

Lausunto

31.03.2026

Asia: VN/10831/2024

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi rikoslain muuttamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

Väliotsikot

Yleiset huomiot mietinnöstä ja siihen sisältyvistä ehdotuksista sekä ympäristörikosdirektiivin velvoitteiden täytäntöönpanosta

Kiitämme lausuntomahdollisuudesta ja toteamme seuraavaa:

Hallituksen esitysluonnoksella toimeenpantaisiin uuden ympäristörikosdirektiivin mukaiset velvoitteet. Direktiivin tarkoituksena on varmistaa ympäristön entistä tehokkaampi suojeleminen siten, että Euroopan unionin keskeisen ympäristölainsäädännön vastainen menettely on kaikissa jäsenvaltioissa rangaistavaa ja että rangaistussäännökset täyttävät yhteisen vähimmäistason.

Rikoslain ympäristörikoksia koskevaan 48 lukuun sisältyviin ympäristön turmelemista ja luonnonsuojelurikosta koskeviin säännöksiin ehdotetaan useita muutoksia, joilla säädettäisiin rangaistavaksi uusia tekoja tai täsmennettäisiin voimassa olevia säännöksiä. Uusia ympäristörikosten tekoja olisivat jatkossa muun muassa jäterikos, metsäkatorikos, ilmamekan heikentäminen, vieraslajirikos ja ympäristön tuhoaminen. Lisäksi ehdotetaan säädettäväksi soveltamisalasäännös, joka koskisi tietyissä tilanteissa viranomaisen myöntämään lupaan perustuvan toiminnan rinnastamista ilman lupaa toimimiseen. Jatkossa rangaistavaa olisi eräissä poikkeuksellisissa tilanteissa toimiminen viranomaisen myöntämän luvan nojalla.

EK tukee ympäristödirektiivin tavoitteita ympäristön entistä tehokkaammasta suojelusta sekä pyrkimyksestä ennaltaehkäistä erityisesti vakavimpia ympäristörikoksia. Kuten hallituksen esitysluonnoksessa todetaan, ympäristörikossääntely on luonteeltaan hallintoakessorista, jolloin rangaistavan menettelyn ala määrittyy pitkälti aineellisen ympäristölainsäädännön perusteella. Monet ympäristölainsäädännössä säädetyt kiellot ja velvollisuudet, joiden vastainen menettely olisi ehdotettavien muutosten johdosta nykyistä ankarammin rangaistavaa tai joiden vastaiseen

menettelyyn rangaistavuuden ala laajentuisi, koskevat elinkeinotoimintaa harjoittavia toiminnanharjoittajia.

Esitysluonnoksen vaikutustenarvioinnin mukaan esityksellä ei kuitenkaan olisi välitöntä vaikutusta yrityksiin, sillä siltä osin kuin ehdotettavat muutokset ennaltaehkäisevät yritystoiminnassa tehtäviä ympäristörikoksia, esitys vähentää kilpailuhaittaa, joka rikoksista aiheutuu lakia noudattaville yrityksille. Myöskään aineellista ympäristölainsäädäntöä ei esitetä merkittävin osin muutettavaksi - esitysluonnoksen keskeisin merkitys koskee rangaistavuuden alaa ja rikosoikeudellisia seuraamuksia.

EK tukee esityksen tavoitetta kilpailuhaitan vähentämiseksi ja kuten edellä todettu, pitää erittäin tärkeänä ehdotuksen ympäristönsuojelullisia perusteita.

Oikeushenkilön rangaistusvastuun ankaroitumisen myötä hallituksen esitysluonnoksen vaikutukset varsinkin suuremman kokoluokan yrityksiin, joiden toiminnassa syyllistytään rikokseen, johon oikeushenkilön rangaistusvastuu soveltuu, ovat merkittävät. Tällaiset yritykset voisivat saada jatkossa nykytilaan verrattuna moninkertaisen yhteisösakon.

Hallituksen esitysluonnoksessa todetaan, että yrityksissä lähtökohtaisesti tunnetaan aineelliseen lainsäädäntöön sisältyvät kiellot ja velvollisuudet, ja niitä noudattavan yrityksen toimintaan ehdotettavilla muutoksilla ei sinänsä ole välitöntä vaikutusta.

EK huomauttaa, että rikoslain 48 luvun ympäristörikosten tunnusmerkistöt ovat erittäin monimutkaisia ja pisimpiä säännöksiä koko Suomen rikoslaissa. Jo nyt laissa viitataan lukuisiin aineellisiin säädöksiin ja niiden nojalla annettuihin säännöksiin sekä yleisiin ja yksittäistapauksia koskeviin määräyksiin. Samoin viitataan lukuisten eri säädösten perusteella annettujen lupien ja päätösten mukaisuuteen. Ehdotuksen mukaan lakiin lisättäisiin viittaus EU:n ympäristönsuojelua koskeviin asetuksiin. Säädösten valtavan lukumäärän lisäksi ympäristölainsäädäntö tukeutuu monin osin tulkintaa vaativiin käsitteisiin, kuten toiminnan vaikutusten merkittävyyden kautta syntyvään kieltoon. EK korostaa rikosoikeuden laillisuusperiaatteen toteutumista ja täsmällisyyden sekä tarkkarajaisuuden vaatimusta myös ympäristörikosten kohdalla.

EK myös huomauttaa, että aineellisen ympäristölainsäädännön piirissä on hyvin monenlaisia toimintoja, joihin kohdistuu erilaisia ennakkollisia lupia, kielloja ja velvollisuuksia. Jatkuva vuoropuhelu toimivaltaisen valvontaviranomaisen kanssa on erittäin tärkeää, jotta toiminnanharjoittaja on tietoinen toiminnalle asetetuista vaatimuksista, jotka voivat vaihdella toiminnan luonteen mukaan esimerkiksi päästörajoiden vaihteluväliden puitteissa.

On niin ikään tärkeää, että lupa- ja valvontaviranomaisen tulkinnat ovat samansisältöisiä, eivätkä johda ilmeisiin epäselvyyksiin luvan sisällöstä.

Suomessa implementoidaan parhaillaan teollisuuspäästödirektiiviä, joka tuo ympäristöllisten lupamenettelyjen piiriin uudenlaisia toiminnanharjoittajille osoitettuja velvoitteita. Näiden tosiasiallinen sisältö tarkentuu vasta käytännön soveltamisen myötä. Ylivoimainen valtaosa yrityksistä toimii vastuullisesti. Näissä tapauksissa mahdollinen luvan vastainen tila tulee voida ratkaista valvontaviranomaisen kehotuksin tai muulla tavoin.

Aineellisen ympäristölainsäädännön monimutkaisuuden myötä EK katsoo, että yrityksille aiheutuvat vaikutukset toimintansa lainmukaisuuden varmistamiseksi ovat suuremmat kuin hallituksen esityksessä on arvioitu.

EK huomauttaa, että metsäkatoasetusta koskevassa perustelutekstissä ei ole huomioita metsäkatoasetukseen tehtyjä sisältömuutoksia.

Mitä tulee rikoslain 9 luvun 5 §:ää koskeviin muutoksiin, mietinnön / esitysluonnoksen useissa kohdin tähän liittyvät seikat samoin kuin muutosten vaikutukset muiden kuin ympäristörikosten osalta jäävät liian vähäisen tarkastelun varaan.

Huomiot syyteoikeuden vanhentumista koskevista ehdotuksista (rikoslain 8 luvun 1 §:n 4 momentti)

-

Huomiot rikoslain 9 luvun 5 §:ään ehdotettavista, yhteisösakon asteikkoa koskevista muutosehdotuksista sekä ehdotuksista pakoterikoksia koskevan yhteisösakon asteikon osalta (rikoslain 46 luvun 13 §)

Vastustamme rikoslain 9 luvun 5 §:ään ehdotettuja, yhteisösakon asteikkoa koskevia muutosehdotuksia.

