

ÖLJYPÄÄSTÖMAKSU HALLINNOLLISENA SEURAAMUKSENA

Lapin yliopisto
Pro gradu-tutkielma
Aino Salmi
8.10.2012

Lapin yliopisto, oikeustieteiden tiedekunta

Työn nimi: Öljypäästömaksu hallinnollisena seuraamuksena

Tekijä: Aino Salmi

Opetuskokonaisuus ja oppiaine:

Työn laji: Tutkielma Laudaturtyö__ Lisensiaatintyö__ Kirjallinen työ__

Sivumäärä: VIII + 107

Vuosi: Syksy 2012

Öljypäästömaksu on rangaistusluonteinen hallinnollinen seuraamus. Öljypäästömaksu määrätään hallinnollisessa menettelyssä nopeammin ja tehokkaammin kuin rikosoikeudellinen rangaistus. Öljypäästömaksu määrätään tuottamuksesta riippumatta objektiivisen vastuun mukaisesti, jolloin päästön aiheuttajan syyllisyyden astetta ei ole tarpeen selvittää.

Tämän tutkielman tarkoituksena on tarkastella öljypäästömaksuun liittyvää menettelyä, siinä noudatettavia säännöksiä ja periaatteita, muutoksenhakua ja mahdollisesti samanaikaisesti vireillä olevaa rikostutkintaa ympäristön pilaantumisen ja turmelemisen tekorikoksesta. Lisäksi tarkoituksena on arvioida maksuvelvollisen oikeusturvan toteutumista öljypäästömaksumenettelyssä ja sitä mahdollisesti seuraavassa valitusprosessissa merioikeudessa sekä tilanteessa, jossa samanaikaisesti vireillä on rikosprosessi. Oikeusturvan takeita ja toteutumista tarkastellaan erityisesti laillisuusperiaatteen, kaksoisrangaistavuuden kiellon, syyttömyysolettaman, itsekriminointisuojaajan ja negatiivisen oikeusvoimavaikutuksen näkökulmasta.

Tutkielma noudattelee oikeusdogmaattista menetelmää, jolloin keskeisenä on selvittää öljypäästömaksuun liittyvä voimassa oleva sääntely ja siitä johdettavissa oleva säännösten merkityssisältö ja mahdolliset tulkintavaihtoehdot. Menetelmän tukena on käytetty oikeuskirjallisuutta, asiantuntijakirjoituksia, oikeuskäytäntöä, viranomaisohjeistusta sekä kansainvälisiä raportteja ja suosituksia.

Öljypäästöjen tutkintaan ja seuraamusten määräämiseen liittyvä menettely on omaperäinen ja vakiintumaton prosessinmuoto. Tulkinnanvaraisuutta ja epäselvyyttä liittyy muun muassa selvitysvelvollisuuden jakautumiseen viranomaisen, maksuvelvollisen sekä tuomioistuimen kesken, sovellettavien prosessisääntöjen sisältöön ja rikosprosessuaalisten säännösten soveltumiseen täysimääräisesti tyypillisesti hallinto-oikeudellista prosessia muistuttavaan menettelyyn. Tulkinnanvaraista on myös kaksoisrangaistavuuden kiellon, negatiivisen oikeusvoiman ja lis pendens-vireilläolovaikutuksen soveltuminen eri prosessilajeihin öljypäästömaksumenettelyn ja rikostutkinnan ollessa samanaikaisesti vireillä. Samoin viranomaisten tietojen vaihtoon ja näytön hyödyntämiseen prosessien välillä liittyy epäselvyyttä. Tämä vaikuttaa erityisesti maksuvelvolliselle turvattuun itsekriminointisuojaan ja tulisikin sen tähden lainsäätäjän toimesta ja oikeuskäytännön keinoin selvittää riittävän oikeusturvan takaamiseksi.

Hallinnollinen öljypäästömaksu saattaa muodostua myös selvästi ankarammaksi kuin rikosoikeudellinen rangaistus, mikä mahdollistaa sen, että rikoksen tunnustamisesta syntyy houkuttelevampi vaihtoehto kuin öljypäästömaksun maksamisesta. Näin maksuvelvollinen asetetaan epäyhdenvertaiseen asemaan seuraamusten osalta öljypäästömaksumenettelyssä ja suhteessa rikosprosessiin. Tätä ei voida pitää lain hengen mukaisena eikä rikosoikeudellisen järjestelmän tarkoituksen ja tavoitteen mukaisena.

Avainsanat: ympäristönsuojelu, meret – saastuminen, öljyvahingot, seuraamukset, maksut

Muita tietoja:

Suostun tutkielman luovuttamiseen Rovaniemen hovioikeuden käyttöön

Suostun tutkielman luovuttamiseen kirjastossa käytettäväksi

Suostun tutkielman luovuttamiseen Lapin maakuntakirjastossa käytettäväksi

Sisällys	I
Lähteet	II-VIII
1 Tutkimustehtävä ja sen toteuttaminen	1
1.1 Tutkimusaiheen esittely	1
1.2 Keskeisten käsitteiden määrittely	3
1.3 Tutkielman tavoite, aiheen rajausta ja rakenne	8
1.4 Metodologiset valinnat ja lähdeaineisto	11
2 Hallinnollinen sanktio ohjauseinona	14
2.1 Hallinnollisen seuraamusjärjestelmän erityispiirteet ja suhde rikosprosessiin	14
2.2 Hallinnollinen sanktio ja lainalaisuusperiaate	20
2.3 Hallinnollinen sanktio ja oikeusturvan takeet	23
2.4 Hallinnollinen sanktio ja kaksoisrangaistavuuden kieltä	26
2.5 Hallinnollinen sanktio ja itsekriminointisuoja	31
2.6 Rikosprosessin oikeusturvatakeiden soveltamisesta hallinnollisiin sanktioihin	33
3 Öljypäästömaksun säädösperusta, soveltamisala ja toimivalta	39
3.1 Kansallinen lainsäädäntö	39
3.2 Öljypäästömaksun suhde rikosoikeudelliseen ympäristön pilaantumiseen ja turmelemiseen	45
3.3 Euroopan unionin lainsäädäntö	49
3.4 Kansainvälinen sääntely	51
3.5 Toimivaltaiset viranomaiset ja Ahvenanmaan maakunnan asema	56
3.6 Öljypäästöjä koskevia tilastoja ja öljypäästömaksusääntely Ruotsissa	60
4 Menettely öljypäästömaksun määräämisessä	66
4.1 Maksun määrääminen ja ankara vastuu	66
4.2 Selvittämisvelvollisuus, näyttöön liittyvät kysymykset	70
4.3 Turvaamistoimet maksuseuraamuksen täytäntöönpanon takaamiseksi	76
4.4 Maksuvelvollisen kuuleminen ja maksupäätöksen täytäntöönpano	78
4.5 Rinnakkaisen hallinnollisen ja rikosoikeudellisen prosessin erityissäännökset	81
5 Öljypäästöön liittyvä muutoksenhaku ja päätöksen täytäntöönpanokelpoisuus	85
5.1 Öljypäästömaksupäätöstä ja turvaamistoimea koskeva muutoksenhakumenettely	85
5.2 Muutoksenhaku Ahvenanmaan maakunnan alueella määrätystä öljypäästömaksusta	91
5.3 Ympäristön turmelemista koskevan rikosprosessin pääpiirteet	92
5.4 Jatkovalitus öljypäästömaksusta toiseen instanssiin	94
5.5 Maksupäätöksen täytäntöönpanokelpoisuus	97
6 Päätelmät ja keskustelu	99
Liite: Öljypäästömaksutaulukko	107

LÄHTEET

Kirjallisuus:

Aer, Janne: Oikeussuojan ulottuvuus hallinnossa. Kauppakaari Oyj. Lakimiesliiton Kustannus. Helsinki 2000. Gummerus Kirjapaino Oy. Jyväskylä 2000. ISBN 952-14-370-5.

Ekroos, Ari – Kumpula, Anne – Kuusiniemi, Kari – Vihervuori, Pekka: Ympäristöoikeuden pääpiirteet. WSOYpro Oy Helsinki. ISBN 978-951-0-36128-3. Juva 2010.

Environmental Research Consulting: Worldwide Review of Maritime Oil Spill Fines and Penalties by Ph.D. Dagmar Schmidt Etkin. 2003. www.environmental-research.com

Haapasaari, Heli (toim.): Öljypäästöjen valvonta merellä. Alusten päästöjä koskevien todisteiden varmentaminen. Ympäristöopas, Suomen ympäristökeskus. Oy Edita AB. Helsinki 1998. ISBN 952-11-0349-3.

Hakapää, Kari: Uusi kansainvälinen merioikeus. Lakimiesliiton Kustannus. Helsinki 1988. ISBN 951-640-354-9.

Hakapää, Kari: Yhdistyneiden Kansakuntien uusi merioikeusyleissopimus tänään. Teoksessa *Diplomatiaa, sovittelua ja kansainvälistä lainkäyttöä*. Oppilaiden kirja professori Bengt Bromsin täyttäessä 60-vuotta 16.10.1989. Kortteinen, Juha ym. (toim.). *Ius Gentium r.y. Acta Societas Fennicae Iuris Gentium B III*. Helsinki 1989. ISBN 951-95253-0-0.

Hakapää, Kari: Meriympäristön pilaantuminen kansainvälisessä oikeudessa. Teoksessa *Kansainvälinen ympäristöoikeus*. Hollo, Erkki (toim.). LE-julkaisut A1. Suomen ympäristöoikeustieteen Seura ry:n julkaisuja. *Acta Societas Fennicae Iuris Gentium 23 B V*. Gummerus Kirjapaino Oy. Jyväskylä 1994.

Hakapää, Kari: Vessel-Source Pollution in the UN Law of the Sea Convention: Some Assessment as of Today. *Liber Amicorum*. Bengt Broms celebrating his 70th Birthday 16th October. Finnish Branch of the International Law Association. Helsinki 1999.

Hakapää, Kari: Uusi kansainvälinen oikeus. Talentum Media Oy. Helsinki 2003.

Hakapää, Kari: Uusi kansainvälinen oikeus. Talentum. Helsinki 2010. Kariston Kirjapaino Oy. Hämeenlinna 2010. ISBN 978-952-14-1462-6.

Halila, Leena: Hallinnollisen rikosprosessin piirteistä. Artikkeliteoksessa *Avoin, tehokas ja riippumaton*. Olli Mäenpään 60-vuotta juhla-kirja. Edita Publishing Oy. Helsinki 2010.

Helminen, Klaus – Fredman, Markku – Kanerva, Janne – Tolvanen, Matti – Viitanen, Marko: Esitutkinta ja pakkokeinot. Talentum Helsinki 2012.

Henriksson, Nils: Om sanktionssystemet vid oljeförorening från fartyg och ne bis in idem. Juridiska institutionen. Vårterminen 2011. Uppsala Universitet.

Husa, Jaakko: Oikeusteoriaa, ympäristöoikeutta ja valtiosääntöoikeutta. Oikeus 28/1999:2. s. 180–183.

Husa, Jaakko–Mutanen, Anu–Pohjalainen, Teuvo: Kirjoitetaan juridiikkaa. Talentum. Helsinki 2010. Kariston Kirjapaino Oy. Hämeenlinna 2010. ISBN 978-952-14-1355-1.

Kiiski, Kimmo: Suomalaisen sotilasoikeudenhoidon oikeudellinen profiili. Lakimies 2/2006. s. 166–190.

Kiiski, Kimmo: Poliisiko tuomariksi? Oikeus 2010 (39):2. s. 99–115.

Kiiski, Kimmo: Hallinnollinen sanktiointi. Turun yliopiston julkaisuja. Sarja C osa–Tom. 314. Uniprint Oy. Turku 2011. Alaviitteessä 2011a.

Kiiski, Kimmo: Rahamaksu rangaistuksena. Referee-artikkeli. Edita Publishing Oy 2011. www.edilex.fi. Alaviitteessä 2011b.

Koillinen, Mikael: Seuraamusjärjestelmän leikkauspisteessä–Nulla poena sine lege certa. Edilex. www.edilex.fi/lakikirjasto/6150, julkaistu 6.7.2009.

Koulu, Risto: Lainkäyttöä vai hallintolainkäyttöä. Lakimiesliiton Kustannus. Helsinki 2012.

Kulla, Heikki: Sanktionluonteiset hallintoasiat: tunnusmerkkejä ja rajausperusteita. Teoksessa Juhlakirja Pentti Arajärvi, Miettinen, Tarmo–Muukkonen, Matti (toim.). Joensuun yliopiston oikeustieteellisiä julkaisuja. Joensuun yliopisto 2008.

Kuusiniemi, Kari–Ekroos, Ari–Kumpula, Anne–Vihervuori, Pekka: Ympäristöoikeus. WSOY Lakitieto. Juva 2001. ISBN 951-670-009-8.

Laukkanen, Virpi: YK:n merioikeusyleissopimus, United Nations Convention on the Law of the Sea, (UNCLOS 1982). Helsingin yliopisto, 30.1.2012. Kansainvälisen oikeuden yksikkö, ulkoasiainministeriö. Oikeuspalvelu. Saatavilla www.ymparisto.fi/download.asp?contentid=134353&lan=fi

Matikkala, Jussi: Rikosoikeudellinen seuraamusjärjestelmä. Edita Publishing Oy. Helsinki 2010. ISBN 978-951-37-5796-0.

Melander, Sakari: Kriminalisointiteoria–rangaistavaksi säätämisen oikeudelliset rajoitukset. Suomalainen lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja N:o 288. Helsinki 2008. ISBN 978-951-855-284-3.

Mäenpää, Olli: Euroopan ihmisoikeussopimus ja oikeusturvan takeet hallintoasiassa. Lakimies 3/1989. s. 281–318.

- Mäenpää, Olli*: Hallintoprosessioikeus. WSOYpro Helsinki. Juva 2007. Alaviitteessä 2007a.
- Mäenpää, Olli*: Hallintoprosessi–Hallinnon valvontaa vai oikeuksien turvaa. Oikeus 3/2007 (36), s. 325–331. Alaviitteessä 2007b.
- Niemivuo, Matti, Keravuori-Rusanen–Marietta, Kuusikko, Kirsi*: Hallintolaki. WSOYpro Helsinki. Juva 2010. ISBN 978-951-0-367070.
- North Sea Manual on Maritime Oil Pollution Offences. 2010. Viimeisin päivitys 26.3.2012. Saatavilla: www.ospar.org (luettu 2.10.2012).
- Nuutila, Ari-Matti*: Rikosoikeudellinen huolimattomuus. Lakimiesliiton Kustannus. Helsinki 1996. Gummerus Kirjapaino Oy. Jyväskylä 1996. ISBN 951-640-931-8.
- Oikeusministeriön työryhmämietintö 2004:4, 28.5.2004. Edita Prima Oy. ISBN 952-466-164-0.
- On the Monitoring of Illicit Vessel Discharges. A Reconnaissance Study in the Mediterranean Sea. European Commission 2001. EC DG–Joint Research Centre, EC DG–Environment. EUR 19906 EN.
- OSPAR Commission: North Sea Manual on Maritime Oil Pollution Offences (viimeisin päivitys 26.3.2012) 2010.
- Pellonpää, Matti*: Euroopan ihmisoikeussopimus. Helsinki 2005.
- Raitala, Suvi*: Öljypäästömaksu hallinnollisena sanktiona. Oikeustiede 42/2009. s. 261–353.
- Rajavartiolaitoksen vuosikertomus 2011.
- Selander, Stina*: Aluksen öljypäästömaksu hallinnollisena sanktiona. Teoksessa Ympäristöpolitiikan ja –oikeuden vuosikirja 2008 (toim. Tapio Määttä).
- Siltala, Raimo*: Oikeustieteen tieteenteoria. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja N:o 234. Vammalan Kirjapaino Oy. Helsinki. ISBN 951-855-198-7.
- Tala, Jyrki* (toim.): Sääntelytarkkuuden ongelmia. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksia 251. Hakapaino Oy. Helsinki 2010. ISBN 978-951-704-390-8.
- Tapani, Jussi–Tolvanen, Matti*: Rikosoikeuden yleinen osa. Vastuuoppi. Talentum Media Oy. Gummerus Kirjapaino Oy. Jyväskylä 2008.
- Tolvanen, Matti*: Hallinnolliset maksut vähäisten tieliikenteen rikkomusten sanktioina. Lakimies 2/2002. s. 194–218.
- Tolvanen, Matti*: Väitöskirja-arviointi: Kimmo Kiiski: Hallinnollinen sanktiointi. Turun yliopisto. Turku 2011. s. 200–206.

Virolainen, Jyrki: Prosessioikeuden oikeuslähteet, normit ja peruskäsitteet, teoksessa Prosessioikeus. Lappalainen, Juha–Frände, Dan–Havansi, Erkki–Koulu, Risto–Niemi–Kiesiläinen, Johanna–Nylund, Anna–Rautio, Jaakko–Sihto, Juha–Virolainen, Jyrki. WSOYPro Helsinki. Juva 2008. ISBN 978-951-0-32491-2.

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

Vuorenpää, Mikko: KKO 2010:45 ja KKO 2010:46–Veropetos, veronkorotus ja kielto käsitellä samaa asiaa kahdesti, osa 2. Lakimies 6/2010. s. 1113–1120.

Vuorenpää, Mikko: Itsekriminointisuojaan tulkinta ja sen vaikutukset todisteluun. Edilex.fi, julkaistu 19.1.2012. Saatavilla: www.edilex.fi/lakikirjasto/8561.pdf. Luettu 26.9.2012.

Vuosiraportti vuoden 2008 ympäristörikoksista Suomessa.

Vuosiraportti vuoden 2009–2010 ympäristörikoksista Suomessa.

Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategia (YETT).

YLE Helsinki uutinen 7.2.2012: Porvoon jalostamon edessä pieni öljypäästö.

VIRALLISLÄHTEET:

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

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

HE 94/2009 vp Eduskunnalle laiksi sakon ja rikesakon määräämisestä sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

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

HE 72/2005 vp Eduskunnalle laiksi tieliikennelain 103 §:n muuttamisesta.

HE 53/2004 vp Eduskunnalle laiksi Suomen talousvyöhykkeestä ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 72/2002 vp Eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta.

HE 44/2002 vp Eduskunnalle rikosoikeuden yleisiä oppeja koskevan lainsäädännön uudistamiseksi.

HE 1/1998 vp Eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi (uusi nimike: Suomen perustuslaki, PeVM 10/1998 vp).

HE 309/1993 vp Eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

HE 94/1993 vp Eduskunnalle rikoslainsäädännön kokonaisuudistuksen toisen vaiheen käsittämiseksi rikoslain ja eräiden muiden lakien muutoksiksi.

HE 3/1985 vp Eduskunnalle öljyvahinkojen torjuntaa koskevan lainsäädännön muuttamisesta.

PeVL 9/2012–HE 3/2012 vp Eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain ja työsopimuslain muuttamisesta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 57/2010 vp – HE 223/2010 Eduskunnalle pysäköinninvalvontaa koskevan lainsäädännön uudistamiseksi.

PeVL 7/2010 – HE 94/2009 vp laiksi sakon ja rikesakon määräämisestä sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 32/2005 vp – HE 77/2005 vp laeiksi aluksista aiheutuvan ympäristön pilaantumisen ehkäisemisestä annetun lain ja sakon täytäntöönpanosta annetun lain 1 §:n muuttamisesta.

PeVL 4/2004 vp – HE 28/2003 vp ulkomaalaislaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

LaVL 21/2005 vp – HE 77/2005 vp laeiksi aluksista aiheutuvan ympäristön pilaantumisen ehkäisemisestä annetun lain ja sakon täytäntöönpanosta annetun lain 1 §:n muuttamisesta.

YmVM 32/2005 vp – HE 77/2005 vp laeiksi aluksista aiheutuvan ympäristön pilaantumisen ehkäisemisestä annetun lain ja sakon täytäntöönpanosta annetun lain 1 §:n muuttamisesta.

SOU 2011:82 Ny lag om åtgärder mot förorening från fartyg. Betänkande av Utredningen om förorening från fartyg. Stockholm 2011. ISBN 978-91-38-23661-1.

Oikeusministeriön asetusmuistio tasavallan presidentin asetuksen rajavartiolaitoksen tehtävistä ja Ahvenanmaan maakunnassa annetun asetuksen muuttamisesta 17.12.2009.

Rajavartiolaitoksen ja Poliisihallituksen yhteisymmärrysmuistio esitutkintavastuiden siirtämistä poliisilta Rajavartiolaitokselle.

Maahanmuuttoviraston ohje MIGDnro 2012/858 ohje työnantajan seuraamusmaksun määräämisestä. 4.9.2012, voimassa 31.8.2012–31.12.2016.

Sisäasiainministeriö, Rajavartiolaitoksen esikunnan määräys RVLPAK C.18 Hallinnollisen öljypäästömaksun määrääminen ja viranomaisyhteistoiminta 30.5.2006.

Suomen ympäristökeskuksen lausunto ja muistio Rajavartiolaitokselle 17.1.2006 ja 19.1.2006. SYKE-2005-Y-17-Y2.

OIKEUSKÄYTÄNTÖ:

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio EIT Ruotsalainen vs. Suomi, 16.6.2009.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio EIT Jussila vs. Suomi 23.11.2006.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio EIT Janosevic vs. Ruotsi, 23.7.2002.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio EIT Öztürk vs. Saksa, 21.2.1984 A73.

Högsta Domstolen Ö 4158-02 11.5.2004.

Korkeimman oikeuden tuomio KKO 2010:45, 29.6.2010/1386.

Korkeimman oikeuden tuomio KKO 2010:46, 29.6.2010/1387.

Korkeimman oikeuden tuomio KKO 2009:80, 20.10.2009.

Helsingin hovioikeuden tuomio S 08/1869 7.4.2009 Salerma.

Helsingin käräjäoikeuden merioikeuden tuomio 12/4786 30.1.2012 Bosphorus Queen Shipping Ltd.

Helsingin käräjäoikeuden merioikeuden tuomio 11/46004 17.11.2011 Bo-Erik Nyström.

MUUT INTERNET-LÄHTEET:

Det Norske Veritas:

www.dnv.com (luettu 7.10.2012)

Euroopan Meriturvallisuusvirasto (EMSA):

http://europa.eu/agencies/regulatory_agencies_bodies/policy_agencies/index_fi.htm (luettu 7.10.2012)

Euroopan unionin toimielimet:
www.europa.eu/agencies (luettu 7.10.2012)

International Maritime Organization (IMO):
www.imo.org (luettu 7.10.2012)

OSPAR Commission:
<http://www.ospar.org/> (luettu 7.10.2012)

Ympäristöministeriö, Suomen Ympäristökeskus:
www.ymparisto.fi (luettu 7.10.2012)

Statiska Centralbyrån (Ruotsi):
www.scb.se (luettu 7.10.2012)

United States Coast Guard:
www.uscg.mil (luettu 7.10.2012)

United States Environmental Protection Agency:
www.epa.gov (luettu 7.10.2012)

HAASTATTELUT:

Rajavartiolaitoksen esikunnan oikeudellisen osaston ylitarkastaja Reijo Lahtinen
Rajavartiolaitoksen esikunnan oikeudellisen osaston rajavartioylitarkastaja Silja Hallenberg

1 Tutkimustehtävä ja sen toteuttaminen

1.1 Tutkimusaiheen esittely

Eurooppa muodostaa maailman suurimman markkina-alueen raakaöljyn tuojana edustaen yhtä kolmasosaa koko maailman markkinoista. Euroopassa öljystä ja öljyjalosteista 90 % kuljetetaan meritse. Väistämättä osa kuljetetusta öljystä päätyy mereen joko tavanomaisen öljypäästön seurauksena tai alusonnettomuuksien kautta. Vaikka Euroopassa ei ole koettu suuria öljyonnettomuuksia vuosiin, on tahallisten ja tahattomien päästöjen määrä kasvanut kohdistuen näin merelliseen ympäristöön erityisesti Välimerellä ja Itämerellä suuria haasteita ja paineita.¹

Puolet Itämeren kokonaisliikenteestä koostuu öljykuljetuksista, joiden ennustettiin kasvavan 120 miljoonasta tonnista 190 miljoonaan tonniin vuodesta 2005 vuoteen 2010 mennessä. Joka viides Suomenlahdelta päivittäin lähtevä alus on säiliöalus. Jo tämän vuoksi öljyonnettomuuden uhka meri- ja sisävesialueella on merkittävä. Itämeren eliöstö ja kasvusto on omaperäinen vesistön erityisten fysikaalisten ja kemiallisten olosuhteiden vuoksi. Ympäristö on erityisen haavoittuva haitallisille aineille, näin ollen myös öljylle, koska veden vaihtuvuus on hidasta vesistön suljetun muodon vuoksi. Öljyonnettomuusriski mainittiin myös yhdeksi ympäristöön liittyväksi uhkakuvaksi 23.11.2006 laaditussa valtioneuvoston periaatepäätöksessä Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategiaksi (YETT)².

Mereen päästetty öljy uhkaa ympäristöä, kuten ekologisesti tärkeitä alueita, kalastoa, luonnonkauniita paikkoja, teollisuuslaitoksia sekä virkistys- ja retkeilyalueita. Öljypäästö on välitön vaara lintujen ja merinisäkkäiden terveydelle, lisääntymiselle ja koko elämälle aiheuttaen myös myrkyllistä kuormitusta vedessä oleville eliöille ja organismeille. Rantaveteen, rantaan ja suistoalueille päästessään öljy aiheuttaa mittavia ekologisia haittoja ja puhdistamiskustannuksia. Sedimenttikerrokseen joutuessaan öljy voi haitata vuosien ajan me-

¹ On the Monitoring of Illicit Vessel Discharges. European Commission 2001, s. 3.

² Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategia (YETT), s. 56. Yhtenä elintärkeiden toimintojen strategian keinona sisäisen turvallisuuden ylläpitämisessä mainitaan tehokkaan meriliikenteen ohjaus- ja seurantajärjestelmät kemikaali- ja öljykuljetusten turvaamiseksi ja onnettomuuksien vähentämiseksi. Vuosiraportti vuoden 2009–2010 ympäristöriskoksista Suomessa, s. 2. Kansallisen ympäristöriskoseurantatyöryhmän raportti. Interpolin yleiskokouksen antaman päätöslauselman AGN/65/RES/25 johdosta Keskusrikospoliisin yhteyteen perustettiin 1.10.1997 kansallinen työryhmä, joka muun muassa antaa vuosittain kertomuksen ympäristöriskosten tilanteesta Suomessa.

renpohjan eliöiden ja organismien elämää. Öljyn haitallisuus ja seuraukset riippuvat myös öljypäästön uhreiksi joutuneiden eliöryhmien elämän sen hetkisestä vaiheesta. Kevät on erityisen herkkää aikaa lintujen pesimiselle ja kalan kudulle, kesä meren pohjan eliöstölle ja hylkeille sekä syksy muuttolinnuille ja talvi talvehtiville linnuille.³

Öljypäästöjen ennaltaehkäisemiseksi ja laittomien öljypäästöjen lopettamiseksi valtioneuvosto teki 26.4.2002 periaatepäätöksen toimenpiteistä Itämeren suojelemiseksi. Toimenpiteistä laadittiin myös Itämeren suojeleohjelmaksi nimetty suunnitelma ja osana tätä suojeleohjelmaa sovittiin tehokkaan ja tuntuvan sanktiojärjestelmän luomisesta tahallisten öljypäästöjen vähentämiseksi. Tämän seurauksena luotiin hallinnollinen maksu, öljypäästömaksu, kiellettyjen öljypäästöjen seuraamukseksi.

Öljypäästömaksu on rangaistusluonteinen hallinnollinen maksu. Se on rikosoikeudellista rangaistusta monesti selvästi suurempi ja maksu määrätään rikosoikeudellista rangaistusta nopeammassa ja tehokkaammassa menettelyssä. Öljypäästömaksulla tehostetaan Itämeren suojelua ja se haluttiin säätää riittävän suureksi ennaltaehkäisevien vaikutusten saavuttamiseksi.⁴

Tehokas, nopea ja tuntuva öljypäästömaksu ja -menettely luotiin Itämeren suojelun edistämiseksi ja laittomien öljypäästöjen ennaltaehkäisemiseksi. Jotta hallinnollinen öljypäästömaksumenettely ei heikentäisi maksuvelvollisen oikeusturvaa kohtuuttomasti, päädyttiin maksusääntelyä laadittaessa siihen, että hallinnollinen öljypäästömaksu rinnastetaan rikosoikeudelliseen rangaistukseen, jolloin huomioon on otettava keskeiset rikosoikeudelliset periaatteet ja säännökset sekä Euroopan ihmisoikeussopimuksessa (EIS) turvatut ihmisoikeudet ja ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytäntö soveltuvien osin.

³ Haapasaari 1998, s.7, OSPAR Commission 2010: North Sea Manual on Maritime Oil Pollution Offences, s. 6. OSPAR komissio hallinnoi vuonna 1992 solmittua OSPAR yleissopimuksen noudattamista Koillis-Atlantin merellisen ympäristön suojelusta. Yleissopimuksessa on 15 sopimusvaltiota Suomi mukaan luettuna sekä Euroopan komissio edustaen näin Euroopan unionia. Suomi on mukana sopimuksessa historiallisista syistä ja sen omasta halusta vaikuttaa pilaantumisen torjuntaan ja koska osa sen joista laskee myös Barentsinmereen. <http://www.ospar.org/>

⁴ HE 77/2005 vp, s. 5. Myös Ruotsissa on mahdollista määrätä öljypäästömaksu, vattenföroreningsavgift, täydentämään rikosoikeudellista rangaistusjärjestelmää. Edellytyksenä maksun määräämiselle on, ettei päästö ole vähäinen, jolloin huomioon otetaan päästön määrän lisäksi olosuhteet kokonaisuudessaan.

1.2 Keskeisten käsitteiden määrittely

Öljypäästömaksusääntelyn tarkoituksen ja sen merkittävyyden ymmärtämiseksi on tarpeen esitellä, mitä tarkoitetaan laittomalla öljypäästöllä, minkälaisia tunnuspiirteitä sillä on, miten öljypäästö ilmenee ja miten öljy reagoi joutuessaan vesiympäristöön ja mitä vaikutuksia sillä mahdollisesti on levitessään erilaiseen maastoon ja eliöstöön. Tässä luvussa määritellään myös lyhyesti, mitä hallinnollisella seuraamuksella ja sanktiolla yleisesti tarkoitetaan, mitkä ovat sen tunnuspiirteet, soveltamismahdollisuudet sekä edut ja haitat. Hallinnollisena sanktiona öljypäästömaksun ominaisuuksia tarkastellaan tarkemmin jäljempänä luvussa 2.

Mereen päästetty öljy muodostaa yleensä yhden tai useamman ohuen kalvomaisen öljylautan, jossa voi olla kerrostuneena suhteellisen paksujakin kerroksia öljyä. Öljylautan paksut osat näkyvät tummina, keskipaksut sinisinä tai sateenkaaren väreissä ja ohuimmat osat harmaina tai hopeanhohtoisina. Öljylautta muodostuu aluksen vanaveteen, kun alus laskee öljyä mereen ja jos toinen alus ajaa jo meressä olevan toisesta aluksesta päästetyn öljyn tai öljylautan läpi, lautta ”aukeaa” ja öljy leviää suuremmalle alueelle. Kokenut havainnoitsija pystyy yleensä lautan muodon perusteella arvioimaan, onko päästön läheisyydessä oleva alus päästänyt öljyn vai ajanut toisen aluksen päästämän öljylautan läpi. Toisinaan kokeneenkin havainnoitsijan on vaikea pelkän näköhavainnon perusteella todeta, onko meressä oleva läikkä öljypäästö vai jokin muu päästö tai kasviöljyläikkä. Tällaisessa tapauksessa tiedustelu aluksen lastista useimmiten ratkaisee kysymyksen.⁵

Jouduttuaan veteen öljy alkaa lähes välittömästi levitä. Öljy leviää vaikeasti ennakoitavalla tavalla riippuen sen fysikaalisista ja kemiallisista ominaisuuksista sekä ulkopuolisten olosuhteiden vaikutuksesta. Öljy muuttuu vedessä epäyhtenäiseksi aineeksi, joka koostuu ohuemmista ja paksummista kerrostumista ja öljykkareista. Öljylautan muoto riippuu pääasiassa tuulesta, aalloista ja virtauksista ja sen ajelehtimiseen vaikuttavat keskeisesti virtauksen nopeus ja suunta, tuulen nopeus ja suunta sekä aaltojen muoto.⁶

⁵ Haapasaari 1998, s. 22.

⁶ Haapasaari 1998, s. 22.

Mereen joutuneen öljyn muuttumista olosuhteiden vaikutuksesta ja ajan myötä kutsutaan ”säilymiseksi”. Öljyn olomuotoon vedessä vaikuttaa useita säilymisilmiöitä. Öljyn haihtumisnopeus kasvaa sen levitessä, mutta haihtumisen nopeus ja haihtumisaste riippuvat merkittävästi öljyn koostumuksesta. Kevyet öljyt, kuten bensiini tai kevyt polttoöljy haihtuvat suhteellisen nopeasti, 50 % jopa muutamassa tunnissa, mutta raskaat öljyt huomattavasti hitaammin. Haihtumiseen vaikuttavat myös lämpötila ja tuulen suunta siten, että haihtuminen on sitä nopeampaa, mitä suurempia tuulen nopeus ja lämpötila ovat.⁷ Osa öljyn pienhiukkasista vajoaa merenpohjaan ja voi kulkeutua myös rannikolle aiheuttaen muutoksia ja haittaa ekosysteemeille. Öljyn biologinen hajoaminen on erittäin hidas, mutta pitkällä aikavälillä tärkeä prosessi. Pieneliöt eivät kuitenkaan pysty hajottamaan öljyn kaikkia ainesosia.⁸

Sanktio herättää usein mielikuvan rikosoikeudellisesta rangaistuksesta. Sanalla voidaan kuitenkin viitata rikosoikeudellisen seuraamuksen lisäksi hallinnollisiin seuraamuksiin. Silloin kun sanktion määrää hallinnollinen viranomainen käytetään usein termiä hallinnollinen sanktio. Seuraamuksilla ja sanktiolla voidaan viitata eri asioihin ja tehdä ero sen mukaan, halutaanko korostaa tai painottaa asian jokseenkin neutraalia seuraamuksellista vai sävyiltään latautunutta rankaisullista luonnetta. Tässä työssä käsitteitä kuitenkin käytetään enemmän toistensa synonyymeinä kuin pyrkimyksenä korostaa tilanteessa sanan erityistä luonnetta ja merkitystä. Näkemykseni hallinnollisen öljypäästömaksun luonteesta on se, että se voidaan katsoa rangaistukseksi, jolloin seuraamuksen lisäksi on perusteltua ja sopivaa käyttää sen synonyymina myös sanktiota.

Alunperin hallinnollinen sanktio luotiin sellaisten tekojen seuraamukseksi, joihin rikosoikeudellinen järjestelmä koettiin jäykän ja raskaan prosessinsa vuoksi epätarkoituksenmukaiseksi ja tehottomaksi seuraamukseksi. Hallinnollisen sanktioinnin eduksi onkin nähty sen tehokkuus sekä nopea menettely ja täytäntöönpano. Hallinnollinen sanktio eroaa rikosoikeudellisesta sakosta muun muassa siinä suhteessa, että hallinnollinen sanktio on kiinteä määrältään kun rikosoikeudellinen sakko on sidottu pääsääntöisesti ansiotulojen määrään.

⁷ Haapasaari 1998, s. 22. Yksi tärkeä säilymisprosessi on veden ja öljyn sekoittuminen öljyvesiemulsioksi eli emulgoituminen. Tällaisten emulsioiden ”vaahtojen” (chocolate mousse) vesimäärä voi olla jopa 90 %. Tuuliolosuhteet ja öljyn viskositeetti ovat tärkeimmät ominaisuudet, jotka säätelevät emulsion muodostumista. Emulgoituminen voikin johtaa viidessä päivässä öljylautan kaksinkertaistumiseen varsinaiseen päästettyyn öljymäärään nähden. Auringon säteet muuttavat veden pinnalla olevan öljyn ominaisuuksia valohajoamisen seurauksena. Tämä ilmiö nopeuttaa öljyn leviämistä ja vakauttaa emulsion rakenteen.

⁸ Haapasaari 1998, s. 8.

