

# OIKEUSTIEDE

## JURISPRUDENTIA

XLII

2009

---

SUOMALAISEN LAKIMIESYHDISTYKSEN VUOSIKIRJA

*Toimitusneuvosto*

Pekka Vihervuori, puheenjohtaja  
Antti Jokela  
Matti Ilmari Niemi  
Pekka Timonen

*Toimittaja*

Leena Halila

*Tilausosoite*

Suomalainen Lakimiesyhdistys  
Kasarmikatu 23 A 17  
00130 Helsinki  
p. (09) 6120 300, f. (09) 604 668  
[www.lakimiesyhdistys.fi](http://www.lakimiesyhdistys.fi)  
[toimisto@lakimiesyhdistys.fi](mailto:toimisto@lakimiesyhdistys.fi)

© 2009 kirjoittajat ja Suomalainen Lakimiesyhdistys

ISSN-L 0355-8215

ISSN 0355-8215

ISBN 978-951-855-291-1

ISBN 978-951-855-729-9 (verkkokirja)

Gummerus Kirjapaino Oy, Jyväskylä 2009

**Suvi Raitala**

**ÖLJYPÄÄSTÖMAKSU  
HALLINNOLLISENA SANKTIONA**



---

# Sisällys

1	JOHDANTO .....	265
1.1	Aluksi .....	265
1.2	Oikeuslähteet ja tutkimuskysymys .....	267
1.3	Artikkelin rakenne .....	269
2	SEURAAMUSSÄÄNTELYN KEHITTYMINEN	
	ÖLJYPÄÄSTÖJEN EHKÄISEMISEKSI .....	269
2.1	Päästökiellon ylikansallinen tausta .....	269
2.2	Rikosoikeudellinen rangaistus .....	273
2.3	Öljypäästömaksu .....	275
2.3.1	Öljypäästömaksun säätämisen perustelut .....	275
2.3.2	Maksun arviointi .....	278
2.4	Alusjäterikodirektiivi .....	283
3	ÖLJYPÄÄSTÖMAKSU RIKOS- JA HALLINTO-OIKEUDEN	
	RAJA-ALUEELLE SIJOITTUVANA SEURAAMUKSENA .....	287
3.1	Saksan Ordnungswidrigkeiten .....	287
3.2	”Hallintorikosoikeus” Suomessa ja Ruotsissa .....	289
3.3	Euroopan ihmisoikeustuomioistuin ja hallintosanktiot .....	294
3.3.1	Rikossyytteen kriteerit .....	294
3.3.2	Euroopan ihmisoikeussopimuksen tulkinta .....	297
	eräistä rikossyytteistä päätettäessä .....	297
3.3.2.1	Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan tulkinnan eriytyminen .....	297
3.3.2.2	Öljypäästön arviointi suhteessa rikosoikeuden ydinalueeseen .....	300
3.4	Oikeusturvan takeena syyttömien suojaaminen rangaistuksilta .....	302
3.4.1	Öljypäästömaksun määräämiseen sovellettavat prosessisäännöt .....	302
3.4.2	Syyttömyysolettaman soveltaminen ”hallintorikosprosessissa” .....	306
3.4.3	Alusjätelain kohtuuslauseke .....	309
3.4.4	Alusjätelain tuottamuksesta riippumaton vastuu .....	312

3.4.4.1 Käyttäytymisen moitittavuuden arviointi .....	315
3.4.4.2 Moitteen ilmeneminen öljypäästömaksusta päätettäessä .....	319
3.5 Rinnakkaisten prosessien ongelma .....	323
3.6 Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan tulkintaan vaikuttava muutosehdotus .....	326
4 ÖLJYPÄÄSTÖMAKSUN MÄÄRÄÄMISKÄYTÄNTÖÄ .....	327
4.1 Näyttökynnyksen asettaminen merioikeudessa öljypäästömaksuasialla käsiteltäessä .....	327
4.1.1 Rinnakkaiset rikos- ja merioikeusprosessit: esimerkkinä tapaus Sinegorsk .....	327
4.1.2 Tulkinnan rajat näyttökynnyksen osalta .....	332
4.2 Merioikeuden ratkaisukäytäntöä alusjätelain 11 §:n poikkeusperusteen nojalla .....	334
4.2.1 Merioikeuden ratkaisukäytäntö .....	334
4.2.2 Tulkinnan rajat poikkeusperusteen osalta .....	336
5 LOPUKSI .....	338
LÄHTEET .....	342
OIKEUSTAPAUKSET .....	348
LYHENTEET .....	350
OIL POLLUTION PAYMENT AS A COERCIVE ADMINISTRATIVE SANCTION .....	351

---

# Öljypäästömaksu hallinnollisena sanktiona

## 1 JOHDANTO

### 1.1 Aluksi

Suomalaiset pitävät Itämeren tärkeänä. Osoituksena tästä voidaan mainita esimerkiksi Helsingin Sanomissa kevään 2008 aikana ilmestynyt kirjoitussarja ”Itämeren aika”. Sarjan avaavassa artikkelissa todetaan: ”Mielestämme on tärkeää välittää tietoa siitä, kuinka Itämeri voi. Haluamme selvittää, mitä kaikkea olisi vielä tehtävissä rakkaan meremme hyväksi”<sup>1</sup>. Itämeren tila ei siis ole hyvä. Tähän on havahduttu myös politiikan tasolla. Valtioneuvosto teki jo 26.4.2002 periaatepäätöksen toimista Itämeren suojelemiseksi. Tässä Suomen Itämeren suojeleohjelmaksi nimetyssä päätöksessä todetaan meremme suurimmaksi ongelmaksi rehevöityminen. Rehevöitymistä aiheuttavat erityisesti maalta mereen valuvat ympäristölle haitalliset aineet. Toinen lähitulevaisuuden uhka on meriliikenteen määrän kasvun seurauksena aiheutuvat riskit ympäristölle.<sup>2</sup>

Itämerellä on myös laajempi kansainvälinen merkitys. Joka hetki siellä purjehtii noin 2000 alusta ja se onkin yksi maailman liikennöidyimmistä merenkulkuväylistä<sup>3</sup>. Aluskuljetuksista on tullut suurta liiketoimintaa. Kuljetuksiin sisältyy kuitenkin omat riskinsä. Vaikka suurilta öljyonnettomuuksilta lähialueillamme onkin toistaiseksi välttytty, päästetään aluksilta kuitenkin jatkuvasti pienempiä määriä öljyä mereen. Vuoden 2008 huhtikuun kahden viimeisen viikon aikana havaittiin Itämerellä yhdeksän lentovalvonnalla varmistettua öljypäästöä. Vuoden 2008 alussa niitä oli ha-

---

<sup>1</sup> HS 13.4.2008.

<sup>2</sup> Suomen Itämeren suojeleohjelma 2002, s. 7.

<sup>3</sup> Helcom-kotisivut, [http://www.helcom.fi/shipping/en\\_GB/main/\(vierailtu 14.5.2008\)](http://www.helcom.fi/shipping/en_GB/main/(vierailtu%2014.5.2008)).

vaittu jo yhteensä 18.<sup>4</sup> Suhteessa alusten määrään havaintomäärät eivät tunnu välttämättä suurilta. Yhdenkin päästön aiheuttamat vahingot voivat kuitenkin olla suuria, varsinkin herkillä ranta-alueilla tai lintujen pesimäaikaan.

Suomen Itämeren suojeluohjelmassa asetetaankin yhdeksi tavoitteeksi saada laittomat ja tahalliset öljypäästöt kuriin. Tässä yhteydessä periaatepäätökseen sisällytettiin vaatimus hallinnollisten rangaistusten tai muiden rangaistusseuraamusten käyttöön otosta öljypäästöjen torjumiseksi.<sup>5</sup> Vuonna 2006 tehdyllä muutoksella (22.8.2005/1163) lakiin aluksista aiheutuvan ympäristön pilaantumisen ehkäisemisestä (16.3.1979/300, alusjätelaki) otettiin uusi seuraamus, öljypäästömaksu.

Hallituksen esityksessä alusjätelain muuttamiseksi ja öljypäästömaksun säätämiseksi (HE 77/2005 vp) todetaan öljypäästömaksun luonteesta, että tarkoituksena on luoda hallinnollinen seuraamusjärjestelmä öljyn päästökiellon rikkomisesta, kuitenkaan dekrimineralisoimatta laittomia öljypäästöjä<sup>6</sup>. Esitys luo kuvaa niistä ongelmista, joita rikosoikeudellisen rangaistuksen ja hallintopäätöksen välimaastoon jäävän seuraamuksen soveltamisessa saatetaan kohdata kansallisen oikeusjärjestyksen näkökulmasta.

Kirjoitus perustuu toukokuussa 2008 Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan rikos- ja prosessioikeuden sekä oikeuden yleistieteiden laitokselle tekemääni pro gradu -tutkielmaan<sup>7</sup>. Tämän johdosta lähdekirjallisuudessa ei viitata vuoden 2009 aikana ilmestyneeseen aihetta koskevaan oikeuskirjallisuuteen. Soveltamiskäytännön arvioinnissa on oikeuskäytäntöä seurattu toukokuun 2008 loppuun. Säädöksiä sekä lainsäädännön valmisteluaineistoa on kuitenkin seurattu elokuuhun 2009.

Edelleenkin aiheesta ei juuri ole kirjoitettu, mutta oikeuskäytäntöä on ehtinyt kertyä jossain määrin. Kuitenkaan vakiintunutta käytäntöä ei ole vielä ehtinyt syntyä öljypäästömaksua sääntelevien normien mahdollisista tulkintavaihtoehdoista. Tieto olisi tarpeellista sekä seuraamuksen käyttämiseksi mahdollisimman tehokkaasti ympäristönsuojelun välineenä että seuraamuksen kohteeksi joutuvan oikeusturvan takaamiseksi.

---

<sup>4</sup> SYKE tiedote 6.5.2008.

<sup>5</sup> Suomen Itämeren suojeluohjelma 2002, s. 12.

<sup>6</sup> HE 77/2005 vp, s. 4.

<sup>7</sup> Pro gradu -tutkielma, Öljypäästömaksu hallinnollisena sanktiona Itämerellä, 22.5.2008, on saatavilla Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan kirjastosta.



## 1.2 Oikeuslähteet ja tutkimuskysymys

Lainopillinen tutkimus pyrkii systematisoimaan ja tulkitsemaan oikeutta. Tämäkin kirjoitus on laadittu tarkoituksin esittää systemaattinen kuva tietystä oikeudellisesta ilmiöstä, öljypäästömaksusta. Lähtökohtaisesti tutkimuskohde sijoittuu perinteistä oikeudenalajakoa noudatellen hallinto-oikeuden ja rikosoikeuden välille, eikä sille ole Suomen tai Pohjoismaiden oikeusjärjestelmissä osoitettu omaa systemaattista paikkaansa. Oikeustieteellisessä tutkimuksessa systematisoinnin tarkoituksiksi ei kuitenkaan ole katsottu tietyn inkohereenssin häivyttäminen. Urpo Kangas on todennut, että systematisoinnilla on pikemminkin päinvastainen tehtävä. Hänen mukaansa ”se on keino osoittaa oikeusjärjestyksen sisäiset jännitteet. Oikeustieteen tulkintatehtävä on kykyä käyttää hyväkseen näiden jännitteiden olemassaoloa”<sup>8</sup>.

Kirjoituksessa pyritään esittelemään ja analysoimaan öljypäästömaksun ympärille kietoutuvia oikeuden sisäisiä jännitteitä asettaen tavoitteeksi löytää tulkintasuosituksia, joissa otetaan huomioon oikeusjärjestyksen asettamat rajat valtiovallan käytölle sekä mahdollistetaan tehokkaampien ja sääntelymallien käyttö tarpeen mukaan. Sääntelyvälineenä on käytetty hallinto-oikeudellista instrumenttia, joka tuo myös hallinto-oikeudellisia elementtejä mukaan maksusääntelyn arviointiin. Sääntelyn rajoja määriteltäessä perus- ja ihmisoikeusvelvoitteilla on olennainen rooli<sup>9</sup>. Tietty painoarvo on annettava myös EY-oikeudelle.

Lähtökohtana esityksessä on öljypäästömaksun oikeudellisen luonteen hahmottaminen ja sen määrittämiseen vaikuttavien periaatteiden löytäminen sekä näiden periaatteiden soveltaminen meriliikenteen kontekstissa. Tekstissä tuodaan näin esille pääpiirteittäin myös olennaisimmat maksun taustalla vaikuttavat kansainvälisen merioikeuden erityiskysymykset, kuten merivyyöhykejaon vaikutus viranomaisten toimivaltaan määrätä sanktioista.

Lähdeaineisto koostuu sekä kansainvälisen ympäristöoikeuden, merioikeuden, hallinto-oikeuden että rikosoikeuden alaan luettavasta kirjallisuudesta. Kaikkiin näihin oikeudenaloihin sisältyy omaa erityistermistöä, josta olen pyrkinyt käytettävissä olevan tilan puitteissa selittämään aina-

<sup>8</sup> Kangas 1997, s. 106.

<sup>9</sup> Oikeuden systematiikka on perustunut Suomessa jo 1800-luvulta oikeudenalajaotuksen varaan ja oikeudenaloille voidaan sanoa kehittyneen oma sisäinen koherenssinsa omine periaatteineen (Tuori 2007, s. 103–105). Oikeudenaloja yhdistävinä periaatteina voidaan kuitenkin nähdä perus- ja ihmisoikeudet (Tolonen 2003, s. 39).

kin avainkäsitteet tarkemmin. Suomeksi hallintoviranomaisen määräämistä maksuseuraamuksista ei ole yleisesitystä kirjoitettu. Ruotsista niitä sen sijaan löytyy useampi. Myös Norjassa on vuonna 2005 ilmestynyt väitöskirja aiheesta, kylläkin hallinto-oikeuden puolelta. Tämän lisäksi perus- ja ihmisoikeuksilla on myös suuri rooli maksun arvioinnissa. Erityisesti Euroopan ihmisoikeussopimuksen oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskeva 6 artikla nousee keskeiseksi oikeuslähteeksi.

Suomea sitovien kansainvälisten sopimusten, kuten Euroopan ihmisoikeussopimuksen, on perinteisesti katsottu sijoittuvan tavallisen lain tasolle. Kuitenkin myös perustuslain 21 §, jonka voidaan katsoa sijoittuvan tavallisen lain yläpuolelle ns. velvoittavien oikeuslähteiden listalla, turvaa oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumista.<sup>10</sup> Tämän lisäksi esimerkiksi Karhu on todennut nykyisen oikeuslähdeopin muuttamistarpeista niin, että ihmisoikeusveloitteet sijoitettaisiin perusoikeuksien ja Euroopan yhteisön oikeusnormien ohella oikeusnormien normihierarkian ylimmälle tasolle.<sup>11</sup> Työssäni olen katsonutkin perustelluksi antaa perusoikeuksiin verrattavan aseman myös Euroopan ihmisoikeussopimuksesta ilmeneville ihmisoikeusnormeille oikeuslähteinä.

Viitataan työssäni korkeimman oikeuden sekä Euroopan yhteisöjen ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomioiden ohella myös Rajavartiolaitoksen maksumääräyksiin sekä käräjäoikeuden tuomioihin. Viimeksi mainittuja lähteitä käytän kuitenkin siinä merkityksessä, että ne auttaisivat lähinnä hahmottamaan niitä todellisia oikeudellisia ongelmia, joita maksun määräämisen yhteydessä saattaa esiintyä<sup>12</sup>. Tuomioistuinta velvoittavina tällaisia alemman oikeusasteen tuomioita ei voida pitää, kuten ei myöskään Rajavartiolaitoksen maksumääräyksiä. Samassa tarkoituksessa Rajavartiolaitoksen maksumääräyksiensä kanssa olen käyttänyt myös Ruotsin lainvalmisteluasiakirjaa (SOU 2004:37) ympäristösääntelyn kehittämisestä. Tarkoituksena ei ole siis sen syvemmin käydä läpi tällä hetkellä voimassa olevaa muuta kuin alusjätelain sääntelyä vastaavaa ruotsalaista lainsäädäntöä.

---

<sup>10</sup> Karhu LM 5/2003, s. 791–794.

<sup>11</sup> Karhu LM 5/2003, s. 795.

<sup>12</sup> Oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että sanotun tyyppisiä viranomaisratkaisuja on mahdollista käyttää lainoppia palvelevassa tarkoituksessa (Laakso – Leppänen – Määttä DL 4/2003, s. 665).

### 1.3 Artikkelin rakenne

Artikkeli jakautuu kolmeen eri päälukuun. Luvussa 2 käsittelen laittomiin öljypäästöihin liittyvää sanktioääntelyä ja sen kehittymistä Suomessa ja muualla. Aloitan kansainvälisistä sopimusvelvoitteista, joissa öljypäästöjen sanktiointia edellytettiin jo heti 1950-luvun jälkeen. Sitten käsittelen kansallista rikosoikeussääntelyä ja öljypäästömaksua sekä sen suhdetta rikossääntelyyn. Luvussa 2 otan vielä lopuksi esille Euroopan unionissa valmisteilla olevan direktiivin rikosoikeudellisista seuraamuksista aluspäästöjen ehkäisemiseksi ja sen vaikutukset kansalliseen sanktiosääntelyyn.

Luvussa 3 käyn läpi sellaisia piirteitä, joiden on yleensä katsottu erot-tavan öljypäästömaksun kaltaiset sanktiot puhtaista hallintopäätöksistä ja lähentävän niitä rikosoikeudellisen rangaistuksen suuntaan. Tässä käytän apuna myös vertailua Saksan ja Ruotsin oikeusjärjestelmiin ja hahmot-telen niitä periaatteita, joiden nojalla voidaan asettaa rajoituksia sekä lainsäätäjälle maksusääntelystä päätettäessä että Rajavartiolaitokselle mak-sun määräämisen yhteydessä. Tässä luvussa käyn lisäksi läpi sellaisia kriteereitä, joita Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on käyttänyt apu-naan määritelläkseen tapauskohtaisesti, onko kyse syyteasiasta vai muusta hallinnollisesta seuraamuksesta. Otan myös esille ne Euroopan ihmisoikeussopimukseen sisältyvät oikeudenmukaiseen oikeudenkäynnin erityiset edellytykset, jotka saattavat tulla sovellettavaksi öljypäästömaksun kal-taisiin seuraamuksiin. Pohdin myös sitä, missä olosuhteissa ja kuinka paljon näistä edellytyksistä voisi poiketa öljypäästömaksua käytettäes-sä.

Sanktion sijoittumisella kahden oikeudenalan väliin on merkitystä myös esimerkiksi vastuun edellytysten määräytymisen kannalta, maksun suu-ruutta arvioitaessa sekä muutoksenhakumenettelyssä. Työn neljännessä luvussa otan nämä asiat esille myös käytännön esimerkkien kautta.

## 2 SEURAAMUSSÄÄNTELYN KEHITTYMINEN ÖLJYPÄÄSTÖJEN EHKÄISEMISEKSI

### 2.1 Päästökiellon ylikansallinen tausta

Kansainvälisellä tasolla ei yleisesti ottaen ole pystytty järjestämään toimi-via ylikansallisia valvonta- ja täytäntöönpanojärjestelmiä öljypäästöjen

ehkäisemiseksi.<sup>13</sup> Näin säännösten noudattamisen varmistaminen on kiinni kansallisesta lainsäätäjistä ja kansallisten viranomaisten toiminnasta. Kriminalisointiin velvoittavia säännöksiä kansainvälisistä sopimuksista sen sijaan löytyy.<sup>14</sup>

Kansainvälisistä öljypäästörajoista eli kiellettyjen öljypäästöjen alasta päästiin sopimukseen kuitenkin jo vuonna 1954 solmitulla OILPOL-sopimuksella. Jo pian sopimuksen solmimisen jälkeen kansainväliset päästökieltosopimukset havaittiin kuitenkin tehottomiksi välineiksi vastamaan ympäristönsuojelun tarpeisiin. Myöhemmin edes ankaran vastuun asettamista vahingonkorvauksen edellytykseksi ei pidetty riittävän ennaltaehkäisevänä keinona, joten kansainvälisessä ympäristösääntelyssä siirryttiin seuraavalle tasolle ja ryhdyttiin asettamaan uusia ennaltaehkäisevämpiä tavoitteita aikaisempien kieltojen rinnalle.<sup>15</sup> Tästä voidaan antaa esimerkkinä Itämeren piirissä solmittu merensuojelusopimus (Helsingin sopimus), jota muutettiin vuonna 2000 siten, että sopimukseen kirjattiin uusia ympäristöllisiä periaatteita (SopS 2/2000). Nykyään sopimus rakentuu ennaltavarautumisen, parhaan saatavilla olevan tekniikan ja aiheuttamisperiaatteen kunnioittamiselle sekä tavoitteelle torjua saasteet niiden lähteellä (sopimuksen 3 artikla). Tämän lisäksi sopimus edellyttää sopijavaltioita käyttämään sopivia lainsäädännöllisiä tai hallinnollisia keinoja ympäristön pilaamisen ehkäisemiseksi sekä pilaantuneen alueen ennallistamiseksi.

Päästämiskiellon osalta Helsingin sopimukseen on liitetty kansainvälisen meren pilaamista ehkäisevän yleissopimuksen (SopS 51/1983 Marpol-yleissopimus) vastaavat säännökset. Siinä valtioille on asetettu tiukempi täytäntöönpanovelvoite kuin Helsingin sopimuksessa: Marpol-yleissopimuksen 4 artiklan 4 kohdan mukaan sopimuspuolen lainsäädäntöön otettavien rangaistusten on oltava tämän yleissopimuksen rikkomisen ehkäisemistä ajatellen riittävän ankaria sekä yhtä ankaria siitä riippumatta, missä rikkomus on tapahtunut. Marpol-yleissopimuksen I lisäpöytäkirja on myös se kansainvälinen säännös, jonka alusjätelaki panee täytäntöön ja josta öljypäästökielto kansallisessa sääntelyssämme on löydettävissä, täydennettynä vastaavasti nimetyllä asetuksella (asetus aluksista aiheutuvan ympäristön pilaantumisen ehkäisemisestä 28.6.1993/635). Kiellon puolesta alueellinen sopimus ei siis tuo mitään uutta Itämerelle, koska kaikki Helsingin sopimuksessa osallisena ovat myös Marpol-yleissopimuksen osa-

---

<sup>13</sup> Nordström 1994, s. 31.

<sup>14</sup> Nordström 1994, s. 140–141.

<sup>15</sup> Kuokkanen 2000, s. 217–220.

puolia<sup>16</sup>. Helsingin sopimuksella on kuitenkin tärkeä rooli päästöjen valvonnan ja seuraamusten yhdenmukaistamispyrkimysten kannalta, velvoittaen jäsenvaltioita yhteistyöhön (13 artikla 2 kohta).

Yhteistyövelvoitteen nojalla annettiin suositus maksuseuraamusten yhdenmukaistamisesta ennaltaehkäisevyyden lisäämiseksi<sup>17</sup>. Vuonna 1998 annettu suositus ei kuitenkaan edellyttänyt rikosoikeudellisten rangaistusten vaan hallinnollisten maksujen (administrative fines) harmonisointia, mikäli kansallinen lainsäädäntö piti sisällään tällaisen sanktion mahdollisuuden. Harmonisointi nähtiin tarpeelliseksi Itämeren maiden sanktiotasojen merkitävien erojen johdosta. Tämän lisäksi suositukseen on kirjattu jäsenvaltioiden yhteinen mielipide tehokkaan harmonisoidun rangaistusjärjestelmän (penal system) käytön tärkeydestä niissä tapauksissa, joissa on kyse tahallista operatiivisista päästöistä annettavista rangaistuksista.

Valtiot sopivat siis yhdessä riittävien hallinnollisten sanktioiden minimitasosta siten, että öljyn päästäminen mereen maksun (fine) maksamisen uhalla ei muodostuisi taloudellisesti kannattavammaksi kuin jäteveden jättäminen satamaan. Tällaisella hallinnollisella järjestelmällä tulisi suosituksen mukaan olla pelotevaikutus (deterrent effect) ja seuraamusten tulisi olla suuruudeltaan vähintään noin 1500 euroa. Sen suuruuteen tulisi suosituksen mukaan vaikuttaa myös käyttäytymisen moitittavuuden aste. Maksun tulisi olla sitä suurempi, mitä moitittavampaa tekijän käyttäytymisen todetaan olleen. Lisäksi oikeushenkilöille, kuten laivanisännille tai tosiasiaassa laivan käytöstä vastaaville, tulisi määrätä maksu, joka olisi suuruudeltaan huomattavasti luonnollisille henkilöille määrättävää seuraamusta tuntuvampi. Mitään minimitasoa tästä ei kuitenkaan suosituksessa esitetä. Ympäristölle aiheutuneen vahingon määrällä tulisi myös olla merkitystä maksun lopulliseen määrään.

Kansallisia säädöstoimia öljyn mereen joutumisesta rankaisemiseksi on rajoitettu myös kansainvälisessä merenkulkuun liittyvässä yleissopimuksessa (merioikeusyleissopimus, SopS 49–50/1996), joka mahdollistaa kansallisen rikosoikeuden käytön vain tiettyyn rajaan asti, kun harkitaan seuraamuksia, jotka vaikuttavat ulkomaisten alusten merenkulkuun (211 artikla 4 kohta). Merioikeusyleissopimus antaa kuitenkin mahdollisuuden rajoittaa merenkulun vapautta silloin, kun pilaaminen on jo tapahtunut. Alus voi nimittäin menettää viatonta kauttakulkua koskevan oikeutensa, mikäli se syyllistyy toisen valtion lainkäyttövallan alueella tahalliseen tai

---

<sup>17</sup> A harmonized system of fines in case a ship violates anti-pollution regulations, Helcom recommendation 19/14, 26.3.1998.

vakavaan meriympäristön pilaamiseen (merioikeusyleissopimuksen 220 artikla). Tällaisessa tilanteessa rantavaltion viranomainen voi keskeyttää viattoman kauttakulun tarpeen mukaan esimerkiksi rikosoikeudenkäynnin ajaksi tai aluksen tarkastamiseksi<sup>18</sup>. Näin kansainväliset säännöt eivät estä sanktiointia meren pilaamisesta.

Kansainvälisen päästösääntelyn ydintekijäksi on muotoutunut se, mitä keinoja, kenen toimesta ja ketä kohtaan on mahdollista käyttää meriympäristön turvaamiseksi.<sup>19</sup> Mikäli lippuvaltion oikeudet katsotaan ensisijaisiksi, rajoittaa se rantavaltion mahdollisuuksia puuttua vieraan valtion aluksiin. Toimivan järjestelmän toteuttamiseksi valtiot ovat sopineet merioikeusyleissopimuksella vyöhykejärjestelystä, jolla valtion toimivaltaa voidaan säännellä eri merialueilla.<sup>20</sup> Tällä on vaikutusta myös kansallisten seuraamussäännösten soveltamiseen.

Kansallisessa ympäristörikossääntelyssä merioikeuden vaikutus näkyy siten, että rikoslakiin on otettu ehto, jonka mukaan ulkomaiselta alukselta Suomen talousvyöhykkeellä tehdystä, tämän luvun 1–4 §:ssä rangaistavaksi säädetystä teosta saa tuomita vain sakkoa (rikoslaki (19.12.1889/39) 48:10). Talousvyöhykkeellä pätevät samat viatonta kauttakulkua koskevat edellytykset kuin aluemerelläkin, eli oikeudelliset toimenpiteet on rajattu vain tilanteisiin, joissa alukselta talousvyöhykkeellä tapahtuneesta päästöstä aiheutuu huomattavaa vahinkoa tai sen vaaraa rantavaltion rantaviivalle tai siihen liittyville eduille (alusjätelain 19 b §). Sama koskee tilanteita, joissa vaaraa aiheutuu talousvyöhykkeen luonnonvaroille.

Suomen lain soveltaminen talousvyöhykkeellä oikeuttaa rikosoikeudellisiin toimiin sekä hallinnollisen sanktion määräämiseen<sup>21</sup>. Tämä tiedotettiin myös öljypäästömaksun säätämisen yhteydessä, jolloin öljypäästömaksu nähtiin tärkeäksi mahdollisuudeksi puuttua päästöihin talousvyöhykkeellä<sup>22</sup>, koska rikosoikeudelliset keinot voivat helposti olla tehottomia, jos vastaajaa ei saada ulkomailta oikeudenkäyntiin Suomeen<sup>23</sup>. Jo talousvyöhykelakiesitystä valmisteltaessa ympäristövaliokunta totesikin

---

<sup>18</sup> Hakapää 2003, s. 333.

<sup>19</sup> Hakapää 1988, s. 69.

<sup>20</sup> Merioikeusyleissopimus XII osa 6. osasto.

<sup>21</sup> Päästökieltojen sääntelystä on sovittu kansainvälisin sopimuksin Itämeren maiden välillä, joten sama päästökieltovelvoite kattaa koko Itämeren.

<sup>22</sup> HE 77/2005 vp, s. 9.

<sup>23</sup> YmVM 15/2005 vp.

seuraavaa: ”Talousvyöhykkeen perustaminen on yksi keskeisistä lainsäädännöllisistä toimenpiteistä Itämeren suojelun ja merenkulun turvallisuuden parantamiseksi. Talousvyöhykkeen perustamisella Suomi voi ulottaa lainkäyttövaltansa meriympäristön suojelussa aluevesiensä ulkopuolelle merioikeusyleissopimuksen mahdollistamissa puitteissa”<sup>24</sup>.

## 2.2 Rikosoikeudellinen rangaistus

Vesien pilaaminen on sanktioitu vuodesta 1995 rikoslain 48 luvussa ympäristön turmelemisena, ja se kattaa myös alusjätelain 10 §:n mukaisen öljypäästökiellon rikkomisen. Ennen rikoslain 48 luvun säätämistä kriminalisointi oli pitkään erityislain varassa. Laissa aluksista aiheutuvien öljyvahinkojen torjumisesta (289/1957) asetettiin rangaistusvastuu sille, joka tahallaan tai törkeällä tuottamuksella aiheutti öljyn tai öljypitoisen seoksen joutumisen lainvastaisesti veteen (kumotun lain 25 §). Rangaistus ulotettiin myös laivanisäntään, mikäli rikkomus oli tapahtunut tämän tietten ja tahdosta. Kumotun lain mukaan rangaistuksen laivanisännälle tuli olla sama kuin itse tekijälle (25.3 §).

Säännöstä sovellettaessa kävi kuitenkin ilmi, ettei se vaikuttanut toivotulla tavalla, koska epäiltyjä tekijöitä oli vaikea saada vastuuseen: yhtäältä ongelmana oli laivanisännän vastuuseen saattamiseksi edellytetyn tietoisuuden osoittaminen ja toisaalta vaikeudet ylittää riittävä näyttökynnys siitä, että mereen päästetty öljy oli peräisin oikeudenkäynnin kohteena olevalta alukselta. Kaiken kaikkiaan aluspäästöjen rangaistussäätelyä ei pidettykään riittävässä määrin ennaltaehkäisevänä. Toisaalta myöskään valvontaa ei katsottu riittäväksi.<sup>25</sup> Sanktioita määrättiinkin lain voimassa ollessa vain muutama. Ankarin määrätty sakkorangaistus oli 80 päiväsakkoa, mikä sinänsä oli määrältään 1970-luvulla korkeimpia ympäristörikoksista määrättyistä maksuseuraamuksista<sup>26</sup>.

Lainmuutoksella, jolla ympäristön turmeleminen päätettiin rangaista rikoslaissa, on haluttu selvästi viestittää ympäristön turmelemisen yhteiskunnallisesta paheksuttavuudesta. Ympäristöoikeus ja vesien suojelu ovat erityisen tiukasti kytköksissä yhteiskunnallisiin arvostuksiin. Suojelun tasoa on ollut mahdollista nostaa sen mukaan, kuinka tärkeiksi merelliset ympäristöarvot on yhteiskunnassa koettu.<sup>27</sup> Ympäristönsuojelun tärkeys

<sup>24</sup> YmVL 19/2004 vp.

<sup>25</sup> Vikatmaa 1973, s. 25, 79, 101.

<sup>26</sup> KOM:1973:49, s. 100–101.

<sup>27</sup> Vikatmaa 1973, s. 24.

on varmasti saavuttanut ainakin useimpien tietoisuuden, eikä tällä hetkellä vallitse epäselvyyttä siitä, etteikö Itämeri olisi suojelemisen arvoinen. Nostamalla ympäristö oikeushyvänsä suoraan rikoslain suojan piiriin toivottiin, että myös ympäristön turmelemisen valvonta tehostuisi. Näin uskottiin voitavan helpottaa rikosten ilmituloon, syytteesenpanoon sekä tutkintaan liittyviä ongelmia.<sup>28</sup>

Vuoden 1995 uudistuksella rikoslain 48 lukuun luotiin kolmiportainen asteikko ympäristöön kokonaisvaltaisesti kohdistuvan pilaantumisen rangaiksemiseksi. Lievimmällään teko on rangaistava, mikäli tekijä on muusta kuin törkeästä huolimattomuudesta päästänyt öljyä mereen. Teon rangaistavuus ympäristön turmelemisena myös edellyttää vakavaa vaaraa ympäristölle. Ympäristöpoliittiseksi perusteeksi edellä kuvatulle ankarammalle suhtautumiselle ympäristön pilaamiseen nostettiin ympäristövastuun selkiyttämisen lisäksi porrastusten aikaansaaminen pelotevaikutuksen tehostamiseksi<sup>29</sup>. Tämä uudistus vaikutti alusjäterikossääntelyyn siten, että alusjätelain vankeusuhkaiset rangaistussäännökset siirrettiin erityislaista rikoslakiin ja laittomat öljypäästöt tulivat rangaistaviksi ympäristörikoksina rikoslain 48 luvun säännösten mukaisesti.

Oikeusministeriö oli jo vuonna 1972 asettanut toimikunnan, jonka tehtävänä oli ympäristön pilaamisen seuraamuksien selvittäminen (ympäristörikostoimikunta). Vuonna 1973 mietintönsä valmiiksi saanut toimikunta pohti ympäristörikoksista annettavien rangaistusten koventamista. Sen esille nostama rangaistusten koventamista puoltava seikka liittyi ympäristön turmelemisen ja taloudellisen toiminnan kiinteään yhteyteen. Ympäristörikosoikeudelliset säännökset tuli toimikunnan mukaan suunnitella siten, että kielletty ympäristöä pilaava toiminta muodostuu säännönmukaisesti taloudellisesti kannattamattomaksi. Jos pilaava toiminta ei liittynyt voitontavoitteluun vaan se johtui lähinnä piittaamattomuudesta ympäristöä kohtaan, tällaisiin asenteisiin voitiin toimikunnan mielestä vaikuttaa kuitenkin vain jossain määrin sillä, että ympäristörikokset uudelleensijoitettaisiin rikoslakiin. Sen sijaan muulla kuin rikosoikeudellisella sääntelyllä, esimerkiksi hallinnollisilla seuraamuksilla, saattaisi olla tehokkaampi vaikutus. Toimikunnan mukaan tällainen hallinnollinen seuraamus tulisi määrätä rikosoikeudellisen seuraamuksen rinnalla ja vasta näiden kahden sanktion katsottiin yhdessä muodostavan keskeisimmän osan ympäristön pilaamiseen kohdistuvasta kontrollipolitiikasta. Tämän tietyllä tavalla kokonaisvaltaisemman ympäristösanktioinnin tavoitteena ympäristörikostoimikunta

---

<sup>28</sup> Nuotio Rikosoikeus, s. 1301.

<sup>29</sup> Hollo 2004, s. 483.



näki edelleen normin rikkomisen ennaltaehkäisyn, ei rankaisemisen itsensä.<sup>30</sup>

Muutamaa vuotta myöhemmin mietintönsä antanut rikosoikeuskomitea taas piti tärkeänä korvata järjestelmällisesti maksuseuraamuksilla sellaiset haitalliset teot, joiden kielteisyys on vähäinen. Tällä toimikunta tarkoitti tekoja, jotka ovat haitallisia esimerkiksi hallinnon toimivuudelle, mutta joita ei voida pitää vakavuudeltaan ja moitittavuudeltaan rikokseen verrattavina. Toisaalta toimikunnan mukaan ”... jos maksuseuraamussäännösten rikkominen osoittaa harkittua lain määräysten väheksymistä (henkilö rikkoo jatkuvasti ja systemaattisesti jotakin säännöstä), pitäisi olla mahdollisuus käyttää rangaistusta”. Lisäksi, mikäli ”... rikkomuksen kielteisyys on niin suuri, ettei maksu riitä seuraamukseksi, olisi seuraamukseksi käytettävä päiväsakkoa tai varoitusta”.<sup>31</sup>

## 2.3 Öljypäästömaksu

### 2.3.1 Öljypäästömaksun säätämisen perustelut

Asiallisesti öljypäästömaksusääntelyn logiikka lähtee siitä, että öljypäästömaksu määrätään huomattavasti nopeammassa ja yksinkertaisemmassa menettelyssä kuin rikosoikeudellinen rangaistus, jolloin hallinnollisen sanktion määrääminen säännönmukaisesti edeltää rikosoikeudellista tuomiota<sup>32</sup>. Mikäli maksun määräämisen jälkeen ei kuitenkaan enää voitaisi edetä rikosoikeudellisen järjestelmän puolella, jäisi rikosoikeudellinen sääntely käytännössä siltä osin symboliseksi, että lain mahdollistama rikosprosessuaalista järjestystä ei voitaisi noudattaa. Toisaalta lähtökohtaisesti kahden prosessin käymistä samasta teosta samaa tekijää vastaan ei voida pitää kovin tehokkaana ja tarkoituksenmukaisena.

