

Ennallistaminen ja ympäristörikoksella saavutetun hyödyn
menettäminen – tavoitteena ympäristöystävällinen rikosoikeus

Anna Tammi, 501192

OTM-tutkielma

Ympäristöoikeus murroksissa

Turun Yliopisto,

Oikeustieteellinen tiedekunta

Tammikuu 2016

OTM-tutkielma, XIII + 66 s

Ympäristöoikeus

Tammikuu 2016

Turun yliopiston laatu järjestelmän mukaisesti tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu Turnitin Originality Check –järjestelmällä.

Tutkimus käsittelee ennallistamisen ja ympäristörikoksella saadun hyödyn menettämisen eli hyötykonfiskaation välistä suhdetta. Tässä tutkielmassa ennallistamisella tarkoitetaan ympäristölle aiheutuneen vahingon korjaamiseksi tehtäviä toimenpiteitä. Viranomainen voi käyttää hallintopakkoa varmistaakseen, että vahingon aiheuttaja suorittaa tarvittavat ennallistamistoimet. Ennallistamiskustannuksista vastaa aiheuttamisperiaatteen mukaisesti ensisijaisesti vahingon aiheuttaja. Mikäli ympäristövahinko on aiheutettu tahallaan tai törkeästä huolimattomuudesta, syyllistyy aiheuttaja ympäristörikokseen. Rikosoikeudellisen rangaistuksen lisäksi ympäristörikokseen syyllistynyt voidaan tuomita menettämään valtiolle rikoksella saamansa taloudellinen hyöty.

Tutkielmassa selvitetään, miten ennallistamisesta aiheutuneet kustannukset otetaan huomioon rikoshyötyä konfiskoitaessa. Ennallistamisen vaikutuksesta hyötykonfiskaatioon ei ole rikoslain 10 luvun kokonaisuudesta koskevan hallituksen esityksen mukaan ennallistamisesta aiheutuneet kustannukset on mahdollista ottaa rikoshyödyn määrää vähentävänä seikkana huomioon. Ennallistamistilanteet voivat olla moninaisia. Tutkimuksessa tarkastellaan lainopillisen tulkinnan ja systematisoinnin keinoin, missä tilanteissa ennallistamiskulut voidaan vähentää ympäristörikoksella saadusta hyödystä. Ennallistamisen ja hyötykonfiskaation väliseen suhteeseen liittyvänä toisena kysymyksenä tutkitaan ennallistamista koskevan hallintopakomenettelyn ja ympäristörikosprosessin yhteensovittamisen haasteita. Tutkimuksessa selvitetään, voiko ne bis in idem- eli kaksoisrangaistavuuden kielto muodostua ongelmaksi hallintopakko- ja rikosprosessin päällekkäisyyden vuoksi.

Tutkimuskysymykset sijoittuvat ympäristö-, hallinto- ja rikosoikeuden leikkauspinnalle. Tutkielma on selvästi oikeudenalat ylittävä, mikä johtuu jo tutkimuskohteesta itsestään. Tutkimuksellinen lähestymistapa on ympäristönäkökulmaa korostava. Pääasiallisena lähdeaineistona tutkimuksessa käytetään kansallista lainvalmisteluaineistoa sekä aihetta koskevaa oikeuskirjallisuutta. EU-oikeudella on ollut vahva vaikutus kansallisten ennallistamis- ja hyötykonfiskaatiosäädösten sisältöön. Näin ollen tutkimuksessa tarkastellaan myös unionioikeudellista sääntelyä ja sen tavoitteita. Tutkimuksessa esitetään de lege ferenda -näkömyksiä rikoshyödyn menettämistä koskevan kotimaisen lainsäädännön kehittämisestä. Keskeisenä toimenpidesuosituksena ehdotetaan ennallistamiskulujen vähennysmahdollisuutta koskevan säännöksen lisäämistä menettämisseuraamuksia koskevaan rikoslain 10 lukuun.

Asiasanat: ennallistaminen, hallintopakko, ympäristörikos, menettämisseuraamus, rikoshyöty, hyötykonfiskaatio

Sisällys

Sisällys	III
Lähteet.....	V
<i>Kirjallisuus.....</i>	<i>V</i>
<i>Virallislähteet.....</i>	<i>VIII</i>
<i>Muut lähteet</i>	<i>X</i>
<i>Oikeustapaukset</i>	<i>XI</i>
Lyhenteet.....	XII
1. Johdanto	1
<i>1.1 Tutkielman lähtökohdat</i>	<i>1</i>
<i>1.2 Tutkimuksen tavoitteet, kysymyksenasettelu ja aiheen rajausta</i>	<i>6</i>
<i>1.3 Tutkimuksessa omaksuttu lähestymistapa.....</i>	<i>8</i>
<i>1.4 Tutkielman rakenne.....</i>	<i>10</i>
2. Ennallistaminen ja rikosoikeus ympäristön suojelun turvaamiskeinoina	11
<i>2.1 Ympäristövastuusääntelyn tausta ja tavoitteet.....</i>	<i>11</i>
<i>2.2 Ympäristölle aiheutuneiden vahinkojen korjaamiseen tähtäävä vastuujärjestelmä.....</i>	<i>15</i>
<i>2.3 Ympäristökriminalisointien ja hyötykonfiskaatiosääntelyn kehitys.....</i>	<i>20</i>
3. Ennallistaminen	24
<i>3.1 Ympäristölakeihin perustuva ennallistamissääntely.....</i>	<i>24</i>
<i>3.2 Hallintopakkomenettely sekä ennallistamistoimenpiteet</i>	<i>28</i>
4. Ympäristörikokset ja hyötykonfiskaatio.....	33
<i>4.1 Ympäristörikokset talouden rikoksina.....</i>	<i>33</i>

4.2 Hyötykonfiskaation luonne ja tavoite – rikos ei saa kannattaa	38
4.3 Netto- vai bruttohyöty?	41
5. Ennallistamisen ja hyötykonfiskaation suhteesta.....	48
5.1 Rikos- ja hallintopakkoprosessin leikkauspinnan haasteet.....	48
5.2 Ennallistamisesta aiheutuvien kustannusten vaikutus rikoshyödyn määrään	53
6. Tavoitteena ympäristöystävällinen rikosoikeus – päätelmiä.....	59

Lähteet

Kirjallisuus

Alvesalo, Anne: Käsitteellä on väliä –puheenvuoro talousrikoskontrollin kohdentamisesta. Juhlajulkaisussa Oikeussosiologiaa ja kriminologiaa. Turku 2006. (*Alvesalo* 2006).

Brans, Edward H.P.: Liability for Damage to Public Natural Resources under the 2004 EC Environmental Liability Directive –Standing and Assessment of Damages. Teoksessa Environmental Liability in the EU. The 2004 Directive compared with US and Member State Law. Edited by Gerrit Betlem and Edwar Brans. London, UK 2004. (*Brans* 2004).

Cassotta, Sandra: Environmental damage and liability problems in a multilevel context: The case of the Environmental Directive. Englanti. Kluwer Law International 2012. (*Cassotta* 2012).

Chapman, David – LeJeune, Katherine: Review Report on Resource Equivalence Methods and Applications. Resource Equivalency Methods for Assessing Environmental Damage in the EU, 2007, Deliverable No. 6A. (*Chapman – LeJeune* 2007).

Ekroos, Ari –Kumpula, Anne –Kuusiniemi, Kari –Vihervuori, Pekka: Ympäristöoikeuden pääpiirteet. Helsinki 2012. (*Ekroos –Kumpula –Kuusiniemi –Vihervuori* 2012.)

Erkkilä, Mikko –Marttinen, Kari: Ympäristöoikeudelliset väärinkäytökset. Defensor Legis N:o 4/2008. (*Erkkilä –Marttinen* 2008).

Friedrichs, David O.: Trusted Criminals: White Collar Crime in Contemporary Society. Belmont, Yhdysvallat 2010. (*Friedrichs* 2010).

Frände, Dan: Yleinen rikosoikeus. Helsinki 2007. (*Frände* 2007).

Helenius, Dan: Ne bis in idem –kiellon rakenne ja ongelmakohdat viime aikaisen oikeuskäytännön valossa. Defensor Legis N:o 6/2010. (*Helenius* 2010).

Henttu, Kristiina: Ympäristörikosdirektiiviehdotus –EY kriminaalipoliittisena toimijana. Pro Gradu. Helsinki 2008. (*Henttu* 2008).

Konfiskaatiotyöryhmä: Laittoman taloudellisen hyödyn laskeminen ja valtiolle menettäminen eräissä ympäristörikostapauksissa. Helsinki 1997. (*Konfiskaatiotyöryhmä* 1997).

- Kulla, Heikki*: Hallintomenettelyn perusteet. Helsinki 2008. (*Kulla* 2008).
- Kuokkanen, Tuomas*: Kansainvälisen ympäristöoikeuden kehitys vuosina 1980–2010. Ympäristöjuridiikka 2/2010, s. 26–36. Helsinki 2010. (*Kuokkanen* 2010).
- Kuusiniemi, Kari –Ekroos, Ari –Kumpula, Anne –Vihervuori, Pekka*: Ympäristöoikeus. Helsinki 2013. (*Kuusiniemi –Ekroos –Kumpula –Vihervuori* 2013).
- Krämer, Ludwig*: Directive 2004/35/EC on Environmental Liability. Teoksessa Environmental Liability in the EU. The 2004 Directive compared with US and Member State Law. Edited by Gerrit Betlem and Edwar Brans. London, UK 2004. (*Krämer* 2004).
- Lavonen, Heli*: Konfiskaatiopuitemääräyksen tulkintavaikutus ja menetettäväksi tuomittavan rikoshyödyn määrittäminen. Lakimies 6/2011 s. 1215–1236. Helsinki 2011. (*Lavonen* 2011).
- Liljenfeldt, Robert*: Något om konfiskation av ekonomisk fordel, särskilt med hänsyn till brott mot vattenlagen. Defensor Legis 1984 s. 453–478. Helsinki 1984. (*Liljenfeldt* 1984)
- Melander, Sakari*: EU-rikosoikeus. Juva 2010. (*Melander* 2010).
- Mäenpää, Olli*: Hallinto-oikeus. Helsinki 2000. (*Mäenpää* 2000).
- Määttä, Tapio*: Säästösten välisiä suhteita määrittävät linkkisäännökset vahingonkorvausoikeudessa ja lunastuslainsäädännössä. Teoksessa Juhlakirja Jarno Tepora 60 vuotta. Kiinteistöjä, vaihdantaa ja sivullissuhteita. Helsinki 2007. (*Määttä* 2007).
- Nyholm, Elina*: Jälkivalvonta ympäristönsuojelulaisissa. Tutkimus ympäristönsuojelulain jälkivalvontasäännösten soveltamisalojen rajautumisesta. Helsinki 2015. (*Nyholm* 2015).
- Nyholm, Elina*: Ympäristönsuojelulain 85 §:n mukaisten valvonnallisten määräysten soveltamisalasta. Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja VI 2013, s. 259 – 361. (*Nyholm* 2013).
- Onnettomuustutkintakeskus*: Tutkintaselostus Y2012-03. Ympäristöonnettomuus Talvivaaran kaivoksella marraskuussa 2012. Helsinki 2014. (*Onnettomuustutkintakeskus* 2014).
- Pirjatanniemi, Elina*: Vihertyvä rikosoikeus. Ympäristökriminalisointien oikeutus, mahdollisuudet ja rajat. Turku 2005. (*Pirjatanniemi* 2005a).

Pirjatanniemi, Elina: Ympäristörikokset talouden rikoksina. Julkaistu Turun yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan juhlaulkaisussa *Rikos, rangaistus ja prosessi*. Turku 2005. (*Pirjatanniemi 2005b*).

Pirttisalo, Riikka: Rikoshyödyn konfiskointi talousrikoksissa. Helsingin Hovioikeus: Kirjoituksia rikosoikeudesta. Toimittaneet Lahti, Raimo – Konttinen-Di Nardo, Essi. Helsinki 2015. (*Pirttisalo 2015*).

Rautio, Jaakko: Hyötykonfiskaatiokanne. Vantaa 2006. (*Rautio 2006*).

Rautio, Jaakko: Menettämisseuraamuksen yleiset opit – onko niitä? Teoksessa Lahti, Raimo – Koponen, Pekka (toim.): *Talousrikokset*. Vaajakoski 2007. (*Rautio 2007*).

Romppanen, Seita: Hallintopakko ympäristönsuojelulaissa – havaintoja ympäristönsuojeluviranomaisten ratkaisukäytännöstä. *Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja 2008*, s. 149–203, Saarijärvi 2008. (*Romppanen 2008*).

Romppanen, Seita: KKO 2011:17 (ään.): Hallintopakkoasiassa maksettavaksi tuomitun uhkasakon ja rikosoikeudellisen rangaistuksen suhde. *Lakimies 2/2011*, s. 1037–1046. Helsinki 2011. (*Romppanen 2011*).

Sandvik, Björn: Miljöskadeansvar. Turku 2002. (*Sandvik 2002*).

Salila, Jari: Konfiskaatio ympäristörikosten seuraamuksena. Suomen ympäristöoikeustieteen seuran julkaisussa: *Ympäristöoikeudellisia tutkielmia*. Helsinki 1997. (*Salila 1997*).

Selander, Stina: Aluksen öljypäästömaksu hallinnollisena sanktiona. *Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja 2008*, s. 403–427. (*Selander 2008*).

Suomen kansallinen ympäristörikosseurantaryhmä: Ympäristörikoskatsaus vuodelta 2013. Julkaistu 12.5.2014. (*Suomen kansallinen ympäristörikosseurantaryhmä 2013*).

Suvantola, Leila: Kun maailma ei riitä –luonnon monimuotoisuudelle aiheutuvien haittojen kompensointi. *Ympäristöjuridiikka 3–4/2005*, s. 30–80. (*Suvantola 2005*).

Suvantola, Leila: Luontovahinkojen korjausvastuun uudistus. *Ympäristöjuridiikka 2/2007*, s. 13–41. Helsinki 2007. (*Suvantola 2007*).

Suvantola, Leila: Ne bis in idem –kielto ja itsekriminointisuoja ympäristörikoksissa – hallintoprosessin ja rikosprosessin leikkauspinnan haasteet. *Ympäristöjuridiikka* 4/2012, s. 10–36. Helsinki 2012. (*Suvantola* 2012).

Tolvanen, Matti –Kukkonen, Reima: Esitutkinta- ja pakkokeino-oikeuden perusteet. Helsinki 2011. (*Tolvanen –Kukkonen* 2011).

Tuomainen, Jouko –Retkin, Risto –Knuutila, Jaakko –Pennanen, Jaana –Mäenpää, Milla –Särkkä, Ella: Ympäristövahingot Suomessa vuosina 2006–2012. Suomen ympäristökeskuksen raportteja 35/2013. Helsinki 2013. (*Tuomainen –Retkin –Knuutila –Pennanen –Mäenpää –Särkkä* 2013).

Vihervuori, Pekka: Muuttuva hallintopakko. Teoksessa Ojanen, Tuomas –Sakslin, Maija –Suviranta, Outi –Koivisto, Ida: Olli Mäenpää 60 vuotta. Avoin, tehokas ja riippumaton. Helsinki 2010, s. 303–324. (*Vihervuori* 2010).

Viljanen, Pekka: Konfiskaatio rikosoikeudellisena seuraamuksena. Helsinki 2007. (*Viljanen* 2007).

Vuorenpää, Mikko: Veropetos, veronkorotus ja kielto käsitellä samaa asiaa kahdesti – EIT Jukka Ruotsalainen vs. Suomi 16.6.2009. *Lakimies* 1/2010, s. 94–104.

Waris, Emil: Ennallistaminen korjaamalla –ympäristövastuudirektiivin mukainen uuden sukupolven ennallistamisvastuu. Joensuu 2008. (*Waris* 2008).

Zimmerman, Mara E: The Black Market for Wildlife: Combating Transnational Organized Crime in the Illegal Wildlife Trade, *Vanderbilt Journal of Transnational Law* vol. 36 number 5/2003, s. 1657–1689. (*Zimmerman* 2003).

Virallislähteet

Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi ympäristönsuojelusta rikosoikeudellisoin keinoin, KOM(2001) 139 lopullinen.

Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi ympäristövastuusta ympäristövahinkojen ehkäisemiseksi ja korjaamiseksi, KOM(2002) 17 lopullinen.

Euroopan ihmisoikeussopimus (EIS) sellaisena kuin se on muutettuna 11. ja 14. lisäpöytäkirjalla sekä 1., 4., 6., 7., 12. ja 13. pöytäkirja.

Europol, Public Information: Threat Assessment 2013. Environmental Crime in EU. November 2013.

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

Hallituksen esitys Eduskunnalle menettämisseuraamuksia koskevan lainsäädännön uudistamiseksi (*HE 80/2000 vp*).

Hallituksen esitys Eduskunnalle ympäristölle aiheutuvien vahinkojen korjaamista koskevaksi lainsäädännöksi. (*HE 228/2008*).

Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi rikoslain 44 ja 48 luvun, luonnonsuojelulain 58 §:n sekä ympäristönsuojelulain 20 §:n muuttamisesta. (*HE 157/2010 vp*).

Hallituksen esitys Eduskunnalle ympäristönsuojelulaiksi ja laeiksi eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta. (*HE 214/2013*).

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi rikoslain 48 luvun muuttamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi. (*HE 55/2015*).

Oikeusministeriön mietintö 43/2015: Rikoslain menettämisseuraamuksia koskevien yleissäännösten tarkistaminen. Lausuntokooste. 15.7.2015. (*OMM 43/2015*).

Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 22/2015: Luonnonsuojelu- ja ympäristörikossäännösten tarkistaminen. Lausuntotiivistelmä 25.3.2015. (*OMM 22/2015*).

Oikeusministeriön mietintö 3/2015: Rikoslain menettämisseuraamuksia koskevien yleissäännösten tarkistaminen. 20.1.2015. (*OMM 3/2015*).

Oikeusministeriön mietintö 51/2014: Luonnonsuojelu- ja ympäristörikossäännösten tarkistaminen. 15.10.2014. (*OMM 51/2014*).

The Green Paper on Compensation for Environmental damage COM(93) 47 final, 14.5.1993.

The White Paper on Environmental Liability (Valkoinen kirja ympäristövahinkovastuusta) COM(2000) 66 final, 9.2.2000.

Ympäristöministeriön raportti 3/2014: Kaivosten ympäristöturvallisuus. Viranomaistyöryhmän loppuraportti. Helsinki 2014. (*Ympäristöministeriön raportti 3/2014*).

Ympäristöministeriön raportti 16/2015: Ympäristörikostorjunnan strategia ja toimenpideohjelma. Yhteistyöryhmän ehdotus. Helsinki 2015. (*Ympäristöministeriön raportti 16/2015*).

Ympäristövastuutoimikunnan mietintö: Ehdotus ympäristövastuudirektiivin täytäntöönpanoa koskevaksi lainsäädännöksi. Helsinki 14.5.2007. (*Ympäristövastuutoimikunnan mietintö 2007*).

Muut lähteet

EUR-Lex: Ympäristö, tiivistelmät EU:n lainsäädännöstä: Ensimmäinen ympäristöpoliittinen toimintaohjelma. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=URISERV:a15000>
Tiivistelmä luettu 4.1.2016.

Kainuun Sanomat: ”Terrafame aloitti lisäjuoksutukset lähivesiin”.
<http://www.kainuunsanomat.fi/kainuun-sanomat/kainuu/kriittinen-tilanne-terrafame-aloitti-lisajuoksutukset-ymparistoon/> Uutinen luettu 17.12.2015.

Linnove, Elina (Keski-Suomen ELY-keskuksen ympäristölakimies): Ympäristön tilan ennallistaminen hallintomenettelyssä. Ennallistaminen hallintopakkeina ja sen toimivuus. Ympäristörikosoikeuden seminaaripäivä 5.11.2014. Itä-Suomen yliopisto, Joensuu. Esitysmateriaali löytyy sähköisesti osoitteesta:
http://www2.uef.fi/documents/10437/2588587/Ymp%C3%A4rist%C3%B6rikosoikeuden_seminaarip%C3%A4iv%C3%A4_Elina_Linnove_Yhdistetty.pdf/7e9a352a-3c82-46f6-8eff-98a047570b5d Luettu 12.11.2015. (*Linnove 2014*).

Nummela, Heidi (Itä-Suomen syyttäjänviraston kihlakunnansyyttäjä): Ennallistamiskulut oikeuskäytännössä. Ympäristörikosoikeuden seminaaripäivä 5.11.2014. Itä-Suomen yliopisto, Joensuu. Esitysmateriaali löytyy sähköisesti osoitteesta:
http://www2.uef.fi/documents/10437/2588587/Ymp%C3%A4rist%C3%B6rikosoikeuden_seminaarip%C3%A4iv%C3%A4_Heidi_Nummela.pdf/8d9ba40f-20b1-4be9-bd31-bef0e54d7864 Luettu 12.11.2015. (*Nummela 2014*).

Yle Uutiset: ”Talvivaara-esitutkinnassa kuulusteltiin 25 rikoksesta epäiltyä”.
http://yle.fi/uutiset/talvivaara-esitutkinnassa_kuulusteltiin_25_rikoksesta_epailtya/8201724
Uutinen luettu 24.9.2015.

Oikeustapaukset

Korkein hallinto-oikeus

KHO 2015:39

Hallintopakkopäätökset

Kainuun ELY-keskuksen päätös 23.12.2015 Dnro KAIELY/632/2015 (päätös koskien ympäristönsuojelulain 123 §:n nojalla tehtyä ilmoitusta).

Kainuun ELY-keskuksen päätös 19.3.2014 Dnro KAIELY/1/07.00/2013.

Kainuun ELY-keskuksen päätös 31.10.2013 Dnro KAIELY/1/07.00/2013 (perustuen Suomen luonnonsuojeluliitto ry:n hallintopakkohakemukseen 12.3.2013).

Kainuun ELY-keskuksen päätös 31.10.2013 Dnro KAIELY/1/07.00/2013 (perustuen Ylä-Savon SOTE kuntayhtymän ympäristölautakunnan hallintopakkohakemukseen 18.4.2013).

Korkeimman oikeuden ratkaisut

KKO 2013:59

KKO 2011:41

KKO 2010:45

KKO 2007:1

KKO 2004:73

KKO 1995:181

KKO 1984 II 189

Hovioikeuden ratkaisut

Helsingin HO 2013:2297, 30.8.2013 Dnro R 12/2475. Tuomiolauselma saatu sähköisessä muodossa Helsingin hovioikeudesta 28.11.2014.

Vaasan HO 2013:652, 22.5.2013 Dnro R 12/481. Tuomiolauselma saatu sähköisessä muodossa Vaasan hovioikeudesta 12.11.2015.

Käräjäoikeuden ratkaisut

Vaasan KO 15/107836, 20.2.2015 Dnro R 13/1079. Tuomio saatu sähköisessä muodossa Vaasan käräjäoikeudesta 18.9.2015.

Muut

Haastehakemus Dnro R 14/714. Kainuun käräjäoikeudessa käsiteltävänä oleva tapaus, jossa tuomiota ei vielä oltu annettu tätä tutkielmaa kirjoitettaessa. Haastehakemus saatu Kainuun käräjäoikeudesta 18.9.2015.

Euroopan unionin tuomioistuin

Asia C-176/03 *Euroopan yhteisöjen komissio v. Euroopan unionin neuvosto*, tuomio 13.9.2005, Kok, s. I-7907.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin

Ruotsalainen v. Finland (Hakemus nro 13079/03), 16.6.2009.

Lyhenteet

AVI	Aluehallintovirasto
CITES	Villieläimistön ja -kasviston uhanalaisten lajien kauppaa koskeva yleissopimus, SopS 44–45/1976 (Convention on International Trade in Endangered Species of Wildlife Fauna and Flora)
EIS	Euroopan ihmisoikeussopimus
EIT	Euroopan ihmisoikeustuomioistuin
ELY-keskus	Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
EU	Euroopan unioni
EY	Euroopan yhteisö
ICC	Kansainvälinen rikostuomioistuin (International Criminal Court)
HE	Hallituksen esitys

HO	Hovioikeus
KHO	Korkein hallinto-oikeus
KKO	Korkein oikeus
KO	Kärjäoikeus
KRP	Keskusrikospoliisi
LSL	Luonnonsuojelulaki (20.12.1996/1096)
MAL	Maa-aineslaki (24.7.1981/555)
OMM	Oikeusministeriön mietintö
OPA	Oil Pollution Act
PKL	Pakkokeinolaki (22.7.2011/806)
RL	Rikoslaki (19.12.1889/39)
SEU	Sopimus Euroopan Unionista
SEUT	Sopimus Euroopan Unionin toiminnasta
YSL	Ympäristönsuojelulaki (27.6.2014/527)

1. Johdanto

1.1 Tutkielman lähtökohdat

Marraskuussa 2012 Sotkamossa sijaitsevan Talvivaaran kaivoksen kipsisakka-altaasta vuoti noin 1,2 miljoonaa m³ ympäristölle haitallista metallipitoista vettä ja sakkaa. Kaivosalueen ulkopuolelle jätevedestä pääsi noin 240 000 m³. Käytännössä kipsisakka-altaan rakenne ei kestänyt sakan päälle varastoidun veden hydrostaattista painetta, minkä seurauksena HDPE-kalvo repeytyi ja altaaseen varastoitu vesi pääsi vuotamaan kipsisakka-altaasta. Altaan kaksi aiempaa vuotoa olivat todennäköisesti heikentäneet HDPE-kalvon alapuolisia rakenteita, ja olivat omiaan edesauttamaan uuden vuodon syntymistä.¹

Aikanaan Talvivaaran² toiminta oli suunniteltu niin, että kaivos kuluttaa vettä, eikä tuotannossa synny ylijäämävesiä. Kaivoksen vesitaseen kanssa tuli kuitenkin vaikeuksia jo vuonna 2007, kun vettä ei kulunut suunnitellusti johtuen tuotannon käynnistämisen alkuvaiheen ongelmista ja sadevesien kertymisestä kaivosalueelle. Vesitaseongelmien vuoksi vuonna 2008 valmistunutta kipsisakka-allasta käytettiin sen alkuperäisen tarkoituksen vastaisesti vesivarastona. Ensimmäinen vuoto altaan ykköslohkossa havaittiin jo vuonna 2008 ja toinen 2010. Kaikissa tapahtuneissa vuodoissa yhdistävänä tekijänä oli altaaseen varastoitu vesi.³

Marraskuun 2012 vuodon jälkeen kaivosyhtiö ryhtyi ympäristövahinkojen rajoittamiseksi pumppaamaan vuotovesiä takaisin kipsisakka-altaisiin. Lisäksi kaivosalueen eteläpuolelle rakennettiin turvapato ja lähialueiden vesistöihin valuvaa jätevettä neutraloitiin muun muassa kalkilla. Kalustotukea ja henkilöresursseja rajoittamistoimenpiteiden suorittamiseen saatiin pelastuslaitokselta sekä puolustusvoimilta ja noin kahden viikon jälkeen vuodon akuutti vaihe saatiin kuriin,

¹ *Onnettomuustutkintakeskus* 2014, s. 3.

² Kaivosyhtiön virallinen nimi on Talvivaara Sotkamo Oy. Marraskuussa 2014 tuotantoyhtiö meni konkurssiin ja kesällä 2015 valtio otti sen haltuunsa ja muutti kaivoksen nimeksi Terrafame. Tässä tutkielmassa nimellä ”Talvivaara” viitataan kaivosyhtiöön ja Sotkamossa sijaitsevaan kaivokseen.

³ *Onnettomuustutkintakeskus* 2014, s. 3 ja s. 71.

vaikka erilaiset vuodon jälkitoimet jatkuivat vielä pitkään. Huhtikuussa 2013 Talvivaaran kipsisakka-altaassa havaittiin jälleen vuoto.⁴

Talvivaaran tapaus on saanut suurta mediahuomiota, ja vuoden 2012 jätevesivuotoon on viitattu jopa ”jättikatastrofina”. Aihe politisoitui julkisuudessa nopeasti, ja kansalaisten sekä järjestöjen näkemykset tapahtuneesta ovat olleet hyvin erilaiset kuin viranomaisten tai kaivosyhtiön.⁵ Jälkikäteisarvio on osoittanut, että yleinen huoli ympäristön pilaantumisesta oli osittain liioiteltua verrattuna todellisiin haittoihin.⁶ Kärjistyksistä huolimatta on kuitenkin selvää, että Talvivaaran vuoto on Suomen kaivoshistorian mittavin ympäristöonnettomuus.⁷

Kainuun ELY-keskus, kaksi kaivoksen lähistöllä sijaitsevan tilan omistajaa sekä kolme lähijärvien osakaskuntaa tekivät poliisille tutkintapyyynnön Talvivaaran aiheuttamien ympäristöhaittojen vuoksi. Ympäristörikosasian esitutkinta kesti kaksi vuotta ja johti lopulta neljään syytteesen ympäristön turmelemisesta ja törkeästä ympäristön turmelemisesta.⁸ Syytettyinä ovat Talvivaaran perustaja ja toimitusjohtaja Pekka Perä, yhtiön ex-toimitusjohtaja, kaivoksen johtaja sekä metallien talteenoton osastopäällikkö. Asian käsittely on vielä kesken Kainuun käräjäoikeudessa. Kihlakunnansyyttäjä vaatii, että syytetyt on tuomittava menettämään valtiolle yhteisvastuullisesti rikoksen tuottamana taloudellisena hyötynä noin 13,3 miljoonaa euroa. Yhteissumma koostuu ylimääräisen veden varastoaltaan säästyneistä rakentamiskuluista sekä käänteisosmoosilaitteiston hankinnan lykkääntymisestä säästyneistä kuluista.⁹

Talvivaaran tapahtumat ovat sinänsä poikkeuksellisia, sillä vastaavan laajuisia ympäristöonnettomuuksia ei Suomen kaivoshistoriassa ole sattunut. Jos tutkitaan yhtiön motiiveja vuotoihin johtaneen toiminnan takana, alkaa ’case Talvivaara’ näyttämään ympäristörikoksen tyypitapauksena. Kova paine saada satoja työllistävä kaivos toimimaan ja tuottamaan voittoa sai Talvivaaran johdon tekemään muun muassa vesitaseen varastoimiseen liittyviä päätöksiä, jotka lopulta olivat ympäristön kannalta

⁴ *Onnettomuustutkintakeskus* 2014, s. 10–22. Vuoden 2013 vuoto kuitenkin rajoittui kaivosalueen sisäpuolelle.

⁵ *Onnettomuustutkintakeskus* 2014, s. 29–30.

⁶ *Onnettomuustutkintakeskus* 2014, s. 77: Esimerkiksi onnettomuuden seurauksena vesistöihin päässeestä uraanista nousi yleisessä keskustelussa suuri huoli. Tieto siitä, että kaivoksen lähialueelle päässeet uraanin alhaiset pitoisuudet eivät aiheuta vaaraa ja että Suomen kallioperässä esiintyy yleisesti urania, ei tavoittanut suurta yleisöä.

⁷ *Ympäristöministeriön raportti 3/2014*, s. 9. Tarkemmin Suomessa sattuneista ympäristövahingoista vuosina 2006–2012, ks. *Tuomainen –Retkin –Knuutila –Pennanen –Mäenpää –Särkkä* 2013.

⁸ http://yle.fi/uutiset/talvivaara-esitutkinnassa_kuulusteltiin_25_rikoksesta_epailtya/8201724

⁹ Haastehakemus Dnro R 14/714, s. 15.

kohtalokkaita. Vaakakupeissa taloudelliset intressit painoivat enemmän kuin ympäristöintressit.

