

***Ne bis in idem* -periaate ympäristörikosoikeudessa – Hallinnollisten seuraamusten ja rikosoikeudellisen rangaistuksen suhde**

Saara Ilvessalo 88019

OTM-tutkielma

Syventävät opinnot: Rikosoikeus

Turun yliopisto

Oikeustieteellinen tiedekunta

Huhtikuu 2016

TURUN YLIOPISTO

Oikeustieteellinen tiedekunta

ILVESSALO, SAARA: *Ne bis in idem* -periaate ympäristörikosoikeudessa – Hallinnollisten seuraamusten ja rikosoikeudellisen rangaistuksen suhde

OTM-tutkielma, XIV + 114

Rikosoikeus

Huhtikuu 2016

Turun yliopiston laatujärjestelmän mukaisesti tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu Turnitin Originality Check -järjestelmällä.

---

Tutkielma käsittelee *ne bis in idem* -periaatteen toteutumista kotimaisen ympäristörikosoikeuden alalla, etenkin hallinnollisten seuraamusten ja rikosoikeudellisten rangaistusten välisissä suhteissa. Erityisesti Euroopan ihmisoikeussopimuksen kautta Suomenkin lainkäyttöön ja -säädäntöön vaikuttava periaate estää syyttämisen ja rankaisemisen kahdesti samasta teosta. Periaate on kehittynyt Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön myötä viime vuosina, minkä vuoksi Suomessakin on jouduttu muuttamaan käsityksiä sanktioiden rangaistusluonteesta, saman asian käsitteestä ja päätöksen lopullisuudesta. Myös tuomioistuimet ovat joutuneet ottamaan kantaa ympäristörikosoikeuden *ne bis in idem* -väitteisiin.

Tutkielmassa arvioidaan *ne bis in idem* -periaatteen kehittymistä ja uutta tulkintaa sekä niiden vaikutusta erityisesti ympäristöoikeuden hallintosanktioista öljypäästömaksun ja jätelain laiminlyöntimaksun sekä hallintopakon alalta uhkasakon rangaistusluonteisiin. Tutkimuskysymystä lähestytään lainopillisesti sekä aihetta käsittelevän kirjallisuuden että relevanttien oikeustapausten kautta. Keskeisimmäksi lopputulemaksi muodostuu, että ympäristöoikeuden hallintosanktiot ja hallintopakko saattavat tietyin edellytyksin yhdessä rikosoikeudellisen rangaistuksen kanssa aiheuttaa *ne bis in idem* -tilanteita Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen uuden tulkintakäytännön myötä. Periaatteen ollessa yhä kehittymässä niin ympäristöllisten kuin muidenkin hallintosanktioiden ja hallintopakon osalta periaatteen toteutuminen näyttää yhä epäselvänä.

Tutkimuskysymys sijoittuu ympäristöoikeuden, rikosoikeuden, prosessioikeuden ja hallinto-oikeuden rajapinnalle, joten tutkielma on oikeudenalat ylittävä. Ympäristöoikeuden esimerkkien kautta näkökulmaa laajennetaan myös muiden hallintosanktioiden kokonaisuuteen sekä tarkoitukseen *ne bis in idem* -näkökulmasta. Tutkielman lopussa esitetyissä *de lege ferenda* -näkemyksissä esitetään erityisesti, että hallinnollisia sanktioita tulisi tarkastella lainsäädännössä kokonaisuutena sekä oikeusturvan että tehokkaan ympäristönsuojelun takaamiseksi, ja että rikosoikeuden havaittuihin ongelmiin tulisi ensisijaisesti puuttua hallinnollisten keinojen sijaan rikosoikeudellisilla keinoilla.

Asiasanat: *ne bis in idem* -periaate, ympäristörikosoikeus, hallinnollinen sanktio, hallintopakko, öljypäästömaksu, jätelain laiminlyöntimaksu, uhkasakko

# SISÄLLYS

SISÄLLYS .....	I
LÄHTEET .....	III
LYHENTEET .....	XIV
1 Johdanto .....	1
1.1 Tutkielman tausta ja tarkoitus .....	1
1.2 Kysymyksenasettelu ja rajaukset .....	5
1.3 Käytetty aineisto ja tutkimusmenetelmä .....	7
1.4 Tutkielman rakenne .....	10
2 Ympäristörikos oikeuden pääpiirteet .....	11
2.1 Ympäristörikos oikeuden ja ympäristöoikeuden rajapinta .....	11
3 <i>Ne bis in idem</i> -periaatteen kannalta relevantit ympäristöoikeuden hallinnolliset seuraamukset ja hallintopakko .....	19
3.1 Ympäristöoikeudellinen hallintopakko .....	19
3.1.1 Yleistä hallintopakosta .....	19
3.1.2 Välitön hallintopakko .....	20
3.1.3 Välillinen hallintopakko .....	21
3.1.3.1 Yleistä välillisestä hallintopakosta .....	21
3.1.3.2 Uhkasakko .....	23
3.1.3.3 Teettämisuhka ja keskeyttämisuhka .....	24
3.2 Ympäristölliset hallintosanktiot .....	25
3.2.1 Yleistä hallintosanktioista .....	25
3.2.2 Rajanvetoa hallinnollisten sanktioiden ja rikosoikeudellisten rangaistusten välillä .....	26
3.2.3 Öljypäästömaksu .....	35
3.2.4 Jätelain laiminlyöntimaksu .....	39
4 <i>Ne bis in idem</i> -periaate .....	41
4.1 Periaatteen tausta .....	41
4.2 Periaatteen normiperusta .....	43
4.3 <i>Res judicata</i> .....	47
4.4 <i>Bis</i> .....	49
4.4.1 Yleistä .....	49
4.4.2 <i>Bis</i> ja rangaistuksen määritelmä .....	51

4.4.3	<i>Lis pendens</i> .....	52
4.4.4	Lopullisuuden vaatimus .....	54
4.5	<i>Idem</i> .....	60
4.6	Engel-kriteerit .....	63
4.6.1	Teon kuuluminen rikosoikeuden alaan.....	63
4.6.2	Teon luonne .....	64
4.6.3	Seuraamuksen ankaruus .....	66
4.7	Periaatteen elementit .....	67
4.7.1	Kahdesti syyttämisen kieltö .....	67
4.7.2	Kaksoisrangaistavuuden kieltö.....	68
5	Ympäristöoikeuden hallintopakko ja -sanktiot <i>ne bis in idem</i> -periaatteen valossa .....	70
5.1	Yleistä .....	70
5.2	Hallintopakko ja <i>ne bis in idem</i> .....	72
5.2.1	Teettämis- sekä keskeyttämissuhke ja <i>ne bis in idem</i> .....	72
5.2.2	Uhkasakko ja <i>ne bis in idem</i> .....	73
5.3	Ympäristölliset hallintosanktiot ja <i>ne bis in idem</i> .....	90
5.3.1	Yleistä.....	90
5.3.2	Öljypäästömaksu ja <i>ne bis in idem</i> .....	93
5.3.3	Jätelain laiminlyöntimaksu ja <i>ne bis in idem</i> .....	100
5.4	Ihmisoikeusmyönteisen tulkintalinjan haasteet hallinnollisille seuraamuksille ....	104
6	Lopuksi .....	108

## LÄHTEET

### Kirjallisuus

*Andenaes, Johs*: Alminnelig strafferett. Oslo 1998.

*Asp, Peter*: EG:s sanktionsrätt. Ett straffrättsligt perspektiv. Iustus Förlag. Uppsala 1998.

*van Bockel, Bas*: The Ne Bis In Idem Principle in EU Law. Amsterdam 2010.

*Bourgeois, J.*: Ne bis in idem and Enforcement of EEA Competition Rules. Teoksessa M. Monti et.al.: Economic Law and Justice in Times of Globalisation. Baden-Baden 2007.

*Conway, Gerard*: *Ne Bis In Idem* in International Law. International Criminal Law Review, vol.3/2003. s. 217–244.

*Ekelöf, Per Olof – Bylund, Torleif – Edelstam, Henrik*: Rättegång III, 7. omarbetad uppl. Visby 2006.

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

*Ellilä, Tauno*: Täytäntöönpanokeinoista hallinnon alalla. Porvoo 1952.

*Faure, Michael – Heine, Günter*: Criminal Enforcement of Environmental Law in the European Union. Kluwer Law International. Haag 2005.

*Faure, Michael G – Svatkova, Katarina*: Criminal or Administrative Law to Protect the Environment. Journal of Environmental Law (Vol 24, issue 2) 2012.

*Frände, Dan*: Finsk straffprocessrätt. Helsinki 2009.

*Frände, Dan*: Yleinen rikosoikeus. Porvoo 2012.

*Grabenwarter, Christoph*: Europäische Menschenrechtskonvention, 2. Auflage, München 2005.

*Halila, Leena*: Hallinnollisen rikosprosessin piirteistä. Esimerkkinä hallinnolliset seuraamusmaksut – erityisesti öljypäästömaksu. Teoksessa Koivisto, Ida – Ojanen, Tuomas – Sakslin, Maija – Suviranta, Outi (toim.): Avoin, tehokas ja riippumaton. Helsinki 2010, s. 197–215.

*Helenius, Dan:* Ne bis in idem -kiellon rakenne ja ongelmakohdat viimeaikaisen oikeuskäytännön valossa. Defensor Legis N:o 6/2010, a. 764–777.

*Helenius, Dan – Hellsten, Kenneth:* Ne bis in idem i gränslandet mellan skatte- och straffprocessen. Teoksessa: Codex 70 år – Festskrift, s. 110–143. Helsinki 2010.

*Hellsten, Kenneth:* Ne bis in idem – Hallinnollisen veronkorotuksen ja rikosoikeudellisen rangaistuksen välisen suhteen problematiikka. Verotus 5/2010, s. 527–541.

*Hepola, Matti:* Oikeusvoimaopin transformaatio. Siviiliprosessioikeudellisen oikeusvoimaopin muuttuminen ja siirtyminen hallinto- ja ympäristöoikeuteen ympäristöluvan pysyvyyden kannalta. Helsinki 2005.

*Heiskala, Juho:* Veronkorotus ja ne bis in idem. Vaajakoski 2011.

*Huet, A. – Koering Joulin, R.:* Droit Penal International. Pariisi 2005.

*Jareborg, Nils – Zila, Josef:* Straffrättens påföljdslära. Visby 2010.

*Jokela, Antti:* Oikeudenkäynti III. Helsinki 2004.

*Karlmark, Stefan:* Miljörätt ur straffrättsligt perspektiv. Visby 2009.

*Kiiski, Kimmo Ilmari:* Kohti rationaalisempaa rankaisemista. Lakimies 1/2009, s. 34–58.

*Kiiski, Kimmo Ilmari:* Rahamaksu rangaistuksena. Refree-artikkeli, Edilex 2011/4, julkaistu 1.3.2011.

*Koillinen, Mikael:* Seuraamusjärjestelmien leikkauspisteessä – nulla poena sine lege certa. Teoksessa: Oikeussosiologiaa ja kriminologiaa. Juhlajulkaisu Ahti Laitinen 1946–24/4–2006. 2006, s. 83–107.

*Koponen, Pekka:* Uudempaa tulkintakäytäntöä syytesidonnaisuudesta ja rikostuomion oikeusvoimasta I. Lakimies 2/2003, s. 183–200. (Koponen 2003a)

*Koponen, Pekka:* Uudempaa tulkintakäytäntöä syytesidonnaisuudesta ja rikostuomion oikeusvoimasta II. Lakimies 2/2003, s. 375–397. (Koponen 2003b)

*Kulla, Heikki:* Sanktioluonteiset hallintoasiat: Tunnuksmerkkejä ja rajausperusteita. Teoksessa Juhlakirja Pentti Arajärvi 1948 – 2/6 – 2008 (toimituskunta Matti Tolvanen, Tarmo Miettinen ja Matti Muukkonen, toim.), Joensuu 2008, s. 325–335.

*Kulla, Heikki:* Hallintomenettelyn perusteet. Helsinki 2015.

*Kuusiniemi, Kari (toim.) – Leinonen, Jukka – Marttinen, Kari – Salila, Jari – Siitari-Vanne, Eija:* Ympäristönsuojelulainsäädäntö. Helsinki 2008.

*Laakso, Seppo – Suviranta, Outi – Tarukannel, Veijo:* Yleishallinto-oikeus. Jyväskylä 2006.

*Lappalainen, Juha – Frände, Dan – Havansi, Erkki – Nylund, Anna – Rautio, Jaakko.:* Prosessioikeus. Juva 2008.

*Lappi-Seppälä, Tapio:* Rikosten seuraamukset. Porvoo 2000.

*Lehtimaja, Lauri:* Oikeutta eilen, tänään ja huomenna. Lakimies 2/2010, s. 221–228.

*Leppänen, Tatu – Välimaa, Asko:* Muutoksenhaun pääpiirteet. 4. uudistettu painos. Helsinki 1998.

*Lelieur-Fischer Juliette:* Comments on the Green Paper on Conflicts of Jurisdiction and the principle of ne bis in idem in criminal proceedings. Freiburg im Breisgau 2006.

*Ligeti, Katalin:* European Criminal Law: Administrative and Criminal Sanctions as Means of Enforcing Community Law. Acta Juridica Hungarica 41, No 3–4, 2000, s. 199–212.

*Macrory, Richard:* Regulatory Justice: Sanctioning in a post-Hampton World. Consultation document. Macrory Review. Lontoo 2006.

*Melander, Sakari:* Kriminalisointiteoria – Rangaistavaksi säätämisen oikeudelliset rajoitukset. Vammala 2008.

*Mikkonen, Jenni:* Ne bis in idem -periaate eurooppalaisessa rikosoikeudessa. Turku 2008.

*Mushal, Raymond W.:* Reflections upon American Environmental Enforcement Experience as it May Relate to Post-Hampton Developments in England and Wales. Journal of Environmental Law, Vol 19, No 2, 2007, s. 201–226.

*Mäenpää, Olli:* Hallinto-oikeus. Helsinki 2003.

*Mäenpää, Olli:* Hallintoprosessioikeus. Helsinki 2007.

*Mäenpää, Olli:* Hallinto-oikeus. Helsinki 2013.

*Ogus, Anthony – Abbot, Carolyn:* Sanctions for pollution: Do we have the right regime? Journal of Environmental Law, Vol 14, No 3, 2002, s. 283–300.

*Olivercrona Karl:* Rättegången i brottmål enligt RB. Tukholma 1968.

*Pellonpää, Matti:* Euroopan ihmisoikeussopimus. Helsinki 2005.

*Pellonpää, Matti – Gullans, Monica: Zolotukhin-linjaus kansallisten tuomioistuinten koetinkivenä. Defensor Legis 2011, s. 412–430.*

*Pellonpää, Matti – Gullans, Monica – Pölönen, Pasi – Tapanila, Antti: Euroopan ihmisoikeussopimus. Helsinki 2012.*

*Pereira, Ricardo: Environmental Criminal Law in the First Pillar: A Positive Development for Environmental Protection in the European Union? European Environmental Law Review October 2007.*

*Pirjatanniemi, Elina: Vihertyvä rikosoikeus. Ympäristökriminalisointien oikeutus, mahdollisuudet ja rajat. Turku 2005.*

*Romppanen, Seita: Hallintopakko ympäristönsuojelulaissa – havainnot ja ympäristönsuojeluviranomaisen ratkaisukäytännöstä. Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja 2008 s. 303–358.*

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

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

*Siltala, Raimo: Johdatus oikeusteoriaan. Helsinki 2001.*

*Stoor, Håkan: Oikeusasiamiehen esittämä arvostelu – rangaistus vai ohjausta? Teoksessa Eduskunnan oikeusasiamies 90, s. 58–69. Sastamala 2010.*

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

*Tapani, Jussi – Tolvanen, Matti: Rikosoikeus. Rangaistuksen määrääminen ja täytäntöönpano. Helsinki 2011.*

*Tirkkonen, Tauno: Oikeusvoimasta. Sen luonne ja subjektiivinen ulottuvaisuus Suomen siviiliprosessioikeudessa. Helsinki 1933.*

*Tolvanen, Matti: Hallinnolliset maksut vähäisten tieliikenteen rikkomusten sanktioina. Lakimies 2/2002, s. 194–218.*

*Trechsel, Stefan, with the assistance of Sarah J. Summers: Human rights in criminal*

proceedings. Oxford 2005.

*Träskman, Per Ole*: Miljöstraffrätten. Miljökontroll, miljöbrott och brottspåföljder. Tukholma 2010.

*Vervaele, John*: The transnational ne bis in idem principle in the EU Mutual recognition and equivalent protection of human rights. *Utrecht Law Review* Vol.1, Issue 2. 2005, s. 100–118.

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

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

*Vuorenpää, Mikko*: KKO 2010:45 ja KKO 2010:46 – Veronkorotus, veropetos ja kielto käsitellä samaa asiaa kahdesti. Osa 2. *Lakimies*6/2010, s. 1113–1129. (Vuorenpää 2010b)

*Vuorenpää, Mikko*: KKO 2010:82 – Veronkorotus, veropetos ja kielto käsitellä samaa asiaa kahdesti. 3. erä. *Lakimies* 1/2011, s. 156–164.

*Vuorenpää, Mikko*: Veronkorotus ja ne bis in idem -kielto. Teoksessa Urpilainen, Matti – Vahtera, Veikko (toim.): Minne menet vero-oikeus? Juhlajulkaisu Raimo Immoselle, s. 283–296. Turku 2013.

*White, Rob*: Transnational environmental crime : toward an eco-global criminology. Abingdon 2011.

*Wils, W.P.J*: The Principle of Ne bis in idem in EC Antitrust Enforcement: A Legal and Economic Analysis. *World Competition* 26/2003, s. 131–148.

*Zila, Josef*: I stället för straff. Juristförlaget. Tukholma 1992.

## **Virallislähteet**

Alusten aiheuttaman meren pilaantumisen ehkäisemisestä vuonna 1973 tehty kansainväliseen yleissopimukseen liittyvä vuoden 1978 pöytäkirja (SopS 51/1983, ns. Marpol 73/78 - yleissopimus)

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

Euroopan unionin perusoikeuskirja EUVL C 364/ 1, 18.12.2000.

HE 63/1990 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle uhkasakkolaiksi.

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

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

HE 88/2003 vp. Hallituksen esitys laiksi rikoksen johdosta tapahtuvasta luovuttamisesta Suomen ja muiden Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä.

HE 77/2005 vp. Hallituksen esitys laeiksi aluksista aiheutuvan ympäristön pilaantumisen ehkäisemisestä annetun lain ja sakon täytäntöönpanosta annetun lain 1 §:n muuttamisesta.

HE 164/2007 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi rikoslain 2 a luvun ja uhkasakkolain 10 §:n muuttamisesta.

HE 223/2008 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi viestintämarkkinalain sekä radiotaajuuksista ja telelaitteista annetun lain muuttamisesta.

HE 248/2009 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle alusten aiheuttaman meren pilaantumisen ehkäisemisestä vuonna 1973 tehtyyn kansainväliseen yleissopimukseen liittyvän vuoden 1978 pöytäkirjan uudistetun I ja II liitteen sekä alusten haitallisten kiinnittymisenestojärjestelmien rajoittamisesta vuonna 2001 tehdyn kansainvälisen yleissopimuksen hyväksymisestä ja laeiksi niiden lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta sekä merenkulun ympäristönsuojelulaiksi ja öljyvahinkojen torjuntalaiksi sekä eräiden niihin liittyvien lakien muuttamisesta.

HE 199/2010 vp. Hallituksen esitys jätelaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 3/2012 vp. Hallituksen esitys laeiksi ulkomaalaislain ja työsopimuslain muuttamisesta sekä eräiksi niihin liittyviksi laeiksi.

HE 191/2012 vp. Hallituksen esitys laiksi erillisellä päätöksellä määrättävästä veron- ja tullinkorotuksesta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 214/2013 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle ympäristönsuojelulaiksi ja laeiksi eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

HE 16/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi jätelain muuttamisesta.

HE 1/2016 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi rikoslain 2 a ja 9 luvun muuttamisesta sekä pysäköinninvalvonnasta annetun lain 3 §:n muuttamisesta.

Itämeren alueen merellisen ympäristön suojelua koskeva yleissopimus (SopS 2/2000, ns. Helsingin sopimus)

KM 1976:72: Rikosoikeuskomitean mietintö. Helsinki 1976.

KOM (2003) 92 lopullinen: Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi (alusjäterikosdirektiivi).

KOM (2005) 696 lopullinen: Euroopan komission vihreä kirja 23.12.2005 toimivaltaristiriidoista ja ne bis in idem -periaatteen soveltamisesta rikosoikeudellisissa menettelyissä.

LaVL 21/2005 vp. Lakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laeiksi aluksista aiheutuvan ympäristön pilaantumisen ehkäisemisestä annetun lain ja sakon täytäntöönpanosta annetun lain 1 §:n muuttamisesta.

PeVL 32/2005 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laeiksi aluksista

aiheutuvan ympäristön pilaantumisen ehkäisemisestä annetun lain ja sakon täytäntöönpanosta annetun lain 1 §:n muuttamisesta.

PeVL 55/2005 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi joukkoliikenteen tar- kastusmaksusta annetun lain, rikoslain 17 lu- vun 6 §:n ja järjestyksenvalvojista annetun lain 1 §:n muuttamisesta.

PeVL 9/2012 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi ulko- maalaislain ja työsopimuslain muuttamisesta sekä eräiksi niihin liittyviksi laeiksi.

PeVL 17/2013 vp. Perustuslakivaliokunnan esitys hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi erillisellä päätöksellä määrättävästä veron- tai tullinko- rotuksesta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 9/2016 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi ulkomaalaislain ja työsopimuslain muuttamisesta sekä eräiksi niihin liittyviksi laeiksi.

SOU 2004:37: Miljöbalkens sanktionsystem och hänsynsregler. Delbetänkande av Miljöbalkskommittén. Tukholma 2004.

SOU 2006:58: Sanktionsavgift i stället för straff – områdena livsmedel, foder och djurskydd. Betänkande av Sanktionsavgiftsutredningen. Tukholma 2006.

SOU 2007:20: Administrativa sanktioner på yrkesfiskets område. Betänkande av Fiskesanktionsutredningen. Tukholma 2007.

TrVM 9/2010 vp. Tarkastusvaliokunnan mietintö: Harmaan talouden katvealueet (Suomen kansainvälistyvä harmaa talous)

Verohallinnon asiantuntijakirjoitus: Veronkorotuksen ja ne bis in idem -periaatteen yhteensovittaminen. Verohallinnon harmaan talouden selvitysyksikkö 11.2.2014. Saatavissa: [https://www.vero.fi/download/Asiantuntijakirjoitus\\_32014\\_Veronkorotuksen\\_ja\\_ne\\_bis\\_in\\_idem](https://www.vero.fi/download/Asiantuntijakirjoitus_32014_Veronkorotuksen_ja_ne_bis_in_idem)

[demperiaatteen\\_yhteensovittaminen/%7B29A98111-CE2A-404A-9029-DE2E52B1D0FF%7D/9262](#) (14.4.2016)

YK:n kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva yleissopimus 8/1976.

YmVL 39/2009 vp. Ympäristövaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä alusten aiheuttaman meren pilaantumisen ehkäisemisestä vuonna 1973 tehtyyn kansainväliseen yleissopimukseen liittyvän vuoden 1978 pöytäkirjan uudistetun I ja II liitteen sekä alusten haitallisten kiinnittymisenestojärjestelmien rajoittamisesta vuonna 2001 tehdyn kansainvälisen yleissopimuksen hyväksymisestä ja laeiksi niiden lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta sekä merenkulun ympäristönsuojelulaiksi ja öljyvahinkojen torjuntalaiksi sekä eräiden niihin liittyvien lakien muuttamisesta.

### **Muut lähteet**

Alinen, Henri: Yhteinen kaatopaikkamme. Uutinen lehdessä Lakimiesuutiset 7/2013, s. 9–11.

### **Oikeustapaukset**

#### Korkein hallinto-oikeus

KHO 2003:51  
KHO 2004:83  
KHO 2004:86  
KHO 2005:30  
KHO 2010:34  
KHO 2011:15  
KHO 2012:107  
KHO 2012:108  
KHO 2014:145  
KHO 2015:186

#### Korkein oikeus

KKO 2003:30

KKO 2010:45  
KKO 2010:46  
KKO 2011:17 (ään.)  
KKO 2013:59  
KKO 2013:78  
KKO 2013:92  
KKO 2014:37

#### Hovioikeus

Helsingin HO 19.6.2012/1678  
Helsingin HO 2.10.2014/1888  
Turun HO 22.10.2014/1128  
Vaasan HO 27.5.2015/122789  
Itä-Suomen HO 29.3.2016/112861

#### Euroopan ihmisoikeustuomioistuin

Engel ym. v. Alankomaat, tuomio 6.8.1976  
Öztürk v. Saksa, tuomio 21.2.1984  
Weber v. Sveitsi, tuomio 22.5.1990  
Demicoli v. Malta, tuomio 27.8.1991  
K. v. Itävalta, tuomio 2.6.1993, Euroopan ihmisoikeutoimikunnan raportti 13.10.1992  
Ravensborg v. Ruotsi, tuomio 23.3.1994  
Fisher v. Itävalta, tuomio 29.5.2001  
Göktan v. Ranska, tuomio 2.7.2002  
Zigarella v. Italia, tuomio 3.10.2002  
Manasson v. Ruotsi, tuomio 8.4.2003  
Garaudy v. Ranska, tuomio 24.6.2003  
Ezeh ja Connors v. Yhdistynyt kuningaskunta, tuomio 9.10.2003  
Nilsson v. Ruotsi, tuomio 13.12.2005  
Maszni v. Romania, tuomio 21.9.2006  
Jussila v. Suomi, tuomio 23.11.2006  
R. v. Yhdistynyt Kuningaskunta, tuomio 4.1.2007  
Nikitin v. Venäjä, tuomio 9.10.2008

Maresti v. Kroatia, tuomio 25.6.2009  
Zolotukhin v. Venäjä, tuomio 10.2.2009  
Ruotsalainen v. Suomi, tuomio 16.6.2009  
Capitani ja Campanella v. Italia, tuomio 17.5.2011  
Tomasovic v. Kroatia, tuomio 18.10.2011  
Müller-Hartburg v. Itävalta, tuomio 19.5.2013  
Nykänen v. Suomi, tuomio 20.5.2014  
Glantz v. Suomi, tuomio 20.5.2014  
Häkkä v. Suomi, tuomio 20.5.2014  
Pirttimäki v. Suomi, tuomio 20.5.2014  
Kiiveri v. Suomi, tuomio 10.2.2015  
Österlund v. Suomi, tuomio 10.2.2015

#### Euroopan unionin tuomioistuim

Asia C-137/85, Maizena ym., tuomio 18.11.1987, Kok., s. I-4587.  
Asia C-326/88, Anklagemyndigheden v. Hansen & Soen I/S, tuomio 10.7.1990, Kok., s. I-2911  
Asia C-240/90, Saksa v. Euroopan yhteisöjen komissio, tuomio 27.10.1992, Kok., s. I-5383  
Asia C-319/90, Pressler, tuomio 21.1.1992, Kok., s. I-203  
Asia C-210/00, Käserei Champignon Hofmeister, tuomio 11.7.2002, Kok., s. I-6453  
Yhdistetut asiat C-187/01, Gözütok, ja C-385/01, Brügge, tuomio 11.2.2003, Kok., s. I-123.  
Asia C-176/03 Euroopan yhteisöjen komissio v. Euroopan unionin neuvosto, tuomio 13.9.2005, Kok, s. I-7907.  
Asia C-440/05, Euroopan yhteisöjen komissio v. Euroopan neuvosto, tuomio 23.10.2007, Kok., s. I-9097.  
Asia C-150/05, Van Straaten, tuomio 28.9.2006, Kok., s. I-9327.  
Asia C-261/09, Mantello, tuomio 16.11.2010, Kok., s. I-11477  
Asia C-489/10, Bonda, ennakkoratkaisupyyntö, tuomio 5.6.2012.  
Asia C-617/10, Åkerberg Fransson, ennakkoratkaisupyyntö, tuomio 26.2.2013.

#### Ulkomaiset tuomioistuimet

Hovrätten för Västra Sverige, asia B 2432-09, tuomio 23.6.2010  
Högsta domstolen i Sverige, asia B 4946-12, 11.6.2013

## LYHENTEET

EIS	Euroopan ihmisoikeussopimus
EIT	Euroopan ihmisoikeustuomioistuin
et al.	<i>et alii</i> , ja muut
EU	Euroopan unioni
EUT	Euroopan unionin tuomioistuin
EY	Euroopan yhteisö
HE	Hallituksen esitys eduskunnalle
HO	Hovioikeus
ibid	Viittauksen kohde sama kuin edellisessä
KHO	Korkein hallinto-oikeus
KKO	Korkein oikeus
Kp-sopimus	YK:n kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kainsainvälinen yleissopimus. SopS 8/1976.
L	Laki
LaVL	Lakivaliokunnan mietintö
MAL	Maa-aineslaki (24.7.1981/555)
OK	Oikeudenkäymiskaari 1.1.1734/4
PeVL	Perustuslakivaliokunnan mietintö
PL	Suomen perustuslaki 11.6.1999/731
RL	Rikoslaki 19.12.1889/39
ROL	Laki oikeudenkäynnistä rikosasioissa 11.7.1997/689
s.	Sivu
SopS	Suomen säädöskokoelman sopimussarja
SOU	Statens offentliga utredningar (Ruotsi)
TrVM	Tarkastusvaliokunnan mietintö
YK	Yhdistyneet kansakunnat
YmVL	Ympäristövaliokunnan mietintö
YSL	Ympäristönsuojelulaki 27.6.2014/527

# 1 Johdanto

## 1.1 Tutkielman tausta ja tarkoitus

*Ne bis in idem* -periaate on viimeisen vuosikymmenen aikana käynyt Suomessa yhä ajankohtaisemmaksi. Periaatteen sisällön voi selittää maallikolle yksinkertaisesti: henkilöä ei saa rangaista samasta teosta kahdesti. Periaatteen käyttöön liittyvät ulottuvuudet ovat kuitenkin osoittautuneet yksinkertaista selitystä moninaisemmiksi. Suomessakin on jouduttu puntaroimaan käsityksiämme siitä, mikä on saman teon määritelmä, millainen sanktio pitää katsoa rangaistukseksi ja milloin rangaistus katsotaan määrätyksi siten, että se estää toisen vastaavan langettamisen. Muutosten johdosta periaatteen merkitys myös ympäristörikosoikeudelle on puhuttanut sekä oikeuskirjallisuudessa, oikeuskäytännössä että syyttäjien ja tuomareiden kahvipöytäkeskusteluissa.

Suomen laintulkintaperinne on pitkään ollut tiukasti lain kirjaimen tukeutuva.<sup>1</sup> Eurooppalaisessa oikeuskäytännössä vahvistuneet *ne bis in idem* -periaate ja ihmis- sekä perusoikeusmyönteinen laintulkintalinja ovat kuitenkin viime aikoina luoneet Suomeenkin uuden muutosvoiman, jonka myötä legalistinen laintulkinta on hellittänyt eurooppalaisen ihmisoikeusajattelun vahvistuessa.<sup>2</sup> Oikeustilan muutos vaikuttaa sekä lainsäädäntöön että -käyttöön. Ihmis- ja perusoikeusjärjestelmä tuo kaikkia oikeudenkäyntityyppejä lähemmäs toisiaan, ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin elementit ovat samassa kaikissa prosessilajeissa – myös rikos- ja hallintolainkäytössä.<sup>3</sup> Tämä on nähty Suomessa erityisesti vero-oikeudessa, kun Euroopan ihmisoikeustuomioistuin katsoi veronkorotuksen rikosoikeudelliseksi rangaistukseksi eikä samasta teosta näin voitu määrätä rangaistusta rikosprosessissa.<sup>4</sup> Lakiamme jouduttiin EIT:n *ne bis in idem* -periaatetta koskevien linjausten myötä muuttamaan. Perinteiltään ja periaatteiltaan vanha ja hitaasti muuttuva rikosoikeus, joka on sidottu vahvasti kansallisvaltion suvereenisuuteen ja oikeuteen käyttää tuomiovaltaa hallitsemallaan alueella, on joutunut uusien muospaineiden eteen.

---

<sup>1</sup> Lehtimaja 2010, s. 221.

<sup>2</sup> Heiskala 2011, s. 21, 164; Selander 2008, s. 410.

<sup>3</sup> Heiskala 2011, s. 20.

<sup>4</sup> Ks. erit. Jussila v. Suomi, 23.11.2006, k. 35, ja Ruotsalainen v. Suomi, 16.9.2009.

Veronkorotustapausten lisäksi kysymyksiä ovat enenevässä määrin herättäneet myös ympäristöoikeuden sanktiot ja niiden suhde *ne bis in idem* -periaatteeseen. Ympäristöoikeus on muutenkin haastanut hitaasti muuttuvaa rikosoikeutta: se on lähes rikosoikeuden vastakohtana uutta, kansainvälistä, nopeasti kehittyvää ja joustavaa.<sup>5</sup> Ympäristörikosoikeudessa nivoutuvat toisiinsa nopeasti muuttuva ja vahvasti tieteen, politiikan sekä esimerkiksi parhaan käytettävissä olevan tekniikan periaatteen muutoksien kautta kehittyvä ympäristöoikeus,<sup>6</sup> ja toisaalta jäykkä ja periaatteiltaan pitkään samankaltaisena pysynyt rikosoikeus. Ympäristörikosoikeus joutuu kahden oikeudenalan nivelkohdassa vastaamaan molempien oikeudenalojen edellytyksiin: sen on oltava ennaltetekäisevää, kestävää kehitystä tavoittelevaa sekä ympäristöystävällistä ja toisaalta taas jälkikäteen rankaisevaa sekä oikeusturvan huomioivaa.

Ympäristörikosoikeus käsittää sen rajatun alueen ympäristöoikeudesta, joka sisältää säännöksiä ympäristörikoksiksi määräytyistä teoista, rikosvastuun yleisistä määräyksistä ja muista ympäristörikosten seuraamuksista.<sup>7</sup> Ympäristö rikoksen kohteena on harvoin yhtä tunteita herättävä kuin esimerkiksi ihmisen henki tai terveys, jotka tietyissä rikoksissa ovat suoraan uhattuina. Suojan kohde voikin ympäristörikoksissa olla vaikeasti määriteltävissä.<sup>8</sup> Ympäristörikokset ovat olleet esillä myös tutkinnallisen haastavuutensa takia. Vaikka ympäristörikosten tavoitteena usein on huomattavankin taloudellisen edun tavoittelu, johtaa monimutkainen lainsäädäntö ja puutteellinen tieto aineellisesta lainsäädännöstä, johon rikoslaissa viitataan, tutkinnan puutteisiin. On myös väitetty, että viranomaisilla on harvoin edes kiinnostusta tutkia ympäristörikostapauksia,<sup>9</sup> mikä tekee esimerkiksi oikeuskäytännön tutkimisesta ja tulkinnasta haastavaa.

Ympäristöä pyritään siis suojaamaan sekä ensisijaisesti ympäristöoikeuden keinoin, kuten lupajärjestelmällä ja hallinnollisten pakotteiden sekä sanktioiden avulla, että viime kädessä rikosoikeuden keinoin vakavimpien ympäristörikkeiden kriminalisoinneilla. Sama teko saattaa johtaa ensin hallinnollisen menettelyn aloittamiseen ja tämän jälkeen rikosoikeudelliseen prosessiin. Tämä johtaa monipolvisiin prosesseihin, joissa saatetaan tasapainotella useammankin hallinnollisen prosessin ja lopuksi mahdollisen

---

<sup>5</sup> Pirjatanniemi 2005, s. 25–26. Ks. kansainvälistyvistä ympäristörikosoikeudesta myös White 2011.

<sup>6</sup> Ekroos et al. 2012, s. 10.

<sup>7</sup> Träskman 2010, s. 13.

<sup>8</sup> Näin on todennut esimerkiksi Jussi Tapani uutisessa Alinen 2013, s. 11.

<sup>9</sup> Alinen 2013, s. 10.

rikosoikeudellisen prosessin välillä. Oikeusasteet ovat joutuneet ja tulevat jatkossa oletettavasti entistä enemmän pohtimaan, miten hallinnollisessa prosessissa annetut seuraamukset pitää tällöin ottaa huomioon rikosoikeusprosessissa erityisesti *ne bis in idem* -periaatteen valossa.

Ympäristörikoslainsäädäntö on siis lähtenyt erityisesti hallinnollisista tarpeista, mikä vaikeuttaa ympäristörikosten käsittelyä rikosoikeudellisessa prosessissa.<sup>10</sup> Rikosoikeus on ympäristönsuojelussa, kuten muussakin lainsäädännössä, todettu viimekätiseksi vaihtoehdoksi<sup>11</sup> mutta myös tarpeelliseksi ja välttämättömäksi osaksi kestävän kehityksen kokonaisuutta tehokkaan ympäristönsuojelun toteutumiseksi.<sup>12</sup> Mikäli ympäristöä vaarantavaan toimintaan halutaan puuttua tiukemmin, ovat hallinnolliset keinot ja niiden kiristäminen mahdollisia, mutta niilläkin on hankalaa reagoida nopeasti olosuhteiden ja tieteellisen tutkimuksen muutoksiin. Hallinnollisia keinoja saatetaan kuitenkin pyrkiä käyttämään viimeiseen asti ja täysimääräisesti ennen kuin rikosoikeudellisiin toimiin ryhdytään.

*Ne bis in idem* -periaatteen suhteen hallinnollisten seuraamusten ja rikosoikeudellisten rangaistusten yhteensovittamisessa oikeustila on epäselvä.<sup>13</sup> On todettu, ettei epäselvä oikeustila välttämättä koske ainoastaan veronkorotusten ja rikosoikeudellisten seuraamusten yhteensovittamista, vaan mahdollisesti yleisemmin hallinnollisten seuraamusten ja rikosoikeudellisten seuraamusten sovittamista yhteen. Tämän takia *ne bis in idem* -periaatteen soveltuvuutta on tarpeen edelleen selkeyttää sekä oikeuskirjallisuuden, oikeuskäytännön että lainsäädännön keinoin. Erityisesti ympäristöoikeudessa *ne bis in idem* -tilanteisiin saattaa johtaa jo se lähtökohta, että ympäristörikoksista on säädetty viimesijaisena keinona muiden ympäristöoikeuden keinojen jälkeen, mutta kun rikosoikeus ei ole pystynyt tehokkaasti vastaamaan ympäristönsuojelun tavoitteeseen, on rikosoikeutta tavallaan täydennetty hallinnollisin sanktioin.

Tarkastelen tässä työssä kaksoisrangaistavuuden kiellon periaatetta erityisesti ympäristörikosoikeuden näkökulmasta. *Ne bis in idem* -periaate on klassinen oikeuden

---

<sup>10</sup> Alinen 2013, s. 10.

<sup>11</sup> Pirjatanniemi 2005, s. 106; HE 94/1993 luku 1.17.1.1.

<sup>12</sup> Pirjatanniemi 2005, s. 369; KOM (2001) 139 lopullinen, 13.3.2001, s. 2.

<sup>13</sup> Eduskunnan tarkastusvaliokunta on mietinnössään TrVM 9/2010 koskien harmaata taloutta ja talousrikoksia.

periaate, jolla rikos- ja prosessioikeudessa viitataan siihen, ettei samasta asiasta voida antaa kahta tuomiota tai syyttää kahdesti. Periaate on paitsi perinteinen, myös EIT:n viime vuosien päätösten myötä rikosoikeudessa ajankohtainen, ja juuri tästä syystä sen vaikutus muuttuvassa ja lisääntyvässä ympäristörikosoikeudessa on mielekäs tutkimuskohde. Periaatteen käytännön merkityksen tutkiminen tuo parhaimmillaan uutta näkökulmaa sekä rangaistuksen että ympäristörikoksen käsitteisiin. Periaate ja sen tulkinta sekä sisältö ovat nimittäin kehittyneet ja kehittyvät koko ajan, mikä luo jatkuvasti haasteita suomalaiselle oikeusjärjestelmälle.

Tämän tutkielman tavoitteena on jatkaa oikeustieteellistä keskustelua *ne bis in idem* -periaatteen roolista, toteutumisesta ja kehittymisestä lainsäädännössä sekä lainkäytössä. Painopisteinä ovat ympäristörikosoikeus ja sen suhde ympäristöllisiin hallintosanktioihin sekä hallintopakoon. Pyrin kartoittamaan mahdollisia epäkohtia nykyisessä lainsäädännössä sekä oikeuskäytännössä ja löytämään uutta näkökulmaa periaatteen sisältöön sekä sen vaikutukseen ympäristöoikeuden sanktioiden ja ympäristörikosoikeuden rangaistusten suhteeseen. Ympäristöoikeuden sanktioiden tarkastelemisen kautta pyrin tuomaan uutta näkökulmaa myös muiden hallinnollisten sanktioiden kokonaisuuteen ja luonteeseen *ne bis in idem* -periaatteen valossa.

Periaatteen toteutumista tutkittaessa on pohdittava erilaisia hallinnollisia sanktioita ja niiden ominaispiirteitä sekä rikosoikeudellista ulottuvuutta. Hallinnollisten sanktioiden erottaminen rikosoikeudesta on ajoittain haastavaa, mutta toisaalta välttämätöntä rikosprosessin erityisten oikeusturvavaatimusten johdosta.<sup>14</sup> Tämän vuoksi on tarkasteltava niiden todellista luonnetta. Sanktiomuotojen käytön arviointi tulee asettaa kriminaalipolitiikan perustavanlaatuisten kysymysten eteen, jolloin pohditaan, millä rankaisemista perustellaan ja mitä sillä tavoitellaan. Ympäristön osalta tasapainotellaan tällöin perustuslain 20 §:n ympäristövastuuperusoikeuden ja 21 §:n oikeusturvaperusoikeuden välillä: miten voidaan samanaikaisesti toteuttaa sekä ympäristöoikeuden tavoite tehokkaasta ympäristön suojelemisesta että rikosoikeuden oikeusturvavaatimukset?

---

<sup>14</sup> Selander 2008, s. 424–425.

## 1.2 Kysymyksenasettelu ja rajaukset

*Ne bis in idem* -problematiikassa yleisesti yhdistyvät useat kysymykset: Mikä seuraamus voidaan katsoa rangaistukseksi? Milloin on kyseessä sillä tavoin sama asia, että periaate tulee sovellettavaksi? Entä sama tekijä? Miten lopullisuus määritellään, ja mikä vaikutus sillä tai sen puutteella on saman asian uudelleen käsittelyyn rinnakkaisessa tai peräkkäisessä toisessa prosessissa paitsi kahdesti rankaisemisen, myös kahdesti syyttämisen kiellon valossa? Minkälainen prosessi tai lopputulos täyttää periaatteen edellytykset? Jokainen kysymys johtaa useaan jatkokysymykseen, jotka jälleen puolestaan laajentavat ongelmavyöhytiä periaatteen tulkinnassa.

Tämän tutkielman tavoitteena arvioida *ne bis in idem* -periaatteen kehittymistä ja uutta tulkintaa sekä niiden vaikutusta erityisesti ympäristöoikeuden hallintosanktioiden ja hallintopakon käyttämiseen. Keskeisin tutkimuskysymys voidaan muotoilla seuraavasti: saattavatko ympäristöoikeuden hallintosanktiot tai hallintopakko yhdessä rikosoikeudellisen rangaistuksen kanssa aiheuttaa *ne bis in idem* -tilanteita erityisesti EIT:n uuden tulkintakäytännön myötä? Jotta kysymykseen voidaan vastata, on tarpeellista pohtia, millaisissa tilanteissa ja millä edellytyksillä näin saattaa käydä, mitä seurauksia tästä voi olla suomalaiselle rikosprosessille ja miten ongelmat voitaisiin ratkaista siten, että sekä *ne bis in idem* -periaate ja yksilön oikeusturva että ympäristön tehokas suojeleminen toteutuvat. Ympäristöoikeuden esimerkkien kautta näkökulmaa laajennetaan myös muiden hallintosanktioiden kokonaisuuteen sekä tarkoitukseen.

Keskeiseksi tutkielmassa muodostuu näin, mitkä ovat ympäristöoikeudellisten hallinnollisten sanktioiden, päätösten ja prosessien vaikutukset rikosoikeudelliseen menettelyyn sekä sen lopputuloksiin kehittyneen ja kehittymässä olevan *ne bis in idem* -periaatteen valossa.<sup>15</sup> Kysymykseen vastaamiseksi on tarkasteltava, milloin ja minkälaiset hallinnollisessa prosessissa annetut seuraamukset katsotaan sellaisiksi, jotka tosiasiallisen luonteensa vuoksi estävät myöhemmän rikosoikeudellisen rangaistuksen määräämisen. Näin päästään vastaamaan kysymykseen siitä, miten *ne bis in idem* -periaate toteutuu ympäristörikostapauksissa. Tutkimuskysymyksen kannalta relevanteiksi hallinnollisiksi seuraamuksiksi nousevat erityisesti ympäristöoikeuden hallintosanktiot öljypäästömaksu ja

---

<sup>15</sup> Ympäristörikosoikeudessa on tyypillistä, että hallinnollinen prosessi on alkanut ennen rikosoikeudellista.

jätelain laiminlyöntimaksu sekä hallintopakon osalta uhkasakko. En tarkastele tässä tutkielmassa eri ympäristörikosoikeuden rangaistusten välisiä tilanteita.

Tutkimuskysymyksen myötä tutkielmassa on tarkoituksenmukaista käsitellä myös sitä, milloin rangaistus on sillä tavalla lopullinen että se estää toisen rangaistuksen määräämisen, milloin kyseessä on *ne bis in idem* -periaatteen tarkoittamalla tavalla sama asia ja miten määritellään sama henkilö erityisesti oikeushenkilötapauksissa. Lopputuleman on tarkoitus valottaa, miten periaatteen uusi tulkinta vaikuttaa rikosoikeuden käyttöalaan rajoittavasti taikka laajentavasti ja miten suomalainen perinteisesti hallinto- ja rikosprosessit selkeästi toisistaan erottava järjestelmä voi sopeutua uusiin tulkintalinjoihin. Perinteisesti *ne bis in idem* -kysymystä tutkittaessa keskitytään siihen, mikä on sellainen menettely tai rangaistus, joka muodostaa esteen uudelle rikosprosessille (*bis*), ja toisaalta siihen, onko kyse samasta vai eri asiasta (*idem*).<sup>16</sup> Tässä tutkielmassa käsitellään molempia ulottuvuuksia, mutta painotus on *bis*-kysymyksessä.

Tarkastelen tutkielmassa *ne bis in idem* -periaatteen kansainvälisen kehityksen vaikutusta nimenomaan Suomen oikeusjärjestykseen, jolloin käsiteltäväksi tulevat ainoastaan Suomen lainsäädännön mukaiset hallinnolliset pakot sekä sanktiot,<sup>17</sup> ja ulkopuolelle jäävät vastaavasti muiden maiden tilanteet sekä eri maiden väliset tapaukset eli toisessa valtiossa annetun rangaistuksen vaikutus syytteen nostamiseen samassa asiassa. Monen *ne bis in idem* -tutkimuksen yhteydessä käsiteltävä itsekriminointisuoja jää myös tämän tutkielman fokuksen ulkopuolelle. Myöskään oikeushenkilön rangaistusvastuuseen ei erityisesti keskitytä, vaikka sitä onkin välttämätöntä sivuta pohdittaessa *ne bis in idem* -periaatteen mukaista saman henkilön määritelmää.

Ympäristöoikeuden hallintosanktioiden eli öljypäästömaksun ja jätelain laiminlyöntimaksun vuoksi tutkimuksen keskiössä ovat ympäristöoikeuden puolelta nimenomaan rikoslain 48 luvun säännösten mukaiset ympäristön turmelemisrikokset sekä niitä vastaava aineellinen lainsäädäntö ympäristöoikeudessa. Koska käsittelyssä ovat lisäksi hallintopakko ja myös oikeustapauksissa esiin noussut maataloustukien takaisinperiminen, tulee kuitenkin myös muu ympäristöoikeuden aineellinen lainsäädäntö kuten luonnonsuojelu, rakennussuojelu ja

---

<sup>16</sup> Heiskala 2011, s. 24.

<sup>17</sup> Vertaan kuitenkin jossain määrin ja soveltuvin osin suomalaista tilannetta myös muiden maiden järjestelmiin erityisesti hallintosanktioiden ja tehokkaan ympäristönsuojelun tutkimuksen osalta.

eläinsuojelu<sup>18</sup> soveltuvin osin käsittelyyn. Lisäksi tarkasteluun nousevat erityisesti hallinto-oikeuden säännökset hallintopakosta, perustuslain säännökset koskien ympäristövastuuta ja oikeusturvaa sekä *ne bis in idem* -periaatetta koskevat kansainväliset säännökset.