Hallituksen esityksessä sanktiointi haluttiin kuitenkin jättää myös rikosoikeuden piiriin, koska ”dekriminalisointi olisi väärä viesti öljypäästöjen muodossa tehtyjen ympäristörikosten haitallisuudesta ja paheksuttavuudesta, minkä lisäksi dekriminalisointi supistaisi mielivaltaisella tavalla ympäristön turmelemista koskevan rangaistusäännöksen soveltamisalaa<sup>33</sup>”. Hallituksen esityksessä öljypäästömaksun säätämisestä kuitenkin todetaan

<sup>30</sup> KOM 1973:49, s. 169–170.

<sup>31</sup> KOM 1976:72, s. 90.

<sup>32</sup> HE 77/2005 vp, s. 8.

<sup>33</sup> HE 77/2005 vp, s. 8.

rikosoikeudellisen järjestelmän käytön ongelmallisuus, kun öljyn päästökiellon rikkomisesta on nostettu syytteitä melko harvoin ja mikäli syytteet ovat johtaneet tuomioon, tuomitut sakot eivät käytännössä ole olleet kovinkaan suuria. Esityksen mukaan rikosoikeudellisella rangaistusjärjestelmällä ei näin ollen ole sellaista ennaltaehkäisevää vaikutusta kuin nykyisissä oloissa olisi suotavaa<sup>34</sup>. Lisäksi hallituksen esityksessä todettiin, että tarkoitus olisi puuttua myös rangaistusarvoltaan vähäisempiin tekoihin, aivan vähäisiä päästöjä lukuun ottamatta<sup>35</sup>.

Mäenpään mukaan peruslähtökohta sanktioiden ja rikosoikeudellisten seuraamusten rajanvedossa on selkeästi prosessuaaliseen järjestykseen nojaava. Koska hallinto-oikeuden puolella vastuuta arvioidaan hallinnolliselta kannalta ja rikosoikeuden puolella rikosoikeudelliselta kannalta, on myös lähtökohtaisesti mahdollista määrätä samasta teosta samalle taholle sekä rikosoikeudellinen että hallinnollinen seuraamus ilman, että kahden eri sanktion kohdistumisesta samaan henkilöön olisi ongelmaa oikeudelliselta kannalta. Oikeuskäytännössä onkin todettu (KKO 1981 II 14) mahdolliseksi määrätä hallinnollinen sanktio ja rikosoikeudellinen rangaistus samasta teosta tai laiminlyönnistä, kunhan rikosoikeudellisesta rangaistusta määrättäessä otetaan huomioon alentavana tekijänä jo määrätty hallinnollinen sanktio<sup>36</sup> (hallinnollisten ja rikosoikeudellisen rangaistuksen erityispiirteitä käsitellään tarkemmin luvussa 3; rinnakkaisia rangaistuksia käsitellään tarkemmin alaluvussa 3.4.5).

Kilpailunrikkomismaksun säätämisen yhteydessä todettiin, ettei rikosoikeudellisia seuraamuksia ole pidettävä tehokkaana eikä tarkoituksenmukaisena keinona ehkäistä kilpailua häiritsevää toimintaa, kun tuomioistuimessa käsitellyt harvat kilpailunrajoitusrikokset ovat johtaneet vain lieviin sakkorangaistuksiin, joilla ei voida katsoa olevan paljoakaan yleisestävää vaikutusta. Näin ollen hallituksen esityksen mukaan lakiin sisältyvien kieltojen rikkomukset voidaan joustavimmin käsitellä hallinnollisessa järjestyksessä sellaisissa viranomaisissa, jotka ovat erikoistuneet kilpailuasioden käsittelemiseen. Valintaan vaikutti lisäksi se, että kilpailunrajoitukseen liittyvän taloudellisen tosiseikaston ja elinkeinoelämässä vallitsevien lainalaisuuksien arviointi on ilman erityisasiantuntemusta vaikeaa, ja toisaalta kiellettyä kilpailunrajoitusta arvioitaessa olisi huomiota kiinnitettävä enemmän teon elinkeinoelämälle tuottamaan

---

<sup>34</sup> HE 77/2005 vp, s. 7.

<sup>35</sup> HE 77/2005 vp, s. 10.

<sup>36</sup> Mäenpää 2003, s. 426. Tämä ilmentää rikosprosessioikeudellisen *ne bis in idem* -periaatteen soveltamista.

vahinkoon kuin sen tekijän toimenpiteiden subjektiiviseen moitittavuuteen.<sup>37</sup>

Häyrynen on katsonut hallinnollisten sanktioiden käytön olevan perusteltua arvopaperimarkkinoihin liittyvissä väärinkäytöksissä, mikäli vähäisemmille, mutta sinänsä säännösten tavoitteita heikentäville menettelytapoille ei ole omia vastuu- ja seuraamusjärjestelmiään. Vaihtoehdoiksi nousisivat hallinnolliset tai siviilioikeudelliset seuraamusjärjestelmät sekä summaarisemmat rikosprosessuaaliset menettelyt. Hallinnollisia sanktioita on kuitenkin pidetty kansainvälisesti tehokkaimpana tapana ehkäistä markkinoilla ilmeneviä väärinkäytöksiä.<sup>38</sup> Arvopaperimarkkinoiden toimimisen takaamiseksi käyttöön otetulla hallinnollisella sanktiolla voidaan katsoa olevan samoja taustasyitä kuin kilpailunrikkomismaksulla<sup>39</sup> ja molempien taustalla on direktiivin asettamat velvoitteet.

Öljypäästömaksun säätämisen tavoitteena oli rangaistusjärjestelmän tehostaminen ja yleisestävyyden lisääminen, joka kirjattiin jo valtioneuvoston periaatepäätökseen toimista Itämeren suojelemiseksi. Periaatepäätöksessä todetaan, että tahallisten ja laittomien öljypäästöjen vähentämiseksi ryhdytään valmistelemaan hallinnollisten rangaistusten tai muiden rangaistuseuraamusten käyttöönottoa Ruotsin ja Saksan mallin mukaisesti<sup>40</sup>. Öljypäästömaksulla pyrittiin ennen muuta ennaltaehkäiseviin, öljykuljetusten riskien ja tahallisten öljypäästöjen vähentämiseen. Rikosoikeuden ongelmiksi nostettiin rikosprosessin hitaus, syytteen nostamiseksi vaadittavan näytön hankkiminen ja seuraamuksen täytäntöönpano suhteessa kansainvälisen alusliikenteen luonteeseen.<sup>41</sup> Tämä on linjassa muutoinkin hallinnollisia sanktioita käyttöön otettaessa esitettyjen perusteiden kanssa, jotka usein liittyvät prosessuaalisiin ongelmiin.

<sup>37</sup> HE 162/1991 vp kohdassa Yleisperustelut – 2.1. Nykyinen tilanne – otsikon 2.1.3 ”Lain uudistustarve” – alla.

<sup>38</sup> Häyrynen 2006, s. 347–348.

<sup>39</sup> Hallinnollinen maksuseuraamus otettiin rahoitustarkastuksesta annettuun lakiin (27.6.2003/587 kum.) koska säännöksiä uudistettaessa katsottiin, että uskottavan, yleisesti hyväksyttävän ja oikeamittaisen seuraamusjärjestelmän saavuttamiseksi pelkkien julkisten huomautusten ja varoitusten käyttö ilman välitöntä taloudellisten seuraamusten uhkaa ei ole riittävä taustalla olevan direktiivin velvoitteen täyttämiseksi (HE 137/2004 vp, s. 34–35).

<sup>40</sup> Suomen Itämeren suojeeluohjelma 2002, s. 11. Ruotsissa maksuja määrätään tosin vain noin 20 kappaletta vuosittain (HE 77/2005 vp, s. 17). Saksassa maksun käyttöala on laajempi ja siellä olikin vuoden 2006 aikana aloitettu 150 tutkintaa hallintorikosseuraamuksen (Geldbußen) määräämiseksi ympäristön saastuttamisesta. Tosin mahdollisia saastuttajia oli tunnistettu vain 49. Yhteensä maksettujen hallintoseuraamusten määrä (Bußgelder) nousi 115 000 euroon (Jahresbericht 2006, s. 17–18).

<sup>41</sup> HE 77/2005 vp, s. 8.

Hallinnollisen sanktion käyttöönottoa on perusteltu muun muassa paremmalla mahdollisuudella vastuun kohdentamiseen hallinnollista sanktiota käytettäessä<sup>42</sup> sekä erityisesti hallinnollisen prosessin nopeudella ja yksinkertaisuudella<sup>43</sup>. Esimerkiksi Häyrynen on nostanut hallintoprosessin erityiseksi eduksi rikosprosessiin nähden tekijän syyksiluettavuuden lievemmän arvioinnin sekä sen, ettei näyttökynnyksen tarvitsisi välttämättä ylittää samalle tasolle kuin rikosprosessissa<sup>44</sup>.

Lopuksi Itämeren alueen maiden välillä solmitun Itämeren suojelua koskevan Helsingin sopimuksen alaisen komitean (Helcom) vuonna 1998 annettua suositusta hallinnollisten seuraamusten yhdenmukaistamisesta Itämeren maiden piirissä (recommendation 19/14) voidaan pitää hallinnollisen sanktion käyttöönoton taustavaikuttajana. Suomi on Helcomin jäsenenä ollut myös osaltaan päättämässä suosituksen hyväksymisestä<sup>45</sup>.

### *2.3.2 Maksun arviointi*

Öljypäästömaksu määrätään alusjätelain 19 b §:n nojalla lain 10 §:n öljypäästökiellon rikkomisesta, ilman vahinkoon tai syyllisyyteen kytkettyjä lisäedellytyksiä. Kun öljypäästömaksu on seurausta ympäristön turmelemiseen johtaneesta huolimattomuudesta öljyn käsittelyssä herkällä merialueella, lähellä rantaa tai lintujen pesimäaikaan, voi toiminta kuitenkin täyttää rikosoikeudellisen syyllisyyden sekä vakavan vaaran edellytykset, jolloin maksua ei tulisi määrätä samanaikaisesti rikosoikeudellisen rangaistuksen kanssa.<sup>46</sup> Mikäli tekijää ei kuitenkaan saada rikosoikeudelliseen vastuuseen (mikä näyttää olevan yksi syy öljypäästömaksun ottamiseen lakiin), kohdistuu hallinnollinen rangaistus tahoon, joka rikollisessa tarkoituksessa tai piittaamattomuudesta on tehnyt ympäristöä pilaavan teon. Kun maksun määräämiseen ei sisälly samanlaista rikosoikeudellista moittimisen elementtiä kuin rikosoikeudelliseen rangaistukseen kuten jäljempänä tuodaan esille, eivät samanlaisista teoista määrätyt seuraamukset välttämättä ole tällöin oikeudenmukaisessa suhteessa keskenään. Esimerkiksi Isossa-Britanniassa onkin ehdotettu, että ero rikosoikeudellisen ja hallin-

---

<sup>42</sup> Tala 2007, s. 29.

<sup>43</sup> Häyrynen 2006, s. 351.

<sup>44</sup> Häyrynen 2006, s. 349.

<sup>45</sup> A Harmonized System Of Fines In Case A Ship Violates Anti-Pollution Regulations.

<sup>46</sup> Tahallisuus täytyy, jos tekijä on pitänyt seurausta varsin todennäköisenä (Nuutila 1997, s. 222–223).

nollisen sanktion välillä liittyisi haitan aiheutumiseen. Hallinnollinen seuraamus määrättäisiin vain niissä tilanteissa, joissa ympäristölle tai ihmisten terveydelle ei aiheudu vakavaa vaaraa tai haittaa.<sup>47</sup>

Öljypäästömaksu määrätään alusjätelain liitteenä olevan maksutaulukon mukaan, jossa huomioon otetaan aluksen bruttovetoisuus ja päästön määrä. Käytännössä maksun määräävä taho katsoo maksun suuruuden maksutaulukosta selvitettyään mereen päässeen öljyn määrään siihen sopivalla laitteistolla ja saatuaan aluksen rekisteritiedot sen koosta. Hallituksen esityksessä on todettu maksun määräämisen perusteista, että maksun määrässä olisi otettava huomioon suhteellisuusperiaate. Koska kyse on hallintotoiminnasta, tässä suhteellisuusperiaatteella näytettäisiin tarkoitettavan hallintotoiminnassa käytettävien keinojen suhteuttamista tavoitteeseen, toisin kuin rikosoikeudessa, jossa suhteellisuus kytkeytyy syyllisyyteen.<sup>48</sup> Sama periaate on otettu huomioon myös aluksen koon liittämällä rangaistuksen määrään. Hallituksen esityksen mukaan, jotta maksu kohdistuisi erikokoisiin aluksiin samantasoisesti, samasta päästöstä määrättävän seuraamusmaksun tulisi kasvaa aluksen koon kasvaessa.<sup>49</sup> Näin alusjätelain kohdalla lainsäätäjä on itse arvioinut ne perusteet, joiden nojalla seuraamus tulee mitattavaksi (mittaamisperusteet) tukeutumalla kiinteään taulukkoon.

Rikosoikeudessa rangaistuksen mittaamisen johtava periaate on myös suhteellisuusperiaate.<sup>50</sup> Kun taulukkoa tarkastelee rikosoikeudellisen suhteellisuusperiaatteen kannalta, tulee huomioida, että sen noudattaminen edellyttäisi yleisen käytännön mukaan rangaistuksen mittaamisperusteiden olevan oikeassa suhteessa teon vahingollisuuden ja vaarallisuuden sekä rangaistuksella suojeltavan edun välillä. Tämä tarkoittaa sitä, että ympäristölle aiheutuva vahingon vaara tulisi myös ottaa huomioon. Taulukon kriteereissä pyritäänkin huomioimaan ympäristölle aiheutuneen vahingon määrä kytkemällä sanktion suuruus päästön kokoon. Ympäristöhaitat eivät kuitenkaan aina vastaa päästön määrää, jos pienemmät päästöt aiheuttavat huomattavasti suurempaa vaaraa meriympäristölle kuin suuremmat päästöt. Tätä maksutaulukossa ei huomioida.

<sup>47</sup> Tällaista on ehdotettu sanktioiden jakoperusteeksi Isossa-Britanniassa, jossa hallinnollisten sanktioiden käyttö on ollut tähän mennessä huomattavasti vähäisempää kuin muualla Euroopassa (Regulatory Justice 2006, s. 44).

<sup>48</sup> HE 77/2005 vp, s. 13. Ks. myös Asp 1998, s. 92–94.

<sup>49</sup> HE 77/2005 vp, s. 13.

<sup>50</sup> Lappi-Seppälä 2009, s. 137.

Vähäisyys kohtuullistamisperusteena tuo mahdollisuuden rikosoikeudelliseen suhteellisuusperiaatteen laajempaan soveltamiseen. Suhteellisuusperiaatteen on katsottu seuraamuksen määräämisharkintaan sovellettuna kytkeytyvän sellaisiin arvoihin kuin kohtuus, sanktion ansaitseminen teon seurauksena ja yksilökohtainen oikeudenmukaisuus, joiden kautta voidaan suojata rikoksesta syylliseksi todettua kohtuuttomilta rangaistuksilta.<sup>51</sup> Tässä ominaisuudessaan rikosoikeudellisen suhteellisuusperiaatteen on todettu myös ilmentävän laillisuusperiaatteeseen kytkettyä vaatimusta rangaistavuuden rajoista ja ennakoitavuudesta.<sup>52</sup> Laillisuusperiaatteen kautta rikosoikeudellisen suhteellisuusperiaatteen soveltuminen myös hallintosanktioon voisi mahdollisesti olla ajateltavissa, mikäli siihen ylipäänsä tulisi soveltaa rikosoikeuden periaatteita. Tällöin voisi olla mahdollista poiketa alusjätelain maksutaulukon mukaisesta mittaamismenettelystä rikosoikeudellisen suhteellisuusperiaatteen hyväksi perustuslain 8 §:n nojalla ja huomioida paremmin rangaistuksen mittaamiseen liittyvät periaatteet.

Suhteellisuusperiaatteen noudattamisvaatimus ei toisaalta väisty, vaikka rikosoikeudellinen suhteellisuus ei tulisikaan kysymykseen, sillä hallinto-oikeudellisessa päätöksenteossakin on noudatettava suhteellisuusperiaatetta. Hallinnollista suhteellisuusperiaatetta ei ole kytketty tekoon tai syyllisyyteen, vaan sen noudattaminen edellyttää, että viranomaisen toimet ovat oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Toisin sanoen viranomaisen toimen on oltava asianmukainen, tarpeellinen ja oikein mitoitettu sen tavoitteen kannalta, johon kysymyksessä olevalla toimella pyritään. Käytännössä tämä edellyttää, että viranomainen mitoitaa toimintansa alimmalle sellaiselle tasolle, jolla saadaan aikaan tarvittava vaikutus.<sup>53</sup> Periaate on otettu myös rajavartiolakiin (15.7.2005/278), jota Rajavartiolaitoksen tulee noudattaa maksua määrätessään.<sup>54</sup> Hallinnollinen suhteellisuusperiaate ei ole samalla tavoin suunnattu yksittäistapauksellisen kohtuuden arviointiin kuin rangaistuksen mittaamisessa käytetty rikosoikeudellinen suhteellisuusvaatimus. Sen sijaan periaatteen on ajateltu edistävän yleistä oikeudenmukaisuutta ja parantavan ennaltaehkäise-

---

<sup>51</sup> Asp 1998, s. 101–103.

<sup>52</sup> Jokela – Nuotio: Oikeusturva. Encyclopædia Iuridica Fennica 1995, s. 364.

<sup>53</sup> HE 72/2002 vp.

<sup>54</sup> Rajavartiolain 7 §:n mukaan kenenkään oikeuksiin ei saa puuttua enempää eikä kenellekään saa aiheuttaa suurempaa haittaa tai vahinkoa kuin tehtävän suorittamiseksi on välttämätöntä. Rajavartiolaitoksen tehtävien suorittamista koskevien toimenpiteiden on oltava perusteltuja suhteessa tehtävän tärkeyteen ja kiireellisyyteen sekä tilanteen kokonaisarviointiin vaikuttaviin seikkoihin.

vyyttä.<sup>55</sup> Hallinnollisen suhteellisuusperiaatteen kannalta maksutaulukon kriteerit (aluksen koko ja päästön määrä) näyttävät hyväksyttäviltä.

Suhteellisuusperiaatteen noudattamisen lisäksi hallituksen esityksen mukaan maksutaulukon käyttämisellä pyritään lähinnä kaavamaisuuteen, joka palvelee osaltaan maksujärjestelmän tehokkuustavoitteita ja ennakoitavuutta. Samalla sääntely edistää oikeusturvan toteutumista, kun yksittäiselle viranomaiselle jätetään mahdollisimman vähän mahdollisuuksia tulkita maksun suuruuden määräytymisen perusteita.<sup>56</sup>

Yleisten mittaamisperiaatteiden ohella rikosoikeudellisessa harkinnassa operoidaan myös konkreettisilla mittaamisperusteilla. Niillä tarkoitetaan seikkoja, joilla tulisi olla merkitystä päätettäessä yksittäisen seuraamuksen ankaruudesta.<sup>57</sup> Rikoslaisissa on erikseen rangaistuksen lieventämis- sekä ankaroittamisperusteet eli seikat, joiden nojalla muutoin määrättävää rangaistusta voi koventaa tai lieventää. Alusjätelain maksutaulukko ei tähän lähtökohtaisesti anna mahdollisuuksia, vaan kaikille samankokoisille aluksille, jotka ovat tehneet yhtä suuren päästön, määrätään sama rangaistus.

Taulukon mukaisen maksun määräämisestä voidaan alusjätelain 19 b §:n mukaan kuitenkin myös luopua, jos päästö on aiheuttanut vain vähäistä vaaraa ympäristölle. Tämän lisäedellytyksenä on kuitenkin aina, ettei mereen joudu kuin vähäinen määrä öljyä. Öljypäästöryhmän mielestä alle 50 litran öljypäästöjen tulisi olla maksusääntelyn piirissä, koska ympäristönsuojelullisesta näkökulmasta pieniinkin öljypäästöihin on tarvetta puuttua ja ainakin osassa päästöistä saattaa olla kysymys välinpitämättömyydestä ja huolimattomuudesta säännösten noudattamisessa.<sup>58</sup> Mittaamiserojen tulisikin siis näkyä kohtuus- ja vähäisyyslausekkeita soveltamalla. Kun kohtuusperusteinen harkinta pyrkii joustamaan yksittäistapauksessa, silloin kun muutoin päädyttäisiin kohtuuttomaan lopputulokseen, edellyttää rikosoikeudellinen suhteellisuusperiaate (RL 6:1), että rangaistukset eroavat toisistaan tavalla, joka heijastaa oikeasuhtaisesti rikosten moitittavuudessa olevia eroja.<sup>59</sup> Näin rikosoikeudellinen suhteellisuusperiaate tukee rangaistuksen kohteiden yhdenvertaisuutta, ja sekä suhteellisuuden että kohtuullisuuden pitäisi tulla arvioitaviksi seuraamusharkinnan yhteydessä.<sup>60</sup>

<sup>55</sup> Asp 1998, s. 110–111.

<sup>56</sup> HE 77/2005 vp, s. 22.

<sup>57</sup> Lappi-Seppälä 2000, s. 312.

<sup>58</sup> OM 2004:4, s. 11.

<sup>59</sup> Lappi-Seppälä 2000, s. 313.

<sup>60</sup> Lappi-Seppälä 2000, s. 320.

Hallituksen esityksessä selvitetään tarkemmin, mitä vähäisillä päästöillä tarkoitetaan, mutta ei esitetä tarkempia öljymääriä, vaan todetaan määrän tarkemman täsmentämisen jäävän viime kädessä käytännön arvioinnin varaan<sup>61</sup>. Rajavartiolaitoksen tehtäväksi siis jää käyttää oikeudellista harkintaa sen arvioimiseksi, miten päästön vähäisyyttä tulisi arvioida. Ympäristökeskuksen tehtävänä on antaa lausunto ympäristövaikutuksista, mutta Rajavartiolaitos maksun määräävänä tahona ei ole ilmeisesti sidottu ympäristökeskuksen antamaan lausuntoon, vaan voi määritellä itsenäisesti esimerkiksi veteen päässeen öljyn ympäristövaikutusten vakavuuden.<sup>62</sup> Käytännössä Rajavartiolaitos voisi suorittaa arvioinnin päästön määrän sekä vaikutusten suhteen siten, että määrältään yhtä suuresta mutta ympäristölle vähemmän vahingollisesta päästöstä voitaisiin maksua alentaa verrattuna enemmän vahingolliseen päästöön. Lain esitöissä painotetaankin ympäristölle aiheutuneen vahingon huomioon ottamista päästön vähäisyysarvioinnin yhteydessä.<sup>63</sup> Tällöin seuraamus voitaisiin myös mitoitaa oikeassa suhteessa todelliseen ympäristölle aiheutuneeseen vahinkoon pelkän päästön määrän arvioinnin sijasta. Tällainen ajattelu voisi sopia paremmin hallintosanktioihin kuin ainoastaan puhtaan kaavamainen hallinnollisten seuraamusten määräämistapa. Hallinnossahan tyypillinen toimi voi olla esimerkiksi viranomaisen päätös ympäristöluvan epäämisestä, jolla pyritään yksittäistapauksessa ennakolta ehkäisemään suuremman vahingon vaaraa, ja korjaamalla käytöstä lupapäätöksen ehtoja voi saada muutettua. Sen sijaan kun sanktiointipäätös perustuu jo tapahtuneeseen vahinkoon ja sillä tavoitellaan yleisempää ennaltaehkäisevyyttä, mikä edellyttää myös sanktion määrän kokemista oikeudenmukaiseksi suhteessa vahinkoon.<sup>64</sup> Rangaisituksen vähäisyyteen liittyen hallituksen esityksessä on lisäksi mainittu, että ajallisessa tai teknisessä yhteydessä olevaa useamman pienemmän päästön sarjaa pidettäisiin yhtenä öljypäästönä, jolloin myös vähäiset, vaikkakin ilmeisen piittaamattomat teot tulisivat sanktioinnin piiriin.<sup>65</sup>

---

<sup>61</sup> Esitöiden mukaan alusjätelain 19 b §:n mukaiset vähäiset päästöt ovat määrältään pieniä ja vaikutuksiltaan vähäisiä päästöjä (HE 77/2005 vp, s. 20).

<sup>62</sup> Hallituksen esityksen mukaan Rajavartiolaitoksella olisi hallintolain 31 §:n mukaisesti asian selvittämisvelvollisuus. Rajavartiolaitoksen tulisi siten tarvittaessa kuulla ennen päätöksentekoa Suomen ympäristökeskusta päästön määrästä sekä sen vahingollisuudesta ja ympäristövaikutuksista (HE 77/2005 vp, s. 23). Pääsääntöisesti tietyn tehtävän suorittaminen ilman erityisnormia kuitenkin kuuluu vain yhdelle viranomaiselle (Mäenpää 2003, s. 102), jolloin ympäristövaikutusten lopullinen arviointi jäisi rajavartiolaitokselle.

<sup>63</sup> HE 77/2005 vp, s. 21.

<sup>64</sup> Zila 1992, s. 86.

<sup>65</sup> HE 77/2005 vp, s. 21.



Rikosoikeuden puolelta hallinnollista sanktiota määrättäessä Rajavartiolaitos voisi ottaa mallia esimerkiksi ympäristörikkomuksen tunnusmerkistön täyttymisen harkinnasta, jolloin arvioidaan mm. teon ympäristönsuojelullista merkitystä, taloudellisen hyödyn tavoittelua, ympäristövahinkojen oma-aloitteista korjaamista sekä mahdollisuuksia saattaa ympäristö ennalleen.<sup>66</sup> Toisaalta mikäli Rajavartiolaitos joutuisi taulukon lisäksi arvioimaan tämän kaltaisia seikkoja, menetettäisiin jälleen ne edut, joita hallintoprosessilla tavoitellaan: menettelyn yksinkertaisuus, nopeus sekä oikeudenmukaisuus. Merioikeudessa näitä perusteita olisi kuitenkin mahdollisuus arvioida tarkemmin. Lisäksi voidaan huomioon öljypäästömaksuakin määrättäessä ottaa vielä rangaistuksen koventamisperusteet, kuten suunnitelmallisuus, pitkäaikainen ympäristöhaitan aiheuttaminen tai erityisen arvokas kohde.<sup>67</sup>

## 2.4 Alusjäterikosdirektiivi

Vuonna 2005 tuli voimaan Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi alusten aiheuttamasta ympäristön pilaantumisesta ja säännösten rikkomisista määrättävistä seuraamuksista (alusjäterikosdirektiivi 2005/35/EY<sup>68</sup>), joka annettiin EY:n perustamissopimuksen 80 artiklan 2 kohdan nojalla. Artikla valtuuttaa säätämään jäsenvaltioita ja niiden oikeussubjekteja sitovia merensuojelua turvaavia säännöksiä<sup>69</sup>. Alusjäterikosdirektiivin säätämisen erityisenä tavoitteena oli tehostaa jäsenvaltion toimia alusjätepäästöjen aiheuttajien saattamisessa vastuuseen teoistaan<sup>70</sup>. Sen muutoksella on tarkoitus luoda seuraamusjärjestelmä niitä harvinaisia tapauksia varten, joissa pilaantumiseen johtanutta toimijan käyttäytymistä on pidettävä niin moitittavana, että siitä on voitava määrätä rikosoikeudellisia seuraamuksia<sup>71</sup>. Voimassa olevassa direktiivissä edellytetään, että sääntöjen rikkomisesta säädetään kansallisella tasolla tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia joko rikosoikeudellisia tai hallinnollisia seuraamuksia (direktiivi-

<sup>66</sup> Pirjatanniemi 2001, s. 108.

<sup>67</sup> Pirjatanniemi 2001, s. 104.

<sup>68</sup> EYVL L 255, 30.9.2005, s. 11.

<sup>69</sup> Ojanen 2006, s. 28–29.

<sup>70</sup> Compte 2004, s. 54.

<sup>71</sup> KOM(2008) 134 lopull., s. 3.

vin 8 artikla).<sup>72</sup> Komissio on kuitenkin ehdottanut direktiiviin lisättäväksi siihen läheisesti liittyneeseen puitepäätökseen (2005/667/YOS<sup>73</sup>) sisältyneet säännökset rikosoikeudellisista seuraamuksista.<sup>74</sup> Puitepäätös kumottiin EY-tuomioistuimen antaman päätöksen (C-440/05) jälkeen, jossa tuomioistuin vahvisti yhteisön toimivallan velvoittaa välttämättömiksi katsomis-  
saan tilanteissa jäsenvaltiot ottamaan käyttöön rikosoikeudellisia seuraamuksia vakavien ympäristölle aiheutuvien vahinkojen torjumiseksi.<sup>75</sup> Nuotio on todennut, että käytännössä jäsenvaltioille asetettavat velvoitteet voitaisiin tämän perusteella täyttää myös muilla kuin rikosoikeudellisilla keinoilla.<sup>76</sup>

Ehdotetussa alusjäterikosdirektiivin muutoksessa (KOM(2008) 134 lopull.) edellytetään, että sääntöjen rikkomisena on pidettävä sellaisiakin päästöjä, jotka ovat vähäisiä. Tällaista alusjätepäästöä pidetään rikoksena, ellei teko ole vähäinen siten, että se ei aiheuta veden laadun huononemista. Vähäistekin tekoa pidetään kuitenkin tällöinkin rikoksena, mikäli kyseessä on useampia vähäisiä päästöjä, jotka on tehty piittaamattomuudesta, tahallaan tai huolimattomuudesta, mutta jotka eivät kuitenkaan yksin aiheuta veden laadun huononemista (ehdotettu 5a artikla). Vastuuseen saatamisen edellytykseksi on asetettu tahallisuus, piittaamattomuus tai törkeä huolimattomuus (ehdotettu 4 artiklan 1 kohta). Myös rikokseksi katsottavan teon suosiminen on ehdotetun direktiivimuutoksen mukaan rangaistava teko (5b artikla).<sup>77</sup>

---

<sup>72</sup> Tällaisten laadullisten vähimmäisvaatimusten asettamisen on Euroopan yhteisöjen tuomioistuin (EYT) hyväksynyt oikeuskäytännössään jo aiemmin. Asia C-440/05, tuomion kohta 66 sekä C-176/03 tuomion kohta 48. Pirjatanniemi LM 2006/4, s. 663.

<sup>73</sup> Neuvoston puitepäätös 2005/667/YOS, tehty 12 päivänä heinäkuuta 2005, alusten aiheuttaman ympäristön pilaantumisen ehkäisemistä koskevan rikosoikeudellisen kehyksen vahvistamisesta EUVL L 255, 30.9.2005, s. 164–167.

<sup>74</sup> Komissio ehdotti direktiiviin liitettäväksi säännökset myös seuraamusten lajista ja tasta, joita olisi sovellettava jäsenmaiden tuomioistuimissa niistä vahingoista riippuen, joita säännöksen rikkomisen on aiheuttanut veden laadulle, eläin- tai kasvilajeille tai henkilöille (rangaistusasteikkojen lähentäminen), mutta tätä tuomioistuin ei hyväksynyt kuuluvaksi EY:n toimivaltaan (Asia C-440/05, tuomion kohta 65). Toisaalta mahdollisuutta myös rangaistustason harmonisointiin ei ole haluttu sulkea kokonaan pois (MEMO/08/156, s. 3).

<sup>75</sup> Tuomio ei silti muuttanut sitä lähtökohtaa, ettei rikoslainsäädäntö eivätkä rikosprosessia koskevat säännöt kuulu yhteisön toimivaltaan (Asia C-440/05, tuomion kohta 66).

<sup>76</sup> Nuotio 2007, s. 397.

<sup>77</sup> Ennen alusjäterikosdirektiivin muutoksen voimaantuloa on lokakuussa 2008 saatettu voimaan direktiivi ympäristönsuojelusta rikosoikeudellisin keinoin (2008/99/EY), jossa mainitaan ensimmäistä kertaa vaatimus nimenomaisesti rikosoikeudellisten seuraamusten säätämisestä EY-oikeudessa. Alusjäterikosdirektiivin säännösten lopulliselle hyväksymi-

Hallinnollisen ja rikosoikeudellisen seuraamuksen suhdetta määrittelee myös direktiivin muutosehdotuksen johdannossa oleva kohta, jossa todetaan, ettei direktiivin säätämällä ole tarkoitus rajoittaa muiden yhteisön lainsäädännön, kansallisen lainsäädännön tai kansainvälisen oikeuden mukaisten aluksien aiheuttamasta ympäristön pilaantumisesta aiheutuvien vahinkojen vastuujärjestelmien soveltamista (johdannon kohta 5e). Direktiivin muutosehdotuksessa toistetaan lisäksi useaan otteeseen, että kyse on jäsenvaltioille asetettavasta ”vähimmäisstandardista”, jolloin jäsenvaltiot voivat itse päättää myös tiukemman linjan omaksumisesta<sup>78</sup>. Oikeushenkilöiden osalta ei rangaistuksen laadulta edellytetä muuta kuin tehokkuutta, oikeasuhtaisuutta sekä varoittavuutta (8c artikla).

Julkisasiamies Colomer on todennut alusjäterikosdirektiivin voimassaoloa koskevassa ratkaisuehdotuksessaan seuraavaa: ”Ainoastaan rikosoikeus tarjoaa ’tehokkaan, oikeasuhtaisen ja varoittavan’ ratkaisun ympäristöä vakavasti vahingoittaviin tekoihin, [...], mutta sen jälkeen kun nämä rikosoikeudelliset puitteet on perustettu, täsmentäminen voi tapahtua vain kansallisissa oikeusjärjestelmissä, joilla on käytettävissään tähän tehtävään tarvittavat parametrit; yhteisöllä ei tällä hetkellä ole käytettävissään tietoa, jonka perusteella se voisi arvioida kullekin jäsenvaltiolle parhaat ympäristöarvojen puolustamisen tavat, jotka vaihtelevat.”<sup>79</sup> Mikäli direktiivi saatetaan voimaan nykyisessä muodossaan, edellyttää se, että aluksista peräisin olevia ympäristöä pilaavien aineiden päästöjä, mukaan lukien vähäiset päästötapaukset, pidetään säännösten rikkomisina (ehdotettu 4 artiklan 1 kohta). Tällaisia tekoja tulisi pitää rikoksina sillä erotuksella, ettei rangaistukselta lähtökohtaisesti vaadita rikosoikeudellista luonnetta, mikäli tapaus on vähäinen siten, ettei teko aiheuta veden laadun huononemista. Kuitenkin ehdotuksen mukaan toistuvat vähäiset tapaukset, jotka eivät aiheuta yksittäisinä mutta yhdessä aiheuttavat veden laadun huononemista, on katsottava rikoksiksi, jos päästöt on aiheutettu tahallaan, piittaamattomuudella tai törkeällä huolimattomuudella (ehdotetut 5a ja 5b artiklat).

Direktiiviä säädösinstrumenttina ei ainakaan toistaiseksi ole kuitenkaan suoraan katsottu voitavan soveltaa Suomen tuomioistuimissa, vaan sovel-

---

miselle ei ainakaan siis sen rikosoikeudelliseen rangaistukseen velvoittavien artikloiden johdosta tässä mielessä pitäisi olla ongelmia. Vaikka ympäristörikosdirektiivissä säännellään osittain alusjäterikosdirektiivin kanssa päällekkäisesti rikosoikeudellisista seuraamuksista, tullaan alusjätedirektiivin säännöksiä erityisnormina soveltamaan alusöljypäästöistä määrättäviin seuraamuksiin.

<sup>78</sup> KOM(2008) 134 lopull., s. 4–5.

<sup>79</sup> Julkisasiamies Ruiz-Jarabo Colomer ratkaisuehdotus, asia C-176/03, tuomion kohta 86.

lettavaksi tulee kansallinen, direktiivin säännösten mukainen lainsäädäntö<sup>80</sup>. Alusjäterikosdirektiivin muutosehdotuksen johdannossa todetaankin, ettei direktiivillä aseteta velvoitteita, jotka koskevat tällaisten seuraamusten tai muun käytössä olevan lainvalvontajärjestelmän soveltamista yksittäistapauksissa (johdannon kohta 5b). Näitä säännöksiä tulkitaan kuitenkin EY-oikeuden periaatteista käsin ja EY-tuomioistuimella on toimivalta antaa niistä tulkintasuositus.<sup>81</sup> Näin EY-tuomioistuin voi käytännössä antaa tulkintasuosituksia, jotka ulottuvat myös kansallisen kriminaalipolitiikan alueelle. EY-tuomioistuimen tulkintakannanotot rikosoikeudellisten periaatteiden soveltamisesta on tosin tullut huomioida jo ennen kyseisen direktiivin voimaantuloa, mm. kilpailunrikkomismaksua koskevan oikeuskäytännön kautta.