Kipsisakka-allasvuodon jälkeisissä tapahtumissa kulminoituu tutkimukseni kohteena oleva problematiikka. Marraskuun 2012 vuodon seurauksena Talvivaara joutui pysäyttämään Sotkamon tehtaan tuotannon 17 päiväksi ja aiheutuneen vahingon korjaamisesta oli vuoden 2014 alkuun mennessä aiheutunut yhtiölle kymmenien miljoonien kulut.¹⁰ Kainuun ELY-keskus määräsi ympäristönsuojelulain 84 §:n¹¹ nojalla kaivosyhtiön suorittamaan toimia kipsisakka-allasvuodon aiheuttaman ympäristön pilaantumisen torjumiseksi. Hallintopakon tehosteeksi asetettiin teettämishukka ja 100 000 euron suuruinen uhkasakko.¹² Sittenkin konkurssiin hakeutunutta Talvivaara Sotkamo Oy:tä kohtaa nyt 850 000 euron yhteisösakkovaatimus. Lisäksi syyttäjä katsoo syytettyjen hyötynneen tekemästään rikoksesta yli 13 miljoonaa euroa ja kaikkien asianomistajien vahingonkorvausvaatimuksetkin nousevat miljooniin euroihin. Ennallistamisesta aiheutuneiden kustannusten vaikutuksesta rikoshyödyn määrään ei ole syyttäjän haastehakemuksessa lausuttu mitään.¹³

Talvivaaran toiminta ei ollut ongelmaton alun alkaenkaan, mutta vuoden 2012 onnettomuudesta yhtiölle aiheutuneet taloudelliset vahingot ajoivat sen ylitsepääsemättömiin talousvaikeuksiin. Eri tahot ovat vaatineet useaan otteeseen Talvivaaran kaivostoiminnan lopettamista.¹⁴ Ylä-Savon SOTE kuntayhtymän ympäristölautaus perusteli hallintopakkovaatimustaan sillä, ettei jätevesien käsittely ollut enää toiminnanharjoittajan tai ELY-keskuksen hallinnassa ja tilanne oli

¹⁰ *Onnettomuustutkintakeskus* 2014, s. 23.

¹¹ Kataisen hallituksen aikana aloitettiin ympäristönsuojelulain kokonaisuudistus, jonka tavoitteena on muun muassa selkeyttää lupamenettelyä ja poistaa sääntelyn päällekkäisyyksiä. Uudistus toteutetaan kolmessa vaiheessa, joista kaksi ensimmäistä on saatettu voimaan vuosien 2014 ja 2015 aikana. Kolmannen uudistusvaiheen hallituksen esitys on määrä valmistua vuoden 2015 aikana. Kainuun ELY-keskuksen antama päätös perustuu tuolloin 19.3.2014 voimassa olleeseen YSL:n (86/2000) 84 §:ään, jossa säädettiin ”rikkomuksen tai laiminlyönnin oikaisemisesta”. Uuden YSL:n tultua voimaan valvonnan ja hallintopakon sääntely siirtyi lain 18 lukuun. YSL (86/2000) 84 §:ää vastaava säädös löytyy nyt YSL (527/2014) 175 §:stä.

¹² Kainuun ELY-keskuksen päätös 19.3.2014 Dnro KAIELY/1/07.00/2013, s. 6–7. Päätöksessä yhtiö määrättiin muun muassa välittömästi hankkimaan vedenpuhdistustekniikkaa ja lisäämään allaskapasiteettia.

¹³ Haastehakemuksessa rikoshyödyn menettämiskaava on esitetty sivulla 15. Ennallistamiskustannuksista ei ole mainintaa kohdassa, jossa esitetään perusteet vaatimuksen määrälle. Haastehakemus Dnro R 14/714, s. 15.

¹⁴ Muun muassa Suomen luonnonsuojeluliitto ry esitti Kainuun ELY-keskukselle vaatimuksen Talvivaaran toiminnan keskeyttämisestä hallintopakon keinoin. ELY-keskus antoi hallintopakkohakemukseen kielteisen päätöksen ja Talvivaaran toiminta jatkui vuonna 2013. Kainuun ELY-keskuksen päätös 31.10.2013 Dnro KAIELY/1/07.00/2013 (perustuen hallintopakkohakemukseen 12.3.2013).

kriisiytynyt.¹⁵ Toisaalta Talvivaara ja viranomaiset ovat pitäneet juuri tuotannon jatkamista ympäristön kannalta edullisena vaihtoehtona, koska metallien louhintaprosessissa saadaan sidottua ja haihdutettua ylimääräistä vettä.¹⁶ Vaikka sitä ei ole Talvivaaran hallintopakon hakijalle antamassa vastineessa sanottu, on selvää, että tuotannon keskeyttämisestä aiheutuu yhtiölle luonnollisesti myös taloudellista tappiota. Jos toiminnanharjoittaja on täysin maksukyvytön, jäävät varmasti myös ympäristövahingon ennallistamiseksi tehtävät toimenpiteet suorittamatta. Ympäristönkään edun kannalta ei siis ole yhdentekevää mitä ja minkä suuruisia taloudellisia seuraamuksia vahingon aiheuttajalle määrätään.

Ympäristöoikeudelle on leimallista tavoitteellisuus. Ympäristövahinkoja pyritään ensisijassa ehkäisemään ennalta lupaharkinnan ja muiden hallinto-oikeudellisten päätösten avulla. Mikäli ennakkovalvonnasta huolimatta toiminnanharjoittaja aiheuttaa ympäristölle vahinkoa, voidaan toimintaan puuttua jälkivalvonnassa. Tarvittaessa viranomaisen voi kohdistaa toiminnanharjoittajaan hallintopakkokeinoja.¹⁷ Hallintopakkomenettelyssä määrätään vahingon aiheuttaja palauttamaan ympäristö ennalleen tai poistamaan rikkomuksesta ympäristölle aiheutunut haitta – eli suorittamaan *ennallistamistoimenpiteitä*.¹⁸ Rikosoikeus puolestaan toimii ympäristötavoitteiden viimesijaisena turvaajana. Sen tarkoituksena on varmistaa, että aineellisten ympäristösäädösten ja -pätösten vastaisesti toimiva joutuu rangaistusvastuuseen. Rangaistuksen ohella rikosprosessissa voidaan määrätä tuomittu menettämään rikoksella saamansa taloudellinen hyöty valtiolle. Tätä rikoshyödyn vastikkeetonta menettämistä kutsutaan myös *hyötykonfiskaatioksi*.¹⁹ Ympäristösäädösten rikkojalle on mahdollista määrätä niin hallinnollisia kuin rikosoikeudellisia seuraamuksia.

Mikä on hallinnollisten ja rikosoikeudellisten seuraamusten keskinäinen suhde? Voivatko hallintopakko- ja rikosprosessi olla yhtä aikaa vireillä? Tuleeko rikoshyötyä valtiolle konfiskoitaessa jollain tavalla ottaa huomioon se, että tuomittu on suorittanut

¹⁵ Kainuun ELY-keskuksen päätös 31.10.2013 Dnro KAIELY/1/07.00/2013 (perustuen hallintopakkohakemukseen 18.4.2013), s. 1.

¹⁶ Kainuun ELY-keskuksen päätös 31.10.2013 Dnro KAIELY/1/07.00/2013, s. 16–18.

¹⁷ *Suvantola* 2012, s. 10–11. Ympäristöoikeuden ominaispiirteistä *Kuusiniemi –Ekroos –Kumpula –Vihervuori* 2013, s. 60–61.

¹⁸ Ympäristövastuudirektiivissä (Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi ympäristövastuusta ympäristövahinkojen ehkäisemisen ja korjaamisen osalta (2004/35/EY, 21.4.2004)) ympäristön tilan palauttamisesta käytetään termiä ”korjaaminen”. Ennallistamisen määritelmää käsitellään tarkemmin luvuissa 2.2 ja 3.1.

¹⁹ Konfiskaation synonyyminä käytetään usein termiä menettämisseuraamus, *Viljanen* 2007 s. 13. Hyötykonfiskaation määritelmää käsitellään tarkemmin luvussa 4.2.

ennallistamistoimenpiteitä laiminlyömänsä velvoitteen johdosta tai aiheuttamansa ympäristövahingon korjaamiseksi? Hyötykonfiskaatiota koskevasta rikoslain 10 luvusta ei löydy kysymykseen vastausta. Lain esitöistä käy kuitenkin ilmi, että asiaa on pohdittu. RL 10 luvun kokonaisuudistusta koskevan hallituksen esityksen mukaan ”Lähtökohtaisesti rikoksen tuottama hyöty olisi tuomittava kokonaisuudessaan menetetyksi. Hyöty voitaisiin kuitenkin jättää kokonaan tai osittain konfiskoimatta -- niin sanotuissa ennallistamistilanteissa. -- Tuomioistuin voi tarvittaessa ottaa huomioon ennallistamisen kustannukset vähennyksenä konfiskoinnista päätettäessä. Tässä ei esitetä asiasta säädettäväksi laissa, koska asia täytyy harkita tapauskohtaisesti tilanteiden moninaisuuden vuoksi”.²⁰ Talvivaaran tapauksessa syyttäjä on arvioinut hyötykonfiskaation määräksi 13,3 miljoonaa euroa. Tapaus osoittaa, että menettämisseuraamus voi olla määrältään niin suuri, että tuomittu voi mieltää sen rangaistustakin kovemmaksi seuraamukseksi. Oikeusvarmuuden kannalta olisi perusteltua, että vastaajalla olisi ennakolta jonkinlainen käsitys siitä, vähennetäänkö yli kymmenen miljoonan ennallistamiskulut vai ei. Tässä tutkielmassa pureudun aiheeseen ja arvoisin miten ennallistamiskustannusten vähennyskelpoisuus tai -kelvottomuus vaikuttaa ympäristöarvojen toteutumiseen.

Tutkimusaiheena ympäristörikoksiin ja rikoshyötyyn liittyvät kysymykset ovat ajankohtaisia, sillä sekä RL 48 luvun ympäristökriminalisointeja että RL 10 luvun hyötykonfiskaatiota koskevia säädöksiä on ehdotettu muutettavaksi vuoden 2016 aikana.²¹ Muutospaine tulee lähinnä EU:n tasolta. RL 10 luvun muutoksilla saatetaan voimaan parlamentin ja neuvoston vuonna 2014 antama direktiivi rikosentekovälineiden ja rikoshyödyn jäädyttämisestä ja menetetyksi tuomitsemisesta.²² Direktiivin toimeenpanemiseksi tehtävien lakimuutosten valmistelu on aloitettu. Muutosten valmistelussa oikeusministeriö on katsonut, että ympäristökriminalisointien osalta nykyiset rangaistussäännökset sinänsä täyttävät Suomea sitovat kansainväliset velvoitteet sekä Suomen velvoitteet Euroopan unionin jäsenvaltiona. Tästä huolimatta on todettu, että sääntelyä tulisi arvioida uudelleen siten,

²⁰ HE 80/2000 vp, s. 22.

²¹ Rikoslain 48 luvussa kriminalisoidun törkeän ympäristön turmelemisen kvalifointiperusteita ehdotetaan muutettavaksi ja lakiin lisättäväksi törkeä tekemuoto myös luonnonsuojelurikoksesta. Hallituksen esityksen muotoon laaditun oikeusministeriön mietinnön muutokset ehdotetaan saatettavaksi voimaan tammikuussa 2016 (*OMM 51/2014*). Rikoslain menettämisseuraamuksia koskevan 10 luvun muutokset taas tulisi saattaa voimaan lokakuuhun 2016 mennessä (*OMM 3/2015*).

²² *OMM 3/2015*, s. 14.

että rikosten luonne talousrikoksina ilmenisi myös itse rangaistussäännöksistä ja niistä säädettävät seuraamukset vastaisivat paremmin rikosten moitittavuutta.²³

1.2 Tutkimuksen tavoitteet, kysymyksenasettelu ja aiheen rajaus

Lähestyn tutkimusaiheittani seuraavasta olettamasta: tiettyjä haasteita ja ongelmia syntyy siitä, että ympäristösäädösten rikkomisesta määrätään seuraamuksia sekä hallintopakko- että rikosprosessissa. Näistä haasteista keskityn käsittelemään kahta kysymystä. Ensimmäinen liittyy siihen, voiko ympäristörikosasian tutkimiselle tai rangaistuksen tuomitsemiselle ylipäänsä muodostua rajoitteita *ne bis in idem* -periaatteen eli kaksoisrangaistavuuden kiellon näkökulmasta, jos rikoksesta epäillylle on jo määrätty hallinnollinen seuraamus. Vastausta kysymykseen on haettava ennallistamissääntelyn tarkoituksesta ja tavoitteista, joihin perehdyn tutkielman alkuosassa. On selvitettävä, onko ennallistamisvelvoitteen ja sen tehosteeksi asetetulla uhalla tarkoitus rangaista vahingon aiheuttajaa. Ovatko ennallistamisvelvoite, uhkasakko tai esimerkiksi keskeyttämisuhka varsinaisesti sanktioita? Näiden kysymysten kautta tutkin, voiko kaksoisrangaistavuuden kieltö aktualisoitua ympäristörikostapauksissa, ja jos voi, niin millaisissa tilanteissa.

Vaikka *ne bis in idem* -periaate ei aiheuttaisikaan esteitä sekä hallinnollisten että rikosoikeudellisten seuraamusten määräämiselle saman teon tai laiminlyönnin johdosta, ei seuraamusten yhteensovittaminen silti ole täysin ongelmaton. Toinen tutkimuskysymykseni koskee ennallistamisen ja ympäristörikoksella saavutetun hyödyn keskinäistä suhdetta. Mikäli ympäristövahingon aiheuttaja on määrätty suorittamaan ennallistavia toimia, vaikuttavatko siitä aiheutuvat kustannukset rikoshyödyn määrään? Koska asiasta ei ole laissa säädetty, on tukea haettava lainvalmisteluasiakirjoista ja oikeuskäytännöstä. Selvitettävä on, miten rikoshyödyn määrä tulisi laskea ympäristörikostapauksissa. Onko lainsäätäjätarkoittanut hyödyn tuomittavan netto- vai bruttomääräisenä, ja vaikuttaako laskentatavan valinta siihen, vähennetäänkö ennallistamiskuluja rikoshyödyistä vai ei. Tuleeko rikoshyöty tuomita aina kokonaisuudessaan valtiolle, vai voidaanko määrää kohtuullistaa esimerkiksi sellaisessa tapauksessa, että tuomitulle on koitunut ennallistamisesta suuret kustannukset?

Kuten Talvivaara-tapaus osoittaa, ympäristörikoksissa yhteen kietoutuu hallinnollisten ja rikosoikeudellisten seuraamusten lisäksi myös siviilioikeudelliset kysymykset.

²³ OMM 51/2014, s. 14.

Vahingonkorvauskysymykset olen kuitenkin rajannut tutkimuskysymysteni ulkopuolelle. Viitataan vahingonkorvauksiin liittyvään sääntelyyn vain siltä osin, kuin siitä voi saada tulkinta-apua ennallistamisen ja hyötykonfiskaation välisen suhteen arvioimiseen.

Rikosoikeudellisista seuraamuksista hyötykonfiskaatio on turvaamistoimenpiteen kaltainen menettämisseuraamus, ei varsinainen rangaistus. Näin ollen ympäristörikokseen syyllistyneelle tuomitaan todennäköisesti maksettavaksi myös sakko. Jos kysymyksessä on vakava teko tai laiminlyönti, ympäristökriminalisointien rangaistusasteikot mahdollistavat seuraamukseksi tuomittavan myös vankeutta. Ympäristörikoksia tehdään tyypillisesti sinänsä laillisen liiketoiminnan yhteydessä. Arvioitavaksi tulee monessa tapauksessa, Talvivaaran tavoin, myös oikeushenkilön rangaistusvastuu ja yhteisösakon tuomitseminen. Otan huomioon tämän rikosoikeudellisten seuraamusten kokonaisuuden, johon hyötykonfiskaatio sijoittuu. Tutkimuskysymykseni rajoittuvat kuitenkin koskemaan rikosoikeudellisista seuraamuksista vain yhtä: hyödyn menettämistä. Näin ollen tyydyn jättämään eri rangaistuslajeja tai oikeushenkilön rangaistusvastuuta koskevat kysymykset maininnan varaan. RL 10 luvussa säädetään rikoshyödyn menettämisen lisäksi myös muista menettämisseuraamuksista. Rajaan tutkimukseni ulkopuolelle esimerkiksi rikosentekovälineen menettämiseen ja rikoshyödyn jäädyttämiseen liittyvät kysymykset.

Tutkimukseni varsinaisena kohteena on kansallinen lainsäädäntö ja oikeuskäytäntö. Rikoshyödyn menettämistä koskevat säännökset löytyvät rikoslaista ja ennallistamisesta säädetään lukuisissa ympäristön käyttöä koskevissa laeissa. Kotimaisen ympäristösääntelyn taustalla vaikuttaa kuitenkin hyvin vahvasti EU-oikeuden asettamat velvoitteet. Aiheen taustoittamiseksi, ja etenkin sääntelyn tavoitteiden ymmärtämiseksi, tarkastelen myös unionin ympäristötavoitteita, ja miten ne heijastuvat EU-oikeudelliseen ja sitä kautta kansalliseen ennallistamista, ympäristörikoksia ja hyötykonfiskaatiota koskevaan sääntelyyn.

Tutkimukseni keskittyy pääasiassa voimassa olevaan kotimaiseen sääntelyyn ja sen tulkitsemiseen. Koska ympäristökriminalisointeja koskeva rikoslain 48 luku ja menettämisseuraamuksia koskeva rikoslain 10 luku ovat lakimuutosten kohteena tätä tutkielmaa kirjoittaessani, arvioin myös tulevaisuuden sääntelyä perustuen näiden

lakiesitysten valmisteluaineistoon. Erityisesti tutkielman lopussa esitän de lege ferenda –huomioita hyötykonfiskaatiota koskevan lainsäädännön kehittämisestä.

1.3 Tutkimuksessa omaksuttu lähestymistapa

Ympäristöoikeudelle ominaista ovat liittynät muihin oikeudenaloihin. Nykyisin ympäristöoikeuden ajatellaan sijoittuvan lähinnä julkisoikeuden puolelle vahvojen hallinto-oikeudellisten sidosten vuoksi.²⁴ Hallinto-oikeus on läsnä tässäkin tutkimuksessa, vaikkei tutkimuskysymyksen liitykään perinteisiin ympäristöoikeuden hallinnollisiin ohjauskeinoihin kuten lupa- tai ennakkovalvontaan. Viranomaisen voi hallintopakkekeinojen avulla varmistaa, että toiminnanharjoittaja tekee tarvittavat ennallistamistoimenpiteet. Ennallistamistoimilla pyritään korjaamaan ympäristövelvoitteiden laiminlyömisestä seurauksena ympäristölle aiheutunut vahinko.²⁵ Rikosoikeus taas liittyy ympäristöoikeuteen, kuten kaikkeen muuhunkin aineelliseen lainsäädäntöön, viimeisenä mahdollisena oikeushyvän turvaamiskeinona. Ympäristökriminalisoinneilla on pieni, mutta tärkeä rooli ympäristön suojelussa. Rikosoikeudellinen rangaistus on vahvempi osoitus yhteiskunnan paheksunnasta ympäristöarvoja loukkaavaa toimintaa kohtaan, kuin hallinnolliset seuraamukset tai yksityisoikeudellinen korvausjärjestelmä.²⁶ Oma tutkielmani on selvästi *oikeudenalat ylittävä*, mikä johtuu jo tutkimuskohteesta itsestään. Tutkimuskysymyksen sijoittuvat ympäristö-, hallinto- ja rikosoikeuden leikkauspinnalle.

Hallinto- ja rikosoikeudellista tutkimuskohdetta lähestyessäni olen omaksunut *ympäristöarvoja korostavan näkökulman*. Ympäristönäkökulman korostaminen on mielestäni perusteltu ja luontainenkin valinta tässä tutkimuksessa. Niin ennallistamista koskevan sääntelyn kuin ympäristörikosoikeudellisen sääntelyn perimmäisenä pyrkimyksenä on ympäristön suojelu. Tämä käy ilmi ympäristölaeista ja niiden esitöistä. Esimerkiksi ympäristönsuojelulain 1 §:n mukaan lain tarkoituksena on muun muassa ehkäistä ympäristön pilaantumista, turvata monimuotoinen ympäristö ja edistää luonnonvarojen kestävästä käytöstä. Rikoslain kokonaisuudistuksen yhteydessä ympäristö itsenäisenä suojeltavana oikeushyvä tunnustettiin ensimmäisen kerran. Rikoslain esitöissä todetaan, että hallinnollisten ja taloudellisten ohjauskeinojen täydennykseksi

²⁴ Kuusiniemi –Ekroos –Kumpula –Vihervuori 2013, s. 60.

²⁵ Kuusiniemi –Ekroos –Kumpula –Vihervuori 2013, s.1781.

²⁶ Ympäristörikosdirektiivin (Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi ympäristönsuojelusta rikosoikeudellisin keinoin. (2008/99/EY, 19.11.2008)) johdanto-osassa on vastaavalla tavalla perusteltu tarvetta säätää vähimmäisvaatimukset vakavien ympäristöä vahingoittavien tekojen rangaistavuudesta.

tarvitaan myös rikosoikeudellisen sääntelyn tehostamista. ”Ympäristön keskeisen merkityksen tulee näkyä myös ympäristön vahingoittamisesta tuomittavien seuraamusten ankaruudessa.”²⁷ Arvioin siis, miten näitä kahta sääntelyinstrumenttia voidaan todellisuudessa käyttää niin, että ne palvelevat parhaiten alkuperäistä tarkoitustaan, eli ympäristön suojelua.

Kun hallinnollisen jälkivalvonnan yhteydessä ympäristövahingon aiheuttaja pakotetaan korjaamaan aiheuttamansa vahinko, aiheutuu tästä kustannuksia pakon kohteena olevalle. Ympäristövahingoille on tyypillistä, että niiden vaikutukset saattavat levitä suurelle alueelle ja ilmetä vasta pitkän ajan kuluttua. Talvivaaran tapauksessa ympäristövaikutuksia selvitetään tarkasti edelleen yli kolme vuotta vahingon aiheuttaneen tapahtuman jälkeen. Ennallistamiskustannukset saattavat nousta hyvin korkeiksi. Jos vahingon aiheuttajan katsotaan menettelyllään myös syyllistyneen ympäristörikokseen, tuomitaan hänet todennäköisesti menettämään valtiolle rikoksella saamansa taloudellinen hyöty. Hallinnollisten ja rikosoikeudellisten seuraamusten yhteisvaikutus tuomitun taloudelliseen tilanteeseen voi olla merkittävä. On muistettava, että tuomitun taloustilanne käytännössä vaikuttaa suoraan myös ympäristöarvojen toteutumiseen –ainakin jos tarkoituksena on, että vahingon aiheuttaja pystyy itse vastaamaan ennallistamisesta aiheutuvista kustannuksista. Sillä, vähennetäänkö ennallistamiskuluja hyötykonfiskaatiosta vai ei, voi olla moninaisia vaikutuksia ympäristön näkökulmasta. Analysoin eri vaihtoehtoja ja esitän niiden perusteella muutamia konkreettisia parannusehdotuksia.

Rajanvetoa siitä, onko tutkimusotteeni käytännöllisesti vai teoreettisesti suuntautunut, on vaikea tehdä. En ole systemaattisesti tutkinut oikeuskäytäntöä, mutta olen kuitenkin valinnut tutkimukseen muutamia ympäristörikostapauksia käytännön esimerkeiksi. Ympäristön ennallistamiseen liittyvää oikeustieteellistä tutkimusta ei Suomessa ole juurikaan tehty, vaikka sitä koskeva sääntely onkin viime vuosina ollut murroksissa. Ympäristörikosoikeudellista - ja ympäristörikoksella saadun hyödyn menettämistä koskevaa kansallista tutkimusta on niin ikään saatavilla niukasti. Osaksi aiheesta löytyvän oikeuskirjallisuuden puutteenkin vuoksi turvaudun oikeuskäytäntöön. Toisaalta, olkoon oikeustieteellinen tutkimus kuinka teoreettista tahansa, kumpuavat

²⁷ HE 94/1993 vp, s. 177–178. Kokonaisuudistuksen yhteydessä ympäristörikokset koottiin yhteen lukuun (luku 48) omaksi kokonaisuudekseen. Aiemmin ympäristöarvot olivat saaneet suojaa ainoastaan välillisesti säädösten kautta, joiden varsinaisena suojeltavana oikeushyvinä oli esimerkiksi henki, terveys tai omaisuus.

tutkimuskysymykset yleensä lainkäyttöön liittyvistä käytännön ongelmista. Siksi pyrin itsekin sitomaan tutkimukseni keskeiset argumentit ja johtopäätökset konkreettisten muutosehdotusten ja oikeustapausten ympärille.

1.4 Tutkielman rakenne

Tutkielma on jaettu kuuteen päälukuun. Johdannon jälkeen toisessa luvussa taustoitan tutkimusaiheittani. Aluksi hahmotan ympäristövastuusääntelyn kehitystä, jonka seurauksena ympäristön suojeluun tähtäävä sääntely on integroitunut yhä enemmän koko oikeusjärjestelmään. Selvitän, mitä käytännössä tarkoitetaan niillä ympäristöarvoilla ja –periaatteilla, joiden näkökulmasta tarkastelen ennallistamisen ja rikoshyödyn menettämisen suhdetta. Toisessa pääluvussa tutkin, mikä on yhtäältä ennallistamisen ja toisaalta rikoshyödyn menettämisen sääntelyn lähtökohdat. Luvussa ei palata kovin kauas menneeseen tarkastelemaan sääntelyn historiaa. Tarkoituksena on lyhyesti selvittää lukijalle, miten ja miksi nykysisältöiseen ennallistamista ja hyötykonfiskaatiota koskevaan kansalliseen sääntelyyn on päädytty ja mitä tavoitteita sääntelyllä on.

Sääntelyn lähtökohdista siirrytään tarkastelemaan lähemmin ennallistamista ja hallintopakkomenettelyä sekä hyötykonfiskaatiota rikosoikeudellisena seuraamuksena. Koska nämä ovat sääntelyinstrumentteina hyvin erilaisia, on niitä tässä vaiheessa tarkoituksenmukaista käsitellä erikseen. Luvussa 3 tutkin mitä käytännössä tarkoittaa ennallistaminen ja ympäristöoikeudellinen hallintopakkoprosessi, jossa ennallistamistoimenpiteitä määrätään suoritettavaksi. Luvussa 4 tutkin ympäristörikoksilla saavutetun taloudellisen hyödyn menettämistä valtiolle. Keskityn erityisesti niihin ongelmakohtiin, jotka liittyvät rikoshyödyn määrän selvittämiseen.

Viidennessä pääluvussa tarkastelen ennallistamisen ja hyötykonfiskaation keskinäistä suhdetta. Ennallistamisvelvoite määrätään hallintopakkoprosessissa ja ympäristörikoksella saatu hyöty tuomitaan valtiolle rikosprosessissa. Selvitän ensinnäkin, mitä haasteita liittyy tähän prosessuaaliseen päällekkäisyyteen. Voiko rikosprosessi esimerkiksi täysin estyä sen vuoksi, että rikoksesta epäilylle on jo määrätty ennallistamisvelvoite. Toiseksi tutkin voidaanko käytännössä ennallistamistoimenpiteiden suorittamisesta aiheutuneita kustannuksia ottaa huomioon rikoshyödyn määrää vähentävänä seikkana. Koska tutkimuksellinen lähestymistapani on ympäristönäkökulmaa korostava, arvioin miten ympäristöarvot voitaisiin parhaiten ottaa

huomioon näitä kahta seuraamusta, ennallistamista ja hyötykonfiskaatiota, määrättäessä. Kuudennessa ja viimeisessä pääluvussa kokoon yhteen tutkielmani keskeiset johtopäätökset ja lainsäädäntöä koskevat muutosehdotukset.

2. Ennallistaminen ja rikosoikeus ympäristön suojelun turvaamiskeinoina

2.1 Ympäristövastuusäntelyn tausta ja tavoitteet

Perustuslain 20 § 1 momentin mukaan vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille. Tämä ympäristöperusoikeussäännös on ollut uudistetussa perustuslaissamme vuodesta 1995 lähtien. Ympäristö tunnustetaan itseisarvona, jota on tarpeen suojella lainsäädännön keinoin. Ihmiseen katsotaan kohdistuvan velvoitteita ympäristöä kohtaan, eli toimintaamme rajoitetaan pitäen silmällä ympäristön tilan säilymistä ekologisesti kestäväällä tasolla. Ympäristönsuojelussa on kyse siis ihmisten luontosuhteen sääntelystä.²⁸ Näin ei ole kuitenkaan aina ollut. Ympäristö on saanut suojaa lähinnä välillisesti laeilla, joiden varsinaisena tarkoituksena on ollut säädellä henkilöiden välisiä suhteita. Esimerkiksi maa- ja vesioikeus on perinteisesti keskittynyt maa- ja vesialueiden hyödyntämisen sääntelyyn omistajan näkökulmasta.²⁹

Kotimaisen ja kansainvälisenkin ympäristöoikeuden juuret ovat naapurusoikeudessa ja yleistä järjestystä ja turvallisuutta koskevassa sääntelyssä. Oikeudenalalla on siis ollut sekä yksityis- että julkisoikeudellisia piirteitä. Vaikka ympäristöön vaikuttavaa toimintaa on säännelty jo pitkään, on ympäristöoikeus itsenäisenä oikeudenalana verrattain nuori. Suomessa ympäristöoikeuden perusta on erityisessä talusoikeudessa, josta aikanaan eriytyi maa- ja vesioikeus. Maa- ja vesioikeuden alaan kuuluva lainsäädäntö oli jaoteltu muun muassa kiinteistönmuodostamisoikeuteen, kaavoitus- ja rakentamisoikeuteen sekä vesioikeuteen. Vasta 1990-luvulla sektorikohtaisesta sääntelystä alettiin siirtyä kokoavaan ympäristösääntelyyn, joka tapahtui suurelta osin EY-jäsenyydestä johtuvasta paineesta harmonisoida kansallista lainsäädäntöä EY-oikeuden edellytykset täyttäväksi. Voitiin jo puhua itseisarvoisesta

²⁸ Kuusiniemi –Ekroos –Kumpula –Vihervuori 2013, s. 57–58. Ihmisten luontosuhteen määrittelystä myös Pirjatanniemi 2005a, s. 58.

²⁹ Kuusiniemi –Ekroos –Kumpula –Vihervuori 2013, s. 52–53.

ympäristöoikeudellisesta sääntelystä, jonka tarkoituksena oli suojata muitakin kuin ihmisen välitöntä oikeuspiiriä koskevia arvoja.³⁰

Samanlaisen kehityksen voidaan nähdä jatkuvan edelleen Euroopan Unionin aikana. EU on perustamissopimuksessaan (SEU 3 artikla 3 kohta) sitoutunut kestävän kehityksen tavoitteeseen, jonka perustana on tasapainoinen talouskasvu sekä korkeatasoinen ympäristönsuojelu ja ympäristön laadun parantaminen. Kestävän kehityksen päämäärän tavoitteluun liittyy keskeisesti ajatus siitä, että ympäristönsuojelun vaatimukset on sisällytettävä eri politiikanalojen määrittelyyn ja täytäntöönpanoon. Tätä SEUT 11 artiklassa kuvattua ajatusta kutsutaan läpäisyperiaatteeksi. Ympäristönsuojelu tulisi siis integroida osaksi koko oikeusjärjestystä.