Kun mahdollinen suunnitelma yhteisösakon yleisen asteikon korottamisesta tuli tietoomme ympäristörikosdirektiivin toimeenpanoa koskevan kuulemisen yhteydessä syksyllä 2024, toimitimme heti lokakuussa 2024 oikeusministeriölle näkemyksemme asiasta. Olemme asiasta edelleen samaa mieltä: Suomen yleistä yhteisösakkoasteikkoa ei tule muuttaa vain kahden direktiivin kattamien rikostunnusmerkistöjen edellyttämien muutosten vuoksi. Esityksessä ei tuoda muutoksen perusteina esille käytännössä mitään muuta syytä kuin kontrasti nykyisen yhteisösakkojen rangaistusasteikon ja toisaalta pakote- ja nyt toimeenpanon kohteena oleva ympäristörikosdirektiivin edellyttämien asteikkojen välillä. Mainitut direktiivit eivät edellytä rangaistusasteikon muuttamista minkään

muiden rikostunnusmerkistöjen osalta. Tämä ei ole perusteltua ja muuta kestävä perustetta ei ole esitetty.

Huomioitava on myös se, että eduskunta on nimenomaisesti ja useasti aiemmin asettunut tällaista käytäntöä vastaan: Kuten esityksenkin sivulla 218 on todettu, eduskunta on aiemmassa EU:n rikosoikeudellisten direktiivien kansallista täytäntöönpanoa koskevassa käytännössään pitänyt perusteltuna, että kansallisessa täytäntöönpanossa rajaudutaan lähtökohtaisesti vain direktiivin täytäntöönpanon kannalta välttämättömiin muutoksiin (esim. LaVM 9/2021 vp, s. 2). Lisäksi valiokunta on usein korostanut, että yksittäisen unioniinstrumentin seurauksena ei ole perusteltua ryhtyä toteuttamaan alaltaan ja vaikutukseltaan laaja-alaisempia rikosoikeudelliseen lainsäädäntöön kohdistuvia muutoksia (esimerkiksi LaVL 28/2022 vp s. 6–7, LaVM 13/2020 vp, s. 3 ja LaVM 9/2021 vp, s. 2–3).

Edellä kerrotussa suhteessa huomionarvoista on myös se, että kun sekä jo toimeenpantu pakoterikosdirektiivi että nyt toimeenpantavana oleva ympäristörikosdirektiivi edellyttävät yhteisöosakon ankarimpien tasojen sisällyttämistä rangaistusvalikoimaan vain tahallisissa rikoksissa, nyt puheena olevissa, esitykseen sisältyvissä rikoksissa yhteisösakkoasteikkoa koskevat muutokset tulisivat koskemaan myös direktiivien kattamien rikosten tuottamuksellisia tekotapoja, vaikka direktiivit eivät sitä edellytä. Samoin uudet asteikot tulisivat koskemaan myös mm. tahallisia ja tuottamuksellisia työturvallisuusrikoksia, joita direktiivit eivät ollenkaan koske. Kyseessä olisivat siten oleelliset kansalliset laajennukset sekä suhteessa siihen, mitä direktiivit edellyttävät, että suhteessa siihen, mitä ne eivät ollenkaan koske.

Perustuslakivaliokunta on katsonut (esim. PeVL 9/2016 vp), että esityksen kaltaisessa tilanteessa ei ole kyse yksittäisistä kriminalisoinneista, vaan yleisestä muutoksesta rangaistusjärjestelmään. Ehdotuksen vaikutukset ulottuvat yksittäisiin kriminalisointeihin niistä tuomittavia yhteisösakkorangaistuksia korottavasti, mistä syystä esitystä on arvioitava kriminalisointeja koskevien näkökohtien valossa.

Perusoikeusrajoituksen hyväksyttävyyksivaatimuksen mukaisesti kriminalisoinneille on esitettävä painava yhteiskunnallinen tarve ja perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä peruste. Mielestämme esityksessä ei ole tuotu esiin tällaisia perusteita. Ehdotuksia yhteisösakkoasteikon muutosten osalta perustellaan mainittujen kahden direktiivin edellyttämällä muutoksilla ja sillä, että niiden toimeenpano nyt esitettyjä yleisen asteikon muutoksia tekemättä johtaisi rangaistusjärjestelmän epäyhtenäisyyteen. Huomioiden, että esimerkiksi vuonna 2020 Suomessa oli esityksen mukaan kaikkiaan 140 rikostunnusmerkistöä, joihin voitiin soveltaa yhteisösakkorangaistusta, on mielestämme selvää, että perusteet ovat riittämättömät huomioiden sen, kuinka laajaa joukkoa rikostunnusmerkistöjä esitetyt muutokset tulisivat koskemaan.

Vaadimme, että esitystä muutetaan tältä osin jatkovalmistelussa ja oikeusministeriö luopuu esittämästä yleisen yhteisösakkoasteikon korottamista. Jos näin tehtäisiin, pakoterikoksia koskevaa, rikoslain 46 luvun 13 §:ssä säädettyä rangaistussäännöstä ei olisi tarpeen muuttaa.

Tuomme seuraavassa esiin näkemyksemme perusteita tarkemmin.

Yhteisösakon soveltamiskäytäntö Suomessa

Yhteisösakko on Suomessa verrattain harvoin langetettu rangaistus. Jussi Tapanin vuonna 2020 tekemän ja vuosien 2015–2019 aineistoon perustuvan selvityksen (esitysluonnoksen s. 26) perusteella yhteisösakkotuomioita on annettu vain 40–60 vuosittain yhteisösakon keskiarvon vaihdella 10 000–20 000 euron välillä ja mediaanin vaihdella 5 000–10 000 euron välillä. Vuosina 2020–2023 tilanne on ollut hyvin samanlainen: keskiarvo on ollut 10 000–15 000 euroa ja mediaani 7 500–10 000 euroa. Korkein tiedossamme oleva tuomittu yhteisösakko on ollut 500 000 euroa (KKO 2008:33) ja se on täysin omassa luokassaan. On erittäin harvinaista, että tuomitun yhteisösakon määrä ylittäisi Suomessa 100 000 euroa.

Leimallista Suomelle on myös se, että yhteisösakkoja tuomitaan eniten työturvallisuusrikoksista, riippuen vuodesta jopa 90 % kaikista tuomituista yhteisösakkoista koskee niitä. Niihin puolestaan liittyy omia haasteitaan, joista kerromme tuonnempana tässä lausunnossa tarkemmin.

Huomioiden sen, ettei Suomessa ole ollut tarpeen lähestyä edes nykyisen asteikon yläpäättä, ei ole hyväksyttävää, että harkitaan yhteisösakon asteikon ylärajan nostamista suurten oikeushenkilöiden osalta jopa 40 miljoonaan euroon ja perusasteikonkin osalta 3 000 000 euroon. Tähän ei todennetusti ole soveltamiskäytännön valossa mitään tarvetta, mikä ilmenee hyvin jo hallituksen esitysluonnoksesta.

On myös selvää, että yhteisösakkoasteikon näin merkittävä muuttaminen lähettäisi tuomioistuimille viestin lainsäätäjän tahdosta korottaa rangaistuskäytäntöä. Siitä toki osin on kysekin, pohjautuen pääministeri Orpon hallitusohjelmaan ja siihen, että esitetyt yhteisösakkojen vähimmäismäärät tulisivat todennäköisesti jo sinällään johtamaan rangaistuskäytännön ankaroitumiseen. Pientenkin oikeushenkilöiden kategoriassa vähimmäismäärä tulisi lähes 2,5-kertaistumaan nykyisestä. On siis selvää, että muutoksen myötä rangaistuskäytäntö lähtisi väistämättä ankaroitumaan ja tuomitujen yhteisösakkojen keskiarvot ja mediaanit asettuisivat uuteen tasoon. Tämä ei ole hyväksyttävää huomioiden puuttuva tarve, eikä tällaista lainsäädäntömuutosta pidä sen vuoksi myöskään edistää.

Vaikka pääministeri Orpon hallitusohjelmaan on kirjattu tavoitteeksi, että yhteisösakon käyttöä tehostetaan ja yhteisösakon enimmäismääriä korotetaan, ohjelmakaan ei edellytä näin isoja

muutoksia. Se ei ota mitään kantaa esimerkiksi siihen, kuinka paljon enimmäismääriä tulisi korottaa. Huomionarvoista on sekin, ettei se mainitse mitään vähimmäismääristä. On siksi paikallaan kysyä, miten yhteisösakon käyttöä voitaisiin tehostaa. Tämän tulisi olla ensisijainen toimenpide jo rikosoikeuden viimesijaisuusperiaatteen perusteella, kun nykyisessäkin yhteisösakon yleisessä asteikossa on selvästi varaa tehostamiseen ja rangaistusten keskiarvo- ja mediaanitasojen korottamiseen asteikkoa mitenkään muuttamatta.

