

Prof. Sakari Melander

19.5.2022

**OIKEUDELLINEN ASiantuntijalausunto
SEURAAMUSSÄÄNTELYSTÄ ERÄISSÄ
LIIKENNE- JA VIESTINTÄMINISTERIÖN
LAINVALMISTELUHANKKEISSA**

Sisällys

1. ASIAANTUNTIJALOUSUNNON KOHDE	1
2. HALLINNOLLISIA SEURAAMUSMAKSUJA KOSKEVAN SÄÄNTELYN OIKEUDELLISET REUNAEDOT.....	2
2.1. ALUKSI	2
2.2. HALLINNOLLISEN SEURAAMUSMAKSUN LUONNE JA TARKOITUS	4
2.3. LAILLA SÄÄTÄMISEN VAATIMUS	5
2.4. OIKEASUHTAISUUS.....	7
2.5. SYYKSILUETTAVUUS JA SYYTTÖMYYSOLETTAMA	12
2.6. SÄÄNTELYN KOHDE	14
2.7. SEURAAMUSMAKSUN MÄÄRÄÄMISTOIMIVALTA JA MÄÄRÄÄMISTÄ KOSKEVA MENETTELY.....	15
2.8. MUUTOKSENHAKU	17
3. RANGAISTAVAKSI SÄÄTÄMISEN OIKEUDELLISET REUNAEDOT	18
3.1. ALUKSI	18
3.2. RIKOSOIKEUDELLINEN LAILLISUUSPERIAATE.....	19
3.3. RIKOSOIKEUDELLISEN SÄÄNTELYN HYVÄKSYTTÄVYYS	20
3.4. RIKOSOIKEUDEN VIIMESIJAISUUS JA OIKEASUHTAISUUS	21
4. HALLINNOLLISEN SEURAAMUSMAKSUN JA RANGAISTAVAKSI SÄÄTÄMISEN VÄLINEN SUHDE.....	21
5. AJONEUVO- JA LIIKENNEPALVELUHANKINTOJEN YMPÄRISTÖ- JA ENERGIATEHOKKUUSVAATIMUKSISTA ANNETTU LAKI.....	24
5.1. LAIN SÄÄTÄMINEN SEKÄ SEN TAUSTA JA TAVOITTEET	24
5.2. KANSALLINEN LIIKKUMAVARA SEURAAMUSSÄÄNTELYN SUHTEEN.....	25
5.3. SANKTIOSÄÄNTELYN HYVÄKSYTTÄVYYS	26
5.4. SANKTIOSÄÄNTELYN SUHDE JULKISIA HANKINTOJA KOSKEVAN SÄÄNTELYN SANKTIOSÄÄNTELYYN	27
5.5. SEURAAMUSSÄÄNTELYN AINEELLINEN ALA.....	29
5.6. SANKTIOSÄÄNTELYN KOHDE.....	30
5.7. SANKTIOSÄÄNTELYN MAHDOLLISUUS.....	31
5.8. YHTEISKUNNALLISET VAIKUTUKSET.....	33
6. LUOTSAUSLAKI	34
6.1. LUOTSAUSLAIN TAVOITE.....	34
6.2. LUOTSAUSRIKKOMUS.....	34
6.3. LUOTSAUSRIKKOMUSTA KOSKEVAN SÄÄNNÖKSEN KATTAMA RANGAISTAVA KÄYTTÄYTYMINEN	35
6.4. LUOTSAUSLAIN SANKTIOSÄÄNTELYN KEHITTÄMINEN	37
6.5. YHTEISKUNNALLISET VAIKUTUKSET.....	49
7. AJONEUVOLAKI	50
7.1. AJONEUVOLAIN SEURAAMUSSÄÄNTELY	50
7.2. PÄÄSTÖMANIPULAATIOT AJONEUVOLAIN SÄÄNTELYKOKONAISUUDESSA.....	50
7.3. RIKOSLAIN SÄÄNTELYN SOVELTUMINEN AJONEUVOJEN PÄÄSTÖMANIPULAATIOIHIN	52
7.4. PÄÄSTÖMANIPULAATION SANKTIOINTI	56
7.5. YHTEISKUNNALLISET VAIKUTUKSET.....	60

1. Asiantuntijalausunnon kohde

Liikenne- ja viestintäministeriö on pyytänyt allekirjoittaneelta oikeudellista asiantuntijalausuntoa liittyen valmisteilla olevaan kolmeen hallituksen esitykseen, joissa tulee arvioitavaksi esityksen sisältämien lakiehdotusten aineellisten säännösten rikkomistilanteita koskeva seuraamussäntely. Kysymys olisi joko tiettyjen aineellisten säännösten rikkomisen sanktioinnista hallinnollisia seuraamusmaksuja koskevalla säätelyllä tai säännösten rikkomisen säätämisestä rikosoikeudellisesti rangaistavaksi, jolloin kysymys olisi rikosoikeudellisten rangaistusten käyttämisestä.

Tarkemmin kysymys on seuraavia lainvalmisteluhankkeita koskevasta seuraamussäntelystä.

1. Ajoneuvo- ja liikennepalveluhankintojen ympäristö- ja energiatehokkuusvaatimuksista annetun lain (jäljempänä puhtaita ajoneuvohankintoja koskeva laki, 740/2021) muuttaminen.
2. Luotsauslain (940/2003) kokonaisuudistus.
3. Ajoneuvolain (82/2021) muuttaminen.

Liikenne- ja viestintäministeriön asiantuntijalausuntoa koskevassa toimeksiannossa 16.3.2021 on edellytetty, että asiantuntijalausunnossa tulee arvioida niitä edellytyksiä, joiden puitteissa valmisteltavana olevien säädösmuutosten tai kokonaisuudistuksen säännösten rikkomistilanteissa sanktiointi olisi mahdollista. Ensinnäkin on arvioitava, onko joko hallinnollinen tai rikosoikeudellinen sanktiointi ylipäänsä mahdollinen ja mikä on sanktioinnin kansallinen liikkumavara. Toiseksi, jos sanktiosäntely on mahdollista, on arvioitava, onko hallinnollinen vai rikosoikeudellinen sanktiointi oikeudellisesti asianmukaisempi ja tehokkaampi. Jos hallinnollinen seuraamusmaksu arvioidaan mahdolliseksi, asiantuntijalausunnossa on määriteltävä seuraamusmaksun suuruus, maksun määräävä taho ja maksun määräämismenettely sekä maksun täytäntöönpanoon liittyvät seikat. Kolmanneksi asiantuntijalausunnossa on arvioitava valitun seuraamusmaksun koskevan säätelymallin yhteiskunnalliset vaikutukset.

Tarkastelen tässä asiantuntijalausunnossa ensin hallinnollisten seuraamusmaksujen ja rikosoikeudellisen säätelyn käytettävyyteen liittyviä yleisiä valtiosääntöoikeudellisia, hallinto-oikeudellisia ja rikosoikeudellisia näkökohtia. Näiden näkökohtien esittämisen jälkeen tarkastelen edellä mainittuja toimeksiannon kohteena olevia kysymyksiä lainvalmisteluhankekohtaisesti kiinnittäen huomiota sekä hallinnollisia seuraamusmaksuja että rikosoikeudellista säätelyä koskeviin kysymyksiin.

2. Hallinnollisia seuraamusmaksuja koskevan sääntelyn oikeudelliset reunaehdot

2.1. Aluksi

Hallinnollisilla seuraamusmaksuilla viitataan tavallisesti jokseenkin epäyhtenäiseen joukkoon erilaisia rangaistusluonteisia hallinnollisia varallisuuteen kohdistuvia seuraamuksia. Usein näistä seuraamusmaksuista on käytetty myös nimitystä hallinnollinen sanktio, mutta viimeaikaisessa oikeudellisessa kielenkäytössä ilmaisua hallinnollinen seuraamusmaksu voidaan pitää vakiintuneena. Ilmaisulla hallinnollinen sanktio saatetaan myös tarkoittaa samaa kuin ilmaisulla hallinnollinen seuraamus¹, joten ilmaisulla hallinnollinen sanktio ei välttämättä viitata yksinomaan rangaistusluonteisiin rahamääräisiin hallinnollisiin seuraamuksiin. Toisaalta ilmaisulla hallinnollinen sanktio saatetaan myös viitata laajempaan joukkoon hallinnollisia seuraamuksia, joista monet sisältävät veloitteen seuraamusmaksun suorittamiseen.²

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

Hallinnolliset seuraamukset voidaan yleisesti määritellä hallintopäätökseen perustuvaksi negatiiviseksi seuraamukseksi hallinnollisessa valvonnassa havaitusta lainvastaisesta teosta tai laiminlyönnistä.³ Tällaisia seuraamuksia ovat esimerkiksi hallintoluvan tai ammatinharjoittamisoikeuden peruuttaminen, tuotteen myyntikielto tai huomautus ja varoitus. Korkeimman hallinto-oikeuden (KHO) ratkaisukäytännössä tällaisiksi seuraamuksiksi on määritelty esimerkiksi virheellisesti myönnetyn etuuden takaisinperintä (KHO 2015:57), aseluvan peruuttaminen (KHO 2013:172) ja apteekkiluvan peruuttaminen (KHO 2017:84). Myös esimerkiksi finanssivalvonnasta annetun lain (878/2008) 39 §:ssä tarkoitettu julkinen varoitus on luonteeltaan hallinnollinen seuraamus.⁴ Joissakin tapauksissa viranomaisen lainvastaisen toiminnan perusteella toteuttama toimi on valvonnallinen toimenpide eikä rangaistusluonteinen hallinnollinen seuraamus. Esimerkiksi ratkaisussa KHO 2011:15 katsottiin, että jätelaissa (asiassa

¹ Näin esim. Lainkirjoittajan opas (verkkojulkaisu sivustolla lainkirjoittaja.finlex.fi), jakso 12.10.2 Hallinnollisen sanktion määrittely.

² Rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia koskevan sääntelyn kehittäminen. Työryhmän mietintö. Oikeusministeriön julkaisuja, Mietintöjä ja lausuntoja 52/2018, s. 20.

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

⁴ Lainkirjoittajan oppaassa on katsottu, että finanssivalvonnasta annetussa laissa tarkoitettu julkinen varoitus sisältää rangaistusluonteiselle hallinnolliselle seuraamukselle ominaisia piirteitä, mutta sitä ei voida vaikeuksitta sisällyttää hallinnollisen sanktion kategoriaan. Ks. Lainkirjoittajan opas, jakso 12.10.2 Hallinnollisen sanktion määrittely.

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

Tässä asiantuntijalausunnossa hallinnollisten seuraamusten osalta keskitytään nimenomaan hallinnollisiin seuraamusmaksuihin. Niissä kysymys on edellä mainitun mukaisesti varallisuuteen kohdistuvasta seuraamuksesta, joka määrätään seuraamukseksi lainvastaisesta toiminnasta. Koska hallinnollinen seuraamusmaksu sanktiona kohdistuu varallisuuteen, on sinänsä selvää, että hallinnolliset seuraamusmaksut kohdistuvat perustuslain (731/1999) 15 §:ssä tarkoitettuun omaisuuteen. Hallinnolliset seuraamusmaksut voidaan tässä suhteessa rinnastaa varallisuuteen kohdistuviin rikosoikeudellisiin seuraamuksiin, jotka eduskunnan perustuslakivaliokunnan käytännössä on – sinänsä itsestään selvästi – katsottu perustuslaissa suojattuun omaisuuteen kohdistuviksi.⁵ Tälle seikalle on annettava yleisenä näkökohtana merkitystä myös hallinnollisia seuraamusmaksuja mahdollisesti säädettäessä. Käytännössä kysymys on siitä, että hallinnollisen seuraamusmaksun perustuslaissa turvattuun perusoikeuteen puuttuva luonne perustelee seuraamusmaksun käytön viimesijaisuutta.

Hallinnolliset seuraamusmaksut kohdistuvat jäljempänä tarkemmin käsiteltävän mukaisesti usein oikeushenkilöihin. Tässä suhteessa on huomattava, että perustuslaissa turvatut perusoikeudet on lähtökohtaisesti kirjoitettu tavalla, jossa niiden kohteena ajatellaan ensisijaisesti ja välittömästi olevan luonnollinen henkilö. Kun perusoikeussäännöksessä käytetään ilmaisua ”jokainen”, ilmaisulla tarkoitetaan lähtökohtaisesti luonnollista henkilöä.⁶ Lähtökohta tällöin myös on, että perusoikeussäännökset ulottuvat oikeushenkilöihin vain välillisesti. Toisaalta perusoikeusuudistusta koskevassa hallituksen esityksessä katsotaan, että useat perusoikeudet ovat sen luonteisia, että oikeushenkilön jättäminen perusoikeussäännöksessä tarkoitettun suojan ulkopuolelle ei olisi säännöksen tarkoituksen toteutumisen kannalta perusteltua. Valtio, kunnat, julkisoikeudelliset laitokset ja yhteisöt sen sijaan jäävät perusoikeussuojan ulkopuolelle.⁷

Edellä todetulla on merkitystä hallinnollisten seuraamusmaksujen suhteen, koska ne edellä esitetyn mukaisesti määrätään usein oikeushenkilölle. Hallinnolliset seuraamusmaksut varallisuuteen kohdistuvina seuraamuksina ovat myös oikeushenkilön kannalta merkityksellisiä niiden puuttuessa välittömästi oikeushenkilön varallisuuteen. Esimerkiksi osakeyhtiö on osakeyhtiölain (624/2006) 1 luvun 2 §:n 1 momentin mukaan osakkeenomistajistaan erillinen oikeushenkilö, joka syntyy rekisteröimisellä. Tämä merkitsee, että osakeyhtiön varallisuus on erillään osakkeenomistajien varallisuudesta.⁸ Myös henkilöyhtiöt (avoin yhtiö ja

⁵ PeVL 23/1997 vp, s. 2/I.

⁶ HE 309/1993 vp, s. 23/II. Esimerkiksi omaisuuden suojaa koskevassa perustuslain 15 §:ssä ilmaisua ”jokainen” käytetään (perustuslain 15 §:n 1 momentin mukaan ”Jokaisen omaisuus on turvattu”).

⁷ HE 309/1993 vp, s. 23/II.

⁸ HE 109/2005 vp, s. 38/I.

kommandiittiyhtiö) ovat omistajistaan erillisiä oikeussubjekteja.⁹ Hallinnollisten seuraamusmaksujen suhteen edellä todetulla on merkitystä arvioitaessa seuraamusmaksun vaikutusta oikeushenkilön näkökulmasta. Koska tietyt ja hallinnollisten seuraamusmaksujen määräämisen suhteen keskeisimmät oikeushenkilöt – ennen muuta osakeyhtiö – ovat osakkeenomistajistaan erillisiä oikeussubjekteja ja niillä on oma varallisuuspiirinsä, oikeushenkilön varallisuuteen kohdistuvat hallinnolliset seuraamusmaksut ovat välittömästi myös oikeushenkilön perustuslain 15 §:ssä turvatus omaisuudensuojan kannalta merkityksellisiä.

2.2. Hallinnollisen seuraamusmaksun luonne ja tarkoitus

Eduskunnan perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan hallinnolliset seuraamusmaksut eivät ole perustuslain 81 §:ssä tarkoitettussa mielessä veroja tai maksuja.¹⁰ Seuraamusmaksujen tarkoitus ei näin ole fiskaalinen. Eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön perusteella on myös selvää, että fiskaaliset intressit eivät ole hyväksyttäviä syitä seuraamussäätelylle.¹¹

Suomen voimassa olevassa oikeudessa ei ole yhtä yksiselitteisen selvää näkemystä siitä, mikä on hallinnollisten seuraamusmaksujen säätämisen tavoite. Sinänsä on huomattava, että verraten usein hallinnollisten seuraamusmaksujen säätämisen yhteydessä on viitattu seuraamusmaksujen ennaltaehkäisevään tehoon tai tarkemmin seuraamusmaksujen yleis- ja erityispreventiiviseen luonteeseen.¹² Tässä suhteessa hallinnollisten seuraamusmaksujen tavoitteet lähestyvät rikosoikeudessa perinteisesti käsitellyjä rikosoikeudellisen rangaistuksen (rangaistusteoreettisia) tavoitteita.¹³ Hallinnollisten seuraamusmaksujen voidaan katsoa niiden heterogeenisyydestä huolimatta muodostavan hallinnollisen seuraamusjärjestelmän tietyn osa-alueen. Koska eduskunnan perustuslakivaliokunta on käytännössään asiallisesti rinnastanut rangaistusluonteiset taloudelliset seuraamukset rikosoikeudelliseen seuraamukseen¹⁴, on luontevaa, että myös hallinnollisten seuraamusmaksujen tavoitteet kytetään ennaltaehkäisyyn eli preventioon.

⁹ Ks. esim. Manne Airaksinen – Anette Alén-Savikko – Johan Bärlund – Jyrki Jauhianen – Timo Kisanlahti – Joel Kanervo – Märten Knuts – Petri Kuoppamäki – Seppo Kymäläinen – Jukka Mähönen – Taina Pihlajarinne – Juha Raitio – Klaus Viitanen – Seppo Villa, Yritysoikeus (AlmaTalent, verkkokirjahylly, päivittyvä verkkojulkaisu) → I Yritystoiminnan oikeudellinen ympäristö → 3 Organisoituminen → Oikeushenkilöllisyys.

¹⁰ Esim. PeVL 9/2012 vp, s. 2/I, PeVL 2/2017 vp, s. 4–5, PeVL 39/2017 vp, s. 2, PeVL 9/2018 vp, s. 2–3 ja PeVL 21/2020 vp, s. 2.

¹¹ PeVL 61/2014 vp, s. 3/I ja PeVL 9/2016 vp, s. 4.

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

¹³ Ks. Rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia koskevan sääntelyn kehittäminen. Työryhmän mietintö. Oikeusministeriön julkaisuja, Mietintöjä ja lausuntoja 52/2018, s. 24, jossa todetun mukaan hallinnollisia seuraamusmaksuja koskevan sääntelyn tulee toteuttaa rangaistusjärjestelmältä vaadittavaa yleis- ja erityisestävyyttä.

¹⁴ Esim. PeVL 46/2021 vp, 12 kohta.

Selvää sinänsä on, että myös hallinnollisia seuraamusmaksuja säädetään ei-toivottavan käyttäytymisen ehkäisemiseksi. Ennaltaehkäisytaavoite voi olla rikkomuksen tekijän tulevaan käyttäytymiseen suuntautuva tai laajemmin muihin potentiaalisiin rikkomusentekijöihin suuntautuva. Erityis- ja yleispreventiiviset tavoitteenasettelut eivät ole myöskään toisiaan poissulkevia. Selvää kuitenkin on, että hallinnollisia seuraamusmaksuja koskevaa sääntelyä ei tule säätää, jos seuraamusmaksujen ennaltaehkäisevästä teosta ei ole vakuuttavaa arviota. Seuraamusmaksujen tulee toisin sanoen olettaa uskottavan arvion perusteella olevan tehokas tapa ehkäistä ei-toivottua käyttäytymistä, jotta seuraamusmaksuista säätäminen olisi perusteltua ja mahdollista.

Hallinnollista seuraamusmaksua koskevan sääntelyn on myös täytettävä perusoikeuksien rajoitusedellytyksiin lukeutuvan hyväksyttävyyksivaatimuksen asettamat edellytykset. Hyväksyttävyyksivaatimus edellyttää, että perusoikeusrajoituksen tulee olla painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatima.¹⁵ Hallinnollisia seuraamusmaksuja koskevan sääntelyn suhteen hyväksyttävyyksivaatimus edellyttää, että seuraamussääntelylle tulee olla valvonnan tehokkuuteen ja toimivuuteen liittyvä perusteltu tarve, joka nimenomaisesti puoltaa seuraamusmaksun käyttöönottoa valvontajärjestelmän taustalla olevan yhteiskunnallisen tavoitteen saavuttamiseksi.¹⁶ Seuraamusmaksusääntelyn hyväksyttävyyttä on näin arvioitava suhteessa asianomaisen alan sääntelytavoitteisiin ja siihen, mitä intressejä ja tavoitteita alan valvontajärjestelmällä pyritään toteuttamaan. Hallinnollisen seuraamusmaksun tulisi olla myös viimesijainen hallinnollinen seuraamus alan sääntelytavoitteiden toteuttamiseksi ja intressien suojamiseksi. Jos sama tavoite voidaan saavuttaa muilla hallinnollisilla seuraamuksilla, niitä olisi ensisijaisesti käytettävä.¹⁷ Hallinnollisten seuraamusmaksujen käytön hyväksyttävyyks ja välttämättömyys samoin kuin se, minkä vuoksi muiden hallinnollisten seuraamusten käyttö ei ole riittävää, on lainvalmisteluhankkeissa aina perusteltava.

2.3. Lailla säätämisen vaatimus

Eduskunnan perustuslakivaliokunnan vakiintuneessa lausuntokäytännössä on katsottu, että perustuslain 8 §:ssä tarkoitettu rikosoikeudellinen laillisuusperiaate ei sinänsä ulota vaikutustaan suoraan hallinnollisiin seuraamuksiin. Alun perin asiaan on kiinnitetty huomiota nimenomaan suhteessa sääntelyn täsmällisyyteen. Perustuslakivaliokunta on vuonna 2002 ammattikorkeakoululakia koskevaan esitykseen sisällyntä opiskelijan kurinpitoseuraamusta koskevaa ehdotusta arvioidessaan todennut, että vaikka rikosoikeudellinen laillisuusperiaate ei

¹⁵ PeVM 25/1994 vp, s. 5/l.

¹⁶ Ks. myös Rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia koskevan sääntelyn kehittäminen. Työryhmän mietintö. Oikeusministeriön julkaisuja, Mietintöjä ja lausuntoja 52/2018, s. 24.

¹⁷ Ks. myös Rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia koskevan sääntelyn kehittäminen. Työryhmän mietintö. Oikeusministeriön julkaisuja, Mietintöjä ja lausuntoja 52/2018, s. 25.

sellaisenaan kohdistu hallinnollisten seuraamusten sääntelyyn, tarkkuuden yleistä vaatimusta ei kuitenkaan voi hallinnollisen seuraamussääntelyn yhteydessä sivuuttaa.¹⁸ Sittemmin valiokunta on säännönmukaisesti toistanut tämän tarkkuuden yleistä vaatimusta koskevan maininnan hallinnollisia seuraamusmaksuja koskevia ehdotuksia tarkastellessaan.¹⁹

Hallinnollisten seuraamusmaksujen määräämiseen sisältyy julkisen vallan käyttöä. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on käytännössään katsonut, että hallinnollisen seuraamusmaksun määräämiseen sisältyy merkittävää julkisen vallan käyttöä.²⁰ Kuitenkin jo yksin se, että hallinnollisen seuraamusmaksun määräämisessä on kysymys julkisen vallan käytöstä, merkitsee, että perustuslain 2 §:n 3 momentti on seuraamusmaksuja koskevan sääntelyn suhteen merkityksellinen. Mainitun lainkohdan mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kuten tunnettua, kysymys on oikeusvaltioperiaatteen olennaisesta ainesosasta. Julkisen vallan käyttäjällä tulee viime kädessä olla eduskunnan säätämään lakiin palautettavissa oleva toimivaltaperuste.²¹ Kun kysymys on perusoikeuteen puuttuvasta seuraamuksesta ja sen määräämisestä, on oikeusvaltioperiaatteen asettamat vaatimukset huomioon ottaen selvää, että seuraamuksesta on säädettävä riittävän kattavasti nimenomaan eduskuntalain tasolla. Hallinnollisten seuraamusmaksuja näin koskee perustuslain 2 §:n 3 momentista johtuva käytännössä lähtökohtaisesti samansisältöinen lailla säätämisen vaatimus kuin mikä rikosoikeudellista laillisuusperiaatetta koskevasta perustuslain 8 §:stä seuraa rikosoikeudelliselle lainsäädännölle.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on käytännössään lisäksi katsonut, että hallinnollisia seuraamusmaksuja koskevan sääntelyn on täytettävä riittävät sääntelyn täsmällisyyttä ja selkeyttä koskevat vaatimukset. Vaikka valiokunta on nimenomaisesti tässä suhteessa katsonut, että rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen täsmällisyysvaatimus ei sellaisenaan kohdistu hallinnollisten seuraamusten sääntelyyn, se on kuitenkin katsonut, että tarkkuuden yleistä vaatimusta ei hallinnollisen seuraamussääntelyn suhteen voida sivuuttaa.²² Täsmällisemmin valiokunta on katsonut, että laissa on täsmällisesti säädettävä seuraamuksen ja sen suuruuden perusteista sekä maksuvelvollisen oikeusturvasta samoin kuin lain täytäntöönpanon perusteista.²³

¹⁸ PeVL 74/2002 vp, s. 5/l.

¹⁹ Esim. PeVL 57/2010 vp, s. 2/II, PeVL 9/2012 vp, s. 2/I, PeVL 17/2012 vp, s. 6/I, PeVL 15/2014 vp, s. 2/I, PeVL 28/2014 vp, s. 2/II, PeVL 10/2016 vp, s. 7, PeVL 15/2016 vp, s. 4–5, PeVL 2/2017 vp, s. 5, PeVL 39/2017 vp, s. 3, PeVL 9/2018 vp, s. 3, PeVL 12/2019 vp, s. 8, 13/2019 vp, s. 8, PeVL 21/2020 vp, s. 2 ja PeVL 46/2021 vp, 13 kohta.

²⁰ Esim. PeVL 32/2005 vp, s. 2/II, PeVL 55/2005 vp, s. 2/I, PeVL 57/2010 vp, s. 5/I, PeVL 10/2016 vp, s. 7, PeVL 12/2019 vp, s. 8 ja PeVL 46/2021 vp, 12 kohta.

²¹ HE 1/1998 vp, s. 74.

²² Esim. PeVL 74/2002 vp, s. 2/I ja edellä alaviitteessä 19 mainitut lausunnot.

²³ Esim. PeVL 32/2005 vp, s. 2–5, PeVL 55/2005 vp, s. 2/I, PeVL 57/2010 vp, s. 2/II, PeVL 10/2016 vp, s. 7, PeVL 12/2019 vp, s. 8 ja PeVL 46/2021 vp, 12 kohta.

Myöhemmässä käytännössään eduskunnan perustuslakivaliokunta on katsonut, että rikosoikeudellisen lainsäädännön yhteydessä kehitetyt niin sanottua blankorangaistussäntelyä eli avoimia rangaistussäännöksiä koskevat edellytykset koskevat myös hallinnollisia seuraamusmaksuja koskevaa säntelyä. Käsitellessään tullilakia koskenutta ehdotusta valiokunta katsoi olevan selvää, että säntely, joka olisi tosiasiallisesti merkinnyt minkä tahansa kansallisen tai unionin tullilainsäädännön osittaisenkin laiminlyönnin sanktiointia, ei täyttänyt hallinnollisen seuraamusmaksun säntelylle asetettuja täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimuksia. Valiokunta katsoi, että seuraamussäntelyä oli täsmennettävä perustuslakivaliokunnan käytännössään omaksumien blankorangaistussäntelyä koskevien edellytysten²⁴ mukaisesti. Valiokunta piti säntelyn tällaista täsmenämistä edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.²⁵

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

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

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

2.4. Oikeasuhtaisuus

Eduskunnan perustuslakivaliokunnan käytännössä on edellytetty, että hallinnollisia seuraamusmaksuja koskeva säntely täyttää oikeasuhtaisuuden vaatimukset. Oikeasuhtaisuuden vaatimus on johdettu perusoikeuksien rajoitusedellytyksiin kuuluvasta

²⁴ PeVM 25/1994 vp, s. 8/l.

²⁵ PeVL 10/2016 vp, s. 7–8.

suhteellisuusvaatimuksesta, jonka mukaan perusoikeusrajoitusten on oltava välttämättömiä hyväksyttävän tavoitteen saavuttamiseksi ja perusoikeusrajoitus on sallittu vain, jos tavoite ei ole saavutettavissa perusoikeuteen vähemmän puuttuvin keinoin. Lisäksi edellytetään, että rajoitus ei saa mennä pidemmälle kuin on perusteltua ottaen huomioon rajoituksen taustalla olevan yhteiskunnallisen intressin painavuus suhteessa rajoitettavaan oikeushyvään.²⁶

Hallinnollisten seuraamusmaksujen suhteen oikeasuhtaisuusvaatimus edellyttää ensinnäkin, että seuraamusmaksuja koskeva sääntely sisältää säännökset seuraamusten euromääräisistä suuruuksista.²⁷ Yhdistettynä seuraamussääntelyn tarkkarajaisuutta ja täsmällisyyttä koskevaan vaatimukseen tämä tarkoittaa, että seuraamusmaksujen enimmäis- ja vähimmäismäärät on nimenomaisesti ilmaistava seuraamusmaksuja koskevassa sääntelyssä. Usein seuraamusmaksun vähimmäismäärää ei ole lainsäädännössä nimenomaisesti määritelty eikä Suomessa ole voimassa sellaisia hallinnollisia seuraamusmaksuja koskevia yleisiä säännöksiä, joissa seuraamusmaksun yleinen vähimmäismäärä määriteltäisiin.