Kestävän kehityksen tavoitteen korostunut asema politiikassa ja päätöksenteossa on ilmennyt ympäristölainsäädännön määrällisenä kasvuna. Myös olemassa olevaa lainsäädäntöä on pyritty selkiyttämään ja poistamaan päällekkäisyyksiä. Yksi esimerkki tästä Suomessa on ympäristönsuojelulain kokonaisuudistus, joka toteutetaan kolmessa vaiheessa. Uudistusten tarkoituksena on ajanmukaistaa laki vastaamaan unionin uudistunutta lainsäädäntöä ja parantaa lupa- ja ilmoitusjärjestelmän toimivuutta.³¹ Ympäristöoikeuden tavoitteellisesta luonteenpiirteestä johtuen sääntely onkin painottunut ennalta varautuvaan ja vahinkoja ehkäisevään hallinnolliseen ohjaukseen.

Perinteiset ohjauskeinot eivät kuitenkaan ole osoittautuneet täysin riittäviksi, sillä uusimmassa ympäristösääntelyn kehityksessä huomiota on jouduttu kiinnittämään yhä enemmän jo sattuneiden ympäristövahinkojen korjaamiseen. Huoli pilaantuneiden alueiden aiheuttamista terveysriskeistä ja luonnon monimuotoisuuden nopeasta heikentymisestä, ja toisaalta eroavaisuudet jäsenvaltioiden ympäristövahinkojen vastuujärjestelmissä, sai Euroopan unionin harmonisoimaan alan sääntelyä. Unionitasolla on haluttu varmistua siitä, että ympäristöä potentiaalisesti pilaavan toiminnan harjoittaja kantaa vastuun ympäristövahingosta. EU:ssa pyrittiin luomaan järjestelmä, jossa toiminnanharjoittaja voidaan velvoittaa suorittamaan vahingon ehkäiseviä ja korjaavia toimenpiteitä hallintopakon avulla.³²

³⁰ *Kuusiniemi –Ekroos –Kumpula –Vihervuori* 2013, s. 52–54. Kansainvälisen ympäristöoikeuden kehityksestä myös *Kuokkanen* 2010, s. 28–32.

³¹ HE 214/2013, s. 7–8.

³² Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi ympäristövastuusta ympäristövahinkojen ehkäisemisen ja korjaamisen osalta (2004/35/EY, 21.4.2004) johdanto-osa, kohta 1. Ympäristövastuukysymysten harmonisoinnin lähtökohdista *Cassotta* 2012, s. 51–52.

Tämän järjestelmän luominen oli vaikea prosessi, mutta pitkä valmistelu tuotti lopulta tuloksenaan direktiivin. Vuonna 2004 Euroopan parlamentti ja neuvosto antoivat direktiivin *ympäristövastuusta ympäristövahinkojen ehkäisemisen ja korjaamisen osalta* (2004/35/EY, 21.4.2004).³³ Ympäristövastuudirektiivi (YVD) on luonteeltaan monessa mielessä poliittinen kompromissi, mikä näkyy myös direktiivin lakitekstissä.³⁴ Epäselvyyksiä on syntynyt esimerkiksi direktiivin tarkoittamien luontovahinkojen soveltamisalasta. Ongelmat ovat heijastuneet ympäristövastuudirektiivin implementointiin jäsenvaltioissa. Suomessa direktiivin asettamien velvoitteiden voimaansaattaminen myöhästyi implementoinnille asetetusta määräajasta, joka oli huhtikuussa 2007. Direktiivin voimaansaattamisen vaikeudet johtuivat osittain myös kansallisen ympäristövahinkojen vastuujärjestelmän monimutkaisuudesta. Direktiivin säännökset olivat monin paikoin päällekkäisiä olemassa olevien säädösten kanssa, jonka vuoksi jouduttiin arvioimaan tarkkaan, miten direktiivin edellyttämät säännökset saadaan sovitettua olemassa olevaan vastuujärjestelmään, jossa yhteen kietoutuu luonnonsuojelulain ja ympäristönsuojelulain lisäksi monta muuta ympäristö- ja vahingonkorvausoikeudellistakin säädöstä.³⁵

Toisaalta ympäristölainsäädännön noudattamattomuuteen on haluttu puuttua vielä hallintopakkoa tehokkaampien seuraamusjärjestelmien avulla. Keinovalikoimaan ovat tulleet mukaan yhä vahvemmin myös rikosoikeudelliset sanktiot.³⁶ EU:ssa on todettu, ettei hallinnollisten seuraamusten ja yksityisoikeudellisten korvausjärjestelmän avulla pystytä täysimääräisesti varmistamaan ympäristölainsäädännön noudattamista. Euroopan parlamentti ja neuvosto antoivat marraskuussa 2008 direktiivin *ympäristönsuojelusta rikosoikeudellisin keinoin* (2008/99/EY, 19.11.2008). Direktiivin johdanto-osassa perustellaan jäsenvaltioiden ympäristörikossäädösten lähentämistä seuraavasti: ”Lainsäädännön noudattamista voidaan ja sitä pitäisi parantaa sillä, että käytettävissä on rikosoikeudelliset rangaistukset, jotka ovat luonteeltaan aivan erilainen

³³ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi ympäristövastuusta ympäristövahinkojen ehkäisemisen ja korjaamisen osalta (2004/35/EY, 21.4.2004). Käytän tutkielmassa direktiivistä nimeä ympäristövastuudirektiivi tai lyhennettä YVD.

³⁴ Cassotta 2012, s. 222–224.

³⁵ Suvantola 2007, s. 13–14 ja 24–27. Ympäristövastuudirektiivin implementoinnin valmistelusta HE 228/2008.

³⁶ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi ympäristönsuojelusta rikosoikeudellisin keinoin. (2008/99/EY, 19.11.2008) johdanto-osa, kohdat 1–5.

osoitus yhteiskunnan paheksunnasta kuin hallinnolliset seuraamukset tai yksityisoikeudellinen korvausjärjestelmä”.³⁷

Ympäristörikosdirektiivin tavoitteena on taata ympäristönsuojelun korkea taso säätämällä vähimmäisvaatimukset vakavien ympäristöä vahingoittavien tekojen rangaistavuudesta. Direktiivissä määritellään teonkuvakset, jotka jäsenvaltioiden tuli säätää rangaistavaksi sekä säännökset oikeushenkilön rangaistusvastuusta. Rangaistuslajien ja -tasojen määrittely on jätetty jäsenvaltioiden omaan harkintavaltaan.³⁸

Ympäristösäädösten vastaisella toiminnalla tavoitellaan lähes aina taloudellista etua. Törkeimmissä tapauksissa ympäristörikollisuus on järjestäytyntä, laajamittaista ja kansainvälistä.³⁹ Unionissa rajat ylittävää järjestäytyntä rikollisuutta on pyritty torjumaan säätämällä vähimmäissäännöt rikoksella saadun taloudellisen hyödyn tuomitsemisesta valtiolle menetetyksi.⁴⁰ Viimeksi rikoshyödyn menettämiseen liittyvää sääntelyä on tarkistettu EU:ssa vuonna 2014, jolloin parlamentti antoi *direktiivin rikosentekovälineiden ja rikoshyödyn jäädyttämisestä ja menetetyksi tuomitsemisesta Euroopan unionissa* (2014/42/EU, 3.4.2014). Direktiivin toimeenpanemiseksi tehtävien kansallisten lainsäädäntöuudistusten valmistelu on Suomessa aloitettu. Lakimuutokset on määrä tulla voimaan vuonna 2016.

Seuraavissa jaksoissa tarkastelen lähemmin ympäristövastuun ilmenemistä ympäristövahingon ennallistamisvastuuna ja toisaalta rikosoikeudellisena vastuuna. Ensiksi luvussa 2.2 perehdyn ympäristölle aiheutuneiden vahinkojen korjaamiseen tähtäävään vastuujärjestelmään, joka perustuu pitkälti ympäristövastuudirektiiviin. Luvussa 2.3 tutkin ympäristökriminalisointien ja hyötykonfiskaatiosääntelyn kehitystä, johon myös on vahvasti vaikuttanut EU-sääntely.

³⁷ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi ympäristönsuojelusta rikosoikeudellisin keinoin. (2008/99/EY, 19.11.2008) johdanto-osa, kohta 3.

³⁸ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi ympäristönsuojelusta rikosoikeudellisin keinoin. (2008/99/EY, 19.11.2008) johdanto-osa, kohdat 10 ja 12. Direktiivin kansallisesta täytäntöönpanosta HE 157/2010, s. 3.

³⁹ Pirjatanniemi 2005a, s. 266–267, *Suomen kansallinen ympäristörikosseurantaryhmä 2013*, s. 6–7.

⁴⁰ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi rikosentekovälineiden ja rikoshyödyn jäädyttämisestä ja menetetyksi tuomitsemisesta Euroopan unionissa (2014/42/EU, 3.4.2014), johdanto-osa, kohdat 1–5.

2.2 Ympäristölle aiheutuneiden vahinkojen korjaamiseen tähtäävä vastuujärjestelmä

Ajatus yhtenäisen ympäristövastuujärjestelmän luomisesta Euroopan unionissa voidaan sanoa syntyneen jo 1970-luvun alussa EY:n ensimmäisen ympäristöpoliittisen toimintaohjelman myötä. Pariisin huippukokouksessa vuonna 1972 vahvistetussa ympäristöohjelmassa hyväksyttiin ennaltaehkäisyn periaate ja aiheuttamisperiaate⁴¹ yhteisön toimintaa ohjaaviksi periaatteiksi. Toimintaohjelmassa tunnustettiin ensimmäisen kerran, että pyrittäessä taloudelliseen kasvuun ja elämän laadun parantumiseen on ympäristöön kiinnitettävä erityistä huomiota. Käytännössä tämä tarkoittaa, että ympäristölle aiheutuvia haitallisia vaikutuksia tulee pyrkiä ennaltaehkäisemään, ja ennaltaehkäisystä sekä ympäristöhaittojen poistamisesta aiheutuvista kustannuksista vastaa ensisijaisesti ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavan toiminnan harjoittaja.⁴² Ohjelmassa vahvistetut periaatteet konkretisoituivat yhteisösääntelyssä vasta myöhemmin. Ensimmäisen kerran aiheuttaja maksaa –periaate ja ympäristövastuu mainittiin EY-ympäristösäädöksessä 80-luvulla, kun neuvosto antoi direktiivin vaarallisten jätteiden kuljetuksesta.⁴³ Direktiivissä asetettiin tavoitteeksi määrittellä vuoteen 1888 mennessä jätesektorilla ehdot yhtenäisen siviilioikeudellisen vastuu- ja vakuutusjärjestelmän implementoimiseksi. Neuvosto ei kuitenkaan onnistunut tarkempien ehtojen määrittelyssä ja järjestelmät jäivät toteuttamatta.⁴⁴

Ympäristövastuun konseptin kehittämistä silti jatkettiin yhteisössä 80- ja 90-luvuilla ja komissio antoi useita ehdotuksia sellaisen direktiivin säätämiseksi, jossa määritettäisiin yhteisötasolla yhtenäinen siviilioikeudellinen vastuujärjestelmä jätteen aiheuttamien vahinkojen korvaamiseksi. Ensimmäinen ehdotus direktiiviksi annettiin vuonna 1987. Sääntelyn harmonisointitarvetta perusteltiin sillä, että kansallisissa laeissa olevat erot vastuussa olevan tahon määräytymisessä sekä ympäristövahingon, syy-yhteyden ja vastuunrajoitusperusteiden määritelmässä aiheuttavat epäsuhtaa jäsenvaltioiden välisessä kilpailussa. Ehdotuksessa toimivaltasäädökseksi valittiin siten silloinen EY

⁴¹ Englanniksi periaate kulkee nimellä 'Polluter Pays –principle', eli suoraan Suomeksi käännettynä 'saastuttaja maksaa –periaate'. Tutkielmassa käytän tästä periaatteesta yleisesti tunnettua nimeä *aiheuttaja maksaa –periaate* tai *aiheuttamisperiaate*.

⁴² EU:n ensimmäisestä ympäristöpoliittisesta toimintaohjelmasta <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=URISERV:a15000>. Ennaltaehkäisyn periaatteesta ja aiheuttamisperiaatteesta enemmän Kuusiniemi –Ekroos –Kumpula –Vihervuori 2013, s. 86–87 ja 93–94.

⁴³ Euroopan Neuvosto antoi vuonna 1984 direktiivin vaarallisten jätteiden rajan yli tapahtuvien siirtojen valvonnasta ja tarkastamisesta Euroopan yhteisössä (84/631/ETY).

⁴⁴ Cassotta 2012, s. 52–53.

100 A artikla⁴⁵, eli lakiperusta, jota käytettiin sisämarkkinoiden sääntelyssä, eikä EY 130 R ja 130 S artikloja⁴⁶, joiden perusteella toteutetaan yhteisön ympäristöperiaatteita ja -tavoitteita. Valmistelun ajan neuvostolla ja komissiolla oli erimielisyyksiä toimivaltasäännöksen valinnasta. Lopulta ehdotus jäi liian heikoksi, eikä sitä koskaan saatettu direktiivin muotoon.⁴⁷

Ympäristönäkökulmasta lähemmäs tehokkaampaa vastuun sääntelyä päästiin toisen direktiiviehdotuksen myötä vuonna 1991. Kuten muutama vuosi aikaisemmin kariutuneessa ehdotuksessa, tässäkin tarkoituksena oli luoda siviilioikeudellinen vastuu jätteen aiheuttamien vahinkojen korvaamiseksi. Ehdotuksessa kaavailtiin ennallistamisen nykysääntelyä muistuttavaa järjestelmää, jossa vahingosta vastuussa oleva taho maksaisi jätteen aiheuttaman pilaantumisen *puhdistamisen*, aiheuttaja maksaa –periaatteen ajatusta noudattaen. Ehdotuksessa oli myös muita laajennuksia verrattuna ensimmäisen direktiiviluonnoksen sisältämiin säännöksiin esimerkiksi vahingon määritelmästä ja vastuussa olevasta tahosta. Parannuksista huolimatta tämäkin ehdotus jäi hyväksymättä lähinnä poliittisista syistä. Osa jäsenvaltioista kyseenalaisti yhteisön toimivallan sääntelyn antajana ja piti kansallista sääntelyä riittävänä, ja osalla taas puuttui mielenkiinto asiaa kohtaan. Komissio ei onnistunut vakuuttamaan jäsenvaltioita siitä, että ympäristövastuuta koskevaa sääntelyä oli tarpeen harmonisoida yhteisötasolla.⁴⁸

Muutama vuosi myöhemmin yhtenäisen vastuujärjestelmän valmistelu sai uutta pontta, kun Euroopan komissio julkaisi vihreän kirjan ympäristövahinkovastuusta. Olennaista tässä asiakirjassa oli se, että se oli ensimmäinen ehdotus ympäristövahinkovastuujärjestelmän luomiseksi yleisesti, ei vain jätesektorilla. Vihreän kirjan johdannossa todetaan, että kyseisen asiakirjan tarkoituksena on herättää keskustelua siitä, miten komission tulisi edetä ympäristövahinkovastuujärjestelmän luovan direktiivin valmistelussa. Komissio sitoutui järjestämään tarvittavia asiantuntijoiden, jäsenvaltioiden ja muiden tahojen kuulemisia optimaalisen sääntelyn sisällön löytämiseksi.⁴⁹ Vuonna 2000 vastuujärjestelmän valmistelussa päästiin seuraavaan vaiheeseen, kun komissio julkaisi valkoisen kirjan, jossa esiteltiin yhteisön

⁴⁵ Myöhemmin EY-sopimuksen 95 art ja nykyinen SEU 114 art.

⁴⁶ Myöhemmin EY-sopimuksen 175 ja 176 ja nykyiset SEU 192 ja 193 art.

⁴⁷ Cassotta 2012, s. 53–56.

⁴⁸ Cassotta 2012, s. 56–60.

⁴⁹ The Green Paper on Compensation for Environmental damage COM(93) 47 final, 14.5.1993, s 4.

tulevan ympäristövahinkovastuujärjestelmän rakenne.⁵⁰ Valkoista kirjaa seurasi vuonna 2002 komission ehdotus direktiiviksi ympäristövastuusta ympäristövahinkojen ehkäisemiseksi ja korjaamiseksi.⁵¹ Lopulta direktiivin toimivaltasäädökseksi valittiin EY-sopimuksen ympäristöosaston 175 artikla (nykyinen SEU 192), eikä sisämarkkinoiden sääntelyä koskevaa 95 artiklaa (nykyinen SEU 114). Tämä mahdollisti sen, että jäsenvaltiot voivat halutessaan säätää direktiivin vähimmäisehtoja tiukemmasta ympäristösääntelystä huomattavasti helpommin, kuin mitä 95 artiklassa (SEU 114) määritellyt tiukat ehdot olisivat sallineet.⁵² Ehdotus muodosti selkeän lakitekniisen viitekehyksen tulevalle direktiiville, joka viimein hyväksyttiin vuonna 2004.

Lähes kolme vuosikymmentä kestäneen ympäristövastuun sääntelyn kehityksen aikana alun perin siviilioikeudelliseksi kaavailtu ympäristövahinkojen korvausjärjestelmä oli muuttunut pääasiassa julkisoikeudelliseksi vastuuksi. Valkoisessa kirjassa ensiksi esitelty näkemys siitä, että jäsenvaltioiden tulisi ensisijaisessa vastata siitä, että ympäristövahinkoa ennallistavia toimenpiteitä tehdään, toistui myös vuoden 2002 direktiiviehdotuksessa. Jäsenvaltioiden viranomaisten tulisi siis varmistua siitä, että ympäristövahinkoa aiheuttanut toimija suorittaa ehkäiseviä ja korjaavia toimenpiteitä, ja milloin aiheuttaja ei tekisi tarvittavia toimenpiteitä, viranomaisen tulisi itse ryhtyä niihin.⁵³ Lopullisen direktiivin valmistelu sujui melko nopeasti, eikä julkisoikeudellista lähestymistapaa vastuun sääntelyssä edes kyseenalaistettu. Lopputulos oli todennäköisesti yhdenlainen kompromissi. Osittainkin siviilioikeudellisen vastuusääntelyn harmonisointi oli yksinkertaisesti osoittautunut mahdottomaksi, mitä kuvastavat useat epäonnistuneet yritykset vuodesta 1976 alkaen.⁵⁴

Se, että siviilioikeudellisen vastuun sääntelystä luovuttiin, ei nähdäkseni ole silti huono asia. Ympäristönäkökulmasta vuoden 2004 ympäristövastuudirektiivissä on omaksuttu tehokas vahinkojen korjaamiseen tähtäävä lähtökohta. Vahinkojen ehkäisemisellä ja *korjaamisella* tarkoitetaan nimenomaan sitä, että toiminnanharjoittaja velvoitetaan

⁵⁰ The White Paper on Environmental Liability (Valkoinen kirja ympäristövahinkovastuusta) COM(2000) 66 final, 9.2.2000, s. 2.

⁵¹ Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi ympäristövastuusta ympäristövahinkojen ehkäisemiseksi ja korjaamiseksi, KOM(2002) 17 lopull.

⁵² Krämer 2004, s. 36.

⁵³ The White Paper on Environmental Liability (Valkoinen kirja ympäristövahinkovastuusta) COM(2000) 66 final, 9.2.2000, s. 23. Ehdotus Euroopan parlamentin ja Neuvoston direktiiviksi ympäristövastuusta ympäristövahinkojen ehkäisemiseksi ja korjaamiseksi KOM(2002) 17 lopull., johdanto-osa, kohdat 11–15.

⁵⁴ Krämer 2004, s. 34–35.

palauttamaan ympäristö vahinkoa edeltävään tilaan suorittamalla esimerkiksi pilaantuneen maaperän puhdistamista. Ympäristölle aiheutuneen vahingon suuruutta ei siis edes yritetä taloudellisesti arvottaa vahingonkorvausten määrittämiseksi, vaan vahingon aiheuttaja vastaa ennallistamisesta aiheutuneiden kustannusten maksamisesta. Direktiivin lähestymistapa on hyvin vastaavanlainen kuin Yhdysvalloissa käytössä olevassa ympäristövastuujärjestelmässä, joka perustuu vuonna 1990 säädettyyn öljyvahinkolakiin Oil Pollution Act –säädökseen (OPA). Komissio käyttikin yhdysvaltalaista järjestelmää yhtenä mallina direktiivin ympäristövastuujärjestelmän luomisessa.⁵⁵

YVD:n 1 artiklan mukaan korjaavilla toimenpiteillä tarkoitetaan toimia tai toimien yhdistelmää, mukaan lukien lieventämistoimet tai väliaikaiset toimet, joilla korjataan, kunnostetaan tai korvataan vahingoittuneita luonnonvaroja ja/tai huonontuneita palveluja taikka hankitaan vastaavanlaisia luonnonvaroja ja/tai palveluja liitteen II mukaisesti.⁵⁶ Direktiivin liitteessä II eritellään tarkemmin, mitä tarkoitetaan ’ensisijaisella’, ’täydentävällä’ ja ’korvaavalla’ korjaamisella. Vahingonaiheuttaja tulee ensisijaisesti velvoittaa korjaamaan tapahtumapaikalla vahingoittuneet luonnonvarat vahinkoa edeltävään niin sanottuun perustilaan⁵⁷. Jos perustilaan palauttaminen ei onnistu, tulee toiminnanharjoittajan tehdä täydentäviä toimenpiteitä, joilla korvataan se, mitä ensisijaisella korjaamisella ei ole voitu täysimääräisesti saavuttaa.

Täydentäviä ja korvaavia toimenpiteitä voidaan tehdä myös muualla kuin sillä alueella, jossa lainsäädännössä tarkoitettu vahinko on tapahtunut. Toimenpiteitä tulisi kuitenkin mahdollisuuksien mukaan tehdä sellaisella alueella, joka olisi maantieteellisessä yhteydessä vahingoittuneeseen alueeseen.⁵⁸ Tätä tapahtumapaikan ulkopuolella tapahtuvaa korjaamista *Suvantola* kutsuu ekologiseksi kompensatioksi⁵⁹ ja *Waris* käyttää nimitystä korvauksenomaiset toimenpiteet⁶⁰. Ennallistamisvastuun tarkemmasta sisällöstä ei ollut ennen direktiivin implementointia säädetty. Kansallista täytäntöönpanoa valmisteltaessa ympäristövastuutoimikunta totesi, että

⁵⁵ *Brans* 2004, s. 202.

⁵⁶ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi ympäristövastuusta ympäristövahinkojen ehkäisemisen ja korjaamisen osalta (2004/35/EY, 21.4.2004) art 1 (11).

⁵⁷ Direktiivin 1 artiklan mukaan *perustilalla* tarkoitetaan ”luonnonvarojen ja palvelujen sitä tilaa vahinkohetkellä, joka olisi vallinnut, jos ympäristövahinkoa ei olisi tapahtunut ja joka voidaan arvioida parhaan mahdollisen käytettävissä olevan tiedon perusteella”.

⁵⁸ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi ympäristövastuusta ympäristövahinkojen ehkäisemisen ja korjaamisen osalta (2004/35/EY, 21.4.2004) liite II, 1.

⁵⁹ *Suvantola* 2005, s. 37–38.

⁶⁰ *Waris* 2008, s. 22–23.

ennallistamiselle on vakiintunut sisällöltään suppeampi merkitys kuin direktiivin II liitteessä tarkoitettu korjaaminen. Ennallistamisen voidaan siis ajatella kattavan vain vahinkopaikalla tehtävät toimenpiteet.⁶¹ Toisaalta oikeuskirjallisuudessa ennallistamista on tulkittu laajasti niin, että se kattaa myös niin sanotun ekologisen kompensaaation tapahtumapaikan ulkopuolella.⁶² Tässä tutkielmassa olen itse valinnut ennallistamiskäsitteen sisällölle laajan tulkintasisällön, joka noudattaa direktiivissä määritellyn korjaamisen ideaa.

Kuten aiemmin on mainittu, Suomessa direktiivin implementointi myöhästyi sille asetetusta määräajasta, joka oli huhtikuussa 2007. Varsinainen lainvalmistelutyö saatiin päätökseen vuonna 2009, vaikka sen jälkeenkin ennallistamista koskeviin ympäristösäädöksiin on tehty muutoksia. YVD:n edellyttämät lainsäädännölliset muutokset pyrittiin toteuttamaan lähinnä voimassa oleviin ympäristölakeihin tehtävillä täydennyksillä, mutta yksi uusi menettelyllinen laki oli tarpeen säätää juuri vahingon korjaavien toimenpiteiden suorittamisesta.⁶³ Laki eräiden ympäristölle aiheutuneiden vahinkojen korjaamisesta (29.5.2009/383) tuli voimaan toukokuussa 2009 ja sitä sovelletaan luonnonsuojelulain mukaisten luontovahinkojen, ympäristönsuojelulain mukaisen vesistön pilaantumisen ja vesilain mukaisen vesistön huomattavaan haitallisen muutoksen korjaamiseen.

Ympäristövahinkojen korjaamisesta annetun lain lisäksi ennallistamistoimenpiteiden määräämisestä, täytäntöönpanosta ja kustannusten maksamisesta säädetään myös luonnonsuojelu-, ympäristönsuojelu- ja vesilain hallintopakkoa koskevissa säädöksissä, joita täydennettiin direktiivin implementoinniksi. Lisäksi muutettiin geenitekniikkalakeja ja vaarallisten aineiden kuljetuksesta annettua lakia. Ympäristövastuudirektiivin alaan kuuluvien LSL:n, YSL:n ja vesilain mukaisten vahinkojen lisäksi ennallistamistoimenpiteitä voidaan määrätä suoritettavaksi myös maa-aineslain ja metsälain perusteella. Kaiken kaikkiaan ennallistamista koskevia säädöksiä on melko hajanaisesti ympäristösäädöksissä. Näihin kotimaisten säädösten sisältämiin velvoitteisiin palataan myöhemmin tutkielman jaksossa 3.1.

Ennallistamisen ja rikosoikeudellisten seuraamusten välistä suhdetta ei ole ympäristövastuudirektiivissä tai sen implementoinnin yhteydessä mietitty, mikä on

⁶¹ *Ympäristövastuutoimikunnan mietintö* 2007, s. 23.

⁶² Näin esimerkiksi *Sandvik* 2002, s. 385 ja 401–402. Ks. ennallistamiskäsitteen ja korjaamiskäsitteen eroista ja yhtäläisyyksistä myös *Waris* 2008, s. 22–26.

⁶³ *Ympäristövastuutoimikunnan mietintö* 2007, s. 3.

osaltaan luonnollista. Ympäristövahinkojen korjaamista koskeva unionitasoinen ja kansallinen sääntely noudattaa aiemmin vakiintunutta hallintopakko- ja rikosprosessin erillisyyden ideaa. Hallintopakko- ja rikosprosessissa määrättävät ennallistamistoimet pyritään tehokkaan vahinkojen ennaltaehkäisemisen ja korjaamisen tavoitetta noudattaen panemaan täytäntöön mahdollisimman pian vahingon jälkeen. Teoriassa on mahdollista, että vireillä olisi ennen hallintopakko- ja rikosprosessia, tai yhtä aikaa sen kanssa, samaan ympäristövahinkoon liittyvä rikosprosessi. Esitutkinta ja syyteharkinta ympäristörikostapauksissa kuitenkin kestävät niin pitkään, ettei rikosprosessi yleensä käytännössä aktualisoidu ainakaan ennen hallintopakkoa. Jos hallintopakko-oikeudellisten ja rikosoikeudellisten seuraamusten välistä suhdetta joudutaan miettimään, tapahtuu se vasta jälkimmäisiä tuomittaessa, eli rikosprosessin yhteydessä. Ympäristösäädöksistä metsälaki onkin ainut, jossa on edes viittaus rikosprosessissa määrättävän menettämisseuraamuksen ja ennallistamiskustannusten väliseen suhteeseen.⁶⁴

2.3 Ympäristökriminalisointien ja hyötykonfiskaatiosääntelyn kehitys

Rikosoikeutta on perinteisesti pidetty korostuneen kansallisena oikeudenalana. Tästä huolimatta kansainvälistä yhteistyötä rikosoikeuden alalla on tehty jo pitkään, ja se on tiivistynyt ja tehostunut entisestään 90-luvulta alkaen. Euroopan unionin rikosoikeudellisen toimivallan voidaan sanoa, jos ei kasvaneen, niin ainakin selkiytyneen tai normalisoituneen Lissabonin sopimuksen myötä. Vuonna 2009 voimaan tulleella Lissabonin sopimuksella uudistettiin EU:n perussopimuksia ja luovuttiin aiemmasta pilarirakenteesta. Rikosoikeudellinen sääntely, eli unionissa vapauden, turvallisuuden ja oikeuden yhteistyö, kuuluu nykyään unionin ja jäsenvaltioiden jaettuun toimivaltaan. Jäsenvaltiot voivat käyttää toimivaltaansa siltä osin kuin unioni ei ole käyttänyt omaansa.⁶⁵ *Melander* onkin todennut, että EU-rikosoikeus on tällä hetkellä jo rikosoikeuden arkipäivää, ja yllättävän monen kansallisen rikossäännöksen taustalla on unionisääntelyä.⁶⁶ Ympäristökriminalisoinnit eivät ole tästä mikään poikkeus. Rikoslain 48 luvun ympäristörikossäännökset ja 48a luvun luonnonvararikossäännökset noudattavat Euroopan parlamentin ja neuvoston

⁶⁴ Metsälain (12.12.1996/1093) 19 §:n mukaan rikosyhdyistä vähennetään metsälain 20 §:ssä säädettyistä korjaavista toimenpiteistä aiheutuneet kustannukset.

⁶⁵ *Melander* 2010, s. 1–2 ja 13–15.

⁶⁶ *Melander* 2010, s. 2.

antaman ympäristörikosdirektiivin asettamia vähimmäisehtoja ympäristönsuojelulle rikosoikeudellisin keinoin.

Vuonna 2008 voimaan tullutta ympäristörikosdirektiiviä edelsi melko pitkä ja ongelmallinen eurooppalaisen ympäristörikosoikeudellisen sääntelyn valmistelu. Kuten ympäristövastuujärjestelmän luomisessa, myös ympäristörikosoikeuden alalla toimivaltakysymykset ovat aiheuttaneet kiistoja. Kuten tunnettua, ennen Lissabonin sopimusta unioni oli pilarimallinen. Tuolloin EU:n ympäristöpolitiikkaa koskevat määräykset sisältyivät EY-sopimukseen ja ympäristönsuojelu kuului luonteeltaan ylikansalliseen I pilariin, jossa jäsenvaltioiden ja unionin toimivalta oli jaettua. Unioni saattoi yhteisöoikeuden alalla antaa direktiivejä, jotka velvoittivat jäsenvaltioita. Oikeudellinen yhteistyö rikosoikeuden alalla vuorostaan kuului III pilariin, ja päätöksenteko oli jäsenvaltioiden hallitusten välistä yhteistyötä. Kolmannessa pilarissa rikosoikeudellisen yhteistyön instrumenttina oli puitepäätos, jotka tuli hyväksyä yksimielisesti. Toisin kuin direktiiveillä, puitepäätoksilla ei ollut välitöntä oikeusvaikutusta missään tilanteissa. Ympäristörikossääntelyn kriminaalipoliittinen perusta oli epäselvä. Oli ratkaistava valitaanko oikeusperusta unioni-instrumentin sisältämän aineellisen lainsäädännön alan perusteella vai instrumentin sisältämien rikosoikeudellisten määräysten perusteella.⁶⁷

Oikeudellisen perustan valinta määrittäisi sen käytettäisiinkö sääntelyinstrumenttina puitepäätoista vai direktiiviä. Euroopan komissio oli sitä mieltä, että ympäristörikossääntely on yksi keino EU:n ympäristöpolitiikan toteuttamisessa ja ympäristönsuojelun korkean tason varmistamisessa. Sääntelyn antaminen kuuluisi näin ollen yhteisön toimivaltaan perustamissopimuksen 175 artiklan mukaisesti ja asiasta säädettäisiin direktiivillä. Ensimmäinen ympäristörikosdirektiiviehdotus annettiin vuonna 2001.⁶⁸ Euroopan neuvosto taas katsoi, että direktiiviehdotuksessa komissio ylittää toimivaltansa, koska kyse on III pilariin kuuluvasta rikosoikeudellisesta asiasta. Neuvosto antoi oman puitepäätoksensä ympäristönsuojelusta rikosoikeudellisin keinoin vuonna 2003.⁶⁹ Komissio saattoi toimivaltakiistan lopulta EY-tuomioistuimen ratkaistavaksi. Asiassa annettu tuomio C-176/03 oli merkittävä sillä tuomioistuin katsoi, että yhteisöllä on toimivalta velvoittaa jäsenvaltiot säätämään rikosoikeudellisia

⁶⁷ *Melander* 2010 s. 5–12 ja 295.