### 1.3 Käytetty aineisto ja tutkimusmenetelmä

Tutkimusaineistona käytetään tässä tutkielmassa paitsi *ne bis in idem* -periaatetta, rikosoikeutta ja ympäristörikosoikeutta käsittelevää oikeuskirjallisuutta ja lakien esitöitä, myös sekä kotimaista että eurooppalaista oikeuskäytäntöä. Vertailua tehdään soveltuvin osin myös muiden maiden tilanteisiin. *Ne bis in idem* -periaatteen toteutumista ympäristörikosoikeudessa on myös mielekästä verrata muihin oikeudenaloihin. Vero-oikeus on luonnollinen vertailukohta viimeaikaisen oikeuskehityksen johdosta,<sup>19</sup> mutta näkökulmaa on syytä laajentaa myös muihin oikeudenaloihin, joissa *ne bis in idem* -periaate on noussut esiin tutkimuksessa tai oikeuskäytännössä. Painopiste on kuitenkin vertailevan tutkimuksen sijaan juuri ympäristörikoksissa ja ympäristöoikeuden hallinnollisissa sanktioissa, joiden tarkastelun avulla näkökulmaa on mahdollista laajentaa hallinnollisiin seuraamuksiin yleisemminkin.

Käytän ensisijaisena aineistona kotimaista oikeuskäytäntöä ja kirjallisuutta tutkielman aiheen kannalta keskeisistä aihepiireistä, eli ympäristörikosoikeudesta, *ne bis in idem* -periaatteesta, rikosoikeudellisista sekä hallinnollisista seuraamuksista ja hallintopakosta. Tutkielmassa viittaa myös muutamaan *ne bis in idem* -periaatetta, rikosoikeutta ja ympäristörikosoikeutta koskevaan ulkomaiseen teokseen. Oikeustapauksia on julkisten tietolähteiden lisäksi kerätty Itä-Suomen ja Länsi-Suomen syyttäjänvirastoilta. Eri hallinnollisten sanktioiden, hallintopakkojen ja *ne bis in idem* -periaatteen tarkoituksia tarkasteltaessa keskeisessä osassa ovat myös lakien esityöt eli hallituksen esitykset ja valiokuntalausunnot. Jotta *ne bis in idem* -

---

<sup>18</sup> Eläinsuojelu ei varsinaisesti kuulu ympäristöoikeuden tai ympäristörikosoikeuden alaan, vaan eläinsuojelurikoksetkin on säädetty RL 17 luvussa, joka koskee rikoksia yleistä järjestystä vastaan. Eläinsuojelutapauksissa on kuitenkin usein kyse myös ympäristötapauksista, kun ne tapahtuvat esimerkiksi maataloilla, ja eläinsuojelu vertautuu myös suojan kohteen luonteen puolesta ympäristönsuojeluun.

<sup>19</sup> Esimerkiksi vuonna 2015 EIT antoi seitsemän Suomea koskevaa ratkaisua, joista viisi oli langettavia. Näistä kolme koski *ne bis in idem* -periaatetta verotuksen yhteydessä.

periaatteen uusien tulkintalinjausten vaikutukset Suomen oikeusjärjestelmään pystytään ymmärtämään, käsitellään myös EIT:n sekä EUT:n<sup>20</sup> oikeustapauksia ja niitä koskevaa kirjallisuutta. Pyrin haastamaan sekä tarkastelemaan kriittisestikin aiempia käsityksiä ja kirjoituksia hallinnollisten sanktioiden rangaistusluonteesta sekä kohdentumisesta – erityisesti EIT:n samaa asiaa ja KKO:n lopullisuutta koskevien uusien linjausten valossa.

Keskeiset lainkohdat tutkielmassa ovat kansainväliset säädökset *ne bis in idem* -periaatteesta ja viittaukset siihen Suomen lainsäädännössä, rikoslain 48 luvun pykälät 1–10 ympäristörikoksista sekä saman lain 48a luvun pykälät 1–7 luonnonvararikoksista ja näihin lakeihin liittyvä aineellinen lainsäädäntö sekä hallinnollisia seuraamuksia koskeva lainsäädäntö. Lakien kokonaisuus ympäristörikosoikeudessa on laaja ja monimutkainenkin, eikä *ne bis in idem* -periaatetta koskevia ympäristörikostapauksia ole tähän mennessä kertynyt merkittävää määrää, joten aineellinen lainsäädäntö rajautuu jossakin määrin relevanttien oikeustapausten kautta. Myös ne lakien esityöt, EIT:n sekä EUT:n oikeustapaukset ja mietinnöt, joihin oikeustapauksissa viitataan, ovat tämänkin tutkielman keskiössä.

Käytän ensisijaisesti *ne bis in idem* -periaatetta koskevia korkeimman oikeuden, korkeimman hallinto-oikeuden sekä hovioikeuden ratkaisuja tutkielman kysymyksiin vastatakseni. Sekä ympäristörikosoikeutta että *ne bis in idem* -periaatetta koskevia korkeampien oikeusasteiden ratkaisuja onkin vain rajallinen määrä, minkä takia viitataan myös muutamaaan käräjäoikeuksien ratkaisuun perusteluineen, jotka ovat myöhemmin muuttuneet hovioikeudessa. Oikeuskirjallisuudesta pyrin nostamaan esiin käsityksiä *ne bis in idem* -periaatteen kehityksestä ja tulkinnoista sekä erilaisten hallinnollisten sanktioiden luonteista ja verrattavuudesta rikosoikeudellisiin sanktioihin. Pyrin näin selventämään ympäristöoikeuden, ympäristörikosoikeuden ja *ne bis in idem* -kiellon luonteita sekä kehityssuuntia. Tutkielman keskiössä ovat itse periaate ja rangaistuksen käsite.

Korostan lähestymistavassani rikosoikeudellista näkökulmaa, mutta tutkielma on jo kysymyksen asettelusta ja tutkimuskohteesta johtuen oikeudenalojen rajat ylittävä:

---

<sup>20</sup> Vuoteen 2009 asti Euroopan unionin tuomioistuimen nimi oli Euroopan yhteisöjen tuomioistuin, EYT. Johdonmukaisuuden vuoksi käytän tässä tutkielmassa kuitenkin myös vuotta 2009 edeltävissä tapauksissa lyhennettä EUT.

tutkimuskysymys sijoittuu ympäristöoikeuden, rikosoikeuden, prosessioikeuden ja hallinto-oikeuden rajapinnalle. Tutkielmassa on aiemmin mainitun mukaisesti myös tarkoitus vertailla *ne bis in idem* -periaatteen toteutumista muilla rikosoikeuden aloilla. Esimerkiksi verotuksessa periaatteen toteutumisen tulkinta Euroopan ihmisoikeustuomioistuimessa on johtanut lainsäädännön muutoksiin, ja Verohallinto on selvittänyt periaatteen ja veronkorotuksen yhteensovittamista.<sup>21</sup> Näitä tulkintoja ja käytäntöjä voidaan jossakin määrin vertailla ympäristörikosoikeuden vastaaviin tilanteisiin, minkä kautta on mahdollista löytää osviittaa periaatteen merkitykselle ympäristöoikeudellisten sanktioiden osalta.

Sovellan tutkielmassa lainopillista ja erityisesti rikoslainopillista menetelmää vastatakseni asettamiini kysymyksiin. Tämä on perusteltua nimenomaan rikosoikeudellista periaatetta ja siihen liittyvien sääntöjä ja käsitteitä koskeviin kysymyksiin vastaamiseksi sekä niiden tulkittamiseksi ja systematisoinniksi. Koska rikoslainopissa pyritään jäsentämään olemassa olevaa rikosoikeudellista materiaalia, on se soveltuva menetelmä loogisen tulkinnan ja kokonaisuuden luomiseksi myös tutkittaessa *ne bis in idem* -periaatteen ilmenemistä ja merkitystä ympäristörikosoikeudessa. Tutkielma yhdistää sekä ympäristö- että rikosoikeudellisia aineksia, ja tästä syystä tutkimuskysymystä pohditaan rajatussa määrin myös ympäristöoikeuden näkökulmasta lainopin keinoin.

Koska *ne bis in idem* -periaatteen tulkinta on yhä kehittymässä, ja periaate toimii eräänlaisena muutosvoimana suomalaisessa oikeusjärjestelmässä, pyrin erityisesti tutkielman lopussa esittämään *de lege ferenda* -näkemysjä erityisesti hallinnollisten sanktioiden osalta. *Ne bis in idem* -periaatteessa on kyse kahdesti syyttämisestä ja rankaisemisesta, ja tämän takia rangaistusopillinen ulottuvuus on tutkielmassa vahvasti läsnä. Tutkielmassa keskitytään käytännön ratkaisuihin – onhan itse periaatekin kehittynyt nimenomaan konkreettisten oikeustapausten kautta – mutta pohditaan myös käsitteiden sisältöjä ja merkitystä teoreettisemmasta lähtökohdasta tulkintojen ja käytäntöjen kartoittamiseksi. Tutkielmalla pyritään tuottamaan tietoa tuomioistuinten ja hallinnollisten viranomaisten toimintaa varten ja varmistumaan siitä, että lain ja periaatteiden tarkoitus toteutuu mahdollisimman tehokkaasti niitä sovellettaessa.

---

<sup>21</sup> Verohallinnon asiantuntijakirjoitus 2014.

Toivon tutkielman voivan tuoda uutta tietoa ja näkökulmaa *ne bis in idem* -periaatteen soveltamisesta sekä hallinnollisten sanktioiden ja hallintopakkojen käytöstä. Pyrin jäsentelemään eri sanktioiden rikosoikeudellista ulottuvuutta eli määrittelemään tekijöitä ja piirteitä, joiden perusteella sanktio voidaan katsoa rikosoikeudelliseksi tai siihen verrattavissa olevaksi rangaistukseksi. Kahden erilaisen oikeudenalan poikkitieteellisellä tutkimisella voidaan myös parantaa ymmärrystä siitä, miten rikosoikeus ja ympäristöoikeus parhaiten saadaan toimimaan yhteen ja miten rikosoikeus ympäristöoikeuden viimeisenä oikeushyvän turvaamiskeinona pystyy vastaamaan sille asetettuihin odotuksiin tehokkaasti.

#### **1.4 Tutkielman rakenne**

Tutkielma jakaantuu kuuteen päälukuun. Aluksi selvitän ympäristöoikeuden sekä ympäristörikosoikeuden lähtokohtia sekä kehitystä, joiden myötä on mahdollista ymmärtää, miksi *ne bis in idem* -periaate on niiden alalla tullut ajankohtaiseksi. Kolmannessa luvussa paneudutaan tarkemmin niihin ympäristöoikeuden hallinnollisiin seuraamuksiin, joiden osalta *ne bis in idem* -periaate saattaa tulla sovellettavaksi. Oikeuskirjallisuuden sekä oikeustapausten valossa nämä seuraamukset ovat hallintopakko, erityisesti uhkasakko, ja ympäristöoikeuden hallintosanktiot öljypäästömaksu sekä jätelain laiminlyöntimaksu. Luon tutkielmalle lukujen 2–3 kautta sen kehikon, jonka sisällä *ne bis in idem* -periaatetta tarkastellaan.

Neljännessä luvussa perehdytään tarkemmin itse *ne bis in idem* -periaatteeseen: sen elementteihin, tarkoitukseen, perusluonteeseen, normiperustaan ja kehitykseen viimeaikaisten oikeustapausten myötä. Periaatetta käsitellään suhteellisen laajasti, jotta voidaan saada kuva sen kehityksestä, eri ulottuvuuksista ja tarkoituksesta, mikä on osa tutkimuskysymystä. Näistä neljännen luvun teoreettisista lähtökohdista päästään tarkastelemaan lähemmin tutkimuskysymykseen liittyviä yksityiskohtaisia seikkoja ja lopulta palauttamaan ne takaisin laajempaan kontekstiin sekä tekemään yleisempiä johtopäätöksiä.

Viidennessä luvussa periaatteen kehitys ja tavoitteet tuodaan ympäristöllisten

hallintosanktioiden sekä hallintopakon todellisuuteen. Tässä luvussa seuraamuksia tarkastellaan *ne bis in idem* -periaatteen lähtökohdista arvioiden niitä mahdollisia tilanteita, joissa periaate saattaa tulla sovellettavaksi. Samoin tarkasteluun tulevat ihmis- ja perusoikeusmyönteisen tulkintalinjan asettamat uudet haasteet hallinnolliselle sanktioinnille ja hallinnollisen sekä rikosoikeudellisen prosessin väliselle suhteelle. Tutkielma päättyy loppupäätelmiin ja *de lege ferenda* -näkömyksiin mahdollisten kehityssuuntien sekä ratkaisumallien pohdinnan myötä.

## 2 Ympäristörikosoikeuden pääpiirteet

### 2.1 Ympäristörikosoikeuden ja ympäristöoikeuden rajapinta

Ympäristöoikeutta on sanottu oikeudenaloistamme erikoislaatuisimmaksi.<sup>22</sup> Se määritellään yleisesti oikeudenalaksi, joka kattaa kaiken ympäristön tilaan vaikuttavaa toimintaa ja käyttäytymistä olennaisesti ohjaavan sääntelyn.<sup>23</sup> Ympäristöoikeus pyrkii paitsi perinteisesti ratkomaan ihmisten välisiä ristiriitoja, myös uudemman oikeuskehityksen myötä suojelemaan ympäristöä laajasti ymmärrettynä kollektiivisena oikeutena, joka koskee myös tulevia sukupolvia.<sup>24</sup> Ympäristöoikeus on tavoitteellinen oikeudenala, jonka pääasialliset ohjauskeinot ovat lupaharkinta ja hallintopäätökset eli hallinto-oikeudellinen päätöksenteko sekä tarvittaessa hallinnollisten pakkokeinojen käyttö.<sup>25</sup>

Ympäristörikosoikeus muodostaa osan ympäristöoikeutta, vaikka jälkimmäinen pääosin onkin hallinnollista. Ympäristörikosoikeuden lähtökohtia ovat ympäristöoikeuden tavoin kestävä kehitys, ennalta varautuminen, ympäristön ja ihmisen suhde sekä oikeus ympäristöön ja toisaalta vastuu siitä. Ympäristöoikeuteen liittyvä lainkäyttö tapahtuu vahvan hallinto-oikeudellisen sidoksen eli hallintoaksessorisuuden vuoksi pääosin hallintotuomioistuimissa.<sup>26</sup> Ympäristörikosten asema suhteessa ympäristöön kohdistuvaan muuhun sääntelyyn onkin

---

<sup>22</sup> Suvantola 2012, s. 10.

<sup>23</sup> Ekroos et al. 2014, s. 10; Pirjatanniemi 2005, s. 37.

<sup>24</sup> Suvantola 2012, s. 11.

<sup>25</sup> Ibid.

<sup>26</sup> Pirjatanniemi 2005, s. 269; Suvantola 2012, s. 11.

pieni. Ympäristörikossäännöksiä säädettäessä rikoslain kokonaisuudistuksen yhteydessä vuonna 1993 korostettiin, että hallinnolliset ja taloudelliset ohjauskeinot ovat ympäristönsuojelussa ensisijaisia.<sup>27</sup> Näin ollen rikosoikeuden viimekätisyys korostuu myös ympäristörikosoikeudessa: rikosoikeuden tehtävä on olla aineellisen lainsäädännön, toki tärkeä, ”perälauta”.<sup>28</sup>

Rikosoikeus puolustaa kuitenkin myös ympäristöoikeudessa paikkaansa. Rikosoikeudellisten seuraamusten käyttöönotto on luonteeltaan vahvempi osoitus teon paheksuttavuudesta kuin vaikkapa pelkkä hallinnollinen seuraamus tai yksityisoikeudellinen korvausjärjestelmä. Ympäristökriminalisoinneilla annetaan merkittävä yhteiskunnallinen viesti ympäristövastuun tärkeydestä. Ympäristökriminalisoinnit sisältävän RL 48 luvun lähtökohtana on, että tärkeimpien ympäristöarvojen vaarantaminen kielletään määrittelemällä vakavimmiksi katsotut haitalliset menettelyt. Ympäristörikosoikeuden suojan kohde on yhteisöllinen oikeushyvä 'ympäristö', mitä on pidetty epämääräisenä ja suurpiirteisenä.<sup>29</sup> Ympäristö on kuitenkin rikosoikeudellisen suojan kohteena ja oikeushyvinä samalla tavoin perustavaa laatua kuin henki ja terveys – kaikkien tavoitteena on suojata elämää, vaikka elämän edellytysten hahmottamisen tavat oikeushyviä tarkasteltaessa eroavatkin.<sup>30</sup>

Ympäristörikosoikeus on nopeasti muuttuvaa, oikeudenalat ylittävää, epäyhtenäistä, ei-perinteistä rikosoikeutta – sitä on kuvattu eräänlaiseksi harmaaksi alueeksi. Ympäristörikosoikeus sivuaakin niin ympäristöoikeutta, hallinto-oikeutta, eurooppaoikeutta, valtiosääntöoikeutta, kansainvälistä oikeutta, esineoikeutta kuin eräitä muitakin oikeudenaloja.<sup>31</sup> Ympäristörikosoikeudessa yhdistyykin monta haastetta: sen tulisi olla samalla ennalta varautuvaa ja jälkeinpäin rankaisevaa, kansallista ja kansainvälistä sekä viimekätistä ja tehokasta. Myös vastuukysymys asettaa ympäristörikosoikeudelle omat haasteensa.<sup>32</sup>

Niin ympäristöoikeudella kuin ympäristörikosoikeudella on myös vahva sidos

---

<sup>27</sup> Pirjatanniemi 2005, s. 106.

<sup>28</sup> Suvantola 2012, s. 11.

<sup>29</sup> Pirjatanniemi 2005, s. 203–204.

<sup>30</sup> Pirjatanniemi 2005, s. 374.

<sup>31</sup> Pirjatanniemi 2005, s. 167; Suvantola 2012, s. 11.

<sup>32</sup> Tästä lisää mm. Pirjatanniemi 2005, luku IV.3 ja IV.4.

luonnontieteisiin, mikä lisää asiantuntijuuden tarvetta, kun kumpaakin sovelletaan. Poliisin tietoon tulee vain osa ympäristörikoksista, mutta niiden ja samoin syyttäjälle ilmoitettujen rikosten määrä on ollut tällä vuosituhanella kasvussa.<sup>33</sup> Tuomioistuimet eivät toistaiseksi ole ratkaisseet merkittäviä määriä ympäristörikostapauksia, mikä jättää varaa luonnontieteellisen tietämyksen lisäämiselle tuomioistuimissa.<sup>34</sup> Haastetta lisää se, että ympäristöoikeus ja sitä kautta myös ympäristörikosoikeus on jatkuvasti muuttuvaa, kehittyvää sekä uudistuvaa, ja myös luonnontieteellinen ymmärrys kasvaa alati.

Niin ympäristöoikeudella kuin sitä kautta ympäristörikosoikeudella on vahva kansainvälinen, valtioiden rajat ylittävä ulottuvuus. Rikosoikeuden merkitys ympäristöoikeudelle on viime vuosina noussut voimakkaasti myös Euroopan unionissa, koska sen aineellisen ympäristölainsäädännön täytäntöönpano on osoittautunut heikoksi.<sup>35</sup> Kun ympäristörikosdirektiiviä 2008/99/EY säädettiin, sitä perusteltiin johdannossa seuraavasti:

*”Kokemus on osoittanut, että nykyisillä seuraamusjärjestelmillä ei ole voitu riittävästi varmistaa ympäristönsuojelulainsäädännön täysimääräistä noudattamista. Lainäädännön noudattamista voidaan ja sitä pitäisi parantaa sillä, että käytettävissä on rikosoikeudelliset rangaistukset, jotka ovat luonteeltaan aivan erilainen osoitus yhteiskunnan paheksunnasta kuin hallinnolliset seuraamukset tai yksityisoikeudellinen korvausjärjestelmä.”<sup>36</sup>*

Ympäristörikollisuuteen johtaa usein taloudellisen hyödyn tavoittelemisen, kun ympäristöllisten etujen turvaksi säädettyä mutta toiminnalle taloudellisia kustannuksia aiheuttavaa lainsäädäntöä laiminlyödään. Näin ei voida olettaa, että pelkkä ympäristöllisen tiedon lisääminen johtaisi ympäristörikollisuuden vähenemiseen.<sup>37</sup> Toisaalta ympäristörikoksia on usein moninaisesta lainsäädännöstä ja luonnontieteellisen osaamisen tarpeesta johtuen hankala tutkia, eikä tutkimiseen tai rankaisemiseen välttämättä ole edes kiinnostusta. On oletettavaa, että ympäristöoikeudellisen sääntelyn tavoin myös ympäristörikosoikeuden merkitys lisääntyy lähitulevaisuudessa. Tästäkin johtuen tutkimus ympäristörikosoikeuden ongelmakohdista on merkityksellistä ja toivottavaa.

---

<sup>33</sup> Ks. esim. *Pirjatanniemi* 2005, s. 242, jossa esitetään tilanne vuosina 1996–2004.

<sup>34</sup> *Suvantola* 2012, s. 12. Myös Suomen kansallinen ympäristörikosseurantatyöryhmä on seurannut ympäristörikosten kehitystä Suomessa.

<sup>35</sup> *Suvantola* 2012, s. 12.

<sup>36</sup> Rikosoikeuden merkitystä ympäristöoikeudessa on toisaalta myös kyseenlaistetty eurooppalaisessa ympäristöllisiä ohjauskeinoja koskevassa tutkimuksessa, ks. *Faure – Svatkova* 2012, s. 253–286.

<sup>37</sup> *Suvantola* 2012, s. 13.

Ympäristölainsäädännön rikkomisesta voi seurata niin hallinnollisia seuraamuksia kuin rikosoikeudellisiakin seurauksia, sekä mahdollinen vahingonkorvausvastuu. Ensisijaisesti ympäristön käyttöä pyritään ohjaamaan moraalien ja talouden keinoin. Moraalisten ja taloudellisten keinojen lisäksi oikeuden, erityisesti hallinto-oikeuden, taso ohjaa toimintaa oikeusnormien ja niihin liittyvien sanktioiden.<sup>38</sup> Hallinnollis-oikeudellisia ohjauskeinoja ovat erilaiset suunnittelujärjestelmät, ennakkovalvontajärjestelmät kuten lupamenettely, yleiset normit ja jälkivalvonta. Valtaosa ympäristöllisestä päätöksenteosta tapahtuu hallintomenettelyssä.<sup>39</sup> Tähän menettelyyn kuuluvat niin hallintopäätökset kuin jälkivalvonnan olennaisen osan muodostava hallintopakko. Myös hallinnolliset sanktiot ovat teknisesti osa hallinnollista menettelyä.

## 2.2 Rikoslain 48 luvun ja aineellisen lainsäädännön kokonaisuus

Ympäristörikossääntelyn perustan luovat rikoslain ympäristörikoksia koskevaan 48 lukuun kootut kriminalisoinnit. Tämän lisäksi aineelliseen lainsäädäntöön sisältyy erinäisiä sakkouhkaisia rangaistussäännöksiä sekä viittaussäännöksiä RL 48 luvun säännöksiin. Vuonna 2002 voimaan tulleella lailla rikoslakiin sisällytettiin myös luonnonvararikoksia koskeva 48a luku, johon siirrettiin metsästys-, kalastus- ja metsälain vankeusuhkaiset rikossäännökset.<sup>40</sup>

Ympäristörikostunnusmerkistöistä suurin osa on luonteeltaan vaarantamiskriminalisointeja.<sup>41</sup> Tunnusmerkistön täytyminen ei näin edellytä vahingon syntymistä, vaan pelkkä vaaran aiheuttaminen riittää. Sääntelyn suojan kohde, ympäristö, ei ole henkilöön tai omistukseen kiinnittynyt, vaan se on luonteeltaan kollektiivinen.<sup>42</sup> Kriminalisoinnit muodostuvat rikoslain ja ympäristöoikeuden yhteistyönä – lähes jokaisessa ympäristölaissa on myös omat

---

<sup>38</sup> Ekroos et al. 2012, s. 29.

<sup>39</sup> Ekroos et al. 2012, s. 43.

<sup>40</sup> Ks. lisää Ekroos et al. 2012, s. 647–652.

<sup>41</sup> Pirjatanniemi 2005, s. 20.

<sup>42</sup> Pirjatanniemi 2005, s. 23.

kriminalisointinsa.<sup>43</sup> Ympäristörikosoikeuden sääntelyn kehikko, rangaistusjärjestelmä, saa näin erityispiirteensä rikosoikeudesta, kun taas sääntelyn suojan kohteen identiteetti rakentuu aineellisen ympäristöoikeuden varaan.<sup>44</sup>

Ympäristörikossääntely koostuu pitkälti blankorangaistussäännöksistä, joilla pyritään yhtäältä rikosoikeuden edellyttämään täsmällisyyteen ja tarkkarajaisuuteen ja toisaalta ympäristöoikeuden edellyttämään joustavuuteen.<sup>45</sup> Blankorangaistussäännökset sisältävät nimenomaisen vaatimuksen, jonka mukaan tunnusmerkistöjä on täydennettävä muiden oikeusnormien avulla. Rikoslain säännöksellä viitataan siis toiseen normistoon. Blankorangaistussääntely on edellä mainittujen rikosoikeuden ja toisaalta ympäristöoikeuden edellytysten kompromissi, joka kuitenkin aiheuttaa omat ongelmansa laillisuusperiaatteen kannalta normistojen välillä liikuttaessa.

Eräänlaisena perusympäristörikoksena voidaan pitää RL 48 luvun 1 § 1 momentissa määriteltyä ympäristön turmelemista:

*Joka tahallaan tai törkeästi huolimattomuudesta saattaa, päästää tai jättää ympäristöön esineen, ainetta, säteilyä tai muuta sellaista lain tai sen nojalla annetun säännöksen taikka yleisen tai yksittäistapausta koskevan määräyksen vastaisesti taikka ilman laissa edellytettyä lupaa tai lupaehtojen vastaisesti siten, että teko on omiaan aiheuttamaan ympäristön pilaantumista, muuta vastaavaa ympäristön haitallista muuttumista tai roskaantumista taikka vaaraa terveydelle, on tuomittava ympäristön turmelemisesta sakkoon tai vankeuteen enintään kahdeksi vuodeksi.*

Säännöksessä kriminalisoidaan sekä ympäristön pilaaminen että tällaisen vaaran aiheuttaminen. Väljä teonkuvaus kattaa sekä aktiivisen toiminnan (saattamisen ja päästämisen) että laiminlyönnit (jättämisen).<sup>46</sup> Pykälän myöhemmissä momenteissa luetellaan viittauksina liuta ympäristöoikeuden alan lakeja, joiden tietynlainen rikkominen muodostaa ympäristörikoksen. Esimerkiksi 1 §:n 2 momentin l- ja m- kohtien nojalla ympäristön turmelemisesta voidaan tuomita se, joka tahallaan tai törkeästi huolimattomuudesta valmistaa, luovuttaa, kuljettaa, käyttää, käsittelee tai säilyttää ainetta, valmistetta, seosta,

---

<sup>43</sup> Pirjatanniemi 2005, s. 27 ja 107.

<sup>44</sup> Pirjatanniemi 2005, s. 113.

<sup>45</sup> Pirjatanniemi 2005, s. 115.

<sup>46</sup> Ekroos et al. 2012, s. 648.

tuotetta tai esinettä taikka käyttää laitetta vastoin jätelain 147 §:n 2 momentissa mainittua säännöstä taikka jätelain nojalla annettua säännöstä, yksittäistapausta koskevaa määräystä tai kieltoa. 3 momentin vastaava säännös koskee jätelain mukaisen jätehuollon järjestämisvelvollisuuden laiminlyömistä.

RL 48 luvun kriminalisoinneista mainittakoon ympäristön turmelemisen lisäksi erityisesti 5 § luonnonsuojelurikos, 6 § rakennussuojelurikos ja 10 § ulkomaiselta alukselta talousvyöhykkeellä tehty ympäristörikos, joista viimeksi mainittu kuuluu seuraavasti: ”Merenkulun ympäristönsuojelulain 13 luvun 3 §:ssä tarkoitettusta, ulkomaiselta alukselta Suomen talousvyöhykkeellä tehdystä, tämän luvun 1–4 §:ssä rangaistavaksi säädetystä teosta saa tuomita vain sakkoa.” Rangaistuksina rikoksista on pääsääntöisesti sakkoa tai enintään kaksi vuotta vankeutta. Lievissä tekomuodoissa maksimirangaistus on vuosi vankeutta, ja törkeissä tekomuodoissa rangaistus vaihtelee neljästä kuukaudesta kuuteen vuoteen vankeutta.

Rangaistavuuden edellytyksenä on, että teko on aineellisen ympäristölainsäädännön tai määräysten vastainen ja omiaan aiheuttamaan ympäristön pilaantumisen tai roskaantumisen vaaraa taikka vaaraa terveydelle. RL 48 luvun teonkuvaukset ovat kaikessa yksityiskohtien luettelomaisuudessaan hyvinkin laajoja. Yksittäiset lait ja ympäristön pilaamisen tai luonnon turmelemisen muodot luetellaan pykälissä hyvinkin tarkkaan, mutta tekotapojen moninaisuus, vaarantamiselementti ja viitattujen lakien ja säädösten määrä jättävät teonkuvaukset paitsi laajoiksi, myös pelkällä rikoslain lukemisella avoimiksi.

RL 48 luku sisältää myös säännöksen vastuun kohdentumisesta. Sen 7 §:n mukaan luvussa rangaistavaksi säädetystä menettelystä tuomitaan rangaistukseen se, jonka velvollisuuksien vastainen teko tai laiminlyönti on. Tätä arvioitaessa on otettava huomioon asianomaisen asema, hänen tehtäviensä ja toimivaltuuksiensa laatu ja laajuus sekä muutenkin hänen osuutensa lainvastaisen tilan syntyyn ja jatkumiseen. Luvun 9 §:n mukaan ympäristörikoksiin sovelletaan, mitä oikeushenkilön rangaistusvastuusta säädetään RL 9 luvussa. Tämän luvun 1 §:n mukaan yhteisö, säätiö tai muu oikeushenkilö, jonka toiminnassa on tehty rikos, on syyttäjän vaatimuksesta tuomittava rikoksen johdosta yhteisösakkoon, jos se on rikoslaissa säädetty rikoksen seuraamukseksi. Ympäristörikokset ovat tyypillisesti sellaisia rikoksia, joita

varten vastuumuoto otettiin käyttöön.<sup>47</sup>

### 2.3 Ympäristö ja perusoikeudet

Perusoikeudet ovat perinteisesti turvanneet yksilön vapausoikeuksia eli kansalais- ja poliittisia oikeuksia julkisen vallan puuttumiselta. Taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä perusoikeuksia, niin sanottuja TSS-oikeuksia, kutsutaan toisen sukupolven perusoikeuksiksi. Kolmannen polven perusoikeudet ovat ihmisryhmille kollektiivisesti kuuluvia oikeuksia, joihin myös oikeus hyvään ympäristöön kuuluu.<sup>48</sup>

Julkisella vallalla on velvollisuus kunnioittaa ja suojella perusoikeuksia sekä taata niiden toteutuminen. Perusoikeuden kunnioittamisella viitataan pidättymiseen sen loukkaamisesta, kun taas suojelu tulee kyseeseen erityisesti yksityisten välisissä suhteissa esimerkiksi riittävän oikeussuojakoneiston ylläpitämisenä sen varmistamiseksi, ettei oikeus elämään tai turvallisuuteen tule uhatuksi. Julkisen vallan tulee myös taata perusoikeuksien mahdollisimman täysimääräinen toteutuminen.<sup>49</sup>

Nykyään perusoikeussäännökset ovat vahvistuneet myös yksilön oikeuksina tuomioistuinten ja ylimpien lainvalvojien ryhdyttyä käyttämään niitä suoraan ratkaisuisaan. Perusoikeudet säteilevät näin kaikkialle yhteiskuntaan ja sen toimintoihin, ei pelkästään lainsäädäntövaiheeseen.<sup>50</sup> Ympäristöperusoikeusnormi löytyy perustuslain 20 §:stä:

*Vastuu ympäristöstä*

*Vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille.*

*Julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon.*

---

<sup>47</sup> Ekroos et al. 2012, s. 652. Tässä työssä en erityisesti keskity oikeushenkilön rangaistusvastuuseen, joka toki sinänsä on mielenkiintoinen ja ympäristörikosoikeuden *ne bis in idem* -tilanteitakin mutkistava seikka.

<sup>48</sup> Ekroos et al. 2012, s. 59.

<sup>49</sup> *Ibid.*

<sup>50</sup> Ekroos et al. 2012, s. 60.

Säännöksen ensimmäinen momentti on lähinnä julistuksenomainen ja koskee niin julkista valtaa kuin yksityisiä subjekteja. Säännöksen tarkoitetaan toteutuvan muun lainsäädännön kautta. Velvollisuudet ympäristöä kohtaan voidaan ymmärtää joko luonnon itseisarvosta kumpuaviksi tai ilmaisuiksi kaikille ihmisille, myös tuleville sukupolville, jakamattomasti kuuluvasta oikeudesta.<sup>51</sup>

Perusoikeuksien keskinäinen kanssakäynti on aina tasapainottelua. Eri perus- ja ihmisoikeussäännökset voivat olla keskenään ristiriidassa tai jopa vastakkaisia. Niiden välillä ei ole varsinaista hierarkiaa, joten niiden välinen suhde on aina tapaussidonnainen, ja ristiriitoja ratkaistaan erisuuntaisia periaatteita toisiaan vasten punnitsemalla. Usein perusoikeussäännökset ovatkin optimointikäskyn omaisia periaatenormeja.<sup>52</sup> Oikeudet pyritään toteuttamaan mahdollisimman hyvin yhtä aikaa minimoiden niistä minkään rikkominen. Ympäristön suhteen ristiriidassa ovat usein omaisuudensuoja ja ympäristöperusoikeus, ja tässä työssä tarkasteluun tulevat ympäristöperusoikeuden tehokas toteutuminen sekä toisaalta yksilön oikeus olla tulematta rangaistuksi tsi syytetyksi samasta teosta kahdesti.

Ympäristöoikeutta ja myös ympäristörikosoikeutta ohjaavat ympäristöperusoikeussäännöksen lisäksi useat periaatteet, jotka ovat myös luonteeltaan optimointikäskyjä tai ideaaleja, eivät suoria käskyjä tai tiettyyn ratkaisuun automaattisesti johtavia joko–tai -normeja. Menettelyllisten periaatteiden, kuten yhdenvertaisuus-, suhteellisuus- ja objektiviteettiperiaatteen, lisäksi ympäristöoikeutta johtavat erityisesti kestävän kehityksen periaate, aiheuttamisperiaate, varovaisuusperiaate, parhaan käyttökelpoisen tekniikan periaate ja ennaltaehkäisyn periaate. Myös näitä periaatteita on punnittava *ne bis in idem* -periaatetta vastaan, kun pohditaan yksittäisiä sanktiomuotoja.

---

<sup>51</sup> Ekroos et al. 2012, s. 60.

<sup>52</sup> Ekroos et al. 2012, s. 61.

### 3 *Ne bis in idem* -periaatteen kannalta relevantit ympäristöoikeuden hallinnolliset seuraamukset ja hallintopakko

#### 3.1 Ympäristöoikeudellinen hallintopakko

##### 3.1.1 Yleistä hallintopakosta

Veloitteen, kiellon tai rajoituksen sisältävä hallintopäätös ei vaadi toteutuakseen erillisiä täytäntöönpanotoimia, mikäli asianosainen noudattaa päätöstä vapaaehtoisesti. Suurin osa velvoittavista hallintopäätöksistä toteutuu ongelmitta, mutta mikäli päätöksen kohde ei toteuta hallintopäätöstä, on viranomaisella mahdollisuus käyttää erityisiä hallinnollisia täytäntöönpanokeinoja, joita voidaan tehostaa käyttämällä hallintopakkoa.<sup>53</sup> Hallintopakolla tarkoitetaan siis niitä viranomaisen käytettävissä olevia hallinnollisia keinoja, joilla lain tai hallintopäätösten veloitteet voidaan tehokkaasti toteuttaa.<sup>54</sup>

Valtaosa hallintopakkoa koskevasta oikeuskäytännöstä syntyy ympäristöoikeuden alalla, ja hallintopakko onkin elimellinen osa sen toimivaa normistoa.<sup>55</sup> Hallintopakon käyttäminen kuuluu tärkeänä osana ympäristöön vaikuttavan toiminnan jälkivalvontaan. Hallintopakkomenettelyn avulla lainvastaisesti toiminut tai velvollisuutensa laiminlyönyt pyritään pakottamaan toimimaan lain ja mahdollisen luvan mukaisesti. Erityisesti ympäristölupajärjestelmässä hallintopakko tähtää niin välittömään säännösten noudattamiseen kuin hallintopäätösten eli lupamääräysten noudattamiseen.<sup>56</sup>

Hallinnollisia täytäntöönpanokeinoja ovat hallinnolliset uhat, turvaamistoimenpiteet,

---

<sup>53</sup> Ks. lisää *Ellilä* 1952; *Mäenpää* 2013, s. 564–568. Termejä 'hallintopakko', 'hallinnollinen täytäntöönpanokeino' ja 'hallinnollinen seuraamus' käytetään monesti ristiin tai samassa merkityksessä. Tässä tutkimuksessa termejä käytetään seuraavasti: hallinnollisia täytäntöönpanokeinoja eli hallintopäätöksen täytäntöönpanotoimia ovat hallinnolliset uhat eli välilliset hallintopakot, turvaamistoimenpiteet ja voimakeinot eli välittömät hallintopakot sekä ulosotto. Hallinnollinen sanktio käsitellään aluvussa 3.2 ja sillä viitataan erilaisiin rikemaksuihin, muihin seuraamusmaksuihin ja kurinpitotoimiin. Myös hallinnollisilla sanktioilla voidaan pyrkiä hallintopäätöksen täytäntöönpanon tehostamiseen, mutta ne eivät ole varsinaisia täytäntöönpanokeinoja vaan seuraamuksia siitä, ettei hallintopäätöstä tai lakia ole noudatettu. Ks. lisää *Selander* 2008, s. 406. Myös *Kiiski* 2011, s. 40, on kiinnittänyt huomiota epäjohdonmukaiseen terminologiaan, mikä kieli siitä, ettei hallinnollisia sanktioita ole kokonaisuutena lainsäädäntöä kirjoitettaessa pohdittu.

<sup>54</sup> *Kuusiniemi et al.* 2008, s. 291.

<sup>55</sup> *Vihervuori* 2010, s. 303.

<sup>56</sup> *Vihervuori* 2010, s. 304.

voimakeinot ja ulosotto.<sup>57</sup> Näitä keinoja käyttämällä viranomaisen pyrkii saamaan päätöksen kohteen itse toteuttamaan velvollisuutensa. Hallintopakkoa voidaan käyttää myös asian käsittelyn ollessa vireillä esimerkiksi katselmuksen tai tarkastuksen tehosteena. Hallintopakoksi voidaan myös katsoa esimerkiksi hallinnollinen turvaamistoimenpide, jossa suojeltavaan rakennukseen asetetaan toimenpidekielto.

Hallintopakon käyttäminen edellyttää ja perustuu viranomaisen toimivallan laajuuden ja perusteet määrittelevään oikeussäännökseen. Ympäristöllistä hallintopakkoa koskevat toimivaltasäännökset sisältyvät näin ympäristöä sääntelevään lainsäädäntöön, eikä yleisvaltuutta viranomaisen hallintopakon oikeutukseen ole.<sup>58</sup> Hallintopakkomenettely on keskeinen osa hallinnollista ympäristövastuuta, ja se voidaan jakaa välittömään ja välilliseen hallintopakkoon.

### **3.1.2 Välitön hallintopakko**

Välitön hallintopakko on viranomaisen suoraa toimintaa ilman pakon kohteena olevan velvoittamista. Tällöin viranomaisen estää lainvastaisen tilan jatkamisen toteuttamalla velvollisuuden tai palauttamalla muuten lainmukaisen tilan omin toimin, tarvittaessa poliisin virka-avulla tai voimakeinoja käyttäen. Välittömät pakkokeinot voidaan jakaa esineisiin ja omaisuuteen kohdistuviin ja toisaalta henkilöihin kohdistuviin pakkotoimiin.<sup>59</sup> Ympäristöoikeuden alalla välitön hallintopakko on mahdollista muun muassa ympäristönsuojelulain, maankäyttö- ja rakennuslain sekä maa-aineslain nojalla. Välittömän hallintopakon esimerkkejä ovat voimakeinot, hallinnolliset turvaamistoimet, toiminnan keskeytys ja vaarallisen laitteen käytön estäminen.<sup>60</sup>

Välittömästä hallintopakosta käytetään myös nimitystä tosiasiallinen julkisen vallan käyttö. Teettämis- tai keskeyttämisuhan, joista lisää seuraavassa alaluvussa, määrännyt viranomaisen voi myös itse keskeyttää toiminnan. YSL 181 §:n nojalla valvontaviranomainen voi muun

---

<sup>57</sup> *Mäenpää* 2013, s. 565. En erityisemmin käsittele ulosottoa tässä tutkielmassa, jonka fokus on nimenomaan ympäristö- ja ympäristörikosoikeudessa.

<sup>58</sup> *Mäenpää* 2013, s. 565.

<sup>59</sup> *Laakso et al.* 2006, s. 293.

<sup>60</sup> *Mäenpää* 2013, s. 567.

muassa keskeyttää välitöntä terveysthaittaa tai merkittävää muuta välitöntä ympäristön pilaantumista aiheuttavan toiminnan. Vastaavasti valvontaviranomainen voi kieltää vaarallisen aineen kuljetuksen ja määrätä lastin purettavaksi tai hävitettäväksi (laki vaarallisten aineiden kuljetuksesta 15 §) taikka rakennustarkastaja voi keskeyttää laittoman työn välittömästi (MAL 15 §).

Välittömän hallintopakon osalta *ne bis in idem* -tilanne ei tule kyseeseen, sillä lainvastaisen toiminnan keskeyttämistä ei voida katsoa rangaistukseksi.<sup>61</sup> Eurooppalaisessa keskustelussa on ollut esillä, että toimiluvan peruuttaminen katsottaisiin Euroopan ihmisoikeussopimuksen tulkinnassa rangaistukseksi,<sup>62</sup> mutta esimerkiksi Suvantolan mukaan kyse ei ole rangaistuksesta, jos luvan peruuttaminen perustuu sille, että luvalla ei ole laissa säädettyjä edellytyksiä. Kullan mukaan toimiluvan peruuttaminen saattaa kuitenkin kuulua rikoshaaraan, jos hallintoviranomainen tekee väliaikaisen peruuttamispäätöksen toiminnan harjoittajan tekemän rikoksen johdosta ennen tuomion antamista.<sup>63</sup>

### 3.1.3 Välillinen hallintopakko

#### 3.1.3.1 Yleistä välillisestä hallintopakosta

Välillistä hallintopakkoa (joskus myös ”hallinnollinen uhka”) käyttämällä viranomaisen pyrkii uhan asettamalla pakottamaan lain tai luvan vastaisesti toimivan tahon korjaamaan toimenpiteensä tai laiminlyöntinsä. Välilliseen hallintopakkoon liittyy kielto jatkaa tai toistaa lakia rikkovaa toimintaa, käsky tai määräys täyttää velvollisuudet lainmukaisuuden takaamiseksi.<sup>64</sup> Tätä niin kutsuttua päävelvoitetta tehostetaan uhalla pakon käyttämisestä, jos toimija ei päävelvoitetta noudata. Päävelvoitteita tehostavia uhkia ovat yleensä sakko, teettäminen tekijän kustannuksella tai joskus toiminnan keskeytys.<sup>65</sup> Ensi vaiheessa annetaan määräys, jota tehostetaan uhalla, ja toisessa vaiheessa uhka pannaan täytäntöön pakon

---

<sup>61</sup> Suvantola 2012, s. 21.

<sup>62</sup> Pereira 2007, s. 254–268, s. 260.

<sup>63</sup> Kulla 2008, s. 334; SOU 2007:20, s. 155.160. En tarkastele tätä toimiluvan peruuttamiskysymystä laajemmin tässä tutkielmassa.

<sup>64</sup> Mäenpää 2013, s. 195.

<sup>65</sup> Suvantola 2012, s. 19; Mäenpää 2013, s. 565.

kohteena olevaan kohtaan, mikäli tämä ei ole täyttänyt päävelvoitettaan. Hallinnollisen seuraamuksen uhasta säädetään yleisesti hallintolain 67 §:ssä ja uhkasakkolaissa.

Noudatettavasta menettelystä ja välillisen hallintopakon käyttämisestä säädettyä uhkasakkolakia sovelletaan, kun päävelvoitteen tehosteeksi asetetaan uhkasakko, teettämisuhka tai keskeyttämisuhka<sup>66</sup> sekä kun uhka toisessa vaiheessa määrätään täytäntöönpantavaksi. Uhkasakkolaki järjestää menettelyä, mutta ei ole toimivaltaa perustava säädös – uhan asettaminen perustuu aina erityislain säädökselle.<sup>67</sup> Kulloinkin toimivaltaisille viranomaisille luodaan toimivalta päävelvoitteen ja uhan asettamiseen useiden eri ympäristölakien säännöksillä oleellisilta osin samansisältöisesti.<sup>68</sup> erityisesti huomionarvoisia tässä tutkielmassa ovat ympäristönsuojelulain 184 §, merenkulun ympäristönsuojelulain 12 luvun 15–16 §, jätelain 129 §, luonnonsuojelulain 57 § sekä maankäyttö- ja rakennuslain 182 §.

Uhkasakkolain mukaan lakisääteisen velvollisuuden täyttämisen tehosteeksi voidaan yksityiselle kansalaiselle tai yhteisölle asettaa uhkasakko, teettämisuhka tai keskeyttämisuhka. Mikäli uhka ei tehoa, viranomaisen voi määrätä eli tuomita uhkasakon maksettavaksi tai teettämisuhan taikka keskeyttämisuhan täytäntöönpantavaksi. Vireillepano-oikeus hallintopakkoasiassa on pääsääntöisesti toimivaltaisella viranomaisella. Ympäristönsuojeluun liittyvässä valvonnassa on perusmuotoisen, viranomaisen aloitteesta tapahtuvan hallintopakon rinnalle ja alakohtaisesti syntynyt myös horisontaalinen hallintopakko, jossa vireillepano-oikeus on erityissäännöksen nojalla annettu myös muulle kuin viranomaiselle: asianosaiselle, järjestölle tai kunnalle. Tällöin kolmas taho vaatii toimivaltaista hallintoviranomaista käyttämään hallintopakkoa laiminlyöjää vastaan.<sup>69</sup>

Välillisessä hallintopakossa yhtä päävelvoitetta kohtaan voidaan kerralla asettaa vain yksi uhka. Toimivaltasäännöksissä eri uhat on yleensä asetettu käytettäväksi vaihtoehtoisesti, eli päävelvoitteen tehosteeksi voidaan kerrallaan asettaa vain yksi uhka.<sup>70</sup> Myös välillisessä hallintopakkoasiassa on mahdollista saada poliisin virka-apua täytäntöönpanon

---

<sup>66</sup> Hallintolain 67 § antaa viranomaiselle mahdollisuuden tehostaa antamaansa kieltoa, velvoitetta tai vaatimusta myös ”muulla hallinnollisella seuraamuksella siten kuin erikseen säädetään”.

<sup>67</sup> Laakso et al. 2006, s. 285.

<sup>68</sup> Suvantola 2012, s. 20–21.

<sup>69</sup> Vihervuori 2010, s. 305; Mäenpää 2013, s. 196.