Rikosoikeuskomitea ennusti jo vuonna 1976 mietinnössään, että hallinnollisten sanktioiden käytön suosiminen seuraamuksena tulee tulevaisuudessa lisääntymään. Tätä komitea perusteli erityisesti sillä, että vähäisten rikkomusten osalta rikosoikeudellisia voimavaroja oli sen mielestä turha tuhlaata syyllisyyden ja maksuvelvollisen maksukyvyn selvittämiseen. Lisäksi taloudelliseen hyötymiseen perustuvan rikollisuuden ehkäisemisessä sakkorangais-
tukset ja yksilöllisen rangaistusvastuun selvittäminen nähtiin tehottomaksi, jolloin ankarat maksuseuraamukset katsottiin tarpeellisiksi. Hallinnolliset sanktiot vastasivat hyvin tätä tarvetta. Komitea ehdottikin, että vähäiset rangaistavat teot korvattaisiin järjestelmällisesti maksuseuraamuksilla.⁹

Hallinnollisella sanktiolla ei ole vakiintunutta, yksiselitteistä asemaa tai määritelmää oikeudellisessa järjestelmässämme. Hallinnollisesta sanktiosta onkin tehty erilaisia luokitteluja ja jaotteluja sen mukaan, mitä sen erityistä ominaispiirrettä painotetaan. Hallintoviranomaisen määräämät rangaistukset voidaan ensinnäkin jakaa kahteen kokonaisuuteen: rangaistusmaksuihin ja muihin hallinnollisiin seuraamuksiin. Hallinnollinen sanktio on luonteeltaan tosiasiallinen rangaistusluonteinen seuraamus, joita oikeusjärjestelmässämme on muun muassa ajokieltoon määrääminen tai sen sijasta määrättävä varoitus, kun asiasta päättävänä organaana on poliisi, valvontaviranomaisen antama varoitus tai huomautus elinkeinonharjoittajille sekä lainvastaisesta toiminnasta johtuva hallintoluvan peruuttaminen tai virkamiehen irtisanominen. Myös esimerkiksi passin poisottaminen ja maasta karkotus voidaan katsoa hallinnollisiksi sanktioiksi, vaikka näillä on selkeästi myös turvaamistominnaallinen tehtävä.¹⁰

Oikeusjärjestelmän sisällä systematisointi voi tapahtua myös sillä perusteella, että hallinnollinen sanktio luetaan joko rikosoikeudellisen rangaistuksen korvaavaksi tai rikosoikeudellista rangaistusta tehostavaksi sanktioksi. Rikosoikeudellisen rangaistuksen korvaava hallinnollinen sanktio¹¹ soveltuu paremmin ratkaisuksi sanktiointia kaipaaviin tekoihin, jotka ovat merkitykseltään ja moitittavuudeltaan vähäisempiä. Tällaisina rikoksina on perinteisesti pidetty niin sanottua massarikollisuutta, johon sovelletaan rikosprosessia yksinkertaisempia ja nopeampia menettelymuotoja. Myös hallinnollinen sanktio määrätään

⁹ KM 1976: 72, s. 68.

¹⁰ Selander 2008, s. 411.

¹¹ Esimerkiksi rikesakko, pysäköintivirhemaksu ja joukkoliikenteen tarkastusmaksu.

summaarisessa menettelyssä, joka on normaalia oikeudenkäyntiä kevyempi, nopeampi ja halvempi vaihtoehto.¹²

Hallinnollisen seuraamuksen ja sanktion määrääminen edellyttää erityissäännöksen nojalla hallintoviranomaiselle annettua toimivaltaa. Hallinnollinen seuraamus on usein sisällöltään erityinen rangaistusmaksu. Tällaisia maksuja ovat öljypäästömaksun lisäksi esimerkiksi pysäköintivirhemaksu, joukkoliikenteen tarkastusmaksu, kilpailunrikkomismaksu, ylikuormamaksu ja erilaiset seuraamusmaksut. Tällaisia seuraamuksia voivat olla myös veron- tai tullinkorotus, rangaistusluonteinen takaisinperittävän tuen korotus, ajokiellon määrääminen tai elinkeinonharjoittajalle annettava varoitus.¹³

Suomen oikeuskirjallisuudessa suhtautuminen hallinnollisiin sanktioihin on vaihdellut varovaisen myönteisestä jyrkän kielteiseen¹⁴. Laajaa ja perusteellista keskustelua ja julkista pohdintaa asiasta ei ole juurikaan käyty. Torjuva asenne on johtunut ainakin osittain siitä, että hallinnollisten maksujen järjestelmää on yritetty tuoda Suomen lainsäädäntöön oikeusjärjestelmäämme soveltumattomassa muodossa. Muun muassa ankaran vastuun omaksuminen tarkoittaisi perustavaa laatua olevasta syyttömyysolettamasta luopumista. Tämä ilmenee öljypäästömaksuseuraamuksen lisäksi esimerkiksi haltijavastuun mallina liikenne rikkomuksissa.¹⁵ Ero öljypäästömaksun objektiiviseen, ankaraan vastuuseen on se, että laivan omistaja voi osoittaa jonkun toisen, joka on tosiasiallisesti vastannut aluksen toiminnasta vastaamaan öljypäästömaksusta.

Hallinnollinen sanktio ja rikosoikeudellinen rangaistus voidaan määrätä myös toisiaan täydentävästi ja tehostavasti. Öljypäästömaksu hallinnollisena sanktiona on säädetty nimenomaan rikosoikeudellista rangaistusta täydentäväksi seuraamukseksi. Hallinnollisen sanktion määrääminen ei estä saman asian rikosoikeudellista käsittelyä vielä tuomioistuimessa. Rikoslain 6 luvun 4 §:n suhteellisuutta ilmaisevan säännöksen mukaan aiemmin määrätty hallinnollinen sanktio on kuitenkin otettava kohtuuden mukaan huomioon rikosoikeudellista rangaistusta määrättäessä. Samaten hallintoviranomainen voi yleensä määrätä

¹² Selander 2008, s. 411.

¹³ Mäenpää 2007a, s. 194, 148.

¹⁴ Muun muassa professorit Raimo Lahti ja Risto Tuori ovat kannattaneet ja professorit Matti Tolvanen ja Ari-Matti Nuutila ovat suhtautuneet kielteisesti hallinnollisiin sanktioihin. Tolvanen 2011, s. 200.

¹⁵ Hallinnollinen maksu ajoneuvon omistajalle tai haltijalle määrättäisiin selvittämättä sitä, kuka ajoneuvoa kuljetti sääntöä rikkoen. Tolvanen 2011, Kiiskan väitöskirjan arvostelu, s. 200–201. Tolvanen 2002, s. 194–218.

hallinnollisen sanktion, vaikka teosta on jo tuomittu rikosoikeudellinen rangaistus. Suhteellisuusperiaate edellyttää tässäkin tapauksessa kuitenkin tuomitun rikosoikeudellisen rangaistuksen huomioon ottamista hallinnollista sanktiota määrättäessä.¹⁶ Myös kaksoisrangaistavuuden kieltäminen on otettava huomioon täydentävää öljypäästömaksua määrättäessä. Sanktio ei saa johtaa siihen, että samaa henkilöä rangaistaisiin kahdesti samasta teosta.

Jos hallintopäätöksellä määrättävällä hallinnollisella seuraamuksella on selvä rangaistuksellinen luonne ja tarkoitus, on sillä näin ollen vahvoja yhtymäkohtia rikosoikeudellisiin rangaistuksiin. Noudatettavaksi tällöin tulee erityiset rikosprosessuaaliset ja laadulliset vaatimukset. Tällaiset rikosoikeudelliset erityisvaatimukset liittyvät muun muassa perustuslain (731/1999) 8 §:n laillisuusperiaatteeseen, syyttömyysolettamaan, myötävaikutusvelvollisuuden rajoituksiin ja oikeusturvan tehokkuuteen sekä oikeusturvan takeita koskevaan perustuslain 21 §:ään. Professori Mäenpää on osuvasti nimittänyt prosessia *hallinnollisen rikosprosessin* käsitteellä kuvaamaan hallinnollisen menettelyn rikosoikeudelliseen prosessiin viittaavaa luonnetta.¹⁷

Käsite hallinnollinen rikosprosessi kertoo toisaalta valmiudesta ottaa rangaistusluonteinen hallinnollinen seuraamus osaksi hallinto-oikeutta, mutta se antaa samalla viitteitä prosessimuodon erityispiirteistä hallinto- ja rikosprosessin välisellä raja-alueella.¹⁸ Varsinaisesta rikosoikeudellisesta rangaistuksesta näissä sanktioluonteisissa hallinnollisissa seuraamuksissa ei ole kysymys, eikä myöskään perustuslain 81 §:ssä tarkoitetuista veroista tai maksuista¹⁹. Kaiken kaikkiaan hallinnollinen rikosprosessi muodostaa jonkinlaisen oman prosessimuotonsa hallintoprosessin sisällä ja tässä prosessimuodossa on erityisen tärkeää vaikutusten hakeminen rikosprosessin oikeudenmukaisuudesta. Täysin rikosprosessin määrittelemää hallinnollinen rikosprosessi ei kuitenkaan ole, vaan siihen jää selvästi omaa rikosprosessista eroavaa ulottuvuutta. Hallinnollinen rikosprosessi näyttääkin jäävän jossain määrin hallinto- ja rikosprosessin välimaastoon omaksi ainutlaatuiseksi muodokseen.

¹⁶ Selander 2008, s. 411.

¹⁷ Mäenpää 2007a, s. 194. Missään pohjoismaassa ei ole varsinaista hallinnollista rikosoikeutta, vaikkakin hallinnollisia sanktioita kussakin on laajenevassa määrin käytössä. Selander 2008, al. 25, s. 409.

¹⁸ Halila 2010, s. 198.

¹⁹ Hallinnollisen sanktion tarkoitus ei siten ole valtion menojen rahoittaminen, eikä korvaus tai vastike julkisen vallan maksuvelvollisille antamista eduista tai palveluista, PeVL 32/2005 vp, s. 2.

1.3 Tutkielman tavoite, aiheen rajaus ja rakenne

Tutkielman tavoitteena on antaa kokonaiskuva kielletyistä öljypäästöistä määrättävistä seuraamuksista, noudatettavasta menettelystä muutoksenhakuineen sekä osapuolten oikeusturvan takeista, joita omaperäinen öljypäästöjen tutkintaa ja öljypäästömaksun määräämistä koskeva prosessi välttämättä edellyttää. Kokonaiskuvan ja ilmiön kuvaamisen lisäksi tarkoituksena on yksityiskohtaisesti tarkastella öljypäästön tutkintaan ja öljypäästömaksun määräämiseen liittyvää oikeudenkäyntiprosessia, sen muotoa, siinä noudatettavia menettelysääntöjä selvittämismenettelyistä ja todisteiden esittämisestä muutoksenhakuoikeuteen. Keskeisellä sijalla tarkastelussa ovat myös ne erityisesti rikosprosessia koskevat ihmisoikeussopimuksen ihmisoikeusperiaatteet, joiden katsotaan tulevan noudatettaviksi myös öljypäästöjen tutkimista koskevassa menettelyssä.

Tavoitteena on myös tarkemmin selvittää, millainen merenkulun ympäristönsuojelulaissa (1672/2009, jäljempänä MYSL) säädetty öljypäästömaksun määräämistä koskeva menettely on ja miten se yhdessä vakiintuneiden oikeusperiaatteiden sekä ihmisoikeusperiaatteiden kanssa takaa maksuvelvollisen oikeusturvan maksuääräysmenettelyn eri vaiheissa, myös muutoksenhaussa ja seuraamusmaksun täytäntöönpanossa. Oikeusturvan kannalta samanaikainen hallinnollinen menettely ja rikostutkinnan käynnistäminen muodostavat haasteen maksuvelvollisen oikeusaseman ja oikeusturvan kannalta, johon tässä työssä kiinnitetään erityisesti huomiota. Tavoitteena on siten tarkastella öljypäästömaksun ja yleisesti hallinnollisen seuraamusmaksun oikeusturvaan liittyviä ongelmakohtia, jotka saattavat vaarantaa päätöksen kohteen oikeusturvan toteutumisen. Tutkielmassa pyritään vastaamaan kysymykseen, mitä oikeusturvaongelmia ja oikeusperiaatteisiin pohjautuvia haasteita liittyy menettelyyn ja mitä niiden vaarantumisesta voi seurata.

Öljypäästöjen tutkintaan ja seuraamusten määräämiseen liittyvä menettely on omanlainen ja vielä vakiintumaton prosessinmuoto, eikä vastaavaa tietääkseni sovelleta muiden hallinnollisten maksujen tai vastaavien seuraamusten tutkinnassa ja niiden määräämisessä. Tämän vuoksi onkin tarkoituksenmukaista ja perusteltua arvioida tutkielmassa myös valittua sääntelymuotoa ja sitä, onko valittu keino toimivin ja tehokkain vaihtoehto suhteessa rikosoikeudelliseen rangaistukseen ja minkälaisia haasteita ja kysymyksiä sääntelymuoto sisältää. Myös yleisemmin ja oikeuspoliittisista tarkoituseristä käsin voidaan pohtia, tulisiko hallinnollisen sanktioinnin käyttämistä laajentaa vastaavankaltaisiin seuraamusmak-

suihin ja seuraamuksiin, joilla ei katsota olevan niin vahvaa erityisesti oikeusturvaan liittyvää tarvetta tulla sanktioituksi rikosoikeudellisin keinoin ja rangaistuksin.

Öljypäästömaksua ja -valvontaa tarkastellaan erityisesti Itämerellä ja lähtökohtaisesti kansallisesta lainsäädännöstä käsin. Kansainvälinen sopimuskäytäntö ja Euroopan unionista lähtöisin oleva lainsäädäntö tulevat huomioiduiksi lähinnä sitä kautta, kun ne on implementoitu kansalliseen lainsäädäntöön. Näin ollen ne limittyvät sääntelytasolla ja suoranaista selkeää rajaa ei voida vetää kansallisen ja ulkoperäisen lainsäädännön välille eikä erotteulla asiasisällön kannalta ole merkitystäkään. Joitakin huomioita tehdään muiden jäsenvaltioiden ja Euroopan unionin alueen ulkopuolisten maiden lainsäädäntöön ja käytäntöön määrätä öljypäästömaksu tai säädellä öljypäästön pilaantumisesta määrättäviä seuraamuksia. Tarkemmaksi vertailukohteeksi olen valinnut Ruotsin ja Saksan lainsäädännön historiallisten perinteiden ja lainsäädännön yhtenevyyden vuoksi. Öljypäästöistä määrättävistä seuraamuksista säännellään Euroopan unionissa harmonisoidun lainsäädännön avulla, vaikka jäsenvaltiot ovat myös varhain solmineet laajoja kansainvälisiä sopimuksia sekä useita alueellisia sopimuksia liittyen merensuojeluun ja vesistön pilaamisen torjumiseen.

Tutkielman aiheen rajauksen osalta työn painopiste on hallinnollisen öljypäästömenettelyn tarkastelussa ja sen muutoksenhaussa, jolloin ympäristön turmelemista koskeva rikostutkinta ja rikosprosessi rajautuvat työn ulkopuolelle. Rikosprosessia ja rikostutkintaa käsitellään lähinnä siltä osin, kuin se joidenkin huomioiden tekemisen kannalta erityisesti hallinnollisen menettelyn samanaikaisuuden vuoksi on tarpeen. Tarkastelun keskiössä on hallintoviranomaisen eli Rajavartiolaitoksen toimivalta määrätä hallinnollinen öljypäästömaksu merialueilla ja siinä noudatettava hallintomenettely sekä muutoksenhaku tästä päätöksestä, jolloin noudatettavaksi tulee oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain (689/1997) säännökset soveltuvin osin. Merenkulun ympäristönsuojelulaki ei itsessään sisällä prosessia koskevia säännöksiä, vaan siinä viitataan edellä mainittuun, jolloin tulkinnan ja annettavan oikeuskäytännön varaan jää prosessiin sovellettavien säännösten ja periaatteiden tarkempi soveltuminen.

Tutkielman aihetta tarkastellaan oikeusdogmaattisen ja lainopillisen menetelmän näkökulmasta. Näin ollen rikosoikeuteen perustuva ydinkysymys siitä, miksi rangaistaan ja onko se ilmiön kannalta tarkoituksenmukaista vai olisiko joitain muita keinoja päästä samaan päämäärään, jätetään

tämän työn aiheen ulkopuolelle rajallisen sivumäärän vuoksi. Kuitenkin kysymystä siitä, miten rangaistaan, sivutaan siltä osin kuin valittuna keinona on hallinnollinen seuraamus ja sanktiointi.

Hallinnollisen menettelyn ja maksuvelvollisen oikeusturvan näkökulmasta käsitellään myös pintapuolisesti sitä organisatorista kysymystä, joka perustuu valtion toimivallanjakooppiin ja yksilön oikeusturvan toteutumisen valvontaan. Kun yksilöön kohdistetaan hallinnollista valvontaa, edellyttää se myös välttämättä valvojan viranomaistoiminnan valvontaa. Jo hallintoviranomainen ensimmäisen asteen päättäjänä on sidottu lakiin ja oikeusturvan tulisi toteutua jo viranomaismenettelyssä. Tuomioistuin ei ole siten toimija, joka jälkeinpäin korvaa tai korjaa hallintoviranomaisessa mahdollisesti tapahtunutta oikeusturvan vajetta. Yksilön oikeusturvasta puhuttaessa kysymys on sekä prosessuaalisista oikeuksista että oikeusturvan sisällöllisestä toteutumisesta. Tuomioistuinten keskeiseksi tehtäväksi nähdäänkin yksilön oikeusturvan turvaaminen, mutta myös hallinnon valvominen siten, että tehdyt päätökset pysyvät sääntelyn rajoissa. Yleisemmin tarkasteltuna kysymys on erityisesti toimeenpanovallan ja tuomiovallan välisestä suhteesta.

Viranomaisvaltuuksien laajentuessa oikeusturvaan liittyvät tehtävät on yleensä osoitettu hallintotuomioistuimille, lukuun ottamatta poliisin esitutkinta- ja pakkokeinovaltuuksien valvomista yleisissä tuomioistuimissa. Tutkielman osalta keskeinen kysymys hallinnon valvonnan osalta on se, kuinka oikeusturvan toteutuminen ja hallinnon valvominen toteutetaan, kun hallinnon valvojana onkin yleinen tuomioistuin hallintotuomioistuimen sijaan ja onko sillä merkitystä, että valvojana toimiva tuomioistuin edustaa eri prosessilinjaa.

Tutkielman rakenteesta voidaan todeta, että johdannossa esitellään tutkielman aihe yleispiirteisesti ja kuvataan ilmiön laajempi konteksti. Lisäksi luvussa määritellään tutkielman kannalta keskeiset käsitteet. Käsitteiden määrittelyn ja johdannon jälkeen varsinaisessa ensimmäisessä sisältöluvussa 2 käsitellään hallinnollisen maksun ja erityisesti öljypäästö-maksun luonnetta ja erityispiirteitä sekä sen prosessuaalisia ominaisuuksia. Lisäksi tarkastellaan hallinnollisen sanktion luonnetta suhteessa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (EIT) ratkaisu- ja tulkintakäytäntöön sekä muiden jäsenvaltioiden valintaan hyödyntää hallinnollista maksua seuraamuksena.

Luvussa 3 esitellään hallinnollista öljypäästöä sääntelevä lainsäädäntö, noudatettavat kansainväliset sopimukset ja Euroopan unionista lähtöisin olevat sääntelynormit. Lisäksi luvussa kuvataan viranomaisten toimivalta pääpiirteisesti merialueella, öljypäästömaksun määräämisessä niin valtakunnassa kuin Ahvenanmaan maakunnassa. Luvussa ei yksityiskohtaisesti käsitellä valtion suvereeniin valtaan kuuluvaa toimivaltaa käyttää lainkäyttövaltaansa sisävesialueilla, aluevesillä, talousvyöhykkeellä ja sen ulkopuolella. Toimivallan osalta viitataan erityisesti erityissääntelyyn kuten merenkulun ympäristönsuojelulakiin ja sen nojalla säänneltyyn viranomaisten toimivaltaan.

Luvussa 4 esitellään hallinnollisen öljypäästömaksun määräämiseen kuuluva menettely ja sen vaiheet sekä viranomaisen toimivalta turvaamistoimenpiteiden määräämiseen. Lisäksi luvussa arvioidaan pintapuolisesti hallinnollista öljypäästömaksuprosessia suhteessa rikosprosessiin ja mahdollisesti samanaikaisesti vireillä olevaan rikostutkintaan. Luvussa 5 tarkastellaan muutoksenhakua ja sen sääntelyä öljypäästömaksun ja siihen liittyvien päätöksiensä osalta sekä rikosoikeudellista muutoksenhakua rikosprosessin osalta. Öljypäästömaksusta on mahdollista hakea muutosta merioikeuden päätöksestä hovioikeudelta sekä valitusluvalla korkeimmalta oikeudelta. Valitustiet eroavat kyseessä olevan päätöksen, menettelyn ja sijainnin mukaan. Ahvenanmaata koskee oma sääntely muutoksenhaun osalta. Lukuun 6 on koottu yhteenvedonomaaisesti tutkielman keskeiset huomiot ja havainnot. Lisäksi joitakin pohdintoja esitetään hallinnollisen öljypäästömaksun tulevasta kehityksestä.

1.4 Metodologiset valinnat ja lähdeaineisto

Tutkielman tarkoituksena on noudattaa oikeusdogmaattista lähestymistapaa ja soveltaa lainopillisen tutkimusalan menetelmiä. Lainoppi ymmärretään yleisesti tulkintatieteeksi, jonka tarkoituksena on selvittää voimassa olevan oikeuden sisältö. Lainopin menetelmin institutionaalisista ja ei-institutionaalisista oikeuslähteistä johdetaan oikeudellisten argumentaatio sääntöjen avulla voimassa olevan oikeuden sääntöjen ja riittävää institutionaalista tukea ja yhteisöllistä hyväksyntää nauttivien oikeusperiaatteiden sekä muiden oikeudellisten ratkaisuvaihtoehtojen tietyllä hetkellä ilmennettävä tulkinnallinen merkityssisältö. Lainopin metodi on siten tiivistetysti oikeussääntöjen tulkintaa ja systematisointia sekä oikeusperiaatteiden punnintaa ja pyrkimystä niiden tasapainottamiseen²⁰.

²⁰ Siltala 2003, s. 126, 139.

Institutionaalisina lähteinä tässä tutkielmassa on hyödynnetty kirjoitetun lainsäädännön ja kansainvälisten sopimusten lisäksi lain esitöitä ja valmisteluaineistoa, tuomioistuinten ratkaisuja ja viranomaisohjeistusta. Näiden lisäksi lähteinä on käytetty niin sanottuina ei-institutionaalisina lähteinä kansainvälisten instituutioiden ja järjestöjen antamia raportteja, tutkimuksia ja suosituksia sekä asiantuntijoiden esittämiä kannanottoja ja systematisointeja oikeuskirjallisuudessa ja oikeustieteellisissä julkaisuissa.

Edellä viitatussa voimassa olevan oikeuden määritelmässä tukeudun professori Raimo Siltalan esittämään määritelmään, jossa oikeus nähdään yhteiskunnallisena tosiasiana, joka on toteutunut tai toteutettavissa ja joka muodostuu muodollisesti velvoittavien oikeussääntöjen ja riittävää institutionaalista tukea nauttivien oikeusperiaatteiden ja reaalisten argumenttien kokonaisuutena. Oikeus ei ole siten pelkkä saavuttamaton oikeudellinen ideaali tai oikea ja puhdas totuus, vaan elävä yhteiskunnallinen tosiasia. Oikeussubjektin näkökulmasta voimassa oleva oikeus voidaan määritellä myös oikeuksien ja velvollisuuksien kokonaisuudeksi, joille tuomioistuimet ja muut lainsoveltajat ovat antaneet ja tulevat todennäköisesti myös tulevaisuudessa antamaan tehokasta oikeussuojaa.²¹

Lainopin metodi ymmärretään keskeisesti myös oikeudelliseksi argumentaatioksi, jossa yhdistyvät oikeudellinen päättely ja tulkinta oikeussäännöistä, oikeusperiaatteiden analysointi sekä oikeusnormien keskinäisten suhteiden määrittäminen ja jäsentäminen systemaattiseksi kokonaisuudeksi. Tutkielmassa oikeudellinen päättely noudattelee Aristoteleen filosofiasta lähtöisin olevaa päättely- ja argumentaatiomallia. Premissit eivät tällöin ole tosia tai tosiksi tunnettuja vaan ainoastaan enemmän tai vähemmän todennäköisiä, luotettavia ja uskottavia. Tämän johdosta niistä tehtävät päätelmätkään eivät voi olla välttämättä tosia, vaan ainoastaan enemmän tai vähemmän perusteltuja, uskottavia ja hyväksyttäviä.²²

Oikeudellinen tulkinta tarkoittaa tulkinnallisen merkityssisällön antamista oikeuslähteistä johdetuille oikeussäännöille. Oikeudellinen systematisointi tarkoittaa voimassa olevan oikeuden sääntöjen keskinäisten suhteiden määrittämistä formaalien normikonfliktien ratkaisun ja sisällöllisten pääsääntö/poikkeussääntö luokitusten määrittämisen merkityksessä. Oikeudellinen systematiikka koostuu formaaleista konfliktinratkaisunormeista sekä oikeu-

²¹ Siltala 2003, s. 52–53.

²² Siltala 2003, s. 327–328.

dellisten peruskäsitteiden, dogmien ja konstruktioiden kokonaisuudesta. Oikeudellinen punninta tarkoittaa institutionaaliseen ja yhteisölliseen arvoperustaan riittävästi tukeutuvi- en ja riittävää hyväksyntää nauttivien oikeusperiaatteiden ja vastaavien ratkaisustandardien tulkinnallista merkityssisältöä, jolloin yhteiskunnan arvo- ja tavoiteperiaatteet asettavat kussakin yksittäistapauksessa tulkinnan rajat.

Tutkielmassa on aineksia toisaalta arvo-, ideologia- ja kohdeneutraalista tarkastelusta, jol- loin pyritään kuvaamaan analyttis-deskriptiivisen²³ aselman mukaisesti öljypäästömak- sumenettelyä ja hallinnollisen seuraamuksen ominaispiirteitä ja suhdetta oikeusturvan to- teuttamiseen kuten ne yhteiskuntatodellisuudessa ilmenevät. Toisaalta on pyritty esittä- mään myös kriittisiä huomioita öljypäästömaksunenettelystä ja valituista ratkaisuksista sekä sitä parantavista ratkaisuvaihtoehdoista. Näin ollen tutkimuskohdetta tarkastellaan myös oikeuspoliittiselle tutkimukselle eli *de lege ferenda* -tutkimukselle ominaisin menetelmin esittämällä mahdollisia vaihtoehtoisia tapoja säännellä kohdetta. Joitakin vertailuja esite- tään myös öljypäästömaksuista ja sitä tukevista menettelyistä muissa oikeusjärjestyksissä. Lähinnä tarkastelun kohteena ovat muissa oikeusjärjestyksissä omaksutut ratkaisut, maksu- jen suuruudet ja noudatettavat menettelymuodot.

²³ Käsitteellä tarkoitetaan tutkijan positiota perustella oikeudellisia tulkinta-, systematisointi- ja punnintakannanottoja vallitsevan tuomarinideologian eli tuomioistuinten ja muiden lakia soveltavien viranomaisten eli institutionaalisten lainsoveltajien kollektiivisesti hyväksymän institutionaalisen oikeuslähdeopin ja oikeudellisen argumentaatioteorian käsittämiin premisseihin. Siltala 2003, s. 920.

2 Hallinnollinen seuraamus ohjauskeinona

2.1 Hallinnollisen seuraamusjärjestelmän erityispiirteet ja suhde rikosprosessiin

Hallinnollista sanktiointia seuraamusvaihtoehtona pohdittiin erityisesti rikoslainsäädännön kokonaisuudistuksen valmistelemisen yhteydessä 1970-luvun loppupuolella. Rikoslainsäädäntöä uudistanut komitea ehdotti, että rangaistukset sellaisista teoista, jotka olivat haitallisia esimerkiksi hallinnon toimivuudelle tai olivat muuten vain vähäisessä määrin toisen yksilön perusoikeuksiin vaikuttavia ja joiden moitittavuus oli vähäinen, tulisi korvata järjestelmällisesti maksuseuraamuksella. Komitean perustelujen mukaan maksun määrääminen ei edellyttäisi syyllisyyden selvittämistä, kunhan seuraamuksen kohteelle varattaisiin mahdollisuus hakea oikaisua.²⁴

Hallinnollisella seuraamuksella tai sanktiolla tarkoitetaan yleensä hallintoviranomaisen toimivaltansa rajoissa määräämää seuraamusta oikeudenvastaisesta teosta. Se on tyypillisimmillään rahamääräinen suoritusvelvollisuus, jota voidaan luonnehtia rangaistuksenomaiseksi. Hallinnollisen seuraamuksen rangaistusluonteisuus herätti keskustelua asiantuntijoiden kesken niiden käyttöönottamisesta lähtien. Professori Olli Mäenpään näkemysten mukaan kyseessä on hallintoviranomaisen hallinnollisessa järjestyksessä määräämä rangaistusluonteinen seuraamus lainvastaisesta menettelystä. Professori Dan Frände taas tekee eron varsinaisten rikosten seuraamusten lisäksi rikoksesta johtuvien muiden seuraamusten ja rangaistuksenkaltaisten seuraamusten välillä. Rangaistuksenkaltaisiksi seuraamuksiksi Frände luokittelee muun muassa pysäköintivirhemaksun, joukkoliikenteen tarkastusmaksun ja ylikuormamaksun. Sen sijaan rikoksesta johtuvia, mutta ei siihen sidottuja, seuraamuksia ovat hänen mukaansa liiketoimintakielto ja lähestymiskielto²⁵. Öljypäästömaksu ei välttämättä johdu rikoksesta, vaikka kaikenlainen ympäristön turmeleminen rikoslaissa kiellettyä onkin. Fränden luokittelussa öljypäästömaksu sopisikin sijoitettavaksi rangaistuksenkaltaiseksi seuraamusmaksuksi muiden maksujen joukkoon.

²⁴ KM 1976: 72, s. 68–73.

²⁵ Muita vastaavanlaisia seuraamuksia ovat muun muassa menettämisseuraamus, tuomitsematta jättäminen, ajokielto ja metsästyskielto. Kiiski 2011b, s. 7–8.

Professori Jussi Matikkalan näkökannan mukaan sanktionluonteiset seuraamusmaksut eivät ole rikosoikeudellisessa mielessä rangaistuksia, vaikka osa niistä rinnastetaan Euroopan ihmisoikeussopimuksen tulkintakäytännössä rangaistuksiin siten, että noudatettaviksi tulevat rikos- ja rikosprosessuaaliset säännöt. Matikkalan mukaan sanktionluonteiset seuraamusmaksut muodostavat heterogeenisen joukon, jota ei ole arvioitu systemaattisesti. Eroavuutta rikosoikeudelliseen sääntelyyn esiintyy hänen mukaansa esimerkiksi vastuusubjektin, vastuun edellytysten ja vastuuvapausperusteiden sekä mittaamisperusteiden osalta.²⁶

Täysin selvää käsitystä tai yksiselitteistä määrittelyä rangaistusluonteisista hallinnollisista seuraamuksista ei näytä kansallisesti tai kansainvälisestikään vallitsevan. Hallinnolliset sanktiot eivät ole myöskään saaneet suurta kannatusta ja suosiota sen eduista huolimatta. Hidasta kehitystä on perusteltu pääsääntöisesti sillä, että rikosoikeudessa oikeusturvan taakeet ovat hallinnollista oikeusturvaa paremmat.²⁷ Hallinnollisia sanktioita on kuitenkin muodostettu rikosoikeudellisen rangaistuksen ja rikosoikeudellisen prosessin vaihtoehdoksi tavoitteena lisätä menettelyn nopeutta ja yksinkertaisuutta prosessiekonomiiaa unohtamatta²⁸. Vaikka hallinnollista sanktionluonteista seuraamusta voidaan luonnehtia ja luokitella hiukan rikosoikeudellisesta rangaistuksesta eroavalla tavalla, on rikosoikeudellisen rangaistuksen tai rangaistusluonteisen hallinnollisen seuraamuksen erottaminen toisistaan tarkoituksensa ja tehtävänsä perusteella lähes mahdotonta. Esimerkiksi muodollisin perustein rikosoikeudellinen sakko ja hallinnollinen rahamaksu eivät liene erotettavissa, vaan tässä yhteydessä voidaan katsoa olevan kyse myös moraalisen moitittavuuden eriasteisesta vaihtelusta.²⁹ Tässä työssä lähtökohdaksi onkin otettu se, että hallinnollisista seuraamuksista ja erityisesti tässä öljypäästömaksulla on rangaistuksenomainen luonne ja se tulee siten ottaa huomioon maksuvelvollisen oikeusturvasta puhuttaessa ja säädettäessä.

Rikosoikeudellinen järjestelmä ei ollut toiminut laittomien merellisten öljypäästöjen osalta odotetulla tavalla, minkä vuoksi öljypäästömaksu säädettiin määrättäväksi ilman esitutkinnan tai syyllisyyskysymyksen selvittämistä. Öljypäästömaksu säädettiin taloudellisesti ankaraksi seuraamukseksi oikeudenvastaisesta öljypäästöstä ja maksun säätämällä pyrit-

²⁶ Matikkala 2010, s. 233–234.

²⁷ Kiiski 2010, s. 100.

²⁸ Kiiski 2011b, s. 11, Halila 2010, s. 199.

²⁹ Kiiski 2011a, s. 59.

tiin tehostamaan päästökiellon tosiasiallista noudattamista ja vaikuttavuutta. Maksulla on siten selkeät ennaltaehkäisevät ja ympäristönsuojelulliset tarkoituksensa ja tavoitteet. Keskeisenä etuna rikosoikeudelliseen seuraamukseen verrattuna pidettiin lain esitöissä sitä, ettei öljypäästömaksun määrääminen edellyttänyt esitutkintaa eikä tekijän syyllisyyden selvittämistä. Riittävänä pidettiin ainoastaan sen osoittamista, että päästön aiheuttaneelta alukselta on päässyt öljyä mereen.³⁰

Öljypäästömaksun määräämisen perustaksi valitun objektiivisen vastuun osalta voidaan viitata erityisesti rikosoikeudessa noudatettuun ankaran rangaistusvastuun kieltoon sekä yksilön autonomian periaatteeseen. Oikeuskirjallisuudessa ankara rangaistusvastuu voidaan rinnastaa lähinnä huolimattomuutta vastaaviin käännetyn todistustaakan tilanteisiin, joissa syytetyn on osoitettava tahallisuuden ja tuottamuksen puuttumisen. Öljypäästömaksuasioissa tämä tarkoittaa sen osoittamista, että maksun määräämiselle asetetut edellytykset eivät ole täyttyneet tai maksun määräämättä jättämiselle tai alentamiselle on perusteet. Tähän liittyy myös syytetylle varattu mahdollisuus esittää näyttöä siitä, että hän on ryhtynyt kaikkiin vaadittaviin varotoimiin ja vahingon ennaltaestäviin toimenpiteisiin. Mikäli tällaisen näytön esittäminen kielletään, voidaan puhua myös strict liability'n mukaisesta tiedostamattomasta tuottamuksesta.³¹ Tiedostamattomasta tuottamuksesta ei pidetä hyväksyttävänä rikosoikeudessa eikä liene hyväksytyyn vastuun perusteena hallinto-oikeudessakaan.

Tolvasen mukaan ankaran rangaistusvastuun kieltoa koskeva periaate soveltuu prosessista riippumatta, kun sanktio määrätään perusteiltaan samankaltaisessa menettelyssä kuin rikosprosessissa. Ankaran rangaistusvastuun voidaan katsoa olevan ristiriidassa myös perustuslain ja erityisesti sen 1 §:n 2 momentin kanssa, jossa säädetään rikosoikeudellista sääntelyä ohjaavasta ihmisarvon loukkaamattomuudesta. Tolvasen mukaan ankaran rangaistusvastuun kielto on tulkinnallisesti johdettavissa tästä rikosoikeudelle rajat asettavasta säännöksestä.³² Yksilön autonomian periaatteella taas tarkoitetaan vastuupiirin rajaamista siihen henkilöön, joka on sääntöjä rikkonut³³. Periaate on keskeinen rikosoikeudessa, jossa objektiivinen vastuu ei voi tulla kyseeseen. Öljypäästömaksujen osalta noudatetaan yksilön

³⁰ HE 77/2005 vp, s. 5.

³¹ Tapani 2008, s. 277–278.

³² Tapani 2008, s. 277–278.

³³ Esimerkiksi auton haltijaa ei voida rangaista siitä ylinopeudesta, johon muu kuljettaja on hänen autollaan syyllistynyt. Tolvanen 2002, s. 210.

autonomian periaatetta ainoastaan siltä osin, että laivanomistaja voi vapautua vastuustaan, jos hän pystyy osoittamaan laivanisännän vastuulliseksi lainvastaisesta öljypäästöstä.

Ankaran vastuun soveltamisesta erityisesti rikosoikeudessa on esitetty kriittisiä näkökantoja ja pohjoismaissa ankaran vastuun ei ole katsottu muodostavan riittävää perustaa rikosoikeudelliselle rangaistukselle missään rikoksiksi määritellyissä teoissa³⁴. Tolvanen on perustellut tätä näkökantaa sillä, että ankara vastuu loukkaa laajasti hyväksytyä niin sanottua reilun pelin periaatetta, jonka mukaan tekijällä pitää olla mahdollisuus ennakoida rangaistusvastuun syntyminen. Vastuu ei näin voisi perustua hänestä riippumattomiin seikkoihin. Tekijää onkin rikosoikeudessa pidettävä valintoihin kykenevänä henkilönä. Tolvasen mukaan ankaran vastuun hyväksyttävyyden on myös perusoikeuksien näkökulmasta kyseenalainen ja velvoittavan siten myös lainsäätäjää. Tolvanen katsoo periaatteen myös koskevan kaikkia rikosprosessin lajeja, myös rikesakkomenettelyä. Rikosoikeudessa laajasti kannatusta ja hyväksyttävyyttä nauttivan ankaran vastuun kiellosta huomionarvoisen poikkeuksen muodostavat hallinnolliset sanktiot mukaan lukien rangaistuksenluonteiset hallinnolliset seuraamukset.³⁵ Lainsäätäjä on näiden osalta tehnyt tietoisin valinnan ankaran rangaistusvastuun sallittavuudesta menettelyn tehokkuuden, nopeuden ja prosessiekonomian turvaamiseksi.