Jos yleistä yhteisösakkoasteikkoa kuitenkin päätetään esittää muutettavaksi, nostamme esiin seuraavia näkökohtia:

1) Yksi vai useampia yhteisösakon rangaistusasteikkoja

Rangaistusasteikkojen tarkoitus on asettaa rajat eri rikostunnusmerkistöjen rangaistuksille, jotka samalla heijastelevat kyseisten rikostunnusmerkistöjen moitittavuutta. Se, että olisi yksi yhteisösakon asteikko toisaalta pieniä ja toisaalta suuria oikeushenkilöitä varten on sama kuin vähäisenkin rikoksen rangaistusasteikko olisi sakosta maksimimittaiseen vankeusrangaistukseen. Kun muidenkaan rangaistusasteikkojen osalta ei ole toimittu näin, miksi tämän osalta toimittaisiin?

Rangaistusasteikko ohjaa väistämättä rangaistuskäytäntöä, se on myös sen tarkoitus. Jos kaikista rikoksista on sovellettavana sama rangaistusasteikko rikoksen moitittavuudesta riippumatta, sen suhteellisuusperiaatteen toteuttamiseen tähtäävä ohjausvaikutus on heikko verrattuna moitittavuuden pohjalta rakennettuihin porrasteisiin asteikkoihin. Tällöin helposti korkeaan euromäärään ulottuva asteikko ohjaa lievempienkin rikosten rangaistuskäytäntöä korkeammalle tasolle ja on omiaan nostamaan myös törkeämpien rikosten rangaistuksia. Tämä ei ole rikosoikeusjärjestelmältä edellytettävän suhteellisuusperiaatteen mukaista. Tämä ei nykyistä yleistä yhteisösakkoasteikkoa sovellettaessa ole ollut ongelma, mutta muodostuisi mielestämme väistämättä ongelmaksi, jos ehdotus hyväksyttäisiin ja asteikon maksimirangaistus yli 40-kertaistuisi nykyisestä suurten oikeushenkilöiden osalta. Katsomme sen vuoksi, että mikäli asiassa päätetään edetä, tulisi jatkovalmistelussa valmistella useampi yhteisösakon rangaistusasteikko, jotka seuraisivat tekemuotojen moitittavuutta. Selvää on, että tällöinkään korkeimmakaan asteikon ei tulisi ylittää lähellekään 40 miljoonaa euroon, koska, kuten edellä todettu, sille ei ole mitään tarvetta nykyinen rangaistuskäytäntö huomioiden.

Esityksen sivuilta 255–257 ilmenee, että useissa Euroopan maissa on käytössä tällaisia, rikosten moitittavuuden mukaan porrastettuja asteikkoja.

Hallituksen esityksissä ja esitysluonnoksissa tulee käsittääksemme olla mukana kansainvälinen vertailu ja sitä edellyttää hyvä lainvalmistelukäytäntö. Pidämme merkillisenä ratkaisuna, että nyt puheena olevassa esityksessä sellaista ei ole lainkaan. Sen sijaan yhteisösakon yleisen asteikkomuutoksen osalta Muut toteuttamisvaihtoehdot -pääluvun alaluku 5.1.6.3 Oikeushenkilöille

määrättävät seuraamukset (s. 255-257) keskittyy lähes yksinomaan käymään eri Euroopan maiden yhteisöseuraamusten käytäntöjä käymättä ollenkaan läpi sitä, mitä luvun otsikon mukaan pitäisi eli mitä vaihtoehtoja Suomessa olisi nyt esitetylle yhteisösakkoasteikon muutokselle. Emme pidä tällaista toimintatapaa hyvän lainvalmistelukäytännön mukaisena.

2) Kohdeoikeushenkilön taloudellisen kantokyvyn huomioiminen

Esityksessä on pyritty huomioimaan sen oikeushenkilön taloudellinen asema, jolle yhteisösakko tuomittaisiin esittämällä oikeushenkilöille määrättävän yhteisösakon rangaistusasteikkoa, jossa yleiseksi asteikoksi säädettäisiin vähintään 2 000 ja enintään 3 000 000 euroa ja erityiseksi, erittäin suuria oikeushenkilöitä koskevaksi asteikoksi vähintään 15 000 ja enintään 40 000 000 euroa, kuitenkin enintään viisi prosenttia oikeushenkilön maailmanlaajuisesta liikevaihdosta tai muusta vastaavasta tuotosta yhteisösakon määräämistä edeltäneellä tilikaudella.

On hyvä, että esityksessä on pyritty edes jotenkin huomioimaan se, et-tä Suomen elinkeinoelämä on rakenteeltaan erittäin pk-valtainen, joskin huomioiden suurelle oikeushenkilölle asetettavaksi esitetyt raja-arvot, pidämme esitettyä perusasteikkoakin erittäin kovana.

Samoin on hyvä, että pohjana olevan direktiivin malleista on valittu kiinteään enimmäismäärään perustuva malli lisättyä leikkurilla (enintään viisi prosenttia oikeushenkilön maailmanlaajuisesta liikevaihdosta) suhteellisen, pelkkään liikevaihtoon perustuvan mallin asemesta. Liikevaihtomalli ilman leikkuria johtaisi täysin kohtuuttomiin lopputuloksiin suurempien oikeushenkilöiden osalta ja eriytyisi vielä enemmän tuomittavan rikoksen moitittavuudesta. Tämä ei luonnollisestikaan olisi hyväksyttävää, eikä rikosoikeudellisen suhteellisuusperiaatteen mukaista.

Esitetyssä mallissa on kuitenkin useita ongelmia.

Ensimmäinen niistä liittyy siihen, että malli, mukaan lukien sen leikkuri (enintään viisi prosenttia oikeushenkilön maailmanlaajuisesta liikevaihdosta) pohjautuu liikevaihtoon. Liikevaihto ei kuitenkaan määräytymisperusteena ole paras vaihtoehto, vaan esim. oikaistu liiketulos tai jokin muu taloudellinen tunnusluku, joka mallintaa oikeushenkilön taloudellista asemaa liikevaihtoa paremmin. Liikevaihto voi olla suuri ja esimerkiksi aiempiin tilikausiin verrattuna merkittävässä kasvussa ja silti oikeushenkilön taloudellinen asema voi olla erittäin heikko ja liikevaihdon kasvusta huolimatta myös heikompi kuin aiemmin. Huomautamme, että luonnollisten henkilöidenkin päiväsakon euromäärä lasketaan käyttäen pohjana henkilön nettotuloja, ei bruttotuloja. Minkä vuoksi oikeushenkilön rangaistuksen laskentaperustaksi otettaisiin liikevaihto, joka ei kerro sen kannattavuudesta ja taloudellisesta kantokyvystä juuri mitään?

Rangaistuksen mittaamisperusteita koskevan rikoslain 9 luvun 6 §:n mukaan nykyisinkin tulee huomioida oikeushenkilön taloudellinen asema. Säännöksen kolmannen momentin mukaan taloudellista asemaa arvioitaessa otetaan huomioon oikeushenkilön koko, vakavaraisuus, toiminnan taloudellinen tulos sekä muut oikeushenkilön talouden arvioimiseen olennaisesti vaikuttavat seikat. Voidaan kysyä, mihin liikevaihtoa tarvitaan ja miksi perusteeksi ei voitaisi ottaa suoraan oikeushenkilön vakavaraisuutta ja toiminnan taloudellista tulosta.

Kun asteikkoa korotettaisiin näin paljon ja samaan aikaan mittaamisperusteita koskevaan rikoslain 9 luvun 6 §:ään ei esitetä tehtäväksi muutoksia, katsomme, että viimeainittu säännös antaisi uudessa tilanteessa aiempaa vähemmän tukea arvioinnille oikeushenkilön taloudellisen aseman vaikutuksesta lopputulokseen. Nykyisessä tilanteessa esitettyä huomattavasti kapeampi asteikko asettaa joka tapauksessa rajat, vaikka taloudellisen aseman arvioinnissa tapahtuisi virhekin. Jatkossa se ei olisi enää niin selvää, mikäli esitys hyväksyttäisiin. Väärintulkintojen riski kasvaisi.