<sup>70</sup> Laakso et al. 2006, s. 286; Kuusiniemi et al. 2008, s. 295.

toteuttamiseksi. Hallintopakko-oikeuskäytännössä välillisen hallintopakon merkitys korostuu välittömään verrattuna.<sup>71</sup>

### 3.1.3.2 Uhkasakko

Uhkasakkoasiassa sakon uhka määrätään joko kiinteänä tai juoksevana euromääränä, joka kasvaa mikäli päävelvoitteen noudattaminen viivästyy. Uhkasakko voi näin olla kertauhkasakko tai vaihtoehtoisesti juokseva uhkasakko, joka tyypillisesti asetetaan vain kerran.<sup>72</sup> Tällöin sakon määrä karttuu peruserän ja päätöksessä määrätyn ajanjakson välein toistuvan lisäerän muodossa, mikäli päävelvoitetta ei ole noudatettu. Mikäli uhkasakko tuomitaan ja lainvastainen toiminta jatkuu, on mahdollista asettaa uusi uhkasakko tai muu uhka sen jälkeen, kun kysymys aiemman uhkasakon tuomitsemisesta on käsitelty. Juokseva uhkasakko voidaan toistuvasti tuomita maksettavaksi kunnes päävelvoite on täytetty. Laki kuitenkin pyrkii estämään sakon uhkien kasautumisen, minkä vuoksi edellytetään, että kysymystä aikaisemman uhkasakon tuomitsemisesta on käsiteltävä ennen uuden uhkasakon asettamista.<sup>73</sup>

Uhkasakon suuruus harkitaan päävelvoitteen mukaan, eikä sille ole säädetty yleistä ylärajaa.<sup>74</sup> Ennen uhan asettamista ja täytäntöönpanoa asianomaista on kuultava. Uhkasakon suuruutta harkittaessa tulee uhkasakkolain 8 §:n mukaan ottaa huomioon päävelvoitteen laatu ja laajuus, velvoitetun maksukyky ja muut asiaan vaikuttavat seikat. Uhkasakon suuruus vaihtelee yleensä muutamasta tuhannesta eurosta useisiin satoihin tuhansiin<sup>75</sup> ja määräytyy kokonaisarvion perusteella suhteellisuusperiaate huomioon ottaen. Uhkasakko ei saa olla tavoiteltuun päämääriin nähden kohtuuton, eli sen asettamisessa lähtökohdaksi on otettava uhkasakon tarkoitus eli asianomaisen saaminen noudattamaan päävelvoitetta.<sup>76</sup>

Uhkasakko voidaan kohdistaa vain sellaiseen asianosaiseen, jolla on oikeudellinen ja

---

<sup>71</sup> Vihervuori 2010, s. 303.

<sup>72</sup> Laakso et al. 2006, s. 289.

<sup>73</sup> Kulla 2015, s. 340.

<sup>74</sup> Laakso et al. 2006, s. 289.

<sup>75</sup> Ks. esim. KHO 2003:51, jossa ympäristökeskus oli asettanut 175 000 euron uhkasakon ongelmajätteiden asianmukaista käsittelyä koskevan velvoitteen laiminlyönnin varalta.

<sup>76</sup> Laakso et al. 2006, s. 289.

tosiasiallinen mahdollisuus noudattaa päävelvoitetta. Mikäli päävelvoitteen subjektina on yhteisö tai säätiö, kohdistetaan uhkasakko joko yhteisöön tai säätiöön taikka sen päätösvaltaa käyttävän toimielimen jäseniin tai toimitusjohtajaan tai vastaavassa asemassa olevaan muuhun henkilöön.<sup>77</sup> Uhkasakkolain mukaan muutoksenhakumahdollisuus seuraa menettelyn kaksivaiheisuutta: valittaa voidaan sekä uhkasakon asettamisesta että tuomitsemisesta maksettavaksi.<sup>78</sup> Vastaava valitusmenettelyn kaksiosaisuus koskee myös teettämisuhkaa ja keskeyttämisuhkaa.

Tuomitun uhkasakon maksamatta jättäminen voi johtaa sakon muuntorangaistuksen määräämiseen, kun kyseessä on luonnollinen henkilö. Sakon muuntorangaistus määrätään RL 2a luvun 5 §:n mukaisesti siten, että jokaista 30 euroa vastaa yhden päivän vankeus.

### 3.1.3.3 Teettämisuhka ja keskeyttämisuhka

Teettämisuhka tarkoittaa käytännössä laiminlyödyn toimenpiteen tekemistä viranomaisen toimin ja maksun perimistä tekijältä. Keskeyttämisuhka puolestaan merkitsee tilannetta, jossa uhka pannaan täytäntöön keskeyttämällä lain- tai luvanvastainen toiminta. Välillistä keskeyttämisuhkaa ei pidä sekoittaa välittömän hallintopakon muotona käytettävään toiminnan keskeyttämiseen, joka tapahtuu ilman päävelvoitteen antamista.<sup>79</sup> Välillisessä teettämisen täytäntöönpanossa teettämiskustannukset maksetaan etukäteen julkisista varoista ja peritään tämän jälkeen suoraan velvoitetulta. Teettämiskustannukset voidaan periä ulosottoteitse ilman erillistä päätöstä: ulosottooperusteeksi riittää päätös teettämisen täytäntöönpanon määräämisestä.<sup>80</sup>

Uhkasakkolain 16 §:n mukaan teettämisestä tai keskeyttämisestä päättävä viranomainen voi huolehtia teettämisestä tai keskeyttämisestä itse taikka antaa velvoitteen ja sen uhan täytäntöön panemiseksi tarpeelliset toimet muun viranomaisen tai yksityisen suoritettavaksi.<sup>81</sup> Teettämis- tai keskeyttämisen täytäntöönpano tulee kysymykseen silloin, kun

---

<sup>77</sup> Kuusiniemi et al. 2008, s. 297; Kulla 2015, s. 339.

<sup>78</sup> Kulla 2015, s. 337.

<sup>79</sup> Ekroos et al. 2012, s. 47.

<sup>80</sup> Kuusiniemi et al. 2008, s. 297.

<sup>81</sup> Kuusiniemi et al. 2008, s. 296.

päävelvoitetta ei ole uhasta huolimatta noudatettu eikä noudattamattomuuteen ole pätevää syytä.<sup>82</sup> Toisin kuin uhkasakon kohdalla, teettämis- tai keskeytysuhan asettamispäätöksen lainvoimaa ei ole asetettu täytäntöönpanon yleiseksi edellytykseksi.

## 3.2 Ympäristölliset hallintosanktiot

### 3.2.1 Yleistä hallintosanktioista

Lainvastaisesta menettelystä voidaan erityissäännöksen nojalla määrätä hallinnollisessa menettelyssä rangaistusseuraamus eli hallinnollinen seuraamus. Hallinnollisia sanktioita on otettu käyttöön erityisesti, kun pyritään poistamaan vähäisten rikkeiden tai laiminlyöntien rikosoikeudellinen rangaistavuus.<sup>83</sup> Sisällöllisesti hallinnolliset rangaistukset ovat usein erityisiä seuraamusmaksuja, kuten veronkorotuksia, pysäköintivirhemaksuja, joukkoliikenteen tarkastusmaksuja tai muita vastaavia.<sup>84</sup> Hallinnollisista sanktioista on erotettava viranomaisen perimät hallinnolliset maksut, joihin ei oikeuskäytännön mukaan saa sisältyä rangaistusluonteista elementtiä, ellei siitä ole säädetty laissa.<sup>85</sup> Viranomainen päättää hallinnollisen sanktion määräämisestä toimivaltaansa määrittelevän oikeussäännöksen perusteella ja hallintolain mukaisessa menettelyssä.

Yleisesti hallinnolliset sanktiot voidaan jakaa rangaistusmaksuihin ja muihin hallinnollisiin (valvonnallisiin) seuraamuksiin, kuten ajokieltoon määräämiseen, erilaisiin varoituksiin ja huomautuksiin sekä lainvastaisesta toiminnasta johtuvaan hallintoluvan peruuttamiseen tai viranhaltijan irtisanomiseen, ja ne sijoitetaan yleensä hallintopäätöksen täytäntöönpanokeinoihin. Hallinnollista sanktiota voidaankin verrata välittömään hallintopakkoon, sillä sitä käytetään itsenäisesti, ilman erillistä täytäntöönpantavaa

---

<sup>82</sup> Laakso et al. 2006, s. 291.

<sup>83</sup> Mäenpää 2003, s. 133.

<sup>84</sup> Ks. lisää erilaisista hallinnollisista seuraamuksista Mäenpää 2013, s. 1063–1064.

<sup>85</sup> Ks. esim. KHO 2010:34, jossa luvattomasta toimenpiteestä perittiin kaupungin rakennusvalvonnan toimesta aina kolminkertainen maksu, mikä katsottiin lainvastaiseksi, koska maksun tuli hallituksen esityksen mukaan vastata aiheutettua työmäärää ja tästä johtuvaa muun työn ruuhkautumista eikä korotetulla maksulla saanut olla rangaistusluonnetta.

hallintopäätöstä:<sup>86</sup> samoin kuin vaikkapa välittömiin hallintopakkoihin kuuluva toiminnan keskeyttäminen, myöskään esimerkiksi ajokiellon määrääminen ei edellytä aiempaa hallinnollista päätöstä, joka sisältäisi viranomaisen kehotuksen, määräyksen tai kiellon. Hallinnolliset uhat puolestaan tehostavat aina aiemmin kuvatun mukaisesti jotakin hallinnollista päätöstä.

Kansallisella tasolla sanktioluontoiset hallinnolliset seuraamukset luokitellaan oikeustieteen jaottelussa nimenomaan hallinnollisiksi seuraamuksiksi.<sup>87</sup> Kyse ei näin juridisteknisesti ole varsinaisesta rikosoikeudellisesta rangaistuksesta tai perustuslain 81 §:ssä tarkoitetuista veroista tai maksuista. Koska rangaistusmaksun määräämiseen sisältyy merkittävää julkisen vallan käyttöä, tulee maksusta, maksuvelvollisuuden ja maksun suuruuden perusteista sekä maksuvelvollisen oikeusturvasta säätää lailla perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaisesti.<sup>88</sup>

Hallinto-oikeudelliset sanktiot ovat esimerkki hallinto-oikeuden liittymäkohdista rikosoikeuteen.<sup>89</sup> Ne ovat viime vuosikymmenenä lisääntyttyään herättäneet oikeuskirjallisuudessa paljon keskustelua rikosoikeuden kytkennän vaikutuksista prosessuaalisiin edellytyksiin hallintosanktioita määrättäessä sekä prosessimuodon erityispiirteistä hallinto- ja rikosprosessin välisellä rajapinnalla.<sup>90</sup> Hallintosanktioiden rikosoikeudellista luonnetta onkin syytä tarkastella yleisellä tasolla lähemmin.

### **3.2.2 Rajanvetoa hallinnollisten sanktioiden ja rikosoikeudellisten rangaistusten välillä**

Rangaistus on yksi rikoksentekijälle koituvista seuraamuksista. Se on viranomaisen lain nojalla määräämä oikeudellinen seuraamus, joka tuomitaan tekijälle lain rikkomisen seurauksena ja joka sisältää tekijään kohdistuvan moitteen sekä siten merkitsee tekijälle kielteisen kokemuksen tai kärsimyksen aiheuttamista.<sup>91</sup> Rangaistus siis puuttuu rikoksentekijän oikeudellisesti suojattuihin etuihin, joten rangaistuksen käyttö vaatii

---

<sup>86</sup> Selander 2008, s. 406.

<sup>87</sup> Mäenpää 2007, s. 193; Halila 2010, s. 200.

<sup>88</sup> Halila 2010, s. 200; PeVL 32/2005; PeVL 55/2005.

<sup>89</sup> Mäenpää 2007, s. 193–194.

<sup>90</sup> Ks. esim. Halila 2010, s. 198.

<sup>91</sup> Ks. lisää mm. Lappi-Seppälä 2000, s. 1 ja 15; Jareborg – Zila 2010, s. 13; Andenaes 1998, s. 9–11.

oikeutuksen.<sup>92</sup>

Käsitettä 'rangaistus' ei aina käytetä yhdenmukaisesti, vaan sitä voidaan lähestyä sekä laajana että toisaalta kapeana käsitteenä. Kapeasti tulkiten rangaistus viittaa niihin nimenomaisiin rikosoikeuden sanktioihin, jotka ovat osa perinteistä rangaistuskäsitettä ja rikosoikeutta. Laaja rangaistuksen käsite puolestaan viittaa siihen, että sanktio on luonteeltaan sellainen, että sitä koskevat erityiset (prosessuaaliset) oikeusturvatakeet.<sup>93</sup> Tässä tutkielmassa fokus on nimenomaan jälkimmäisessä laajassa rangaistuksen määreessä: mitkä rikosoikeuden ulkopuoliset sanktiot ovat luonteeltaan rangaistuksellisia?

Sisällön kannalta rangaistuksessa ilmenevät ainakin seuraavat tunnusmerkit:<sup>94</sup> rangaistavan oletetaan pitävän rangaistusta vältettävänä pahana, rankaiseminen tapahtuu tietoisesti ja suunnitelmallisesti, rangaistusta käyttävillä tahoilla on (juridinen) oikeus rangaista ja rangaistuksen ulkoisena syynä on voimassa olevaan oikeuteen kuuluvan normin rikkominen. Rajanveto-ongelmia aiheuttavia tapauksia sisällöllinen määritelmä ei kuitenkaan sulje pois.

Rangaistuksen perustelu esitetään rikosoikeudessa rangaistusteorioiden muodossa. Teoriat on jaettu kahteen pääryhmään: sovitusteorioihin ja preventioteorioihin.<sup>95</sup> Sovitusteoriat perustelevat rangaistuksen oikeutuksen jo tapahtuneella rikoksella: rangaistus on oikeutettu, koska tekijä on rikoksensa takia ansainnut rangaistuksen.<sup>96</sup> Preventioteoriat puolestaan kiinnittävät huomiota rangaistuksen hyötyvaikutuksiin:<sup>97</sup> rikollisuuden ehkäisemiseen yleisesti rangaistuksen pelossa ja erityisesti kyseessä olevan rikosentekijän kohdalla.

Rangaistuksen määrittelemisen ei kuitenkaan ole yksiselitteistä, varsinkin kun näkökulmaksi otetaan rangaistusoppikirjallisuudesta poikkeavasti se, mitä ei voida katsoa rangaistukseksi. Perinteisesti on katsottu, että esimerkiksi veronkorotus ei ole rangaistus.<sup>98</sup> EIT on kuitenkin aiemmin kuvatun mukaisesti nyttemmin tulkinnut EIS:n *ne bis in idem* -periaatetta koskevaa kohtaa siten, että Suomen verolainsäädännön mukaan määrätty veronkorotus on luonteeltaan

---

<sup>92</sup> Lappi-Seppälä 2000, s. 15.

<sup>93</sup> Rangaistuksen kahdesta erillisestä ulottuvuudesta ks. Asp 1998, s. 358–363.

<sup>94</sup> Kiiski 2009, s. 46; Jareborg – Zila 2010, s. 15; Frände 2012, s. 1–2.

<sup>95</sup> Lappi-Seppälä 2000, s. 15.

<sup>96</sup> Lappi-Seppälä 2000, s. 16.

<sup>97</sup> Lappi-Seppälä 200, s. 18.

<sup>98</sup> Andenaes 1998, s. 13.

rangaistus, ja näin ollen veronkorotuksen jälkeen ei ole ollut mahdollista käynnistää samasta teosta rikosoikeudellista prosessia.<sup>99</sup> Näin myös suomalaisten tuomioistuinten on ollut muutettava tulkintakäytäntöään. Toisin kuin aiemmissa tapauksissa, ratkaisuisaan KKO 2010:45 ja KKO 2013:59 sekä sen jälkeisissä ratkaisuisa korkein oikeus on EIS:ta koskevan EIT:n tulkinnan pohjalta katsonut, että veronkorotus on sellainen rangaistuksellinen seuraamus, joka estää samaan menettelyyn perustuvan veropetosyytteen. Jos veromenettelyssä veronkorotusta koskevaa päätösvaltaa on jo käytetty, oli lopputulos sitten veronkorotuksen määrääminen tai sen määräämättä jättäminen, ei samaan tekoon perustuvasta veropetosrikoksesta voi näin enää nostaa syytettä eikä asian käsittelyä rikosoikeudellisessa prosessissa saa jatkaa.<sup>100</sup>

EIT:n tulkintakäytäntö johti myös lainmuutokseen veronkorotuksen osalta. Hallituksen esityksen 191/2012 laiksi erillisellä päätöksellä määrättävästä veron- tai tullinkorotuksesta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi tarkoituksena oli estää henkilön tuleminen tutkituksi tai rangaistuksi uudelleen rikoksesta, josta hänet on jo lopullisesti vapautettu tai tuomittu syylliseksi. Uudella lakimuutoksella yhdenmukaistettiin se, milloin toimivaltainen viranomais voi jättää ilmoituksen tekemättä, esitutkinnan toimittamatta, syytteen ajamatta ja rangaistuksen määräämättä tai tuomitsematta. Näin harkinta siitä, minkä vakavuusasteen teko on kyseessä ja onko siitä syytä määrätä veronkorotus vai rangaista rikosoikeudellisesti, tapahtuu prosessissa yhdenmukaisesti sekä harkitusti ja kaksoisrangaistuksilta vältytään. Lakimuutos vaihtoehtoisista prosesseista tuli voimaan vuonna 2013 EIT:n tulkinnan aiheuttaman oikeustilan jälkeen, ja samasta asiasta ei näin saa enää nostaa rikossyytettä, jos veroväärinkäytöksestä on jo määrätty veronkorotus.<sup>101</sup>

On esitetty, ettei Suomessa olisi lainkaan hallinto-oikeudellista sanktiojärjestelmää, sillä yleisiin oppeihin perustuvaan järjestelmään perustumisen sijaan hallinto-oikeudelliset sanktiomme ovat toisistaan irrallaan olevia järjestelmiä.<sup>102</sup> Hallinnollisen ja

---

<sup>99</sup> Verohallinnon asiantuntijakirjoitus 2014, s. 2. Ks. veronkorotuksesta ja *ne bis in idem* -periaatteesta myös *Vuorenpää* 2013 ja *Vuorenpää* 2011.

<sup>100</sup> On huomattava, ettei veronkorotusta koskeva tulkintalinjaus rajaudu pelkästään verottajan ja poliisin, syyttäjän sekä tuomioistuimen välisiin tilanteisiin. Esimerkiksi tapauksessa KHO 2015:186 ajoneuvorikkomuksesta rangaistusmääräysmenettelyssä annettu sakkorangaistus esti Liikenteen turvallisuusviraston ajoneuvoveron lisäveron määräämisen, sillä kyse oli *ne bis in idem* -kiellon kannalta samasta teosta.

<sup>101</sup> Ks. lisää laki erillisellä päätöksellä määrättävästä veron- tai tullinkorotuksesta 781/2013.

<sup>102</sup> *Heiskala* 2011, s. 82.

rikosoikeudellisen rankaisemisen suhdetta ja eroja on Suomessa pohdittu melko vähän. Hallinnollisia sanktioita ei ole lainvalmistelun yhteydessä tarkasteltu yhtenä kokonaisuutena, eikä niiden suhdetta rikosoikeudelliseen järjestelmään ole selvitetty periaatteelliselta kannalta.<sup>103</sup> On esitetty, että hallinnollisilla seuraamuksilla ei tosiasiallisesti ole hallinto-oikeudellista identiteettiä.<sup>104</sup>

Suomessa harjoitetaan kuitenkin rikosoikeuden ohessa monenlaatuista hallinto-oikeudellista kontrollia. Hallinnollisia sanktioita on säädetty Suomessakin huomattava määrä, ja ainakin alun perin niillä on tavoiteltu nopeutta ja yksinkertaisuutta.<sup>105</sup> Oikeuskirjallisuudessa on esitetty, että hallinnolliset sanktiot on valtiosääntöoikeuden näkökulmasta luokiteltu rikosoikeudellisten rangaistusten kaltaisiksi seuraamuksiksi, mutta niiden sääntelyehtoihin ei ole kiinnitetty riittävästi huomiota.<sup>106</sup> Hallinnollisten sanktioiden määräämismenettelyä onkin osuvasti kutsuttu hallinnolliseksi rikosprosessiksi.<sup>107</sup>

Hallinnollinen sanktio eroaa (ainakin tietynlaisen) rangaistusluonteensa vuoksi tavallisesta hallinnollisesta maksusta, joka on korvaus viranomaisen suoritteesta.<sup>108</sup> Hallintoviranomaisen määräämät sanktiot eivät taas selvärajaisesti eroa velvoittavista tai rajoittavista hallintopäätöksistä, sillä esimerkiksi veronkorotus on rinnastettu hallinnolliseen sanktioon<sup>109</sup> ja viime aikoina sen on todettu olevan *ne bis in idem* -periaatteen näkökulmasta rangaistusluonteinen. Vaikka myös hallintosanktioilla voidaan pyrkiä hallintopäätöksen täytäntöönpanon tehostamiseen, eivät ne kuitenkaan ole varsinaisia täytäntöönpanokeinoja tai hallintopakkoja, vaan seuraamuksia hallintopäätöksen tai lain noudattamatta jättämisestä.<sup>110</sup> Hallintosanktiota käytetään usein seuraamuksena teoista, joihin kohdistuva rikosprosessuaalinen tutkimisintressi on pieni ja joissa subjektiivisen syyllisyyden selvittäminen ei ole oikeussuojasyistä keskeistä.<sup>111</sup>

---

<sup>103</sup> Heiskala 2011, s. 82; Kiiski 2011, s. 37.

<sup>104</sup> Kiiski 2011, s. 39.

<sup>105</sup> Ks. esim. Kiiski 2011, s. 11–13. Kiiski on käsitellyt hallinnollisia sanktioita, erityisesti rahamaksuja, kattavasti artikkelissaan, jossa sivutaan myös hallinnollisten sanktioiden kokonaisuuden ongelmia.

<sup>106</sup> Kiiski 2009, s. 37.

<sup>107</sup> Mäenpää 2007, s. 193–195; Mäenpää 2013, s. 1064; Kiiski 2009, s. 37.

<sup>108</sup> Ks. esim. KHO 2010:34.

<sup>109</sup> Mäenpää 2003, s. 425.

<sup>110</sup> Mäenpää 2013, s. 565.

<sup>111</sup> Kulla 2015, s. 341–342.

Kun hallitus valmisteli RL 48 lukua ympäristörikoksista vuonna 1993, todettiin määrätietoisen ympäristöpolitiikan edellyttävän useiden erilaisten ohjauskeinojen suunnitelmallista käyttämistä ja yhteensovittamista.<sup>112</sup> Hallinnollisia sanktioita käytetään laajasti Euroopan unionin jäsenvaltioiden kansallisissa ympäristölainsäädännöissä.<sup>113</sup> Edellytykset hallinnollisen sanktion määräämiselle ovat rikosoikeudellisen rangaistuksen määräämisedellytyksiin nähden kevyemmät. Hallinnollisia sanktioita on perusteltu tehokkaammalla, joustavammalla ja nopeammalla reagoinnilla sellaisiin tekoihin, joihin rikosoikeudellinen järjestelmä on prosessina liian raskas, epäsojiva tai tehoton.<sup>114</sup> Myös taloudelliset syyt puhuvat hallinnollisten sanktioiden puolesta rikosoikeudellisiin rangaistuksiin verrattuna.<sup>115</sup> Lisäksi ensin mainittu on helppo antaa, kun rikkomuksen taustalla on sillä tavoiteltu voitto tai taloudellinen hyöty.

Hallinnolliset sanktiot ovat lisääntyneet myös EU:ssa etenkin taloudellisten etujen turvaamiseksi.<sup>116</sup> Maksujen käyttöala on kuitenkin Suomessa kapea verrattuna esimerkiksi Saksaan, Espanjaan, Italiaan, Kreikkaan ja Tanskaan,<sup>117</sup> mikä saattaa vaikuttaa kotimaisen keskustelun vähyyteen. Kansainvälisesti Euroopan unionin säätämät hallinnolliset sanktiot ja niiden käyttö rangaistuksenluonteisina seuraamuksina taas herättää paljon keskustelua sekä puolesta että vastaan. Keskusteluissa on lähes poikkeuksetta mukana myös EIS:n takaamien oikeuksien suhde hallinnolliseen sanktion määräämisprosessiin – sekä *ne bis in idem* -periaatteen toteutuminen.<sup>118</sup> On väitetty, että esimerkiksi Euroopan unioni käyttää hallinnollisia sanktioita säätäessään ja soveltaessaan termiä ”*administrative*” vain piilottaakseen säännösten rikosoikeudellisen luonteen, sillä samalla hallinnollisiin sanktioihin sovelletaan tuomioistuinkäsittelyissä rikosoikeudellisia oikeusturvatakeita.<sup>119</sup>

Hallinnollisten sanktioiden yleistymisen taustalla on nähty ensinnäkin se seikka, että vähäisten rikkomusten osalta rikosoikeudellisia voimavaroja on turha tuhjata syyllisyyden ja maksuvelvollisen maksukyvyen selvittämiseen, ja toisaalta se, että vakavissa rikkomuksissa

---

<sup>112</sup> HE 94/1993, s. 178.

<sup>113</sup> Selander 2008, s. 403.

<sup>114</sup> Tämä kahtiajaottelu joustavaan hallintomenettelyyn ja toisaalta raskaaseen rikosprosessiin ei enää nykyään kuitenkaan ole täysin totuudenmukainen. Rikosprosessia erityisesti yksinkertaisissa asioissa on pystytty sujuvoittamaan, kun taas hallinnollinenkin menettely saattaa muodostua hyvinkin raskaaksi.

<sup>115</sup> Asp 1998, s. 296–299.

<sup>116</sup> Mäenpää 2003, s. 133.; Selander 2008, s. 403.

<sup>117</sup> Kulla 2008, s. 333.

<sup>118</sup> Selander 2008, s. 405.

<sup>119</sup> Ligeti 2000, s. 209.

ankarien maksuseuraamusten on katsottu olevan tarpeen taloudelliseen hyötymiseen tähtäävän rikollisuuden ehkäisemisessä.<sup>120</sup> Rikoslainsäädännön kokonaisvaltaisen perusuudistuksen yhteydessä annetussa rikosoikeuskomitean mietinnössä onkin todettu jo vuonna 1976, että vähäiset rangaistavat teot tulisi korvata järjestelmällisesti maksuseuraamuksilla, jotka olisi määrättävissä joustavassa ja vähätöisessä menettelyssä. Yleisenä periaatteena mietinnön mukaan kuitenkin on, että rankaisullisiin tarkoituksiin pyritään käyttämään vain rikoslain virallisia rangaistuksia. Rikoksen ja hallinnollisen asian tulisi erota toisistaan selvästi siksikin, koska rikokset käsitellään perustuslain 99 §:n mukaan käräjä- ja hovioikeuksissa sekä korkeimmassa oikeudessa. Kuitenkin hallinnollisten sanktioiden oikeudellisen luonteen epämääräisyydestä ja yleisten oppien puutteesta johtuen hallinnolliseen menettelyyn on oikeussuojan nimissä liitetty rikosoikeudellisia ulottuvuuksia.<sup>121</sup>

Hallinnollisia sanktioita onkin Suomessa luonnehdittu hermafrodiiteiksi: ei-rikosoikeudellisiksi sakoiksi, jotka määrää erityinen hallinnollinen viranomainen,<sup>122</sup> mutta jotka kuitenkin rinnastuvat prosessiltaan rikosoikeudellisiin rangaistuksiin.<sup>123</sup> Tämän takia hallinnollisia sanktioita määrättäessä prosessissa on soveltuvin osin otettava huomioon myös rikosoikeudellisia oikeusturvan perusteita, kuten laillisuusperiaate, itsekriminointisuoja, oikeusturvan tehokkuuteen liittyvät vaatimukset, *ne bis in idem* -periaate ja syyttömyysolettama. Tämä koskee rangaistuselementillisiksi katsottuja hallinnollisia sanktioita, eli esimerkiksi veronkorotusta, takaisinperittävän tuen rangaistusluonteista korotusta, varoitusta, seuraamusmaksua, pysäköintivirhemaksua, öljypäästömaksua tai muuta vastaavaa rangaistuksellista maksuseuraamusta. Sen sijaan rikosoikeudellisia periaatteita ei ole katsottu tarkoitetuiksi hallinnollisiin seuraamuksiin, jotka eivät ole luonteeltaan rangaistuksellisia, kuten luvan peruuttamista tai virkasuhteen irtisanomista. Hallinnollinen sanktio määrätään hallinnollisessa menettelyssä hallintopäätöksellä, ja normaalisti muutosta haetaan valittamalla hallintotuomioistuimeen.

Erityisesti sisällölliset ominaisuudet erottavat hallinnolliset sanktiot rikosoikeudellisista rangaistuksista: hallinnollinen maksusanktio on määrältään kiinteä, kun taas

---

<sup>120</sup> Ks. esim. rikoslainsäädännön kokonaisuudistuksen toteuttamiseksi annettu rikosoikeuskomitean mietintö KM 1976:72, s. 89–90.

<sup>121</sup> *Kiiski* 2009, s. 37.

<sup>122</sup> *Selander* 2008, s. 403.

<sup>123</sup> *Mäenpää* 2013, s. 193, 1064; EIT *Jussila v. Suomi* 23.11.2006; EIT *Ruotsalainen v. Suomi* 16.9.2009.

rikosoikeudellinen sakko määräytyy ansiotulojen perusteella päiväsakkoina.<sup>124</sup> Kiinteämääräistä sanktiota on kiitelty nopean ja tehokkaan menettelyn vuoksi, mutta toisaalta kritisoitu oikeusturvan toteutumisen vaarantumisen takia.<sup>125</sup>

Euroopan unionin tasolla ja kansainvälisesti keskustelu hallinnollisista sanktioista on ollut edellä kuvatusti suhteellisen eloisa. Huolimatta tästä ja siitä tosiasiaista, että hallinnollisten sanktioiden käyttö on laajaa ja yhä laajenevaa ja rangaistusulottuvuus korostuneessa asemassa, ei niiden luonteesta, tosiasiallisesta käytöstä, tarkoituksesta ja suhteesta perus- ja ihmisoikeuksiin suomalaisessa oikeuskirjallisuudessa tai erityisemmin lainvalmistelussakaan ole käyty laajaa keskustelua – vaikka veronkorotusta koskevien lakimuutosten myötä keskustelu ja lainsäätäjät ovat Suomessakin heränneet. Tätä keskustelua on kuitenkin käyty nimenomaan veronkorotuksesta ja vero-oikeuden ehdoin. Esimerkiksi lakivaliokunnan lausunnossa<sup>126</sup> öljypäästömaksua, josta enemmän seuraavassa alaluvussa, vuonna 2005 säädettäessä todettiin hallinnollisista seuraamuksista seuraavaa:

*”Hallinnollisia seuraamuksia ei lainvalmisteluyhteyksissä ole tarkasteltu yhtenä kokonaisuutena eikä esimerkiksi niiden suhdetta rikosoikeudelliseen järjestelmään ole periaatteelliselta kannalta selvitetty. Valiokunnan mielestä ei ole täysin ongelmatonta, että tehokkuuden nimissä oikeusjärjestykseen tuodaan uusia hallinnollisia seuraamuksia pohtimatta, millaisia yleisiä edellytyksiä niiden käyttöön ottamiselle olisi asetettava. Hallinnollisten seuraamusten käyttäminen rangaistusluonteisesti voi valiokunnan näkemyksen mukaan olla saavutettavasta tehokkuudesta huolimatta myös pulmallista sikäli, että tällöin tietynlaisen toiminnan sanktiointi ei menettelyllisesti ole niiden erityisten oikeusturvatakeiden piirissä, joita rikosoikeudellinen järjestelmä tarjoaa rikoksesta epäillylle.”*

Rikosasioita ja hallintoasioita on pyritty erottamaan toisistaan sen perusteella, kummassa prosessissa ne käsitellään.<sup>127</sup> Hallintoprosessin ja rikosprosessin soveltamisalat ovat perinteisesti olleet toisistaan selkeästi eroavat, jolloin prosessilajien välillä ei ole ollut samanlaisia rajanveto-ongelmia kuin vaikkapa siviili- ja hallintoprosessin välillä. Kuitenkin hallinnollisten sanktioiden rangaistuksellinen funktio lähentää niitä ja niiden määräämismenettelyä rikosoikeudelliseen rangaistukseen ja sen määräämismenettelyyn.<sup>128</sup>

<sup>124</sup> Faure – Heine 2005, s. 21–22. Ks. myös Helenius – Hellsten 2010, s. 123.

<sup>125</sup> Selander 2008, s. 403.

<sup>126</sup> LaVL 21/2005.

<sup>127</sup> Mäenpää 2007, s. 193. Myöhemmin käsiteltävien Engel-kriteerien 2–3 valossa tämä ei kuitenkaan sulje pois sitä mahdollisuutta, että hallinnollinen sanktio olisi rangaistusluonteinen eli luonteeltaan rikosoikeudellinen.

<sup>128</sup> Selander 2008, s. 406.

Hallintoprosessiin voi kuitenkin liittyä edellä mainittuja rikosprosessuaalisia erityispiirteitä ja laatuvaatimuksia, kun hallinnollinen seuraamus on rangaistusluonteinen.<sup>129</sup> EIT on katsonut rikosten piiriin kuuluville teoille ominaiseksi sen, että niistä määrättävät sanktiot on tarkoitettu nimenomaan rankaisuksi, pelotteeksi ja ennaltaehkäisyksi, jolloin rankaisemisen tarve on pääasiassa yleisestävä. Useiden hallinnollisten sanktioiden funktiot ovat muodostuneet monin tavoin identtisiksi rikosoikeuden kanssa, kun tavoitellaan samaa preventiivistä vaikutusta.<sup>130</sup> Tällöin hallinnolliseen menettelyyn kohdistuu erityisiä prosessuaalisia vaatimuksia: EIS:n 6 artiklan vakiintuneen tulkinnan mukaan hallintomenettelyssä ja hallintolainkäytössä on sanktioluonteisissa hallintoasioissa, esimerkiksi veronkorotuksissa, rangaistusluonteisissa hallinnollisissa maksuissa ja maksujen korotuksissa sekä pysäköintivirhemaksuissa, noudatettava soveltuvin osin rikosprosessin muotoja ja periaatteita. Sanktioluonteisia hallinnollisia seuraamuksia koskeva oppi on omine muunnelmineen omaksuttu myös EU-oikeudessa. Rikosten ja hallinnollisen rankaisemisen erottamisesta vain prosessuaalisiin perustein ei näin vallitse yksimielisyyttä oikeuskirjallisuudessa.<sup>131</sup>

Rikosoikeudellisen rangaistuksen ja hallinnollisen sanktion erotteluun on käytetty myös tekoon liittyviä vastuukriteereitä.<sup>132</sup> Rikosoikeudellisten ja hallinto-oikeudellisten deliktien erot voidaan tiivistää kahteen teoriaan: Ensimmäisen mukaan rikosoikeudellinen teko on sellainen, joka ylläpitää vastuuvaatimusta, jota ei ole hallinto-oikeudellisessa deliktissä. Toisen mukaan ero kulminoituu tahallisuuden ja tuottamuksen käsitteisiin: hallinnollinen sanktio voidaan määrätä näistä syyllisyyttä ilmentävistä elementeistä riippumatta.

Erottelua on pyritty tekemään myös rangaistuksen vaikutukseen liittyvällä perusteella. Sen mukaan esimerkiksi EU:n toimesta säänneltyjen hallinnollisten sanktioiden ja kansallisten rikosoikeudellisten rangaistusten ero kulminoituu siihen, että rikosoikeudellisilla rangaistuksilla on enemmän kompetenssia moraalisen moitteen luomiseen.<sup>133</sup> Hallinnolliset sanktiot ovat myös lähtökohtaisesti vähemmän yksilön oikeuksiin puuttuvia ja raskauttavia kuin rikosoikeudellinen rangaistus.<sup>134</sup>

---

<sup>129</sup> Selander 2008, s. 407; Kulla 2015, s. 39.

<sup>130</sup> Kiiski 2009, s. 38, 42, 45–47; Heiskala 2011, s. 84.

<sup>131</sup> Kiiski 2009, s. 37; Selander 2008, s. 407.

<sup>132</sup> Asp 1998, s. 285.

<sup>133</sup> Ligeti 2000, s. 205–206.

<sup>134</sup> Asp 1998, s. 296–299.

Hallinnollisten sanktioiden ei pitäisi olla oikeudelliselta profiililtaan rikosoikeudellisia rangaistuksia. Vallitsevassa oikeustilassa useat hallinnolliset sanktiot ovat kuitenkin vaikutuksiltaan *de facto* rikosoikeudellisten seuraamusten kaltaisia.<sup>135</sup> Niiden funktiot ovat kehittyneet monin tavoin identtisiksi rikosoikeuden kanssa, kun laillisen seuraamuksen uhalla pyritään preventiiviseen vaikutukseen ihmisten ei-toivotussa käyttäytymisessä. Näin niillä pyritään vähentämään yhteiskunnalle haitallista toimintaa ja sen aiheuttamia vahinkoja.

Ruotsissa asetettiin vuonna 2004 komitea tekemään selvitystä rikosoikeudellisen rangaistuksen ja hallinnollisen sanktion suhteesta ympäristöoikeudellisessa lainsäädäntötyössä. Komitean selvityksen SOU 2004:37 mukaan hallinnollisen sanktion tarkoitus on pääpiirteissään sama kuin rikosoikeudellisen: rangaistuksen uhka aiheuttaa ennaltaehkäisevää vaikutusta ja tätä kautta sääntöjä noudatetaan. Komitea totesi, että hallinnollisista sanktioista säädetään silloin, kun pyritään kompensoimaan niitä puutteita, joita rikosoikeudellisella järjestelmällä on. Tämän lähtökohdan komitea katsoi vääräksi ja epävarmaksi sääntelytavaksi: jos rikosoikeudellisen rangaistuksen alueella on puutteita, tulee parannukset sen mukaan hoitaa rikosoikeuden piirissä. Hallinnollinen kaavamainen sanktio joutuisi rikosoikeuden täydentäjän tehtävässä täyttämään kaksi keskenään ristiriitaista tavoitetta: olemaan toisaalta rikosoikeudellista rangaistusta vähemmän yksityisiin oikeuksiin puuttuva ja luomaan toisaalta sanktion kautta preventiivisempää vaikutusta kuin pelkkä rikosoikeudellinen rangaistus voisi luoda.<sup>136</sup> Komitea päätyi siihen, että rikosoikeudellisessa ja toisaalta hallinnollisessa prosessissa käsiteltävien tekojen välille tulisi tehdä selvä ero ja rikosoikeudellinen rangaistus tulisi varata ainoastaan vakavimmille ympäristöoikeudellisille rikkomuksille.<sup>137</sup>

Myös Isossa-Britanniassa on selvitetty sitä, miten viranomaisten tulisi vastata ympäristön saastuttamiseen hallinto-oikeuden ja toisaalta rikosoikeuden kautta. Tutkimuksen mukaan viranomaiset nostavat syytteen ympäristörikoksissa suhteellisen harvoin ja yleensä vain, kun näyttö indikoi melko varmaa langettavaa tuomiota.<sup>138</sup> Hallinnollista sanktiota puolustettiin

---

<sup>135</sup> *Kiiski* 2009, s. 38.

<sup>136</sup> SOU 2004:37, s. 82–83.

<sup>137</sup> Ks. lisää *Selander* 2008, s. 408.

<sup>138</sup> *Ogus – Abbot* 2002, s. 286–298.

tällöin aiemmin mainituilla prosessitehokkuus-, talous- ja ennaltaehkäisyargumenteilla.<sup>139</sup>

Hallinnollinen sanktio ja rikosoikeudellinen rangaistus voidaan määrätä Suomessa toistensa oheen, tai hallinnollinen sanktio määrätään rikosoikeudellista rangaistusta tehostavaksi sanktioksi.<sup>140</sup> Erityisesti ympäristöoikeudessa hallinnollisia sanktioita on säädetty edellä mainitun ruotsalaisen komitean havaitsemalla tavalla rikosoikeuden rangaistuksen oheen. Hallinnollinen sanktio ja rikosoikeudellinen rangaistus voivat olla määrättävissä myös samasta menettelystä tai laiminlyönnistä, jolloin kysymys *ne bis in idem* -periaatteen rikkomisesta tulee ajankohtaiseksi. Periaatteen asettamista rajoituksista huolimatta rangaistusluonteisen hallinnollisen seuraamuksen määrääminen ei ole Suomessa välttämättä ollut este saman menettelyn lainvastaisuuden arvioimiselle rikosoikeudellisessa prosessissa.<sup>141</sup>

Hallinnollisen sanktion määrääminen hallintomenettelyssä ei siten estäisi teon arvioimista myös rikosoikeudellisesti. Tällainen menettely edellyttää kuitenkin *ne bis in idem* -periaatteen mukaisesti, että hallinnollinen seuraamus ei ole tosiasialliselta profiililtaan rikosoikeudellinen.<sup>142</sup> Hallinnollinen sanktio voidaan määrätä myös rikosoikeudellisen rangaistuksen korvaavaksi.<sup>143</sup> Suomen ympäristölainsäädäntöön sisältyy kaksi hallinnollista sanktiota: merenkulun ympäristösuojelulain mukainen öljypäästömaksu, joka on säädetty rikosoikeudellista rangaistusta täydentäväksi sekä tehostavaksi seuraamukseksi, ja jätelain laiminlyöntimaksu, jonka piirissä olevat rikkeet on poistettu jätelain rangaistussäännöksen soveltamisalasta ja joka siten on lähtökohtaisesti rikosoikeudellisen rangaistuksen kanssa vaihtoehtoinen.

### 3.2.3 Öljypäästömaksu

Merenkulun ympäristönsuojelulain mukaisesta öljypäästömaksusta säädettiin vuonna 2005 alusjätelaissa (laki aluksista aiheutuvan vesien pilaantumisen ehkäisemisestä 300/1979), joka

<sup>139</sup> Näin myös *Mushal* 2007, s. 201–206, sekä *Macrory* 2006, s. 48.

<sup>140</sup> *Kiiski* 2009, s. 48; *Heiskala* 2011, s. 81.

<sup>141</sup> *Mäenpää* 2013, s. 1064.

<sup>142</sup> *Kiiski* 2009, s. 48; *Mäenpää* 2007, s. 488.

<sup>143</sup> *Tolvanen* 2002, s. 205.

on sittemmin kumottu merenkulun ympäristönsuojelulailta 1672/2009. Sääntelyn tarkoituksena oli osaltaan täytöntöönpanna alusten aiheuttaman meren pilaantumisen ehkäisemisestä vuonna 1973 tehty kansainväliseen yleissopimukseen liittyvä vuoden 1978 pöytäkirja (SopS 51/1983, ns. Marpol 73/78 -yleissopimus) ja Itämeren alueen merellisen ympäristön suojelua koskeva yleissopimus (SopS 2/2000, ns. Helsingin sopimus).<sup>144</sup> Lisäksi alusjätelain säännöksillä oli osaltaan tarkoitus panna täytöntöön Euroopan parlamentin ja neuvoston niin kutsuttu alusjäterikosdirektiivi, joka silloin oli vasta ehdotusvaiheessa,<sup>145</sup> ja siihen liittynyt puitepäätösehdotus, joka sittemmin kumottiin toimivallan ylityksen perusteella EUT:n ratkaisulla C-440/05 (*Euroopan yhteisöjen komissio v. Euroopan neuvosto*).<sup>146</sup> Taustalla oli myös vuonna 2002 tehty valtioneuvoston periaatepäätös toimia Itämeren suojelemiseksi eli rehevöitymisen vähentämiseksi, luonnon ja vesialueiden tilan parantamiseksi, öljykuljetusten aiheuttamien riskien vähentämiseksi sekä laittomien, tahallisten öljypäästöjen lopettamiseksi.

Lakiin säädetyn hallinnollisen seuraamuksen, öljypäästömaksun, tavoitteeksi asetettiin öljyn ja öljypitoisen seoksen päästökiellon noudattamisen tehostuminen, johon pyrittiin luomalla mahdollisimman yksinkertainen ja tehokas mutta silti oikeusturvaseikat asianmukaisesti huomioon ottava järjestelmä. Hallinnollisen seuraamuksen perusteeksi esitettiin, että se olisi taloudellisesti tuntuvampi kuin rikosoikeudellinen rangaistus ja määrättävissä nopeammassa ja tehokkaammassa menettelyssä.<sup>147</sup> Talousvyöhykkeen perustaminen oli myös laajentanut mahdollisuuksia puuttua ulkomaisista aluksista tapahtuviin päästöihin maantieteellisesti entistä laajemmalla alueella, mikä osaltaan pahensi rikosoikeudellisen prosessin tehostomuutta. Pelkällä rikosoikeudella ei näin nähty olevan tarvittavaa ennaltaehkäisevää vaikutusta. Mallia otettiin Ruotsin ja Saksan vastaavasta maksujärjestelmästä.<sup>148</sup>

Öljypäästömaksun säätämisen tarkoitus ei luonnollisesti ollut dekriminalisoida laittomia öljypäästöjä, sillä lainsäätäjät halusivat lähettää viestin öljypäästöjen muodossa tehtyjen ympäristörikosten paheksuttavuudesta ja haitallisuudesta. Tämän sijaan

---

<sup>144</sup> Suvantola 2012, s. 28.

<sup>145</sup> KOM (2003) 92 lopullinen.

<sup>146</sup> Kyseessä oleva tapaus oli jatkoa aiemmalle tapaukselle C-176/03 *Euroopan yhteisöjen komissio v. Euroopan unionin neuvosto*, jossa oli kyse vastaavanlaisesta toimivaltakiistasta komission ja neuvoston välillä (ympäristö)rikosasiassa. Molemmista tapauksista EUT ratkaisi komission puolesta, ja tapauksen myötä niiden käsittelemät puitepäätökset kumottiin.

<sup>147</sup> HE 77/2005, s. 7–8.

<sup>148</sup> HE 77/2005, s. 5–6. Ks. Ruotsin järjestelmästä esim. *Karlmark* 2009, s. 492–506.

öljypäästöjärjestelmää oli hallituksen esityksen mukaan tarkoitus soveltaa rinnakkain rikosoikeudellisen järjestelmän kanssa niin, että rikosoikeudellisen järjestelmän esitettiin edelleen olevan ensisijainen suhteessa öljypäästömaksuun.<sup>149</sup> Öljypäästömaksu on näin rikosoikeudellista rangaistusta tehostava hallinnollinen sanktio.<sup>150</sup> Pohjana sekä hallinnolliselle että rikosoikeudelliselle vastuulle oli alusjätelain 10 §, jossa kiellettiin öljyn tai öljypitoisen seoksen päästäminen aluksesta veteen Suomen vesialueella, Suomen talousvyöhykkeellä tai, kun kyseessä oli suomalainen alus, myös talousvyöhykkeen ulkopuolella lippuperiaatteen mukaan.

Hallitus kuvasi öljypäästömaksua rangaistusluontoiseksi taloudelliseksi seuraamukseksi, jonka tavoite oli ennaltaehkäistä ja vähentää öljynkuljetusten riskejä ja tahallisia päästöjä.<sup>151</sup> *Ne bis in idem* -tilanteiden kannalta olennaista on, että öljypäästömaksua ei säännösten mukaan voinut määrätä sille, joka on jo lainvoimaisesti tuomittu rangaistukseen ympäristön turmelemisesta kyseisen päästön osalta. Alusjätelain 2a luvun 19e §:n 2 momentin mukaan maksun määränneen viranomaisen oli palautettava öljypäästömaksu hakemuksesta, jos maksuvelvolliselle oli tuomittu rangaistus samasta päästöstä. Koska hallitus oli todennut rikosoikeuden olevan ensisijainen, ei ollut estettä sille, että öljypäästöstä rikosoikeudellisesti vastuussa olevaa vastaan nostetaan syyte, vaikka samalle taholle olisi jo määrätty öljypäästömaksu.<sup>152</sup> Hallituksen mukaan öljypäästö voi olla niin vakava ympäristörikos, että siitä olisi voitava tuomita vankeusrangaistukseen ja täten oli tarkoituksenmukaista jättää syyttäjälle harkintavalta syytteen nostamisesta.

Vuonna 2010 alusjätelaki kumottiin merenkulun ympäristönsuojelulailalla, ja samat säännökset sisällytettiin uuteen lakiin sellaisenaan ilman, että asiaa sen laajemmin käsiteltiin hallituksen esityksessä HE 248/2009. Eduskunnan ympäristövaliokunta totesi lausunnossaan YmVL 39/2009 laittomista öljypäästöistä seuraavaa:

*Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että merellä tapahtuu edelleen*

---

<sup>149</sup> Tämä on sinällään mielenkiintoinen painotus ottaen huomioon rikosoikeuden viimekätisyyden ja sen, että ympäristöpolitiikan kannalta keskeisiksi ja vaikuttavammiksi ohjauskeinoiksi on perinteisesti katsottu nimenomaan hallinnolliset ja taloudelliset ohjauskeinot. Ks. esim. HE 94/1993, s. 178, ja *Pirjatanniemi* 2005, s. 106.

<sup>150</sup> *Selander* 2008, s. 412.

<sup>151</sup> HE 77/2005 laeiksi aluksista aiheutuvan ympäristön pilaantumisen ehkäisemisestä annetun lain ja sakon täytäntöönpanosta annetun lain 1 §:n muuttamisesta, s. 8.

<sup>152</sup> *Suvantola* 2012, s. 28.