Merenkulun ympäristönsuojelulain valmistelun yhteydessä säädettiin, että öljypäästömaksua koskevassa menettelyssä noudatetaan soveltuvin osin rikosprosessin menettelysääntöjä oikeusturvatakeineen. Tämä on lainsäätäjän poikkeuksellinen, mutta tietoinen valinta, koska hallinnollisen oikeusjärjestelmän katsotaan ainakin näennäisesti kuuluvan rikosoikeuden oikeusturvatakeiden ulkopuolelle, jolloin on voitu säätää kevyemmästä menettelymuodosta öljypäästömaksun määräämisessä. Toisaalta tämä voidaan nähdä tietoiseksi ratkaisuksi pitää etäisyys jäykäksi koettuun rikosoikeudelliseen järjestelmään.³⁶

Hallinnollisen seuraamusjärjestelmän laajenevalla käyttöönotolla ei yleisesti haluttu viestittää tekojen dekriminalisointia. Dekriminalisointi liitetään yleisesti siihen, että säädetään

³⁴ Angloamerikkalaisessa oikeusjärjestelmässä on oma tyyppinsä ankaran vastuun tunnusmerkistöille, jolloin rangaistusvastuun kynnyksestä on alennettu, niin että huolimattomuudella tai tahallisuudella ei ole tunnusmerkistön täyttymisen kannalta merkitystä. Tapani 2008, s. 278.

³⁵ Tapani 2008, s. 280.

³⁶ Koillinen 2009, s. 105.

jokin muu sanktio rikosoikeudellisen seuraamuksen sijasta³⁷. Valtiosääntöoikeudellisesti ei ole myöskään katsottu olevan estettä hallinto-oikeudellisen seuraamusjärjestelmän laajentamiselle rikosoikeuden perinteiselle ydinalueelle dekriminisoitien kautta kuten öljypäästömaksun osalta on tehty.³⁸ Myöskään hallinnollisen seuraamusmaksumuodon valitsemisella aiheutetun öljypäästön seuraamukseksi ei ollut tarkoitus dekriminisoida laittomia öljypäästöjä, vaan pyrkiä tehokkaan hallinnollisen oikeuskeinon aikaansaamiseen. Dekriminalisointi olisi ollut väärä viesti ja osoitus pienentää öljypäästörikosten haitallisuutta ja paheksuttavuutta, minkä lisäksi dekriminisointi olisi supistanut kohtuuttomasti ympäristön turmelemista koskevan rangaistussäännöksen soveltamisalaa.³⁹

Dekriminalisoinnin sijaan öljypäästömaksua säädettäessä sen yhdeksi tehtäväksi katsottiin rikosoikeudellisen järjestelmän täydentäminen ja maksujärjestelmän soveltaminen rinnakkain rikosoikeudellisen järjestelmän kanssa. Samankaltainen sääntelyratkaisu on valittu muun muassa ulkomaalaislain (301/2004) 179 §:ssä säädetyn liikenteenharjoittajan seuraamusmaksun⁴⁰ määräämisessä sekä työsopimuslain (55/2001) 11 a luvussa säädetyn työnantajalle määrättävän sanktioseuraamuksen⁴¹ määräämisessä. Myös näissä seuraamusmaksuissa nähdään hallinnollinen sanktio täydentävänä, rikoslain laittoman maahantulon järjestämistä ja maassa luvottomasti oleskelevan ulkomaisen työvoiman palkkaamista koskevan kriminalisoinnin kanssa.⁴²

Öljypäästömaksulainsäädännön valmistelun yhteydessä perustuslakivaliokunta toteaa lausunnossaan, että öljypäästömaksu on hallinnollinen seuraamusmaksu, jonka käsittelyssä on valiokunnan mukaan otettava soveltuvin osin huomioon rinnasteisuudet rikosoikeudelliseen rangaistukseen. Näin ollen noudatettaviksi tulevat rikosoikeudelliset ja rikosprosessuaaliset periaatteet kuten perustuslain 8 §:n rikosoikeudellinen laillisuusperiaate ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 2 kohdan syyttömyysolettama sekä kaksoisrangaistavuuden kieltö.⁴³

³⁷ Tolvanen 2002, s. 208.

³⁸ Kulla 2007, s. 332.

³⁹ Kiiski 2011a, s. 109.

⁴⁰ Liikenteenharjoittajan seuraamusmaksu lisättiin ulkomaalaislakiin 15.7.2005 (581/2005).

⁴¹ Työnantajalle määrättävä sanktioseuraamus luvottoman ulkomaalaisen työvoiman palkkaamisesta lisättiin työsopimuslakiin tänä vuonna, tullen voimaan 20.7.2012 (451/2012).

⁴² HE 77/2005 vp, s. 8, HE 3/2012.

⁴³ PeVL 32/2005 vp, s. 3.

Hallinnollisten seuraamusten käyttöönotto vaikuttaa laajentuessaan myös valtiovallan perusteisiin ja perustavaa laatua olevaan toimivallanjakoon lainsäädäntövallan, toimeenpanovallan ja tuomiovallan välillä. Tämä ei ole valtiosääntöisesti kuitenkaan ongelmatonta ja riidatonta perustuslain 3 §:n 3 momentin kanssa, vaan vaikuttaa merkittäväällä tavalla valtiovallan keskeisten orgaanien toimivaltaan.⁴⁴ Hallinnollinen seuraamus määrätään yleensä hallinnollisessa menettelyssä, kun taas rikosoikeudellinen seuraamus määrätään rikosprosessissa toimivaltaisten viranomaisten ja orgaanien toimesta. Hallinnollinen seuraamus vaikuttaa vallan kolmijako-oppiin siten, kun rangaistuksenluonteisia hallinnollisia seuraamuksia on entistä enemmän ryhdytty määräämään hallinnollisessa menettelyssä, joka lähentelee tuomiovallan käyttöä.⁴⁵ Tämän seurauksena keskeisten valtion toimijoiden vastuunjako keskenään voi hämärtyä. Toisaalta yksilöiden oikeusturvan takaamiseksi ja perustuslain 21 §:n oikeusturvan takeiden turvaamiseksi seuraamusjärjestelmän rationalisoiminen siirtämällä seuraamusten määräämismahdollisuutta tuomioistuinten ulkopuolelle lienee jossain määrin tarkoituksenmukaista⁴⁶.

Perustuslakivaliokunta ei ole pitänyt tuomiovallan siirtämistä tuomioistuinten ulkopuolelle vallanjako-opillisesti ongelmallisena sen johdosta, että rikosoikeudellisen tuomiovallan käyttäminen tuomioistuimissa ei ole ollut ehdoton vaatimus vallanjaon näkökulmasta. Näin ollen hallintovirkamiesten ja viranomaisten moniulotteista roolia ja tehtävää ei ole nähty Suomessa ongelmallisena, koska maassamme vallitsee kuitenkin selkeä näkemys siitä, ketkä rikosoikeudellista tuomiovaltaa voivat käyttää. Tuomiovallan siirtoa hallinnolle onkin perusteltu käytännöllisillä syillä pitäen kuitenkin riittävästä oikeusturvasta huolehtimista keskeisellä sijalla siirtoa harkittaessa.⁴⁷

Rikosoikeudellinen seuraamus katsotaan rangaistukseksi lainsäädännössä määritellyn tunnusmerkistön täyttävästä oikeudenvastaisesta, syyllisyyttä osoittavasta teosta. Niin rikoi-

⁴⁴ Perustuslain 3 §:n 3 momentin mukaan tuomiovaltaa käyttävät riippumattomat tuomioistuimet. Säännös asiallisesti rajoittaa tuomiovallan käyttöä ja sen siirtämistä muille toimijoille. Rangaistusmääräysmenettely on kuitenkin yksi esimerkki rikosoikeudellisen toimivallan ”hajauttamisesta”. Suomessa jo nykyään kolme neljäsosaa tehdyistä rikoksista käsitellään tuomioistuimen ulkopuolella rikesakko- ja rangaistusmääräysmenettelyssä. Kiiski 2011a, s. 52.

⁴⁵ Hallituksen esityksessä HE 94/2009 vp ja perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 7/2010 vp rikesakko- ja rangaistusmääräyslaiksi todettiin, että rikosoikeudellisen tuomiovallan käyttäminen tuomioistuinten ulkopuolelle on keskeinen säätämisyjärjestyskysymys ja tuomiovallan käytön laajentamiseen tuomioistuinlaitoksen ulkopuolelle on suhtauduttava pidättyvästi. Esityksen aikana voimassa olleet sakkomenettelylait oli säädetty tämän johdosta perustuslainsäätämisyjärjestyksessä. HE 94/2009 vp, s. 12. PeVL 7/2010 vp, s. 2. Kiiski 2010, s. 105–106.

⁴⁶ PeVL 7/2010 vp, s. 3. Kiiski 2010, s. 106.

⁴⁷ Kiiski 2010, s. 111–112.

keudessa kuin hallinnossa pyritään ennaltaehkäisevän vaikutuksen kautta samoihin tarkoituksiin, eli vaikuttamaan siihen, ettei laissa määriteltyä kiellettyä toimintaa harjoiteta. Rikosoikeudelliselle rangaistukselle on kuitenkin ominaista sen riippuminen tekijän syyllisyydestä, kun taas hallinnollisessa sanktiossa voidaan seuraamus määrätä myös objektiivisin perustein syyllisyyttä selvittämättä.

Oikeushyväopilla on ollut perinteisesti kriminalisointeja rajoittava funktio. Kriminalisointia on pidetty hyväksyttävänä ainoastaan, jos voidaan määritellä sen taustalta jokin oikeushyvä, jota on suojattava. Oikeushyvät ovat tyypillisesti perustuslailla suojattuja yksilön perusoikeuksia. Lähtökohtaisesti rangaistavaksi tulisi siten säätää vain sellaiset yksilön oikeushyvään puuttuvat teot, joiden ehkäiseminen voidaan toteuttaa vain rangaistuksen uhalla.⁴⁸ Vaikka öljypäästömaksun määrääminen ei suoranaisesti koske kenenkään yksilön perusoikeuksia ja konkreettista oikeushyvää, voidaan oikeuden puhtaaseen ja terveelliseen ympäristöön perustuslain 20 §:n mukaisesti katsoa olevan oikeushyvä suojelunarvoinen. Ympäristörikosten osalta hallinnolliset ja taloudelliset ohjauskeinot on kuitenkin nähty ensisijaisiksi, mikä käy ilmi muun muassa rikoslain 48 luvun ympäristörikoksia koskevasta hallituksen esityksestä⁴⁹.

2.2 Hallinnollinen sanktio ja lainalaisuusperiaate

Erotuksena rikosoikeudellisesta sanktiosta hallinnollisen sanktion osalta ei ole vaadittu yhtä tarkkaa tunnusmerkistön määrittelyä eikä yhtä tiukkaa lainalaisuusvaatimukseen sitomista kuin rikosoikeudellisten säännösten katsotaan edellyttävän. Hallinnollinen sanktio voidaan näin ollen määrätä myös lakia alemmalla tasolla säännellystä toiminnasta. Tulkinnanvaraista on se, onko kaikilla hallinnollisilla seuraamuksilla rangaistuksenomainen luonne siten, että niihin lähtökohtaisesti sovelletaan perustuslain 8 §:n legaliteettiperiaatetta⁵⁰ ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen vastaavansisältöisiä 7 artiklan⁵¹ ilmaisemia pe-

⁴⁸ Tolvanen 2002, s. 208–210, Nuutila 1996, s. 90.

⁴⁹ HE 94/1993 vp.

⁵⁰ PL 8 §: ”Ketään ei saa pitää syyllisenä rikokseen tai tuomita rangaistukseen sellaisen teon perusteella, jota ei tekohetkellä ole laissa säädetty rangaistavaksi. Rikoksesta ei saa tuomita ankarampaa rangaistusta kuin tekohetkellä on laissa säädetty.”

⁵¹ EIS 7 art.: ”Ketään ei ole pidettävä syyppäänä rikokseen sellaisen teon tai laiminlyönnin perusteella, joka ei ollut tekohetkellä kansallisen lainsäädännön tai kansainvälisen oikeuden mukaan rikos. Rikoksen tekohetkellä sovellettavissa ollutta rangaistusta ankarampaa rangaistusta ei saa määrätä.”

rus- ja ihmisoikeustakeita⁵². Keskeistä on erityisesti se, mieltääkö negatiivisen hallintotoimen kohde julkisen vallan päätöksen rangaistuksenomaisena seuraamuksena.⁵³

Sanamuotonsa perusteella niin perustuslain 8 §, EIS 7 artiklan kuin EIS 6 artiklan rikossyytteen käsittelyä koskevista vaatimuksista näyttäisivät jättävän muut kuin rikosoikeudelliset seuraamukset soveltamisalansa ulkopuolelle. On huomattava, että Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytännössä rangaistus ja rikossyyte ovat käsitteinä saaneet itsenäiset sisällöt, jotka eivät ole riippuvaisia kansallisesta käsitteiden luonnehdinnasta. Vaikka EIT ei ole ehdottoman jyrkästi ottanut soveltamisalaan kantaa, voidaan rikossyytteen autonomisuuden katsoa puoltavan sitä, että EIS 7 artikla ja 6 artikla soveltuvat myös muihin kuin rikosoikeudellisiin seuraamuksiin.⁵⁴ Euroopan ihmisoikeussopimuksen soveltamisen kannalta ei ole siten ratkaisevaa se, onko lainvastainen teko ja seuraamus määritelty hallinto-oikeudellisessa lainsäädännössä ja menettelyssä vai rikoslaissa. Myös rikossyyte voi koskea muitakin kuin tuomioistuimessa käsiteltävää syytettä.⁵⁵ Käsitteen rikossyyte autonomisuudesta sekä EIT:n tulkintakäytännöstä voidaan tehdä johtopäätös, että 6 artiklan takeita sovelletaan myös hallinnollisen öljypäästömaksun määräämismenettelyssä ja valitusprosessissa, jossa muutoinkin kansallisesti on päätetty noudattaa soveltuvin osin rikosprosessin säännöksiä.

Vaikka perustuslain 8 §:n rikosoikeudellinen laillisuusperiaate (*nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege*) otsikkonsa puolesta näyttäisi rajaavan hallinto-oikeudellisen seuraamuksen ulkopuolelleen, ei säännös sanamuotonsa perusteella välttämättä rajaa muita kuin rikosoikeudellisia rangaistuksia soveltamisalansa ulkopuolelle⁵⁶. Hallinnollisten seuraamusten ja maksujen rinnastaminen rikosoikeudellisiin seuraamuksiin on kuitenkin tulkinnanvaraista. Tolvanen, Frände ja Lappi-Seppälä ovat päätyneet siihen, että ne voidaan

⁵² Koillinen 2009, s. 88. Esimerkkinä on esitetty ajokiello, jota on pidetty rikoksen johdosta määrättyinä seuraamuksena, mutta ei kuitenkaan rangaistuksena, vaan turvaamistoimenpiteenä, jolloin määräämisen perusteena ei ole rikos vaan uusien rikosten vaara, HE 44/2002 vp, s. 37. Tapio Lappi-Seppälä kritisoi näkökantaa siten, että ajokiellon kohde mieltää turvaamistoimenpiteen rangaistukseksi, Lappi-Seppälä 2004, s. 2.

⁵³ Koillinen 2009, s. 103–104, Mäenpää 1997, s. 227.

⁵⁴ EIT on ratkaisukäytännössään todennut sanktioluonteisia hallintopäätöksiä koskevien valitusten erityispiirteistä muun muassa Jussila vs. Suomi tuomiossa 23.11.2006. EIT korostaa, että hallinnolliset sanktiot kuten veronkorotus, tulliseuraamukset ja kilpailuoikeudelliset seuraamukset eivät yleensä kuulu rikosoikeudellisen vastuun ydinalueelle. Mäenpää 2007a, s. 194.

⁵⁵ Kiiski 2006, s. 176–181, Kulla 2008, s. 326.

⁵⁶ HE 44/2002 vp 1 §:n yksityiskohtaiset perustelut. Esimerkiksi rikoksen johdosta määrätty ajokiello, liiketoimintakiello ja metsästyskiello sekä rikosperusteinen vahingonkorvaus katsottiin legaaliteettiperiaatteen soveltamisalaan kuuluviksi. KHO 2004:15 rangaistusperus

rinnastaa muihin rikosoikeudellisiin seuraamuksiin, koska hallinnolliset maksut kohdistuvat yksilön oikeuspiiriin kuten varallisuuteen.⁵⁷ Myös perustuslakivaliokunta on asiallisesti rinnastanut rangaistusluonteisen taloudellisen seuraamuksen rikosoikeudelliseen seuraamukseen muun muassa öljypäästömaksua ja työnantajasanktiota⁵⁸ säädettäessä.

Perustuslain 2 §:n 3 momentti edellyttää julkisen vallan käytön perustumista lakiin (niin sanottu lakivaraus), jolla ymmärretään eduskuntalain tasoista normia. Öljypäästömaksun määräämisessä käytetään julkista valtaa, joten hallinnollisen seuraamuksen ja maksun yleisistä perusteista on säädettävä perustuslain 2 §:n 3 momentin edellyttämällä tavalla lailla⁵⁹. Myös rikosoikeudellisen legaliteettiperiaatteen soveltamisalasta riippumatta on selvää, että lakivaruksen soveltamisala kattaa kaiken julkisen vallan käytön. Vaikka julkisen vallan käytön tarkka sisältö on viime aikoina kyseenalaistettu monella tavalla, katsotaan sen kuitenkin sisältävän voimakeinojen käytön lisäksi muun muassa yksipuoliset hallintopäätökset ja lainkäyttövallan.

Julkisen vallan käyttöä koskeva vaatimus on läheisessä yhteydessä tarkoitussidonnaisuuden periaatteen kanssa. Sen mukaan toimivaltuuksia saa käyttää vain säädettyyn tarkoitukseen. Öljypäästömaksun osalta tämä tarkoittaa maksun määräämiseen liittyvän toimivallan osalta myös toimivaltaa turvaamistoimien määräämiseen maksusaatavan turvaamiseksi. Edellä esitettyyn viitaten, myös turvaamistoimista on säädettävä lain tasolla. Perustuslain 2 §:n 3 momentin esitöissä täsmennettiin erikseen julkisen vallan käytön ydinalueeseen sisältyviksi viranomaisen oikeuden ja toimivallan määrätä seuraamuksia⁶⁰.

⁵⁷ Tässä viitattu nimenomaisesti pysäköintivirhemaksuun, joukkoliikenteen tarkastusmaksuun ja ylikuormamaksuun. En kuitenkaan näkisi perustetta, miksei sanottu soveltuisi myös öljypäästömaksuun kohdistuessaan yksilön oikeuspiiriin ja varallisuuteen. Tapani–Tolvanen 2008, s. 137, Frände 2005, s. 36, Lappi-Seppälä 2003, s. 758 av 20.

⁵⁸ Työsopimuslain uuden 11 a luvun 3 §:n mukaisesti työnantaja mukaan lukien toimeksiantaja ja aliurakoitsija, jotka ovat ottaneet työhön laittomasti maassa oleskelevan kolmannen maan kansalaisen, on velvollinen maksamaan seuraamusmaksun, joka on vähintään 1 000 euroa ja enintään 30 000 euroa. Seuraamusmaksu maksetaan valtiolle, ja sen määrää maksettavaksi Maahanmuuttovirasto työsopimuslakiehdotuksen 11 a luvun 5 §:n nojalla. Maksun suuruuteen vaikuttavista tekijöistä säädetään luvun 4 §:ssä. HE 3/2012 vp.

⁵⁹ PeVL 32/2005 vp, s. 2–3.

⁶⁰ HE 1/1998 vp, s. 74.

Seuraamuksen kohteen kannalta oikeudellisten seuraamuksen ennakoitavuus edellyttää täsmällisyys- ja tarkkarajaisuuskriteerien täyttymistä perusoikeuksien rajoittamisessa⁶¹. Perustuslain 2 §:n 3 momentin säännös ei toimivaltaperusteen laintasoisuusvaatimuksesta huolimatta määrittele, millaisella tarkkuudella toimivallasta on säädettävä, mikä on johtanut siihen, että hallinto-oikeutta arvioidaan lievemmin lainalaisuusvaatimuksen osalta sitomalla se mieluummin yleissäännöksiin ja turvautumalla oikeusvarmuuden periaatteen.⁶²

2.3 Hallinnollinen sanktio ja oikeusturvan takeet

Valintaan hallinnollisten seuraamusten ja rikosoikeuden välillä vaikuttavat keskeisesti myös rikosprosessiin liittyvät menettelylliset oikeusturvan takeet. Oikeusturvan perussäännös on perustuslain 21 §:ssä, jonka mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen ratkaistavaksi. Myös Euroopan neuvosto on antanut suosituksen sopimusvaltioille hallinnollisiin seuraamuksiin noudatettavista määräyksistä ja vaatimuksista⁶³. Suosituksen mukaan muun muassa hallinnollisten seuraamusten määräämiseen on sovellettava aina voimassa olevaa lievintä seuraamusta, sanktiota ei saa määrätä kahdesti samasta teosta, se on määrättävä kohtuullisessa ajassa ja perusteltava asiallisesti. Lisäksi seuraamuksen kohteelle on annettava riittävä aika selityksen antamiseen ja mahdollisuus saattaa seuraamus ylemmän instanssin arvioitavaksi. Huomionarvoista on erityisesti se, että suositus asettaa todistustaakan hallinnollisen seuraamuksen asettavalle viranomaiselle.⁶⁴

Hallinnollinen sanktio ei ole kuitenkaan yksiselitteisesti tunnistettavissa hallinto-oikeudellisesta seuraamuksesta tai tyypillisestä, kohdettaan velvoittavasta, negatiivisesta

⁶¹ HE 309/1993 vp, s. 29–30. Perustuslain esitöiden mukaan vähimmäisvaatimuksena on, että laista tulee käydä suoraan selville rajoituksen laajuus ja sen täsmälliset edellytykset.

⁶² Koillinen 2009, s. 95.

⁶³ Council of Europe Committee of Ministers, Recommendation No. R (91) 1, 13.2.1991.

⁶⁴ Recommendation No R (91) 1, ks. myös suosituksessa viitatus päätelmät (Resolution 77) 31 On the Protection of the Individual in Relation to the Acts of Administrative Authorities, 28.9.1977 sekä suositus Recommendation No R(80) 2 Concerning the Exercise of Discretionary Powers by Administrative Authorities. 11.3.1980.

hallintopäätöksestä. Selvää eroa ei ole tehty hallinnollisen seuraamuksen ja velvoittavan hallintopäätöksen välille, vaan on ajateltu, että velvoittavia hallintopäätöksiä sääntelevänä yleislakina hallintolain oikeusturvatakeet soveltuisivat myös hallinnollisten seuraamusten soveltamiskäytännössä.⁶⁵

Hallinnollisen öljypäästömaksun ja alusjätelain valmistelun ja säätämisen yhteydessä lakivaliokunta lausunnossaan esitti kriittisiä huomioita korostaen sitä, että hallinnollisia seuraamuksia ei ole tarkasteltu lainvalmistelussa yhtenä kokonaisuutena eikä niiden suhdetta rikosoikeudelliseen järjestelmään ole periaatteelliselta kannalta selvitetty. Lakivaliokunnan näkemyksen mukaan ei ollut täysin ongelmattonta, että oikeusjärjestykseen tuodaan tehokkuuden nimissä uusia hallinnollisia seuraamuksia selvittämättä, millaisia yleisiä edellytyksiä niiden käyttöön ottamiselle olisi asetettava. Hallinnollisten seuraamusten käyttäminen rangaistusluonteisesti saattoi valiokunnan näkemyksen mukaan tehokkuudestaan huolimatta olla myös pulmallista sen vuoksi, ettei menettely ollut niiden erityisten oikeusturvatakeiden piirissä, joita rikosoikeudellinen järjestelmä takaa rikoksesta epäillylle.⁶⁶

Lakivaliokunta täsmentää kuitenkin lausunnossaan, että oikeusturvaan liittyvät näkökohdat on öljypäästömaksua koskevassa lakiehdotuksessa otettu huolellisesti ja monipuolisesti huomioon. Huomionarvoisena valiokunta pitää sitä, että perusluonteeltaan hallinnollista öljypäästömaksua käytetään rangaistusluonteisesti ja sitä koskevat valitusasiat käsitellään hallintotuomioistuinten sijaan yleisen lainkäytön tuomioistuimissa. Puoltavana näkökantana valiokunta piti sitä, että menettelystä on soveltuvin osin voimassa, mitä oikeudenkäynnistä rikosasioissa säädetään.⁶⁷ Öljypäästömaksun määräämisen muutoksenhakutien sijoittaminen yleiseen tuomioistuinlinjaan ja rikosoikeudellisten periaatteiden alaiseksi perustellee valiokunnan käsityksen mukaan oikeusturvan riittävää turvaamista. Näin saattaakin olla, mutta vain mikäli periaatteiden soveltaminen ja noudattaminen on selvää, ennustettavaa ja ymmärrettävää kaikille prosessin osapuolille.

⁶⁵ Esimerkiksi hallintolain 67 §:n viranomaiselle antama mahdollisuus tehostaa antamaansa kieltoa tai vaatimusta hallinnollisten pakkokeinojen lisäksi muulla hallinnollisella seuraamuksella siten kuin erikseen säädetään. Säännöksen maininta hallinnollisesta seuraamuksesta on katsottu informatiiviseksi eikä se siten perusta viranomaiselle toimivaltaa seuraamusten määräämiseen, HE 72/2002 vp, s. 129.

⁶⁶ LaVL 21/2005 vp, s. 2.

⁶⁷ Ibid, s. 2.

Rikosprosessissa sovellettava itsekriminalisointia koskeva kielto (myös myötävaikuttamattomuusperiaate) kuuluu myös oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeisiin ja voi tulla sovellettavaksi käsiteltäessä muutoksenhakua hallinnollisesta sanktiosta. Itsekriminalisointikielto tarkoittaa sitä, että syytetyllä ei ole velvollisuutta myötävaikuttaa oman syyllisyytensä selvittämiseen. Hänellä on myös vaitiolo-oikeus tällaisen selvityksen osalta.⁶⁸ Tämä saattaa kuitenkin johtaa epäselviin tilanteisiin asianosaisen ja epäillyn kannalta ja hänen prosessuaalisen asemansa johdosta, koska hallinnollisessa menettelyssä ja prosessissa asianosaisen on pysyttävä totuudessa ja myötävaikutettava asiansa selvittämiseen.

Öljypäästömaksua koskevassa menettelyssä ja prosessissa on osapuolten roolin ja aseman osalta piirteitä enemmän hallintolainkäytöstä kuin perinteisestä rikosprosessista. Koska prosessissa ei ole mukana virallista syyttäjää, mutta prosessissa ei myöskään vallitse siviiliprosessin tapaan varsinaista kaksiasianosaissuhdetta⁶⁹, korostuu osapuolten tasapuolisuuden turvaaminen. Öljypäästömaksua koskevassa menettelyssä ja prosessissa viranomaisorganisaatio osallistuu prosessiin sekä selvittävänä ja tutkivana tahona, mutta myös Suomen valtion edustajana öljypäästö- ja öljypäästömaksua koskevien valitusten käsittelyssä tuomioistuimessa. Menettelyn oikeudenmukaisuuden toteutuminen edellyttää osapuolten tasapuolisuutta prosessin kaikissa vaiheissa. Erityisesti rikosprosessissa tasapuolisuusvaatimus ilmaistaan *equality of arms* –periaatteella, jonka mukaan syyttäjällä ja syytetyllä tulee olla samanveroinen menettelyllinen asema. Hallintoprosessissa voidaan kuulemisen tärkeyttä korostavaa *audiatur et altera pars* –periaatetta pitää vastaavana tasapuolisuutta ilmaisevana periaatteena.⁷⁰

Niin *equality of arms* kuin *audiatur et altera pars* –periaatteet pitävät sisällään sen keskeisen säännön, että kaikille osapuolille tulee varata yhtäläinen mahdollisuus saada käsiinsä tietoa, selvitystä ja todisteita jo menettelyn kuluessa, esittää niitä oikeudessa ja vastata toisen osapuolen esittämiin todisteisiin. Prosessissa hallintoviranomaisen asema on tasapainon näkökulmasta lähtökohtaisesti sen eduksi, koska viranomainen toimii jokseenkin pas-

⁶⁸ Mäenpää 2007a, s. 376.

⁶⁹ Hallintoprosessissa yleisenä lähtökohtana on niin sanottu heikko asianosaissuhde. Tällöin päätöksen tehneellä viranomaisella ei ole asianosaissasemaa. Mäenpää 1989, s. 294.

⁷⁰ Mäenpää 1989, s. 292–293.

siivisena ei-asianosaisena ja jonka toimilla on automaattisesti esimerkiksi virkavastuuseen nojautuva julkinen luotettavuus.⁷¹

2.4 Hallinnollinen sanktio ja kaksoisrangaistavuuden kieltö

Kaksoisrangaistavuuden kiellosta eli niin sanotusta *ne bis in idem*-säännöstä määrätään Euroopan ihmisoikeussopimuksen 7. lisäpöytäkirjan 4 artiklassa. Kiellon mukaan ketään ei saa saman valtion tuomiovallan nojalla tutkia uudelleen tai rangaista oikeudenkäynnissä rikoksesta, josta hänet on joko lopullisesti vapautettu tai tuomittu syylliseksi valtion lakien ja oikeudenkäyntiprosessin mukaisesti. Myös kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen (KP-sopimus) 14 artiklan 7 kohta ja EU:n perusoikeuskirjan 50 artikla määräävät vastaavansisältöisestä periaatteesta. Vaikka kansallisessa lainsäädännössämme ei suoraan säädetä periaatteesta, voidaan perustuslain yksilön oikeusturvaa koskevan 21 §:n 2 momentin katsoa sisältävän kaksoisrangaistavuuden kiellon oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeiden lisäksi.⁷²

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännössä kiellon soveltamisalan ei katsota rajoittuvan vain varsinaisiin rikosoikeudellista rangaistusta koskeviin tuomioihin, vaan sen on katsottu ulottuvan myös erilaisiin rangaistusluonteisiin hallinnollisiin seuraamuksiin⁷³. Lähiaikoina voimaan tulleet säännökset laittomasti maassa oleskelevan työntekijän palkkaamisesta, työnantajaan kohdistuva sanktiomaksu on öljypäästömaksun kaltainen rangaistusluonteinen hallinnollinen seuraamus, joka voidaan määrätä teosta, josta voi seurata myös rikosoikeudellinen rangaistus. Molempien sanktioiden osalta on huomioon otettava kaksoisrangaistavuuden kieltö, jos samassa prosessissa on jo tuomittu rangaistus.

Öljypäästömaksujen osalta hallinnollista seuraamusmaksumenettelyä ja rikosprosessia sovelletaan rinnakkain niin, että rikosoikeudellinen rangaistus on ensisijainen ja öljypäästömaksu täydentää rikosoikeudellista järjestelmää. Öljypäästömaksua ei voida siten määrätä samalle taholle, joka on lainvoimaisesti tuomittu rangaistukseen öljypäästöstä (MYSL 3:4 §). Seuraamusmaksun määränneen viranomaisen on hakemuksesta poistettava maksu, jos se, jolle on määrätty seuraamusmaksu, on tuomittu samasta teosta tuomioistuimessa.

⁷¹ Mäenpää 1989, s. 293–295.

⁷² HE 309/1993 vp, s. 74/II.

⁷³ Esimerkiksi EIT:n tuomioissa Jussila v. Suomi 23.11.2006 ja Ruotsalainen v. Suomi 16.6.2009.

Kaksoisrangaistavuuden kieltoon vaikuttaa keskeisellä tavalla myös oikeusvoimavaikutuksen⁷⁴ läsnäolo sekä *lis pendens* –periaate. Öljypäästömaksumenettelyn kannalta erityisesti negatiivisella oikeusvoimavaikutuksella on merkitystä, koska se estää saman teon perusteella käsiteltävän asian tutkimisen kahteen kertaan, myös eri prosessilajien välillä. Oikeuskirjallisuudessa negatiivista oikeusvoimavaikutusta hallintoprosessin ja yleisen tuomioistuimenmenettelyn välillä on pidetty teoreettisena.⁷⁵ Negatiivinen oikeusvoimavaikutus ei siten näyttäisi vallitsevan öljypäästömaksumenettelyn ja rikosprosessin yhteydessä, sillä samaa tekoa eli öljyn laitonta päästämistä tutkitaan pääsääntöisesti hallinnollisessa menettelyssä ja valitettaessa merioikeudessa ja mahdollinen rikostutkinta suoritetaan samanaikaisesti yleisessä alioikeudessa eikä toisen menettelyn vireilläolo estä toisen käynnistä. Vaikka kysymystä voidaan pitää teoreettisena, olisi syytä täsmentää, onko negatiivisella oikeusvoimavaikutuksella sijaa myös öljypäästömaksuja koskevassa oikeuskysymyksessä ja menettelyssä, koska jos näin ajateltaisiin olevan, estäisi se toisen menettelyn käynnistämisen. Oikeusvoimavaikutukseen läheisesti liittyvän *lis pendens*-periaatteen mukaan oikeudenkäynnin kohteena olevaa asiaa ei voida käsittelevän kestäessä ottaa tutkittavaksi toisessa oikeudenkäynnissä⁷⁶. Öljypäästömaksun osalta *lis pendens*-vaikutusta ei myöskään liene sovellettavan, sillä öljypäästömaksumenettely ja sitä koskeva valitus voi olla samaan aikaan vireillä rikostutkinnan ja rikosprosessin kanssa.

Kaksoisrangaistavuuden kielto nousi esille Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä muun muassa Ruotsalainen vs. Suomi tapauksessa. EIT:n ratkaisussa kaksoisrangaistavuuden kieltoa katsottiin rikotun ja siten syyllistyneen ihmisoikeusloukkaukseen, koska valittajaa oli sakotettu väärin perustein tankatusta diesel-polttoaineesta sekä samasta teosta häneltä perittiin ennakkoilmoituksen puuttumisen vuoksi polttoainemaksu kolminkertaisena. Maksun periminen ei edellyttänyt polttoaineen käyttäjän tahallisuutta. EIT kat-

⁷⁴ Oikeusvoima on tapana jakaa negatiiviseen ja positiiviseen. Negatiivisella oikeusvoimavaikutuksella tarkoitetaan rikosasioissa sitä, ettei lainvoimaisella tuomiolla ratkaistua syytettä voida ottaa uudelleen tutkittavaksi. Aikaisempi tuomio muodostaa näin ehdottoman prosessinesteen jutun uudelleen käsittelemiselle. Positiivisella oikeusvoimavaikutuksella sen sijaan tarkoitetaan, että lainvoimaisesti ratkaistun seikan ollessa uudessa prosessissa ennakkokysymyksenä, se on viran puolesta asetettava tuomion perusteeksi. Virolainen 2008, s. 112.

⁷⁵ Vuorenää 2010a, s. 97–98.

⁷⁶ Vuorenää 2010a, s. 98. Vireilläolovaikutus on jäsenneittävisä ja purettavissa alakysymyksiin, jolloin voidaan pohtia, mikä on samaa asiaa, milloin asia on jo tai vielä käsiteltävänä muussa lainkäyttöelimeissä ja mikä luetaan muuksi lainkäyttöelimeksi, Koulu 2012, s. 309.

soi, että tapausten tosiseikat eivät eronneet toisistaan merkittävästi, vaikka lievän veropetoksen täytyminen edellyttikin tahallisuutta.⁷⁷

Myös kansallisessa oikeuskäytännössä on pohdittu kaksoisrangaistavuuden kieltoa erityisesti kahdessa korkeimman oikeuden käsittelyssä olleissa tapauksissa (KKO 2010:45 ja KKO 2010:46)⁷⁸. Molemmissa tapauksissa kysymys oli siitä, muodostaako luonnolliselle henkilölle hallinnollisessa menettelyssä määrätty veronkorotus esteen veropetosyytteen käsittelemiselle. Tapauksessa 2010:45 yritystoimintaa harjoittaneelle norjalaismiehelle oli jälkiverotuspäätöksillä määrätty jälkiveroja verovuosilta 1995–1998 sekä yli 100 000 euron veronkorotukset. Hän oli tehnyt jälkiverotuspäätöksistä oikaisuvaatimuksen, mutta peruuttanut sen myöhemmin ja maksanut vuoden 2002 aikana määrättyt verot sekä veronkorotukset. Tämän jälkeen syyttäjä vaati vuonna 2004 vireille tulleessa syytteessä henkilölle veronkorotukset aiheuttaneeseen toimintaan perustuen rangaistusta törkeästä veropetoksesta. Korkein oikeus katsoi, että veronkorotukset oli kaikilta osin määrätty lopullisilla päätöksillä ennen kuin syyte tuli vireille. Näin korotukset muodostivat esteen veropetosyytteen käsittelemiselle ja veropetosyyte jätettiin tutkimatta. Korkein oikeus totesi lisäksi, että veronkorotusten määrääminen on nähtävä Euroopan ihmisoikeussopimuksen 7. lisäpöytäkirjan 4 artiklaan suhteutettuna rikosasiaksi ja veronkorotusten määräämisessä katsottiin olleen kysymys samasta asiasta kuin törkeää veropetosta koskevassa syytteessä ja näin ollen kaksoisrangaistavuuden kiellon vastaista olisi ollut ottaa veropetosyyte tutkittavaksi.

Toisessa ratkaisussa 2010:46 helsinkiläismiehelle oli määrätty kolme kertaa vuonna 2007 annetuilla jälkiverotuspäätöksillä jälkiveroa sekä yhteensä noin 28 000 euron veronkorotukset. Syyte törkeästä veropetoksesta tuli vireille huhtikuussa 2008. Syyttäjä vaati henkilölle veronkorotukset aiheuttaneeseen toimintaan perustuen rangaistusta törkeästä veropetoksesta. Veronkorotuksista oli mahdollista edelleen hakea muutosta oikaisuvaatimuksin. Korkein oikeus totesi, ettei veronkorotuksia ollut määrätty lopullisilla päätöksillä siinä vaiheessa, kun syyte veropetoksesta tuli vireille. Tämän johdosta ihmisoikeussopimuksen perusteella ei ollut estettä veropetosyytteen tutkimiselle.