Direktiivein säännellyt rangaistusvelvoitteet tuovat ainakin huomattavan mahdollisuuden tehostaa rangaistusten harmonisointia kansainvälisesti, ja Euroopan unionissa haluttiin nimenomaan säätää jäsenvaltion velvoitteesta kriminalisoida Marpol-yleissopimuksen I lisäpöytäkirjan sisältämän päästökiellon rikkominen. Kysyttäessä rikosoikeuden käytön välttämättömyydestä komissio nosti esiin seuraavia syitä: 1) vaatimalla kriminalisointeja halutaan varmistaa, että rangaistukset ovat riittävän ankaria, jotta ne ehkäisisivät tehokkaammin mahdollisia saastuttajia, 2) rikosoikeus lisää seuraamusjärjestelmän pelotusvaikutusta, koska sen avulla on mahdollista välittää painoarvoltaan huomattavasti suurempaa viestiä teon paheksuttavuudesta kuin hallinnollisin keinoin, 3) myös vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen käytön mahdollisuudet puoltavat rikosoikeudellisen rangaistuksen käyttöönottoa.<sup>82</sup> Myös julkisasiamies Colomer on ympäristökriminalisointiin liittyvän EYT:n tapauksen C-176/03 yhteydessä

---

<sup>80</sup> On myös tulkittu, että rikosoikeudellinen laillisuusperiaate (RL 3:1, PL 8 § sekä EIOS 7 artikla) edellyttää, että Suomessa voidaan tuomita ainoastaan eduskunnan asettaman lain mukaan, eikä rangaistusvastuu voi perustua direktiivin säännöksiin (Nuotio 2007, s. 377).

<sup>81</sup> EYT on todennut direktiivien tulkinnasta, että valtio ei voi vedota täytäntöönpanemattomaan direktiiviin rikosoikeudenkäynnissä yksityistä vastaan. Direktiivillä ei voi siis itsessään, sen soveltamiseksi annetusta jäsenvaltion sisäisestä lainsäädännöstä riippumatta, olla sellaista vaikutusta, että sen säännöksiä rikkovien henkilöiden rikosoikeudellinen vastuu syntyisi tai ankaroituisi pelkästään direktiiviin tukeutumalla. Asia C-80/86 Rikosoikeudenkäynti, tuomion kohdat 13–15.

<sup>82</sup> Vastavuoroisen tunnustamisen periaate merkitsee sitä, että yhdessä jäsenvaltiossa annettu viranomaisen päätös voidaan panna täytäntöön toisessa jäsenvaltiossa. Kuten myöhemmin tulee esille, voidaan öljypäästömaksusääntelyyn soveltaa tätä periaatetta, koska sen edellytyksenä ei ole rikosoikeudellinen rangaistus, vaan se, että seuraamuksesta päätävä tuomioistuin on toimivaltainen rikosasioissa (HE 77/2005 vp, s. 31–32).

eritellyt rikosoikeuden erityisasemaa suhteessa muihin rangaistuksiin liittyen sen välttämättömyyteen ja tehokkuuteen.<sup>83</sup>

Maininta juuri rikosoikeudellisten rangaistusten käytön välttämättömyydestä pelotusvaikutuksen ja yhteisön tavoitteiden toteutumisen keinona ei kuitenkaan Suomen osalta vakuuta kaikkia. On pelätty, että yhteisön oikeus päättää jäsenvaltioiden kriminalisoinneista voi samalla merkitä rikosoikeuden muuttumista pelkäksi ”sanktio-oikeuden kaltaiseksi täytäntöönpano-oikeudeksi”<sup>84</sup>. Keskustelussa ei ole kyse siitä, ettei EU-oikeutta tulisi panna tehokkaasti täytäntöön, vaan parhaan mahdollisen täytäntöönpanokeinon valitsemisesta huomioiden sääntöjen noudattamisen tehokkuuden lisäksi myös yksilöiden perusoikeudet.

### 3 ÖLJYPÄÄSTÖMAKSU RIKOS- JA HALLINTO-OIKEUDEN RAJA-ALUEELLE SIJOITTUVANA SEURAAMUKSENA

#### 3.1 Saksan Ordnungswidrigkeiten

Saksankielisillä alueilla seuraamusjärjestelmä poikkeaa tietyiltä osin pohjoismaisista järjestelmistä. Saksassa ja Itävallassa tietyille hallinnollisille seuraamuksille on luotu oma käsitteistö, nimekkeet sekä prosessisäännöt<sup>85</sup>. Tätä oikeudenalaa kutsutaan hallintorikosoikeudeksi (Ordnungswidrigkeiten) ja sitä sääntelee oma normistonsa, Saksassa Gesetz über Ordnungswidrigkeiten (OWiG 24.05.1968). Koska Saksan hallintorikosoikeudessa sovelletaan hyvin samanlaisia periaatteita kuin rikosoikeudenkin puolella, voidaan se katsoa kuuluvaksi laajassa mielessä osaksi rikosoikeudellista seuraamusjärjestelmää. Näin on varsinkin silloin, kun tarkastellaan hallintorikosoikeutta rikosoikeuden tarpeisiin synnytettyinä oikeudenalana syntyen tavoitteesta eriyttää rikosoikeudesta tietty osa muualla käsiteltäväksi.<sup>86</sup> Vaikka hallinnollinen maksu määrätäänkin yksinkertaistetussa

<sup>83</sup> Julkisasiamies Ruiz-Jarabo Colomer ratkaisuehdotus, asia C-176/03; Pirjatanniemi LM 2006/4, s. 664.

<sup>84</sup> Nuotio 2007, s. 410–411.

<sup>85</sup> Zila 1992, s. 163–164.

<sup>86</sup> Asp 1998, s. 263–265. Toinen vaihtoehto olisi nähdä Ordnungswidrigkeiten tavoitteiltaan erillisempänä rikosoikeudesta siten, että sen tehtävänä olisi ainoastaan turvata hallinnon moitteeton sujuvuus: ”... se till att förvaltningen löper obehindrat” (ibidem.).

menettelyssä, sovelletaan siihen Saksan lain mukaan muun muassa laillisuusperiaatetta, hätävarjelusäännöksiä sekä rikosoikeudellisia oppeja yrityksestä ja vanhentumisesta.

Saksassa hallintosanktio (Geldbußen) on varattu vähemmän paheksuttaville teoille (minder gewichtigen Tatbestände), joista lainsäätäjä on katsonut hyväksyttäväksi tuomita lievempiä rangaistuksia. Asp onkin kuvannut germaanista rajanvetoa hallinnollisen ja rikosoikeudellisen seuraamuksen välillä lähinnä kvantitatiivisille näkökohdille perustuvaksi arvioinniksi<sup>87</sup>. Näin hallintosanktioilla ainoastaan pyritään ojentamaan tekijää (vorwerfbar), kun taas rikosoikeuden puolella operoidaan moitteella (Schuld). Tämän ei ole kuitenkaan sanottu tarkoittavan sitä, etteikö hallintorikosseuraamuksen määräämisessä otettaisi huomioon tekijän subjektiivista syyllisyyttä<sup>88</sup>. Jaottelu ei siis merkitse sitä, että tarkoitus olisi irrottautua rikoksen rakenteeseen kuuluvasta syyllisyyden arvioinnista<sup>89</sup>.

Tämän lisäksi esimerkiksi oikeushenkilö ei voi Saksassa olla rikosoikeudellisessa, vaan ainoastaan hallintorikosoikeudellisessa vastuussa hallintorikosoikeuslain mukaisesti. Suomessa asia on toisin. Rikoslain 48:9:n mukaan ympäristörikoksista voidaan tuomita yhteisösakoon rikoslain 9 luvun mukaisesti. Yhteisösakko voi RL 9:5:n mukaan olla määrältään 850–850 000 euroa riippuen oikeushenkilön johtoasemassa olevan henkilön suhtautumisesta kiellettyyn tekoon sekä oikeushenkilön taloudellisesta asemasta. Yhteisösakko voidaan lain mukaan tuomita silloinkin, kun rikosentekijää ei saada selville tai muusta syystä tuomita rangaistukseen (RL 9:2.2).

Saksassa luonnollisten henkilöiden osalta suurimmat maksut ympäristönormien rikkomisesta voivat nousta yli 50 000 euroon ja oikeushenkilöiden osalta yli 500 000 euroon. Teolla tavoiteltavan hyödyn minimoimiseksi yhteisösakon lisäksi on vielä mahdollisuus määrätä erillisestä konfiskaatioseuraamuksesta hallinnollisessa järjestyksessä.<sup>90</sup> Suomessa konfiskaatiomahdollisuus taas on kytketty RL 10:1:n mukaan ainoastaan rikosoikeudellisessa järjestyksessä määrättäviin tekoihin. Samoin kuin oikeushenkilön rangaistusvastuun yhteydessä, menettämisseuraamus voidaan tuomita oikeushenkilölle, vaikka varsinaista rikosentekijää ei saada selville tai muusta syystä tuomita rangaistukseen (RL 10:1:n 3 kohta).

---

<sup>87</sup> Asp 1998, s. 246.

<sup>88</sup> Weigend 1988, s. 71–72.

<sup>89</sup> Rikoksen käsitettä on luonnemittu hahmottelemalla sille rakenne, johon kuuluvat seuraavat elementit: tunnusmerkistön mukaisuus, oikeudenvastaisuus ja syyllisyyttä osoittava teko (Nuutila 1997, s. 81).

<sup>90</sup> Faure – Heine 2005, s. 22. Tiedot ovat vuodelta 2005.

### 3.2 ”Hallintorikosoikeus” Suomessa ja Ruotsissa

Rikosoikeuden ja ns. hallinnollisia sanktioita käsittelevän oikeuden erotelu on pitkäaikainen ja vakiintunut ilmiö eurooppalaisissa oikeuskulttuureissa.<sup>91</sup> Pöysti on todennut, ettei rajanvetoon rikosoikeuden ja hallinto-oikeuden välille ole useinkaan osoitettavissa selkeitä normatiivisia kriteereitä. Seuraamusten jaottelussa lähtökohtana on ollut, että kun seuraamuksen määrää yleinen tuomioistuin ja asiaan sovelletaan lakia oikeudenkäynnistä rikosasioissa (ROL 11.7.1997), kutsutaan asiaa rikosasiaksi. Vastaavasti mikäli maksu määrätään hallintomenettelyssä hallintolain mukaan (HL 6.6.2003/434) ja valitusasteena on hallintotuomioistuin, määrittyy se hallintoasiaksi.<sup>92</sup>

Hallintoviranomaisen oikeus määrätä asiallisesti rangaistukseen verrattava seuraamus virheellisestä tai muuten lainvastaisesta menettelystä perustuu aina erityissäännökseen. Mäenpää on nimennyt oikeustietosanakirjassa tällaisen rangaistusseuraamuksen hallintosanktioksi. Yksi esimerkki tällaisesta rangaistusseuraamuksesta on erityisen rangaistuksen, kuten kilpailunrikkomismaksun, määrääminen. Toisaalta esimerkiksi ajokieltoon määrääminenkin voidaan katsoa hallintosanktioksi.<sup>93</sup> Erityissääntely, jonka nojalla mahdollistetaan hallintosanktioiden käyttö, on hajanaista. Muina esimerkkeinä voidaan mainita vaikkapa ylikuormamaksu sekä joukkoliikenteen tarkastusmaksu. Mäenpää toteaaakin, etteivät kaikki hallintosanktiot täysin selvärajaisesti eroa velvoittavista hallintopäätöksistä.<sup>94</sup>

Öljypäästömaksun osalta kansallista määritelmää selventää alusjätelain 19 f §, jonka mukaan maksun määrää Rajavartiolaitos. Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan todennut, että määrääminen on hallintotoimintaa siten, että siinä noudatetaan hallintolain säännöksiä. Valiokunta on todennut öljypäästömaksun olevan luonnehdittavissa sanktioluontoiseksi hallinnolliseksi seuraamukseksi. Lausunnossa ainoastaan todetaan muihin samankaltaisiin seuraamuksiin viittaamatta, että sitä ei ole pidettävä verona tai maksuna, eikä rikosoikeudellisena rangaistuksena.<sup>95</sup>

Suhteessa rikosoikeudellisen seuraamusjärjestelmään rikosoikeuden puolella käytettävissä olevat rikoslain 6:1:een kirjatut perusrangaistusvaihtoehdot ovat rikesakko, sakko, ehdollinen vankeus, yhdyskuntapalvelu ja

<sup>91</sup> Pöysti LM 1/1997, s. 137.

<sup>92</sup> Pöysti LM 1/1997, s. 137.

<sup>93</sup> Mäenpää: Hallintosanktio. *Encyclopædia Iuridica Fennica* 1995, s. 226.

<sup>94</sup> Mäenpää: Hallintosanktio. *Encyclopædia Iuridica Fennica* 1995, s. 226.

<sup>95</sup> PeVL 32/2005 vp.

ehdoton vankeus, kun taas hallintosanktio voidaan katsoa kuuluvaksi rangaistuksen lisäksi määrättäviin muihin virallisiin seuraamuksiin esimerkiksi syyttämättä jättämisen, pakkokeinojen ja vahingonkorvauksen ohella. Lappi-Seppälä on tiivistänyt rikosoikeudellisen rangaistuksen määritelmän erotuksena muista seuraamuksista seuraavalla tavalla: ”Rangaistus on viranomaisen lain nojalla määräämä oikeudellinen seuraamus; se tuomitaan tekijälle lain rikkomisen seurauksena; se sisältää aina tekijään kohdistuvan moitteen; ja se merkitsee siten jonkinlaisen kielteisen kokemuksen tai kärsimyksen aiheuttamista”<sup>96</sup>. Sen enempää käsitteitä avaamatta voidaan havaita, ettei rikosoikeudellisia sanktioita ja hallintosanktioita voida sisällöllisen määritelmän avulla varsinaisesti erottaa toisistaan järjestelmätasolla<sup>97</sup>.

Seuraamusten samankaltaisuuden vuoksi hallinnollisen prosessin käyttöä – varsinkin silloin, jos sitä käytetään rikosoikeudellisen rangaistuksen sijaan – on kritisoitu oikeusturvanäkökohtien sivuuttamisella, koska on katsottu, että ainoastaan rikosprosessilla pystytään antamaan erityistä ja riittävää suojaa valtion pakkovallan uhkaa vastaan.<sup>98</sup> Rikosoikeuden erityiseksi rooliksi on nähty turvallisuuden, autonomian ja hyvinvoinnin turvaaminen. Näitä samoja erityisiä edellytyksiä hallinto-oikeuden puolella määrättävän sanktion yhteydessä ei pystytä toteuttamaan<sup>99</sup>. Rangaistuksen määräämisen mahdollistamisesta myös hallinnollisessa menettelyssä on sanottu, että lainsäätäjät on luonut oikeudellisen fiktion, jonka nojalla on mahdollista käyttää rikosprosessiin nähden kevennettyä menettelyä silloinkin, kun asiallisesti halutaan, että näin määrätty rangaistus koetaan seuraamuksena yhtä ankaraksi tai ankarammaksi kuin perinteinen rikosoikeudellinen rangaistus<sup>100</sup>. Tällaisten menettelyllisesti kevennettyjen prosessien ei ole ajateltu soveltuvan rikosoikeuden ydinalueen sääntelyyn,

---

<sup>96</sup> Lappi-Seppälä 2000, s. 1–2.

<sup>97</sup> Ranskalainen George Dellis on määritellyt rajanvetoa Ranskan rikosoikeudellisen rangaistuksen (les peines pénales) ja rangaistusluonteisen hallinto-oikeudellisen seuraamuksen (les mesures administratives répressives) välillä pitämällä selvänä, että kaikki yritykset pyrkiä absoluuttiseen erotteluun hallinnollisten ja rikosoikeudellisten rangaistusten välillä ovat tuomittuja epäonnistumaan. Hallinnollisen ja rikosoikeudellisen repression erottaminen voidaan kuitenkin tehdä kahdessa mielessä: toisaalta erona on määräävä viranomaisen (hallinnollisena rangaistuksena ei voida myöskään käyttää vankeusrangaistusta) ja toisaalta se seikka, että rikosoikeudelliseen rangaistukseen on kytketty mukaan tietty oma moraalinen ulottuvuutensa (Dellis 1992, s. 79).

<sup>98</sup> Tala 2007 s. 31.

<sup>99</sup> Lappi-Seppälä 2003, s. 40.

<sup>100</sup> Tällä viitataan erityisesti Saksan hallintorikosoikeudenkäyttöön, jossa hallintosanktiolla ainoastaan ojennetaan, ei moitita tekijää (Faure – Heine 2005, s. 22).



vaan laajentavan, mahdollisesti perusteettomastikin, sanktioin turvattua hyvinvoinnin alaa.

Hallintosanktiot voidaankin nähdä myös osana kontrollipolitiikkaa. Raimo Lahti määrittelee kontrollipolitiikan oikeustietosanakirjassa kriminaalipolitiikkaa laajemmaksi käsitteeksi, jonka alaan kuuluu rikollisuuden ohella rangaistavaan verrattava poikkeava käyttäytyminen. Hänen mielestään on tärkeää tarkastella rinnakkain sakkorangaistusta ja siihen verrattavia hallinto-oikeudellisia seuraamuksia (hallintomaksuja), sillä ”oikeusturvaperiaatteiden katsotaan rajoittavan kaikkea yksilön laillisiin oikeuksiin ja etuihin puuttumista”<sup>101</sup>. Tätä näkemystä voi ajatella vahvistavan sen, että hallintomaksu voi tosiasiaassa nousta huomattavasti sakkoa tuntuvammaksi ja yksilön näkökulmasta enemmän yksilön oikeuksiin puuttuvaksi rangaistukseksi. Toisaalta, kuten pyrin myöhemmin vielä tuomaan ilmi, hallinnollisten ja rikosoikeudellisten seuraamusten ankaruuden vertaileminen itsessään ei ole täysin yksiselitteistä. Pirjatanniemi näkee rikosoikeuden ja hallinnollisten sanktioiden suhteen tähän verrattavalla tavalla. Hänen mukaansa rikosoikeuden tehtävänä pitäisi olla ”sanktiovallan vahtiminen”. Hän ei kuitenkaan kiistä tiettyä erillisyyttä esimerkiksi rikosoikeudellisen rangaistuksen ja kilpailunrikkomismaksun määräämisen välillä. Hänen mukaansa ”rikosoikeudellinen laillisuusperiaate ikään kuin siivilöi muiden oikeudenalojen tuottamista impulsseista ne, joiden osalta rikosoikeudellisen tulkinnan rajat ylittyvät. Toisaalta rikosoikeudellinen laillisuusperiaate tuo korostettua oikeusvarmuutta myös sellaisiin sanktiotilanteisiin, jotka eivät näyttäydy ensisijaisesti rikosoikeudellisina”<sup>102</sup>.

On syytä muistaa, että rikosoikeudellisen rangaistuksen käytön arvioimisen lähtökohtana on rikosoikeuden viimesijaisuus siten, että se on nähty tarpeelliseksi vain niissä tilanteissa, kun millään muulla yksilön itsemääräämisoikeuteen vähemmän puuttuvalla tavalla ei päästä samaan ennaltaehkäisevään tavoitteeseen. Ympäristörikostoimikunta on vielä edellä esitetyin tavoin (katso s. 273) erikseen todennut rikosoikeudellisten keinojen toissijaisuudesta hallinnollisiin keinoihin nähdessä ympäristörikollisuuden torjunnassa, vaikkakin se on myös korostanut rikoslain sisältämien ympäristökriminalisointien arvoja muokkaavaa vaikutusta. Kokonaisuudessaan kuitenkin Nuotio on kuvannut nykyisiä ympäristörikosoikeudellisia säännöksiä hallinnollisen tehostekriminalisoinnin luonteisiksi siten, että hallinnolliset ja taloudelliset keinot ovat ympäristönsuojelussa rikosoikeudellisiin keinoihin nähdessä ensisijaisia. Hän on todennut, että viime-

<sup>101</sup> Lahti: Kontrollipolitiikka. *Encyclopædia Iuridica Fennica* 1995, s. 186.

<sup>102</sup> Pirjatanniemi 2005, s. 112, 156.

sijaisenaikin keinona rikosoikeudelle kuitenkin jää merkitystä.<sup>103</sup> Mikäli rikosoikeudellisen rangaistuksen käyttö nähtäisiin toissijaisena, ei se ole ristiriidassa sanktioiden koventamispyrkimysten kanssa silloin, kun taloudellisten tai hallinnollisten keinojen käyttö osoittautuu tarkoituksenmukaisemmaksi tavaksi puuttua ympäristöä pilaavaan toimintaan<sup>104</sup>. Lisäksi ympäristörikostoimikunnan mietinnössä esitetyn mukaisesti, mikäli hallinnollinen sanktio ja rikosoikeudellinen rangaistus nähdään yhdessä osana yleistä kontrollipolitiikkaa ja huomioiden hallinnollisen seuraamuksen todellisen vaikutuksen sen kohteeseen, tulisi myös hallinnollisia sanktioita säädettäessä seurata rikosoikeudellisen rangaistuksen säätämiseen oikeuttavia kriminalisointiperiaatteita ainakin tiettyyn pisteeseen asti.

Vaikka yhdessäkään Pohjoismaassa ei ole doktriinin tasolla samalla tavalla tunnustettu hallintorikosoikeuden olemassaoloa kirjaamalla sitä lakiin kuten Saksassa, ei tämä kuitenkaan välttämättä tarkoita sitä, ettei maissa tosiasiallisesti olisi käytössä hallinnollisten ja rikosoikeudellisten sanktioiden väliin jäävää ryhmää rangaistusluonteisia seuraamuksia. Kuten edellä toin esille, vuoden 1976 rikosoikeuskomitean mietinnössä ehdotettiin tiettyjen seuraamusten korvaamista hallinnollisilla maksuilla sekä erillisen menettelylain säätämistä maksuja määrättäessä siten, että maksun määrääminen ei edellyttäisi asianomaisen syyllisyyden selvittämistä. Mietinnössä todetaan välttämättömäksi varata oikaisumahdollisuus syyttömästi seuraamuksen kohteeksi joutuneelle.<sup>105</sup>

Ruotsissa on jo 1970-luvulta lähtien ollut käytössä runsas joukko erilaisia hallinnollisia sanktioluonteisia maksuja<sup>106</sup>. Warnling-Nerep on pyrkinyt systematisoimaan ruotsalaisten hallinnollisten maksuseuraamusten luonnetta. Hän määrittelee hallinnollisen sanktion (sanktionsavgift) seuraavasti: ”En ekonomisk sanktion som utgår med stöd av författning och tillfaller det allmänna.”<sup>107</sup> Vaikka maksu ei olekaan rikosoikeudellinen rangaistus, tulisi hänen mukaansa siihen soveltaa rikosoikeudellisia periaatteita niin pitkälle kuin mahdollista. Poikkeaminen esimerkiksi syyllisyysperiaatteesta voisi olla kuitenkin oikeutettua silloin, kun se olisi välttämätöntä sanktion tehokkuuden säilyttämiseksi. Warnling-Nerep onkin todennut, että jos rikosoikeudesta erillisten hallinnollisten sanktioiden olemassaolo oikeusjärjestyksessä hyväksytään, suodaan mahdollisesti samalla

---

<sup>103</sup> Nuotio Rikosoikeus, s. 1302.

<sup>104</sup> Palokangas 1993, s. 70.

<sup>105</sup> KOM:1976:72, s. 90.

<sup>106</sup> Zila 1992, s. 166; Warnling-Nerep 1987, s. 100–143.

<sup>107</sup> Warnling-Nerep 1987, s. 78.

oikeus ilmeisen välttämättömissä tapauksissa poiketa tapauskohtaisesti rikosoikeuden periaatteista. Hänen mukaansa muutoin hallinnollisten sanktioiden käyttö menettäisi niille asetetun tehtävän keinona puuttua tehokkaammin kiellettyyn toimintaan.<sup>108</sup> Niin pitkälle kuin mahdollista tulisi siis noudattaa rikosoikeudellisia periaatteita, mutta niissä tilanteissa, joissa rikosoikeus osoittautuu liian jäykäksi suhteessa tarpeeseen laittomaan toimintaan puuttumisen tärkeyteen, olisi rikosoikeudellisista periaatteista mahdollista luopua juuri sen verran kuin on välttämätöntä, niin ettei hallintoseuraamusten kohteen oikeusturvasta tingittäisi enempää kuin on tarpeen.

Aspin mukaan hallinnollisia sanktioita tarvitaan erityisesti rikosoikeuden sijasta vähemmän harmillisten rikkomusten sanktioimiseksi yksinkertaistetussa menettelyssä. Mikäli kyse ei ole prosessiekonomisista seikoista, vaan rikosoikeuden kykenemättömyydestä vastata nykypäivän monimutkaisiin ilmiöihin sen perinteisin keinoin, toivottaa hän tervetulleeksi hallinnolliset tai rikosoikeudesta muutoin eriytyneet seuraamukset sen sijaan, että itse rikosoikeuden lähtökohtia ryhdyttäisiin muuttamaan.<sup>109</sup>

Mikäli rikosoikeuden opeista ja sen turvaamasta staattisesta ja muodollisesta oikeudenmukaisuudesta oltaisiin tarpeen tullen valmiita poikkeamaan, voitaisiin öljypäästöjenkin sanktiointia tehostaa pelkästään siten, että sovellettaisiin rikosoikeuden yleisiä oppeja ja periaatteita joihinkin seuraamuksiin väljemmin kuin toisiin. Mikäli näin ei haluta tehdä, tarjoaa hallinnollinen rangaistusluonteinen seuraamus oivan mahdollisuuden puuttua tehokkaasti myös paheksuttavampaan käyttäytymiseen pienten massarikkeiden ohella. Uusia hallintosanktioiden ryhmiä onkin nähty Ruotsissa väistämättä syntyvän silloin kun käytännön tarvetta niille ilmenee<sup>110</sup>.

Ruotsin alusjätelakia vastaavassa Marpol-yleissopimuksen I lisäpöytäkirjan täytäntöönpanevassa laissa (lagen om åtgärder mot vattenförorening från fartyg, 1980:424) hallinnollisen sanktion käytön mahdollisuus on ollut olemassa 1.1.1984 lähtien. Vesien pilaamisesta määrättävän seuraamusmaksun (vattenföroreningsavgift) lisäksi Ruotsissa on myös mahdollista määrätä hallinnollinen maksuseuraamus muunlaisista ympäristön turmelemisteoista (miljösanktionsavgift). Tällainen maksu voidaan määrätä ympäristönsuojelulainsäädännön perusteella (miljöbalken 1998:808). Maksu on piirteiltään samankaltainen kuin päästökiellon rikkomisestakin määrättävä sanktio. Norjaankin otettiin hallinnollinen sanktio vuonna 2007,

<sup>108</sup> Warnling-Nerep 1987, s. 78–79.

<sup>109</sup> Asp 1998, s. 256–259.

<sup>110</sup> Dag 1988, s. 397.

Ruotsin mallia seuraten. Se perustuu kuitenkin tuottamusvastuulle, ja lain-sääntäjän nimenomaisena tarkoituksena oli dekriminalisoida lievemmat päästöt<sup>111</sup>. Vaikka Ruotsissa on ilmennyt tiettyjä ongelmia yleisesti ympäristön pilaamiseen kohdistuvien tekojen sanktioinnissa hallinnollisin keinoin, tällaisen sanktion käyttö on osoittautunut tehokkaaksi keinoksi torjua ympäristön pilaamista<sup>112</sup>. Näitä sanktiosäännöksiä ryhdyttiin kuitenkin tarkistamaan vuonna 2004 (SOU 2004:37) ja kantaa otettiin erityisesti oikeusturvakysymyksiin. Öljypäästömaksu on kuitenkin erillinen muista hallinnollisista ympäristöseuraamuksista (miljösanktionsavgift), eikä siihen tämän muutosehdotuksen yhteydessä puututtu.

### **3.3 Euroopan ihmisoikeustuomioistuin ja hallintosanktiot**

#### *3.3.1 Rikossyytteen kriteerit*

Euroopan ihmisoikeussopimukselle (EIOS) annettava sisällöllinen tulkinta on kansallisista oikeusjärjestyksistä riippumaton<sup>113</sup>. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin (EIT) on todennut, että liian pitkälle ulottuva valtioiden vapaus voisi johtaa sopimuksen tavoitteiden ja tarkoitusten vastaisiin lopputuloksiin<sup>114</sup>, jonka seurauksena on vaara oikeusturvan eriarvoisuudesta<sup>115</sup>. Näin ollen tarkastelu on ulotettava myös puhtaasti kansallisesta oikeudesta ylikansallisen oikeuden puolelle. Tämä ei johdu siitä, että kansainvälisiä ihmisoikeussopimuksia olisi pidettävä normihierarkkisesti ylemmällä tasolla verrattuna tavalliseen lakiin<sup>116</sup>, vaan EIT:n ”autonomiseksi” kutsutusta tulkintakäytännöstä Euroopan ihmisoikeussopimusta sovellettaessa. Seuraamussääntelyyn autonominen tulkintaoikeus vaikuttaa siten, ettei EIT ole sidottu kansallisten oikeusjärjestysten määrittelyyn tietyn seuraamuksen luonteesta. Mikäli sanktioita ei jo ole määriteltä kansallisella tasolla rikosoikeudelliseksi, EIT Euroopan ihmisoikeussopimusta tulkitsevana elimenä voi todeta sen kuuluvan ihmisoikeussopimuksen mie-

---

<sup>111</sup> NOU 2005:14.

<sup>112</sup> SOU 2004:37, s. 59.

<sup>113</sup> Pellonpää 2005, s. 384, 211. Adolf Gustaf (EIT 1982), tuomion kohta 14.

<sup>114</sup> Özturk (EIT 1984), tuomion kohta 53. Tuomioistuimen tulkinnan on sanottu pyrkivän ”evoluutiivisuuteen” ja ”dynaamisuuteen” erotuksena yleensä kansainvälisille sopimuksille liitetystä sanamuodonmukaisesta tulkinnasta (Pellonpää 2005, s. 213).

<sup>115</sup> Van Dijk – Van Hoof 1998, s. 406.

<sup>116</sup> Sopimus on voimassa laintasoisena normina, joskin sen tulkintavaikutukseen liittyy omat erityispiirteensä (Pellonpää 2005 s. 59–62).

lessä artiklan 6 syyteasioiden luokkaan (criminal charge, accusation en matière pénale), jolloin tiukemmat oikeusturvavaatimukset tulevat sovellettaviksi. Tuloksen on, että tuomioistuin voi katsoa tiettyjen kriteerien täytyessä minkä tahansa sopimusvaltion hallinnollisessa prosessissa määrättävän sanktion koskevan asiallisesti Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan mukaista rikossyytettä ja näin vaatia sopimuksen rikosasioihin sovellettavia sopimusartikloja noudatettavaksi prosessissa.

Tuomioistuin on oikeuskäytännössään kehittänyt kriteerit sille, milloin sopimuksen rikossyytettä koskevat vaatimukset tulevat sovellettaviksi käsitellessään valituksia EIOS:n oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimusten loukkauksista tapauksissa, joissa kyse on ollut muusta kuin (kansallisesta näkökulmasta) rikosoikeudellisista seuraamuksista. Nämä niin kutsutut Engel-kriteerit ovat a) sanktion määrittely kansallisessa oikeudessa (classification of the offence according to domestic law), b) teon luonne (the nature of the offence) sekä c) seuraamuksen luonne ja ankaruus (the nature and gravity of the penalty).<sup>117</sup> Lähtökohtaisesti vähintään yhden kriteeristä tulee täytyä, jotta sopimus tulisi sovellettavaksi.<sup>118</sup> Niinpä sen arvioimisessa, vaaditaanko öljypäästömaksun määräämismenettelyltä esimerkiksi EIOS 6 artiklan 2 kohdan syyttömysolettaman noudattamista, voidaan lähtökohdaksi ottaa edellä mainittujen edellytysten täyttymisen arviointi.<sup>119</sup>

Ensimmäiseen Engel-kriteeriin liittyen sanktion määrittelyyn kansallisessa oikeudessa tulee tulkita siten, että mikäli seuraamus kuuluu kansallisen oikeuden mukaan rikosoikeudellisiin seuraamuksiin, ei EIT:n tarvitse suorittaa muita arviointeja, vaan seuraamus katsotaan automaattisesti myös EIOS 6 artiklan 1 kohdan mukaiseksi syyteasiaksi<sup>120</sup>. Sen sijaan tuomioistuin on enenevässä määrin laajentanut syyteasian tulkintaa myös puhtaasti rikosoikeuden ulkopuolelle sellaisiin seuraamuksiin, jotka eivät tarkasti ottaen kuulu perinteisen rikosoikeuteen. Tuomioistuimen tulkintatapaa voidaan siis luonnehtia tarkemmin siten, että autonominen tulkinta toimii vain yhteen suuntaan (one way autonomy).<sup>121</sup> Vaikka rangaistus-

<sup>117</sup> Engel (EIT 1976), tuomion kohta 34.

<sup>118</sup> Pellonpää 2005, s. 386 ja siinä viitattu oikeuskäytäntö.

<sup>119</sup> EIT oikeuskäytännössä on joissain tapauksissa annettu merkitystä myös muille kriteereille, eikä näiden kolmen kriteerin täyttyminen vielä ole yksin riittänyt määrittelemään seuraamusta EIOS 6 artiklan 1 kohdan mukaiseksi rikossyytteeksi (ks. esim. veroseuraamusten osalta Bendenoun (EIT 1994), jossa seuraamuksen suuruudella oli ratkaiseva merkitys).

<sup>120</sup> Van Dijk – Van Hoof 1998, s. 410.

<sup>121</sup> Van Dijk – Van Hoof 1998, s. 410.

ta ei olisikaan seuraamuksen kohteeksi joutuneen tahon kotivaltiossa luokiteltu rikosoikeudelliseksi rangaistukseksi, saattaa sen luokittelulla muissa sopimusvaltiossa olla merkitystä rangaistuksen luonteen arvioinnissa EIOS:n näkökulmasta<sup>122</sup>.

Seuraamuksen ankaruuden osalta EIT ei ole suoraan todennut, voiko määrältään suuri hallinnollinen seuraamus yksin tarkoittaa syyteasiaa, vaikka onkin katsottu, että se vahvistaa sanktion luonnetta rikosoikeudelliseen rangaistukseen verrattavana seuraamuksena.<sup>123</sup> Öljypäästömaksun määrä on alusjätelakiin liitetyn taulukon mukaan vähintään 4 278 euroa ja se voi nousta yli 500 000 euroon. Maksusaatavan turvaamiseksi Rajavartiolaikoksella on myös alusjätelain 19 g §:n nojalla oikeus pysäyttää alus tai vaatia vakuuden asettamista, josta koituu sanktion kohteeksi joutuvalla lisää haitallisia vaikutuksia. Merkitystä kriteerin täyttymisessä voidaan antaa myös sille, että maksu pannaan täytäntöön sakon täytäntöönpanosta annetun lain (9.8.2002/672) mukaisessa järjestyksessä, kun hallinnollisille maksuseuraamuksille on normaalisti käytössä oma lakinsa maksujen ja verojen täytäntöönpanosta (15.6.2007/706).

Rikossyytteen arviointiin liittyvässä Öztürk-tuomioissa (Öztürk v Saksa 21.2.1984), joka koski Saksan hallintorikosoikeuden puolelle siirretyn seuraamuksen määräämistä liikenne rikkomuksesta, asetti EIT keskeiseksi edellytykseksi teon laadun suhteessa rangaistuksen laatuun. Vaikka teko oli poistettu asiallisesti rikosoikeuden piiristä, mahtui se luonteensa puolesta tuomioistuimen mukaan rikossyytteen alaan, koska se määrättiin rangaistustarkoituksessa (seeks to punish and deterre)<sup>124</sup>.

Öljypäästömaksu ei ole rikosoikeudellinen seuraamus, mutta se ei estä sopimusartiklojen soveltumista. Edellä esitetyn perusteella öljypäästömaksu näyttäisi täyttävän syyteasialle asetetuista kriteereistä ainakin teon luonne-osan. Lisäksi rangaistuksen ankaruus voisi tukea tätä samaa päätelmää. Lisäksi, vaikka yksikään kriteereistä ei siis täytyisi, voi tuomioistuin vielä kokonaisuutensa nojalla lukea öljypäästömaksun syyteasiaksi. Alusjätelain esitöissä on otettu aikaisempaan EIT:n oikeuskäytäntöön viitaten se kanta, että öljypäästömaksun osalta Engel-kriteerit täyttyvät<sup>125</sup>. Niinpä myös öljypäästömaksun prosessuaaliset edellytykset on pyritty asettamaan siten, että ne täyttäisivät ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan vaatimukset.