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

Toiseksi oikeasuhtaisuuden vaatimus edellyttää seuraamuksen ankaruustason määrittämistä. Tässä suhteessa hallinnolliset maksuseuraamukset ovat varsin erilaisia. Voimassa oleva hallinnollisia maksuseuraamuksia koskeva sääntely sisältää vähäisistä rikkomuksista määrättäviä euromäärältään vähäisiä seuraamuksia. Tällaisia ovat esimerkiksi joukkoliikenteen tarkastusmaksu, joka on käytännössä suuruudeltaan 60–80 euroa²⁸, tai pysäköintivirhemaksu, joka on suuruudeltaan 20–80 euroa.²⁹ Toisaalta voimassa olevaan lainsäädäntöön sisältyy tiettyjä euromäärältään huomattavia hallinnollisia seuraamusmaksuja. Tällöin on usein kysymys maksusta, joka on sidottu oikeushenkilön edellisen tilikauden liikevaihtoon. Esimerkiksi

²⁶ PeVM 25/1994 vp, s. 5.

²⁷ PeVL 12/2019 vp, s. 7.

²⁸ Joukkoliikenteen tarkastusmaksusta annetun lain (469/1979) 5 §:n (448/2006) mukaan tarkastusmaksu on enintään 40 kertaa niin suuri kuin linja-autoliikenteen alin aikuisen kertamaksu kysymyksessä olevan julkisyhteisön alueella tai halvimman junatyyppin alin aikuisen kertamaksu. Säännöksen mukaan tarkastusmaksun suuruudesta säädetään tarkemmin liikenne- ja viestintäministeriön asetuksella.

²⁹ Pysäköintivalvonnasta annetun lain (727/2011) 3 §:n mukaan pysäköintivirhemaksun suuruus on 20 euroa, mutta pykälän mukaan sisäministeriön asetuksella voidaan säätää korkeammasta enimmäismäärältään 60 euron ja tietyissä tilanteissa 80 euron pysäköintivirhemaksusta.

kilpailulain (948/2011) 13 a §:n (546/2021) mukaan seuraamusmaksun enimmäismäärä saa olla enintään kymmenen prosenttia kilpailunrajoitukseen osallistuvan elinkeinonharjoittajan tai elinkeinonharjoittajien yhteenliittymän maailmanlaajuisesta kokonaisliikevaihdosta. Käytännössä kilpailulain nojalla määrättävät seuraamusmaksut ovat voineet nousta kymmeneen miljooniin euroihin. Esimerkiksi ratkaisussa KHO 2009:83 eräälle yritykselle määrättiin kartelliasianssa 68 000 000 euron seuraamusmaksu. Tavanomaisesti kilpailulain perusteella määrättävät seuraamusmaksut ovat määrältään kuitenkin vähäisempiä. Myös tietosuojalainsäädännön rikkomisen perusteella määrättävät seuraamusmaksut voivat nousta kymmeneen miljooniin euroihin, jossa seuraamusmaksun suuruus perustuu EU:ssa annettuun yleiseen tietosuoja-asetukseen ((EU) 2016/679), jonka 83 artikla sisältää yksityiskohtaiset määräykset seuraamusmaksun suuruudesta ja sen määrittämisessä huomioon otettavista seikoista. Tällaisessa tilanteessa kansallisella lainsäätäjällä ei luonnollisesti ole harkintavaltaa seuraamusmaksun enimmäismäärän suhteen. Tällöin seuraamusmaksujen enimmäismääriin tulisi kiinnittää korostunutta huomiota asiaa koskevan EU-oikeudellisen lainsäädäntöinstrumentin valmisteluvaiheessa.³⁰

Seuraamuksen ankaruustasoon määrittäminen on luonnollisesti yhteydessä sanktioitavan teon tai laiminlyönnin moitittavuuteen ja siihen oikeushyvään, jota säänteleyllä pyritään suojaamaan. Mitä painavammasta suojeluintressistä on kysymys, sitä ankarampi ja euromääräisesti suurempi seuraamusmaksu voi tulla kysymykseen. Jos kysymys on laajasta sääntelykokonaisuudesta, jonka rikkominen voi tapahtua moitittavuudeltaan eriasteisin tavoin ja jos tarkoitus on sanktioida monenlaista lainvastaista toimintaa, on usein perusteltua omaksua porrasteista sanktiosääntelyä. Tämä on toteutettavissa esimerkiksi tavalla, jossa lievistä rikkomuksista säädetään vähäisempi hallinnollinen seuraamusmaksu ja euromääräisesti tuntuvammat seuraamusmaksut ovat käytettävissä vain törkeimpien tekemuotojen ja moitittavuudeltaan vakavampien rikkomusten kysymyksessä ollessa.³¹

Hallinnollinen seuraamusmaksu voidaan usein määrätä sekä luonnolliselle henkilölle että oikeushenkilölle. Lähtökohtana voidaan tällöin pitää, että luonnolliselle henkilölle määrättävät seuraamusmaksut ovat euromääräisesti vähäisempiä kuin oikeushenkilölle määrättävät. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on ensinnäkin pitänyt oikeasuhtaisuusvaatimuksen kannalta arveluttavana, että eräistä varsin vähäisistä rikkomuksista määrättävän seuraamusmaksun vähimmäismäärä oli 500 euroa.³² Kysymyksessä oli jätelain (646/2011) 131 §:n 2 momentissa

³⁰ Ks. esim. PeVL 14/2018 vp, s. 18, jonka mukaan yleisessä tietosuoja-asetuksessa säädetty seuraamusmaksut ovat määrältään huomattavia ja voivat muodostua oikeasuhtaisuuden kannalta ongelmallisiksi. Vrt. LaVM 29/2014 vp, s. 3, LaVL 15/2017 vp, s. 4 ja LaVM 9/2021 vp, s. 4, joissa on kiinnitetty huomiota EU:ssa valmisteltuihin rikosoikeudellisiin direktiiveihin sisältyviin rangaistusasteikkoja koskeviin vaatimuksiin ja korostettu, että asiaan on kiinnitettävä korostunutta huomiota aineellisen rikoslainsäädännön lähentämistä koskevien direktiivien valmisteluvaiheessa.

³¹ Ks. myös Rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia koskevan sääntelyn kehittäminen. Työryhmän mietintö. Oikeusministeriön julkaisuja, Mietintöjä ja lausuntoja 52/2018, s. 40.

³² PeVL 58/2010 vp, s. 6/l.

tarkoitettu seuraamusmaksu, jonka vähimmäismäärä lain 132 §:n mukaan on 500 euroa ja enimmäismäärä 10 000 euroa. Eduskunnan ympäristövaliokunta päätyi kuitenkin pitämään ehdotettua seuraamusmaksun vähimmäismäärää oikeasuhtaisena, koska seuraamusmaksu kohdistuu vain ammatillisiin toimijoihin ja ehdotettu sääntely sisälsi riittävät mahdollisuudet maksun kohtuullistamiseen ja määräämättä jättämiseen.³³

Arvioidessaan finanssivalvonnasta annetun lain (878/2008) ehdotettua seuraamussääntelyä perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota luonnolliselle henkilölle määrättävän seuraamuksen enimmäismäärään. Mainitun lain 40 §:ssä tarkoitetun seuraamusmaksun enimmäismäärä luonnolliselle henkilölle lain 41 §:n 1 momentin mukaan on tietyissä momentissa tarkemmin säädetyissä tilanteissa viisi miljoonaa euroa. Perustuslakivaliokunta katsoi aiempaan vähintään 500 euron seuraamusmaksun tuntuuutta koskevaan kantaansa viitaten, että luonnolliselle henkilölle määrättävä viiden miljoonan euron seuraamusmaksu vaikuttaa siihen nähden ”suhteellisen ankaralta seuraamukselta”.³⁴ Valiokunta katsoi, että talousvaliokunnan on syytä arvioida, voidaanko seuraamussääntelyn tavoitteet luonnollisten henkilöiden osalta saavuttaa huomattavasti vähäisempi seuraamusmaksun enimmäismäärä omaksumalla.³⁵ Eduskunnan talousvaliokunta kuitenkin päätyi pitämään seuraamusmaksun enimmäismäärää oikeasuhtaisena perustellen kantaansa väärinkäytösten ennaltaehkäisyyn, niiden paljastumiseen ja rahoitusmarkkinoiden luotettavaan toimintaan liittyvillä näkökohdilla sekä rahoitusalan toimintaan liittyvillä seuraamussääntelyn johdonmukaisuudella.³⁶

Viimeksi eduskunnan perustuslakivaliokunta on arvioinut ehdotetun hallinnollisen seuraamusmaksun oikeasuhtaisuutta arpajaislakia (1047/2001) koskevan muutosesityksen (HE 135/2021 vp) eduskuntakäsittelyn yhteydessä. Esityksessä ehdotettiin otettavaksi käyttöön seuraamusmaksu rahapelin markkinointia koskevien säännösten rikkomisesta.³⁷ Esityksessä ehdotetun seuraamusmaksun suuruus rahapelin toimeenpanijalle tai elinkeinonharjoittajalle oli vähintään 10 000 euroa ja enintään viisi miljoonaa euroa. Luonnolliselle henkilölle määrättävän seuraamusmaksun suuruudeksi taas ehdotettiin vähintään 500 euroa ja enintään 40 000 euroa. Eduskunnan perustuslakivaliokunta piti lausunnossaan seuraamusmaksuja suhteellisen suurina, etenkin siltä osin kuin niitä on tarkoitus soveltaa myös luonnollisiin henkilöihin.³⁸ Eduskunnan hallintovaliokunta kuitenkin katsoi, että ehdotetut seuraamusmaksut olivat euromääriltään oikeasuhtaisia. Hallintovaliokunnan arvioon vaikuttavat muun muassa sääntelyn erityis- ja yleisestävyyden turvaaminen riittävän tuntuilla seuraamusmaksuilla, oikeushenkilöihin ja

³³ YmVM 23/2010 vp, s. 18/l.

³⁴ PeVL 15/2016 vp, s. 5.

³⁵ PeVL 15/2016 vp, s. 5.

³⁶ TaVM 7/2017 vp, s. 12.

³⁷ Voimassa olevassa arpajaislain 62 d §:n (1284/2021) mukaan voidaan määrätä seuraamusmaksu sille rahapelin toimeenpanijalle tai elinkeinonharjoittajalle, joka tahallaan rikkoo lain 14 b §:n rahapelin markkinoinnista annettuja säännöksiä. Seuraamusmaksun suuruudesta säädetään arpajaislain 62 e §:ssä. Seuraamusmaksun käyttöönoton perusteluista ks. HE 135/2021 vp, s. 49.

³⁸ PeVL 46/2021 vp, 16 kohta.

luonnollisiin henkilöihin kohdistuvien seuraamusmaksujen euromääräiset erot, seuraamussääntelyn kohdistumisella muuhun kuin vähäiseen arpajaislain rikkomiseen sekä se, että sanktiosääntelyllä pyrittiin puuttumaan etenkin nuoriin kohdistuvaan asiattomaan rahapelien markkinointiin.³⁹

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

Oikeasuhtaisuuden vaatimus edellyttää myös, että hallinnollisia seuraamusmaksuja koskevaan sääntelyyn sisällytetään säännös seuraamusmaksun suuruuden määräytymisessä huomioon otettavista seikoista.⁴⁰ Tältä osin kysymys on seuraamusmaksun mittaamista koskevasta yleissäännöksestä, jollainen tulee säätää, jos kysymys on euromääräistä liikkumavaraa sisältävästä seuraamusmaksusta. Euromäärältään huomattavat hallinnolliset seuraamusmaksut ovat usein tällaisia. Euromäärältään vähäisimmät hallinnolliset seuraamusmaksut ovat sen sijaan usein rahamäärältään kiinteitä, minkä vuoksi sanktion mittaamista koskevalle säännökselle ei tällaisten seuraamusmaksujen suhteen ole tarvetta.

Seuraamusmaksun suuruuden määrittäminen perustuu voimassa olevassa seuraamusmaksuja koskevassa sääntelyssä kokonaisarviointiin ja eduskunnan perustuslakivaliokunta on tässä kokonaisarvioinnissa pitänyt oikeasuhtaisuuden kannalta merkittävinä huomioon otettavina tekijöinä muun muassa rikkomuksen laatua, laajuutta, vakavuutta ja kestoaikaa, rikkomuksella saavutettua hyötyä sekä rikkomukseen syyllistyneen mahdollisia toimia vahingon lieventämiseksi tai korjaamiseksi.⁴¹ Edellisten lisäksi myös rikkomukseen syyllistyneen syyksiluettavuuden asteelle voidaan antaa seuraamusmaksun määrää koskevassa kokonaisarviossa merkitystä, jos seuraamusmaksu voidaan määrätä sekä tahallisesta että tuottamuksellisesta menettelystä. Eduskunnan perustuslakivaliokunnan vakiintuneen lausuntokäytännön mukaan seuraamusmaksun määräämättä jättämistä koskeva sääntely on muotoiltava tavalla, joka ilmentää sidottua harkintaa. Sääntely on toisin sanoen muotoiltava siten, että seuraamusmaksu on jätettävä määräämättä laissa säädettyjen edellytysten täytyessä.⁴² Oikeasuhtaisuuden kannalta välttämätöntä on myös, että seuraamusmaksun määräämättä jättämistä koskeva

³⁹ HaVM 18/2021 vp, s. 12.

⁴⁰ Esim. PeVL 12/2019 vp, s. 7 ja PeVL 46/2021 vp, 17 kohta.

⁴¹ PeVL 46/2021 vp, 18 kohta.

⁴² PeVL 39/2017 vp, s. 4, PeVL 49/2017, s. 5–6, PeVL 21/2020 vp, s. 4 ja PeVL 46/2021 vp, 17 kohta.

sääntely pitää sisällään mahdollisuuden jättää seuraamusmaksu määräämättä, jos sen määrääminen olisi erityisestä syystä kohtuutonta.⁴³

2.5. Syyksiluettavuus ja syyttömyysolettama

Hallinnollisten seuraamusmaksujen määräämisen edellytyksenä olevaa syyksiluettavuutta ei arvioida yhtenevästi rikosoikeudellisen rangaistusvastuun edellytyksenä olevan syyksiluettavuuden kanssa. Toisaalta lienee selvää, että jos hallinnollisen seuraamusmaksun määrääminen edellyttää tietynlaista syyksiluettavuutta, syyksiluettavuuden kategorioita on sisällöllisesti arvioitava vastaavasti kuin niitä rikosoikeudessa arvioidaan. Voimassa oleva lainsäädäntö ei sisällä yleislakia tai muuten yleisiä säännöksiä hallinnollisista seuraamusmaksuista. Jos hallinnollisen seuraamusmaksun edellytyksenä on tahallinen tai tuottamuksellinen suhtautuminen sanktioituun tekoon, johdonmukaisuussyistä tahallisuuden ja tuottamuksen käsitettä on tulkittava rikoslain 3 luvun 6 §:n tahallisuutta koskeva säännös ja 7 §:n tuottamusta koskeva säännös huomioon ottaen. Tulkintaa voidaan puoltaa sillä, että eduskunnan perustuslakivaliokunta on käytännössään asiallisesti rinnastanut rangaistusluonteisen taloudellisen seuraamuksen rikosoikeudelliseen seuraamukseen.⁴⁴ Lisäksi on huomattava, että vaadittavan syyksiluettavuuden arvioinnissa on otettava huomioon hallinnollisten seuraamusmaksujen suhteen merkityksellinen EU-oikeus. Edellä selostetun mukaisesti useat voimassa olevaan lainsäädäntöön sisältyvät hallinnolliset seuraamusmaksut perustuvat EU-oikeudessa asetettuihin velvoitteisiin. EU-tuomioistuin on tällaisia taloudellisia sanktioita koskevassa ratkaisukäytännössään ottanut nimenomaisesti myös kantaa syyksiluettavuudelle asetettaviin vaatimuksiin.

Alusjäterikosdirektiiviä 2005/35/EY⁴⁵ koskeneessa *Intertanko*-ratkaisussa oli kysymys muun ohessa direktiivissä käytetyn käsitteen ”törkeä huolimattomuus” tulkinnasta. EU-tuomioistuin katsoi, että direktiivin 4 artiklan kriminalisointivelvoitteessa käytetyt syyksiluettavuutta ilmentävät käsitteet – tahallisuus, piittaamattomuus, törkeä huolimattomuus – on integroitu jäsenvaltioiden oikeusjärjestyksiin, joissa mainittuja käsitteitä käytetään. Tuomioistuimen mukaan kaikissa jäsenvaltioissa käytetään huolimattomuuden käsitettä, jolla tarkoitetaan tahatonta tointa tai laiminlyöntiä, jolla siitä vastuussa oleva henkilö loukkaa huolellisuusvelvoitettaan. Törkeällä huolimattomuudella taas tuomioistuimen mukaan tarkoitetaan tällaisen huolellisuusvelvoitteen ilmeistä laiminlyöntiä.⁴⁶

Selvää on, että EU-tuomioistuimen hallinnollisia seuraamusmaksuja koskevalla ratkaisukäytännöllä on vaikutusta siihen, miten esimerkiksi hallinnollisia seuraamusmaksuja koskevassa sääntelyssä käytettyjä ”yleisten oppien” alaan kuuluvia käsitteitä on tulkittava.

⁴³ PeVL 49/2017 vp, s. 6, PeVL 21/2020 vp, s. 4 ja PeVL 46/2021 vp, 5.

⁴⁴ Esim. 46/2021 vp, 12 kohta, PeVL 21/2020 vp, s. 2, PeVL 9/2018 vp, s. 2–3, PeVL 2/2017 vp, s. 4–5 ja PeVL 14/2013 vp, s. 2/l.

⁴⁵ On huomattava, että alusjätedirektiivi on sittemmin muutettu direktiivillä 2009/123/EY.

⁴⁶ C-308/06, *Intertanko*, EU:C:2008:312, 73–76 kohta. Ratkaisusta laajemmin Sakari Melander, EU-rikosoikeus (Helsinki 2015), s. 492–494.

Vaikka esimerkiksi edellä tarkasteltu *Intertanko*-ratkaisu koskee vain alusjäterikosdirektiivin tulkintaa, johdonmukaisen tulkinnan vaatimukset edellyttävät, että syyksiluettavuuden alaa määrittävien käsitteiden tulkinta on kansallisesti kaikissa hallinnollisia seuraamusmaksuja koskevissa tilanteissa samansisältöistä. Sääntelyn ennakoitavuuden ja johdonmukaisuuden kannalta perusteltuna ei voida pitää tilannetta, jossa esimerkiksi syyksiluettavuuden alaa määrittävän käsitteen sisältö olisi erilainen sen mukaan, onko kysymys EU-oikeusliitännäisestä sääntelystä vai kansalliseen harkintaan pohjautuvasta sääntelystä.⁴⁷

Hallinnollisia seuraamusmaksuja koskeva sääntely ei kuitenkaan välttämättä edellytä sanktiosääntelyn sitomista joko tahalliseen tai tuottamukselliseen suhtautumiseen. Hallinnollisten seuraamusmaksujen suhteen tuottamuksesta riippumaton vastuu eli niin sanottu ankara vastuu on tietyissä tilanteissa katsottu mahdolliseksi. Tämänkaltaisia ankaraan vastuuseen perustuvia hallinnollisia seuraamusmaksuja on pidetty mahdollisina esimerkiksi verotusmenettelyssä. Tällöin on kiinnitetty kuitenkin huomiota siihen, että veronkorotus määrätään osana verotusmenettelyä ja verotusmenettely on massaluonteista toimintaa ja näin tietyllä tavalla erityisluonteista, mikä ei erityisen hyvin mahdollista subjektiivisen syyllisyyden arviointia. Merkitystä on lisäksi annettu sille, että ankaraa vastuuta lieventävät säännösperustaiset mahdollisuudet seuraamuksen kohtuullistamiseen.⁴⁸ Lähtökohtana voidaan kuitenkin pitää, että hallinnolliset seuraamusmaksut voivat vain poikkeuksellisesti olla niin sanottuun ankaraan vastuuseen perustuvia. Tätä ilmentää esimerkiksi eduskunnan perustuslakivaliokunnan uuden tieliikennelain (729/2018) eduskuntakäsittelyn yhteydessä omaksuma kanta, jossa korostettiin sanktioidun käyttäytymisen kytkentää tahallisuuteen tai tuottamukseen.⁴⁹

On kuitenkin huomattava, että eduskunnan perustuslakivaliokunnan käytännössä on vakiintuneesti pidetty niin sanottuun ankaraan vastuuseen ja käännetyn todistustaakan varaan perustuvaa seuraamuksen määräämistä perustuslain 21 §:ään sisältyvän syyttömyysolettaman vastaisena.⁵⁰ Tällöin merkitystä on käytännössä annettu esimerkiksi sille, että seuraamusmaksun määrääminen on hallintoasian käsittelyä, johon sovelletaan hallintolakia (434/2003).⁵¹ Toisaalta hallintolain soveltamista ei ole yksin pidetty riittävänä vaan syyttömyysolettaman kannalta merkityksellisen hallinnollisen seuraamusmaksun määräämistä koskevan menettelyn

⁴⁷ Ks. myös KKO 2013:65, 10 kohta, jossa on todettu, että rikossäännöksen tunnusmerkistön toteutumista tulee tulkita samalla tavoin riippumatta siitä, onko kyseessä EU-rikosoikeudellisen puitepäätöksen tarkoittama teko tai muu sovellettavan säännöksen tarkoittama teko. Ratkaisu perustuu näkemykseen siitä, että ennakoitava ja johdonmukainen tulkinta edellyttää säännöksen tunnusmerkistön tulkinnan olevan molemmissa tilanteissa samansisältöistä. Käytännössä kysymys on siitä, että EU-oikeudellinen tulkinta näin ulottaa vaikutuksensa laajemmalle kuin mitä unionioikeudellisen instrumentin velvoitteet ovat sen täytäntöönpanossa lainsäädännöllisesti merkinneet. Ks. Melander 2015, s. 153–155. Samaa lähtökohtaa voidaan nähdäkseni soveltaa myös hallinnollisia seuraamusmaksuja koskeviin tilanteisiin.

⁴⁸ PeVL 39/2017 vp, s. 3–4.

⁴⁹ PeVL 9/2018 vp, s. 4.

⁵⁰ Esim. PeVL 9/2018 vp, s. 3, PeVL 49/2017 vp, s. 5, PeVL 2/2017 vp, s. 5, PeVL 15/2016 vp, s. 5 ja PeVL 32/2005 vp, s. 5.

⁵¹ PeVL 32/2005 vp, s. 3/II.

valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa on kiinnitettävä erityistä huomiota myös rikosprosessuaalista oikeusturvaa koskeviin perustuslaillisiin vaatimuksiin.⁵² Tässä suhteessa syyttömysolettaman kannalta ongelmallisena on pidetty käännetyn todistustaakan kaltaisen vastuun laaja-alaista asettamista seuraamusmaksun kohteelle. Merkitystä on annettu myös sille, että siirtymä rikosoikeudellisesta järjestelmästä hallinnolliseen sanktiojärjestelmään jo sinänsä voi merkitä oikeusturvan tason heikentymistä. Syyttömysolettaman kannalta on myös huomattava, että valtiosääntöisesti ja hyvän hallinnon kannalta hyväksyttävänä ei ole pidetty sellaista vastuuoletta- maan perustuvaa sanktiosääntelyä, jossa viranomaisen ei seuraamuksen määräämistä koske- vassa päätöksenteossaan hyödynnä kaikkea hallussaan olevaa tietoa tekijän syyllisyydestä tai syyttömyydestä.⁵³

2.6. Sääntelyn kohde

Edellä todetun mukaisesti hallinnollinen seuraamusmaksu voidaan kohdentaa joko luonnolliselle henkilölle tai oikeushenkilölle. On sen sijaan huomattava, että voimassa olevan oikeuden mu- kaan hallinnollista seuraamusmaksua ei eduskunnan perustuslakivaliokunnan viimeaikaisen käy- tännön mukaan voida määrätä viranomaiselle. Oikeusjärjestyksessä julkishallintoon on kohdis- tettu muita erityisvaatimuksia. Viranomaisia sitoo hallinnon lainalaisuusperiaate ja viranomais- ten on noudatettava hallinnon yleislakeja. Virkamiehen asemaan taas kuuluu virkavastuu, joka voi toteutua rikosoikeudellisena virkavastuuna, kurinpidollisena virkavastuuna sekä vahingon- korvausvastuuna. Lisäksi viranomaisille määrättävää hallinnollista seuraamusmaksua on pidetty ongelmallisena perusoikeusjärjestelmän kokonaisuuden kannalta.⁵⁴ Koska kysymys on siitä, että Suomen oikeusjärjestys ei tunne viranomaisille määrättävää hallinnollista seuraamusmaksua, asian merkitystä on syytä korostaa.⁵⁵

On tosin huomattava, että julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain (1397/2016) 158 tai 159 §:ssä tarkoitettu seuraamusmaksu määrätään hankintayksikölle, joka lain 5 §:n mukaan on vi- ranomainen tai sellaiseksi katsottava. Hankintalaki on säädetty eduskunnan perustuslakivaliokunnan myö- tävaikutuksella, mutta seuraamusmaksusääntely ei ollut tästä näkökulmasta valiokunnan arvioinnin koh- teena.⁵⁶ Valiokunnan seuraamussääntelyn kohdistumista viranomaisiin koskeva kanta on omaksuttu vasta myöhemmin.

⁵² PeVL 9/2018 vp, s. 6.

⁵³ PeVL 9/2018 vp, s. 7.

⁵⁴ PeVL 14/2018 vp, s. 20–21.

⁵⁵ Ks. myös PeVL 37/2021 vp, 40 kohta.

⁵⁶ PeVL 49/2016 vp.

2.7. Seuraamusmaksun määräämistoimivalta ja määräämistä koskeva menettely

Eduskunnan perustuslakivaliokunnan käytännössä on pidetty keskeisenä, että hallinnollisen seuraamusmaksun määräämistä koskeva menettely on hallintoasian käsittelyä ja että siinä noudatetaan hallintolakia. Hallintolain 31 §:n mukaan viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesti selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot sekä selvitykset (viranomaisen selvittämisvelvollisuus). Eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausuntoikäytännön mukaan mainittu hallintolain säännös lähtökohtaisesti merkitsee, että hallinnollisten seuraamusmaksujen määrääminen ei ole käännettyyn todistustaakkaan perustuvaa.⁵⁷ Seuraamusmaksun määräämistä koskeva sääntely on myös muotoiltava tavalla, joka ei merkitse päätöksenteon järjestämistä tavalla, jossa viranomainen ei hyödynnä sanktion määräämisessä kaikkea hallussaan olevaa syyllisyyttä tai syyttömyyttä tukevaa aineistoa.⁵⁸

Yleisemminkin on katsottu, että hallintolaki muodostaa lähtökohtaisesti ennakkollisen oikeusturvan toteutumisen kannalta riittävän perustan myös hallinnollisia seuraamusmaksuja määrättäessä.⁵⁹ Toisaalta edellä todetun mukaisesti seuraamusmaksun määräämistä koskevan menettelyn valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa on kiinnitettävä huomiota myös rikosprosessuaalista oikeusturvaa koskeviin perustuslaillisiin vaatimuksiin.⁶⁰ Tämä ilmentää oikeusturvaan liittyvien vaatimusten korostunutta merkitystä ja laaja-alaisen huomioon ottamisen merkitystä hallinnollisia seuraamusmaksuja koskevan menettelyn suhteen. Lisäksi on vielä huomattava, että perustuslain 21 §:ssä tarkoitettujen oikeusturvan ja asianmukaisen menettelyn takeiden on katsottu entisestään korostuvan sen mukaan, mitä ankarammasta seuraamuksesta on kysymys.⁶¹ Toisaalta on myös katsottu, että massaluonteisissakaan hallinnollisten seuraamusmaksujen määräämistä koskevassa menettelyssä ei saa vaarantaa hyvän hallinnon vaatimuksia tai oikeusturvaa.⁶²

Hallinnollinen seuraamusmaksu voidaan määrätä joko hallintoviranomaisen päätöksellä tai tuomioistuimen toimesta. On katsottu, että toimivalta maksuseuraamusten määräämiseksi on yleensä perusteltua osoittaa sellaiselle lainsäädännön noudattamisen valvontaa suorittavalle viranomaiselle, jolla on parhaat edellytykset ja asiantuntemus arvioida määräämisen perusteena olevia seikkoja.⁶³ Näkemystä voidaan perustella erityisesti seuraamusmaksun ”syyksilukemiseen” ja mittaamiseen liittyvällä päätöksenteolla, jotka molemmat edellyttävät asiantuntemusta

⁵⁷ PeVL 32/2005 vp, s. 3/II ja PeVL 9/2018 vp, s. 6.

⁵⁸ PeVL 9/2018 vp, s. 7.

⁵⁹ Rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia koskevan sääntelyn kehittäminen. Työryhmän mietintö. Oikeusministeriön julkaisuja, Mietintöjä ja lausuntoja 52/2018, s. 43.

⁶⁰ PeVL 9/2018 vp, s. 6.

⁶¹ PeVL 14/2018 vp, s. 19.