Toinen ongelma liittyy siihen, että vaikka lähtökohtaisesti rangaistuksen mittaamiseen vaikuttavat sen oikeushenkilön tiedot, jonka toiminnassa rikos on tehty, tästä konsernien tai alakonsernien emoyhtiöt muodostaisivat poikkeuksen. Näissä tilanteissa perusteena käytettäisiin oikeushenkilön konserninsa emoyrityksenä ennen yhteisösakon määräämistä viimeksi laatiman konsernitilinpäätöksen konsernituloslaskelmasta ilmeneviä tietoja. Jos oikeushenkilö ei ole ollut velvollinen laatimaan konsernitilinpäätöstä tilikaudeltaan, joka on viimeksi päätynyt ennen yhteisösakon määräämistä, maailmanlaajuisella liikevaihdolla tarkoitetaan oikeushenkilön ja sen määräysvallassa olleiden muiden oikeushenkilöiden yhteenlaskettua liikevaihtoa tuolta tilikaudelta. Tämä johtaisi melko sattumanvaraisiin tilanteisiin riippuen siitä, miten yritykset ovat järjestäneet operatiivisen toimintansa konsernin sisällä. Mielestämme näissäkin tilanteissa tulisi lähteä vain sen oikeushenkilön tiedoista, jonka toiminnassa rikos on tehty ottamatta määräysvallassa olevia yrityksiä huomioon.

Kuten edellä todettu, esitetyt muutokset aiheuttaisivat työturvallisuusrikosten osalta vielä omat erityiset ongelmansa, joita tarkastelemme seuraavana.

Työturvallisuusrikosten yhteisösakkojen korottamista ei tule tehdä

EK toteaa, että meillä on käsillä merkittävä kaikkien työturvallisuussäätelyyn liittyvä rangaistusvastuun järjestelmätason ongelma, kuten tässä lausunnossa jäljempänä kuvataan. Voimassa oleva työturvallisuussäännöksiin liittyvä rikosoikeudellinen rangaistusvastuu johtaa automaattisesti siihen, että kaikki uudet työnantajille asetetut työturvallisuusvelvoitteet tulevat lähtökohtaisesti rikoslain 47 luvun rangaistusvastuun piiriin ja niihin tulisi sovellettavaksi myös nyt suunniteltu yhteisösakkojen korkeampi rangaistusasteikko.

Työturvallisuussäännöksiin liittyvä rangaistusvastuu tulee selvittää kokonaisuudessaan ja arvioida, miltä osin työturvallisuusrikosten tunnusmerkistöä tulisi muuttaa, jotta lainsäädännön sisältö vastaa perustuslain vaatimuksia. Ilman nykytilan kattavaa selvittämistä, työturvallisuusrikosten yhteisösakkojen korottamista ei voida EK:n näkemyksen mukaan edes harkita.

EK kiinnittää myös huomiota siihen, että työturvallisuussäntelyn yhteydessä valittu tapa ulottaa rangaistusvastuu lakia alemman tasoisiin säännöksiin poikkeaa laajuudeltaan olennaisesti muusta työlainsäädännöstä, jonka rikkomisen rangaistavuus on lähtökohtaisesti rajattua ja tarkkaan pykälätasoisesti yksilöityä.

EK katsoo, että oikeusministeriön toimesta tulee laatia kattava selvitys työturvallisuussäännösten rangaistusvastuun aineellisesta laajuudesta ja arvioida meidän vallitseva oikeustila sekä esihenkilöiden että työnantajien oikeusturvan näkökulmasta. Selvitykseen tulee näkemyksemme mukaan liittää pohjoismainen vertailu sekä tehdä ehdotus asianomaisiin säännöksiin tarvittavista muutoksista, jotka tulee suunnitella niin, että kokonaisuus muodostuu ennakoitavaksi ja työturvallisuussäntelyyn liitetty rangaistusvastuu on perustuslain vaatimusten mukainen.

EK katsoo, että kaikkia suomalaisia työpaikkoja koskevaan työturvallisuussäntelyyn liittyvän rikosoikeudellisen seuraamusjärjestelmän tulee olla selkeä ja ymmärrettävä niin, että työnantajat tai tämän edustajat voivat olla tietoisia heihin kohdistuvasta rangaistusvastuusta, sen laajuudesta ja kaikista niistä yksittäisistä säännöksistä, joista rikosoikeudellinen rangaistusvastuu voi heille seurata. Vallitseva tilanne ei täytä tätä vaatimusta ja tämä haaste sisältyy keskeisesti myös nyt lau-sunnoilla olevan hallituksen esitysluonnoksen suunnitelmaan edelleen korottaa työturvallisuusrikoksista määrättävien yhteisösakkojen tasoa.

Tästä syystä ja lausuntoon myöhemmin kirjatulla perusteilla EK pitää oikeusministeriön laatiman kattavan selvityksen tekemistä työturvallisuusrikosten rangaistusvastuuseen liittyen välttämättömänä, kiireellisenä ja työturvallisuusrikoksiin liitettyjen yhteisösakkojen korottamisesitystä kohtuuttomana.

Yleisiä huomiota työturvallisuussäntelyyn ja -rikoksiin liittyen

EK pitää työntekijöiden turvallisuudesta ja terveydestä huolehtimista erittäin tärkeänä asiana. Emme kuitenkaan pidä kohtuullisena sitä, että kaikkiin meillä voimassa oleviin työturvallisuussäädöksiin on liitetty hyvin laaja ja ennakoimaton työnantajien ja työnantajien edustajien rikosoikeudellinen rangaistusvastuu, jota yhteisösakkojen korottaminen entisestään ankaroittaisi.

Työturvallisuusrikosten edellytyksenä on, että se tapahtuu työnantajan toiminnassa. Työturvallisuusrikokset kohdistuvat tekemiseen, joka on ihan tavallista työpaikoilla tapahtuvaa toimintaa. Muihin rikoksiin, joihin yhteisösakko on kytkettynä, kytkeytyy tyyppisesti hyötymistarkoitus. Työturvallisuusrikoksiin johtavissa tilanteissa ei ole tavoiteltu taloudellista hyötyä. Työturvallisuusrikoksissa lievä huolimattomuus osoittaa usein työturvallisuusrikoksen tapahtumisen. Työturvallisuusrikokset ovat luonteeltaan ja rangaistavuudeltaan hyvin erityyppisiä kuin muut yhteisösakkorangaistuksen sisältävät rikokset. Tämä tulee huomioida yhteisösakkojen rangaistusasteikossa.

Työnantajia velvoittavat työturvallisuusmääräykset ovat laajentuneet viime vuosikymmeninä alueille tai teemoihin, joihin liittyviin työnantajien velvoitteisiin ei ole asetettavissa tarkkoja raja-arvoja, jotka liittyvät hyvin subjektiivisiin kokemuksiin tai joita ei ole mahdollista määritellä täsmällisesti taikka tarkkarajaisesti (esimerkkinä vastuu työntekijöiden kuormittumisesta). Euroopan unionissa parhaillaan käynnissä olevien keskusteluiden perustella voidaan päätellä, että työnantajien työturvallisuusvelvoitteet tulevat laajenemaan tulevaisuudessa entisestään. Suomessa tämä tarkoittaa nykyisellä työturvallisuusrikosten sääntelymallilla työnantajien sekä työnantajien edustajien rangaistusvastuun ja myös yhteisösakkojen piirin edelleen laajentumista automaattisesti lisävelvoitteita annettaessa.

Työturvallisuusmääräyksiin liitettyä rikosoikeudellista rangaistusvastuuta tulee tarkastella kokonaisuutena, eikä lähteä yksittäisenä toimenä tekemään muutoksia työnantajille määrättävien yhteisösakkojen tasoihin. Lausunnossa on pyritty kuvaamaan erilaisia ongelmia, joita meillä voimassa olevaan työturvallisuusmääräysten rangaistusvastuuseen liittyy. Lausunnossa kuvatut asiat osoittavat, miten kohtuuttomiin tilanteisiin ilman vaikutustenarviointia tai ilman voimassa olevan sääntelyn perustuslain mukaisuuden arviointia tehtävä työturvallisuusrikosten yhteisösakkojen korottaminen johtaisi.