---

<sup>122</sup> Asp 1998, s. 326.

<sup>123</sup> Pellonpää 2005, s. 390–391.

<sup>124</sup> Öztürk (EIT 1984), tuomion kohdat 53–54.

<sup>125</sup> HE 77/2005 vp, s. 30, PeVL 34/2005 vp.

Oikeustila ei kuitenkaan ole selvä, ennen kuin EIT mahdollisesti antaa kyseisestä maksusta tuomionsa. Oikeuskirjallisuudessa Mäenpää on luokitellut öljypäästömaksun seuraamukseksi, joka hyvinkin voisi kuulua rikossyytteen alaan<sup>126</sup>. Hänen mukaansa se tulisi käsitellä ns. hallintoprosessuaalisessa järjestyksessä. Tässä järjestyksessä ei tulisi käsitellä kaikkia hallinnollisessa järjestyksessä annettuja päätöksiä, kuten lupaehtojen epäämistä tai pysäyttämisoikeutta, vaan kyse on sellaisista hallinnollisista seuraamuksista, joilla on katsottu olevan rikosoikeudelliseen rangaistukseen verrattavissa oleva rankaisullinen luonne ja jonkinlainen pelotusvaikeus, kuten jo Öztürk-tuomiossa esitettiin. Tällaiseen ryhmään voisivat kuulua öljypäästömaksun lisäksi esimerkiksi kilpailunrikkomismaksu sekä pysäköintivirhemaksu ja joukkoliikenteen tarkastusmaksu.<sup>127</sup>

### *3.3.2 Euroopan ihmisoikeussopimuksen tulkinta eräistä rikossyytteistä päätettäessä*

#### *3.3.2.1 Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan tulkinnan eriytyminen*

Vaikka kaikki edellä esitetyt rikossyytteen kriteerit täytyisivätkin öljypäästömaksun kohdalla ja sen määräämiseen sovellettaisiin niin oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimusta kuin syyttömyysolettamaakin, voisivat alhaisemmatkin oikeusturvan takeet olla sopusoinnussa EIOS:n 6 artiklan vaatimusten kanssa.

Yksinkertaistettuja eli summaarisia prosessisääntöjä on Suomessa hyväksytysti sovellettu vähäisiin rikoksiin ja oikeudenloukkauksiin sekä rikosoikeuden piirissä että hallinnollisessa menettelyssä.<sup>128</sup> Rikosoikeuden puolella näitä ovat rikesakko- ja rangaistusmääräysmenettely. Lisäksi rikosoikeudellinen rangaistus voidaan tietyissä tilanteissa määrätä myös kevennetyssä kirjallisessa menettelyssä sekä syytetyn poissaolosta huolimatta.<sup>129</sup> Tämän on siis katsottu olevan mahdollista oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaateista huolimatta, vaikka prosesseissa päätetään edelleen rikosoikeudellisesta vastuusta. Erona öljypäästömaksun arviointiin on kuitenkin se, että tarkoituksena näiden edellä mainittujen yksinkertaistettujen prosessien käytölle on, että kysymykseen tulee ainoastaan suhteelli-

<sup>126</sup> Mäenpää 2007, s. 194.

<sup>127</sup> Mäenpää 2007, s. 194.

<sup>128</sup> Tuori 2005, s. 337.

<sup>129</sup> Virolainen-Pölonen 2003, s. 239–241.

sen lievän seuraamuksen tuomitseminen. Summaarinen prosessi on tarkoitettu lähinnä massarikollisuuden hallitsemiseksi pyrittäessä seuraamusten nopeampaan täytäntöönpanoon rutiiniluontoisten, selvien ja yksinkertaisten asioiden osalta<sup>130</sup>.

Hallinto-oikeuden puolella summaarisen prosessin piiriin on katsottu kuuluvan sellaisten hallinnollisten sanktioiden kuin ajokieltoon määräämisen ja pysäköintivirhemaksun, ylikuormamaksun sekä joukkoliikenteen tarkastusmaksun määrääminen<sup>131</sup>. Hallintoprosessissa määrättävät asiallisesti rikosoikeudellista seuraamusta vastaavat seuraamukset eivät kuitenkaan enää koske rikosoikeudellista vastuuta, vaan ne määrätään tietyn normin rikkomisesta koituvina hallinnollisina maksuseuraamuksina asettaen vain hallinnollisen vastuun teosta. Kuitenkin, kun esimerkiksi ylikuormamaksu katsotaan hallintosanktioiksi, on sen määräämismenettelyyn nähden myös sovellettu korotettuja oikeusturvan takeita. Mäenpää kutsuu tällaisia prosesseja hallintorikosprosesseiksi.<sup>132</sup>

Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimusten kannalta olennainen on EIT:n vuonna 2005 antama Suomea koskenut tuomio (Jussila v Suomi 23.11.2005), jossa oli kyse suullisen kuulemisen järjestämisestä hallintotuomioistuimessa veronkorotusasiassa<sup>133</sup>. Tuomioistuin katsoi, että EIOS:n 6 artiklan 1 kohdan oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin edellytykset saattoivat täytyä myös ilman suullisen kuulemisen järjestämistä. Kuuleminen ei näin ollen ollut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumisen ehdoton edellytys. Tällaiseen lopputulokseen tuomioistuin oli tosin tullut jo aikaisemmassa ratkaisukäytännössään.<sup>134</sup> Esimerkiksi sopimuksen 6 artiklan mukaisen puolueettoman tuomioistuimen vaatimuksen on katsottu täyttyneen sillä, että seuraamuksen kohteella on ollut mahdollisuus saattaa asia myöhemmin sopimuksen mukaisen tuomioistuimen arvioitavaksi. EIT:n ratkaisukäytännön mukaan ilman yksinkertaistetun prosessin mahdollisuutta menetettäisiinkin esimerkiksi veroseuraamuksia käsiteltäessä juuri ne tehokkuusedut, joita hallinnollisella sanktiolla tavoitellaan rikosoikeudelliseen seuraamukseen nähden.<sup>135</sup> Lisäksi tuomioistuin on tapaus-

---

<sup>130</sup> Tuori 2005, s. 337.

<sup>131</sup> Tuori 2005, s. 337.

<sup>132</sup> Mäenpää 2007, s. 193.

<sup>133</sup> EIT ei hyväksynyt vastapuolen väitettä verojärjestelmän olemassaolon välttämättömyydestä, jotta EIOS:n antamasta turvasta voitaisiin poiketa oikeutetusti (Jussila (EIT 2005), tuomion kohta 36).

<sup>134</sup> Mäenpää 2007, s. 193–195; Tallroth JFT 1996, s. 80.

<sup>135</sup> Pellonpää 2005, s. 398–400; Özturk (EIT 1984), Bendenoun (EIT 1994), Janosevic (EIT 2002).



kohtaisesti voinut hyväksyä ensiasteessa tapahtuneen menettelyvirheen korjaamisen muutoksenhakutuomioistuimessa<sup>136</sup>.

Jussila-tuomion mukaan sopimuksen tulkinnassa huomiota tuli kiinnittää EIOS:n 6 artiklan tiukan tulkinnan sijasta oikeudenkäynnin oikeudenmukaisuuteen kokonaisuudessaan. Tiukimmasta mahdollisesta prosessuaalisesta suojasta voitiin rangaistusluonteiseksi hallinnolliseksi seuraamukseksi katsotun sanktion osalta tinkiä tapauksissa, joissa teon ei katsottu kuuluvan rikosoikeuden ”ydinalueelle”.<sup>137</sup> EIT ei tarkenna ydinalueelle kuuluvien tekojen määritelmää. Tuomiossa kuitenkin kiinnitettiin huomiota EIT:n tulkintakäytännön myötä rikossyytteen alaan kuuluvien seuraamusten joukon kasvaneeseen laajuuteen. Tuomioistuin totesi, että kun teot, joista rikossyytteen alaan kuuluvia rangaistuksia määrätään, eivät sisällä erityistä leimaa tai häpeää (*do not carry any significant degree of stigma*), ei voida myöskään vaatia, että kaikissa tapauksissa olisi järjestettävä suullinen oikeudenkäynti.<sup>138</sup> EIT on myös tullut päinvastaiseen lopputulokseen, eli arvioinut seuraamuksen kuuluvaksi rikosoikeuden ydinalueelle. Tuomiossa *Findlay v Yhdistynyt kuningaskunta* (25.2.1997) EIT totesi, että sopimuksen oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimusta tuli tulkita tiukasti silloin, kun kyseessä on sotilaskurinpidollinen seuraamus, joka oli määrätty seuraamuksen kohteen syylliseksi toteamisen jälkeen, eli seuraamus, joka täyttää vakavan rikossyytteen edellytykset sekä kansallisessa oikeudessa että EIT:n aikaisemman oikeuskäytännön mukaan. Seurauksena oli, ettei muutoksenhakumahdollisuus EIOS:n 6 artiklan 1 kohdan mukaiseen tuomioistuimeen taannut riittävästi oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin edellytyksiä, vaan jo ensimmäisen asteen tuli täyttää sopimuksessa tuomioistuimelle annetut puolueettomuuden sekä riippumattomuuden tunnusmerkit.<sup>139</sup>

Jussila-tuomiossa kyse oli oikeudesta suulliseen käsittelyyn, jossa EIT on tapauskohtaisesti katsonut mahdolliseksi EIOS:n mukaisista oikeusturvan takeista tinkimisen. Menettelyä ei pidetty sopimuksenvastaisena

<sup>136</sup> Pellonpää 2005, s. 401.

<sup>137</sup> Tuomion kohta 43.

<sup>138</sup> Ibidem. Ks. myös Mäenpää 2007, s. 194–195. Jussila-tuomion (EIT.2005) liitteenä on lisäksi eriyvä mielipide, jonka mukaan kyseessä oleva veronkorotus ei olisi täyttänyt rikossyytteen määritelmää sen pienuuden vuoksi. Eriävän mielipiteen lopuksi todetaan seuraavaa: ”Accordingly, we do not need to examine the question that would have arisen if we had found Article 6 § 1 to be applicable under its criminal head, and to decide whether we would then have agreed with the majority in finding that public hearing was not indispensable. That is highly debatable – albeit hypothetical – question” (kohta 12).

<sup>139</sup> Findlay (EIT 1997), tuomion kohta 79.

erityisesti sen johdosta, että valittajalla oli oikeus pyytää suullisen oikeudenkäynnin järjestämistä ja koska kyseessä oli määrältään vähäinen seuraamus (308,80 euroa)<sup>140</sup>. Aikaisemmassa EIT:n oikeuskäytännössä alhaisemmat oikeusturvan takeet oli hyväksytty niin liikenne- kuin verorikkomuksistakin määrättyjen hallinnollisten rikossyytteen täyttävien, mutta muussa kuin rikosprosessuaalisessa järjestyksessä määrättävien, seuraamusten osalta perustamalla tulkinta näiden rikkomustyyppien yleisyyteen. Rikosprosessuaalisista oikeusturvan takeista voidaan EIT:n mukaan poiketa siinäkin tapauksessa, että seuraamuksena määrättävä taloudellinen sanktio olisi tuntuvakin.<sup>141</sup> Lisäksi EIT:n antamassa Janosevic-tuomiossa (Janosevic v Ruotsi 23.7.2002) EIOS:n 6 artiklan 2 kohdan mukaisen syytömyysolettaman mukaista oli, ettei veroseuraamusta määrättäessä arvioitu tekijän syyllisyyttä, koska verojärjestelmä oli välttämätön valtiolle ja sen toiminta vaarantuisi ilman sääntöjen rikkomisesta määrättäviä sanktioita. Lisäksi tuomioistuin totesi, että sanktiosääntely kokonaisuudessaan sisälsi puolustautumismahdollisuuden, eikä arvioinnin tule olla liian rajallinen.<sup>142</sup> Tähän palaan jäljempänä syytömyysolettaman arvioinnin yhteydessä.

### 3.3.2.2 *Öljypäästön arviointi suhteessa rikosoikeuden ydinalueeseen*

Aikaisempaa oikeuskäytäntöä mukailien, jotta öljypäästömaksuun voitaisiin soveltaa rikosprosessiin nähden madallettuja ja hallintoprosessiin nähden korotettuja oikeusturvan takeita, tulisi öljypäästömaksun määräämisen edellyttävä teko katsoa rikosoikeuden ydinalueelle kuulumattomaksi siten, ettei päästökiellon rikkominen täytä rikokseksi määritellyn teon tunnusmerkistöä. Tiettyjen liikennesanktomuksista määrättyjen hallintosanktioiden yhteydessä on melko selväpiirteistä, ettei liikuta rikosoikeudellisen vastuun ydinalueella. Näiden seuraamusten säätämisen taustalla on järjestelmällisesti ollut vähäisten tekojen dekriminialisointi, eli teon voidaan katsoa sijoittuvan ei-rangaistavan ja rangaistavan käyttäytymisen rajapinnalle<sup>143</sup>. Tällaisia tekoja on runsaasti ja niihin liittyvä prosessi onkin pidetty yksinkertaisena.

Esimerkiksi kilpailunrikkomismaksun osalta tilanne on toinen. Vaikka kilpailunrikkomismaksun määräämisen edellytykset täyttävää tekoa ei

---

<sup>140</sup> Jussila (EIT 2005), tuomion kohta 48.

<sup>141</sup> Katso Özturk v (EIT 1984), tuomion kohta 56 sekä Bendenoun (EIT 1994), tuomion kohta 46.

<sup>142</sup> Janosevic (EIT 2002) tuomion kohdat 103–104.

<sup>143</sup> Zila 1992, s. 124–125

Suomessa olekaan kriminalisoitu, kuuluu se useissa muissa EU-maissa rikosoikeuden piiriin. Toisaalta Suomessakin kilpailulakien vastaisen menettelyn uudelleenkriminalisointia on ehditty harkitsemaan, jolloin tällaiset teot voitaisiin rinnastaa vakaviin talousrikoksiin.<sup>144</sup> Kilpailunrikkomismaksua määrättäessä oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimukset täytyvät muun muassa sen kautta, että maksun määrää 6 artiklan 1 kohdan mukainen tuomioistuin ja maksun enimmäismäärä on rajoitettu kymmenen prosenttiin seuraamuksen kohteena olevan yrityksen liikevaihdosta (kilpailunrajoituslain (27.5.1992/480) 7 §). Jo kilpailunrajoituslain esitöissä on nimenomaisesti todettu, että seuraamusmaksua määrättäessä on kiinnitettävä huomiota myös rikosoikeudessa vakiintuneisiin periaatteisiin<sup>145</sup>.

Öljypäästömaksu on toteutettu siten, että se täydentää rikosoikeudellisen seuraamuksen määräämistä. Ajatuksena oli soveltaa kumpaakin järjestelmää rinnakkain siten, että ensi sijassa määrätään rangaistus ympäristön turmelemisesta ja vasta toissijaisesti öljypäästömaksu, mikäli rangaistusta ei jo ole samalle henkilölle määrätty<sup>146</sup>. Alun perin lainsäätjä totesi, ettei öljypäästömaksun säätämällä haluttu ottaa kantaa rikoslain kriminalisointiin eikä myöskään alusjätelain 28 §:n rikossäännökseen. Tällöin hallinnollisen maksun ja rikosoikeudellisen rangaistuksen suhde tulisi arvioitavaksi lähinnä rangaistuksen mittaamisen yhteydessä rikoslain 6:7:n ja 9:4:n nojalla<sup>147</sup>. Hallituksen esityksessä haluttiin korostaa rikosoikeudellisen rangaistuksen ensisijaisuutta<sup>148</sup>. Alusjätelakiin otettiin lopulta säännös, jonka mukaan öljypäästömaksua ei voida määrätä sille, joka on lainvoimaisesti tuomittu rangaistukseen kyseisestä öljypäästöstä (19 e §:n 1 momentti). Lisäksi öljypäästömaksun määränneen viranomaisen on hakemuksesta poistettava maksu, jos se, jolle öljypäästömaksu on määrätty, myöhemmin tuomitaan rangaistukseen samasta päästöstä (19 e §:n 2 momentti).

Merkitystä voi olla toisaalta sillä, että ympäristörikossäännökset otettiin vuonna 1995 rikoslakiin, koska haluttiin korostaa tällaisten tekojen

---

<sup>144</sup> Kuoppamäki 2006, s. 57. Kilpailunrajoituslain uudistamisyötä valmistelevan kilpailulaki 2010 työryhmämietinnön (Kilpailulaki 2010) mukaan rikosoikeudellisia seuraamuksia ei kuitenkaan olla ehdottamassa otettavaksi lakiin, koska se katsoo hallinnollisen seuraamusjärjestelmän olevan edelleen toimivin kilpailunrajoituslain kieltojen tehosteena. Työryhmä korostaa, että lailla tulisi selvästi määritellä hallinto- ja rikosoikeudellisen menettelyn suhde, mikäli tarjouskartelleihin haluttaisiin tulevaisuudessa puuttua rikoslain nojalla (s. 51).

<sup>145</sup> HE 162/1991 vp; Kuoppamäki 2006, s. 59.

<sup>146</sup> Vertaa alusjätelain 19 e §.

<sup>147</sup> OM 2004:4, s. 7.

<sup>148</sup> HE 77/2005 vp, s. 8.

yhteiskunnallista paheksuttavuutta. Oikeus ympäristöön kirjattiin myös perustuslain 2 lukuun ja on näin voimassa perusoikeutena. Perustuslain 20.2 §:ssä asetetaan julkisen vallan velvollisuudeksi pyrkiä turvaamaan jokaiselle mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöönsä koskevaan päätöksentekoon. Öljypäästömaksua määrättäessä tekijän syyllisyys ei tule arvioitavaksi, mutta muutoin öljypäästömaksun määräämisen edellytykset vastaavat rikoslain 48 luvun ympäristörikostunnusmerkistöjen edellytyksiä. Tosin vaikka teko olisikin myös rikoksena rangaistava, on sen tietyt tekomuodot silti mahdollista katsoa rikosoikeudellisen vastuun kannalta vähäisiksi. Vähäisyydellä voidaan nimittäin tarkoittaa rangaistusarvoltaan vähäisempää tekoa tietyn rikostyyppin sisällä sen sijaan, että sen tulisi aina olla tietty rikostekotyyppi kokonaisuudessaan. Zila puhuu tästä tekoihin kohdistuvana rangaistusarvona (straffvärde), joka yksittäistapauksissa voidaan todeta alhaisemmaksi<sup>149</sup>. Euroopan neuvostossa erottelussa on käytetty termejä ”inherently minor offences” sekä ”offences due to circumstances”<sup>150</sup>. Näin hallinnollisen sanktion kohteena voi asiallisesti olla myös ikään kuin tietyn rikostyyppin sisältä katsottuna rikosoikeuden ydinalueelle sijoittunut tai toisaalta sen ulkopuolelle jäävä teko, mikäli esimerkiksi rikosoikeudellista vastuuta ei voida perustaa näyttöongelmien vuoksi, mutta hallinnollisen sanktion määräämisen edellytykset täyttyvät. Niinpä, vaikka aivan pieniä päästöjä lukuun ottamatta Itämeren saastuttamista pidettäisiinkin yleisesti ottaen vakavana meriympäristön hyvinvoinnille, voidaan öljypäästöistäkin erottaa ns. bagatellitekojen ryhmä, jolloin teko, josta öljypäästömaksu määrätään, ei kuulu rikosoikeuden ydinalueelle ja sen osalta EIOS:n asettamista oikeusturvan takeista voitaisiin tinkiä.

### **3.4 Oikeusturvan takeena syyttömien suojaaminen rangaistuksilta**

#### *3.4.1 Öljypäästömaksun määräämiseen sovellettavat prosessisäännöt*

Alusjätelain 19 f §:n mukaan öljypäästömaksun määrää Rajavartiolaitos. Tarkemmin sanottuna tehtävä on annettu Länsi-Suomen rajavartiolaitokselle. Voidaan ajatella, että hallintoviranomaisten määräämien sanktioiden ongelma yleisesti olisi yhdenvertaisuuden säilyttäminen seuraamus-

---

<sup>149</sup> Zila 1992, s. 125.

<sup>150</sup> Zila 1992, s. 125 alaviite 4.

ten määräämisessä, kun yksittäiset viranomaiset saattavat helpommin noudattaa toisistaan poikkeavaa tulkintakäytäntöä. Esimerkiksi Ruotsissa on esitetty tämän suuntaisia huolia.<sup>151</sup> Maksun määräämisen keskittäminen yhden viranomaisen sisällä tietyille alueelle lisää näin maksuvelvollisten yhdenvertaisuutta. Rajavartiolaitoksen roolia jutun tutkijana sekä tuomarina ei välttämättä voida edellä esitetyin esimerkiksi Bendenoun-tuomios-ta ilmi käyvin tavoin katsoa EIOS:n 6 artiklan mukaisesti ”laillisesti perustetuksi ja riippumattomaksi tuomioistuimeksi”. EIT on kuitenkin jo mainituin tavoin hyväksynyt tietyissä syyteasioissa asian käsittelyn ensi-asteessa EIOS 6 artiklan vaatimuksia yksinkertaisemmassa menettelyssä, jos tosiasiallinen mahdollisuus saada asiansa käsitellyksi ”laillisesti perustetussa ja riippumattomassa tuomioistuimessa” taataan valitustuomioistuimessa. Valitus öljypäästömaksusta käsitellään alusjätelain 19 g §:n mukaan Helsingin käräjäoikeuden yhteydessä toimivassa merioikeudessa noudattamalla soveltuvien osin lakia oikeudenkäynnistä rikosasioissa. Vaikka valitusinstanssi täyttääkin epäilyksettä Euroopan ihmisoikeussopimuksen vaatimukset, jättää lakiin kirjoitettu prosessisääntö merioikeudelle tosi-asiassa laajan harkintavallan siitä, mitä prosessi pitää sisällään eli mille tasolle muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimukset tulisi asettaa. Jo lähtökohtaisesti rikosprosessuaalisista periaatteista joudutaan poikkeamaan, kun merioikeuteen valittava taho, eli maksun kohde, toimii asiassa aktiivisena osapuolena käynnistäen valitusprosessin. Oikeudenkäynnissä ei näin muodostu normaalille rikosprosessille tyypillistä kaksiasiainosais-suhdetta, kun Rajavartiolaitosta ei katsota asiassa valittajan vastapuolek-si,<sup>152</sup> jolloin merioikeuden rooli korostuu.

Vaikka valitus öljypäästömaksusta käsitelläänkin yleisessä tuomiois-tuimessa hallintotuomioistuimen sijasta<sup>153</sup>, voidaan tuomioistuimen lin-jan valinta katsoa poikkeukseksi normaalikäytännöstä, jonka on hallituk-sen esityksessä selvennetty johtuvan tarpeesta käsitellä öljypäästötapauk-sen niiden erityisen luonteensa vuoksi asiantuntijoista koostuvassa meri-

<sup>151</sup> SOU 2004:37, s. 59.

<sup>152</sup> HE 77/2005 vp, s. 16.

<sup>153</sup> Edellä kuvatun kaltainen oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin täyttävä prosessi rikos-oikeuden ydinalueelle kuulumattomassa syyteasiassa käsitellään meillä pääsääntöisesti hallintotuomioistuimessa. (PeVL 4/2005 vp: Suomen perustuslaki 99 §, jonka mukaan ylintä tuomiovaltaa riita- ja rikosasioissa käyttää korkein oikeus sekä hallintolainkäyttö-asioissa korkein hallinto-oikeus). Näin ollen voidaan oikeudenmukaisen oikeudenkäyn-nin vaatimusten täyttämistä lähestyä kansallisesti rikosprosessin vaatimusten sijasta hal-lintoprosessuaalisten edellytysten näkökulmasta, eli suhteutettuna hallintolain sekä hal-lintolainkäyttölain edellytyksiin.

oikeudessa<sup>154</sup>. Yleistä tuomioistuinta ei siis valittu hallintotuomioistuimen puutteelliseen oikeusturvaan tai sanktion korostuneeseen rikosoikeudelliseen luonteeseen vedoten, vaan käytännön syiden vuoksi. Öljypäästöjen torjuminen voidaan katsoa myös läheisesti osaksi merenkulun turvallisuuden ylläpitämistä. Näinkin voidaan sanoa olevan perusteltua, että asia käsitellään muiden tähän liittyvien asioiden tavoin merioikeudellisessa erityiskokoonpanossa. Toisaalta järjestelylle oli myös kansainvälistäustainen syy: haluttiin mahdollistaa vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen soveltaminen siten, että maksut voidaan periä myös Suomen ulkopuolelle sijoittuneilta henkilöiltä.<sup>155</sup> Myös perustuslakivaliokunta on hyväksynyt tuomioistuimen ja prosessisäännön valinnan ns. poikkeusjärjestelyinä.<sup>156</sup> Näin muutoksenhakutie yleiseen tuomioistuimeen ei merkitse sitä, että öljypäästömaksun käsittely voisi erityisesti poiketa niiden hallinnollisten sanktioiden käsittelystä, joiden määräämisestä valitetaan hallintotuomioistuimeen<sup>157</sup>. Voidaan sanoa, että muutoksenhakumenettelyllä yleiseen tuomioistuimeen ei ole ollut tarkoitus korostaa öljypäästömaksun rikosoikeudellista luonnetta ja öljypäästömaksun määräämisestä tehty valitus voi tapahtua ns. hallintorikosprosessuaalisessa järjestyksessä. Koska öljypäästömaksu käsitellään yleisessä tuomioistuinlinjassa, valitetaan siitä normaalissa järjestyksessä ensin hovioikeuteen ja sitten valituslupamenettelyn kautta korkeimpaan oikeuteen.

Mikäli merioikeudessa ei sovellettaisikaan ROL:a, vaihtoehdoksi tulisi omien prosessisääntöjen puuttuessa oikeudenkäymiskaaren säännösten (OK 1.1.1734/4) noudattaminen soveltuvin osin. Valinta rikos- tai siviiliprosessin välillä tehdään yleisessä tuomioistuimessa vaadittavan seuraamuksen luonteen mukaan: pääsääntöisesti jos oikeudenkäynnissä vaaditaan julkisoikeudellista seuraamusta eli rangaistusta tai menettämisseuraamus-

---

<sup>154</sup> Öljypäästömaksuvalituksen käsittelyyn osallistuu yksi käräjätuomari ja kaksi meriasiantuntijaa. Merioikeus myös käsittelee muutoinkin merenkulkuun liittyviä sekä siviilietä rikosjuttuja (HE 77/2005 vp, s. 14.) Herääkin kysymys, tulisiko myös rikosasia käsitellä merioikeudellisessa kokoonpanossa.

<sup>155</sup> HE 77/2005 vp, s. 32. Vastavuoroisen tunnustamisen periaate edellyttää asian käsitteilyä sellaisessa tuomioistuimessa, joka on toimivaltainen päättämään rikosasioista. Öljypäästömaksu on ensimmäinen hallintosanktio, jonka yhteydessä tämä mahdollisuus on otettu käyttöön. Tarvetta perusteltiin sillä, että maksumääräysten kohteeksi tulisi meriliikenteen kansainvälisen luonteen takia usein ulkomaalainen henkilö (HE 77/2005 vp, s. 32; Mäenpää 2007, s. 193).

<sup>156</sup> PeVL 32/2005 vp.

<sup>157</sup> Katso alusjätelain 19 g §. Muiden hallinnollisten sanktioiden osalta voidaan sanoa, että muutoksenhakumenettely alleviivaa niiden hallinnollista luonnetta (Häyrynen 2006, s. 475 av. 128).

ta, tulee asia käsitellä rikosprosessuaalisessa järjestyksessä. Toisaalta lopulliseen prosessisäännön valintaan voivat vaikuttaa tuomareiden asian-tuntemusvaatimus sekä tarkoituksenmukaisuus- ja tehokkuussyyt.<sup>158</sup> Öljypäästömaksun säätämistä valmistellut öljypäästömaksutyöryhmä ehdot-tikin merioikeudessa sovellettavaksi siviilioikeudellisiin hakemusasioihin sovellettavia OK 8 luvun säännöksiä kuitenkin siten, että prosessisääntöjä tarkennettaisiin lisäämällä oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimuksen edellyttämät kuulemiseen ja asian ratkaisemiseen liittyvät säännökset<sup>159</sup>.

Myös muiden hallintoseuraamusten yhteydessä on ehdotettu OK 8 lu-vun säännösten noudattamista soveltuvin osin, mutta perustuslakivalio-kunta on torjunut ehdotukset epätarkoituksenmukaisina, koska näissä seu-raamuksissa valitustie on säännösten mukaan ollut hallintotuomioistuin.<sup>160</sup> OK:n säännöksiä soveltamiselle merioikeudessa ei ainakaan olisi saman-laista hallintolainkäyttöön liittyvää tarkoituksenmukaisuusestettä. OK 8 luvun mukaisen ns. summaarisen siviiliprosessin ei kuitenkaan katsota välttämättä takaavan riittävästi EIOS:n 6 artiklan oikeudenmukaisen oi-keudenkäynnin edellytyksiä. OK 8 luvun oikeusturvatakeet on todettu huomattavasti alhaisemmiksi kuin mitä hallintolainkäyttölaki (26.7.1996/586) vaatii oikeudenkäynniltä. Ongelmia aiheuttavat muun muassa se, että valitusvaiheessa yksilöidyt valituksen perusteet tulee ilmoittaa vain tarpeen mukaan (OK 8:2.1). Merioikeuden valintaa valitusasteeksi onkin kri-tisoitu pitämällä epäselvänä sitä, minkälaista roolia hallintoasian selvittä-jänä merioikeudelta olisi odotettu hakemuskäyttöä noudattelevassa menettelyssä.<sup>161</sup> Rikosprosessuaalisia sääntöjä sovellettaessa voidaan mah-dollistaa vielä pidemmälle menevät oikeusturvatakeet kuin mitä hallinto-prosessin puolella voitaisiin toteuttaa. Toisaalta tällainen lain soveltami-nen johtaisi mahdollisesti perusteettomasti eritasoiseen oikeusturvaan eri-laisten hallinnollisten sanktioiden määräämisen yhteydessä. Kun esimer-kiksi kilpailunrikkomismaksu sekä hallinnollinen sanktio arvopaperimark-kinasäännösten vastaisesta toiminnasta määrätään markkinaoikeudessa soveltaen hallintolainkäyttölakia, ei öljypäästömaksun määräämisen tulisi valitusasteessa poiketa näiden sanktioiden määräämiskäytännöstä, mikäli

<sup>158</sup> Prosessioikeus 2007, s. 63.

<sup>159</sup> OK:n mukaista menettelyä esitettiin muutettavaksi niin, että lakiin lisättäisiin edellytys asian ratkaisemisesta valittajan poissaolosta huolimatta sillensä jättämisen sijasta, mutta vain siinä tapauksessa, ettei merioikeus pidä vastaajan henkilökohtaista kuulemista tar-peellisena ja hänet on sellaisella uhalla kutsuttu merioikeuteen (OM 4:2004, s. 13, 30).

<sup>160</sup> PeVL 32/2005.

<sup>161</sup> Siitari-Vanne 2005, s. 703–706.

nämä sanktiot voidaan nähdä samanarvoisina ja ROL:n käytön valinnan taustasyyt sanktioiden luonteesta riippumattomina. Lisäksi rikosoikeudellisia periaatteita voitaisiin soveltaa lievemmin kuin rikosoikeuden puolella Jussila-tuomion suuntaa osoittamalla tavalla.

### *3.4.2 Syyttömyysolettaman soveltaminen ”hallintorikosprosessissa”*

Syyttömyysolettaman ilmaisevan EIOS 6 artiklan 2 kohdan mukaan jokaista rikoksesta syytettyä on pidettävä syyttömänä, kunnes hänen syyllisyytensä on laillisesti näytetty toteen. Tämä toteennäyttämisen tapahtuu rikosprosessissa, jossa käsitellään rikosoikeudellista vastuuta. Prosessissa kumotaan syyttömyysolettama tai vapautetaan syytteistä.<sup>162</sup> Vain tietyssä muodollisessa tarkoin säännellyssä järjestyksessä katsotaan syyllisyys näytetyksi laillisesti toteen. Mikäli oikeudenkäynnin aikana rikoksesta epäillyllä ei olisi minkäänlaisia mahdollisuuksia vapautua, ei koko prosessilla loppujen lopuksi olisi mitään funktioita. Epäiltyä pidettäisiin siis lähtökohtaisesti syyllisenä jo syytteen nostamisen yhteydessä. Rikosprosessille tunnusomaisesti syyttömyysolettamaan sisältyy olennaisena osana syyttäjän näyttövelvollisuus niin, että näyttökynnys ylittyy. Koska oljypäästömaksun määrääminen perustuu lähtökohtaisesti pelkästään objektiivisille seikoille, ei Rajavartiolaitoksen näyttövelvollisuus tai valitusasteessa merioikeuden selvitysvelvollisuus kata tahallisuuden tai tuottamuksen osoittamista, toisin kuin rikosprosessin kohdalla. Myös menettelylliset oikeusturvan takeet ovat siis lähtökohtaisesti heikommät tällaisen hallinnollisen sanktion suhteen.

Ruotsin ympäristölainsäädäntöä koskeneessa muutosehdotuksessa todetaan vastuuperusteen osalta, että EIOS:n 6 artiklan 2 kohdan mukaisen syyttömyysolettaman vaatimukset saattavat vaikuttaa mahdollisuuksiin ottaa ankara vastuu lakiin.<sup>163</sup> Hallituksen esityksessä on todettu samoin, että tällainen menettely saattaa kuitenkin olla EIOS:n velvoitteiden vastaista EIT:n oikeuskäytännön nojalla.<sup>164</sup> Vaikka syyttömyysolettamassa onkin

---

<sup>162</sup> Rangaistusluonteisen sanktion yhteydessä on kuitenkin hyväksytty myös seuraamuksen määrääminen hallinnollisessa samoin kuin summaarisessa prosessimenettelyssä ensiasteessa. Tämä edellyttää kuitenkin valitusmahdollisuutta sellaiseen tuomioistuimeen, jossa uudelleen arviointi tapahtuu EIOS määräysten mukaisesti (Öztürk (EIT 1984); Bendenoun (EIT 1994); Palaoro (EIT 1995); Janosevic (EIT 2002); Pellonpää s. 398–399).

<sup>163</sup> SOU 2004:37, s. 93.

<sup>164</sup> HE 77/2005 vp, s. 30.



kyse ihmisoikeussopimuksen soveltamisen osalta prosessuaalisen oikeudenmukaisuuden takeista, ei objektiivisen tunnusmerkistön olemassaolosta sinänsä, ankara vastuu saattaa välillisesti merkitä syyttömyysolettaman vastaista ennakoasetelmaa epäillyn syyllisyyden osalta. Näin varmasti olisi, jos syytetyllä ei olisi minkäänlaisia syytteistä vapautumisen mahdollisuuksia. Vastuusäännösten osalta EIT on lähtenyt siitä, että tunnusmerkistöjen määrittely ja näyttökynnyksen asettaminen on valtioiden sisäinen asia<sup>165</sup>. Ankaralle vastuulle perustuvat säännökset saattavat kuitenkin rikkoa eurooppalaista syyttömyysolettamaa, mikäli niitä sovellettaessa ei pysytä kohtuullisissa rajoissa.<sup>166</sup> Seuraamuksen määräämisessä tulee ottaa huomioon kohtuuden mukaan sekä suojatun edun tärkeys että puolustuksen oikeudet<sup>167</sup>. Kaikkein yksinkertaisin prosessihan olisi ehdoton vastuu, jossa Rajavartiolaitos päästön havaittuaan ja todettuaan sen tulleen tietyltä alukselta määräisi ainoastaan hallinnollista suhteellisuusperiaatetta noudattaen maksun maksettavaksi.

Syyttömyysolettaman noudattamisen täyttymistä EIT pohti Salabiaku-tuomiossa (Salabiaku v Ranska 7.10.1998), jossa se hyväksyi tullilainsäädäntöön otetun säännöksen, jossa syyllisyyskysymystä ei otettu lainkaan huomioon sanktiota määrättäessä. Säännöksen mukainen seuraamuksen määrääminen voitiin hyväksyä, koska kansallisessa oikeuskäytännössä oli muotoutunut vastuusta vapautumiselle tietyt periaatteet. Vastuusta vapautui, mikäli pystyi osoittamaan tilanteeseen johtaneen menettelyn olleen täysin syytetyn toimintamahdollisuuksien ulkopuolella tai muun ylivoimaisen esteen. Salabiaku-tuomion jälkeen samaa asiaa käsiteltiin Janosevic-tuomiossa (Janosevic v Ruotsi 23.7.2002) sekä Västberga Taxi Aktiebolaget ja Vulic -tuomiossa (Västberga Taxi Aktiebolaget ja Vulic v Ruotsi 13.7.2002), joissa EIT piti yhtä lailla hyväksytyinä samankaltaisia säännöksiä.<sup>168</sup> Kun mainittujen säännösten on tarkoitus turvata yhteiskunnan toimivuutta, öljypäästöjen kiellolla taas halutaan suojata etua, jolla on tiettyä syvempää merkitystä koko yhteiskunnalle, joten tulli- ja veroasiat eivät ole välttämättä täysin verrannollisia ympäristön turmelemisen kanssa.