⁷⁷ Ruotsalainen vs. Suomi 16.6.2009. EIT katsoi, että ajoneuvohallintokeskuksen määräämä kolminkertainen polttoainemaksua voitiin pitää rangaistuksena. Voimassaolevan polttoainemaksulain 10.1 §:n mukaan ilmoitusvelvollisuuden laiminlyönnin seurauksena polttoainemaksua voidaan korottaa enintään 30 prosentilla.

⁷⁸ Annettu 26.5.2010.

Tapaukset osoittavat hankalan rajanvedon hallinnollisen seuraamuksen ja rikosoikeudellisen rangaistusseuraamuksen välillä. Oikeusvoima ja lis pendens -vaikutuksen lisäksi kaksoisrangaistavuuden kiellossa on otettava huomioon se, että säännökset koskevat vain samalle taholle määrättävää hallinnollista seuraamusta ja syytteen kohteena olevaa henkilöä. Tämä kysymys on erityisen tärkeä oikeushenkilöiden osalta, jolloin tulee erottaa sen taustalla toimivat henkilöt, esimerkiksi voidaanko oikeushenkilölle määrätä hallinnollinen sanktio ja saman teon perusteella nostaa syyte oikeushenkilön laillista edustajaa vastaan. Pääsääntö kuitenkin on, että oikeushenkilö ja sen taustalla toimivat luonnolliset henkilöt ovat kaksoisrangaistuskieltoa sovellettaessa eri tahoja.⁷⁹ Myös öljypäästömaksu on mahdollista määrätä oikeushenkilölle ja rikostutkinta aloittaa esimerkiksi aluksen päällikköä vastaan tai laivanisäntää vastaan, mikäli maksu on määrätty aluksen omistajalle.

Korkeimman oikeuden mukaan rikosprosessissa noudatetun vireilläolovaikutuksen omaksuminen edellä mainituissa tilanteissa johtaisi vaikeisiin ongelmiin. Näin on korkeimman oikeuden mukaan siitä syystä, että lainvoimaisen ratkaisun oikeusvoimavaikutusta ei yleensä ole ulotettu hallintoprosessista rikosoikeudenkäyntiin tai päinvastoin, mistä syystä vireilläolovaikutuskaan ei näissä tilanteissa ole tarpeen.⁸⁰ Korkein oikeus totesi lisäksi, että kansalaisen kannalta on ongelmallista, että mahdollisuus joutua syytteeseen riippuu veronkorotuspäätöksen lopullisuudesta. Näin ollen lopullisuus jää riippumaan verohallinnon toimenpiteistä että siitä, hakeeko verovelvollinen muutosta hänelle määrättyyn veronkorotukseen.

Huolimatta korkeimman oikeuden kielteisestä suhtautumisesta lis pendens-vaikutukseen, ratkaisut eivät täysin poissulje sitä mahdollisuutta, että vireilläolovaikutuksen omaksuminen saattaa olla tarpeellista myös hallintomenettelyn ja rikosprosessin välillä. Erityisesti tämä tulee esille tilanteessa, jossa määrätty hallinnollinen sanktio tulee lopulliseksi kesken rikosprosessin. Edellä mainituissa tapauksissa, ensimmäisessä veronkorotus oli tullut lopulliseksi jo ennen käsittelyn aloittamista ja toisessa veronkorotukset eivät olleet lopullisia vielä korkeimman oikeuden ratkaisuvaiheessakaan.⁸¹ Öljypäästömaksuasioihin verrattuna, lopullisuuden erottelulla ei ole ratkaisevaa merkitystä menettelyjen lis pendens-

⁷⁹ Vuorenää 2010b, s. 1118.

⁸⁰ KKO 2010:45 kohta 38 ja KKO 2010:46 kohta 39.

⁸¹ Vuorenää 2010b, s. 1116.

vaikutuksen osalta, koska rikostutkinnan aloittaminen on mahdollista siitä riippumatta, onko öljypäästömaksupäätös saanut lainvoiman ja päinvastoin, öljypäästömaksu on mahdollista määrätä, vaikka rikosprosessissa olisi tuomio annettu. Lainvoimaisuuden saavutetaan rikosoikeudellinen tuomio saa kuitenkin etusijan, jolloin määrätty öljypäästömaksu on pyynnöstä poistettava ja palautettava.

Edellä mainittujen veronkorotusta koskevien tapausten perusteella korkein oikeus ei ottanut kantaa siihen, mitä tapahtuu ei-lopulliselle veronkorotukselle (tai vastaavasti muulle hallinnolliselle seuraamukselle) sen jälkeen kun samaa asiaa koskevasta rikossyytteestä on annettu lainvoimainen syyksi lukeva tuomio. Automaattisesti tuomio ei poista jo määrättyjä veronkorotuksia, joten niiden kumoamisen katsotaan edellyttävän oikaisupyynnön tekemistä. Jos veronkorotusten kohteena ollut henkilö kuitenkin jättäytyy saamansa tuomion jälkeen passiiviseksi, hänelle määrättyt veronkorotukset jäävät voimaan. Näin olen henkilöä tosiasiallisesti on EIS 7. lisäpöytäkirjan 4 artiklan vastaisesti rangaistu kahdesti samassa asiassa. Lopputuloksena korkeimman oikeuden mukaan näyttäisi olevan se, että vaikka rikosprosessissa noudatettaisiin päätöksen lopullisuutta, menettelyssä saatetaan silti rikkoa *ne bis in idem* -kieltoa, pelkästään henkilön välinpitämättömyyden vuoksi.⁸² Vastaavanlainen tilanne vallitsee öljypäästömaksun osalta, jolloin edellytyksenä on maksuvelvollisen hakemus päästömaksun poistamisesta ja palauttamisesta, jos hänet on jo lainvoimaisella tuomiolla tuomittu samasta teosta rangaistukseen.

Korkeimman oikeuden edellä mainittuja ratkaisuja veronkorotuksista voidaan pitää merkittävänä oikeusohjeina myös muunlaisissa tilanteissa, joissa hallinnollinen sanktio ja rikosoikeudellinen rangaistus kohtaavat saman teon seuraamuksina. Korkein oikeus kuitenkin korosti ratkaisussaan, että annetuilla lainkäyttöraatkaisulla ei ole mahdollista järjestää kattavasti ja tyydyttävästi koko seuraamusjärjestelmän suhdetta, vaan yhteensovittaminen tulisi tapahtua toimeenpano- ja lainsäädäntövallan piirissä.⁸³

⁸² Vuorenää 2010b, s. 1118.

⁸³ Vuorenää 2010b, s. 1119.

2.5 Hallinnollinen sanktio ja itsekriminointisuoja

Itsekriminointisuojaalla tarkoitetaan sitä, että rikoksesta syytetyn tai epäillyn ei tarvitse eikä häntä saa painostaa myötävaikuttamaan oman syyllisyytensä selvittämisessä. Suojasta määrätään KP-sopimuksen 14 artiklan 3 kappaleen g kohdassa, jonka mukaan ketään ei saa pakottaa todistamaan itseään vastaan tai tunnustamaan syyllisyyttään. Euroopan ihmisoikeussopimus ei suoraan sisällä nimenomaista vastaavansisältöistä säännöstä, mutta sen ratkaisukäytännön mukaan 6 artiklan oikeudenmukaisten oikeudenkäynnin takeiden katsotaan sisältävän myös itsekriminointisuoja koskeva periaate.

Itsekriminointisuojan ulottuvuudesta ja soveltumisesta eri prosesseihin on vuonna 2009 annettu korkeimman oikeuden ratkaisu (KKO 2009:80) muodostanut merkittävän käänteen. Tällä ratkaisulla itsekriminointisuojan ulottuvuutta laajennettiin aikaisempaan verrattuna ja siinä katsottiin itsekriminointisuojan ulottuvan myös samanaikaisesti vireillä oleviin kuulemistilanteisiin eikä ainoastaan rikosprosessiin vaan myös muihin menettelyihin⁸⁴.

Itsekriminointisuojan ulottaminen rikosprosessin ulkopuolisiin menettelyihin edellyttää tiettyjen edellytysten täyttymistä. Näitä ovat Vuorenpään mukaan samanaikaisuusvaatimus, yhteysvaatimus, relevanttiusvaatimus, pakko ja niin sanottu palomuurin puuttuminen. Kaikkien edellä mainittujen edellytysten täytyessä, henkilöä on pidettävä itsekriminointisuojan tarkoittamassa mielessä syytettynä riippumatta siitä, missä prosessuaalisessa asemassa häntä kuullaan. Samanaikaisuusvaatimus edellyttää rikosepäilyltä ja hänen kuulemiseltaan muussa menettelyssä riittävää ajallista yhteyttä. Oikeuskirjallisuudessa ja käytännössä näin on ainakin silloin, kun henkilö kuullaan sen jälkeen, kun hänestä on EIS 6 artiklan mielessä tullut rikoksesta syytetty⁸⁵. Koska EIT on katsonut ratkaisukäytännös-

⁸⁴ Tapauksessa kyse oli konkurssimenettelystä, mutta KKO:n tarkoituksena ei ollut rajoittaa antamaansa oikeusohjeen soveltamisalaa ainoastaan konkurssimenettelyyn. A oli asetettu henkilökohtaiseen konkurssiin ja hänet oli määrätty vannomaan pesäluettelo ollessaan samanaikaisesti syytteessä velallisen epärehellisyydestä. A oli vannoessaan pesäluettelo jättänyt ilmoittamatta osan omaisuudestaan vedoten itsekriminointisuojaan. KKO oli katsonut konkurssissa annetut tiedot annetun sellaisessa yhteydessä samanaikaisesti vireillä olleeseen rikosasiaan, että A:lla oli oikeus olla ilmoittamatta omaisuuttaan. EIT:n mukaan A:lla oli 6 artiklan nojalla oikeus olla ilmoittamatta siltä osalta omaisuuttaan, kun hänet oli tuomittu rangaistukseen törkeästä velallisen petoksesta. KKO 2009:80.

⁸⁵ Käytännössä siitä lähtien, kun henkilö on esitutkinnassa määritelty rikoksesta epäillyksi. Vuorenpää 2012, s. 588.

sään EIS 6 artiklan rikossyytteen käsitteen määriteltävän autonomisesti ja artiklan tarkoittamassa mielessä rikossyyte soveltuisi myös muihin kuin rikosoikeudellisiin seuraamuksiin, voidaan tehdä se johtopäätös, että hallinnollinen öljypäästömenettely voitaisiin lukea myös tällaiseksi menettelyksi, jossa henkilöä pidetään ”epäiltynä”. Samanaikaisuusvaatimus voi koskea myös tilanteita, jossa itsekriminointisuojaan katsotaan vaikuttavan myös kuultavan kuulemiseen, kun esitutkintaa ei ole vielä vireillä.

Yhteysvaatimus puolestaan edellyttää rikosepäilyltä ja sanktiouhan alla annetuilta tiedoilta keskinäistä liityntää. Tarkkaa määritelmää yhteyden olemassaolosta ja sisällöstä on mahdoton antaa, mutta korkeimman oikeuden ratkaisun mukaan yhteysvaatimuksen täyttymistä on arvioitava syytetyn näkökulmasta⁸⁶. Yhteysvaatimuksen katsotaan täyttyvän ainakin silloin, kun sanktiouhkainen kuuleminen ja rikosepäily koskevat samoja oikeustositseikkoja. Relevanttiusvaatimus liittyy kiinteästi yhteysvaatimukseen ja tarkoittaa sitä, miten merkityksellisiä rikosprosessiin liittyvät annetut tiedot ovat. Tiedoilla on siis oltava syytetylle haitallista merkitystä. Palomuurin puuttumista koskeva edellytys koskee kuultavan näkemystä tietojen käyttömahdollisuudesta häntä vastaan. Voiko hän siten pitää mahdollisena sitä, että sanktiouhalla annetut tiedot voidaan ottaa huomioon vireillä olevassa rikosasiassa. Ydin on siinä, onko hänellä aineelliseen lainsäädäntöön sisältyen tehokkaita oikeussuojakeinoja sen estämiseksi, ettei tietoja voida käyttää häntä vastaan rikosprosessissa⁸⁷. Pakkoa koskeva vaatimus viittaa epäillyn omaan toimintaan ja vapaaehtoisuuteen. Itsekriminointisuojaan syntyminen edellyttää sitä, että epäillyn kuulemistä tehostetaan jonkinlaisilla sanktioilla.⁸⁸ Mikäli itsekriminointisuojaan antamisen edellytykset täyttyvät, rikosprosessin ulkopuolella kuultavan oikeudet, muun muassa oikeus valehdella, eivät saa siten olla heikommat, kuin silloin kun kuuleminen tapahtuu häntä vastaan vireillä olevassa rikosprosessissa⁸⁹.

Edellä mainittujen kriteerien valossa on tulkinnanvaraista niiden soveltuminen öljypäästömaksun määräämistä koskevaan menettelyyn, koska varsinaisesta sanktiouhkaisesta kuu-

⁸⁶ KKO 2009:80, kohta 17. Kriteeri täyttyy KKO:n mukaan jo sillä, että syytetty ei ole voinut poissulkea sitä mahdollisuutta, että tiedot saattavat liittyä vireillä olevaan rikosasiaan.

⁸⁷ Oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että käytännössä ainoana riittävänä palomuurin muodostavana oikeusturvakeinona on todisteiden hyödyntämiskiello. Tällöin todistamiskiellon rikkomisesta seuraisi kielto hyödyntää todistetta tuomioistuimen harkitessa ratkaisua. Vuorenää 2012, s. 590.

⁸⁸ Vuorenää 2012, s. 588–589.

⁸⁹ Vuorenää 2012, s. 594.

lemisestä ei liene kyse hallinnollisessa menettelyssä. Samanaikaisuus- ja relevanttiusvaatimuksen sekä palomuurin puuttumisen voidaan ajatella täyttyvän, sillä menettelyt öljypäästömaksun määräämiseksi sekä mahdollinen rikostutkinta suoritetaan pääsääntöisesti samanaikaisesti ja annettavat tiedot saattavat olla olennaisia sillä tavalla, että ne voivat olla merkityksellisiä rikosprosessissa ja syyllisyyden osoittamisessa. Samanaikaisuusvaatimuksen osalta erityisen hankala tilanne vallitsee silloin, kun öljypäästöasiassa on aloitettu öljypäästömaksun määräämiseen tähtäävä hallinnollinen menettely ja esitutkintaa ei ainakaan sillä hetkellä ole aloitettu, mutta saatujen tietojen perusteella aloitetaan. Jos päästönaiheuttajaa kuultaessa ei ole esitutkintaa aloitettu eikä kuultava ole sen mahdollisuudesta tietoinen, on olemassa vaara, että hän tulee ilmaiseeksi seikkoja, jotka voivat vaikuttaa myöhemmin mahdollisesti vireille tulevaan rikosprosessiin ja vaikuttaa häntä vastaan syyllisyyttä osoittavasti tai vahvistavasti.

Aineellinen lainsäädäntö ei myöskään sisällä säännöksiä tehokkaista oikeussuojakeinoista tietojen käyttämisen suhteen, vaan hallinnollisessa menettelyssä saatuja tietoja voidaan käyttää rikostutkinnassa ja päinvastoin. Keskeinen merkitys itsekriminointisuojojalla on öljypäästömaksumenettelyssä ja samanaikaisessa mahdollisessa rikostutkinnassa siten, että hallinnollisessa menettelyssä saatuja tietoja voidaan käyttää rikosprosessissa, jolloin on mahdollisuus, että kuultava joko vapaaehtoisesti tai painostettuna ilmaisee jotakin sellaista, joka myötävaikuttaa hänen syyllisyytensä osoittamiseen rikosprosessissa. Toisinpäin itsekriminointisuojojalla ei ole niin suurta merkitystä, koska hallinnollisessa öljypäästömenettelyssä syyllisyyttä ei tarvitse osoittaa, vaan maksun määräämiseen riittää aluksen selvittäminen ja sen, että päästössä on kyse kielletystä öljystä.

2.6 Rikosprosessin oikeusturvatakeiden soveltamisesta hallinnollisiin sanktioihin

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin ei ole ottanut selkeää kantaa siihen, sovelletaanko hallinnollisiin seuraamusmaksuihin ihmisoikeustuomioistuimen määrittelemiä rikosprosessin oikeudenmukaisuusvaatimuksia sellaisenaan, vai onko niille muodostunut oikeuskäytännössä oma sisältönsä. Ihmisoikeustuomioistuin ei ole myöskään määritellyt nimenomaisesti hallinnollisen rikosprosessin käsitettä. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännöstä voidaan kuitenkin nostaa muutamia seikkoja, jotka muovaavat osaltaan rikospro-

sessin käsitettä. Näitä seikkoja ja periaatteita ovat muun muassa oikeus tuomioistuinkäsittelyyn, syyttömyysolettama, ne bis in idem-periaate ja suullinen käsittely.⁹⁰

Euroopan ihmisoikeussopimuksen oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin luonnehtivassa 6 artiklassa mainittu ”rikossyyte” on autonominen käsite itsenäisellä merkitysisällöllä. Matti Pellonpää on todennut tämän merkitsevän muun muassa sitä, että aikaisemmin rikokseksi käsitetyn teon dekriminialisointi ja muuttaminen esimerkiksi järjestykselliseksi ei automaattisesti oikeuta poikkeamaan 6 artiklan 1 kohdan mukaisista vaatimuksista.⁹¹ Seuraamusmaksujärjestelmän osalta on huomioitava se, että vaikka pyrkimyksenä on nopeuteen, tehokkuuteen ja edullisuuteen tähtäävä menettelymuoto, on oikeussuojanäkökohtien esille nostamiseen erityistä tarvetta ja kiinnitettävä niihin huomioita varsinkin asetettaessa yksilön oikeusturvaan kohdistuvia rajoituksia.⁹²

Teon rikosluonteisuutta arvioidaan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä erityisten kriteerien nojalla, joita ovat teon luonnehdinta kansallisessa oikeudessa, teon laatu suhteessa rangaistuksen laatuun, seuraamuksen luonne ja ankaruuden aste⁹³. Jos teko on luonnehdittu kansallisessa oikeudessa hallinnolliseksi sanktioksi eikä nimenomaisesti rangaistukseksi, sitä on tarpeen tutkia toisen ja kolmannen kriteerin valossa. Nämä kriteerit ovat periaatteessa vaihtoehtoisia.⁹⁴

Engel tapauksella (8.6.1976, A 22, Öztürk v. Saksa⁹⁵ 21.2.1984, A 73, Janosevic v. Ruotsi⁹⁶, 23.7.2002) on keskeinen merkitys sanktiointia ohjaavien kriteerien muodostumisen

⁹⁰ Halila 2010, s. 205.

⁹¹ Pellonpää 2005, s. 389.

⁹² Halila 2010, s. 201.

⁹³ Halila 2010, s. 202. Kulla 2008, s. 326. Esimerkiksi veronkorotus katsottiin EIT:n käytännössä 6 art. rikossyytteen alaan kuuluvaksi sen yleisen luonteen ja seuraamuksen ehkäisy- ja rangaistus-tarkoituksen sekä sen ankaruuden vuoksi.

⁹⁴ Halila 2010, s. 202. Yhtenä seikkana arvioinnissa on nostettu esille se, määrätäänkö seuraamus lain yleisen säännöksen nojalla eli koskeeko se kaikkia yleisesti.

⁹⁵ Öztürk vs. Saksa tapauksessa oli kysymys Saksan Ordnungswidrigkeit-järjestelmään kuuluvan rikkomuksen arvioinnista (sakkorangaistus varomattomuudesta liikenteessä), jolloin EIT oli todennut, että lievien rikkomusten käsittelyn ja ratkaisemisen siirtäminen hallintoviranomaisille ei ole ihmisoikeussopimuksen vastaista, kunhan asianosaisella säilyy mahdollisuus saattaa asia 6 art. oikeusturvavaatimukset täyttävän lainkäyttöelimen tutkittavaksi. EIT katsoi seuraamuksen rikosoikeudelliseksi sen ennaltaestävän tarkoituksen ja rangaistuksellisen luonteen vuoksi, vaikka se oli luokiteltu hallinnolliseen järjestelmään kuuluvaksi. Sillä seikalla, että seuraamus oli lievä, ei ollut merkitystä EIT:n arvioinnissa. EIT viittasi myös oikeusvertailevaan näkökohtaan perustellen ratkaisuaan sillä, että valtaosassa sopimusvaltioista vastaava teko oli rikosoikeudellisesti rangaistava. Kulla 2007, s. 331.

kannalta. Tuossa ratkaisussa ihmisoikeustuomioistuin oikeuskäytännössään ensimmäisen kerran määritteli rikosoikeudelliselle ja hallinnolliselle rankaisemiselle kolme erottavaa kriteeriä sanktion ominaisuuksien perusteella. Tuomioistuin määritteli näin sellaiset mittapuut, joiden mukaan myös hallinnollisessa rankaisutilanteessa oli noudatettava ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan määräyksiä ja määriteltyjä rikosoikeudellisen oikeusturvan vähimmäistakeita.⁹⁷ Toisaalta mittapuita on kritisoitu myös siitä, että ne ovat verrattain avoimia arvioitaessa yksittäisen hallinnollisen seuraamuksen rangaistusluonteisuutta. Kriteerit täyttyvät suhteellisen helposti jo sillä perusteella, että seuraamusta on pidettävä ankarana.⁹⁸

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on todennut rikosoikeudelle perinteisestikin tunnusomaiseksi sen, että rikoksen seuraamus on tarkoitettu rangaistukseksi, pelotteeksi ja ennalta ehkäisyksi. Myös hallintoasialla voi olla samankaltainen tarkoitus. Tämän vuoksi rikosoikeudellisen rangaistuksen tai rangaistusluonteisen hallinnollisen seuraamuksen erottaminen funktionsa perusteella toisistaan on käytännössä mahdotonta. Esimerkiksi rikosoikeudellisen sakon ja hallinnollisen rahamaksun tai rikosoikeudellisen varoituksen tai hallinnollisen varoituksen erottaminen toisistaan muodollisin perustein on mahdotonta.⁹⁹

Sitä, miksi teko on luonnehdittu kansallisessa oikeudessa, ei ole pidetty ihmisoikeussopimuksen soveltamisen kannalta ratkaisevana. Merkitystä on myös teon laadulla eli sillä, onko teko rikosluonteinen. Vaihtoehtoisesti merkitystä on seuraamuksen luonteella ja ankaruudella, toisin sanoen, voiko hallinnollinen seuraamus laatunsa ja ankaruuden asteensa vuoksi kuulua rikosluonteisten seuraamusten piiriin¹⁰⁰. Yhtenä seikkana on se, määrätäänkö seuraamus lain yleisen säännöksen nojalla eli voiko säännös, jonka rikkomisesta on

⁹⁶ Janosevic vs. Ruotsi tapauksessa oli kysymys verovelvolliselle määrättävästä veronkorotuksesta, joka määrätään objektiivisin perustein ilman tahallisuuden tai tuottamuksen osoittamista. EIT totesi, että sopimusvaltio voi tietyin edellytyksin säätää objektiiviseen tosiseikkaan liittyviä rangaistuksia riippumatta siitä, johtuiko seikka rikollisesta tahallisuudesta tai tuottamuksesta. EIT arvioi myös, voidaanko hallinnollista seuraamusta koskeva valitusasia ratkaista hallintotuomioistuimessa seuraamuksen rikosluonteen vuoksi.

⁹⁷ Halila 2010, s. 202, Kiiski 2011a, s. 58.

⁹⁸ Vuorenpää 2010a, s. 103

⁹⁹ Kiiski 2011a, s. 59, tarkemmin Melander 2008, s. 389–470.

¹⁰⁰ Ankaruuden osalta ratkaisevaksi on tapaukseen soveltuva abstraktin rangaistusuhan pituus. Tosiasiassa tuomitulle rangaistuksellekin on annettu painoarvoa tilanteissa, joissa ankarimman seuraamuksen määrääminen on epätodennäköistä. Sakkorangaistuksen osalta rikosoikeudelliseen luonteeseen ja 6 artiklan soveltamiseen viittaa sakon mahdollinen muuntaminen vankeudeksi. Kulla 2007, s. 328.

kysymys, koskea kaikkia yleisesti. Lisäksi on kiinnitetty huomiota siihen, pyritäänkö seuraamuksella taloudellisen korvauksen sijasta rangaistusluonteisuuteen ennalta estävässä tarkoituksessa.¹⁰¹

Merkitystä on annettu myös vastuun osalta syyksiluettavuuden asteelle eli siihen, onko seuraamuksen määrääminen sidottu subjektiiviseen syyllisyyteen vai objektiiviseen vastuuseen. Jälkimmäinen viittaisi siihen, että kyseessä ei olisi rikosoikeuden alaan katsottava asia, sillä objektiivisen vastuun ei katsota soveltuvan rikosoikeudelliseen järjestelmään. Seuraamuksen ankaruudella tai sillä, että se voi olla hyvinkin lievä, ei ole katsottu olevan merkitystä asian arvioinnissa, jos seuraamus on tarkoitettu ”rankaisuksi”. Kuitenkin mitä ankarammasta maksuseuraamuksesta on kysymys, sitä selvemmin maksu koetaan rangaistukseksi ja sitä selvemmin sen rankaisullisten piirteiden johdosta luokiteltaisiin rikosoikeudelliseksi. Seuraamuksen määräämisessä on tällöin erityisen tärkeää noudattaa rikosprosessin oikeudenmukaisuudesta esille nousevia vaatimuksia. Laajempaan suuntaukseen on EIT:n ratkaisukäytännössä ollut seuraamuksen lukeminen ennemmin rikosoikeudelliseksi kuin varsinaisesti hallinnolliseksi.¹⁰²

Teon luonteen arvioinnissa keskeisinä tekijöinä pidetään tunnusmerkistön ja seuraamuksen asiallista ja henkilöllistä soveltamisalaa. Teon luonteen arvioinnissa tulee huomioida, kohdistuuko sanktiointi laajaan henkilöpiiriin ja onko sillä tarkoitus ohjata kaikkia yksilöitä yleisesti vai ainoastaan tiettyä rajattua henkilöryhmää. Keskeistä on myös se, suojellaanko sanktiolla yksilön vai yhteisön intressejä eli yksilön perusoikeuksia vai yhteisöllisiä oikeushyviä. Soveltamisalan yleisyys puoltaisi lähtökohtaisesti rikosoikeuden ja sen rajallisuus hallinnollisen sanktiojärjestelmän valintaa. Samoin teot ja laiminlyönnit, joilla loukataan välittömästi ja suoraan toisen yksilön perusoikeuksia olisi perusteltua sanktioida rikosoikeusjärjestelmän piiriin. Sen sijaan yhteisöllisen tai hallinnollisen intressin suojaaminen olisi perusteltua hallinnollisilla sanktioilla.¹⁰³

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on lähtenyt ratkaisukäytännössään myös siitä, että hallintoviranomainen voi määrätä rangaistusluonteisen hallinnollisen seuraamuksen, joka määrätään objektiivisin perustein, sillä edellytyksenä, että maksuvelvollisella on oltava

¹⁰¹ Halila 2010, s. 204.

¹⁰² Halila 2010 s. 204, Kulla 2007, s. 327, Raitala 2009, s. 297–302.

¹⁰³ Kiiski 2011a, s. 59, Kulla 2007, s. 327–328.

oikeus valittaa hallinnollisesta sanktiopäätöksestä tuomioistuimeen. Tuomioistuimella tulee myös olla täydet toimivaltuudet tutkia kaikki esitetyt vaatimukset, jotka liittyvät oikeus- ja tosiasiakysymyksiin, ottaa vastaan näyttöä, sekä kumota ja muuttaa valituksenalainen päätös.¹⁰⁴

Öljypäästömaksun maksuvelvollisuuden perusteena käytetään objektiivista vastuuta. Maksusta vapautuminen on maksuvelvollisen itsensä näytön varassa niin sanotun käännetyin todistustaakan mukaisesti. Objektiivinen vastuu ja maksuvelvollisen näyttövelvollisuus ovat jokseenkin ongelmallisia perustuslain 21 §:n ja ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 2 kappaleen mukaisen syyttömyysolettaman kannalta. Sopimusmääräyksen syyttömyysolettama sisältää olettan, jonka mukaan rikoksesta syytettyä on pidettävä syyttömänä, kunnes hänen syyllisyytensä on laillisesti näytetty toteen. Vaikka syyttömyysolettama on koettu ongelmalliseksi, on ihmisoikeustuomioistuin todennut oikeuskäytännössään, että sopimusvaltiot voivat määrätä objektiiviseen näyttöön perustuvia rangaistuksia kuitenkin sillä edellytyksellä, että vastuuseen liittyy mahdollisuus seuraamuksesta vapautumiseen ja puolustautumiseen. Maksuvelvollisella tulee siten olla mahdollisuus puolustautua ja tietyn edellytyksin vapautua maksusta tai saada kohtuullistetuksi sitä. Lisäksi huomioon tulisi ottaa maksuvelvollisen olosuhteet kokonaisuudessaan ja niiden vaikutus maksun määräämiselle.¹⁰⁵

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on ottanut kantaa myös suullisen käsittelyn järjestämiseen suhteessa hallinnolliseen rikosprosessiin ja seuraamukseen. Tapauksessa *Jussila vs. Suomi* pohdittiin, olisiko hallinto-oikeuden pitänyt järjestää suullinen käsittely veronkorotuksesta tehdyn valituksen johdosta. Tuomioistuimen näkemyksen mukaan kyseessä oli rikosluonteinen seuraamus veronkorotuksen vähäisestä määrästä huolimatta. Suullisen käsittelyn järjestämisellä on erityisesti merkitystä rikosjutuissa, mutta Euroopan ihmisoikeustuomioistuin katsoi kuitenkin, että suullisen käsittelyn järjestäminen ei ole niin ehdoton hallinnollisia ja siviilioikeudellisia asioita käsiteltäessä. Tuomioistuin totesi, että velvollisuus suullisen käsittelyn järjestämiseen ja sen ehdottomuus riippuvat asian laadusta ja sen johdosta suullinen käsittely ei olisi ehdoton vaatimus edes kaikissa ihmisoikeussopi-

¹⁰⁴ Kulla 2007, s. 326. *EIT Özturk vs. Saksa* 21.2.1984, A 73, k. 49. Öljypäästömaksua koskeva valitusasia on poikkeuksellinen hallinnollinen seuraamus, koska valitusasiat käsitellään yleisiin tuomioistuinlinjaan kuuluvissa merioikeuksissa.

¹⁰⁵ Halila 2010, s. 206–207.

muksen 6 artiklan tarkoittamissa rikosasioissa. Edellä mainituissa tapauksessa ihmisoikeustuomioistuin katsoi, että veronkorotukset eivät kuulu rikosoikeuden ydinalueelle, joten yhtä ehdottomaksi velvollisuutta järjestää suullinen käsittely ei ole katsottu¹⁰⁶.

Tapauksessa keskeistä oli ihmisoikeustuomioistuimen perustelut siitä, että hallinnollisessa rikosprosessissa voitaisiin ainakin jossain määrin joustaa vaatimuksista, jotka ovat tyypillisessä rikosprosessissa ehdottomia. Tuomioistuimen näkökantana pääsääntöisesti on, että suullisella käsittelyllä on erityinen asema myös hallinnollisessa rikosprosessissa ja sen järjestämättä jättäminen tulisi olla poikkeuksellista ja asianmukaisesti perusteltavissa.¹⁰⁷

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä on tuotu esiin myös muita oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin oikeusturvatakeisiin sisältyviä periaatteita. Tuomioistuin on korostanut myös kuulemisperiaatteen eli kontradiktorisen periaatteen ja päätösten perustelemisen vaatimusta suhteessa hallinnollisiin sanktioihin. Myötävaikuttamattomuusperiaatteen osalta ihmisoikeustuomioistuin on todennut, että hallinnollisessa rikosprosessissa sillä on vähemmän velvoittava merkityssisältö kuin hallintoprosessissa muutoin.¹⁰⁸ Tämä on jokseenkin ongelmallista rangaistuksenluonteisen hallinnollisen seuraamuksen osalta, koska samanaikaisesti öljypäästöä saatetaan käsitellä sekä hallinnollisessa öljypäästömaksumenettelyssä että rikosoikeudellisessa prosessissa, jolloin totuudessapysymisvelvollisuus on eri, mutta saatuja tietoja ja todisteita voidaan kuitenkin käyttää ristiin eri prosesseissa.

¹⁰⁶ Ihmisoikeustuomioistuin vielä korosti, että 6 artiklan 1 kappaletta ei sovelleta itse veroa koskevilla asioilla, vaikka veronkorotusasioissa tuleekin sovellettavaksi. Kyseisessä tapauksessa valittaja oli saanut esteittä esittää asiansa kirjallisesti ja kommentoida veroviranomaisten lausumia, minkä johdosta ihmisoikeustuomioistuin päätyi katsomaan, ettei suullinen käsittely ollut välttämätöntä eikä sopimuksen 6 artiklan 1 kappaletta siten ollut rikottu. Asiassa suoritettiin äänestys ja vähemmistöön jääneiden jäsenten mukaan suullinen käsittely tulisi aina pitää ensiasteessa rikosjutuissa ja että asiassa ei ollut yksiselitteistä, että veronkorotus jäisi rikosoikeuden ydinalueen ulkopuolelle. Halila 2010, s. 212–213.

¹⁰⁷ Halila 2010, s. 213.

¹⁰⁸ Halila 2010, s. 214.

3 Öljypäästömaksun säädösperusta, soveltamisala ja toimivalta

3.1 Kansallinen lainsäädäntö

Ympäristön suojelemiseksi, ympäristövahinkojen ennalta ehkäisemiseksi ja viranomaisten toimintamahdollisuuksien parantamiseksi lisättiin aluksista aiheutuvan ympäristön piläämisen ehkäisemisestä annettuun lakiin (300/1979) (jäljempänä alusjätelaki) 1.4.2006 luki-uusi 2 a luku säännöksistä hallinnolliseksi öljypäästömaksuksi. Vuonna 2009 hallinnolista öljypäästömaksua koskevat säännökset siirrettiin lähes muuttamattomina 1.1.2010 voimaan tulleeseen uuteen merenkulun ympäristönsuojelulakiin (1672/2009).

Öljyn päästökiellosta ja kiellon kohdealueesta säädetään nykyään merenkulun ympäristönsuojelulain 2 luvun 1 §:ssä. Sen mukaan öljyn tai öljypitoisen seoksen päästäminen aluksesta veteen on kielletty Suomen vesialueella ja talousvyöhykkeellä sekä suomalaisesta aluksesta myös Suomen aluevesien ja talousvyöhykkeen ulkopuolella¹⁰⁹. Alusöljypäästöjen valvonta ulottuu Suomen merialueiden ja talousvyöhykkeen lisäksi lähivaltioiden kanssa sovituin järjestelyin Suomenlahdella Viron ja Pohjanlahdella Ruotsin merialueille. Näin aluemerellä ja talousvyöhykkeellä verekseltään havaitut öljypäästöt saadaan havaittua tehokkaasti ja öljypäästömaksu määrättyä mahdollisimman ripeästi säännöllisen alusöljypäästövalvonnan yhteydessä.¹¹⁰

Poikkeuksesta öljynpäästökieltoon säädetään saman luvun 2 §:ssä. Poikkeukset koskevat yllättäviä onnettomuustilanteita ja aluksen laitteiden sekä varusteiden odottamatonta vahingoittumista silloin, kun kaikkiin tarkoituksenmukaisiin toimiin on ryhdytty päästön ja vaikutusten minimoimiseksi. Säännöksen mukaan öljyn tai öljypitoisen seoksen päästäminen veteen ei ole siten kiellettyä, jos öljyn päästäminen on tarpeen aluksen turvallisuuden varmistamiseksi tai ihmishengen pelastamiseksi. Lisäedellytyksenä on, että öljyn veteen pääseminen aiheutuu aluksen tai sen varusteiden vahingoittumisesta. Poikkeuksen soveltuminen edellyttää lisäksi sitä, että kaikkiin kohtuullisiin toimenpiteisiin on ryhdytty, kun

¹⁰⁹ Öljypitoista seosta ei saa päästää myöskään veteen aluksen konehuoneesta pilssiveden suodatuslaitteiston kautta sisävesialueella tai Suomen aluevesillä alueella, joka ulottuu neljän meripeninkulman etäisyydelle lähimmästä maasta. Öljypäästöön on kiellettyä myös lisätä vettä, kemikaaleja tai muita aineita päästörajoitusten kiertämiseksi. MYSL 2 luvun 1 §.

¹¹⁰ Vuosiraportti vuoden 2009 – 2010 ympäristörikoksista Suomessa, s. 18.

aluksen vahingoittuminen on havaittu. Poikkeus ei luonnollisesti koske tilanteita, joissa laivanisännän tai aluksen päällikön aikomuksena on ollut aiheuttaa vahinko tai hän on toiminut huolimattomasti tietäen, että vahinko todennäköisesti seuraisi. (MYSL 2 luvun 2 §:n 2 mom.)