*lukemattomia öljypäästöjä, joiden alkuperää ei saada selvitettyksi. Itämerellä vuosittain havaittujen laittomien öljypäästöjen määrä on vaihdellut 200 ja 800 välillä, mutta todellisuudessa päästöjä on vielä enemmän. Arvioiden mukaan noin 100 000 merilintua menehtyy vuosittain laittomien öljypäästöjen seurauksena. Hallinnollinen öljypäästömaksu tuli voimaan 1.4.2006. Valiokunta pitää hallinnollisen päästömaksujärjestelmän käyttöön saamista erittäin tärkeänä, sillä laittomien öljypäästöjen aiheuttajien saaminen rikosoikeudellisella perusteella vastuuseen on käytännössä lähes mahdotonta. Tehokkaalla hallinnollisella seuraamusjärjestelmällä öljyn päästökiellon rikkomisesta on mahdollista tuntuvasti tehostaa Itämeren suojelua.*

Öljypäästömaksun suuruus määräytyy merenkulun ympäristönsuojelulain liitteenä olevan taulukon mukaisesti. Alimmillaan maksu on 4278 euroa (öljyä päästetty alle 50 litraa ja aluksen vetoisuus alle 3000 GT<sup>153</sup>) ja ylimmillään 423 510 euroa puolen miljoonan litran päästöstä, kun kyseessä on yli 50 000 GT kokoinen alus. Näiden lisäksi jokaiselta alkavalta kyseisen alarajan ylittävältä 1000 litralta määräytyy lisämaksu. Pientenkin päästöjen ottamisella sääntelyn piiriin on pyritty puuttumaan myös määrällisesti pieniin päästöihin, jotka kuitenkin ovat tahallisia tai huolimattomuutta ja välinpitämättömyyttä osoittavia. Pienten päästöjen kohdalla tekijä voidaan kuitenkin vapauttaa vastuusta päästön vähäisyyttä koskevan kriteerin nojalla.<sup>154</sup>

Merenkulun ympäristönsuojelulain 3 luvun 1 §:n 2 momentin mukaan öljypäästömaksu määrätään luonnolliselle henkilölle tai oikeushenkilölle, joka rikkomuksen tapahtumahetkellä on aluksen omistaja tai laivanisäntä (maksuvelvollinen). Maksun määrääminen ei edellytä sen selvittämistä, toimiko joku tahallisesti tai tuottamuksellisesti, vaan vastuu perustuu ankaralle objektiiviselle vastuulle. Viranomaisen on osoitettava toteen, että päästö on peräisin siltä alukselta, jolle maksu määrätään, ja että oikeudelliset edellytykset maksun määräämiselle täyttyvät.<sup>155</sup>

Öljypäästömaksun määräämisasiassa toimivaltainen viranomainen on rajavartiolaitos.<sup>156</sup> Menettely öljypäästömaksun määräämiseksi aloitetaan viivytyksettä heti, kun öljypäästö havaitaan.<sup>157</sup> Asianosaisia on hallintolain 34 §:n mukaisesti kuultava ja päätös on annettava

---

<sup>153</sup> Aluksen bruttovetoisuus eli kokonaisuusvetoisuus ilmaistaan lyhenteellä GT, engl. *gross tonnage*, ja lasketaan aluksen kuutiometreinä ilmaistusta tilavuudesta eli volyymistä.

<sup>154</sup> HE 77/2005, s. 12–13.

<sup>155</sup> HE 77/2005, s. 10.

<sup>156</sup> HE 77/2005, s. 13.

<sup>157</sup> Selander 2008, s. 414.

viipymättä tiedoksi asianosaisille, kuten hallintolain 54 § määrää. Asianosaisia on myös tiedotettava valitusmahdollisuudesta merioikeuteen normaalin hallinto-oikeuden sijaan. Tätä perusteltiin lakia säätäessä sillä, että öljypäästömaksuasioihin liittyy niiden luonteen vuoksi sellaisia kysymyksiä, jotka vaativat merioikeudellista asiantuntemusta.<sup>158</sup> Päätöstä on perusteltu myös seuraamuksen rikosoikeudellisella luonteella. Myös öljypäästömaksun tehokas täytäntöönpano edellyttää lainsäätäjän mukaan, että rikosasioita käsittelevä tuomioistuin ratkaisee asian. Merioikeuden päätökseen haetaan muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen ja valitusluvalla edelleen korkeimpaan oikeuteen.

Samaa aluksen öljypäästöä selvittää lähtökohtaisesti rajavartiolaitoksen lisäksi myös poliisi esitutkinnassaan. Ympäristörikosten luonteesta johtuen öljypäästömaksun määräämisprosessi voi olla jo loppuun käsitelty samaan aikaan, kun esitutkinta on vasta alussa.<sup>159</sup> Hallinnollisessa prosessissa esiin tulleet seikat voivat vaikuttaa myös rikosoikeudelliseen tapaukseen.

### **3.2.4 Jätelain laiminlyöntimaksu**

Jätelain uudistuksessa säädettiin seuraamusluontoisesta, hallinnollisessa menettelyssä määrättävästä laiminlyöntimaksusta, jonka valvontaviranomainen voisi määrätä toiminnanharjoittajan maksettavaksi selkeissä jätelainsäädännön laiminlyönneissä. Laissa tarkoitettu tuottaja tai tuottajayhteisö on velvollinen maksamaan laiminlyöntimaksua, jos tämä laiminlyö jätelain 101 §:ssä säädetyn velvollisuuden tehdä hakemus tuottajarekisteriin hyväksymiseksi tai muun lain 131 §:ssä luetellun velvollisuuden.

Maksujärjestelmään otettiin mallia Ruotsin ympäristösanktiomaksusta. Toimet joihin maksua sovelletaan ovat näytettävissä toteen yksinkertaisesti vailla tulkintaa. Lain esitöiden mukaan ero rikosoikeudelliseen järjestelmään pysyisi näin selkeänä. Maksun oli tarkoitus tehostaa jätelainsäädännön valvontaa ja vähentää ”vapaamatkustusta”.<sup>160</sup> Hallituksen esityksessä uudeksi jätelaiksi laiminlyöntimaksua perusteltiin öljypäästömaksun tapaan sillä, että se loisi

---

<sup>158</sup> HE 77/2005, s. 14.

<sup>159</sup> Selander 2008, s. 414.

<sup>160</sup> HE 199/2010, s. 43.

valvontaviranomaisille uuden, normaalia hallintopakkoa ja rikosoikeudellista seuraamusjärjestelmää nopeamman työvälineen ja sen määräämismahdollisuus parantuisi oleellisesti nykyisestä. Laiminlyöntimaksun soveltamisen piirissä olevat rikkeet poistettiin samalla jätelain rangaistussäännöksen soveltamisalasta. Samasta teosta ei näin ollen voisi seurata sekä laiminlyöntimaksua että sakkoa.

Jätelakia muutettiin hiljattain hallituksen esityksellä 16/2014. Laiminlyöntimaksun osalta 131 §:n 2 momentin aiemmat 6 ja 7 kohdat kumottiin ja siten poistettiin laiminlyöntimaksun soveltamisalasta ympäristönsuojelusta rikosoikeudellisin keinoin annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (2008/99/EY, ns. ympäristörikosdirektiivi) vastaisina. Ympäristörikosdirektiivin 3 artiklan c) kohdan mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että rikoksena rangaistavaksi säädetään lainvastainen ja tahallaan tai ainakin törkeästä tuottamuksesta tehty muun ohella jätteensiirtoasetuksen 2 artiklan 35 kohdan soveltamisalaan kuuluva jätteiden siirto huomattavissa määrin – riippumatta siitä, onko kyseessä erillinen siirto vai monta ilmeisesti toisiinsa yhteydessä olevaa siirtoa. Jätteensiirtoasetuksen kyseisen kohdan mukaisena laittomana siirtona pidetään jätteiden siirtoa, joka toteutetaan muun muassa sen a) alakohdan mukaan tekemättä asetuksen mukaista ilmoitusta kaikille asianomaisille toimivaltaisille viranomaisille. Kun laiminlyöntimaksu aiemmin 131 §:n 2 momentin 6 kohdan mukaan koski jätteensiirtoasetuksen 4 artiklassa säädetyn ilmoituksen tekemisen laiminlyöntiä, ei säännös hallituksen esityksen mukaan täyttänyt ympäristörikosdirektiivin velvoitetta rikoksena rangaistavaksi säätämisestä. Samoin 131 §:n 2 momentin 7 kohdan mukainen jätteensiirtoasetuksen 16 artiklassa säädetyn ennakkotiedon ja vastaanottovahvistuksen laiminlyönti kuului olla säädetty rikoksena rangaistavaksi. Myös 147 §:n viittauksia muutettiin laiminlyöntimaksua koskevan 131 §:n muutosten seurauksena.

Laiminlyöntimaksun määrää valvontaviranomainen. Tapauksessa, jossa tuottaja tai tuottajayhteisö laiminlyö velvollisuuden tehdä hakemus tuottajarekisteriin hyväksymiseksi, maksu on suuruudeltaan yksi prosentti laiminlyöntiin syyllistyneen liikevaihdosta, kuitenkin enintään 500 000 euroa. Muissa lain 131 §:ssä mainituissa laiminlyöntitapauksissa maksu on suuruudeltaan vähintään 500 euroa ja enintään 10 000 euroa ottaen huomioon laiminlyönnin laatu ja laajuus sekä sillä saavutettu taloudellinen etu. Hallituksen esityksessä on perusteltu tuntuva maksu sillä, että laiminlyönnille on olemassa ilmeinen taloudellinen huomattavakin kannuste, jolloin seuraamuksen on oltava riittävän suuri luodakseen ennaltaehkäisevää

vaikutusta.<sup>161</sup> Lakiin otettiin mukaan myös kohtuullistamissäännös.

Laiminlyöntimaksun soveltamisalan rikkomukset ovat sellaisia, että ne eivät täytä rikoslain ympäristön turmelemisen tunnusmerkistöön sisältyvää vaarantamiselementtiä ”on omiaan aiheuttamaan ympäristön pilaantumisen vaaraa”.<sup>162</sup> Laiminlyöntimaksua ei voida jätelain 133 § 2 momentin mukaan määrätä sille, joka on tuomittu rangaistukseen samaa asiaa koskevasta rikkomuksesta tai jos asia on vireillä esitutkinnassa, syyteharkinnassa tai tuomioistuimessa.

## 4 *Ne bis in idem* -periaate

### 4.1 Periaatteen tausta

Oikeusperiaatteet ilmentävät lainsäädännön tausta-arvoja ja tavoitteita. Oikeusperiaatteiden uudessa kehityksessä periaatteet hahmotetaan sitoviksi normeiksi ja niitä käytetään suoraan normeina tuomioistuinratkaisuissa. Periaatteet voidaan ilmaista eräänlaisina tavoitteina ja optimointikäskyinä, ja ne voivatkin toimia myös vanhentuneeksi koetun lain muutoksen keinona.<sup>163</sup> *Ne bis in idem* -periaatetta on muiden vastaavien oikeusperiaatteiden tavoin kuvattu puetuksi eräänlaisen yleissäännön ja oikeusajatuksen muotoon.<sup>164</sup> Sen todellinen sisältö konkretisoituu muiden oikeusperiaatteiden tavoin yleensä vasta oikeuskäytännössä.<sup>165</sup>

*Ne bis in idem* -periaate on perustavanlaatuinen oikeustieteen periaate, joka rajoittaa mahdollisuutta tulla syytetyksi useaan kertaan saman rikoksen, teon tai faktojen perusteella.<sup>166</sup> Periaatteen perimmäinen tarkoitus on suojella yksilöä.<sup>167</sup> EIT:n teleologinen tulkinta saa periaatteen Suomen oikeusjärjestyksen näkökulmasta näyttämään eräänlaiselta punnintanormilta, joka saattaa ulottaa tulkintavaikutuksensa ohi varsinaisen artiklan sananmuodon. Kyseessä ei ole tarkkarajainen tietynlaisen toiminnan kieltävä normi, vaan

---

<sup>161</sup> HE 199/2010, s. 136.

<sup>162</sup> *Ibid.*

<sup>163</sup> Ks. lisää mm. *Heiskala* 2011, s. 48–49.

<sup>164</sup> *Heiskala* 2011, s. 50; *Hepola* 2005, s. 48–50.

<sup>165</sup> *Heiskala* 2011, s. 90.

<sup>166</sup> *Van Bockel* 2010, s. 1–2; *Wils* 2003, s. 131; *Bourgeois* 2007, s. 313.

<sup>167</sup> *Lelieur-Fischer* 2006, s. 14.

erityisesti EIT:n oikeuskäytännössä tarkentuva oikeusperiaate, joka ohjaa ja tulkitsee lainkäyttöä myös laajemmin.<sup>168</sup>

Periaate juontaa juurensa jo noin vuodesta 335 ennen ajanlaskumme alkua, jolloin Demosthenes totesi ”lain kieltävän saman henkilön kahdesti syyttämisen samassa asiassa”.<sup>169</sup> Periaate esiintyi myös Itä-Rooman keisarin Justinianus I:n vuosina 529–534 julkaisemassa *Corpus iuris civilis* -lakikokoelmassa ja antiikin Kreikan oikeudessa.<sup>170</sup> Periaate on kulkeutunut muinaisista lähteistä kanoniseen oikeuteen ja tätä kautta nykyisiin eurooppalaisiin siviilioikeusjärjestelmiin sekä anglosaksiseen *common law* -järjestelmään.<sup>171</sup>

Periaatteen merkitys ja sisältö on vuosisatojen saatossa kuitenkin muuttunut merkittävästi. Vielä myöhäiskeskiajalla ja aina vuoteen 1734 asti Euroopassa oli mahdollista keskeyttää syyteprosessi ilman ratkaisua ja ottaa asia milloin vain uudelleen käsittelyyn.<sup>172</sup> *Ne bis in idem* -periaatteen merkitys alkoi korostua Ranskan vallankumouksen jälkeen, jolloin ihmis- ja perusoikeudet sekä poliittisten ja oikeudellisten organisaatioiden tarpeisiin syntyneet prosessuaaliset periaatteet alkoivat kehittyä. Nykyään *ne bis in idem* -periaate on erityisesti rikos- ja prosessioikeudellinen periaate, vaikka sen käyttö on laajentunut myös hallinto-oikeuden puolelle. Tämä aiheuttanee tulevaisuudessa enenevässä määrin haasteita kansallisille oikeusjärjestelmille.<sup>173</sup>

*Ne bis in idem* -periaate tarkoittaa yksinkertaistetusti ”ei kahdesti samassa asiassa”. Periaate estää saman asian käsittely ja samasta asiasta rankaiseminen kahdesti tuomioistuimessa tai muussa lainkäyttöviranomaisessa. Periaatteen voidaan katsoa sisältävän kaksi eri kieltoa: kiellon asettaa henkilö kahdesti syytteeseen samasta teosta (*nemo debet bis vexari pro una eadem causa*; engl. *prohibition of double prosecution*, saksaksi *Erledigungsprinzip*) ja kiellon rangaista kahdesti samasta teosta (*nemo debet bis puniri pro uno delicto*; engl. *prohibition of*

---

<sup>168</sup> Heiskala 2011, s. 52.

<sup>169</sup> Van Bockel 2010, s. 2.

<sup>170</sup> Van Bockel 2010, s. 1; Vervaele 2005 s. 100.

<sup>171</sup> Mikkonen 2008, s. 10; Conway 2003, s. 221–222.

<sup>172</sup> Olivercrona 1968, s. 146–147.

<sup>173</sup> Van Bockel 2010, s. 39, 50.

*double punishment*, saksaksi *Anrechnungsprinzip*).<sup>174</sup>

*Ne bis in idem* -periaatteen on katsottu ilmentävän annetun tuomion oikeusvoimaa.<sup>175</sup> Oikeusvoima (*res judicata*) ilmentää tuomion sitovan oikeudellisesti kaikkia sen jälkeen kun se on annettu – tuomiossa siis vahvistetaan tulevaisuuteen nähden sitovasti, mikä asiassa on oikeaksi katsottava.<sup>176</sup> Tuomion sitova vaikutus näkyy myöhemmin sekä positiivisena että negatiivisena oikeusvoimana. *Negatiivinen oikeusvoima* ilmenee siten, ettei tuomioistuimien saa uudestaan ottaa käsittelyyn jo lainvoimaisesti ratkaistua tapausta.<sup>177</sup> Näin uutta samaa asiaa koskeva syyte on viran puolesta jätettävä tutkimatta.<sup>178</sup> *Positiivisella oikeusvoimalla* taas tarkoitetaan aiemmin ratkaistun seikan ottamista lähtökohdaksi uudessa tuomiossa. Näin ensimmäinen tuomio saa sitovan merkityksen seuraavassa oikeudenkäynnissä.<sup>179</sup> Positiivinen oikeusvoima liittyy lähinnä siviiliprosessiin, ja uudemmassa kirjallisuudessa onkin todettu, ettei rikostuomioihin liity positiivista oikeusvaikutusta.<sup>180</sup> Oikeusvoimaa käsitellään laajemmin alaluvussa 4.3.

*Ne bis in idem* -periaatteen tärkein tausta-arvo on oikeussuojan antaminen rikosprosessin kohteelle ja muille kansalaisille.<sup>181</sup> Muina tausta-arvoina mainittakoon yhteiskuntarauha, tuomioistuimen arvovalta, yksilönvapaus, ihmisoikeuksien suojeleminen, yksilön suojeleminen valtion väärinkäytöltä, oikeudenmukaisuus, suhteellisuus, laillisuusperiaate, oikeusvarmuus, oikeudenmukainen prosessi ja prosessiekonomia.<sup>182</sup>

## 4.2 Periaatteen normiperusta

*Ne bis in idem* -periaate ja tuomion oikeusvoima ovat ulkoisten positiivisoikeudellisten normien säätelemiä ja perustuvat siten voimassa olevaan oikeuteen kuuluvaan normiin.<sup>183</sup>

---

<sup>174</sup> Vervaele 2005, s. 100.

<sup>175</sup> Mikkonen 2008, s. 11.

<sup>176</sup> Tirkkonen 1933, s. 30.

<sup>177</sup> Frände 2009, s. 440; Jokela 2004, s. 423.

<sup>178</sup> Ekelöf et al. 2006, s. 171.

<sup>179</sup> Mikkonen 2008, s. 11.

<sup>180</sup> Ks. esim. Jokela 2004, s. 429, ja Frände 2009, s. 441–443. Ks. lisää Mikkonen 2008, s. 11 viitteineen.

<sup>181</sup> Frände 2009, s. 441–442.

<sup>182</sup> Ks. lisää näistä Mikkonen 2008, s. 49–68; van Bockel 2010, s. 25–30; Helenius – Hellsten 2010, s. 113.

<sup>183</sup> Mikkonen 2008, s. 21.

Positiivisella oikeudella tarkoitetaan perinteisesti säädettyä oikeutta, joka on annettu voimassa olevan valtiosäännön edellyttämällä tavalla tiettyjen muodollisten ehtojen mukaisesti.<sup>184</sup> *Ne bis in idem* -periaate on oikeusvaltion tunnusmerkkinä otettu huomioon jossakin määrin kaikkien valtioiden kansallisissa oikeusjärjestyksissä.<sup>185</sup> Eri maissa *ne bis in idem* -periaate on toki säädetty eri tasoilla ja sen on tulkittu tarkoittavan hieman eri asiaa. Monissa *commom law* -maissa periaate on säädetty perustuslaintasoisesti, mutta sen tulkinta on rajoitettu kahdesti rankaisemisen kieltoon.<sup>186</sup>

*Ne bis in idem* -periaatetta ei ole Suomen lainsäädännössä nimenomaisesti mainittu, vaan sen perustan on katsottu tulevan erityisesti keskeisistä kansainvälisistä sopimuksista.<sup>187</sup> Myöskään hallituksen aiemmissa esityksissä koskien esimerkiksi oikeudenkäymiskaarta tai lakia oikeudenkäynnistä rikosasioissa ei ole käsitelty *ne bis in idem* -periaatetta itsenäisenä käsitteenä, vaan sitä on alettu käyttää vasta uudemmissa hallituksen esityksissä.<sup>188</sup> Periaatteen on esitetty olevan johdettavissa perustuslain 1 §:n ja 21 §:n arvoperustoista.<sup>189</sup> Myös perustuslain 22 §, jonka mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen, luo velvoitteen noudattaa *ne bis in idem* -periaatetta.

Suomen lainkäytön kannalta keskeisimmät *ne bis in idem* -periaatteen määritelmät ja oikeuslähteet löytyvät Euroopan ihmisoikeussopimuksesta. Suomi on sopimusvaltiona sitoutunut noudattamaan periaatetta EIS 7. lisäpöytäkirjan 4 artiklan kautta. Kyseisen artiklan ensimmäisessä kappaleessa todetaan:

*Ketään ei saa saman valtion tuomiovallan nojalla tutkia uudelleen tai rangaista oikeudenkäynnissä rikoksesta, josta hänet on jo lopullisesti vapautettu tai tuomittu syylliseksi kyseisen valtion lakien ja oikeudenkäyntimenettelyn mukaisesti.*

---

<sup>184</sup> Siltala 2001, s. 171.

<sup>185</sup> Mikkonen 2008, s. 21.

<sup>186</sup> Ks. lisää Mikkonen 2008, s. 23–24 viitteineen. Perustuslain tasolla periaatteesta säädetään esimerkiksi Saksassa, Yhdysvalloissa, Venäjällä ja Kanadassa – Tavallisen lain tasolla taas esimerkiksi Ranskassa ja Englannissa. Ks. myös Heiskala 2011, s. 53 viite 77.

<sup>187</sup> Heiskala 2011, s. 161, esittää luonnollisimmaksi paikaksi periaatteen mahdolliselle implementoimiselle suomalaisessa lainsäädännössä lakia oikeudenkäynnistä rikosasioissa tai RL 2 lukua, ellei oikeusvoimasta haluta tehdä perustuslain tasoista säädöstä. Heiskala pitäisi muutosta hyvänä legaliteettiperiaatteen ja oikeusvarmuuden kannalta, mutta pohtii toisaalta sitä, tulisiko syvärakenteen arvoperiaatteesta näin vain normi muiden joukossa.

<sup>188</sup> Heiskala 2011, s. 54. Esimerkki viimeksi mainitusta uudemmasta esityksestä on HE 88/2003 vp laista rikoksen johdosta tapahtuvasta luovuttamisesta Suomen ja muiden Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä.

<sup>189</sup> Heiskala 2011, s. 53–54.

Toisessa kappaleessa asetetun rajoituksen mukaan ensimmäisen kappaleen määräykset eivät estä ottamasta juttua uudelleen tutkittavaksi valtion lakien mukaisesti, jos on näyttöä uusista tosiseikoista tai jos aiemmassa prosessissa on tapahtunut sellainen perustavaa laatua oleva virhe, joka voisi vaikuttaa lopputulokseen.

Periaate sisältyy myös EIS 15 artiklan 2 kappaleessa mainittujen erityissuojaa nauttivien oikeuksien listaan, joiden noudattamisesta ei ole mahdollista poiketa edes artiklan määrittelemän hätätilan kuten sodan aikana. EIS ei edellytä, että siihen sitoutuneet valtiot muuttavat lainsäädäntöään, vaan että ne toimivat sopimuksessa määriteltyjen periaatteiden mukaisesti. Tämä tutkielma keskittyy valtion sisäiseen tilanteeseen, jolloin olennaisin kansainvälinen oikeuslähde *ne bis in idem* -periaatteelle on EIS sekä EIT:n sitä koskeva tulkintakäytäntö.

Suomi on sitoutunut myös YK:n kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevaan yleissopimukseen (ns. KP-sopimus), jonka 14.7 artiklan mukaan ”ketään ei saa tutkia tai rangaista uudelleen rikoksesta, josta hänet on jo lopullisesti tuomittu syylliseksi tai vapautettu asianomaisen maan lain ja oikeudenkäyntijärjestyksen”.

EU-tasolla olennaiset *ne bis in idem* -periaatetta koskevat määräykset on integroitu Euroopan unionin perusoikeuskirjan 50 artiklaan (”Ketään ei saa tutkia uudelleen tai rangaista oikeudenkäynnissä rikoksesta, josta hänet on jo unionissa lopullisesti vapautettu tai tuomittu syylliseksi lain mukaisesti”) ja niin sanottuun Schengenin säännöstöön, joka on osa EU-oikeutta.<sup>190</sup> *Ne bis in idem* -periaatetta koskevat kohdat löytyvät Schengen-sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen 54–58 artikloista.<sup>191</sup> Perusoikeuksien todetaan olevan yleisinä periaatteina osa unionin oikeutta, ja sopimukseen on lisätty myös oikeusperusta, jonka mukaan EU liittyy Euroopan ihmisoikeussopimukseen.<sup>192</sup> Perusoikeuskirjan 52 artiklan 3 kohdan mukaan siltä osin kuin perusoikeuskirjan oikeudet vastaavat Euroopan ihmisoikeussopimuksessa taattuja ihmisoikeuksia, niiden merkitys ja sisältö ovat samat, jollei

---

<sup>190</sup> Engl. *Schengen acquis*, johon kuuluvat 14.6.1985 tehty Schengenin sopimus, Schengenin sopimuksen soveltamisesta 19.6.1990 allekirjoitettu yleissopimus (engl. *Convention implementing the Schengen Agreement*, lyh. *CISA*) ja muita jäsenvaltioita koskevat pöytäkirjat ja liittymissopimukset sekä tiettyjen toimivaltaisten elinten tekemät päätökset. *Ne bis in idem* -periaatetta koskevat artiklat on hyväksytty koko Euroopan unionin alueella.

<sup>191</sup> Ulkomaisen tuomion osalta Schengenin yleissopimuksen artiklat 54–58 *ne bis in idem* -periaatteesta on sisällytetty RL 1 luvun 13 §:ään.

<sup>192</sup> *Mikkonen* 2008, s. 37. Ks. myös *Heiskala* 2011, s. 55.

unioni ole määrännyt tätä laajempaa suojaa.

Euroopan tasolla olemassa on näin käytännössä kaksi osittain rinnakkaista säännöstä, käsitystä ja tulkintaa *ne bis in idem* -periaatteesta. Periaatetta tulkitsevat näin sekä EUT että EIT. Toisin kuin EIT, EUT voi antaa jäsenvaltioita velvoittavia ratkaisuja jäsenvaltioiden, unionin toimielinten taikka luonnollisten- tai oikeushenkilöiden nostamien kanteiden johdosta.<sup>193</sup> Euroopan tasolla oikeuskäytännöt ovat yhtenäistyneet vuosien saatossa, mutta useasta normiperustasta johtuen yhtä ainoaa yhteistä *ne bis in idem* -periaatetta ei Euroopan tai EU:n tasolla voida sanoa olevan.<sup>194</sup>

Kuten aiemmin todettu, ei Suomessa lain tasolta löydy säännöstä tuomioiden negatiivisesta oikeusvoimasta tai *ne bis in idem* -periaatteesta, vaan niiden on katsottu olevan voimassa lähinnä tavanomaisoikeudellisesti.<sup>195</sup> Periaate on myös kansallisesti vahvimmin läsnä juuri EIS:n myötä.<sup>196</sup> Tärkeimmän normiperustan kansallisella tasolla muodostaa näin oikeuskäytäntö, ja korkein oikeus onkin antanut useita ratkaisuja oikeusvoimasta rikostapauksissa.

Oikeusvoima on välillisesti läsnä myös ROL:n syytteen tarkistamista koskevissa säännöksissä: tuomion oikeusvoima estää syyttäjää nostamasta myöhemmin uutta syytettä alkuperäisestä syytteestä tietyllä tavalla poikkeavan teonkuvauksen perusteella, mutta vireillä olevan oikeudenkäynnin aikana tällaisen muutoksen tekeminen on sallittu ROL 5:17 §:ssä mainituilla tavoilla. Niin ikään oikeudenkäymiskaassa *ne bis in idem* -periaate näkyy välillisesti. Suomessa EIS 7. lisäpöytäkirjan 4.2 artiklan poikkeuksista on tarkemmin säädetty OK 31 luvussa. OK 31:9 §:n säännökset lainvoiman saaneen tuomion purkamisesta rikosasiassa syytetyn vahingoksi osoittavat, että muissa tapauksissa suomalaisten tuomioistuimien tuomioilla on oikeusvoima.<sup>197</sup>

*Ne bis in idem* -periaatteen normiperusta ei ole selkeä, mutta sitäkin kirjavampi. Aiheen ajankohtaisuuden ja eurooppalaisen sekä kansainvälisen sääntelyn kehittymisen nimissä olisi perusteltavissa, että *ne bis in idem* -periaate Suomessakin kirjattaisiin selväsanaisesti

---

<sup>193</sup> Heiskala 2011, s. 57.

<sup>194</sup> Ks. esim. van Bockel 2010, s. 205–206, 209.

<sup>195</sup> Mikkonen 2008, s. 22.

<sup>196</sup> Frände 2009, s. 439–440.

<sup>197</sup> Frände 2009, s. 439–440; Leppänen – Välimaa 1998, s. 97–99.

kansalliseen oikeuteemme. Esimerkiksi Ruotsin oikeudenkäymiskaaren 30:9.1 §:ssä on nimenomainen maininta *ne bis in idem* -periaatteesta: ”*Sedan tid för talan mot dom utgått, må ej fråga om ansvar å den tilltalade för gärning, som genom domen prövats, ånyo upptagas.*” Ruotsinkin säännös koskee toki vain rikostuomion negatiivista oikeusvaikutusta.

### 4.3 *Res judicata*

Tuntuu itsestään selvältä, ettei valtio voi käsitellä samaa rikosasiaa useampaan kertaan, vaan tuomio ratkaisee asian lopullisesti. Tuomiot eivät kuitenkaan voi olla sitovia ilman, että tästä olisi tehty jonkinlainen yhteiskunnallinen hyväksyntä.<sup>198</sup> Oikeusvoima eli *res judicata* kuvaa tätä tuomion lopullisuutta ja sitovaa vaikutusta. Poikkeukset tästä säännöstä, eli tilanteet, joissa henkilön rikosvastuu samasta asiasta voidaan tutkia uudestaan, on säädetty edellä mainitussa oikeudenkäymiskaaren 31 luvussa.

Oikeusvoiman vaikutus merkitsee käytännön tasolla sitä, että oikeusvoiman saaneella tuomiolla on merkitystä tuleville oikeudenkäynneille. Tämä merkitys voi olla aiemmin kuvatun mukaisesti positiivinen tai negatiivinen. Negatiivinen oikeusvoima estää uuden oikeudenkäynnin samassa asiassa – Latinankielistä termiä *res judicata* käytetään usein juuri tästä tuomion negatiivisesta, preklusiivisesta oikeusvoimasta.<sup>199</sup>

*Ne bis in idem* -periaatteella ja *res judicata*lla on ollut vahva syy-seuraussuhde jo roomalaisessa oikeudessa.<sup>200</sup> Suomalaisessa oikeuskirjallisuudessa *ne bis in idem* -periaatetta ja oikeusvoiman käsitettä on pidetty jopa toistensa synonyymeinä.<sup>201</sup> Lainvoimaisen tuomion synnyttämä negatiivinen oikeusvoima ilmentää *ne bis in idem* -periaatetta.<sup>202</sup> Tuomio on lainvoimainen, kun siihen ei voi enää hakea muutosta varsinaisin muutoksenhakekeinoin.<sup>203</sup> Lainvoima siis estää muutoksenhaun, kun taas oikeusvoima uuden oikeudenkäynnin.

---

<sup>198</sup> Mikkonen 2008, s. 21.

<sup>199</sup> Frände 2009, s. 440.

<sup>200</sup> Lelieur-Fischer 2006, s. 14.

<sup>201</sup> Lisää periaatteen ja oikeusvoiman käsitteen yhteydestä sekä eroista esim. Mikkonen 2008, s. 14–16.

<sup>202</sup> Frände 2009, s. 440.

<sup>203</sup> Jokela 2004, s. 426.

Oikeusvoima on näin keskeinen osa *ne bis in idem* -periaatetta. Myös Euroopan komissio viittaa oikeusvoiman ja periaatteen kausaliteettiin vihreässä kirjassa: ”[The *ne bis in idem* rule] can only come into play, by preventing a second prosecution on the same case, if a decision which bars a further prosecution (*res judicata*) has terminated the proceedings in a Member State.”<sup>204</sup>

Ratkaisujen oikeusvoimakkyisyys ilmentää, mitkä tuomioistuinratkaisut saattavat tulla oikeusvoimaisiksi. Pääsääntö on, että oikeusvoiman saavuttavat lainvoimaiset eli lopulliset tuomiot. Lisäksi oikeusvoiman saavuttavat muut prosessin aikana lopullisiksi tarkoitetut ratkaisut, syyttämättäjättämispäätökset ja päätökset syytteen nostamisesta.<sup>205</sup> Oikeuskäytännössä on vahvistettu, että myöskään tekoa, josta on jätetty seuraamusluonteisesti rangaistukseen tuomitsematta, ei voi tutkia uudestaan.<sup>206</sup> Myös vireilläoleva kanne estää syytteen nostamisen samasta rikoksesta – Tätä vireilläolovaikutusta kuvaa latinankielinen termi *lis pendens*.<sup>207</sup>

Oikeusvoiman objektiivinen ulottuvuus käsittelee kysymystä siitä, kuinka laajasti ratkaisu tulee asiallisesti sitovaksi. Tällöin keskiössä on muun muassa se, mikä muodostaa saman asian (*idem*). Tuomion sitovuus ulottuu asiallisesti tekoon, tekijään, hänen syyllisyyteensä ja rangaistukseensa.<sup>208</sup> Saman asian määrittelyssä huomiota kiinnitetään niin teon oikeudelliseen luonnehdintaan eli rikosoikeudelliseen nimikkeeseen (*idem crimem*), historialliseen tapahtumankulkuun eli aineellisiin tosiseikkoihin (*idem factum*) kuin siihen, onko suojeltu oikeudellinen intressi sama. *Ne bis in idem* -periaatteen kannalta olennaiseksi on EUT:n ja EIT:n oikeuskäytännössä muodostunut, onko kahdessa asiassa kyseessä samat aineelliset tosiseikat eli historialliset tapahtumat. Ratkaisevaa objektiivisen ulottuvuuden kannalta myös suomalaisessa oikeuskäytännössä on ollut *idem factum*: rikostuomion oikeusvoima estää uuden samaan historialliseen tapahtumienkulkuun perustuvan kanteen nostamisen.<sup>209</sup> Oikeusvoiman subjektiivinen ulottuvuus puolestaan osoittaa sen, keitä henkilöitä oikeusvoimainen ratkaisu sitoo. Subjektiivinen oikeusvoima ulottuu rikosasian vastaajaan ja asianosaisiin, joilla on syyteoikeus.

<sup>204</sup> KOM (2005) 696 lopullinen, s. 3.

<sup>205</sup> Ks. lisää esim. *Mikkonen* 2008, s. 12–13.

<sup>206</sup> Ks. esim. KKO 2003:30.

<sup>207</sup> Ks. lisää *Frände* 2009, s. 440 viitteineen.

<sup>208</sup> *Mikkonen* 2008, s. 13.

<sup>209</sup> *Jokela* 2004, s. 444; *Koponen* 2003a, s. 184.

Edellä kuvattu oikeusvoiman käsite ja näin myös *ne bis in idem* -periaate rikosprosessin sisällä tunnettu jo pitkään. Perinteisesti on katsottu, että oikeusvoiman negatiivinen vaikutus ei ylitä rikos- ja hallintoprosessin välistä rajaa.<sup>210</sup> Oikeuskirjallisuudessa siviili- ja rikosprosessin välistä suhdetta on käsitelty tästä näkökulmasta, mutta rikosprosessin ja hallintolainkäytön välistä oikeusvoimakysymyksistä ei juuri ole kirjoitettu. Oikeusvoima hallintomenettelyn ja yleisen tuomioistuinmenettelyn välillä onkin uusi piirre oikeusjärjestelmässämme. Tämän kehityksen tustalla ovat erityisesti EIT:n tapaukset *Ruotsalainen v. Suomi* (16.6.2009) ja *Zolotukhin v. Venäjä* (10.2.2009).<sup>211</sup> EIT ei ole sidottu kansallisesti omaksuttuihin oikeusvoimaoppeihin ja onkin tietyin edellytyksin ulottanut negatiivisen oikeusvoiman hallintomenettelystä yleiseen tuomioistuinmenettelyyn ja toisin päin, vaikka tätä aiemmin on suomalaisessa oikeuskirjallisuudessa pidetty lähinnä teoreettisena mahdollisuutena.<sup>212</sup> Olennaisesti samaan tosiseikastoon perustuvien tapahtumakulkujen tutkiminen useassa menettelyssä prosessilajista riippumatta on näin kiellettyä, mikäli näissä menettelyissä voidaan tuomita EIT:n rikosoikeudelliseksi rangaistukseksi tulkitsemia seuraamuksia.

#### **4.4 Bis**

##### **4.4.1 Yleistä**

*Ne bis in idem* -periaate estää toisen syytteen nostamisen ja rangaistuksen antamisen samojen seikkojen perusteella. Arvioitaessa mahdollista periaatteen loukkausta suoritetaan kaksivaiheinen tarkastelu: onko kyseessä toinen syyte tai rangaistus (*bis*) ja samat seikat (*idem*)? *Bis*-osassa arvioidaan sitä, onko ensimmäisellä ratkaisulla ”estävä laatu” ja sitä, onko sillä ”estävä vaikutus”.<sup>213</sup> Kyse ei ole pelkästään sen määrittelemisestä, mitä pidetään rikosoikeudellisena rangaistuksena, vaan myös käsittelyn luonteesta ja siitä, millä ehdoilla

---

<sup>210</sup> Heiskala 2011, s. 42.

<sup>211</sup> Tapauksista tarkemmin esim. *Pellonpää – Gullans* 2011, erit. s. 414–416.

<sup>212</sup> Heiskala 2011, s. 123; *Vuorenpää* 2010a, s. 99–100.

<sup>213</sup> Heiskala 2011, s. 59; *Helenius* 2010, s. 767.

menettely estää toisen käsittelyn samassa asiassa. *Idem*-osassa kyse on aineellisten rajojen määrittelemisestä; siitä, milloin voidaan puhua samasta asiasta. *Ne bis in idem* -periaatetta on rikottu, jos sekä *bis*-osan että *idem*-osan ehdot täyttyvät yhtä aikaa.<sup>214</sup>

Oikeusvoimasta ja laillisuusperiaatteesta seuraa, että valtion on kunnioitettava yksilöä vastaan nostamansa oikeudenkäynnin tulosta. Tuomion täytyy olla lopullinen ja oikeusvoimainen (*res judicata*), jotta sillä on toisen syytteen ja rangaistuksen (*bis*) estävä vaikutus.<sup>215</sup> *Ne bis in idem* -periaatteen *bis*-elementti on näin vahvasti sidoksissa oikeusvoimaan ja tuomion lopullisuuteen. Tuomio on lopullinen, kun siitä ei ole mahdollista valittaa: joko kansallisen lainsäädännön perusteella, kun valituskerrat on käytetty loppuun, kun valitusaika on kulunut loppuun eikä tuomiosta ole valitettu, kun valitus on vedetty pois tai kun oikeudesta valittaa on luovuttu.<sup>216</sup>

Myös syyttäjän syyttämättäjättämispäätöksen mahdollista *ne bis in idem* -vaikutusta on tutkittu ja pohdittu oikeuskirjallisuudessa. Yleisesti ottaen syyttämättäjättämispäätökset eivät välttämättä ole lopullisia. Kuitenkin välimiesmenettelyillä, oikeudenkäynnin ulkopuolisilla sovitteluilla ja muilla ehdollisilla syytteesenpanon keskeytyksillä sekä muilla lopullisilla syyttämättäjättämispäätöksillä on rikossyytteen lopullisesti raukaiseva vaikutus.<sup>217</sup> Alustavilla ratkaisuilla tai prosessin keskeytyksellä taas ei ole *ne bis in idem* -vaikutusta. Lopullisen syyttämättäjättämispäätöksen osalta on huomioitava, että kahdesti syyttämisen kiellon mukaan asiaa ei tämän jälkeen saisi ottaa uudestaan ratkaistavaksi myöskään sellaisessa prosessissa, josta voi seurata rikosoikeudelliseksi katsottava hallinnollinen seuraamus.

EIS:n 7. lisäpöytäkirjan 4 artikla vaatii ensimmäisen käsittelyn päättymistä lopulliseen syyttömäksi julistamiseen tai syylliseksi tuomitsemiseen. CISA:n artikla 54 vaatii laajemmin ”lainvoimaisen tuomion antamista” (engl. ”*trial has been finally disposed of*”), mistä on tulkittu, että tuomion lopullisuus on nähtävä ratkaisevana sen sijaan, onko tuomio ollut

---

<sup>214</sup> Helenius 2010, s. 767.

<sup>215</sup> Van Bockel 2010, s. 41.

<sup>216</sup> Van Bockel 2010, s. 42.

<sup>217</sup> Van Bockel 2010, s. 43.

tarkalleen otettuna syyttömäksi julistaminen tai syylliseksi tuomitseminen.<sup>218</sup> Lopputulemaa tukee myös se, että EIS:n 7. lisäpöytäkirjan 4 artikla pätee myös hallinto-oikeudellisiin lopullisiin päätöksiin.<sup>219</sup>

#### 4.4.2 *Bis* ja rangaistuksen määritelmä

Estävällä laadulla tarkoitetaan, että ratkaisu on luonteeltaan laadullisesti sellainen, että se voi saada aikaan EIS 7. lisäpöytäkirjan 4 artiklan mukaisen estävän vaikutuksen.<sup>220</sup> Estävän laadun saavalla ratkaisulla tulee olla EIS:n tarkoittama rikosoikeudellinen luonne.<sup>221</sup> EIT:n omaksuma linja on laajentanut kotimaisen oikeuskäytännön aiempaa tulkintaa siitä, mitkä seuraamukset saattavat aiheuttaa *ne bis in idem* -tilanteita. EIT on katsonut, että käsitteellä ”rangaistus” tulisi olla sama merkitys ihmisoikeussopimuksen eri artikloja tulkittaessa.<sup>222</sup> Rikosoikeudellisiin rangaistuksiin onkin rinnastettu sellaiset hallinnolliset seuraamukset, jotka ovat yleisesti sovellettavia, joilla on ennaltaehkäiseviä tarkoituksia toteuttava rangaistuksellinen luonne ja jotka eivät ole hyvin vähäisiä.<sup>223</sup>

Asiassa *Engel ym. v. Alankomaat* vuonna 1976 EIT määritteli ensimmäistä kertaa ns. Engel-kriteerit, joiden avulla kurinpidollinen tai hallinnollinen toimenpide erotetaan rikosoikeudellisesta. Lähtökohtana on normin luonne kansallisessa oikeudessa. Sen lisäksi huomioidaan normin luonne sekä seuraamuksen luonne ja ankaruus. Kriteerit ovat pääsääntöisesti keskenään vaihtoehtoisia. Engel-kriteerejä avataan tarkemmin alaluvussa 4.6.

Tietyt estävän laadun luovat ratkaisut, joita ei ole tehty kansallisen rikosoikeudenkäyntimenettelyn mukaisesti, voivat saada aikaan estävän vaikutuksen. Tällöin on edellytetty, että ratkaisussa on otettu kantaa jutun tosiasioihin, aineelliseen puoleen.<sup>224</sup>

<sup>218</sup> *Van Bockel* 2010, s. 42; *Trechsel* 2005, s. 388; *Helenius* 2010, s. 772.

<sup>219</sup> *Van Bockel* 2010, s. 42.

<sup>220</sup> *Heiskala* 2011, s. 60.

<sup>221</sup> *Helenius* 2010, s. 767.

<sup>222</sup> EIT:n ratkaisut *Göktan v. Ranska* 2.7.2002 ja *Manasson v. Ruotsi* 8.4.2003.

<sup>223</sup> KKO 2010:46, kohta 25.

<sup>224</sup> *Heiskala* 2011, s. 65–66; EUT C-150/05 *Van Straaten*.

Kiellettyä ei kuitenkaan ole ”kahteen kertaan” tutkiminen ja rankaiseminen, jos se tapahtuu vaiheittain; jos henkilö tutkitaan ja tuomitaan kahdessa erillisessä peräkkäisessä prosessissa, joissa syyllisyyttä ei tutkita uudestaan vaan myöhempi sanktio perustuu suoraan aiempaan tuomioon.<sup>225</sup> Jos kyseessä toisaalta on saman asian uudestaan tutkiminen, *ne bis in idem* -vaikutusta ei poista se, jos aiempi rangaistus otetaan huomioon uutta määrättäessä.<sup>226</sup>

#### 4.4.3 *Lis pendens*

Jutun vireilläolovaikutus eli *lis pendens* estää ottamasta samanaikaisesti tutkittavaksi samaa tekoa koskevaa rikossyytettä toisessa oikeudenkäynnissä.<sup>227</sup> Samaan oikeusseuraamukseen johtavat eri kanneperusteet eivät näin voi olla samanaikaisesti erikseen vireillä. Ongelma syntyy kysyttäessä, millä tavoin uuden kanteen tulee poiketa alkuperäisestä, jotta se voidaan katsoa eri asiaksi. *Lis pendens* -vaikutusta on kuvattu prosessin sisäiseksi aktuaaliseksi oikeusvoimaksi, jolla estetään kahden samaa asiaa koskevan rinnakkaisen syytteen vireilläolo.<sup>228</sup> Samoin vaikutusta on kutsuttu oikeusvoimavaikutuksen lähi-ilmiöksi,<sup>229</sup> joka ilmaisee ajatuksen ”ei kahdesti samassa asiassa”.<sup>230</sup> Oikeusvoima ja vireilläolovaikutus ovatkin näin molemmat ilmauksia *ne bis in idem* -periaatteesta.

Kuten *ne bis in idem* -periaatteesta, myöskään *lis pendens* -vaikutuksesta ei ole nimenomaisia säännöksiä lainsäädännössämme, mutta sen voimassaolo on katsottu oikeuskirjallisuudessa yksiselitteiseksi.<sup>231</sup> *Lis pendens* -vaikutuksella ja *ne bis in idem* -periaatteella on tärkeä yhteys. *Ne bis in idem* -periaatteen laajuutta koskevat tulkinnat määrittelevät myös vireilläolovaikutuksen ulottuvuutta hallintomenettelyn ja yleisen tuomioistuinmenettelyn

---

<sup>225</sup> Helenius 2010, s. 767 ja 773; Hellsten 2010, s. 536–537; Heiskala 2011, s. 66. Ks. myös tapaukset EIT *Nilsson v. Ruotsi* 13.12.2005 ja EIT *Maszni v. Romania* 21.9.2006.

<sup>226</sup> Helenius 2010, s. 772; EIT *Maresti v. Kroatia* 2009, k. 65.

<sup>227</sup> Heiskala 2011, s. 45 ja s. 135; Lappalainen et al. 2008, s. 404–406.

<sup>228</sup> Heiskala 2011, s. 45.

<sup>229</sup> Vuorenpää 2010a, s. 98.

<sup>230</sup> Lappalainen et al. 2008, s. 404–406.

<sup>231</sup> *Frände* 2009, s. 440 viitteineen. Myös korkein oikeus on ratkaisussaan KKO 2013:59 todennut, että ”vaikka Suomessa lainsäädäntöön ei sisällykään nimenomaista *lis pendens* -kieltoa, tämä periaate on oikeuskäytännössä täysin vakiintunut.”

välillä.<sup>232</sup> Vastaavasti *lis pendens* -vaikutus ja *res judicata* -säännös ovat systemaattisesti yhteydessä toisiinsa.

Vallitseva kanta on, että hallintoprosessi tai yleisen hallintoasian vireilletulo ei estä samaan asiaan liittyvien rikosoikeudellisten kysymysten käsittelyä yleisessä tuomioistuimessa. Samaan asiaan kohdistuvat rikos- ja hallintoprosessi voivat näin olla vireillä samaan aikaan.<sup>233</sup> Tätä on perusteltu erityisesti sillä, että eri samaan asiaan kohdistuvissa prosesseissa arvioidaan asiaa eri säännösten ja erilaisten oikeudellisten perusteiden kannalta.<sup>234</sup> EIS:n 7. lisäpöytäkirjan artiklan 4 ei olekaan yleisellä tasolla katsottu saavan aikaan varsinaista *lis pendens* -vaikutusta.<sup>235</sup>

EIT:n oikeuskäytännön perusteella on erityisesti aiemmin katsottu, ettei EIS:n *ne bis in idem* -säännös estäisi rinnakkaisia samaa asiaa käsitteleviä prosesseja, eli *lis pendens* -vaikutusta ei yleisesti syntyisi.<sup>236</sup> Aiempi linja sai osakseen kritiikkiä: EIS:n 7. lisäpöytäkirjan 4 artiklan sanamuodon perusteella *ne bis in idem* -periaatteen soveltamisen edellytyksenä ei ole se, että aiemmin määrätyn seuraamuksen pitäisi olla lopullinen ennen toisen syytteen vireillepanoa. *Res judicata* -säännöksen tarkoituksen on katsottu vääristyvän ja jopa estyvän, jos vireillä oleva prosessi ei estä uusia samaa asiaa koskevia menettelyjä siitä huolimatta, että oikeusvoimainen ratkaisu ensimmäisessä prosessissa saisi aikaan estävän vaikutuksen.<sup>237</sup> Samoin on katsottu, että vastaavasti *lis pendens* -vaikutus hallintomenettelyn ja rikosprosessin välisessä suhteessa tulisi omaksua.<sup>238</sup> Tätä tulkintaa tukee EIS:n ko. artiklan luonne aineellisena säännöksenä, jota tulisi tulkita perusoikeusmyönteisesti. Ruotsissa hovioikeus totesikin jo vuonna 2010, ettei veronkorotusta koskevan ratkaisun tarvitse saada lainvoimaa eli tulla lopulliseksi estääkseen verorikossyytteen, eli veronkorotusmenettelyn *lis pendens* -vaikutus estää jo tämän.<sup>239</sup>

---

<sup>232</sup> Heiskala 2011, s. 46; Vuorenpää 2010a, s. 99.