⁶⁸ Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi ympäristönsuojelusta rikosoikeudellisin keinoin KOM(2001) 139 lopullinen.

⁶⁹ Neuvoston puitepäätos ympäristön suojelusta rikosoikeudellisin keinoin 2003/80/YOS, 27.1.2003.

seuraamuksia yhteisöoikeuden toteutumisen tehostamiseksi.⁷⁰ Ratkaisun myötä kumoutui yleinen käsitys siitä, että rikosoikeudellisten normien harmonisointi kuuluu vain kolmannen pilarin yhteistyönä toteutettavaksi. Neuvoston puitepäätös kumottiin.⁷¹

Vuoden 2001 direktiiviehdotukseen ei silti johtanut lainsäädäntötoimenpiteisiin. Komissio antoi vuonna 2007 uuden ehdotuksen ympäristörikosdirektiiviksi. Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi ympäristönsuojelusta rikosoikeudellisin keinoin annettiin marraskuussa 2008 ja se oli määrä toimeenpanna jäsenvaltioissa vuoden 2010 joulukuuhun mennessä. Direktiivi sisältää teonkuvaukset, jotka jäsenvaltioiden on pantava kansallisesti täytäntöön. Lisäksi direktiivissä määrätään säädettäväksi oikeushenkilön vastuusta ympäristörikoksissa. Sen sijaan ratkaisussaan C-176/03 EY-tuomioistuin ei katsonut, että yhteisön toimivalta olisi ulottunut koskemaan rangaistuslajeja tai -tasoja.⁷² Direktiivin 5 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on itse määriteltävä rangaistukseksi ympäristöön kohdistuvista vakavammista loukkauksista tehokkaat, oikeasuhtaiset ja varoittavat rikosoikeudelliset rangaistukset.⁷³

Suomessa rikoslakiin oli lisätty ympäristöä koskevat kriminalisoinnit vuonna 1995 lain kokonaisuudistuksen yhteydessä. Kun rikoslakiin tuotiin omat säädökset ympäristöön kohdistuvista rikoksista, lisättiin 48 lukuun myös viittaus oikeushenkilön rangaistusvastuuta koskevaan RL 8 lukuun.⁷⁴ Koska yhteisöosakon tuomitseminen oikeushenkilön toiminnassa tehdystä ympäristörikoksesta oli ollut mahdollista jo vuodesta 1995, eivät ympäristörikosdirektiivin säännökset tuoneet muutosta sääntelyyn siltä osin. Voimassaolevat RL 48 luvun ympäristökriminalisoinnit täyttivät muutoinkin jo suurelta osin direktiivin asettamat vähimmäisehdot ja tarvittavat lakimuutokset olivat melko pieniä.⁷⁵

Voimassa olevan rikoslain 48 luvussa rangaistavaksi on säädetty tahallaan ja törkeästä huolimattomuudesta tehdyt ympäristön turmeleminen, luonnonsuojelurikos sekä rakennussuojelurikos. Näistä niin sanotuista perusmuotoisista rikoksista rangaistuksena tuomitaan vähintään sakkoa ja enintään kaksi vuotta vankeutta. Ympäristön turmeleminen on rangaistavaa myös tuottamuksellisena ja silloin kun tekoa on pidettävä

⁷⁰ Asia C-176/03 komissio v. neuvosto, Kok. 2005, s. I-7922 – 7925, erityisesti kohdat 47 ja 48.

⁷¹ *Henttu* 2008, s. 16.

⁷² Asia C-176/03 komissio v. neuvosto, Kok. 2005, s. I-7925–7926.

⁷³ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi ympäristönsuojelusta rikosoikeudellisin keinoin. (2008/99/EY, 19.11.2008) art 5.

⁷⁴ HE 94/1993 vp, s. 177–179 ja 200.

⁷⁵ HE 157/2010, s. 5.

kokonaisuutena arvostellen vähäisenä. Törkeän ympäristön turmelemisen rangaistusasteikko on vankeutta vähintään neljä kuukautta ja enintään kuusi vuotta. Luonnonsuojelu- ja rakennussuojelurikoksesta kvalifioituja tekemuotoja ei ole toistaiseksi säädetty. Tilanteeseen on kuitenkin tulossa muutosta, kun rikoslakia ehdotetaan törkeiden tekemuotojen osalta muutettavaksi. RL 48 lukua koskeviin muutosehdotuksiin palataan tutkielman neljännessä, ympäristörikoksia koskevassa pääluvussa.

Ympäristökriminalisointien uudistuksen tavoin myös rikoshyödyn menettämistä koskevan sääntelyn tarkistaminen on ajankohtaista. Euroopan parlamentti ja neuvosto antoivat rikoshyödyn menettämistä koskevan direktiivin 3.4.2014 ja se on kansallisesti pantava täytäntöön vuoden 2016 lokakuuhun mennessä.⁷⁶ Ennen direktiivin antamista rikoksentekovälineen ja rikoshyödyn jäädyttämistä ja menettämistä koskevaa sääntelyä oli EU:n jäsenvaltioissa lähennetty puitepäätöksellä.⁷⁷ Vuodesta 2005 asti voimassa ollut konfiskaatiopuitepäätöstä tarkistettiin hyötykonfiskaatidirektiivillä. Uuden direktiivin tarkoituksena on puitepäätöksen tapaan rikoshyödyn neutralisoinnilla ehkäistä ja torjua järjestäytyneitä ja rajat ylittävää rikollisuutta. Järjestäytyneen rikollisuuden torjuntakeinojen tehostamista unionin alueella perusteltiin muun muassa sillä, että tilastotietojen valossa unionin alueella takaisin perityn rikoshyödyn määrä alittaa merkittävästi alueella harjoitetun rikollisen toiminnan tuottaman rikoshyödyn määrän.⁷⁸

Direktiivin johdanto-osassa todetaan, että sen tarkoituksena on laajentaa puitepäätöksen hyötykonfiskaatiosäädösten soveltamisalaa ja tehostaa myös hyötykonfiskaatiopäätösten vastavuoroista tunnustamista jäsenvaltioiden välillä. Rikoshyödyn käsitettä selvennettäessä on direktiivissä omaksuttu selvästi melko laaja määritelmä. Siinä esimerkiksi todetaan, että konfiskoitavaksi hyödyksi voidaan katsoa myös kaikki osittain tai kokonaan muuksi muunnettu tai muuksi omaisuudeksi vaihdettu omaisuus ja samoin rikoshyöty, joka on sekoitettu laillisista lähteistä saadun omaisuuden kanssa. Toisaalta sekoittunut omaisuus voidaan kuitenkin tuomita valtiolle

⁷⁶ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi rikoksentekovälineiden ja rikoshyödyn jäädyttämisestä ja menetetyksi tuomitsemisesta Euroopan unionissa (2014/42/EU, 3.4.2014).

⁷⁷ Neuvoston puitepäätös rikoksen tuottaman hyödyn ja rikoksella saadun omaisuuden sekä rikoksentekovälineiden menetetyksi tuomitsemisesta (2005/212/YOS, 24.2.2005).

⁷⁸ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi rikoksentekovälineiden ja rikoshyödyn jäädyttämisestä ja menetetyksi tuomitsemisesta Euroopan unionissa (2014/42/EU, 3.4.2014).

menetettäväksi vain rikoksella saadun hyödyn arvioitua määrään asti.⁷⁹ Rikoshyödyn laskentatavan valintaan ei direktiivissä ole otettu kantaa. Ympäristörikoksella saadun hyödyn suuruuden määrittämiseksi käytettäviä mahdollisia laskentatapoja käsittelemän tutkielman 4. ja 5. pääluvussa. Ennen sitä syvennyn tarkastelemaan ennallistamissääntelyä ja hallintopakkomenettelyä käytännössä.

3. Ennallistaminen

3.1 Ympäristölakeihin perustuva ennallistamissääntely

Ennallistaminen ja ennallistamiskustannusten korvausvastuu eivät olleet kansalliselle lainsäädännölle täysin tuntemattomia ennen ympäristövastuudirektiivin implementointia – päinvastoin. Lainvastaisesta toiminnasta seurannutta ennallistamisvelvoitteen asettamista koskevia säännöksiä oli muun muassa maa-aineslaissa, metsälaissa, luonnonsuojelulaissa ja ympäristönsuojelulaissa. Myös ympäristövahinkolain (YVL) 6 §:ssä säädettiin jo ennen ympäristövastuudirektiiviä ympäristövahinkojen torjumis- ja ennallistamiskustannusten korvaamisesta vahingonkärsijälle tai viranomaiselle.⁸⁰ Vahingonkorvauslakia sovelletaan toissijaisesti verrattuna YVL:iin ja YVL:ssa taas on säännös sen toissijaisuudesta verrattuna muihin lakeihin.⁸¹ Ympäristövahinkolaki koskee vain vahingonkärsijälle aiheutuneiden taloudellisten vahinkojen korvaamista, lukuun ottamatta yllä mainittua 6 §:ää, joka on oikeussystemaattisesti erikoisesti osaksi siviilioikeudellinen ja osaksi julkisoikeudellinen. Kaiken kaikkiaan erilaisilla viittauksilla yhteen linkittyvät vahingonkorvaus- ja ennallistamisvastuuta koskevat lait muodostavat vaikeaselkoisen ja monipolvisen järjestelmän⁸², jonka kanssa ympäristövastuudirektiivin säännökset ovat monin paikoin päällekkäisiä.⁸³

⁷⁹ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi rikosentekovälineiden ja rikoshyödyn jäädyttämisestä ja menetetyksi tuomitsemisesta Euroopan unionissa (2014/42/EU, 3.4.2014), kohdat 8–12.

⁸⁰ Tässä yhteydessä *korvaamisella* viitataan nimenomaan vahingonkorvausoikeudelliseen korvaamiseen. Ympäristövahinkolaki säätelee taloudellisten vahinkojen korvaamista vahingonkärsijälle.

⁸¹ YVL 2 §:n 1 momentin mukaan lakia ei sovelleta sellaisiin vahinkoihin, joiden korvaamisesta säädetään muussa laissa. Toisaalta 2 § 5 momentin mukaan ympäristövahinkojen korvaamiseen sovelletaan vahingonkorvauslakia jos ei YVL:sta muuta johdu.

⁸² YVL:n ja muiden vahingonkorvaus- ja ennallistamissäädösten välisistä linkkisäännöksistä, *Määttä* 2007, s. 323–336.

⁸³ *Suvantola* on artikkelissaan 'Luontovahinkojen korjausvastuun uudistus' havainnollistanut ympäristövahinkojen vastuujärjestelmän monipolvisuutta kaaviolla, s. 26. Ks. lisää ympäristövastuusta Suomessa ennen ympäristövastuudirektiiviä, *Suvantola* 2007, s. 15–19 ja direktiivin sovittamisongelmista kansalliseen lainsäädäntöön, s. 25–30.

Ympäristövastuudirektiivin edellyttämiä lainsäädäntömuutoksia selvittämään asetettiin vuonna 2005 toimikunta, joka laati hallituksen esityksen muotoon tarvittavat lainsäädäntöehdotukset. Toimikunta otti lakimuutosten lähtökohdaksi sen, ettei olemassa olevan ympäristölainsäädännön rakennetta ja kokonaisuutta lähdetä täysin uudistamaan.⁸⁴ Näin ollen direktiivin implementointi toteutettiin pääasiassa voimassa olevaan ympäristölainsäädäntöön tehtävillä muutoksilla, eikä niin, että sääntely olisi koottu yhteen lakiin.

Ennen direktiiviä voimassa ollut ympäristölainsäädäntö sisälsi säännöksiä, jotka velvoittivat palauttamaan vahingoittuneen ympäristön ennalleen. Esimerkiksi maaperän ja vesien suojelun osalta sääntely on osittain jopa tiukempaa kuin direktiivi edellyttää. Direktiivin 2 artiklan 1. kohdan mukaan vesille ja maaperälle aiheutuvalta ympäristövahingolta edellytetään, että se aiheuttaa huomattavaa haitallisuutta ihmisten terveydelle. Vastaavaa edellytystä ei ole ympäristönsuojelulaissa. YSL:n 135 §:n mukaan pilaantuneen maaperän ja pohjaveden puhdistamistarpeen arvioinnissa on otettava huomioon pilaantuneen alueen, sen ympäristön ja pohjaveden nykyinen tai tuleva käyttö sekä pilaantumisesta terveydelle tai ympäristölle mahdollisesti aiheutuva vaara tai haitta.⁸⁵

Sen sijaan kotimainen lainsäädäntö ei ennen direktiiviä mahdollistanut vahingon korjaamiseen tähtäviä toimenpiteitä muualla kuin vahinkoalueella. YVD:ssä korjaaminen (engl. remediation) ja ennallistaminen (restoration) on sisällöllisesti rinnastettu toisiinsa. Direktiivin mallina toimineessa yhdysvaltalaisessa vastuujärjestelmässä puhutaan nimenomaan ennallistamisesta, joka sisällöltään vastaa täysin direktiivin korjaamista.⁸⁶ Ympäristövastuutoimikunnan mukaan ennallistamiselle on kuitenkin vakiintunut ympäristövastuudirektiivissä omaksuttua korjaamista olennaisesti suppeampi sisältö.⁸⁷

Ennallistamisvastuun sisältöä ei ole tarkasti määritelty laissa. Ympäristövastuutoimikunnan mukaan ennallistamisella tarkoitetaan lähinnä

⁸⁴ *Ympäristövastuutoimikunnan mietintö 2007*, s. 4.

⁸⁵ Ympäristövastuudirektiivissä ennallistamisvastuun edellytyksenä on, että vahinko aiheuttaa huomattavaa haitallisuutta ihmisten terveydelle. Sen sijaan YSL:n mukaan maaperälle tai pohjavedelle aiheutuneelta vahingolta ei tätä edellytetä. Direktiivin implementointia valmistellessaan ympäristövastuutoimikunta piti Suomen lainsäädäntöä maaperälle ja vesistöille aiheutuneiden pilaantumishahinkojen puhdistamisvastuun osalta ankarampana, joten direktiivin toimeenpano ei tässä suhteessa aiheuttanut lainsäädäntötoimenpiteitä. *Ympäristövastuutoimikunnan mietintö 2007*, s. 21.

⁸⁶ *Chapman – LeJeune 2007*, s. 1.

⁸⁷ *Ympäristövastuutoimikunnan mietintö 2007*, s. 23.

ympäristövahingon tapahtumapaikan kunnostamista vastaamaan vahingon edeltänyttä tilaa. Ympäristövastuudirektiivin mukaista korjaamista voidaan velvoittaa tehtävän sekä vahingon tapahtumapaikalla että sen ulkopuolisilla alueilla.⁸⁸ Ilmeisesti tämä käsitteellinen rajanveto *ennallistamisen* ja *korjaamisen* välillä johti siihen, että vahinkopaikalla tapahtuva ennallistaminen haluttiin pitää erillään vahinkopaikan ulkopuolella tapahtuvista korjaavista toimista myös lakiteknisesti. Tällä tarkoitan sitä, että eri ympäristöelementtejä koskevissa laeissa on säännöksiä negatiivisen muutoksen poistamisesta vain sillä alueella, jossa vahinko ilmenee. Esimerkiksi ympäristönsuojelulain 133 §:n mukaan se, jonka toiminnasta on aiheutunut pohjaveden tai maaperän pilaantumista, on velvollinen puhdistamaan pilaantuneen maaperän ja pohjaveden (*pilaantunut alue*) siihen tilaan, ettei siitä voi aiheutua vaaraa tai haittaa terveydelle tai ympäristölle. Sen sijaan pilaantuneen alueen ulkopuolella tapahtuvista täydentävistä ja korvaavista toimenpiteistä säädetään erikseen laissa eräiden ympäristölle aiheutuneiden vahinkojen korjaamisesta. Laki säädettiin ympäristövastuudirektiivin II liitteessä säädetyn täydentävän ja korjaavan korjaamissääntelyn implementoimiseksi.

Kuten aikaisemmin on todettu, ennallistamiselle ei ole oikeustieteessä yhtä vakiintunutta määritelmää. Oman tutkimukseni kannalta on olennaista tarkastella juuri niitä jo sattuneen ympäristövahingon korjaamiseen tähtäviä toimenpiteitä, joiden suorittamisesta aiheutuneista kustannuksista vahingonaiheuttaja voidaan velvoittaa vastaamaan aiheuttamisperiaatteen mukaisesti. Näihin toimenpiteisiin sisältyy myös direktiivin II liitteen ja uuden lain mukaiset täydentävät ja korvaavat toimet. Kaikki korjaamisesta aiheutuneet kustannukset vähentävät todellisuudessa vahingonaiheuttajan lainvastaisesti toimimisesta saadun taloudellisen hyödyn määrää, jolloin niillä on merkitystä hyötykonfiskaation suuruutta mietittäessä. Etenkin tässä kontekstissa on siis perusteltua mieltää ennallistaminen laajasti niin, että se käsittää myös direktiivissä tarkoitetun korjaamisen.⁸⁹

Eräiden ympäristölle aiheutuneiden vahinkojen korjaamisesta annettua lakia sovelletaan luonnonsuojelulain 5a §:ssä tarkoitettuun luontovahinkoon, ympäristönsuojelulain 137 §:n 2 momentissa tarkoitettuun pohjaveden merkittävä pilaantumiseen tai 176 §:ssä

⁸⁸ *Ympäristövastuutoimikunnan mietintö* 2007, s. 23.

⁸⁹ Kaiken kaikkiaan korjaamisen ja ennallistamisen käsitteitä käytetään vaihtelevasti. Lainsäädäntömuutosselvitystä tehdessään ympäristövastuutoimikunta on halunnut erottaa korjaamisen käsitteen ennallistamisesta, mutta toisaalta itsekin käyttänyt YVD:n II liitteen toimista nimitystä 'uudentyyppinen ennallistamisvelvoite', *Ympäristövastuutoimikunnan mietintö* 2007, s. 23.

tarkoitettuun vesistön merkittävään pilaantumiseen ja vesilain 14 luvun 6 §:ssä tarkoitettuun vesistön tai pohjaveden huomattavaan haitalliseen muutokseen. Käyttäessäni tutkielmassa yleisilmaisua 'ympäristövahinko' tai 'ympäristölle aiheutunut vahinko', tarkoitan niillä yllä mainittuja luontovahinkoa, pohjaveden ja vesistön pilaantumista tai huomattavaa haitallista muutosta. Viittaan ympäristövahingolla lisäksi muualla ympäristölainsäädännössä tarkoitettuihin negatiivisiin muutoksiin, joiden aiheuttaja voidaan määrätä ennallistamaan oikeudenvastainen tila.

Ympäristönsuojelulainsäädännön sektorikohtaisuudesta johtuen myös ennallistamista koskevia säännöksiä löytyy hajanaisesti eri ympäristöelementtejä koskevista laeista. Ensinnäkin luonnonsuojelulain 55–60a §:ssä on säädökset toimenpidekielloista, pakkokeinoista ja rangaistuksista. LSL 57 §:n nojalla ELY-keskus voi kieltää säännösten tai määräysten vastaisesti toimivaa jatkamasta tai toistamasta tekoa tai laiminlyöntiä ja sakon tai keskeyttämisen uhalla velvoittaa hänet määräajassa poistamaan oikeudenvastaisen tilan tai korjaamaan laiminlyönnin taikka asettaa uhan, että tarpeelliset toimenpiteet teetetään asianomaisen kustannuksella. LSL 57a §:ssä säädetään luontovahingon ehkäisemisestä ja korjaamisesta sekä viitataan eräiden ympäristölle aiheutuneiden vahinkojen korjaamisesta annettuun lakiin.

Luontovahingon korjaamista vastaavaa sääntelyä löytyy myös metsälaista. Laissa erikseen mainittujen säännösten vastaisesti toimiva on 20 §:n 1 momentin mukaan velvollinen poistamaan lainvastaisen toimenpiteen vaikutukset tai palauttamaan vallinneen olotilan siinä määrin kuin se on kohtuullisin kustannuksin mahdollista. Edelleen 2 momentissa säädetään viranomaisen mahdollisuudesta velvoittaa asianomaisen tekemään tarvittavat toimenpiteet. Velvoittamispäätöksen tehosteeksi voidaan määrätä uhkasakko tai uhka, että toimenpiteet tehdään asianomaisen kustannuksella. Valvontaviranomainen voi jätelain 13 luvun 126 §:n nojalla määrätä lain tai luvan vastaisesti toimivaa suorittamaan ennallistamistoimenpiteitä. Antamaansa kieltoa tai määräystä viranomainen voi 129 §:n mukaan tehostaa uhkasakolla, teettämishallalla tai keskeyttämishallalla. Ennallistamissäännösten lista jatkuu käsittäen maankäyttö- ja rakennuslain pakkokeinoja ja seuraamuksia koskevan 24 luvun, vaarallisten aineiden kuljetuksesta annetun lain 6 luvun säädökset pakkokeinoista ja seuraamuksista ja 8 luvun 23d §:n ympäristövahingon korjaamisesta, geeniteknikkalain 7 luvun 23 § sekä vesilain 14 luvun valvonta- ja hallintopakkosäännökset. Myös ydinenergialaissa, uudessa vuonna 2011 voimaan tulleessa kaivoslaissa sekä vuonna

2010 voimaan tullessa öljyvahinkojen torjuntalaissa on omat säännöksensä valvonnasta ja hallintopakosta.

Kuten yllä kuvattu lainsäädäntölista osoittaa, ennallistamistilanteet voivat olla mitä moninaisimpia. Ei ole tutkimuksen kannalta olennaista käydä läpi koko ennallistamissääntelyn kenttää, sillä ennallistaminen on lähtökohtaisesti melko samanlaista riippumatta suojeltavasta ympäristöelementistä. Lain rikkomisesta aiheutunut negatiivinen muutos ympäristössä poistetaan vahingon aiheuttajan kustannuksella. Sääntelyllä varmistetaan ympäristövastuun toteutuminen ennalta ehkäisyä periaatetta ja aiheuttamisperiaatetta noudattaen. Seuraavassa jaksossa tarkastelen miten ympäristövahingon ennallistaminen voidaan turvata viranomaisen käyttämän hallintopakon avulla. Hallintopakkomenettelyssä vahingon aiheuttajalle määrätään ennallistamisvelvoite. Velvoitteen tehosteeksi voidaan asettaa uhkasakko, keskeyttämisuhka taikka teettämisuhka. Havainnollistan ennallistamisvelvoitteiden sisältöä käyttäen esimerkkinä ympäristönsuojelulain nojalla annettavia määräyksiä.

3.2 Hallintopakkomenettely sekä ennallistamistoimenpiteet

Ympäristöä pyritään ensisijassa suojelemaan ennakoivalvonnan avulla. Ennakoivalvontaa täydentää, ja siitä riippumatta itsenäisesti voidaan soveltaa oikeudellis-hallinnollista jälkivalvontaa. Viranomaisen käyttämä *hallintopakko* on olennainen osa ympäristöön vaikuttavan toiminnan jälkivalvonnasta.⁹⁰ Hallintopakko koskevaa erityissääntelyä on paljon ja monessa ympäristölaissa, mutta hallintopakon perusidea voidaan kiteyttää melko yksinkertaiseksi. Hallintopakkomenettelyn avulla lainvastaisesti toiminut pakotetaan toimimaan lainmukaisesti tai korjaamaan mahdollisuuksien mukaan aiheuttamansa vahinko.⁹¹ Hallintopakon käyttämisen yleisenä edellytyksenä pidetään siis lainvastaista menettelyä tai muutoin lainvastaista tilannetta.⁹² Hallintopakko on yksi viranomaisen keino varmistaa, että vahingon aiheuttaja suorittaa tarvittavat ennallistamistoimenpiteet. Tässä luvussa käytän hallintopakkoa yhtenä käytännön esimerkkinä ennallistamisvelvoitteen määräämisestä.

Hallintopakko voidaan jakaa *välittömään* ja välilliseen. Ensiksi mainitusta on kyse, kun viranomainen estää lainvastaisen tilan jatkamisen velvoittamatta pakon kohteena olevaa.

⁹⁰ Nyholm 2015, s. 39.

⁹¹ Suvantola 2012, s. 19.

⁹² Vihervuori 2010, s. 311.

Viranomainen voi toimia itse tai pyytää tarvittaessa esimerkiksi poliisilta virka-apua lainvastaisen toiminnan estämiseksi.⁹³ Välittömän hallintopakon käyttäminen on mahdollista esimerkiksi ympäristönsuojelulain 181 §:n nojalla. Säännöksen mukaan ”jos ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavasta toiminnasta aiheutuu välitöntä vaaraa ihmisten terveydelle tai siitä uhkaa aiheutua välittömiä ja huomattavia haittavaikutuksia ympäristölle, valvontaviranomaisen on keskeytettävä toiminta siltä osin kuin se on välttämätöntä terveyden tai ympäristön suojelemiseksi, jos toiminnanharjoittaja ei itse ole ryhtynyt riittäviin toimenpiteisiin”. Välitön hallintopakko toteutetaan välittömästi viranomaistoimin tilanteessa, jossa ympäristöä pilaavaa toimintaa ei voida sallia hetkeäkään.⁹⁴

Välillisessä hallintopakossa viranomainen pyrkii uhkia asettamalla pakottamaan vahingon aiheuttajan itse korjaamaan toimenpiteensä tai laiminlyöntinsä. YSL 175 § mukaan valvontaviranomainen voi muun muassa määrätä lakia tai määräystä rikkoneen palauttamaan ympäristön ennalleen tai poistamaan rikkomuksesta ympäristölle aiheutuneen haitan. Välillinen hallintopakkomenettely on kaksivaiheinen. Ensin viranomainen antaa käskyn tai määräyksen oikeudenvastaisen tilan korjaamiseksi ja sen tehosteeksi lähes aina asetetaan joko *uhkasakko* tai *teettämisuhka*, eli uhka, että toimenpide suoritetaan pakon kohteena olevan kustannuksella. Jos pakon kohteena oleva ei noudata määräystä, viranomainen siis suorittaa itse tarvittavat ennallistamistoimenpiteet, ja perii siitä aiheutuneet kustannukset säännösten laiminlyöjältä. Joskus hallintopakon tehosteena voi olla myös *keskeyttämisuhka*, eli uhka siitä, että pakon kohteena olevan harjoittama toiminta keskeytetään, jos ennallistamismääräystä ei toteuteta.⁹⁵ Välillisen hallintopakon toisessa vaiheessa uhkasakko, teettämisuhka tai keskeyttämisuhka pannaan täytäntöön. Yhdelle päävelvoitteelle voidaan aina asettaa kerrallaan vain yksi uhka. Jos laiminlyönti jatkuu, voidaan jo tuomitun uhkasakon jälkeen asettaa uusi korkeampi uhkasakko tai käyttää muuta uhkaa.⁹⁶ Keskeyttämis- ja teettämisuhan sekä uhkasakon määräämisessä ja toimeenpanemisessa noudatetaan uhkasakkolakia.

⁹³ Ympäristöoikeudellisesta hallintopakosta esimerkiksi, *Ekroos –Kumpula –Kuusiniemi –Vihervuori* 2012, s. 47, *Suvantola* 2012, s. 19–20 ja *Erkkilä – Marttinen* 2008, s. 608.

⁹⁴ *Nyholm* 2015, s. 40.

⁹⁵ Keskeyttämisuhka on eri asia kuin välittömän hallintopakon yhtenä muotona käytettävä toiminnan keskeyttäminen, jota on kuvattu yllä. YSL 180 §:n soveltamisalasta ja suhteesta hallintopakkoon ks. *Nyholm* 2015, s. 43–51.

⁹⁶ *Ekroos –Kumpula –Kuusiniemi –Vihervuori* 2012, s. 47–48.

On huomattava, että ympäristönsuojelulain 180 §:n nojalla viranomainen voi antaa myös yksittäisiä valvonnallisia määräyksiä tilanteessa, jossa toiminta ei ole YSL:n tai sen nojalla annettujen päätösten vastaista, mutta siitä huolimatta aiheuttaa ympäristönsuojelulain mukaista pilaantumista. YSL:n uhkasakkoa, teettämishukkaa ja keskeyttämishukkaa koskevassa 184 §:ssä säädetään, että uhkaa ei saa käyttää 180 §:n nojalla annetun määräyksen tehosteena. Tämä johtuu siitä, ettei kyse ole hallintopakon käyttämisestä, vaan yksittäisen määräyksen antamisesta tilanteessa, jossa toimintaa tulee säännellä ympäristön pilaantumisen ehkäisemiseksi.⁹⁷ Vaikkei kyse olekaan hallintopakosta, voidaan yksittäismääräysten toteuttamista pitää myös ennallistamisena, koska tarkoituksena ehkäistä ympäristön pilaantumista ja korjata jo aiheutuneita vahinkoja. Ennallistaminen voi siis ajankohtaistua muutoinkin kuin hallintopakkomenettelyssä. Tässä tutkielmassa keskityn kuitenkin käsittelemään ennallistamista hallintopakkokeinona.

Hallintopakkoprosessissa määrättävät velvoitteet eivät ole veronkorotuksen kaltaisia hallinnollisia sanktioita, vaan turvaamistoimenpiteitä.⁹⁸ Vaikka velvoitteet eivät ole rangaistuksia, ei voida silti sanoa niiden olevan merkityksettömiä pakon kohteena olevalle. Itse puhdistamistyöt saattavat muodostua tietenkin kalliiksi riippuen vahingon laajuudesta. Lisäksi velvoitteiden tehosteista, kuten uhkasakosta, saattaa aiheutua huomattavia taloudellisia menetyksiä pakon kohteena olevalle. Esimerkiksi Talvivaaran tapauksessa ELY-keskus määräsi ennallistamisvelvoitteiden tehosteeksi osaksi teettämishukan ja osaksi uhkasakon. Uhkasakon suuruus oli 100.000 euroa.⁹⁹ Tehosteiden on toki oltava suhteutettuja laiminlyönnin laatuun. Jos uhkasakko on liian pieni, ei se ole todellinen pakote toiminnanharjoittajalle. Toisaalta Keski-Suomen ELY-keskuksen ympäristölakimies Elina Linnove on todennut, että hallintopakkomenettely ennallistamisasioissa on usein hyvin työläs, hidas ja virheille sekä muutoksenhauille altis valvontakeino. Etenkin uhkasakon määrää arvioitaessa tulisi ottaa huomioon, että liian suuri sakko saattaa vain johtaa toiminnanharjoittajan maksukyvyttömyyteen.¹⁰⁰ Jos näin käy, jää varmasti ennallistamistyötkin suorittamatta.