Merenkulun ympäristönsuojelulain 3 luvun mahdollisuutta määrätä öljypäästömaksu sovelletaan kaikenlaisen mineraaliöljyn päästämiseen sisäisillä aluevesillä, aluemerellä sekä Suomen talousvyöhykkeellä. Talousvyöhykkeellä kauttakulussa olevan ulkomaisen aluksen osalta edellytetään lisäksi, että päästöstä aiheutuu Suomen rantaviivalle tai siihen liittyville eduille taikka Suomen aluemerien tai talousvyöhykkeen luonnonvaroille huomattavaa vahinkoa tai sen vaaraa¹¹¹. Lain esitöissä ei ole tarkemmin otettu kantaa siihen, milloin huomattava kynnys vahingon tai vaaran aiheutumisesta ylittyy tai mikä on sen tarkempi merkityssisältö. Hallituksen esityksen perusteluissa useamman pienen päästön sarjan osalta todetaan, että niitä on tulkittava yhtenä öljypäästönä¹¹². Huomattavan vahingon kynnyksen osalta vahvistusta tulkintaan saadaan ajan myötä muodostuvassa oikeuskäytännössä. Öljypäästömaksun määräämiseen riittää kuitenkin yksistään myös huomattavan vahingon vaaran aiheuttaminen eli konkreettista vahingon aiheutumista ei edellytetä. Jokaisessa yksittäistapauksessa on kuitenkin voitava todeta, että tapahtuneesta rikkomuksesta on olemassa selvää objektiivista näyttöä¹¹³. Objektiivista näyttöä voidaan kerätä muun muassa lento- tai muun valvonnan avulla taikka alukselta pyydettyjen tietojen tai aluksen tarkastamisen yhteydessä.¹¹⁴

Öljypäästömaksun määräämisestä on erityisiä poikkeuksia tietyiltä osin. Öljypäästömaksu ei koske vieraiden valtioiden valtionaluksia, joita ei käytetä kaupallisiin tarkoituksiin eikä Suomen valtion poliisin, tullin ja Rajavartiolaitoksen sekä puolustusvoimien aluksia. (MYSL 3:1.4 §). Öljypäästömaksu voidaan määrätä kuitenkin kaupallisten alusten lisäksi

¹¹¹ Tämä korotettu kynnys ei kuitenkaan koske tilannetta, jossa alus saapuu vapaaehtoisesti suomalaiseen satamaan. Tällöin öljypäästömaksun määrääminen ei edellytä huomattavan vahingon aiheutumista tai sen vaaraa. Tässä tilanteessa saattaa myös tulla sovellettavaksi lippuvaltion etuoikeus ryhtyä oikeudellisiin toimenpiteisiin alusta vastaan rangaistuksen määräämiseksi merioikeusyleissopimuksen 228 art. 1 kohdan mukaisesti. Tällaista tilannetta voidaan kuitenkin pitää poikkeuksellisenä ja harvinaisena. HE 77/2005 vp, s. 9–10.

¹¹² HE 77/2005 vp, s. 21.

¹¹³ Merioikeusyleissopimuksen 220 artiklan 6 kappale.

¹¹⁴ Oikeusministeriön mietintö 2004, HE 77/2005 vp, s. 18.

urheilukäyttöön tai vapaa-ajan käyttöön tarkoitettulle alukselle eli huviveneelle¹¹⁵. Aluksen tyyppillä ei muutenkaan ole merkitystä lain soveltamisen tai öljypäästömaksun määräämisen kannalta, vaan kaiken tyyppiset alukset kuuluvat käyttötarkoituksesta riippumatta lain soveltamisalaan.

Öljypäästömaksun suuruus määräytyy merenkulun ympäristönsuojelulain 3 luvun 2 §:n mukaan päästön määrän ja aluksen bruttovetoisuuden¹¹⁶ mukaan lain liitteenä olevan maksetaulukon mukaisesti. (liite, s. 106)¹¹⁷ Erikokoisten alusten yhdenvertaisuuden takaamiseksi saman suuruudesta päästöstä määrättävä seuraamusmaksu kasvaa aluksen bruttovetoisuuden kasvaessa. Aluksen suuremmasta bruttovetoisuudesta koitua hyöty otetaan näin huomioon maksua määrättäessä.¹¹⁸ Öljypäästömaksu on maksettava 30 päivän kuluessa maksun tiedoksisaamisesta ja maksu määrätään maksettavaksi valtiolle¹¹⁹. Öljypäästömaksua koskevan päätöksen täytäntöönpanosta huolehtii Oikeusrekisterikeskus¹²⁰.

Maksuvelvollinen voi olla luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö, joka rikkomuksen tapahtumahetkellä on aluksen omistaja tai laivanisäntä¹²¹. Koska yhä enenevässä määrin aluksen isäntänä toimii eri taho kuin aluksen omistajana, on perusteltua, että öljypäästömaksua ei voida määrätä aluksen omistajalle, jos tämä osoittaa alusta tosiasiallisesti käyttä-

¹¹⁵ Huviveneen käsite määritellään MYSL 1 luvun 2 §:n 18 kohdassa. On huomattava, että Ruotsin vastaavassa öljypäästömaksulainsäädännössä öljypäästömaksua ei voida määrätä kaikille huviveneille. HE 77/2005 vp, s. 5. SOU 2011:82.

¹¹⁶ Aluksen bruttovetoisuudella tarkoitetaan alukselle annetusta mittakirjasta ilmenevää suurinta vetoisuutta sellaisena kuin se on määritelty vuoden 1969 kansainvälisen aluksenmittausyleissopimuksen (SopS 31/1982) liitteessä I. Määritelmä on näin yksiselitteinen ulkomaisten alusten kannalta. HE 77/2005 vp, s. 12.

¹¹⁷ Ruotsissa maksun määrä on sidottu päästön määrän ja aluksen bruttovetoisuuden lisäksi prisbasbelopp -määreeseen, joka on tänä vuonna 44 000 kruunua (noin 5 123 euroa) nousten vuonna 2013 44 500 kruunuun (noin 5 181 euroa), ks. Taulukko s. 64. Statiska Centralbyrån: http://www.scb.se/Pages/TableAndChart_33883.aspx

¹¹⁸ HE 77/2005 vp, s. 12.

¹¹⁹ MYSL 3 luvun 16 §. Eräänntyneestä öljypäästömaksusta voidaan periä myös viivästyskorkoa korkolain (633/1982) 4 §:n 1 momentin korkokannan mukaisesti.

¹²⁰ MYSL 3 luvun 17 §. Rajavartiolaitoksen ja tuomioistuimen on ilmoitettava öljymaksua koskevasta päätöksestään Oikeusrekisterikeskukselle, jolle on ilmoitettava myös öljypäästömaksun alentamista tai maksun poistamista koskevasta päätöksestä.

¹²¹ Aluksen omistaja voidaan selvittää aluksen lippuvaltion alusrekisteristä. Laivanisäntä on yleensä taho, joka varustaa, miehittää ja käyttää alusta merenkulkuun. Aluksen omistaja voi toimia itse aluksen isäntänä, kun taas laivanisäntä ei ole aina sama taho kuin laivan omistaja. HE 77/2005 vp, s.11.

neen laivanisännän¹²². Maksu voidaan määrätä kummalle tahansa, mutta ei molemmille samasta teosta¹²³.

Öljypäästömaksu voidaan jättää määräämättä, jos päästö on vähäinen. Myös alle 50 litran öljypäästöstä voidaan määrätä maksu, mutta vähäisempiä päästöjä voidaan arvioida myös vähäisyyttä koskevan kriteerin nojalla. Yksityiskohtaisissa perusteluissa kuitenkin todetaan, että vähäisenkin öljypäästö voi olla ympäristövaikutuksiltaan merkittävä varsinkin, jos päästö sijoittuu luonnonolosuhteiltaan herkälle alueelle, kuten sisäsaaristoon taikka luonnonsuojelu- tai lintualueelle. Myös vuodenajalla on ympäristövaikutusten kannalta merkitystä. Ympäristövaliokunta tähdentää, että päästön vähäisyyttä koskeva poikkeamisperuste edellyttää aina ympäristövaikutusten tapauskohtaista arvioimista ja lähtökohtana tulee olla poikkeamisperusteen suppea soveltaminen¹²⁴. Koska vähäisenkin öljypäästö voi olla vaikutuksiltaan merkittävä ja aiheuttaa vahingollisia lyhyt- tai pitkäaikaisia muutoksia merellisessä ekosysteemissä, on huomioitava myös se lähtökohtainen seikka, että öljy on laadustaan riippumatta ja mereen joutuessaan aina vahingollista ainetta, mikä tulee ottaa huomioon öljypäästömaksun määrää harkittaessa.

Öljypäästöä ei myöskään määrätä sellaisissa hätä- ja onnettomuustilanteissa, jos maksun määrääminen olisi ilmeisen kohtuutonta. Yksityiskohtaisten perustelujen mukaan poikkeamismahdollisuudella tasapainotetaan maksujärjestelmän ankaraa luonnetta, mutta korostetaan samalla, että poikkeamisperusteet on rajattu tiukkoihin kriteereihin. Maksusta vapauttamiselle tai sen alentamiselle on oltava myös selkeät perusteet. Ympäristövaliokunta painottaa mietinnössään myös poikkeamisperusteiden suppeaa ja tapauskohtausta soveltamista. Lisäksi myöntämisedellytysten arviointi tulee olla tiukkaa, jottei maksujärjestelmä vesittyisi liian väljästä soveltamisesta.¹²⁵

Merenkulun ympäristönsuojelulain soveltamisalaa määrittävän 1 luvun 3 §:n tarkan sanamuodon mukaan lakia sovelletaan alukseen, joka *purjehtii* Suomen vesialueella tai talousvyöhykkeellä. Merioikeudessa vuoden 2011 lopulla käsitellyssä tapauksessa Bo-Erik Nyström¹²⁶ riitautettiin öljypäästömaksu käyttäen keskeisenä perusteena sitä, että öljypäästö-

¹²² Laivanisännistöyhtiössä laivanisännät vastaavat öljypäästömaksusta yhteisvastuullisesti.

¹²³ HE 77/2005 vp, s.10.

¹²⁴ HE 77/2005 vp, s. 12, YmVM 15/2005 vp, s. 4.

¹²⁵ HE 77/2005 vp, 21, YmVM 15/2005 vp, s. 4.

¹²⁶ Merioikeuden tuomio 11/46004 17.11.2011 Bo-Erik Nyström vs. Rajavartiolaitos.

maksua ei voitaisi määrätä kiinnitettynä tai ankkuroituna olleelle alukselle, koska se ei ole liikkeessä ja ”purjehdi” lain sanamuodon tarkoittamassa merkityksessä. Merioikeus oli ratkaisussaan kuitenkin toista mieltä ja viittasi ratkaisussaan liikenne- ja viestintäministeriöltä hankittuun asiantuntijalausuntoon, jonka mukaan lain ”färdas” ja ”segla” ovat synonyymeja ja sisältävät aluksen koko toiminnan, myös ne ajat, jolloin alus on kiinnitettynä esimerkiksi satamaan, laituriin tai ankkuriin.¹²⁷

Vuonna 2005 perustettu talousvyöhyke¹²⁸ on laajentanut mahdollisuuksia puuttua ulkomaisten alusten öljypäästöihin aikaisempaa laajemmalla maantieteellisellä alueella. Talousvyöhykkeen perustamisen yhtenä syynä voitiin pitää epätyydyttävää tilannetta, jossa rikosoikeudellinen seuraamusmaksujärjestelmä koettiin tehottomaksi, näytön hankkiminen syytteen nostamiseksi ongelmalliseksi ja seuraamuksen täytäntöönpano kansainvälisessä alusliikenteessä hankalaksi. Öljyn päästokiellon rikkomisesta nostettiin syytteitä melko harvoin. Talousvyöhykkeen perustaminen tehostaakin mahdollisuutta saattaa tahallisiin päästöihin syyllistyneitä aluksia edesvastuuseen, sillä aluevesillä voimassa olleet päästokiellot laajennettiin kattamaan myös talousvyöhyke. Talousvyöhykkeellä havaituista öljypäästöistä voidaan nyt nostaa rikosoikeudellinen syyte Suomessa tai määrätä tietyin edellytyksin öljypäästömaksu.¹²⁹

Helsingin käräjäoikeuden merioikeuden käsittelyssä 30.1.2012 olleen tapauksen Bosphorus Queen Shipping Ltd. yhteydessä tuomioistuimessa ensimmäistä kertaa oikeuden arvioitavana oli Rajavartiolaitoksen suorittama maksusaatavan turvaamistoimenpide sekä öljypäästömaksun korotetun kynnyksen, ”huomattavuus”-kriteerin, soveltaminen kauttakulussa olleen ulkomaisen aluksen talousvyöhykkeellä tapahtuneeseen öljypäästöön. Rajavartiolaitos oli tapauksessa määrännyt alukselle 17 112 euron suuruisen öljypäästömaksun.¹³⁰

¹²⁷ Edellä mainittujen verbien katsottiin myös sisältävän ajan, jolloin alus on tankattavana. Helsingfors sjörätt, beslut 11/46004 17.11.2011, s. 2.

¹²⁸ Laki Suomen talousvyöhykkeestä tuli voimaan 1.2.2005 (1058/2004, 24.11.2004, HE 53/2004 vp). Lain 1 §:n mukaan Suomen talousvyöhyke käsittää Suomen aluevesiin välittömästi liittyvän merialueen, jonka ulkoraja määräytyy Suomen vieraiden valtioiden kanssa tekemien sopimusten mukaisesti ja ulkorajan sijainnista säädetään valtioneuvoston asetuksella (1073/2004). Suomen talousvyöhykkeestä annetun valtioneuvoston asetuksen 1 §.

¹²⁹ HE 77/2005 vp, s. 7.

¹³⁰ Bosphorus Queen on Panamaan rekisteröity, turkkilaisen laivanisännän kuljettama kuivalastialus, joka oli ollut matkalla Suomen talousvyöhykkeen kautta Rotterdamista Pietariin. Alus oli saapunut Pietariin 12.7.2011, jossa Venäjän viranomaiset olivat suorittaneet 13.7.2011 Suomen Rajavartiolaitoksen pyynnöstä aluksella tarkastuksen, jossa oli otettu näytteet aluksen säiliöistä ja laitteista. Kun alus oli ollut palaamassa Pietarista Suomen talousvyöhykkeen kautta Suomen merivartiosto oli pysäyttänyt aluksen 23.7.2011 ja estänyt aluksen lähdön ja määrännyt aluksen anta-

Valittaja perusti valituksensa väitteeseen, että Suomen valtion viranomaisilta puuttui toimivalta asiassa, koska väitetty öljypäästö oli tapahtunut aluevesien ulkopuolella ja valtion viranomaisilla olisi toimivalta talousvyöhykkeellä ainoastaan sellaisissa tapauksissa, joissa on kyse katastrofityyppisestä öljyonnettomuudesta.¹³¹ Merioikeusyleissopimuksen englanninkielisessä alkuperäistekstissä on käytetty sanoja ”major damage” kuvaamaan onnettomuuden vakavuutta. Merioikeusyleissopimuksen määräykset on Suomessa saatettu voimaan merenkulun ympäristönsuojelulaille ja sen mukaan talousvyöhykkeellä kauttakulussa olevan ulkomaisen aluksen päästökiiellon rikkomisesta voidaan määrätä öljypäästömaksu vain, jos päästöstä aiheutuu Suomen rantaviivalle tai siihen liittyville eduille taikka Suomen aluemereren tai talousvyöhykkeen luonnonvaroille *huomattavaa vahinkoa tai sen vaaraa*.¹³²

Valittajien mukaan säännös sitoo Suomea alkuperäisessä muodossaan ja sanat ”major damage” oli käännetty Suomen lainsäädäntöön virheellisesti sanoilla ”huomattava vahinko”. Helsingin käräjäoikeuden merioikeuden ratkaisun mukaan merioikeusyleissopimuksen alkuperäistekstiä ei ollut esitetyn selvityksen mukaan käännetty suomeksi väärin. Tuomioistuimen ratkaisun mukaan sana ”major” voidaan kääntää sanalla ”merkittävä”, jonka synonyymi on myös sana ”huomattava”.¹³³ Tapauksessa myös havaitun öljyn määrä (noin 900 litraa) puoltasi päästön aiheuttamien vahinkojen pitämistä huomattavina.

Suomen ympäristökeskus on Rajavartiolaitokselle antamassaan lausunnossa katsonut, että 1000 litran öljypäästöä voidaan aina pitää huomattavana riippumatta öljyalaadusta ja päästön sijainnista talousvyöhykkeellä. Suomen edustan vedet ovat matalia, mikä puoltaa sitä, että yli 1000 litran päästöä on pidettävä huomattavana. Tästä ei kuitenkaan seuraa, että alle 1000 litran päästöä pidettäisiin aina vähäisenä, vaan päästöä on arvioitava tapauskohtaisesti päästön vaikutukset huomioon ottaen.¹³⁴

maan 17 112 euron määräisen rahavakuuden. Rajavartiolaitos oli epäillyt aluksesta päässeen mereen öljytuotetta noin 900 litraa. Helsingin käräjäoikeuden tuomio 12/4786 30.1.2012, s. 2. Merioikeus hylkäsi valituksen kokonaisuudessaan. Asian käsittely on tällä hetkellä kesken hovioikeudessa.

¹³¹ Tuomio 12/4786, s. 3.

¹³² Merioikeusyleissopimus 220 artiklan 5 kappale, MYSL 3 luvun 1 §:n 1 momentin.

¹³³ Tuomio 12/4786 30.1.2012, s. 7.

¹³⁴ Suomen ympäristökeskuksen lausunto ja muistio Rajavartiolaitokselle 17.1.2006 ja 19.1.2006, SYKE-2005-Y-17-Y2, s.1.

Sen lisäksi mitä Suomen ympäristökeskus on lausunnossaan todennut huomattavan vahingon aiheuttavasta öljymäärästä, ympäristövaliokunta nostaa mietinnössään merenkulun ympäristönsuojelulain valmistelun yhteydessä esiin myös sen seikan, että Suomen talousvyöhyke on maantieteellisten olosuhteiden vuoksi suhteellisen kapea. Tämän vuoksi epäsuotuisissa sääolosuhteissa öljyn leviäminen aluevesille tai ajautuminen rantaan voi tapahtua hyvinkin nopeasti. Huomattava vahinko tai sen vaara voi siten aiheutua herkemmin kuin maantieteellisesti erilaisissa olosuhteissa.¹³⁵

Merenkulun ympäristönsuojelulaissa tai sen esitöissä ei ole otettu kantaa tulkinnanvaraiseen kysymykseen siitä, miten olisi arvioitava jäänpinnalle joutunutta öljypäästöä¹³⁶. Merioikeusyleissopimuksen jääpeitteisiä alueita koskevaa 234 artiklaakaan ei sovelleta Itämerellä, koska säännöksen soveltamisen edellytyksenä on suurimman osan vuotta peittävä jää alueella. Merenkulun ympäristönsuojelulain soveltamisalassa säädetään haitallisten aineiden päästämisestä veteen ja ilmaan. Sama terminologia on nähtävissä muun muassa lain 2 luvussa. Kysymystä voidaan kuitenkin lähestyä pohtimalla sitä, rinnastetaanko jää vesiaineeksi ja siten katsoa hallinnollisen öljypäästömaksun määräämisen mahdolliseksi myös jään päälle joutuneen öljyn päästäneelle alukselle. Öljyn kerääminen jään päältä lienee helpompaa kuin öljyn sekoittuessa vesiainekseen ja ympäristöön ulottuvat vaikutukset voivat jäädä näin vähäisemmiksi. Tällä ei kuitenkaan ole merkitystä öljypäästömaksun määräämisessä, varsinkin jos öljypäästö itsessään on määrältään suuri. Lain tekstissä tai sen perusteluissa ei ole otettu kysymystä huomioon eikä oikeuskäytännössä ole arvioitu problematiikkaa tarkemmin, joten tältä osin oikeustila on avoin ja vailla selkeää tulkintaa.

3.2 Öljypäästömaksun suhde ympäristön pilaantumiseen ja turmelemiseen

Ympäristörikoksista säädetään rikoslain 48 luvussa. Rangaistusasteikot vaihtelevat teon vakavuuden perusteella sakosta enintään kuuteen vuoteen vankeutta. Suomessa tyypillinen rangaistus ympäristörikoksista on sakkorangaistus ja ympäristön turmelemisesta tuomittujen päiväsakkojen lukumäärät ovat vaihdelleet noin 43–53 kappaleen välillä ja euromääräi-

¹³⁵ YmVM 15/2005 vp, s. 3.

¹³⁶ YLE Helsinki uutinen 7.2.2012: Porvoon jalostamon edessä pieni öljypäästö. Säiliöalus Oderstern oli tuonut lastin Porvoon jalostamon öljysatamaan ja siirtynyt satamasta ankkurointipaikalle ja pessyt siellä tankkinsa. Toiminnassa jokin meni vikaan, kun pesuvettä oli siirtynyt varastotankkeihin ja öljyvettä oli päätynyt jäälle.

sesti ne ovat olleet keskimäärin noin 500–1 700 euroa. Ennen kevättä 1995 ympäristöä sellaisenaan ei rikoslaisissa ollut katsottu itsenäiseksi suojelun kohteeksi eikä laissa ollut varsinaisia ympäristörikossäännöksiä.¹³⁷

Rikoslain 48 luvun ympäristörikoksiin sovelletaan myös oikeushenkilön rangaistusvastuuta koskevia rikoslain 9 luvun säännöksiä yhteisösakosta. Jos rikoslaisissa on säädetty seuraamukseksi yhteisösakko, on syyttäjän vaatimuksesta yhteisö, säätiö tai muu oikeushenkilö, jonka toiminnassa on tehty rikos, tuomittava rikoksen johdosta yhteisösakkoon. Edellytyksenä on, että oikeushenkilön lakisääteiseen toimielimeen tai muuhun johtoon kuuluva tai tosiasiallista päätösvaltaa käyttävä on ollut osallisena rikokseen tai sallinut rikoksen tekemisen taikka toiminnassa ei ole noudatettu vaadittavaa huolellisuutta ja varovaisuutta rikoksen ehkäisemiseksi (RL 9:1 §). Yhteisösakon rahamäärä vaihtelee 850–850 000 euron välillä¹³⁸.

On huomattava, että vastuutahot niin rikosoikeudellisen vastuun kuin hallinnollisen öljypäästömaksun osalta saattavat vaihdella hyvinkin paljon. Vastuullisena kyseeseen voivat tulla muun muassa laivan omistaja, laivanisäntä, varustamo, aluksen päällikkö tai aluksen miehistö. Rikosoikeudellinen vastuu edellyttää rikosoikeudellista vastuuta ja syyllisyyttä, mutta hallinnollinen öljypäästömaksu voidaan määrätä tuottamuksesta riippumatta. Sekä öljypäästömaksu että rikosoikeudellinen rangaistus voidaan samasta teosta määrätä ja tuomita, mutta ei samalle taholle. Oikeushenkilölle määrätty öljypäästömaksu ei siten estä öljypäästöstä rikosoikeudellisessa vastuussa olevan luonnollisen henkilön tuomitsemista rangaistukseen ympäristön turmelemisesta, jos rikosvastuun edellytykset täyttyvät¹³⁹.

¹³⁷ HE 94/1993, vp. 1.17.1 luvun perustelut, ympäristö rikosoikeudellisen suojelun kohteena. Silloiset ympäristörikossäännökset olivat hajallaan eri laeissa ja yhteiskunnan kannalta haitallisimmat tekemuodot haluttiin rikoslain kokonaisuudistuksessa koota rikoslakiin soveltamisen helpottamiseksi ja niiden moitittavuuden osoittamiseksi.

¹³⁸ Rahamäärä vahvistetaan huomioiden rikoksen laji ja vakavuus, rikollisen toiminnan laajuus, tekijän asema oikeushenkilön toimielimissä sekä oikeushenkilön taloudellinen asema, johon vaikuttavat oikeushenkilön koko, toiminnan vakavaraisuus ja taloudellinen tulos. Oikeushenkilön rangaistusvastuu mahdollistaa rikosoikeudellisen vastuun joustavamman soveltamisen. Vastuu kohdennetaan organisaation toimintaan kokonaisuudessaan. Henkilökohtaista rikosvastuuta ei edellytetä.

¹³⁹ Vastaavasti esimerkiksi jos aluksen kapteeni on tuomittu öljypäästöstä rangaistukseen ympäristön turmelemisesta, ei tämä estä öljypäästömaksun määräämistä aluksen omistajana tai laivanisäntänä toimivalle oikeushenkilölle. HE 77/2005 vp, s. 9.

Alusten öljypäästöt on kriminalisoitu rikoslain 48 luvun 1–4 §:issä. Rangaistusasteikot vastaavat Euroopan neuvoston puitepäätöksessä 2005/667/YOS määrittelemiä rikosoikeudellisia seuraamuksia. Ympäristön turmelemisesta tuomitaan se, joka tahallaan tai törkeästi huolimattomuudesta saattaa, päästää tai jättää ympäristöön esineen, ainetta, säteilyä tai muuta sellaista lain tai määräysten vastaisesti taikka ilman laissa edellytettyä lupaa tai lupaehtojen vastaisesti. Edellä mainitulla tavalla tehdyn teon tulee olla omiaan aiheuttamaan ympäristön pilaantumista, muuta vastaavaa ympäristön haitallista muuttumista tai roskaantumista taikka vaaraa terveydelle, jotta teko olisi tuomittava ympäristön turmelemisena. Rangaistusuhkana tällöin on sakkoa tai vankeutta enintään kaksi vuotta (RL 48:1.1 §).¹⁴⁰

Säännöksen teonkuvaus on väljä ja kattaa sekä aktiivisen toiminnan että laiminlyömissä sekä pilaantumisen, roskaantumisen tai vaaran aiheuttamisen terveydelle. Rangaistavuuden edellytyksenä on lisäksi, että ympäristöä turmeleva teko on esimerkiksi aineellisen ympäristölainsäädännön tai sen nojalla annetun säännöksen vastainen. Rikoslain ympäristön turmelemista koskevalla säännöksellä on näin tiivis yhteys ympäristöoikeudelliseen sääntelyyn kuten merenkulun ympäristönsuojelulakiin. Ympäristön turmeleminen on rikoksena niin sanottu vaarantamisrikos, mikä tarkoittaa sitä, että tunnusmerkistön täytyminen ei edellytä vahingon syntymistä eikä suoranaista konkreettista vaaratilannetta, jossa vahinko on ollut lähellä tapahtua, vaan riittää, että teko on ollut omiaan aiheuttamaan ympäristön pilaantumisen vaaraa terveydelle.¹⁴¹

Vakavammat ja moitittavuudeltaan paheksuttavammat teot on kvalifioitu törkeänä ympäristön turmelemisena, josta säädetään rikoslain 48 luvun 2 §:ssä. Törkeä tekomuoto on kyseessä muun muassa, jos ympäristön turmelemisessä ympäristölle tai terveydelle aiheutettu vahinko tai tällaisen vahingon konkreettisesti aiheutettu vaara on erityisen suuri ottaen huomioon aiheutetun tai uhkaavan vahingon pitkäaikaisuus, laaja ulottuvuus tai muut seikat. Pitkäaikaisuudella viitataan useiden kuukausien tai jopa vuosien ajan jatkuviin tai pysyviin vahinkoihin. Tuomituissa tapauksissa ja teonkuvauksissa toiminta on tavallisesti ollut jatkuvaa, mutta myös kertaluonteinen ympäristön turmelemistoimi kuten merkittävämpi öljypäästö voi ylittää törkeän tekotavan ja täyttää säännöksen tunnusmerkistön. Li-

¹⁴⁰ HE 94/1993, vp. 1.17.1 luvun perustelut, ympäristö rikosoikeudellisen suojelun kohteena.

¹⁴¹ Ekroos 2010, s. 648–649, HE 94/1993 vp, 1.17.1 luvun perustelut, ympäristö rikosoikeudellisen suojelun kohteena.

säksi teon on katsottava kokonaisuutena olevan törkeä, jolloin rangaistusasteikkona sovelletaan vankeutta vähintään neljä kuukautta ja enintään kuusi vuotta.¹⁴²

Ympäristörikosten lievempänä privilegioituna tekemuotona rangaistaan rikoslain 48 luvun 3 §:n mukaan ympäristörikkomuksena ympäristön turmeleminen, joka vahinko tai vahingon vaara sekä kokonaisuus arvioiden katsotaan vähäiseksi. Vahingon tai vaaran vähäisyydellä tarkoitetaan objektiivisesti osoitettavissa olevaa vähäisyyttä eikä vähäisyyttä arvioida siten vahingon kärsijän näkökulmasta. Vahingon suuruuden lisäksi huomioon otetaan vahingon sattumisen todennäköisyys ja mahdollisuudet saattaa ympäristö ennalleen ja se, kuinka suuria kustannuksia ennalleen saattaminen tulisi aiheuttamaan¹⁴³. Raja ympäristörikkomuksen ja perustekomuodon välillä ei ole tarkkarajaisesti määritelty, vaan se ratkaistaan kokonaisharkinnan perusteella. Olennaista harkinnassa on kuitenkin vahingon tai vaaran aiheuttamisen vähäisyys.¹⁴⁴

Ympäristön turmelemisen perusrikos (RL 48:1 §) edellyttää, että tekoon tai laiminlyöntiin on syyllistytty tahallisesti tai törkeästi huolimattomuudesta. Tuottamuksellisena ympäristön turmelemisena (RL 48:4 §) pidetään tekoa, jolla muusta kuin törkeästi huolimattomuudesta, lähinnä huolimattomuudesta tai varomattomuudesta, kosketaan ympäristöön ja aiheutetaan samanlainen vakava seuraus tai sen vaara kuin törkeää ympäristön turmelemista koskevassa säännöksessä tarkoitetaan¹⁴⁵. Näin ympäristöarvojen rikosoikeudellista suojaa on haluttu korostaa säätämällä myös huolimattomuudesta tai varomattomuudesta aiheutetut haitalliset seuraukset tai niiden vaara rangaistaviksi.¹⁴⁶ Samalla tavoin ympäristöarvojen kunnioittamista ja huomioon ottamista on vahvistettu säätämällä hallinnollisen öljypäästömaksun määrääminen mahdolliseksi tuottamuksesta riippumatta.

¹⁴² HE 94/1993, vp. 1.17.1 luvun perustelut, ympäristö rikosoikeudellisen suojelun kohteena.

¹⁴³ Rikosta voitaisiin pitää vähäisenä myös sellaisten seikkojen perusteella, kun teon tekeminen ajattelemattomuudesta hyötyä tavoittelematta sekä oma-aloitteisesti aloitettu vahingon ja haitallisten vaikutusten korjaaminen. HE 94/1993, vp. 1.17.1 luvun perustelut, ympäristö rikosoikeudellisen suojelun kohteena.

¹⁴⁴ Ekroos 2010, s. 650.

¹⁴⁵ Ympäristölle tai terveydelle aiheutetulta vaaralta edellytetään samaa kuin törkeässä tekemuodossa, kun ankaroitamisperusteena on teon vahingollisuus tai vaarallisuus. Näin ollen vaatimukset ovat tiukemmat kuin ympäristön turmelemisen perustekomuodossa. Ekroos 2010, s. 651.

¹⁴⁶ Ekroos 2010, s. 650–651.

Rikosoikeudellinen järjestelmä on ensisijainen suhteessa hallinnolliseen öljypäästömaksuun. Mikäli tuomioistuin on rikosprosessissa tuominnut henkilön rangaistukseen luvattomasta öljyn päästämisestä mereen esimerkiksi ympäristön turmelemisena, ei hallinnollista öljypäästömaksua saa määrätä samalle taholle. Ennen langettavaa tuomiota määrätty ja suoritettu hallinnollinen öljypäästömaksu voidaan ja tulee hakemuksesta poistaa. Suoritettu maksu palautetaan sakon täytäntöönpanosta annetun lain 22 §:n nojalla tai jos maksua ei ole suoritettu, täytäntöönpanoon eli perimiseen ei enää ryhdytä. Toistaiseksi tällaisia tilanteita ei ole ollut ja määrättyjä hallinnollisia öljypäästömaksuja ei ole tällä perusteella poistettu.

Suomen rikoslakia voidaan soveltaa kaikkiin Suomen alueella kuten aluevesillä tehtyihin rikoksiin (alueperiaate) sekä suomalaiselta alukselta käsin tehtyihin rikoksiin tekopaikasta riippumatta (lippuperiaate). Rikoslakia sovelletaan sellaisiin merenkulun ympäristönsuojelulain vastaisiin tekoihin, jotka on tehty ulkomaiselta alukselta käsin Suomen talousvyöhykkeellä. Merioikeusyleissopimuksen 230 art. 1 kpl ei kuitenkaan mahdollista vankeusrangaistuksen käyttöä tässä tilanteessa. Ulkomaisen aluksen ollessa kyseessä rikoslain 48 luvun 1–4 §:ssä rangaistavaksi säädetystä teosta voidaan siten tuomita vain sakkorangaistukseen. Oikeushenkilön rangaistusvastuuta koskevia säännöksiä sovelletaan kuitenkin myös talousvyöhykkeellä.

3.3 Euroopan unionin lainsäädäntö

Öljysäiliöalus Prestigen onnettomuuden jälkeen Euroopan unionin komissio antoi 19.12.2002 lausuman, jossa määrätietoisesti päätettiin ryhtyä kaikkiin toimenpiteisiin öljyvahinkojen torjumiseksi. Tämän seurauksena jäsenvaltioiden lainsäädäntöjä lähennettiin muun muassa säätämällä alusjäterikosdirektiivi¹⁴⁷ sekä sitä täydentävä puitepäättös¹⁴⁸ ympäristön pilaantumisen ehkäisemisestä koskevasta rikosoikeudellisesta kehyksestä, jolla jäsenvaltiot velvoitetaan säätämään rikosoikeudellisista seuraamuksista. Säännösten yhdenmukaistaminen katsottiin tarpeelliseksi myös sen johdosta, että kansainvälisen sopi-

¹⁴⁷ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2005/35/EY, annettu 7.9.2005, alusten aiheuttamasta ympäristön pilaantumisesta ja pilaamisrikoksista määrättävistä seuraamuksista, myös rikosoikeudellisista seuraamuksista.

¹⁴⁸ Neuvoston puitepäättös 2005/667/YOS, tehty 12.7.2005, alusten aiheuttaman ympäristön pilaantumisen ehkäisemistä koskevan rikosoikeudellisen kehyksen vahvistamisesta.

muskäytännön säännöksiä ei ollut omaksuttu riittävän tehokkaalla tavalla ja jäsenvaltioiden käytännöt poikkesivat merkittävästi toisistaan¹⁴⁹.

Yhteistyötä Euroopan unionin jäsenvaltioiden kesken tiivistettiin myös yhteisymmärrysmuistioilla¹⁵⁰, jolla lisättiin raportointia ja yhteistutkintaa satamien kesken. Yhteisymmärrysmuistioilla sovittiin muun muassa toisen valtion satamien viranomaisten informoimisesta ja saaduista tutkimustuloksista varoittamisesta, päästön aiheuttajien identifiointitietojen jakamisesta sähköisen tietojärjestelmän avulla sekä yhteisen ilmajälvalvonnan suorittamisesta päästöjen havaitsemiseksi.¹⁵¹

Pilaantumisen ehkäisemistä ja meriturvallisuuden parantamista varten perustettiin Erika- ja Prestige-öljyonnettomuuksien vaikutuksesta vuonna 2002 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella¹⁵² Euroopan meriturvallisuusvirasto (European Maritime Safety Agency, EMSA)¹⁵³. Lissabonissa toimiva virasto suorittaa öljypäästövalvontaa muun muassa tarjoamalla satelliittikuvia satelliittivalvontapalvelun avulla¹⁵⁴. Meriturvallisuusvirasto avustaa öljyvahinkojen torjunnassa tekemällä kaupallisten yritysten kanssa sopimuksia aluksista, jotka voidaan vakavan öljyvahingon uhatessa muuttaa lyhyellä varoitusaajalla öljyntorjunta-aluksiksi ja lähettää EU-maiden öljyntorjunta-alusten avuksi. Euroopan merialueiden öljyntorjuntaa varten luotiin verkosto¹⁵⁵, joka toimii siten, että jäsenvaltion pyynnöstä Meriturvallisuusvirasto lähettää 24 tunnin sisällä sopimuksen tehneen yrityksen öljyntorjunta-aluksen öljypäästön tapahtumapaikalle valtion omien öljyntorjunta-alusten

¹⁴⁹ Alusjäterikosdirektiivi 2005/35/EY, annettu 7.9.2005, johdanto kohdat 2 ja 3.

¹⁵⁰ Memoranda of understanding (MOU)

¹⁵¹ Yhteisymmärrysmuistio. Environmental Research Consulting 2003, s. 6.

¹⁵² Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1406/2002 Euroopan meriturvallisuusviraston perustamisesta annettiin 27.6.2002.

¹⁵³ Euroopan unionin järjestelmässä meriturvallisuusvirasto on EU:n erillinen virasto ja erillinen oikeushenkilö, joka perustetaan johdetun oikeuden säädöksellä hoitamaan tiettyä nimenomaista tehtävää ja jonka toimintaa säätelee eurooppalainen julkisoikeus.

http://europa.eu/agencies/regulatory_agencies_bodies/policy_agencies/index_fi.htm luettu 5.7.

¹⁵⁴ Operatiivisten tehtävien lisäksi EMSA antaa EU:lle teknistä apua merenkulun turvallisuutta ja merien pilaantumisen torjuntaa koskevan EU-lainsäädännön kehittämisessä ja täytäntöönpanossa. Lisäksi EMSA tekee tarkastuskäyntejä jäsenvaltioihin kansallisten valvontatoimien tarkastamiseksi ja EU-lainsäädännön noudattamisen ja yhdenmukaisuuden varmistamiseksi.

http://europa.eu/agencies/regulatory_agencies_bodies/policy_agencies/emsa/index_fi.htm luettu 5.7.