Työturvallisuusmääräysten käsite kohtuuttoman laaja ja epäselvä

EK on tuonut jo pidempään esille voimassa olevaan työturvallisuussääntelyyn ja siihen liitettyyn rikosoikeudelliseen rangaistusvastuuseen liittyviä ongelmia. Työturvallisuusrikoksia koskeva rikoslain 47 luvun 1 §:n säännös on tunnusmerkistöltään avoin blankorangaistussäännös, jonka aineellinen sisältö määräytyy työturvallisuuslain ja alemman asteisten määräysten nojalla. Sen voidaan katsoa olevan jopa niin sanottu blanko-blankosäännös, sillä työturvallisuusmääräysten käsitettä määrittävä rikoslain 47 luvun 8 §:n sisältö jättää avoimeksi sen, mitä voidaan pitää pykälässä tarkoitettuina lain nojalla annettuina työn turvallisuutta tai terveellisyyttä koskevinä säännösinä, joita on noudatettava toisen suojelemiseksi.

Rikoslain kokonaisuudistusta koskevassa hallituksen esityksessä korostetaan, että esityksessä työturvallisuusmääräyksillä tarkoitetaan ”asianomaisesti voimaansaatettuja ja julkaistuja normeja”, jotka käytännössä ”saattavat saada sisältönsä vakiintuneesta tavasta tai standardeista”. Hallituksen

esityksessä tarkennetaan, että 47 luvun 8 §:n vaatimus määräysten yleisestä luonteesta merkitsee, että viranomaisten yksittäistapauksessa antamat käskyt tai kehotukset jäisivät ehdotetun 1 §:n soveltamisalan ulkopuolelle. (HE 94/1993 vp. s. 166)

Käytännössä tätä on tulkittu niin, että työsuojeluviranomaisen antamat yleiset määräykset tai ohjeet voisivat myös olla rikoslaissa tarkoitettuja työturvallisuusmääräyksiä, joka laajentaa rikoksen tunnusmerkistöä entisestään. Joka tapauksessa on selvää, että työturvallisuusmääräyksiksi on rikoslaissa katsottu työturvallisuuslaki ja kaikki sen nojalla annetut asetukset, joita on annettu useita kymmeniä. Rikoksen tunnusmerkistön täyttäviä tekoja ei tulisi voida kriminalisoida asetuksella, mutta näin työturvallisuusrikosten osalta toimitaan ja pidämme tätä jo sellaisenaan erittäin ongelmallisena sekä asiana, joka tulisi ottaa huomioon yhteisösakkojen korotuksia suunniteltaessa.

Eduskunnan lakivaliokunta on todennut perustuslakiuudistusta koskevassa lausunnossaan (LaVL 5/1994 s. 4), että eduskuntalakia alempitasoiset, tuolloin voimassa olleet kriminalisointisäännökset on välttämättä muutettava välittömästi perustuslakiuudistuksen voimaantumisen jälkeen. Näin ei ole toimitettu työturvallisuusrikoksia määrittävän aineellisen sääntelyn osalta taikka pysähdyty arvioimaan, onko meidän voimassa oleva ja kaikkiin työturvallisuusmääräyksiin liitetty rangaistusvastuu perusteltua taikka kohtuullista. Työturvallisuusrikoksiin liitettyjen yhteisösakkojen rangaistusasteikon muuttaminen korottaisi entisestään asetusten nojalla työnantajille määrättäviä rangaistuksia, emmekä voi pitää tällaista menettelyä perusteltuna tai eduskunnan aikanaan antaman lausunnon mukaisena.

Yhteisösakoihin johtavan työturvallisuusrikoksen tunnusmerkistö epäselvä

Voimassa olevien työturvallisuusmääräysten sisällön perusteella on mahdotonta tietää, miten työturvallisuusrikoksen tunnusmerkistö määräytyy. Työnantajien tulisi voida tietää, minkä pykälien noudattamatta jättämisestä voi seurata heille rikosoikeudellisia seuraamuksia. Kun kysymys on avoimesta rangaistusvastuusta eli blankosääntelystä, työnantajat eivät voi suoraan tietää, mitkä voimassa olevan työturvallisuuslain säännökset ovat kriminalisoituja. Kutakin säännöstä on tarkasteltava rikoslain tunnusmerkistön avulla arvioimalla, onko kyseessä turvallisuutta tai terveellisyyttä koskeva toisen suojelemiseksi noudatettava työturvallisuusmääräys vai ei. Sama pätee alempiasteisiin normeihin, jotka on annettu työturvallisuuslain nojalla.

Ei ole kohtuullista, että rikoksen tunnusmerkistö määräytyy kaiken voimassa olevan työturvallisuussääntelyn sisällön kautta ja käytännössä jälkikäteen tehtävässä tarkastelussa selviää, milloin tai minkälaisesta toiminnasta voi seurata rikosoikeudellisia seuraamuksia ja huomattaviakin yhteisösakkoja. On myös syytä kiinnittää huomiota siihen, että kaikki voimassa olevien työturvallisuusmääräysten veloitteet koskevat samanlaisina ja yhtä laajoina kaikenkokoisia suomalaisia työpaikkoja. Lainsäätäjän tulisi selkeästi osoittaa ne pykälät taikka tunnusmerkistö, joiden noudattamatta jättämisestä voi seurata työnantajille tai heidän edustajilleen (esihenkilöille henkilökohtaisesti) rikosoikeudellisia seuraamuksia.

Työturvallisuussäätelyn ja työnantajien työturvallisuusvelvoitteiden jatkuvasti laajentuessa tulisi myös harkita esimerkiksi Ruotsin mallin mukaista ratkaisua, jossa työturvallisuusrikokset on säädetty vahinkorikoksiksi ja niiden tunnusmerkistö on sidottu rikoslaisissa valmiiksi olevien rikosnimikkeiden tunnusmerkistöön (vammantuottamus, vaaran aiheuttaminen ja kuolemantuottamus).

Työsuojeluvalvonnan rooli työturvallisuusrikosten selvittämisessä ongelmallinen

Meillä Suomessa käytössä oleva työturvallisuusrikoksen tunnusmerkistö ja sen laajuus tai epäselvyys jättää aivan liikaa harkintavaltaa työsuojeluvalvontaa hoitavalle viranomaiselle. Valvovan viranomaisen linjauksilla tai yksittäisen työsuojelutarkastajan tarkastuskertomusten sisällöllä vaikuttaakin olevan ratkaiseva merkitys siinä, mitkä tapaukset päätyvät esitutkintaan ja syyteharkintaan työturvallisuusrikoksina tai mistä määrätään työnantajille maksettavaksi yhteisösakkoja. Työsuojeluviranomaisen laatima tarkastuskertomus on tyyppillisesti myös keskeisin todistusaineisto rikostutkinnassa.

Työsuojeluvalvonnassa pitkään lakimiehenä ja sitä ennen syyttäjän tehtävässä toiminut Matti Nissinen kirjoittaa näkemyksensä otsikolla ”Oikeushenkilön rangaistusvastuun selvittäminen takeltelee” (Edilex 6.11.2019) seuraavaa: Korjattavaa olisi paljon, jotta oikeushenkilön rangaistusvastuun selvittäminen työturvallisuusrikoksia koskeissa rikosepäilyissä muuttuisi sujuvammaksi osaksi muuten kohtuullisen modernia ja toimivaa rikosprosessiamme. Yhteisövastuun edellytysten selvittäminen takeltelee melko yleisesti koko ”ketjussa”. Nissinen toteaa havaintonaan, että puutteet esitutkinnassa johtavat väistämättä ongelmiin syyteharkinnassa ja pääkäsittelyssä. Hän näkee myös työsuojeluviranomaisen rikosilmoitusten sisällössä kehittämisen varaa. Hän tuo esille myös, että usein tekemättä jäävä lisätutkinta liittyisi juuri mahdollisen oikeushenkilön rangaistusvastuun edellytysten tarkempaan selvittämiseen.

Nissinen tuo myös esille, että mitä isommasta yhtiöstä on kysymys, sitä pulmallisemmaksi yhteisövastuun selvittäminen muuttuu. Nissinen kuvaa kirjoituksessaan laajasti yhteisövastuun selvittämiseen liittyviä ongelmia eri näkökulmista ja toteaa ketjureaktion syntyvän, jos ja – niin kuin usein tapahtuu - kun vajavainen esitutkinta johtaa syyteeseen, jossa teonkuvaus on kovin pelkistetty sekä henkilövastaajien syyksi katsottujen teonkuvausten että etenkin yhtiön organisaatiohuolimattomuutta ilmentävien seikkojen osalta. Nissinen toteaa näkemyksensä tilanteen olevan oikeusturvan näkökulmastakin arveluttava.