<sup>233</sup> Pellonpää – Gullans 2011, s. 415.

<sup>234</sup> Heiskala 2011, s. 45–46; Mäenpää 2007, s. 262.

<sup>235</sup> Heiskala 2011, s. 71.

<sup>236</sup> Helenius 2010, s. 774.

<sup>237</sup> Helenius 2010, s. 774; Heiskala 2011, s. 135.

<sup>238</sup> Heiskala 2011, s. 136.

<sup>239</sup> Ks. esim. Hovrätten för Västra Sverige, 23.6.2010, tapaus B 2432-09. Myöhemmin myös Ruotsin korkein oikeus asettui jotakuinkin samalle kannalle 11.6.2013 antamassaan täysistuntoratkaisussa.

EIT onkin tarkentanut linjaansa viime vuosina, ja myös Suomessa korkeimmat tuomioistuimet ovat tehneet linjaansa tarkennuksia. Varsinaista *lis pendens* -vaikutusta rangaistusluontoisen hallintomenettelyn ja rikosprosessin välillä ei ole omaksuttu, mutta seuraavassa alaluvussa tarkemmin käsiteltävien EIT:n uudempien linjausten mukaan toisen prosessin aikana lopulliseksi tulevan ensimmäisen rikosoikeudellisen seuraamuksen tulee estää jatkamasta syytteen käsittelyä.<sup>240</sup> *Ne bis in idem* -vaikutus siis aktualisoituu, jos myöhemmän prosessin aikana aiemmin aloitettu prosessi tulee päätökseensä.<sup>241</sup> Seuraavassa alaluvussa käsiteltävissä tapauksissa korkein oikeus on antanut veronkorotuskysymyksissä jopa EIT:ta laajempaa *ne bis in idem* -suoja: periaatteen aktualisoitumisen kannalta ratkaisevaksi on katsottu hetki, jolloin päätösvaltaa veronkorotusasiassa on käytetty.

#### 4.4.4 Lopullisuuden vaatimus

Lopullisuuden ongelma koskee sitä, millaiset menettelyt voidaan katsoa kahdeksi erilliseksi prosessiksi ja milloin aiempi menettely estää uuden menettelyn aloittamisen. EIT:n on tarkentanut tulkintaansa asiassa aivan viime vuosina. Vuoden 2009 Zolotukhin-ratkaisun mukaan *ne bis in idem* -periaate koskee tilannetta, jossa ensimmäinen ratkaisu on lopullinen ennen jälkimmäisen menettelyn alkamista.<sup>242</sup> Estevaikutusta ei näin liitetty samaa tekoa koskevien menettelyjen yhtäaikaiseen vireilläoloon. Zolotukhin-tuomion ihmisoikeustuomioistuin katsoi myös, että kun viranomaiset kahden rinnakkaisen menettelyn tapauksessa toteavat *ne bis in idem* -periaatteen rikkomuksen ja poistavat sen vaikutuksen esimerkiksi lopettamalla toisen menettelyn ja poistamalla sen vaikutukset, valittajan voidaan katsoa menettäneen uhrin aseman. Ihmisoikeustuomioistuin perusteli tätä sillä, että muutoin viranomaisten olisi mahdotonta korjata mahdollista *ne bis in idem* -periaatteen rikkomusta, minkä johdosta subsidiariteettiperiaate menettäisi suuren osan merkityksestään.<sup>243</sup>

---

<sup>240</sup> Tätä tulkintaa on oikeuskirjallisuudessa puollettu jo aiemmin, ks. esim. Vuorenpää 2010b, s. 116.

<sup>241</sup> Näin on jo aiemmin katsonut van Bockel 2010, s. 190.

<sup>242</sup> Tapauksessa *Zolotukhin v. Venäjä* todettiin nimenomaisesti: ”The guarantee enshrined in Article 4 of Protocol No. 7 becomes relevant on commencement of a new prosecution, where a prior acquittal or conviction has already acquired the force of *res judicata*. - - the aim of Article 4 of Protocol No. 7 is to prohibit the repetition of criminal proceedings that have been concluded by a “final” decision” (kohdat 83 ja 107).

<sup>243</sup> *Zolotukhin v. Venäjä* 2009, s. 115.

Epäselväksi kuvattua<sup>244</sup> oikeustilaa selkiytettiin 20.5.2014, kun EIT antoi neljä Suomea koskevaa ratkaisua: *Nykänen v. Suomi*, *Glantz v. Suomi*, *Häkkä v. Suomi* ja *Pirttimäki v. Suomi*, joista kolmessa ensimmäisessä käsiteltiin lopullisuuden kysymystä *ne bis in idem* -tapauksissa. EIT arvioi, että veronkorotusta koskevat prosessit olivat tulleet lopullisiksi, kun korkein hallinto-oikeus oli hylännyt valituslupahakemuksen. Ihmisoikeustuomioistuin tarkasteli ratkaisuissa kuitenkin tarkemmin kysymystä siitä, oliko menettelyissä tapahtunut rikkomus, kun samasta asiasta oli ollut vireillä kaksi prosessia.

EIT totesi 7. lisäpöytäkirjan 4 artikla kieltävän sellaisen rikosoikeudenkäynnin toistamisen, jossa on jo päädytty lopulliseen päätökseen.<sup>245</sup> 7. lisäpöytäkirjan 4 artikla ei kuitenkaan rajoitu vain oikeuteen olla joutumatta kahden rangaistuksen kohteeksi, vaan ulottuu myös oikeuteen olla joutumatta kahden syytteen tai oikeudenkäynnin alaiseksi.<sup>246</sup> Ellei näin olisi, sanan "rangaistus" sisällyttäminen sanan "oikeudenkäynti" lisäksi olisi ollut tarpeetonta, koska tämä olisi puhtaasti toistoa. 7. lisäpöytäkirjan 4 artikla soveltuu silloinkin, kun henkilöä on pelkästään syytetty menettelyssä, joka ei ole johtanut tuomioon. Ihmisoikeustuomioistuin muistutti ratkaisussaan, että 7. lisäpöytäkirjan 4 artikla sisältää kolme erillistä taetta ja edellyttää että kukaan ei joudu ensinnäkään oikeudenkäynnin vaaraan, toiseksi oikeudenkäynnin kohteeksi tai kolmanneksi rangaistuksi samasta teosta.<sup>247</sup>

Ihmisoikeustuomioistuin totesi edelleen, että EIS kieltää selvästi peräkkäiset menettelyt, jos ensimmäinen menettely on jo lopullisesti päätynyt sillä hetkellä, kun toinen menettely aloitetaan. Sopimus ei kuitenkaan kiellä useita samanaikaisia, rinnakkaisia menettelyjä. Tällaisessa tilanteessa ei voida sanoa, että hakijaa on syytetty useita kertoja "teosta, josta hänet on jo lopullisesti tuomittu tai todettu syyttömäksi".<sup>248</sup> Ihmisoikeussopimuksen näkökulmasta ei synny ongelmaa, kun kahden rinnakkaisen menettelyn tilanteessa toinen menettely lopetetaan sen jälkeen kun ensimmäinen menettely on lopullisesti päätynyt.<sup>249</sup> Jos taas menettelyä ei lopeteta, asiassa on loukattu *ne bis in idem* -periaatetta.

---

<sup>244</sup> Ks. esim. KHO 2014:145, k. 2.2.8.

<sup>245</sup> Esim. EIT *Nykänen v. Suomi*, kappale 47.

<sup>246</sup> Ks. esim. EIT *Franz Fisher v. Itävalta*, 29.5.2001.

<sup>247</sup> Ks. myös EIT *Nikitin v. Venäjä*, 9.10.2008.

<sup>248</sup> Ks. esim. EIT *Garaudy v. Ranska*, 24.6.2003.

<sup>249</sup> Ks. EIT *Zigarella v. Italia*, 3.10.2002.

Ihmisoikeustuomioistuin katsoi näillä perusteilla, että asioissa *Glantz v. Suomi* ja *Nykänen v. Suomi* ihmisoikeussopimuksen 7. lisäpöytäkirjan 4 artiklaa on rikottu, kun toinen prosessi on jatkunut sen jälkeen, kun ensimmäinen prosessi on päättynyt. Ihmisoikeustuomioistuin totesi päätöksessään vielä, että voi olla sattumanvaraista, kumpi rinnakkaisista menettelyistä päättyy ensin lopulliseen tuomioon, ja viitasi tässä yhteydessä valtion itsenäiseen mahdollisuuteen järjestää oikeusjärjestelmänsä asianmukaisella tavalla.

Ratkaisussa *Häkkä v. Suomi* ihmisoikeustuomioistuin ei todennut rikkomusta, koska rikostuomion tultua lopulliseksi 29.6.2010 verovelvollisella oli vielä mahdollisuus hakea muutosta veronkorotuspäätökseen *ne bis in idem* -säännön perusteella, mutta näin ei ollut tapahtunut, ja veronkorotukset olivat ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisua annettaessa lopullisia. Ihmisoikeustuomioistuin totesi, että kantelijalla oli todellinen mahdollisuus estää toinen rangaistus hakemalla veronkorotuksiin muutosta. Koska hän ei ollut näin tehnyt, mainittua 4 artiklaa ei ollut rikottu. Lopullisuuden kynnys vedettiin siis siihen kohtaan, kun ensimmäinen ratkaisu tulee lopulliseksi – toinen prosessi on tällöin lopetettava. EIT on myöhemminkin esimerkiksi tapauksissa *Kiiveri v. Suomi* 10.2.2015 ja *Österlund v. Suomi* 10.2.2015 katsonut vakiintuneen kantansa mukaisesti, että kun jompi kumpi veronkorotus- ja rikosprosesseista tulee lopulliseksi, toinen prosessi pitää lopettaa, jottei henkilöä rangaista kahdesti samasta teosta.

*Ne bis in idem* -periaatetta on EIT:n mukaan rikottu, kun henkilö on ”*liable to be tried again in new proceedings*”, eli alistettu uudelle tutkinnalle.<sup>250</sup> EIS:n artiklojen johdonmukainen tulkinta tarkoittaisi näin, että henkilö tulee uudelleen tutkittavaksi ajankohtana, jolloin hän on EIS:n 6 artiklan tarkoittamassa mielessä syytetty rikoksesta.<sup>251</sup> EIT on määritellyt rikossyytteen toimivaltaisen viranomaisen yksilölle antamaksi viralliseksi ilmoitukseksi siitä, että henkilön epäillään tehneen rikoksen, tai muuksi vastaavaa syytöstä tarkoittamaksi toimenpiteeksi, joka niin ikään aineellisesti vaikuttaa epäillyn asemaan.<sup>252</sup>

EUT taas on ensimmäisen prosessin osalta oikeuskäytännössään määritellyt, että ”*there must be a substantive determination of the facts and the pleas of the case in order for a judicial*

---

<sup>250</sup> *Zolotukhin v. Venäjä* 2009, k. 83 ja 110.

<sup>251</sup> *Trechsel* 2005, s. 391.

<sup>252</sup> *Helenius* 2010, s. 772 viitteineen; *Trechsel* 2005, s. 391.

*decision to be able to acquire finality*”.<sup>253</sup> EY-tuomioistuin katsoi tapauksissa *Gözütok* ja *Brügge* (C-187/01 ja C-385/01), että lopullisuus ei vaadi välttämättä tuomioistuimen mukanaoloa eli prosessin laatu ja muoto eivät välttämättä ole ratkaisevia. Voi olla riittävää, että kyseessä on sellainen kansallinen hallinnollinen auktoriteetti, jolla on oleellinen rooli rikosoikeudellisessa järjestelmässä.<sup>254</sup>

Korkein oikeus on ratkaisussaan KKO 2010:45 ja sen jälkeen ennen vuotta 2013 antamissaan ratkaisuissa katsonut, että veronkorotus estää samaan veronkorotuksen aiheuttaneeseen menettelyyn perustuvan veropetosta koskevan syytteen tutkimisen vain, jos veronkorotusratkaisu on tullut lopulliseksi ennen syytteen vireilletuloa. Tätä tulkintaa muutettiin ratkaisulla KKO 2013:59 niin, että sanotussa tilanteessa veropetossyytteen tutkimiselle on este jo sen jälkeen kun verotusmenettelyssä on käytetty veronkorotusta koskevaa päätösvaltaa joko määräämällä veronkorotus tai jättämällä se määräämättä. Ratkaisussa korkein oikeus vetosi perustuslakivaliokunnan lausuntoihin 9/2012, joka on annettu hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi ulkomaalaislain ja työsopimuslain muuttamisesta sekä eräksi niihin liittyviksi laeiksi (HE 3/2012), ja 17/2013, joka on annettu hallituksen esityksestä laiksi erillisellä päätöksellä määrättävästä veron- ja tullinkorotuksesta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 191/2012).

Lausunnoissaan valiokunta katsoi että *ne bis in idem* -kiellon ei voida katsoa koskevan vain puhtaasti peräkkäisiä menettelyjä, vaan myös samanaikaisesti vireillä olevia menettelyjä.<sup>255</sup> Valiokunnan mukaan tämä tulkinta on johdettavissa jo ihmisoikeussopimuksen 7. lisäpöytäkirjan 4 artiklan sananmuodosta, ja se näyttäisi vastaavan myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen viimeaikaisessa oikeuskäytännössä esitettyjä linjauksia.<sup>256</sup> Valiokunta totesi, että ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö oli eräiltä kohdin vielä kehittymässä, mutta piti *ne bis in idem* -kiellon noudattamisen kannalta perusteltuna sitä, että lainvoimaisen, lopulliseksi jääneen seuraamusmaksun tulee estää samaa tekoa koskevan rikossyytteen tuomioistuin käsittelyn käynnistyminen tai keskeyttää se, vaikkei asiasta nimenomaisesti säädetäkään. Vastaavasti seuraamusmaksumenettely on keskeytettävä ja luovuttava maksun määräämisestä, jos rikosprosessi päättyy lainvoimaiseen ratkaisuun, joko

<sup>253</sup> Aihetta käsitellyt *van Bockel* 2010, s. 225.

<sup>254</sup> *Heiskala* 2011, s. 70.

<sup>255</sup> PeVL 9/2012, s. 4.

<sup>256</sup> *Zolotukhin v. Venäjä* 10.2.2009 ja erityisesti *Tomasovic v. Kroatia* 18.10.2011.

vapauttavaan tai langettavaan tuomioon.

Perustuslakivaliokunta katsoi edelleen, että sen säädettävänä olevaan lakiin kohdistuvista lausunnoista ei voida vetää suoria johtopäätöksiä voimassa olevien lakien tulkintaan.<sup>257</sup> KKO totesi ratkaisussaan 2013:59 kuitenkin, että perustuslakivaliokunnan lausumien merkitys ei voi rajoittua vain sen käsiteltävänä olevan säännösehdotuksen tulkintaan, vaan niistä ilmenevät keskeiset periaatteet ja tavoitteet tulee ottaa huomioon myös tulkittaessa voimassa olevaa oikeutta.

Korkein oikeus katsoi nähdäkseni aivan oikein, että vaikka estevaikutuksen kytkeminen ratkaisun lopullisuuteen (*res judicata*) vastaisi Euroopan ihmisoikeussopimuksen 7. lisäpöytäkirjan 4 artiklan 1 kappaleen ja Euroopan unionin perusoikeuskirjan 50 artiklan sanamuotoa, liittyy tähän tulkintavaihtoehtoon vakavina pidettäviä ongelmia. Estevaikutus määräytyisi tällöin sen mukaan, kummassa samaan aikaan vireillä olevista menettelyistä ensin päädytään lopulliseen ratkaisuun. *Ne bis in idem* -kielto johtaisi näin tulkittuna sattumanvaraisuuteen, jota korkeimman oikeuden oli vaikea pitää yhdenvertaisuuden kannalta hyväksyttävänä: samanlainen teko voisi johtaa sekä erilaatuisiin että erisuuruisiin seuraamuksiin riippuen pelkästään siitä, miten toisistaan erilliset, ajallisesti joltakin osin rinnakkain osuvat menettelyt kulloinkin etenevät niitä käsittelevissä viranomaisissa. Lopputulokset voisivat tällöin muodostua hyvinkin erilaisiksi sattumanvaraisista ja ennakoimattomista syistä.

Korkein oikeus katsoi, että perustuslakivaliokunnan kannanotot ja ihmisoikeussopimuksen kysymyksessä olevaan artiklaan sisältyvä vaatimus kahdenkertaisen oikeudenkäynnin estämiseksi puoltavat sitä, että perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta perustelluinta on tulkita *ne bis in idem* -kieltoa siten, että jo toisen seuraamusmenettelyn vireilläololle annettaisiin *lis pendens* -vaikutus uudessa menettelyssä. Tätä tulkintaa tukee myös se, että rikosasian vireilläolo estää samaa asiaa koskevan uuden syytteen nostamisen. Ruotsin korkein oikeus on 11.6.2013 antamassaan täysistuntoratkaisussa B 4946-12 katsonut, että jo veronkorotuksen määrääminen esti rikossyytteen tutkimisen.

Toisaalta korkein oikeus totesi myös, että veronkorotuksen alkamishetki epämääräisempi

---

<sup>257</sup> PeVL 17/2013, s. 3.

kuin rikosasian, ja näin myös puhdas *lis pendens* -vaikutus olisi ongelmallinen. Ratkaisevaksi muodostuu näin se hetki, jolloin veronkorotus määrätään (tai päätetään olla määräämättä) eli veronkorotusta koskevaa päätösvaltaa on käytetty. Näin korkein oikeus linjasi tietynlaisen EIT:n linjaa laajemman suojan antavan kompromissin: *lis pendens* -vaikutuksen siitä hetkestä, kun hallinnollinen sanktio on määrätty (tai päätetty jättää määräämättä).

Korkein oikeus täsmensi vielä kantaansa saman asian vireilläoloon tai tehdyn ratkaisun estevaikutukseen ratkaisuihin KKO 2013:78 ja KKO 2013:92. Tapauksessa KKO 2013:92 syyte oli tullut vireille käräjäoikeudessa ennen veronkorotuspäätöksen tekemistä. Korkein oikeus katsoi, ettei asiassa ole estettä syytteen käsittelyn jatkamiselle, vaikka veronkorotus oli tullut lopulliseksi syytteen ollessa vireillä tuomioistuimessa. Kysymys siitä, mikä merkitys veronkorotuspäätösten kannalta on sillä seikalla, että veronkorotukset on määrätty samaa asiaa koskevan veropetosyytteen vireilletulon jälkeen ja poistetaanko veronkorotusta koskevat ratkaisut, kuului korkeimman oikeuden mukaan hallinnollisessa menettelyssä arvioitavaksi. Ratkaisusta on pääteltävissä, että korkeimman oikeuden kannan mukaan *ne bis in idem* -periaatteen estevaikutuksen ilmetessä ensiksi alkanut oikeudenkäyntimenettely saa jatkaa.

Myös korkein hallinto-oikeus on muuttanut tulkintaansa EIT:n päätösten ja korkeimman oikeuden ratkaisun KKO 2013:59 sekä sitä edeltävien EIT:n ratkaisujen myötä, ja perustellut uutta linjaa erityisesti tapauksessa KHO 2014:145. Tapauksessa KHO katsoi, että asia oli ratkaistava EIT:n ratkaisusta 20.5.2014 ilmenevän kannanoton mukaisesti, vaikkakin tämä tulkinta poikkesi siitä, mikä oli omaksuttu ratkaisuihin KKO 2013:59 ja 2013:92. KHO katsoi, että rikossyyteasian tultua lopullisesti ratkaistuksi muutoin kuin *ne bis in idem* -säännön johdosta, samassa asiassa määrätty veronkorotus on verovelvollisen oikaisuvaatimuksen tai muutoksenhaun johdosta poistettava. KHO:n perusteet tapauksessa olivat pitkälti samat kuin KKO:n vuoden 2013 tapauksissa, mutta hieman eriävään lopputulemaan tultiin erityisesti siksi, että käsitellyn asian tapahtumat olivat ajalta ennen lakimuutosta veronkorotusasioissa.

Korkein oikeus on näin katsonut, että *ne bis in idem* -kielto ajankohtaistuu, kun päätösvaltaa rangaistusluontoisessa hallintosanktioasiassa on käytetty. EIT ja osin KHO ovat taas katsooneet, että kielto ajankohtaistuu vasta, jos aiempi hallintosanktio tulee lopulliseksi kesken

käsittelyyn. Lopullisuuspulmia ei verotuksen osalta pitäisi syntyä enää 1.12.2013 jälkeen määrättyjen veronkorotusten suhteen, kun lakimuutos on astunut voimaan. Linjaukset lopullisuudesta vaikuttavat kuitenkin myös muiden sellaisten hallinnollisten sanktioiden tarkasteluun, jotka ovat luonteeltaan rangaistuksellisia. Katson KKO:n linjan mukaisesti, että ratkaisevaksi tulisi muodostua se hetki, kun sanktion määräysvaltaa on käytetty.

#### 4.5 *Idem*

*Ne bis in idem* -periaate suojaa subjektia vain syytteiltä jotka perustuvat samoihin faktoihin (tai samaan asiaan, *idem*) kuin aiemmin ratkaistu tapaus. *Idem*-kysymystä voidaan lähestyä kahdesta eri näkökulmasta: ottamalla huomioon kyseessä olevan teon historialliset tapahtumat (konkreettiset oikeustositiseikat eli varsinaisen teon) tai laillisen määritelmän (eli ko. rikoksen tai rikkomuksen lainsäännösten tunnusmerkistöt, abstraktit tosiseikat).<sup>258</sup>

Pelkkä kapea laillisen määritelmän *idem*-tulkinta johtaisi tilanteeseen, jossa kahdesti rankaisemisen ja syyttämisen suoja voitaisiin kiertää nostamalla samankaltainen syyte samojen tositahtumien perusteella. Tämä häivyttäisi *ne bis in idem* -periaatteen tarjoaman suojan lähes kokonaan.<sup>259</sup> Historiallisiin tapahtumiin perustuva lähestymistapa on myös oikeusvarmuuden kannalta pelkkää laillista määritelmää parempana pidetty. Näin ollen pääsääntönä pidetään, että teko sekä sen mahdollinen seuraus jotka täyttävät teonkuvauksen muodostavat ratkaisevan kriteerin niin oikeusvoimalle kuin *idem*-kysymykselle.<sup>260</sup>

Todellisuudessa historiallisten tapahtumien ja niiden laillisen määritelmän välillä ei ole selvää eroa, eivätkä nämä kaksi lähestymistapaa ole välttämättä toisiaan poissulkevia, vaan ne voidaan nähdä samojen faktojen liukuvan skaalan eri ääripäinä.<sup>261</sup> Suurin osa valtioista painottaa oikeita historiallisia tapahtumia, kun *ne bis in idem* -periaatteen *idem*-käsitettä

---

<sup>258</sup> Van Bockel 2010, s. 43.

<sup>259</sup> Van Bockel 2010, s. 44.

<sup>260</sup> Frände 2009, s. 442 ja 444.

<sup>261</sup> Van Bockel 2010, s. 44.

määritellään, mikä on myös oikeuskirjallisuuden valossa perusteltua.<sup>262</sup> Myöskään kahden samanaikaisen syytteen eri päämäärät (eri oikeushyvien suojeleminen) eivät yksin riitä sulkemaan pois *ne bis in idem* -periaatteen soveltamismahdollisuutta.<sup>263</sup>

Erityisesti aiemmin *idem*-kysymyksen tarkastelutavassa on esiintynyt epävarmuutta. Osittain tämä saattaa johtua siitä, että sekä EIS:n 7 lisäpöytäkirjan 4 artiklassa, EU:n perusoikeuskirjan 50 artiklassa että YK:n kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen 14(7) artiklassa käytetään termiä '*criminal offence*'. Vain CISA:n artikla 54 viittaa 'samaankokoukseen' (engl. *the same acts*). EIT:n tuomio tapauksessa *Zolotukhin v. Venäjä* merkitsi uuden selkeyttäväksi tarkoitetun linjan hyväksymistä. Ratkaiseva kriteeri *ne bis in idem* -periaatteen soveltamisedellytyksiä ja samaa asiaa arvioitaessa olisi jatkossa se, onko menettelyissä kysymys identtisistä tai olennaisesti samoista tosiseikoista ("*identical facts or facts which are substantially the same*").<sup>264</sup>

Uuden linjauksen mukaan tulkinnassa kiinnitetään siis huomiota vain konkreettisiin tosiseikkoihin eli siihen, mitä on todellisuudessa tapahtunut: "*The Court's inquiry should therefore focus on those facts which constitute a set of concrete factual circumstances involving the same defendant and inextricably linked together in time and space, the existence of which must be demonstrated in order to secure a conviction or institute criminal proceedings*". Tosiseikkojen yhteneväisyyden varmistamiseksi tuomioistuimen tulee vertailla kuvauksia, joilla rikosprosessissa ja/tai hallinnollisessa menettelyssä vaaditaan asianosaiselle rangaistusluonteista seuraamusta.<sup>265</sup>

Lainsäännösten tunnusmerkistöjen eli abstraktien tosiseikkojen vertaamista ei näin enää EIT:n mukaan tule suorittaa – *idem*-tarkastelussa kiinnitetään sen sijaan huomiota siihen, onko kyseessä ollut olennaisilta osiltaan sama käyttäytyminen ("*essential elements*", tai rikossyytteen keskeisimmät elementit, "*central elements*"). *Zolotukhin*-ratkaisussa osa

---

<sup>262</sup> Van Bockel 2010, s. 45 viitteineen.

<sup>263</sup> Trechsel 2005, s. 392.

<sup>264</sup> Pellonpää – Gullans 2011, s. 414; Heiskala 2011, s. 74. EIT:n mukaan aiempi epäselvyys tulkinnoissa on ainakin osaksi johtunut EIS:n sanamuodon tulkinnasta. Englannin "*offence*" on esimerkiksi ranskaksi käännetty muotoon "*les mêmes faits*". Ks. lisää esim. Heiskala 2011, s. 74–76.

<sup>265</sup> Pellonpää et al. 2012, s. 917; Helenius 2010, s. 775–777.

rikosoikeudellisesti arvioidusta käyttäytymisestä tuli ensi kertaa käsittelyyn vasta toisessa käsittelyssä eikä ollut *ne bis in idem* -kiellon piirissä, mutta koska kyse oli olennaisilta osiltaan samasta käyttäytymisestä, josta jo aiemmin oli annettu rikosoikeudellisesti arvioitava hallinnollinen rangaistus, kiello tuli sovellettavaksi.<sup>266</sup>

Linjauksesta voidaan myös lukea, että teon käsitteen tulkinnassa otetaan huomioon myös teon seuraus, joka määrittelee itse rikoksen tai rikkomuksen. Tätä tulkintaa on puollettu oikeuskirjallisuudessa myös ennen Zolotukhin-tapausta.<sup>267</sup> Esimerkiksi siviiliasia, jossa on määrätty rikosperusteinen vahingonkorvaus, tai saman rikoksen uusiminen eivät muodosta *ne bis in idem* -tilannetta, sillä tällöin henkilöä ei ole tutkittu tai rangaistu varsinaisessa asiassa.<sup>268</sup>

Arvioitaessa teon samuutta on EIT:n mukaan verrattava ensimmäisessä asiassa annettua tuomiolauselmaa toisen prosessin syytekirjelmän kanssa.<sup>269</sup> Jotta voidaan ratkaista se, perustuuko jälkimmäinen oikeudenkäynti samoihin tai olennaisesti samoihin tosiseikkoihin, tulee tarkastella samaa vastaajaa koskevia tosiseikkoja, jotka liittyvät toisiinsa erottamattomasti ajan ja tilan suhteen. Tämän on tulkittu tarkoittavan, että tarkastelun tulee kohdistua niihin todistusteemoihin, jotka muodostavat lähtökohdan kyseessä oleville rikosoikeudenkäynneille.<sup>270</sup> Mikäli teon identiteetti on sekä rikos- että hallinto-oikeudellisesti arvioituna sama, lainsäätäjän tulisi valita oikeuslähdeopissa asetetut rajoitteet huomioon ottaen rationaalisempi vaihtoehto.<sup>271</sup>

---

<sup>266</sup> Heiskala 2011, s. 75–76.

<sup>267</sup> Trechsel 2005, s. 394.

<sup>268</sup> Heiskala 2011, s. 76.

<sup>269</sup> Vero-oikeuden kannalta ks. mm. Heiskala 2011, s. 112–113; Hellsten 2010, s. 538.

<sup>270</sup> Helenius 2010, s. 776–777.

<sup>271</sup> Kiiski 2009, s. 48.

## 4.6 Engel-kriteerit

### 4.6.1 Teon kuuluminen rikosoikeuden alaan

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artikla alkaa seuraavasti: ”Jokaisella on oikeus kohtuullisen ajan kuluessa oikeudenmukaiseen ja julkiseen oikeudenkäyntiin laillisesti perustetussa riippumattomassa ja puolueettomassa tuomioistuimessa silloin, kun päätetään hänen oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan tai häntä vastaan nostetusta rikossyytteestä.”

Artiklassa määritellään oikeudenmukaiselle oikeudenkäynnille asetettavat yleiset vaatimukset, jotka koskevat oikeudenkäyntejä ”oikeuksista ja velvollisuuksista” (*civil rights and obligations*) ja ”rikossyytteistä” (*criminal charge*). Tästä jaottelusta johtuen puhutaan siviili- ja rikoshaarasta. Artiklan muut kohdat sisältävät eräitä yksityiskohtaisempia vaatimuksia, jotka koskevat ainoastaan rikosprosessia.<sup>272</sup>

Rikossyytteen käsitteellä on EIS:n mukainen itsenäinen, kansallisista oikeusjärjestyksistä riippumaton merkityksensä.<sup>273</sup> EIT:n autonominen rikossyytteen käsitteen tulkinta on johtanut ongelmiin kansallisissa oikeusjärjestelmissä, koska rikokset ja hallinnolliset rikkomukset johtavat yleensä kahteen eri prosessiin. Rikosprosessin pituuden ja monimutkaisuuden vuoksi hallinnolliset sanktiot määrätään usein ennen rikosprosessin loppuun saattamista, jolloin mahdollisuus toisen prosessin estymiseen *ne bis in idem* -periaatteen mukaisesti ajankohtaistuu.<sup>274</sup>

Tapauksessa *Engel v. Alankomaat* (6.8.1976) Euroopan ihmisoikeustuomioistuin asetti kolme kriteeriä rikossyytteen määrittelemiseksi: ”a) *classification of the offense in the law of the respondent state*, b) *the nature of the offence*; c) *the possible punishment*.” Kriteerien tarkoituksena on huolehtia siitä, että termi ”rikossyyte” tulkitaan autonomisesti riippumatta siitä, onko asia kansallisella tasolla tarkastellen katsottu rikosprosessiksi vai hallinnolliseksi

---

<sup>272</sup> Stoor 2010, s. 62–63.

<sup>273</sup> Pellonpää – Gullans 2011, s. 416.

<sup>274</sup> Van Bockel 2010, s. 47.

prosessiksi.<sup>275</sup> EIT on laatinut Engelin kriteerit myös määrittämään, mitä pidetään EIS:n 7. lisäpöytäkirjan 4 artiklan mukaisena rangaistuksena.<sup>276</sup> Näiden kriteerien avulla kurinpidollinen tai hallinnollinen toimenpide erotetaan rikosoikeudellisesta toimenpiteestä. Engel-kriteerien lähtökohta on teon kuuluminen rikosoikeuteen kansallisen oikeuden mukaan. Toisekseen tarkastellaan teon todellista luonnetta ja kolmanneksi määrättävissä olevan seuraamuksen luonnetta ja ankaruutta.

Ensimmäinen Engel-kriteeri koskee sovellettavan lainsäädännön luokittelua kansallisen oikeuden mukaan. Lähtökohtana on, että kansallisessa oikeudessa rikosoikeudelliseksi luokiteltu säännös on luonteeltaan rikosoikeudellinen myös EIS:n tarkoittamassa mielessä.<sup>277</sup> Kriteerin mukaan tiettyä merkitystä on sillä, onko kansallisen oikeusjärjestyksen mukaan kyse rikos-, hallinto- vai siviilioikeudellisesta menettelystä.<sup>278</sup> Kriteeri kansallisesta luokittelusta rikosoikeudelliseksi tai ei-rikosoikeudelliseksi ei kuitenkaan ole ratkaiseva. Lainsäädännön ei näin välttämättä tarvitse olla rikosoikeudellista (tai EUT:n oikeuskäytännön mukaan edes ”*of a criminal law nature*”), jotta *ne bis in idem* -periaate saattaa tulla sovellettavaksi.<sup>279</sup>

#### 4.6.2 Teon luonne

Toisessa ja tärkeämmässä kriteerissä tarkastellaan rikkomuksen luonnetta: sekä normissa kuvailtua tekoa että normin rikkomisesta säädettyä seuraamusta ja niiden tarkoitusta. Rikosoikeudellisen rangaistuksen tyypillinen piirre on etukäteinen pelotevaikutus ja jälkikäteinen rangaistustarkoitus. Jos sanktiosäännöksen tarkoitus on selkeästi jokin muu, esimerkiksi hallintovalvonnallinen, asia ei pääsääntöisesti kuulu rikosoikeuden alaan.<sup>280</sup>

---

<sup>275</sup> Stoor 2010, s. 63.

<sup>276</sup> Suomen oikeuskirjallisuudessa rangaistus on määritelty esimerkiksi seuraavalla tavalla (*Tapani – Tolvanen* 2011, s. 8): 1) Oikeudellinen seuraamus, jonka viranomainen määrää lain nojalla; 2) tuomitaan tekijälle seuraamuksena lain rikkomisesta, ja se sisältää aina tekijään kohdistuvan moitteiden; 3) merkitsee kielteisen kokemuksen tai kärsimyksen aiheuttamista rikoksentehtäjälle.

<sup>277</sup> Helenius 2010, s. 767–768.

<sup>278</sup> Stoor 2010, s. 63.

<sup>279</sup> Van Bockel 2010, s. 171.

<sup>280</sup> Kulla 2008, s. 327.

Ratkaisevaa teon luonteen arvioinnissa on kyseisen säännöksen soveltamisala, eli onko se yleisluontoinen ja koskeeko se kaikkia kansalaisia, vai kohdistuuko se vain johonkin tiettyyn ryhmään. Soveltamisalan rajauksen katsotaan viittaavan siihen, että kyseessä on kurinpitotoimi, ei rangaistus.<sup>281</sup> Tapauksessa *Ezeh ja Connors v. Yhdistynyt kuningaskunta* (9.10.2003) EIT lausui (s. 95): "*In the first place, the hallmark of a disciplinary offence was that it was directed towards a given group possessing a special status as opposed to directed towards all citizens.*" Näin esimerkiksi vain sotilaisiin, vankeihin tai tiettyyn ammattiryhmään kohdistuva kurinpitotoimi ei ole EIS:n tarkoittama rangaistus.

Merkitystä on myös säännöksen tarkoituksella: Jos tarkoitus ja ensisijainen päämäärä on rankaiseva ja yleisestävä, katsotaan menettely luonteeltaan rikosoikeudelliseksi.<sup>282</sup> Tällöin säännöksellä on ensisijaisesti ennaltaehkäisevä vaikutus eli pelotevaikutus.<sup>283</sup> Tarkoituksena on näin erottaa todelliselta luonteeltaan ennaltaehkäisevät ja repressiiviset sanktiot sellaisista sanktioista, joilla on ainoastaan ennaltaehkäisevä tai kompensatorinen ja restitutiivinen päämäärä, ja joita ei määrätä tekijän syyllisyyteen otetun kannan perusteella.<sup>284</sup> Seuraamus kuuluu siis Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen mukaan yleensä rikosseuraamusten piiriin, jos sillä on korjaavan vaikutuksen sijasta rangaistus- tai ehkäisytaarkoitus.<sup>285</sup>

Teon luonteen arvioinnissa otetaan huomioon myös se, perustuuko seurauksen määrääminen subjektiiviseen vai objektiiviseen vastuuseen. Objektiivinen vastuu viittaa yleensä siihen, että kyseessä ei ole rikosluonteinen asia. Arviossa keskeistä on sanktiosäännös itsessään, ei niinkään sen piiriin luettava rikkomus.<sup>286</sup> Teon luonteen arvioinnissa kiinnitetään kuitenkin huomiota sekä tunnusmerkistöön että oikeusseuraamuksiin.

---

<sup>281</sup> *Stoor* 2010, s. 63.

<sup>282</sup> *Stoor* 2010, s. 63.

<sup>283</sup> *Heiskala* 2011, s. 63.

<sup>284</sup> *Heiskala* 2011, s. 63. Näin esimerkiksi EIT:n tapauksessa *Capitani ja Campanella v. Italia* 17.5.2011, jossa konfiskaation määrääminen ei edellyttänyt sen harkintaa, tuomittaisiinko asianosaiset lopulta itse rikoksesta ja jossa turvaamismenettelyllä pyrittiin estämään rikoksen tapahtuminen, eikä sitä näin voitu pitää varsinaisena rangaistuksena.

<sup>285</sup> Ks. esim. EIT:n tapaukset *Jussila v. Suomi* 23.11.2006 ja *Tomasovic v. Kroatia* 18.10.2011.

<sup>286</sup> *Kulla* 2008, s. 327.

### 4.6.3 Seuraamuksen ankaruus

Kolmas Engel-kriteeri on seuraamuksen luonne ja ankaruus. Arvio kohdistuu tällöin siihen, millaisia kielteisiä seurauksia syytetylle voi kokonaisuudessaan aiheutua. Oikeuskirjallisuudessa on esitetty, että seuraamuksen luonteella ja ankaruudella viitataan kvalitatiiviseen luonteeseen ja kvantitatiiviseen laajuuteen.<sup>287</sup> Ratkaisevaa on yleensä abstrakti rangaistusuhka eli ankarin mahdollinen teosta lain mukaan määrättävä rangaistus, ei tosiasiallisessa tapauksessa määrätty rangaistus. Tosiasiallisellekin rangaistukselle on kuitenkin toisinaan annettu painoarvoa, jos ankarimman seuraamuksen määrääminen on erittäin epätodennäköistä.<sup>288</sup>

Vapaudenmenetyksen katsotaan yleensä viittaavaan siihen, että menettely kuuluu 6 artiklan alaisuuteen.<sup>289</sup> Erityisen lyhyt, esimerkiksi muutaman päivän mittainen, rangaistus saattaa luoda tässä poikkeuksen. Poliisin ennaltaehkäisevässä tarkoituksessa antama varoitus taas on niin lievä, että kyse ei ole rikossyyteasiasta.<sup>290</sup> Jos sakkorangaistus voidaan maksun laiminlyönnin vuoksi muuntaa vankeudeksi, kuuluu se pääsääntöisesti rikosoikeuden alaan.

Sakon määrän kohdalla tarkkaa rajaa ei ole vedettävissä. Mittapuuna on käytetty asianosaiselle koituvien seuraamusten sellaista vakavuutta, joka ylittää tasoltaan aivan lyhyen vapausrangaistuksen.<sup>291</sup> Lievä seuraamus ei toisaalta estä pitämästä sanktiota rikosoikeudellisena: esimerkiksi asiassa EIT *Jussila v. Suomi*, 23.11.2006, sanktiona oli 308 euron veronkorotus, jota oli EIT:n mukaan pidettävä *ne bis in idem* -kiellon soveltamisalaan kuuluvana. Sanktion suuruutta olennaisempaa oli tällöin toisen Engel-kriteerin mukainen teon ja seuraamuksen tosiasiallinen luonne. Seuraamus ei EIT:n mukaan ollut korvausta vahingosta, vaan sillä oli selvästi ennaltaehkäisevä ja rangaistuksellinen luonne.

---

<sup>287</sup> *Helenius* 2010, s. 768; *Heiskala* 2011, s. 63.

<sup>288</sup> Ks. esim. EIT *Ezeh ja Connors v. Yhdistynyt Kuningaskunta* 9.10.2003, k. 120–130; *Pellonpää* 2005 s. 389; *Grabenwarter* 2012, s. 319.

<sup>289</sup> *Stoor* 2010, s. 63.

<sup>290</sup> EIT *R. v. Yhdistynyt Kuningaskunta* 4.1.2007.

<sup>291</sup> *Grabenwarter* 2012, s. 320.

Oikeuskäytännöstä on vedettävissä johtopäätös, että nykyrahassa noin 100 euron määräistä tuomittua sakkoa on pidetty liian vähäisenä, jotta sanktio olisi luettavissa rikosoikeudelliseksi, mutta 290 euron sakkorangaistus on kuulunut rikosoikeuden soveltamisalaan.<sup>292</sup> Pelkästään rahallisen määrän perusteella on kuitenkin melko vaikeaa arvioida, täyttyykö kolmas Engel-kriteeri vai ei.<sup>293</sup> Esimerkiksi näissä yhden kriteerin valossa epäselvissä tapauksissa kriteerien yhteisvaikutuksella on merkitystä.

Engel-kriteerit ovat siinä mielessä vaihtoehtoisia, että yhdenkin kriteerin täytyminen on riittävä edellytys rangaistuksen ja näin myös rikossyytteen edellytysten täyttymiseksi. Tämä ei kuitenkaan estä kumulatiivista soveltamista niissä tapauksissa, joissa jokaista yksittäistä kriteeriä erikseen tarkastellen ei voida tehdä selkeää päätelmää.<sup>294</sup>

## 4.7 Periaatteen elementit

### 4.7.1 Kahdesti syyttämisen kielto

*Ne bis in idem* -periaate on perinteisesti jaettu kahteen elementtiin: kaksoisrangaistavuuden kieltoon ja kahdesti syyttämisen kieltoon. Elementit tulee nähdä kahtena erillisenä, toisiaan täydentävänä mutta myös toisensa poissulkevinä oikeussääntöinä. Esimerkiksi van Bockel on esittänyt, että *ne bis in idem* -periaate on nimenomaan yksi versio kahdesti syyttämisen kiellosta.<sup>295</sup> Van Bockel katsoo nimenomaan tämän olevan todellinen *ne bis in idem* -periaate.<sup>296</sup>

Kahdesti syyttämisen kielto estää lainvoiman saaneen tuomion jälkeisen toisen prosessin samassa asiassa. Se ei teoriassa estä useaa rangaistusta samasta teosta saman

---

<sup>292</sup> Kulla 2008, s. 328; Pellonpää 2005, s. 384. Ks. esim. EIT:n tapaukset *Ravensborg v. Ruotsi* 23.3.1994, k. 35, ja *Weber v. Sveitsi* 22.5.1990, k. 34–35.

<sup>293</sup> Heiskala 2011, s. 64; Helenius 2010, s. 769; Vuorenpää 2010a, s. 95–98.

<sup>294</sup> Stoor 2010, s. 63.

<sup>295</sup> Van Bockel 2010, s. 50.

<sup>296</sup> Ks. myös EUT:n vastaava linjaus: van Bockel 2010, s. 128, 170.

oikeudenkäynnin aikana, eli se tarjoaa suojaa ainoastaan rangaistusten kerääntymistä vastaan useassa oikeudenkäynnissä.<sup>297</sup> Kansallisessa lainsäädännössä on esitetty myös muita rajoituksia toisen oikeudenkäynnin ehdottomalle kiellolle, kuten on aiemmin todettu. Kahdesti syyttämisen kiello on suoraan kytketty oikeusvoiman käsitteeseen, joka määrittelee ensimmäisen oikeudenkäynnin ja/tai rangaistuksen lopullisuuden.

Kahdesti syyttämisen kiellon on katsottu olevan nimenomaan prosessioikeudellinen periaate, siinä missä kahdesti rankaisemisen kiello on aineellisoikeudellinen periaate.<sup>298</sup> Prosessuaalisen kahdesti syyttämisen kiellon periaatteen on katsottu antavan yksilölle suurempaa suojaa. Se on myös kaksoisrangaistuksen periaatetta huomattavasti yleisempi versio *ne bis in idem* -periaatteesta kansallisissa lainsäädännöissä.<sup>299</sup>

#### 4.7.2 Kaksoisrangaistavuuden kiello

Kaksoisrangaistuksen kiello velvoittaa ottamaan aiempi rangaistus huomioon, mutta se ei sinänsä kiellä toista syytettä samasta asiasta. Kaksoisrangaistuksen kiellon periaatetta pidetään usein vähäisempänä *ne bis in idem* -periaatteen kahdesta elementistä, sillä se tarjoaa vähemmän varmuutta ja vain rajoitetusti kannustimia prosessin tehokkuudelle.<sup>300</sup> Tämän takia sitä ei kaikkialla edes pidetä *ne bis in idem* -periaatteena vaan hyvän hallinnon ja kohtuullisuuden sääntönä sekä takeena. Oikeusvoima ei ole merkityksellinen kaksoisrangaistavuuden kiellossa, toisin kuin se on kahdesti syyttämisen kiellossa.

Van Bockelin mukaan kaksoisrangaistavuuden kiello ja kahdesti syyttämisen kiello muodostavat siis kaksi eri oikeussääntöä vaikkakin ovat osittain päällekkäisiä. Päällekkäisyys johtuu ainoastaan siitä, että kahdesti syyttämisen kiello suojaa myös kaksoisrangaistukselta, mikäli toinen rangaistus annettaisiin toisessa oikeusprosessissa ensimmäisen saatua lainvoiman. Kahdesti syyttämisen kiello ei kuitenkaan suojaa kahdelta rangaistukselta samassa prosessissa, kun taas kaksoisrangaistuksen kiello ei suojaa toista prosessia vastaan.

---

<sup>297</sup> Van Bockel 2010, s. 32.

<sup>298</sup> Van Bockel 2010, s. 31.

<sup>299</sup> Van Bockel 2010, s. 32.

<sup>300</sup> *Ibid.*

*Ne bis in idem* -periaatteen kahden elementin taustalla ovat eri syyt ja perustelut. Kaksoisrangaistuksen kieltä ei kunnioita oikeusvoiman käsitettä, oikeusvarmuutta tai valtion legitimitettä lainkaan tai samassa määrin kuin kaksinkertaisen syyttämisen kieltä. Molemmilla periaatteilla on yhteisenä perusteluna vain kohtuuden ja oikeudenmukaisuuden tavoite, mikä näkyy vahvemmin nimenomaan kaksoisrangaistuksen kiellon periaatteen taustalla.

Käsitys siitä, kumpi elementistä on ”todellinen” muoto *ne bis in idem* -periaatteesta, vai sisältääkö pääperiaate molemmat elementit, vaihtelee maittain. Van Bockel käy väitöskirjassaan läpi argumentteja kaikkien näkökulmien puolesta sekä niitä vastaan, ja päätyy lopulta siihen, että kaksoisrangaistavuuden kieltä on oikeastaan erillinen kieltä *ne bis in idem* -periaatteesta,<sup>301</sup> jonka todellinen sisältö on nimenomaisesti kahdesti syyttämisen kieltä: vain se estää kahdesti syyttämisen, kun taas kaksoisrangaistavuuden kieltä perustuu nimenomaan kohtuullisuuden vaatimukselle. Van Bockelin mukaan molempia elementtejä ei voi kaikissa tapauksissa (toisessa prosessissa, erityisesti kansainvälisesti) noudattaa yhdessä.<sup>302</sup>

Useampi *ne bis in idem* -periaatetta tutkinut on päätenyt toteamaan, että kahdesti syyttämisen kieltä tulisi nähdä ”oikeana” *ne bis in idem* -periaatteena, sillä vain se estää kahdesti syyttämisen ja tarjoaa vahvempaa suojaa ja oikeutta. Myös van Bockel argumentoi tämän lopputuleman puolesta, ja perustelee väitettään periaatteen luonnolla ja tarkoituksella. Lopputulemaa perustellaan myös EU-tuomioistuimen oikeuskäytännöllä ja Schengenin yleissopimuksen (CISA) artikloilla 54–56, jotka sisältävät säädökset *ne bis in idem* -periaatteesta. Kaksinkertaisen syyttämisen kieltä saa näin etusijan kaksoisrangaistuksen kieltöön nähden, ja jälkimmäisellä on merkitystä lähinnä suhteellisuuden kannalta ja sen jälkeen, kun on varmistettu ettei ensimmäistä ole rikottu.<sup>303</sup> Katson kuitenkin, että käytännössä ongelmia noudattaa periaatteen molempia elementtejä ei juuri synny –

---

<sup>301</sup> Ks. esim. van Bockel 2010, s. 32.