¹⁵⁵ Network of Stand-By Oil Spill Response Vessels.

avuksi. Öljyntorjunta-alukset toimivat pyynnön tehneen jäsenvaltion operatiivisen käskyvallan alaisena.¹⁵⁶

3.4 Kansainvälinen sääntely

Meren pilaantumisen ehkäisemistä on ryhdytty torjumaan kansainvälisin sopimuksin jo 1950-luvulta lähtien, jolloin hyväksyttiin ensimmäinen monenvälinen yleissopimus meren öljypilaantumisen estämiseksi SopS 6/1959 Lontoossa vuonna 1954. Sopimuksen mukaan öljyn tai öljypitoisen veden laskeminen mereen oli luvallista vain tietyin, aluksen liikkumista ja päästön määrää sekä koostumusta koskevin rajoituksin.¹⁵⁷

Niin ikään Lontoossa 2.11.1973 solmittiin yleissopimus aluksista aiheutuvan meren pilaantumisen ehkäisemisestä (MARPOL 73/78)¹⁵⁸. Yleissopimuksen sekä siihen liittyvän vuonna 1978 laaditun pöytäkirjan SopS 51/1983 määräykset on kansallisesti täytäntöönpantu alusjätelain ja edelleen merenkulun ympäristönsuojelulain säännöksillä. MARPOL-sopimus sisältää säännöksiä erityisistä aluksen rakenteeseen ja varusteluun liittyvistä vaatimuksista ja niistä olosuhteista, joiden vallitessa öljypäästöjä voidaan tutkia ja päästön aiheuttajat saattaa teoista vastuuseen¹⁵⁹. Aluksen rakennetta ja varustelua määrittelee myös kansainvälinen yleissopimus ihmishengen turvallisuudesta merellä, niin sanottu SOLAS-yleissopimus SopS 35/1981, joka ei suoranaisesti koske öljypäästöjä tai meren pilaantumista, mutta määräykset tulevat välillisesti huomioon otettaviksi myös öljypäästöjen tutkinnan yhteydessä, kun aluksen rakennetta ja varustelua koskevia vaatimuksia joudutaan arvioimaan.¹⁶⁰

¹⁵⁶ EMSAn verkostoon kuuluu tällä hetkellä 19 yksityistä tai julkista alusta, jotka on muunnettavissa teknisesti kattaviksi öljyntorjunta-aluksiksi. Suomen osalta verkostoon kuuluu jäänmurtaja Kontio.

<http://www.emsa.europa.eu/oil-recovery-vessels/background.html>

¹⁵⁷ Hakapää 1994, s. 154.

¹⁵⁸ MARPOL-sopimukseen on liittynyt valtaosa maailman valtioista, mikä tekee siitä merkittävän oikeudellisen välineen öljyn torjumisen ehkäisemisessä ja seuraamusten toimeenpanossa. Environmental Research Consulting 2003, s. 8.

¹⁵⁹ MARPOL-sopimuksen liitteen 1 15 artiklassa muun muassa edellytetään öljytankkerien varustamisen sellaisella järjestelmällä, jolla voidaan automaattisesti hallita päästetyn öljyn määrää, tarpeellisia puhdistusmenetelmiä ja öljyjätteen siirto- ja säilytysmenetelmiä.

¹⁶⁰ SOLAS-määräykset laadittiin Titanic-onnettomuuden jälkeen, ja ensimmäiset kansainväliset ihmishengen turvaamista merellä käsittelevät standardit esiteltiin vuonna 1929. Vaatimusten tarkoituksena oli varmistaa muun muassa alusten sisäinen vesitiiviys ja kelluvuus sekä rakenteellinen paloturvallisuus.

http://www.dnv.fi/toimialat/meritekniikka/palvelut_ratkaisut/lakisaateiset_palvelut/solas/

Vuoden 1929 SOLAS-sopimukseen on tehty lukuisia lisäyksiä ja muutoksia. Nykyinen niin sanottu SOLAS 74-sopimus määrittelee kansainvälisessä liikenteessä olevien alusten perusturvallisuutta koskevia asioita, kuten laivan vakavuutta, koneistoa, sähkölaitteita, paloturvallisuutta, hengenpelastuslaitteita, navigointia, viestintää ja merenkulun turvatoimenpiteitä. Aluksen kölinlaskupäivämäärä määrittää siihen sovellettavan SOLAS-säännöksen version.¹⁶¹

MARPOL-sopimuksessa määräykset sisältävät ehdottoman kiellon päästää öljyä rannikon läheisyydessä. Kielto koskee myös kokonaisuudessaan erityisen haavoittuvia merialueita ”erityisalueina”. Sopimusmääräysten ankaruus vaihtelee hiukan sen mukaan, luetaanko alue sopimuksen määrittelemäksi erityiseksi alueeksi vai ei. Erityisinä alueina sopimuksessa mainitaan muun muassa Itämeri, Välimeri, Mustameri, Jäämeri ja Punainen meri.¹⁶² MARPOL-sopimus sisältää myös määräyksiä päästörajoista, jotka on kytketty aluksen teknisiin normeihin. Sallittuja ovat vain päästöt aluksista, jotka täyttävät rakenteeltaan ja varusteiltaan tietyt tekniset edellytykset.¹⁶³

MARPOL-sopimus mahdollistaa myös päästön aiheuttajan syytteeseen saattamisen aiempaa helpommin. Ennen kansainvälisten sopimusten solmimista rannikkovaltion oli toimivallan puuttuessa mahdotonta saattaa päästön aiheuttaja oikeudelliseen vastuuseen teosta, jos päästö oli aiheutettu aluevesien ulkopuolella ja vaikka päästön vaikutukset olisivat ulottuneet rannikkovaltion toimivaltaan kuuluvalle aluevesille. MARPOL-sopimuksen myötä rannikkovaltio voi raportoida öljypäästöstä aluksen lippuvaltiolle ja mikäli lippuvaltio on MARPOL-sopimuksen sitoma sopimusvaltio, on sen sopimusmääräysten mukaisesti ryhtyvä toimenpiteisiin syytteen ajamiseksi päästön aiheuttajaa vastaan.¹⁶⁴

¹⁶¹ SOLAS-yleissopimus on kokoelma lakisäätteisiä vaatimuksia, joiden noudattamisen valvonnasta lippuvaltio on vastuussa. Useimmat lippuvaltioiden viranomaiset ovat kuitenkin valtuuttaneet Det Norske Veritaksen (DNV) varmistamaan säännösten noudattamisen lippuvaltion puolesta. DNV myöntää myös sertifikaatteja tarkastamilleen aluksille. DNV:n tarkastajat varmistavat tarkastuksin, että SOLAS-sopimuksen turvallisuussäännökset otetaan huomioon.

<http://www.dnv.com/industry/maritime/index.asp>

¹⁶² OSPAR Commission 2010, s. 10–12. Hakapää 1994, s. 159.

¹⁶³ Hakapää 1994, s. 160. Vuoden 1973 MARPOL-sopimuksen säännökset määräsivät säiliöalusten varusteiden teknisistä ominaisuuksista muun muassa määräämällä erilliset painolastitankit öljyn ja painolastiveden sekoittumisen estämiseksi.

¹⁶⁴ Lippuvaltiolle kuuluva oikeudellinen toimivalta on kansainvälisoikeudellisesti tunnustettu ja hyväksytty periaate. Tästä mahdollisuudesta huolimatta lippuvaltiot eivät ole olleet kovin

Merten pilaantumista koskeva tapaoikeus kodifioitiin Yhdistyneiden Kansakuntien puitteissa vuonna 1982 hyväksytyllä merioikeusyleissopimuksella SopS 49-50/1996¹⁶⁵. Merioikeusyleissopimus ei ainoastaan kodifioinut jo noudatettua käytäntöä ja tapaoikeutta, vaan sisälsi myös uusia säännöksiä. Silloin ei esimerkiksi tunnettu vielä rantavaltion talousvyöhykkeen käsitettä ja määritelmää. Sopimus koskee kuitenkin yleisesti kaikkea meriympäristöä ja asettaa voimakkaan yleisvelvoitteen suojella ja säilyttää meriympäristöä.¹⁶⁶

Merioikeusyleissopimuksen valmistelussa vallinnut konsensuspyrkimys vaikutti myös siihen, että osa yleissopimuksen säännöksistä jäi tulkinnanvaraisiksi, kompromissi kun syntyi vain sellaisten sanamuotojen kautta, jotka sallivat osapuolille riittävästi tulkinnanvaraa. Tulkinnanvaraisuus on osoittautunut haasteelliseksi oikeusvarmuuden kannalta, mutta toisaalta se sallii määräysten joustavuuden ja kehittymisen ajan myötä vastaamaan muuttuvia olosuhteita.¹⁶⁷ Meriympäristön suojelua leimasi syvä näkemysero kehittyneiden teollisuusmaiden ja kehitysmaiden välillä. Jälkimmäiset katsovat, että heiltä olisi kohtuutonta vaatia yhtäläisiä suojelupanoksia teollisuusmaiden kanssa, jotka ovat aikojen kuluessa hankkineet korkean elintasonsa ja aiheuttaneet merkittävässä määrin myös ympäristöongelmia. Näiden korjaamisesta kehitysmaiden nyt olisi vastattava. Näin ollen kehitysmaiden pyrkimyksenä olikin saavuttaa niin sanottu kaksoisstandardointi, jolloin kehitysmaiden suojeluelvoitteet olisivat teollisuusmaihin verrattuna lievempiä. Teollisuusmaat eivät voineet tätä hyväksyä, vaan pitivät tällaista standardointia kahteen luokkaan meriturvallisuutta vakavasti vaarantavana tekijänä. Sen sijaan sovittiin, että teollisuusmaat tukevat taloudelli-

halukkaita käyttämään toimivaltaansa syytteiden asettamiseksi lippuvaltion alusta vastaan. Syytteeeseen saattamisen esteenä on usein ollut vaikeudet öljypäästön tarkan sijainnin hahmottamisessa sekä hankaluudet todisteiden keräämisessä, jolloin harkintavalta on jäänyt lippuvaltiolle ja johtanut usein prosessin päättämiseen. Teknologian kehittymisen myötä ja Euroopassa erityisesti Port State Control on lisännyt tietoisuutta alusten kunnosta ja mahdollisuudesta selvittää öljypäästön aiheuttanut alus, jolloin syytteeeseen asettaminen öljypäästön aiheuttajaa vastaan on helpottunut. Environmental Research Consulting 2003, s. 5–6.

¹⁶⁵ Sopimuksen voimaantulo viivästyi merkittävästi useista mahdollisista syistä. Yksi syy viivästyksen oli suuri ratifiointimäärä voimaantulon edellytyksenä. Yleissopimuksen tehokkaan soveltamisen edellytykseksi vaadittiin laajaa kannatusta ja yli 160 valtiota onkin sittemmin allekirjoittanut sopimuksen heinäkuun 2010 loppuun mennessä. Suomen ratifiointi oli myös kytketty Pohjoismaiden ratifiointipäätöksiin ja asialliseksi edellytykseksi asetettuun merenpohjajärjestön toiminnan laajuutta koskevan kysymyksen selkiytymiseen. Ratifiointiin viivästyksen syistä ks. tarkemmin Hakapää 1989, s. 29–35, Hakapää 2010, s. 377.

¹⁶⁶ Hakapää 1989, s. 42–43, Hakapää 2010, s. 377.

¹⁶⁷ Hakapää 1989, s. 31, 48. Hakapää 1999, s. 99–100.

sesti ja teknologisesti köyhempiä valtioita, jotta ne voisivat täyttää samat ympäristövaatimukset.¹⁶⁸

Merioikeusyleissopimuksen 194 artiklan 2 kappaleessa määrätään kattavasta ympäristövastuusta ja velvollisuudesta suojella merialueita yleisesti. Säännöksen mukaan valtiot ryhtyvät kaikkiin toimenpiteisiin, joilla huolehditaan siitä, ettei niiden lainkäyttövaltaan tai valvontaan kuuluva toiminta aiheuta pilaantumista johtuvaa vahinkoa muille valtioille ja niiden ympäristölle. Merioikeusyleissopimuksessa korostetaan yleisten ja kansainvälisten sääntöjen ja standardien omaksumista sekä yhteisen käytännön luomista, minkä niin merenkulkuvaltiot, satama- ja rannikkovaltiot voivat yleisesti hyväksyä. Yleisten kansainvälisten sääntöjen ja standardien tulkinta ja todellinen merkitys sekä siitä aiheutuneet erimielisyydet kuitenkin sävyttivät sopimuksen omaksumista sopimuksen alkuaikoina.¹⁶⁹

Öljystä peräisin olevan meren pilaantumisen ehkäisemiseksi ja meriensuojelun toteuttamiseksi ovat useat valtiot tehneet yhteistyötä MARPOL-yleissopimuksen ja merioikeusyleissopimuksen lisäksi solmimalla myös useita alueellisia ja paikallisia meriympäristöä suojelevia sopimuksia. Euroopan unionin öljyntorjuntaa koskevan lainsäädännön ohella Euroopan alueella noudatetaan lukuisia alueellisia sopimuksia kuten Barcelonan yleissopimusta Välimeren alueella, Bonnin sopimusta Pohjanmeren alueella, Helsingin sopimusta Itämerellä ja Oslon yleissopimusta koskien Pohjois-Atlantin merta¹⁷⁰. Pääsääntöisesti MARPOL-yleissopimukseen ja alueellisiin sopimuksiin liittyy myös maksu- tai rangaistusluonteinen seuraamus, jonka ankaruus tosin vaihtelee valtioittain ja jopa valtion sisäisesti. Keskeisiä yhteisesti sovellettavia tekijöitä seuraamuksen määräämisessä on kuitenkin öljypäästön suuruus, päästön aiheuttajan syyllisyyden aste ja vahingon estämistoimenpiteet, ympäristölle aiheutuneen vahingon määrä, aikaisemmat säännösten rikkomiset sekä taloudellinen ja muu hyöty, joka on saavutettu öljypäästökiellon rikkomisesta.¹⁷¹

¹⁶⁸ Hakapää 1994, s. 150.

¹⁶⁹ Hakapää 1999, s. 103.

¹⁷⁰ Environmental Research Consulting 2003, s. 4. Euroopan ulkopuolisia alueellisia puitesopimuksia on solmittu muun muassa Persianlahtea koskeva Kuwaitin yleissopimus, Jiddah'in yleissopimus Punaista merta ja Adeninlahtea koskien, Adidjan yleissopimus Länsi- ja Keski-Afrikan aluetta koskevana sekä Nairobien yleissopimus Itä-Afrikkaa koskevana öljyntorjuntasopimuksena. Hakapää 1994, 156–157.

¹⁷¹ Environmental Research Consulting 2003, s. 3.

Meriympäristön pilaamiseen ja öljyvahinkoihin liittyvästä vastuusta keskeisin sopimus on vuonna 1969 solmittu yleissopimus aluksista aiheutuvista öljyvahingoista johtuvasta siviilioikeudellisesta vastuusta (SopS 78–79/1980). Sopimuksessa noudatetaan objektiivista vastuuta talousvyöhykkeellä ja aluemerellä ja mikäli vahinko aiheutuu omistajan tuottamuksesta, vastuulla ei ole ylärajaa. Tietyt edellytykset täyttävillä öljysäiliöaluksilla on oltava myös vakuutus, joka kattaa objektiivisen vastuun maksimikorvauksen. Siviilivastuuta koskevaan sopimukseen liittyy myös vuonna 1971 solmittu öljyvahinkojen kansainvälistä korvausrahaa koskeva sopimus (SopS 80/1980)¹⁷², jolla perustettiin Lontoossa toimiva rahasto öljyvahinkojen korvaamiseksi.¹⁷³

Suomessa alueelliset ja paikalliset sopimukset on toimeenpantu osaksi ympäristönsuojelulain, osaksi merensuojelulainsäädännön ja merenkulun ympäristönsuojelulain puitteissa¹⁷⁴. Alueellisista sopimuksista Itämeren suojelun yleissopimusta (SopS 2/2000)¹⁷⁵ (niin sanottu Helsingin sopimus) sovelletaan Itämeren alueella kaikkeen merelliseen ympäristöön kuuluvan veden ja merenpohjan suojeluun. Sopimusvaltiot ovat sitoutuneet suorittamaan kaikki tarvittavat lainsäädännölliset, hallinnolliset ja muut toimenpiteet Itämeren pilaantumisen ehkäisemiseksi ja haitallisten aineiden Itämereen pääsemisen lopettamiseksi.¹⁷⁶

Itämeren suojelusopimuksen toteuttamista varten perustettiin sopimusvaltioiden hallitusten kesken Helsingin komissioksi (HELCOM) nimetty järjestö. Sopimusvaltioiden lisäksi komission työhön osallistuu hallitusten välisiä kansainvälisiä järjestöjä ja vapaaehtoisia järjestöjä tarkkailijoina sekä sopimuksen noudattamisen valvonnasta vastaava Euroopan unionin komissio, joka antaa yksimielisin päätöksin suosituksia sopimusvaltioiden hallituksille.¹⁷⁷

¹⁷² Yleissopimus öljyn aiheuttamien pilaantumisvahinkojen kansainvälisen korvausrahaan perustamisesta.

¹⁷³ Hakapää 1994, s. 176. Kuusiniemi ym. 2001, s. 1352. Rahaston varat kerätään sopimusvaltioissa toimivilta öljy-yhtiöiltä ja muilta öljyn käsittelijöiltä vastaanottamansa öljyn määrän mukaisesti.

¹⁷⁴ Ekroos 2010, s. 75.

¹⁷⁵ Vuonna 1980 voimaan tulleen sopimuksen on korvannut uudistettu ja aiempaa sitovampi Itämeren suojelusopimus, joka astui voimaan 2000. Sopimuksen ovat allekirjoittaneet Suomen lisäksi Latvia, Liettua, Puola, Ruotsi, Saksa, Tanska, Venäjä ja Viro sekä Euroopan talousyhteisö (EEC) vuonna 1992. <http://www.ymparisto.fi/default.asp?contentid=12390>

¹⁷⁶ Ekroos 2010, s. 72.

¹⁷⁷ Ympäristö.fi: <http://www.ymparisto.fi/default.asp?contentid=12390>

Kansainvälisesti öljypäästömaksuja sääntelevä lainsäädäntö vaihtelee niin maksujen suuruuden kuin perusteiden osalta. Yhdysvalloissa on kiistatta suurimmat öljypäästömaksut niin liittovaltiotasolla kuin osavaltiokohtaisesti. Siviilioikeudellisesti määrättävät maksut saattavat nousta noin 20 000 € (25 000 USD) ja törkeämissä tapauksissa noin 100 000 € (125 000 USD) sekä rikosoikeudellisesti 20 000 € (25 000 USD) päivää kohden sekä lisäksi tai vaihtoehtoisesti voidaan tuomita yksi vuosi vankeutta. Hallinnollisena maksuna seuraamukset vaihtelevat 8 155–20 388 euron välillä. Yhdysvaltalainen lainsäädäntö öljypäästöjen torjumiseksi on luonteeltaan rankaiseva asettaen päästön aiheuttajalle useita erilaisia maksuseuraamuksia. Päästön aiheuttaja on velvollinen korvaamaan öljypäästön aiheuttamien vahinkojen korjaamiseksi suoritettujen puhdistamis- ja ennaltamiskustannukset, eläinlajien uudelleensijoittamisesta syntyvät kustannukset sekä rikosoikeudelliset sakko- ja rangaistukset.¹⁷⁸

Toisena esimerkkinä voidaan mainita Saksan lainsäädäntö, jossa öljypäästömaksuseuraamuksesta on säädetty Ordnungswidrigkeit järjestysrikkomuksella, jonka voidaan katsoa lukeutuvan hallinnollisen rikosoikeuden alaan. Ordnungswidrigkeit on laaja ja kattava säännöstö sisältäen rikoslain yleistä osaa muistuttavat säännökset esimerkiksi laillisuusperiaatteesta, syyllisyydestä, hätävarjelusta, pakkotilasta, yrityksestä, vanhentumisesta ja yhteisöjen rangaistusvastuusta. Hallinnollisten sanktioiden määräämismenettely ja tutkinta on Ordnungswidrigkeit säännöstössä hyvin pelkistettyä ja näin tehokasta.¹⁷⁹

3.5 Toimivaltaiset viranomaiset ja Ahvenanmaan maakunnan asema

Rantavaltioilla on luonnollisesti maa-alueillaan ja sisävesialueillaan täysivaltaiset suvereenit oikeudet käyttää lainkäyttövaltaansa. Vesialueilla valtion lainkäyttövalta on laajimmillaan alueilla, jotka sijaitsevat lähinnä rannikkoa ja ulottuvat aina talousvyöhykkeelle asti ja senkin ulkopuolella lippuvaltionsa aluksiin nähden. Satamavaltion tuomiovalta¹⁸⁰ toteutet-

¹⁷⁸ Liittovaltio voi myös määrätä suuremman maksun enimmillään noin 19 971 € (25 000 USD) jokaista päästökiellon loukkaamista koskevaa päivää kohden tai päästettyä öljyä kohden 798 € (1 000 USD) per tynnyri (19 € (24 USD)/gallona tai 5 592 € (7000 USD)/tonni). Environmental Research Consulting 2003, s. 11–12. US Environmental Protection Agency: www.epa.gov. US Coast Guard: www.uscg.mil.

¹⁷⁹ Myös Italiassa on vastaavanlainen järjestelmä. Selander 2008 al. 25, s. 409.

¹⁸⁰ Esimerkiksi satamavaltio voi toimivallan nojalla suorittaa tarkastuksia vieraassa aluksessa sen selvittämiseksi, vastaako se kunnoltaan, varusteiltaan tai muilta olosuhteiltaan sopimuksen määräyksiä.

tiin yleismaailmallisella tasolla merioikeusyleissopimuksella vuonna 1982. Sen nojalla satamavaltio voi ulottaa lainkäyttövaltansa aluksiin, joiden epäilty rikkomus on tapahtunut aluevesien ja talousvyöhykkeen ulkopuolella. Lisäksi edellytyksenä on, että kyseessä on vierasta alusta sitovien kansainvälisten päästömääräysten loukkaus ja alus on saapunut vapaaehtoisesti satamavaltion satamaan.¹⁸¹

Aluevesien ulkopuolella sijaitsevalla aluemerellä¹⁸² rantavaltion toimintavapautta yleisesti rajoittaa tavanomaisoikeudellinen, vieraiden alusten oikeus niin sanottuun viattomaan kauttakulkuun, jolloin vieraan aluksen läpikulku on sallittava ja sen toimintaan ei voida puuttua niin kauan kuin toiminta ei uhkaa rantavaltion rauhaa, yleistä järjestystä tai turvallisuutta. Viattoman kauttakulun määritelmä jäi yleisluonteiseksi ja jätti rantavaltiolla laajan harkintavapauden ja suhteellisen lievin perustein mahdollisti vieraan aluksen toimintaan puuttumisen. Merioikeusyleissopimuksen ja kansallisten säädösten vastainen meren pilaantuminen poistaa viattoman kauttakulun tuoman edun ja rantavaltiolla on täysi toimivalta puuttua aluksen toimintaan.¹⁸³

Talousvyöhykkeellä¹⁸⁴ rantavaltiolla on muun muassa laajat oikeudet kalastuksen ja merenpohjan luonnonvarojen taloudelliseksi hyödyntämiseksi. Öljypäästömaksun määräämisen osalta talousvyöhykkeellä kauttakulussa olevalle ulkomaiselle alukselle päästökiiellon rikkomisesta voidaan öljypäästömaksu määrätä kuitenkin vain, jos päästöstä aiheutuu Suomen rantaviivalle tai siihen liittyville eduille taikka Suomen aluemereren tai talousvyöhykkeen luonnonvaroille huomattavaa vahinkoa tai sen vaaraa.¹⁸⁵ Merioikeusyleissopimus

¹⁸¹ Merioikeusyleissopimuksen 218 art, 220 (1) art. Hakapää 1994, s. 164.

¹⁸² Suomen ja valtaosassa maailman valtioita aluemereren (ulkoisen alueveden) laajuus on 12 mpk rajasta. 12 mpk:n enimmäisleveydestä voidaan katsoa muodostuneen tavanomaisoikeudellisesti velvoittava sääntö. Hakapää 2010, s. 399.

¹⁸³ Hakapää 1994, s. 165, Hakapää 2010, s. 390–391, Laukkanen 2012, kalvosarja 30.1.2012, kalvo 9. Viattoman kauttakulun osalta on tulkinnanvaraista, tarkoittaako se ainoastaan aluksen käyttäytymistä, vai myös sen varustetasoa, kuntoa, lastia ja miehitystä, jolloin puuttuminen aluksen toimintaan on erilaajuisia. Jos tulkinta koskee vain aluksen käyttäytymistä ja toimintaa kuten merioikeusyleissopimuksessa viitataan, ei etukäteen heikkokuntoista alusta voitaisi pysäyttää, vaikka epäiltäisiin aluksesta aiheutuvan ympäristön pilaantumisen vaaraa. Hakapää 1994, s. 166, Hakapää 2010, s. 391.

¹⁸⁴ Talousvyöhykkeen laajuus on enintään 200 mpk aluemereren sisärajasta laskettuna. Noin 150 valtiota on perustanut talousvyöhykkeen.

¹⁸⁵ Merioikeusyleissopimuksen laatimisen yhteydessä kiistaa merenkulkuvaltioiden ja rantavaltioiden välille aiheutui siitä, että rantavaltiot olisivat halunneet ulottaa kansallisen lain-säädäntö- ja täytäntöönpanovaltansa laajoin toimivaltuuksin talousvyöhykkeelle, merenkulkuvaltioiden vastustaessa sitä haluten merenkulun säilyvän mahdollisimman vapaana ja sääntelemättömänä. Hakapää 1994, s. 168–169. Hakapää 1999, s. 99.

rajoitti rantavaltion toimivaltaa ryhtyä rankaisullisiin toimenpiteisiin talousvyöhykkeellä. Täten talousvyöhykkeellä vankeusrangaistuksen tuomitseminen ei ole mahdollista ulkomaiselle alukselle, mutta sakkorangaistuksen tuomitseminen on mahdollista.¹⁸⁶

Talousvyöhykkeen ulkopuolella avautuu aava meri, jolla vallitsee ja sovelletaan lippuvaltion¹⁸⁷ lainsäädäntöä joitakin poikkeuksia lukuun ottamatta. Merilain 674/1994 1 §:n pääsäännön mukaan alus on suomalainen, jos yli kuusi kymmenesosaa siitä on suomalaisessa omistuksessa. Lippuvaltion periaatteesta poikkeuksena voidaan mainita esimerkiksi aluksen välitön takaa-ajo, mikä on mahdollista myös aavalla merellä, jos vieraan aluksen rikkomus, kuten öljypäästö, on tapahtunut rantavaltion aluevesillä ja oikeus pidättämiseen olisi ollut mahdollista rantavaltion aluevesillä. Edellytyksenä tällöin kuitenkin on, että takaa-ajoon ryhdytään, kun alus on vielä sillä vyöhykkeellä, jossa rikkomus on tapahtunut ja takaa-ajo on keskeytymätöntä.¹⁸⁸ Vuonna 1969 tehty niin sanottu interventiosopimus antaa rantavaltiolle oikeuden ryhtyä myös suojelutoimenpiteisiin, jos vieras alus aiheuttaa vakavaa ja välitöntä ympäristövaaraa sen alueella. Tällaisena esimerkkinä voisi olla myös öljypäästö, jossa äärimmäisenä toimenpiteenä tulisi kyseeseen jopa vieraan valtion aluksen räjäyttämisen merionnettomuuden seurauksena syntyneen öljyvuodon johdosta, jos yleiset turvallisuusmääräykset ja suhteellisuus suhteessa toimenpiteeseen täytyvät.¹⁸⁹

Valtioilla on paitsi toimivalta ja oikeus lainkäyttövallan käyttämiseen, myös velvollisuus ryhtyä toimenpiteisiin, estää ennalta ja mahdollistaa toimivallan käyttö lainkäyttövaltansa piirissä. Lähtökohtana on pidetty, että valtion velvollisuutena on huolehtia, ettei sen toimesta tai sen lainkäyttövallan piiristä aiheuteta haittaa muille valtioille ja että se estää ennalta mahdollisesti vahinkoa aiheuttavan toiminnan sekä ryhtyy oikeudellisiin toimenpiteisiin vahingon aiheuttajien saattamiseksi vastuuseen teoistaan.

¹⁸⁶ Merioikeusyleissopimuksen 230 art. Hakapää 1994, s. 173.

¹⁸⁷ Lippuvaltion käsite on tulkinnanvarainen, mutta perusedellytyksenä on, että valtion ja aluksen välillä on ”todellinen yhdysside”. Kuitenkaan ei edellytetä, että alus olisi lippuvaltion kansalaisen omistuksessa tai hallinnassa. Olennaista on, että lippuvaltion tulisi valvoa että alukset noudattavat kansainvälisten merenkulkusopimusten määräyksiä sekä alusten merikelpoisuutta ja aluksen työntekijöiden työolosuhteita. Tulkinnanvaraisuus on edistänyt mukavuuslippualusten muodostumista ja siten alusten merikelpoisuudessa esiintyneitä puutteita. Hakapää 1988, s. 96–97.

¹⁸⁸ Merioikeusyleissopimuksen 111 artikla. Hakapää 1994, s. 170, Hakapää 2003, s. 344–345.

¹⁸⁹ Kansainvälinen yleissopimus väliintulosta öljynsaastunnettomuuksissa aavalla merellä SopS 62–63/1976. Hakapää 2003, s. 345.

Valtionsisäisesti ympäristönsuojelu ja ympäristövahinkojen torjunta kuuluu valtioneuvoston ohjesäännön 262/2003 24 §:n mukaan pääpiirteissään ympäristöministeriön toimialaan. Ympäristöministeriöstä annetun valtioneuvoston asetuksen 708/2003 2 §:n 1 momentin 4 kohdan mukaan ympäristöministeriö vastaa öljyvahinkojen ja muiden ympäristövahinkojen torjunnan järjestämisestä sekä ympäristövahinkojen korvaamisesta¹⁹⁰. Operatiivinen toimivalta alusöljypäästöjen valvontaan ja mahdollisen esitutkinnan suorittamiseen on osoitettu merenkulun ympäristönsuojelulain 12 luvun mukaisesti poliisille ja Rajavartiolaitokselle. Vastuualueiden määrittelystä näiden viranomaisten kesken on säännökset saman lain 12 luvun 6 ja 8 §:issä. Niiden mukaan Rajavartiolaitoksella on valvontatoimivalta Suomen aluevesillä ja talousvyöhykkeellä ja poliisilla sisävesialueella. Poliisi suoritti esitutkinnan vuoden 2010 loppuun saakka Rajavartiolaitoksen avustaessa poliisiviranomaisia tarpeen mukaan. Vuoden 2011 alusta lukien alusöljypäästöjen esitutkintavastuu aluevesillä ja Suomen talousvyöhykkeellä siirrettiin poliisilta Rajavartiolaitokselle. Poliisi kuitenkin suorittaa edelleen alusöljypäästöjen esitutkinnan sisävesialueilla ja niissä tapauksissa muuallakin, jos esitutkintatoimenpiteiden laatu ja laajuus sitä edellyttävät.¹⁹¹ Poliisi voi myös vaatia esitutkinnan siirtämistä itselleen esimerkiksi silloin, kun esitutkinta liittyy muun vakavan rikoksen tutkintaan.¹⁹²

Vuoden 2010 alusta voimaan tuli merkittävä muutos koskien Ahvenanmaan maakunnan asemaa öljypäästömaksujen määräämisessä. Loppuvuodesta 2009 Ahvenanmaan maakuntahallitus hyväksyi maakuntalakiin (ÅFS 1997:16) tehdyn 15 a §:n lisäyksen, jolla hallinnollista öljypäästömaksua koskeva sääntely ulotettiin koskemaan myös Ahvenanmaan aluetta. Maakuntalakiin lisätty uusi säännös on blankettisäännös, jossa viitataan merenkulun ympäristönsuojelulain 3 luvun öljypäästömaksua koskeviin säännöksiin, jolloin sovelletaan samoja säännöksiä valtakunnan muun alueen kanssa.¹⁹³

Öljypäästömaksujen määräämiseen liittyvät tehtävät Ahvenanmaalla siirrettiin Rajavartiolaitokselle tasavallan presidentin asetuksen (420/2004) muutoksella (1178/2009). Asetuk-

¹⁹⁰ Toimeenpanevan organisaation puuttuessa ympäristöministeriö joutuu turvautumaan alusöljyvahinkojen torjuntatehtävissä tarpeen mukaan rajavartiolaitoksen ja puolustusministeriön virka-apuun merialueilla. HE 3/1985 vp, s. 3.

¹⁹¹ Rajavartiolaitoksen ja Poliisihallituksen yhteisymmärrysmuistio esitutkintavastuiden siirtämisestä poliisilta Rajavartiolaitokselle.

¹⁹² Vuosiraportti vuoden 2009–2010 ympäristörikoksista Suomessa, s. 17.

¹⁹³ Oikeusministeriön asetusmuistio tasavallan presidentin asetuksen rajavartiolaitoksen tehtävistä ja Ahvenanmaan maakunnassa annetun asetuksen muuttamisesta 17.12.2009, s.1, 3.

sen 3 §:n mukaan Ahvenanmaan maakunnan hallitukselle kuuluvat, öljyvahinkojen torjumisesta annetun maakuntalain 15 a §:ssä tarkoitetut hallintotehtävät hoitaa Rajavartiolaitos. Ahvenanmaan maakunnan sosiaali- ja ympäristövaliokunta puolsi mietinnössään¹⁹⁴ öljypäästömaksun määräämistä koskevaa tehtävien siirtoa maakunnan voimavarojen vähäisyydellä ja totesi lisäksi maksun maksamisen valtiolle olevan perusteltua, jos maakunnan hallitukselle kuuluvat tehtävät siirretään Rajavartiolaitokselle.¹⁹⁵

3.6 Öljypäästöjä koskevia tilastoja

Lentovalvonnalla havaittujen päästöjen määrä vaihtelee vuosittain paljon. Suurin osa lentovalvonnalla havaittavista päästöistä havaitaan Suomenlahdella aluevesirajan ulkopuolisella alueella. Valtaosa muista kuin Rajavartiolaitoksen ilma-alusten havaitsemista öljypäästöistä sijaitsi rannikon läheisyydessä. Useimmiten syynä oli pieni, vahingon seurauksena mereen joutunut öljymäärä.¹⁹⁶

Suomi on valvonut alusten öljypäästöjä vuodesta 1995 lähtien. Vuosina 2000–2005 valvontalentokoneet havaitsivat yhteensä 395 öljypäästöä, joista 105 tapahtui aluemerellä ja 181 nykyisen talousvyöhykkeen alueella.¹⁹⁷ Vuoden 2011 aikana havaittiin Suomen merialueilla ja talousvyöhykkeellä yhteensä 52 alusöljypäästöä. Valtaosa päästöistä on pieniä ja ne tapahtuvat saaristossa tai satama-alueilla. Talousvyöhykkeellä ja aluemerellä tehtyjen öljypäästöhavaintojen määrä kuitenkin lisääntyi lievästi vuonna 2011. Samana vuonna aloitettiin yhteensä yhdeksän hallinnollista öljypäästötutkintaa pyrkimyksenä määrätä öljypäästömaksu. Öljypäästömaksupäätöksiä tehtiin yhteensä seitsemän, joista kuudessa määrättiin hallinnollinen öljypäästömaksu. Rahamäärät vaihtelivat 2 139 euron ja 17 112 euron välillä. Vuonna 2011 aloitettiin esitutkinta yhteensä 18 alusöljypäästötapauksessa. Toistaiseksi vain yksi näistä tapauksista on siirtynyt syyttäjälle syyteharkintaan. Osassa tapauksista esitutkinta on päätetty, keskeytetty tai sitä on rajoitettu. Esitutkinnassa olevista tapauksista viiden osalta tutkinta jatkuu edelleen.¹⁹⁸

¹⁹⁴ 2/2008–2009, s. 2.

¹⁹⁵ Oikeusministeriön asetusmuistio tasavallan presidentin asetuksen rajavartiolaitoksen tehtävistä ja Ahvenanmaan maakunnassa annetun asetuksen muuttamisesta 17.12.2009, s. 2–3.

¹⁹⁶ Ylitarkastaja Lahtisen haastattelu.

¹⁹⁷ Suomen ympäristökeskuksen lausunto ja muistio Rajavartiolaitokselle 17.1.2006 ja 19.1.2006, SYKE-2005-Y-17-Y2, s.1.

¹⁹⁸ Rajavartiolaitoksen vuosikertomus 2011, s. 18. Ylitarkastaja Lahtisen haastattelu.