⁶² Rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia koskevan sääntelyn kehittäminen. Työryhmän mietintö. Oikeusministeriön julkaisuja, Mietintöjä ja lausuntoja 52/2018, s. 43, jossa tältä osin viitataan lausuntoon PeVL 32/2005 vp.

⁶³ Rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia koskevan sääntelyn kehittäminen. Työryhmän mietintö. Oikeusministeriön julkaisuja, Mietintöjä ja lausuntoja 52/2018, s. 37.

seuraamusmaksun määräämisen perusteena olevista seikoista ja siitä aineellisesta alasta, jota seuraamusmaksun määräämistä koskeva lainsäädäntö koskee. Ensisijaisesti hallinnollisten seuraamusmaksujen määräämistoimivalta tulisi näin osoittaa hallinnollisen seuraamusmaksun määräämisen perusteena olevan aineellisen lainsäädännön noudattamisen valvontaa suorittavalle viranomaiselle. Joissakin tapauksissa seuraamustoimivalta on osoitettu tuomioistuimelle, mutta tätä ei muutoksenhaun yksiasteisuuden vuoksi ole seuraamusmaksuja koskevissa sääntelyperiaatteissa pidetty yleensä perusteltuna.⁶⁴

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään pitänyt perustuslain 21 §:n vastaisena sellaista hallinnollisen seuraamusmaksun määräämismenettelyä, jossa euromäärältään huomattavan seuraamusmaksun määrääminen olisi ollut yhden virkamiehen tehtävänä. Valiokunta on katsonut, että tällaisessa tilanteessa oikeusturvaan liittyvät näkökohdat korostuvat ja että ne tulevat paremmin otetuiksi huomioon, jos seuraamusmaksun määräämisestä päättäminen säädetään monijäsenisen elimen toimivaltaan kuuluvaksi. Tällaisen muutoksen tekemistä on pidetty esityksen lainsäätämisyjärjestykseen vaikuttavana edellytyksenä.⁶⁵ Seuraamuksen määräämistä koskevaa toimivaltaa käyttävän monijäsenisen toimielimen kokoonpanon tulee käydä ilmi asiaa koskevasta lainsäädännöstä, minkä lisäksi sääntelyn tulee sisältää säännökset toimielimen päätösvaltaisuudesta.⁶⁶ Monijäsenisen toimielimen tulee myös tehdä seuraamuksen määräämistä koskeva päätös esittelystä.⁶⁷

Ei ole kuitenkaan aivan selvää, mikä on sellainen euromäärältään huomattava hallinnollinen seuraamusmaksu, jonka määrääminen on osoitettava monijäsenisen toimielimen tehtäväksi. Ottaen huomioon, että eduskunnan perustuslakivaliokunta on edellä todetun mukaisesti pitänyt luonnolliselle henkilölle määrättävää enimmäismäärältään 10 000 euron suuruista ja oikeushenkilölle määrättävää enimmäismäärältään 40 000 euron suuruista seuraamusmaksua suhteellisen suurina, voitaneen katsoa, että mainittujen enimmäismäärien kaltaisia tai ne ylittävät seuraamusmaksut voisi olla perusteltua osoittaa monijäsenisen toimielimen tehtäväksi. Toisaalta voimassa olevaan oikeuteen sisältyy tiettyjä hallinnollisia seuraamusmaksuja, jotka ovat euromäärältään huomattavia ja joiden määräämistä ei ole osoitettu monijäsenisen toimielimen tehtäväksi. Tällaisia ovat esimerkiksi yhteisen kalastuspolitiikan seuraamusjärjestelmästä ja valvonnasta annetun lain mukainen rikkomus- ja seuraamusmaksu, työsopimuslain mukainen seuraamusmaksu sekä jätelain mukainen laiminlyöntimaksu.⁶⁸ Näiden seuraamusmaksujen enimmäismäärä vaihtelee 30 000 euron ja 500 000 euron välillä.⁶⁹ Mainitut seuraamusmaksut on kuitenkin säädetty

⁶⁴ Rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia koskevan sääntelyn kehittäminen. Työryhmän mietintö. Oikeusministeriön julkaisuja, Mietintöjä ja lausuntoja 52/2018, s. 37.

⁶⁵ PeVL 14/2018 vp, s. 19–20 ja PeVL 24/2018 vp, s. 2–3.

⁶⁶ PeVL 24/2018 vp, s. 4.

⁶⁷ PeVL 14/2018 vp, s. 19 ja PeVL 24/2018 vp, s. 3.

⁶⁸ Ks. PeVL 28/2014 vp, PeVL 9/2012 vp ja PeVL 58/2010 vp.

⁶⁹ Ks. myös HE 177/2020 vp, s. 110 ja HE 220/2021 vp, s. 206.

ennen eduskunnan perustuslakivaliokunnan päätöksenteon kollegiaalisuudesta omaksumaa kantaa.

Eduskunnan perustuslakivaliokunnan vakiintuneen lausuntokäytännön mukaan hallinnollisen seuraamusmaksun määräämiseen sisältyy merkittävää julkisen vallan käyttöä, minkä vuoksi laissa on täsmällisesti ja selkeästi säädettävä maksuvelvollisuuden ja maksun suuruuden perusteista sekä maksuvelvollisen oikeusturvasta samoin kuin lain täytäntöönpanon perusteista.⁷⁰ Edellä sanotusta seuraa, että seuraamusmaksun määräävä viranomaisen tulee ilmetä selkeästi seuraamusmaksua koskevasta sääntelystä.

Joissain tapauksissa seuraamusmaksun määrääminen on säädetty tuomioistuimen tehtäväksi, joskin edellä todetun mukaisesti seuraamustoimivallan osoittamista tuomioistuimille ei muutoksenhaun yksiasteisuuden vuoksi ole yleensä pidettävä perusteltuna.⁷¹ Esimerkiksi kuluttajaviranomaisten tietyistä toimivaltuuksista annetun lain (566/2020) 3 luvussa tarkoitetun seuraamusmaksun määrää markkinaoikeus kuluttaja-asiamiehen esityksestä. Järjestely, jossa seuraamusmaksun määrää tuomioistuin valvontaviranomaisen esityksestä, lähtökohtaisesti täyttää perustuslain 21 §:ssä tarkoitetut oikeusturvaa koskevat edellytykset, koska seuraamusmaksun määrääminen on osoitettu riippumattoman tuomioistuimen tehtäväksi.

Lisäksi on huomattava, että hallinnollisen seuraamusmaksun määrääminen on osoitettava tuomioistuimessa asiaksi, jonka käsittelyssä noudatetaan hallintoprosessuaalista järjestystä. Hallinnollisen maksuseuraamuksen määräämistä pidetään vakiintuneesti hallintoasiana, joka käsittelyssä noudatetaan hallintolakia silloin kuin asiaa käsitellään viranomaisessa. Jos taas asiaa käsitellään tuomioistuimessa, hallinnollisen maksuseuraamuksen luonteesta hallintoasiana ja siitä, että kysymys on merkittävästä julkisen vallan käytöstä, seuraa, että tuomioistuimessa on tällöin noudatettava oikeudenkäynnistä hallintoasioissa koskevaa lakia (808/2019). Eduskunnan perustuslakivaliokunta onkin pitänyt seuraamusmaksuasian käsittelyä hallintoprosessuaalisessa järjestyksessä edellytyksenä seuraamusmaksua koskevan sääntelyn käsittelemiselle tavallisen lain säätämisenjärjestyksessä.⁷²

2.8. Muutoksenhaku

Koska oikeusturvajärjestelyiden voidaan katsoa olevan hallinnollisten seuraamusmaksujen suhteen erityisen korostuneita, hallinnollisen seuraamusmaksun määräämistä koskevasta päätöksestä on voitava hakea muutosta ja tämän tulee käydä selkeästi ilmi asiaa koskevasta

⁷⁰ Esim. PeVL 49/2017 vp, s. 5 ja siinä mainitut lausunnot.

⁷¹ Muutoksenhaun järjestämisestä tällaisissa tilanteissa ks. jakso 2.8.

⁷² PeVL 12/2019 vp, s. 9–11.

lainsäädännöstä.⁷³ Koska hallinnollista seuraamusmaksua koskevat asiat ovat hallintoasioita ja koska ne käsitellään hallintoprosessuaalisessa järjestyksessä, kysymys on lähes poikkeuksetta siitä, että viranomaisen määräämästä hallinnollisesta seuraamusmaksusta voi valittaa hallinto-oikeuteen. Hallinto-oikeuden päätöksestä sen sijaan voi hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen, jos korkein hallinto-oikeus oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 107 §:n mukaisesti ja lain 111 §:ssä tarkoitetulla perusteella myöntää valitusluvan.

Merenkulun ympäristönsuojelulain (1672/2009) 3:1:ssä tarkoitettua öljypäästömaksua voidaan pitää edellä mainitussa suhteessa poikkeuksellisen hallinnollisena seuraamusmaksuna, koska sen määrää Rajavartiolaitos, mutta muutoksenhakuasteeksi on lain 3:10:ssä osoitettu Helsingin käräjäoikeus. Muutoksenhaun ohjaaminen hallintoviranomaisen päätöksestä käräjäoikeuteen on poikkeuksellinen järjestely, mutta poikkeamista pidettiin öljypäästömaksun suhteen perusteltuna muun ohessa siksi, että Helsingin käräjäoikeudessa on merioikeudellista asiantuntemusta. Eduskunnan perustuslakivaliokunta ei nähnyt järjestelyssä oikeusturvaan liittyviä ongelmia, koska asian käsittelystä on soveltuvien osin voimassa, mitä oikeudenkäynnistä rikosasiassa säädetään (nyk. merenkulun ympäristönsuojelulain 3:12.1).⁷⁴ Järjestelyä voidaan kuitenkin pitää poikkeuksellisenä eikä sillä ole vaikutusta siihen yleiseen lähtökohtaan, jonka mukaan hallinnollisen seuraamusmaksun määräämisessä on kysymys hallintoasiasta ja niitä tulee tuomioistuimissa käsitellä hallintoprosessuaalisessa järjestyksessä.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on lausunnossaan 49/2016 vp katsonut, että jos kysymys on määrältään muusta kuin vähäisestä hallinnollisesta seuraamusmaksusta, jota käsitellään ensimmäisenä päätöksentekoaasteena markkinaoikeudessa, valituslupasääntelyn ei tule koskea seuraamusmaksun määräämistä koskevaa valitusta. Asian arvioinnissa vaikutti myös se, että käsiteltävänä olleen seuraamusmaksun määräämistilanteita ei pidetty oikeudellisesti erityisen yksinkertaisina.⁷⁵ Vastaavasti on katsottu perustuslakivaliokunnan lausunnossa 12/2019 vp, jossa muutoksenhaun järjestämisen korkeimpaan hallinto-oikeuteen ilman valituslupaa katsottiin olevan edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.⁷⁶

3. Rangaistavaksi säätämisen oikeudelliset reunaehdot

3.1. Aluksi

Tietyn teon rangaistavaksi säätämistä tulee tarkastella niin sanottujen kriminalisointiperiaatteiden asettamien vaatimusten näkökulmasta. Nykyisin vastaavat vaatimukset voidaan johtaa eduskunnan perustuslakivaliokunnan rikosoikeudellisen lainsäädännön hyväksyttävyyden arviointiin

⁷³ Rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia koskevan sääntelyn kehittäminen. Työryhmän mietintö. Oikeusministeriön julkaisuja, Mietintöjä ja lausuntoja 52/2018, s. 44.

⁷⁴ PeVL 32/2005 vp, s. 4–5.

⁷⁵ PeVL 49/2016 vp, s. 4.

⁷⁶ PeVL 12/2019 vp, s. 11.

suhteuttamista perusoikeuksien rajoitusedellytyksistä.⁷⁷ Seuraavassa näitä rikosoikeudellisen lainsäädännön säätämiseen liittyviä oikeudellisten reunaehtojen asettamia vaatimuksia käsitellään tiivistetysti.

3.2. Rikosoikeudellinen laillisuusperiaate

Rikosoikeudellisesta laillisuusperiaatteesta säädetään perustuslain 8 §:ssä. Säännöksen mukaan Ketään ei saa pitää syyllisenä rikokseen eikä tuomita rangaistukseen sellaisen teon perusteella, jota ei tekohetkellä ole laissa säädetty rangaistavaksi. Rikoksesta ei saa tuomita ankarampaa rangaistusta kuin tekohetkellä on laissa säädetty. Rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen ydinsisällön mukaan rikoksen tunnusmerkistö on ilmaistava riittävällä täsmällisyydellä siten, että säännöksen sanamuodon perusteella on ennakoitavissa, onko jokin toiminta tai laiminlyönti rangaistavaa. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ja EU-tuomioistuimen käytännössä laillisuusperiaatteelle on annettu käytännössä vastaava ydinsisältö, jossa on korostettu rikossääntelyn ennakoitavuutta eli sitä, että säännöksen sanamuodon perusteella voidaan ennakoida, mikä on rangaistavaa.⁷⁸

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

Toinen rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen sisältämä keskeinen lainsäätäjään kohdistuva vaatimus on epätäsmällisyyskielto. Epätäsmällisyyskielto, joka käy ilmi edellä mainitusta rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen ydinsisällöstä, lähtökohtaisesti merkitsee, että kenen tahansa on saatava rikossäännöksen sanamuotoon perehtymällä selville, mikä on rangaistavaa ja kuinka ankarasti. Tältä osin eduskunnan perustuslakivaliokunta on pitänyt lausuntokäytännössään ongelmallisina rikossäännöksiin sisältyviä avoimia tekotapoja tai tekotapatunnusmerkkejä.⁷⁹ Poikkeuksellisesti avoin tekotapatunnusmerkki saattaa olla mahdollinen, jos rikossäännös sisältää muita rangaistavan käyttäytymisen alaa täsmentäviä tunnusmerkkejä, jos avoin tekotapakohta moitittavuudeltaan ja muuten rinnastetaan säännöksessä nimenomaisesti mainittuihin tekotapoihin ja jos sääntelykohde ei esimerkiksi teknisen kehityksen seurauksena mahdollista kaikkien moitittavien tekotapojen tyhjentävää luettelemista rikossäännöksessä.⁸⁰

⁷⁷ PeVL 23/1997 vp, s. 2.

⁷⁸ Esim. PeVL 12/2021 vp, 57 kohta, PeVL 20/2018 vp, s. 2, PeVL 10/2016 vp ja PeVL 56/2014 vp, s. 2/II sekä niissä viitatus lausunnot.

⁷⁹ Esim. PeVL 48/2002 vp, s. 3/II, PeVL 16/2013 vp, s. 4/I, PeVL 6/2014 vp, s. 4/I ja PeVL 12/2021 vp, 58 kohta.

⁸⁰ PeVL 16/2013 vp, s. 3–4.

Rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen kannalta erityisen ongelmallisia ovat niin sanotut avoimet rangaistussäännökset eli blankorangaistussäännökset. Selvää sinänsä on, että tietty säädös ei voi sisältää sellaista rangaistussäännöstä, jossa säädöksen ja mahdollisesti myös sen nojalla annetun alemmanasteisen sääntelyn rikkomisen säädetään yleisesti rangaistavaksi. Eduskunnan perustuslakivaliokunnan käytännössä blankorangaistussääntelyä ei kuitenkaan ole pidetty perustuslain kieltämänä lainsäädäntötekniikkana mutta laillisuusperiaatteeseen liittyvistä syistä siihen on kuitenkin suhtauduttava torjuvasti.⁸¹ Valiokunnan käytännössä on asetettu blankorangaistus-tekniikan käyttämiseksi edellytyksiä, joiden on täyttyvä, jotta lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.⁸² Blankorangaistussääntelyn suhteen on edellytetty, että blankosäännösten edellyttämät valtuutusketjut ovat täsmällisiä, rangaistavuuden edellytykset ilmaisevat aineelliset säännökset on kirjoitettu rikossäännöksiltä vaaditulla tarkkuudella ja nämä säännökset käsittävistä normistosta käy ilmi myös niiden rikkomisen rangaistavuus sekä kriminalisoinnin sisältävässä säännöksessä on jonkinlainen asiallinen luonnehdinta kriminalisoitavaksi tarkoitettu teosta.⁸³ Edellä todetun mukaisesti mainitut vaatimukset koskevat myös hallinnollisia seuraamusmaksuja koskevaa sääntelyä.⁸⁴

3.3. Rikosoikeudellisen sääntelyn hyväksyttävyyys

Rikosoikeudellisen sääntelyn on eduskunnan perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan perustuttava painavaan yhteiskunnalliseen tarpeeseen ja perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävään perusteeseen.⁸⁵ Käytännössä kysymys on siitä, että rikosoikeudellisella sääntelyllä on suojattava täsmällisesti määriteltyä oikeushyvää, jotta rikosoikeudellisen lainsäädäntö olisi hyväksyttävää. Usein kysymys on rikosoikeudellisen lainsäädännön taustalla olevasta tietyn perustuslaissa tarkoitetun perusoikeuden suojaamiseen palautuvasta perusteesta.

Eduskunnan perustuslakivaliokunnan käytännössä on katsottu, että esimerkiksi uhrin suojeleminen⁸⁶, tiettyjen muiden heikommassa asemassa olevien ryhmien suojaaminen⁸⁷ sekä eri oikeushyviin liittyvät turvallisuusnäkökohtien kohentaminen⁸⁸ ovat muodostaneet hyväksyttäviä perusteita kriminalisoinneille.⁸⁹ Rikosoikeudellisen sääntelyn hyväksyttävyyteen liittyvät näkökohdat ovat

⁸¹ Esim. PeVL 15/1996 vp, s. 2/II, PeVL 20/1997 vp, s. 3/II, PeVL 31/2002 vp, s. 3, PeVL 10/2016 vp, s. 8 ja PeVL 12/2021 vp, 58 kohta.

⁸² Edellytykset muotoiltiin alun perin PeVM:ssä 25/1994 vp, s. 8/I. Ks. myös LaVL 5/1994 vp, s. 4–5. Edellytysten noudattaminen asetettiin edellytykseksi lakiehdotuksen säätämiseksi tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä PeVL:ssä 10/2016 vp, s. 8–9. On huomattava, että PeVL:ssä 10/2016 vp edellytykset koskivat edellä mainitussa suhteessa sekä rikosoikeudellista että hallinnollisia seuraamusmaksuja koskevaa sääntelyä.

⁸³ Esim. PeVM 25/1994 vp, s. 8/I, PeVL 10/2016 vp, s. 8 ja PeVL 12/2021 vp, 58 kohta.

⁸⁴ PeVL 10/2016 vp, s. 8.

⁸⁵ PeVL 23/1997 vp, s. 2/II.

⁸⁶ PeVL 6/2014 vp, s. 2.

⁸⁷ PeVL 17/2006 vp, s. 3/I.

⁸⁸ PeVL 20/2002 vp ja PeVL 26/2014 vp, s. 2.

⁸⁹ PeVL 9/2016 vp, s. 4 ja PeVL 48/2017 vp, s. 7–8.

kuitenkin ajankohtaistuneet eduskunnan perustuslakivaliokunnan käytännössä verraten harvoin. Valiokunta on kuitenkin todennut, että fiskaaliset tavoitteet eivät ole hyväksyttäviä perusteita seuraamussääntelylle.⁹⁰ Lisäksi valiokunta on toiselle kuuluvan henkilötodistuksen väärinkäyttöä koskevan kriminalisointiehdotuksen suhteen katsonut, että alkoholin myyjien aseman muodostuminen epäoikeudenmukaiseksi ilman kriminalisointia ja tekijän itsensä suojaaminen rangaistuksen uhalla eivät muodostaneet sellaista painavaa yhteiskunnallista tarvetta, joka olisi asianmukaisesti perustellut rangaistavaksi säätämistä.⁹¹

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

3.4. Rikosoikeuden viimesijaisuus ja oikeasuhtaisuus

Rikosoikeutta on perinteisesti pidetty viimesijaisena keinona puuttua ei-toivottavaan käyttäytymiseen. Kysymys on ennen muuta sanktiojärjestelmien oikeasuhtaisuudesta ja johdonmukaisuudesta. Edellä todetun mukaisesti eduskunnan perustuslakivaliokunta on edellyttänyt, että rangaistusseuraamuksen ankaruuden on oltava oikeassa suhteessa teon moitittavuuteen ja että rangaistusjärjestelmän tulee kokonaisuudessaan täyttää suhteellisuuden vaatimukset.⁹² Oikeasuhtaisuus edellyttää sen arviointia, onko kriminalisointi välttämätön oikeushyvän suojaamiseksi. Lisäksi oikeasuhtaisuus edellyttää kriminalisoitavan teon rangaistusarvon määrittämistä. Laajemmin oikeasuhtaisuus edellyttää käytössä olevien seuraamusten muodostaman kokonaisuuden olevan johdonmukainen ja oikeasuhtainen.

4. Hallinnollisen seuraamusmaksun ja rangaistavaksi säätämisen välinen suhde

Lainvalmistelukäytännöstä löytyy melko niukasti kannanottoja siihen, millä edellytyksillä ja perusteilla valinta hallinnollisten seuraamusmaksujen ja rikosoikeudellisen sääntelyn välillä on tehtävä. Lähtökohdaksi voidaan kuitenkin asettaa, että rikosoikeudellisen järjestelmän käyttö on viimesijaista. Rikosoikeudellisen järjestelmän käyttäminen ja tietyn teon rangaistavaksi säätäminen ilmentävät suurempaa paheksuntaa moitittavaa tekoa kohtaan, minkä vuoksi yleisenä painopisteenä on syytä pitää moitittavimman käyttäytymisen rikosoikeudellista sanktiointia ja sitä, että rikoslakia ei rasi­ tettaisi moitittavuudeltaan vähäisillä teoilla.

⁹⁰ PeVL 61/2014 vp, s. 3 ja PeVL 9/2016 vp, s. 4.

⁹¹ PeVL 48/2017 vp, s. 8.

⁹² Esim. PeVL 23/1997 vp, s. 2/II, PeVL 16/2013 vp, s. 2/I, PeVL 56/2014 vp, s. 2–3 ja PeVL 9/2016 vp, s. 2.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on todennut, että rikosoikeudellinen rangaistus ilmentää lähtökohtaisesti suurempaa moitittavuutta kuin neutraali hallinnollinen seuraamus. Vähemmän haitallisiin ja moitittaviin tekoihin, joihin seuraamuksen liittäminen niiden haitallisuus huomioon ottaen on kuitenkin perusteltua, on tämän vuoksi tarkoituksenmukaista liittää hallinnollisia maksuseuraamuksia. Valiokunnan mukaan tällaiset seuraamukset voivat toimia yleisestävasti niiden tehon perustuessa muun muassa valvontaan ja kiinnijäämisriskin suuruuteen sekä seuraamuksen nopeaan määräämiseen. Näihin yleisiin näkökohtiin liittyen eduskunnan perustuslakivaliokunta on lisäksi katsonut, että rikosoikeudellista järjestelmää ei mukaan tule rasittaa sisällyttämällä sen piiriin kaikkein lievimpiä yhteiskunnalle vain vähän haittaa aiheuttavia tekoja.⁹³ Myös eduskunnan lakivaliokunta on korostanut edellä mainittuja lähtökohtia ja katsonut, että tämänkaltaisen seuraamusjärjestelmän muutoksen taustalla on myös menettelyn keventämiseen liittyviä tarkoituksenmukaisuusnäkökohtia ja että seuraamusjärjestelmän tehokkuuteen liittyvillä näkökohdilla on myös sääntelyn tavoitteisiin liittyviä positiivisia vaikutuksia.⁹⁴

Lähtökohdaksi siis on lainsäädäntökäytännössä asetettu, että rikosoikeudellisen järjestelmän keinoin toteutettu rangaistavaksi säätäminen on viimesijaista ja sen tulee kohdistuva moitittavimpina pidettyihin tekoihin. Hallinnolliset seuraamusmaksut voivat sen sijaan kohdistua myös vähemmän moitittaviin tekoihin. On toisaalta kuitenkin huomattava, että myös hallinnollisilla seuraamusmaksuilla sanktioitavien tekojen tulee olla moitittavia ja että sanktiointia koskevien yleisten edellytysten on myös täysimääräisesti täytyttävä.

Olennaista on myös, että sanktiointia ei toteuteta päällekkäisesti. Viime kädessä kaksoisrangaistavuuden kiellon ulottuvuus ratkaistaan lainsäädännön soveltamiskäytännössä, mutta jo lainsäädäntövaiheessa on pyrittävä siihen, että sanktiojärjestelmien päällekkäisyydestä ei synny ongelmia ja että kaksoisrangaistavuuden kiellon toteutumisesta pyritään huolehtimaan jo lainsäädäntövaiheessa. Tämä käytännössä edellyttää, että hallinnollisten seuraamusmaksujen käyttöalaa laajennettaessa samalla kumotaan vastaavia tekoja koskevat mahdolliset rikosoikeudelliset rangaistussäännökset.⁹⁵

Hallinnollisia seuraamusmaksuja koskeva sääntelyä perustuu usein Suomea velvoittavaan EU-oikeuteen. Tällöin kansallinen liikkumavara hallinnollisista seuraamusmaksuista säätämisessä on rajallinen eikä edellä mainittu tavoite rikosoikeudellisen sääntelyn ja hallinnollisten seuraamusmaksujen välisestä suhteesta välttämättä toteudu. EU-sääntelyyn perustuvat hallinnolliset seuraamusmaksut voivat myös olla euromäärältään huomattavia. Edellä mainitut ennen muuta eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännöstä ilmenevät seuraamusääntelyn valtiosääntöiset perusteet huomioon ottaen on kuitenkin syytä korostaa, että ainakin kansalliseen

⁹³ PeVL 9/2018 vp, s. 4.

⁹⁴ LaVL 9/2018 vp, s. 3.

⁹⁵ LaVL 9/2018 vp, s. 3.

harkintaan perustuviin euromäärältään huomattaviin seuraamusmaksuihin on syytä suhtautua torjuvasti.

Sanktioitu käyttäytyminen saattaa usein liittyä sekä oikeushenkilöiden toiminnassa ilmeneviin että luonnollisten henkilöiden tekemiin tekoihin. Rikoslain 9 luvussa tarkoitettu oikeushenkilön rangaistusvastuu koskee luvun 1 §:n 1 momentin mukaan vain rikoslaissa rangaistavaksi säädettyjä tekoja, jos oikeushenkilön rangaistusvastuu on tietyn rikoslaissa rangaistavaksi säädetyn teon seuraamukseksi säädetty. Oikeushenkilön rangaistusvastuu ei näin voi kohdistua rikoslain ulkopuoliseen kriminalisointiin.⁹⁶ Näin esimerkiksi tieliikennelain, luotsauslain tai ajoneuvolain sisältämiä rikosoikeudellisia säännöksiä ei ole mahdollista tehostaa yhteisösakon uhalla. Tämä merkitsee sitä, että jos tiettyä ei-toivottavaa ja moitittavuudeltaan sanktioinnin arvoista käyttäytymistä tyypillisesti esiintyy oikeushenkilömuotoisen toiminnan yhteydessä, valittavana on joko rikoslakiin sisällytettävä kriminalisointi ja oikeushenkilön rangaistusvastuun kytkeminen siihen tai asianomaista alaa koskevaan erityislakiin sisällytettävä hallinnollista seuraamusmaksua koskeva sääntely. Niissä tilanteissa, joissa sanktioitava teko ei moitittavuudeltaan yllä tasolle, joka edellyttää rikosoikeudellista rangaistavaksi säätämistä, hallinnollinen seuraamusmaksu on tarkoituksenmukainen vaihtoehto.

Yleisenä näkökohtana on vielä huomattava, että hallinnollisten seuraamusten suhteen hallinnollista seuraamusmaksua on pidetty viimesijaisena hallinnollisena seuraamuksena. On katsottu, että hallinnollisten sanktioiden käyttöönottoa harkittaessa on aina arvioitava, ovatko valvonta-toiminnalla tavoitellut päämäärät saavutettavissa lievemmin keinoin tai muilla hallinnollisilla seuraamuksilla. Hallinnollisen seuraamusmaksun käyttöä puoltavana on nähty etenkin se, että hallinnollisen ohjauksen keinojen tai rikkomuksen johdosta määrättäviä muita hallinnollisia seuraamuksia ei voida pitää riittävinä tai tarkoituksenmukaisina, mutta rikkomusten laatu ei ehdottomasti edellytä rikosoikeudellisen järjestelmän käyttöä.⁹⁷

Hallinnollisten seuraamusten käyttöä voidaan puoltaa vähäisten rikkomusten suhteen myös sillä, että laissa säädettyjen veloitteiden rikkomisen on suhteellisen yksinkertaisesti toteennäytettävissä.⁹⁸ Jos sen sijaan sääntely-ympäristö on monimutkaista ja epäilyyn subjektiiviseen syyllisyyteen liittyvien näkökohtien sekä muihin epäiltyyn tekoon liittyvien olennaisten seikkojen selvittäminen edellyttää tyypillisesti muuta kuin kirjallista selvittämistä, rikosoikeudellinen rangaistavaksi säätäminen on perusteltua, koska edellä mainitut seikat soveltuvat paremmin rikosprosessuaalisessa järjestyksessä selvitettäviksi.