<sup>302</sup> Olen itse tästä hieman eri mieltä: Mikäli kahdesti syyttämisen kiellosta seuraa, ettei toista prosessia voida ensimmäisen tultua lainvoimaiseksi edes käynnistää, ongelmia soveltaa molempia periaatteen elementtejä ei käytännössä synny. Kaksoisrangaistavuuden kieltöön ei *vaadi* toista prosessia, vaikka ei eksplisiittisesti kielläkään sitä. Periaatteen molempien elementtien yhtäaikainen soveltaminen ei kuitenkaan tuottane todellisia ongelmia, mikäli toista prosessia samassa asiassa ei edes voida käynnistää.

<sup>303</sup> Van Bockel 2010, s. 32–36.

varsinkaan kansallisesti.

## 5 Ympäristöoikeuden hallintopakko ja -sanktiot *ne bis in idem* -periaatteen valossa

### 5.1 Yleistä

*Ne bis in idem* -periaatteen merkitys on kasvanut viime vuosina sekä kansallisissa että kansainvälisissä yhteyksissä ihmis- ja perusoikeusmyönteisen tulkinnan myötä.<sup>304</sup> Useimmissa valtioissa periaatetta on perinteisesti sovellettu vain selkeästi rikosoikeudellisissa yhteyksissä, mutta nykyään on enenevässä määrin vaikeaa tehdä selvää eroa hallinto-oikeuden ja rikosoikeuden välille.<sup>305</sup> On vakuuttavasti esitetty, ettei rikosoikeudellisten ja hallinto-oikeudellisten sanktioiden selvää erottelua ylipäättään voida säilyttää, sillä molemmilla on sama ”repressiivinen lopputulema”.<sup>306</sup>

Ei näin ole mahdollista yksiselitteisesti määritellä, missä raja EIS:n tarkoittaman rangaistuksellisen ja ei-rangaistuksellisen seuraamuksen välillä menee.<sup>307</sup> EIT:n soveltamia Engel-kriteerejä voidaan pitää melko avoimina, ja niiden perusteella EIT voi todeta melkein minkä tahansa hallinnollisen sanktion rikosoikeudelliseksi rangaistukseksi.<sup>308</sup> Oikeuskirjallisuudessa on epäilty, että erilaisia hallinnollisia sanktioita, joiden yhteydessä *ne bis in idem* -kielto tulee sovellettavaksi samaan tapaan kuin veronkorotuksen yhteydessä, on Suomen oikeusjärjestelmässä useita.<sup>309</sup> Erilaisista kriteereistä huolimatta, ja erityisesti hallinnollisten sanktioiden yleisten oppien puutteessa, asiaa joudutaan usein pohtimaan tapauskohtaisesti.

Monissa tapauksissa rikosoikeudellisten ja hallinnollisen sanktion ero riippuu pitkälti sen määräävän instanssin luonteesta. Joissain valtioissa sama instanssi voi kuitenkin määrätä sekä

---

<sup>304</sup> Van Bockel 2010, s. 1.

<sup>305</sup> Van Bockel 2010, s. 39 viitteineen.

<sup>306</sup> Van Bockel 2010, s. 40. Ks. lisää myös Huet – Krogering Joulin 2005 kokonaisuudessaan.

<sup>307</sup> Vuorenää 2013, s. 285.

<sup>308</sup> Vuorenää 2010a, s. 103; Heiskala 2011, s. 123.

<sup>309</sup> Heiskala 2011, s. 124.

rikosoikeudellisia että hallinnollisia sanktioita. Van Bockelin mukaan EIS:n 7. lisäpöytäkirjan 4 artiklan termi '*criminal proceedings*'<sup>310</sup> vastaa artiklan 6 termiä '*criminal charge*', jonka EIT on tulkinnut voivan olla minkä luontoinen menettely tahansa.<sup>311</sup> Myös esimerkiksi EU-kilpailuoikeudessa *ne bis in idem* -periaatetta on sovellettu siitä huolimatta, että kilpailuoikeuden sanktiot eivät sääntelyn mukaan saa olla luonteeltaan rikosoikeudellisia.<sup>312</sup>

Näin ollen *ne bis in idem* -periaate on vaihteittain laajentunut uusille oikeuden aloille, erityisesti hallinto-oikeuteen ja hallinto-oikeudellisiin sanktioihin. EUT:n ja erityisesti EIT:n oikeuskäytännöllä on ollut huomattava vaikutus tähän kehitykseen. Laajentuneen soveltamisen onkin katsottu olevan suotavaa, sillä tiukka raja hallinto-oikeuden ja rikosoikeuden välillä *ne bis in idem* -periaatteen kaltaisten lain periaatteiden kohdalla johtaisi tilanteisiin, jossa valtiot voisivat kiertää EIS:n säännöksiä muuttamalla tiettyjä rikosoikeudellisia rikkomuksia hallinto-oikeudellisiksi.<sup>313</sup>

*Ne bis in idem* -periaatetta on tutkittu viime aikoina erityisesti sekä eurooppalaisessa rikosoikeudessa<sup>314</sup> että vero-oikeudessa. Verotuksessa kysymys on noussut ajankohtaiseksi Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tulkintojen myötä, mikä on johtanut verotuksen lainsäädäntömuutokseen Suomessa.<sup>315</sup> Uusi laki erillisellä päätöksellä määrättävästä veron- tai tullinkorotuksesta astui voimaan 1.12.2013. Keskustelua kuitenkin käyty nähdäkseni liiaksikin pelkän vero-oikeuden ehdoin. Vaikka *ne bis in idem* -periaatteeseen on rikostapauksissa vedottu yhä useammin esimerkiksi liikenne rikoksia koskevissa tapauksissa, ei hallinnollisten sanktioiden kokonaisuutta tai hallintopakkoa sekä niiden suhdetta *ne bis in idem* -periaatteeseen ole käsitelty kuin muutamissa artikkeleissa.

Nyt käsiteltävissä ympäristöllisissä hallintosanktioissa ja uhkasakkoasioissa on tarkasteltava sekä teon samuutta että seuraamuksen rangaistusulottuvuutta Engel-kriteerien valossa. Myös

---

<sup>310</sup> Suomennettuna koko lause kuuluu ”Ketään ei saa saman valtion tuomiovallan nojalla tutkia uudelleen tai rangaista oikeudenkäynnissä rikoksesta, josta hänet on jo lopullisesti vapautettu tai tuomittu syylliseksi kyseisen valtion lakien ja oikeudenkäyntimenettelyn mukaisesti”, jolloin termiä '*criminal proceeding*' ei ole suoraan käännetty.

<sup>311</sup> Van Bockel 2010, s. 40; EIT *Jussila v. Suomi* 23.11.2006.

<sup>312</sup> Van Bockel 2010, s. 40 viitteineen.

<sup>313</sup> Van Bockel 2010, s. 41.

<sup>314</sup> Ks. esim. *Mikkonen* 2008 ja *van Bockel* 2010.

<sup>315</sup> Verohallinnon asiantuntijakirjoitus 2014.

EIT:n ja KKO:n sekä KHO:n tuoreet linjaukset lopullisuuskysymyksessä herättävät kysymyksiä ympäristörikosoikeuden puolella: milloin rangaistuksellinen ympäristöllinen sanktio on siinä määrin lopullinen, että toinen rinnakkainen käsittely on lopetettava? Ympäristöoikeudessa se tosiseikka, että toimija on usein oikeushenkilö, mutkistaa tilannetta *ne bis in idem* -periaatteen kannalta entisestään. Tällöin ratkaisevaa *ne bis in idem* -periaatteen kannalta on, kehen rangaistus tai hallinnollinen sanktio tosiasiassa kohdistuu. Säännökset oikeushenkilön rangaistusvastuusta ja toisaalta vastaavasti ympäristöoikeuden alalta määrittelevät tapauksissa sen, kehen rangaistus tai sanktio on tosiasiallisesti kohdistunut.

## **5.2 Hallintopakko ja *ne bis in idem***

### **5.2.1 Teettämis- sekä keskeyttämisuhka ja *ne bis in idem***

Kuten välittömän hallintopakon, myöskään keskeyttämisuhan osalta *ne bis in idem* -tilanteen on vaikea nähdä tulevan kyseeseen, sillä lainvastaisen toiminnan keskeyttämistä ei voida katsoa rangaistukseksi.<sup>316</sup> Mitään viittauksia potentiaaliseen ongelmaan ei oikeuskirjallisuudesta tai oikeuskäytännöstä löydykään.

Teettämishukka tarkoittaa käytännössä laiminlyödyn toimenpiteen tekemistä viranomaisen toimin ja maksun perimistä tekijältä. Näin varsinainen rangaistuksellinen elementti puuttuu: teko ei kuulu rikosoikeuden alaan, sanktion luonne ei sisällä etukäteistä pelotevaikutusta tai jälkikäteistä rangaistustarkoitusta, eikä seurausta eli teettämiskustannusten jälkikäteistä perimistä velvoitetulta voi katsoa myöskään kolmannen Engel-kriteerin tarkoittamalla tavalla ankaraksi. Teettämiskustannusten jälkikäteinen periminen on pikemminkin luonteeltaan vahingonkorvauksellista. Jos hallinnollisessa menettelyssä asetetaan esimerkiksi teettämishukalla tehostettu ennallistamisvelvoite, joka pannaan myöhemmin täytäntöön, on kyse aiheutuneen haitan korjaamisesta ja korvausvastuusta siihen liittyviä kustannuksia

---

<sup>316</sup> Suvantola 2012, s. 21.

koskien.<sup>317</sup>

Aiemmin on todettu, että välitön hallintopakko ei Engel-kriteerien valossa muodostu ankaruudeltaan, luonteeltaan tai tarkoitukseltaan sellaiseksi seuraamukseksi, jonka voitaisiin katsoa olevan rikosoikeudellisessa mielessä rangaistuksellinen. Samaan lopputulokseen on oikeuskirjallisuudessa tultu ja myös tässä tultava teettämis- ja keskeyttämisuhan suhteen.<sup>318</sup> Myös hallinnollisella uhalla tehostettavat ennallistamisvelvoite ja lainvastaisen toiminnan kieltäminen ovat luonteeltaan pikemminkin lailliseen tilaan pyrkiviä, eivät rangaistuksellisia – rikoksentehtäjälle toiminnan keskeyttämisestä tai pilaantuneen ympäristön ennallistamisesta aiheutuvat kustannuksethan ovat kustannuksia, joita toiminnasta olisi joka tapauksessa koitunut, mikäli lakia olisi alun perin noudatettu. Ennallistamisen ei ole katsottu olevan vaikutukseltaan yleisestävää, vaan siinä palautetaan ympäristön tila ennalleen ja peritään kustannukset niskoittelijalta.

### 5.2.2 Uhkasakko ja *ne bis in idem*

Uhkasakon ja muiden hallintopakkokeinojen yhteys rikosoikeuteen on tunnistettu viime aikojen oikeuskirjallisuudessa. Rangaistusuhkaa on kuvattu uhkasakon tavoin välilliseksi uhaksi, joka tehostaa hallinnollisten velvoitteiden täyttymistä.<sup>319</sup> Erityissäännöksiin on voitu määrätä, että rangaistus ja pakkokeino ovat toisilleen vaihtoehtoisia.<sup>320</sup> Oikeuskirjallisuudessa uhkasakon sekä muiden välillisten hallintopakkojen ja rikosoikeudellisen rangaistuksen muodostamat mahdolliset *ne bis in idem* -tilanteet on kuitenkin yleisesti kuitattu esimerkiksi sillä, ettei kaksoissanktiointi voi tulla kyseeseen, sillä hallinnollisella pakkokeinolla ja rikosoikeudellisella rangaistuksella on toisistaan poikkeavat funktiot.<sup>321</sup> Tuomioistuimien voi kylläkin rikosoikeudellista rangaistusta määrätessään kohtuuden mukaan ottaa huomioon asianomaiseen kohdistetut hallinnolliset pakkokeinot: yksi RL 6 luvun 7 §:n mukaisista rangaistuksen kohtuullistamisperusteista on ”tekijälle rikoksesta johtunut tai hänelle

---

<sup>317</sup> *Suvantola* 2012, s. 23.

<sup>318</sup> *Ibid.*

<sup>319</sup> *Laakso et al.* 2006, s. 299.

<sup>320</sup> Esimerkiksi lain ajoneuvojen katsastusluvista 22 §:n mukaisesti se, joka ei noudata ajoneuvojen katsastustoimintaa järjestävän lain nojalla määrättyä uhkasakolla tehostettua velvollisuutta, kieltoa tai rajoitusta, ei voi tulla tuomituksi rangaistukseen samasta teosta.

<sup>321</sup> Ks. esim. *Laakso et al.* 2006, s. 299.

tuomiosta aiheutuva muu seuraus”.

Uhkasakon ja rikosoikeudellisen rangaistuksen välinen suhde on näin tunnistettu ja tunnustettu, toki lähinnä sanktiokumulaatiokysymyksenä. Tuomittu uhkasakko voi vaikuttaa mahdollisen rangaistuksen tuomitsemiseen joko erityissäännösten mukaisesti estämällä sen tai pienentämällä sitä. Lähtökohtana hallinto-oikeudellisen ja rikosoikeudellisen sanktiojärjestelmän yhteensovituksessa on, ettei henkilö saa hyötyä eikä toisaalta myöskään kärsiä vahinkoa riippuen siitä, sovelletaanko luvattomaan tai lainvastaiseen toimintaan ensin hallinto-oikeudellista seuraamusjärjestelmää vai rikosoikeudellista seuraamusjärjestelmää.<sup>322</sup> Uhkasakon tuomitseminen ei siis pääsääntöisesti sellaisenaan estä tuomitsemista rangaistukseen, mutta se voi ainakin vaikuttaa myöhemmässä rikosprosessissa sekä rangaistuksen tuomitsemiseen että sen suuruuteen. Kuitenkin esimerkiksi YSL 225 §:ssä on säädetty, että henkilö joka rikkoo uhkasakolla tehostettua ympäristönsuojelulaissa tarkoitettua kieltoa tai velvoitetta, voidaan jättää tuomitsematta rangaistukseen samasta teosta, jos uhkasakko on tuomittu maksettavaksi.

Lakiin perustuvien veloitteiden rikkomista koskeva rangaistusuhka ei siis yleisellä tasolla ole estänyt uhkasakon tai pakkokeinouhan käyttämistä samojen veloitteiden toteuttamiseksi tai toisin päin. Hallintopakon keinoja, muun muassa uhkasakkoa, ei ole ainakaan systemaattisesti tulkittu rangaistuksiksi.<sup>323</sup> Uhkasakkoa ei ole veronkorotuksen tavoin kuvattu rinnastuvan rangaistuksenluonteiseen hallinnolliseen sanktioon, vaan sen on katsottu olevan pikemminkin tehoste tai keino, jolla saadaan pakkokeinon kohteena oleva toimimaan viranomaisten määräysten mukaisesti.<sup>324</sup> Uhkasakon tarkoitukseksi pakkokeinoina on katsottu ainoastaan edistää päätösten täytäntöönpanoa.<sup>325</sup> Useimmissa hallintopakkosäännöksissä lähtökohdaksi on katsottu, että kysymys on reaktiosta tiettyyn oikeudenvastaiseen tekoon tai laiminlyöntiin. Uhkasakon on siis yleisesti katsottu olevan ennemminkin keino, ei veronkorotuksen kaltainen seuraamus, ja sen tarkoituksen on katsottu eroavan sanktion tarkoituksesta. Vaikka tarkoituksena ei olekaan sanktion asettaminen vaan lainmukaiseen toimintaan velvoittaminen ja järkytetyn olotilan palauttaminen, rikosoikeudesta tutut kysymykset syyllisyydestä ja syyksiluettavuudesta eivät ole kovin

---

<sup>322</sup> Kuusiniemi 2008 s. 305.

<sup>323</sup> Suvantola 2012, s. 19; Mäenpää 2003, s. 415–416.

<sup>324</sup> Suvantola 2012, s. 22.

<sup>325</sup> Kulla 2015, s. 342; Vihervuori 2010, s. 312–314; KKO 2011:17.

etäisiä.<sup>326</sup>

Rikosprosessin ja hallintopakon menettelyt ovat toki jossakin määrin poikkeavat. Rikosprosessi voi johtaa rangaistukseen ilman, että lainvastainen tila korjaantuu.<sup>327</sup> Kun viranomaisella taas käyttää hallinnollisia pakkokeinoja, on tavoitteena ensisijaisesti lainvastaisen tilan korjaaminen. Varsinkin tulkinnanvaraisissa tapauksissa sen suhteen, onko tapahtunut rikos, rikkomus vai laiminlyönti, viranomaisilla on suhteellisen paljon harkintavaltaa. Lainvastaista toimintaa harjoittavan näkökulmasta näiden toimien eron on sanottu olevan suuri.<sup>328</sup> Hallintopakon ja rikosoikeudellisen järjestelmän on katsottu olevan toisistaan erillisiä sekä tavoitteeltaan että sisällöltään. Toisaalta on myönnetty, että ympäristöoikeuden ja rikosoikeuden tavoitteet yhtyvät ympäristörikosoikeudessa.

Uhkasakon mahdollinen rangaistusulottuvuus onkin oikeuskirjallisuudessa sivuutettu nähdäkseni melko kevyesti perustellen – kenties siksi, että jo etukäteen on tiedostettu ne jatko-ongelmat, joihin uhkasakon mieltäminen rangaistukseksi johtaisi *ne bis in idem* -periaatteen valossa.<sup>329</sup> Tästä syystä sen mahdollisuutta muodostaa *ne bis in idem* -tilanne rikosoikeudellisen rangaistuksen kanssa on periaatteen ja sen tulkintakäytännön kehityttyä ja kehittyessä tarpeen tutkia tarkemmin. Huolimatta aiemmin mainituista hallinnollisten pakkokeinojen, erityisesti uhkasakon, ja rikosoikeudellisten rangaistusten poikkeavista funktioista on nimittäin huomattava, että sanktioiden seuraus tai vaikutus saattaa hyvinkin olla tekijälle sama rankaisullinen ja ennaltaehkäisevä huolimatta siitä, mistä syystä uhkasakko on primäärästi määrätty tai säädetty. Koska uhkasakon enimmäismäärää ei määritely, saattaa se ainakin teoriassa muodostua huomattavastikin ankarammaksi seuraamukseksi kuin rikosoikeudellinen sakkorangaistus.

Kun tarkastellaan mahdollisuutta *ne bis in idem* -tilanteeseen uhkasakon tai muiden hallintopakkojen kohdalla, on syytä tarkastella niiden mahdollista rangaistusulottuvuutta Engel-kriteerien valossa. Oikeuskirjallisuudessa on myönnetty, että hallinnollinen pakote voi myös olla rangaistuksen luonteinen.<sup>330</sup> Rangaistusluonteisissa sanktioasioissa, kuten pakotteina käytettävissä hallinnollisissa maksuissa, taas menettely rinnastuu soveltuvin osin

---

<sup>326</sup> Vihervuori 2010, s. 311–313.

<sup>327</sup> Romppanen 2008, s. 342.

<sup>328</sup> *Ibid.*

<sup>329</sup> Ks. esim. Suvantola 2012, erit. s. 35–36.

<sup>330</sup> Kulla 2008, s. 325.

rikossyytteiden käsittelyyn.<sup>331</sup> Esimerkiksi Kulla on kuitenkin vedonnut siihen, että uhkasakon asettamista ja tuomitsemista tai muuta vastaavaa täytäntöönpanon tehostetta taikka vastaavaa rangaistusta, jolla henkilöä painostetaan toimimaan lain edellyttämällä tavalla, ei voi pitää Engel-kriteerien valossa rikosoikeudellisena rangaistuksena, koska pakote ei ole luonteeltaan ennaltaehkäisevä tai rankaiseva.<sup>332</sup>

Grabenwarterin kirjassa, johon Kulla viittaa, ei kuitenkaan ole täyttä vahvistusta väitteelle siitä, ettei uhkasakon asettaminen tai tuomitseminen voisi olla Engel-kriteerien valossa rikosoikeudellinen rangaistus. Grabenwarter toteaa nimenomaan, että esimerkiksi uhkasakon kuulumisen EIS:n rangaistuksen käsitteen alaan riippuu sen suuruudesta.<sup>333</sup> Grabenwarter toteaa myös, että mikäli sanktiolla on sekä ennaltaehkäisevä että rankaiseva luonne, on itse rangaistussäännös ratkaisevassa roolissa.<sup>334</sup> On muistettava, että yhdenkin Engel-kriteerin täytyminen riittää, ja mikäli yksi kriteeri itsessään ei anna selvää vastausta, voidaan kriteeristöä tarkastella kumulatiivisesti. Monissa uhkasakon mahdollisia *ne bis in idem* -ongelmia käsittelevissä artikkeleissa on tunnut lähtevän pikemminkin päinvastaisesta asetelmasta: uhkasakon mahdollisesti muodostamia *ne bis in idem* -tilanteita on pyritty sulkemaan pois kriteeri kerrallaan.

Samalla uhkasakon täytäntöönpano on myönnetty rangaistusluontoiseksi sanktioksi siitä, ettei sen kohde ole noudattanut viranomaisen kieltoa tai määräystä (tai ensisijassa lakia), jonka tehosteeksi uhkasakko on asetettu, vaan on jatkanut toimintaansa.<sup>335</sup> Voidaan siis väittää, että täytäntöönpanu uhkasakko saattaa muodostaa EIT:n tulkintalinjan mukaisesti ainakin ankaruudeltaan kolmannen Engel-kriteerin mukaisen ja tarkoitukseltaan rankaisullisen ja ennaltaehkäisevän eli toisen Engel-kriteerin mukaisen rangaistuksen – riippuen toki jälleen yksittäisestä tilanteesta ja erityisesti uhkasakon suuruudesta. Kuten on todettu, yhdenkin Engel-kriteerin täytyminen riittää *ne bis in idem* -tilanteen muodostumiseen, ja kriteerit voivat myös täydentää toisiaan, mikäli niistä yksikään ei yksittäin tuo selvää vastausta.

Täytäntöönpanemattoman uhkasakon voidaan tuskin väittää muodostavan Engel-kriteerien mukaista rangaistusta ja näin myöskään *ne bis in idem* -tilannetta, sillä tällöinhän sakon uhan

---

<sup>331</sup> Kulla 2015, s. 36.

<sup>332</sup> Kulla 2008, s. 329; Grabenwarter 2012, s. 319; ks. myös EIT *K. v. Itävalta* 2.6.1993.

<sup>333</sup> Grabenwarter 2012, s. 320.

<sup>334</sup> Grabenwarter 2012, s. 318.

<sup>335</sup> Suvantola 2012, s. 23.

kohde saa toiminnastaan varsinaisesti vain potentiaalisen rikosoikeudellisen rangaistuksen. Pelkän uhkasakon asettamisen on kuvattu olevan vasta uhka.<sup>336</sup> On kuitenkin perusteltavissa, että ankaraksi sanktioksi muodostuva täytäntöönpantu uhkasakko voi muodostaa sellaisen tarkoitukseltaan rankaisullisen ja ennaltaehkäisevän tai ainakin vaikutuksiltaan kolmannen Engel-kriteerin mukaisen ankaran sanktion, joka Engel-kriteerien valossa ja varsinkin toisen ja kolmannen kriteerin yhteisvaikutuksesta olisi katsottavissa rangaistukseksi.

Uhkasakon osalta toisen ja kolmannen Engel-kriteerin täytyminen on kokonaisarviointia. Kuten aiemmin on esitetty, uhkasakko ei saa olla tavoiteltuihin päämääriin nähden kohtuuton, eli sen asettamisessa lähtökohdaksi on otettava uhkasakon tarkoitus eli asianomaisen saaminen noudattamaan päävelvoitetta. Toisaalta, kun kolmannen Engel-kriteerin mukaan suurin mahdollinen määrättävissä oleva rangaistuksen määrä ratkaisee, eikä uhkasakolle ole määritelty maksimisuuruutta, merkityksellistä ei välttämättä ole pelkästään kussakin yksittäisessä tapauksessa maksettavaksi määrätyn uhkasakon suuruus. On myös muistettava, että mikäli sakkorangaistus voidaan maksun laiminlyönnin vuoksi muuntaa vankeudeksi, kuuluu se pääsääntöisesti rikosoikeuden alaan – tuomitun uhkasakon maksamatta jättäminenhan voi johtaa sakon muuntorangaistuksen määräämiseen, kun kyseessä on luonnollinen henkilö. Nämäkin seikat puhuvat uhkasakon rangaistuksellisuuden puolesta.

Merkitystä uhkasakon arvioinnissa on seuraamuksen tarkoituksen sekä ankaruuden lisäksi tekojen ja tekijän identtisyydellä. Uhkasakon mahdollisuutta aiheuttaa *ne bis in idem* -tilanne on pyritty oikeuskirjallisuudessa kumoamaan myös vetoamalla tähän seikkaan. On esitetty, ettei uhkasakon langettaminen kohdistu samaan tekoon kuin mahdollinen rikosoikeudellinen rangaistus.<sup>337</sup> Tämän teorian mukaan henkilön oikeudeton toiminta ja sen aiheuttama lainvastainen tila muodostavat ensimmäisen teon, joihin viranomainen reagoi pakkotoimiin ryhtymällä ja uhkasakon asettamalla. Kun henkilö ei noudata tätä velvoitetta, tekee hän uuden eli toisen laiminlyöntiteon, johon uhkasakon täytäntöönpano vuorostaan kohdistuu. Näin uhkasakko ei kohdistuisi ensi vaiheen tekoon vaan velvoitteen noudattamisen laiminlyöntiin eikä viranomainen olisi uhkasakon täytäntöönpanolla ottanut lainkaan kantaa itse lainvastaiseen ensimmäiseen tekoon.

---

<sup>336</sup> Suvantola 2012, s. 23.

<sup>337</sup> Suvantola 2012, s. 24.

Mikäli viranomaisen kieltämä lainvastainen toiminta on välillä keskeytynyt, mutta se sitten uusitaan, voidaan katsoa kyseessä olevan uusi teko. Jos lainvastainen teko ei välissä kuitenkaan ole keskeytynyt, on kuitenkin väitetty, että reaali maailmassa hallintopakon kohteena oleva ja rikosoikeudellisesti arvioitava teko ovat tapahtuneet ajallisesti eri aikaan ja teko, joka lain rikkomisen vuoksi on rangaistavaa, on historiallisesti jo tapahtunut, ennen kuin hallintopakolle edes on syntynyt käyttöperustetta.<sup>338</sup> Hallintopakko ja sen täytäntöönpano kohdistuisivat näin ajassa vasta tätä seuraavaan aikaan. Väitän kuitenkin, että EIT:n tuoreiden samaa asiaa koskevien linjausten valossa sekä aktiivinen teko että laiminlyöntiteko, joiden seurauksena määrätään sekä uhkasakko että rikosoikeudellinen rangaistus, saattavat muodostaa tosiasiasa EIS:n tarkoittaman saman teon. Perustelen väitettä seuraavan KKO:n tapauksen ja sitä koskevien artikkeleiden kautta.

Sekä uhkasakon rangaistuslittuvuutta että kohdistumista on sivuttu tapauksessa KKO 2011:17 ja siitä tehdyissä analyyseissä oikeuskirjallisuudessa. Suvantolan mukaan tapaus antaa viitteitä siitä, että *ne bis in idem* -väitteen voi odottaa nousevan esiin ympäristörikosoikeudessa silloin kun ympäristölainsäädännön rikkomiseen on puututtu hallintopakon keinoin. Ratkaisussaan korkein oikeus sivusi periaatetta, mutta jätti lausumisen silti avoimeksi.<sup>339</sup> Ratkaisua ei voida näin pitää ennakkotapauksena itse periaatteesta, joka oli esillä varsinaisten pääkysymysten ohella, vaan yksittäistapauksena, jonka tulkintojen kautta seuraamusjärjestelmien suhdetta ei voida järjestää kattavasti.<sup>340</sup> Tapaus antaa kuitenkin osviittaa uhkasakon ja rikosoikeudellisen rangaistuksen suhteesta *ne bis in idem* -periaatteen valossa.

Kyse oli tapauksesta, jossa ympäristöhaittaa aiheuttavan alle 5 megawatin lämpökeskuksen toiminta edellytti ympäristölupaa, mutta sellaista ei ollut haettu. Valvova ympäristöviranomaisen kielsi toiminnan jatkamisen neljään otteeseen hallintopakkona annetulla määräyksellä ja asetti kullakin kerralla 20 000 euron uhkasakon määräyksen tehosteeksi. Hallintopakkoa koskevat viranomaispäätökset päätyivät hallintotuomioistuimissa arvioitaviksi (KHO 2004:83), ja tekoa koskeva arviointi tapahtui rikosoikeudellisessa menettelyssä.

---

<sup>338</sup> Suvantola 2012, s. 24; Romppanen 2011, s. 311.

<sup>339</sup> Suvantola 2012, s. 13.

<sup>340</sup> Romppanen 2011, s. 1037, 1046.

Yrityksen toiminnasta tosiasiallisesti vastannut henkilö jatkoi kielloista huolimatta lämpökeskuksen käyttämistä, ja uhkasakkoja tuomittiin yrityksen maksettavaksi 10 000 euroa ja 5 000 euroa. Käräjäoikeus luki teon syyksi syytteen mukaisesti ympäristön turmelemisesta RL 48:1.1 ja YSL 7 §:n perusteella: toiminnasta vastaava henkilö oli yrityksen hallituksen varajäsenenä ja yhtiön toiminnasta tosiasiallisesti yksin vastanneena henkilönä vähintään törkeästä huolimattomuudesta saattanut ympäristöön savukaasupäästöjä yksittäistapausta koskevien määräysten vastaisesti siten, että teko oli omiaan aiheuttamaan ympäristön pilaantumista ja roskaantumista sekä vaaraa terveydelle. Käräjäoikeuden antama rangaistus oli vastaajalle 60 päiväsakkoa sekä yritykselle 5 000 euron yhteisösakko. Hovioikeus pysytti tuomion muuten, mutta alensi yhteisösakon määräksi 2 000 euroa.

Korkein oikeus arvioi tuomiossaan, olivatko ympäristölautakunnan antamiin päätöksiin sisältyvät määräykset sellaisia RL 48 luvun 1 §:n 1 momentin mukaisia yksittäistapauksessa annettuja määräyksiä, joiden vastainen laissa määritelty toiminta voi tulla ympäristön turmelemisena rangaistavaksi. KKO viittasi samaa asiaa koskeneeseen päätökseen KHO 2004:86, jonka mukaan hallintopakon käyttämiselle oli ollut YSL 84 §:n 1 momentin edellytykset. KKO katsoi, että lautakunta oli voinut kieltää yhtiötä, kunnes määräyksiä noudatettiin sekä kiellon jäätyä noudattamatta määrätä asettamansa uhkasakot maksettaviksi ja toiminnan lopulta lopetettavaksi. Teko luettiin vastaajan syyksi alempien oikeusasteiden mukaisesti.

KKO sivusi *ne bis in idem* -väitettä, mutta hylkäsi sen sillä perusteella, että sakon uhkaa ei ollut kohdistettu vastaajaan, häntä ei ollut tuomittu maksamaan uhkasakkoa eikä hänen osaltaan uhkasakon maksuvaatimusta hylätty. Ratkaisu jättää avoimeksi mahdollisuuden, että kyse olisi voinut olla *ne bis in idem* -tilanteesta, jos uhkasakko olisi kohdistunut vastaajana olleeseen luonnolliseen henkilöön. Yhtiön osalta KKO totesi, että määräysten rikkomiset olivat tapahtuneet eri aikana kuin mistä rikosasiassa oli kysymys.

Asian esitellyt neuvos katsoi, että hallintopakkoasiassa annetun päätöksen tehosteena ei ole rangaistuksen uhka, ja että teko, jonka perusteella voidaan hallintopakkoasiassa antaa velvoittava päätös, voi muodostaa myös ympäristörikoksen. Siten teosta johtuvat hallintopakkoasiassa annettu velvoittava määräys ja rikosoikeudellinen vastuu voivat olla rinnakkaisia seurauksia. Rikosoikeudellinen vastuu voidaan perustaa samaan oikeudelliseen

perusteeseen, jolla on annettu hallintopakkoasiassa velvoittava päätös.

Kaksi oikeusneuvosta katsoivat mielipideissään *ne bis in idem* -väitteen osalta, että kun asiassa oli annettu hallintopakkomenettelyssä uhkasakko, ei samasta teosta voi antaa toista rangaistusseuraamusta:

*”Meillä on käytännössä saatettu katsoa, että samasta teosta voivat olla seuraamuksina sekä hallintopakkoasiassa annettu velvoite siihen liittyvine sakon uhkineen että rikosoikeudellinen rangaistus. Kuitenkin sellainen ratkaisu, jonka mukaan hallintopakkoasiassa annettu päävelvoitetta koskeva määräys katsottaisiin rikoslain 48 luvun 1 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitetuksi yksittäistapausta koskevaksi määräykseksi, voisi olla Euroopan ihmisoikeussopimuksen seitsemännen lisäpöytäkirjan 4 artiklan vastainen johtaessaan siihen, että vastaajaa vastaan nostetaan uusi oikeudenkäynti sellaisten samojen tai olennaisesti samojen tosiseikkojen perusteella, joiden johdosta vastaaja on jo hallintopakkoasiassa tuomittu uhkasakkoon.”*

Suvantola on tapausta koskevassa analyysissään todennut, että rangaistusta ei olisi vaadittu ensivaiheen teosta, jos teonkuvaus olisi ollut oikeanlainen (”A on päästänyt ympäristöön ainetta ilman laissa edellytettyä lupaa”, ei virheellisesti hallintopakon rikkomiseen viittaava käsitelty teonkuvaus), ja kuvaa kaksoisrangaistavuudesta ei olisi voinut syntyä edellä esitetyn teorian mukaisesti, koska hallintopakko ja rangaistus kohdistuisivat eri tekoihin.<sup>341</sup>

EIT:n Zolotukhin-linjauksen myötä edessä kuvattu väite voidaan kuitenkin myös kyseenalaistaa. EIT:n oikeuskäytännön mukaisesti pohdittavaksi tulevat ”samat tai olennaisesti samat tosiseikat, joilla on erottamaton ajallinen ja tilallinen liityntä”, ei niiden oikeudellinen luonnehdinta. Voidaanko siis katsoa, että uhkasakko ja mahdollinen rikosoikeudellinen rangaistus kohdistuisivat samaan tekoon, mikäli tosiasiallinen laiminlyöntiteko jatkuu samana? Tätä puoltaa se, että uhkasakon tarkoitus on paitsi saada sen kohde noudattamaan viranomaismääräystä, myös saada tämä noudattamaan lakia, johon viranomaismääräys perustuu. On todettu, että erityisesti ympäristölupajärjestelmässä hallintopakko tähtää niin välittömään säännösten noudattamiseen kuin hallintopäätösten eli lupamääräysten noudattamiseen.<sup>342</sup>

Hallituksen esityksessä 63/1990 uhkasakkolaiksi todetaan hallintopakon tavoitteeksi ja

---

<sup>341</sup> Suvantola 2012, s. 27–28.

<sup>342</sup> Vihervuori 2010, s. 304.

tarkoitukseksi ”lakisääteisten velvoitteiden ja viranomaisten päätösten noudattamisen turvaaminen”.<sup>343</sup> Katson sanajärjestyksen perusteella uhkasakon näin kohdistuvan jopa ensisijaisesti siihen, että lain velvoitteet toteutetaan, ja toissijaisesti siihen, että viranomaisen määräys toteutetaan. Ympäristöoikeustapauksissa tilannetta mutkistaa se, että uhkasakko määrätään yleensä jonkin ympäristöoikeuden alan lain kuten ympäristönsuojelulain perusteella. Tällöin on tarkasteltava myös näiden lakien uhkasakkosäännöksiä ja niiden tarkoitusta sekä tavoitteita. Koska ympäristöoikeuden aineellinen lainsäädäntö kuitenkin viittaa uhkasakkolain säädöksiin, ei uhkasakkolain edellä kuvattua hallintopakon tavoitetta ja tarkoitusta voida nähdäkseni sivuuttaa sillä, vaikka näiden aineellisten ympäristöoikeuden lakien esitöissä viitattaisiin vain viranomaisten päätösten noudattamisen turvaamiseen. Ympäristöllisten laiminlyöntienkin osalta hallintopakkoa on pidetty nimenomaan keinona *lainmukaisen tilanteen palauttamiseksi*.<sup>344</sup>

Näin ollen sekä aktiivisen teon että laiminlyönnin osalta on mahdollista katsoa, että myös uhkasakko kohdistuu siihen samaan tosiasialliseen tekoon, jonka perusteella myös rikosoikeudellinen rangaistus tuomitaan tai sitä vaaditaan. Varsinainen laiminlyöntitekohan, esimerkiksi vähintään törkeästä huolimattomuudesta tapahtuva aineen päästäminen ympäristöön ilman ilman lupaa, jatkuu tekijän kannalta samana riippumatta siitä, että se juridisesti täyttäisikin sekä lain että määräyksen rikkomisen oikeudelliset ”tunnusmerkit”. Toimija on tässä jo alusta lähtien rikosoikeuden näkökulmasta ymmärtänyt, tai hänen olisi pitänyt ymmärtää, toimivansa lain vastaisesti, jolloin viranomaisen määräys ei vaikuta teon tahallisuusasteeseen. Huomattava on toki, mihin ajankohtiin kussakin tapauksessa uhkasakko ja toisaalta rikosoikeudellinen rangaistus kohdistuvat.

Katson, että oikeustila sen osalta, katsotaanko uhkasakon kohdistuvan samaan vai eri tekoon kuin rikosoikeudellinen rangaistus, on edelleen epäselvä. Se, mitä EIT on tämän kaltaisissa tapauksissa tarkoittanut samoilla tai olennaisesti samoilla tosiseikoilla, ja voidaanko uhkasakon näin katsoa kohdistuvan paitsi viranomaismääräyksen laiminlyöntiin, myös alkuperäiseen tekoon, kaipaisi selvennystä oikeuskäytännön kautta. Toinen epäselvyys liittyy aiemmin käsiteltyyn kysymykseen siitä, voidaanko uhkasakon yleisesti tai ainakin joissakin tilanteissa katsoa muodostuvan EIS:n tarkoittamaksi rangaistukseksi.

---

<sup>343</sup> HE 63/1990, s. 3.

<sup>344</sup> Romppanen 2011, s. 1039.

Turun hovioikeus on arvioinut näitä seikkoja ratkaisussaan 22.10.2014/1128, joka koski Salon käräjäoikeuden 19.4.2013 ratkaisemaa asiaa. Tapauksessa törkeästä eläinsuojelurikoksesta ja RL 48 luvun 1 §:n mukaisesta ympäristön turmelemisesta syytetty vastaaja vetosi *ne bis in idem* -periaatteen loukkaamiseen. Hänelle oli määrätty maataloustukien alennuksia, jotka vastaajan mukaan perustuivat samoihin seikkoihin joiden perusteella häntä myöhemmin syytettiin rikollisesta menettelystä. Tukien alentaminen oli hänen mukaansa tosiasialliselta luonteeltaan rangaistus, joka oli määrätty hallinnollisessa menettelyssä.

Vastaaja oli lisäksi vaatinut, että syyte jätetään tutkimatta kokonaan tai ainakin 12.10.2011 edeltävältä ajalta sillä perusteella, että Salon kaupungin ympäristölautakunta oli tuominnut sanottuna päivänä sittemmin lainvoiman saaneella päätöksellään hänen maksettavakseen 15 000 euron suuruisen uhkasakon kunnan myöntämän ympäristöluvan rikkomisen perusteella. Vastaaja katsoi kyseessä olleen sama teko kuin mistä hänelle vaadittiin rangaistusta RL 48 luvun 1 § perusteella.

Maatalouden EU-tukiin liittyy valvontasäädösten perusteella sanktioluonteisia ja sanktioiksi nimettyjäkin tukileikkauksia, jos tarkastuksissa huomataan, että tuotantoeläimiä ei ole kaikilta osin kohdeltu tukiehtojen edellyttämällä tavalla. Oikeuskirjallisuudessa on sivuttu mahdollista tukileikkausten (tai maataloustukien sanktion) *ne bis in idem* -vaikutusta. Tukileikkausta ei ole kuitenkaan ole pidetty Engel-kriteerien mukaisesti rikosoikeudelliseen rangaistukseen rinnastuvana.<sup>345</sup>

Asiaa koskevassa todistelussa käräjäoikeudessa katsottiin, ettei tiedossa ole suomalaista oikeuskäytäntöä *ne bis in idem* -kysymyksestä maataloustukien takaisinperinnän osalta. EU-tuomioistuin on ratkaisussaan 5.6.2012 katsonut, että tukien leikkaus täydentävien ehtojen rikkomisen johdosta ei ole rikosoikeudellinen seuraamus. Käräjäoikeus perusteli tuomiotaan muun muassa Euroopan ihmisoikeussopimuksen seitsemännen lisäpöytäkirjan artikkelilla 4, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännöllä sekä korkeimman oikeuden aiemmilla ratkaisuilla ja perusteluilla. Maataloustukien suhteen linja vaikuttaakin olevan selvä: myöskään myöhempien tapausten mukaan niiden takaisinperintää ei voida katsoa

---

<sup>345</sup> Heiskala 2011, s. 126–127.

rangaistusluontoiseksi sanktioksi, joka muodostaisi yhdessä rikosoikeudellisen rangaistuksen kanssa *ne bis in idem* -tilanteen. Samaan tulokseen on tultu esimerkiksi tapauksissa KHO 2015:57<sup>346</sup> ja Vaasan HO 27.5.2015/122789.

Salon kaupungin ympäristölautakunnan asettaman uhkasakon suhteen käräjäoikeus totesi ratkaisussaan edelleen seuraavaa:

*”Tuomitun uhkasakon mahdollisesta ne bis in idem -vaikutuksesta rikosasiassa ei ole ainakaan julkaistuja korkeimman oikeuden tai hovioikeuksien tapauksia. Korkeimman oikeuden ratkaisussa KKO:2011:17 on kyseistä asiaa käsitelty edellä mainitulla tavalla, mutta se ei ole ollut ratkaistavana ennakkokysymyksenä eikä siitä ole tarvinnut antaa ratkaisua kyseisessä tapauksessa. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen soveltamien niin sanottujen Engel-kriteerien valossa tarkasteltuna uhkasakon tuomitsemispäätöksessä ja nyt syytekohtassa 2 on kysymys samasta teosta eli saman ympäristöluvan rikkomisesta ja toimimisesta osittain ilman ympäristölupaa. Aikaisempi uhkasakon tuomitsemispäätös on lainvoimainen. Uhkasakkotuomion kohteena oleva teko on luonteeltaan rikos ja seuraamuksena tuomittu uhkasakko on kuuluu ainakin kovuudeltaan rikosoikeudellisten seuraamusten piiriin. Näillä perusteilla käräjäoikeus katsoo, että vaikka mainitussa uhkasakkotuomiossa on kysymys hallintopakon piiriin luettavasta menettelystä ja seuraamuksesta, on uhkasakko tässä tapauksessa rinnastettavissa veronkorotukseen luonteeltaan ja kovuudeltaan ja siten Virtaselle on tuomittu lainvoimaisella ratkaisulla samasta teosta rangaistus uhkasakkotuomiota edeltävältä ajalta kuin mistä teosta nyt syytekohtassa 2 vaaditaan rangaistusta. Näin ollen on syyte jätettävä tutkimatta ajalta 25.7.2008–12.10.2011.”*

Käräjäoikeus katsoi siis, että aiempi uhkasakko oli ollut rangaistusluonteeltaan rinnastettavissa veronkorotukseen ja hänen voidaan katsoa saaneen samasta teosta aiempi rangaistus. Hovioikeus muutti kuitenkin käräjäoikeuden tuomiota seuraavin perustein:

*”Kansallisessa oikeudessamme on vakiintuneesti katsottu, ettei sen paremmin uhkasakkoa yleensä kuin hallintopakon tehosteeksi asetettua uhkasakkoakaan ole pidettävä rikosoikeudellisena rangaistusseuraamuksena, vaan pakkokeinona (ks.*

---

<sup>346</sup> Myös tässä tapauksessa päätöstä perusteltiin EIT:n ja erityisesti EUT:n oikeuskäytännöllä, jonka mukaan sellaiset seuraamukset, kuten taloudellisen toimijan jättäminen maataloustukijärjestelmän ulkopuolelle, eivät ole luonteeltaan rikosoikeudellisia. Maataloustukien ehtojen noudattamatta jättämisestä seuraava tukien takaisinperintä on hallinnollinen keino, jonka tarkoituksena on varmistaa Euroopan unionin julkisten varojen moitteeton varainhoito. EUT:n oikeuskäytännössä on myös todettu, että maataloustukisäännöksiä sovelletaan ainoastaan niiden taloudellisten toimijoiden rajattuun ryhmään, jotka ovat aivan vapaasti päättäneet turvautua maatalouden tukijärjestelmään. Ks. erit. asia C-489/10, *Bonda*, tuomion 28 kohta, jossa on viitattu asioihin C-137/85, *Maizena ym.*, tuomion 13 kohta, C-240/90, *Saksa v. komissio*, tuomion 25 kohta ja C-210/00, *Käserei Champignon Hofmeister*, tuomion 43 kohta.

*esim. HE 164/2007 vp s. 8, HE 223/2008 vp s. 19, Pekka Vihervuori, "Muuttuva Hallintopakko" teoksessa Avoin, tehokas ja riippumaton: Olli Mäenpää 60 vuotta juhla kirjja, 2010, s. 313–314). Lainsäätäjät on viimeksi ottanut kantaa hallintopakkoasiassa asetetun uhkasakon ja rikosoikeudellisten seuraamusten väliseen suhteeseen 1.9.2014 voimaan astunutta ympäristönsuojelulakia säädettäessä. Sanotun lain 225 §:n 4 momentin mukaan, joka rikkoo uhkasakolla tehostettua samassa laissa tarkoitettua kieltoa tai velvoitetta, voidaan jättää tuomitsematta rangaistukseen samasta teosta, jos uhkasakko on tuomittu maksettavaksi. Säännöksen tarkoituksena on sen esitöiden mukaan ainoastaan välttää sanktiokumulaatio, eli seuraamusten kasaantuminen (HE 214/2013 vp s. 177). Lainkohdan sanamuodosta tai sen esitöistä ei siten ole pääteltävissä, että lainsäätäjän tarkoituksena olisi ollut vakiintuneesta kannasta poiketen katsoa uhkasakko rangaistuluonteiseksi seuraamukseksi."*

Kun hallintopakkoasiassa tapauksen ajankohtana voimassa olleen ympäristönsuojelulain 84 ja 88 §:n nojalla asetettua uhkasakkoa ei kansallisen oikeuden luonnehdinnan perusteella pidetä rikosoikeudellisena rangaistuksena ensimmäisen Engel-kriteerin mukaisesti, hovioikeus arvioi asiaa toisen ja kolmannen Engel-kriteerin perusteella. Silloisen lain 84 §:ssä tarkoitettujen hallintopakkoasiassa annettujen määräysten tarkoitus oli saattaa asianosainen noudattamaan ympäristönsuojelulainsäädännön alaan kuuluvia normeja *tulevaisuudessa* esimerkiksi muuttamalla aikaisempi lainvastainen menettelynsä lain mukaiseksi, ennallistamalla pilaantunut ympäristö taikka poistamalla sille aiheutunut haitta. Hovioikeus totesi, että vaikka lain 84 §:ssä tarkoitettujen hallintopakon edellytyksenä on se, että asianosaisen on todettu rikkoneen ympäristönsuojelulakia tai sen nojalla annettuja normeja, eivät hallintopakon tehosteeksi saman lain 88 §:n nojalla asetetut pakkokeinot ole seuraamuksia hallintopakkopäätöstä edeltävistä rikkomuksista, vaan ainoastaan hallintopakkopäätöksen noudattamatta jättämisestä. Hallintopakkopäätöksen tehosteiksi asetettujen pakkokeinojen tarkoituksena on luonnollisesti edistää samoja päämääriä kuin hallintopakonkin. Hovioikeus arvioi näillä perusteilla, että ympäristönsuojelulain hallintopäätöstä ja sen tehosteeksi asetettua uhkasakkoa koskevia säännöksiä ei voida pitää Euroopan ihmisoikeussopimuksen 7. lisäpöytäkirjan 4 artiklan tarkoittamalla tavalla luonteeltaan rikosoikeudellisina säännöksinä.