⁹⁷ Ks. YSL 180 §:n soveltamistilanteista *Nyholm* 2015, s. 44–45.

⁹⁸ *Kulla* 2008, s. 281. Hallintopakkoprosessissa määrättävistä velvoitteista ja niiden eroista verrattuna hallinnollisiin sanktioihin lisää jaksossa 5.1.

⁹⁹ Kainuun ELY-keskuksen päätös 31.10.2013 Dnro KAIELY/1/07.00/2013 (perustuen Ylä-Savon SOTE kuntayhtymän ympäristölautakunnan hallintopakkohakemukseen 18.4.2013), s. 7.

¹⁰⁰ *Linnove* 2014, s. 8–9.

Se, mikä viranomaistaho on ensisijaisesti oikeutettu määräämään ennallistamisesta, vaihtelee tapauskohtaisesti. Ympäristön käyttöä sääntelevien lakien valvontaa ja hallintopakkoa koskevissa säädöksissä on määritelty toimivaltainen viranomainen. Esimerkiksi ympäristönsuojelulain soveltamisalaan kuuluvissa asioissa yleinen valtion valvontaviranomainen on ELY-keskus sekä kunnan ympäristönsuojeluviranomainen. Valvonnan toimivalta on jaettua. ELY-keskuksen ja kunnan lisäksi valvontaviranomaisia on muitakin, jotka kukin toimivat omalla toimialallaan.¹⁰¹ Hallintopakkoasian varsinaista vireille tulemista edeltää usein valvontaviranomaisen kehoitus ja tarkistus tai selvityspyyntö. Asia voi tulla vireille suoraan viranomaisen itsensä toimesta tai muun tahon pyynnöstä. Esimerkiksi Talvivaaran tapauksessa luonnonsuojeluliitto haki Kainuun ELY-keskukselta kaivoksen toiminnan keskeyttämistä.¹⁰² Ennen hallintopakkoapäätöksen antamista tulee viranomaisen varata asianomaisille tilaisuus tulla kuulluksi.

Valvontaviranomaisen hallintopakkoapäätöksestä voi valittaa hallinto-oikeuteen ja edelleen korkeimpaan hallinto-oikeuteen. On huomattava, että ennallistamisvelvoitteen ja tehosteen toimeenpano on mahdollista muutoksenhausta huolimatta. Tämä onkin ympäristön kannalta mielestäni ainoa tehokas tapa, sillä hallintopakolla pyritään puuttumaan ympäristön pilaantumiseen mahdollisimman nopeasti vahingon tapahtuttua. Jos velvoitteiden toimeenpanoa jouduttaisiin odottamaan oikeusprosessin loppuun saakka, kadottaisi ennallistaminen tarkoituksensa turvaamistoimenpiteenä. Tarvittaessa muutoksenhakuinstanssi voi kuitenkin keskeyttää toimeenpanon. Näin kävi esimerkiksi maaperän puhdistamiseen liittyvässä tapauksessa, joka lopulta ratkaistiin korkeimmassa hallinto-oikeudessa.

Tapauksessa KHO 2015:39 oli kyse pilaantuneen maaperän puhdistamisesta velvollisen tahon selvittämisestä. Eräällä Tampereella sijaitsevalla kiinteistöllä olleesta öljysäiliöstä oli vuotanut öljyä maaperään. Säiliön ja kiinteistön omistaja A oli vastuussa vuodosta. A myi myöhemmin kiinteistön B:lle, jonka tehdessä salaojitusta huomattiin öljyä olevan maaperässä. A suoritti kiinteistöllä puhdistamistoimia, jonka jälkeisessä tarkastuksessa todettiin, ettei kaikkea pilaantunutta maamassaa oltu poistettu, mutta öljy ei kuitenkaan

¹⁰¹ YSL:n soveltamisalalla muita valvontaviranomaisia on esimerkiksi turvallisuus- ja kemikaalivirasto sekä tulli ja rajavartiolaitos.

¹⁰² Luonnonsuojeluliitto on vaatinut Kainuun ELY-keskusta määräämään Talvivaaran toiminnan keskeytettäväksi, kunnes yhtiön aiheuttama ympäristön pilaantuminen saadaan estetyksi. Vuonna 2013 Kainuun ELY-keskus hylkäsi luonnonsuojeluliiton hakemuksen, Kainuun ELY-keskuksen päätös 31.10.2013 Dnro KAIELY/1/07.00/2013 (perustuen Suomen luonnonsuojeluliitto ry:n hallintopakkoehakemukseen 12.3.2013).

aiheuttanut riskiä ympäristölle tai terveydelle. B teki myöhemmin kiinteistöllä rakennustöitä ja tuolloin todettiin maaperän olevan voimakkaasti öljyllä pilaantunutta ja aiheuttavan terveyshaittaa. A oli kuollut kiinteistön myynnin jälkeen. Pirkanmaan ELY-keskus oli hallintopakkopäätöksellään ensin vuonna 2012 velvoittanut A:n kuolinpesän puhdistamaan maaperän. Vaasan hallinto-oikeus päätti, että kuolinpesälle määrättyjen ennallistamisvelvoitteiden toimeenpano keskeytetään. Hallinto-oikeus kuitenkin pysytti ELY-keskuksen päätöksen tuomiollaan vuonna 2013. Kuolinpesä valitti tuomiosta ja KHO hyväksyi valituksen ja kumosi aikaisemman tuomion. KHO totesi ratkaisussaan, ettei kuolinpesää voitu velvoittaa suorittamaan puhdistamista, koska kyseinen kiinteistö ei koskaan ollut sen hallinnassa, eikä kuolinpesä ollut suoraan vahingon aiheuttaja. Ennallistamisvelvoite ei myöskään ollut voinut siirtyä kuolinpesälle, koska A:lle ei koskaan oltu edes asetettu velvollisuutta maaperän puhdistamiseen. Lopullinen tuomio asiassa annettiin tämän vuoden maaliskuussa.¹⁰³ Tapaus kuvastaa hyvin sitä, että vaikka valtion valvontaviranomainen puuttuisikin ympäristövahingon korjaamiseen hallintopakon keinoin nopeastikin, saattaa lainvoimaisen ratkaisun saamisessa kestää useampikin vuosi, jos alkuperäisestä päätöksestä valitetaan.

Yllä lyhyesti kuvattu KHO:n öljyvuototapaus on hyvä esimerkki ennallistamisvelvoitteen määräämiseen liittyvistä haasteista. Ensinnäkin ennallistamisvastuussa olevaa tahoja on aina helppo määrittää. Riidatonta sinänsä oli se, että A oli öljysäiliön kunnossapidosta velvollinen huolehtimaan ja siten hän on aiheuttanut maaperän pilaantumisen. A on kuitenkin myynyt kiinteistön ennen kuolemaansa, joten kiinteistö tai sillä oleva öljysäiliö eivät ole missään vaiheessa kuuluneet hänen kuolinpesäänsä tai siirtyneet sen hallintaan. Näin ollen kuolinpesää ei voitu YSL:n 75 §:n¹⁰⁴ nojalla velvoittaa puhdistamaan maaperää. Loppujen lopuksi Korkein hallinto-oikeus palautti asian ELY-keskuksen käsiteltäväksi siltä osin kuin kiinteistön nykyinen omistaja B oli vaatinut Tampereen kaupunkia puhdistamaan pilaantunutta maaperää. Ympäristönsuojelulain mukaan kunnan julkisoikeudellisen puhdistamisvastuun pitäisi toteutua silloin, kun pilaantumisen aiheuttajaa ei saada selville tai kiinteistön haltijaa ei voida velvoittaa puhdistamaan pilaantunutta maaperää.

Valtion valvontaviranomainen on hallintopakkomenettelyn käynnistämisen lisäksi velvollinen tekemään ympäristönsuojelulain vastaisesta teosta tai laiminlyönnistä

¹⁰³ KHO 2015:39.

¹⁰⁴ Tapaukseen sovellettiin nyt kumottua ympäristönsuojelulakia (80/2000). Vanhan lain 75 § vastaa sisällöltään nykyisen lain 133 §:ää.

ilmoituksen poliisille, joka tutkii onko asiassa tapahtunut rikos.¹⁰⁵ Kun esitutkinta on tehty, siirtyy asia syyteharkintaan. Syyttäjän on otettava kantaa rikosnimikkeeseen lisäksi myös siihen, vaatiiko hän rikoksella saatua taloudellista hyötyä menetettäväksi valtiolle, ja minkä suuruinen mahdollinen konfiskoitava hyöty on. Ympäristörikokset ovat luonteeltaan ja motiiveiltaan sellaisia, että rikoshyödyn konfiskointi tulee arvioitavaksi lähes poikkeuksetta. Seuraavassa pääluvussa tutkin tarkemmin ympäristöön kohdistuvien rikosten ominaispiirteitä ja miten ne on huomioitu rikoslain ympäristökriminalisoinneissa. Lisäksi tarkastelen ympäristörikostapauksiin läheisesti liittyvää hyötykonfiskaatiota rikosoikeudellisena menettämisseuraamuksena.

4. Ympäristörikokset ja hyötykonfiskaatio

4.1 Ympäristörikokset talouden rikoksina

Ympäristörikoksen käsitettä käytetään melko yleisesti eikä sitä ole tarkasti määritelty johtuen jo ympäristöoikeuden laaja-alaisuudesta. Sen sijaan on selvää, että ympäristörikos kohdistuu aina fyysiseen ympäristöön. Ympäristökriminalisointien tarkoituksena on suojata ympäristöarvoja itsenäisenä oikeushyvä. ¹⁰⁶ Kriminalisointien itsenäistä asemaa kuvastaa osaltaan se, että ne on koottu omaan lukuun rikoslakiin. RL 48 luvussa on vakavimmiksi katsotut kielletyn menettelyn perustyyppit. Myös luonnonvararikoksia koskevassa RL 48a luvussa on ympäristöarvoja vähintään välillisesti suojaavaa sääntelyä.

Talousrikollisuudelle käsitteenä löytyy niin ikään monta määritelmää, joista muutamien mukaan talousrikoksilla voidaan loukata muun muassa ihmisen *elinympäristöä*. Tutkimuksesta riippuen talousrikoksen tekijäksi voidaan määritellä joko yksityishenkilö tai organisaatio. Talousrikoksia voidaan tehdä joko laillisen toiminnan ohella tai sinänsä jo laittoman toiminnan yhteydessä. Motiivina näissä rikoksissa on nimensä mukaisesti taloudellisen hyödyn tavoittelu. Vaikka talousrikoksen käsitteen määrittämisestä on

¹⁰⁵ YSL 188 §:n mukaan valvontaviranomaisen tulee tehdä ilmoitus lainvastaisesta teosta tai laiminlyönnistä poliisille esitutkintaa varten. Ilmoitus saadaan kuitenkin jättää tekemättä, jos tekoa on pidettävä olosuhteet huomioon ottaen vähäisenä eikä yleisen edun ole katsottava vaativan syytteen nostamista. Valtion valvontaviranomainen on rikosasiassa myös asianomistaja, jos yleistä etua on loukattu.

¹⁰⁶ *Pirjatanniemi 2005, s. 37 ja Ympäristöministeriön raportti 16/2015, s. 8.*

monia tulkintoja, on kiistatonta, että ympäristörikoksista löytyy piirteitä, jotka sopivat moniin, elleivät jopa kaikkiin talousrikosmääritelmiin.¹⁰⁷

Ympäristön turmelemisrikoksissa on lähes aina kyse toiminnasta, jolla tavoitellaan *taloudellista etua*. Etenkin räikeimpien rikkomusten osalta voidaan sanoa ympäristöä vahingoittavan toiminnan olevan jopa järjestäytyntä ja laajamittaista.¹⁰⁸ Tämän kaltaisista valitettavista tapauksista Suomessa ehkä tunnetuin on Lokapojat -tapaus, jossa jätehuoltoyrityksen toiminnassa oli vuosia toimitettu rasvajätettä muualle kuin laillisiin jätteenkäsittelypisteisiin. Öljyisiä jätevesiä oli yhtiön toiminnassa muun muassa kaadettu jätevesiviemäriin. Eri jätteitä oli sekoitettu keskenään ja viety niitä puhtaiden maiden kaatopaikoille. Yhtiön omistajat olivat erehdyttäneet asiakkaitaan yrityksen tarjoamien palveluiden sisällöstä. Helsingin Hovioikeus tuomitsi A. Lokapojat Oy:n omistajat neljän vuoden vankeusrangaistukseen törkeistä petoksista ja törkeästä ympäristön turmelemisesta. Rangaistuksen koventamisperusteena otettiin huomioon rikollisen toiminnan suunnitelmallisuus ja selvä piittaamattomuus ympäristönsuojelusäännöksistä. Yhtiön katsottiin hyötynneen rikoksesta rahallisesti yli miljoona euroa.¹⁰⁹

Vaikka ympäristörikosten tekotavoista ei ole käytettävissä systemaattista tutkimustietoa, on ympäristörikosseurantaryhmä todennut törkeiden ympäristön turmelemisten koskevan tyypillisesti jätteiden varastointia ja hävittämistä sekä muita jätteiden käsittelyyn liittyviä laiminlyöntejä. Ympäristörikoksista ongelmallisempia tekee se, että niiden negatiiviset vaikutukset eivät välttämättä rajoitu yhden valtion tai edes maan osan sisälle. Kierrätyskustannuksissa säästetään muun muassa viemällä jätettä laittomasti kehitysmaihin, joissa jätehuolto ei ole ympäristönsuojelullisesti hyvällä tasolla.¹¹⁰ Europol julkaisi vuonna 2013 tutkimuksen ympäristörikosuhkista Euroopan unionissa. Kahtena suurimpana ongelmana unionin sisällä pidettiin jätteiden laitonta kuljetusta ja kauppaa sekä uhanalaisten eläin- ja kasvilajien kauppaa. Tutkimuksen mukaan jätteiden laittoman kaupan kasvu voidaan suoraan yhdistää Eurooppaa vaivaavaan taluskriisiin. Järjestäytynyt rikollisuus toimii usein näennäisesti laillisten

¹⁰⁷ Lisää teoreettista pohdintaa ympäristörikoksista talousrikoksina: *Pirjatanniemi* 2005, s. 262–264, *Alvesalo* 2006, s. 2–5 ja *Henttu* 2008, s. 32. Myös Friedrichs on tutkinut niin sanottua valkokaulusrikollisuutta. Hän lukee ympäristörikokset yhdeksi yritystoiminnassa tehdyn rikollisuuden muodoista, *Friedrichs* 2010, s. 65–68.

¹⁰⁸ *Pirjatanniemi* 2005a, s. 266–267, *Suomen kansallinen ympäristörikosseurantaryhmä* 2013, s. 6–7.

¹⁰⁹ Helsingin HO 2013:2297, 30.8.2013 Dnro R 12/2475.

¹¹⁰ *Suomen kansallinen ympäristörikosseurantaryhmä* 2013, s 22–24.

yhtiöiden takana, joiden halpojen jätehuoltopalveluiden ostamiseen Europolin mukaan merkittävä osa yrityksistä turvautuu kustannusten vähentämiseksi.¹¹¹

Europol piti jätteisiin liittyvän rikollisuuden lisäksi uhkana myös kasvavaa uhanalaisten lajien kauppaa.¹¹² Suomessa rauhoitetun eläin- tai kasvilajin myyminen tai hallussapito kaupallisessa tarkoituksessa on kriminalisoitu luonnonsuojelurikoksena. Laittomasta lajikaupasta tutkimusta tehnyt *Zimmerman* on kritisoinut valtioiden kansallista rikosoikeudellista sääntelyä sen tehottomuudesta. Hänen mukaansa uhanalaisten lajien kaupasta tuomittavat rangaistukset ovat suhteessa huomattavasti lievempiä, kuin muiden laittoman kaupan muotojen, kuten huumekaupan. Liian lievä rangaistus ei osoita yhteiskunnan paheksuntaa toimintaa kohtaan, ja myös todellinen pelotevaikutus jää puuttumaan. *Zimmerman* on kuvaillut uhanalaisten lajien salakuljetusta ja kauppaa houkuttelevaksi, sillä kysyntää on paljon ja tuotot suuria. Lisäksi kiinnijäämisriski on pieni ja tuomittavat rangaistukset lieviä.¹¹³

Vastaavanlaista keskustelua on käyty myös Suomessa luonnonsuojelurikosten osalta. Rikoslain 48 luvun 5 §:ssä säädetystä teosta voidaan tuomita sakkoa tai korkeintaan kahden vuoden vankeusrangaistus. Käräjäoikeuksissa ja rangaistuspäättämismenettelyssä on vuosina 2005–2012 luettu syyksi vuosittain keskimäärin kuusi luonnonsuojelurikosta ja 13 luonnonsuojelurikkomusta. Kummastakin rikoksesta tuomitaan tyypillisesti sakkorangaistus. Luonnonsuojelurikoksesta päärikoksena on tuomittu vain noin neljässä prosentissa tapauksista ehdollista vankeutta.¹¹⁴

Muun muassa luonnonsuojeluliitto ja ympäristörikosten avainsyyttäjät ovat esittäneet kannanottonsa kvalifioitun tekemuodon lisäämisestä rikoslakiin. On katsottu, ettei nykyinen rangaistusasteikko vastaa törkeimpien tekojen moitittavuutta ja kahden vuoden maksimirangaistus on pienempi kuin esimerkiksi muissa talousrikoksissa. Vaikka luonnonsuojelurikosten määrä ei ole viime vuosina kasvanut¹¹⁵, on rangaistusten oikeasuhtaisuus ollut ajankohtainen aihe osaltaan siksi, että vuoden 2015 alussa annettiin tuomio Suomen historian suurimmasta luonnonsuojelurikoksesta. Tullissa vuonna 2011 kiinni jäänyt suomalaismies oli laittomasti kerännyt 70 täytettyä lintua ja

¹¹¹ *Europol Threat Assessment* 2013, s. 4, 6 ja 10.

¹¹² *Europol Threat Assessment* 2013, s. 12–13. Laittoman kaupan kohteena olevilla lajeilla tarkoitetaan tässä yhteydessä niitä eläin- ja kasvilajeja, jotka on listattu villieläimistön ja –kasviston uhanalaisten lajien kansainvälistä kauppaa koskevassa yleissopimuksessa (CITES), jonka osapuoli myös Suomi on.

¹¹³ *Zimmerman* 2003, s. 1669–1672 ja 1675–1678.

¹¹⁴ *OM 51/2014*, s. 17.

¹¹⁵ *OM 51/2014*, s. 17.

yli 8000 linnunmunaa, joista suurin osa on rauhoitettujen lintulajien munia. Syyttäjä vaati 1,5 vuoden vankeusrangaistusta sekä valtiolle menetettäväksi kokoelmaa ja erilaisia rikosentekovälineitä sekä kokoelman arvona lisäksi noin 700.000 euroa. Käräjäoikeus piti ankaroittavana tekijänä sitä, että toiminta oli ollut järjestelmällistä ja kestänyt vuosia. Rikosvyyhdillä oli myös kansainvälisiä liityntöjä. Vastaaja tuomittiin vuoden ehdolliseen vankeusrangaistukseen ja konfiskaatiomäärää kohtuullistettiin 250.000 euroon vastaajan taloudellisen tilanteen vuoksi.¹¹⁶

Linnunmunarikostapauksen käsittelyn ollessa vielä kesken oikeusministeriö asetti työryhmän selvittämään tarvetta tarkistaa rikoslain 48 luvun ympäristö- ja luonnonsuojelurikoksia koskevaa sääntelyä. Asiasta julkaistiin mietintö 2014 ja hallituksen esitys valmistui vuoden 2015 lokakuussa.¹¹⁷ Muun muassa luonnonsuojeluliiton esittämää kritiikkiä nykysääntelyä kohtaan pidettiin aiheellisena ja rikoslain 48 luvun ympäristökriminalisointeja on ehdotettu muutettavaksi tammikuussa 2016. Hallituksen esityksen mukaan rikoslain 48 lukuun ehdotetaan lisättäväksi uusi 5 a § törkeästä luonnonsuojelurikoksesta, josta rangaistuksena tuomittaisiin vähintään 4 kuukautta ja enintään 4 vuotta vankeutta. Kvalifiointiperusteissa ehdotetaan huomioitavaksi luonnonsuojelurikosten talousrikollinen luonne: rikos arvioitaisiin törkeäksi jos sillä tavoitellaan huomattavaa taloudellista hyötyä, tai se tehdään erityisen suunnitelmallisesti. Lisäksi luonnonsuojelurikos olisi törkeä, jos sillä aiheutetaan vakavaa vaaraa tai vahinkoa eliölajin, luonnonalueen tai muun luontoon kuuluvan kohteen säilymiselle ottaen huomioon rikoksen kohteena olevan eliölajin erityinen harvinaisuus tai uhanalaisuus taikka vaaran tai vahingon pitkäaikaisuus tai laaja ulottuvuus. Rikoksen tulee myös olla kokonaisuutena arvostellen törkeä.¹¹⁸

Samaa logiikkaa noudatetaan myös törkeän ympäristön turmelemisen osalta. Rikoslain 48 luvun 2 §:ään ehdotetaan lisättäväksi kaksi uutta kvalifiointiperustetta. Ympäristön turmeleminen olisi törkeää, jos sillä tavoiteltaisiin huomattavaa taloudellista etua tai se tehtäisiin erityisen suunnitelmallisesti, ja teko olisi kokonaisuutena arvostellen törkeä. Näin ollen törkeiden ympäristörikosten kvalifiointiperusteet vastaisivat muiden talousrikosten törkeysedellytyksiä. Nykyisen RL 48 luvun 2 §:n 2-kohta ”rikos tehdään 1 §:ssä tarkoitetun menettelyn johdosta saadusta viranomaisen määräyksestä tai

¹¹⁶ Vaasan KO 15/107836, 20.2.2015 Dnro R 13/1079.

¹¹⁷ OM 51/2014 ja HE 55/2015.

¹¹⁸ HE 55/2015, s. 21–26.

kiellosta huolimatta” poistettaisiin, sillä sen katsotaan sisältyvän erityisen suunnitelmallisesti tehtyyn tekoon.¹¹⁹

Lakimuutokset on selvästi suunniteltu pitäen silmällä ympäristörikosten talousrikosluonnetta. Myös rikoksella saadun hyödyn laskemiseen liittyvät kysymykset tulivat esiin lakimuutosehdotuksen lausuntokierroksella. Oikeusministeriön mietinnöstä pyydettiin lausuntoa yhteensä 57 eri viranomaiselta ja asiantuntijalta, joista hyötykonfiskaatioon liittyviä kysymyksiä nosti esiin keskusrikospoliisi ja poliisiammattikorkeakoulu.¹²⁰ Lopullisessa hallituksen esityksessä hyötykonfiskaatioon liittyvät pohdinnat jäivät kuitenkin hyvin vähäisiksi ottaen huomioon, että käytännössä rikoshyödyn menettäminen tulee arvioitavaksi lähes kaikissa ympäristörikostapauksissa. Ympäristön turmelemisen osalta hyötykonfiskaatioon ei otettu kantaa. Luonnonsuojelurikoksen kohdalla todettiin, että ”hyödyn arvioinnin lähtökohtana on nettoperiaate, mutta kuitenkin kaikki rikoksesta aiheutuneet kustannukset eivät välttämättä olisi vähennyskelpoisia”.¹²¹ Näin ollen se, voidaanko ennallistamiskuluja esimerkiksi ottaa vähentävänä huomioon rikoshyötyä määriteltäessä, jäi epäselväksi.

Mielestäni huomiota herättävää on se, ettei rikoshyödyn menettämiseen liittyviin kysymyksiin ole otettu enempää kantaa RL 48 luvun lakimuutoksia valmisteltaessa, sillä menettämisseuraamussäännösten päivittäminen on nyt muutoinkin ajankohtaista. Kuten aikaisemmin on todettu, Euroopan parlamentti antoi huhtikuussa 2014 direktiivin rikosentekovälineiden ja rikoshyödyn jäädyttämisestä ja menetetyksi tuomitsemisesta Euroopan unionissa. Oikeusministeriö on laatinut hallituksen esityksen muotoon ehdotuksen direktiivin implementoimiseksi tarvittavista lakimuutoksista. Rikoslain 10 luvun menettämisseuraamuksia koskevien yleissäännösten muutokset on määrä tulla voimaan lokakuussa 2016.¹²²

Mietinnön lausuntokierroksella viranomais- ja asiantuntijatahot kaipasivat lakiin selkeyttävää oikeusohjetta rikoshyödyn laskentatavasta.¹²³ Lopullista hallituksen esitystä ei ole vielä laadittu, mutta ainakaan oikeusministeriön mietinnön mukaan laskentatapasäännöstä ei olla rikoslakiin kirjaamassa.¹²⁴ Kahdessa seuraavassa jaksossa

¹¹⁹ HE 55/2015, s. 18–20.

¹²⁰ OMM 22/2015, s. 18–19.

¹²¹ HE 55/2015, s. 14.

¹²² OMM 3/2015.

¹²³ Kootusti lausunnonantajien huomioista OMM 43/2015, s. 10. Ks. tarkemmin esimerkiksi Turun hovioikeuden kannanotosta liittyen laskentatapaan s. 24.

¹²⁴ Lakiehdotukset OMM 3/2015, s. 83–88.

syvennyn tarkastelemaan hyötykonfiskaation tarkoitusta ja tavoitteita, sekä hyödyn määrän laskentatapaan liittyviä ongelmia ympäristörikoksissa.

4.2 Hyötykonfiskaation luonne ja tavoite – rikos ei saa kannattaa

Rikoslain 10 luvun 2 §:n mukaan rikoksen tuottama taloudellinen hyöty on tuomittava valtiolle menetetyksi. Lakiin ei toistaiseksi ole sisällytetty tarkkaa taloudellisen hyödyn määritelmää. Selvää kuitenkin on, että konfiskoitavalla hyödyllä on oltava rahallista arvoa. Näin ollen konfiskoitavaksi ei voi tulla rikoksen tekijän saama aineeton hyöty, kuten teon tuottama mielihyvä tai omaisuus, jolla on tunnearvoa.¹²⁵ RL 10 luvun kokonaisuudistusta valmisteltaessa selvennettiin hallituksen esityksessä, että taloudellisena hyötynä voidaan tuomita paitsi rikoksen tuottama omaisuuden lisäys myös rikoksella aikaansaatu omaisuuden säästö.¹²⁶

Rikoksella saavutettu taloudellinen hyöty ilmenee monissa ympäristörikoksissa nimenomaan säästönä tai lisätulona, taikka näiden yhdistelmänä.¹²⁷ Laittomasta toiminnasta seuranneen liiketaloudellisen tappion väheneminenkin voi olla laitonta hyötyä, ja myös hyödyn arvonnousu tai tuotto voidaan tietyin edellytyksin konfiskoida.¹²⁸ Rikoshyötydirektiivi edellyttää, että jäsenvaltiot sisällyttävät lainsäädäntöönsä rikoshyödyn määritelmän. Oikeusministeriön lakiehdotuksessa RL 10 luvun 2 §:n mukaan rikoshyödyllä tarkoitettaisiin rikoksella välittömästi saatua omaisuutta tai sen surrogaattia (välittömän omaisuuden sijaan tullutta omaisuutta), tuottoa, omaisuuden tai tuoton arvoa tai rikoksella saadun säästön arvoa.¹²⁹ Käytännössä rikoslain soveltamisala ei tule juurikaan määritelmän myötä muuttumaan. Määritelmäsäännöksen kirjaamista lakiin on silti pidetty nykykäytäntöä selkiyttävänä ja kannatettavana muutoksena.¹³⁰

Menettämisseuraamuksia koskevan sääntelyn tarkoituksena ja tavoitteena on varmistua siitä, ettei rikosentekijä pääse hyötymään taloudellisesti teostaan. *Lavonen* kutsuu tätä

¹²⁵ *Rautio* 2006, s. 156–158.

¹²⁶ *HE 80/2000 vp*, s. 21.

¹²⁷ Esimerkiksi tapauksessa KKO 1995:181 toiminnanharjoittaja oli ylittänyt vesioikeuden myöntämässä luvassa määritellyt tuotantomäärä ja jätevesien kuormitusarvot. Yhtiön katsottiin rikollisella menettelyllä saaneen valtiolle menetetyksi tuomittavaa taloudellista hyötyä yhtäältä *kustannussäästönä* ja toisaalta *lisätulona*.

¹²⁸ *Konfiskaatiotyöryhmä* 1997, s. 11. *HE 80/2000 vp*, s. 21: Hyödyn arvonnousu tai tuotto on mahdollista konfiskoida selvissä tapauksissa esimerkiksi kun kyse on pankkitilin korkotulosta tai valuuttakurssien muutoksista.

¹²⁹ *OMM 3/2015*, s. 83.

¹³⁰ *OMM 43/2015*, pykäläkohtaisista kannanotoista esimerkiksi s. 21–22.

periaatetta *rikastumiskielloksi*.¹³¹ Sitä, ettei kukaan saa hyötyä oikeudenvastaisesta teostaan, voidaan pitää jopa yhtenä oikeusjärjestyksen kantavimmista ajatuksista. Konfiskoimalla rikoshyöty valtiolle rikosentekijän taloudellinen asema palautetaan vastaamaan tilannetta ennen rikollista tekoa.¹³² Rikoshyödyn menetetyksi tuomitsemisella saattaa olla myös ennalta estävää vaikutusta, ainakin silloin kun kyse on rationaalisesti hyöty-haitta -vertailua tekevästä henkilöstä. Tieto siitä, että rikoksesta odotettavissa oleva hyöty voidaan konfiskoida, saattaa saada potentiaalisen rikosentekijän luopumaan rikossuunnitelmastaan.¹³³ Ennaltaehkäisevällä vaikutuksella on erityisesti merkitystä rikoksissa, joiden motiivina on saavutettavissa oleva taloudellinen hyöty, eikä esimerkiksi halu loukata toisen intressejä.¹³⁴ Kuten aikaisemmin on todettu, ympäristörikoksia tehdään juuri taloudellisista vaikuttimista. Jotta ympäristösäädösten vastaisesti toimiminen ei olisi taloudellisesti kannattavaa, tulee rikoksella saavutettu hyöty tuomita valtiolle menetettäväksi.

Hallituksen esityksessä 80/2000 vp on hyötykonfiskaatiota koskevaksi oikeusohjueksi asetettu *rikoshyödyn moninkertaisen menettämisen kielto*, jonka mukaan menettämisseuraamus on tarkoitettu tuomittavaksi vain yhteen kertaan.¹³⁵ Niin ikään rikoslain 10 luvun esitöissä todetaan, ettei hyötykonfiskaatiota tule käyttää rangaistuksen luonteisena seuraamuksena, vaan turvaamistoimenpiteenä.¹³⁶ Rikoksen tekijä tulisi näin ollen tuomita menettämään vain se hyöty, jonka rikos on todellisuudessa tuottanut, eli nettohyöty. Tätä periaatteellista lähtökohtaa voidaan kutsua *rankaisukielloksi*.¹³⁷

Esimerkkinä lain esitöissä on käytetty laitonta alkoholikauppaa. Hyödyksi katsotaan myyntihinnan ja alkoholiliikkeestä ostetun tuotteen hankintakustannusten välinen erotus. Samalla todetaan kuitenkin, ettei rikoksen valmistelusta tai täytäntöönpanosta aiheutuneita kuluja voida vähentää hyödyn määrästä. Esimerkiksi huumeiden myyntihinnasta ei voida vähentää aineen valmistamiseen käytettyjen kemikaalien hankintahintaa. Tällöin valtiolle tuomitaan rikoksen tuottama bruttohyöty. Erottelu

¹³¹ Lavonen 2011, s. 1216.