⁹⁶ HE 95/1993 vp, s. 28/II.

⁹⁷ Rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia koskevan sääntelyn kehittäminen. Työryhmän mietintö. Oikeusministeriön julkaisuja, Mietintöjä ja lausuntoja 52/2018, s. 24–25.

⁹⁸ Rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia koskevan sääntelyn kehittäminen. Työryhmän mietintö. Oikeusministeriön julkaisuja, Mietintöjä ja lausuntoja 52/2018, s. 25.

5. Ajoneuvo- ja liikennepalveluhankintojen ympäristö- ja energiatehokkuusvaatimuksista annettu laki

5.1. Lain säätäminen sekä sen tausta ja tavoitteet

Ajoneuvo- ja liikennepalveluhankintojen ympäristö- ja energiatehokkuusvaatimuksista annettu laki (jäljempänä puhtaita ajoneuvohankintoja koskeva laki, 740/2021) on säädetty vuonna 2021 ja laki on tullut voimaan 2.8.2021.⁹⁹ Lailla on pantu täytäntöön Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2019/1161 puhtaiden ja energiatehokkaiden tieliikenteen moottoriajoneuvojen edistämisestä annetun direktiivin 2009/33/EY muuttamisesta (jäljempänä direktiivi tai puhtaita ajoneuvohankintoja koskeva direktiivi). Direktiivin tarkoituksena on sen 1 artiklan mukaan edistää ja piristää puhtaiden ja energiatehokkaiden ajoneuvojen markkinoita ja parantaa liikennealan myönteistä vaikutusta unionin ympäristö-, ilmasto- ja energiapolitiikkaan. Direktiivin sekä puhtaita ajoneuvohankintoja koskevan lain tavoitteet liittyvät näin ennen muuta unionin ympäristö- ja ilmastopoliittisten tavoitteiden toteuttamiseen sekä konkreettisemmin liikenteen päästövähennysten edistämiseen.¹⁰⁰ Konkreettisena direktiivin ja sen kansallisen täytäntöönpanolain tavoitteena on edistää liikenteen päästövähennysten saavuttamista kasvattamalla puhtaiden ajoneuvojen osuutta julkisissa hankinnoissa.¹⁰¹

Puhtaita ajoneuvohankintoja koskeva laki asettaa velvoitteita nimenomaan julkisia hankintoja tekeville hankintayksiköille. Sääntelyllä on näin nimenomainen kytkös julkisia hankintoja koskevaan lainsäädäntöön, ennen muuta julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annettuun lakiin (jäljempänä hankintalaki, 1397/2016) mutta myös muuhun julkisia hankintoja koskevaan kansalliseen ja Euroopan unionin lainsäädäntöön.¹⁰²

Direktiivissä ei aseteta nimenomaisia seuraamussääntelyä koskevia velvoitteita. On kuitenkin huomattava, että direktiivin 1 artikla edellyttää jäsenvaltioiden varmistavan, että hankintaviranomaiset ja hankintayksiköt ottavat hankintoja tehdessään huomioon ajoneuvojen elinkaaren aikaiset energia- ja ympäristövaikutukset. Artiklan sisältämää velvoitetta arvioitaessa on lisäksi otettava huomioon Euroopan unionin toiminnasta annetun sopimuksen (SEUT) 288 artikla, jonka mukaan direktiivi velvoittaa jäsenvaltioita saavutettavaan tulokseen nähden, mutta jättää kansallisten viranomaisten arvioitavaksi näiden tavoitteiden saavuttamiseksi valittavat muodon ja keinot.

⁹⁹ HE 70/2021 vp, PeVL 21/2021 vp, YmVL 70/2021 vp ja LiVM 16/2021 vp.

¹⁰⁰ HE 70/2021 vp, s. 3–4.

¹⁰¹ HE 70/2021 vp, s. 6.

¹⁰² Lain soveltamisala määritellään sen 2 §:ssä, jonka 2 momentissa viitataan niihin julkisia hankintoja koskeviin kansallisiin ja Euroopan unionin säädöksiin, jonka mukaisiin liikennepalveluhankintoja taikka ajoneuvo- tai liikennepalveluhankintoja koskeviin sopimuksiin laissa asetettuja velvoitteita sovelletaan.

Puhtaita ajoneuvohankintoja koskevaa lakia valmisteltaessa ehdotettiin lain 19–20 §:ään seuraamusmaksua koskevaa sääntelyä. Tuolloin ehdotetun 19 §:n mukaan liikenne- ja viestintäministeriö olisi voinut määrätä hankintayksikön maksamaan valtiolle hallinnollisen seuraamusmaksun, jos hankintayksikkö ei virheen tai laiminlyönnin vuoksi olisi hankinta-ajanjakson aikana täyttänyt ehdotetun lain mukaisia ympäristöystävällisiä ja energiatehokkaita ajoneuvoja koskevia vähimmäisosuuksia. Ehdotetun lain 20 §:ssä olisi säädetty seuraamusmaksun määräämisestä, enimmäismäärästä ja muun muassa seuraamusmaksun määräämättä jättämisen perusteita. Seuraamusmaksua koskevasta sääntelystä kuitenkin lausuntopalautteen perusteella luovuttiin. Lausuntopalautteessa muun ohessa arvioitiin, että ehdotetun seuraamussääntelyn hyväksyttävyyttä ei ollut riittävästi perusteltu, minkä lisäksi ehdotettuun seuraamussääntelyyn saattoi liittyä valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellisiä kaksoisrangaistavuuden kieltoon liittyviä selvittämättömiä kysymyksiä.¹⁰³

5.2. Kansallinen liikkumavara seuraamussääntelyn suhteen

Direktiivi (EU) 2019/1161 ei edellä todetun mukaisesti sisällä seuraamussääntelyä koskevia velvoitteita. Direktiivin 1 artikla tosin edellyttää, että jäsenvaltiot varmistavat direktiivin tavoitteiden toteuttamisen. SEUT 288 artikla jo itsessään edellyttää jäsenvaltioita varmistamaan direktiivin tavoitteiden toteuttamisen, minkä lisäksi Euroopan unionista annetun sopimuksen 4(3) artiklassa tarkoitettu vilpittömän yhteistyön periaate edellyttää jäsenvaltioita toteuttamaan kaikki sellaiset yleis- ja erityistoimenpiteet, joilla voidaan varmistaa unionin säädöksistä johtuvien velvoitteiden täyttäminen. Vilpittömän yhteistyön periaate toisaalta myös edellyttää, että jäsenvaltiot pidättäytyvät kaikista toimenpiteistä, jotka voisivat vaarantaa unionin tavoitteiden toteuttamisen.

Direktiivin seuraamussääntelyn suhteen mahdollistamaa kansallista liikkumavaraa arvioitaessa on ensinnäkin otettava huomioon, että direktiivi ei sisällä minkäänlaista seuraamuksia koskevaa nimenomaista tai yleistä velvoitetta. EU-oikeudellisissa säädöksissä melko tavallista on asettaa yleinen jäsenvaltioihin kohdistettu seuraamuksia koskeva velvoite, jossa edellytetään jäsenvaltioiden säätävän unionisäädöksessä asetettuja velvoitteita tehostavia seuraamuksia, joiden on oltava tehokkaita, oikeasuhtaisia ja varoittavia. Tällöin jäsenvaltioiden kansallisessa harkinnassa on, ovatko seuraamukset hallinnollisia, rikosoikeudellisia vai luonteeltaan muunlaisia. Jäsenvaltioiden harkintaa tällaisessa tilanteessa kuitenkin rajaa vilpittömän yhteistyön periaatteesta johdettu vastaavuusperiaate eli niin sanottu assimilaatioperiaate, joka edellyttää unionin etujen suojaamista vastaavalla tavalla kuin vastaavia kansallisia etuja.¹⁰⁴ Vastaavuusperiaatteesta seuraa, että vaikka unionisäädös ei sisällä seuraamuksia koskevia velvoitteita, kansallisten

¹⁰³ HE 70/2021 vp, s. 38.

¹⁰⁴ C-66/88, Komissio v. Kreikka, EU:C:1989:339, 24 kohta.

viranomaisten on sanktioitava unionisäädöksessä asetettujen velvoitteiden rikkominen, jos vastaavien kansallisten velvoitteiden rikkominen on sanktioitu. Sanktiointi on lisäksi lähtökohtaisesti toteutettava samalla sanktiojärjestelmällä.¹⁰⁵

Jos taas kansallinen lainsäädäntö ei sisällä vastaavia etuja koskevaa sanktiosäätelyä, vastuuperiaate ei tule sovellettavaksi ja mahdollisesta sanktiosäätelystä päättäminen on toteutettava kansallisista lähtökohdista käsin ja kansalliset asiaan liittyvät oikeudelliset reunaehdot huomioon ottaen. Koska kysymys kuitenkin on myös unionioikeuden täytäntöönpanosta, kansallista sanktiosäätelyä arvioitaessa on otettava huomioon unionisäädöksen tavoitteet sekä se EU 4(3) artiklassa tarkoitetun vilpittömän yhteistyön periaatteen ulottuvuus, jonka mukaan jäsenvaltiot pidättäytyvät kaikista toimenpiteistä, jotka voisivat vaarantaa unionin tavoitteiden toteutumisen. Selvää tällöin on, että mahdollinen sanktiosäätely ei tosiasiaassa saa estää unionisäädöksen tavoitteiden toteutumista eikä sanktiosäätely saa muodostua esimerkiksi EU:ssa turvattujen perusvapauksien kannalta ongelmalliseksi.

Direktiivi (EU) 2019/1161 ei edellä todetun mukaisesti sisällä nimenomaisia direktiivissä asetettujen velvoitteiden tehosteeksi säädettäviä seuraamuksia koskevia velvoitteita. Direktiivi näin lähtökohtaisesti mahdollistaa kansallisen seuraamussäätelyn säätämisen direktiivissä asetettujen velvoitteiden tehostamiseksi kansallisessa täytäntöönpanolainsäädännössä. EU-oikeudellisesti seuraamusten on kuitenkin oltava sellaisia, jotka eivät välittömästi tai välillisesti estä direktiivin tavoitteiden toteutumista tai muodostu EU:ssa turvattujen perusvapauksia rajoittaviksi. Koska direktiivi ei edellytä sanktiosäätelyä, sanktiosäätelyn hyväksyttävyyttä ja sitä koskevia muita edellytyksiä on edellä mainitun lisäksi arvioitava kansallisista lähtökohdista käsin ja sanktiosäätelyyn liittyvät kansalliset oikeudelliset edellytykset huomioon ottaen.

5.3. Sanktiosäätelyn hyväksyttävyys

Direktiivin (EU) 2019/1161 ja puhtaita ajoneuvohankintoja koskevan lain tavoitteet liittyvät edellä esitetyn mukaisesti unionin ympäristö- ja ilmastopoliittisten tavoitteiden toteuttamiseen sekä konkreettisemmin liikenteen päästövähennysten edistämiseen.¹⁰⁶ Konkreettisena direktiivin ja sen kansallisen täytäntöönpanolain tavoitteena on edistää liikenteen päästövähennysten saavuttamista kasvattamalla puhtaiden ajoneuvojen osuutta julkisissa hankinnoissa.¹⁰⁷ Tavoite on näin suoraan kytköksissä perustuslain 20 §:n ympäristöperusoikeuteen.¹⁰⁸ Lisäksi on otettava huomioon, että perustuslain 20 §:n 2 momentin mukaan julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan

¹⁰⁵ Vastuuperiaatteesta laajemmin Melander 2015, s. 372–374.

¹⁰⁶ HE 70/2021 vp, s. 3–4.

¹⁰⁷ HE 70/2021 vp, s. 6.

¹⁰⁸ Ks. myös HE 70/2021 vp, s. 49.

oikeus terveelliseen ympäristöön. Säännös vaikuttaa ensisijaisesti lainsäätäjän ja muiden norminantajien toimintaan.¹⁰⁹

Selvänä nähdäkseni voidaan pitää, että ympäristönsuojeluun liittyvät perustuslain 20 §:ään kiinnittyvät tavoitteet muodostavat sellaisen painavan yhteiskunnallisen tarpeen, jota voidaan pitää hyväksyttävänä perusteena sanktiosäätelylle. Tässä arviossa on lisäksi otettava huomioon ympäristöperusoikeuden merkitys perusoikeussuojan kokonaisuudessa, minkä suhteen eduskunnan perustuslakivaliokunnan viimeaikaisessa käytännössä esimerkiksi omaisuudensuojan ja ympäristöperusoikeuden tasapainottamistarpeen riittämätön huomioon ottaminen on myös voinut muodostua säättämisympäristöön vaikuttavaksi seikaksi.¹¹⁰ Edellä todettu merkitsee ympäristöperusoikeuteen liittyvien tavoitteiden painoarvon kasvamista aiemmasta. Kun etenkin perustuslain 20 §:n 2 momentti kohdistaa vaikutuksensa lainsäätäjän toimintaan, sen voi katsoa puoltavan sanktiosäätelyä liikenteen päästövähennysten toteuttamiseksi.

5.4. Sanktiosäätelyn suhde julkisia hankintoja koskevan sääntelyn sanktiosäätelyyn

Puhtaita ajoneuvohankintoja koskevan lain veloitteet kohdistuvat hankintalain 5 §:ssä ja erityisalojen hankintalain 5 §:ssä tarkoitettuihin hankintayksiköihin sekä liikenteen palveluista annetun lain (320/2017) 181 §:n mukaisiin palvelusopimusasetuksessa tarkoitettuihin tieliikenteen toimivaltaisiin viranomaisiin. Laki koskee julkisia ajoneuvo- ja liikennepalveluhankintoja asettaen niille ympäristö- ja energiatehokkuusvaatimuksia. Kysymys on näin sellaisista hankinnoista, joihin sovelletaan esimerkiksi hankintalain asettamia vaatimuksia. Hankintalain 16 luvussa säädetään kattavasti hankintalainsäädännön vastaista toimintaa koskevista seuraamuksista. Markkinaoikeus voi esimerkiksi hakemuksesta kumota hankintayksikön päätöksen osaksi tai kokonaan, kieltää hankintayksikköä soveltamasta hankinta-asiakirjassa olevaa kohtaa tai muuten noudattamasta virheellistä menettelyä, velvoittaa hankintayksikön korjaamaan virheellisen menettelyn tai määrätä hankintayksikön maksamaan hyvitysmaksua sellaiselle asianosaiselle, jolla olisi ollut todellinen mahdollisuus voittaa tarjouskilpailu virheettömässä menettelyssä. Lisäksi markkinaoikeus voi määrätä hankintalain 156 §:ssä tarkoitetun tehottomuusseuraamuksen. Hankintalain 158 §:ssä säädetään lisäksi seuraamusmaksusta, joka tulee kysymykseen ennen muuta hankintalaissa tarkoitettujen seuraamusten kokonaisuudessa viimesijaisena seuraamuksena. Seuraamusmaksu voidaan hankintalain 158 §:n mukaan määrätä tehostamaan tehottomuusseuraamusta tai korvaamaan tehottomuusseuraamus tilanteissa, joissa sitä ei ole määrätty.¹¹¹ Lisäksi hankintalain 159 §:n mukaan markkinaoikeus voi määrätä hankintayksikölle kilpailu- ja kuluttajaviraston esityksestä seuraamusmaksun EU-kynnysarvot taikka kansalliset tietyissä tilanteissa ylittävissä hankinnoissa.

¹⁰⁹ HE 309/1993 vp, s. 66/II. Ks. myös PeVL 69/2018 vp, s. 3.

¹¹⁰ PeVL 69/2018 vp, s. 5. Ks. myös PeVL 26/2020 vp, s. 2.

¹¹¹ Ks. Saila Eskola – Erkki Ruohoniemi, *Julkiset hankinnat* (Alma Talent, verkkokirjahylly), 15 Hankintojen valvonta ja oikeussuojakeinot → 15.4. Markkinaoikeus → 15.4.4. Markkinaoikeuden määräämät seuraamukset.

Sanktiosäätelyä arvioitaessa on kiinnitettävä huomiota Euroopan ihmisoikeussopimuksen 7. lisäpöytäkirjan 4 artiklasta ilmenevään kaksoisrangaistavuuden kieltoon (ns. *ne bis in idem* -kielto). Artiklan mukaan ketään ei saa saman valtion tuomiovallan nojalla tutkia uudelleen tai rangaista oikeudenkäynnissä rikoksesta, josta hänet on jo lopullisesti vapautettu tai tuomittu syylliseksi kyseisen valtion lakien ja oikeudenkäyntimenettelyjen mukaisesti. EU:n perusoikeuskirjan 50 artikla sisältää vastaavan määräyksen. Kiellon katsotaan sisältyvän myös perustuslain 21 §:n 2 momentissa turvattuihin oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeisiin.¹¹² Kaksoisrangaistavuuden kiello koskee tilanteita, joissa samasta teosta voidaan määrätä sekä rikosoikeudellinen seuraamus että hallinnollinen seuraamusmaksu, mutta myös tilanteita, joissa samasta teosta voitaisiin määrätä useampi rikosoikeudelliseen seuraamukseen rinnastettava hallinnollinen seuraamusmaksu.¹¹³ Puhtaita ajoneuvohankintoja koskevan lain mahdollista sanktiosäätelyä arvioitaessa on näin kiinnitettävä huomiota siihen, olisiko lain sanktiosäätely päällekkäistä hankintalain sanktiosäätelyn kanssa.

Olennaista asian arvioinnin suhteen on kysymys siitä, perustuisiko hankintalain mukaisen seuraamuksen määrääminen samaan asiaan kuin puhtaita ajoneuvohankintoja koskevan lain mahdollinen rikkominen. Kysymys on *ne bis in idem* -kiellon samaa asiaa koskevan eli *idem*-ulottuvuuden arvioinnista. Selvää sinänsä on, että molemmat seuraamukset liittyisivät julkiseen hankintatoimintaan. Seuraamukset voisivat myös liittyä samaan julkiseen hankintaan. Hankintalain 158 tai 159 §:ssä tarkoitetun seuraamusmaksun määräämisen aineelliset edellytykset on kuitenkin rajattu melko tarkasti tiettyihin hankintalaissa tarkemmin säädettyihin tilanteisiin. Hankintalain 158 §:ssä tarkoitettu seuraamusmaksu voi tulla kysymykseen esimerkiksi tehottomuusseuraamuksen tehosteena tai hankintalain 129 §:ssä tarkoitetun odotusajan rikkomistilanteissa. Hankintalain 159 §:ssä tarkoitettu seuraamusmaksu taas tulee kysymykseen EU-kynnysarvot taikka kansalliset tietyissä tilanteissa ylittävissä hankinnoissa. Puhtaita ajoneuvohankintoja koskevan lain rikkomisesta määrättävä hallinnollinen seuraamusmaksu taas kohdistuisi lain 3 luvussa säädettyihin puhtaita ajoneuvohankintoja koskevien vähimmäisosuuksien rikkomistilanteisiin. Vaikka myös hankintalain tavoitteena on sen 2 §:n 2 mukaan hankintatoiminnan järjestäminen ympäristönäkökohdat huomioon ottaen, hankintalain seuraamusmaksut eivät kohdennu ympäristötavoitteet sivuuttaviin hankintayksikön toimenpiteisiin. Jos ajoneuvo- ja liikennepalveluhankintojen ympäristö- ja energiatehokkuusvaatimuksista annetun lain rikkomistilanteita varten säädettäisiin hallinnollisista seuraamusmaksuista, kysymys ei näin nähdäkseni olisi samaa asiaa koskevista seuraamuksista kuin mitä hankintalaissa säädetyt seuraamukset koskevat.

Edellä esitetyn perusteella näyttää näin mahdolliselta sisällyttää puhtaita ajoneuvohankintoja koskevaan lakiin hankintayksikköön kohdistuvaa sanktiosäätelyä.

¹¹² HE 309/1993 vp, s. 74/II, PeVL 9/2012 vp, s. 3 ja PeVL 17/2013 vp, s. 3/I.

¹¹³ Rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia koskevan säätelyn kehittäminen. Työryhmän mietintö. Oikeusministeriön julkaisuja, Mietintöjä ja lausuntoja 52/2018, s. 32.

5.5. Seuraamussäätelyn aineellinen ala

Sanktiosäätelyllä sanktioidun käyttäytymisen aineellisen alan on oltava tarkkarajaisesti ja täsmällisesti määritelty, minkä lisäksi sanktioidun käyttäytymisen aineellisen alan on kohdistuttava kysymyksessä olevan säätelyn tavoitteiden kannalta moitittavaan toimintaan. Lainsäätäjän näkökulmasta tämä tarkoittaa ensinnäkin sitä, että lainvalmistelussa on arvioitava säätelyn kohteena olevan alan kannalta haitallisia ja moitittavia käyttäytymismuotoja. Toiseksi nämä moitittavat käyttäytymismuodot on selkeästi laissa määriteltävä ja sanktiosäätely on nimenomaisesti kytkettävä tällaiseen laissa määriteltyyn toimintaan tai laissa asetettujen velvoitteiden laiminlyöntiin.

Puhtaita ajoneuvohankintoja koskevan lain keskeinen hankintayksiköihin kohdistuva velvoite on hankkia ympäristöystävällisiä ja energiatehokkaita ajoneuvoja. Tästä vähimmäisveloitteesta eri ajoneuvoluokkia koskien säädetään tarkemmin lain 9–11 §:ssä. Luontevaa olisi kohdentaa lain mahdollinen sanktiosäätely kattamaan nimenomaan mainituissa säännöksissä tarkoitettujen ensimmäistä ja toista hankintajaksoa koskevat ympäristöystävällisiä ja energiatehokkaita ajoneuvohankintoja koskevien vähimmäisosuuksien rikkomistilanteet. Mahdollista seuraamusmaksua koskevassa säännöksessä tulisi nimenomaisesti viitata lain 9, 10 ja 11 §:ssä asetettujen vähimmäisosuuksien rikkomistilanteisiin. Lainsäädäntökäytännössä sekä rikosoikeudellisen säätelyn että hallinnollisten seuraamusmaksujen käyttöalaa on pidetty viimesijaisena keinona puuttua lainsäädännön tavoitteiden kannalta moitittavaan käyttäytymiseen, minkä vuoksi edellä todettua laajempaa sanktiointia ei nähdäkseen voitaisi pitää oikeasuhtaisuuden vaatimuksen kannalta perusteltuna.

Lain 12 §:ssä asetetaan hankintayksikölle velvollisuus ilmoittaa lain soveltamisalaan kuuluvista hankinnoista säännöksessä tarkemmin määritellyn menettelyn mukaisesti. Voimassa olevassa laissa ilmoitusvelvollisuutta ei ole sanktioitu vaan lain 18 §:n mukaan liikenne- ja viestintävirasto voi velvoittaa hankintayksikön korjaamaan virheensä tai laiminlyöntinsä ja päätöksen tehosteeksi voidaan asettaa uhkasakko. Käytännössä lain 12 §:ssä tarkoitettussa ilmoituksessa on kysymys hankintalain 58 §:n 1 momentin 6 kohdan ja erityisalojen hankintalain 62 §:n 1 momentin 7 kohdassa tarkoitettua jälki-ilmoituksesta, jonka rikkomisesta hankintalainsäädännössä ei säädetä hallinnollisia seuraamuksia.¹¹⁴ Julkisia hankintoja koskevan säätelyn johdonmukaisuuteen ja oikeasuhtaisuuteen liittyvistä syistä on näin välttämätöntä, että myöskään ajoneuvo- ja liikennepalveluhankintojen ympäristö- ja energiatehokkuusvaatimuksista annetun lain 12 §:ssä tarkoitettua ja asiallisesti edellä mainittuihin hankintalainsäädäntöön sisältyvien ilmoitusvelvollisuutta koskeviin säännöksiin kytkeytyvän ilmoitusvelvollisuuden rikkomista ei sanktioida.

¹¹⁴ HE 70/2021 vp, s. 47.

5.6. Sanktiosääntelyn kohde

Lain 9, 10 ja 11 §:ssä asetetut veloitteet kohdistuvat hankintayksiköihin. Lain 4 §:n 1 kohdan mukaan hankintayksiköllä tarkoitetaan hankintalain 5 §:n, erityisalojen hankintalain 5 §:n mukaisia hankintayksiköitä sekä liikenteen palveluista annetun lain 181 §:n mukaisia palvelusopimusasetuksessa tarkoitettuja tieliikenteen toimivaltaisia viranomaisia. Julkisista hankinnoista annetun lain hankintayksiköitä koskeva 5 § on sisällöltään seuraava:

5 §

Hankintayksiköt

Tässä laissa tarkoitettuja hankintayksiköitä ovat:

- 1) valtion, hyvinvointialueiden, hyvinvointiyhtymien, kuntien ja kuntayhtymien viranomaiset; [\(29.6.2021/656\)](#)
- 2) evankelis-luterilainen kirkko ja ortodoksinen kirkko sekä niiden seurakunnat ja muut viranomaiset;
- 3) valtion liikelaitokset;
- 4) julkisoikeudelliset laitokset;
- 5) mikä tahansa hankinnan tekijä silloin, kun se on saanut hankinnan tekemistä varten tukea yli puolet hankinnan arvosta 1–4 kohdassa tarkoitettulta hankintayksiköltä.

Edellä 1 momentin 4 kohdassa julkisoikeudellisella laitoksella tarkoitetaan oikeushenkilöä, joka on nimenomaisesti perustettu tyydyttämään sellaisia yleisen edun mukaisia tarpeita, joilla ei ole teollista tai kaupallista luonnetta ja:

- 1) jota rahoittaa pääasiallisesti 1 momentin 1–4 kohdassa tarkoitettu hankintayksikkö;
- 2) jonka johto on 1 momentin 1–4 kohdassa tarkoitettun hankintayksikön valvonnan alainen; taikka
- 3) jonka hallinto-, johto- tai valvontaelimen jäsenistä 1 momentin 1–4 kohdassa tarkoitettu hankintayksikkö nimeää yli puolet.

Erityisalojen hankintalain 5 § on sisällöltään laajempi sen kattaessa myös muun muassa muita kuin viranomaishankintayksiköitä.¹¹⁵ Liikenteen palveluista annetun lain 181 §:ssä tarkoitettut toimivaltaiset viranomaiset taas ovat säännöksessä tarkemmin yksilöityjä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksia, kunnallisia viranomaisia ja seudullisia viranomaisia. Hankintayksiköt ovat näin keskeisesti viranomaisia.

Edellä tarkemmin käsitellyn mukaisesti eduskunnan perustuslakivaliokunta on viimeaikaisessa lausuntokäytännössään katsonut, että hallinnollisia seuraamusmaksuja ei voida määrätä viranomaiselle. Valiokunta on perustellut näkemystään sillä, että julkishallintoon on kohdistettu muita erityisvaatimuksia. Viranomaisia sitoo hallinnon lainalaisuusperiaate ja viranomaisten on noudatettava hallinnon yleislakeja. Virkamiehen asemaan taas kuuluu virkavastuu, joka voi toteutua rikosoikeudellisena virkavastuuna, kurinpidollisena virkavastuuna sekä vahingonkorvausvastuuna. Lisäksi viranomaisille määrättävää hallinnollista seuraamusmaksua on pidetty

¹¹⁵ Ks. HE 108/2016 vp, s. 249–251.

ongelmallisena perusoikeusjärjestelmän kokonaisuuden kannalta.¹¹⁶ Koska kysymys on siitä, että Suomen oikeusjärjestys ei tunne viranomaisille määrättävää hallinnollista seuraamusmaksua, asian merkitystä on perustuslakivaliokunnan aivan viimeaikaisessa lausuntokäytännössä erikseen korostettu, kun on ollut kysymys EU:ssa valmisteltavasta merkittäviä hallinnollisia seuraamusmaksuja sisältävästä säädösehdotuksesta.¹¹⁷

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on muotoillut edellä mainitun kantansa hankintalainsäädännön uudistamisen jälkeen. Hankintalain 16 luvussa tarkoitettu seuraamusmaksu voidaan määrätä myös viranomaiselle, mikä merkitsee, että voimassa olevaan oikeuteen sisältyy mahdollisuus määrätä hallinnollinen seuraamusmaksu viranomaiselle. Lienee kuitenkin todennäköistä, että sellaista lakiehdotusta, jonka mukaan hallinnollinen seuraamusmaksu voitaisiin määrätä viranomaiselle, pidettäisiin tällä hetkellä vakiintuneen perustuslakivaliokunnan edellä mainitun kannan vastaisena. Hankintalain seuraamusjärjestelmää voidaan tässä suhteessa pitää tietynlaisena erityistapauksena ennen muuta siksi, että se pohjautuu kattavaan julkisia hankintoja koskevaan unionioikeudelliseen kokonaisuuteen, jossa hankintoja koskevista seuraamuksista säädetään neuvoston direktiivien 89/665/ETY ja 92/13/ETY (ns. ensimmäinen ja toinen valvontadirektiivi) muuttamisesta julkisia hankintoja koskeviin sopimukseen liittyvien muutoksenhakumenettelyjen tehokkuuden parantamiseksi annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 2007/66/EY (ns. oikeussuojadirektiivi).¹¹⁸ Hankintalain seuraamusjärjestelmään kuuluvat seuraamukset perustuvat näin suoraan EU-oikeudessa asetettuihin vaatimuksiin, millä perusteella myös viranomaisiin kohdistuvia seuraamusmaksuja voitaneen poikkeuksellisesti perustella. Direktiiviin (EU) 2019/1161 ei sen sijaan sisälly nimenomaisia seuraamuksia koskevia velvoitteita. Oletettava näin on, että lakiehdotusta, jonka mukaan viranomaisiin kohdistuvista hallinnollisista seuraamusmaksuista säädettäisiin kansalliseen harkintaan perustuen, ei eduskunnan perustuslakivaliokunnan asiaa koskeva lausuntokäytäntö huomioon ottaen voitaisi käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Selvältä näin nähdäkseni vaikuttaa, että puhtaita ajoneuvohankintoja koskevaan lakiin ei voida sisällyttää hankintayksiköihin kohdistuvaa hallinnollista seuraamusmaksusääntelyä.