Kun EIT:n edellä käsitellyssä Janosevic-tuomiossa annetaan suuri painoarvo subjektiivisten elementtien olemassaololle<sup>169</sup>, pienennetään tuo-

<sup>165</sup> Van Dijk – Van Hoof 1998, s. 461.

<sup>166</sup> Pellonpää 2005, s. 416.

<sup>167</sup> Van Dijk – Van Hoof 1998, s. 461.

<sup>168</sup> Pellonpää 2005, s. 416.

<sup>169</sup> Tuomion kohta 103, jota on tarkasteltu lähempänä jo edellä rikossyytteen käsitteen yhteydessä (3.3.2.1 EIOS 6 artiklan tulkinnan eriytyminen).

mion mukaisesti öljypäästömaksusääntelyllä puolustuksen taakkaa huomioimalla vastuusta vapautumisen mahdollisuudet jakamalla asian selvitysvelvollisuutta myös viranomaiselle. Lisäksi Mäenpään toteamuksen siitä, että Jussila-tuomioissa on haluttu lieventää Janosevic-tuomioissa omaksutua käytäntöä vaadittujen oikeusturvatakeiden noudattamisesta,<sup>170</sup> voidaan osaltaan nähdä puoltavan öljypäästömaksun määräämismenettelyn hyväksyttävyyttä syyttömyysolettaman kannalta. Öljypäästömaksutoimikunta on lisäksi omalta osaltaan korostanut öljypäästömaksulla suojeltavien ympäristöllisten intressien tärkeyttä.<sup>171</sup>

Öljypäästömaksua säädetäessä hallituksen esityksessä kiinnitettiin huomiota ennen kaikkea EIT:n ratkaisukäytäntöön sekä riittävän muutoksenhakutien varaamiseen, mutta ei suoranaisesti viitattu rikosoikeudellisten periaatteiden soveltamisesta ”asiallisesti rikosoikeudellista rangaitusta” määrättäessä.<sup>172</sup> Perustuslakivaliokunnan lausunnossa (32/2005) otetaan se kanta, että öljypäästömaksun määräämismenettely on hallintoasian käsittelyä, johon sovelletaan hallintolakia. Perustuslakivaliokunnan mukaan jo hallintolain 31.1 § velvoittaa maksun määräävää Rajavartiolaitosta osallistumaan myös epäillyn kantaa tukevien seikkojen selvittämiseen silloinkin, kun tämä vetoaa 11 §:n poikkeuserusteiden olemassaoloon.<sup>173</sup> Kuitenkin myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen säännöksiä tulee noudattaa. Hallintolain 31 §:n selvittämismenettelyä, samoin kuin sopimusartiklan syyttömyysolettaman vaatimuksen täyttää perustuslakivaliokunnan mukaan sääntely, jossa hallintolaki asettaa Rajavartiolaitokselle ensisijaisen selvitysvastuun öljypäästön tekijästä ennen maksun määräämistä, vaikka tekijän tahallisuus tai tuottamus ei tulekaan arvioiduksi.<sup>174</sup> Alusjätelain esitöissä on lähdetty siitä, että ehdotettu sääntely täyttäisi syyttömyysolettaman edellytykset. Ne täyttyvät, koska menettelyyn sisältyy maksuvelvollisuuden mahdollisuus vedota lakiin otettuihin kohtuullistamisperusteisiin maksun alentamiseksi tai määräämättä jättämiseksi.<sup>175</sup>

---

<sup>170</sup> Mäenpää 2007, s. 377–378.

<sup>171</sup> OM 2004:4, s. 27.

<sup>172</sup> HE 77/2005 vp, s. 14, 30.

<sup>173</sup> PeVL 32/2005 vp.

<sup>174</sup> PeVL 32/2005 vp.

<sup>175</sup> HE 77/2005 vp, s. 31.

### 3.4.3 Alusjätelain kohtuuslauseke

Edellä esitetyin tavoin voidaan nähdä, että ehdottomaan vastuuseen sisältyvien poikkeuksien laajuus suhteessa joko vastuusta vapautumiseen tai seuraamuksen suuruuteen muodostaa ytimen EIOS:n veloitteiden täytymisen arvioinnille. Kohtuullisuuslauseke on otettu alusjätelain 19 d §:ään. Sen mukaan öljypäästömaksu voidaan jättää määräämättä tai maksua voidaan alentaa, jos maksuvelvollinen osoittaa, että maksun määrääminen olisi ilmeisen kohtuutonta sellaisen hätä- tai onnettomuustilanteen, johon ei voida soveltaa 11 §:n poikkeussäännöksiä (jotka sallivat öljypäästön muun muassa tilanteissa, jolloin päästö tapahtui turvallisuuden varmistamiseksi tai ihmishengen pelastamiseksi, taikka varusteiden laivanisännästä tai miehistöstä riippumattomasta syystä), taikka muun tähän rinnastettavan syyn vuoksi. Esitöiden mukaan näitä 19 d §:ssä olevia objektiivista vastuuta kaventavia edellytyksiä tulisi verrata hätävarjelu- ja pakkotilatapauksiin.

Poikkeuksen alaan kuuluvien tilanteiden joukkoa on kuitenkin haluttu rajata tiukoin kriteerein, jotta lainkohtaa ei voisi käyttää keinona järjestelmän vesittämiseksi. Näin ollen vastuusta vapautumisen perusteeksi ei esimerkiksi kelpaisi hallituksen esityksen mukaan aluksen huonosta kunnosta johtunut öljypäästö, mutta mahdollisesti merellä vallitsevat vaikeat olosuhteet tai toisen aluksen aiheuttama vahingon vaara voisivat oikeuttaa kohtuuslausekkeen soveltamiseen. Hallituksen esityksen mukaan maksua ei tulisi määrätä myöskään kohtuullisten toimenpiteiden laiminlyönnistä aluksen vahingoittumisen jälkeen, jos objektiivisesti katsottuna mitään ei olisi ollut kuitenkaan tehtävissä.<sup>176</sup> Myös rikosoikeuden puolella hätävarjelu- ja pakkotilasäännöksiä on tulkittu suhteellisen rajoittavasti. Hätävarjelusäännös on kirjattu rikoslain 4:4:ään ja pakkotila rikoslain 4:5:ään. Jotta teko hyväksyttäisiin hätävarjeluksi, siltä edellytetään välttämättömyyttä sekä suhteellisuutta käytettyjen keinojen ja puolustettujen etujen välillä. Pakkotilassa tehty teko taas katsotaan oikeutetuksi vain, mikäli se on välttämätöntä arvokkaampien etujen suojelemiseksi.

Suomessa alusjätelakiin on otettu myös useampi kriteeri vastuusta vapautumisen edellytysten arvioimiseksi kuin Ruotsissa, jossa on painotettu yksinkertaisen menettelyn etujen säilyttämistä.<sup>177</sup> Ruotsin laissa vastuu- vapausperusteena on asetettu olosuhdekohtainen ilmeinen kohtuuttomuus (”med hänsyn till omständigheterna framstår som uppenbart oskäligen, får

<sup>176</sup> HE 77/2005 vp, s. 23.

<sup>177</sup> SOU 2004:37, s. 94–95.

den nedsättas eller efterges” (lag om åtgärder mot vattenförorening från fartyg, 8:4)). Kohtuullistamislausekkeen soveltamisesta hallinnollisten sanktioiden yhteydessä Ruotsissa todetaan, että niitä pitäisi soveltaa mahdollisimman rajoitettuihin tilanteisiin. Esimerkkeinä ilmeisestä kohtuutomuudesta on annettu kielletyn päästön tapahtuminen siitä syystä, että kiellettyä ainetta ei ollut mainittu tuoteselosteessa sekä se, että kemikaalin jakelussa tapahtunut virhe on aiheuttanut päästön siten, ettei vastaanottaja itse ole voinut siihen vaikuttaa. Esimerkit ovat lähellä *force majeure* tilanteita.<sup>178</sup> EIT ei ollut kevääseen 2008 mennessä saanut käsiteltäväkseen Ruotsin säännöksen ihmisoikeussopimuksen mukaisuuden arviointia.

Toistaiseksi Rajavartiolaitos ei ole perustanut yhtäkään vapauttavaa öljypäästömaksupäätöstä 19 d §:n kohtuuslausekkeille. Se ei myöskään ole alentanut maksua tähän perusteeseen vedoten. Vaikka valittaja onkin merioikeudessa valittaessaan öljypäästömaksun määräämisestä vedonnut kohtuullistamislausekkeisiin, on merioikeus todennut viitaten hallituksen esityksessä lausuttuun rajoittavaan tulkintaan, etteivät edellytykset maksun kohtuullistamiselle ole täyttyneet<sup>179</sup>. Sen sijaan alusjätelain 19 b §:ään perustuvan vähäisyyden johdosta ovat Rajavartiolaitos ja merioikeus alentaneet lopullisen maksun määrää<sup>180</sup>. Vaikka Suomessa objektiivista vastuuta voidaan pitää asteen tiukempaan sanamuodon perusteella kuin Ruotsin muutoin vastaavaa sääntelyä, ei se vielä tarkoita, etteikö Suomen säännös olisi syyttömyysolettaman mukainen. Ruotsissa sanamuotoa – ilmeisen kohtuuton – käytetään sekä öljypäästömaksun yhteydessä että yleisessä ympäristön pilaamisen ehkäisemiseksi säädetyssä laissa (miljöbalken), jonka nojalla voidaan määrätä jo esille otettu hallinnollinen sanktio ympäristönormien rikkomisista (miljösanktionsavgift). Koska öljyaluskuljetuksissa kyseessä on kuitenkin riskeiltään ja ympäristöltään poikkeuksellinen toiminta, mahdollisesti Ruotsikin voisi joko tiukentaa vapautumisperusteita lainmuutoksella tai soveltaa niitä samalla tavoin kuin Suomessa on tehty. Myös yhdenvertaisuuden kannalta olisi tärkeää, että sanktioita sovellettaisiin samalla tavoin riippumatta siitä, kumman valtion merialueella itse päästö on tapahtunut.

EIT:n suhtautumista lakiin otettuihin kohtuuslausekkeisiin EIOS:n syyttömyysolettaman kannalta voidaan arvioida myös sopimuksen tulkintakäytännön kannalta siten, että otetaan tulkinnan lähtökohdaksi oikeusver-

---

<sup>178</sup> SOU 2004:37, s. 94.

<sup>179</sup> Merioikeuden tuomiot 06/30660 ja 06/31038.

<sup>180</sup> Merioikeuden tuomio 06/30617: Länsi-Suomen merivartiosto, juttukirja, öljypäästöt 29.10.2007.

taileva lähestymistapa<sup>181</sup>. Aina yhteisiä käytäntöjä ei ole mahdollista löytää. Öljypäästömaksun osalta Itämeren alueella Helcom-suosituksessa hallinnollisista seuraamuksista on säilytetty tahallisuuden tai tuottamuksen arviointiedellytys. Suomessa ja Ruotsissa on kuitenkin sovellettu tiukempia kriteereitä, eli välttämättä ei olisi perusteltua soveltaa öljypäästöjen osalta ainakaan tiukempia syyttömyysolettaman edellytyksiä kuin mitä aikaisemmin esille tuoduissa sanktioissa vero- ja tullinormien rikkomisista on vaadittu. Toisaalta jo rikossyytteeksi määrittelyn osalta EIT on poikennut kansallisella tasolla tehdyistä systemaattisista jaotteluista. Sen sijaan riittävän oikeusvarmuuden säilyttääkseen EIT on pyrkinyt mahdollisimman johdonmukaisesti noudattamaan luomiaan Engel-kriteereitä.<sup>182</sup> Syyttömyysolettaman vaatimusten toteutumiseksi tuomioistuimien on tehnyt poikkeuksen lähtökohdasta, jonka mukaan sopimusvaltioiden suvereniteettiin kuuluu päättää kansallisen oikeuden sisällöstä sanktioivastuun edellytysten asettamisessa.<sup>183</sup> Uusia hallinnollisia sanktioita arvioitaessa suhteessa syyteasian käsitteeseen ja niiltä vaadittavien oikeusturvan takeiden tasoa pohdittaessa EIT voidaan nähdä myös oikeusvarmuutta takaavassa roolissa siten, että se voimistaa yhteisten periaatteiden luomista silloin, kun näitä kansallisesta oikeudesta ei ole löydettävissä. Tehokkaan sanktiointivallan kannalta pitäytyminen perinteisessä puhtaasti rikosoikeudellisiin seuraamuksiin sovellettavassa Euroopan ihmisoikeussopimuksen tulkinnassa hallinnollisten sanktioiden osalta saattaisikin merkitä sitä, ettei sanktioiden voitaisi riittävästi enää turvata normin noudattamista.

Riittävän suojan ja ennustettavuuden takaamisen sekä tehokkuuden riskipaineessa EIT on ilmaissut pyrkivänsä valitsemaan sellaisia sopimuksen tulkintavaihtoehtoja, jotka eivät liiaksi poikkea aikaisemmasta oikeuskäytännöstä. Se ei halua kuitenkaan muodostua yhteiskunnallisen kehityksen esteeksi.<sup>184</sup> Myös hallinnon toiminnan tehokkuudelle pitää jossain määrin antaa sijaa. Tässä merkityksessä voidaan toistaa jo Pellonpään siteeraama EIT:n toteamus, joka liittyi sopimuksen tulkintaan tilanteessa, jossa eräässä sopimusvaltiossa oli jääty jälkeen ruumiillisia rangaistuksia koskeneista muiden sopimusvaltioiden rikosoikeuspoliittisista käsityksistä: ”Euroopan ihmisoikeussopimus on elävä asiakirja (living instrument), jota [...] on tulkittava tämän päivän olosuhteiden valossa”<sup>185</sup>. Tämä on myös hyvä pi-

<sup>181</sup> Pellonpää 2005, s. 216.

<sup>182</sup> Tallroth 1996, s. 57–58.

<sup>183</sup> Van Dijk – Van Hoof 1999, s. 461.

<sup>184</sup> Pellonpää 2005, s. 212.

<sup>185</sup> Tyrer (EIT 1978), tuomion kohta 31; Pellonpää 2005, s. 212–213.

tää mielessä jatkossa syyttömyysolettaman vaatimuksia tulkittaessa. Toisin kuin yllä siteeratussa EIT:n tuomiossa, öljypäästömaksun osalta voidaan kuitenkin viitata eurooppalaiseen kehitykseen hallinnollisten sanktioiden lisääntyneestä käytöstä vastauksena ongelmiin torjua tehokkaammin tiettyä vähemmän moitittavaa toimintaa, jolloin EIT tulkintasuunta olisi sellainen, että aikaisemmin sopimusrikkomuksiksi katsotut lainsoveltamistilanteet voitaisiin hyväksyä.

Tässä yhteydessä voidaan vielä todeta, että hallinnollisen sanktion säättämisen taustalla olevilla tekijöillä ei siis ole niinkään merkitystä, kun arvioidaan niiden määräämiseen liitettävien oikeusturvavaatimusten tasoa. Merkitystä on sen sijaan itse sanktion sisällöllisillä elementeillä.<sup>186</sup> Lähtökohtaista eroa ei siis tehdä sen perusteella, onko sanktio hallinnollinen tuomioistuimen taakan pienentämiseksi (dekriminalisointi) vai kenties rikosoikeudellisen rangaistuksen tukemiseksi. Mikäli katsotaan, että ympäristösanktioinneissa on suojattavana mahdollisesti huomattavampi etu kuin esimerkiksi verosanktioinneissa, tulisi suojattavan arvon tärkeydelle antaa asiaan kuuluva painoarvo suhteessa oikeusturvavaatimuksiin. Toisaalta sanktioiden määräämiseltä edellytetään edelleen oikeusvarmuutta suhteessa toisiinsa. Jos eroa rangaistusluontoisten hallinnollisten sanktioiden välillä tehdään seuraamuksen tarkoitukseen vedoten, pitäisi laajempi rikosoikeudellisista periaatteista poikkeaminen pystyä perustelemaan yleisesti hyväksytyillä erityisillä syillä. Objektiivisen vastuun osalta ei ole kuitenkaan löydettävissä mitään ehdotonta sääntöä siitä, millaiset mahdollisuudet puolustukselle prosessissa tulisi jättää niin että ne olisivat syyttömyysolettaman edellytysten mukaisesti edelleen ”kohtuullisissa rajoissa”. Kansalliselle tuomioistuimelle on näin jätetty edelleen melko suurta harkintavaltaa muodostaa asianmukainen käytäntönsä.

### *3.4.4 Alusjätelain tuottamuksesta riippumaton vastuu*

Yksi rikosoikeudellisen vastuun edellytyksiä määrittelevä seikka tekijäpiirin määrittelyn ohella on teon subjektiivinen puoli, eli se minkälaista syyllisyyttä tekijältä vaaditaan, jotta seuraamus voidaan määrätä. Rikosoikeudellista pohjoismaista syyllisyyskäsitystä edustaa syyllisyysperiaate (nullum crimen sine culpa). Legaliteettiperiaate on tunnustettu myös EYT:n oikeuskäytännössä yhdeksi perustavanlaatuisista periaatteista EY-oikeudessa.<sup>187</sup>

---

<sup>186</sup> Berg 2005, s. 36.

<sup>187</sup> EYT asia 63/83 , tuomion kohta 22.

Periaatteen tulkinnan mukaan rangaistusvastuu edellyttää aina subjektiivisen syyllisyyden arviointia<sup>188</sup>. Tämä ilmenee myös rikoslain 3:7:3:sta, jonka mukaan pikemminkin tapaturmaan kuin tuottamukseen perustuvas- ta teosta ei rangaista<sup>189</sup>. Lain taustalla olevaa periaatetta ei ole kuitenkaan kirjattu perustuslakiin, jonka kautta sitä voitaisiin soveltaa automaattisemmin rikosoikeuden ulkopuolellakin, toisin kuin esimerkiksi laillisuusperiaate. Periaatteella on kuitenkin nähty olevan valtiosääntöinen perusta, joka on pyritty johtamaan tulkinnan kautta perustuslain 1.1 §:n ihmisarvon loukkaamattomuuden edellytyksestä.<sup>190</sup> Melander on todennut, että ihmisarvon loukkaamattomuuden periaatteella on yhtäläisyyksiä myös oikeusturvavaatimusten ja ihmisoikeuksien noudattamisen kanssa. Syyllisyysperiaatteen ei kuitenkaan ole nähty palautuvan kokonaan oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimuksiin tai muihin ihmisoikeusvelvoitteisiin,<sup>191</sup> vaikka sekä laillisuusperiaate että ihmisoikeusnormit pyrkivät suojaamaan syyttömiä rangaistuksilta.<sup>192</sup>

Rikoslain 48 luvun ympäristön turmelemisen tunnusmerkistö ei ulotu lievään huolimattomuuteen, josta Suomessa ei ole totuttu rankaisemaan. Tuottamuksesta riippumaton rangaistusvastuu ole tule myöskään ympäristön turmelemisen yhteydessä kysymykseen<sup>193</sup>. Erotuksena pohjoismaisista rikosoikeudellisista syyllisyysperiaatteelle nojautuvista arvopäämääristä hallinnollista öljypäästömaksua määrättäessä mitään syyllisyysperiaatteelle ominaista tuottamusarviointia ei tehdä vaan maksun määrääminen perustuu objektiivisiin seikkoihin. Alusjätelain 19 b §:n mukaan öljypäästökiellon rikkomisesta määrätään seuraamusmaksu (öljypäästömaksu) ilman, että siinä edellytettäisiin päästön tahallisuuden tai tuottamuksen arviointia. Lähtökohtaisesti tämä sääntely on vastoin syyllisyysperiaatetta, mutta vaikka periaate ei estäisikään ankaralle vastuulle perustuvaa sanktiosäännöstä, asetetaan perus- ja ihmisoikeusnormein rajat täysin absoluuttiselle rangaistusvastuulle. Tämä on otettu huomioon myös öljypäästömaksua sää-

<sup>188</sup> Nuutila 1997, s. 69. Olen joutunut rajaamaan työni ulkopuolelle keskustelun siitä, voidaanko oikeushenkilöä ylipäänsä pitää ”moraalisesti” vastuussa teoistaan siten kuin syytömyysolettama vaatisi. Oikeushenkilön rangaistusvastuu kuitenkin on sijoitettu rikoslakiin.

<sup>189</sup> Tätä rajanvetoa on kuvattu esimerkiksi viittaamalla normaalin huolellisuuden vaatimukseen (Pirjatanniemi 2001, s. 115).

<sup>190</sup> Nuutila 1996, s. 77; HE 309/1993 vp, s. 42.

<sup>191</sup> Melander 2002, s. 945.

<sup>192</sup> Jokela – Nuotio: Oikeusturva. *Encyclopædia Iuridica Fennica* 1995, s. 364.

<sup>193</sup> Pirjatanniemi 2001, s. 114–115.

dettäessä. Periaatetta on kuitenkin noudatettu soveltuvin osin, kun kyse ei öljypäästömaksun osalta ole puhtaasti rikosoikeudellisesta rangaistuksesta. Tämän voidaan nähdä ilmentävän öljypäästömaksun luonnetta rikos- ja hallinto-oikeuden rajapinnalle sijoittuvana seuraamuksena.

Syyttömyysolettaman täyttymisen lisäksi perustuslakivaliokunta tote- si, että öljypäästömaksua tulisi arvioida myös rikosoikeudellisen laillisuus- periaatteen kannalta. Perustuslakivaliokunta toteaa kuitenkin viitaten sään- telyn kokonaisuuteen, ettei lainmuutos aiheuta valtiosääntöoikeudellisia ongelmia.<sup>194</sup> Hallituksen esityksessä objektiivista vastuuta ei erikseen pe- rusteltu, vaan ainoastaan todettiin maksun perustuvan rikosoikeudellisesta syyllisyyskäsituksesta poiketen objektiiviselle vastuulle.<sup>195</sup> Objektiivinen vastuu öljypäästöistä otettiin lakiin myös Ruotsissa jo ennen Suomen öljypäästömaksun säätämistä. Seuraamusmaksun säätämisvaiheessa Ruot- sissa päämääränä pidettiin uuden ennaltaehkäisevämmän sanktion luomista alusliikenteen päästöjen lopettamiseksi. Tällöin objektiivisen eli ankaran vastuun ottaminen lakiin nähtiin välttämättömänä osana uutta tehokasta sanktiointia. Säädösvaiheessa todettiin, ettei ole hedelmällistä lähteä sel- laisesta ennakoasetelmasta, jossa rikosoikeudellisista tai minkään muun- kaan oikeudenalan periaatteista ei voisi tarpeen mukaan joustaa. Näin syyllisyysarvioinnista riippumattoman vastuun edellytys otettiin lakiin tarkoi- tuksin luoda riittävän tehokas rangaistus.<sup>196</sup>

Syyllisyysperiaatteen kautta voidaan määritellä rangaistavan käyttäy- tymisen alaa. Jos teko on vain tahallisenä rangaistava, ei esimerkiksi sam- man seurauksen aiheuttanutta huolimattonta toimijaa rangaista. Kun öljy- päästömaksun osalta teon yhteydessä subjektiivista syyllisyyttä eli tahal- lisuutta tai tuottamusta ei lainkaan edellytetä, on tässä mielessä pyritty saamaan seuraamuksen piiriin laajin mahdollinen tekijäjoukko. Mikäli kyseessä olisi kriminalisointi, ei syyllisyydestä irrallista tunnusmerkistöä edes voitaisi Suomen oloissa ottaa lakiin, missä jo rangaistavuuden alan laajentaminen tahallisena rangaistavasta myös tuottamuksellisen teon ran- kaisemiseen saattaa vaatia erityisperusteluja.

Rikosoikeuden puolella punnintaa rangaistavuuden alan laajentamises- ta käydään kriminalisointiperiaatteiden kautta. Nämä periaatteet ohjaavat sekä rangaistavuuden alaa että ylipäänsä päätöksentekoa siitä, mistä tulisi rangaista.<sup>197</sup> Nuutila on nostanut ensinnäkin ihmisarvon loukkaamattomu-

---

<sup>194</sup> PeVL 32/2005 vp.

<sup>195</sup> HE 77/2005 vp, s. 8–9.

<sup>196</sup> Warnling-Nerep 1987, s. 79.

<sup>197</sup> Lappi-Seppälä 2000, s. 39–40.



den tällaiseksi kriminalisointiperiaatteeksi. Muita sovellettavia periaatteita ovat oikeushyvien suojelun periaate, ultima ratio -periaate sekä kustannus–hyöty-periaate.<sup>198</sup> Syyllisyysperiaatteen kannalta oikeushyvien suojelun eli intressisuojan periaate on näistä erityisen merkityksellinen. Oikeushyvien suojelun periaatteen sisällöstä ei olla täysin yksimielisiä, mutta käytännössä tavoite on ottaa huomioon tekojen haitallisuus tai paheksuttavuus eri rangaistusuhkia ja rangaistavuuden alaa pohdittaessa. On puhuttu esimerkiksi siitä, että vastuu voisi ulottua sitä laajemmalle, mitä enemmän teolla puututaan ”elämisen laatuun”.<sup>199</sup> Ympäristöarvoilla voidaan perustella tiettyyn rajaan asti rangaistavuuden alan laajentamista. Tämä tehdään haitallisuusarvion pohjalta, eli mitä tärkeämpi suojattava etu on, sitä ankarampi rangaistusuhka on perusteltu. Huomioon voidaan ottaa myös se, kuinka vakavasti näitä etuja teko loukkaa.<sup>200</sup> Alusjätelain kielloilla suojataan Itämerta sekä muita vesistöjä. Mikäli ympäristöarvoja voidaan laittaa johonkin järjestykseen, sijoittuu Itämeri varmasti niiden kärkijoukkoon. Kriminalisointiperiaatteidenkin näkökulmasta tiukat vastuun edellytykset olisivat perusteltuja.

#### 3.4.4.1 Käyttäytymisen moitittavuuden arviointi

Syyllisyysperiaate voidaan kytkeä myös haitallisuusarvion kautta käyttäytymisen moitittavuuden arviointiin. Rangaistusuhka ei ole suunnattu kaikille paikalla olleille, vaan niille, jotka ovat myös moraalisesti vastuussa teoistaan. Rikosoikeudessa rangaistaan sekä sen mukaan, kuinka paheksuttavana menettelyä voidaan pitää, että siitä, kuinka paljon tekijää voidaan tästä moittia.<sup>201</sup> Jareborgin mukaan kunnioittamalla kriminalisointiperiaatteita rikosoikeus pitää yllä rooliaan moraalisen moitteen ilmaisijana. Hänen luettelemiinsa kriminalisointiperiaatteisiin kuuluu myös syyllisyysperiaate: rikos edellyttää, että tekijä on moraalisesti vastuussa teostaan ja rikosoikeudellinen vastuu edellyttää syyllisyyttä (culpability).<sup>202</sup>

Moitittavuudella voidaan tarkoittaa tekoon jossain muodossa liitettyä syyllisyysvaatimusta, jonka nojalla henkilöä voidaan pitää vastuullisena teostaan. Yhtäältä edellytyksenä on se, että rangaistuksen perusteena ole-

<sup>198</sup> Nuutila 1996, s. 76.

<sup>199</sup> Lappi-Seppälä 2000, s. 38.

<sup>200</sup> Lappi-Seppälä 2000, s. 38.

<sup>201</sup> Lappi-Seppälä 2000, s. 38.

<sup>202</sup> Tämä edustaa rikosoikeuden defensiivistä mallia (Jareborg 2000, s. 7).

va seuraus on riittävän läheisessä yhteydessä henkilön toimintaan, toisaalta edellytykseksi muodostuu tekijälle ainakin jossain mielessä sallittu toisintoimimisen mahdollisuus.<sup>203</sup> Nuutila toteaa syyllisyysperiaatteen sisältyvästä moitearvostelusta olevan kyse silloin, kun ”haitalliseen tulokseen johtavista vaikutussuhteista on paikannettava sellainen inhimillisen tekijän osuus, jolla rikosoikeudellinen vastuu voidaan kohtuudella perustaa”<sup>204</sup>.

Knuts on laajentanut moitearvostelun mahdollisuutta subjektiivisen syyllisyyden vaatimuksen ulkopuolelle pohtiessaan hallinnollista seuraamusta arvopaperimarkkinoiden väärinkäytöstä. Hän on tullut siihen tulokseen, että seuraamuksen kautta voidaan ilmaista moite myös objektiivisen tunnusmerkistön avulla. Arvopaperimarkkinoiden väärinkäytöltä suojaavan finanssivalvonnasta annetun lain (19.12.2008/878 aikaisemmin rahoitustarkastuksesta annettu lain (RataL 27.6.2003/587) 42 §:n 5 momentin (entinen 26 a §)) nojalla voidaan määrätä henkilö maksamaan julkisen varoituksen ohella seuraamusmaksu, jos menettely tai laiminlyönti on jatkuva, toistuvaa tai suunnitelmallista taikka muuten niin moitittavaa, ettei varoitusta yksin ole pidettävä riittävänä, eikä teko tai laiminlyönti kokonaisuutena arvioiden anna aiheita ankarampiin toimenpiteisiin. Rangastus on siis sitä ankarampi, mitä enemmän laissa asetettuja normatiivisia kriteereitä teko täyttää.<sup>205</sup> Teolta vaadittava jatkuvuus, toistuvuus ja suunnitelmallisuus ovat pykälänkin mukaan luokiteltu moitittavuutta lisääviksi elementeiksi. Toisaalta menettely edellyttää myös tahallisuutta tai tuottamusta, eli moitearvostelu sisältyy sanktioon jo tältäkin kannalta. Tällöin sanktiolla on edellytykset toimia moitteen kommunikoinnin välineenä, koska tekijälle on jätetty mahdollisuus oman käyttäytymisensä kautta vaikuttaa teosta tuomittavan rangaistuksen määrään. Vaikutus on siis sama kuin tahallisuusarviointilla, vaikka tekijän tahdon suuntautumista sinällään ei otettaisikaan arvioinnin kohteeksi.<sup>206</sup>

Tällaista rikosoikeuden moraalisesti latautunutta luonnetta on pidetty jopa niin määrävänä rikosoikeudelliselle rangaistukselle, että sen perusteella on ajateltu voitavan määrätä hallinnollisessa menettelyssä määrälli-

---

<sup>203</sup> Ainoa tapa, jolla myös objektiiviseen vastuuseen voitaisiin liittää jonkinlainen moitearvostelu, olisi joko välillisesti muiden syyllisyyttä edellyttävien sanktioiden kautta tai kaikkia edellytyksiä muuttamalla ankaran vastuun suuntaan. Tässä mielessä siis anglosaksiset strict liability -rikokset sisältäisivät moitteen (Asp 1998, s. 379–380).

<sup>204</sup> Nuutila 1996, s. 77.

<sup>205</sup> Knuts DL 5/2006, s. 837, erityisesti av. 39.

<sup>206</sup> Nuutila 1997, s. 30–31.

sesti ankarampia rangaistuksia puuttumatta kuitenkin kohtuuttomissa määrin yksilön perusoikeuksiin, kun rikosoikeudellista suojaa ei tarjota.<sup>207</sup> Rangaistuksen sisältämän moitteen tulkitseminen näin muodolliselta pohjalta ei yksittäisen kansalaisen näkökulmasta vaikuta kuitenkaan välttämättä erityisen hyväksyttävältä. Todellisuudessa mikään rangaistus ei myöskään ole täysin neutraali.

Vastuukonstruktion sisältävä toisintoimimisen mahdollisuus on katsottu myös rangaistusten ennaltaehkäisevän vaikutuksen edellytykseksi. Rangaistusuhkin tuettujen normien noudattamisen ei ole katsottu johtuvan rangaistuksen pelosta, vaan niiden arvojen sisäistämisestä, joita ne viestittävät.<sup>208</sup> Tällaisen vaikutuksen toteutuminen tarvitsee kuitenkin tuekseen lisäedellytyksiä rangaistusten määräämisen ohella. Lähtökohtaisesti rikosoikeusjärjestelmän tehoon onkin katsottu vaikuttavan ihmisten normituntemus, käsitykset sanktiovarmuudesta, käsitykset sanktioankaruudesta sekä mahdollisuudet motivoitua norminmukaiseen käyttäytymiseen<sup>209</sup>. Öljypäästömaksun säätämällä haluttiin tukea rikosoikeudellista järjestelmää näiden tavoitteiden täyttämiseksi<sup>210</sup>. Näin voidaan ajatella myös moraalisesti neutraalein rangaistuksin välillisesti saavutettavan yleispreventiivisiä tavoitteita. On huomionarvoista, että hallituksen esityksessä myös todetaan arviointien öljypäästömaksumääräysten määrä vuosittain melko vähäiseksi<sup>211</sup>.

Nuutila näkee ihmisarvon loukkaamattomuuden periaatteena siten, että se osoittaa rikosoikeuden ylittämättömiä rajoja. Hän on todennut tämän merkitsevän ”velvollisuutta pidättäytyä subjektiivisen syyllisyyden merkityksen poistavasta rikoslainsäädännöstä silloinkin, kun erittäin painavat preventiiviset syyt sellaista puoltaisivat”<sup>212</sup>. Mikäli syyllisyysperiaate katsotaan olevan johdettavissa ihmisarvon loukkaamattomuuden periaatteesta, mutta hallintosanktioon halutaan ottaa objektiivinen vastuuperuste, tulee lisäksi edellyttää, että hallintosanktiot ovat lähtökohtaisesti jotain muuta kuin rikosoikeudellinen rangaistus siten, että niihin voidaan soveltaa rikosoikeudellisia periaatteita normaalia väljemmin<sup>213</sup>. Sen sijaan, mikäli

<sup>207</sup> Asp 1998, s. 381.

<sup>208</sup> Nuutila 1997, s. 277.

<sup>209</sup> Nuutila 1997, s. 31.

<sup>210</sup> HE 77/2005 vp, s. 7–8.

<sup>211</sup> HE 77/2005 vp, s. 15.

<sup>212</sup> Nuutila 1996, s. 68, 78–79.

<sup>213</sup> Näin on esitetty muun muassa Jussila tuomion (EIT 2005) johdosta (Mäenpää 2007, s. 139) sekä Warnling-Nerep kattavassa esityksessään Ruotsin hallintosanktioista (Warnling-Nerep 1987, s. 74).

syllisyysperiaatteella ei tällaista alkuperää ole, ei se myöskään rajoita näin ehdottomasti ankaran vastuun ottamista lakiin. Edellytyksenä kuitenkin on, että vastuun alan laajentaminen nähdään välttämättömäksi.

Alusjäterikosdirektiiviehdotuksessa (KOM 2008(134) lopull.) asetetaan vastuun edellytykseksi tahallisuus, tuottamus tai piittaamattomuus. Tämän en näkisi kuitenkaan vaikuttavan EY-tuomioistuimen jo aikaisemmin luomaan kantaan siitä, ettei objektiivisen vastuun asettaminen ole vastoin EY:n oikeuden asettamia velvoitteita. EY-tuomioistuin on linjannut, ettei objektiivisen rikosoikeuden vastuujärjestelmä sinänsä johda perustamisso-pimuksella turvattujen oikeuksien rikkomiseen. Se kuitenkin edellytti seuraamuksen oikeasuhtaisuutta rikoksen vakavuuteen nähden.<sup>214</sup> Lisäksi toisessa tuomiossa todettiin, että objektiivisen vastuun asettamisella täytyy olla seuraamusta lieventävä vaikutus siten, että seuraamusta tosiasiallisesti määritettäessä on kuitenkin otettava huomioon rikkomukseen syllistyneen vilpityn mieli, jos esimerkiksi sovellettavan järjestelmän määrittäminen on ollut vaikeaa. Objektiivisen vastuun hyväksyminen perustuu tällöin yleiseen selvilläolovelvollisuuteen.<sup>215</sup>

Subjektiiivisesta syllisydestä luopumiselle rangaistusluonteisten hallinnollisten seuraamusten osalta on myös vastustajia. Tolvanen katsoo Nuutilan esittämän ihmisarvon loukkaamattomuuden periaatteesta johdetun syllisyysperiaatteen sitovan lainsäätäjää prosessimuodosta riippumatta. Hän mainitsee nimenomaisesti tilanteet, joissa hallinnollisessa menettelyssä määrätään sanktio perusteiltaan samanlaisessa menettelyssä kuin rikosprosessissa.<sup>216</sup> Liikenne rikkomuksiin puuttumisen tehokkuuden edistämiseksi hän ehdottaa esimerkiksi valvonnan lisäämistä telemaattisilla menetelmillä<sup>217</sup>. Myös Häyrynen on todennut, että hallinnollisten sanktioiden edellytyksenä tulee olla syllisyysperiaate. Erillisenä vaatimuksena hän on vielä tuonut esille toisintoimimismahdollisuuden vaatimuksen täyttymisen sanktion määräämisen edellytyksenä. Hänen mukaansa entisen RataL:n mukaisen hallinnollisen sanktion määräämisen yhteydessä viranomaisten on näytettävä epäillyn menetelleen tahallisesti tai huolimattomuudesta. Toisaalta, kuten kävi jo ilmi syyttömyysolettaman vaatimusten täyttymisen käsittelyn yhteydessä (s. 50), nykyinen finanssivalvonta-

---

<sup>214</sup> EYT, asia C-326/88, tuomion kohdat 14–19.