¹³² Viljanen 2007, s. 63.

¹³³ Rautio 2006, s. 14.

¹³⁴ Viljanen 2007, s. 64.

¹³⁵ HE 80/2000 vp, s. 15 ja 32.

¹³⁶ HE 80/2000 vp, s. 15: ”Rikokseen perustavana seuraamuksena konfiskaatio tulee kysymykseen nimenomaan turvaamistoimenpiteenä, joten menettämisseuraamusta ei pidä käyttää rangaistuksen luonteisena seuraamuksena. Menettämisseuraamus on yleensä tarpeen esineen ominaisuuksien vuoksi, rikosten ennalta ehkäisemiseksi tai rikoksen tuottaman taloudellisen hyödyn pois saamiseksi taikka sen estämiseksi, ettei hyötyä käytettäisi uusien rikosten rahoittamiseen.”

¹³⁷ Lavonen 2011, s. 1216.

vähennyskelvottomien ja -kelvottomien kulujen välillä perustuu siihen, ovatko ne aiheutuneet jo sinänsä rikollisesta toiminnasta.¹³⁸ Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että rangaistuskiellosta huolimatta rikoksenteijä joutuu toisinaan konfiskaation jälkeen taloudellisesti huonompaan tilanteeseen kuin ennen rikosta. Myös *Viljanen* on kiinnittänyt huomiota tähän kulujen vähennyskelvottomuuden ja rangaistuskiellon väliseen ristiriitaan. Hän on osuvasti todennut, että ”Jos hyötykonfiskaatiolla halutaan vain eliminoida se taloudellisen aseman paraneminen, joka rikoksella on aikaansaatu, ei päästä mihinkään siitä tosiasista, että rikoksen tekemisestä aiheutuneet kulu ovat pienentäneet tuota taloudellisen aseman kohentumista, kenties mitätöineet sen kokonaan.”¹³⁹

Myös rikosoikeudessa vallitsevat yleiset oikeusperiaatteet ohjaavat menettämisseuraamuksen määräämistä. *Legaliteettiperiaate* eli rikosoikeudellinen laillisuusperiaate on näistä yksi keskeisimmistä.¹⁴⁰ Konfiskaatio on hallituksen esityksen mukaan mahdollinen vain, kun laissa on niin säädetty ja vain laissa säädetyssä laajuudessa.¹⁴¹ Laillisuusperiaatteen alle kuuluva epätäsmällisyyskielto edellyttää, ettei lainsäätäjät tee liian laajoja tai epäselviä kriminalisointeja.¹⁴² *Rautio* on pitänyt rikoslain 10 luvun menettämisseuraamuksia koskevaa sääntelyä laillisuusperiaatteen edellytykset täyttävänä.¹⁴³ Itse näen kuitenkin hyötykonfiskaation laskentatavan puuttumisen haastavana epätäsmällisyyskiellon kannalta. Koska ympäristörikoksissa vahvana motiivina on rahassa mitattava hyöty, saattaa rikoksenteijä mieltää laittomalla toiminnalla saavutetun hyödyn menettämisen jopa pahimmaksi rikosoikeudelliseksi seuraamukseksi.¹⁴⁴

Lokapojat ja linnunmunarikostapaus, sekä meneillään oleva Talvivaaran rikosprosessi osoittavat, että hyötykonfiskaation määrä voi olla huomattavan suuri ympäristörikoksissa. Rikoslain sisällön tulisi olla tarpeeksi yksityiskohtainen, jotta potentiaalisella rikoksenteijällä on todellinen mahdollisuus ennakoida rikoksen seuraamuksia. Mielestäni rikoshyödyn laskentatavan osalta rikoslain konfiskaatiosääntely jää avoimeksi ja tulkinnanvaraiseksi. Koska lainsäätäjän tahto ei täysin käy ilmi lakitekstistä, on syytä tutustua rikoshyötyä koskevaan oikeuskäytäntöön.

¹³⁸ *HE 80/2000*, s. 21.

¹³⁹ *Viljanen 2007*, s. 88.

¹⁴⁰ *Rautio 2007*, s. 38. Myös hallituksen esityksessä on mainittu laillisuusperiaate. *HE 80/2000* vp, s. 4.

¹⁴¹ *HE 80/2000*, s. 2.

¹⁴² *Frände 2007*, s. 37.

¹⁴³ *Rautio 2007*, s. 38–41.

¹⁴⁴ *Liljenfeldt 1984*, s. 453.

Hyödyn laskemista koskevissa kysymyksissä korkein oikeus on hakenut tulkinta-apua hyötykonfiskaatiota koskevasta EU-sääntelystä. Seuraavassa jaksossa tutkin rikoshyödyn laskemisessa käytettäviä mahdollisia laskentatapoja, ja onko jotain niistä vakiintuneesti käytetty ympäristörikoksilla saadun hyödyn määrää arvioitaessa.

4.3 Netto- vai bruttohyöty?

Kuten aikaisemmin on mainittu, rikoshyöty on lain esitöiden mukaan lähtökohtaisesti tarkoitettu tuomittavaksi valtiolle nettomääräisenä. Jos sen sijaan rikoksen tekemiseen liittyvät kulut johtuvat jo sinänsä laittomasta toiminnasta, ei niitä voida vähentää.¹⁴⁵ Tällöin rikoshyödyn laskemisessa käytetään niin sanottua bruttohyötyperiaatetta. Hallituksen esityksen laskentatapaa koskevat esimerkit rajoittuvat muutamalla lauseella kuvattuihin esimerkkeihin laittomasta alkoholikaupasta ja huumausainerikoksesta. Valinta netto- ja bruttohyötyperiaatteen välillä jäi menettämisseuraamusten kokonaisuudistuksen jälkeenkin hyvin pitkälti oikeuskäytännössä määriteltäväksi. Korkein oikeus otti laskentatapaan kantaa tapauksessa 2004:73, jossa oli kyse lääkeainerikoksesta. Henkilö oli tuonut laittomasti maahan lääkevalmisteita, jotka hän oli myynyt samaan hintaan kuin mitä niistä oli itse maksanut. Tuomioistuimien ei hyötyä laskiessaan ottanut huomioon lääkevalmisteiden hankintahintaa myyntituloja vähentävänä seikkana. Päätöksensä tueksi KKO vetosi rikoslain 10 luvun esitöihin.¹⁴⁶

EU:ssa hyötykonfiskaatiosääntelyä oli ennen Lissabonin sopimuksen voimaantuloa ja rikoshyötydirektiivin säätämistä lähennetty puitepäätöksellä.¹⁴⁷ Konfiskaatiopuitepäätös ei sisällöltään ollut erityisen yksityiskohtainen. Käytännössä se velvoitti jäsenvaltiot yleisellä tasolla toteuttamaan tarvittavat toimenpiteet voidakseen tuomita osaksi tai kokonaan menetetyksi rikosentekovälineen ja rikoksella saadun taloudellisen hyödyn. Puitepäätöksen johdanto-osassa todetaan rajat ylittävän järjestäytyneen rikollisuuden pääasiallisena vaikuttimena olevan taloudellinen hyöty. Näin ollen rikollisuuden

¹⁴⁵ HE 80/2000, s. 21.

¹⁴⁶ KKO 2004:73. Korkeimman oikeuden mukaan on ”perusteltua tulkita rikoshyödyn menettämistä koskevia säännöksiä niin, että rikoksen tekemisestä rikosentekijälle aiheutuneet kulut on aina jätettävä rikosentekijän itsensä vastattaviksi”.

¹⁴⁷ Euroopan neuvoston puitepäätös rikoksen tuottaman hyödyn ja rikoksella saadun omaisuuden sekä rikosentekovälineiden menetetyksi tuomitsemisesta (2005/212/YOS, 24.2.2005).

tehokkaaksi torjumiseksi on keskityttävä rikoksen tuottaman hyödyn menetetyksi tuomitsemiseen, ja yhtenäistää sääntelyä jäsenvaltioiden välillä.¹⁴⁸

Tähän tehokkaan rikollisuuden torjumiseen tähtäävään tarkoitukseen KKO vetosi päätöksessä 2007:1, jossa se päätyi jälleen tuomitsemaan rikoshyödyn bruttomääräisenä. Vastaaja oli ostanut huumausaineita ja myynyt niitä edelleen rahoittaakseen omaa huumeiden käyttöään. Korkein oikeus totesi tuomiossaan, että olisi ilmeisesti puitepäätöksen vastaista antaa sille sellainen tulkintavaikutus, että rikoshyöty olisi rinnastettavissa laillisen yritystoiminnan tuottamaan liikevoittoon ja että myös rikollisen toiminnan mahdollistamiseksi tehtyjen rikosten tekijälleen aiheuttamat kustannukset olisi luettava menetettävän rikoshyödyn vähennykseksi.¹⁴⁹ KKO viittasi aikaisempaan ennakkopäätökseen KKO 2004:73 ja perusteli päätöstään myös sillä, että nettohyötyperiaatteen soveltaminen poikkeuksetta myös huumausainerikoksissa ei olisi edes kriminaalipoliittisesti suotavaa.¹⁵⁰ Koska huumeiden ostaminen on jo itsessään rikos, ei ostohintaa voida vähentää huumausaineiden myyntituloista.

KKO:n tuomiota voidaan mielestäni pitää perusteltuna, vaikka hyötykonfiskaatio muodostuu todellisuudessa rikosentekijälle rangaistukselliseksi. Rikoshyödyn laskentatapa vaihtelee sen mukaan, johtuvatko kustannukset laittomasta toiminnasta vai ei. Se että rikoshyöty tuomitaan bruttomääräisenä huumausainerikoksissa, ei kuitenkaan tarkoita, että ajatus rikolliseen toimintaan liittyvien kulujen vähennyskelvottomuudesta olisi ongelmitta sovitettavissa muihin rikostyyppeihin. Koska ympäristörikoksia tehdään tyypillisesti sinänsä laillisen liiketoiminnan yhteydessä, voi rajanveto laittomasta ja laillisesta toiminnasta aiheutuvien kulujen välillä häilyvä.

Konfiskaatiota tuomittaessa on ensisijaisesti selvitettävä rikoshyödyn *todellinen määrä*. Toissijaisesti tuomioistuimen tulee arvioida hyödyn määrä.¹⁵¹ Rikoslain 10 luvun 2 § 2 momentissa säädetään ainoastaan hyödyn arvioinnista ja arviointiperusteista. Säännöksen mukaan arviointiin on turvauduttava, mikäli todellisesta hyödystä ei ole saatavilla selvitystä tai se on vaikeuksien esitettävissä. Hyödyn arvioinnissa on otettava huomioon rikoksen laatu, rikollisen toiminnan laajuus ja muut olosuhteet. Hallituksen esityksen mukaan hyödyn määrän arviointia on ehdotettu käytettäväksi erityisesti

¹⁴⁸ Neuvoston puitepäätös rikoksen tuottaman hyödyn ja rikoksella saadun omaisuuden sekä rikosentekovälineiden menetetyksi tuomitsemisesta (2005/212/YOS, 24.2.2005), johdanto-osa, kohta 1.

¹⁴⁹ KKO 2007:1 tuomion perustelut, kohta 10.

¹⁵⁰ KKO 2007:1 tuomion perustelut, kohta 6.

¹⁵¹ HE 80/2000 vp, s. 22.

tilanteissa, joissa laillisen liiketoiminnan yhteydessä harjoitetaan luvanvaraista liiketoimintaa ilman asianmukaisia lupia, ja näin ollen rikoksella saatua hyötyä on tosiasiassa vaikea erottaa laillisesti saadusta hyödystä.¹⁵² Konfiskoitavan hyödyn määrä joudutaan siis useimmissa ympäristörikoksissakin arvioimaan, sillä rikoksella saatu hyöty on sekoittunut laillisella toiminnalla saatuun tuottoon. Apuna kustannussäästöjen tai lisätulon määrittämisessä voidaan käyttää esimerkiksi yhtiön kirjanpitoa.¹⁵³ *Pirttisalo* suhtautuu kuitenkin varauksellisesti kirjanpidon käyttämiseen hyödyn määrittämisessä, sillä yhtiön, jonka toiminnassa talousrikoksia tehdään, kirjanpito saattaa puuttua tai olla puutteellista.¹⁵⁴

Tapauksessa KKO 1995:181 oli kyse menettämisseuraamuksen määrittämisestä melko tyypillisessä ympäristörikostapauksessa, joka oli tehty yritystoiminnassa. Yhtiön katsottiin syyllistyneen tuottamukselliseen vesistön pilaamiseen ylittyään lupaehtoisissa sille asetetut jätevesipäästöjen kuormitusarvot. Korkein oikeus otti ensinnäkin pohjaksi rikoshyödyn määrittelemiselle yhtiön liikevoiton, josta oli jo vähennetty paperintuotantoon kohdistuneet rakennuksista ynnä muusta käyttöomaisuudesta tehdyt poistot. Tämän lisäksi liikevoitosta tuli KKO:n mielestä vielä vähentää paperintuotantoon kohdistuneet korkomenot ja tuotannosta johtuneet välittömät verot. Perusteluissa todettiin, että koska paperintuotantoon kohdistuvat korkokulut kuitenkin ovat yhtiön saamaa voittoa vähentäviä menoja, ja ovat osaltaan kohdistuneet myös yhtiön vesioikeuden lupamääräyksen ylittävään paperintuotantoon, *ne on otettava vähennyksinä huomioon* vahvistettaessa yhtiön ylituotannosta saaman laittoman hyödyn määrää yhtiön kirjanpidolliseen tulokseen perustuvan laskelman pohjalta. Sama koskee paperintuotannosta maksettuja välittömiä veroja, jotka myös ovat vähentäneet paperintuotannosta yhtiölle jäänyttä voittoa.¹⁵⁵

Tässä tapauksessa sovellettiin nettohyötyperiaatetta, koska voittoa vähentävät kustannukset eivät liittyneet itsessään laittomaan toimintaan. Mikäli vesistön pilaaminen ei olisikaan tapahtunut osana laillista liiketoimintaa, tai niin sanotut valmistelukustannukset olisivatkin aiheutuneet laittomasta toiminnasta, ne eivät hallituksen esityksen ja oikeuskäytännössä vahvistetun periaatteen mukaan käsittääkseni olisi olleet vähennyskelpoisia. *Viljanen* on pohtinut, mitä tarkoitetaan sillä, etteivät

¹⁵² *HE 80/2000 vp*, s. 22.

¹⁵³ *Salila 1997a*, s. 59–64.

¹⁵⁴ *Pirttisalo 2015*, s. 207. Myös *Salila* toteaa, ettei kirjanpitoa voida hyväksyä laskentaperusteeksi, silloin kun on syytä epäillä sen todenmukaisuutta, *Salila 1997a*, s. 62.

¹⁵⁵ KKO 1995:181.

kustannukset saa liittyä muuhun rikolliseen toimintaan. Onko edellytyksenä, että kustannukset aiheutuvat menettelystä, joka on jo itsessään kriminalisoitu teko? Vai riittääkö, että tekijällä on kustannusten syntyhetkellä jo rikollinen aikomus?¹⁵⁶ Jos jälkimmäinen tilanne hyväksyttäisiin määrittelemään kustannusten vähennyskelvottomuutta, johtaisi se varmasti useassa ympäristörikostapauksessa bruttohyötyperiaatteen käyttämiseen, sillä kustannusten syntyhetkellä on todennäköisesti jo ollut aikomus toimia esimerkiksi ympäristöluvan ehtojen vastaisesti tai kokonaan ilman tarvittavaa lupaa.

Viljanen on arvostellut KKO:n ratkaisua 1995:181 siitä, että paperitehtaan ylituotannon eli rikollisen toiminnan osalta oikeus hyväksyi vähennettäväksi samat kulut kuin mitkä kohdistuivat lailliseenkin tuotantoon. Hän on ihmetellyt, miksi rikoksentekekulut ovat vähennyskelpoisia laillisen elinkeinotoiminnan yhteydessä, mutta eivät esimerkiksi huumausainerikosten yhteydessä.¹⁵⁷ Viime aikaisessakin oikeuskirjallisuudessa on pidetty ongelmallisena sitä, että netto- ja bruttohyötyperiaatetta sovelletaan vaihtelevasti. Eri rikostyyppjä ei tulisi asettaa eriarvoiseen asemaan hyötykonfiskaation osalta, vaan ottaa rikoksen moitittavuus huomioon menettämisseuraamuksen sijaan rangaistus seuraamuksessa.¹⁵⁸

Myös Lokapojat -tapauksessa hovioikeus päätyi hyötykonfiskaation määrittelemisessä käyttämään syyttäjän vaatimuksista poiketen nettohyötyperiaatetta, koska yhtiön toiminta oli ollut ”vain osittain rikollista”. Tällä siis viitattiin juuri siihen, että yhtiölle aiheutuneet kustannukset ja maksetut verot tuli vähentää sen rikoksella saamasta bruttohyödystä. Tuomiota argumentoitiin myös niin, että hallituksen esityksessä nettohyötyperiaate on vahvistettu pääsääntöiseksi laskentatavaksi. Helsingin hovioikeus katsoi, että KKO on tarkoittanut bruttohyötyperiaatteen käytettäväksi vain lääke- ja huumausainerikoksissa (KKO 2004:73 ja KKO 2007:1).¹⁵⁹ Hyödyn tuomitseminen nettomääräisenä on siinä mielessä perusteltua, että jäteyhtiö oli tosiaan vain osittain toiminut laittomasti, ja kustannukset olisivat tulleet sen maksettavaksi laillisestikin

¹⁵⁶ *Viljanen* 2007, s. 91.

¹⁵⁷ Konfiskoitavan hyödyn laskentatavan osalta rikokset on mahdollista jakaa kahteen luokkaan. Ensimmäiseen luokkaan kuuluvat *mala in se* -tyyppiset rikokset, jotka ovat jo itsessään moraalisesti yhteiskunnan tuomitsemia tekoja, kuten varkaus tai huumausainerikos. Tähän ryhmään kuuluvista rikoksista saatu hyöty lasketaan bruttohyötyperiaatteen mukaan. Toiseen ryhmään kuuluvat puolestaan *mala prohibita* -rikokset, jotka muodostuvat vasta lailla kriminalisoiduista teoista esimerkiksi luvanvaraisen toiminnan harjoittamisesta ilman asianmukaista lupaa. Näihin rikoksiin on taas mahdollista noudattaa nettohyötyperiaatetta ja siten tehdä erinäisiä vähennyksiä hyödyn määrästä. *Viljanen* 2007, s. 118–119 ja *Rautio* 2007, s. 45.

¹⁵⁸ *Pirttisalo* 2015, s. 213.

¹⁵⁹ Helsingin HO:2013 R 12/2475, s. 81–82.

toimittaessa. Toisaalta nettohyötyperiaatteen käyttö voidaan kyseenalaistaa sen perusteella, että laitton toiminta oli jatkunut jo vuosia. Oletettavasti aiemmilla rikoksilla saadulla taloudellisella hyödyllä oli rahoitettu seuraavia laittomia toimia. Tällöin mielestäni myöhempien rikosten toimeenpanoa on rahoitettu jo sinänsä rikollisella toiminnalla.

Esimerkkinä käyttämissäni ympäristörikostapauksissa tuomioistuimien oli päättynyt määrittämään rikoshyödyn nettohyötyperiaatteen mukaan. Tästä ei mielestäni tulisi kuitenkaan tehdä sellaista johtopäätöstä, että rikoshyöty pitäisi tuomita nettomääräisenä kaikissa ympäristörikoksissa. Samoin on arvioinut myös keskusrikospoliisi tuodessaan asiantuntijanäkemyksensä esiin rikoslain 48 luvun muutoksia valmisteltaessa. KRP totesi lausuntokierroksella, että: ”Rikoksesta epäilty tuovat esitutkinnassa ja sen loppulausunnoissa näkökulmanaan pääsääntöisesti esiin sen, että saadusta hyödystä pitäisi nettoperiaatteen mukaisesti vähentää toiminnasta aiheutuneet menot. Nettoperiaatteeseen vedotaan pääsääntöisesti myös niissä tapauksissa, joissa epäilty ympäristörikos on tapahtunut liiketoiminnassa ympäristölupapäätöksen ehtojen vastaisella toiminnalla.”¹⁶⁰

Tulkitsen KRP:n kannanoton niin, että he pitävät he ongelmallisena sitä, että rikoksella saadusta hyödystä tehdään aina vähennyksiä silloin, kun lainvastainen teko on tapahtunut liiketoiminnan yhteydessä. Kommentin perusteella vaikuttaa siltä, että toiminnanharjoittajat ottavat tietoisia riskejä toimiessaan ympäristösäädösten vastaisesti, koska he tietävät lähes varmuudella, että seuraamukset ovat melko lieviä, jos teko katsotaan rikokseksi. Saadusta taloudellisesta hyödystä tai säästöstä voidaan vähentää liiketoiminnasta aiheutuneet kulut, eikä valtiolle tuomita menetettäväksi suurempaa rahasummaa kuin luvan edellyttämät investoinnit olisivat alun alkaenkaan toiminnanharjoittajalle maksaneet.

En siis pidä hyvänä lähtökohtana sitä, että ympäristörikoksissa käytettäväksi laskentaperiaatteeksi määriteltäisiin vain ja ainoastaan nettohyötyperiaate. Toisaalta on myös tapauksia, joissa ei bruttohyötyperiaatteenkaan soveltaminen ole perusteltua. Ratkaisuna ongelmalliseen nykytilaan en siksi ehdota, että rikoslaisissa tulisi määritellä vain yksi laskentatapa koskemaan kaikkia tapauksia. Vaikka tapauskohtaistakin arviointia tarvitaan, en näe, että se olisi silti este antaa selkeyttäviä oikeusohjeita rikoshyödyn määrän arvioinnin avuksi. Lain esitöissä olevat esimerkit hyödyn

¹⁶⁰ OMM 22/2015, s. 19.

laskentatavasta valinnasta koskevat vain laitonta alkoholikauppaa ja huumausainerikoksia. Ne eivät automaattisesti sovellu kaikkiin muihin rikostyyppisiin, kuten ympäristörikoksiin. Epäselvä nykytila jättää vaikean tehtävän esitutkintaviranomaisille, syyttäjille ja tuomioistuinlaitokselle, jotka joutuvat ottamaan kantaa ympäristörikoksella saadun hyödyn arviointiin virkansa puolesta.

Hyödyn määrään arvioimista voidaan lähestyä myös kysymällä, kattaako rikoshyöty kaiken mahdollisen hyödyn (*kokonaishyödyn*), vai ainoastaan sen *lisähyödyn*, jonka tekijä on saanut valitessaan rikollisen toiminnan laillisen toiminnan sijaan. Esimerkiksi Ruotsissa käytössä on menettämisseuraamuksia koskeva säännös, jonka mukaan taloudellisella edulla tarkoitetaan sitä taloudellisesti parempaa asemaa, jonka elinkeinonharjoittaja saavuttaa tekemällä rikoksen. Eduksi katsotaan arvioitu ero rikoksen kautta syntyneen aseman ja sen tilanteen välillä, joka olisi vallinnut, jos rikosta ei olisi tehty. On huomattava, että taloudellinen etu ei ole aina sama kuin liiketaloudellinen voitto, sillä myös sinänsä tappiollisessa toiminnassa rikos voi tuottaa etua, niin että se pienentää tappiota.¹⁶¹ Käytännössä lisähyöty -laskentatapa näyttäisi soveltuvan hyvin taloudellisen hyödyn määrittämiseen ympäristörikoksissa. Suomen *Salila* toteaa, että taloudellisen hyödyn laskeminen vesilainsäädännön vastaisissa rikoksissa rakentuu joko tarpeellisten investointien välttämisestä aiheutuneiden kustannussäästöjen määrittämisestä tai lupaehtojen ylityksistä tai ilman lupaa harjoitetusta luvanvaraisesta toiminnasta aiheutuneen lisätulon määrittämisestä.¹⁶² Molemmissa tapauksissa taloudellinen hyöty saadaan määriteltyä vertaamalla laitonta toimintaa lailliseen toimintaan.¹⁶³

Lisähyötyajattelua hyödyntämällä on mahdollista saada rikoshyödyn määräksi sama summa kuin nettohyötyperiaatteenkin mukaista laskentatapaa käyttämällä.¹⁶⁴ Lisä- ja kokonaishyötymallit eivät yksinkertaisissa rikoshyötytapauksissa välttämättä eroa netto-

¹⁶¹ Ks. lisä- ja kokonaishyötyajattelusta *Viljanen* 2007, s. 98–99.

¹⁶² *Salila* 1997a, s. 60–61.

¹⁶³ Lisähyötyajattelun mukaista laskentatapaa voidaan katsoa käytetyn tapauksessa KKO 1984 II 189, jossa oli kyse laittomasta puutavaran kuljetuksesta uittamalla. Puutavara oli vastaajan pyynnöstä purettu vesioikeuden päätöksessä kielletyksi määrätylle paikalle. Jos puutavara olisi toimitettu lailliselle purkupaikalle, olisi siitä aiheutunut vastaajalle lisäkustannuksia, joita se ei olisi voinut laskuttaa sopimusyhtiönsä kanssa. Näin ollen vastaaja tuomittiin menettäväksi rikoshyötynä säästyneiden lisäkustannusten määrä.

¹⁶⁴ Näin ei kuitenkaan automaattisesti ole. Esimerkiksi varkausrikoksissa lisähyötyperiaatteen ja bruttohyötyperiaatteen mukaiset laskentatavat saattavat johtaa eri lopputulokseen. Joissain tapauksissa saattaa käydä myös niin, että lisähyötyperiaatetta käyttämällä todetaan laillisen toimintavaihtoehdon olleen taloudellisesti kannattavampaa, eli mitään rikoshyötyä ei ole syntynyt. Nettohyötyperiaatetta soveltamalla samaan tapaukseen, olisi rikoshyötyä kuitenkin syntynyt. *Viljanen* 2007, s. 100–103 ja 123.

ja bruttohyötyperiaatteista. Kiistatonta kuitenkin on, että tyypillisissä ympäristörikoksissa on juuri kyse ilman tarvittavaa lupaa tai lupaehtojen vastaisesti toimimisesta. Tällöin taloudellisen hyödyn määrä selvitetään joka tapauksessa vertaamalla rikollista menettelyä sitä lähimpänä olevaan lailliseen menettelyvaihtoehtoon. Ajatuksellisesti on ehkä järkevämpää lähestyä rikoshyödyn määrittämistä ympäristörikoksissa lisähyödyn kautta. Konkreettisesti kysytään, mitä toimenpiteitä olisi vaatinut, että vahinko olisi vältetty tai mitä kustannuksia olisi syntynyt, jos toiminnanharjoittaja olisi toiminut lupaehtojen ja lain mukaisesti.

Haastavaksi lisähyödyn määrittämisen tekee se, että ympäristörikoksissa, kuten talousrikoksissa yleisestikin, tekijän toiminta ei ole kokonaan laitonta. Rikoshyöty on sekoittunut lailliseen liikevoittoon. Tällöin saattaa olla vaikeasti selvitettävissä, mikä osuus toiminnanharjoittajan saamasta tulosta tai säästöstä on aiheutunut rikoksella ja mikä sinänsä laillisella liiketoiminnalla. Kohdataan siis sama ongelma kuin netto- ja bruttohyötyperiaatettakin sovellettaessa: mitä ympäristörikoksen valmistelussa voidaan pitää jo itsessään laittomana toimintana ja näin ollen siitä aiheutuneita kustannuksia vähennyskelvottomina?

Lisähaastetta hyödyn määrittämiseen tuo mahdolliset hallinnolliset seuraamukset. Kun epäillyn ympäristörikoksen johdosta on käynnistynyt rikosprosessi, voi olla, että vastaaja on jo tehnyt aiheuttamansa vahingon tai vaaran torjumiseksi ennallistamistoimenpiteitä. Toisinaan hallintopakkoprosessi taas kestää niin kauan, ettei lainvoimaista hallintopakkopäätöstä vielä ole annettu rikosasiaa käsiteltäessä. Vaikka hallintopakkopäätös olisikin jo annettu, ja toiminnanharjoittajalle esimerkiksi määrätty ennallistamisvelvoite ja sen tehosteeksi uhkasakko, ei tehostetta välttämättä ole toimeenpantu. Kun esitutkintaviranomainen ja syyttävä, ja lopulta tuomioistuimien, arvioivat ympäristörikoksella saavutetun hyödyn määrää, on myös otettava huomioon mahdollisen hallintopakkoprosessin ja siinä määrättävien velvollisuuksien vaikutukset hyötykonfiskaatioon.

Seuraavissa jaksoissa tutkin ennallistamisen ja hyötykonfiskaation suhdetta. Se, että seuraamuksia määrätään sekä hallintopakko- että rikosprosessissa, asettaa tiettyjä haasteita lainkäyttäjälle. On ensinnäkin arvioitava, muodostuuko rikosseuraamuksen ja ennallistamisvelvoitteen tuomitseminen rinnakkaisina seuraamuksina ongelmaksi kaksoisrangaistavuuden kiellon kannalta. Lisäksi selvitan ennallistamiskulujen vähennyskelvottomuutta tai -kelvottomuutta hyötykonfiskaatiota laskettaessa.

5. Ennallistamisen ja hyötykonfiskaation suhteesta

5.1 Rikos- ja hallintopakkoprosessin leikkauspinnan haasteet

Suvantola on nimennyt vuonna 2012 kirjoittamansa artikkelin yllä kuvatusti ”--rikos- ja hallintopakkoprosessin leikkauspinnan haasteet”.¹⁶⁵ Koska otsikko kuvaa niin hyvin tutkimusproblematiikkani, päätin lainata ilmaisua tutkielmaani. Kuten olen aiemmin tuonut esiin, ympäristölainsäädännön vastaisesti toimimisesta voi seurata niin hallinnollisia kuin rikosoikeudellisiakin seuraamuksia. Tutkimukseni kannalta oleellista on perehtyä siihen, millaisia vaikutuksia on sillä, että ympäristön turmeltumista tai luonnon monimuotoisuuden heikentymistä aiheuttavalle määrätään hallintopakkoprosessissa ennallistamisvelvoite ja myöhemmin saman lainvastaisen teon johdosta rikosprosessissa hänelle tuomitaan rikosoikeudellisia seuraamuksia.

Rikoslain kokonaisuudistusta valmisteltaessa nousi esiin ajatus, että ympäristölainsäädännön rikkomisesta määrättäviä seuraamuksia koskevat säädökset koottaisiin kaikki rikoslain 48 lukuun. Ympäristörikostoimikunta ehdotti, että erityisesti ennallistamisesta säädettäisiin ympäristörikossäännösten yhteydessä. Tähän ei kuitenkaan päädytty, vaan katsottiin, että ennallistamisvastuu on jo varsin laajalti toteutettu ympäristölakeihin sisältyvien hallintopakkokeinoja koskevien säännösten perusteella.¹⁶⁶ Jos ennallistamisvelvoite ja rikosoikeudellinen rangaistus sekä menettämisseuraamus määrättäisiin samassa prosessissa, helpottaisi se näiden seuraamusten välisen suhteen huomioon ottamista. Lainsäätäjän valinta pitää hallinnolliset ja rikosoikeudelliset seuraamukset erillään, on kuitenkin perusteltu. Ennallistaminen hallintopakkokeinona ja rikosoikeudelliset seuraamukset ovat jo luonteeltaan ja tavoitteiltaan erilaisia. Ennallistamisvelvoitteella hallintopakkokeinona pyritään poistamaan oikeudenvastainen tila mahdollisimman nopeasti. Parhaimmassa tapauksessa ympäristövahinko saadaan korjattua heti sen satuttua tai uhkaava vaara torjuttua. Rikosprosessi on yksinään riittämätön ympäristön suojelun keino, sillä se kestää valitettavan kauan. Rikosoikeudellisilla seuraamuksilla muutoinkin on tarkoitus rangaista lainrikkoojaa retroaktiivisesti jo tehdystä teosta tai laiminlyönnistä. Hallintopakolla sen sijaan on tulevaisuuteen suuntautuneita, vahingon torjumiseen ja

¹⁶⁵ Artikkelin koko nimi on ”Ne bis in idem –kielto ja itsekriminointisuoja ympäristörikoksissa – rikos- ja hallintopakkoprosessin leikkauspinnan haasteet”, *Suvantola* 2012.