5.7. Sanktiosääntelyn mahdollisuus

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on edellä viranomaisiin kohdistettavien hallinnollisten seuraamusmaksujen suhteen todennut, että viranomaisia sitoo hallinnon lainalaisuusperiaate ja viranomaisten on noudatettava hallinnon yleislakeja ja että virkamiehen asemaan taas kuuluu virkavastuu, joka voi toteutua rikosoikeudellisena virkavastuuna, kurinpidollisena virkavastuuna

¹¹⁶ PeVL 14/2018 vp, s. 20–21.

¹¹⁷ PeVL 37/2021 vp, 40 kohta. Ks. myös LaVL 14/2021 vp, s. 11.

¹¹⁸ Ks. myös HE 190/2009 vp, s. 20, 28–29, 68–69 ja 72–73.

sekä vahingonkorvausvastuuna.¹¹⁹ Lisäksi on huomattava, että rikosoikeudellinen virkavastuu voi toteutua usein muihin rikosoikeudellisiin säännöksiin nähden liitännäisenä.¹²⁰

Edellä todetun mukaisesti puhtaita ajoneuvohankintoja koskevaan lakiin sisältyvälle seuraamus-sääntelylle on esitettävissä hyväksyttävät perusteet, jotka voidaan kytkeä perustuslain 20 §:ssä tarkoitettuun ympäristöperusoikeuteen. Koska kysymys on ennen muuta viranomaisiin kohdistuvasta sääntelystä, sanktiointi olisi syytä toteuttaa rikosoikeudellisesti, jos virkavastuun – rikosoikeudellinen virkavastuu mukaan luettuna – ei katsota olevan asiassa riittävän oikeasuhtainen seuraamus. Hyväksyttävyyksivaatimuksen näkökulmasta ei olisi poissuljettua säätää lakiin hankintayksikköön kohdistuvaa rikossäännöstä, jossa lain 9, 10 ja 11 §:ssä säädettyjen velvoitteiden rikkominen säädettäisiin rangaistavaksi. Koska kysymys olisi rikoslain ulkopuolisesta kriminalisoinnista, rangaistusuhka ei voisi olla erityisen ankara, koska rikoslain ulkopuolisten kriminalisointien tulisi pääsääntöisesti olla sakonuhkaisia. Lähtökohtaisesti olisi näin perusteltua, että mahdollisesti säädettävä kriminalisointi, jonka nimike voisi olla ympäristöystävällisiä ja energiatehokkaita ajoneuvoja koskevien vähimmäisosuuksien rikkominen, olisi sakonuhkainen. Jos kriminalisoinnista halutaan vankeusuhkainen, vankeusuhka voisi olla enimmillään kuusi kuukautta vankeutta, koska rikoslain ulkopuolisiin kriminalisointeihin ei lähtökohtaisesti saisi vankeusuhkaa sisällyttää.¹²¹ Sääntelyn tavoite huomioon ottaen kuuden kuukauden vankeusuhka ei kuitenkaan nähdäkseni olisi oikeasuhtaisuuden vaatimuksen kannalta ongelmallinen, vaikkakaan ei suositeltava. Oikeasuhtaisuusarvioinnissa vaikuttaa sääntelyn kohdistuminen viranomaisiin ja virkarikosten mahdollinen rinnakkainen soveltaminen.

Jos lakiin sisällytettäisiin rikosoikeudellista sanktiosääntelyä, sääntelyratkaisua voitaisiin ainakin jossain määrin epäjohdonmukaisena, koska hankintalainsäädännön seuraamusjärjestelmä pitää sisällään ennen muuta hallinnollisia seuraamuksia. Toisaalta voimassa olevan hankintalainsäädännön rikkomistilanteissa voidaan myös soveltaa virkarikoksia koskevaa rikoslain 40 luvun sääntelyä, jos niiden soveltamisedellytykset täyttyvät. Huomioon myös otettava se, että direktiivissä (EU) 2019/1161 ei aseteta nimenomaisia seuraamuksia koskevia velvoitteita, joten valittavaan mahdolliseen seuraamukseen liittyvät seikat ovat ensi sijassa kansallisessa harkinnassa. Kokonaisuutena arvioiden näyttäisi siis mahdolliselta säätää puhtaita ajoneuvohankintoja koskevassa laissa sakonuhkaisesta tai enintään kuuden kuukauden vankeusuhkan sisältävästä rangaistus-säännöksestä, jossa lain 9, 10 tai 11 §:n vastainen toiminta säädettäisiin rangaistavaksi.

Edellä on kaksoisrangaistavuuden kiellon näkökulmasta katsottu, että hankintayksikölle hankintalain perusteella mahdollisesti määrättävässä seuraamusmaksussa ei ole kysymys samasta asiasta kuin puhtaita ajoneuvohankintoja koskevassa laissa säädettävästä mahdollisesta

¹¹⁹ PeVL 14/2018 vp, s. 20–21.

¹²⁰ Ks. esim. KKO 2011:1, jossa vastaaja tuomittiin sekä seksuaalisesta hyväksikäytöstä että virkavelvollisuuden rikkomisesta.

¹²¹ Ks. kuitenkin esim. liikenteen palveluista annetun lain 262 §:ssä tarkoitettu luvaton ammattimaisen liikenteen harjoittamista koskeva säännös, jonka rangaistusmaksimi on kuusi kuukautta vankeutta.

rikosoikeudellisesti sanktioidusta teosta, joka koskisi lain 9, 10 tai 11 §:ssä tarkoitettujen velvoitteiden vastaista toimintaa. Koska viimeksi mainittuun lakiin mahdollisesti sisällytettävässä sääntelyssä olisi kysymys rikosoikeudellisesta sääntelystä, haitalliseen sanktiokumulaatioon liittyvät tilanteet tulevat huomioon otetuiksi rikoslain 6 luvun yleisen rangaistuksen määräämistä koskevan sääntelyn perusteella. Rikoslain 6 luvun kohtuullistamisperusteita koskevan 7 §:n 1 kohdan mukaan rangaistusta lieventävänä seikkana on otettava huomioon tekijälle rikoksesta johtunut tai hänelle tuomiosta aiheutunut muu seuraus. Edellytyksenä on lisäksi, että vakiintuneen käytännön mukainen rangaistus johtaisi kohdassa mainituista syistä kohtuuttomaan tai poikkeuksellisen haitalliseen lopputulokseen. Kohta kattaa niin viralliset kuin epäviralliset seuraamukset.¹²² Koska kysymys on syytetyn eduksi vaikuttavasta rikosoikeudellisesta sääntelystä, sitä voidaan lähtökohtaisesti soveltaa laajasti monenlaisiin muihin seuraamuksiin. Kysymykseen voivat tulla myös samaan hankintaan liittyvät hankintalain perusteella määrättävät seuraamukset, jotka siinänsä tosin kohdistuvat hankintayksikköön eivätkä yksittäiseen luonnolliseen henkilöön. Puhdaita ajoneuvohankintoja koskevaan lakiin ei näin ole tarpeen sisällyttää erityissääntelyä siitä, että lain 9, 10 tai 11 §:ssä säädetyn velvoitteen rikkomisteosta tuomittavassa rangaistuksessa olisi otettava huomioon samaa hankintaa koskeva mahdollinen hankintalain nojalla määrätty seuraamus, koska haitalliset sanktiokumulaatiotilanteet voidaan ottaa huomioon voimassa olevan rangaistuksen määräämistä koskevan rikoslain 6 luvun sääntelyn perusteella.

5.8. Yhteiskunnalliset vaikutukset

Jos julkisia ajoneuvohankintoja koskevien ympäristöystävällisiä ja energiatehokkaita ajoneuvoja koskevien vähimmäisosuuksien rikkominen säädettäisiin rangaistavaksi, oletettavaa on, että sääntelyllä olisi merkittävää yleis- ja erityisestävää vaikutusta, koska rikosoikeudellinen sanktiointi ilmentää suurempaa moitittavuutta kuin hallinnollinen sanktiointi. Tehostaessaan ympäristöystävällisten ja energiatehokkaiden ajoneuvojen hankintaa yhteiskunnassa, sanktioinnilla voidaan nähdä olevan myös laajempia kokonaisyhteiskunnallisia vaikutuksia ajoneuvokannan ympäristöystävällisemmäksi muuttumisen suhteen. Lisäksi on huomattava, että sanktiointi edistäisi perustuslain 20 §:n 2 momentissa tarkoitettuin tavoin jokaiselle turvattua oikeutta terveelliseen ympäristöön.

¹²² HE 44/2002 vp, s. 199–200.

6. Luotsauslaki

6.1. Luotsauslain tavoite

Voimassa oleva luotsauslaki on säädetty vuonna 2003 (940/2003) ja se on tullut voimaan vuoden 2004 alusta. Ensimmäinen luotsauslaki säädettiin vuonna 1998 (90/1998). Luotsauslain tarkoituksena on sen 1 §:n mukaan alusliikenteen turvallisuuden edistäminen sekä alusliikenteestä ympäristölle aiheutuvien vahinkojen estäminen. Luotsauslain säätämisen sekä luotsauslaissa asetettujen velvoitteiden tausta liittyy siihen, että Suomen rannikko on vaikeakulkuinen ja saariston luonto vaurioituu herkästi pienestäkin karilleajosta tai yhteentörmäyksestä. Suuri osa merionnettomuuksista aiheutuu inhimillisestä erehdyksestä, minkä vuoksi alusliikenteen turvallisuutta ja ympäristönsuojelua on katsottu voitavan oleellisesti edistää luotsausjärjestelmän omaksumisella.¹²³

Luotsauslaki perustuu kansallisista tarpeista toteutettuun lainvalmisteluun eikä lain taustalla ole esimerkiksi EU:ssa annettuja oikeudellisia velvoitteita.

6.2. Luotsausrikkomus

Luotsausrikkomusta koskeva säännös sisällytettiin luotsauslain 12 §:ään luotsauslakia vuonna 1998 säädettäessä. Säännös oli tuolloin käytännössä avoin rangaistussäännös, vaikka siinä siinä nimenomaisesti mainittiin joitakin rangaistavan käyttäytymisen tekotapoja. Teon rangaistavuus oli kytketty abstraktista vaaraa koskevaan edellytykseen.¹²⁴ Vuoden 2004 luotsauslaissa luotsausrikkomusta koskevaa säännöstä muutettiin siten, että siinä lueteltiin nimenomaisesti kaikki rangaistavan käyttäytymisen tekotavat. Lisäksi abstraktista vaarantamista koskevasta edellytyksestä luovuttiin ja säännöksen rangaistusasteikko muutettiin vain sakkorangaistuksen sisältäväksi.¹²⁵ Vuonna 2010 luotsausrikkomusta koskevaa säännöstä muutettiin rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen asettamia vaatimuksia paremmin vastaavaksi siten, että siinä nimenomaisesti viitataan niihin luotsauslain aineellisiin säännöksiin, joiden vastainen toiminta on

¹²³ HE 144/1997 vp, s. 15/l.

¹²⁴ Säännös oli sisällöltään seuraava: ”Joka tahallaan tai törkeästi huolimattomuudesta rikkoo tätä lakia tai sen nojalla annettuja säännöksiä tai määräyksiä laiminlyömällä velvollisuuden käyttää luotsia tai luotsaamalla ilman oikeutta taikka laiminlyömällä säädetyn ilmoitusvelvollisuuden tahi muulla vastaavalla tavalla siten, että teko on omiaan vaarantamaan merenkulun turvallisuutta, on tuomittava, jollei teosta muualla säädetä ankarampaa rangaistusta, luotsausrikkoksesta sakkoon tai vankeuteen enintään kuudeksi kuukaudeksi.” Säännöksen 2 momentti taas oli seuraava: ”Jos luotsausrikos on vähäinen taikka jos tämän lain tai sen nojalla annettujen säännösten tai määräysten rikkomisen on tapahtunut huolimattomuudesta, rikoksentehtäjä on tuomittava luotsausrikkomuksesta sakkoon.”

¹²⁵ HE 39/2003 vp, s. 9–10.

rangaistavaa.¹²⁶ Säännöstä muutettiin edelleen vuonna 2018 siten, että säännöksen 1 kohdassa rangaistavaksi tekotavaksi lisättiin etäluotsauksen harjoittaminen lain 4 §:n vastaisesti.

Luotsausrikkomusta koskeva säännös on nyky muodossaan seuraavansisältöinen.

19 § (18.1.2019/51)

Luotsausrikkomus

Joka tahallaan tai huolimattomuudesta

- 1) tarjoaa luotsauspalveluja taikka harjoittaa luotsaustoimintaa tai etäluotsausta 4 §:ssä säädetyn vastaisesti,
 - 2) laiminlyö 5 §:ssä tarkoitetun luotsinkäyttövelvollisuuden,
 - 3) laiminlyö 7 §:n 2 momentissa tarkoitetun tiedonantovelvollisuuden taikka
 - 4) luotsaa ilman laissa säädettyä oikeutta,
- on tuomittava, jollei teosta muualla laissa säädetä ankarampaa rangaistusta, *luotsausrikkomuksesta* sakkoon.

Luotsausrikkomusta koskevan säännöksen perustelut ovat olleet sitä koskevissa esityksissä varsin niukkoja eikä niistä voi tehdä erityisen pitkälle meneviä päätelmiä luotsaukseen liittyvien moitittavina pidettyjen tekojen rangaistavuuden perusteista. Selvältä sinänsä kuitenkin vaikuttaa, että esimerkiksi luotsinkäyttövelvollisuuden laiminlyönti tai luotsaaminen ilman laissa säädettyä oikeutta on alusliikenteen turvallisuuden sekä ympäristön kannalta vaarallista ja moitittavaa toimintaa, minkä vuoksi rangaistavaksi säätämisen perusteet kytkeytynevät ennen muuta luotsauslain tarkoitukseen. Lainvalmisteluasiakirjoissa asiaa ei kuitenkaan ole nimenomaisesti arvioitu, mitä voidaan pitää luotsauslain aiempien valmisteluvaiheiden merkittävänä puutteena.

6.3. Luotsausrikkomusta koskevan säännöksen kattama rangaistava käyttäytyminen

Luotsausrikkomusta koskevan luotsauslain 19 §:n säännöksen 1 kohdan mukaan rangaistavaa on luotsauslain 4 §:n vastaisesti toteutettu luotsauspalvelujen tarjoaminen taikka luotsaustoiminnan tai etäluotsauksen harjoittaminen. Luotsauslain 4 §:n mukaan luotsauspalveluja ei saa tarjota eikä luotsauspalveluja tai epäluotsausta harjoittaa muu kuin lain 2 §:n 3 kohdassa tarkoitettu luotsausyhtiö, jollaisena toimii Finnpilot Pilotage Oy. Suomessa luotsausta tai etäluotsausta ei näin saa harjoittaa muu kuin edellä mainittu valtio-omisteinen yhtiö ja kieltoa on tehostettu rangaistusuhkalla.

Säännöksen 2 kohdan mukaan rangaistavaa on luotsinkäyttövelvollisuutta koskevan luotsauslain 5 §:n laiminlyöminen. Luotsauslain 5 § sisältää melko monimutkaisen luotsinkäyttövelvollisuutta koskevan säännöksen, jonka 1 momentissa säädetään luotsinkäyttövelvollisuuden perusteista, 2 momentissa luotsinkäyttövelvollisuutta koskevista poikkeuksista, 3 momentissa

¹²⁶ HE 251/2009 vp, s. 6 ja 9–10 ja PeVL 12/2010 vp, s. 3.

luotsinkäyttövelvollisuutta koskevista vapautuksista, 4 momentissa puolustusvoimien mahdollisuudesta vapauttaa ulkomainen valtionalus tietyissä tilanteissa luotsinkäyttövelvollisuudesta, 5 momentissa Liikenne- ja viestintäviraston mahdollisuudesta turvallisuus- ja ympäristönsuojelullisista syistä päättää tietyn päällikön tai tietyn aluksen luotsinkäyttövelvollisuudesta ja 6 momentissa aluksen päällikön tietyistä velvoitteista. Luotsinkäyttövelvollisuus on säännöksen mukaan laajaa, mutta on huomattava, että säännöksen 2 momentin mukaan luotsinkäyttövelvollisuudesta on vapautettu esimerkiksi alus, jonka päällikölle Liikenne- ja viestintävirasto on myöntänyt väylä- ja aluskohtaisen vapautuksen eli niin sanotun linjaluotsinkirjan tai erivapauskirjan (2 momentin 1 kohta).¹²⁷ Käytännössä linjaluotsinkirja on myönnetty esimerkiksi Suomen ja Ruotsin ja Suomen ja Viron välillä liikennöivien alusten päälliköille.

Säännöksen 3 kohdan mukaan rangaistavaa on luotsauslain 7 §:n 2 momentissa tarkoitetun aluksen päällikölle kohdistetun tiedonantovelvollisuuden laiminlyöminen. Mainitun lainkohdan mukaan aluksen päällikkö on velvollinen antamaan luotsille kaikki ne tiedot, joilla on merkitystä luotsaukselle. Lainkohdassa ei tarkemmin yksilöidä, mitä tällaiset tiedot ovat. Vuoden 1998 luotsauslain esitöiden mukaan kysymys voi olla esimerkiksi aluksen ohjailuun liittyvistä poikkeavuuksista ja vastaavista seikoista. Esitöiden mukaan aluksen päällikön olisi lisäksi ilmoitettava siitä, jos hän luotsauksen aikana antaa aluksen ohjailun toisen tehtäväksi.¹²⁸

Säännöksen 4 kohdan mukaan rangaistavaa on luotsaaminen ilman laissa säädettyä oikeutta. Luotsauslain 2 §:n 1 momentin mukaan luotsauksella tarkoitetaan alusten ohjailuun liittyvää toimintaa, jossa luotsi toimii aluksen päällikön neuvonantajana sekä vesialueen ja merenkulun asiantuntijana. Luotsilla taas tarkoitetaan lain 2 §:n 2 kohdan mukaan henkilöä, jonka Liikenne- ja viestintävirasto on ohjaukskirjan myöntämällä hyväksynyt toimimaan luotsina Suomen vesialueella sekä Saimaan kanavan vuokra-alueella. Kohdan mukaan rangaistavaa lienee näin ennen muuta luotsaaminen ilman laissa tarkoitettua ohjaukskirjaa. Kohta koskee myös etäluotsausta ilman laissa säädettyä oikeutta.¹²⁹

Luotsausrikkomusta koskevassa säännöksessä säädetään rangaistavaksi moitittavuudeltaan eriasteisia tekoja. Luotsausrikkomuksen tekotavat kohdentuvat myös erilaisiin toimijoihin. Säännöksen 1 kohta koskee lähinnä organisaatiota, joka harjoittaisi luotsaustoimintaa tai tarjoaisi luotsauspalveluja luotsauslain vastaisesti. Säännöksen 2 kohta taas koskee alusta, joka ei noudata luotsinkäyttövelvollisuutta. Säännöksen 3 kohta kohdentuu aluksen päällikköön ja 4 kohta henkilöön, joka luotsaa ilman laissa säädettyä oikeutta. Luotsausrikkomusta koskevaa säännöstä voidaan näin pitää hieman epäjohdonmukaisena.

¹²⁷ Linjaluotsinkirjasta ja sen myöntämisen edellytyksistä säädetään tarkemmin luotsauslain 14 §:ssä ja erivapauksista lain 16 §:ssä.

¹²⁸ HE 144/1997 vp, s. 16/II.

¹²⁹ HE 225/2018 vp, s. 28.

Vaikka luotsausrikkomusta koskeva säännös on pyritty edellä mainitun mukaisesti muotoilemaan tavalla, joka täyttää rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen asettamat vaatimukset, säännös ei kuitenkaan ole tässä suhteessa selkein mahdollinen. Säännöksen 2 kohta saa sisältönsä luotsauslain 5 §:n melko monimutkaisesta säännöksestä, jossa asetettujen velvoitteiden täytyminen on liitännäinen siihen, mitkä Suomen vesialueella ja Saimaan kanavan vuokra-alueella olevat väylät on määritelty luotsattaviksi. Näistä annetaan luotsauslain 21 §:n 1 momentin mukaan tarkemmat määräykset Liikenne- ja viestintäviraston toimesta. Kohta on soveltamisalaltaan näin hieman vaikeasti hallittava. Luotsausrikkomusta koskevan säännöksen 3 kohtaa taas voidaan pitää epätasällisenä, koska siinä viitatussa luotsauslain 7 §:n 2 momentissa ei millään tavalla yksilöidä tai määritellä niitä aluksen päällikön tiedonantovelvollisuuksia, joiden laiminlyönti on 3 kohdan mukaan rangaistavaa. Luotsausrikkomusta koskevan säännöksen 4 kohtaa taas voidaan pitää rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen kannalta epätasällisenä, koska siinä säädetään rangaistavaksi luotsaaminen ilman laissa tarkoitettua oikeutta viittamatta luotsauslain tällaista oikeutta koskevaan säännökseen. Edellä todetun mukaisesti asiaa koskevaa sääntelyä sisältyy luotsauslain määritelmäsäännökseen, minkä lisäksi luotsauslaki sisältää säännöksiä luotsin vastuusta ja velvollisuuksista (8 §) ja luotsin ohjauskirjasta (12 §), jonka 1 momentin mukaan luotsilla on oikeus luotsata niillä väylillä, joihin hän on Liikenne- ja viestintäviraston myöntämällä ohjauskirjalla saanut luotsausoikeuden. Luotsauslakiin olisi kuitenkin syytä sisällyttää asianmukaiset perussäännökset luotsaamisesta ja sen luvanvaraisuudesta, joihin luotsausrikkomusta koskevan säännöksen 4 kohdassa tulisi myös asianmukaisesti viitata.

6.4. Luotsauslain sanktiosääntelyn kehittäminen

Luotsausrikkomusta koskeva säännös on ensinnäkin soveltamisalaltaan epäjohdonmukainen sen kattaessa sekä laivayhtiöihin, laivojen päälliköihin että muihin luonnollisiin henkilöihin kohdentuvaa sääntelyä. Säännös sisältää myös moitittavuudeltaan eriasteisia tekoja. Selvää sinänsä on, että luotsaustoiminnan merkittävyys ja luotsauksella suojattavien etujen tärkeys perustelevat sanktiosääntelyä. Koska Suomen merialueet ovat vaikeakulkuisia ja niillä liikennöintiin liittyy huomattavia merenkulun turvallisuuteen sekä ympäristöön liittyviä riskitekijöitä, sanktiosääntelylle voidaan katsoa olevan lähtökohtaisesti painava yhteiskunnallinen tarve. Olennaista tällöin toki myös on, että kaikki yksittäiset sanktioitavat tekotavat voidaan kytkeä mainitun hyväksyttävän edun suojaamiseen.

Luotsausrikkomusta koskeva säännös sisältää sakonuhkaisen rangaistusasteikon. Säännöksen sisältämää rangaistusasteikkoa voidaan pitää suhteellisen vähäisenä luotsausrikkomusta koskevan säännöksen suojeleobjektin merkittävyys huomioon ottaen.

Yhtenä vaihtoehtona sanktiosääntelyn kehittämiseksi voisi olla sääntelyn eriyttäminen siten, että oikeushenkilöihin ja ammattimaisiin toimijoihin kohdistuva sanktiosääntely toteutettaisiin

hallinnollisia seuraamusmaksuja käyttämällä ja luonnollisiin henkilöihin kohdistuva sääntely rikosoikeudellista sääntelyä käyttämällä. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on edellä todetun mukaisesti suhtautunut lausuntokäytännössään varauksellisesti euromäärältään huomattaviin luonnollisiin henkilöihin kohdistuviin hallinnollisiin seuraamusmaksuihin. Koska luotsaustoimintaan ei liity esimerkiksi EU-oikeudellista hallinnollisten seuraamusmaksujen käyttöönottoa koskevaa velvoitetta, kansalliseen sääntelytarpeeseen perustuvaa euromäärältään huomattavaa luotsaukseen liittyvää luonnolliseen henkilöön kohdistettavaa hallinnollista seuraamusmaksua voisi olla vaikea perustella. Lisäksi on huomattava, että hallinnollisia seuraamusmaksuja koskevien sääntelyperiaatteiden mukaan yksinomaan kansalliseen harkintaan perustuvassa lainsäädännössä tulee suhtautua pidättyväisesti enimmäismäärältään huomattavan suurten seuraamusmaksujen sääntelyyn.¹³⁰ Toisaalta voidaan myös arvioida, että luotsauslain sanktiosääntelyn eriyttäminen saattaisi johtaa luotsauslain seuraamusjärjestelmän tietynlaiseen epäjohdonmukaisuuteen, koska kysymyksessä on soveltamisalaltaan rajattu laki eikä välttämättä ole ajateltavissa, että kahden eriluonteisen seuraamuksen käyttäminen olisi omiaan tekemään sääntelystä johdonmukaista. Tämänkaltaista seuraamussääntelyn tiettyä epäsymmetrisyyttä ei voida pitää optimaalisena. Rikosoikeudellisen järjestelmän käytön viimesijaisuutta edellyttävä ultima ratio -periaate myös puoltaisi seuraamussääntelyn symmetrisyyttä eikä ainakaan sellaista sääntelyvaihtoehtoa, jossa vähemmän moitittava käyttäytyminen säädettäisiin rikosoikeudellisesti rangaistavaksi ja jossa lievemmin moitittava käyttäytyminen sanktioitaisiin hallinnollisin seuraamusmaksuin. Toisaalta arvioissa on myös otettava huomioon se, kohdistuuko sanktiosääntely ennen muuta oikeushenkilöihin vai luonnollisiin henkilöihin.

Edellä esitetyn perusteella sanktiosääntelyn eriyttämistä ei voida pitää optimaalisena vaihtoehtona sääntelyn johdonmukaisuuden ja rikosoikeudellisen sääntelyn viimesijaisuuden näkökulmasta. Seuraavassa kuitenkin arvioidaan sanktiosääntelyn eriyttämistä ilmentävää sääntelyvaihtoehtoa ja siihen liittyviä tiettyjä näkökohtia suhteuttaen eriyttämistä ilmentävää sääntelyvaihtoehtoa sääntelymalliin, jossa luotsauslain vastaisten tiettyjen tekojen rikkomisen olisi vain hallinnollisella seuraamusmaksulla sanktioitu.

Jos luotsauslain seuraamusjärjestelmässä päädytään sanktiosääntelyn eriyttämiseen, hallinnollinen seuraamusmaksusääntely olisi edellä mainituista syistä perusteltua kohdentaa oikeushenkilömuotoisiin tai ammattimaisesti toimiviin tahoihin. Tällaisia tekotapoja ovat voimassa olevan luotsausrikkomuksen 1 ja 2 kohdassa tarkoitetut teot. Kohdissa tarkoitetut tekotavat ovat myös selkeästi sellaisia, jotka koskevat luotsauslain tarkoituksen vastaista toimintaa. Luotsaustoiminnan tarjoaminen tai harjoittaminen luotsauslain säännösten vastaisesti taikka luotsausvelvollisuuden laiminlyöminen merkitsevät sellaista luotsaustoimintaan liittyvien keskeisten velvoitteiden rikkomista, jossa on kysymys laajamittaisemmasta toiminnasta kuin yksittäisen henkilön toteuttamasta luotsaukseen liittyvästä moitittavasta menettelystä, minkä vuoksi hallinnollinen

¹³⁰ Rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia koskevan sääntelyn kehittäminen. Työryhmän mietintö. Oikeusministeriön julkaisuja, Mietintöjä ja lausuntoja 52/2018, s. 41.

seuraamussääntely tällaisen toiminnan suhteen voisi olla tarkoituksenmukaisempi ja tehokkaampi sekä toimivampi tapa puuttua ei-toivottavaan moitittavaan käyttäytymiseen. Jos voimassa olevan luotsausrikkomuksen 1 ja 2 kohdassa tarkoitetut teot pidettäisiin rikosoikeudellisesti rangaistavina, rikosvastuun kohdentamisessa aluksen henkilöstön tai oikeushenkilömuotoisen toimijan vastuuhenkilöihin voitaisiin kohdata vaikeuksia, mikä myös puoltaisi näiden tekota-
pojen sanktiointia hallinnollisin seuraamusmaksuin.