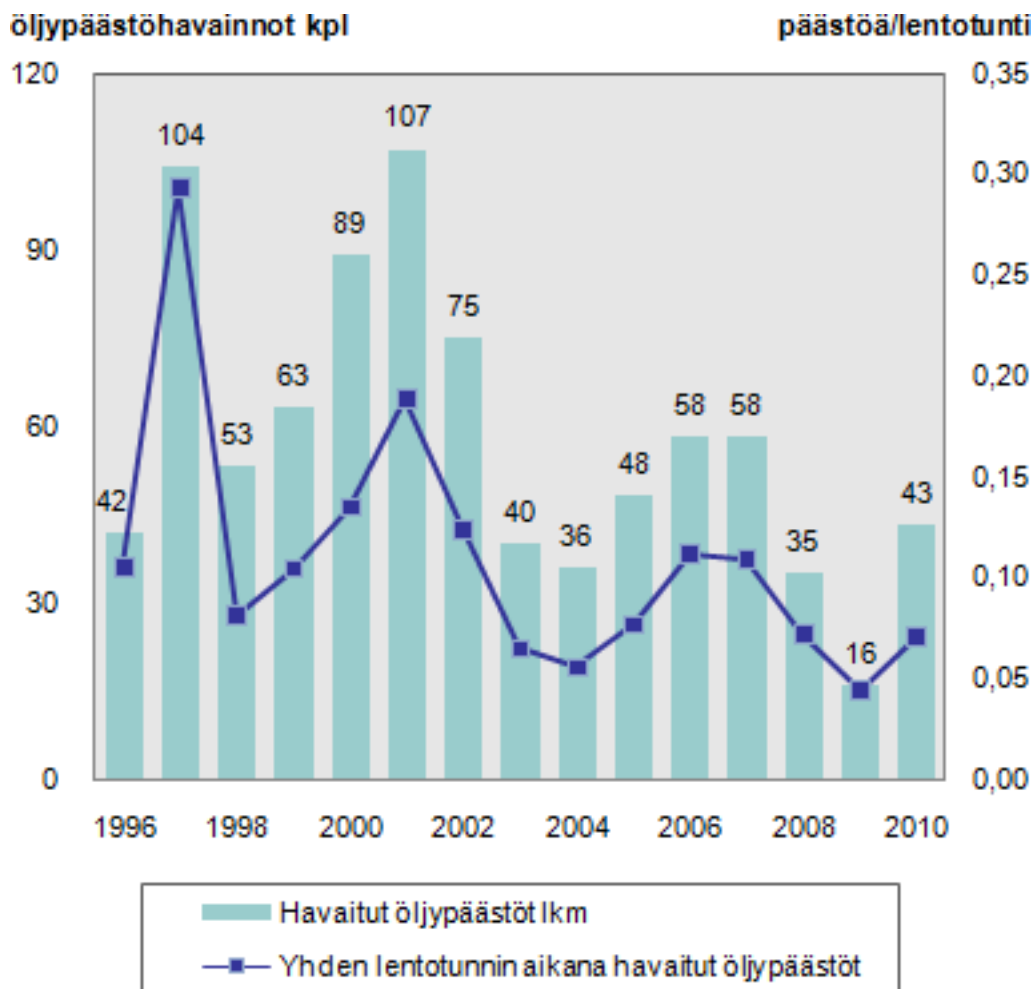
Vuonna 2009 Rajavartiolaitos määräsi tähän asti suurimman yksittäisen hallinnollisen öljypäästömaksun suuruudeltaan 22 588 euroa matkustaja-aluksen 4,5–5 m³ suuruisesta öljypäästöstä. Öljypäästö ulottui Ahvenanmaan saaristosta Saaristomerelle Naantalin satamaan asti ja aluksen lippuvaltio oli Ruotsi. Poliisi aloitti asiassa esitutinnan, mutta hallinnollinen öljypäästömaksu määrättiin silloiselle laivanisäntänä toimineelle varustamolle. Varustamo valitti öljypäästömaksusta merioikeudelle. Valittajan pyynnöstä öljypäästömaksuvalituksen käsittely jätettiin odottamaan poliisin tutkittavana olleen päästöä koskevan rikosasian valmistumista. Syyttäjä jättikin syytteen epäilystä ympäristön turmelemisesta nostamatta sillä perusteella, että hän katsoi, että tapahtunut öljypäästö oli usean onnettoman yhteensattuman summa eikä epäiltyjen osalta ollut kyseessä tahallinen tai huolimaton toiminta. Näin ollen asiassa ei ollut todennäköisiä syitä rikoksesta epäiltyjen syyllisyyden tueksi. Myöhemmin valittaja perui valituksensa merioikeuteen ja Rajavartiolaitoksen määräämä 22 588 euron suuruinen öljypäästömaksu jäi lainvoimaiseksi.¹⁹⁹

Helsingin käräjäoikeuden merioikeudessa oli vuonna 2011 vireillä neljä valitusta koskien Rajavartiolaitoksen määräämiä hallinnollisia öljypäästömaksuja. Yhden valituksen osalta merioikeus hylkäsi valittajan valituksen pysyttäen Rajavartiolaitoksen maksupäätöksen. Kahden valituksen osalta tapausten käsittely jatkuu tänä vuonna.²⁰⁰

¹⁹⁹ Ylitarkastaja Lahtisen haastattelu.

²⁰⁰ Ylitarkastaja Lahtisen haastattelu.

Suomen lentovalvonnan havaitsemat öljypäästöt 1996-2010



Lähde: Suomen ympäristökeskus: www.ymparisto.fi (luettu 26.9.2012)

Hallinnollisen öljypäästömaksun määrääminen tuli mahdolliseksi Ruotsissa vuonna 1984. Öljypäästömaksua koskevat säännökset otettiin lakiin, joka koskee toimenpiteitä aluksista aiheutuvan saastumisen torjumiseksi²⁰¹. Kuten kotimaisessa öljypäästömaksua sääntelevässä lainsäädännössä, myös Ruotsissa vastuu on ankaraa. Öljypäästömaksu voidaan määrätä aluksen isännälle tai omistajalle, mutta edellytyksenä päästömaksun määräämiselle on, että päästö ei ole vähäinen. Sääntelyssä otettiin huomioon aiemmin valtioiden välillä solmittu kansainvälinen sopimuskäytäntö kuten MARPOL-sopimus, joka tuli Ruotsia sitovaksi vuonna 1982 sekä merioikeusyleissopimus vuonna 1996. Viime vuoden joulukuussa

²⁰¹ Lagen om åtgärder mot förorening från fartyg (1980:424).

säädettiin uusi vastaavalla otsikolla nimetty laki, joka korvaa 1980-luvulla annetun lain toimenpiteistä aluksista aiheutuvan saastumisen torjumiseksi²⁰².

Vuonna 2010 perustettiin Ruotsin hallituksen toimesta työryhmä²⁰³ selvittämään öljypäästöjä koskevan lainsäädännön uudistamista muun muassa siltä osin, tulisiko öljypäästömaksusääntelystä ulottaa myös huviveneisiin ja olisiko maksujärjestelmää mahdollista yksinkertaistaa ja tehostaa voimassa olleesta sääntelystä. Öljypäästömaksu voidaan Ruotsin lainsäädännön mukaan määrätä ruotsalaiselle alukselle missä tahansa alueella ja kansalaisuudesta huolimatta öljypäästömaksu voidaan määrätä Ruotsin aluemerellä ja talousvyöhykkeellä (2 luvun 1 §). Öljypäästömaksua sääntelevän lain 2 luvun 2 §:ssä säädetään poikkeuksista öljypäästömaksun määräämiselle. Poikkeukset vastaavat kansallisen lainsäädäntöme säännöksiä sallitusta öljyn päästämisestä ihmishengen pelastamiseksi, kun se on välttämätöntä aluksen turvallisuuden takia tai se on seurausta aluksen vahingoittumisesta tai sen laitteista ja kaikkiin kohtuullisiin toimenpiteisiin on ryhdytty vahingon minimoimiseksi ja rajoittamiseksi.

Öljypäästömaksun määräämisestä säädetään saman lain 8 luvussa. Öljypäästömaksu voidaan määrätä aluksen omistajalle tai isännälle päästön suuruuden ja aluksen bruttovetoisuuden suhteessa ankaraa vastuuta noudattaen samoin kuin kotimaisessa lainsäädännössämme. Mikäli öljypäästömaksu muodostuisi kohtuuttomaksi, voidaan sen määräämisestä luopua tai maksun määrää alentaa. Maksua ei määrätä kompensoimaan öljypäästöistä muodostunutta vahinkoa. Öljypäästömaksu määräytyy erityisen perustan ja kertoimen mukaan, jota kutsutaan termillä ”prisbasbelopp” seuraavan taulukon mukaisesti.²⁰⁴

²⁰² SOU 2011:82, annettu 7.12.2011.

²⁰³ Työryhmän nimeksi annettiin Utredningen om förorening från fartyg (N 2010:07). SOU 2011:82, s. 2.

²⁰⁴ SOU 2011:82 mietintö, s. 46, Henriksson 2011, s. 14–15.

Utsläppt oljemängd i liter	Avgift i prisbasbelopp för fartyg med bruttodräktighet			
	Upp till och med 3000	3 001–15 000	15 001–50 000	50 001 och större
mindre än 50	1	1,5	2	2,5
50–1000	2	3	4	5
1 001–26 000	2 samt 0,16	3 samt 0,24	4 samt 0,32	5 samt 0,4
	per påbörjat antal 1000 liter utöver 1000 liter			
26 001–101 000	6 samt 0,16	9 samt 0,24	12 samt 0,32	15 samt 0,48
	per påbörjat antal 1 000 liter utöver 26 000 liter			
101 001–501 000	18 samt 0,04	27 samt 0,06	36 samt 0,08	51 samt 0,12
	per påbörjat antal 1000 liter utöver 101 000 liter			
501 001 och mer	34 samt 0,02	51 samt 0,03	68 samt 0,04	99 samt 0,06
	per påbörjat antal 1000 liter utöver 501 000 liter			

Lag om förorening av fartyg 8 kapitel 3 § (SFS 2001:1294)

Öljypäästömaksun määrittämistä koskeva taulukko noudattelee rakenteeltaan kansallista taulukkoa litramääriltään sekä bruttovetoisuuksien asteikolla, joten vertailun avulla voidaan saada luotettavia tuloksia. Esimerkiksi alle 50 litran päästöstä alle 3000 bruttovetoisuudella varustetun aluksen öljypäästömaksuksi Suomessa muodostuu merenkulun ympäristönsuojelulain liitteen taulukon mukaan 4 278 euroa ja vastaavaksi Ruotsissa 5 123 euroa. Toisena esimerkkinä voidaan esittää 101 000 litran öljypäästö, jonka esimerkissä aiheuttaisi alle 3000 bruttovetoisuudella varustettu alus, seuraisi tästä Suomessa 77 002 euron öljypäästömaksu ja vastaava öljypäästömaksu Ruotsissa olisi 92 214 euroa. Samalla tavalla taulukoita vertaillen, voidaan tehdä johtopäätös, että Ruotsissa öljypäästömaksu on keskimäärin 20 % korkeampi.

Öljypäästömaksun määrää rannikkovartiosto (Kustbevakning) ja sen päätökseen haetaan muutosta toimivaltaiselta merioikeutena toimivalta yleiseen tuomioistuinlinjaan kuuluvalta

tuomioistuimelta. Rikosoikeudellisen tutkinnan käynnistäminen ei ole välttämätöntä öljypäästömaksun määräämiseksi, mutta jos rikostutkinta ja prosessi ovat samaan aikaan vireillä, ei estettä ole Ruotsin lainsäädännön mukaan käyttää todistusaineistoa ja tietoja ristiinkummassakin menettelyssä. Vuosien 2008–2010 välisenä aikana rannikkovartiosto määräsi 30 öljypäästömaksua, yhteensä 1 668 400 kruunua (noin 197 449 euroa). Vuonna 2010 määrättiin 10 öljypäästömaksua tuottaen yhteensä 609 100 kruunua (noin 72 084 euroa).²⁰⁵

²⁰⁵ SOU 2011:82 mietintö, s. 242.

4 Menettely öljypäästömaksun määräämisessä

4.1 Maksun määräämisen perusteet ja ankara vastuu

Alukselle, joka päästää öljyä tai öljypitoista seosta aluevesillä tai Suomen talousvyöhykkeellä rikkoen näin päästökieltoa, on päästökIELLON rikkomisesta määrättävä öljypäästömaksu. Öljypäästömaksu perustuu hallintopäätökseen, johon sisältyy maksua koskevaa oikeusharkintaa. Kun oikeudelliset edellytykset täyttyvät, viranomaisen tehtävänä on maksun määrääminen eikä hallinnollista tarkoituksenmukaisuusharkintaa maksun määräämisessä käytetä.²⁰⁶ Maksusta on kuitenkin mahdollista saada myös vapautus tai sitä voidaan alentaa, jos maksuvelvollinen osoittaa, että maksun määrääminen olisi ilmeisen kohtuuton ta hätä- tai onnettomuustilanteen vuoksi tai vastaavan muun syyn vuoksi. (MYSL 3:1.2 §)

Päästömaksu voidaan jättää määräämättä, jos päästöä on pidettävä määrältään ja vaikutuksiltaan vähäisenä. Suomen talousvyöhykkeellä kauttakulussa olevan ulkomaisen aluksen osalta edellytetään lisäksi, että päästöstä aiheutuu Suomen rantaviivalle tai siihen liittyville eduille taikka Suomen aluemereren tai talousvyöhykkeen luonnonvaroilta huomattavaa vahinkoa tai sen vaaraa. (MYSL 3:1.1 §) Toisaalta Ruotsissa korkein oikeus on 11.5.2004 antamassaan ratkaisussa katsonut, että kansainvälinen oikeus ei aseta esteitä öljypäästömaksun määräämiselle ulkomaiselle alukselle Ruotsin talousvyöhykkeellä tehdystä öljypäästöstä. Talousvyöhykkeellä noudatettavien rikosoikeudellisten rajoitusten ei katsottu koskevan tai estävän hallinnollisen öljypäästömaksun määräämistä. Tämän johdosta Ruotsin korkein oikeus ei katsonut rikoslain 2 §:n säännöksiä sovellettavan öljypäästömaksun määräämiseen. Korkein oikeus toteaa myös, että lainvalmistelun lähtökohtana on ollut se, että hallinnollisia maksusäännöksiä voidaan soveltaa täysimääräisesti myös talousvyöhykkeellä ja ulkomaisiin aluksiin²⁰⁷. Korkeimman oikeuden käsityksen mukaan merioikeusyleissopimuksen 220 artiklaa ei voida myöskään tulkita siten, että se antaisi lippuvaltion

²⁰⁶ HE 77/2005 vp, s. 16, 21.

²⁰⁷ Ö 4158-02. Högsta Domstolens beslut, s. 4–5. Sopimusmääräykset luovat korkeimman oikeuden mukaan kompromissin lippuvaltiolle kuuluvalla oikeudella viattomaan kauttakulkuun ja rantavaltion oikeudelle suojella meriympäristöä talousvyöhykkeellä, Högsta Domstolens beslut, s. 6. Myös Saksassa on mahdollista määrätä hallinnollinen öljypäästömaksu MARPOL-sopimuksen tai Helsingin sopimuksen rikkomisesta myös ulkomaiselle alukselle, jonka on osoitettu aiheuttaneen öljypäästön Saksan talousvyöhykkeellä. HE 77/2005 vp, s. 6.

tuomiovallalle etusijan ja estäisi näin rannikkovaltiolta mahdollisuuden oikeudellisiin toimenpiteisiin öljypäästön aiheuttajaa vastaan.²⁰⁸

Öljypäästömaksu voidaan määrätä luonnolliselle henkilölle tai oikeushenkilölle, joka rikkomuksen tapahtumahetkellä on aluksen omistaja tai laivanisäntä²⁰⁹. Maksu määrätään niin sanotun ankan vastuun periaatteen mukaisesti. Näin ollen maksun määräämiseksi ei tarvitse selvittää aiheuttajan toiminnan syyllisyyden astetta eli onko hän toiminut tahallisesti tai huolimattomasti²¹⁰. Öljypäästömaksu määrätään objektiivisin perustein tarkoittaen sitä, että maksun määrääminen ei edellytä sen selvittämistä, kuka päästön aiheutti ja toimiko hän tahallisesti tai huolimattomasti. Rangaistavan menettelyn taso on näin ollen laskettu huolimattomuutta alemmaksi. Maksun määräämisen edellytyksenä on kuitenkin objektiivisen näytön hankkiminen siitä, että päästö on peräisin tietyltä alukselta ja kyseessä on kielletty mineraaliöljy²¹¹.

Merenkulun ympäristönsuojelulain 3 luvun 5 §:n mukaan öljypäästömaksun määrääminen on säädetty Rajavartiolaitoksen tehtäväksi. Hallinnollisesta öljypäästömaksun määräämisestä päättää Suomen merialueella ja talousvyöhykkeellä Länsi-Suomen merivartiosto Rajavartiolaitoksen sisäisen määräyksen mukaisesti²¹². Rajavartiolaitos suorittaa hallinnollista öljypäästömaksun määräämistä varten tarvittavan tutkinnan. Tutkintaa ja näytön keräämistä varten pyydetään tarvittaessa ympäristöviranomaisilta, pääsääntöisesti ympäristökeskukselta ja keskusrikospoliisilta lausunnot päästöjen ympäristövaikutuksista sekä öljynäytteistä.²¹³

²⁰⁸ Högsta Domstolens beslut, s. 8.

²⁰⁹ Aluksen omistaja voidaan selvittää aluksen lippuvaltion alusrekisteristä. Laivanisäntä on yleensä taho, joka varustaa, miehittää ja käyttää alusta merenkulkuun. Aluksen omistaja voi toimia itse aluksen isäntänä, kun taas laivanisäntä ei ole aina sama taho kuin laivan omistaja. HE 77/2005 vp, s.11.

²¹⁰ Tolvanen 2002, s. 210. Ruotsissa öljypäästömaksu määrätään myös ankan vastuun periaatteen mukaisesti. Samalla tavoin kuin Suomessa ankaraa ja objektiivista vastuuta tasapainotetaan mahdollisuudella jättää maksu määräämättä tai alentamalla sitä. Suosituksena Ruotsissa on, että mahdollisuutta käytetään kuitenkin rajoitetusti. HE 77/2005 vp, s. 6.

²¹¹ HE 77/2005 vp, s. 11.

²¹² Öljypäästömaksun määräämisestä päättää merivartioston komentaja, apulaiskomentaja tai meritoimiston päällikkö. Suomenlahden merivartiosto, vartiolentolaivue ja Kaakkois-Suomen rajavartiosto tukevat Länsi-Suomen merivartiostoa öljypäästön tutkintaan liittyvissä toimenpiteissä. Sisävesialueella öljypäästömaksun määrää poliisi. Sisäasiainministeriö 30.5.2006, RVLPAK C.18, s. 1–2.

²¹³ Sisäasiainministeriö 30.5.2006, RVLPAK C.18, s. 2.

Rajavartiolaitos suorittaa myös kiireelliset pakkokeinot ja muut toimenpiteet, jotka ovat välttämättömiä esitutinnan turvaamiseksi sekä ilmoittaa niistä viipymättä poliisille, jos poliisi suorittaa asian esitutinnan. Pakkokeinojen lisäksi muita toimenpiteitä on muun muassa öljynäytteen otto merestä, vertailunäytteen otto aluksesta, öljyn määrän arviointi ja päästön dokumentointi sekä merialueen liikenteen ja olosuhteiden kartoittaminen sekä dokumentointi. Tutinnan suorittamista varten voidaan perustaa myös poliisin kanssa yhteinen tutkintaryhmä. Merialueen öljypäästöhavainnot dokumentoidaan pääsääntöisesti ilma-aluksilla ja öljynäytteet otetaan merestä aluksien ja helikopterien avulla. Näytön turvaamiseksi ja oikeusturvan varmistamiseksi johtokeskusten, ilma-aluksen sekä kohdealuksen välinen keskustelu nauhoitetaan, mistä hyvän hallintotavan mukaisesti ilmoitetaan etukäteen. Vertailunäytteen saamiseksi epäillyn öljypäästön aiheuttajan matkareitin seuraavasta ulkomaisesta satamasta voidaan pyytää myös Port State Control²¹⁴ järjestelmän avulla vertailunäyte, ellei alukseen nousta jo merellä. Öljynäytteen²¹⁵ Suomessa analysoi keskusrikospoliisin rikostekninen laboratorio.²¹⁶

Kun valvontaviranomainen havaitsee laittoman öljypäästön, yleensä käynnistetään samanaikaisesti sekä öljypäästömaksun määräämiseen tähtäävä menettely että rikoksen esitutkinta. Öljypäästömaksu määrätään rikosasiaa nopeammassa menettelyssä, joten asianomaiselle voidaan määrätä öljypäästömaksu jo esitutkintavaiheessa ja myös ennen mahdollisen syytteen nostamista ja tuomioistuimen lainvoimaista ratkaisua. Rikoksen esitutkinta ei siten estä öljypäästömaksun määräämistä. Koska rikosoikeudellinen järjestelmä on ensisijainen öljypäästömaksuun nähden, periaatteessa ei ole estettä sille, että öljypäästöstä rikosoikeudellisesti vastuussa olevaa vastaan nostetaan syyte, vaikka tälle olisi jo määrätty öljypäästömaksu. Tämä on perusteltua varsinkin, silloin, jos kyseessä on merkittävä ja vahingollinen ympäristöteko, joka samalla on myös vakava ympäristörikos, josta olisi voitava tuomita vankeusrangaistukseen. Mikäli oikeus on rikosprosessissa tuominnut henkilön rangaistukseen luvattomasta öljyn päästämisestä mereen, esimerkiksi ympäristön turmele-

²¹⁴ Port State Control on järjestelmä, jolla voidaan tutkia ja varmistaa, että liikkeellä oleva alus täyttää varustukseltaan ja kunnoltaan kansainväliset määräykset.

<http://www.imo.org/ourwork/safety/implementation/pages/portstatecontrol.aspx>

²¹⁵ Öljynäytteet ovat esimerkiksi vesistöistä otettuja päästönäytteitä ja vertailunäytteitä mahdollisesta päästön aiheuttajasta, kuten laivasta otettu pilssivesinäyte. Öljynäytteiden perusteella voidaan tunnistaa muun muassa, sisältääkö näyte kevyttä vai raskasta polttoöljyä, voiteluöljyä tai jotakin muuta öljyä. On myös huomioitava, että ympäristöön päässeet aineet saattavat olla terveydelle hyvin haitallisia tai vaarallisia, jolloin niiden leviämiseen on kiinnitettävä erityistä huomiota. Sisäasiainministeriö 30.5.2006, RVLPAK C.18, liite 2, s. 1.

²¹⁶ Sisäasiainministeriö 30.5.2006, RVLPAK C.18, s. 2–3.

misesta, ei hallinnollista öljypäästömaksua tule määrätä samalle taholle. Samalle taholle jo ennen langettavaa tuomiota määrätty hallinnollinen öljypäästömaksu poistetaan hakemuksesta ja maksettu öljypäästömaksu palautetaan.²¹⁷

Öljypäästöihin liittyvän erityisasiantuntemuksen varmistamiseksi ympäristörikoksia tutkivat niin sanotut avainsyyttäjät, jotka ovat erikoistuneet ympäristöä vastaan tehtyihin tekoihin.²¹⁸ Tapausten moninaisuuden ja monisyisyyden vuoksi syyttäjällä on kuitenkin harkintavaltaa sen suhteen, jättääkö hän syytteen nostamatta rikoslain tunnusmerkkien perusteella ympäristön turmelemisesta. Jos jo määrättyä öljypäästömaksua voidaan pitää riittävänä seuraamuksena, syyte on mahdollista jättää nostamatta²¹⁹. Myös tuomioistuin voi jättää tekijän rangaistukseen tuomitsematta²²⁰. Syyttäjän tulisi olla tietoinen myös siitä, että seuraamukset saattavat muodostua erilaisiksi ja epäyhdenvertaisiksi riippuen siitä, käsitelläänkö asia hallinnollisena seuraamuksena vai rikosasia. Rikosasia käsiteltäessä seuraamus saattaa muodostua merkittävästi lievemmäksi kuin öljypäästömaksun taloudellisesti raskas maksuvelvollisuus²²¹. Tämä voi johtaa siihen, että maksuvelvolliselle syntyy houkutus tunnustaa ”ympäristörikos” lievemmän seuraamuksen ja rangaistuksen saavuttamiseksi. Esimerkiksi bruttovetoisuudeltaan pienen aluksen kymmenen litran päästöstä määrätään taulukon mukaan 4 278 euron öljypäästömaksu ja toisaalta tunnustamalla laitton öljypäästö saattaa päiväsakkojen määrä muodostua pieneksi varsinkin, jos päästön aiheuttajalla on alhaiset tulot. Tämä epäkohta on mitä ilmeisimmin myös vastoin lain henkeä ja tavoitetta sekä vakiintuessaan johtaisi öljypäästömaksujärjestelmän kiertämiseen ja vesittymiseen.

Laittoman öljypäästön seurauksena vesistön ennalleen saattamiseksi tarvittavista puhdistamiskustannuksista merenkulun ympäristönsuojelulaki ei sisällä säännöksiä eikä niistä ole mainittu erikseen lain esitöissä. Öljypäästömaksujärjestelmä kuitenkin perustuu siihen, että puhdistamiskustannuksia ei oteta huomioon maksun määrää arvioitaessa, vaan laittoman öljypäästön aiheuttanut on velvollinen suorittamaan puhdistamiskustannukset. Tarvittaessa

²¹⁷ Halila 2010, s. 211, HE 77/2005 vp, s. 9.

²¹⁸ Raportti vuoden 2008 ympäristörikoksista, s. 16.

²¹⁹ Oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain (689/1997) 1 luvun 8 §:n 1 k.

²²⁰ Rikoslain 6 luvun 12 §. Oikeushenkilölle määrätty öljypäästömaksu mahdollistaa syytteen nostamatta jättämisen rikoslain 9 luvun 7 §:n nojalla ja rangaistukseen tuomitsematta jättämisen saman luvun 4 §:n nojalla.

²²¹ Esimerkiksi jos rikosasia rikoslain 48 luvun vastaisesti teosta tuomitaan päiväsakkoa ja tuomitun tulot johtavat rangaistuksen suhteettomaan lievyyteen suhteessa hallinnolliseen öljypäästömaksuun.

niitä voidaan vaatia vahingonkorvauslain (412/1974) nojalla yleisessä tuomioistuimessa tai merilain 21 luvun 3 a §:n nojalla merioikeudessa. Tapauksessa Salerma hovioikeus ei katsonut puhdistamiskustannuksia koskevaan kysymykseen sovellettavan merenkulun ympäristönsuojelulain 3 luvun 3 §:n säännöstä siitä, että maksu voidaan jättää määräämättä tai sitä voidaan alentaa, jos maksun määrääminen olisi ilmeisen kohtuutonta. Näin ollen tapauksessa Helsingin kaupungille maksetut öljypäästön puhdistuskustannukset eivät olleet laissa tarkoitettu öljypäästömaksun kohtuullistamisperuste.²²²

4.2 Selvittämisvelvollisuus ja näyttöön liittyvät kysymykset

Öljypäästömaksun määrääminen edellyttää lakiehdotuksen perustelujen mukaan objektiivista näyttöä siitä, mikä alus kielletyn päästön on aiheuttanut. Sen sijaan näyttöä siitä, kuka aluksella päästön aiheutti tai toimiko hän tahallisesti tai tuottamuksellisesti, ei päästömaksun määräämiseksi edellytetä. Tämä merkitsee luopumista muodollisesta syyllisyyden vaatimuksesta, jonka mukaan rikoksesta epäillyn syyllisyys on todettava laillisessa oikeudenkäynnissä. Lain esitöissä korostettiin objektiivisen vastuun soveltamista, jolloin ulkoisten tapahtumien toteaminen riittää syy-yhteyden osoittamiseen ja vastuun syntymiseen. Objektiivinen vastuu katsottiin perustuslakivaliokunnan mukaan mahdolliseksi, koska maksu voidaan myös jättää määräämättä tai alentaa kohtuussyistä.²²³ Maksuvelvollisella on näin ollen käytössään puolustautumiskeinoja subjektiivisten seikkojen näyttämiseksi. Vaikka öljypäästömaksujärjestelmässä lähtökohtana on maksuvelvollisen kumottavissa oleva oletamus syyllisyydestä, presumption arvioitiin pysyvän kohtuullisissa rajoissa²²⁴.

Öljypäästöasian selvittämisessä voidaan viitata hallintolakiin ja hallintoasian selvittämiseen, koska kyse on hallintoviranomaisen suorittamasta tehtävästä. Hallintolain 31 §:n 1 momentin mukaisesti viranomaisella on päävastuu asian riittävässä selvittämisessä ja tarvittavien tietojen hankkimisessa²²⁵. Riittäväällä selvittämisellä tarkoitetaan, että viranomaisen hankkii kaikki sellaiset tiedot ja selvitykset, joilla se arvioi olevan merkitystä asian

²²² Salerma vs. Rajavartiolaitys 7.4.2009 S 08/1869, s. 6.

²²³ PeVL 32/2005 s. 3.

²²⁴ Raitala 2009, s. 309–312.

²²⁵ Voidaan puhua myös hallinto-oikeudessa tyypillisestä virallisperiaatteesta. Niemivuo ym. 2010, s. 275. Virallisperiaatteella voidaan tarkoitaa tuomioistuimen vetovastuuta, tässä yleensä viranomaisen aktiivista otetta, mutta myös sitä, että kaikkea esille tullutta voidaan käyttää ratkaisun perusteena. Koulu 2012, s. 252.

ratkaisemiselle. Viranomaisen eli öljypäästömaksun määräämisessä Rajavartiolaitoksen tehtävänä on siten kerätä tarvittava näyttö päästön aiheuttaneesta aluksesta ja päästetystä aineesta, arvioida näytön riittävyys päästömaksun määräämiseksi samoin kuin päästön vähäisyys²²⁶. Öljynäytteet pyritään ottamaan välittömästi öljypäästön havaitsemisen jälkeen, koska öljyn koostumus alkaa muuttua sen päästessä veteen tai maa-ainekseen. Kevyet öljytuotteet kuten moottoribensiini ja kevyt polttoöljy haihtuvat myös nopeasti veden pinnalta ja kiinteältä maa-alustalta.²²⁷ Tulkinnanvaraista on, hankkiiko viranomainen riittävän selvittämisen turvaamiseksi edellä mainittua objektiivisen vastuun täyttävää enempää näyttöä, jolla saattaisi olla merkitystä asian ratkaisemiselle, vai tyytyykö se hankkimaan vain sen miniminäytön, jolla öljypäästömaksun määrääminen tulee mahdolliseksi.

Merenkulun ympäristönsuojelulain valmistelun yhteydessä hallituksen esityksen selvittämismääräyksiä koskevat näkökannat ja perustuslakivaliokunnan näkemykset eroavat merkittäväällä tavalla toisistaan. Tämän seurauksena tulkinnanvaraiseksi on jäänyt, noudatetaanko asian selvittämiseen hallintolain 31 §:n mukaista selvittämismääräyksiä vai käännettyä todistustaakkaa, mikä on ominaista rikosoikeudelliselle järjestelmälle. Hallintolain 31 §:n mukaan viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot ja selvitykset. Asianosaisen taas on esitettävä selvitystä vaatimustensa perusteista ja myötävaikutettava muutoinkin asian selvittämiseen. Tulkinnanvaraiseksi ja epäselväksi siten jää, kenellä on viimesijainen selvittämismääräyksiä, mikä on selvittämisen varsinainen kohde sekä sovelletaanko selvittämismääräyksiä, ja jos niin miltä osin, rikosoikeudellisia vai hallinto-oikeudellisia periaatteita ja sääntöjä²²⁸.

²²⁶ Näytön hankkiminen tapahtuu yleisimmin lentovalvonnan yhteydessä sivukulmatutkaa (SLAR-tutka), IR/UV-skanneria, videokameraa sekä valokuvauslaitetta käyttäen. Myös alusten automaattisen tunnistamisjärjestelmän (AIS) käyttöönotto vuonna 2004 paransi öljypäästöjen selvittämistä. Öljyn näkyminen veden pinnalla tai pinnan alla aluksen tai sen peräaallon välittömässä läheisyydessä lähtökohtaisesti jo osoittaa päästön öljypitoisuuden ylittävän sallitut 15 ppm ja päästökiellon rikkomisen. HE 77/2005 vp, s. 11. Halila 2010, s. 209.

²²⁷ Näytteenottaminen tapahtuu valvotusti ja dokumentoidusti sekä hyvin tarkkaa ja sovittua menettelyä noudattaen, jotta näytteestä saadaan mahdollisimman luotettava ja todellisuutta vastaava. Näytteen käyttäminen todisteena on näin mahdollisimman johdonmukaista. Sisäasiainministeriö 30.5.2006, RVLPAK C.18, liite 2, s. 1–2.

²²⁸ Vertailun vuoksi työnantajan seuraamusmaksun määrävän Maahanmuuttoviraston on asiaa käsitellessään sovellettava hallintolakia ja tämä edellyttää myös työnantajan tai toimeksiantajan kuulemista, jossa tämä voisi esittää toimintaansa vaikuttaneet syyt ja muita asiaan vaikuttavia seikkoja. Kuulemiskirjeessä kerrotaisiin, mitä selvitystä toivotaan esitettävän ja mihin mennessä.

Hallituksen esityksen perustelujen mukaan öljypäästömaksu taas on asiallisesti rinnastettavissa rikosoikeudelliseen seuraamukseen, minkä vuoksi noudatettaisiin käännettyä todistustaakkaa. Sen mukaan maksuvelvollisen on osoitettava, että maksuvelvollisuudesta vapauttamiselle tai sen alentamiselle on olemassa perusteet tai hän pystyy osoittamaan, että laivan perässä oleva aine on sellaista, jonka mereen päästäminen ei ole kielletty²²⁹. Tätä perusteltiin sillä, että öljypäästö syntyy pääsääntöisesti aktiivisen toiminnan tuloksena, joten katsottiin, että aluksen omistaja tai laivanisäntä pystyy parhaiten osoittamaan kohtuusperusteet sille, miksi öljypäästöstä ei olisi määrättävä seuraamusmaksua.²³⁰

Merenkulun ympäristönsuojelulain säätämisen yhteydessä perustuslakivaliokunta esitti kuitenkin eriävänä näkemyksensä, että öljypäästömaksu ei ole luonteeltaan rikosoikeudellinen rangaistus eikä sen yhteydessä käännetty todistustaakka tulisi noudatettavaksi. Valiokunnan mukaan hallintomenettelyssä tulee kuitenkin noudatettavaksi rikosoikeudellinen syyttömyysolettama. Valiokunnan mukaan Rajavartiolaitokseen kohdistuu öljypäästömaksun määräämisessä hallintoasian käsittelyssä noudatettu 31 §:n mukainen selvittämisvelvollisuus. Selvitysten riittävyys ja laajuus harkitaan tapauskohtaisesti pyrkien aineellisen totuuden saavuttamiseen asiassa²³¹. Tämä tarkoittaa sitä, että päätöksen perusteena olevat tosiseikat vastaavat todellisuutta ja aineellisesti oikean ratkaisun tekeminen tulee mahdolliseksi²³².

Viranomaisen menettelyjohdolliseen velvollisuuteen katsotaan kuuluvan tarpeen mukaan ohjata asianosaista asian ratkaisemiseksi tarvittavien tietojen esittämiseen, sillä asianosaiselle ei aina ole selvää oikeussääntöjen sisällön merkitys ja se, mitkä selvitykset ja tosiseikat ovat olennaisia asian ratkaisemisen kannalta²³³. Viranomaisen on myös ilmoitettava, mitä lisäselvitystä tarvitaan, jos annettu selvitys ei ole riittävää. Selvityksen vaatiminen tulee myös suhteellisuusperiaatteen mukaisesti suhteuttaa hakijan kykyyn saada ja antaa selvitystä. Öljypäästömaksuasioissa huomioon on otettava, että asianosainen saattaa suurten varustamoiden lisäksi olla pienveneilijä tai ulkomaalainen, jolla ei välttämättä ole käsi-

²²⁹ Tällaisia sallittuja aineita on kuitenkin nykyään vähän ja vain pieni osa niistä reagoi öljyn tavoin päästessään veteen. HE 77/2005 vp, s. 11.

²³⁰ HE 77/2005 vp, s. 8, 11.

²³¹ HE 72/2002 vp, 31 §:n yksityiskohtaiset perustelut.

²³² Aer 2009, s. 762.

²³³ HE 72/2002 vp, 31 §:n yksityiskohtaiset perustelut.

tystä suomalaisesta oikeusjärjestelmästä, noudatettavista prosessiperiaatteista tai näytön esittämiseen liittyvistä kysymyksistä.