Olemme saaneet jäsenyrityksiltämme ja työturvallisuusrikoksia hoitavilta asianajajilta toistuvasti palautetta siitä, että työsuojeluvalvontaa tekevän viranomaisen toimintaa ei voida pitää aina objektiivisena. Työsuojeluviranomaisen toiminnassa ei tuoda esille positiivisia toimia, joita työnantaja on tehnyt työpaikan työturvallisuuden edistämiseksi, vaan keskitytään virheiden etsimiseen, eikä kokonaisuutta arvioida näin tasapuolisesti eri osapuolien toiminnan näkökulmasta. Työsuojeluvalvonnan tarkastuskertomus on lähes aina keskeisin näyttö työturvallisuusrikosasioissa,

joten niiden objektiivisuuteen tulisi kiinnittää erityistä huomiota, eikä niiden sisältöä laadita aina asiaa tasapuolisesti arvioiden. Laajan toimivallan ja työturvallisuusrikosasioissa keskeisen roolin omaavan viranomaisen objektiivisuuteen tulisi kiinnittää erityistä huomiota ja myös tätä kokonaisuutta tulisi selvittää osana työturvallisuusrikosten rangaistusvastuusta laadittavaa selvitystä.

Työturvallisuusrikoksen määritelmä laajempi kuin lainsäätäjät tarkoittanut

Työnantajan työturvallisuusvelvoitteita koskeva rikosoikeudellinen vastuu jakautuu työturvallisuuslaissa säädettyyn työturvallisuusrikkomukseen ja rikoslaissa säädettyyn työturvallisuusrikokseen. Tekojen ja laiminlyöntien kriminalisointi on työturvallisuussäätelyssä hyvin kattavaa. Rangaistavaksi on rikoslaissa säädetty sekä turvallisuutta ja terveyttä koskevien määräysten rikkominen että niiden sisältämistä velvoitteista huolehtimatta jättäminen. Oikeuskäytännön perusteella on myös huomionarvoista, että työntekijän omalla huolimattomuudella ei pääsääntöisesti ole ollut vaikutusta työnantajan tai työnantajan edustajan rangaistusvastuuseen ja työntekijän huolimattomuudesta huolimatta työnantajille on määrätty yhteisösakkoja.

Työturvallisuusrikkomusten tunnusmerkistö on kuvattu säännöksessä melko tarkkaan ja yksilöidysti. Säännöstä on tarkoitus soveltaa rikkomuksiin, jotka eivät tule rangaistavaksi työturvallisuusrikoksina ja jotka ovat yksilöllisiä ja moitittavuudeltaan vähäisiä (HE 59/2002 vp s. 60). Tämä lainkohta on jäänyt kuolleeksi kirjaimiksi, eikä työturvallisuusrikkomuksia Suomessa käytännössä tuomita, vaan kaikki tuomioistuimessa käsiteltävät työturvallisuusasiat ovat arvioitavina työturvallisuusrikoksina.

Rikoslain 47 luvun 1 §:n 4 momenttiin sisältyy rajaus, jonka mukaan ”työturvallisuusrikoksina ei pidetä yksittäistä työturvallisuusmääräysten rikkomista, joka on työturvallisuuden kannalta vähäinen ja josta säädetään rangaistus työturvallisuuslaissa”. Tästä seuraa, että rikoslain työturvallisuusrikoksina on mahdollista pitää sellaisia työturvallisuuden kannalta vähäisiä tekoja tai laiminlyöntejä, jotka eivät sisälly työturvallisuusrikkomuksen tunnusmerkistöön. Tämä johtaa siihen, että rikosvastuu rikoslain sanamuodon perusteella muodostuu huomattavan laajaksi ja yhteisösakkoja voidaan määrätä myös erittäin lievistä teoista. Yhteisösakkojen alarajan merkittävällä korottamisella on myös huomattava vaikutus, eikä sitä voida pitää kohtuullisena työturvallisuusrikoksiin liittyen. Nykyisen alarajan mukaisten yhteisösakkojen tuomitseminen ei ole poikkeuksellista.

Työturvallisuusrikoksista säädettyä lainsäätäjän alkuperäinen tarkoitus oli, että vain vakavimmat ja törkeimmät työntekijän terveyttä tai turvallisuutta loukkaavat teot ja laiminlyönnit olisivat rangaistavia rikoslaissa. Voimassa olevan sääntelyn sisällön tarkastelu ei kuitenkaan johda tällaiseen tilannekuvaan. Tästäkin syystä työturvallisuusrikoksiin liittyvää sääntelyä tulee selvittää ja arvioida kokonaisuutena, eikä lähteä erillisenä toimenpiteenä korottamaan työturvallisuusrikoksiin

kytkettyjen yhteisösakkojen tasoa osana toiseen teemaan liittyvän EU-direktiivin kansallista voimaansaattamista ja ilman vaikutusten arviointia työturvallisuusrikosten tilanteesta.

Hallituksen esityksessä on tuotu esille, että yhteisösakkojen rangaistusasteikon korottaminen olisi omiaan kasvattamaan meillä maksettavaksi määrättävien yhteisösakkojen tasoa. EK ei voi pitää sitä kohtuullisena tai perusteltuna, kun huomioidaan voimassa olevaan työturvallisuussäätelyymme liitetyn rangaistusvastuun epäselvä, tulkinnanvarainen ja jopa perustuslain vastainen tilannekuva. Työnantajien tulee voida varmistua, miten toimimalla he voivat välttää heille mahdollisesti maksettavaksi määrättävät yhteisösakot. Voimassa olevan säätelyn nykytila ja siihen huolellinenkaan tutustuminen ei mahdollista tätä, vaan jättää työnantajat epätietoiseen tilanteeseen siitä, milloin rikosoikeudellisia seuraamuksia voi tulla.

Työturvallisuusrikokset ja rikosoikeudellinen laillisuusperiaate

Perustuslakiin sisällytetyn rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen edellytyksenä on, että kunkin rikoksen tunnusmerkistö on ilmaistava laissa riittävällä täsmällisyydellä niin, että lain sanamuodon perusteella on ennakoitavissa, onko jokin teko tai laiminlyönti rangaistavaa (täsmällisyysvaatimus). Täsmällisyysvaatimusta eivät täytä tunnusmerkistöt, joissa tekotapa jää avoimeksi tai joissa rangaistavan teon määrittelyyn liittyy epäselviä tai puutteellisia viittausketjuja. Työnantajien työturvallisuusvelvoitteita laajentavissa hallituksen esityksissä ei ole kiinnitetty ollenkaan huomiota niihin liittyvään rikosoikeudelliseen rangaistusvastuuseen. Pidämme tätä huolestuttavana ja tämä lainvalmisteluun liittyvä ongelma tulee huomioida työturvallisuusrikosten yhteisösakkojen korotusta harkittaessa.

Kuten nyt lausunnoilla olevassa hallituksen esityksessäkin tuodaan esille, on eduskunta suhtautunut kriittisesti blankorangaistussäännösten käyttämiseen. Voimassa olevissa työturvallisuusmääräyksissä ei ole näkemyksemme mukaan ollenkaan riittävällä tavalla huomioitu tai noudatettu perustuslain 8 pykälässä säädettyä rikosoikeudellista laillisuusperiaatetta tai perustuslakivaliokunnan ja lakivaliokunnan blankorangaistussäätelyn käyttämiselle asettamia vähimmäisedellytyksiä (ks. mm. PeVM 25/1994vp s. 8/I, LaVL 5/1994 tai PeVL 37/2021 kohdat 33 ja 34). Nämä tiedossa olevat puutteet tulee myös huomioida, kun arvioidaan mahdollisuutta korottaa yhteisösakkojen rangaistusasteikkoa niin, että se vaikuttaisi myös työturvallisuusrikoksista määrättäviin yhteisösakoihin.

Perustuslakivaliokunta on edellyttänyt seuraavien neljän vähimmäisedellytyksen täyttymistä, jotta blankorikossäännöksiä voidaan käyttää:

1. blankorikossäännösten edellyttämien valtuutusketjujen on oltava täsmällisiä,

2. rangaistavuuden ilmaisevat aineelliset säännökset on kirjoitettava rikossäännöksiltä vaadittavalla täsmällisyydellä,
3. nämä säännökset käsittävästä normistosta on käytävä ilmi niiden rikkomisen rangaistavuus ja
4. kriminalisoinnin sisältävässä säännöksessä on oltava jonkinlainen asiallinen luonnehdinta kriminalisoitavaksi tarkoitetusta teosta.