Hovioikeus arvioi tämän jälkeen uhkasakon luonnetta ja ankaruutta. Hovioikeus myönsi, että teettämisen- ja keskeytysuhat eroavat luonteeltaan uhkasakosta. Siinä missä teettämisen- ja keskeyttämisuhkien täytäntöönpanolla pyritään estämään kielletyn menettelyn jatkuminen, korjaamaan aiheutettu vahinko tai ennallistamaan vallinnut asiointi, uhkasakon

täytäntöönpanolla rangaistaan asianosaista kiellon tai määräyksen noudattamatta jättämisestä.

Hovioikeus perusti päätöksensä EIT:n tapauksen *K. v. Itävalta* lähtökohdille siitä, että pakkokeinoina käytettyjä rahallisia seuraamuksia ei pidetä rikosoikeudellisina rangaistuksina, vaikka myönsikin, että tapauksen jälkeen annetuissa ratkaisuisa EIT on kehittänyt *ne bis in idem* -periaatteen tulkintaperiaatteita edelleen. Näin ollen ja koska Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on muutenkin katsonut, etteivät kaikki rahalliset seuraamukset välttämättä ole rangaistusluonteisia, hovioikeus katsoi, että uhkasakon rikosoikeudellisten sakkojen kanssa yhteiset piirteet eivät yksin tee siitä rikosoikeudelliseen rangaistukseen rinnastettavaa. Hovioikeus totesi näin, että vaikka A:lle määrätty 15.000 euron uhkasakko on ollut tuntuva, ei sitä kuitenkaan yksin sen luonteen ja määrän perusteella voida pitää EIS:n tarkoitamana rikosoikeudellisena rangaistuksena.

Hovioikeus totesi uhkasakon olevan luonteeltaan yksittäisessä asiassa tiettyä asianosaista kohtaan määrättävä pakkokeino, jonka tarkoituksena ei ole toimia rangaistuksena yleisesti soveltuvan normin rikkomisesta. Näin se ei pitänyt uhkasakkoa myöskään Engel-kriteerien kokonaisarvioinnin perusteella rikosoikeudellisena rangaistuksena. Siten uhkasakkovaatimuksen ratkaiseminen ei *ne bis in idem* -periaatteen mukaan muodostanut estettä samaa tekoa koskevan rikossyytteen tutkimiselle, ja käräjäoikeuden olisi tullut tutkia A:ta vastaan nostettu syyte ympäristön turmelemisesta myös ajalla 25.7.2008–12.10.2011.

Hovioikeus otti kuitenkin uhkasakon huomioon rangaistuksen mittaamisessa:

*”A:lle on vaadittu rangaistusta olennaisesti samoista teoista, joiden johdosta uhkasakko on tuomittu maksettavaksi. Koska uhkasakko on kohdistunut hallintopakkopäätöksen antamisen 13.10.2010 ja sen nojalla asetetun uhkasakon maksettavaksi tuomitsemisen 12.10.2011 väliseen aikaan, A:ta ei tuomita rangaistukseen syytekohdassa 2 tarkoitetuista teoista tuolta ajalta. Rangaistuksen tuomitsemiselle 25.7.2008–12.10.2010 osalta ei sitä vastoin ole estettä.”*

Vastaavasti uhkasakko on vaikuttanut rangaistuksen tuomitsemiseen Itä-Suomen hovioikeuden 29.3.2016 ratkaisemassa tapauksessa 16/112861<sup>347</sup>, jossa oli kyse ympäristön turmelemisesta. Vastaaja oli aikana 1.1.2016–10.12.2014 varastoinut kiinteistölleen tavaraa, jotka syytteen mukaan olivat omiaan aiheuttamaan ympäristön pilaantumista, muuta

<sup>347</sup> Tapaus ei tätä tutkielmaa kirjoitettaessa ole vielä saanut lainvoimaa.

vastaavaa ympäristön haitallista muuttumista tai roskaantumista taikka vaaraa terveydelle. Ympäristölautakunta oli velvoittanut vastaajan puhdistamaan kiinteistönsä roskaantuneen alueen ja asettanut velvoitteen tehosteeksi 2000 euron uhkasakon 7.2.2008. Kun velvoitetta ei ollut noudatettu, tuomittiin uhkasakko maksettavaksi 9.8.2011, ja samalla asetettiin uusi 2000 euron uhkasakko. Vastaajan tekemät valitukset ympäristölautakunnan päätöksistä oli hylätty Kuopion hallinto-oikeudessa ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Kun vastaaja ei edelleenkään ollut täyttänyt velvoitettaan, ympäristölautakunta oli 11.9.2014 tuominnut toisenkin uhkasakon maksettavaksi ja asettanut kolmannen samansuuruisen uhkasakon.

Käräjäoikeus oli tapauksessa vedonnut uhkasakon rangaistuksellisen arvioinnin osalta aiempaan Turun hovioikeuden ratkaisuun 22.10.2014/1128 sekä Engel-kriteereihin. Turun hovioikeuden mukaisilla perusteilla käräjäoikeus katsoi, että uhkasakkoja ei ollut pidettävä EIS:n tarkoittamalla tavalla luonteeltaan rikosoikeudellisina seuraamuksina. Lisäksi käräjäoikeus huomioi, että uhkasakot oli määrätty *puhdistamis*velvoitteen laiminlyönnistä, ja tavaroiden tai aineiden alueelle *tuomisen* osalta kyse ei ollut samasta teosta, josta uhkasakot oli määrätty. Käräjäoikeus katsoi vastaajan syyllistyneen ympäristön turmelemiseen, ja koska tavaroiden tai aineiden alueelle tuomisen osalta kyse ei ollut samasta teosta kuin josta uhkasakot oli määrätty, ympäristönsuojelulain 225 §:n mukaiseen rangaistuksen tuomitsematta jättämiseen ei ollut perusteita.

Vastaajan katsottiin myös hovioikeuden ratkaisussa syyllistyneen menettelyllään ympäristön turmelemiseen. Hovioikeus ei ratkaisussaan varsinaisesti punninnut *ne bis in idem* -periaatetta, sillä vastaaja ei siihen myöskään ollut vedonnut. Hovioikeus totesi kuitenkin, että ympäristönsuojelulain uhkasakkoa koskevan 255 §:n 4 momentin esitöiden mukaisesti sanktiokumulaation estämiseksi samasta teosta ei tulisi tuomita sekä uhkasakkoa että rikosoikeudellista seuraamusta.<sup>348</sup> Hovioikeus katsoi, että säännöksellä on tulkintavaikutusta myös arvioitaessa RL 6 luvun 7 §:n 1 kohdan kohtuullistamisperusteen soveltamista ympäristön turmelemisesta rangaistusta määrättäessä. Vastaajan maksettavaksi oli tuomittu kaksi 2000 euron uhkasakkoa sellaisten hallinnollisten päätösten noudattamatta jättämisen vuoksi, jotka koskivat samaa menettelyä, mikä nyt luettiin vastaajan syyksi ympäristön turmelemisena. Kun vielä otettiin huomioon vastaajan tekoon todennäköisesti johtanut elämäntilanne, katsoi hovioikeus rikosoikeudellisen seuraamuksen tuomitsemisen asiassa

---

<sup>348</sup> HE 214/2013, s. 177.

muodostavan vastaajalle kohtuuttoman lopputuloksen. Näillä perusteilla vastaaja jätettiin rangaistukseen tuomitsematta.

Turun hovioikeus tukeutui päätöksessään vahvasti lainsäätäjän sanamuotoihin tulkiten uhkasakon asiassa puhtaasti sanktiokumulaatiokysymykseksi. Myös Itä-Suomen hovioikeuden tapauksessa uhkasakkoa tulkittiin lähinnä sanktiokumulaatiokysymyksen kautta. *Ne bis in idem* -periaatteen kaksoisrangaistavuuden kielto on tavallaan toteutunut sannktiokumulaatitulkinnankin kautta, mutta voidaan kysyä, onko tätä kautta kierretty *ne bis in idem* -kysymys – erityisesti, kun varsinkaan jälkimmäisessä tapauksessa käsillä olevan uhkasakon ankaruutta ei Engel-kriteerien valossa ole juuri tutkittu tai perusteltu. Ratkaisut tukeutuvat myös vahvasti EIT:n vuonna 1992 tehtyyn linjaukseen, joka oli tapauksena suppea – koska hallituksen ja vastaajan välillä oli syntynyt sopimus, tuomioistuimien jätti asian lopulta ratkaisematta.

Tuomioistuimien tulkintakäytännöissä on nähtävissä muodostumassa oleva linja uhkasakon osalta, mutta erityisesti käräjäoikeuksien eriävät kannat ja eriävää mieltä olleiden oikeusneuvosten perustelut osoittavat, ettei täyttä varmuutta ole olemassa. Hovioikeudet ovat rivien välissä tulleet siihen lopputulemaan, että uhkasakot olivat koskeneet samaa menettelyä kuin rikosoikeudellinen harkinta. Tapauksissa on kuitenkin nähdäkseni vedetty melko karkeasti se johtopäätös, ettei uhkasakko koskaan voisi muodostaa *ne bis in idem* -tilannetta. On huomioitava, että oikeuskirjallisuudessa sanamuoto on usein ollut ”uhkasakko ei yleensä ole rangaistuksen luonteinen”.<sup>349</sup> Näin ollen on oletettava, että voi olla olemassa sellaisiakin tilanteita, joissa uhkasakko muodostuu EIS:n tarkoittamaksi rangaistukseksi – ellei pelkästään tarkoitukseltaan, niin myös ja ainakin määrältään ja näin ankaruudeltaan. Tilanteen selvittämiseksi kaivattaisiin EIT:n ratkaisua sellaisen uhkasakon osalta, joka kohdistuu samaan henkilöön.

Mikäli uhkasakko voisi muodostua tietyissä tilanteissa EIS:n tarkoittamaksi rangaistukseksi, aiheuttaisi se toki joukon jatko-ongelmia. RL 48 luvun 2 § 1 momentin toisen kohdan mukaan törkeän ympäristön turmelemisen tunnusmerkistön kvalifiointiperuste on rikoksen tekeminen säännöksessä 1 §:ssä tarkoitetun menettelyn johdosta saadusta viranomaisen määräyksestä tai kiellosta huolimatta. Pakkokeinon käyttäminen muodostaa näin itse asiassa

---

<sup>349</sup> Ks. esim. *Kulla* 2015, s. 342.

törkeän rikosmuodon kvalifiointiperusteen. Oikeuskirjallisuudessa on katsottu kestävämmäksi, jos viranomaisen kielto jatkaa lainvastaista menettelyä muodostaa kvalifiointiperusteen, mutta viranomaisen ei saisi panna täytäntöön kiellon tehosteeksi asettamaansa uhkasakkoa sillä uhalla, että muuten teosta ei seuraa lainkaan rangaistusta.<sup>350</sup> On kuitenkin muistettava, että uhkasakko ei ole ainoa käytettävissä oleva hallintopakko – ympäristönkin kannalta kenties tehokkaampaa olisi käyttää teettämisen- tai keskeytysuhkaa, jotka edellä kuvastusti ovat *ne bis in idem* -periaatteenkin kannalta ongelmattomia tai ongelmattomampia kuin uhkasakko. Lainsäätäjällä ei tätä koherenssinäkökulmaa toki ole pohtinut, sillä *ne bis in idem* -kysymys on realisoitunut vasta RL 48 luvun uudistamisen jälkeen.

Ympäristöoikeustapauksissa myös se, kohdistuvatko sanktiot samaan henkilöön, muodostuu erityiseksi kysymykseksi. Pakkokeino kohdistuu yleensä toiminnanharjoittajaan, joka usein on oikeushenkilö. Vaihtoehtoisesti uhka voidaan kohdistaa yhteisön päätösvaltaa käyttävän toimielimen jäseniin tai toimitusjohtajaan. Jos uhkasakko pannaan oikeushenkilöä kohtaan täytäntöön, yrityksen palveluksessa olevan henkilön, joka tosiasiallisesti käyttää päätösvaltaa tai toimii tosiasiallisesti yrityksen puolesta, ei ole katsottu vapautuvan kaksoisrangaistavuuden kiellon perusteella rangaistusvastuusta, sillä pakkokeinoon liittyvää seuraamusta ei ole kohdistettu häneen.<sup>351</sup> Poikkeuksen tästä muodostavat tilanteet, joissa henkilö ja yritys ovat käytännössä toisistaan erottamattomissa. Tilanteita on syytä arvioida ottaen huomioon RL 9 luvun 4 §:n 1 momentin 3 kohdan rajoitukset yhteisöosakkeen tuomitsemisessa. Näin ollen oikeushenkilö ja luonnollinen henkilö ovat kaksoisrangaistavuuden kannalta samoja, jos luonnollinen henkilö kuuluu oikeushenkilön johtoon ja hänen omistusosuutensa oikeushenkilössä on suuri tai hänen henkilökohtainen vastuunsa oikeushenkilön velvoitteista merkittävä.

Samoin omaksi kysymykseksi uhkasakon muodostuessa rangaistukselliseksi sanktioksi nousisi erityisesti kahdesti syyttämisen kiellon osalta, mitä uudet KKO:n ja toisaalta KHO:n sekä EIT:n linjaukset lopullisuuskysymyksessä tarkoittaisivat uhkasakon osalta. Katson, että KKO:n osalta linjaus siitä, että toinen menettely on keskeytettävä kun veronkorotuspäätösvaltaa on käytetty, merkitsisi uhkasakon osalta vastaavasti tilannetta,

---

<sup>350</sup> Suvantola 2012 s. 24–25.

<sup>351</sup> Suvantola 2012, s. 25.

jolloin uhkasakko on määrätty menettelyn toisessa vaiheessa maksettavaksi. EIT:n ja KHO:n linjausten mukaisesti taas toinen prosessi pitäisi keskeyttää, kun ensimmäinen prosessi on tullut lopulliseksi.

Yleisesti voidaan katsoa, että uhkasakko ei ainakaan pääsääntöisesti voi muodostaa *ne bis in idem* -tilannetta, kun ratkaiseviksi nousevat kysymykset siitä, onko kyseessä oikeushenkilön tapauksessa sama henkilö, onko uhkasakko määrätty maksettavaksi ja mihin tekoon uhkasakko ja toisaalta rikosoikeudellinen rangaistus on muotoiltu kohdistuvaksi. Nähdäkseni nykyinen lainsäädäntö, oikeuskäytäntö ja oikeuskirjallisuus jättävät kuitenkin avoimeksi sen mahdollisuuden, että uhkasakkokin voisi muodostaa *ne bis in idem* -tilanteen yhdessä rikosoikeudellisen rangaistuksen kanssa. Tällöin uhkasakko muodostaisi vastaavasti *ne bis in idem* -tilanteen myös yhdessä sellaisen hallintosanktion kanssa, joka olisi EIS:n tarkoittamalla tavalla rangaistuksellinen.

Uhkasakko on ongelmallinen perus- ja ihmisoikeuksien kannalta myös joiltakin muilta osin, sillä uhkasakkolaki on ajalta ennen perusoikeusuudistusta. Kysymyksiä on herättänyt erityisesti uhkasakkolain 12 §:n 2 momentti, jonka mukaan uhkasakon asettanut viranomainen voi poistaa aikaisemman uhkasakon asettamista koskevan päätöksensä ja käsitellä asian kokonaan tai osittain uudestaan, jos olosuhteet ovat muuttuneet, asiaan on saatu olennaista uutta selvitystä tai päätös perustuu ilmeisen väärään lain soveltamiseen. Sääntelyn ongelmallisuus liittyy erityisesti perustuslain hallinto- ja lainkäyttötoiminnan väliseen suhteeseen ja siihen, että säännöksessä ei ole rajattu, millä tavalla päätöstä voidaan muuttaa.<sup>352</sup> On siis periaatteessa mahdollista ankaroittaa päätöstä ilman muutoksenhakua tuomioistuimessa, minkä ihmisoikeussopimuksen tulkintakäytännön valossa ei pitäisi olla mahdollista. Myös uhkasakkolain 16 pykälää on pidetty perustuslain näkökulmasta hankalana.<sup>353</sup>

---

<sup>352</sup> Kuusiniemi et al. 2008, s. 296.

<sup>353</sup> Ks. lisää esim. Kuusiniemi et al. 2008, s. 296–297.

## 5.3 Ympäristölliset hallintosanktiot ja *ne bis in idem*

### 5.3.1 Yleistä

Yleisperiaate on ollut, että sanktion määrääminen hallinnollisessa menettelyssä ei sinänsä estä saman menettelyn lainvastaisuuden arvioimista vielä tuomioistuimessa rikosoikeudelliselta kannalta.<sup>354</sup> Uuden tulkintalinjan myötä *ne bis in idem* -periaatteen kehittyessä hallinnollisiakin sanktioita on kuitenkin jouduttu tarkastelemaan uudessa valossa. Tämä koskee erityisesti hallinnollisia sanktiomaksuja.

Muita hallinnollisia seuraamuksia kuin sanktiomaksuja, kuten huomautuksia, varoituksia, ajokieltoon määräämistä, virheellisesti myönnetyn etuuden takaisinperintää, luvan peruuttamista, myyntikieltoa tai viranhaltijan irtisanomista, ei ole oikeuskäytännössä katsottu luonteeltaan sellaisiksi, että ne olisivat rangaistusluonteisia seuraamuksia, eikä oikeuskirjallisuudessakaan ole tästä mahdollisuudesta viitteitä.<sup>355</sup> Näin ollen *ne bis in idem* -periaate ei aiheuttaisi ongelmia niiden ja mahdollisen rikosprosessin suhteen, sillä näihin hallinnollisiin seuraamuksiin ei sisälly rangaistuksellista elementtiä.<sup>356</sup> Viranomaisen voi näin yleensä määrätä hallinnollisen seuraamuksen, vaikka teosta on jo tuomittu rikosoikeudellinen rangaistus. Suhteellisuusperiaatteen vaatimukset on kuitenkin myös tällaisissa tapauksissa otettava huomioon.<sup>357</sup>

Hallinnollinen sanktio saattaa muodostua sellaiseksi RL 6 luvun 7 §:n 1 momentin mukaiseksi samasta teosta aikaisemmin määräytyksi seuraukseksi, joka on otettava kohtuuden mukaan huomioon rikosoikeudellista rangaistusta määrättäessä lieventävänä kohtuullistamisperusteena, jos vakiintuneen käytännön mukainen rangaistus johtaisi näistä

---

<sup>354</sup> Mäenpää 2003, s. 426.

<sup>355</sup> Mäenpää 2013, s. 194.

<sup>356</sup> Oikeustapauksissa esimerkiksi KHO 2011:15 jätetiedostoon hyväksynnän peruuttaminen ja KHO 2005:30 viranhaltijan varoitus eivät olleet rangaistuksellisia seuraamuksia. Myös Mäenpää 2013, s. 194, 436–437, toteaa ettei viranomaisen päättämä kieltä, velvoite, rajoitus tai muu vastaava hallinnollinen seuraamus ole luonteeltaan rangaistus. Ks. myös Helsingin HO 2.10.2014/1888, jossa Suomen Asianajajaliiton jäsenyydestä erottamista ei katsottu sellaiseksi rangaistusluontoiseksi seuraamukseksi, joka olisi aiheuttanut *ne bis in idem* -ristiriidan. Vrt myös EIT:n ratkaisu *Müller-Hartburg v. Itävalta*, 19.5.2013. Myöskään vangin tunnin kestäneen karkaamisen johdosta päivällä pidennetty vankeusaika ei tapauksen olosuhteissa ollut EIS:n tarkoittama rangaistus ratkaisussa Helsingin HO 19.6.2012/1678.

<sup>357</sup> Vrt. keskenään esimerkiksi alkoholijuomien vähittäismyyntiluvan peruuttamisesta KHO 2012:108 ja KHO 2012:107.

syistä kohtuuttomaan tai poikkeuksellisen haitalliseen lopputulokseen.<sup>358</sup> Lisäksi hallinnollisen seuraamuksen huomioon ottamisesta rikosprosessissa voi olla erityissäännöksiä.

EIS:n 6. artiklan vakiintuneen tulkinnan mukaan hallinnolliset sanktiot rinnastuvat usein rikosoikeudellisiin syyteasioihin, jolloin hallintomenettelyn on soveltuvin osin täytettävä rikosprosessin keskeiset vaatimukset.<sup>359</sup> Kun viranomaisen selvittää perusteita rangaistusluonteisen hallinnollisen seuraamuksen määräämiselle, on soveltuvin osin noudatettava rikosoikeudellisen rangaistuksen määräämiseen liittyviä periaatteita, etenkin laillisuusperiaatetta, syyttömyysolettamaa, myötävaikutusvelvollisuuden rajoituksia ja *ne bis in idem* -periaatetta.<sup>360</sup> *Ne bis in idem* -kielto voi näin rajoittaa sanktioluonteisen hallinnollisen sanktion käyttämistä, mikäli se katsotaan EIS:n tarkoittamalla tavalla rangaistukselliseksi ja se kohdistuu samaan tekoon sekä tekijään kuin rikosoikeudellinen rangaistus.

Hallintotoimissa *ne bis in idem* -periaate on otettava huomioon, kun hallinnollinen sanktio ja rikosoikeudellinen rangaistus kohdistuvat samaan toimintaan. EIT:n oikeuskäytännön<sup>361</sup> johdosta samassa asiassa määrätty rikosoikeudellinen lainvoimainen rangaistus estää rangaistusluonteisen hallintomenettelyn vireillepanon ja toisin päin. Sen sijaan on katsottu, ettei hallintosanktion määräämistä välttämättä estä se, että samasta asiasta on vireillä esitutkinta tai syyteharkinta.<sup>362</sup> Kun rangaistuksellista hallintosanktiota ja rikosoikeudellista rangaistusta koskevat samaan asiaan perustuvat prosessit ovat vireillä samanaikaisesti, on hallinnollistenkin sanktioiden osalta tukeuduttava KKO:n ja EIT:n sekä KHO:n linjauksiin lopullisuudesta. Näin ollen myöhemmin vireille pantu menettely on keskeytettävä ja luovuttava sanktion määräämisestä siinä, jos ensin vireille pantu menettely päättyy lainvoimaiseen ratkaisuun – tai jo silloin, kun päätösvaltaa asiassa on käytetty. Merkitystä ei tällöin ole sillä, onko ratkaisu vapauttava vai langettava.

Myös hallinnollisten sanktioiden rikosoikeudellista luonnetta arvioitaessa on tukeuduttava

---

<sup>358</sup> Ks. HE 44/2002, s. 212: lainkohdassa nimetyillä muilla seurauksilla tarkoitetaan ensinnäkin viranomaisten määräämiä seuraamuksia.

<sup>359</sup> Kulla 2015, s. 335.

<sup>360</sup> Mäenpää 2013, s. 436 viitteineen.

<sup>361</sup> Esim. *Zolotukhin v. Venäjä*, 9.10.2009, ja *Ruotsalainen v. Suomi*, 16.6.2009.

<sup>362</sup> Mäenpää 2013, s. 436.

Engel-kriteereihin, joiden mukainen hallinnollinen rangaistusseuraamus rinnastuu pääpiirteittäin rikosoikeudelliseen rangaistukseen menettelyn ja oikeusturvan kannalta.<sup>363</sup> Samoin on nykyään myös EU-oikeudessa.<sup>364</sup> EIT on vahvistanut hallinnollisten sanktioiden yleensä sisältyvän EIS 6 ja 7 artiklassa ja seitsemännen lisäpöytäkirjan 4 artiklassa tarkoitetun rangaistuksen määritelmään. Hallinnollisen sanktion määrääminen sisältää siten rangaistusvallan käyttämistä, ja menettelyn on täytettävä siihen kohdistuvat erityisvaatimukset.

Hallinnollisen seuraamusmaksun määrääminen kuuluu rikossyytteen käsittelyvaatimusten alaisuuteen lähinnä silloin, kun maksu on toisen Engel-kriteerin mukaisesti tarkoitukseltaan rikosoikeudellinen eli ennaltaehkäisevä ja jälkikäteen rankaiseva.<sup>365</sup> Jos taas maksu on selvästi hallintovalvonnallinen, ja se määrätään subjektiivisesta syyllisyydestä riippumatta myös oikeushenkilölle, ja maksun määrääminen on toissijainen suhteessa asian rikosprosessuaaliseen käsittelyyn, maksu ei yleensä kuulu rikoshaaran alaan.<sup>366</sup> Näin ollen ympäristöoikeuden hallintosanktioiden osalta on tarkasteltava paitsi Engel-kriteereitä, myös objektiivista vastuuta ja mahdollista maksun toissijaisuutta rikosoikeuden prosessiin verrattuna. Myös teon samuus vaikuttaa ratkaisevasti mahdolliseen *ne bis in idem* -tilanteeseen. Lisäksi kolmannella Engel-kriteerillä, maksun suuruudella eli seuraamuksen ankaruudella, on aiemmin kuvatun mukaisesti vaikutusta arvioon.

On väitetty, että hallinnollisen sanktion ei pitäisi olla rangaistus, mutta silti oikeuskirjallisuudessa ja oikeuskäytännössä puhutaan jatkuvasti sanktioiden rangaistusluontoisuudesta sekä niiden edellyttämistä erityisistä prosessuaalisista vaatimuksista. Voidaan päätellä, että hallinnolliset sanktiot hakevat Suomessa vielä muotoaan, ja myös *ne bis in idem* -periaate luo tälle keskustelulle omat diskurssinsa. Hallinnollisia sanktioita ei ole rikosoikeudellisesta näkökulmasta tutkittu kokonaisuutena, mutta ongelmat on tunnistettu viime aikojen oikeuskirjallisuudessa erityisesti öljypäästömaksun osalta.

---

<sup>363</sup> Mäenpää 2013, s. 194.

<sup>364</sup> Ks. esim. EUT C-489/10 *Bonda* ja C-617/10 *Åkerberg Fransson*.

<sup>365</sup> Ks. esim. SOU 2006:58, s. 116–125.

<sup>366</sup> *Asp* 1998, s. 381; *Kulla* 2008, s. 333; *Helenius – Hellsten* 2010, s. 123.

### 5.3.2 Öljypäästömaksu ja *ne bis in idem*

Öljypäästömaksu on hallinnollisena sanktiona rikosoikeudellista rangaistusta täydentävä. Tavallisesti öljypäästön sattuessa käynnistetään sekä rikosprosessia palveleva esitutkinta että rajavartiolaitoksen maksumääräystä varten suorittama tutkinta.<sup>367</sup> Öljypäästön määräämismenettely ilmentää niin sanottua hallinnollista rikosprosessia.<sup>368</sup> Prosessuaalisesti rikosasia ja hallintoasia eroavat toisistaan siinä, että rikosoikeudelliset rangaistukset käsitellään rikosprosessissa ja hallinnolliset seuraamukset hallintoprosessissa. Näin rikkomus, josta rangaistukseksi on määrätty hallinnollinen maksu kuten öljypäästömaksu, ei juridisessa mielessä olisi rikos.<sup>369</sup> EIT:n *ne bis in idem* -periaatetta koskevien päätösten ja Engel-kriteerien valossa tämä ei kuitenkaan poista mahdollista *ne bis in idem* -tilannetta, varsinkin kun valitukset öljypäästömaksusta tulevat käsiteltäväksi normaalista valitusprosessista poiketen Helsingin käräjäoikeudessa toimivaan merioikeuteen. Kuten yleensäkin kun hallinnollinen seuraamus on rangaistusluontoinen, myös öljypäästömaksun osalta rikosprosessuaaliset erityispiirteet ja laatuvaatimukset korostuvat: muun muassa laillisuusperiaate, syyttömyysolettama, myötävaikutusvelvollisuuden rajoitukset ja oikeusturvan tehokkuus on otettava huomioon.<sup>370</sup>

Myös perustuslakivaliokunta on katsonut, että vaikka öljypäästömaksussa on kyse hallinnollisesta seuraamusmaksusta, asian käsittelyssä on lähtökohtaisesti otettava huomioon rikosoikeudellinen laillisuusperiaate ja syyttömyysolettaman noudattaminen.<sup>371</sup> Perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan kyseessä ei kuitenkaan ole rikosoikeudellinen rangaistus, ja hallituksen esityksen mukaan rikosoikeus on yhä pääasiallinen keino öljypäästöjen torjumiseen. Lain esitöissä on todettu, että öljypäästömaksua koskeva asia ei ole rikosasia, mutta rikosprosessin periaatteet soveltuvat merioikeudessa noudatettavaan

---

<sup>367</sup> Selander 2008, s. 413.

<sup>368</sup> Mäenpää 2007, s. 193–195.

<sup>369</sup> Zila 1992, s. 97, 107.

<sup>370</sup> Mäenpää 2007, s. 193–195. Ks. myös ennakkopäätös KKO 2014:37, jossa oli kyse siitä, oliko öljypäästömaksu määrätty väärälle taholle eli laivan omistajalle laivaisännän sijaan. Hovioikeus oli katsonut, että laivan omistaja voitiin vapauttaa maksusta sillä perusteella, että se oli vasta hovioikeuskäsittelyssä merenkulun ympäristönsuojelulain 3 luvun 1 §:n 2 momentin mukaisesti osoittanut laivaisännän. Korkein oikeus kuitenkin katsoi, että omistajalla oli jo aiemmin ollut mahdollisuus osoittaa laivaisäntä, eikä ensin mainittu ollut vapautunut öljypäästömaksusta ilmoittamalla vasta hovioikeuskäsittelyssä laivaisännän. Korkein oikeus palautti asian hovioikeuskäsittelyyn. Sekä hovioikeudessa että korkeimmassa oikeudessa punnittiin rikosprosessuaalisia erityispiirteitä ja laatuvaatimuksia.

<sup>371</sup> PeVL 32/2005, s. 3.

menettelyyn paremmin kuin riita-asian oikeudenkäyntiperiaatteet.<sup>372</sup>

Öljypäästömaksun hallinnollisessa prosessissa on niin paljon rikosoikeudellisia piirteitä, että on kyseenalaistettu, onko öljypäästömaksua perusteltua pitää hallinnollisena sanktiona ylipäätään.<sup>373</sup> Öljypäästömaksupäätöksen valitusprosessin rikosoikeudellinen luonne on perusteltu oikeusturvan nimissä. Rikosoikeudellisen ja hallinnollisen prosessin rinnastaminen johtaa kuitenkin paitsi kustannustehottomuuteen, myös prosessuaalisiin ongelmiin ja mahdollisiin *ne bis in idem* -tilanteisiin. Öljypäästömaksu onkin kotimaisessa oikeuskirjallisuudessa katsottu *ne bis in idem* -kiellon kannalta ongelmalliseksi.<sup>374</sup>

Päällekkäisyyttä rikosoikeudellisen ja hallinto-oikeudellisen prosessin välillä tapahtuu öljypäästön osalta paitsi tapauksen tutkintavaiheessa, myös tuomioistuinkäsittelyssä, mikäli öljymaksupäätöksestä valitetaan Helsingin käräjäoikeudessa toimivaan merioikeuteen. Tällöin on mahdollista, että kaksi alioikeutta ratkaisee saman asian, ja jopa että hovioikeus ratkaisee saman tapauksen kahdesti. Hallinnollinen maksu ja rikosoikeudellinen rangaistus voidaan jopa tutkia samassa alioikeuden käsittelyssä Helsingin käräjäoikeudessa, ja maksuasiaan sovelletaan lakia oikeudenkäynnistä rikosasioissa.<sup>375</sup>

Oikeuskäytäntöä, jossa edellä kuvattu tilanne olisi realisoitunut, ei Suomessa juuri ole. Korkein oikeus on ennakkopäätöksessä KKO 2014:37 käsitellyt öljypäästömaksun määräämistä ja punninnut myös rikosoikeuden periaatteita ja laatuvaatimuksia, mutta tässä tapauksessa ei ollut kyse kahdesta päällekkäisestä, tarkemmin rikosoikeudellisesta ja hallinto-oikeudellisesta, prosessista. Lainsäädäntö kuitenkin mahdollistaa edellä kuvatut prosessuaaliset ongelmat. Oikeuskirjallisuudessa on esitetty teoreettisia vaihtoehtoja öljypäästömaksun nykyiselle määräämisprosessille, jotta päällekkäisyyksiltä vältyttäisiin.<sup>376</sup> Näissä pohdinnoissa on esitetty harkittavaksi poliisin ja rajavartiolaitoksen suorittamien tutkintojen keskittämistä vain jommallekummalle viranomaiselle, minkä jälkeen syyttäjää määräisi öljypäästömaksun rangaistusmääräysmenettelyssä rajavartiolaitoksen tai poliisin esityksestä. Toisaalta on myös ehdotettu, että öljypäästömaksun valitusasia tulisi

---

<sup>372</sup> HE 77/2005 vp, s. 28.

<sup>373</sup> Selander 2008, s. 413.

<sup>374</sup> Suvantola 2012, s. 31.

<sup>375</sup> Kiiski 2009, s. 52–54; HE 77/2005, s. 14–16.

<sup>376</sup> Selander 2008, s. 417–419. Ks. myös Tolvanen 2002, s. 206, jossa on pohdittu samankaltaista problematiikkaa tieliikenne rikkomusten sanktiovaihtoehtojen osalta.

käsiteltäväksi samaan aikaan rikosprosessissa.

Mahdollisia *ne bis in idem* -tilanteita on öljypäästömaksun osalta pyritty ennaltaehkäisemään lainsäädäntövaiheessa: merenkulun ympäristönsuojelulain 3 luvun 4 §:n mukaan öljypäästömaksua ei voida määrätä sille, joka on lainvoimaisesti tuomittu rangaistukseen kyseisestä öljypäästöstä. Samasta öljypäästöstä voidaan kuitenkin määrätä sekä maksu että rikosoikeudellinen seuraamus, jos maksu määrätään ennen syytteen nostamista.<sup>377</sup> Öljypäästömaksun määränneen viranomaisen on merenkulun ympäristönsuojelulain mukaan hakemuksesta poistettava maksu, jos se, jolle on määrätty öljypäästömaksu, myöhemmin tuomitaan rangaistukseen samasta öljypäästöstä. Lain perustelujen sekä RL 6 luvun 7 §:n mukaan aiemmin määrätty öljypäästömaksu on otettava huomioon rikosoikeudellista seuraamusta harkittaessa.

Rikosoikeudellista rangaistusta ennen määrätty öljypäästömaksu saattaa kuitenkin aiheuttaa ongelmia, jos päällekkäisissä käsittelyissä esimerkiksi päädyttäisiin erilaisiin lopputuloksiin tai asian käsittely toisessa tuomioistuimessa vaikuttaisi toiseen päätökseen. On muistettava myös, että *ne bis in idem* -periaate kieltää myös kahdesti syyttämisen. Aiemmin todetun mukaisesti EIT on tulkintakäytännössään vahvistanut samat ihmisoikeudet riippumatta siitä, onko sanktio lopulta (lainsäädäntötekniisesti) rikosoikeudellinen vai hallinnollinen.<sup>378</sup> Näin ollen on tarkasteltava, onko öljypäästömaksu luonteeltaan sellainen rikosoikeudellinen rangaistus, jonka voidaan katsoa *ne bis in idem* -periaatteen mukaisesti estävän rikosoikeudellisen käsittelyn ja syytteen nostamisen kokonaisuudessaan, ja mikäli näin on, estävätkö lainsäädännön edellä kuvatut säännökset nykyisellään *ne bis in idem* -tilanteet.

Merenkulun ympäristönsuojelulain ja sitä edeltäneen alusjätelain esitöissä on nimenomaisesti todettu, että öljypäästömaksu on rangaistusluonteinen taloudellinen seuraamus, jota koskevat valitusasiat käsitellään hallintotuomioistuinten sijaan yleisen lainkäytön tuomioistuimissa. Kun tarkastellaan öljypäästömaksua Engel-kriteerien valossa ottaen erityisesti huomioon sanktion luonne ja kovuus, voidaan jo lain esitöistä ja oikeuskirjallisuudesta todeta, että maksu on luonteeltaan etukäteen ennaltaehkäisevä ja jälkikäteen rankaiseva. Rikosoikeudella ei öljypäästötapauksissa ole koettu olevan riittävää preventiivistä vaikutusta, mikä vahvistaa

---

<sup>377</sup> Heiskala 2011, s. 126.

<sup>378</sup> Selander 2008, s. 422; SOU 2004:37, s. 59; Ligeti 2000, s. 209; EUT:n tapaukset C-326/88 ja C-319/90.

oletusta siitä, että öljypäästömaksun luonne on ennaltaehkäisevä ja näin Engel-kriteerien valossa rangaistuksellinen. Öljypäästömaksun on näin nähdäkseni katsottava sekä toisen että kolmannen Engel-kriteerin mukaisesti olevan luonteeltaan rangaistuksellinen. Tätä tilannetta ei muuta se, että sanktion hallinto-oikeudellista luonnetta on pyritty lainsäädäntövaiheessa korostamaan toteamalla, ettei öljypäästömaksu olisi (kansallisen lain mukaan) rikosoikeudellinen rangaistus. Kuten aiemmin todettu, ensimmäinen Engel-kriteeri ei ole ratkaiseva, vaan yhdenkin muun kriteerin täyttyminen ja varsinkin toisen ja kolmannen kriteerin yhteisvaikutus riittää rangaistusluonteen toteamiseksi.

Suomen lainsäädäntö jättää öljypäästömaksun osalta myös mahdollisuuden rankaisemiseen ja syyttämiseen kahdesti erilaisella seuraamuksella, mikäli öljypäästömaksu määrätään ennen rikosoikeudellista rangaistusta tai mikäli öljypäästömaksuasia ja rikosoikeudellinen prosessi ovat käsittelyssä rinnakkain. Sekä hallinnollinen että rikosoikeudellinen vastuu rakentuvat saman merenkulun ympäristönsuojelulain 2 luvun 1 pykälään: ”Öljyn tai öljypitoisen seoksen päästäminen aluksesta veteen on kielletty - -”.<sup>379</sup> Nähdäkseni öljypäästömaksun myöhempi poistaminenkaan ei ratkaise *ne bis in idem* -problematiikkaa, sillä periaatteen mukaan samasta teosta ei saa *tuomita* rangaistusta eikä edes syyttää kahdesti – seuraamuksen poistaminenhan ei poista sitä, että asiasta on sekä tuomittu että syytetty kahdesti, vaikka öljypäästömaksu poistettaisiin rikosoikeudellisen tuomion jälkeen. Lainsäätäjän on tulkittu lähteneen pragmaattisesti siitä, että jos maksu peruutettaisiin jo rikosprosessin alkaessa, ei olisi varmaa, seuraisiko öljypäästöstä rangaistusta lainkaan, jos tahallisuus- tai tuottamusvaatimus jäisi näyttämättä, jolloin teosta ei seuraisi kummankaanlaisista seuraamusta.<sup>380</sup> Tämä ei kuitenkaan voi olla peruste periaatteen vastaiselle säännökselle. Lisäksi on otettava huomioon, että kahden rangaistuksen välttäminen on sidottu maksuvelvollisen aktiivisuuteen, kun merenkulun ympäristönsuojelulain 3 luvun 4 §:n mukaan öljypäästömaksun määränneen viranomaisen on *hakemuksesta* poistettava maksu, jos se, jolle on määrätty öljypäästömaksu, myöhemmin tuomitaan rangaistukseen samasta öljypäästöstä.

Oikeuskirjallisuudessa on lisäksi katsottu, että öljypäästömaksun määrääminen aiheuttaa

---

<sup>379</sup> Selander 2008, s. 420.

<sup>380</sup> Suvantola 2012, s. 30.

oikeusturvan vaarantumisen muutenkin kuin *ne bis in idem* -tilanteissa.<sup>381</sup> Perinteisenä hallinnollisen seurausjärjestelmän oikeusperusteena on pidetty sitä, että moitittavuudeltaan vähäisten tekojen seuraamukset dekriminalisoidaan, ja jos teko säilytetään kuitenkin oikeudenvastaisena, tulee siihen liitettävän muun seuraamuksen olla rikosoikeudellista sanktiota lievempi.<sup>382</sup> Öljypäästömaksua säädettäessä on aiemminkin mainituissa lain esitöissä kuitenkin todettu, että rikosoikeudellista sakkorangaistusta taloudellisesti tuntuvampi. Oikeuskirjallisuudessa on todettu, että tarkoituksena on rikosoikeudelliseen seuraamusjärjestelmään sisäänrakennetun oikeusturvajärjestelmän kiertäminen ja vallankäytön tehokkuuden maksimointi, mikä on nähty ongelmallisena.<sup>383</sup>

Myös hallinnollisen prosessin objektiivinen ankara vastuu (täydennettynä kohtuullistamissäännöksellä), jossa näyttövelvollisuus asetetaan maksuvelvolliselle ja jossa seuraamuksen eli öljypäästömaksun on tarkoitus muodostua taloudellisesti erittäin tuntuvaksi, poikkeaa huomattavasti rikosoikeudellisesta vastuusta, joka voi toteutua vasta, kun voidaan osoittaa öljypäästön aiheutuneen tahallisuudesta tai huolimattomuudesta, ja jonka lähtökohtana on syyttömyysolettama. Oikeusturvan on katsottu näin vaarantuvan erityisesti Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 2 kappaleessa ja perustuslain 21 §:ssä säädetyn syyttömyysolettaman osalta.<sup>384</sup>

Öljypäästömaksu perustuessa ankaralle objektiiviselle vastuulle, ja toisaalta taas rikosoikeudellisen vastuu kohdistuessa sen mukaan, kenen toiminnasta päästön voidaan katsoa aiheutuneen, vastuut voivat eri prosesseissa kohdistua eri tahoihin. *Ne bis in idem* -tilanteita öljypäästömaksuissa ei synny, jos kyseessä on toisaalta öljypäästömaksun osalta oikeushenkilö ja toisaalta rikosoikeudellisen rangaistuksen osalta yksityishenkilö. Oikeushenkilölle määrätty öljypäästömaksu ei siten estä öljypäästöstä rikosoikeudellisesti vastuussa olevan luonnollisen henkilön tuomitsemista rangaistukseen ympäristön turmelemisesta, jos rikosvastuun edellytykset täyttyvät. Toisaalta myöskään yksityishenkilön, esimerkiksi aluksen kapteenin, tuomitseminen rangaistukseen ympäristön turmelemisesta öljypäästön perusteella ei estä öljypäästömaksun määräämistä samasta päästöstä oikeushenkilölle, joka on merenkulun ympäristönsuojelulain 3 luvun 1 §:n 2 momentin

---

<sup>381</sup> Selander 2008, s. 419–422, Koillinen 2006, s. 86.

<sup>382</sup> Kiiski 2009, s. 55.

<sup>383</sup> Koillinen 2006, s. 86.

<sup>384</sup> Selander 2008, s. 420–421, Pellonpää 2005, s. 415–416.

mukainen aluksen omistaja tai laivaisäntä. Vastuu voi kuitenkin myös kohdistua samaan henkilöön, jolloin *ne bis in idem* -tilanne voi tulla kyseeseen.

Objektiivinen ankara vastuu tarkoittaa toisaalta, että epäillyn syyllisyyttä ei varsinaisesti tutkita, mikä tuo jälleen uusia perspektiivejä *ne bis in idem* -problematiikkaan. Voidaanko katsoa, että epäiltyä on tällöin syytetty kahdesti? Nähdäkseni objektiivinen ankara vastuu, sikäli kun se kohdistuu samaan tekijään kuin varsinainen rikosoikeudellinen vastuu, muodostaa kahdesti syyttämisen ja mahdollisesti kahdesti rankaisemisen tilanteen, kun kyseessä ovat samat tai olennaisesti samat tosiseikat, joihin rikosoikeudellinen rangaistus ja öljypäästömaksu tai niiden uhka perustuvat. Objektiivinen ankara vastuu pikemminkin rikkoo öljypäästömaksun kohdalla rikosoikeuden periaatteita ja ihmisoikeuksia suuremmin, kun henkilön tahallisuutta ei varsinaisesti tutkita. On jälleen muistettava, että yhdenkin Engel-kriteerin täytyminen riittää sanktion katsomiseksi rangaistukselliseksi, ja jos yksi kriteeri ei riitä, on myös kokonaisharkinnalla ratkaiseva rooli. Pelkkä objektiivinen vastuu öljypäästömaksua määrättäessä ei näin nähdäkseni riitä sulkemaan *ne bis in idem* -tilanteita pois.<sup>385</sup>

Se seikka, että öljypäästömaksua sovelletaan rinnakkain rikosoikeudellisen järjestelmän kanssa niin, että rikosoikeudellinen järjestelmä on ensisijainen suhteessa öljypäästömaksuun, tuo oman ristiriitansa maksun tosiasiallisen luonteen tarkasteluun. Tämä rikosoikeuden viimesijaisuuden kanssa nähdäkseni ristiriitainen ratkaisu puhuu sen puolesta, että öljypäästömaksu olisi luonteeltaan hallintovalvonnallinen. Katson kuitenkin, että myöskään pelkkä maksun toissijaisuus rikosoikeudelliseen rangaistukseen nähden ei riitä sulkemaan *ne bis in idem* -tilanteita pois, kun otetaan huomioon sekä toisen Engel-kriteerin mukainen sanktion tosiasiallinen luonne ennaltaehkäisevänä ja rankaisevana maksuna että kolmannen kriteerin mukainen maksun huomattava ankaruus.

Lainvalmistelussa ei myöskään ole arvioitu päästön tutkintavaiheen prosessuaalisia ongelmia. Öljypäästömaksu määrätään rikosoikeudellista sanktiota yksinkertaisemmassa kirjallisessa

---

<sup>385</sup> Oikeuskirjallisuudessa ankaran vastuun on katsottu olevan oikeusturvan kannalta ongelmallinen senkin takia, että se ikään kuin kumoaa syyttömyysolettaman. Näin tarkasteltuna öljypäästömaksun on katsottu olevan luonteeltaan pikemminkin vahingonkorvauksellinen kuin rikosoikeudellinen. Ks. *Suvantola* 2012, s. 29, ja *Selander* 2008, s. 420. Tässäkin vetoan kuitenkin lainsäätäjän tarkoitukseen luoda öljypäästömaksusta ”rangaistusluonteinen taloudellinen seuraamus”, jolla olisi ”ennen muuta ennaltaehkäiseviä tavoitteita”. Ks. HE 77/2005, s. 7–8.

menettelyssä. Epäselväksi jää, kuulustellaanko rikoksesta epäilty ensin rikosasian johdosta ja sen jälkeen hallintoasiassa jossakin toisessa asemassa, vai kenties toisinpäin. Siten jää epäselväksi esimerkiksi se, mikä tosiasiallinen asema laivan omistajalla tai laivaisännällä hallinnollisessa menettelyssä on, tai millainen merkitys ilman puolustautumisoikeutta hallinnollisessa tutkinnassa hankitulla todistusaineistolla rikosasiassa on. Järjestelyä on pidetty oikeuskirjallisuudessa erityislaatuksena ja menettelyiden kohteena olevien henkilöiden oikeussuojan kannalta ongelmallisena.<sup>386</sup>

Öljypäästömaksun osalta lainsäädännös on mahdollistaa nähdäkseni *ne bis in idem* -periaatetta rikkovat tilanteet, eikä sitä voida soveltaa ilman yhteentörmäyksiä perus- ja ihmisoikeuksien kanssa. Erityinen ongelma on, että öljypäästömaksu on todennäköisesti tuntuvasti rikosoikeudellista varallisuusrangaistusta huomattavasti tuntuvampi ja ankarampi seuraamus,<sup>387</sup> kuten merenkulun ympäristönsuojelulain ja sitä edeltäneen alusjätelain esitöistäkin on havaittavissa. Edes öljypäästömaksun peruuttaminen ei estä kahdesti syyttämisen kiellon rikkomista, jos syyttäjä nostaa syytteen asiassa, jossa on jo määrätty öljypäästömaksu.

Öljypäästömaksu onkin nähdäkseni katsottava tosiasialliselta identiteetiltään rikosoikeudelliseksi maksujärjestelmäksi.<sup>388</sup> Vaikka sitä on oikeuskirjallisuudessa kuvattu myös pikemminkin vahingonkorvaukselliseksi kuin rikosoikeudelliseksi,<sup>389</sup> on huomattava, että säädösvalmistelun perusteella maksua on pidetty pelkästään sanktiona, eikä lainsäätäjät ole pohtinut sitä taloudellista haittaa, joka öljypäästöistä aiheutuu esimerkiksi asukkaille, kalastukselle, virkistyskäytölle tai luonnonsuojelulle, tai kustannuksia, jotka öljyn poistamisesta yhteiskunnalle aiheutuvat. Hallinnollisen seuraamusjärjestelmän oikeutusperusteen, moitittavuudeltaan vähäisten rikkeiden dekriminalisoinnin, ja edellytyksen, rikosoikeudellista rangaistusta selvästi lievemmän sanktion, voidaan selvästi nähdä olevan ristiriidassa öljypäästömaksujärjestelmän kanssa. Oikeuskirjallisuudessa on oletettu, että öljypäästömaksun kohdalla *ne bis in idem* -periaatteen uusi tulkintakäytäntö tulee jossain vaiheessa ajankohtaiseksi.<sup>390</sup> Olisi suotavaa, että lainsäätäjät reagoisi tämän kaltaisiin perus- ja ihmisoikeudellisiin ristiriitoihin proaktiivisesti, eikä jäisi odottamaan

---

<sup>386</sup> Kiiski 2009, s. 54.