Voimassa olevan luotsausrikkomuksen 1 ja 2 kohdassa tarkoitetuissa teoissa on kysymys merkittävistä merenkulun ja ympäristön turvallisuutta vaarantavista teoista ja kohtien vastaiseen toimintaan voidaan katsoa sisältyvän merkittäviä vahinkoriskejä niin yksilön ja yhteiskunnan kuin ympäristön turvallisuuden kannalta. Tämän vuoksi mahdollisen hallinnollisen seuraamusmaksun euromäärän tulee olla riittävän yleisestävän vaikutuksen turvaamiseksi melko tuntuva. Koska kysymys on kansalliseen harkintaan perustuvasta seuraamusmaksusta, oikeasuhtaisuuteen liittyvät näkökohdat kuitenkin nähdäkseni perustelevat seuraamusmaksun enimmäismäärän määrittämisen suhteen tiettyä maltillisuutta. Jos seuraamusmaksun enimmäismääräksi omaksuttaisiin euromääräinen summa, oikeasuhtainen seuraamusmaksun enimmäismäärä voisi jäljempänä mainitut seikat huomioon ottaen olla oikeushenkilöiden osalta 30 000–100 000 euroa ja luonnollisen henkilön osalta 3 000–5 000 euroa. Jotta seuraamusmaksun määrä pysyisi kohtuullisena, sen enimmäismäärä voitaisiin sijoittaa euromääräisen enimmäismäärän ohella siihen, että seuraamusmaksun määrä voi kuitenkin olla enintään 1–4 prosenttia oikeushenkilön edellisen vuoden tilikauden liikevaihdosta tai luonnollisen henkilön viimeksi toimitetun verotuksen mukaisista tuloista. Seuraamusmaksun suuruutta arvioitaessa on ensinnäkin otettava huomioon, että kansalliseen harkintaan perustuvien seuraamusmaksujen suuruuden on hallinnollisia seuraamusmaksuja koskevien sääntelyperiaatteiden mukaan oltava lähtökohtaisesti maltillinen.¹³¹ Samoin on hallinnollisen seuraamusmaksun enimmäismäärän maltillisuutta puoltavana seikkana kiinnitettävä huomiota siihen, että luotsausrikkomusta koskeva säännös sisältää tällä hetkellä vain sakonuhkaisen rangaistusasteikon. Sanktiosääntelyn oikeasuhtaisuuden näkökulmasta on huomattava, että siirtyminen sakonuhkaisesta rikosoikeudellisesta sanktioinnista euromäärältään huomattavalla hallinnollisella seuraamusmaksulla sanktioituun sääntelymalliin on sanktiosääntelyn yleisen oikeasuhtaisuuden kannalta merkityksellinen kysymys, vaikka rikosoikeudellinen sanktiointi rikosoikeudellisesta seuraamuslajista riippumatta ilmentää lähtökohtaisesti suurempaa moitittavuutta kuin neutraalimpi hallinnollinen seuraamus.¹³² Toiseksi on kuitenkin otettava huomioon, että esimerkiksi ne tahot, jotka mahdollisesti laiminlyövät luotsausvelvollisuuden, voivat olla monenlaisia. Kysymys voi olla esimerkiksi pienehköistä paikallisesta varustamosta tai aluksesta mutta toisaalta myös suuresta maailmanlaajuisesti operoivasta monikansallisesta varustamoyhtiöstä, jonka kansainvälinen liikevaihto on huomattava, ja tällaisen yhtiön omistamasta aluksesta. Luotsausvelvollisuuden laiminlyönnissä ja luotsaustoiminnan oikeudettomassa

¹³¹ Rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia koskevan sääntelyn kehittäminen. Työryhmän mietintä. Oikeusministeriö, Mietintöjä ja lausuntoja 52/2018, s. 41.

¹³² PeVL 9/2018 vp, s. 4.

harjoittamisessa on myös kysymys varsin moitittavasta toiminnasta, johon sisältyy merkittäviä vahinkoriskejä. Riittävän yleis- ja erityisestävän vaikutuksen turvaamiseksi saattaisi olla näin perusteltua määritellä seuraamusmaksun suuruudeksi oikeushenkilölle enintään 100 000 euroa tai enintään neljä prosenttia edellisen vuoden tilikauden liikevaihdosta. Vaikka voimassa olevan luotsausrikkomuksen 1 ja 2 kohdassa tarkoitettut teot lienevät pääosin oikeushenkilöiden toteuttamia, niihin saattaa syyllistyä myös luonnollinen henkilö, minkä vuoksi sanktiosäätelyn tulisi myös näiden tekojen suhteen sisältää mahdollisuus luonnolliseen henkilöön kohdistettavaan hallinnolliseen seuraamusmaksuun. Seuraamusmaksun enimmäismäärän tulisi tällöin olla alhaisempi, esimerkiksi enintään 5 000–10 000¹³³ euroa tai enintään neljä prosenttia viimeksi toimitetun verotuksen mukaisista tuloista.

On huomattava, että mahdollisen hallinnollisen seuraamusmaksun ohella merionnettomuuden tapahtuessa tai sitä koskevan vaaran käsilläollessa kysymys tiettyjen rikossäännösten soveltumisesta voi ajankoh- taistua. Kysymys voi olla esimerkiksi merilain (674/1994) 20 luvussa tarkoiteuista rangaistussäännöksistä taikka rikoslain 21 luvun 13 §:ssä tarkoitettua vaaran aiheuttamisesta tai rikoslain 23 luvun 1 §:ssä tarkoi- tetusta liikenneturvallisuuden vaarantamisesta. Koska luotsausrikkomuksen 1 ja 2 kohdassa tarkoitettut teot ovat niin sanottuja tekorikoksia eivätkä edellytä seurauksen aiheutumista tai teolla aiheutetun vaaran rikosoikeudellista arviointia, niitä ja mahdollisesti niiden sijaan säädettäviä hallinnollisia seuraamusmaksuja voidaan nähdäkseni soveltaa suhteessa samaan tapahtumainkulkuun, joka mahdollisesti tulisi myös esimer- kiksi vaaran aiheuttamisrikoksena arvioitavaksi.

Hallinnollisella seuraamusmaksulla sanktioitu käyttäytyminen olisi syytä kytkeä voimassa olevan luotsausrikkomusta koskevan säännöksen tavoin tahalliseen tai tuottamukselliseen suhtautumi- seen. Tuottamusvastuuta voidaan perustella suojeltavan intressin merkittävytydellä ja sillä, että seuraamusmaksun kohteena olevat velvollisuudet – luotsaustoiminnan harjoittaminen ilman lu- paa ja luotsinkäyttövelvollisuuden laiminlyönti – ovat luotsauslain tavoitteiden kannalta keskei- simpä velvoitteita. Sanktiosäätelyä ei tulisi ulottaa tuottamuksesta riippumattomaan vastuu- seen. Luotsaustoimintaan liittyvissä teoissa ei ole kysymys sellaisesta massaluonteisesta toimin- nasta, jossa subjektiivisen syylisyyden selvittäminen olisi huomattavan haasteellista.

Hallinnollisen seuraamusmaksusäätelyn tulisi sisältää riittävät säännökset seuraamusmaksun suuruuden määrittämisestä ja seuraamusmaksun määräämättä jättämisestä. Seuraamusmaksun määräämättä jättämistä koskevan säätelyn tulisi perustua sidottuun harkintaan. Säännös voi- taisiin muotoilla esimerkiksi seuraavalla tavalla:

Seuraamusmaksun suuruutta arvioitaessa on otettava huomioon menettelyn laatu, laajuus, vahingollisuus, kestoaika ja toistuvuus sekä tekijän taloudellinen asema. Seuraamusmaksua ei määrätä, jos menettelyä on pidettävä vähäisenä tai jos maksun määrääminen on menettelyn laatu, toistuvuus, suunnitelmallisuus ja muut olosuhteet huomioon ottaen kohtuutonta. Tekijälle voidaan tällöin antaa huomautus, jos siihen on aihetta.

¹³³ Lähtökohtaisesti luonnolliselle henkilölle määrättävän seuraamusmaksun enimmäismäärän maltillisuutta kos- keva vaatimus perustelisi enimmäismäärän asettamista 5 000 euroon, mutta jos oikeushenkilöihin kohdistettavan seuraamusmaksun enimmäismäärä olisi 100 000 euroa, johdonmukaisuussyyt saattaisivat puoltaa luonnolliseen henkilöön kohdistettavan seuraamusmaksun enimmäismäärän asettamista 10 000 euroon.

Hallinnollisen seuraamusmaksun määräämisen suhteen olisi myös annettava täsmälliset säännökset seuraamusmaksun määräämistä koskevasta menettelystä sekä määräämistoimivallasta. Liikenne- ja viestintävirasto vastaa liikenne- ja viestintävirastosta annetun lain (935/2018) 2 §:n 1 momentin 12 kohdan mukaan meriliikenteen ohjauksen toimivaltaisen viranomaisen tehtävistä ja liikenne- ja viestintävirastolle on myös luotsauslaissa annettu luotsaukseen liittyvän lupaviranomaisen tehtäviä. Liikenne- ja viestintävirasto toimii myös luotsauslain 18 §:n 2 momentin mukaan luotsauslain valvontaviranomaisena muiden kuin lain 6 §:n säännösten noudattamisen suhteen. Tämän vuoksi luonteva taho seuraamusmaksun määräämiseen olisi Liikenne- ja viestintävirasto. Liikenne- ja viestintävirasto toimii kuitenkin luotsauslain 21 §:n mukaan luotsausta koskevana norminantoviranomaisena. Tämän vuoksi on syytä arvioida, voiko tietyn alan norminantoviranomainen toimia myös valvontaviranomaisena sekä hallinnollisen seuraamusmaksun määrävänä viranomaisena, jos on mahdollista, että seuraamus määrättäisiin osin sellaisten normien rikkomisesta, jotka seuraamuksen määrävä viranomainen on määritellyt. Tämänkaltainen viranomaisen toimivallan kasvamiseen liittyvä ongelma on kuitenkin järjestettävissä asianomaisen viranomaisen seuraamuksen määräämistoimivaltaa koskevin organisatorisin toimenpitein.

Liikenne- ja viestintävirastosta annetun lain 7 §:n mukaan viraston pääjohtaja ratkaisee virastolle kuuluvat asiat, joita ei ole säädetty tai viraston työjärjestyksellä määrätty muun virkamiehen ratkaistavaksi. Jos seuraamusmaksun määräämisen katsottaisiin olevan pääjohtajalle kuuluva asia, olisi tarvittaessa annettava säännökset siitä, että seuraamusmaksun määräämistä koskeva päätös tehdään esittelystä. Jos pääjohtaja esimerkiksi liikenne- ja viestintäviraston työjärjestyksen mukaan tekee päätöksensä esittelystä, asiaa olisi syytä selostaa riittävän seikkaperäisesti luotsauslain uudistamista koskevan annettavan hallituksen esityksen perusteluissa. Sääntelymallia, jonka mukaan viraston pääjohtaja yksin päättäisi seuraamusmaksusta, ei kuitenkaan voida pitää optimaalisena edellä mainituista viranomaisten toimivallan kasautumiseen liittyvistä syistä.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään pitänyt perustuslain 21 §:n vastaisena sellaista hallinnollisen seuraamusmaksun määräämismenettelyä, jossa euromäärältään huomattavan seuraamusmaksun määrääminen olisi ollut yhden virkamiehen tehtävänä.¹³⁴ Valiokunta katsoi, että tällaisessa tilanteessa oikeusturvaan liittyvät näkökohdat korostuvat ja että ne tulevat paremmin otetuiksi huomioon, jos seuraamusmaksun määräämisestä päättäminen säädetään monijäsenisen elimen toimivaltaan kuuluvaksi. Vaikka voimassa oleva lainsäädäntö sisältää tiettyjä euromäärältään melko huomattavia seuraamusmaksuja¹³⁵, joiden määrääminen on osoitettu hallintoviranomaiselle ilman kollegiaalista päätöksentekomenettelyä, euromäärältään kymmenien tuhansien seuraamusmaksujen määräämismenettelyn osoittamista monijäseniselle toimielimelle tulisi nähdäkseni harkita. Tältä osin saattaisi nähdäkseni olla syytä arvioida sääntelymallia, jossa Liikenne- ja viestintävirastoon perustettaisiin vähintään kolmen hengen

¹³⁴ PeVL 14/2018 vp, s. 19–20 ja PeVL 24/2018 vp, s. 2–3.

¹³⁵ Ks. näistä HE 220/2021 vp, s. 206.

kokoonpanosta muodostuva seuraamuskollegio, joka säädösperustaisesti tekisi päätöksensä esittelystä. Voidaan arvioida, että monijäseninen seuraamuskollegio, joka organisatorisesti järjestettäisiin viranomaisen norminantotoimivallasta erilliseksi, riittäisi turvaamaan myös seuraamuksen määräämistoimivallan riittävän erillisyyden viranomaisen muusta toimivallasta. Toinen kysymys on, miten seuraamuskollegion riittävä organisatorinen erillisuus Liikenne- ja viestintäviraston sisällä järjestettäisiin. Jos tällaista organisatorista järjestelyä ei pidetä mahdollisena, seuraamuskollegiosta säätämistä ei voitane pitää perusteltuna. Jos taas seuraamuskollegiosta säätäminen katsotaan perustelluksi esimerkiksi muiden säädöshankkeiden yhteydessä arvioitavien seuraamusmaksujen määräämisen suhteen, eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaan seuraamuskollegion kokoonpanosta tulisi säätää laissa. Lisäksi lain esitöissä olisi tehtävä selkoa seuraamuskollegion organisatorisesta asemasta ja sen riittävästä erillisyydestä ja riippumattomuudesta suhteessa norminantovaltaan.

Luotsauslakiin mahdollisesti sisällytettävää seuraamusmaksua koskevasta päätöksestä tulisi voida hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen. Hallinto-oikeuden asiaa koskevasta päätöksestä voitaisiin hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Koska hallinto-oikeus ei tekisi asiassa päätöstä ensimmäisenä asteenä, muutoksenhaku korkeimpaan hallinto-oikeuteen voisi edellyttää valituslupaa. Seuraamusmaksun vanhentumisesta ja täytäntöönpanosta voitaisiin säätää ajoneuvolain 193 §:n 4 momenttia vastaavasti.

Toisena vaihtoehtona seuraamuksen määräämistoimivallan suhteen saattaisi olla järjestely, jossa Liikenne- ja viestintävirasto tekisi seuraamusmaksun määräämisestä esityksen merioikeudelle. Tällainen malli muistuttaisi tietyiltä osin merenkulun ympäristönsuojelulain (1672/2003) 3 luvussa tarkoitetun öljypäästömaksun määräämismenettelyä. Mainitun lain 3 luvun 5 §:n 1 momentin mukaan öljypäästömaksun määrää Rajavartiolaitos. Maksuvelvollisella on luvun 10 §:n 1 momentin mukaan oikeus hakea muutosta öljypäästömaksua koskevaan päätökseen valittamalla Helsingin käräjäoikeudessa toimivaan merioikeuteen. Asian käsittelyssä merioikeudessa sovelletaan lain 12 §:n 1 momentin mukaan soveltuvin osin, mitä oikeudenkäynnistä rikosasiassa säädetään.

Sellaista hallinnollisen seuraamusmaksun määräämistoimivallan järjestämistä, jossa seuraamusmaksua koskevaa asiaa käsiteltäisiin ensimmäisessä tai toisessa asteessa yleisessä tuomioistuimessa hallintotuomioistuimen sijaan, voidaan pitää poikkeuksellisenä.¹³⁶ Perustellusta syystä tällainen voi kuitenkin olla mahdollista. Perusteltuna syynä on perustuslakivaliokunnan käytännössä pidetty esimerkiksi päätöksen kohteena olevan asian yksityisoikeudellista tai rikosoikeudellista luonnetta, joka perustelee asian käsittelyä yleisessä tuomioistuimessa.¹³⁷ Kun kysymys on luotsaukseen liittyvästä asiasta ja siihen liittyvästä seuraamuksesta, seuraamuksen määräämistä koskevan asian käsittelyä yleisessä tuomioistuimessa, tässä tapauksessa merioikeudessa,

¹³⁶ Ks. PeVL 32/2005 vp, s. 4.

¹³⁷ PeVL 12/2019 vp, s. 10 ja siinä mainitut lausunnot.

voitaisiin perustella luotsaustoiminnan erityisluonteella ja sitä koskevan oikeudellisen edellyttämällä merioikeudellisella osaamisella sekä sillä, että luotsauslain 20 §:n (51/2019) mukaan luotsauslain 4 ja 5 §:n mukaan käsiteltävissä asioissa toimivaltainen tuomioistuin määräytyy merilain 21 luvun säännösten mukaan ja on näin merioikeus.¹³⁸

Toisaalta eduskunnan perustuslakivaliokunta on pitänyt ilmeisenä, että tuomioistuimen käsitellessä hallinnollisia seuraamusmaksuja on perusteltua ja asianmukaista, että asia käsitellään hallintoprosessuaalisessa järjestyksessä. Lisäksi valiokunta ei ole pitänyt oikeudenkäyntimenettelyn samankaltaisuutta kielto- ja seuraamusmaksuasioissa sellaisena riittävän painavana perusteena, joka oikeuttaisi edellä mainitusta lähtökohdasta poikkeamisen.¹³⁹ Vaikka luotsaustoimintaan liittyvän hallinnollisen seuraamusmaksun määräämistoimivallan osoittamista merioikeudelle voitaisiin perustella luotsaustoiminnan erityisluonteen vaatimalla merioikeudellisella osaamisella, eduskunnan perustuslakivaliokunnan viimeaikaisessa käytännössä on hallinnollisten seuraamusmaksujen käsitteleminen hallintoprosessuaalisessa järjestyksessä on omaksuttu varsin vahvaksi lähtökohdaksi, josta poikkeamiselle tulisi esittää varsin painavat perustelut. Ei ole täysin selvää, voisiko luotsaustoiminnan erityisluonne olla tällainen perustelu. Selvää sen sijaan edellä tarkastellun eduskunnan perustuslakivaliokunnan kannan perusteella on, että luotsauslain 4 ja 5 §:ää koskevien muiden asioiden kuin mahdollisesti säädettävien seuraamusmaksujen käsittely merioikeudessa ei ole riittävä peruste seuraamusmaksujen käsittelylle merioikeudessa. Määräämistoimivallan uskomiseen merioikeudelle sisältyy näin nähdäkseni tietty valtiosääntöoikeudellinen riski. Jos luotsauslain uudistamisessa kuitenkin päädyttäisiin siihen, että seuraamusmaksujen määräämistoimivalta osoitettaisiin merioikeudelle, luotsauslaissa tulisi säätää merenkulun ympäristönsuojelulain 3 luvun 12 §:n 1 momenttia vastaavasti siitä, että asian käsittelyssä noudatetaan soveltuvin osin, mitä oikeudenkäynnistä rikosasiassa säädetään.

Jos luotsauslain sanktiosäntely eriytetään, ne voimassa olevan luotsausrikkomuksen tekotavat, jotka kohdistuvat pääasiassa luonnollisen henkilön tekemiin tekoihin, olisi edelleen perusteltua pitää rikosoikeudellisesti sanktioituina. Tämä koskee voimassa olevan luotsausrikkomusta koskevan säännöksen 3 ja 4 kohdassa tarkoitettuja tekoja. Luotsausrikkomusta koskevan säännöksen 4 kohdan mukaan rangaistaan sitä, joka luotsaa ilman laissa säädettyä oikeutta. Edellä on esitetty, että kohta on perustuslain 8 §:ssä tarkoitettujen rikosoikeudellisten laillisuusperiaatteen kannalta ongelmallinen. Voimassa olevasta luotsauslaista puuttuu ensinnäkin sellainen luotsauksen lainmukaisuutta ja sitä koskevaa lupaa koskeva perussäännös, jossa määriteltäisiin, millä edellytyksillä luonnollinen henkilö saa Suomessa luotsausta toteuttaa. Tällainen säännös olisi syytä sisällyttää luotsauslakiin. Luotsausrikkomusta koskevassa säännöksessä olisi tällaisen säännöksen

¹³⁸ Ks. myös HE 225/2018 vp, s. 28, jossa etäluotsaukseen liittyvien asioiden keskittämistä merioikeuteen perustellaan sillä, että merioikeudessa on laajempi substanssiosaaminen merenkulkuun liittyvissä asioissa kuin tavallisessa käräjäoikeudessa, minkä vuoksi on esityksen mukaan luontevaa keskittää etäluotsausta koskevat asiat merilain mukaisesti määräytyvään toimivaltaiseen tuomioistuimeen, sillä kysymyksessä on kapea-alainen ja erityisluonteinen aihe, joka vaatii erityisosaamista ja asian tuntemusta.

¹³⁹ PeVL 12/2019 vp, s. 10.

säätämisen jälkeen syytä viitata mainittuun säännökseen nimenomaisesti. Jos 4 kohdassa tarkoitettu teko olisi jatkossa hallinnollisella seuraamusmaksulla sanktioitu, sääntelyn yleisen tarkkuuden vaatimus edellyttää vastaavaa luotsauslain sääntelyn täsmentämistä.

Toiseksi voimassa oleva luotsausrikkomusta koskevassa luotsauslain 19 §:n 3 kohdassa rangaistavaksi säädetään luotsauslain 7 §:n 2 momentissa säädetyn velvollisuuden laiminlyöminen. Viimeksi mainitussa lainkohdassa ei täsmällisesti määritellä, mitä velvollisuuksia siinä asetetaan. Rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen edellyttämien vaatimusten vuoksi momenttia olisi syytä täsmentää, jotta rangaistavan käyttäytymisen ala muodostuisi riittävän ennakoitavaksi. Jos 3 kohdassa tarkoitettu teko olisi jatkossa hallinnollisella seuraamusmaksulla sanktioitu, sääntelyn yleisen tarkkuuden vaatimus edellyttää vastaavaa luotsauslain sääntelyn täsmentämistä.

Edellä esitetyn mukaisesti luotsauslain sanktiosääntelyn eriyttämiseen liittyy sanktiosääntelyn johdonmukaisuuteen liittyviä seikkoja, minkä vuoksi sellaista sääntelymallia, jossa osa tällä hetkellä luotsausrikkomuksena rangaistavaksi säädetystä teosta olisi hallinnollisilla seuraamusmaksuilla sanktioitu ja osa rikosoikeudellisesti kriminalisoitu, voidaan pitää epätyytyttävänä. Rikosoikeudellinen rangaistavaksi säätäminen ilmentää myös lähtökohtaisesti sanktoidun teon suurempaa moitittavuutta kuin neutraalimpi hallinnollinen sanktiointi. Voidaan näin pitää rikosoikeudellisen järjestelmän käytön viimesijaisuutta edellyttävän ultima ratio -periaatteen ja yleisesti sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta ongelmallisena, jos ennen muuta luonnollisten henkilöiden toteuttamat tietyt luotsauslain vastaiset toimet olisivat rikosoikeudellisesti sanktioituja, mutta oikeushenkilöiden tai muuten ammattimaisten toimijoiden toteuttamat toimet hallinnollisilla seuraamusmaksuilla sanktioituja. Voidaan myös arvioida, että tietyt luotsauslain luotsausrikkomusta koskevassa säännöksessä tällä hetkellä rangaistavaksi säädetyt teot ovat moitittavuudeltaan samanasteisia. Esimerkiksi säännöksen 2 (luotsinkäyttövelvollisuuden laiminlyönti) ja 4 kohdassa (luotsaaminen ilman laissa säädettyä oikeutta) tarkoitetuissa teoissa on kysymys pitkälti samankaltaisista mutta eri toimijoiden toteuttamista teoista. Sanktioitujen tekojen yhtäläinen moitittavuus näin myös puoltaa sanktioinnin symmetrisyyttä ilmentävää sääntelymallia, vaikka esimerkiksi luotsausrikkomusta koskevan säännöksen 3 kohdassa tarkoitettua tiedonantovelvollisuuden laiminlyöntiä voidaan pitää moitittavuudeltaan muita säännöksessä tarkoitettuja tekoja vähäisempänä. Edellä esitetyn perusteella tarkoituksenmukaisimmalta sääntelymallilta kuitenkin vaikuttaa luotsausrikkomusta koskevassa säännöksessä rangaistavaksi säädettyjen tekojen siirtäminen hallinnollisella seuraamusmaksulla sanktioituksi. Hallinnollisen seuraamusmaksun suuruudesta ja sen määrittämiseen liittyvistä seikoista säätämisen suhteen voidaan viitata edellä esitettyyn.

Tarkoituksenmukaisimmalta luotsauslain sanktiosääntelyvaihtoehdolta näin nähdäkseni vaikuttaa luotsausrikkomuksena tällä hetkellä rangaistavaksi säädettyjen tekojen siirtäminen hallinnollisella seuraamusmaksulla sanktioituksi. Riippumatta valittavasta sanktiosääntelymallista, luotsauslain sääntelyä on kuitenkin joka tapauksessa täsmennettävä siten, että sanktioitujen

velvollisuuksien sisältö käy nykyistä täsmällisemmin ja tarkkarajaisemmin ilmi luotsauslain ai-neellisista säännöksistä.

Luotsauslaki sisältää lisäksi tiettyjä sellaisia luotsiin kohdistuvia velvollisuuksia, joiden sanktiointi saattaa luotsauslain tavoite huomioon ottaen vaikuttaa perustellulta. Edellä on todettu, että luotsauslakia koskevista esitöistä ei saa erityisen selkeää kuvaa siitä, minkä vuoksi juuri tietyt teot on säädetty luotsausrikkomuksena rangaistaviksi ja minkä vuoksi tietyt luotsauslain sisältämät velvollisuudet ovat vailla sanktiointia. Luotsauslain 8 §:n 1 momentin mukaan luotsin on esitet-tävä luotsattavan aluksen päällikölle ajantasaiseen kartta-aineistoon perustuva reittisuunnitelma sekä muut aluksen turvallisen kulun kannalta tarpeelliset tiedot ja ohjeet sekä valvottava niitä aluksen ohjailuun ja käsittelyyn liittyviä toimenpiteitä, joilla on merkitystä alusliikenteen turval-lisuudelle ja ympäristönsuojelulle. Säännöksen 2 momentin mukaan luotsi on velvollinen ilmoit-tamaan alusliikennepalvelulle kaikista havainnoistaan, joilla on merkitystä merenkulun, aluksen ja siinä olevien ihmisten turvallisuuden, ympäristönsuojelun tai meri- ja tullivalvonnan kannalta. Lisäksi luotsin on ilmoitettava luotsattavalle alukselle sattuneista tai luotsattavan aluksen aiheut-tamista vahingoista ja vaadittaessa annettava näistä lisätietoja viranomaisille. Säännöksen 1 mo-mentti koskee varsinaisen luotsauksen kannalta keskeisiä velvoitteita ja on näin suoraan merki-tyksellinen luotsauslain alusliikenteen turvallisuuteen ja ympäristönsuojeluun liittyvien tavoittei-den kannalta. Säännöksen 2 momentissa taas säädetään luotsin meri- ja tullivalvonnan kannalta merkityksellisestä ilmoitusvelvollisuudesta. Osin ilmoitusvelvollisuus kytkeytyy Euroopan parla-mentin ja neuvoston direktiiviin 2002/59/EY alusliikennettä koskevan yhteisön seuranta- ja tie-tojärjestelmän perustamisesta sekä neuvoston direktiivin 93/75/EY kumoamisesta ja osin kan-sainvälisen merenkulkujärjestön IMO:n säännöksiin.¹⁴⁰ Kysymys ei kuitenkaan ole sellaisesta il-moitusvelvollisuudesta, josta säädetään alusliikennepalvelulaissa (623/2005), koska mainitun lain 3 §:n 6 momentin mukaan luotsaukseen liittyvistä ilmoituksista säädetään erikseen. On kui-tenkin huomattava, että viimeksi mainitun lain tiettyjen ilmoitusvelvollisuutta koskevien sään-nösten rikkominen on säädetty lain 29 §:ssä alusliikennepalvelurikkomuksena rangaistavaksi.

Edellä esitetyn perusteella voisi olla ajateltavissa, että luotsauslain 8 §:n 1 ja 2 momentissa luot-sille asetettujen velvoitteiden rikkominen säädettäisiin luotsausrikkomuksena rangaistavaksi tai hallinnollisella seuraamusmaksulla sanktioiduksi. On kuitenkin huomattava, että luotsauslain 8 §:n mukaan luotsiin sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä. Luotsi voi-daan näin tuomita rikoslain 40 luvun 9 §:ssä tarkoitetusta virkavelvollisuuden rikkomisesta tai 10 §:ssä tarkoitetusta tuottamuksellisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta, mikäli hän rikkoo luot-sauslain 8 §:n 1 momentissa asetettua velvoitteita tai laiminlyö luotsauslain 8 §:n 2 momentissa tarkoitetun ilmoitusvelvollisuuden.¹⁴¹ Tarvetta säätää luotsille asetettujen velvollisuuksien rikko-minen erikseen luotsausrikkomuksena rangaistavaksi tai sanktioida niitä muuten ei luotsin rikos-oikeudellisen virkavastuun vuoksi näyttäisi olevan.

¹⁴⁰ HE 144/1997 vp, s. 16–17.

¹⁴¹ Ks. myös HE 207/2016 vp, s. 21.