<sup>215</sup> EYT, asia C-262/99, tuomion kohta 76.

<sup>216</sup> Tolvanen LM 2/2002, s. 210.

<sup>217</sup> Valvontaa ei voitaisi rikkomatta syllisyysperiaatetta laajentaa kuitenkaan määrättäväksi ilman, että ajoneuvon kuljettaja pystytään tosiasiallisesti paikallistamaan autoa ajaneeksi henkilöksi (Tolvanen LM 2/2002, s. 213; Virolainen – Pölönen 2003, s. 247–249).

laki edellyttää jo tunnusmerkistön osalta tällaisten elementtien huomioimista.<sup>218</sup> Mikäli Suomessa, toisin kuin monessa muussa Euroopan maassa, ei hyväksyttäisi objektiivisen vastuun asettamista edes hallinnollisten sanktioiden yhteydessä, voitaisiin näin menetellä mahdollisesti vetoamalla objektiivisen vastuun asettamisen olevan Suomen oikeusjärjestelmän perusteiden vastaista. Toisaalta EU-oikeuden noudattamisen velvoitteisiin nähden tämä perustelu ei vaikuttane.

#### *3.4.4.2 Moitteen ilmeneminen öljypäästömaksusta päätettäessä*

Suuri yksittäinen öljyyn liittyvä ympäristöriski alusliikenteessä ovat merionnettomuudet<sup>219</sup>. Tähän eivät päästökiellot kuitenkaan luonnollisesti auta<sup>220</sup>. Onnettomuuden taustalta voidaan kuitenkin usein löytää myös inhimillinen tekijä, joka aiheuttaa yhtä lailla riskejä meriympäristölle. Laivan miehistön toiminnan tai vaikeiden sääolosuhteiden sijaan useiden merionnettomuuksien syynä onkin pidetty alusten huonoa kuntoa. On sanottu, että alusten ympäristökelpoisuudesta<sup>221</sup> tai vähintään merikelpoisuudesta huolehtiminen jää puutteelliseksi alalla vallitsevan kovan kilpailun takia, mutta myös piittaamattomuudesta<sup>222</sup>. Aluksen heikosta kunnosta johtuvat päästöt eivät siis välttämättä tule kenellekään yllätyksenä, kun esimerkiksi aluksen lastina olevaa öljyä tai konehuoneen öljypitoista seosta valuu mereen matkan aikana, tankkausvaiheessa tai siirrettäessä öljyä paikasta toiseen.

Öljypäästöihin sellaisenaan kuin ne johtuvat esim. tankkien puhdistuksesta ei yleensä ole ollut löydettävissä mitään erityistä motiivia. Määrättyjen öljypäästömaksujen taustalla on Rajavartiolaitoksen mukaan useimmiten ollut aluksen ylitankkaus tai jäteöljyn siirrot. Lisäksi pilssipumppujen huolimaton käyttö ja pilssivesipäästöt<sup>223</sup> ovat osoittautuneet öljypäästöjen syyksi.<sup>224</sup> Erityisesti laivan omistajien ja kuljetuksesta vastaavien

<sup>218</sup> Häyrynen 2006, s. 479–480.

<sup>219</sup> Maailmalla tunnetaan useita tapauksia, jolloin veteen on kerralla päässyt jopa yli 100 000 tonnia öljyä (Nordström 1994, s. 29).

<sup>220</sup> Sen sijaan laissa asetetut pelastusvelvoitteet vaikuttavat huomattavasti siihen lopulliseen öljymäärään, joka koituu meriympäristön vahingoksi.

<sup>221</sup> Ympäristökelpoisuudella tarkoitetaan sellaisia erityisvaatimuksia, joita esimerkiksi tankkialuksilta edellytetään kansainvälisten sopimusten nojalla. Tällaisia ovat erilliset painolastisäiliöt, raakaöljyjesujärjestelmä sekä erityinen öljyputkisto (Merenkulun turvallisuuden hallinta 2006, s. 23).

<sup>222</sup> Tan Khee-Jin 2006, s. 355.

<sup>223</sup> Myös hyväkuntoisilta aluksilta päästetään öljyä mereen ns. operatiivisina päästöinä. Näillä viitataan lähinnä säiliöalusten toiminnan osana tapahtuviin pilssivesipäästöihin.

<sup>224</sup> Rajamme vartijat 2/2007, s. 18.

laivanisäntien on nähty suhtautuvan piittaamattomasti tällaisen toiminnan aiheuttamiin mahdollisiin ympäristöriskeihin.<sup>225</sup> Aluksia on pyritty kannustamaan pilssiveden jättämiseen satamaan säätämällä EU:n alueella pakollisesta satamamaksujärjestelmästä<sup>226</sup>. Silti tällaisia päästöjä havaitaan. Osa havainnoista on peräisin Suomelle perustetulta talousvyöhykkeeltä, jolloin alukset eivät välttämättä ole pysähtymässä EU-alueen satamissa. Toisaalta pilssipäästöissä saattaa olla kyse ns. ”putatiivihyödyn” tavoittelusta, eli jätteiden päästämisestä luontoon olematta tosiasiansa selvillä siitä, että taloudellisia säästöjä ei kerry<sup>227</sup>.

Suomen öljypäästömaksu sekä Ruotsin vastaava sanktio ovat tarkoitukseltaan ennaltaehkäiseviä, mutta niihin ei näyttäisi kuitenkaan sisältyvän minkäänlaista moiteluonnetta. Koska maksujen tunnusmerkitöt eivät sisällä subjektiivista elementtiä, moite ei siis voi perustua tahallisuuden tai tuottamuksen arvioinnille. Maksu ei kuitenkaan ole kaikille samansuuruinen, vaan sitä on pyritty suhteuttamaan taulukon avulla, jossa sekä alusjätelain että Ruotsin vastaavan lain mukaan maksun suuruuteen vaikuttavat päästön määrä ja aluksen bruttovetoisuus<sup>228</sup>. Päästön määrä ilmentää teon vahingollisuutta, mutta sanktion määräämisessä ei huomioida tekijän mahdollisuuksia vaikuttaa tekoon. Taulukon avulla sanktio voidaan sen sijaan suhteuttaa tekijän maksukykyyn. Tällaisen järjestelyn voidaan kuitenkin moitteen sijasta katsoa heijastelevan yleistä kohtuullisuuden vaatimusta suhteellisuusperiaatteen muodossa.<sup>229</sup> Alusjätelain maksutaulukon sisältämä seuraamusskala ei näin vaikuta sisältävän Knutsin esimerkin mukaista moitearvostelua, eikä myöskään toisintoimimisen mahdollisuutta.

Öljypäästömaksun määräämiseksi ei nykyisessä finanssivalvontalaissa omaksutun kaltainen moitearvostelu, jossa maksun määräämiseksi teolta

---

<sup>225</sup> M’Gonigle – Zacher 1979, s. 16–22. Aluksen omistaja voidaan selvittää aluksen lippuvaltion alusrekisteristä ja laivanisäntä on taas yleensä se taho, joka varustaa, miehittää ja käyttää alusta merenkulkuun (HE 77/2005 vp, s. 11).

<sup>226</sup> Katso direktiivi 2000/59/EY ja alusjätelaki 26 b §:ä.

<sup>227</sup> Matti Nissinen käyttää käsitettä kuvatakseen ”Matti Meikäläisiä”, jotka kuljettavat jätteensä metsään sen sijasta, että voisivat jättää ne ilmaisille jätteenkeräysasemille (DL 4/2003, s. 623).

<sup>228</sup> Kokonaisuudessaan maksutaulukon idea on se, että pystyakselilla on öljypäästömääriä ja vaaka-akselilla aluksen kokoluokkia. Jokaisen päästömäärän kohdalla vaakarivillä on oma summansa. Rajavartiolaitoksen tulee valita päästön määrää vastaavalta vaakariviltä se kohta, johon pystyvirin aluksen koko osoittaa.

<sup>229</sup> Hallituksen esityksen mukaan, jotta maksu kohdistuisi erikokoisiin aluksiin samantasoisesti, samasta päästöstä määrättävän seuraamuskasvun tulisi kasvaa aluksen koon kasvaessa (HE 77/2005 vp, s. 13).

edellytetään toistuvuutta tai suunnitelmallisuutta, välttämättä voi toteutuakaan. Lain tavoitteena on sen sijaan viestittää, että vähäisemmällikin päästöillä saattaa olla suuri haittavaikutus meriympäristölle ja öljypäästömaksun avulla juuri tällaiset päästöt pyritään saamaan kuriin. Lisäksi toistuvuus huomioidaan siten, että usea pieni päästö voidaan katsoa yhdeksi.

Nykyisen päästösääntelyn keskeiseksi periaatteeksi nousee ympäristöoikeudellinen aiheuttamisperiaate. Aiheuttamisperiaatteen taustalla on immissioajattelu, jonka mukaan valtiot eivät saa käyttää aluettaan siten, että sen käytöstä koituu haittaa toisen valtion alueelle<sup>230</sup>. Tämän jälkeen periaate on vaikuttanut muuttuneessa muodossaan<sup>231</sup> useiden kansainvälisten vastuusopimusten taustalla, esimerkkinä päästörajojen ylittämiseen liittyvät vakuutussopimukset<sup>232</sup>. Nämä sopimukset on rakennettu siten, että tarkoituksena on saada toiminnanharjoittajat ennakoita ottamaan huomioon ympäristöä vaarantavassa toiminnassaan myös mahdollisen saastumisen vaara ja siitä sopimusten nojalla väistämättä koituvat taloudelliset menetykset<sup>233</sup>. Näin voisi olla järkevämpää suunnata varoja esimerkiksi alusten kunnan parantamiseen kuin jälkikäteiseen kompensatioon, jos säännösten tuloksena vahinkokustannukset tulevat pilaaajan vastattavaksi<sup>234</sup>.

Rikosoikeuden puolella aiheuttamisperiaate tarkoittaisi riittävän tuntuvia rangaistusuhkia ja muutoinkin yleispreventiivisiä säännöksiä. Sanktiosääntelyssä tulisi siis ottaa huomioon se, että toiminnanharjoittajalle ympäristönsuojelu on usein korostetusti taloudellinen kysymys<sup>235</sup>, jolloin toiminnanharjoittaja pakotetaan ottamaan myös seuraamukset tosissaan ympäristölle vaarallisen toiminnan taloudellisia edellytyksiä arvioitaessa. Aiheuttamisperiaateeseen liittyy lisäksi kiinteästi toiminnanharjoittajan selvilläolovelvollisuus, jonka mukaan toimintaa harjoittavan, oli toiminta

<sup>230</sup> Hollo 2004, s. 77.

<sup>231</sup> Immissioajattelun sijaan ryhdyttiin suojelemaan itse luontoa. Tätä kehitystä tuki myös teollistuminen ja ihmisen tuottaman saastemäärän kasvu. Valtiot kokivat välttämättömäksi asettaa rajoituksia myös ihmisten omalle toiminnalle ympäristön säilymiseksi. Tässä juuri merenkulku oli yksi ensimmäisistä sääntelyalueista (Kuokkanen 2000, s. 116).

<sup>232</sup> Hollo 2004, s. 78–79.

<sup>233</sup> Esimerkiksi vahingonkorvaussopimus perustuu ankaralle vastuulle, jolloin toiminnanharjoittajalle jää vähemmän mahdollisuuksia vapautua maksuvelvoitteesta. Vakuutussopimuksissa voidaan kannusta ympäristöystävällisempään toimintaan siten, että vakuutuksen saamisen edellytykseksi asetetaan esimerkiksi tiettyjen ympäristöstandardien toetutuminen (Kuokkanen 2000, s. 122–123).

<sup>234</sup> Tulokas 1979, s. 312.

<sup>235</sup> Palokangas 1993, s. 69.

ammattimaista tai ei, on tunnettava toimintaansa säätelevän lainsäädännön sisältö ja sen vaatimukset.<sup>236</sup>

Koska Ruotsissa maksu on ollut voimassa jo pidempään, on mahdollista, että Ruotsin pilssiivesipäästöjen vähäisempi määrä viittaisi sanktioiden tehokkuuteen. Aluksen kunnan parantamisen ja huolimattoman öljyn käsittelyn osalta objektiivisen vastuun tehokkuus korostuisi. Mikäli aluksen omistajat olisivat riittävän tietoisia siitä, ettei tällaisiin syihin voi vedota, lisäksi se mahdollisesti sanktion yleispreveniivisiä vaikutuksia. Ympäristöoikeudellista aiheuttamisperiaatetta mukaillen näissäkin tilanteissa tulisi laivanisännät ja omistajat pakottaa jo etukäteen huomioimaan sanktion mahdollisuuden kustannuslaskelmissaan - aiheuttaja maksaa. Jos kaikki Itämeren maat saataisiin perustamaan sääntelynsä samanlaisiin vastuuedellytyksiin, ei alusten kunnosta ja miehistön asiantuntemuksesta huolehtiminen aiheuttaisi myöskään niin suuria kilpailuhaittoja. Tällaisen menettelyn voitaisiin katsoa myös vastaavan syyllisyysperiaatteen noudattamista, jonka lähtöajatuksena Suomen kriminaalipolitiikassa on tekojen, ei tekijän tai hänen elämäntapansa kriminalisointi.

Öljypäästömaksu on sanktioluontoinen hallinnollinen maksu, ei rikosoikeudellinen rangaistus. Sitä yhdistää kuitenkin rikosoikeudelliseen rangaistukseen sen rankaisullinen luonne, jonka ei tarvitse ilmetä moitearvosteluna. Koska se sijoittuu varsinaisesti hallinto-oikeuden ja rikosoikeuden välimaastoon, ei ole itsestään selvää, että syyllisyysperiaatteen vaatimuksista voitaisiin irrottautua. Perustuslakivaliokunta ei ole tästä lainvalmistelun yhteydessä lausunut erikseen, mutta on hyväksynyt sääntelyn. Vastuun laajentamiselle tulisi mahdollisesti kuitenkin löytää kriminalisointiperiaatteisiin verrattavissa olevia perusteita, joita olen edellä pyrkinyt esittelemään. Sanktioinnin alan laajentaminen siten, että objektiivinen vastuu on otettu rangaistusluonteiseen hallintosanktioon laittomien, piittaamattomuudesta tehtyjen öljypäästöjen torjumiseksi, on mielestäni perusteltua yleisestäävyyden lisäämiseksi. Ympäristöarvoilla on suuri painoarvo, etenkin Itämeren säilyttämisellä. Lisäksi seuraamuksia ei ole ajateltavissa määrättävän useita ja ne tulevat mahdollisesti kohdistumaan pääsääntöisesti oikeushenkilöihin. Objektiivista vastuuta edellyttää lisäksi tehokkuus. Vesilläliikkujien on myös oltava selvillä meriturvallisuusvaatimuksista sekä toiminnan haitallisuudesta, varsinkin niiden, jotka ammattimaisesti kuljettavat aluksia ja vastaavat varusteiden kunnosta.

---

<sup>236</sup> Hollo 2004, s. 327–328.



### 3.5 Rinnakkaisten prosessien ongelma

Perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta usean rangaistuksen määräämiselle samasta teosta on asetettu rajoituksia, jotka saattavat mennä pidemmälle kuin mitä edellä mainitussa KKO:n vuonna 1981 annetussa ratkaistussa on edellytetty. Euroopan ihmisoikeussopimukseen (7. lisäpöytäkirja 4 artikla) sekä KP-sopimukseen (14 artikla) kirjattu ja EY-oikeudessa tunnustettu<sup>237</sup> *ne bis in idem* -periaate nimittäin rajoittaa mahdollisuuksia useiden rangaistusten määräämiseen silloinkin, kun toinen rangaistuksista on kansallisen oikeuden mukaan hallinnollinen<sup>238</sup>. Tämä edellytys täyttyy silloin, kun seuraamus on tosiasiaassa luonnehdittavissa rikosoikeudelliseksi seuraamukseksi sekä molempien seuraamussäännösten koostuessa olenaisesti samoista tunnusmerkistöistä<sup>239</sup>. EY:n oikeuskäytännössä on katsottu *ne bis in idem* -periaatteen, sellaisena kuin se on hyväksytty yhdeksi EY-oikeuden peruseriaatteen, antavan suojaa seuraavan kolmen edellytyksen täytyessä: tosiseikkojen ja sääntöjen rikkojan sekä suojellun oikeudellisen intressin on oltava samat<sup>240</sup>.

*Ne bis in idem* -periaate sitoo Suomea samalla tavoin kuin Euroopan ihmisoikeussopimuskin. Se pitää sisällään sen, että samojen tosiasioiden perusteella ei saa rangaista useammin kuin kerran<sup>241</sup>. Vaikka tuomioistuimen päätös olisikin ollut vapauttava, ei se silti oikeuta uuteen prosessiin samasta asiasta samaa vastaajaa vastaan päätöksen saatua lainvoiman (negatiivinen oikeusvoima)<sup>242</sup>. Tämän perusteella mikäli öljypäästömaksu ja ympäristön turmelemisesta annettu rikostuomio merkitsisivät tuomiota samasta asiasta *ne bis in idem* -periaatteen valossa, haastehakemusta ei tulisi ottaa enää käsiteltäväksi öljypäästömaksun lainvoimaiseksi tulon jälkeen. Sama vaikutus olisi seuraamusluotoisella syyttämättäjättämispäätöksellä.<sup>243</sup> *Ne bis in idem* -periaatteen on katsottu kieltävän myös yhteisönsakon käytön jo sillä perusteella, että yksityishenkilölle määrätty ran-

<sup>237</sup> KOM(2005) 696 lopullinen: Rangaistusluontoisten hallinnollisten seuraamusten osalta on ainakin esitetty näkemys, ettei periaatetta sovellettaisi (Asp 1998, s. 90).

<sup>238</sup> Franz Fischer v Itävalta (EIT 1997) ja Häyrynen 2006, s. 476.

<sup>239</sup> Häyrynen 2006, s. 476.

<sup>240</sup> EYT, asia T-24/07, tuomion kohta 179.

<sup>241</sup> Pellonpää 2005, s. 604.

<sup>242</sup> Frände Prosessioikeus, Juridiikkaonline > Prosessioikeus > VI Tuomio-opit > 2. Tuomion oikeusvoima > Oikeusvoima rikosprosessissa.

<sup>243</sup> Frände Prosessioikeus, Juridiikkaonline > Prosessioikeus > VI Tuomio-opit > 2. Tuomion oikeusvoima > Oikeusvoima rikosprosessissa.

gaistus sekä yhteisösakko ovat asiallisesti kohdistuneet samaan yksityishenkilöön<sup>244</sup>.

Syyttämättäjättämispäätöksen ja öljypäästömaksun suhteesta voi tuoda esille käytännössä ilmenneen tapauksen. Englantilaisomistuksessa olevalle *M/S Vegaland* -nimiselle alukselle määrättiin 8.11.2006 Rajavartiolaitoksen toimesta maksutaulukon mukaisesti 17 112 euron suuruinen öljypäästömaksu. Teon syyksi oli merkitty jäteöljyn siirto tankista toiseen.<sup>245</sup> Kun Rajavartiolaitos saa tiedon mahdollisesta öljypäästöstä, ilmoitetaan siitä myös syyttäjälle ja esitutkinta sekä päästömaksututkinta suoritetaan samaan aikaan. Näin asia meni myös syyttäjälle, joka teki samasta teosta seuraamusluontoisen syyttämättäjättämispäätöksen. Tapauksessa oli kyse päästöstä, joka oli vaikutuksiltaan vähäinen, mutta Rajavartiolaitoksen päätöksen mukaan määrältään huomattava. Syyttäjän ja rajavartiolaitosten päätösten johdosta *M/S Vegalandin* toiminnasta vastaavan tahon (omistaja/laivanisäntä) todettiin asiallisesti ottaen olevan sekä hallinnollisessa että rikosoikeudellisessa vastuussa päästöstä. Mikäli syyttäjä ei olisi katsonut rikosta tapahtuneen esimerkiksi puuttuvan syyllisyyden johdosta, olisi maksu silti voitu määrätä, koska sen osalta vastuu on objektiivista. Edelleen mikäli syyttäjä olisi vienyt asian tuomioistuimeen, olisi maksuseuraamuksen kohteella ollut oikeus pyytää maksu poistettavaksi, mikäli tuomioistuin olisi tuominnut tekijät. Pykälän sanamuodosta päätellen tuomioistuimen päätöksen ollessa vapauttava ei maksua saa poistettua. Tällainen järjestely vähentää vastaajan oikeusturvaa. Se on kuitenkin sääntelylogiikan puolesta ymmärrettävää, koska maksun piirin on tarkoitus olla laajempi kuin rikosoikeudellisessa järjestelmässä rangaistavaksi katsottavien tekojen. Toisaalta edellä on myös esitetty käsityksiä siitä, että täysin syyllisyydestä riippumaton vastuu hallintosanktioiden yhteydessä ei tulisi kyseeseen (katso kohta 3.4.3).

Knuts on katsonut entisen rahoitustarkastuksesta annetun lain mukaisella seuraamusmaksulla ja rikoslain säännöksellä olevan yhteys siten, että niiden määrääminen samalle taholle saattaisi rikkoa *ne bis in idem* -periaatetta. Olennaista arvioissa on ollut niillä subjektiivisilla tunnusmerkeillä, joita tuomioistuin on aikaisemmin antamassaan tuomiossa arvioinut.<sup>246</sup> Oikeuskirjallisuudessa on muutoinkin katsottu, että *ne bis in idem* -periaate ei estä asian käsittelemistä uudelleen, mikäli aikaisempi rangaistus on

---

<sup>244</sup> KKO 2002:39; Nissinen DL 4/2003, s. 631–632.

<sup>245</sup> Rajavartiolaitoksen päätös No 19/2006.

<sup>246</sup> Knuts DL 5/2006, s. 848–849.

vaatinut eritasoista huolellisuutta, eli tunnusmerkkien moitittavuusedellytykset eivät ole olleet vastaavia. Tämä tosin sillä varauksella, että teon ilmeisellä tahallisuudella voisi olla uuden prosessin estävä vaikutus.<sup>247</sup> Öljypäästömaksu eroaa entisen RataL:n maksuseuraamuksesta juuri moitittavuusarvion osalta. Ympäristön turmeleminen edellyttää vähintään tuottamusta, jonka ei voida katsoa olevan lievää.<sup>248</sup> Knuts on todennut, että kyse ei enää välttämättä olisikaan samasta teosta, mikäli vastuun edellytykseksi toisessa sanktiossa asetettaisiin ankara vastuu ja toisessa vähintään tuottamus. EIT oikeuskäytännössä onkin ollut mahdollista katsoa että kyseessä on seuraamukset kahdesta eri teosta jo pelkästään sen perusteella, että toinen sanktioista on edellyttänyt tuottamusta ja toinen perustunut objektiiviselle vastuulle<sup>249</sup>. Perusteena sille, ettei ne bis in idem -kielto tällaisessa tapauksessa sovellu, olisi sanktioiden erilainen suojan kohde<sup>250</sup>.

Juuri näin on menetelty öljypäästömaksun ja ympäristön turmelemisen osalta. Öljypäästömaksu ja rangaistus ympäristön turmelemisesta määrätään saman lainkohdan rikkomisesta. Molemmilla on päästöjä ennaltaehkäisevä tavoite meren suojelemiseksi. Maksu on kuitenkin mahdollinen pelkän päästökiiannon rikkomisen johdosta, kun taas rikosoikeudellisen rangaistuksen yhteydessä tulee ottaa huomioon myös teon moitittavuus. Tämän johdosta voitaisiin katsoa, ettei ne bis in idem -periaate, siten kuin se ihmisoikeussopimuksen sekä Euroopan yhteisöjen velvoitteiden nojalla tulee noudatettavaksi, tulisi estämään tavoitetta pitää rikosoikeudellinen järjestelmä ensisijaisena suhteessa hallinnolliseen alusjätelaissa omaksuttuun tavoin.

Hallinnollisten sanktioiden ja rikosoikeudellisten rangaistusten määrääminen samanaikaisesti on katsottu ongelmalliseksi myös sen johdosta, että lopputuloksena kaksi maan ylintä tuomioistuinta, korkein oikeus ja korkein hallinto-oikeus ovat saattaneet joutua arvioimaan samoja oikeustosi-seikkoja. Tätä ongelmaa öljypäästömaksun yhteydessä ei ole, koska sekä öljypäästömaksun määräämisen jälkeen käynnistetty prosessi että rikosoikeudenkäynti päätyvät korkeimpaan oikeuteen. Käytännön kannalta sanktioinnin kohde ei kuitenkaan tule useinkaan olemaan sama taho. Tämä johtuu siitä, että öljypäästömaksu määrätään alusjätelain 19 b §:n mukaan laivanisännälle tai laivan omistajalle, eikä tällä ole vaikutusta samasta päästöstä käytävään muuhun henkilöön kuten laivan päällystöön kohdistuvaan pro-

<sup>247</sup> Häyrynen 2006, s. 476 ja siinä viitattu kirjallisuus.

<sup>248</sup> Pirjatanniemi 2001, s. 114–115.

<sup>249</sup> Pellonpää 2005, s. 604.

<sup>250</sup> Knuts DL 5/2006, s. 849.

sessiin. Asia on tietenkin toinen, mikäli sama henkilö esimerkiksi sekä omistaa aluksen että toimii sen perämiehenä. Knuts on myös todennut, että *ne bis in idem* -periaatetta ei tule tulkita niin, että uusille tarpeellisille sanktiomuodoille ei jäisi tilaa. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, ettei seuraamusten arviointia tulisi tehdä niiden sisällön mukaan muodollisen tulokinnan sijasta.<sup>251</sup>

### **3.6 Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan tulkintaan vaikuttava muutosehdotus**

Vaikka Euroopan ihmisoikeussopimus turvaakin tietyt minimioikeudet asioissa, jotka katsotaan rikossyytteen alaan, ei niiden ole nähty olevan samalla tasolla rikosprosessuaalisten oikeuksien kanssa. Nykyisellään sopimusartikla oikeudenmukaisesta oikeudenkäynnistä jättää avoimeksi sekä niiden asioiden alan, joita velvoitteet koskevat (rikossyytteen määritelmä) että erilaisille hallintosanktioiden kohteille annettavan lopullisen oikeusturvan tason suhteessa rikosoikeudellisten seuraamusten määräämisessä annettavaan suojaan. Onkin nostettu esille mahdollisuus muuttaa EIOS:n oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takaavaa 6 artiklaa siten, että siihen lisättäisiin hallinnollisen sanktion määritelmä ”as well as in administrative proceedings which include a public accusation”. Lisäksi 6 artiklan 2 ja 3 kohtiin tulisi Tallrothin esityksen mukaan lisätä termi ”administrative wrong”. Termien täsmällinen sisältö määräytyisi kuitenkin tuomioistuimen tulkintakäytännön myötä, eikä sitä kirjattaisi itse sopimukseen.<sup>252</sup>

Euroopan ihmisoikeussopimuksen valmisteluasiakirjoissa todettu käsitys siitä, että syyteasia ei vaatisi terminä tarkempaa määrittelyä, ei ole osoittautunut turvaamaan samalla tavalla syytetyn oikeuksia kuin asiallisen määritelmän kirjaaminen lakiin.<sup>253</sup> Huomioon ottaen jo muodostunut EIT:n oikeuskäytäntö, ei pelkkä termin lisäys välttämättä kuitenkaan toisi muutoksia sopimuksen tulkintaan. Oikeusturvanäkökohdista se voisi kuitenkin olla paikallaan, koska se mahdollistaisi muun muassa eurooppalaisen hallintorikosoikeuden systemaattisemman kehittymisen. Sen lisäksi, että sopimukseen lisättäisiin sanktioluontoisen hallinnollisen seuraamuksen käsite, selkeyden vuoksi voisi sopimukseen tehdä mahdollisia sisäl-

---

<sup>251</sup> Knuts DL 5/2006, s. 850.

<sup>252</sup> Tallroth JFT 1996, s. 80–81.

<sup>253</sup> Tallroth JFT 1996, s. 57–58.

öllisiä muutoksia, siten, että siinä selvästi todettaisiin, että hallintosanktioilta ei vaadita yhtä pitkälle menevää oikeussuojaa kuin rikosprosessissa. Näin edistettäisiin myös niiden edellä esille tuotujen ilmeisten hyötyjen tavoittelemista, joihin hallintosanktioiden säätämisen systemaattisesti on pyritty.

Kansallisesti meillä ei ole noudatettu edellä mainittua, vuonna 1976 mietintönsä antaneen rikosoikeuskomitean ehdotusta erillisten hallintosanktiosäännösten ottamisesta lakiin. Tällaiset hallintorikosprosessuaaliset säännöt voisivat kuitenkin olla omiaan turvaamaan yhdenvertaisuutta samalla tavalla kuin Euroopan ihmisoikeussopimuksen hallintorikosasioita koskeva muutosehdotus. Lisäksi lakiin kirjatut riittävän väljät säännöt voisivat antaa lainsäätäjälle enemmän liikkumavaraa toteuttaa tehokkaita seuraamuksia ilman, että mieluummin valitaan varovaisuuden vuoksi sääntelymalli, jossa ei saavuteta asianmukaista tasapainoa yhtäältä yhteiskunnan toimivuuden ja ihmisoikeussopimuksen oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin sekä rikoslain periaatteiden tiukan noudattamisen välillä. Onhan hallinnollisen sanktion ominaispiirteinä rikosoikeuden käytön taustalla olevan yhteiskunnallisen moraalisen moitteen puuttuminen.

## 4 ÖLJYPÄÄSTÖMAKSUN MÄÄRÄÄMISKÄYTÄNTÖÄ

### 4.1 Näyttökynnyksen asettaminen merioikeudessa öljypäästömuksuasiasiaa käsiteltäessä

#### 4.1.1 Rinnakkaiset rikos- ja merioikeusprosessit: *esimerkkinä tapaus Sinegorsk*

On yleisesti todettu, että yksi öljypäästöihin liittyvä oikeuskäytännössä esille noussut ongelma on näyttökynnyksen asettaminen siten, että tekijät saataisiin vastuuseen. Öljypäästömaksun osalta Rajavartiolaitokselle on asetettu näyttövelvollisuus aiheutetun päästön osalta.<sup>254</sup> Esimerkiksi rikosoikeudenkäynnissä Turun kärjäoikeus hylkäsi syytteet ympäristön turmelemisesta *M/V Sinegorsk* -nimisen aluksen miehistöä vastaan, koska se katsoi seuraavaa: ”Sen vuoksi ja kun myöskään Rundqvistin kertomuksen (alusta luotsaamassa ollut todistaja, joka ei tehnyt mitään havaintoa pääs-

<sup>254</sup> HE 77/2005 vp, s. 11.

töstä) tai muun näytön perusteella ei voitu sulkea pois sitä mahdollisuutta, että *Sinegorsk* on ajanut öljylauttaan, vahvasta syytetä tukevasta näytöstä huolimatta on jäänyt riittävän luotettavasti selvittämättä, että syytteessä tarkoitettu öljy on päästetty mereen *Sinegorskista*. Syyte ja vaihtoehtoinen syyte on hylättävä.”<sup>255</sup>

Tapauksessa oli kyse oli Airiston alueella tehdystä öljypäästöstä. Päästöstä uutisoitiin myös laajasti ja todettiin, että öljy uhkaa Ruissalon länsipäässä Saarronniemessä Turun parhaita ja suosituimpia uimarantoja sekä Ruissalon edustalla olevia muuttavia ja pesimään valmistautuvia vesilintuja.<sup>256</sup> Myös syyttäjät toi seikat esille rangaistusvaatimuksessaan, mutta tälläkään ei ollut vaikutusta näyttökynnyksen ylitykselle. Vaikka *Sinegorskin* miehistöä ei tuomittukaan, kuvastaa seuraava tapauksen uutisointi myös hyvin merenkulkuun liittyvää kielloista piittaamatonta asennetta: ”Päästö ei sinänsä olisi avomerellä mahdottoman suuri, mutta Ruissalon edustalla Airistolla päästöpaikka on täysin käsittämätön. Ihmetystä herättää etenkin raskaan polttoöljyn päästäminen mereen. Aluksella onkin saattanut tapahtua moottori- tai putkivaurio.”<sup>257</sup>

Esitellyn tapauksen perusteella näyttökynnys vaikuttaa rikosprosessissa siis erittäin korkealta<sup>258</sup>. Toisessa tapauksessa, jossa käsiteltiin ympäristön turmelemista Ahvenanmaan alueella, paikallinen käräjäoikeus kuitenkin katsoi näytetyksi, että päästö oli peräisin *M/v Lettland* -nimiseltä alukselta. Arvioon vaikutti erityisesti se, että alus jäi kiinni verekseltään, eli alus saatiin kiinni päästövanaa seuraamalla.<sup>259</sup> Sellaiset tilanteet, jossa näyttö on näin selvää, lienevät kuitenkin harvinaisia. Päästöjen valvonta tapahtuu tekemällä tarkastuslentoja, eikä lentoja voida esimerkiksi kustannussyistä tehdä riittävästi kaikkien päästöjen välittömäksi havaitsemiseksi.<sup>260</sup>

*Sinegorskilta* aiheutettu päästö käsiteltiin myös päästömaksumenettelyssä.<sup>261</sup> Rajavartiolaitos katsoi näytetyksi, että öljypäästö oli peräisin *Si-*

---

<sup>255</sup> Turun käräjäoikeus, tuomio 07/2355..

<sup>256</sup> HS 27.4.2007.

<sup>257</sup> HS 27.4.2007.

<sup>258</sup> Tuomio ei vielä kirjoitusaikana keväällä 2008 ollut saanut lainvoimaa, koska asiasta valitettiin hovioikeuteen.

<sup>259</sup> Ålands tingsrätt, tuomio No 08/122.

<sup>260</sup> Vuonna 2006 Suomessa tehtiin valvontalentoja 517 tuntia ja öljypäästöhavaintoja tehtiin yhteensä 26 kappaletta (HELCOM Report on Illegal Discharges Observed During Aerial Surveillance in 2006, s. 5–6).

<sup>261</sup> Alusjätelain mukaan rajavartiolaitoksella ei ole toimivaltaa määrätä maksua Ahvenanmaan merialueella sattuneesta päästöstä.

*negorskilta*. Näytön perusteena Rajavartiolaitos käytti samaa keskusrikospoliisin lausuntoa, jonka käräjäoikeus myöhemmin totesi muun esitetyn näytön perusteella riittämättömäksi. Lopputuloksena aluksen omistaja/lai-  
vanisäntä määrättiin maksamaan öljypäästömaksuna valtiolle 12 834 eu-  
roa.<sup>262</sup> Vertailun vuoksi voidaan todeta, että Ahvenanmaan öljypäästöstä  
käräjäoikeus tuomitsi miehistön jäsenet 240 sekä 300 euron sakkoihin.<sup>263</sup>  
Jos asia on samaan aikaan sekä hovioikeudessa rikosasia käsiteltävänä  
että merioikeudessa öljypäästömaksumenettelyssä, on merioikeudella  
mahdollisuus odottaa ensin hovioikeuden ratkaisua asiassa.

Rinnakkaisten prosessien kyseessä ollessa on vielä syytä korostaa, että  
rikosseuraamus ja öljypäästömaksu kohdistuivat eri tahoihin. Tapaukses-  
sa rangaistukseen määrättäväksi vaadittiin siis *Sinegorskin* miehistöön  
kuuluvia jäseniä, eli kapteenia sekä konemiestä. Öljypäästömaksu taas koski  
*Sinegorsk*-aluksella tapahtuvasta liiketoiminnasta vastaavaa tahoja, Itä-  
Venäjän suurinta laivanvarustamoja pörssi-yhtiö Fesco Transportation Grou-  
pia<sup>264</sup>. Rikossyytettyä liiketoiminnasta vastaavaa Fescoa vastaan ei nostet-  
tu, joten sitä vastaan rangaistusta ei voinut rikoslain 9:1:n estäessä tuomi-  
ta, koska seuraamuksen määrääminen edellyttää syytteen nostamista. To-  
sin syytteiden hylkääminen miehistön osalta voidaan yhteisösakkoa kos-  
kevan hallituksen esityksen perusteella sanoa olevan vahva indisio niiden  
mahdollisesta hylkäämisestä myös oikeushenkilön osalta.<sup>265</sup> Esimerkki antaa  
hyvän kuvan hallintosanktion määräämismenettelyn mahdollisuuksista  
tehostaa rikosprosessia. Mutta eri asia on, kuinka pitkälle mahdollisuudet  
todellisuudessa voivat johtaa. Seuraavassa tuon esille tähän liittyviä seik-  
koja.