Työturvallisuusmääräysten pikaisellakin tarkastelulla voidaan todeta, etteivät nämä perustuslakivaliokunnan edellyttämät vähimmäiskriteerit täyty meillä voimassa olevan työturvallisuussäntelyn osalta. Tästä syystä yhteisösakkojen korottamisen sijaan tulisi arvioida, miten meidän tulisi muuttaa työturvallisuusmääräyksiin liitettyä rangaistusvastuuta, jotta se vastaa perustuslain ja eduskunnan edellyttämiä vaatimuksia.

Hallituksen esityksessä on arvioitu rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen toteutumista hallituksen esityksen yhteydessä annettavien uusien säädettävien rikosten osalta, mutta jätetty arvioimatta ja huomioimatta meillä jo tällä hetkellä voimassa olevaan säätelyyn liittyvät edellä kuvatut perustuslailliset ongelmat. Työturvallisuusrikosten sisältöä kuvaavan aineellisen säätelyn sanamuodon perusteella ei ole mahdollista ennakoida, mikä on kulloinkin rangaistavaa ja miten toimimalla työnantaja voi välttää rikostuomion ja määrättävän yhteisösakon.

Rikosoikeuden professori Sakari Melander toteaa artikkelissaan Rikosoikeudellinen laillisuusperiaate ja rikosoikeudellinen tulkinta (Defensor legis 4/2015, s. 657), että ”Työturvallisuusrikoksia koskevaa rikoslain säännöstä voidaan pitää tyylipuhtaana blankokriminalisointina, jonka mukaan rangaistavaa on muun muassa työturvallisuusmääräysten rikkominen tai työturvallisuusmääräysten vastaisen puutteellisuuden tai epäkohdan aiheuttaminen”. Melander kiinnittää huomiota myös ns. takaisinkytkentäsäännöksen puuttumiseen työturvallisuuslain nojalla annetuista useimmista asetuksista, joita artikkelia kirjoitettaessa oli voimassa 24.

Edellä kuvattu osoittaa, että voimassa olevat työturvallisuusmääräykset eivät täytä lausunnoilla olevassa hallituksen esityksessäkin kuvattua takaisinkytkentää koskevaa vaatimusta. Työturvallisuusrikosten rangaistavuuden aineellisia edellytyksiä ilmaisevista normeista ei käy aina ilmi niiden rangaistavuus. Niissä ei ole myöskään täsmällisesti kuvattu tekotapoja tai muita tunnusmerkistökiteijöitä, jotka voivat johtaa yhteisösakon määräämiseen. Tämä ei myöskään ole työturvallisuusmääräysten luonteen ja sisällön johdosta ollenkaan aina mahdollista.

Työturvallisuusmääräysten erityiseen luonteeseen viitaten onkin perusteltua kysyä, tulisiko työturvallisuusrikosten olla meilläkin Ruotsin mallin mukaisesti vahinkorikoksia. Suomessa voimassa olevassa työturvallisuusrikoksia määrittävässä rikoslain pykälässä ei edellytetä edes vaaran aiheutumista. Pelkkä työturvallisuusmääräysten vastaisen tilan jatkumisen mahdollistaminen täyttää meillä jo työturvallisuusrikoksen tunnusmerkistön. Yhteisösakkojen skaalan merkittävä korottaminen ei ole perusteltua rikoksissa, joissa lievä huolimattomuus voi johtaa rikostuomioon eikä

yhteisösakkojen korottamisesta työturvallisuusrikoksille seuraavia vaikutuksia voida jättää arvioimatta.

Eduskunta on aikanaan antamassaan lausumassa edellyttänyt, että hallitus selvittää täyttävätkö blankorangaistussäännökset rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen vaatimukset ja ryhtyy tarvittaviin toimenpiteisiin lainsäädännön uudistamiseksi (EV 261/2002 vp. lausuma 2). Asiassa on toimitettu selvitys (K 7/2012 s. 153), mutta edellä kuvattu työturvallisuussäätelyn tilanne ja kyseisten säännösten nojalla vuosittain annettavien tuomioiden huomattava määrä on jätetty selvityksessä huomioimatta.

Työturvallisuusrikosten luonne ja erityispiirteet ovat jääneet edellä kuvatulla tavalla huomioimatta eri lainsäätämisen tilanteissa tai selvityksiä eduskunnalle annettaessa. Emme voi pitää kohtuullisena, että näin oltaisiin toimimassa myös yhteisösakkojen rangaistusasteikkoa merkittävästi korotettaessa.

Emme kannata yhteisösakkojen rangaistusasteikon muuttamista työturvallisuusrikosten osalta ja edellytämme nykytilan kattavaa selvittämistä viipymättä.

Huomiot törkeän rikoksen ilmoittamatta jättämisestä ja terroristisessa tarkoituksessa tehtyjä rikoksia koskeviin pykäliin ehdotettavista muutoksista (rikoslain 15 luvun 10 § ja 34 a luvun 1 §) sekä niihin liittyvistä muutosehdotuksista (rikoslain 1 luvun 7 § ja 34 a luvun 15 §)

Meillä ei ole lausuttavaa asiasta.

Huomiot ympäristön turmelemista koskevaan pykälään (rikoslain 48 luvun 1 §) ehdotettavista muutoksista

- a) 1 momentti
- b) 2 momentti
- c) 3 momentti
- d) ehdotettava uusi 4 momentti

-

Huomiot ympäristörikkomusta ja tuottamuksellista ympäristön turmelemista koskeviin pykäliin (rikoslain 48 luvun 3 ja 4 §) ehdotettavista muutoksista

-

Huomiot ehdotettavista uusista jäterikosta ja törkeää jäterikosta koskevista rangaistussäännöksistä (rikoslain 48 luvun uudet 4 a ja 4 b §:t)

-

Huomiot ehdotettavista uusista ilmakehän heikentämistä ja törkeää ilmakehän heikentämistä koskevista rangaistussäännöksistä (rikoslain 48 luvun uudet 4 c ja 4 d §:t)

-

Huomiot ehdotettavista uusista ympäristöä vaarantavan tuotteen markkinoillesaattamisrikosta ja törkeää ympäristöä vaarantavan tuotteen markkinoillesaattamisrikosta koskevista rangaistussäännöksistä (rikoslain 48 luvun uudet 4 e ja 4 f §:t)

-

Huomiot ehdotettavasta uudesta vieraslajirikosta koskevasta rangaistussäännöksestä (rikoslain 48 luvun uusi 4 g §)

-

Huomiot luonnonsuojelurikosta koskevaan pykälään (rikoslain 48 luvun 5 §) ehdotettavista muutoksista

-

Huomiot ehdotettavasta uudesta ympäristön tuhoamista koskevasta rangaistussäännöksestä (rikoslain 48 luvun uusi 5 b §)

-

Huomiot ulkomaiselta alukselta talousvyöhykkeellä tehtyä ympäristörikosta koskevaan pykälään ehdotettavista muutoksista (rikoslain 48 luvun 10 §)

-

Huomiot rikoslain 48 ja 48 a lukuun ehdotettavista uusista soveltamisalasäännöksistä, jotka koskevat tietyissä tilanteissa luvan nojalla toimimisen rinnastamista ilman lupaa toimimiseen (rikoslain 48 luvun 7 a § ja 48 a luvun 4 b §)

Rikoslain 48 luvun loppuun ehdotetaan lisättäväksi uusi soveltamisalaa koskeva 7 a §. Pykälän mukaan ilman lupaa toimimiseen rinnastettaisiin kyseisessä luvussa toimiminen sellaisen toimivaltaisen viranomaisen myöntämän luvan nojalla, jota haettaessa lupaviranomaista on erehdytetty luvan myöntämisen kannalta olennaisista seikoista, lahjottu, pakotettu, taikka sellaisen luvan nojalla, joka ilmeisellä ja olennaisella tavalla rikkoo asiaankuuluvia aineellisoikeudellisia vaatimuksia.