¹⁶⁶ *HE 94/1993 vp*, s. 183.

korjaamiseen tähtäviä tavoitteita. Hallintopakolla ei pyritä rankaisemaan pakon kohteena olevaa.¹⁶⁷

Se, ettei hallintopakolla pyritä rankaisemaan lainvastaisesta teosta, on oleellinen seikka, kun arvioidaan muodostuuko rikosoikeudellisen seuraamuksen määräämiselle este ne bis in idem -periaatteen näkökulmasta. Ne bis in idem, eli kielto syyttää ja rangaista kahdesti, on vahvistettu Euroopan ihmisoikeussopimuksen seitsemännessä lisäpöytäkirjassa. Pöytäkirjan 4 artiklan mukaan ketään ei saa saman valtion tuomiovallan nojalla tutkia uudelleen tai rangaista oikeudenkäynnistä rikoksesta, josta hänet on jo lopullisesti vapautettu tai tuomittu syylliseksi kyseisen valtion lakien ja oikeudenkäyntimenettelyn mukaisesti.¹⁶⁸ Euroopan ihmisoikeustuomioistuin katsoi ratkaisussa Ruotsalainen v. Finland Suomen rikkoneen kaksoisrangaistavuuden kieltoa. Valittajalle (A) oli rangaistusvaatimusmenettelyssä määrätty sakkoa lievästä veropetoksesta poliisin löydettyä tämän kuljettaman auton tankista dieselöljyä lievemmin verotettua polttoainetta. Myöhemmin saman teon johdosta ajoneuvohallintokeskus määräsi A:lle polttoainemaksun. A valitti asiasta hallinto-oikeuteen ja vaati polttoainemaksun kumoamista. Hallinto-oikeus ei muuttanut alkuperäistä päätöstä, eikä korkein hallinto-oikeus myöntänyt A:lle valituslupaa.¹⁶⁹

Ne bis in idem -periaate ei sinänsä ollut vieras tai uusi kansallisessa oikeudessa ennen vuoden 2009 EIT:n tuomiota.¹⁷⁰ Hallinnollisten sanktioiden ja rikosoikeudellisten seuraamusten välistä suhdetta ei nähty ongelmallisena, koska polttoainemaksu ei ole rikosoikeudellinen rangaistus, vaan hallinnollinen seuraamus.¹⁷¹ EIT kuitenkin totesi tuomiossaan, että huomiota oli kiinnitettävä seuraamuksen *todelliseen luonteeseen*. Jos

¹⁶⁷ Romppanen 2011, s. 1039 ja Suvantola 2011, s. 19–20.

¹⁶⁸ Ne bis in idem -periaate ('ei kahdesti samassa asiassa') eli kaksoisrangaistavuuden kielto on kansainvälisesti tunnustettu oikeusperiaate. Ne bis in idem -periaate on kirjattu Euroopan ihmisoikeussopimuksen (EIS) seitsemännen lisäpöytäkirjan 4 artiklan lisäksi Euroopan unionin perusoikeuskirjan (2010/C 83/02) 50 artiklaan sekä kansainvälisen rikostuomioistuimen (ICC) Rooman perussäännön (SopS 56/2002) 20 artiklaan. Ks. tarkemmin ne bis in idem -periaatteen sisällöstä Helenius 2010 ja erityisesti periaatteesta ympäristörikostapauksissa Romppanen 2011, Selander 2008 ja Suvantola 2012.

¹⁶⁹ Ruotsalainen v. Finland (Hakemus nro 13079/03). 16.6.2009.

¹⁷⁰ Suvantola 2011, s. 14.

¹⁷¹ Ennen ne bis in idem -ratkaisukäytännön muuttumista hallinnollisia sanktioita ei rinnastettu rikosoikeudelliseen rangaistukseen, minkä vuoksi sanktion määräämisen hallinnollisessa menettelyssä ei katsottu estävän saman menettelyn lainvastaisuuden arvioimista vielä tuomioistuimessa rikosoikeudelliselta kannalta, Mäenpää 2000, s. 431.

hallinnollinen seuraamus luonteeltaan ja ankaruudeltaan kuuluu rikosseuraamusten piiriin, on sitä pidettävä *ne bis in idem* -periaatteen näkökulmasta rangaistuksena.¹⁷²

Kansallinen oikeuskäytäntömme on noudattanut Ruotsalainen v. Finland -tapauksen jälkeen EIT:n ratkaisulinjaa, ja *ne bis in idem* -periaatteeseen on menestyksekkäästi vedottu esimerkiksi veronkorotus- ja veropetostilanteissa. Veronkorotus hallinnollisena sanktiona estää veropetossyytteen tutkimisen saman menettelyn johdosta, kuin mistä veronkorotus on määrätty.¹⁷³ Mutta voiko *ne bis in idem* -periaatteen estevaikutus tulla sovellettavaksi myös ympäristörikosoikeudessa silloin, kun lainvastaiseen toimintaan on puututtu hallintopakon keinoin?

Ratkaisussa KKO 2011:17 sivuttiin kysymystä. Kunnan ympäristölautakunta oli päätöksessään kieltänyt yhtiötä (B Oy) jatkamasta lämpölaitoksessaan viljankuoren ja -pölyn käyttämisen polttoaineena, kunnes lämpölaitoksen savukaasujen puhdistus oli järjestetty siten, että hiukkaspitoisuus oli alle päätöksessä määrätyn tason. Kieltomääräyksen tehosteeksi oli asetettu uhkasakko. A oli tosiasiallisesti yksin vastannut yhtiön toiminnasta, eikä ollut noudattanut velvoitteita. Korkein oikeus totesi A:n menetelleen tavalla, joka oli omiaan aiheuttamaan ympäristön pilaantumista ja roskaantumista sekä vaaraa terveydelle, ja tuomitsi tämän ympäristön turmelemisesta sakkorangaistukseen.¹⁷⁴ Korkein oikeus lausui uhkasakon vaikutuksesta A:lle määrättävään rikosoikeudelliseen rangaistukseen seuraavasti: ”--nyt kysymyksissä olevissa päätöksissä sakon uhkaa ei ole kohdistettu A:han, häntä ei ole tuomittu maksamaan uhkasakkoa eikä hänen osaltaan uhkasakon maksuvaatimusta ole hylätty. Näin ollen hänen osaltaan kysymys ei ole tilanteesta, jossa samaan henkilöön kohdistettaisiin saman teon johdosta kaksi seuraamusta tai jossa rikottaisiin kahteen kertaan syyttämistä taikka tuomitsemista koskevaa kieltoa. Yhtiön osalta mainitut

¹⁷² EIT toi esiin Suomea koskevassa tuomiossa jo aiemmassa oikeuskäytännössä vahvistamansa Engel – kriteerit, joiden valossa kaksoisrangaistavuuskiellon soveltumista arvioidaan. Kriteerit ovat 1) teon oikeudellinen luonnehdinta kansallisen oikeuden mukaan, 2) teon todellinen luonne ja 3) määrättävissä olevan seuraamuksen ankaruus. Mikäli ensimmäinen kriteeri täyttyy, kysymys on EIT:n mukaan aina rikosasiasta. Jos ensimmäinen kriteeri ei täyty, tilannetta arvioidaan kahden viimeksi mainitun seikan perusteella, Ruotsalainen v. Finland (Hakemus nro 13079/03). 16.6.2009, s. 10–11 ja s. 14–15. Ks. EIT:n ratkaisun arvioinnista tarkemmin *Vuorenpää* 2010, s. 94–104.

¹⁷³ Esimerkiksi korkeimman oikeuden ratkaisussa KKO 2013:59 veropetossyyte jätettiin tutkimatta, koska vastaajalle oli syytteessä kuvattuun samaan menettelyyn liittyen määrätty kaksi veronkorotusta. Ratkaisussa KKO muutti aikaisempaa käytäntöä niin, että syytteen tutkimatta jättämiseen riitti jo se, että oli annettu päätös veronkorotuksen määräämisestä tai määräämättä jättämisestä. Ratkaisuissa KKO 2010:45 ja KKO 2011:41 katsonut, että *ne bis in idem* -kieltoa sovelletaan silloin, kun ensimmäinen ratkaisu on *lopullinen* ennen jälkimmäisen menettelyn alkamista, mutta ei rinnakkain vireillä olevissa menettelyissä (kursivointi oma).

¹⁷⁴ KKO 2011:17.

määräysten rikkomiset ovat asiassa esitetyn selvityksen perusteella tapahtuneet eri aikana kuin mistä tässä rikosasiassa on kysymys”.¹⁷⁵ Tuomioistuin ei ottanut kantaa yleisesti siihen, voiko kaksoisrangaistavuuden kielto tulla sovellettavaksi silloin kun ympäristöoikeudellisen hallintopakon kohteena on sama taho kuin rikossyytteessä oleva ja seuraamuksilla on myös ajallinen yhteys keskenään.

Kuten aiemmin todettu, hallintopakkomenettelyssä määrätyn ennallistamisvelvoitteen tehosteeksi voidaan asettaa keskeyttämis- tai teettämisuhka taikka uhkasakko. Oikeuskirjallisuudessa on katsottu, ettei hallintopakkoasiassa annettava velvoittava hallintopäätös tai sen tehosteena käytetty uhka kuitenkaan ole rinnastettavissa hallinnollisiin sanktioihin, joilla tyypillisesti tarkoitetaan esimerkiksi veronkorotusta.¹⁷⁶ Tehosteiden tarkoituksena on vain saada pakon kohteena oleva toimimaan viranomaisen määräysten mukaisesti.¹⁷⁷ *Suvantola* on hyvin havainnollistanut, miksi ensinnäkään ennallistamisvelvoite tai toiseksi sen tehosteet, eivät muodostu ongelmaksi ne bis in idem -periaatteen kannalta. Jos henkilö lain- tai luvanvastaisella menettelyllään aiheuttaa ympäristön pilaantumista tai sen vaaraa (teko 1), voidaan hänet määrätä poistamaan aiheuttamansa negatiivinen vaikutus. Ennallistamisella tähdätään aiheutetun vahingon korjaamiseen, eikä kyse ole rangaistuksesta. Jos määrättyä ennallistamisvelvoitetta ei noudateta (teko 2), voidaan tehosteeksi asetettu keskeyttämis- tai teettämisuhka tai uhkasakko toimeenpanna. Selvää on, ettei lainvastaisen toiminnan keskeyttämistä voida pitää rangaistuksena. Myöskään toimeenpannulla teettämisvelvoitteella ei ole rangaistuksellista tarkoitusta, vaan sillä tähdätään ainoastaan aiheutetun vahingon korjaamisesta aiheutuneiden kustannusten kattamiseen. Vaikka uhkasakko mielletäisiinkin rangaistukselliseksi, ei se kohdistu tekoon 1, vaan ennallistamisvelvoitteen laiminlyömiseen eli tekoon 2. Kaksoisrangaistavuuden ongelmaa ei synny, koska hallintopakon toimeenpanolla ei oteta kantaa lainkaan lainvastaiseen tekoon, vaan viranomaisen antaman määräyksen noudattamatta jättämiseen. Hallintopakon kohteena oleva teko ja rikosoikeudellisesti arvioitava teko tapahtuvat todellisuudessa eri aikaan. Lainvastainen teko, joka on

¹⁷⁵ KKO 2011:17, tuomion perustelut, kohta 16.

¹⁷⁶ *Romppanen* 2011, s. 1043, *Vihervuori* 2010, s. 313 ja *Kulla* 2008, s. 281. Samaa mieltä oli myös korkeimman oikeuden esittelijäneuvos Sepponen ratkaisussa KKO 2011:17. On huomattava, että hallinnollisia sanktioita on säädetty myös ympäristöoikeuden alalla. Nämä ovat öljypäästömaksu ja jätelain laiminlyöntimaksu (*Suvantola* 2010, s. 20). Toisin kuin hallintopakkokeinojen, hallinnollisten sanktioiden rangaistuksellista luonnetta pidetään selvänä, minkä vuoksi ne on otettava eri tavalla huomioon rikosoikeudellisia seuraamuksia määrättäessä (*Selander* 2008, s. 406). Olen kuitenkin keskittynyt tutkielmassani tarkastelemaan nimenomaan ennallistamista, joten jätän hallinnolliset sanktiot mainitsemisen varaan.

¹⁷⁷ *Suvantola* 2010, s. 22.

rikosoikeudellisesti rangaistava, on jo tapahtunut ennen kuin hallintopakolle syntyy käyttöperustetta.¹⁷⁸

Vaikka kaksoisrangaistavuuden kieltö ei voi realisoitua ympäristöoikeudellista hallintopakkoa käytettäessä ja rikosoikeudellisia seuraamuksia määrättäessä, ei näiden kahden sääntelykeinoon yhteisvaikutus ole täysin merkityksetön. Ennallistamistoimenpiteiden suorittaminen tosiasiallisesti vaikuttaa ympäristörikoksella saadun hyödyn määrään, ainakin mikäli rikoshyödyksi katsotaan tekijän lainvastaisella teolla saama nettomääräinen hyöty. Sitä, voidaanko ennallistamiskustannukset käytännössä ottaa huomioon hyötykonfiskaation määrässä, ei ole ongelmitta selvitettävissä. Tämä johtuu ensinnäkin mahdollisten tilanteiden moninaisuudesta. Vaikka hallintopakkoprosessin tulisi ideaalitulanteessa käynnistyä mahdollisimman pian ympäristövahingon tapahduttua, ja itse prosessin olla joutuisa, ei asia todellisuudessa välttämättä etene niin.

Romppanen on tutkiessaan ympäristönsuojelulain mukaista hallintopakon käyttöä, tullut siihen lopputulokseen, että hallintopakkoprosessi on kaiken kaikkiaan raskas ja aikaa vievä. Vahinkoon liittyvät selvitystyöt kestävät ja menettelyä hidastaa entisestään se, että hallintopakkoasiassa voidaan valittaa sekä päävelvoitteen asettamisvaiheessa että varsinaisessa täytäntöönpanovaiheessa.¹⁷⁹ Saattaa kestää vuosia ennen kuin hallintopakkoasiassa on saatu lainvoimainen tuomio tai ennallistamisvelvoite on pantu täytäntöön. On siis täysin mahdollista, että hallintopakkoprosessi on vielä kesken rikosasian jo edettyä tuomioistuimen käsiteltäväksi. Mahdoton ei ole sellainenkaan tilanne, että hallintopakkoasia ei ole vielä edes vireillä rikostuomiota annettaessa. Seuraavassa jaksossa havainnollistan eri tilannevaihtoehtojen vaikutusta siihen, voidaanko ennallistamiskulut ylipäänsä ottaa huomioon rikosoikeudellista hyötykonfiskaatiota tuomittaessa, ja mikäli voidaan, niin miten rikoshyödyn laskentatavan valinta vaikuttaa lopputulokseen.

¹⁷⁸ *Suvantola* 2010, s. 24.

¹⁷⁹ ”Aineiston keräämisen yhteydessä haastateltujen ympäristönsuojeluviranomaisten yhteinen mielipide hallintopakkomenettelystä oli, että se on todella raskas. Menettelyn aloittaminen usein tietää useiden vuosien mittaisen ”projektin” käynnistämistä”, *Romppanen* 2008, s. 344. Romppaisen tutkimustuloksen on vahvistanut myös viimeaikaisemmin ELY-keskuksen ympäristölakimies Elina Linnove, *Linnove* 2014.

5.2 Ennallistamisesta aiheutuvien kustannusten vaikutus rikoshyödyn määrään

Kuten jaksossa 4.3 olen tuonut esille, on rikoslain menettämisseuraamuksia koskevien säännösten esitöiden mukaan lähtökohtaisesti tuomittava valtiolle menetetyksi rikoksella saatu hyöty nettomääräisenä. Pääsäännöstä kuitenkin toisinaan poiketaan, ja rikoshyöty konfiskoidaan bruttomääräisenä. Korkeimman oikeuden ratkaisukäytännössä bruttohyötyperiaatteen mukainen laskentatapa on jo vahvistettu koskemaan huumausainerikoksia.¹⁸⁰ Sen sijaan ympäristörikostapauksissa selkeää linjausta jommankumman laskentatavan käytöstä ei ole. Lokapojat -tapauksessa syyttäjä esimerkiksi vaati hyötyä tuomittavaksi bruttomääräisenä, mutta Helsingin hovioikeus tuomitsi hyödyn nettomääräisenä. Ratkaisunsa perusteluna hovioikeus vetosi siihen, että Lokapojat Oy:n toiminta oli vain osittain rikollista. Näin ollen sinänsä laillisesta liiketoiminnasta aiheutuneet yrityskulut voitiin vähentää kokonaishyödyn määrästä. Lisäksi tuomioistuimien viittasi rikoslain esitöihin ja nettohyötyperiaatteen pääsääntöön.¹⁸¹

Koska itsessään rikollisesta toiminnasta aiheutuneita kuluja ei hallituksen esityksessä lausutun mukaan tulisi vähentää, nähdäkseni myös joissain ympäristörikostapauksissa hyöty voidaan konfiskoida bruttomääräisenä. Esimerkkinä voisi olla ympäristöä pilaava toiminta, johon ei ole alun alkaenkaan saatu viranomaisen myöntämää lupaa. Lokapojat -tapauksessakin hyödyn konfiskoiminen nettomääräisenä tuntuu jokseenkin epätyytyttävältä ratkaisulta. Yhtiön ympäristöä pilaava toiminta oli ollut järjestelmällistä, törkeää ja jatkunut vuosia. Mielestäni sille, että ympäristöä oli pilattu näennäisesti laillisen liiketoiminnan yhteydessä, ei voida asettaa kovin suurta painoarvoa rikoshyötyä arvioitaessa. Menettämisseuraamuksen tarkoituksena ja tavoitteena on, ettei kukaan saa hyötyä tekemästään rikoksesta. Törkeissä ympäristörikoksissa, joissa on tavoiteltu huomattavaa taloudellista hyötyä, bruttohyötyperiaatteen käyttäminen olisi mielestäni perusteltua, vaikka lainrikkominen olisi 'naamioitu' laillisen liiketoiminnan taakse.

Sillä, määritelläänkö ympäristörikoksella saatu hyöty netto- vai bruttohyötyperiaatetta noudattaen, ei nähdäkseni ole merkitystä, kun mietitään voidaanko ennallistamisesta aiheutuneita kustannuksia ottaa vähennyksenä huomioon. Ennallistamiskulut eivät voi johtua rikollisesta toiminnasta, päinvastoin. Ennallistamisella tähdätään

¹⁸⁰ KKO 2007:1.

¹⁸¹ Helsingin HO:2013 R 12/2475, s. 81–82.

ympäristövahingon korjaamiseen. Lisäksi ennallistamisvelvoitteen määrää ympäristövalvontaviranomainen.

Laskentatavan valinta ei siis vaikuta ennallistamiskustannusten vähentämiseen. Ennallistamiskulujen vähennyskelpoisuus ei siitä huolimatta ole itsestäänselvyys, koska rikoslaissa ennallistamiskulujen ja hyötykonfiskaation välisestä suhteesta ei ole säädetty. Lähtökohtaisesti rikoksen tuottama hyöty on tuomittava kokonaisuudessaan menetetyksi. Hyöty voidaan silti RL 10 luvun 10 §:n nojalla jättää kokonaan tai osittain konfiskoimatta, jos se johtaisi *kohtuuttomaan* lopputulokseen ottaen huomioon rikoksen ja esineen tai omaisuuden laatu, vastaajan taloudellinen asema sekä muut olosuhteet. Hallituksen esityksen mukaan 10 §:n nojalla rikoshyöty voitaisiin jättää konfiskoimatta ennallistamistilanteissa, ja tuomioistuin voi tarvittaessa ottaa huomioon ennallistamisen kustannukset vähennyksenä konfiskoinnista päätettäessä.¹⁸² Koska asia on ilmaistu käyttäen sanaa '*tarvittaessa*', ei hallituksen esitykseen kirjatusta toteamuksesta voida vetää kovin yksiselitteisiä johtopäätöksiä. Rikoslain 10 luvun kokonaisuudistusta valmisteltaessa ei päädytty säätämään ennallistamisen ja konfiskaation välisestä suhteesta, ”koska asia täytyy harkita tapauskohtaisesti tilanteiden moninaisuuden vuoksi”.¹⁸³ Ilmeisesti tilanteiden moninaisuudella viitattiin siihen, että hallintopakko- ja rikosprosessi voivat olla joko yhtä tai eri aikaa vireillä. Rikostuomiota annettaessa ennallistamisvelvoitetta ei ole välttämättä vielä määrätty, tai se voi olla määrätty, mutta päätös ei ole vielä lainvoimainen.

Jos ennallistamisvelvoitetta koskeva hallintopakkoasia ei ole edes tullut vireille, ei luonnollisestikaan ole edes tietoa siitä, aiheutuuko ympäristörikosasiassa vastaajana olevalle mahdollisesti ennallistamisen johdosta kuluja. Näin ollen ympäristörikoksella saatua rikoshyötyä valtiolle tuomittaessa on mahdotonta ottaa ennallistamiskustannuksia huomioon. Jos ennallistamisesta aiheutuneet kustannukset realisoituvat ympäristövahingon aiheuttajalle vasta rikostuomion antamisen jälkeen, voidaanko ennallistamiskulut vielä ottaa takautuvasti huomioon hyötykonfiskaatiota maksettaessa tai maksamisen jälkeen? Rikoslain menettämisseuraamuksia koskevassa 10 luvussa ei ole säädetty lainkaan ennallistamiskulujen vaikutuksesta rikoshyödyn konfiskoimiseen. Sen sijaan RL 10 luvun 2 §:ssä todetaan, ettei rikoshyötyä tule tuomita menetetyksi siltä osin kuin loukatulle on maksettu *vahingonkorvausta*. Lain esitöissä on edelleen todettu, että mikäli vahingonkorvaus tulisi maksettavaksi

¹⁸² HE 80/2000 vp, s. 22.

¹⁸³ HE 80/2000 vp, s. 22.

hyötykonfiskaatiotuomion jälkeen, voisi rikoksentekijä vaatia, että konfiskaation täytäntöönpano lopetetaan tai että hän saa konfiskoidun määrän takaisin valtiolta.¹⁸⁴ Lainsäätäjä on jättänyt avoimeksi sen, voidaanko vahingonkorvaus jossain määrin rinnastaa ennallistamiskuluihin.

Vaasan hovioikeus piti kuitenkin selvänä tapauksessa R 12/481¹⁸⁵, että vahingonkorvaus ja ennallistamiskulut rinnastetaan siten, että ne on samalla tavoin pääsääntöisesti otettava huomioon menettämisseuraamusta tuomittaessa.¹⁸⁶ Tapauksessa ennallistamisvelvoite oli jo lainvoimaisesti ratkaistu korkeimman hallinto-oikeuden tuomiolla rikostuomiota annettaessa. Syyttäjä oli vaatinut, ettei ennallistamiskuluja huomioida hyötykonfiskaatiossa, koska rikoksentekijä ei ollut vielä suorittanut ennallistamistoimia, eikä ollut varmaa, tuleeko se sitä tekemäänkään. Vaatimuksensa tueksi syyttäjä vielä mainitsi, ettei rikossyytteessä kuvatulla toiminnalla pilattua pohjavesilammikkoa ollut selvityksen mukaan mahdollista koskaan edes saattaa takaisin luonnonmukaiseen tilaan. Lisäksi vastaajalla olisi joka tapauksessa syyttäjän näkemyksen mukaan jälkikäteen mahdollisuus vaatia valtiota palauttamaan konfiskaatiota ennallistamiskuluja vastaava määrä. Hovioikeus jätti menettämisseuraamuksen syyttäjän vaatimuksesta poiketen tuomitsematta vedoten ennallistamisvelvoitteen lainvoimaisuuteen ja siihen, että ennallistaminen tulee todennäköisesti maksamaan vastaajalle useita satoja tuhansia euroja. Näin ollen menettämisseuraamuksen tuomitseminen olisi kohtuutonta.¹⁸⁷

Yhden tapauksen perusteella ei varmasti voida sanoa ennallistamiskulujen ja hyötykonfiskaation välisen suhteen olevan sama aina. Pidän silti hovioikeuden ratkaisua pääosin perusteltuna. Satojen tuhansien eurojen ennallistamiskustannusten lisäksi tuomittava menettämisseuraamus johtaisi kohtuuttomaan lopputulokseen rikoksentekijän kannalta, ja hyvin todennäköisesti myös ympäristön kannalta. Kun otetaan huomioon se, ettei tapauksessa ennallistamista oltu vielä suoritettu, voidaan perustellusti kysyä, miten suuri intressi velvoitetulla olisi suorittaa ennallistamistoimia tietäen, että kustannukset kertaantuvat menettämisseuraamuksen kanssa. Vaikka velvoitetulla olisi intressikin suorittaa ennallistamista, voi myös olla, ettei sillä olisi

¹⁸⁴ HE 80/2000 vp, s. 16–17.

¹⁸⁵ Tapauksessa yhtiö oli lupamääräysten vastaisesti ottanut maa-ainesta pohjavesialueella liian syvältä sillä seurauksella, että maa-aineksen ottoalueella pohjavesi oli muuttunut pintaveden kaltaiseksi. Toiminta oli ollut omiaan aiheuttamaan vakavuudeltaan ympäristön pilaantumiseen rinnastettavaa muuttumista.

¹⁸⁶ Tuomion perusteluista ei käy ilmi mihin perustuu hovioikeuden näkemys siitä, että ennallistamiskulut rinnastetaan vahingonkorvaukseen. Hallituksen esityksessä HE 80/2000 vp ei näin ole todettu.

¹⁸⁷ Vaasan HO R 12/481, tuomion perustelut, kohta ”menettämisseuraamus”.

enää maksukykyä tehdä sitä. Vaasan hovioikeuden tapauksessa tilanne on siinä mielessä selkeä, että ennallistamisvelvoite oli jo lainvoimaisesti ratkaistu. On vaikea sanoa, olisiko hovioikeus päätenyt toisenlaiseen lopputulokseen, jos hallintopakkoprosessi olisi vielä ollut kesken.

Kuten sanottu, hovioikeus oli esittänyt sinänsä päteviä perusteluja ratkaisunsa tueksi ympäristörikosasiassa R 12/481. Toisaalta tapauksessa olisi mielestäni yhtä lailla voitu päätyä tuomitsemaan rikoshyöty valtiolle. Mikäli ennallistamiskulut Vaasan hovioikeuden arvion mukaisesti rinnastetaan vahingonkorvauksiin, olisi rikoksenteijällä nimittäin mahdollisuus myös vaatia liiallisena tuomittua rikoshyötyä myöhemmin palautettavaksi. Ennallistamisen toteutumisen ollessa vielä epäselvä, saattaisi olla järkevämpää tuomita rikoshyöty menetettäväksi. Jos ennallistamispäätös kumottaisiin tai toimenpiteitä ei koskaan suoritettaisi, olisi konfiskaatio määrältään oikea. Jos taas ennallistamista todella suoritettaisiin, voitaisiin menettämisseuraamuksen toimeenpano keskeyttää tai liikaa maksettua rikoshyötyä palauttaa rikoksenteijälle jälkikäteen.¹⁸⁸

Rikosprosessilla ei ole samanlaisia jo sattuneen ympäristövahingon korjaamiseen tähtäviä tavoitteita kuin hallintopakolla.¹⁸⁹ Ympäristösäädösten rikkojaa kohtaavalla rangaistusvastuulla pyritään lähinnä osoittamaan toiminnan moitittavuus, ja synnyttämään sekä vahvistamaan ympäristöarvot huomioon ottavia käyttäytymisnormeja.¹⁹⁰ Vaikka rikosoikeudellisin keinoin ei voida korjata vahinkoa, tulisi seuraamuksia määrättäessä mahdollisuuksien mukaan ottaa huomioon ympäristönäkökulma. Ympäristörikosoikeuden tavoite on lopulta sama kuin ympäristösääntelyn yleensäkin; pyrkimys ympäristönsuojelun korkeaan tasoon. Ympäristörikoksella saadun hyödyn konfiskointia arvioitaessa voitaisiin pohtia, miten myös ennallistamiseen tarvittavat varat pystytään turvaamaan.¹⁹¹ Esimerkiksi yllä kuvatussa tilanteessa, jossa ennallistamista ei ole vielä aloitettu rikosprosessin ollessa vireillä, voisi yksi keino vahingonaiheuttajan varojen säilymisen varmistamiseksi olla *vakuustakavarikko*.

¹⁸⁸ Näin säädetään RL 10 luvun 2 §:ssä vahingonkorvausten ja menettämisseuraamuksen välisestä suhteesta. 2 §:n 3 momentin mukaan ”Hyötyä ei tuomita menetetyksi siltä osin kuin se on palautettu tai tuomittu taikka tuomitaan suoritettavaksi loukatulle vahingonkorvauksena tai edunpalautuksena. Jos korvaus- tai edunpalautusvaatimusta ei ole esitetty tai se on vielä ratkaisematta silloin, kun menettämiskaatimuksesta annetaan ratkaisu, menettämisseuraamus on tuomittava”

¹⁸⁹ *Suvantola* 2010, s. 20.

¹⁹⁰ *HE 94/1993 vp*, s. 177–178.

¹⁹¹ *Nummela* 2014, s. 14.

Vakuustakavarikko on turvaamistoimenpide.¹⁹² Pakkokeinolain 6 luvun 1 §:n mukaan omaisuutta saadaan määrätä vakuustakavarikkoon muun muassa valtiolle menetettäväksi tuomittavan rahamäärän maksamisen turvaamiseksi. Edellytyksenä vakuustakavarikon määräämiselle on, että omaisuus kuuluu henkilölle, jota on syytä epäillä rikoksesta tai joka voidaan rikoksen johdosta tuomita korvaamaan vahinko tai maksamaan hyvitystä taikka menettämään valtiolle rahamäärä, ja on olemassa vaara, että mainittu henkilö pyrkii välttämään rahamäärän maksamista kätkemällä tai hävittämällä omaisuuttaan, pakenemalla tai muulla näihin rinnastettavalla tavalla. Erityisesti ympäristörikostapauksissa, joissa ennakolta on arvioitu rikoksella saadun hyödyn olevan merkittävä, ja joissa olemassa on vaara siitä, että vastaaja pyrkii välttämään maksuvelvollisuuttaan, voidaan vakuustakavarikolla varmistaa rikoshyödyn täysimääräinen konfiskoiminen. Hyötykonfiskaatiota koskevaa tuomiota antaessaan tuomioistuin voi päättää, että vakuustakavarikko pidetään voimassa, kunnes menetetyksi tuomittu rahamäärä on maksettu, sen perimiseksi on toimitettu ulosmittaus tai asiasta toisin määrätään¹⁹³.