Edellä kuvattu tilanne, jossa öljypäästömaksu määrättiin mutta syytteet  
hylättiin, voi vaikuttaa lähtökohtaisesti oikeusvarmuutta heikentävästi,  
puhumattakaan yhdenvertaisuudesta, jos ratkaisut saisivat nykyisältoisi-  
nään lainvoiman. Jos oikeuden sisäistä tasapainoa ei pystytä hallintotoi-  
minnassa pitämään yllä, ihmisten kyky ja halu noudattaa lain säännöksiä

<sup>262</sup> Tämäkään päätös ei keväällä 2008 vielä ollut saanut lainvoimaa, koska asiasta valitet-  
tiin merioikeuteen, joka ei ollut vielä kirjoitushetkellä antanut ratkaisuaan.

<sup>263</sup> Maakuntalaissa oikeushenkilön rangaistusvastuu ei tule kyseeseen, vaan sovellettavaksi  
pitäisi tulla suoraan rikoslaki (ks. RL 9:1, joka vaatii rikoslain soveltamista). Tapauksessa  
sovellettiin kuitenkin maakunnan omaa rikossäännöstä. Rangaistusten suuruuden osalta  
Ahvenanmaa ei ole riippuvainen rikoslain säännöksistä (Frände 2005, s. 332).

<sup>264</sup> HS 28.4.2007 sekä <http://www.fesco.com>.

<sup>265</sup> HE 95/1993 vp; Lappi-Seppälä Prosessioikeus, Rikosoikeus > II Seuraamukset > 11.  
Yhteisösakko ja oikeushenkilön rangaistusvastuu > Yleistä.

laskee. Toisaalta oikeuden ei tule olla näennäistä, vaan tosiasiallista.<sup>266</sup> Asiallisesti *Sinegorsk*- päätöksissä on kyse kahdesta eri menettelystä, joissa lähes saman esitutkinta-aineiston perusteella viranomainen on arvioinut näytön riittävyttä eri tavoin<sup>267</sup>. Muodollisesti tämä ei ole sinänsä ongelma, koska toisessa kyse on hallinnollisen vastuun määrittelemisestä ja toisessa rikosoikeudellisesta vastuusta rikosprosessuaalisessa menettelyssä. Tosiasiallisesti on kuitenkin kyse ulkonaisesti samasta teosta, jossa valtion viranomainen ensin asettaa huomattavan maksuvelvollisuuden yhdelle taholle rankaisemistarkoituksessa ja täysin samoihin seikkoihin perustuen ja samassa tai lähes samassa rankaisemisen tarkoituksessa tällaista maksuvelvollisuutta ei toiselle taholle aseteta.

Tuomioistuimella on valta harkita vapaasti esitetyn näytön todistusvoima ilman, että se olisi sidottu mihinkään etukäteisvaatimukseen<sup>268</sup>. Näyttökysymystä ratkaistaessa rikosprosessissa on edellytyksenä OK 17:2.1:n todistusharkinnan säännösten noudattaminen. Säännöksen sisällöksi on katsottu, että tuomioistuimelle ei saa jäädä varteenotettava epäily tekijän syyllisyydestä ("beyond any reasonable doubt"), jotta se voi katsoa näyttökynnyksen ylittyneen<sup>269</sup>. Näyttökynnys on siis asetettu rikosprosessissa korkealle.

Näytön arviointia rikosprosessissa arvioinut Dan Frände on ottanut esille vaihtoehtoisten hypoteesien käytön arvioidessaan riittävää näyttöä eli tuomitsemiskynnyksen ylittymistä rikosprosessissa. Mikäli vastapuolen näyttö ei ole riittävän vakuuttavaa syyttäjän esittämään näyttöön verrattuna, voi-

---

<sup>266</sup> Myös päällisin puolin virheettömät menettelyt mutta joiden lopputulos on katsottu olevan vastoin oikeusvaltioperiaatetta, ovat olleet esimerkiksi 6 artiklan vastaisia (Pellonpää s. 360). Kuten EIT on esimerkiksi *Borgers*-tuomiossa (*Borgers v Belgia* 30.10.1991) todennut lainaten Lord Denningsia: "It is not merely of some importance, but it is of fundamental importance that justice should not only be done, but should manifestly and undoubtedly be seen to be done."

<sup>267</sup> Tuomari suorittaa osana ratkaisutoimintaa todistusharkintaa, jolloin se arvioi esitetyn näytön perusteella, mitä on pidettävä asiassa totena. Näytön riittävyys on kytketty oikeustosisekkujen ympärille, jotka tulee näyttää toteen riittävällä todennäköisyydellä. Tuomioistuin joutuu tällöin ottamaan huomioon sekä päänäytön että vastanäytön. Tästä käytetään nimitystä näyttökynnys tai tuomitsemiskynnys. Siitä riippuu, kuinka vahvaa näyttöä tulee esittää, jotta se voidaan katsoa riittävän tuomion perusteeksi. Näytön riittävyuden ohella todistusharkintaan liittyy yksittäisten todisteiden todistusvoima, eli sen päättäminen, mikä on kunkin todisteen näyttöarvo suhteessa muihin todisteisiin (Virolainen – Pölönen 2003, s. 236–427). *Sinegorsk*-tapauksessa oikeustosisekkana on se, että öljy on peräisin *Sinegorsk*kilta. Tämä on ainut seikka, josta rajavartiolaitokselle on asetettu todistustaakka. Se on esittänyt todisteena öljyn alkuperästä laboratoriotulokset öljynäytteestä. Syytetty on esittänyt vastanäytöksi silminnäkijähavainnot, eli vedonnut henkilötodisteluun.

<sup>268</sup> Virolainen – Pölönen 2003, s. 425.

<sup>269</sup> Frände LM 8/1998, s. 1252.



daan sanoa, ettei järkevää epäilyä syyllisyydestä ole jäänyt. Hän toteaa, että samaa ajattelumallia voidaan käyttää myös, kun syyttäjän näyttö jossakin ratkaisevassa kohdin perustuu tapauksen rakenteeseen. Periaatteessa hän kuitenkin lähtee siitä, että ”... jokaisessa rikosjutussa täytyy olla lujan ytimen muodostava yksi kausaalinen todiste. Syytetyn oikeusturva ei salli, että rakenteen perusteella vedetään johtopäätös, että syytetty on tehnyt rangaistavan teon.”<sup>270</sup> Tällainen kausaalinen todiste voi olla esimerkiksi jokin tekninen todistelumuoto tai todistajanlausuma.<sup>271</sup> Esimerkiksi *Sinegorsk*-tapauksessa voidaan sanoa, että useat olosuhteisiin liittyvät seikat puhuivat sen puolesta, että päästö olisi tullut kyseiseltä alukselta. Mikäli syyttäjän esittämää vedestä otettua öljynäytettä eli ”teknistä todistetta” olisi pidetty riittävän todistusvoimaisena, näyttäisi siltä, että Fränden mallin mukaisesti rikostuomioissa olisi voitu päätyä toiseen lopputulokseen. Koska hallintoprosessissa muutoinkin on hyväksytty tietyin edellytyksin alhaisemmat oikeusturvan takeet, mielestäni olisi mahdollista katsoa saman öljynäytteen riittävän langettavaan päätökseen öljypäästömaksua määrättäessä.

Hallintoprosessissa näyttövaatimusta ei ole asetettu yhtä korkealle. Se tuo tässäkin mielessä rikosprosessiin nähden huomattavia etuja ja antaa suuremmat vapaudet viranomaisille. Menettelysäännökset ovat usein väljiä, jolloin viime kädessä tulkintaa rajaa lähinnä hallinto-oikeudellinen virallisperiaate. Tämä merkitsee tuomioistuimen velvollisuutta olla aloitteellinen asian tutkinnassa, mutta ei sisällä samanlaista kontradiktorista prosessia kuin rikosprosessioikeuden puolella. Toisaalta sama elin siis ikään kuin sekä valvoo omia etujaan että toimii tuomarina.<sup>272</sup> Toisaalta molemmissa prosesseissa on noudatettava perustuslain 21 §:n ilmaisemia oikeusturvan takeita. Lisäksi perustuslain 22 §:ssä on asetettu vaatimus julkisen vallan velvollisuudesta turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Tämän ohella Suomi on sitoutunut EIOS:n noudattamiseen. EIT ei kuitenkaan lähtökohtaisesti ole puuttunut todisteiden sallittavuuteen tai todistusharkintaan liittyviin kysymyksiin. Mikäli kokonaisprosessi kuitenkin muodostuu oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimusten vastaiseksi, on EIT todennut 6 artiklaa rikutun.<sup>273</sup> Alhaisella näyttökynnyksellä voi olla myös vaikutusta syyttömyysolettaman vaatimusten täyttymiseen nähden.

<sup>270</sup> Frände LM 8/1998, s. 1253.

<sup>271</sup> Frände Prosessioikeus, V Todistelu > 3. Näytön arviointi > Todistustaakka > Todistustaakka rikosprosessissa > Milloin näyttöä on riittävästi langettavaan tuomioon? > Rakenneellinen näyttö.

<sup>272</sup> Siitari-Vanne 2005, s. 142–143.

<sup>273</sup> Pellonpää 2005, s. 428–429.

#### 4.1.2 Tulkinnan rajat näyttökynnyksen osalta

Edellä esitetyn pohjalta voidaan harkita mahdollisuutta asettaa näyttövaatimus eri tasolle hallintorikosprosessissa kuin rikosprosessissa, vaikka kyse olisikin molemmissa rangaistusluonteisesta seuraamuksesta, ja merioikeus on velvoitettu noudattamaan ROL:a soveltuvien osin. Rangaistusten käytön yhteydessä joudutaan tekemään punnintaa yhtäältä tehokkaan rikosentorjunnan ja toisaalta epäillyn oikeusturvan takaamisen välillä<sup>274</sup>. Tuomitsemiskynnystä alentamalla hallintorikosprosessissa punninta epäillyn oikeusturvan ja toisaalta rikkomusten tehokkaan ennaltaehkäisemisen välillä kallistuisi tehokkuuden puolelle myös, mikäli voitaisiin katsoa, että prosessissa mahdollisesti tuomittavalla rangaistuksella ei puututa yhtä syvälle menevästi epäillyn perusoikeuksiin.

Mikäli hallintorikosprosessissa tuomittavaa seuraamusta ei katsottaisi rikosoikeudellista rangaistusta vastaavaksi, voitaisiin olosuhteille asettaa suurempi painoarvo hallintorikosprosessin näyttöä arvioitaessa. Rikosprosessissa tuomitsemiskynnyksen tulisi pääsäännön mukaan olla lähtökohtaisesti muuttumaton kaikissa asioissa<sup>275</sup>. Tämä tarkoittaisi sitä, ettei normaalissa rikosprosessissa voitaisi ottaa huomioon tapauksen yksittäisiä olosuhteita. Siitari-Vanne on todennut, että hallintorikosprosessuaalissa sääntelyssä tulisi riittävässä määrin ottaa huomioon ne yksilölliset lähtökohdat, jotka ovat ominaisia kullekin sääntelykohteelle.<sup>276</sup> Hallinnollisia sanktioita käytetään muun sääntelyn tukena silloin, kun pyritään ratkaisemaan tiettyjä yksittäiseen toimintaympäristöön liittyviä ongelmia tehokkaammin. Tällaiseen sääntelyyn rikosoikeuden keinot ovat liian jäykkiä. Siitari-Vanne onkin päätenyt siihen, että tarkastelutavan hallintosanktioiden prosessuaalista sääntelyä arvioitaessa tulisi olla ongelmakeskeinen.<sup>277</sup> Aluspäästöjen osalta prosessiperiaatteiden muodostumiseen voi-

---

<sup>274</sup> Könönen 2006, s. 88.

<sup>275</sup> Myös rikosprosessissa on esitetty vaatimuksia tietyn tyyppisten rikosten osalta näyttökynnyksen alentamiseen. Vaatimukset ovat kuitenkin liittyneet poikkeuksellisen vaaralliseen ja haitalliseksi koettuun rikollisuuden lajiin eli huumausaine- ja talousrikollisuuteen. Rikosoikeuden puolella tämän pelätään kuitenkin johtavan oikeusturvaongelmien lisäksi rikosoikeuden moraalista vahvistavan vaikutuksen heikkenemiseen, mikäli useampi tulee tuomituksi syyttömänä (Virolainen – Pölonen 2003, s. 185). Lisäksi Könönen tuo esille Klamin kannan siitä, että tosiasialliset näyttömahdollisuudet tulee vapaassa todisteiden harkinnassa ottaa huomioon. Tällä voi olla sama vaikutus kuin tuomitsemiskynnyksen alentamisella (Könönen 2006, s. 90).

<sup>276</sup> Siitari-Vanne 2005, s. 145.

<sup>277</sup> Siitari-Vanne 2005, s. 145 ss. Samaa voisi todeta myös ROL:n soveltamisesta menettelyyn merioikeuden päätöksenteossa.

sivat vaikuttaa esimerkiksi mahdolliset ympäristönsuojeluosueudelle tyy-  
pilliset ongelmanratkaisumallit, jolloin voisi olla perusteita poiketa pe-  
rinteisistä ratkaisuista ROL:n soveltamisessa. Kuten ympäristöoikeudes-  
sa usein, myös aluspäästöjen näyttöongelmat ovat paljolti kiinni teknisistä  
rajoitteista.<sup>278</sup> Jos näitä teknisiä ongelmia ei kyetä ratkaisemaan, voi-  
taisiin mallia hakea muusta sääntelystä, jossa on törmätty samankaltai-  
siin ongelmiin. Myös taloudellisen väärinkäytön yhteydessä ilmenee usein  
näyttöongelmia, joihin on yritetty kehitellä ratkaisuja. Ympäristön tur-  
melemiseen voisi pyrkiä puuttumaan mahdollisesti samoin keinoin. Myös  
öljypäästöjen osalta voi mahdollisesti olla kyse taloudellisen edun tavoit-  
telusta.

Arvopaperimarkkinoilla käytössä olevan alennetun syytekynnyksen osalta  
Häyrynen on ottanut esimerkiksi Yhdysvallat. Siellä hallinnollisessa sank-  
tioprosessissa näytön arviointi on mahdollista suorittaa todennäköisyys-  
arvioinnin perusteella (”balance of probabilities”). Vuodesta 2006 vuoden  
2007 loppupuolelle havaituista öljypäästöistä Rajavartiolaitoksen toimi-  
alueella jäi öljypäästötutkinta suorittamatta noin 80 tapauksessa riittämät-  
tömän näytön vuoksi. Kaikkiaan havaintoja tehtiin noin 160.<sup>279</sup> Koska ta-  
voitteena on mahdollisimman yksinkertainen ja oikeusvarmuudelle rakentuva  
järjestelmä, tällaisen arviointimenetelmän käyttö tulisi mahdollisesti kui-  
tenkin näkyä laintasoisesta säädöksestä. Joka tapauksessa kategorisesti  
alennetulla syytekynnyksellä voisi olla huomattavia etuja.

Merioikeudessa noudatettavaksi tulevat säännökset varmasti selkiyty-  
vät tulevan oikeuskäytännön kautta. Alusjätelain 19 m §:n 2 momentissa  
edellytetään ainoastaan, että asiaa merioikeudessa käsiteltäessä Rajavar-  
tiolaitoksen tulee näyttää toteen sellaiset tarpeelliset seikat, jotka ovat ol-  
leet perusteena öljypäästömaksun määräämiselle.<sup>280</sup> Edellä toin esille Si-  
itari-Vanteen kannan siitä, että hallintorikosprosessuaalisten sääntöjen tu-  
lisi perustua lain tasoiseen sääntelyyn. Vaihtoehtona voitaisiin ajatella myös,  
että säännöt voisivat täsmentyä tuomioistuinkäytännön kautta. Tähän pää-  
telmään on tullut myös Häyrynen. EIT:n oikeuskäytännön mukaan tämä  
ei myöskään olisi ongelmallista EIOS 7 artiklan ilmaiseman legaliteetti-  
periaatteen kannalta edellyttäen, että ”näin tapahtuva kehitys on rikostun-

<sup>278</sup> Tietyn merestä otetun näytteen alkuperän selvittämiseksi ei ole kyetty kehittämään  
mitään esimerkiksi sormenjälkitunnistukseen verrattavaa menettelyä.

<sup>279</sup> Tilastotietoa maksun määräämisestä 1.4.2006 lukien.

<sup>280</sup> Toisaalta kuten toin jo esille, muiden sanktioluontoisten seuraamusten esitöiden yhtey-  
dessä on todettu, että olisi perustellumpaa noudattaa rikosprosessuaalista toteennäyttä-  
misjärjestystä (HE 77/2005 vp, s. 32).

nusmerkistön olennaiset osat huomioon ottaen kohtuudella ennustettavissa”<sup>281</sup>. Tällöin voitaisiin erilaista näyttökynnystä soveltamalla *Sinegorskia* koskevista rinnakkaisista prosesseista päätyä erilaisiin lopputuloksiin ilman, että kyse olisi oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin edellytysten loukkaamisesta. Hyvin perustellulla päätöksellä merioikeus lisäksi täsmen­täisi niitä eroja, joita sanktioluontoisen hallinnollisen seuraamuksen me­nettelyn yhteydessä sovelletaan suhteessa rikosprosessuaaliseen menette­lyyn. Eri asia on, tarvitsisiko asiassa kuitenkin odottaa korkeimman oikeu­den antamaa päätöstä.

## 4.2 Merioikeuden ratkaisukäytäntöä alusjätelain 11 §:n poikkeusperusteen nojalla

### 4.2.1 Merioikeuden ratkaisukäytäntö

Seuraavassa käyn läpi neljä tapausta, joissa öljypäästömaksun määräämi­sestä on valitettu merioikeuteen. Niistä käy ilmi se, miten merioikeus on soveltanut yhtäältä kansainvälisen ympäristöoikeuden kautta luotuja väl­jähköjä normeja, mutta toisaalta pyrkinyt kuitenkin noudattamaan rikos­oikeudellista legaliteettiperiaatetta. Päätöksissä on olennaista se, miten alusjätelain 11 §:ää on sovellettu, koska tapauksissa maksuvelvollinen oli valittaessaan merioikeuteen vedonnut pykälän 1 momentin 2 kohdan mu­kaiseen varusteiden vahingoittumiseen päästön aiheutumisen syynä. Se poistaa teon kiellettyisyyden, jolloin seuraamustakaan ei määrätä<sup>282</sup>.

Alusjätelain 11 §:ssä mahdollistetaan poikkeuksia päästökiellosta eri­laisissa ns. hätä- ja meripelastustilanteissa. Pykälän sanamuoto on sama kuin lain taustalla oleva Marpol-yleissopimuksen I lisäpöytäkirjan vapau­susperusteet. Tämä on yksi osoitus siitä, että merenkulun kansainväliseen sääntelyyn liittyy edelleen jossain määrin eturistiriitoja varsinkin lippu­valtioiden ja rantavaltioiden välillä, mikä heikentää lain tehokkuutta.<sup>283</sup>

Kolmessa ensimmäisessä samana päivänä annettussa ratkaisussaan vali­tusasioihin öljypäästömaksun määräämisestä merioikeus katsoi, ettei alus­jätelain 11 § soveltunut tapauksiin siten, että tekijä olisi voinut hyväksen vedota siihen. Tapaus jäi merioikeuden tulkinnan mukaan 11 §:n sovelta­misalan ulkopuolelle, koska poikkeustilanteilla tarkoitetaan ”merellä sat-

<sup>281</sup> Häyrynen 2006, s. 470 sekä av. 107, jossa viitattu Pellonpää 2005 s. 438; S.W vastaan Yhdistynyt kuningaskunta (EIT 1995), tuomion kohta 36.

<sup>282</sup> Merioikeuden tuomiot 06/30617, 06/30660, 06/31038 sekä 07/12190.

<sup>283</sup> Hakapää 1981, s. 109; HE 77/2005 vp, s. 13.

tuneita yllättäviä ja vaarallisia onnettomuustilanteita”<sup>284</sup> ja tapauksissa päästön syyksi osoittautui laivan ruostunut putki sekä muusta syystä johdunut putkiston vuoto. Päätöksissä ei kuitenkaan tarkemmin perusteltu pykälän tulkintaa. Itse lakitekstissä ei edellytetä muuta kuin ”varusteiden vahingoittumista”. Toisaalta kansainvälisen merioikeuden puolella Hakapää on tulkinnut merioikeusyleissopimustekstiä siten, että alusjätelain 11 §:n kaltaisiin poikkeuksiin selvästi sisältyy kaksi elementtiä. Yhtäältä kyse on force majeure -tyyppisistä hätätilanteista, toisaalta taas poikkeuksessa on kyse tilanteesta, jonka seurauksena alukselle aiheutuu sellainen vahinko, että öljyä pääsee mereen. Vahinko voi sattua joko alukselle tai sen varusteille.<sup>285</sup> Varusteiden vahingoittumisesta johtuva päästö siis koskee sellaisia päästöjä, jotka eivät ole tarkoituksellisia, kun taas ensimmäisen kohdan päästöt tehdään tarkoituksin pelastaa esimerkiksi ihmishenkiä.<sup>286</sup> Tässä mielessä merioikeus näyttää siis tulkinneen lainkohtaa melko laajasti laillisuusperiaatteen kannalta.

Neljännessä tapauksessa merioikeus kiinnittikin huomiota laajaan tulkintakäytäntöön. Tuomioistuimien perusti ensi sijassa tulkintansa sille, ettei lakitekstissä eikä hallituksen esityksessä ollut mainintaa lisäedellytyksistä. Toiseksi merioikeus totesi, että ”koska kyseessä on rangaistusluonteinen seuraamusmaksu, on laintulkinnassa noudatettava rikosoikeudellisia periaatteita, eikä säännöstä täten edes voisi tulkita laajentavasti sen vahingoksi, jolle öljypäästömaksu on määrätty”.<sup>287</sup> Päätöksessä on ilmaistu näin toisaalta rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen noudattaminen ja lisäksi rikosprosessuaalinen periaate asian ratkaisemiseksi epäselvissä tapauksissa syytetyn hyväksi (in dubio pro reo), joka liittyy puolustuksen suosimisen periaatteisiin. Toisaalta aikaisemmissa kolmessa päätöksessä merioikeus näyttäisi tulkinneen pykälän sanamuotoa yleisten laintulkintaoppien näkökulmasta hyvin laajasti jopa perustuslain 2 § 3 momentin mukaiseen hallinnon lakisidonnaisuuteenkin nähden. Sanotun pykälän mukaan julkisessa toiminnassa on noudatettava täsmällisesti lakia. Säännöksen kirjoitusasu itsessäänkään ei ole erityisen avoin. Koko prosessia ajatellen suurempi harkintavaltia jää sen sijaan tuomioistuimelle 11.2 §:n mukaisen tahallisuuden tai tuottamuksen arvioinnin osalta, milloin laivanisännän tai aluksen päällikön aikomuksena on ollut aiheuttaa vahinko tai hän on toi-

<sup>284</sup> Tuomiot 06/30617, s. 2, 06/30660, s. 2 sekä 06/31038, s. 2.

<sup>285</sup> Hakapää 1981, s. 109.

<sup>286</sup> Timagenis 1981, s. 454.

<sup>287</sup> Merioikeuden tuomio 07/12190, s. 3 (ei lainvoimainen).

minut huolimattomasti tietäen, että vahinko todennäköisesti seuraisi, jolloin siis päästö on kielletty.

#### *4.2.2 Tulkinnan rajat poikkeusperusteen osalta*

Alusjätelain kansainvälisen taustan johdosta kansainvälisellä ympäristösääntelyllä on esimerkin mukaisesti huomattava merkitys sekä sanktioiden sisällölle että niiden määräämisedellytyksille. Kysymys siitä, onko rikosta tai sanktioitavaa tekoa tapahtunut, saattaakin riippua keskeisesti kansainvälisen sopimuksen sisällöstä ja tulkinnasta milloin säännöstä ei ole kirjoitettu lakiin eikä lain esitöistä löydy vastausta. Tämä on tilanne alusjätelain rangaistussäännön osalta.

Sanktio-oikeudellisesta näkökulmasta ilman asianmukaisia säädöstoimia ei tulkintaa tulisi kuitenkaan voida muuttaa legaliteettiperiaatteen, erityisesti sen sisältämän *praeter legem* -kiellon johdosta<sup>288</sup>, vaikka sanktion kohtuullistamisperusteiden muuttunut soveltaminen antaisikin indisi- on jonkinlaisesta muutoksesta sopimusosapuolten tahdossa. Puhtaasti kansainvälisen ympäristöoikeuden näkökulmasta tämä voisi kuitenkin olla mahdollista, koska mitään legaliteettiperiaatteen kaltaisia lakisidonnaisuuden rajoitteita ei aseteta.<sup>289</sup> Muutoinkin ympäristönormit on usein laadittu lähinnä tavoitenormien muotoon. Tämä luo jännitteen rikosoikeuden tarkkarajaisuuden sekä ympäristörikoksiin liittyvien blankorangaistusten välille. Korkein oikeus on hyväksynyt kansainvälisiä velvoitteita toimeenpane- vien säännösten tulkinnassa myös mahdollisuuden vedota suoraan kansainväliseen sopimustekstiin, kun siihen on rangaistussäännöksen sisältävässä lainsäädännössä viitattu (KKO 1989:87), jolloin myös päästök- iellon taustalla olevien kansainvälisten sopimusten tulkintakäytännön muuttuminen voitaisiin perustellummin ottaa huomioon, eikä rajoittaa tulkintaa liikaa rikosoikeudellisista velvoitteista käsin<sup>290</sup>

Alusjätelain 11 §:ssä ei ole suoraa viittausta Marpol-yleissopimuksen I lisäpöytäkirjaan, mutta muutoin laista ja lain esitöistä käy ilmi säännök- sen kansainvälisiä velvoitteita toimeenpaneva luonne<sup>291</sup>. Mikäli säännös

---

<sup>288</sup> Nuutila 1997, s. 52.

<sup>289</sup> Pirjatanniemi 2005, s. 127–128.

<sup>290</sup> Kyse oli rauhoitettujen lintujen munien viemisestä Suomesta Isoon-Britanniaan ja CI- TES-sopimuksen käyttämisestä tulkinnassa salakuljetuksesta tuomitsemiseksi; Pirjatanniemi 2005, s. 126.

<sup>291</sup> Sen sijaan lain 10 §:ssä todetaan, että yleissopimuksen mukaisista poikkeuksista sää- detään asetuksella (alusjätösetus 3 §).

sellaisenaan sopii rangaistusvastuun perusteeksi, tulisi sen olla sovellettavissa myös hallinnollista vastuuta määriteltäessä. Toisaalta, vaikka rangaistusvastuuta ei voisiakaan säännökselle perustaa, voitaisiin hallinnollinen sanktio määrätä, jos laintulkinta ”hallintorikosoikeuden” puolella voisi myös yleisten periaatteiden osalta erota rikosoikeuden tulkinnasta. Tällöin uuden rangaistusmuodon kautta olisi mahdollista myös laajentaa puuttumista kiellettyihin tekoihin säilyttämällä rikosoikeuden ydinalueen periaatteiden koskemattomuus ja systematiikka. Muutoin tarvitaan IMO:n (International Maritime Organization) piirissä käytävää tuloksellista keskustelua Marpol-yleissopimuksen sanamuodon muuttamisesta, joka tämän jälkeen otettaisiin kansallisiin säädöksiin<sup>292</sup>. Epäilemättä objektiiviselle vastuulle perustuvat hallinnolliset sanktiot kuitenkin jo ovat hyvä osoitus siitä, että valtiot yhdessä ovat tiukemman päästökiellon asettamisen kannalla.

Edellä viitatu tuomioistuinratkaisut voivat myös osoittaa sitä vaikutusta, mitä merioikeuden valinnalla valitusasteeksi hallinto-oikeuden sijasta voi olla. Yksi syy merioikeuden valintaan oli merioikeudellinen asiantuntemus. Toisaalta kun huomioi sääntelyn osana merenkulkua, tulee huomioida, että normistojen muotoutumiseen vaikuttavat joissain tapauksissa ympäristönäkökohtia enemmän merenkulun vapauteen ja taloudellisiin etuihin liittyvät seikat. Vaikka ympäristöarvojen suojelu katsottaisiinkin riittävän tärkeäksi tehtäväksi, ei tuomioistuimet silti tulisi toimia yksilön oikeusturvaa vaarantavalla tavalla lain sanamuodon ohii<sup>293</sup>.

Viranomaisen voi sallia lisäksi poikkeuksen alusjäteasetuksen noudattamisesta tapauskohtaisen arvion perusteella, mikäli päästön vaara on niin vähäinen, että säännösten noudattamiselle ei katsota olevan vesiensuojelun kannalta aihetta (alusjäteasetus 26 §). Tällaisia poikkeuksia viranomaisen myöntää yksittäistapauksessa hyötyjen ja haittojen punninnan kautta. Jos päästön ehkäisytoimet olisivat erityisen hankalia tai vaatisivat huomattavia kustannuksia ja aiheutuvat seuraukset olisivat ympäristölle vähäisiä, voidaan poikkeus myöntää.

<sup>292</sup> IMO toimii aktiivisesti sopimusten valmistelussa ja tekee yhteistyötä sopimusvaltioiden kanssa. Kaikki muutokset kansainvälisiin sopimuksiin tehdään kuitenkin normaalia tietä jokaisen yksittäisen valtion itsenäisellä hyväksynnällä (<http://www.imo.org/> (vierailtu 13.5.2008)).

<sup>293</sup> Myös kansainvälisten sopimusten tulkinnassa lähtökohtana on antaa sopimusartikloille se merkitys, miten artiklan sanamuoto sen tavanomaisessa käyttöyhteydessä ymmärrettäisiin (Wienin sopimus 31 artikla). Raimo Lahti on lisäksi todennut, että rikosoikeudellista tulkintaa voitaisiin myös ankaroida tapauskohtaisesti, jos sille olisi hyviä syitä tai erityiset olosuhteet niin vaatisivat (Lahti LM 5–6/1996, s. 935–936).

## 5 LOPUKSI

Lainmuutoksen voimaantulon jälkeen valtiolle tilitetty summa öljypäästömaksuina oli yhteensä noin 140 000 euroa vuoden 2008 alkupuolella<sup>294</sup>. Maksuja määrättiin niin Suomen vesialueella kuin talousvyöhykkeellä tehdyistä päästöistä.<sup>295</sup> Tänä aikana rikostuomioon johtaneita öljypäästötapauksia oli kaksi kappaletta<sup>296</sup>. Öljypäästöhavaintoja Rajavartiolaitos kirjasi tänä aikana yhteensä noin puolisen sataa.<sup>297</sup> Todellisten päästöjen arvioitu määrä liikkuu kuitenkin vuosittain 10 000:ssa koko Itämeren alueella.<sup>298</sup> Maksuja on siis määrätty melko harvoissa tapauksissa, tosin tutkimusmääriin verrattuna maksumääräyksiä onkin jo annettu runsaammin.

Käytännössä Rajavartiolaitos valvoo lain noudattamista öljypäästöjen torjumiseksi ympäristövalvontalennoilla, joita Helcomin suosituksen mukaisesti tulisi tehdä vähintään kaksi kertaa viikossa<sup>299</sup>. Jo ennen öljypäästömaksun säätämistä Rajavartiolaitoksen valvontamahdollisuuksia oli lisätty sillä seurauksella, että päästöhavaintojen määrä kääntyikin laskuun jo ennen öljypäästömaksun säätämistä.<sup>300</sup> Valvontamahdollisuuksien lisääntyminen riippumatta sanktioankaruuden muutoksesta on siis vaikuttanut normin noudattamista edistävästi. Öljypäästömaksu ilman valvonnan tehostamista ei välttämättä osoittautuisi kovin tehokkaaksi ennaltaehkäiseväksi keinoksi. Tosin pelkillä valvonnoilla ja tehottomalla rikosoikeudellakaan ei olisi välttämättä riittävää ennaltaehkäisevää vaikutusta. Rikosoikeudellisesta näkökulmasta voidaan puhua kiinnijäämisriskin kasvusta, jonka on sanottu olevan tärkein elementti sanktiovarmuuden toteutumisessa. Sanktiovarmuus taas on yksi kriminalisointien ennaltaehkäisevyyden toteutumiseen vaikuttavista tekijöistä. Toisaalta kiinnijäämisriski kuitenkin laskee, mikäli syytteet tulevat usein hylätyiksi.<sup>301</sup> Mahdollisuus määrätä öljypäästömaksu voidaankin nähdä osana kokonaisuutta. Artikkelissa olen pyrkinyt arvioimaan sitä, millaisen lisän öljypäästömaksu on tuonut sank-

---

<sup>294</sup> [Http://www.raja.fi/rvl/bulletin.nsf](http://www.raja.fi/rvl/bulletin.nsf) (vierailtu 5.5.2008).

<sup>295</sup> Länsi-Suomen merivartiosto, juttukirja, öljypäästöt 29.10.2007.

<sup>296</sup> Ålands tingsrätt tuomio 08/122 sekä Turun kärjäoikeus tuomio 07/2355.

<sup>297</sup> [Http://www.raja.fi/rvl/bulletin.nsf](http://www.raja.fi/rvl/bulletin.nsf) (vierailtu 17.5.2008).

<sup>298</sup> Haapasaari 1998, s. 3.

<sup>299</sup> SYKE tiedote 6.5.2008.

<sup>300</sup> HELCOM Indicator Fact Sheets 2007. Online. [Http://www.helcom.fi/environment2/ifs/en\\_GB/cover/](http://www.helcom.fi/environment2/ifs/en_GB/cover/) (vierailtu 14.5.2008).

<sup>301</sup> Nuutila 1997, s. 30–31.



tiovalikoimaan. Lisäksi arvioin sääntelyn oikeudenmukaisuutta laillisuusperiaatteen ja syyttömyysolettaman kannalta.

Ominaispiirteeksi öljypäästömaksun kaltaisille seuraamuksille puhtaasti hallinnollisiin päätöksiin tai muihin hallinnollisiin seuraamuksiin verrattuna nousi niin kansallisessa kuin kansainvälisessäkin määrittelyssä hallinnollisten sanktioiden rankaisullinen luonne. Myös öljypäästömaksun tarkoituksena on toimia pelotuksena ja rankaisuna vahvistaen sanktiojärjestelmän yleisestävää vaikutusta. Erotuksena rikosoikeudellisiin rangaistuksiin toin esille, että hallintosanktioin pyritään yleensä ehkäisemään sellaisia tekoja, joihin ei haluta kytkeä rikosoikeudelliseen rangaistukseen verrattavaa yhteiskunnallista moitearvostelua. Tällaisia voivat olla yleisesti ottaen vähäisemmät teot, kuten tietyt liikenne rikkomukset, tai niitä voivat olla tietyn tekoryhmän sisällä rangaistusarvoltaan rikosoikeuden ja hallinto-oikeuden väliin jäävät lainrikkomukset, kuten väärinkäytökset arvopaperimarkkinoilla. Teot ovat rikosoikeuden ydinalueelle kuulumattomia, mutta silti sellaisia, joita yhteiskunnassa ei katsota siedettävän. Toisaalta, kun öljypäästömaksun määräämisen edellytykset ja ympäristön turmelemisen tunnusmerkistö ovat osaltaan myös päällekkäiset, saksalaista doktriinia lainaten voitaisiin myös ajatella, että tekijä, joka ansaitsisi tekonsa perusteella yhteiskunnallisen moitteen, pääseekin siitä vain nuhtelulla.

Oikeusturvan takeiden osalta perus- ja ihmisoikeusajattelu näyttää vaikiinnuttaneen hyvin paikkansa suomalaisessa oikeuskulttuurissa laajemmaltikin kuin vain rikosoikeuden piirissä. Kaikkien oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimusten sisällöstä ei löydy tulkitsijoiden välillä yksimielisyyttä, mutta näyttäisi, että oikeusvaltiolliset ulottuvuudet on ainakin pyritty ottamaan huomioon tarpeellisissa määrin jo öljypäästömaksun lainsäädäntövaiheessa. Tätä osoittavat maksun määräämismenettelyn yksinkertaisuus sekä valitusprosessiin sovellettavat säännökset. Lisäksi Rajavartiolaitokselle on pyritty jättämään mahdollisimman vähän harkintavaltaa maksun määräämisen suhteen, jolloin maksujen määräämiskäytännön tulisi muodostua yhdenmukaisemmaksi ja kohtelun yhdenvertaisemmaksi. Suurempia esteitä ei mielestäni näin näyttäisi olevan hallintosanktion käytölle alusjättepäästöjen seuraamuksena ainakaan siinä mielessä, että sen kohteiden (laivanvarustajat tai omistajat) oikeusturva olisi erityisessä vaarassa.