Erikseen on sen sijaan arvioitava, miten on suhtauduttava luotsauslain 14 §:ssä tarkoitetun linjaluotsin tai lain 16 §:ssä tarkoitetun erivapauden haltijan toteuttamaan luotsauslain velvoitteiden vastaiseen toimintaan. Luotsauslaissa rikosoikeudellista virkavastuuta ei uloteta linjaluotseihin eikä henkilöihin, joille on myönnetty edellä mainittu erivapaus. Luotsauslain perusteella ei myöskään ole yksiselitteistä, miltä osin linjaluotseihin ja erivapauden saaneisiin henkilöihin sovelletaan esimerkiksi luotsin velvollisuuksia koskevaa luotsauslain 8 §:ää. Saattaa olla, että rikosoikeudellinen vastuu linjaluotsin ja erivapauden haltijan toteuttamaa luotsaamistoimintaa koskien on tarkoitettu mahdollistaa luotsausrikkomusta koskevan luotsauslain 19 §:n 4 kohdalla, jonka mukaan rangaistavaa on luotsaaminen ilman laissa säädettyä oikeutta.¹⁴² Vähintään luotsausrikkomusta koskevaa säännöstä olisi nähdäkseni täydennettävä tavalla, jossa selkeästi määriteltäisiin, miltä osin linjaluotsiin ja erivapauden saaneeseen toimijaan voidaan kohdistaa luotsauslaissa tarkoitettua rikosoikeudellista vastuuta. Tämä edellyttää nähdäkseni myös luotsauslain aineellisten säännösten muuttamista tavalla, jossa selkeästi ja nimenomaisesti määritellään, miltä osin luotsaamiseen liittyvät velvollisuudet koskevat linjaluotsin lupakirjan saanutta henkilöä ja erivapauden saanutta henkilöä. Tällä hetkellä luotsauslakiin liittyvän rikosoikeudellisen sääntelyn henkilöllinen soveltamisala näyttää tässä suhteessa epäsymmetriseltä.

Linjaluotsi tai erivapauden haltija käytännössä usein on aluksen päällikkö, perämies tai muu sellainen aluksen ohjauksesta vastuussa oleva henkilö, johon voidaan soveltaa merilain (674/1994) 20 luvun rangaistussäännöksiä tai rikoslain 23 luvun 1 §:ssä tarkoitettua liikenneturvallisuuden vaarantamista koskevaa säännöstä, sikäli kuin säännöksen alusta tai muuta vesiliikennekulkuneuvoa koskevassa 2 momentissa säädetyt soveltamisedellytykset täyttyvät. Merilain rangaistussäännöksissä on kuitenkin kysymys soveltamisalaltaan rajatuista säännöksistä niiden soveltuessa lain 1 luvun 9 §:n mukaan pääasiassa kauppamerenkulkuun.¹⁴³ Linjaluotsin tai erivapauden saaneen henkilön toimintaa voitaneen arvioida ennen muuta merilain 20 luvun 2 §:ssä tarkoitettuna hyvän merimiestäidon laiminlyöntinä. Kysymys olisi tällöin merionnettomuuden estämiseksi asetetun velvollisuuden laiminlyönnistä sillä reitillä, jossa muuten olisi käytettävä luotsia. Joissakin tapauksissa linjaluotsin tai erivapauden saaneen henkilön toiminta voinee tulla arvioiduksi luvun 4 §:ssä tarkoitettuna epärehellisyytenä päiväkirjan pidossa, 5 §:ssä tarkoitettuna meriselitysrikkomuksena tai 6 §:ssä tarkoitettuna laiminlyöntinä yhteentörmäyksessä. Rikoslain 23 luvun 1 §:n 2 momentin 1 kohdassa tarkoitettua liikenneturvallisuuden vaarantamisesta taas on kysymys, kun aluksen ohjailusta vastaava tai aluksen kulun turvallisuuteen olennaisesti vaikuttavassa tehtävässä oleva rikkoo vesiliikennelakia (782/2019) tai sen nojalla annettua määräystä taikka

¹⁴² Tähän viittaisi LiVM:ssä 4/2010 vp, s. 5/II todettu, jossa on todettu luotsausrikkomusta koskevan säännöksen 4 kohdan koskevan luotsauspalveluja tarjoavan tai luotsaustoimintaa harjoittavan toimijan lisäksi ilman laissa säädettyä oikeutta luotsaavaa henkilöä.

¹⁴³ Merilain 1 luvun 9 §:n mukaan lain säännöksiä sovelletaan muuhun kuin kauppamerenkulkuun käytettyyn alukseen vain, jos lain säännökset kulloinkin siihen soveltuvat. Soveltamisalasäännös koskee myös merilain 20 luvun rangaistussäännösten soveltamista. Selvästi voidaan pitää, että tämänkaltaista varsin epämääräistä ja tapauskohtaisesti arvioitavaa soveltamisalasäännöstä ei voida pitää perustuslain 8 §:ssä tarkoitetun rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen asettamien vaatimusten mukaisena. Soveltamisalaan liittyen ks. KKO 2010:79.

kansainvälisistä säännöistä yhteentörmäämisen ehkäisemiseksi merellä vuonna 1972 tehtyä yleissopimusta (SopS 30/1977) tavalla, joka on omiaan aiheuttamaan vaaraa toisen turvallisuudelle. Kysymykseen voi tulla myös luvun 2 §:ssä tarkoitettu törkeä liikenneturvallisuuden vaarantaminen, jolloin teon on oltava omiaan aiheuttamaan vakavaa vaaraa toisen hengelle tai terveydelle.

Merilain 20 luvun rangaistussäännökset ja liikenneturvallisuuden vaarantamista koskeva rikoslain sääntely muodostavat monimutkaisen ja jokseenkin vaikeasti hallittavan kokonaisuuden. Säännösten keskinäissuhteet eivät ole erityisen tarkkarajaiset ja selvät. Olennaista on havaita, että merilain 20 luvun rangaistussäännökset on muotoiltu tavalla, joka ei ole riittävää tämänhetkisten rikosoikeudelliselle sääntelylle asetettujen vaatimusten kannalta. Voimassa olevan merilain säätämisen yhteydessä lakiin siirrettiin käytännössä vuoden 1938 merilain rangaistussäännökset niihin ainoastaan välttämättömiä ennen muuta teknisluonteisia muutoksia tehden.¹⁴⁴ Säännökset on ollut tarkoitus uudistaa rikoslain kokonaisuudistuksessa liikennesrikoksia koskevan sääntelyn uudistamisen yhteydessä, mutta liikennesrikoksia koskevan uudistuksen yhteydessä merilain rangaistussäännöksiä ei kuitenkaan uudistettu.¹⁴⁵ Kokoavasti voidaan todeta, että merilain 20 luvun rangaistussäännökset muodostavat epäyhtenäisen ja rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen kannalta haasteellisen kokonaisuuden, joka sisältää useita luotsauslaissa tarkoitetun toiminnan kannalta merkityksellisiä säännöksiä, mutta jonka täsmällinen soveltamisala ei merilain soveltamisalasäännöksen ja rangaistussäännösten epätasällisyyden vuoksi ole selvä. Kokonaisuuteen vaikuttaa myös rikoslain 23 luvun liikenneturvallisuuden vaarantamista koskeva sääntely, joka tulee sovellettavaksi myös vesiliikenteeseen. Sääntelykokonaisuuden perusteellinen selvittäminen ja tarvittava uudistaminen olisi ehdottomasti tarpeen, jolloin myös luotsaukseen liittyvän toiminnan rangaistavuuteen liittyvä mahdollinen epäsymmetrisyys tulisi asianmukaisesti selvitettyä. Selväna voidaan kuitenkin pitää, että linjaluotsin ja erivapauden saaneen henkilön toiminta voi tulla arvioiduksi merilain 20 luvun rangaistussäännösten ja rikoslain 23 luvun 1 §:ssä tarkoitetun liikenneturvallisuuden vaarantamista koskevan säännöksen nojalla, jos säännösten soveltamisedellytykset ja rikosvastuun yleiset edellytykset täyttyvät. Oikeudellisesti kestävänä ei voida pitää tilannetta, jossa esimerkiksi linjaluotsin tai erivapauden saaneen henkilön rikosvastuun ajatellaan mahdollisesti toteutuvan ennen muuta merilain 20 luvun rangaistussäännösten kautta, koska mainitut säännökset ovat rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen ja rikosoikeudelliselle sääntelylle asetettujen yleisten vaatimusten suhteen kyseenalaisia, mikä merkitsee myös merkittävää epävarmuutta säännösten soveltamisen ja näin mahdollisen rikosvastuun toteutumisen suhteen.

Luotsauslain luotsin ohjauskirjaa koskeva 12 §, linjaluotsinkirjaa koskeva 14 § ja erivapautta koskeva 16 § edellyttävät, että ohjauskirjaa, linjaluotsinkirjaa tai erivapautta hakevalla henkilöllä on riittävää merenkulkukokemusta. Linjaluotsinkirjan myöntämisen edellytyksenä luotsauslain 14

¹⁴⁴ HE 62/1994 vp, s. 104/I. Ks. myös LaVL 4/1994 vp, s. 1–2.

¹⁴⁵ HE 32/1997 vp, s. 9/II.

§:n 2 momentin 1 kohdan mukaan on, että hakija on osallistunut hakemuksen kohteena olevan aluksen tai 2 momentissa tarkoitetun aluksen navigointiin päällikkönä tai perämiehenä linjaluotsinkirjaan merkittävällä väylällä tai väylällä ja laivasimulaattorissa. Linjaluotsinkirjan myöntämisen edellytyksenä taas luotsauslain 14 §:n 3 momentin 1 kohdan mukaan on, että hakija on osallistunut hakemuksen kohteena olevan aluksen tai 2 momentissa tarkoitetun aluksen navigointiin päällikkönä tai perämiehenä linjaluotsinkirjaan merkittävällä väylällä tai väylällä ja laivasimulaattorissa. Erivapauden myöntämisen edellytyksenä on luotsauslain 16 §:n 3 momentin 1 kohdan mukaan, että hakijalla on kokemusta aluksen navigoinnista viimeisten viiden vuoden aikana hakemuksen kohteena olevalla väylällä tai väylillä aluksen päällikkönä tai perämiehenä. Väärien tietojen antamista edellä mainitusta merenkulkukokemuksesta ohjauskirjaa, linjaluotsinkirjaa tai erivapautta haettaessa tai niitä uudistettaessa ei ole luotsausrikkomuksena sanktioitu.

Väärän todistuksen antamisesta viranomaiselle säädetään rikoslain 16 luvun 8 §:ssä (563/1998). Säännös on sisällöltään seuraava:

8 § (24.7.1998/563)

Väärän todistuksen antaminen viranomaiselle

Joka antaa viranomaiselle oikeudellisesti merkityksellisen totuudenvastaisen kirjallisen todistuksen tai siihen rinnastettavan teknisen tallenteen taikka laadittuaan sellaisen todistuksen tai tallenteen antaa sen toiselle sanottuun tarkoitukseen käytettäväksi, on tuomittava, jollei teosta muualla laissa säädetä ankarampaa rangaistusta, *väärän todistuksen antamisesta viranomaiselle* sakkoon tai vankeuteen enintään kuudeksi kuukaudeksi.

Väärän todistuksen antamisesta viranomaiselle tuomitaan myös viranomaisen erityisen valvonnan alaisen toiminnan harjoittaja taikka tämän edustaja tai palveluksessa oleva henkilö tai valvottavan yhteisön tilintarkastaja, joka lakiin perustuvan tarkastuksen yhteydessä tai lakiin perustuvaa ilmoitusvelvollisuutta muuten täyttäessään antaa valvovalle viranomaiselle oikeudellisesti merkityksellisen totuudenvastaisen suullisen tiedon.

Säännöksen tarkoituksena on suojata viranomaiselle annetun todistuskappaleen tai tiedon totuudenmukaisuutta. Säännöksen 1 momentti koskee väärän tiedon antamista kirjallisessa muodossa tai teknisenä tallenteena. Viranomaiselle annetun tiedon totuudenvastaisuus merkitsee esimerkiksi sitä, että se antaa asiasta olennaisesti virheellisen kuvan.¹⁴⁶ Kysymykseen voi tulla monenlainen kirjallinen todistus, joka annetaan viranomaiselle ja joka on oikeudellisesti merkityksellinen. Kysymys voi olla esimerkiksi ansioluettelosta tai viranomaiselle tehdystä kirjallisesta ilmoituksesta jostakin asiasta.¹⁴⁷ Nähdäkseni selvää on, että Liikenne- ja viestintävirastolle osoitetussa hakemuksessa esitetty merenkulkukokemusta koskeva totuudenvastainen tieto on sellainen totuudenvastainen kirjallinen todistus, jota väärän todistuksen antamista viranomaiselle koskevassa säännöksessä tarkoitetaan. Lisäksi selvää nähdäkseni on, että hakemuksessa esitetyllä virheellisellä tai totuudenvastaisella tiedolla on oikeudellista merkitystä, koska

¹⁴⁶ HE 6/1997 vp, s. 74/l.

¹⁴⁷ HE 6/1997 vp, s. 74.

merenkulkukokemusta koskeva tieto on luotsin ohjauskirjan, linjaluotsinkirjan ja erivapauden myöntämisen oikeudellinen edellytys.

Väärän todistuksen antaminen viranomaiselle on rikoslain 16 luvun 8 §:n mukaan rangaistava vain tahallisenä. Voitaneen arvioida, että väärän tiedon antaminen tällaisen toiminnan luonteen vuoksi on lähtökohtaisesti tahallista toimintaa, koska väärin tietojen antajalla on viranomaisen erehdyttämistarkoitus. Tällaisen toiminnan tuottamukselliselle rangaistavuudelle ei näin näytä olevan perusteita. Edellä esitetyn perusteella vaikuttaa nähdäkseni siltä, että väärän tiedon toimittaminen vaaditun merenkulkukokemuksen täyttymisestä luotsin ohjauskirjaa, linjaluotsinkirjaa ja erivapautta haettaessa tai niitä uusittaessa tulee rangaistavaksi rikoslain 16 luvun 8 §:n nojalla eikä luotsauslain luotsausrikkomusta koskevaan säännökseen ole tarpeen tai perusteltua sisällyttää asiaa koskevaa erityissääntelyä. Tiettyä epäjohtonmukaisuutta sen sijaan vaikuttaa olevan siinä, että rikoslain 16 luvun 8 §:ssä tarkoitettua väärän tiedon antamista viranomaiselle koskevan säännöksen rangaistusmaksimi on kuusi kuukautta vankeutta, kun luotsausrikkomusta koskeva säännös sisältää vain sakonuhkaisen rangaistusasteikon. Yksin tällä perusteella ei kuitenkaan ole tehtävä päätelmiä luotsausrikkomusta koskevan säännöksen rangaistusasteikon mahdollisesta korottamisesta vaan voidaan arvioida, että rikoslain 16 luvun 8 §:ää luotsaukseen liittyvään toimintaan mahdollisesti sovellettaessa rangaistusarvoon liittyvät edellä mainitut seikat voidaan ottaa huomioon rangaistusta mitattaessa.

6.5. Yhteiskunnalliset vaikutukset

Luotsauslain voimassa oleva rangaistussääntely on osin aukollista ja monilta osin epäselvää. Tämä on pitkälti seurausta siitä, että luotsauslain sääntelyn systematiikkaa ei voi pitää johdonmukaisena eikä luotsausrikkomusta koskevaa lain 19 §:n rangaistussäännöstä kaikilta osin rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen asettamia vaatimuksia täyttävänä. Luotsauslain sanktiosääntelyn terävöittämisellä voi yleisesti ajatella olevan merkittävää luotsauslain yleis- ja erityisestävää vaikutusta lisäävää vaikutusta. Luotsauslain sanktiosääntelyn selkiyttämällä tavalla, jossa sanktiosääntely eriytetään seuraamusten oikeasuhtaisuuden kautta koskemaan yhtäältä ammatti- ja maista toimintaa ja toisaalta yksityishenkilön toimintaa, olisi omiaan korostamaan tällaisen toiminnan luonnetta ja moitittavuutta ja näin lisäämään luotsauslain sääntelyn yleis- ja erityisestävää vaikutusta. Sanktiosääntelyn selkiyttäminen merkitsisi myös sääntelyn kohteiden oikeusturvan kannalta merkittävää parannusta.

7. Ajoneuvolaki

7.1. Ajoneuvolain seuraamussäntely

Voimassa oleva ajoneuvolaki (82/2021) on tullut voimaan 1.3.2021. Ajoneuvolaki sisältää kattavaa seuraamussäntelyä. Seuraamussäntely sisältyy ajoneuvolain 10 lukuun ja kattaa sekä hallinnollisia seuraamusmaksuja koskevaa että rikosoikeudellista säntelyä. Hallinnollisia seuraamusmaksuja koskeva säntely on jaoteltu tavalla, jossa yhtäältä talouden toimijalle, nimetyille tutkimuslaitokselle, hyväksytyille asiantuntijalle ja asennus- ja korjaustöitä tekeväälle sekä toisaalta yksityishenkilölle määrättävät seuraamusmaksut on erotettu toisistaan. Luvun rikosoikeudellinen seuraamussäntely kohdistuu vain luonnolliseen henkilöön, koska oikeushenkilön rangaistusvastuuta koskeva rikoslain 9 luku voi koskea rikoslain 9 luvun 1 §:n (61/2003) mukaan vain rikoslaissa rangaistavaksi säädettyjä tekoja.

Ajoneuvolain hallinnollisia seuraamusmaksuja koskeva säntely perustuu osin EU-oikeudessa asetettuihin velvoitteisiin, joissa asetetaan myös seuraamussäntelyä koskevia velvoitteita. Osin seuraamusmaksuja koskeva säntely perustuu aiemmin ajoneuvorikkomuksena rikosoikeudellisesti rangaistuihin tekoihin, joita vuoden 2021 uudistuksessa siirrettiin hallinnollisen seuraamusmaksun alaan. Hallinnollisia seuraamusmaksuja koskevan ajoneuvolain säntelyn tavoitteet liittyvät yleis- ja erityisestävyyteen.¹⁴⁸

7.2. Päästömanipulaatiot ajoneuvolain säntelykokonaisuudessa

Voimassa olevaan ajoneuvolakiin ei sisälly päästömanipulaatiota koskevaa nimenomaista säntelyä. Ajoneuvolain vuoden 2021 uudistusta koskevassa hallituksen esityksessä todetaan esityksen valmisteluvaiheessa useiden lausunnonantajien esittäneen, että ajoneuvolain seuraamusmaksuja koskeva säntely tulisi ulottaa kattamaan laajemmin tai nimenomaisemmin ajoneuvoihin toteutettavat päästömanipulointitoimenpiteet. Lausuntopalautteessa tuotiin myös esille, että ajoneuvolaissa tulisi säätää nimenomainen päästörajoitusjärjestelmien ohituslaitteiden ja manipulointien kielto sekä tällaiseen kieltoon liittyvästä merkittävästä hallinnollisesta seuraamusmaksusta, joka voitaisiin määrätä myös ajoneuvon haltijalle tai omistajalle.¹⁴⁹ Esityksessä mainittuja muutoksia ei kuitenkaan ehdotettu, koska niiden todettiin edellyttävän

¹⁴⁸ HE 177/2020 vp, s. 14–15.

¹⁴⁹ HE 177/2020 vp, s. 19–20.

jatkovalmistelua.¹⁵⁰ On myös huomattava, että liikenne- ja viestintäministeriössä on laadittu asiaa koskeva arviomuistio.¹⁵¹

Tätä asiantuntijalausuntoa varten laaditussa toimeksiannossa ja liikenne- ja viestintäministeriössä laaditussa ajoneuvojen päästömanipulaatioita Suomessa koskevassa arviomuistiossa todetaan, että päästömanipulaatioita voitaisiin arvioida ajoneuvolain 7 §:n vastaisena toimintana. Ajoneuvolain 7 §:n 1 momentin mukaan liikenteessä käytettävää ajoneuvoa ei saa korjata, muuttaa eikä varustaa lisälaitteella siten, ettei ajoneuvo enää täytä vaatimuksia, jotka Suomessa olivat voimassa ajoneuvon ensimmäisen käyttöönoton ajankohtana tai tätä myöhemmin. Säännös esimerkiksi merkitsee, että ajoneuvosta ei saa poistaa mitään siihen alkuperäisenä kuulunutta pakollista turvallisuuteen tai ympäristöominaisuuksiin kuuluvaa osaa eikä näiden osien toimintakykyä saa merkittävästi heikentää. Liikenne- ja viestintäministeriön ajoneuvojen päästömanipulaatioita Suomessa koskevassa arviomuistiossa tarkemmin selostetun mukaisesti päästömanipulaatioissa käytettävät laitteet ja menetelmät tosiasiallisesti merkitsevät sitä, että ajoneuvo ei vastaa ajoneuvolain 7 §:ssä tarkoitettuja vaatimuksia. Täysin selvä tai erityisen ennakoitavissa tällainen tulkinta ei kuitenkaan ole.

Ajoneuvolain 7 §:n 1 momentin rikkominen on sanktioitu lain 195 §:ssä tarkoitetulla liikennevirhemaksulla. Ajoneuvolain 195 §:n 2 momentin mukaan ajoneuvon kuljettajalle, omistajalle tai pysyväälle haltijalle voidaan määrätä 70 euron liikennevirhemaksu, jos hän tahallaan tai huolimattomuudesta rikkoo, mitä säädetään ajoneuvon tai hinattavan ajoneuvon rakennetta, varusteita tai kuntoa koskevassa 3 §:ssä, 7 §:n 1 momentissa tai 12 §:n 1 momentissa. Mopojen suhteen liikennevirhemaksun suuruus on 40 euroa.

Raskaisiin hyötyajoneuvoihin toteutettujen päästömanipulaatiotoimenpiteiden suhteen merkityksellinen on myös ajoneuvolain ajoneuvorikkomusta koskevan 194 §:n 1 momentin 13 kohta, jonka mukaan tuomitaan se, joka rikkoo moottoriajoneuvojen ja moottorien tyyppihyväksynnästä raskaiden hyötyajoneuvojen päästöjen osalta (Euro VI) ja ajoneuvojen korjaamiseen ja huoltamiseen tarvittavien tietojen saatavuudesta ja asetuksen (EY) N:o 715/2007 ja direktiivin 2007/46/EY muuttamisesta sekä direktiivien 80/1269/ETY, 2005/55/EY ja 2005/78/EY kumoamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 595/2009 7 artiklassa säädettyä kieltoa tehdä muutoksia kuluvaan reagenssin käyttöön perustuviin järjestelmiin tai ajaa ajoneuvoja ilman kuluva reagenssia. Ajoneuvorikkomus on sakonuhkainen kriminalisointisäännös. Kohta perustuu edellä mainitun asetuksen (EY) N:o 595/2009 7 artiklaan, jonka 1 kohdan mukaan ajoneuvojen valmistajat, korjaajat ja käyttäjät eivät saa tehdä muutoksia kuluva reagenssin käyttöön perustuviin järjestelmiin. Artiklan 2 kohdan mukaan ajoneuvojen käyttäjien on varmistettava, että ajoneuvoa ei ajeta ilman kuluva reagenssia. Asetuksen seuraamuksia

¹⁵⁰ HE 177/2020 vp, s. 22.

¹⁵¹ Ajoneuvojen päästömanipulaatiot Suomessa. Arviomuistio VN/6348/2020. Liikenne- ja viestintäministeriö 1.12.2020.

koskevan 11(1) artiklan mukaan jäsenvaltioiden on säädettävä asetusten rikkomistilanteita koskevista seuraamuksista ja niiden on oltava tehokkaita, oikeasuhtaisia ja varoittavia. Artiklan mukaan ajoneuvojen käyttäjien rikkomustyyppeihin, joista määrätään seuraamus, on sisällytettävä ajoneuvon ajaminen ilman kuluva reagenssia. Ajoneuvolain 194 §:n 1 momentin 13 kohta perustuu suoraan mainitun asetuksen velvoitteeseen sanktioita reagenssin käyttöön perustuvien järjestelmien manipulointi ja tällaisen ajoneuvon käyttäminen liikenteeseen.¹⁵² Kohdassa mainittu reagenssi eli lisäaine voi olla esimerkiksi AdBlue-liuos, jota käytetään SVR-tekniikalla varustetuissa dieselajoneuvoissa.¹⁵³ Asetusta sovelletaan sen 2 artiklan mukaan kuitenkin vain raskaisiin ajoneuvoihin, minkä vuoksi ajoneuvorikkomusta koskevan ajoneuvolain 194 §:n 1 momentin 13 kohdan soveltamisala on myös rajattu raskaisiin ajoneuvoihin. Kohta ei myöskään kata kaikenlaista päästömanipulaatiotoimintaa.

Kokoavasti voidaan todeta, että voimassa oleva ajoneuvolaki vaikuttaa kieltävän ajoneuvojen päästömanipulaatioihin liittyvän toiminnan, mutta oikeustila ei ole tulkinnallisesti selkein mahdollinen. Toiminta on osin hallinnollisella seuraamusmaksulla mahdollisesti sanktioitu ja osin ajoneuvorikkomuksena rangaistavaksi säädetty. Koska kysymys on sanktioidusta toiminnasta, sääntelyn yleistä tarkkuutta ja sanktiosääntelyn ennakoitavuutta koskevaa vaatimusta ei kuitenkaan voida sivuuttaa. Oikeustilaa ei näin voida pitää asianmukaisena, jos päästömanipulaatioiden sanktiointi katsotaan hyväksyttäväksi ja oikeasuhtaiseksi. Lisäksi on huomattava, että jos päästömanipulaatiotoiminnan katsotaan olevan ajoneuvolain 7 §:n 1 momentin kieltämää, ajoneuvolain 195 §:n 2 momentista johtuu, että toiminnasta voidaan määrätä vain 70 tai 40 euron suuruisen liikennevirhemaksu ajoneuvon kuljettajalle, omistajalle tai pysyvälle haltijalle. Sanktiota voidaan pitää päästömanipulaatiotoiminnan moitittavuuteen nähden varsin vähäisenä. Myös raskaiden ajoneuvojen suhteen sakkorangaistusta voidaan pitää päästömanipulaatiotoiminnan suhteen lievänä seuraamuksena.

7.3. Rikoslain sääntelyn soveltuminen ajoneuvojen päästömanipulaatioihin

Petoksesta säädetään rikoslain 36 luvun 1 §:ssä. Petoksesta tuomitaan se joka, hankkiakseen itselleen tai toiselle oikeudetonta taloudellista hyötyä taikka toista vahingoittaakseen, erehdyttämällä tai erehdystä hyväksi käyttämällä saa toisen tekemään tai jättämään tekemättä jotakin ja siten aiheuttaa taloudellista vahinkoa erehtyneelle tai sille, jonka eduista tällä on ollut mahdollisuus määrätä. Petosta koskeva säännös on keskeinen rikoslain 36 luvun säännös. Rikoslain 36 luvun säännöksillä pyritään yleisesti luomaan edellytyksiä luottamukselle oikeuselämässä ja turvaamaan tavaroiden ja palvelusten vaihdantaa sekä taloudellisten ja oikeudellisten asioiden hoitamista toisen puolesta.¹⁵⁴ Kysymys on näin ennen muuta rikossäännöksistä, joiden

¹⁵² Ks. HE 177/2020 vp, s. 89.

¹⁵³ HE 177/2020 vp, s. 89.

¹⁵⁴ HE 66/1988 vp, s. 128/l.

tarkoituksena on antaa suojaa sopimussuhteen toiselle osapuolelle häneen kohdistuvan moitittavan menettelyn vuoksi. Luvussa tarkoitettut rikokset, esimerkiksi petosta koskeva rikoslain 36 luvun 1 § ja kiskontaa koskeva luvun 6 §, tulevat ennen muuta sovellettavaksi tilanteessa, jossa sopimussuhteen toista osapuolta on erehdytetty tai hänen erehdystään on hyväksikäytetty taikka jossa sopimussuhteen toinen osapuoli on heikommassa asemassa. Mainittujen säännösten soveltaminen näin lähtökohtaisesti edellyttää yksilöitävissä olevaa asianomistajaa ja tiettyyn nimenomaiseen sopimussuhteeseen liittyvää moitittavaa menettelyä, joskin petosta koskevan sääntelyn soveltamistilanteet tietyissä tapauksissa myös ulottuvat sopimussuhteen ulkopuolelle.

Petoksen tunnusmerkistö edellyttää myös, että tehdyn teon tavoitteena on hankkia itselle tai toiselle oikeudetonta taloudellista hyötyä tai vahingoittaa toista. Ajoneuvoihin toteutettavien päästömanipulaatiotoimenpiteiden tavoitteena on usein taloudellisen hyödyn saaminen, mutta tavoite voi liittyä myös ajoneuvon suorituskyvyn kasvattamiseen.¹⁵⁵ Oletettavaa näin on, että kaikissa päästömanipulaatiotapauksissa petossäännöksen edellä mainittu korotettua tahallisuutta koskeva tunnusmerkki ei täytyisi.