PKL 6 luvun 1 §:n mukaan takavarikkoon voidaan määrätä omaisuutta myös rikokseen perustuvan vahingonkorvauksen tai hyvityksen turvaamiseksi. Hyötykonfiskaatiota koskevassa oikeuskäytännössä ainakin Vaasan hovioikeus on rinnastanut ennallistamiskulut vahingonkorvaukseen.¹⁹⁴ Ennallistamiskulujen ja hyötykonfiskaation yhteensovittamista voitaisiin lähestyä kysymällä: voidaanko ennallistaminen rinnastaa vahingonkorvaukseen tai hyvitykseen myös pakkokeinolain 6 luvun 1 §:ssä tarkoittamassa mielessä? Mikäli ennallistamista pidettäisiin esimerkiksi PKL:n tarkoittamana hyvityksenä, voitaisiin vastaajan omaisuutta määrätä vakuustakavarikkoon ennallistamiskulujen kattamista varten. Jos ennallistamisvelvoitetta ei lopulta hallintopakkoprosessissa määrättäisi, voitaisiin takavarikoitu omaisuus toissijaisesti tuomita valtiolle menetettäväksi ympäristörikoksella saatuna taloudellisena hyötynä. Jos rikossyyte hylättäisiin, tai katsottaisiin ettei rikosentekijä ole taloudellisesti hyötynyt rikoksesta, palautettaisiin takavarikoitu omaisuus omistajalleen.

On kuitenkin muistettava, että pakkokeinolain mukaan vakuustakavarikkoon saadaan panna omaisuutta enintään määrä, jonka voidaan olettaa vastaavan tuomittavaa sakkoa,

¹⁹² Tolvanen –Kukkonen 2011, s. 280.

¹⁹³ Tolvanen –Kukkonen 2011, s. 280.

¹⁹⁴ Vaasan HO R 12/481, tuomion perustelut, kohta ”menettämisseuraamus”.

vahingonkorvausta, hyvitystä tai menettämisseuraamusta. Silloin kun ennallistamistoimia ei ole vielä tehty tai saatettu loppuun saakka, on niistä aiheutuvat kustannukset aina vain *arvioitavissa*. Ennallistaminen voi olla suorittamatta silloin, kun asiassa ei ole saatu lainvoimaista ratkaisua, mutta myös silloin kun sellainen jo on, mutta velvoitteen suorittamista ei ole siitä huolimatta aloitettu. Ennallistamiskustannusten suuruuden arvioiminen etukäteen voi olla vaikeaa tai lähes mahdotonta. Todellisuudessa ennallistamiskulut saattavat osoittautua pienemmiksi, tai yhtä hyvin suuremmiksi kuin ennalta arvioitiin. Talvivaaran kaltaiset tapaukset osoittavat, että ympäristövahingon rajoittamiseksi ja pilaantuneen vesistön taikka maaperän puhdistamiseksi tehtäviä toimenpiteitä saatetaan joutua tekemään vuosia ennen kuin vahingon negatiiviset vaikutukset on saatu poistettua. Tulisiko tällöin rikostuomion antamista pitkittää niin kauan, kunnes hallintopakkoprosessissa on saatu lainvoimainen tuomio ja ennallistaminen on suoritettu, jotta kustannusten suurus olisi tiedossa? Tämä tuskin olisi tyydyttävä ratkaisu ottaen jo huomioon joutuisan oikeudenkäynnin vaatimuksenkin. Kahden prosessin päällekkäisyys aiheuttaa tässäkin suhteessa haasteita.

Yksi mahdollisuus ongelman ratkaisemiseksi voisi olla se, että jatkossa ennallistamisvelvoite olisi mahdollista määrätä myös yleisessä tuomioistuimessa ympäristörikosasian yhteydessä. Ajatellaan, että henkilö olisi ympäristösäädösten tai – luvan vastaisesti toimimalla aiheuttanut ympäristövahingon. Vahingon aiheuttanut teko tai laiminlyönti täyttäisi niin ikään rikoslaissa rangaistavaksi säädetyn teon tunnusmerkistön. Jos ennallistamisasiaa ei olisi vielä lainvoimaisesti ratkaistu hallintopakkoprosessissa, mutta peruste velvoitteen määräämiselle kuitenkin olisi olemassa, voisi tuomioistuin määrätä sekä ennallistamisvelvoitteen että rikosoikeudelliset seuraamukset samassa prosessissa. Tällöin myös ennallistamisesta aiheutuvat kustannukset olisivat helpommin huomioitavissa hyötykonfiskaation määrässä. Käytännössä rikos- ja hallintopakkoprosessin yhdistäminen olisi kuitenkin haastavaa. Koska rikosasian esitutkinta, syyteharkinta ja itse tuomioistuinkäsittely kestävät pitkään, ei ole tarkoituksenmukaista, että ennallistamisvelvoite määrätään vasta rikostuomion yhteydessä. Ennallistamisesta ja rikosoikeudellisista seuraamuksista päättäminen edellyttäisi ratkaisun tekijältä myös hyvin laajaa sekä ympäristöalan tietämyksen että rikos- ja prosessioikeuden hallintaa.

6. Tavoitteena ympäristöystävällinen rikosoikeus – päätelmiä

Aloitin tutkielmani kertomalla Talvivaaran Sotkamon kaivosalueella sattuneista kipsisakka-allasvuodoista. Vuodoista suurin tapahtui vuonna 2012 ja sen seurauksena ympäristölle aiheutuneita vahinkoja on pyritty korjaamaan, ja niiden leviämistä rajoittamaan aina tähän päivään asti. Talvivaaran ajauduttua konkurssiin valtio otti tuotantoyhtiön haltuunsa ja sen nimi muutettiin Terrafame Oy:ksi. Kaivosyhtiö teki joulukuussa 2015 Kainuun ELY-keskukselle ilmoituksen siitä, ettei se pysty noudattamaan sille myönnettyä ympäristölupaa yhtiön toiminnasta riippumattomasta, yllättävästä ja poikkeuksellisesta syystä.¹⁹⁵ Terrafamen mukaan kaivoksen vesivarastot ovat kriittisen täynnä. Mikäli yhtiö ei pääse juoksuttamaan puhdistettua sulfaattipitoista jätevettä lähivesistöihin, kasvaa riski jätevesien hallitsemattomasta vuotamisesta ympäristöön liian korkeaksi.¹⁹⁶ Yllättävän poikkeustilanteen syyksi yhtiö ilmoitti ennen Terrafamen toiminta-aikaa tehdyt ratkaisut, poikkeuksellisen suuren sademäärän ja loppuvuoden säätilan sekä vallitsevan lupatilanteen, jonka vuoksi kaivosalueelta purkupuutken kautta ulos johdettavan veden määrää on rajoitettu pienemmäksi kuin sadannan kautta alueelle tulee.¹⁹⁷ Kainuun ELY-keskus antoi Terrafamen ilmoitusta koskevasta asiasta päätöksen 23.12.2015: jätevesien lisäjuoksutuksia ei sallita. ELY-keskuksen arvion mukaan kyse ei ole yllättävästä ja poikkeuksellisesta tilanteesta. Muun muassa ympäristönsuojelulain 6 §:ssä säädettyyn toiminnanharjoittajan selvilläolovelvollisuuteen ja oikeuskäytäntöön vedoten ELY-keskus katsoi, että kaivosyhtiön olisi tullut ennalta varautua haastaviin sääolosuhteisiin. Lisäksi ottaen huomioon, että kaivosyhtiön vesienhallinta on ollut haastavaa aivan toiminnan alusta alkaen, ei tilannetta voida pitää yllättävänä.¹⁹⁸

Valtio on ottamalla entisen Talvivaaran kaivosyhtiön haltuunsa pyrkinyt varmistamaan kriittisen tilanteen ratkaisemisen ympäristön kannalta kestäväällä tavalla. Lähtökohtaisesti on katsottu, että kaivostoiminnan jatkaminen on paras tapa estää uusien ympäristövahinkojen syntyminen, ja vakauttaa vesitaseen hallinta

¹⁹⁵ Kainuun ELY-keskuksen päätös 23.12.2015 Dnro KAIELY/632/2015 (pätös koskien ympäristönsuojelulain 123 §:n nojalla tehtyä ilmoitusta), s. 2.

¹⁹⁶ Kainuun Sanomat: ”Terrafame aloitti lisäjuoksutukset lähivesiin”. <http://www.kainuusanomat.fi/kainuun-sanomat/kainuu/kriittinen-tilanne-terrafame-aloitti-lisajuoksutukset-ymparistoon/>

¹⁹⁷ Kainuun ELY-keskuksen päätös 23.12.2015 Dnro KAIELY/632/2015 (pätös koskien ympäristönsuojelulain 123 §:n nojalla tehtyä ilmoitusta), s. 3–4.

¹⁹⁸ Kainuun ELY-keskuksen päätös 23.12.2015 Dnro KAIELY/632/2015 (pätös koskien ympäristönsuojelulain 123 §:n nojalla tehtyä ilmoitusta), s. 18–29.

kaivosalueella.¹⁹⁹ Valitettavasti, kuten viimeisimmät vesivarastojen tilannetta koskevat uutiset osoittavat, on valtio-omistajalla todennäköisesti vielä pitkä työ edessään. Kaivosyhtiön tilanne on tälläkin hetkellä haastava, ja lähialueen vesistöjen tilan pitämiseksi hyväksyttävällä tasolla joudutaan tekemään jatkuvasti toimenpiteitä.

Valitsin Talvivaaratapauksen tutkielmani sekä aiheeseen johdatteluvaksi että sen päättäväksi esimerkiksi, koska tapaus on edelleen ajankohtainen. Nykytilanteeseen johtaneissa tapahtumissa on myös nähtävissä seikkoja, jotka sopivat tyypillisen ympäristörikoksen piirteisiin. Sinänsä laillisen liiketoiminnan yhteydessä taloudellisen hyödyn tavoittelemiseksi tehdyt ratkaisut johtivat lopulta kipsisakka-allasvuotoihin ja ympäristövahinkoon. Sittemmin käynnistyneen rikosprosessin lopputulosta tosin emme vielä tiedä käräjäoikeuden harkitessa edelleen tuomiota. Vastaajat ovat kiistäneet syyllisyytensä törkeään ympäristön turmelemiseen.

Talvivaaran tapaus kuvastaa hyvin, millaisia haasteita syntyy ympäristösäädösten vastaisesti toimimisesta seuraavan hallintopakko- ja rikosprosessin yhteensovittamisesta. Talvivaaran kaivosyhtiö on ollut sekä ympäristöoikeudellisen hallintopakon kohteena, että vastaajana ympäristörikosasiassa. Aiemmin tutkielmassa kuvaamallani perusteella *ne bis in idem* -kielto ei muodostu ongelmaksi. Sen sijaan kaivosyhtiölle aiheutuvien taloudellisten seuraamusten noustessa kymmeniin miljooniin euroihin, on aiheellista selvittää, mikä ennallistamiskustannusten ja hyötykonfiskaation välinen suhde tapauksessa on. Selvää on, että ennallistamistoimet jatkuvat vielä ja niiden suorittamisesta aiheutuvien kustannusten lopullista määrää on vaikea arvioida. Jos ennallistamiskustannukset otettaisiin rikoshyötyä vähentävänä seikkana huomioon menettämisseuraamusta tuomittaessa, olisi joka tapauksessa vaikea selvittää minkä suuruudesta vähennyksestä puhutaan. Jätettäisiinkö rikoshyöty kokonaisuudessaan tuomitsematta vedoten seuraamuksen kohtuuttomuuteen? Haastehakemuksen perusteella ainakaan syyttäjää ei ole nähnyt asiaa näin. Vastaajia on vaadittu yhteisvastuullisesti menettämään valtiolle rikoksella saatuna hyötynä 13.308.970,61 euroa.²⁰⁰ Ennallistamisen ja ympäristörikoksella saavutetun hyödyn välinen suhde on tällä hetkellä hyvin epämääräinen. Voimassaolevaa sääntelyä seuraamusten yhteensovittamisesta ei ole ja oikeuskäytännössäkin esimerkkejä on niukasti.

¹⁹⁹ Kainuun ELY-keskuksen päätös 23.12.2015 Dnro KAIELY/632/2015 (pätös koskien ympäristönsuojelulain 123 §:n nojalla tehtyä ilmoitusta), s. 1.

²⁰⁰ Haastehakemus Dnro R 14/714, s. 15.

Euroopan unionissa ympäristönsuojelu on nostettu selkeästi yhdeksi unionin tavoitteista. SEU 3 artiklan mukaan EU on sitoutunut kestävän kehityksen tavoitteeseen, jonka perustana on tasapainoinen talouskasvu sekä korkeatasoinen ympäristönsuojelu ja ympäristön laadun parantaminen. Ympäristölle aiheutuvia haitallisia vaikutuksia pitäisi pyrkiä ennaltaehkäisemään. Lisäksi ennaltaehkäisystä ja ympäristöhaittojen poistamisesta aiheutuvista kustannuksista tulisi vastata ensisijaisesti ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttava toiminnanharjoittaja.²⁰¹ Ennaltaehkäisyn ja aiheuttamisperiaatteen ideaa noudattaen pyrittiin EU:ssa pitkään luomaan yhtenäistä ympäristövahinkojen korjaamiseen tähtäävää järjestelmää, joka lopulta sai viimeisen muotonsa ympäristövastuudirektiivin voimaantulon myötä vuonna 2007. Direktiivin implementointi osoittautui haastavaksi, sillä unionioikeuden sisältöä oli vaikea sovittaa yhteen jo olemassa olevan kansallisen ympäristövastuusäätelyn kanssa.²⁰² Ongelmista ja implementoinnin myöhästymisestä huolimatta, on direktiivin mukaisella nykysäätelyllä saatu kehitettyä *Wariksen* kuvaama 'uuden sukupolven' ennallistamisvastuu, joka on käsitteenä laajempi kuin mitä aiemmin on mielletty vahingon korjaamisella tarkoitettavan.²⁰³ Viranomaisen voi lain nojalla velvoittaa vahingon aiheuttajan palauttamaan luonnonvarat tai luonnonvarapalvelut niin sanottuun perustilaan, ja mikäli se ei ole mahdollista, suorittamaan korjaavia toimia muualla kuin vahingoittuneella alueella. Hallintopakko on tärkeä ympäristönkäytön jälkivalvonnan muoto.

SEUT 11 artiklan läpäisyperiaatteen mukaisesti ympäristönsuojelu tulisi integroida osaksi koko oikeusjärjestystä. Näin ollen ympäristönsuojelu on suodattanut myös rikosoikeuden alalle. Vaikka rikosoikeutta on perinteisesti pidetty leimallisesti kansallisena oikeudenalana, on unionisäätelyllä lähennetty myös jäsenvaltioiden ympäristökriminalisointeja. Rikoslain 48 luvun säädökset täyttävät nykyisellään ympäristörikosdirektiivin kansalliselle säätelylle asettamat vähimmäisedellytykset. Siitä huolimatta on katsottu säädösten tarkistamisen olevan tarpeen. Ympäristörikosten rangaistusasteikkoja on ehdotettu muutettavaksi niin, että rangaistus olisi oikeassa suhteessa teon moitittavuuteen. Lisäksi ympäristön turmelemista ja

²⁰¹ *Kuusiniemi –Ekroos –Kumpula –Vihervuori* 2013, s. 86–87 ja 93–94.

²⁰² *Suvantola* 2007, s. 25–26.

²⁰³ *Waris* 2009, s. 69. Vaikka ympäristövastuudirektiivissä on omaksuttu ennallistamisen kattavammin käsittävä lähestymistapa, ei sen soveltaminen ole silti ongelmatonta. Waris esittää artikkelissaan myös kritiikkiä, ks. esimerkiksi s. 53–56.

luonnonsuojelurikosta koskevia säädöksiä ehdotetaan muutettavaksi niin, että ne vastaisivat paremmin ympäristörikosten talousrikollista luonnetta.²⁰⁴

Ympäristörikosten motiivina on lähes poikkeuksetta taloudellinen hyöty, minkä vuoksi esitutkintaviranomaisen, syyttäjän ja tuomioistuimen arvioitavaksi tulee usein rikoksella saatuun hyötyyn liittyvät kysymykset. Hyötykonfiskaatio on viran puolesta harkittava rikosoikeudellinen seuraamus, joten myös ympäristörikoksissa syyttäjän on esitettävä menettämisseuraamusvaatimus ja perusteet sen suuruudelle.²⁰⁵ Arvioinnista haastavan tekee se, ettei rikoslaissa ole tyhjentävästi säädetty hyötykonfiskaation määrän laskemistapaa. Rikostyyppistä ja tapauksesta riippuen hyöty lasketaan netto- tai bruttobyötyperiaatetta noudattaen. *Salila* on huomauttanut, että laskentatapasäännöksen puuttuminen siirtää suuren vastuun syyttäjänlaitokselle, joka joutuu esittämään objektiivisesti arvioiden hyväksyttävät perusteet konfiskaatiovaatimukselle. Syyttäjä saattaa joutua tukeutumaan myös vailla virallista statusta oleviin viranomaissuosituksiin.²⁰⁶ Tuomioistuin lopulta ratkaisee hyödyn arvonmäärittävänä, mikä ei välttämättä ole yhteneväinen syyttäjän näkemyksen kanssa.

Mikäli ympäristörikosasiassa syytetty on teollaan tai laiminlyönnillään aiheuttanut ympäristölle vahinkoa, on hänet saatettu velvoittaa viranomaisen toimesta korjaamaan syntynyt vahinko, eli suorittamaan ennallistamistoimia. Syytetty voi olla rikosprosessin lisäksi myös hallintopakon kohteena. Prosessuaalinen päällekkäisyys tuo edelleen lisähaastetta menettämisseuraamusarviointiin. Tuleeko ja voidaanko ennallistamisesta aiheutuneet kustannukset ottaa vähennyksenä huomioon hyötykonfiskaatiossa? Yhtä oikeaa vastausta ei löydy kysymykseen, sillä tämäkin asia on lainsäädännössä ja esitöissä jätetty syyttäjän ja tuomioistuimen arvioitavaksi tapauskohtaisesti.

Menettämisseuraamuksia koskevaa kansallista sääntelyä ollaan parhaillaan uudistamassa. Direktiivi rikosentekovälineiden ja rikoshyödyn jäädyttämisestä ja menetetyksi tuomitsemisesta Euroopan unionissa toi muutamia muutoksia ja tarkennuksia hyötykonfiskaatiosäännöksiin. Muun muassa rikoshyödyn määritelmää tarkennettiin. Rikoslain 10 luvun menettämisseuraamuksia koskevien yleissäännösten muutokset on määrä tulla voimaan vuoden 2016 lokakuussa.²⁰⁷ Antaessaan lausuntoja oikeusministeriön laatimasta ehdotuksesta eri viranomais- ja asiantuntijatahot kaipaivat

²⁰⁴ HE 55/2015, s. 1–4.

²⁰⁵ *Salila* 1997a, s. 59.

²⁰⁶ *Salila* 1997a, s. 59–60.

²⁰⁷ OMM 3/2015.

lakiin selkeyttävää oikeusohjetta rikoshyödyn laskentatavasta.²⁰⁸ Toistaiseksi lakiin ei kuitenkaan ole ehdotettu lisättäväksi laskentatapaan liittyvää sääntelyä, eikä huomioita siitä, miten ennallistamiskulut vaikuttavat rikoshyödyn määrään. Vaikka rikoshyödyn menetettäväksi tuomitseminen ei ole varsinainen rangaistus, on se silti rikosoikeudellinen seuraamus. Näin ollen myös legaliteetti- eli laillisuusperiaatetta on noudatettava menettämisseuraamuksista säädettyä. Lainsäätäjän tulisi noudattaa epätäsmällisyyskieltoa. Mielestäni nykysääntelyä voidaan pitää liian laajana ja epäselvänä, eikä ehdotetut lakimuutokset tuo parannusta tähänhetkiseen tilanteeseen.

Niin ikään tällä hetkellä valmisteilla on rikoslain 48 lukua koskeva lakimuutos. Vaikka ympäristörikoslukuun ei ehdoteta varsinaista konfiskaatiosäädöstä, on muutoksia valmisteltaessa viitattu myös rikoshyödyn laskentatapaan. Oikeusministeriön mietinnössä on todettu luonnonsuojelurikosten osalta hyödyn arvioinnissa käytettävän lähtökohtaisesti nettohyötyperiaatetta.²⁰⁹ Ministeriön mietintöä koskevassa lausuntokoosteessa keskusrikospoliisi oli ainoa viranomaistaho, joka oli sitä mieltä että viittaus nettohyötyyn tulisi poistaa, jottei sitä katsottaisi yleiseksi oikeusohjeeksi. KRP:n kanta oli, että hyödyn arviointi tulisi jättää tapauskohtaisesti arvioitavaksi ympäristörikostapausten moninaisuuden vuoksi.²¹⁰

Ymmärrän KRP:n kannanoton niin, ettei heidän käsityksensä mukaan nettohyötyperiaatetta voida käyttää kaikissa tapauksissa. Yhdyn näkemykseen, silloin kun kyse on törkeistä ympäristörikoksista, joissa laitton toiminta on ollut suunnitelmallista ja jatkunut pitkään. Tällöin näennäisesti laillisesta liiketoiminnasta aiheutuneita kustannuksia ei ole mielestäni mielekästä vähentää. Nettohyötyperiaate ei sovellu kaikkiin tapauksiin. Mielestäni estettä rikoshyödyn laskemista koskevan sitovan oikeusohjeen antamiselle ei kuitenkaan ole, päinvastoin. Hyödyn määrittämisen ollessa muutoinkin vaikeaa, olisi hyvä viranomaisilla olla suuntaa-antavat ohjeet sen laskemiseksi. Nähdäkseni ei ole tarvetta tehdä valintaa netto- ja bruttohyötyperiaatteen välillä, tai säätää jokaisen rikostyyppin osalta erikseen hyödyn laskemisesta. Yleisiä ohjeita, joilla olisi juridista painoarvoa, pitäisi kuitenkin olla viranomaisen käytettävissä. Lain esitöissä olisi mielestäni varaa pohtia rikoshyödyn määrän arvioimistapaa nykyistä syvällisemmin.

²⁰⁸ Kootusti lausunnonantajien huomioista *OMM 43/2015*, s. 10.

²⁰⁹ *OMM 51/2014*, s. 37.

²¹⁰ *OMM 22/2015*, s. 18–19.

Nähdäkseni hyötykonfiskaation laskentatapasäännöksen valinta ei vaikuta siihen, vähennetäänkö ennallistamiskuluja vai ei. Jako vähennyskelpoisten ja –kelvottomien kulujen välillä perustuu nimittäin siihen, onko kulut aiheutuneet sinänsä laillisesta vai laittomasta toiminnasta. Ennallistamiskustannukset eivät voi johtua sinänsä laittomasta toiminnasta. Sen sijaan ennallistamiskulujen vaikutusta hyötykonfiskaatioon voidaan rikoslain esitöiden mukaan arvioida RL 10 luvun 10 §:n kohtuullistamissäännöksen nojalla. Mikäli rikoshyödyn tuomitseminen valtiolle johtaisi kohtuuttomaan lopputulokseen ottaen huomioon tuomitulle aiheutuneet ennallistamiskustannukset, on mahdollista jättää hyöty kokonaisuudessaan konfiskoimatta, tai vähentää ennallistamiskulut rikoshyödyistä. 'On mahdollista' ei kuitenkaan tarkoita, että niin tehdään systemaattisesti. Mielestäni epäselvää tilannetta voitaisiin parantaa lisäämällä rikoslakiin säännös ennallistamiskulujen vähentämisestä rikoshyödyn määrästä. Jo vuonna 1993 rikoslain kokonaisuudistusta valmisteltaessa pohdittiin, tulisiko RL 48 lukuun lisätä ympäristörikoksia koskeva konfiskaatiosäännös. Säännöstä ei lopulta tullut, koska sen lisäämistä ei nähty tarkoituksenmukaisena.²¹¹ Olen siitä samaa mieltä, ettei säännöstä ole mielekästä lisätä RL 48 lukuun, vaan se kuluisi rikoslain yleiseen osaan. En näe syytä, miksei ennallistamisesta aiheutuneiden kustannusten vaikutuksesta rikoshyödyn konfiskoimiseen säädettäisi samoin kuin vahingonkorvauksen vaikutuksesta RL 10 luvun 2 §:ssä.

Ennallistamisvelvoite ja sen tehosteet määrätään eri prosessissa kuin rikosoikeudelliset seuraamukset. Tämä on sinänsä ymmärrettävää, koska hallintopakko ja rikosoikeus ovat jo ohjauksena hyvin erilaisia, ja niillä on toisistaan poikkeavia tavoitteita. Väistämätöntä kuitenkin on, että kahden prosessin päällekkäisyys aiheuttaa haasteita lainkäyttäjälle. Otetaanko ennallistamiskustannuksia huomioon vai ei rikoshyötyä määrättäessä, saattaa olla kiinni siitä, onko hallintopakko prosessi vireillä, tai onko hallintopakko päätös lainvoimainen. Mikäli lainvoimainen päätös olisikin olemassa, ei itse ennallistamistoimia välttämättä ole aloitettu tai saatettu loppuun saakka. Mahdollisten tilaiteiden moninaisuus vaikeuttaa huomattavasti ympäristörikosasian yhteydessä annettavan hyötykonfiskaatoratkaisun tekemistä. Ympäristövahingon aiheuttamisen johdosta määrättävien seuraamusten tuomitseminen keskitetysti yhdessä prosessissa saattaisi helpottaa ongelmaa. Käytännössä rikos- ja hallintopakko prosessin yhdistäminen voi kuitenkin olla lähes mahdoton tehtävä. Ainakin niin kauan kun rikosasian esitutkinta, syyteharkinta ja itse tuomioistuinkäsittely kestää yhtä pitkään

²¹¹ HE 94/1993 vp, s. 183.

kuin nykyisellään, ei tarkoituksenmukaista, että ennallistamisvelvoite määrätään vasta rikostuomion yhteydessä. Lisäksi sekä ennallistamisesta että rikosoikeudellisista seuraamuksista päättäminen edellyttäisi ratkaisun tekijältä hyvin laajaa sekä ympäristöalan tietämyksen että rikos- ja prosessioikeuden hallintaa.

Rikosoikeudellisen seuraamuksen tuomitseminen vakavimmista ympäristöön kohdistuneista loukkauksista, on yksi keino pyrkiä turvaamaan ympäristön suojelun korkea taso. Kun otetaan huomioon tämä ympäristörikosoikeuden tavoite, on luonnollista, että myös menettämisseuraamusta tuomittaessa arvioinnissa otettaisiin huomioon ympäristönäkökulma. Vaikka hallintopakko onkin rikosprosessista kokonaan erillinen ohjauskeino, tulisi sen vaikutukset näkemykseni mukaan ottaa huomioon rikosoikeudellisia seuraamuksia tuomittaessa. Tapauskohtaisesti tulisi arvioida seuraamusten yhteisvaikutus hallintopakon kohteena ja rikossyytteessä olevan taloudelliseen tilanteeseen, ja sitä kautta mahdollisuuteen suoriutua ympäristöön vaikuttavien velvoitteiden toteuttamisesta. Jos ennallistamistoimet on määräysten mukaisesti suoritettu, on niistä aiheutuneet kustannukset tosiasiaassa pienentäneet rikoksella saadun taloudellisen hyödyn määrää. Mikäli rikoshyödyn täysimääräinen konfiskoiminen johtaisi kohtuuttomaan lopputulokseen, tulisi ennallistamiskustannukset ottaa rikoshyötyä vähentävänä seikkana huomioon.

Jos ennallistamista ei ole vielä tehty rikostuomion antohetkellä, on yhteisvaikutuksen huomioon ottaminen vaikeampaa. Tämä tarkoittaa sitä, että rikosasiaa ratkaistaessa tulisi mahdollisuuksien mukaan miettiä, miten ennallistamiseen tarvittavat varat saadaan turvattua. Jos rikoshyöty tuomitaan menetettäväksi valtiolle, saattaa vastaajan taloudellinen tilanne kärsiä kohtuuttomasti. Menettämisseuraamuksen tarkoituksena on toki varmistaa, ettei kukaan pääse hyötymään tekemästään rikoksesta. Jos seuraamus johtaa tuomitun maksukyvyttömyyteen, ei sen tuomitseminen kuitenkaan ympäristönäkökulmasta ole välttämättä tarkoituksenmukaista. Jos vastaajan kaikki varat kuluvat hyötykonfiskaation maksamiseen, ei se todennäköisesti pysty suoriutumaan ennallistamistoimista. Pahimmassa tapauksessa ympäristölle aiheutunut vahinko jää korjaamatta. Toisaalta jos rikoshyötyä ei tuomita, on aina olemassa vaara, ettei tuomittu ryhdy suorittamaan ennallistamista. Mikäli olisi olemassa vaara siitä, että vastaaja pyrkisi välttämään ennallistamiskustannusten tai menettämisseuraamuksen maksamisen hävittämällä tai kätkemällä omaisuuttaan, voitaisiin varojen turvaamiseksi hyödyntää pakkokeinolaissa säädettyä vakuustakavarikkoja. Takavarikoituja varoja voitaisiin

tarpeen mukaan käyttää kattamaan ennallistamisesta aiheutuneita kustannuksia, jos tuomittu ei itse ryhtyisi suorittamaan korjaavia toimenpiteitä. Hyötykonfiskaation maksamisen varmistamiseksi vakuustakavarikkoa on jo mahdollista käyttää.

Kaikissa esittämissäni muutosehdotuksissa on omat hyvät ja huonot puolensa. Yhden ratkaisun löytäminen on luonnollisesti vaikeaa. Liikuttaessa rikos- ja hallintopakkoprosessin leikkauspinnalla, on mukana monta liikkuvaa osaa, joiden kaikkien huomioon ottaminen on vähintäänkin haastavaa, ellei mahdotonta. Miten hallinnollisia ja rikosoikeudellisia seuraamuksia määrättäessä varmistuttaisiin siitä, ettei niiden yhteisvaikutus johtaisi yhtäältä tuomitun ja toisaalta ympäristön kannalta kohtuuttomaan lopputulokseen? Se, että hyötykonfiskaation määrä katsotaan aina pienemmäksi jos ympäristörikos vain on tehty näennäisesti laillisen liiketoiminnan yhteydessä, saattaa johtaa toiminnanharjoittajien tietoiseen riskinottoon ja ympäristön kannalta huonoon lopputulokseen. Toisaalta jos ympäristörikokseen syyllistyneelle määrätään kohtuuttomia taloudellisia seuraamuksia, saattaa se johtaa tuomitun maksukyvyttömyyteen ja sitä kautta kyvyttömyyteen myös selviytyä ympäristön ennallistamisesta.

Vaikka ennallistamisen ja ympäristörikoksella saadun hyödyn menettämisen väliseen suhteeseen liittyvät kysymykset ovat haastavia, ei silti olisi mahdotonta tehdä joitain nykytilannetta selkeyttäviä parannuksia. Voimassaolevaa ympäristörikoksia koskevaa hyötykonfiskaatiosääntelyä en pidä tyydyttävänä. Vuoden 2016 aikana sekä rikoslain 10 lukua että 48 lukua tullaan muuttamaan ja joitain parannuksia nykysääntelyyn on tulossa. Valitettavasti valmisteilla olevat lakimuutokset eivät tuo ratkaisua kaikkiin tutkielmassani esiin tuomiin oikeudellisiin ongelmakohtiin. Ottaen huomioon sen, että ympäristöön ja sen käyttöön liittyvä sääntely on lähes jatkuvan muutospaineen alla, on todennäköistä, että myös ympäristörikosoikeutta tullaan vielä kehittämään. Vuoden 2016 lakimuutoksia seuraa varmasti vielä useita uudistuksia. Tulevaisuus näyttää, millaisia ratkaisuja ennallistamisen ja hyötykonfiskaation yhteensovittamiseksi jatkossa saadaan. Toivottavasti ratkaisuja, joissa ympäristönäkökulma on nykyistä vahvemmin huomioitu.