Epätyydyttäväksi voidaan kuitenkin todeta nykyisen tilanteen osalta hallintosanktioihin soveltuviin periaatteiden sisällön epämääräisyys ja mahdollinen tapauskohtaisuus, sekä perusteettomasti eritasoisen ihmisoikeussuojan myöntäminen samankaltaisia hallinnollisia sanktioita määrättäes-

sä. Vaikka Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on määritellyt oikeuskäytännössään kriteereitä, joiden nojalla se on edellyttänyt laajempaa oikeusturvaa sovellettavaksi, voidaan oikeuskäytännön kautta kehittyvien periaatteiden soveltaminen nähdä ongelmalliseksi siinä mielessä, että ratkaisut koskevat aina yksittäistapauksessa vallinneita olosuhteita. Tämän johdosta yleisohjeiden määrittely hallinnollisiin sanktioihin sovellettavaksi on hankalaa etenkin, kun hallintosanktiot on pyritty säilyttämään luonteeltaan sellaisina, että niillä voidaan rikosoikeutta joustavammin vastata yhteiskunnallisiin ongelmiin. Näin esimerkiksi hallintosanktiot voivat ja mahdollisesti niiden tuleekin olla keskenään hyvin erilaisia, vaikka suojattavana olisikin samoja etuja, esimerkiksi valtion taloudelliset intressit. Korkeimmalle oikeudelle saattaa olla tulevaisuudessa tarjoutumassa mahdollisuus ilmaista kantansa asiasta.

Öljypäästömaksun osalta periaatteiden soveltamiseen voi vaikuttaa se, että kaavamainen maksumääräys voi kohdistua esimerkiksi kahteen seuraavaan hyvin erilaiseen tapaukseen. Yhtäältä kyseessä voi olla Suomen talousvyöhykkeellä esimerkiksi Panaman lipun alla purjehtiva alus, jolle määrätään laissa olevan maksutaulukon mukaan 8 556 euron suuruinen öljypäästömaksu tilanteessa, jossa alus on matkalla suoraan Pietariin pysähtymättä muiden Itämeren maiden satamissa ja jolta piittaamattomuutta päästetään öljyistä jäteväettä mereen niin, että alueen linnuston pesintä vaarantuu. Toisaalta varakkaamman laivayhtiön omistajan sijaan saattaakin esimerkiksi maksutaulukon mukainen 4 278 euron suuruinen maksu kohdistua opiskelijaan, joka tottumattomana veneenkäsittelijänä huolimattomuuttaan valuttaa juuri sen verran öljyä Itämereen, ettei voida enää sanoa kyse olevan vähäisestä päästöstä. Tällöin vaikuttaisi siltä, että yhtä ja samaa keinoa pyrittäisiin käyttämään sekä hallinto- että rikosoikeuden välineenä: yhtäältä pyritään yksittäistapauksessa puuttumaan tiettyyn paheksuttavaan lainvastaiseen menettelyyn ja toisaalta rikosoikeudellisen rangaistuksen tavoin pyritään suojaamaan ympäristöä oikeushyväna muiden oikeudenloukkauksia vastaan. Lisäksi yksittäiselle veneen omistajalle määrätty 4 278 euron maksu ei ole välttämättä oikeassa suhteessa suurelle mukavuuslipun alla purjehtivalle laivayhtiölle määrättyyn 8 556 euron maksuun nähden. Mihin periaatteisiin nojaten Rajavartiolaitoksen tulee nämä päätökset tehdä? Tarkoituksena voi olla Rajavartiolaitoksen kaavamainen laintulkinta, jolloin merioikeuden rooliksi jää kohtuuttomuuksien oikaiseminen oikeusturvaa laajemmalti takaavassa, soveltuvin osin rikosoikeudellisessa menettelyssä.

Kuitenkin vaikuttaa siltä, että hallintosanktio on osoittautunut lähes välttämättömäksi välineeksi rikosoikeuden tukena, mikäli halutaan säilyt-

tää rikosoikeuden korostetun muodolliset puitteet valtion pakkovallan rajoittajana. On kuitenkin olemassa myös muun tyyppisiä hallintosanktioiden luokkaan luettavia sanktioita kuin puhtaita maksuseuraamuksia, jotka merkitsevät yrityksille samaa, eli ne joutuvat sisällyttämään mahdolliset sanktioiden aiheuttamat tappiot talouslaskelmiinsa etukäteen. Tällainen on esimerkiksi laajassa käytössä arvopaperimarkkinoilla oleva mustan listan käytäntö eli ”naming and shaming”. Isossa-Britanniassa on julkaistu vuodesta 1999 lähtien ”sarjataulukkoa” ympäristörikoksista, johon on kirjattu ylös edellisen vuoden aikana pahimpiin ympäristörikoksiin syyllistyneiden yritysten nimet. Lista on myös todellisuudessa vaikuttanut esimerkiksi viranomaisten tiukentuneeseen suhtautumiseen näitä yrityksiä kohtaan sekä asiakkaiden valintoihin.<sup>302</sup> Näin sanktiojärjestelmää olisi vielä mahdollista eriyttää ja tehostaa myös meriliikenteen alalla.

”Sarjataulukon” julkaisemisen ohella Isossa-Britanniassa on lisäksi ehdotettu eräissä Euroopan maissa käytössä olevan pistesysteemin ottamista käyttöön ympäristön saastuttamistapauksissa<sup>303</sup>. Tällöin merenkulkuun liittyen jokaiselle laivanisännällä tai omistajalla voisi olla tietty määrä pisteitä, joita se menettäisi sitä mukaa kun se jäisi kiinni pienemmistä päätöistä. Kaikkien pisteiden menetys tarkoittaisi automaattisesti huomattavasti ankarampaa seuraamusta. Esimerkiksi näillä keinoin voitaisiin pyrkiä tehostamaan sääntelyä entisestään myös Suomessa siten, että entistä paremmin pystyttäisiin mitoittamaan käytössä olevat keinot tilanteen vaatimalla tavalla. Näitäkin keinoja käytettäessä tulisi myös maksumääräyksen kohteen oikeusturva ottaa tietenkin asianmukaisesti huomioon.<sup>304</sup>

---

<sup>302</sup> Listaa on lisäksi laajennettu siten, että siinä mainitaan myös eniten saastuttamistaan vähentäneet yritykset, Spotlight on Business Environmental Performance (Bell – McGil-livray 2006, s. 309).

<sup>303</sup> Ibidem.

<sup>304</sup> Sekä ”naming and shaming” -käytännön että pisteiden menettämisyjärjestelyn osalta on katsottu, että ne voisivat täyttää rangaistusluoteisen hallinnollisen seuraamuksen kriteerit. (Pisteiden menettämiseen liittyen ks. EIT-tuomio Malige v. Ranska 23.9.1998; Pellonpää 2005, s. 399 ja listan julkaisemiseen liittyen Knuts, joka on viitannut Hansen J. Laun tutkimuksiin (Knuts DL 2006, s. 836–837).

## LÄHTEET

### **Teokset ja oikeustieteelliset artikkelit**

- Asp, Petter*: EG:s sanktionsrätt. Iustus Förlag. Stockholm 1998.
- Bell, Stuart – McGillivray, Donald*: Environmental Law. Kuudes, uudistettu painos. Oxford University Press. Oxford 2005.
- Berg, Bjørn, O*: Forvaltningssanksjoner. Forvaltningens vedtak om boter, tvansmulkt og inndragning av ulovlig vinning. Universitetsforlaget. Oslo 2005.
- Compte, Françoise*: Protection of the Environment through Criminal law; Destiny of the various European Union's initiatives. Teoksessa Marco Onida (toim.): Europe and the Environment. Legal Essays in Honour of Ludvig Krämer. Amsterdam 2004.
- Dag, Victor*: Sweden. The Legal and Practical Problems Posed by the Difference between Criminal Law and Administrative Penal Law. Revue Internationale de Droit Pénal 1–2 (vol. 59) 1988 s. 391–397.
- Dellis, Georges*: Droit pénal et droit administratif. L'influence des principes du droit pénal sur le droit administratif répressif. Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence. Paris 1997.
- Faure, Michael – Heine, Günter* (toim.): Criminal Enforcement of Environmental Law in the European Union. Kluwer Law International. The Hague 2005.
- Fitzmaurice, Malgosia*: International Legal Problems of the Environmental Protection of the Baltic Sea. Nijhoff. Dordrecht 1991.
- Frände, Dan*: Luku VI Oikeusvoimaopit. Oikeusvoima rikosprosessissa. Teoksessa Lapalainen, Juha (et al.) Prosessioikeus. Juridiikkaonline. WSOYPro. Kirjailija päivittänyt tekstin 21.5.2007. (Viitattu: Frände Prosessioikeus.) Saatavilla verkossa <http://www.wsoypro.fi/>. Vierailtu 14.5.2008.
- Frände, Dan*: Yleinen rikosoikeus. Edita. Helsinki 2005.
- Frände, Dan*: Tuomitsemiskynnyksestä suomalaisessa rikosprosessioikeudessa. Lakimies 8/1998, s. 1247–1254.
- Haapasaaari, Heli* (toim.): Öljypäästöjen valvonta merellä. Alusten päästöjä koskevien toisteiden varmentaminen. Edita. Helsinki 1998.
- Hakapää, Kari*: Uusi kansainvälinen oikeus. Talentum. Helsinki 2003.
- Hakapää, Kari*: Uusi kansainvälinen merioikeus. Lakimiesliiton kustannus. Helsinki 1988.
- Hakapää, Kari*: Marine Pollution in International Law: Material Obligations and Jurisdiction with Special Reference to the Third United Nations Conference on the Law of the Sea. Suomalainen tiedeakatemia. Helsinki 1981.
- Hollo, Erkki J*: Ympäristönsuojelu- ja luonnonsuojeluoikeus. Talentum. Helsinki 2004.
- Häyrynen, Janne*: Arvopaperimarkkinoiden väärinkäyttö. Suomalainen Lakimiesyhdistys. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja. A-sarja N:o 271. Helsinki 2006.
- Jareborg, Nils*: What kind of Criminal Law do we want? Teoksessa Herring, Jonathan: Criminal Law. Texts Cases and Materials. Oxford 2004. Alkuperäinen julkaisu teoksessa Snare A. (toim.) Beware of Punishment. Pax Forlag. Oslo 1995.
- Kangas, Urpo*: Minun metodini. Teoksessa Häyhä, Juha (toim.): Minun metodini. WSLT. Helsinki 1997.

- Karhu, Juha*: Perusoikeudet ja oikeuslähteoppi. *Lakimies* 5/2003, s. 789–807.
- Knuts, Märten*: Kvitt eller dubbelt? Ne bis in idem och de administrativa sanktionerna i värdepappersmarkandsrätten. *Defensor Legis* N:o 5/2006, s. 831–852.
- Koskinen, Pekka – Utraiainen Terttu*: Finland. The Legal and Practical Problems Posed by the Difference between Criminal Law and Administrative Penal Law *Revue Internationale de Droit Pénal* 1–2 (vol. 59) s. 173–188.
- Kuokkanen, Tuomas*: *International Law and the Environment: Variations on a Theme*. Espoo 2000.
- Kuoppamäki, Petri*: *Uusi kilpailuoikeus*. WSOY. Helsinki 2006.
- Kuusiniemi, Kari* (toim.): *Ympäristönsuojelulainsäädäntö*. Edita Publishing Oy. Helsinki 2008.
- Könönen, Perttu*: Tuomitsemiskynnyksestä rikosasiassa. Teoksessa Lappalainen, Juha & Ojanen, Timo (toim.): *Kirjoituksia todistusoikeudesta. Helsingin hovioikeuden julkaisuja*. Helsinki 2006.
- Laakso, Tero – Leppänen, Tanja – Määttä, Tapio*: Metsärikollisuus empiirisen oikeustutkimuksen kohteena. *Defensor Legis* N:o 4/2003, s. 647–667.
- Lahti, Raimo*: Perusoikeusuudistus ja rikosoikeus. *Lakimies* 5–6/1996, s. 930–939.
- Lappalainen, Juha et al.* (toim.): *Prosessioikeus. Oikeuden perusteokset*. WSOYpro. Helsinki 2007.
- Lappi-Seppälä, Tapio*: Seuraamusjärjestelmän pääpiirteet. Teoksessa Heinonen, Olavi et al.: *Rikosoikeus*. WSOYpro. Helsinki 2009.
- Lappi-Seppälä, Tapio*: *Rikosten seuraamukset*. Werner Söderström lakitieto Oy. Helsinki 2000.
- Mattila Heikki E. S* (päätoim.): *Suomalainen oikeustietosanakirja Encyclopædia Iuridica Fennica*. V. Julkisoikeus. Finanssioikeus, hallinto-oikeus, itsehallintoyhdyskuntaoikeus, valtiosääntöoikeus, vero-oikeus ja lainvalmistelutiede. C-sarja N:o 28. Suomalainen Lakimiesyhdistys. Helsinki 1997.
- Mattila, Heikki E. S.* (päätoim.): *Suomalainen oikeustietosanakirja Encyclopædia Iuridica Fennica IV Rikos- ja prosessioikeus*. C-sarja N:o 27. Suomalainen Lakimiesyhdistys. Helsinki 1995.
- M’Gonigle R. Michael – Zacher, Mark W.*: *Pollution, Politics and International Law*. University of California Press 1979.
- Melander, Sakari*: Kriminialisointiperiaatteet ja perusoikeuksien rajoitusedellytykset. *Lakimies* 6/2002, s. 938–961.
- Mäenpää, Olli*: *Hallintoprosessioikeus*. Toinen, uudistettu painos. WSOYpro. Helsinki 2007.
- Mäenpää, Olli*: *Hallinto-oikeus*. Neljäs, uudistettu painos. WSOY. Helsinki 2003.
- Nissinen, Matti*: Ympäristörikoksista käytännössä. *Defensor Legis* N:o 4/2003, s. 620–639.
- Nordström, Nina et al.*: *Johdatus kansainväliseen ympäristöoikeuteen*. Lakimiesliiton kustannus. Helsinki 1994.
- Nuotio, Kimmo*: Eurooppalaistuva rikosoikeus. Teoksessa Ojanen, Tuomas & Haapea, Arto: *EU-oikeuden perusteita II – aineellisen EU-oikeuden aloja ja ulottuvuuksia*. Edita. Helsinki 2007.
- Nuotio, Kimmo*: *RL 48 luku Ympäristörikokset*. Teoksessa Heinonen, Olavi et al.: *Rikosoikeus*. WSOYPro. Helsinki 2009. (Viitattu: Rikosoikeus Nuotio.)

- Nuutila, Ari-Matti*: Rikoslain yleinen osa. Kauppakaari Oy. Lakimiesliiton kustannus. Helsinki 1997.
- Nuutila, Ari-Matti*: Rikosoikeudellinen huolimattomuus. Kauppakaari Oy. Lakimiesliiton kustannus. Helsinki 1996.
- Ojanen, Tuomas*: EU-oikeuden perusteet. Edita. Helsinki 2006.
- Palokangas, Risto et al.*: Uusi ympäristönsuojelun hallinto ja lainsäädäntö. Ympäristötieto. Jyväskylä 1993.
- Pellonpää, Matti*: Euroopan ihmisoikeussopimus. Neljäs, uudistettu painos. Talentum. Helsinki 2005.
- Pirjatanniemi, Elina*: Oikeuskäytäntöä. Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 13.9.2005 (suuri jaosto) asiassa C-176/03, EU 35 artiklaan perustuva kumoamiskanne, kantajana Euroopan yhteisöjen komissio ja vastaajana Euroopan unionin neuvosto Lakimies 4/2006, s. 655–667.
- Pirjatanniemi, Elina*: Vihertyvä rikosoikeus. Edita. Helsinki 2005.
- Pirjatanniemi, Elina*: Ympäristörikokset. Lakimiesliiton kustannus. Helsinki 2001.
- Pöysti, Tuomas*: Eurooppalainen rikosoikeus ja Euroopan unionin rikosoikeuden Corpus Juris -hanke. Lakimies 1/1997, s. 132–159.
- Siitari-Vanne, Eija*: Hallintolainkäytön tehostaminen. Tutkimus hallintolainkäytön organisaatio- ja prosessisäännösten kehittämistarpeista. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja. A-Sarja N:o 265. Helsinki 2005.
- Tala, Jyrki*: Selvitys vaihtoehtojen hyödyntämisestä erityisesti yrityksiin vaikuttavan lainsäädännön valmistelussa. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 82. Helsinki 2007. Saatavilla verkossa <http://www.optula.om.fi/>. Vierailtu 14.5.2008.
- Tallroth, Pauliina*: Article 6 of the European Convention on Human Rights and the Borderlines between Criminal and Administrative Proceedings. JFT 1996, s. 51–81.
- Tan Khee-Jin, Alan*: Vessel-Source Marine Pollution. Cambridge University Press. Cambridge 2006.
- Timagenis, Gregorios J.*: International Control of Marine Pollution II. Dobbs Ferry 1981.
- Tolonen, Hannu*: Oikeuslähdeoppi. WSOY Lakitieto. Helsinki 2003.
- Tolvanen, Matti*: Hallinnolliset maksut vähäisten tieliikenteen rikkomusten sanktioina. Lakimies 2/2002, s. 194–218.
- Tulokas, Mikko*: Öljyvahingoista, erityisesti aluksista aiheutuvien vahinkojen korvaamisen kannalta. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja. A-sarja N:o 133. Helsinki 1978.
- Tuori, Kaarlo*: Oikeuden ratio ja voluntas. WSOY. Helsinki 2007.
- Tuori, Risto*: Rikosoikeudellisesta vähäisyydestä. Saatavilla verkossa <http://www.edilex.fi/lakikirjasto/3638.pdf>. Julkaistu aiemmin teoksessa: Nuutila, Ari-Matti, Pirjatanniemi, Elina (toim.): Rikos, rangaistus ja prosessi. Juhlajulkaisu Eero Backman 1945–14/5–2005. Turun yliopisto, Oikeustieteellinen tiedekunta. Turku 2005. Vierailtu 5.5.2008.
- Van Dijk, P. – Van Hoof G.J.H yhdessä Heringa A. W. (et al.):* Theory and practice of the European Convention on Human Rights. Kluwer Law International. The Hague 1998.
- Warnling-Nerep, Wiweka*: Sanktionsavgifter. Juristförlaget. Stockholm 1987.
- Weigend, Thomas*: Germany. The Legal and Practical Problems Posed by the Difference between Criminal Law and Administrative Penal Law. Revue Internationale de Droit Pénal 1–2 (vol. 59) s. 67–93.

- Vikatmaa, Juha*: Vesien saastuminen rikosoikeudellisena ongelmana. Suomen lakimiesliiton kustannus. Helsinki 1973.
- Virolainen, Jyrki*: I luku. Prosessioikeuden oikeuslähteet, normit ja peruskäsitteet. Teoksessa Lappalainen (toim.): Prosessioikeus. WSOYpro. Helsinki 2007.
- Virolainen, Jyrki – Pölönen, Pasi*: Rikosprosessioikeus Osa 1. Rikosprosessin perusteet. WSOY lakitieto. Helsinki 2003.
- Zila, Josef*: I stället för straff: sanktionsavgifter som kriminalpolitiskt medel mot bagatellbrottslighet. Juristförlaget. Stockholm 1992.

## Muut julkaisut

- Jahresbericht 2006. Bundesamt für Seeschifffahrt und Hydrographie .Hamburg und Rostock 2007. (Viitattu Jahresbericht 2006.) Saatavilla verkossa <http://www.bsh.de/de/Produkte/Infomaterial/Jahresbericht/Jahresbericht2006/Jahresbericht2006.pdf>. Vierailtu 17.5.2008.
- Merenkulun turvallisuuden hallinta. Merenkululaitoksen julkaisuja 6/2006. Helsinki 2006. Saatavilla verkossa [http://www.fma.fi/media/julkaisusarjat/Merenkulun\\_turvallisuuden\\_hallinta\\_6\\_2006.pdf](http://www.fma.fi/media/julkaisusarjat/Merenkulun_turvallisuuden_hallinta_6_2006.pdf). Vierailtu 20.5.2008.
- Regulatory Justice: Sanctioning in a post-Hampton World. Consultation document. May 2006. Saatavilla verkossa <http://www.berr.gov.uk/files/file45183.pdf>. Vierailtu 15.5.2008.
- Report on Illegal Discharges Observed During Aerial Surveillance in 2006. Helsinki Commission. Baltic marine environment. Protection Commission. Päivitetty helmikuussa 2008. (Viitattu: Helcom report 2006.) Saatavilla verkossa <http://www.helcom.fi/stc/files/shipping/spills2006.pdf>. Vierailtu 13.5.2008.
- Suomen Itämeren suojeleuhjelma. Valtioneuvoston periaatepäätös. Suomen ympäristö 569. Ympäristöministeriö: Ympäristönsuojeluosasto. Edita Prima Oy. Helsinki 2002. Saatavilla verkossa <http://www.ymparisto.fi/>. Vierailtu 13.5.2008.

## Virallislähteet

### *Kansainväliset sopimukset*

- Alusten aiheuttaman meren pilaantumisen ehkäisemisestä vuonna 1973 tehtyyn kansainväliseen yleissopimukseen liittyvä vuoden 1978 pöytäkirja (SopS 51/1983).
- International Convention for the Prevention of Pollution of the Sea by Oil 327 UNTS 3, 1954, kumottu.
- Kansalaisyhteisöjä ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus (SopS 7–8/1976).
- Valtiosopimusyhteisöä koskeva Wienin yleissopimus (SopS 32–33).
- Vuoden 1992 Itämeren alueen merellisen ympäristön suojelua koskeva yleissopimus (SopS 2/2002).
- Yhdistyneiden Kansakuntien merioikeusyleissopimus (SopS 49–50/1996).
- Yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi (SopS 18/1990).

## *Valmisteluasiakirjat*

### *Hallituksen esitykset ja valiokuntalausunnot*

- HE 77/2005 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi aluksista aiheutuvan ympäristön pilaantumisen ehkäisemisestä annetun lain ja sakon täytäntöönpanosta annetun lain 1 §:n muuttamisesta.
- HE 137/2004 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi arvopaperimarkkinalain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.
- HE 72/2002 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle hallintolain ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta.
- HE 95/1993 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle oikeushenkilön rangaistusvastuuta koskevaksi lainsäädännöksi.
- HE 162/1991 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kilpailunrajoituksista.
- PeVL 32/2005 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto ympäristöministeriölle Hallituksen esityksestä laeiksi aluksista aiheutuvan ympäristön pilaantumisen ehkäisemisestä annetun lain ja sakon täytäntöönpanosta annetun lain 1 §:n muuttamisesta (HE 77/2005 vp.).
- YmVM 15/2005 vp: Ympäristövaliokunnan mietintö Hallituksen esityksestä laeiksi aluksista aiheutuvan ympäristön pilaantumisen ehkäisemisestä annetun lain ja sakon täytäntöönpanosta annetun lain 1 §:n muuttamisesta (HE 77/2005 vp.).
- YmVL 19/2004 vp: Hallituksen esitys laiksi Suomen talousvyöhykkeestä ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 53/2004 vp.).
- Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen konsolidoidut toisinnot. 6655/1/08. Euroopan unionin neuvosto. Bryssel, 30. huhtikuuta 2008.

### *Komiteamietinnöt ja työryhmät*

- Kilpailulaki 2010 -työryhmän mietintö. Kilpailulaki 2010 -työryhmä. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 4/2009. Edita Publishing Oy. Helsinki 2009.
- KOM(2008) 134 lopullinen.
- NOU 2005:14 På rett kjøl.
- KOM(2005) 696 lopullinen.
- OM 2004:4. Öljypäästötyöryhmä. Oikeusministeriön työryhmämietintöjä. Oikeusministeriö 2004.
- SOU 2004/37. Miljöbalkens sanktionssystem och hänsynsregler.
- KOM:1976:72. Riksoikeuskomitean mietintö. Valtion painatuskeskus. Helsinki 1976.
- KOM:1973:49. Ympäristörikostoinimikunnan mietintö. Valtion painatuskeskus. Helsinki 1973.

### *Helcom-suositukset*

- Helcom recommendation 19/14, A harmonized system of fines in case a ship violates anti-pollution regulations, 26.3.1998.



Helcom recommendation 23/1, Notification of ship's wastes, 6.3.2001.

Helcom recommendation, Unified interpretations to ensure a harmonized and effective implementation of the strategy for port reception facilities for ship-generated wastes and associated issues, 22/3, 21.03.2002.

## Internetsivut

Far-Eastern Shipping Company Plc:n kotisivut, <http://www.fesco.com>.

Helsingin komission kotisivut, <http://www.helcom.fi>.

International Maritime Organization kotisivut, <http://www.imo.org>.

Merentutkimuslaitoksen Itämeri-aiheiset sivut, <http://www.itameriportaali.fi>.

Rajavartiolaitoksen kotisivut, <http://www.raja.fi>.

## Muut lähteet

Suomen merialueilla huolestuttavan paljon öljypäästöjä. Suomen Ympäristökeskuksen tiedote 6.5.2008. Saatavilla osoitteesta <http://www.ymparisto.fi/>. (Viitattu: SYKE tiedote 6.5.2008.) Vierailtu 14.5.2008.

Poliisi esittää kapteenin ja konemiehen vangitsemista Airiston öljyvahingoista. Helsingin Sanomat 28.4.2007.

Öljypäästö uhkaa parhaita uimarantoja ja Ruissalon lintuluotoja Turussa. Helsingin Sanomat 27.4.2007.

Helsingin Sanomat vie lukijat kiertomatkalle Itämeren ympäri. Onko herkällä merellämme yhä toivoa? Helsingin Sanomat 13.4.2008. Saatavilla osoitteesta: <http://www.hs.fi/juttusarja/itameri/>. Vierailtu 15.5.2008.

Vahteristo, Samuli: Öljyä laineilla – ympäristörikos? Itämeren öljypäästöt kuriin yhteistyöllä. Rajamme vartijat 2/2007 s. 18–19.

MEMO/08/156. Questions and Answers on criminal law measures against maritime pollution. Brussels, 11 March 2008. (Viitattu: MEMO/08/156.)

Sähköpostihaastattelu 29.10.2007. Kapteeniluutnantti Kai Laakso, Rajavalvonta, öljypäästömaksut. Länsi-Suomen merivartioston esikunta. Meritoimisto:

– Tilastotietoa toimenpiteistä öljypäästön määräämisessä 1.4.2006 lukien.

– Kai Laakso / Juttukirja öljypäästöt. 29.10.2007. Länsi-Suomen merivartiosto.

Esikunta. Meritoimisto. Turku. (Viitattu: Juttukirja öljypäästöt 29.10.2007.)

## OIKEUSTAPAUKSET

### *Euroopan ihmisoikeustuomioistuin*

- Adolf Gustaf v. Itävalta 26.3.1982 A49.  
Bendenoun v. Ranska 24.2.1994 A284.  
Benham v. Yhdistyneet kuningaskunnat 10.6.1996. Reports 1996-III.  
Borgers v. Belgia 30.10.1991 A214.  
Cambell and Fell v. Yhdistyneet kuningaskunnat 28.6.1984 A80.  
Engel ja muut v. Alankomaat 8.6.1976 A22.  
Franz Fischer v. Itävalta 29.5.2001 A312.  
Findlay v. Yhdistynyt kuningaskunta 25.2.1997 Reports 1997-I  
Janosevic v. Ruotsi 23.7.2002 Reports 2002-V.  
Jussila v. Suomi 23.11.2006. no. 73053/01.  
Malige v. Ranska 23.9.1998 Reports 1998-VII.  
Palaoro v. Itävalta 23.10.1995 A329.  
S.W v. Yhdistynyt kuningaskunta 22.11.1995. A335-B.  
Salabiaku v. Ranska 7.10.1998 A141.  
Tyrer v. Yhdistynyt kuningaskunta 25.4.1978 A26.  
Weber v. Sveitsi 22.5.1990 A177.  
Västberga Taxi Aktiebolag och Vulic v. Ruotsi 13.7.2002. Application no. 36985/97.  
Zilibierberg v. Moldova 1.2.2005. Application no. 61821/00.  
Öztürk v. Saksa 21.2.1984 A73.

### *Euroopan yhteisöjen tuomioistuin*

- Asia T-24/07 ThyssenKrupp Stainless AG vastaan Euroopan yhteisöjen komissio. Oikeustapauskokoelma 2009.  
Asia C-/05 Euroopan yhteisöjen komissio v. Euroopan unionin neuvosto Oikeustapauskokoelma 2007 sivu I-09097.  
Asia C-176/03 Euroopan yhteisöjen komissio v. Euroopan unionin neuvosto. Oikeustapauskokoelma 2005 sivu I-07879.  
Asia C-262/99 Paraskevas Louloudakis vastaan Elliniko Dimosio. Oikeustapauskokoelma 2001 sivu I-05547.  
Asia C-326/88 Anklagemyndigheden vastaan Hansen & Soen I/S. – Vestre Landsretin esittämä ennakkoratkaisupyyntö. Oikeustapauskokoelma 1990 sivu I-02911.  
Asia C-80/86 Rikosoikeudenkäynti Kolpinghuis Nijmegen BV:tä vastaan. Oikeustapauskokoelma 1987 sivu 03969.  
Asia 63/83 Regina vastaan Kent Kirk. – Crown Court, Newcastle-upon-Tynen esittämä ennakkoratkaisupyyntö. Oikeustapauskokoelma 1984 sivu 02689.  
Julkisasiamiehen ratkaisuehdotus Ruiz-Jarabo Colomer 26 päivänä toukokuuta 2005, Asia C-176/03 Euroopan yhteisöjen komissio v. Euroopan Unionin neuvosto. Oikeustapauskokoelma 2005 sivu I-07879.

### *Korkein oikeus*

KKO 2002:39

KKO 1989:87

KKO 1981 II 14

### *Muut tuomioistuimet*

Ålands tingsrätt 12.3.2008 tuomio 08/122 Asia R 07/499.

Helsingin käräjäoikeus/merioikeus 29.11.2006 tuomio 06/30660 Asia 06/23616.

Helsingin käräjäoikeus/merioikeus 29.11.2006 tuomio 06/30617 Asia 06/18537.

Helsingin käräjäoikeus/merioikeus 29.11.2006 tuomio 06/31038 Asia 06/27954.

Helsingin käräjäoikeus/merioikeus 6.7.2007 tuomio 07/18175 Asia 07/12190.

Turun käräjäoikeus 12.7.2007 tuomio 07/2355 Asia R 07/1624.

## LYHENTEET

alusjäteasetus	valtioneuvoston asetus aluksista aiheutuvan ympäristön pilaantumisen ehkäisemisestä 28.6.1993/635
alusjätelaki	laki aluksista aiheutuvan ympäristön pilaantumisen ehkäisemisestä 16.3.1979/300
BT	bruttovetoisuus
CITES-sopimus	Villieläimistön ja -kasviston uhanalaisten lajien kansainvälistä kauppaa koskeva yleissopimus (SopS 44–45/1976)
EIOS	Euroopan ihmisoikeussopimus (SopS 18–19/1990)
EIT	Euroopan ihmisoikeustuomioistuin
EU	Euroopan unioni
EYT	Euroopan yhteisöjen tuomioistuin
EYVL	Euroopan yhteisöjen virallinen lehti
HE	hallituksen esitys
Helcom	Itämeren merellisen ympäristön suojelukomissio / Helsingin komissio
Helsingin sopimus	Vuoden 1992 Itämeren alueen merellisen ympäristön suojelua koskeva yleissopimus
HS	Helsingin Sanomat
IMO	International Maritime Organization
KOM	komiteanmietintö
KP-sopimus	Kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus (SopS 7–8/1976).
LM	Lakimies
Marpol-yleissopimus	Alusten aiheuttaman meren pilaantumisen ehkäisemisestä vuonna 1973 tehtyyn kansainväliseen yleissopimukseen liittyvä vuoden 1978 pöytäkirja (SopS 51/1983)
Merioikeusyleissopimus	Yhdistyneiden Kansakuntien merioikeusyleissopimus
NOU	Norges offentlige utredningar
OILPOL-sopimus	International Convention for the Prevention of Pollution of the Sea by Oil
OK	oikeudenkäymiskaari 4/1734
OM	oikeusministeriön työryhmämietintö
PeVL	perustuslakivaliokunnan lausunto
PL	Suomen perustuslaki 11.6.1999/731
ppm	part per million
Ratal	laki rahoitustarkastuksesta 27.6.2003/587
RL	rikoslaki 19.12.1889/39
ROL	laki oikeudenkäynnistä rikosasioissa 11.7.1997/689
SOU	Statens offentliga utredningar
YK	Yhdistyneet Kansakunnat
YmVL	ympäristövaliokunnan lausunto
YmVM	ympäristövaliokunnan mietintö
YSL	ympäristönsuojelulaki 4.2.2000/86

# OIL POLLUTION PAYMENT AS A COERCIVE ADMINISTRATIVE SANCTION

## Background

This paper talks about the oil pollution payment (*öljypäästömaksu*), a sanction taken in the Finnish Act on the Prevention of Pollution from Ships (16 March 1979 No. 300) in 2006 as a consequence for illegal oil discharges from vessels. The sanction is imposed by the administrative authorities with a potential of amounting to a relatively high sum of money, and may to certain extent be used in parallel with the criminal penalty for similar acts. As such, it represents a particular type of sanction, positioned between criminal and administrative law systems.

## Main issues

The position of the oil pollution payment as a sanction between two different fields of law can be seen as problematic from the Finnish national systematic approach. This is firstly resulted from the problem that the legal terms used to describe sanctions set between administrative and penal systems are not well established in the Finnish legal literature. Secondly, despite there being similar sanctions to the oil pollution payment in other fields of law (such as the fine for restrictive practices in competition law), there are no common principles in the Finnish written norms which would be applied for such sanctions, unlike for example the Administrative Offences Act (*Gesetz über Ordnungswidrigkeiten OWiG 24.05.1968*) in Germany.

The distinction of sanctions in Finland and in most of the Nordic countries is normally made on the basis of the imposing authority: administrative sanctions are imposed by the administrative authorities in administrative order, whereas the imposition of criminal penalty follows criminal procedural rules and is imposed by the Court. As a consequence, same legal guarantees, such as the protection against double jeopardy (*ne bis in idem*) or prohibition of retroactivity, as granted for persons accused of criminal offence, would not be applicable for the impositions of administrative sanctions.

However, as pointed out in the paper, certain administrative sanctions can be seen as equally interfering on the individual's autonomy as the criminal penalty. This is mainly due to the purpose of those administrative sanctions. They are said to have a punitive and deterrent character similar

to a criminal penalty. Furthermore the European Court of Human Rights (ECtHR) has established the so called Engel-criteria in order to determine whether a certain sanction imposed by a contracting party is to be described as a *criminal charge* within the meaning of Article 6 of the European Convention on Human Rights. The purpose of the sanction is one of the main factors within its evaluation. That same test can be used in determining the character of the oil pollution payment.

Since the ECtHR requires respect of similar human rights principles in despite of the national classification of the sanction, the determination of imposition of a sanction as criminal charge sets certain limitations for its use. However, based on the case-law of the Court, the protection does not reach as far with the administrative sanctions as it does with purely criminal sanctions. Moreover, the Finnish Constitutional Committee implied in the preparatory legal work that the *principle of legality* should be applied in certain form not only with criminal sanctions, but also when imposing administrative sanctions, such as the oil pollution payment. Nevertheless, the same level of protection would not necessarily be needed in the context of administrative sanctions, when provided with acceptable justification.

Even if it has been established that European Union does not have authority in criminal law, the European Court of Justice (ECJ) has also acknowledged the special character of certain sanctions which are imposed on the basis of European law. Hence the ECJ has required principles similar to national criminal sanctions to be applied for certain sanctions of administrative nature.

## **Conclusions and main findings**

On the basis of the above mentioned, in addition for making a formal distinction between criminal and administrative sanctions, a substantive division should be made between normal administrative sanctions, administrative sanctions with punitive character (coercive administrative sanctions) and criminal penalty. Thus, the oil pollution payment would belong into the category of coercive administrative sanctions. This means that, compared to a normal administrative sanction, certain additional legal guarantees should also be granted. Then again, as the very justification of the use of administrative sanctions derives from more efficient enforcement of the legal norm, too far reaching protection of the individual would make the sanction ineffective resulting into a lost purpose. Therefore the

applicable legal principles should be established somewhere in between, based on the individual regulatory situations, while complying with international obligations as well.

In this paper I tried to prove that the oil pollution payment as a sanction has the potential to become a much more efficient enforcement tool against environmental pollution than the penal sanctions, even when the adequate legal guarantees are taken into account in its imposition. In criminal justice terms, this shows that the threat of being exposed by such penalty as the oil pollution payment may already be a valid reason to refrain from oil discharges, especially if made out of callousness. However, this result requires good judgment from both, the people imposing the payment and those deciding on the possible appeals. In addition, good practice would be to impose the payment only in a situation where the oil does not cause any great danger to the marine environment, to animals or to humans. Hence, the possibility for imposing also the criminal penalty should be maintained and specifically be reserved for graver cases of pollution.

The continuation of the use of criminal penalty is also required in the proposal for a directive amending Directive 2005/35/EC of the European Parliament and of the Council of 7 September 2005 on ship-source pollution and on the introduction of penalties for infringements (COM(2008) 134 final), where the idea is to reinforce the deterrent effect of the system of penalties in Europe to combat ship-source pollution.

Finally it is mentioned in this paper, that in addition to these more traditional sanctions, the use of other possible adverse consequences for illegal discharges or actions leading to illegal discharges should not be forgotten. That may include actions such as publishing the names of the polluting companies or adequate sanctions in breach of keeping oil record book.