Pykälän perustelujen mukaan myös luvan nojalla toimiminen voisi siten olla rangaistavaa, mikäli luvan saamisessa olisi käytetty säännöksessä tarkoitettua epäasiallista menettelyä tai keinoa tai jos lupa itsessään olisi säännöksessä tarkoitettulla tavalla sisällöllisesti epäasianmukainen suhteessa asiaankuuluviin aineellisoikeudellisiin vaatimuksiin.

Esityksellä ei olisi tarkoitus puuttua siihen, mitä tarkoitetaan "luvalla". Kuitenkin esityksen myötä luvan sisältö ja tarkoitus nousee merkittävään rooliin. Yleisesti ottaen EK toteaa, että ympäristölliset luvat nauttivat pysyvyyssuojaa. Toiminnanharjoittajilla on myös luottamuksensuoja - heillä on oikeus luottaa viranomaistoiminnan laillisuuteen.

Useita myönnettyjä ympäristöllisiä lupia käytännössä edeltää lukuisat neuvontatapaamiset toimivaltaisen viranomaisen kanssa. Näihin myös ohjataan lainsäädännöllä entistä vahvemmin. Viranomaisneuvonnan korostamisella tavoitellaan lupahakemuksen korkeaa laatua, lupaprosessin sujuvuutta ilman täydennyspyyntöjä ja sitä, että toiminnanharjoittajalla ja lupaviranomaisella on selkeä käsitys toiminnan luonteesta. Varsinkin uuden teknologian hankkeissa on tavallista, että aineellisoikeudelliset vaatimukset eivät ole selkeät, koska lupakäytäntöä ei ole muodostunut. On siten mahdollista, että toimivaltainen viranomainen neuvoo toiminnanharjoittajaa tavalla, joka voi johtaa hallituksen esitysluonnoksen mukaisesti rikosoikeudelliseen vastuuseen.

Koska lupahakemusta, jota vasten lupaharkinta tehdään, on valmisteltu viranomaisen neuvonnan tukemana, EK edellyttää, että pykälään lisätään maininta siitä, että toiminnanharjoittaja ei kuitenkaan voi koskaan joutua vastuuseen viranomaisen virheestä tai virheellisen neuvon johdosta.

Huomiot ehdotettavista uusista metsäkatorikosta ja törkeää metsäkatorikosta koskevista rangaistussäännöksistä (rikoslain 48 a luvun uudet 3 c ja 3 d §:t) sekä oikeushenkilön rangaistusvastuuta koskevaan rikoslain 48 a luvun 6 a §:ään ehdotettavista muutoksista

Rikoslain 48 a lukuun ehdotetaan lisättäväksi uudet metsäkatorikosta koskevat rangaistussäännökset EU:n metsäkatoasetuksen velvoitteiden rikkomiseen liittyen. Metsäkatoasetuksen toimeenpanoon on EU-tasolla sisällytynyt runsaasti epävarmuutta, ja joulukuussa 2025 hyväksytyllä muutosasetuksella (2025/2650) täsmennettiin olennaisesti toimijoiden määritelmiä, velvollisuuksia ja vastuunjakoja toimitusketjussa.

EK korostaa Elintarviketeollisuusliiton tavoin, että rikosoikeudellisten seuraamusten tulee olla johdonmukaisia metsäkatoasetuksen viimeisimmän sisällön kanssa. Muutosasetuksen myötä asianmukaisen huolellisuuden vakuutusta koskeva velvollisuus kohdistuu ensisijaisesti tuotteet ensimmäisenä unionin markkinoille saattaviin tai unionista vieviin toimijoihin. Lisäksi asetukseen on lisätty uusia toimijakategorioita sekä kevennettyjä menettelyjä. EK katsoo, että rikoslain uusien säännösten tulee täysimääräisesti heijastaa tätä EU-tason vastuunjakoja. Rikosvastuun ulottaminen toimijoihin, joille muutosasetuksen mukaan ei kuulu huolellisuusvakuutuksen antamisvelvollisuutta, heikentäisi oikeusvarmuutta ja loisi riskin kansallisen ja EU-sääntelyn välisestä ristiriidasta.

Lisäksi EK pitää välttämättömänä, että rikoslain muutosten voimaantulo ja soveltaminen ajoitetaan yhteen metsäkatoasetuksen soveltamisen kanssa. Rikosoikeudellisten seuraamusten kytkeminen velvoitteisiin, joita ei vielä sovelleta, olisi ongelmallista sääntelyn ennakoitavuuden kannalta.

Huomiot pakkokeinolakiin ja poliisilakiin ehdotettavista muutoksista

Meillä ei ole lausuttavaa asiasta.

Huomiot kansalaisuuslakiin, rajavartiolaitokseen ja Puolustusvoimien virka-avusta poliisille annettuun lakiin ehdotettavista muutoksista

Meillä ei ole lausuttavaa asiasta.

Huomiot hankintalakiin ja erityisalojen hankintalakiin ehdotettavista muutoksista

Meillä ei ole lausuttavaa asiasta.

Huomiot rikosrekisterilakiin ehdotettavista muutoksista

Meillä ei ole lausuttavaa asiasta.

Huomiot merenkulun ympäristönsuojelulakiin ehdotettavista muutoksista

-

Huomiot luonnonsuojelulakiin ehdotettavista muutoksista

-

Huomiot Suomen talousvyöhykkeestä annettuun lakiin ehdotettavista muutoksista

-

Huomiot vieraslajeista aiheutuvien riskien hallinnasta annettuun lakiin ehdot

-

Huomiot EU:n metsäkatoasetuksen velvoitteiden valvonnasta ja seuraamuksista annettuun lakiin ehdotettavista muutoksista

-

Huomiot muista ehdotettavista lainsäädäntömuutoksista

-

Huomiot ympäristörikosdirektiivin säännöksistä, joiden ei mietinnössä katsota edellyttävän lainsäädäntömuutoksia

-

Huomiot ehdotusten pääasiallisten vaikutusten tarkastelusta

Mitä tulee rikoslain 9 luvun 5 §:ään ehdotettuihin, yhteisösakon asteikkoa koskeviin muutosehdotuksiin huomautamme, ettei niiden osalta ole tehty erillistä, riittävää yritysvaikutusten arviointia. Sivuilla 244–245 esitetty yritysvaikutusten arviointi on vähättelevä ja keskittyy liiaksi ympäristörikoksiin unohtaen vaikutustenarvioinnin muiden, direktiivin kattamattomien rikosten osalta, joita muutokset kuitenkin tulisivat esitetyn yleisen yhteisösakkoasteikon muutosten vuoksi koskemaan. Vaikutustenarviointi ei mielestämme edusta hyvää lainvalmistelukäytäntöä, eikä ole hyväksyttävissä tällaisenaan.

Huomiot muita toteuttamisvaihtoehtoja koskevasta arvioinnista

Toistamme myös tässä yhteydessä ihmetyksemme siitä, että nyt puheena olevassa esityksessä ei ole lainkaan kansainvälisen oikeusvertailun osuutta oman otsikkonsa alla. Sen sijaan yhteisösakon yleisen asteikkomuutoksen osalta Muut toteuttamisvaihtoehdot -pääluvun ala-luku 5.1.6.3 Oikeushenkilöille määrättävät seuraamukset (s. 255–257) keskittyy lähes yksinomaan käymään eri Euroopan maiden rikosoikeudellisten yhteisöseuraamusten käytäntöjä käymättä kuitenkaan lainkaan läpi sitä, mitä luvun otsikon mukaan pitäisi eli mitä vaihtoehtoja Suomessa olisi nyt esitetylle yhteisösakkoasteikon muutokselle. Emme pidä tällaista toimintatapaa hyvän lainvalmistelukäytännön mukaisena.

Huomiot suhdetta perustuslakiin ja säätämisjärjestystä koskevasta jaksosta

Meillä ei ole lausuttavaa rikoslain 9 luvun 5 §:ään ehdotettuja muutoksia koskevilta osin.

Kunnioittavasti,

Elinkeinoelämän keskusliitto EK

Yrityslainsäädäntö

Juho Mäki-Lohiluoma

johtaja

Muut huomiot

-

Rajamäki Markku

Elinkeinoelämän keskusliitto EK - Vihreä kasvu, Minna Ojanperä /
Yrittäjäliitto - Yrittäjien keskusliitto, Markku Rajamäki / Työelämä, Anne Salomaa