Lisäksi petoksen tunnusmerkistö edellyttää toisen erehdyttämistä tai toisen erehdyksen hyväksikäyttämistä, minkä lisäksi erehtymisen tulee johtaa toisen henkilön erehtymisen ja siihen, että tämä tekee tai jättää tekemättä erehtymisen vallassa jotakin. Kysymys on esimerkiksi väärennetyn tavaran myymisestä oikeana tai tavaran ostamisesta velaksi tarkoituksin jättää se maksamatta.¹⁵⁶ Petoksen tunnusmerkistö edellyttää myös taloudellisen vahingon aiheutumista erehtyneelle tai sille, jonka eduista tällä on ollut mahdollisuus määrätä. Tunnusmerkkiä on vakiintuneesti tulkittu siten, että jo taloudellisen vahingon välitön vaara merkitsee sellaista taloudellisen aseman todellista heikentymistä, että sitä voidaan pitää säännöksessä tarkoitettuna taloudellisenä vahinkona.¹⁵⁷ Vaikka päästömanipulaatiotoiminnan tavoitteet usein oletettavasti liittyvät taloudelliseen hyötymistarkoitukseen¹⁵⁸, ei ole välttämättä ainakaan kaikissa tilanteissa erityisen selkeästi osoitettavissa, että toiminnassa erehdytetään jotakuta tai käytetään jonkin tahon erehdystä hyväksi ja näin aiheutetaan taloudellista vahinkoa tai sen vaaraa erehtyneelle.

Petosta koskevaa säännöstä voidaan kuitenkin soveltaa myös tilanteisiin, joissa teko kohdistuu julkisen talouden toimijaan.¹⁵⁹ Petossäännöstä voidaan soveltaa myös tilanteisiin, joissa tietyn toimijan antaman informaation perusteella toinen toimija tekee itseään tai kolmatta koskevia päätöksiä, joilla on taloudellista arvoa. Tällöin on perinteisesti kysymys niin sanotusta prosessipetoksesta, jolla tarkoitetaan tuomioistuimen tai muun lainkäyttöviranomaisen erehdyttämistä

¹⁵⁵ Ajoneuvojen päästömanipulaatiot Suomessa. Arviomuistio VN/6348/2020. Liikenne- ja viestintäministeriö 1.12.2020, s. 2.

¹⁵⁶ HE 66/1988 vp, s. 131/II.

¹⁵⁷ HE 66/1988 vp, s. 133/I.

¹⁵⁸ Ajoneuvojen päästömanipulaatiot Suomessa. Arviomuistio VN/6348/2020. Liikenne- ja viestintäministeriö 1.12.2020, s. 2.

¹⁵⁹ HE 66/1988 vp, s. 132/I.

rikos-, riita- tai hallintolainkäyttöasiassa antamaan jotakin osapuolta taloudellisesti suosiva tai vahingoittava päätös.¹⁶⁰ Jos päästömanipulointi toteutetaan esimerkiksi tavalla, jossa ajoneuvosta puretaan typpioksidipäästöjä vähentävä SCR-laitteisto, kysymys on epäilemättä taloudellisessa hyötymistarkoituksessa tehdystä teosta, koska päästöjä vähentäviä laitteita ei tällöin tarvitse enää huoltaa eikä autossa tarvitse käyttää SCR-laitteiston edellyttämää lisäainetta. Ei nähdäkseni kuitenkaan ole ongelmitta ajateltavissa, että päästömanipulaatiotoiminnan toteuttaja samalla erehdyttäisi jotakuta yksityistä tai julkista toimijaa tavalla, jolla aiheutettaisiin taloudellista vahinkoa erehtyneelle tai sille, jonka eduista tällä on oikeus määrätä. Päästömanipulaatio aiheuttaa epäreilua kilpailuetua taloudellisen edun muodossa manipulaatiotoimintaa toteuttavalle taholle, mutta petossäännöksessä tarkoitettu taloudellinen vahinko ei kata tällaista samoilla markkinoilla säädösten ja määräysten mukaisesti toimiville tahoille aiheutuvaa epäsuoraa vahinkoa.

Kokonaisuutena arvioiden voidaan näin todeta, että rikoslain 36 luvun 1 §:ssä tarkoitettu petosta koskeva säännös ei soveltamisalansa ja säännöksessä tarkoitettujen rangaistavan käyttäytymisen edellytyksenä olevien tunnusmerkkien täyttymiseen liittyvien seikkojen suhteen ole sovellettavissa ajoneuvoihin toteutettuihin päästömanipulaatiotoimenpiteisiin.

Ympäristörikoksista ajoneuvon päästömanipulaatiota voidaan ajatella ennen muuta ympäristön turmelemisesta koskevan rikoslain 48 luvun 1 §:n (761/2018) soveltamisedellytysten näkökulmasta.¹⁶¹ Säännöksessä kriminalisoidaan laaja joukko ympäristön turmelemisen tekotapoja. Ajoneuvojen päästöjen suhteen voidaan arvioida rikoslain 48 luvun 1 §:n 1 momentin 1 kohdan soveltamismahdollisuuksia. Kohdan mukaan rangaistavaa on tahallaan tai törkeästi huolimattomuudesta toteutettu esineen, aineen, säteilyn tai muun sellaisen saattaminen, päästäminen tai jättäminen ympäristöön lain tai sen nojalla annetun säännöksen taikka yleisen tai yksittäistapausta koskevan määräyksen vastaisesti taikka ilman laissa edellytettyä lupaa tai lupaehtojen vastaisesti.

Ajoneuvoihin kohdistetussa päästömanipulaatiossa voi olla kysymys siitä, että ajoneuvosta päästetään sallittua enemmän haitallisia päästöjä ympäristöön. Tällöin kysymys voisi olla kohdassa tarkoitettusta ympäristöön päästämisestä, jolla tarkoitetaan esimerkiksi aineen päästämistä ympäristöön tuotantolaitoksesta tai vastaavasta.¹⁶² On huomattava, että esimerkiksi aluksesta tehty öljypäästö voi tulla arvioitavaksi ympäristön turmelemisena rikoslain 48 luvun 1 §:n 1 kohdan nojalla. Näin voitaisiin lähtökohtaisesti ajatella, että myös teko, jossa ajoneuvon aiheuttamia päästöjä on manipuloitu tavalla, joka kohtaa sallittua suurempiin päästöihin, olisi ympäristön turmelemisena rikoslain 48 luvun 1 §:n 1 kohdan nojalla rangaistava. Teon rangaistavuus ympäristön turmelemisena on nähdäkseni kuitenkin tulkinnanvarainen. Ei ole ensinnäkään aivan selvää,

¹⁶⁰ HE 66/1988 vp, s. 132/I.

¹⁶¹ Muut luvussa tarkoitettut rikokset ovat luvun 5 §:ssä tarkoitettu luonnonsuojelurikos ja 6 §:ssä tarkoitettu rakennussuojelurikos, jotka eivät tule päästömanipulaation suhteen kysymykseen.

¹⁶² HE 94/1993 vp, s. 186/I.

mihin aineelliseen sääntelyyn tai määräyksiin teon rangaistavuus perustettaisiin. Ajoneuvolain 16 § sisältää yleisen energia- ja ympäristövaikutusten rajoittamista koskevan säännöksen ja lain 17 §:n sellaisista säännöksistä tai määräyksistä poikkeamista yksittäistapauksessa koskevan säännöksen, mutta ei nähdäkseni ole ainakaan yksiselitteisen selvää, voitaisiinko säännöksistä johtaa päästömanipulaation rangaistavuuteen liittyvää riittävän täsmällistä oikeusperustaa. Periaatteessa voitaisiin myös ajatella, että edellä mainittua ajoneuvolain 7 §:n 1 momenttia, jonka mukaan liikenteessä käytettävää ajoneuvoa ei saa korjata, muuttaa eikä varustaa lisälaitteella siten, ettei ajoneuvo enää täytä vaatimuksia, jotka Suomessa olivat voimassa ajoneuvon ensimmäisen käyttöönoton ajankohtana tai tätä myöhemmin, voitaisiin pitää sellaisena säännöksenä, jota ympäristön turmelemista koskevassa rikoslain 48 luvun 1 §:n 1 kohdassa tarkoitetaan. Tällaista tulkintaa voitaisiin kuitenkin pitää rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen edellyttämän rikosoikeudellisen sääntelyn ennakoitavuuden suhteen ongelmallisena. Sääntelykokonaisuudesta ei yksiselitteisesti käy ilmi, että päästömanipulaatio on kielletty eikä tällaisen toiminnan vastuutahoa ole lainsäädännössä selkeästi määritelty.

Lisäksi on huomattava, että ympäristön turmeleminen on niin sanottu abstraktinen vaarantamiskirikos. Ympäristön turmelemista koskevan säännöksen tunnusmerkistön täytyminen edellyttää, että teko on omiaan aiheuttamaan ympäristön pilaantumista, muuta vastaavaa ympäristön haitallista muuttumista tai roskaantumista taikka vaaraa terveydelle. Kysymys on abstraktista vaaraa koskevasta edellytyksestä eli konkreettista vaaran aiheutumista ei edellytetä, mutta säännöksen soveltamisedellytyksiä harkittaessa on arvioitava, onko teko tyyppillisesti sellainen, että siitä yleensä aiheutuu ympäristön pilaantumisen vaaraa tai vaaraa terveydelle.¹⁶³ Abstraktista vaaraa koskevien edellytysten tarkoituksena on toimia rangaistavuuden lisäedellytyksenä. Edellytys näin nostaa säännöksen soveltamiskynnystä. Voidaan arvioida, että yksittäisten ajoneuvojen päästömanipulaatiotapauksissa abstraktista vaaraa koskevan edellytyksen ei kaikissa tilanteissa katsottaisi täyttyvän, jos kysymys ei ole esimerkiksi laajamittaisesta tai pitkäkestoisesta toiminnasta.

Kokoavasti voidaan todeta, että ympäristön turmelemista koskeva rikoslain 48 luvun 1 §:n 1 kohta vaikuttaa lähtökohtaisesti voivan soveltua ajoneuvojen päästömanipulaatiotapauksiin, mutta tällainen tulkinta ei välttämättä täytä rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen rikosoikeudellisen tulkinnan ennakoitavuudelle asettamia vaatimuksia. Lisäksi ympäristön turmelemista koskevan säännöksen sisältämä abstraktista vaaraa koskeva edellytys vaikuttaa nostavan rangaistavuuden kynnyksestä tavalla, joka estää ympäristön turmelemista koskevan säännöksen soveltamisen kaikkiin ajoneuvojen päästömanipulaatiotapauksiin.

Ympäristön turmelemista koskeva rikoslain 48 luvun 1 §:n säännös tulee oletettavasti lähitulevaisuudessa uudistumaan, koska EU:n komissio on antanut ympäristönsuojelua rikosoikeudellisin keinoin koskevan

¹⁶³ HE 94/1993 vp, s. 189/II.

direktiiviehdotuksen, jolla kumottaisiin niin sanottu ympäristörikosdirektiivi 2008/99/EY.¹⁶⁴ Direktiiviehdotus ei sinänsä pidä sisällään ajoneuvojen päästömanipulaatioon kohdistuvaa kriminalisointivelvoitetta, vaikka ehdotuksen perusteluissa viitataan melko hiljattain paljastuneisiin moottoriajoneuvojen estolaitteiden käyttöä koskevien kieltojen vakaviin rikkomisiin.¹⁶⁵ Direktiivin velvoitteet voivat luonnollisesti valmisteluvaiheessa muuttua, joten direktiivin valmistelun seuraaminen on ajoneuvolain mahdollisen päästömanipulaatiota koskevan muuttamisen valmistelun suhteen välttämätöntä.

Ajoneuvojen päästömanipulaatiota toteutetaan oletettavasti usein ammattimaisen liikenteen puitteissa, jolloin toimintaa harjoitetaan yhtiömuodossa. Oikeushenkilö, jonka toiminnassa on tehty rikos, on rikoslain 9 luvun 1 §:n 1 momentin mukaan syyttäjän vaatimuksesta tuomittava yhteisöosakkoon, jos se on säädetty rikoslaissa tietyn rikoksen seuraamukseksi. Rikoslain 36 luvun 9 §:n 1 momentin mukaan oikeushenkilön rangaistusvastuu ulottuu petossäännöksen suhteen vain luvun 36 luvun 1 §:n 2 momentissa tarkoitettuun niin sanottuun tietojenkäsittelypetokseen. Rikoslain 48 luvun 9 §:n mukaan oikeushenkilön rangaistusvastuu sen sijaan koskee kaikkia mainitussa luvussa tarkoitettuja ympäristörikoksia. Jos katsottaisiin, että ympäristön turmelemista koskeva rikoslain 48 luvun 1 § soveltuu ajoneuvojen päästömanipulaatioimintaan, myös oikeushenkilön rangaistusvastuu mainitusta teosta voisi tulla kysymykseen. Edellä on kuitenkin todettu, että ympäristön turmelemista koskeva säännös ei ongelmitta ajoneuvojen päästömanipulaatioon sovellu.

7.4. Päästömanipulaation sanktiointi

Ajoneuvojen päästömanipulaatiosta aiheutuu haittaa ihmisten terveydelle ja haitallisia päästöjä ympäristölle. Päästömanipulaatioiminnan sanktiointia voidaan näin puoltaa ennen muuta perustuslain 20 §:ään liittyvillä näkökohdilla. Perustuslain 20 luvun 2 §:n mukaan julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön. Ajoneuvojen päästöjen manipulointi tavalla, jossa sallitut päästöarvot ylitetään taloudellisessa hyötymistarkoituksessa tai ajoneuvon suorituskyvyn lisäämiseksi, on nähdäkseni moitittavaa toimintaa, joka sanktioimiselle on esitettävissä painava yhteiskunnallinen tarve ja perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä peruste.

Edellä esitetyn mukaisesti ajoneuvon päästömanipulaation katsominen ajoneuvolain 7 §:n 1 momentin vastaiseksi toiminnaksi on sääntelyn tarkkuuden ja ennakoitavuuden kannalta ongelmallista. Vaikka toiminnan katsottaisiin olevan ajoneuvolain 7 §:n 1 momentin vastaista, olisi ajoneuvon päästömanipulaatioiminnan moitittavuuden kannalta ongelmallista, että toiminnasta voitaisiin langettaa vain 70 tai 40 euron seuraamusmaksu ajoneuvolain 195 §:n 2 momentin nojalla. Seuraamusmaksu voitaisiin myös määrätä vain ajoneuvon kuljettajalle, omistajalle tai pysyvälle haltijalle, mitä voidaan pitää sääntelyn kohdentumisen kannalta ongelmallisena.

¹⁶⁴ COM(2021) 851 final. Ks. myös U 14/2022 vp, YmVL 12/2022 vp ja LaVL 9/2022 vp.

¹⁶⁵ COM(2021) 851 final, s. 6.

Ajoneuvorikkomuksena ajoneuvolain 194 §:n 1 momentin 13 kohdan nojalla mahdollisesti arvioitava päästömanipulaatio on vain sakonuhkaisesti kriminalisoitu, mitä voidaan pitää teon moitittavuuteen nähden ongelmallisena. Edellä on myös todettu, että ajoneuvon päästömanipulaatiotoimintaa ei voida ongelmitta arvioida rikoslain 36 luvun 1 §:ssä tarkoitettuna petoksena tai rikoslain 48 luvun 1 §:ssä tarkoitettuna ympäristön turmelemisena.

Tarkoituksenmukaisimmalta ja päästömanipulaatiotoiminnan moitittavuuden kannalta perustelluimpana sääntelyvaihtoehtona näyttäisi olevan päästömanipulaatiotoimintaa koskevasta hallinnollisesta seuraamusmaksusta säättäminen. Tämä edellyttäisi ensinnäkin aineellista säännöstä, jossa ajoneuvon sääntömanipulaatio nimenomaisesti kiellettäisiin. Tämän säännöksen tulisi olla riittävän täsmällinen ja sen tulisi kattaa ajoneuvoon toteutettava sääntömanipulaatiotoiminta (manipulaatiota koskevien laitteiden asentaminen ja manipulaatiota koskevat muut mahdolliset ajoneuvoon tehtävät muutostyöt) sekä sellaisten ajoneuvojen käyttäminen, joihin on toteutettu päästömanipulaatiotoimenpiteitä. Tällaiseen toimintaan kohdistuvista hallinnollisista seuraamusmaksuista tulisi säätää erikseen ajoneuvolain 10 luvussa. Oletettavaa on, että tällainen päästömanipulaatiotoimintaa tehdään taloudellisessa hyötymistarkoituksessa tai ajoneuvon suorituskyvyn parantamistarkoituksessa, mikä merkitsee kysymyksen olevan lähtökohtaisesti tarkoituksellisesta toiminnasta. Oikeasuhtaisuussyistä hallinnollista seuraamusmaksua koskeva sääntely olisi tällöin syytä rajata tahalliseen toimintaan.

Seuraamusmaksua koskevassa sääntelyssä olisi syytä säätää sekä oikeushenkilöön että luonnolliseen henkilöön kohdistuvasta seuraamusmaksusta. Oletettavaa on, että päästömanipulaatiotoimintaa toteutetaan usein esimerkiksi kuljetusyritysten toimesta, jolloin erityisesti oikeushenkilöön kohdistettavalla seuraamusmaksulla voidaan olettaa olevan yleisestävää vaikutusta. Oikeasuhtaisena seuraamusmaksun enimmäismääränä voitaisiin pitää esimerkiksi 30 000 euroa seuraamusmaksun kohdentuessa oikeushenkilöön. Sääntelyä olisi syytä lieventää edellytyksellä, jonka mukaan seuraamusmaksu voisi olla suuruudeltaan kuitenkin olla enintään yksi prosentti oikeushenkilön edellisen vuoden liikevaihdosta. Luonnolliselle henkilölle määrättävän seuraamusmaksun enimmäismäärä voisi olla enintään 3 000 euroa, mutta kuitenkin enintään yksi prosentti hänelle viimeksi toimitetun verotuksen mukaisista tuloistaan. Moitittavuudeltaan seuraamusmaksu (tai pikemmin sen taustalla oleva teko) rinnastuisi näin ajoneuvolain 189–192 §:ssä tarkoitettuun seuraamusmaksuun, jonka määrittämisestä ja suuruudesta säädetään ajoneuvolain 193 §:ssä. Sääntely olisi tältä osin johdonmukaista.

Sääntelyn tulisi ajoneuvolain 193 §:ää vastaavasti sisältää säännös seuraamusmaksun suuruuden arvioinnissa huomioon otettavista tekijöistä. Asiaa koskevassa säännöksessä olisi tällaisina seikkoina mainittava menettelyn laatu, laajuus, vahingollisuus, kestoaika ja toistuvuus sekä tekijän taloudellinen asema. Lisäksi säännöksessä olisi syytä mainita teolla tavoiteltu taloudellinen hyöty seuraamusmaksun suuruuteen vaikuttavana seikkana, koska päästömanipulaatiotoiminnan taustalla usein on taloudellisen hyödyn tavoittelu. Säättää tulisi myös siitä, että seuraamusmaksua ei

määrätä, jos menettelyä on pidettävä vähäisenä tai jos maksun määrääminen on menettelyn laatu, toistuvuus, suunnitelmallisuus ja muut olosuhteet huomioon ottaen kohtuutonta. Seuraamusmaksun vanhentumisesta ja täytäntöönpanosta tulisi säätää ajoneuvolain 193 §:n 4 momenttia vastaavasti.

Olisi nähdäkseni lähtökohtaisesti johdonmukaista ja luontevaa, että päästömanipulaatiota koskevan seuraamusmaksun määräisi ajoneuvolain muiden seuraamusmaksujen tavoin Liikenne- ja viestintävirasto. Tämän asiantuntijalausunnon jaksossa 6.4. mainituista syistä saattaisi nähdäkseni olla myös päästömanipulaatiota koskevan seuraamusmaksun suhteen syytä arvioida sääntelymallia, jossa liikenne- ja viestintävirastoon perustettaisiin vähintään kolmen hengen kokoonpanosta muodostuva seuraamuskollegio, joka säädösperustaisesti tekisi päätöksensä esittelystä. Tämän asiantuntijalausunnon jaksossa 6.4. on tarkasteltu kysymystä siitä, voiko merkittävää norminantovaltaa käyttävä viranomaisella samalla toimia myös hallinnollisen seuraamusmaksun määrääjänä viranomaisena ottaen erityisesti myös huomioon, että seuraamusmaksun määrääminen voi tällöin perustua ainakin osin viranomaisen lain sisältämän valtuussäännöksen nojalla antamiin normeihin. Selvänä voidaan sinänsä pitää, että sääntelyvirastojen toimivalta sääntelyn ja sitä koskevan valvonnan lisääntymisen seurauksena voi merkittävästikin kasvaa, minkä vuoksi seuraamusten määräämistoimivallan hyväksyttävyyttä on aina tapauskohtaisesti arvioitava. Hallinnollisia seuraamuksia koskevien sääntelyperiaatteiden mukaan seuraamusten määräämistoimivalta on yleensä perusteltua osoittaa sellaiselle lainsäädännön noudattamisen valvontaa suorittavalle viranomaiselle, jolla on parhaat edellytykset ja asiantuntemus arvioida määräämisen perusteena olevia seikkoja.¹⁶⁶ Selvää lienee, että päästömanipulaatiotapauksissa tällainen taho olisi Liikenne- ja viestintävirasto, joka on ajoneuvolain suhteen merkittävä valvontaviranomaisena. On kuitenkin huomattava, että Liikenne- ja viestintävirastolla on ajoneuvolain 7 §:n 2 momentin mukaan norminantovaltaa ajoneuvolain 7 §:n 1 momentissa tarkoitetuista ajoneuvon korjaamisen, kunnostamisen ja rakenteen muuttamisen teknisistä vaatimuksista ja niistä edellytettävistä selvityksistä. Päästömanipulaatiotoiminta voi ilmetä nimenomaan ajoneuvojen rakenteen muuttamisena. Valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallisena ei kuitenkaan nähdäkseni ole pidettävä tilannetta, jossa viranomaisella on valvontavaltuutuksiaan kuuluvia asioita tehokkaasti ja määrää valvonnan kohteena olevien asioiden rikkomistilanteissa hallinnollisia seuraamusmaksuja, jos seuraamusmaksujen määräämiselle on selkeä eduskunnan hyväksymään lakiin perustuva toimivalta. Tällöin on kuitenkin huolehdittava siitä, että mainitun viranomaisen seuraamusten määräämistoimivalta on sisäisesti organisoitu tavalla, joka tekee seuraamusten määräämistoimivallasta organisatorisesti viranomaisen norminantovallasta erillisen. Yksi mahdollinen ratkaisu olisi Liikenne- ja viestintävirastoon perustettava seuraamuskollegio, joka järjestettäisiin viraston norminantovallasta erilliseksi esimerkiksi viraston työjärjestyksellä. Jaksossa 6.4 todettua vastaavasti voidaan arvioida, että monijäseninen seuraamuskollegio, joka organisatorisesti järjestettäisiin viranomaisen norminantoimivallasta erilliseksi, riittäisi turvaamaan myös seuraamusten

¹⁶⁶ Rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia koskevan sääntelyn kehittäminen. Työryhmän mietintä. Oikeusministeriö, Mietintöjä ja lausuntoja 52/2018, s. 41.

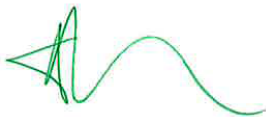
määräämistoimivallan riittävän erillisyyden viranomaisen muusta toimivallasta. Toinen kysymys on, miten seuraamuskollegion riittävä organisatorinen erillisuus Liikenne- ja viestintäviraston sisällä järjestettäisiin. Jos tällaista organisatorista järjestelyä ei pidetä mahdollisena, seuraamuskollegiosta säätämistä ei voitane pitää perusteltuna. Jos taas seuraamuskollegiosta säätäminen katsotaan perustelluksi esimerkiksi muiden säädöshankkeiden yhteydessä arvioitavien seuraamusmaksujen määräämisen suhteen, eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaan seuraamuskollegion kokoonpanosta tulisi säätää laissa. Lisäksi lain esitöissä olisi tehtävä selkoa seuraamuskollegion organisatorisesta asemasta ja sen riittävästä erillisyydestä ja riippumattomuudesta suhteessa norminantovaltaan.

Lisäksi on huomattava, että voimassa olevan ajoneuvolain hallinnollisten seuraamusmaksujen määräämistoimivallan systematiikka perustuu siihen, että Liikenne- ja viestintävirasto määrää lain 189–192 §:ssä tarkoitetun talouden toimijalle, nimetylle tutkimuslaitokselle tai hyväksytylle tutkimuslaitokselle määrättävän seuraamusmaksun taikka asennus- ja korjaustöitä koskevan seuraamusmaksun. Poliisi sen sijaan määrää lain 195 §:ssä tarkoitetun liikennevirhemaksun, joka kohdennetaan ajoneuvon kuljettajalle, omistajalle tai pysyvälle haltijalle. Vaikuttaisi nähdäkseni perustellulta omaksua päästömanipulaatiotoimenpiteitä koskevan seuraamusmaksun määräämisen suhteen voimassa olevan ajoneuvolain ilmentämä systematiikka. Tämä merkitsisi, että talouden toimijalle eli käytännössä päästömanipulaatiotoimintaa toteuttavalle tai tarjoavalle yritykselle tai luonnolliselle henkilölle osoitetun seuraamusmaksun määräisi Liikenne- ja viestintävirasto ajoneuvolain 193 §:ssä tarkoitetun tavoin, edellä seuraamuskollegiosta mainittu lisäksi huomioon ottaen. Ajoneuvon kuljettajalle, omistajalle tai pysyvälle haltijalle osoitetun seuraamusmaksun taas määräisi poliisi, jolloin asiasta voitaisiin säätää ajoneuvolain 195 §:ssä. Tiettyä epäjohdonmukaisuutta tosin liittyisi siihen, että kysymys olisi ajoneuvolain 195 §:ssä mainittuja tämänhetkisiä seuraamusmaksuja euromääräisesti huomattavasti suuremmasta seuraamusmaksusta. Asia voitaisiin ratkaista siten, että yksittäisestä ja pienimuotoisesta päästömanipulaatioon liittyvästä muusta kuin ammattimaisesta ja ammattiliikenteeseen liittyvästä toiminnasta määrättäisiin massaluontoinen seuraamusmaksu, joka olisi kiinteämääräinen, esimerkiksi 100 tai 200 euroa. Jos taas kysymys olisi ammattimaiseen toimintaan, kuten kuljetusyrityksen toimintaan, liittyvästä päästömanipulaatiotoiminnasta ja manipuloitujen ajoneuvojen käyttämisestä liikenteeseen, kuljettajalle, omistajalle tai pysyvälle haltijalle määrättävä seuraamusmaksu voisi olla enintään edellä mainittu 3 000 euroa. Tämä seuraamusmaksu voitaisiin mahdollisesti kohdistaa myös asetuksen (EY) N:o 715/2007 tarkoittamiin tilanteisiin eli päästömanipuloituihin raskaisiin ajoneuvoihin. Kysymys olisi seuraamusmaksujen porrastamisesta, jolla toteutettaisiin sääntelyn oikeasuhtaisuutta.

7.5. Yhteiskunnalliset vaikutukset

Ajoneuvojen päästömanipulaatiotoiminnalla on edellä esitetyn mukaisesti haitallisia ympäristöön kohdistuvia vaikutuksia. Päästömanipulaation sanktiointi toteuttaisi näin perustuslain 20 luvun 2 §:ssä turvattua jokaisen oikeutta terveelliseen ympäristöön. Liikenne- ja viestintäministeriön ajoneuvojen päästömanipulaatiota Suomessa koskevasta arviomuistiosta annettujen lausuntojen mukaan ajoneuvojen päästömanipulaatiotoiminta on Suomessa suhteellisen yleistä ja tällaisia toimenpiteitä myös markkinoidaan avoimesti. Ajoneuvojen päästötavoitteiden toteutumisen varmistamisen ja perustuslain 20 §:n näkökulmasta ei ole suotavaa, että asiaa koskeva voimassa oleva oikeustila mahdollistaa päästömanipulaatiotoiminnan arvioidussa laajuudessa. Voimassa oleva oikeustila, jossa päästömanipulaatiotoiminnan kieltämisestä ei selkeästi voimassa olevassa lainsäädännössä säädetä, ei ole yleis- ja erityisestävyyden näkökulmasta riittävä. Päästömanipulaatiota koskevasta nimenomaisesta kiellosta ja siihen liittyvästä seuraamusmaksusta säätäminen toteuttaisi riittävällä tavalla yleis- ja erityisestävää vaikutusta. Sanktiosäntelyllä olisi myös merkittäviä ympäristövaikutuksia, koska päästömanipulaatiotoiminta oletettavasti vähentyisi. Lisäksi sanktiosäntely erityisesti liiketoimintaulottuvuuden sisältävän liikennöinnin suhteen toteuttaisi alan toimijoiden yhdenvertaisuuteen liittyviä näkökohtia, koska säännösten ja määräysten mukaisesti toimivat eivät olisi taloudellisesti heikommassa asemassa suhteessa päästömanipulaatiotoiminnan kautta kustannushyötyjä hakeviin toimijoihin.

Espoossa 19 päivänä toukokuuta 2022



Sakari Melander, OTT, VT
rikosoikeuden professori