<sup>387</sup> Heiskala 2011, s. 126.

<sup>388</sup> Näin myös Kiiski 2009, s. 54.

<sup>389</sup> Suvantola 2012, s. 29–30.

<sup>390</sup> Heiskala 2011, s. 126.

esimerkiksi EIT:n mahdollisia tuomioita.

Päällekkäisten prosessien ja lopullisuuskysymyksen kannalta KKO:n ja toisaalta EIT:n ja KHO:n tuoreet linjaukset herättävät ristiriitaisia ajatuksia. Jos ja kun samasta öljypäästöstä käynnistetään tietoisesti sekä esitutkinta että hallinnollinen öljypäästömaksun määräämisprosessi, ja öljypäästömaksu kohdistuu samaan vastaajaan sekä katsotaan EIS:n mukaiseksi rangaistukseksi, tuleeko tällöin odottaa, että toinen sanktio tulee lopulliseksi tai sen määräämisvaltaa käytetään, ennen kuin jälkimmäinen prosessi tulee keskeyttää? Tämä tuntuisi sekä prosessiekonomian että *ne bis in idem* -periaatteen kannalta epäjohtonmukaiselta. Näin ollen ennen maksun määräämistä tulisi nähdäkseni selvittää, onko asiassa syyttäjän näkemyksen mukaan aihetta nostaa rikossyyte. Pidemmällä tähtäimellä on pohdittava, onko kahden näinkin päällekkäisen seuraamusjärjestelmän ylläpitäminen tarkoituksenmukaista, ja millä ratkaisulla voitaisiin päästä sekä *ne bis in idem* -periaatteen että ympäristönsuojelun kannalta parhaaseen mahdolliseen kokonaisuuteen. Lainsäätäjää on sen säätäessä öljypäästömaksua kritisoitu myös siitä, että oikeushenkilön rangaistusvastuu on tyystin unohtunut keinovalikoimasta.<sup>391</sup>

### 5.3.3 Jätelain laiminlyöntimaksu ja *ne bis in idem*

Kuten öljypäästömaksunkin osalta, on myös jätelain laiminlyöntimaksussa *ne bis in idem* -periaatteen kannalta lähdettävä siitä kysymyksestä, onko maksu katsottava sellaiseksi rangaistukseksi, jota periaate koskee. Jätelain laiminlyöntimaksun on tunnustettu jo lakia säädettäessä olevan tuntuva, mitä on perusteltu sillä, että seuraamuksen on oltava riittävän suuri luodakseen ennaltaehkäisevää vaikutusta. Engel-kriteerien valossa voidaan samoin kuin öljypäästömaksunkin kohdalla todeta, että myös jätelain laiminlyöntimaksua voidaan pitää toisen ja kolmannen kriteerin perusteella rikosoikeudellisena.

Lainsäätäjä näyttääkin vuonna 2010 hyväksyneen, että sen säätämä ”seuraamusluontoinen, hallinnollisessa menettelyssä määrättävä” jätelain laiminlyöntimaksu on tai voi olla EIS:n tarkoittama seuraamus. Varovaisuutta on noudatettu kenties juuri siksi, että vuosikymmenen

---

<sup>391</sup> *Kiiski* 2009, s. 56.

vaihteessa *ne bis in idem* -periaatteen vaikutukset vero-oikeuden puolella olivat ajankohtaisia erityisesti EIT:n Jussila-päätöksen myötä.

Jätelain säännöksellä, jonka mukaan jätelain laiminlyöntimaksua ei saa määrätä, jos maksuvelvollinen on tuomittu samaa asiaa koskevasta rikkomuksesta tai jos asia on vireillä esitutkinnassa, toteutetaan hallituksen esityksen mukaan *ne bis in idem* -kieltoa. Samalla on tiedostettu ja hyväksytty se mahdollisuus, että sekä sama teko voi täyttää sekä RL 48 luvun jonkin jätelain rikkomista koskevan sanktion että jätelain laiminlyöntimaksun määräämisen edellytykset. Hallituksen esityksessä vuodelta 2010 todetaan, että ehdotettua laiminlyöntimaksua sekä kannatettiin että vastustettiin. Eräät lausunnonantajat pitivät sitä liian ankarana rangaistuksena etenkin tiedonanto- ja kirjanpitovelvollisuuksien puutteista. Laiminlyöntimaksusääntelyä pidettiin ongelmallisena siitä syystä, että samasta teosta voitaisiin tuomita myös rikosoikeudellinen seuraamus. Ongelmia pyrittiin ratkomaan sillä, että jatkovalmistelussa laiminlyöntimaksu tiedonanto- ja kirjanpitovelvollisuuden rikkomisen seuraamuksena poistettiin ja säännökseen lisättiin kieltö määrätä laiminlyöntimaksu, jos maksuvelvollinen on tuomittu samaa asiaa koskevasta rikkomuksesta tai jos asia on vireillä esitutkinnassa, syyteharkinnassa tai tuomioistuimessa.<sup>392</sup>

Osittain jätelain laiminlyöntimaksun ongelmattomuus *ne bis in idem* -periaatteen suhteen juontaa juurensa siitä, että rikoslain ympäristörikossäännösten tunnusmerkistön täytyminen edellyttää aina pilaantumista tai ainakin sen vaaraa, kun taas laiminlyöntimaksun soveltamisalan rikkomukset eivät tätä edellytä.<sup>393</sup> Tällöin kysymys ei välttämättä ole samasta teosta.

Periaatteen erikoiseksi ratkaisuksi<sup>394</sup> on kuvattu sitä, että tuottajarekisteriin hakemisen laiminlyönnistä voidaan määrätä uusi maksu, jos laiminlyönti jatkuu ja edellisen maksun määräämisestä on kulunut vähintään kalenterivuosi. Hallituksen esityksessä todetaan, että uuden maksun määrääminen olisi *ne bis in idem* -periaatteen kannalta ”osa samaa rangaistusta, joka teon luonteesta johtuen määrätään kahdella tai useammalla päätöksellä riippuen siitä, kuinka kauan laiminlyöntiä jatketaan”.<sup>395</sup> Asiaa pitäisi lähestyä pikemminkin

---

<sup>392</sup> HE 199/2010, s. 59.

<sup>393</sup> HE 199/2010, s. 136.

<sup>394</sup> Suvantola 2012, s. 31.

<sup>395</sup> HE 199/2010, s. 137.

päinvastaisesta näkökulmasta: ajallisesti kyseessä on useamman laiminlyönnin osalta kaksi tai useampi eri tekoa, jolloin *ne bis in idem* -tilanteelta vältytään.

Entä voisiko *ne bis in idem* -periaatteen rikkominen aiheutua tilanteessa, jossa samalle henkilölle on ensin määrätty RL 48 luvun 1 §:n mukaisista jätelakia koskevista teoista laiminlyöntimaksu ja sitten nostettu syyte samasta teosta? 1 § sisältää jätelain osalta useamman kohdan: Joka tahallaan tai törkeästä huolimattomuudesta valmistaa, luovuttaa, kuljettaa, käyttää, käsittelee tai säilyttää ainetta, valmistetta, seosta, tuotetta tai esinettä taikka käyttää laitetta vastoin jätelain 147 §:n 2 momentissa mainittua säännöstä taikka jätelain nojalla annettua säännöstä, yksittäistapausta koskevaa määräystä tai kieltoa, siten, että teko on omiaan aiheuttamaan ympäristön pilaantumista, muuta vastaavaa ympäristön haitallista muuttumista tai roskaantumista taikka vaaraa terveydelle, on tuomittava ympäristön turmelemisesta. Edelleen laki määrää tuomittavaksi ympäristön turmelemisesta, jos edellä kuvatusti laiminlyö jätelain mukaisen jätehuollon järjestämisvelvollisuutensa taikka tuo maahan, vie maasta tai siirtää Suomen alueen kautta jätettä vastoin jätelakia, sen nojalla annettua säännöstä tai yksittäistapausta koskevaa määräystä.

Jätelain rikkominen sisältyy myös luvun 4 §:ssä säädettyyn tuottamukselliseen ympäristön turmelemiseen: joka muusta kuin törkeästä huolimattomuudesta rikkoo jätelakia tai sen nojalla annettuja säännöksiä tai määräyksiä 48 luvun 1 §:n 1 momentin 2–6 kohdassa tarkoitetulla tavalla siten, että ympäristölle tai terveydelle aiheutettu vahinko tai tällaisen vahingon vaara on erityisen suuri ottaen huomioon aiheutetun tai uhkaavan vahingon pitkäaikaisuus, laaja ulottuvuus ja muut seikat, on tuomittava tuottamuksellisesta ympäristön turmelemisesta.

*Ne bis in idem* -periaatteeseen nojaten voidaan perustellusti riitauttaa tilanne, jossa syyttäjä nostaa syytteen samassa asiassa, jossa on jo määrätty jätelain laiminlyöntimaksu. Päinvastaiset tilanteet, jossa nostettaisiin ensin syyte ja määrättäisiin sitten hallinnollinen maksu, on öljypäästömaksun tavoin jätelain laiminlyöntimaksun osalta suljettu pois lain 133 § 2 momentin säännöksellä: ”Laiminlyöntimaksua ei voida määrätä sille, joka on tuomittu rangaistukseen samaa asiaa koskevasta rikkomuksesta tai jos asia on vireillä esitutkinnassa, syyteharkinnassa tai tuomioistuimessa.” Ristiriitatilanteilta voidaan vältyä, jos sekä öljypäästömaksun että jätelain laiminlyöntimaksun osalta selvitetään ennen maksun

määräämistä, onko asiassa syyttäjän mielestä aihetta nostaa rikossyyte.<sup>396</sup> Tapauskohtaisesti on myös ratkaistava, muodostavatko rikoslain mukaiseen rangaistukseen johtava ympäristön pilaantumisen tai sen vaaran aiheuttaminen ja toisaalta samassa yhteydessä tapahtunut laiminlyöntimaksuun johtava jätelain laiminlyönti ylipäätään saman vai kaksi eri tekoa. Oikeuskäytäntöä asiasta ei ole, mutta aiemmin mainitun hallituksen esityksen 199/2010 sivun 136 perusteiden valossa on todennäköistä, että kyseeseen tulisi kaksi eri tekoa.

Mahdollisten samaan tekoon kohdistuvien erilajisten sanktioiden osalta on väitetty, että maksun peruminen tai palauttaminen ennen syytteen nostamista ratkaisisi *ne bis in idem* -tilanteen,<sup>397</sup> mutta tämä näkemys saattaa muodostua ongelmalliseksi kahdesti syyttämisen kiellon valossa. Jos jätelain laiminlyöntimaksu voidaan katsoa sanktioksi, joka aiheuttaa *ne bis in idem* -ristiriitatilanteen, on myös syyttämismaksun eli maksun määrääminen periaatteen vastainen, mikäli asiasta nostetaan myös rikosoikeudellinen syyte. Tämänkaltaiset tilanteet on kuitenkin edellä kuvatun mukaisesti pyritty välttämään jätelain laiminlyöntimaksun määräämismahdollisuuden rajoittamisella kun samaa tekoa tutkitaan rikosoikeudellisessa prosessissa – ja myös niillä perusteilla, että laiminlyöntimaksuun johtava jätelain 131 §:n laiminlyöntiteko on eri kuin rikosoikeudellisen vastuun luova ympäristön pilaantumisen vaarantamisteko.

Kaiken kaikkiaan on katsottava, että lainsäätäjä on ottanut *ne bis in idem* -periaatteen jätelain laiminlyöntimaksun osalta melko hyvin huomioon. Periaate on otettu huomioon myös lain uudistuksessa HE 16/2014, kun ympäristörikosdirektiivin johdosta rikoksena rangaistavaksi säädettiin lainvastainen ja tahallaan tai ainakin törkeästä tuottamuksesta tehty muun ohella jätteen siirtohuomattavissa määrin. Vastaavat kohdat poistettiin jätelain laiminlyöntimaksun alaisuudesta. On näin epätodennäköistä, että jätelain laiminlyöntimaksu jatkossakaan aiheuttaisi ongelmia *ne bis in idem* -periaatteen kannalta – ainakin, mikäli mahdolliset ristiriitatilanteet osataan ennakoita jo siinä vaiheessa, kun aletaan pohtia, kumpaa sanktiota on tarkoituksenmukaista lähteä määräämään. Oikeuskäytännön perusteella myöskään jätetiedoston hyväksynnän peruuttaminen ei ole rangaistusluontoinen seuraamus vaan oikeudelliselta luonteeltaan valvonnallinen hallintotoimi, eikä se näin yhdessä rikosoikeudellisen rangaistuksen tai

---

<sup>396</sup> Suvantola 2012, s. 31.

<sup>397</sup> Suvantola 2012, s. 31.

jätelain laiminlyöntimaksun kanssa muodosta *ne bis in idem* -tilannetta.<sup>398</sup>

#### 5.4 Ihmisoikeusmyönteisen tulkintalinjan haasteet hallinnollisille seuraamuksille

EIS:n evolutiivinen tulkinta on toisinaan johtanut kansallisten prosessien kannalta tulkintoihin, joita on oikeuskirjallisuudessa kuvattu yllättäviksi.<sup>399</sup> Rikosoikeuden laillisuusperiaate tuo korostettua oikeusvarmuutta myös sellaisiin sanktiotilanteisiin, jotka eivät ensi katsomalta näyttäydy rikosoikeudellisina.<sup>400</sup> Rikossyytteen käsittelyyn rinnastuvat hallintoasiat muodostavat ihmisoikeussopimuksen tulkintakäytännön valossa hajanaisen ryhmän.<sup>401</sup> Selvimmin rikosoikeuden alaisuuteen kuuluvat teot, joista sanktiona on vapausrangaistus tai sakko, joka voidaan muuntaa vankeudeksi. Harmaamalla alueella ovat toinen ryhmä, johon kuuluvat dekriminialisoidut mutta perinteisesti rikosoikeuden alaan kuuluneet järjestysrikkomukset, ja kolmas ryhmä, johon huomio on viime aikoina oikeuskeskustelussa kohdistunut. Tähän viimeiseen ryhmään kuuluvat esimerkiksi veronkorotukset sekä tässä tutkielmassa käsitellyt hallinnolliset seuraamukset tai hallintopakkoasiat.

Engel-kriteerit ovat edelleen EIT:n linjatarkennuksista huolimatta osin hyvin tulkinnanvaraisia. Tilannetta mutkistavat sekamuotoiset hallinnolliset sanktiot, joita on hankala luokitella. Kotimaisessa lainsäädännössä ei välttämättä aina ole tunnistettu tai rikosoikeudesta tarpeeksi erotettu sanktioluonteisia hallintoasioita, kun lakeja on säädetty tai pantu täytäntöön. Engel-kriteerien soveltaminen yhdistettynä lukuisiin erilaisiin lainsäädännöstämme löytyviin hallinnollisiin sanktioihin, joiden roolia suhteessa rikosoikeusjärjestelmään ei ole laajemmin tarkasti pohdittu, aiheuttanee jatkossa ongelmia sekä lainsäätäjälle että tuomioistuimille.<sup>402</sup> Tällöin on nojauduttava ihmisoikeussopimuksen tarkoitukseen ja yhä kehittyvään tulkintakäytäntöön, niin lainkäytössä kuin lainsäädännössä.

---

<sup>398</sup> Ks. KHO 2011:15.

<sup>399</sup> *Vihervuori* 2010, s. 313.

<sup>400</sup> *Pirjatanniemi* 2005, s. 112. Ks. myös esim. EIT *Öztürk v. Saksa* 21.2.1984, kohta 50, ja *Demicoli v. Malta* 27.8.1991, kohdat 31–34.

<sup>401</sup> *Kulla* 2008, s. 334.

<sup>402</sup> Näin epäilee *Heiskala* 2011, s. 162, mihin on helppo yhtyä.

Suomen lainsäädäntö ja sen tulkintakäytäntö sekä toisaalta perus- ja ihmisoikeusmyönteisen tulkintalinjan vahvistuminen luovat haasteita. KKO on vasta viime aikoina, etenkin vuoden 2013 jälkeen, tehnyt ratkaisuisaan yleistä perus- ja ihmisoikeudellista punnintaa sekä pohtinut tarkemmin ratkaisujen vaikutusta yksilöiden perusoikeuksien toteutumislle vero-oikeuden *ne bis in idem* -tilanteita käsitellessään. Tätä aiemmin perus- ja ihmisoikeusmyönteisen laintulkinnan merkitystä ei juuri nostettu esille, vaikka siihen liittyvät kysymykset ovat keskiössä arvioitaessa yksilön oikeuksia koskien *ne bis in idem* -periaatetta.<sup>403</sup>

KKO:n lopullisuutta koskevat vuoden 2013 linjaukset sekä EIT:n ja KHO:n vastaavat vaikkakin hieman eriävät linjaukset ovat selkiyttäneet aiempaa tilannetta, jossa jouduttiin kyseenalaistamaan, ovatko EIT:n käyttämät muotoilut todella tarkoitettu rajaamaan *ne bis in idem* -sääntö koskemaan ainoastaan toisiaan seuraavia prosesseja ja kaventamaan näin periaatteen suojaa.<sup>404</sup> Kaavamainen ja kansallisten säännösten muodostama kokonaisuus sivuuttaen tapahtuva *ne bis in idem* -tulkinta johtaisikin rikoksesta epäiltyjen eriarvoisuuteen tavalla, joka ei vastaisi ihmisoikeussääntelyn tarkoitusta eikä parantaisi ihmisoikeustilannetta, vaan pikemminkin päin vastoin, kun sattumanvaraiset seikat kuten se, kumpi viranomaisen tarttuu asiaan ensin tai missä ajallisessa vaiheessa ensimmäinen prosessi päättyy taikka toinen alkaa, voisivat olla ratkaisevassa asemassa.<sup>405</sup> Uusienkin linjausten suhteen haparointia on kuitenkin edelleen havaittavissa, ja edelleen KKO:n ja KHO:n vuoden 2013 jälkeisten linjausten perusteella merkitystä näyttää olevan sillä, kumpi prosesseista on alkanut ja toisaalta loppunut ensin.<sup>406</sup> On myös huomionarvoista, että poliisin ja hallinnollisen viranomaisen resurssit sekä painopistealueet vaihtelevat, mikä saattaa vaikuttaa henkilöiden yhdenvertaisuuteen ja päätösten sekä prosessien linjakkuuteen heikentävästi.

Jonkin tietyn hallinnollisen seuraamuksen rinnastaminen rikosoikeudelliseen rangaistukseen luo monia jatkokysymyksiä ja -ongelmia. Samalla EIS:n 6 artiklan oikeudenmukaisen

---

<sup>403</sup> Heiskala 2011, s. 147.

<sup>404</sup> Pellonpää – Gullans 2011, s. 426.

<sup>405</sup> Heiskala 2011, s. 148–149.

<sup>406</sup> Veronkorotuksen suhteen 1.12.2013 voimaan tullut lakimuutos on selkeyttänyt tilannetta, eikä tulkintaongelmia lopullisuuden suhteen pitäisi enää seurata. On kuitenkin kysyttävä, miten tulkinta vaikuttaa muihin EIS:n tarkoittamiin rangaistuksellisiin seuraamuksiin kuin veronkorotukseen.

oikeudenkäynnin vaatimukset tulevat oikeuskirjallisuuden mukaan sovellettaviksi.<sup>407</sup> Myös itsekriminointisuoja arviointi tulee vastaavasti uudelleenarvioitavaksi.<sup>408</sup> Erityiset prosessuaaliset vaatimukset tulisi näin ottaa huomioon myös sellaisissa hallinnollisissa prosesseissa, joissa voidaan määrätä EIS:n rikosoikeudelliseksi katsoma seuraamus.

Veronkorotuksen uudemman laintulkinnan ja lakimuutosten johdosta oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että legaliteettiperiaatteen ilmentymiä kuten *praeter legem* -kieltoa, analogiakieltoa, retroaktiivisuuskieltoa ja epätäsmällisyyskieltoa tulee soveltaa myös veronkorotuksiin.<sup>409</sup> Sama pätee vastaavasti niiden ympäristöllisten hallinnollisten seuraamusten suhteen, jotka katsotaan rikosoikeudellisiksi ja jotka voivat näin muodostaa *ne bis in idem* -tilanteen – Näihin luen edellä käsitellyn mukaisesti ainakin öljypäästömaksun sekä soveltuvien osin jätelain laiminlyöntimaksun. *Ne bis in idem* -periaatteen vahvistumisen kautta lainsäädäntömme ja -tulkintamme johtaa näin uusiin tulkinta- ja prosessuaalisiin ongelmiin, joihin lainsäätäjän ja tuomioistuimien tulisi reagoida.

Faktisesti Euroopan ihmisoikeussopimuksen *ne bis in idem* -periaatteen soveltamisesta voi seurata hallintopäätöksen oikeusvoima rikosprosessissa.<sup>410</sup> Periaatteen oikeudenaloja leikkaava vaikutus on hankalasti sovitettavissa perinteiseen suomalaiseen ajatteluun, jossa hallintoprosessi ja rikosprosessi ovat olleet selvästi kaksi erillistä prosessia. Hallinnollisen rikosprosessin on katsottu muodostavan tietynlaisen oman prosessimuotonsa hallintoprosessin sisällä, ja tässä prosessimuodossa on pidetty erityisen tärkeänä hakea vaikutuksia rikosprosessin oikeudenmukaisuudesta.<sup>411</sup> Hallinnollinen rikosprosessi jää kuitenkin hallinto- ja rikosprosessien välimaastoon. Venäjällä on käytössä ”hallinnollinen rikosoikeusjärjestelmä”, jonka kaltaisen on Suomessakin ehdotettu selkeyttävän *ne bis in idem* -problematiikkaa.<sup>412</sup>

On tärkeää tunnistaa ja tunnustaa tämän välimuotoprosessin erityispiirteet ja ottaa ne huomioon jo lainsäädäntövaiheessa. On odotettavissa, että hallinnollisten sanktioiden määrä

---

<sup>407</sup> Näin veronkorotuksesta *Heiskala* 2011, s. 150. Ks. lisää *Heiskala* 2011, s. 150–152.

<sup>408</sup> Itsekriminointisuoja on käsitelty useissa artikkeleissa samassa yhteydessä *ne bis in idem* -periaatteen kanssa. Ks. esim. *Suvantola* 2012.

<sup>409</sup> *Heiskala* 2011, s. 152.

<sup>410</sup> *Heiskala* 2011, s. 5.

<sup>411</sup> *Halila* 2010, s. 215.

<sup>412</sup> *Heiskala* 2011, s. 162, alaviite 385.

kasvaa edelleen erityisesti EU-oikeuden myötä. Siksi niiden ja niiden määräämisprosessin perusteista tulisi säätää asianmukaisesti ja yhtenä kokonaisuutena. *Ne bis in idem* -periaatteen ulottaminen hallinnollisten ja rikosoikeudellisten seuraamusten väliseen suhteeseen edellyttää yleisimminkin seuraamusjärjestelmien uudelleen arviointia ja yhteensovittamista.<sup>413</sup> Lainsäädäntöön ei tällöin pitäisi jäädä mahdollisuuksia kaksinkertaiseen rankaisemiseen tai syyttämiseen. Toisaalta *ne bis in idem* -kiellon ylitulkinnalla ja ulottamisella puhtaasti hallinnollisiin seurauksiin olisi kriminaalipoliittisesti olennaisia haittavaikutuksia, elleivät hallintosanktiot voi toimia aidosti rikosprosessin korvikkeena.<sup>414</sup>

EIT:n ja EUT:n oikeuskäytännöt *ne bis in idem* -periaatetta koskien ovat yhdenmukaistuneet viime vuosina.<sup>415</sup> EUT on todennut, että *ne bis in idem* -käsitettä on tulkittava koko unionissa itsenäisesti ja yhdenmukaisesti.<sup>416</sup> Tämäkin kehitys aiheuttaa muutospainetta niin suomalaiselle rikosoikeudelle, prosessioikeudelle kuin hallintolainkäytölle. Laillisuusperiaatteen kannalta ongelmallisena on pidetty jo sitä, että EIT:n oikeuskäytännöllä syntyy faktisesti uusia rikosoikeudellisia rangaistusmuotoja, joista ei mainita rikoslaissa.<sup>417</sup> Tästä voi seurata tilanteita, joissa perus- ja ihmisoikeusmyönteinen tulkinta kääntyy perimmäistä tarkoitustaan vastaan.

Vastaava ongelma liittyy rikosoikeuden viimesijaisuuteen. Perustuslakivaliokunta on antanut perusoikeuksien rajoittamisen edellytyksistä kriteeristön, jonka mukaisesti perusoikeudet asettavat rajoitteita sekä rikos- että hallinto-oikeudelliselle rankaisemiselle.<sup>418</sup> Oikeuskirjallisuudessa onkin katsottu ristiriitaiseksi tilanne, jossa EIS:n takaamien oikeuksien parempaan toteutumiseen tähtäävä tulkinta johtaa käytännössä rikosoikeuden laajempaan käyttöön, ja näin mahdollisesti sellaisten menettelykeinojen laajempaan käyttämiseen, jotka puuttuvat ankarammin yksilöiden perusoikeuksiin.<sup>419</sup>

Nimenomaan kontrollipolitiikassa lainsäätäjältä edellytetään perusoikeusherkkää otetta.<sup>420</sup> Perusoikeudet asettavat lainsäätäjän kontrollipolitiikalle paitsi rajoitteita, myös

<sup>413</sup> Tätä mieltä on ollut myös KKO ratkaisussaan 2010:45.

<sup>414</sup> *Koponen* 2003b, s. 397, jossa verrataan tilannetta Norjan malliin.

<sup>415</sup> *Van Bockel* 2010, s. 327–328, *Heiskala* 2011, s. 160.

<sup>416</sup> *Asia C-261/09*, kohta 38.

<sup>417</sup> *Heiskala* 2011, s. 152.

<sup>418</sup> *Heiskala* 2011, s. 148.

<sup>419</sup> *Kiiski* 2009, s. 36, 42, 49; *Heiskala* 2011, s. 148.

<sup>420</sup> *Kiiski* 2009, s. 57.

toimimisvelvoitteen.<sup>421</sup> Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien toteutuminen. Perusoikeuksista voidaan näin johtaa myös rikoslain säätäjän velvoite säädellä eräitä tekoja rikosoikeudellisesti perusoikeuksien turvaamiseksi ulkopuolisilta loukkauksilta. Perusoikeudet vaikuttavat usealla tavalla harkintaan, jota joudutaan tekemään ratkaistaessa jonkin käyttäytymisen saattamista rikoslain piiriin. Tässä käydään punnintaa eri perusoikeuksien kesken.

## 6 Lopuksi

*Ne bis in idem* -periaate ja ihmis- sekä perusoikeusmyönteisen tulkintalinjan vahvistuminen ovat aiheuttaneet päänvaivaa niin lainsäätäjälle kuin tuomioistuimille ja syyttäjälle, eikä tälläkään hetkellä olla tilanteessa, jossa kehitys olisi tullut päätepisteeseensä. Periaatteen ja sen tulkinnan voidaan katsoa yhä olevan osittain hakemassa muotoaan, kun ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö on eräiltä kohdin vielä kehittymässä, ja niin ympäristöllisten kuin muidenkin hallintosanktioiden ja hallintopakon osalta tilanne näyttäytyy yhä epäselvänä. Erityisesti öljypäästömaksun ja osittain myös uhkasakon sekä tietyissä tapauksissa jätelain laiminlyöntimaksun osalta mahdollisuus *ne bis in idem* -tilanteisiin on EIT:n uuden tulkinnan myötä nähdäkseeni olemassa. Periaatteen toteutuminen ei ympäristörikosoikeudessa näin ole nykyisellään varmaa, mikäli sekä *bis*-elementti että *idem*-elementti täyttyvät ja kyseessä on sama henkilö.

Hallinnolliset sanktiot ovat lähestyneet rikosoikeudellista sääntelymallia, sillä niiden soveltaminen edellyttää monesti rikosoikeudellistenkin periaatteiden ja sääntelyehtojen noudattamista. Hallinto-oikeudellisten oikeusperiaatteiden merkitys sanktioiden oikeutukselle on niitä säädettäessä sen sijaan jäänyt vähemmälle, mikä korostaa sitä, että sanktioilla ei faktisesti ole hallinto-oikeudellista identiteettiä, ja niiden sijoittaminen hallinto-oikeudelliseen kontekstiin on ongelmallista. Toisaalta rikosoikeudellisen toimintavallan siirtäminen hallintoviranomaiselle on ongelmallista sekä oikeusturvan, muun muassa *ne bis in idem* -periaatteen, että vallanjakoperiaatteen kannalta.<sup>422</sup> Rikosoikeuden tehtävänä pitäisi kuitenkin olla sanktiovallan vahtiminen, oli sanktioiden nimi sitten rangaistus, uhkasakko tai

---

<sup>421</sup> *Kiiski* 2009, s. 48–49.

<sup>422</sup> *Kiiski* 2011, s. 39.

hallinnollinen sanktio.<sup>423</sup>

*Ne bis in idem* -tilanteissa on syytä pyrkiä palaamaan ongelmien alkulähteelle: miksi kaksinkertaisia sanktioita on ylipäättään säädetty, ja voitaisiinko tilanne ratkaista korjaamalla näitä alkuperäisiä syitä jollakin toisella tavalla? Hallintopakkokeinojen käyttämistä on perusteltu sillä, että niiden kautta voidaan nopeammin ja tehokkaammin puuttua rikkomuksiin. Toisaalta hallintopakkoprosessi on osoittautunut kuitenkin pahimmillaan hitaaksi keinoksi.<sup>424</sup> Tilanne on vastaavanlainen myös hallinnollisten sanktioiden osalta, joita on perusteltu sillä, että ne ovat tehokkaampia ja yksinkertaisemmassa prosessissa toteutettavia kuin rikosoikeudelliset sanktiot. Ne on johdonmukaisesti valtiosääntöoikeudellisesti luokiteltu rikosten rangaistusten kaltaisiksi taloudellisiksi seuraamuksiksi.<sup>425</sup> Ongelmaksi on muodostunut, että viranomaiset nostavat syytteen ympäristörikoksissa suhteellisen harvoin, yleensä vain silloin, kun näyttö indikoi suhteellisen varmaa langettavaa tuomiota.<sup>426</sup> Näin ollen hallinnollisia sanktioita on käytetty, jotta välttyttäisiin rikosoikeudelliselta monimutkaiselta, aikaavievältä ja kalliilta prosessilta ja saataisiin ympäristön pilaajat nykyistä useammin vastuuseen teoistaan sekä luotaisiin ennaltaehkäisevää vaikutusta myös ympäristöoikeudellisten hallintosanktioiden kautta.

On kysyttävä, voitaisiinko tätä kautta syntyvä *ne bis in idem* -problematiikka välttää tarttumalla ensisijaisesti ongelmiin: siihen, että viranomaisten syytteenostokynnys on korkea, ja toisaalta siihen, että rikosoikeudellinen prosessi koetaan raskaaksi, tehottomaksi ja kalliiksi. Rikosprosessi ei nimittäin ainakaan nykyään enää ole niin raskas ja joustamaton kuin miksi se ehkä ennen on koettu.<sup>427</sup> Myös rikosoikeudellinen järjestelmä voi olla tehokas – ja siinä lienee myös parantamisen varaa. Hallinnollisten sanktioiden perustelemisen rikosoikeuden tehottomuudella ei ole katsottu olevan oikeutettua, koska rikosvastuun toteutumista on mahdollista tehostaa esimerkiksi yksinkertaistamalla lainvastaisen teon selvittämistä rikosoikeusjärjestelmän sisällä ja ankaroittamalla rangaistuksia sekä rangaistuskäytäntöjä.<sup>428</sup> Muutoin rikosoikeudella ei ole käyttöä konfliktien ratkaisutilanteissa,

---

<sup>423</sup> Pirjatanniemi 2005, s. 112.

<sup>424</sup> Suvantola 2012, s. 36.

<sup>425</sup> Kiiski 2011, s. 38.

<sup>426</sup> Ks. esim. Alinen 2013, s. 10. Myös taulukko teoksessa Pirjatanniemi 2005, s. 244, indikoi ilmoitusalltiuden vähäisyydestä. Ulkomailta esimerkkinä *Ogus – Abbot* 2002, s. 284–294, 296, 298.

<sup>427</sup> Suvantola 2012, s. 36.

<sup>428</sup> Kiiski 2009, s. 55.

ja sen inflatorinen kehitys vain kiihtyy. Rikosoikeuden *ultima ratio* -periaatteellakaan ei ole tällöin merkitystä.

Kun jätelain laiminlyöntimaksua ja öljypäästömaksua on säädetty, on ensin on säädetty rikosoikeudelliset keinot, minkä jälkeen niiden puutteita on pyritty paikkaamaan hallinnollisilla sanktioilla. Onko tässä kiivetty väärin päin puuhun? Hallinnollisten sanktioiden sääntelytavoitteiden, erityisesti kontrollin tehokkuuden ja joustavuuden, yhteensovittamisen järjestelmätasolla on katsottu olevan rikosoikeuden näkökulmasta haastavaa, ellei mahdotonta.<sup>429</sup> Ankarien maksuseuraamusten sääntelymalli eroaa huomattavasti perinteisestä suomalaisesta kriminaalipoliittisesta mallista, sillä hallinnollisten järjestelmien tehokkuuden tavoittelu perustuu objektiiviseen vastuuseen. Sääntelymallin valinnassa on näin annettu enemmän painoarvoa aiheutuvalle vahingolle ja hyödyille kuin aiheuttajan toimenpiteiden subjektiivisen moitittavuuden arvioimiselle.<sup>430</sup> Ankarien maksujen tasoa on pyritty nostamaan EU:n jäsenvaltioiden seuraamustason vertailuun perustuen<sup>431</sup> – Onko tässä unohdettu tarkastella hallinnollisia sanktioita kokonaisuutena nimenomaan suomalaisen järjestelmän näkökulmasta? Rikosoikeudellista tuomiovaltaa on hallintosanktioiden kautta viety hallintotoimintaan erityisesti talous- ja tehokkuusargumentein. Voidaan kysyä, painavatko taloudelliset argumentit nykyään sanktioita säädettyä liikaakin kriminaalipolitiikan muiden tavoitteiden jäädessä taka-alalle.<sup>432</sup>

Rikosoikeuden tai -prosessin ongelmiksi koettuja ominaisuuksia, kuten jähmeyttä ja ennaltaehkäisevän vaikutuksen puutetta, on yritetty korjata hallinto-oikeudellisin keinoin osittain unohtaen rikosoikeuden taustaperiaatteet, joiden tulisi ohjata myös rikosoikeudellisia hallinnollisia sanktioita. Jos esimerkiksi öljypäästöistä on ympäristövaliokunnan sanoin ”lähes mahdotonta saada ketään rikosoikeudelliseen vastuuseen”, eikä tilannetta pitäisi mieluummin pyrkiä korjaamaan esimerkiksi eurooppalaista rikosoikeusyhteistyötä tiivistämällä, mitä onkin jo vuosien saatossa tapahtunut, ja tarvittaessa itse rikosoikeuden

---

<sup>429</sup> *Kiiski* 2011, s. 37.

<sup>430</sup> *Melander* 2008, s. 422.

<sup>431</sup> *Kiiski* 2011, s. 37.

<sup>432</sup> Tässä viitataan myös tuoreisiin hallituksen suunnitelmiin kaksinkertaistaa valtion sakkotulot, ks. HE 1/2016, josta perustuslakivaliokunta lausui kriittisesti: hallituksen esittämät puhtaan valtion tuloja kasvattavat perustelut sakkujen kaksinkertaistamiselle eivät olleet valiokunnan näkemyksen mukaan hyväksyttäviä perustuslain kannalta. Ks. PeVL 9/2016.

säännöstä muuttamalla? Perinteisesti valtion suvereniteetin piiriin kuulunut rikosoikeus on muutenkin haasteiden edessä valtioiden rajat ylittävien ympäristöongelmien ja niihin vastaamisen suhteen. Olisiko aika kypsä sille, että kansainvälistä ja EU:n rikosoikeutta vahvistettaisiin juuri näihin ympäristöongelmiin vastaamiseksi?<sup>433</sup> Öljypäästömaksun tarkoituksena on ollut myös lisätä kontrollin tehokkuutta, kun kansainvälisessä alusliikenteessä sekä syytteen nostamisen edellyttämä todistelu että rangaistusten täytäntöönpano ovat vaikeaa<sup>434</sup> – Eikö lainsäädännöllä tulisi tällöin puuttua juuri näihin primääreihin ongelmiin? Myös sanktiovarmuuden lisääminen eli ympäristörikosten tehokkaampi havaitseminen, ilmoittaminen ja rankaiseminen lisäisivät ennaltaehkäisevää vaikutusta ja vähentäisivät rikoksiin ryhtymistä.

*Ne bis in idem* -periaatteen tiimoilta keskustelua on Suomessa ohjannut vero-oikeus. Sen tiimoilta on ennen tuomioistuinten muutaman vuoden takaisia lopullisuuslinjauksia pohdittu myös mahdollista *lis pendens* -vaikutusta eri prosessien välille.<sup>435</sup> Näin rinnakkaiset prosessit estettäisiin ilman, että ne johtavat *ne bis in idem* -tilanteeseen. Vaikka lopullisuuslinjaus onkin tämän jälkeen selkiytynyt, voidaan periaatteellisen *ne bis in idem* -pohdinnan lisäksi kysyä, onko ylipäättään tarkoituksenmukaista määrätä samasta teosta kahta eri seuraamusta kahdessa eri menettelyssä ja aloittaa kahta eri prosessia, jos molemmilla sanktioilla on sama ennaltaehkäisevä tavoite ja rangaistuksellinen luonne. Lainsäädännön lisäksi ratkaisuja ongelmiin voidaankin löytää viranomaisyhteistyötä kehittämällä. Sekä ympäristöoikeudellisten sanktioiden että muiden mahdollisesti *ne bis in idem* -tilanteeseen johtavien sanktioiden osalta tarkoituksenmukaista olisi pohtia jo teon tultua ilmi, kumpaan prosessiin on kulloinkin tarpeen ryhtyä – sekä tätäkin ennen lainsäädännössä yleisesti sitä, miten prosesseja on mahdollista yhdenmukaistaa. Tällöin toista prosessia ei tarvitsisi edes käynnistää ja sitten joutua odottamaan, että ensimmäinen tulee päätökseensä.

Mikäli *ne bis in idem* -tilanteita lähdetään ratkaisemaan selvittämällä ensin rikosepäily, törmätään kuitenkin kysymykseen rikosoikeuden viimesijaisuudesta ja inflaatiosta. Olisiko ratkaisu Venäjän mallin kaltainen hallinnollinen rikosoikeusjärjestelmä? On mahdollista, että uudet tulkintalinjaukset edellyttävät rikosoikeuden yleisten oppien kehittämistä. Toisaalta hallinnollisia sanktioita tulisi tarkastella kokonaisuutena myöntäen niiden aiheuttamat

<sup>433</sup> Kansainvälisen ympäristörikosoikeuden tarpeesta ks. esim. White 2011, s. 18.

<sup>434</sup> Kiiski 2011, s. 23–24.

<sup>435</sup> Heiskala 2011, s. 136, s. 162.

haasteet esimerkiksi *ne bis in idem* -periaatteen valossa. Tällöin olisi suotavaa pyrkiä ratkaisemaan niitä primäärejä ongelmia, joihin vastauksiksi hallinnollisia sanktioita on ylipäättään säädetty. Nämä kaksi kehityssuuntaa, rikosoikeuden mukautuminen ja hallinnollisten sanktioiden tarkasteleminen kokonaisuutena, eivät nähdäkseni sulje toisiaan pois. Sekä hallinnollisia seuraamuksia että niiden määräämismenettelyä tulisi selvittää yleisesti ja kokonaisuutena. Hallinnollisten maksusanktioiden ja muidenkin rangaistuksenluonteisten hallinnollisten seuraamusten käyttö rikosoikeudellisen järjestelmän vaihtoehtona ei nimittäin ole yksiselitteistä, kun mitään lainsäädäntöteoreettista kaavaa tai oppirakennelmaa ei niitä säädettyessä ole käytetty, eikä myöskään rikosoikeudelliseen kriminalisointiteoreettiseen malliin ole viitattu.<sup>436</sup>

Oikeuskirjallisuudessa onkin jo aiemmin esitetty toiveita erilaisten hallinnollisten sanktioiden, joissa *ne bis in idem* -problematiikka nousee ajankohtaiseksi, laajemmasta kartoittamisesta.<sup>437</sup> Rankaiseminen on kokonaisuus, jossa myös hallinnollinen ulottuvuus on otettava huomioon. Sanktioluonteiset asiat tulisi tunnistaa jo lakeja säädettyessä ja myös niitä täytäntöön pantaessa. Lainkäyttöä on syytä kehittää siten, ettei EIT:n tarvitsisi puuttua suomalaiseen lainkäyttöön *ne bis in idem* -periaatteen perusteella, mutta myös niin, että samalla turvataan rikosoikeudellisen vastuun toteutuminen ja PL 20 § ympäristönsuojelu. Rankaisemisen alaa tulisi siksi laajasti uudelleenarvioida hallinnollisten seuraamusten osalta.

Oikeuskirjallisuudessa on perustellusti esitetty, että tilanne, jossa henkilölle on määrätty veronkorotus, mutta hän on *ne bis in idem* -periaatteen takia välttynyt verorikossyytteeltä, saattaa vaikuttaa siltä, että henkilö ei ole saanut todellista rangaistusta teostaan.<sup>438</sup> Yleisestä sovituskäytännöstä katsottuna tämän kaltaista tilannetta voi olla vaikea hyväksyä. Saman ongelman voidaan katsoa koskevan myös ympäristöoikeudellisia hallinnollisia seuraamuksia ja hallinnollisia sanktioita yleisesti, mikäli ne ovat EIS:n tarkoittamassa mielessä rangaistuksellisia mutteivät kuitenkaan rikosoikeuden alaan kuuluvia rangaistuksia. Tilanteessa on jälleen tasapainoteltava rikosoikeuden viimesijaisuuden ja toisaalta kriminalisointien tarpeen välillä.

Uhkasakon asetelma on ehkä hallinnollisia sanktioitakin ongelmallisempi ja epävarmempi.

---

<sup>436</sup> Kiiski 2011, s. 37.

<sup>437</sup> Heiskala 2011, s. 163–164.

<sup>438</sup> Heiskala 2011, s. 119.

Jos uhkasakon katsottaisiin joissakin tilanteissa muodostuvan rangaistukseksi, voisi uhkasakon saava laskea sen varaan, ettei tule saamaan teostaan rikosoikeudellista rangaistusta, jolloin hän saattaa tahallaan jättää noudattamatta viranomaisen määräystä ensivaiheessa ja antaa uhkasakon langeta. Toisaalta tämän jälkeen voidaan aina asettaa uusi uhkasakko ajallisesti seuraavasta laiminlyöntiteosta. Koska viranomaisen kielto tai määräys kuitenkin muodostaa törkeän ympäristön turmelemisen tunnusmerkistön kvalifiointiperusteen, olisi tilanne kestävä. Toisaalta ainakin varmasti *ne bis in idem* -periaatteen kannalta ongelmallista ja kenties myös ympäristön kannalta uhkasakkoa tehokkaampaa voisi olla teettämisen ja keskeyttämisen käyttäminen nykyistä useammassa tilanteissa uhkasakon sijaan.

Ihmisoikeussopimuksen periaatteet ovat juurtumassa oikeusjärjestelmäämme, jonka on pakko ne huomioidakseen sopeutua. Keskeistä on pohtia syitä, joiden vuoksi mahdolliset *ne bis in idem* -tilanteet realisoituvat, ja pyrkiä ratkaisemaan ne tavalla, joka huomioi sekä ympäristön tehokkaan suojelemisen että perus- ja ihmisoikeudet. On esitetty, että prosessuaalisilla muutoksilla oikeusturva on mahdollista ottaa nykyistä paremmin huomioon, ja näin voitaisiin aikaansaada järjestelmä, joka täyttäisi paitsi oikeusturvan, myös taloudellisen ja prosessuaalisen tehokkuuden vaatimukset.<sup>439</sup> Paljon riippuu myös siitä, miten pakkokeinoinstrumentti ymmärretään rikosoikeudellisessa prosessissa yleisissä tuomioistuimissa *ne bis in idem* -periaatteen valossa. Katson kuitenkin prosessuaalisten muutosten ohella tärkeäksi, että hallinnollisia seuraamuksia ja niiden rangaistuksellisuutta pohditaan tarkastellaan lainsäädäntövaiheessa kokonaisuutena.

Myös kysymys siitä, pitäisikö *ne bis in idem* -periaatteesta tehdä yleinen konkreettisen pintatason päänormi, on herännyt EIT:n oikeuskäytännön myötä. Tulisiko toisaalta oikeuden syvärakenteen arvoperiaatteesta tätä kautta vain normi muiden joukossa?<sup>440</sup> Vaikka tällainen säännös lakiin kirjattaisiin, määriteltäisiin periaatteen rajat kuitenkin myös jatkossa pitkälti oikeuskäytännön kautta. Tällä hetkellä Suomen legalistiseen, tiukasti lain kirjaimen tukeutuvaan laintulkintaperinteeseen on syntynyt uusi muutosvoima nimenomaan oikeuskäytännön kautta. Näin oikeusjärjestelmä on muutosten edessä ja joutuu entistä enemmän joustamaan, kun ihmis- ja perusoikeuksien kokonaisvaltainen toteutuminen

---

<sup>439</sup> Selander 2008, s. 425.

<sup>440</sup> Asiaa on pohtinut myös Heiskala 2011, s. 161.

pyritään turvaamaan.

Ympäristöoikeuden alan *ne bis in idem* -tapaukset yleistyivät. Tuomioistuimet joutuvat ottamaan tapauksiin yhä useammin kantaa, joten olisi suotavaa, että EIT:lta saataisiin ongelmallisiksi katsottuihin tilanteisiin lisää ohjenuoria siitä, miten erityisesti öljypäästömaksua, jätelain laiminlyöntimaksua ja uhkasakkoa tulisi tulkita. Vero-oikeus on kenties liikaakin ohjannut keskustelua *ne bis in idem* -periaatteesta, ja ympäristöoikeudellistenkin hallintosanktioiden osalta joudutaan jatkuvasti tukeutumaan ja vertaamaan *ne bis in idem* -mahdollisuutta verotuksen tilanteisiin. Keskustelua veisi eteenpäin esimerkiksi se, jos EIT:n ratkaistavaksi tulisi samaa henkilöä koskeva ankaruudeltaan suuri uhkasakko- tai hallintosanktiokysymys. Jatkotutkimuksessa myös vertailu muihin EIS:sta soveltaviin valtioihin olisi hyödyllistä. Monessa muussa valtiossa esimerkiksi hallinnolliset sanktiojärjestelmät ovat huomattavastikin yleisempiä kuin Suomessa, ja meidänkin lainsäätäjämme olisi hyvä harkita tarvittaessa myös muun kaltaisia malleja, mikäli ne on todettu *ne bis in idem* -periaatteen kannalta ongelmattomiksi. Tällöin on kuitenkin jälleen muistettava sijoittaa muualta poimitut opit ja ratkaisumallit suomalaiseen kontekstiin sekä tarkastella Suomen sanktiojärjestelmää kokonaisuutena ihmis- ja perusoikeuksien valossa.

Ympäristörikostapauksissa ja ympäristöllisissä seuraamuksissa olennaista on, miten punnintaa käydään *ne bis in idem* -periaatteen ja toisaalta PL 20 §:n ympäristöperusoikeussäännöksen välillä. Väitän, että periaatteet eivät ole keskenään ristiriidassa, vaan on mahdollista päästä molempien kannalta tyydyttävään lopputulokseen rikkomatta kumpaakaan. Rikosoikeuden ja ympäristöoikeuden leikkauspinnalla molempien oikeudenalojen tavoitteiden yhteensovittaminen edellyttää kuitenkin, että molemmat kykenevät osaltaan joustamaan ja mukautumaan. Ympäristön tehokas suojeleminen ja perustuslain 20 §:n ympäristöperusoikeus on kyettävä turvaamaan ilman, että *ne bis in idem* -ongelmia syntyy tai muut perus- ja ihmisoikeudet vaarantuvat. Tämä edellyttää, että ympäristön pilaantumiseen johtavia puutteita lainsäädännössä lähdetään korjaamaan niiden alkulähteeltä, että rikoslaki kykenee olemaan tarvittavan tehokas ja nopea ympäristöongelmiin sen kautta puuttuessa ja että sanktiointia katsotaan kokonaisuutena sekä rikosoikeuden että ympäristöoikeuden lasien läpi.