Hallintolain 31 §:n mukaisella selvittämisvastuuta koskevalla säännöksellä pyritään siihen, että selvittämiskeinot jakautuisivat viranomaisen ja asianosaisen kesken oikeudenmukaisesti. Tilanne voi kuitenkin olla myös sellainen, että asiaan ei saada selvitystä lainkaan tai esitettyjä väitteitä tai tietoja ei pystytä varmuudella vahvistamaan. Viranomaisen selvittämiselvöllisyyttä täydentää myös perustuslakiin otettu hyvän hallinnon käsite, joka kohdistuu viranomaisten toimintaan ja sille asetettaviin menettelyllisiin vaatimuksiin. Hallituksen esityksessä todetaan, että hyvän hallinnon käsite viittaa nimenomaisesti 21 §:n oikeusturvan takeita muodostavaan kokonaisuuteen. Lisäksi hyvän hallinnon katsotaan käsittävän viivytyksettömän, puolueettoman ja asianmukaisen viranomaistoiminnan vaatimuksen sekä palvelu- ja neuvontavelvoitteen.²³⁴ Hallintolain 31 §:n selvittämisvastuuta koskevat säännökset on yleisesti tarkoitettu soveltumaan monentyyppisiin tilanteisiin ja asianosaisuhteisiin eikä vaatimuksia siten ole yksinkertaisesti täsmennettävissä jokaisen menettelyn osalta erikseen. Menettelyssä määräävänä tekijänä hallintoasioissa kuitenkin on lähtökohdaisesti asian laatu ja yksittäistapauksessa asianosaisten oikeusturvan tarve.²³⁵

Asianosaisen selvittämiselvöllisyyden osalta asiaan sekoittuu lisäksi rikosoikeudellinen prosessi ja esitutkinta ja siten rikosoikeudelliset periaatteet ja säännöt, mikäli asiassa on käynnistetty samaan aikaan myös rikostutkinta. Tällöin epäillyllä ei ole velvollisuutta selvittää asiaa ja saattaa itseään itsekriminoinnin vaaraan eikä häneen kohdistu tällöin totuudessapysymiselvöllisyyttä toisin kuin hallinnollisessa menettelyssä, jossa asianosaisen on puhuttava totta. Tässä voidaan viitata edellä aluvuossa 2.5 esitettyyn tulkinnanvaraisuuteen itsekriminointisuojaan laajuudesta ja ulottuvuudesta myös suhteessa muihin kuin rikosprosessiin ja mahdollisesta soveltumisesta hallinnolliseen öljypäästömaksumenettelyyn. Mikäli voidaan katsoa, että itsekriminointisuoja soveltuu myös hallinnollisessa öljypäästömaksumenettelyssä rikosprosessin ollessa samanaikaisesti vireillä, voidaan tehdä johtopäätös, että kuultavan ei tarvitse myötävaikuttaa syyllisyytensä osoittamiseen myöskään hallinnollisessa menettelyssä. Koska öljypäästöä useimmiten tutkii niin hallinnollisessa kuin rikosprosessissa myös sama viranomainen, Rajavartiolaitos, on erityisen tärkeää, että niin viranomainen kuin hallintotoimen tai tutkinnan kohde ovat tietoisia ja tuntevat menet-

²³⁴ HE 309/1993, s. 15 ja 32, PeVM 25/1994, s. 6.

²³⁵ HE 72/2002 vp, 31 §:n yksityiskohtaiset perustelut.

telyt, niitä koskevat säännöt ja prosessuaalisen asemansa menettelyssä. Jokseenkin ongelmallisena näen saman viranomaisen toimimisen sekä hallinnollisen tutkinnan johtajana ja maksun määrääjänä sekä esitutkinnassa siitä vastaavana viranomaisena. Erityisesti tällä on merkitystä siinä, miten asianosainen näkee itseensä kohdistuvan toimenpiteen suorittajan eli viranomaisen uskottavuuden ja objektiivisuuden sekä toiminnan yleisen hyväksyttävyyden näkökulmasta.

Sekä hallinnollisen tutkinnan että rikostutkinnan suorittaminen saman viranomaisen toimesta on ongelmallinen myös tietojenvaihdon ja tietojen käyttämisen näkökulmasta. Merenkulun ympäristönsuojelulain 3 luvun 9 §:ssä säädetään oikeudesta saada esitutkinnassa käytettyjä tietoja. Säännöksen mukaan esitutkintaviranomaisella on salassapitosäännösten estämättä oikeus luovuttaa Rajavartiolaitokselle sellaisia laittoman öljypäästön esitutkinnassa esille tulleita tietoja, joilla voi olla merkitystä päätettäessä öljypäästömaksun määräämisestä samasta öljypäästöstä²³⁶. Tämä oikeus viranomaisella on, jos tiedon antamisesta ei aiheudu haittaa asian selvittämiseksi. Säännös ei toisin sanoen mahdollista Rajavartiolaitokselle ehdotonta tiedonsaantioikeutta, vaan tietojen antaminen on esitutkintaviranomaisen harkinnassa. Lähtökohtana on, että luovutettavat tiedot tulevat öljypäästömaksuasian käsittelyssä asianosaisjulkisuuden piiriin. Koska Rajavartiolaitos pääsääntöisesti suorittaa laittomien öljypäästöjen esitutkinnan, tarkoittaa edellä mainittu sitä, että sama viranomainen voi luovuttaa tietoja periaatteessa itselleen eri prosessissa hyödynnettäväksi. Hallituksen esityksen säännöksen yksityiskohtaisissa perusteluissa nimenomaisesti todetaan säännöksen soveltuvan myös tilanteessa, jossa Rajavartiolaitos itse toimii esitutkintaviranomaisena. Rajavartioviranomainen voi siten esitetyin rajoituksin hyödyntää esitutkinnan yhteydessä saamiaan tietoja öljypäästömaksun määräämisessä.²³⁷ Hallituksen esityksen yleisperustelujen mukaan perusteena viranomaisten välisen tietojenvaihdon ja saman viranomaisen sisällä tapahtuvan tietojenvaihdon, on avoimuuteen ja maksuvelvollisen oikeusturvaan liittyvät seikat. Oikeusturvan takaamisen osalta perustelut viittaavat siihen, että maksupäätös perustuu ainoastaan sellaiseen selvitykseen, joka on asianosaisen tiedossa.²³⁸

²³⁶ Esitutkintaviranomaisille tehdyt ilmoitukset sekä esitutkintaa varten saadut ja laaditut asiakirjat ovat salassa pidettäviä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 24 §:n 1 momentin 3 kohdan osoittamassa laajuudessa.

²³⁷ HE 77/2005 vp, s. 26.

²³⁸ HE 77/2005 vp, s. 14.

Tietojenvaihtoa koskeva säännös ja lain esityöt jättävät avoimeksi sen, voidaanko öljypäästömaksun määräämisessä tietoon tullutta tietoa ja seikkoja hyödyntää esitutkinnassa ja rikostutkinnassa muutoinkin samoin kuin rikosprosessissa tuomioistuimessa. Nimenomaisesti tätä mahdollisuutta ei ole ainakaan poissuljettu ja tällöin huomiota on kiinnitettävä siihen, että jos maksuseuraamuksen kohde kertoo jotakin hallinnollisessa prosessissa totuusvelvollisuuden velvoittamana ja tietoa käytetään rikostutkinnassa, jossa hänellä ei totuudessapysymisvelvollisuutta ole, saattaako henkilö itsensä tällöin itsekriminoinnin vaaraan.

Syylisyydsvastuun selvittämisen osalta voidaan vertailun vuoksi viitata perustuslakivaliokunnan ristiriitaiseen tulkintaan hallintolain soveltumisesta suhteessa öljypäästömaksunnettelyyn ja liikenteenharjoittajan seuraamusmaksuun, vaikka niiden määräämismenettely on samankaltainen. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan hallintolaki sääntelee asianmukaisesti ja riittävästi rikosoikeudellisen järjestelmän piiriin kuuluvasta velvollisuudesta syylisyyden selvittämisessä. Tämä on ongelmallinen erityisesti sen vuoksi, että hallituksen esityksessä selvittämisvastuulla tarkoitetaan öljypäästön aiheuttaneen aluksen selvittämistä, ei öljypäästön mahdollisesti aiheuttaneen henkilön syylisyyttä ja tuottamuksen astetta. Huomionarvoista on kuitenkin se, että esimerkiksi öljypäästöasiassa mahdollisesti samanaikaisesti tutkittavassa rikosasiassa ja esitutkinnassa nämä seikat on kuitenkin selvitettävä.²³⁹

Lainvalmistelussa ei arvioitu öljypäästön tutkinta- ja selvittämisvaiheen mahdollisia prosessuaalisia ongelmia. Siten epäselväksi jäi muun muassa se, mikä tosiasiallinen prosessuaalinen asema laivan omistajalla tai laivanisännällä hallinnollisessa menettelyssä on tai millainen merkitys hallintoasiassa hankitulla todistusaineistolla rikosasiassa on. Samaa näyttöä käytännössä käytetään sekä hallinnollisessa menettelyssä että rikostutkinnassa. Järjestely on erikoislaatuinen ja jäsentymätön ja näkisin, että joka tapauksessa oikeussuojan kannalta ongelmallinen. Sääntelemättä esimerkiksi on se, kuulustellaanko rikoksesta epäilty ensin rikosasian johdosta ja sen jälkeen hallintoasiassa, vai toisinpäin. Tällä on keskeinen merkitys totuudessapysymisvelvollisuuden ja itsekriminointisuojaan kannalta.

²³⁹ PeVL 32/2005 vp, s. 3.

Lainsäätäjä ei öljypäästömaksujärjestelmän säätämisen yhteydessä ottanut kantaa siihen, että samaa asiaa käsitellään kahdessa erillisessä menettelyssä saman viranomaisen piirissä ja johdolla. Ongelmalliseksi asiaa ei ilmeisesti koettu sen tähden, että Rajavartiolaitos ei ole asiassa maksuvelvollisen varsinainen vastapuoli eikä syyttäjän ominaisuudessa vaan viranomainen, jonka lakisääteisenä tehtävänä on valvoa aluksista mahdollisesti aiheutettuja laittomia öljypäästöjä eikä sillä myöskään voida katsoa olevan muuta intressiä asiassa.

4.3 Turvaamistoimet maksuseuraamuksen täytäntöönpanon takaamiseksi

Öljypäästömaksun täytäntöönpanon turvaamiseksi säädetään viranomaisen käytettävissä olevista pakkokeinoista merenkulun ympäristönsuojelulain 3 luvun 6 §:ssä ja 12 luvun 11–13 §:issä²⁴⁰. Sääntely ja käytettävissä olevat pakkokeinot sekä toimivaltuuksien laajuudet eroavat sen mukaan, onko kyseessä suomalainen vai ulkomainen alus ja toteutetaanko pakkokeino Suomen aluevesillä, aluemerellä vai talousvyöhykkeellä. Toimenpiteitä suoritettaessa on vältettävä tarpeetonta haittaa ja viivytystä (MYSL 12:13 §). On huomattava, että rikosprosessuaaliset pakkokeinot²⁴¹ eivät tule sovellettaviksi öljypäästömaksun määrämisen yhteydessä, ellei samalla tutkita epäiltyä ympäristön turmelemisen rikosta.

Ulkomaisen aluksen saa tarkastaa, jos on perusteltua syytä epäillä, että alukselta on aiheutettu huomattava öljypäästö, joka aiheuttaa merkittävää ympäristön pilaantumista tai sen vaaraa ja alus on kieltäytynyt antamasta tietoja tai annetut tiedot ovat ristiriitaisia²⁴². Rajavartiolaitos arvioi edellytysten täyttymistä tapauskohtaisesti ja kokonaisharkintaan nojautuen. Pakkotoimista ulkomaista alusta kohtaan ja matkan jatkamiselle asetetuista ehdoista on viipymättä ilmoitettava aluksen lippuvaltiolle (MYSL 13:4 §, merioikeusyleissopimuk-

²⁴⁰ Toimivalta MYSL 12 luvun pakkokeinojen käyttämiseen on säädetty Rajavartiolaitoksen lisäksi poliisille ja Liikenteen turvallisuusvirastolle.

²⁴¹ Useat pakkokeinot lain 1 ja 2 luvun mukaiset pakkokeinot kuten vapautteen kohdistuvat pidättäminen ja vangitseminen, voidaan kohdistaa vain rikoksesta epäiltyyn henkilöön. Kunkin pakkokeinon käytölle on lisäksi säädetty erityisiä edellytyksiä, joista säädetään kunkin pakkokeinon osalta erikseen. Helminen yms. 2012, s. 663, 669, 683.

²⁴² Ulkomaisen aluksen tarkastus on rajoitettava sellaisten todistusten ja muiden asiakirjojen tarkastamiseen, joita alukselta Suomea sitovien kansainvälisten sopimusten mukaan vaaditaan. Aluksen saa tarkastaa tarkemmin vasta tämän tarkastuksen jälkeen ja vain, jos on perusteltua syytä epäillä, että aluksen tai sen varusteiden kunto poikkeaa olennaisesti asiakirjojen tiedoista tai asiakirjojen tiedot eivät riitä vahvistamaan tai todentamaan epäiltyä säännösten rikkomista tai aluksessa ei ole voimassa olevia vaadittavia todistuksia tai asiakirjoja.

sen 231 art.). Käytännössä ilmoitus tehdään ulkoministeriön kautta lippuvaltion lähimmälle diplomaattiedustajalle tai konsuliviranomaiselle.²⁴³

Suomalaisten alusten osalta toimivaltaa ei ole rajoitettu alueellisesti ja suomalainen alus voidaankin pysäyttää tarkastusta ja näytteidenottoa varten sekä maksusaatavan turvaamiseksi Suomen vesialueilla. Ulkomainen alus taas sen ollessa Suomen vesialueella sekä aluemerellä tai talousvyöhykkeellä silloin, kun on ilmeistä, että on syytä epäillä laitonta öljypäästöä, josta on aiheutunut huomattavaa vahinkoa tai sen vaaraa Suomen rantaviivalle tai sen eduille. (MYSL 12:11–12 §). Aluksen matkan jatkamisen ehdoksi voidaan määrätä, että aluksen on asetettava riittävä vakuus mahdollisen korvausvelvollisuuden täyttämiseksi (MYSL 12:14.1 §). Lisäedellytyksenä öljypäästömaksuasiassa on, että aluksen pysäyttäminen on perusteltua maksusaatavan turvaamiseksi maksuvelvolliselta. Lainkohdassa ei siten ole pohjimmaltaan kysymys tutkintakeinojen käyttämisestä, vaan seuraamusmaksusaatavan turvaamisesta. Jos pysäyttämispäätös tehdään ennen maksupäätöksen tekemistä, sen on nojaututtava lisäksi perusteltuun syyhyn. Asiassa tulisi voida olla riittävän varmasti pääteltävissä, ettei maksu ole kohtuudella saatavissa maksuvelvolliselta.²⁴⁴

Vakuuden asettamisesta ja määrästä päättää Suomen ympäristökeskus, mutta se asetetaan Rajavartiolaitokselle, ja pääsääntöisesti se määrätään samansuuruisena kuin arvioitu öljypäästömaksu (MYSL 12:14.2 §)²⁴⁵. Vakuuden, eli tässä tapauksessa rahasuorituksen, tallettamiseen sovelletaan, mitä rahan, arvo-osuuksien, arvopaperien tai asiakirjain tallettamisesta velan maksuna tai vapautumiseksi muusta suoritusvelvollisuudesta annettussa laissa (281/1931) säädetään. Vakuus palautetaan asettajalle, kun edellytyksiä sen pitämiseksi ei enää ole. Maksun täytäntöönpanon yhteydessä vakuus siirtyy Oikeusrekisterikeskukselle, joka on maksun täytäntöönpanosta vastuussa oleva viranomainen (MYSL 3:17 §).

Vakuuden asettamista koskevaan päätökseen voi hakea muutosta Helsingin hallinto-oikeudelta hallintolainkäyttölain säännösten mukaisesti (MYSL 12:14.2 §). Päätös on kuitenkin voimassa ja sitä on noudatettava muutoksenhausta huolimatta eikä muutoksenhaulla ole pysäyttämispäätöksen ja vakuuden asettamispäätöksen täytäntöönpanoa lykkävää vaikutusta. Hallinto-oikeuden päätökseen ei saa myöskään hakea muutosta valittamalla. Jos

²⁴³ HE 77/2005 vp, yksityiskohtaiset perustelut.

²⁴⁴ HE 77/2005 vp, s. 24.

²⁴⁵ HE 77/2005 vp, s. 12.

öljypäästömaksun maksamisesta on asetettu vakuus tai jos ei muutoin enää ole perusteita aluksen pysäyttämiseksi, pysäytysmääräys on välittömästi peruutettava. Päätös aluksen pysäyttämiseksi on voimassa joka tapauksessa enintään 14 päivää päätöksen antamisesta lukien.²⁴⁶

Hallinnon tarkoitussidonnaisuuden periaatetta sovelletaan hallinnollista vapaudenmenetyksiä suoritettaessa ja tällöin on kiinnitettävä huomiota, ettei tointa käytetä muussa tarkoituksessa kuin mitä kyseisen säännöksen perustana oleva tavoite edellyttää. Siten esimerkiksi vakuusmaksun maksamisen turvaamiseksi suoritettu pysäyttäminen ei saa tapahtua sen selvittämiseksi, onko alus ja sen henkilöstö syyllistynyt rikokseen.

Tapauksessa Bosphorus Queen Shipping Ltd. valittajien mukaan turvaamistoimen tai öljypäästömaksun määräämisen edellytykset eivät olleet täyttyneet. Heidän mukaansa turvaamistoimi oli ollut myös suhteellisuusperiaatteen vastainen. Alus oli pysäytetty viikonlopuksi ja se oli päässyt jatkamaan matkaa vasta seuraavana maanantaina, kun viranomaisten määräämä vakuus oli voitu suorittaa. Laivan pysäyttämisestä oli aiheutunut valittajille huomattavat vahingot. Helsingin käräjäoikeuden merioikeuden ratkaisun mukaan rahavakuuden asettamista koskeva turvaamistoimi määrättiin pidettäväksi voimassa kunnes öljypäästömaksua koskeva päätös oli pantu täytäntöön tai asiasta toisin määrätty.²⁴⁷

4.4 Maksuvelvollisen kuuleminen ja maksupäätöksen täytäntöönpano

Ennen öljypäästömaksun määräämistä on aluksen omistajaa tai laivanisäntää kuultava varaamalla tilaisuus selityksen antamiseen seikoista, jotka saattavat vaikuttaa asian ratkaisuun. Selvityksen antamiseen on annettava riittävä ja kohtuullinen määräaika. Maksuvelvollista ei ole kuitenkaan tarpeellista kuulla ja asia voidaan ratkaista häntä kuulematta, jos päätöksen tarkoituksen toteutuminen muuten vaarantuisi. Öljypäästömaksua koskevissa asioissa maksuvelvollista pääsääntöisesti edustaa aluksen päällikkö. (MYSL 3:7 §)

Kuultavalle varattavan määräajan pituus riippuu asian luonteesta siten, että monimutkaisessa ja paljon asiakirjoja sisältävässä asiassa määräaika on pidempi kuin yksinkertaisessa asiassa. Määräajan tulee kuitenkin vähintään olla 14 päivää. Koska kyseessä on viranomai-

²⁴⁶ HE 77/2005 vp, s. 24.

²⁴⁷ Tuomio 12/4786 30.1.2012, s. 7.

saloitteinen asia²⁴⁸, on kuulemisessa huolehdittava siitä että, jos asianosainen ei osaa viranomaisessa käytettävää kieltä, suomea tai ruotsia, asia käännetään tai tulkitaan asianosaisen ymmärtämällä kielellä hallintolain 26 §:n 1 momentin mukaisesti. Kielen valitseminen tapahtuu siten, että asianosaisen voidaan todeta asian laatuun nähden riittävästi ymmärtävän (hallintolain 26 §:n 2 mom.). Tämä ei kuitenkaan tarkoita aina asianosaisen äidinkieltä, vaan useimmiten esimerkiksi englannin kieltä, jota myös merenkulussa yleisesti käytetään.²⁴⁹

Kuulemisen käytännön toimittamisesta kuten kuulemisesta ilmoittamisesta säädetään hallintolain 6 luvussa²⁵⁰. Myös suullinen kuuleminen on mahdollinen, mutta hallintolain 37 §:n mukaan vain asianosaisen nimenomaisesta pyynnöstä. Kuulemispyyntö voidaan antaa tiedoksi hallintolain 55 §:ssä säädettyllä tavalla tavallisena tiedoksiantona. Tämä on mahdollinen ainakin silloin, kun kuultavan kotipaikka on Suomessa tai ulkomaisella kuultavalla on edustaja Suomessa ja yhteystieto on viranomaisen tiedossa. Asiakirjat lähetetään kuultavalle postitse tai sähköisesti. Hallintolain 59 §:n 2 momentin mukaan vastaanottajan katsotaan saaneen asiasta tiedon seitsemäntenä päivänä kirjeen lähettämisestä, jollei muuta näytetä. Tuosta ajankohdasta alkaa kulu myös kuulemiselle asetettu määräaika. Tarvittaessa voidaan turvautua myös muihin tiedoksiantotapoihin.

Hallintolain 63 §:ssä säädetään tiedoksiannosta ulkomaille. Tiedoksiantoon voidaan soveltaa EU:n oikeusapuyleissopimuksen²⁵¹ 5 artiklan määräyksiä tiedoksiannosta ja 6 artiklaa oikeusapupyynnöiden toimittamisesta. Jos on aihetta olettaa, ettei vastaanottaja ymmärrä asiakirjassa käytettyä kieltä, on se pääkohdittain käännettävä jollekin jäsenvaltion käyttämistä kielistä, jonka alueella vastaanottaja oleskelee. Aluksen omistajan tai laivanisännän kuuleminen voidaan edellä mainittuun viitaten suorittaa kirjallisesti postitse tai viranomais- teitse edellä mainittujen artiklojen nojalla.

²⁴⁸ HE 72/2002 vp yksityiskohtaisten perustelujen mukaan viranomaisaloitteisuudella tarkoitetaan viranomaisen esille ottaman, asianosaista koskevan vaatimuksen käsittelemistä. Yleensä tällainen merkitsee julkisen edun toteuttamista ja samalla asianosaiseen kohdistuvan velvollisuuden perustamista.

²⁴⁹ HE 72/2002 vp 26 §:n yksityiskohtaiset perustelut. Rajavartiolaitoksella öljypäästötutkinnassa ja maksun määräämisessä käytettävät lomakkeet ovat suomen ja ruotsin kielen lisäksi englannin kielellä.

²⁵⁰ Jos asianosaiselle ei ole toimitettu kaikkia asiakirjoja nähtäväksi kuulemisesta ilmoittamisen yhteydessä, asianosaiselle on hallintolain 36 §:n mukaisesti varattava mahdollisuus tutustua näihin asiakirjoihin virastossa tai muussa asianmukaisessa paikassa. HE 77/2005 vp, s. 25.

²⁵¹ Keskinäisestä oikeusavusta rikosasioissa Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä tehty yleissopimus. Määräykset on saatettu kansallisesti voimaan lailla 148/2004. Suomen osalta sopimus on tullut voimaan 25.5.2004.

Merenkulun ympäristönsuojelulain 3 luvun 7 §:n 2 momentissa säädetään kuulemisperiaatteesta poikkeamisesta. Hallituksen esityksessä lähtökohtana on, että jos päätöksen tarkoituksen toteutuminen saattaa vaarantua, asian saa ratkaista asianosaista kuulematta. Poikkeaminen voisi näin ollen tulla kysymyksen aluksen pysäyttämisestä ja myös vakuuden asettamisesta päätettäessä, koska pysäyttämispäätös on mahdollista enimmillään 14 päivän ajan ja se tulee lopettaa heti, kun se ei enää ole tarpeen öljypäästömaksun turvaamiseksi. Vakuus taas olisi palautettava sen antajalle heti, kun edellytyksiä sen pitämiselle ei enää ole. Jotta aluksen omistaja tai laivanisäntä saataisiin tehokkaasti ja tosiasiallisesti vastaamaan öljypäästöstä ja vahingoista, kuulemisesta voitaisiin poiketa päätösten tarkoituksen toteutumisen vaarantuessa.²⁵²

Tehokkaan täytäntöönpanon osalta voidaan viitata Euroopan unionin neuvoston puitepäätökseen²⁵³, jonka 1 artiklan mukaan hallintoviranomaisten lainrikkomusten johdosta määrittämien taloudellisten seuraamusten täytäntöönpano toisessa jäsenvaltiossa edellyttää, että maksuvelvollinen voi saattaa asian sellaisen tuomioistuimen käsiteltäväksi, jolla on toimivalta erityisesti rikosasioissa. Öljypäästömaksuasioissa valitustie on merioikeuteen, joka luetaan yleiseen tuomioistuinlinjaan, jolloin täytäntöönpano toisessa jäsenvaltiossa on puitepäätöksen mukaisesti mahdollista. Myös oikeusapuyleissopimuksen 3 artiklan 1 kappaaleen mukaan keskinäistä oikeusapua annetaan myös silloin, kun kyse on kansallisen lainsäädännön mukaan hallintoviranomaisten toimivaltaan kuuluvista asioista ja jos hallintoviranomaisen asiassa antama päätös voidaan saattaa erityisesti rikosasioissa toimivaltaisen tuomioistuimen tutkittavaksi. Edellytyksenä myös tässä on se, että hallintoviranomaisen asiassa antama päätös voidaan saattaa erityisesti rikosasioissa toimivaltaisen tuomioistuimen tutkittavaksi.

Öljypäästömaksuasioiden kansainvälisestä luonteesta johtuen osa maksupäätöksistä pannaan luonnollisesti täytäntöön muualla kuin Suomessa. Lainsäätäjä on tietoisesti valinnut yleisen tuomioistuinlinjan ja merioikeuden toimivaltaiseksi oikeuspaikaksi öljypäästömaksuasioihin myös sen vuoksi, että näin maksuvelvollisen kuulemisessa ja maksupäätöksen tiedoksiannossa voidaan käyttää hyväksi EU:n oikeusapuyleissopimusta.²⁵⁴

²⁵² HE 77/2005 vp, s. 26.

²⁵³ Puitepäätös vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen soveltamisesta taloudellisiin seuraamuksiin, 24.4.2005, EYVL N:o L 76, 22.3.2005, s. 16.

²⁵⁴ HE 77/2005 vp, s. 15.

4.5 Rinnakkaisen hallinnollisen ja rikosoikeudellisen prosessin erityissäännökset

Öljypäästöhavainnon varmistamisen jälkeen pääsääntöisesti käynnistetään samanaikaisesti sekä hallinnollinen öljypäästömaksuun tähtäävä menettely että rikoksen esitutkinta. Öljypäästömaksu voidaan ja yleensä määrätäänkin ennen esitutkinnan päättymistä ja se voidaan määrätä aina niin kauan, kun rikostutkinnan osalta on annettu langettava lainvoimainen tuomio. Rikoksen esitutkinta tai tuomioistuinkäsittely ei estä öljypäästömaksun määräämistä eikä hallinnollista maksumääräysmenettelyä keskeytetä tai lopeteta, vaikka rikosoikeudellinen syyte nostettaisiin tai henkilö tuomittaisiin rikosoikeudellisessa prosessissa. Kaksoisrangaistavuuden kiellon johdosta on kuitenkin määrätty maksu poistettava ja palautettava, mikäli henkilö tuomitaan rikoksesta. Maksun poistaminen ja palauttaminen suoritetaan kuitenkin ainoastaan maksuvelvollisen hakemuksesta ja pyynnöstä, ei automaattisesti. Toimintatapaa voidaan pitää kyseenalaisena, koska maksun palauttaminen ja kaksoisrangaistavuuden kiellon tosiasiallinen toteutuminen jää näin maksuvelvollisen oman aktiivisen toiminnan varaan.

Vertailun vuoksi voidaan mainita tuore sääntely koskien työnantajasanktiodirektiivin johdosta säädettyä työ sopimuslain 11 a lukua työnantajalle määrättävistä seuraamusmaksuista laittoman ulkomaisen työvoiman palkkaamisesta. Hallituksen esityksen HE 3/2012 vp mukaan maksua on luonnehdittu rangaistuksen luonteiseksi hallinnolliseksi seuraamukseksi, joka perustuu työnantajasanktiodirektiivin²⁵⁵ 5 artiklan 2 kohtaan. Kansallisen täytäntöönpanon ja maksun määräämismenettelyn osalta on valittu toisenlainen toimintatapa kuin öljypäästömaksun osalta nimenomaan kaksoisrangaistavuuden kiellon turvaamisen suhteen. Maahanmuuttovirasto voi määrätä vähintään 1 000 euron ja enintään 30 000 euron seuraamusmaksun työnantajalle, joka on ottanut työhön laittomasti maassa oleskelevan kolmannen maan kansalaisen (työsopimuslain 11 a luvun 1 ja 3 §).

Työsopimuslain 11 a luvun 6 §:n 4 momentin mukaan seuraamusmaksua ei voida kuitenkaan määrätä sille, jota epäillään samasta teosta esitutkinnassa, asia on syyteharkinnassa tai tuomioistuimessa vireillä rikosasiaan eikä sille, joka samasta teosta on lainvoimaisesti

²⁵⁵ Direktiivi julkaistiin EU:n virallisessa lehdessä 30.6.2009 (EUVL 30.6.2009, L 168/24). Direktiivi olisi tullut panna kansallisesti täytäntöön viimeistään 20.7.2011.

tuomittu rangaistukseen. Maahanmuuttoviraston on hakemuksesta poistettava maksu, jos maksuvelvollinen on epäiltynä samasta teosta tuomioistuimessa vireillä olevassa rikosasiassa tai myöhemmin tuomitaan samasta teosta rangaistukseen.²⁵⁶ Käytännössä Maahanmuuttovirasto odottaa mahdollisessa rikosoikeudellisessa menettelyssä tehtävää ratkaisua ennen seuraamusmaksun määräämistä. Maahanmuuttoviraston antaman viranomaisohjeen²⁵⁷ mukaan Maahanmuuttoviraston on kuitenkin keskeytettävä seuraamusmaksumenettely, mikäli samaa tekoa koskeva esitutkinta on vireillä ja maksun määräämisestä on luovuttava, jos rikosprosessi päättyy lainvoimaiseen ratkaisuun, joko vapauttavaan tai langettavaan tuomioon. Myöhemmin ohjeessa todetaan, että jos poliisi jättää asiaa koskevan esitutkinnan toimittamatta, lopettaa esitutkinnan tai asiassa tehdään syyttämättäjättämispäätös, Maahanmuuttovirasto voi jatkaa menettelyään seuraamusmaksun määräämiseksi. Ohjeen mukaan, jos ilmenee, että samaa asiaa koskeva syyte on vireillä tuomioistuimessa, Maahanmuuttovirasto tekee seuraamusmaksuasiassa tutkimattäjättämispäätöksen, vaikka oikeudenkäynti olisi vielä kesken.²⁵⁸

Työnantajalle määrättävän seuraamusmaksumenettelyn kulussa on selkeä ristiriita hallituksen esityksen yksityiskohtaisten perustelujen ja viranomaisohjeen välillä. Epäselväksi ja tulkinnanvaraiseksi on jäänyt, onko seuraamusmaksumenettely keskeytettävä ja päätettävä samanaikaisen rikosprosessin ollessa vireillä, vai jätettävä odottamaan rikosprosessin lopputulosta. Hallituksen esityksen perustelujen mukaan seuraamusmaksumenettelyn jättäminen lepäämään olisi oikea toimintatapa, kun taas perustuslakivaliokunta ja Maahanmuuttoviraston ohje määräävät keskeyttämään ja lopettamaan menettelyn jo silloin, kun esitutkinta tai oikeudenkäyntimenettely on käynnistynyt. Lainvoimaista tuomiota ei edellä mainittujen näkemysten mukaan tulisi odottaa ja erityistä mielenkiintoa herättää kysymys siitä, jos tuomioistuimen lopputulos on vapauttava, onko enää mahdollista määrätä hallinnollinen seuraamusmaksu, vai jääkö epäillyn teon tekijä kokonaan rangaistukseen tuomitsematta.

Maahanmuuttovirasto on ohjeineen ottanut saman lähestymistavan kuin perustuslakivaliokunta asiaa koskeneessa lausunnossaan PeVL 9/2012 vp. Valiokunnan näkökannan mukaan *ne bis in idem* -säännön huomioon ottamiseksi säännöksen kohtaa tulee tulkita siten,

²⁵⁶ Työnantajasanktioidirektiivin 10 artiklan 2 kohta mahdollistaa sen, ettei päällekkäisiä seuraamuksia tarvitse tuomita, jos se on yleisten oikeusperusteiden vastaista. HE 3/2012 vp, s. 39.

²⁵⁷ Maahanmuuttoviraston ohje MIGDnro 2012/858 ohje työnantajan seuraamusmaksun määräämisestä, annettu 4.9.2012, voimassa 31.8.2012–31.12.2016.

²⁵⁸ Maahanmuuttoviraston ohje, s. 6.

että samaa tekoa koskeva seuraamusmaksumenettely on keskeytettävä ja luovuttava maksun määräämisestä, jos rikosprosessi päättyy lainvoimaiseen ratkaisuun, joko vapauttavaan tai langettavaan tuomioon. Perustuslakivaliokunnan näkökannan mukaan kaksoisrangaistavuuden kieltoa sovellettaisiin, ei ainoastaan peräkkäisiin menettelyihin, vaan myös samanaikaisesti vireillä oleviin menettelyihin. Tämä tulkinta on valiokunnan mukaan johdettavissa myös ihmisoikeussopimuksen kaksoisrangaistuksen kieltoa koskevasta artiklan sanamuodosta, ja se näyttäisi vastaavan myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen viimeaikaisessa oikeuskäytännössä esitettyjä linjauksia²⁵⁹. Valiokunnan mukaan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön uusittujen linjausten voidaan katsoa selkiyttäneen ja tiukentäneen ihmisoikeustuomioistuimen tulkintaa aikaisemmasta. Perustuslakivaliokunnan ja hallintovaliokunnan näkemyksen mukaan työsopimuslain säännös on Euroopan ihmisoikeussopimukseen pohjautuvaa kaksoisrangaistavuuden kieltävää *ne bis in idem* -sääntöä laajempi.²⁶⁰

Perustuslakivaliokunnan käsitys viittaisi siihen, että jo samanaikaisesti vireillä olevat menettelyt saattaisivat vaarantaa kaksoisrangaistavuudesta annettua kieltoa. Perustuslakivaliokunta tosin pehmentää näkökantaansa saman lausunnon myöhemmässä kohdassa todeten, että valiokunnan käsityksen mukaan täydelliseen aukottomuuteen *ne bis in idem* -säännön noudattamiseksi ei ole tarpeen pyrkiä ja tällainen pyrkimys saattaisi johtaa tarpeettoman yksityiskohtaisiin säännöksiin. Lisäksi huomioon on otettava, että Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö on osin vielä kehittymässä. *Ne bis in idem* -säännön noudattamisen kannalta on kuitenkin valiokunnan mielestä perusteltua, että lainvoimaisen, lopulliseksi jääneen seuraamusmaksun tulee estää samaa tekoa koskevan rikossyytteen tuomioistuinkäsittelyn käynnistyminen tai keskeyttää se, vaikkei mainitussa säännöksessä asiasta nimenomaisesti säädetäkään²⁶¹.

Öljypäästömaksun määräämisen osalta on nimenomaan käytäntönä ja lainsäätäjän tietoisena valintana säädetty hallinnollisen ja rikosoikeudellisen prosessin samanaikaisuus ja maksun määräämisen mahdollisuus niin kauan kuin asiassa on annettu lainvoimainen tuomio.

²⁵⁹ Sergey Zolotukhin v. Venäjä 10.2.2009, Tomasovic v. Kroatia 18.10.2011.

²⁶⁰ PeVL 9/2012 vp, HaVM 14/2012 vp.

²⁶¹ Myös HE 3/2012 vp, s. 39 todetaan, että viimeaikaisen oikeuskäytännön mukaan hallinnollisen sanktion tultua lopulliseksi ennen syytteen vireille tuloa, estäisi tekoa koskevan syytteen tutkimisen (KKO 2010:45). Kuitenkin silloin, kun hallinnollinen sanktio ei ole ollut lopullinen syytteen vireille tullessa, ei syytteen tutkimiselle ole ollut estettä (KKO 2010:46).

Tätä on perusteltu erityisesti joustavilla menettelysäännöillä, jolloin maksun määräämiseksi esitutkintaa ei tarvita ja näyttöä tahallisuudesta ei edellytetä. Kun esitutkintavaiheessa ei ole myöskään varmuutta, nostetaanko asiassa syyte, ei katsottu tarkoituksenmukaiseksi, että rikostutkinta estäisi öljypäästömaksun määräämisen.²⁶² Tämä tehokkuuden tavoittelu on kuitenkin jossain määrin kyseenalaista maksuvelvollisen oikeusturvan tosiasiallisen toteutumisen kanssa. Esitutinnan aloittaminen öljypäästöasiassa ei myöskään estä maksumääräysmenettelyn aloittamista, vaikka rikosoikeudellinen rangaistus ensisijainen seuraamusmaksuun nähden onkin. Öljypäästöstä voidaan nostaa myös syyte, vaikka asiassa olisi määrätty jo maksuseuraamus. Syyttäjällä on tällöin harkintavaltaa, katsooko hän maksun riittäväksi seuraamukseksi, vai olisiko päästön johdosta aloitettava myös oikeudenkäyntimenettely esimerkiksi päästön huomattavuuden johdosta. Erilainen sääntelyvalinta suhteellisen samankaltaisissa hallinnollisissa seuraamuksissa osoittaa, että hallinnollisen sanktioinnin ja seuraamusmaksujen käyttöönottamisessa ja soveltamisessa ei ole löydetty yhdenmukaista linjaa ja soveltamiskäytäntöä.

²⁶² HE 77/2005 vp, s. 8.

5 Öljypäästöön liittyvä muutoksenhaku ja päätöksen täytäntöönpanokelpoisuus

5.1 Öljypäästömaksupäätöstä ja turvaamistoimea koskeva muutoksenhakumenettely

Merenkulun ympäristönsuojelulain 3 luvun 11 §:n mukaan öljypäästömaksusta voi maksuvelvollinen valittaa Helsingin käräjäoikeudessa toimivaan merioikeuteen ja Ahvenanmaan maakunnassa korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Merioikeuden kokoonpano muodostuu merilain 21 luvun 1 §:n 3 momentin mukaisesti siten, että öljypäästöasioissa merioikeudessa on läsnä avustavina asiantuntijoina kaksi meriasioita tuntevaa ja niihin perehtynyttä estettä henkilöä. Jos asia on kuitenkin merkitykseltään vähäinen tai merioikeus niin päättää, merioikeuden puheenjohtaja voi ratkaista asian.²⁶³

Merenkulun ympäristönsuojelulain säätämisen yhteydessä käräjäoikeuden merioikeuden valitsemista valitustieksi perusteltiin sillä, että samasta öljypäästöstä määrättävät seuraamukset käsiteltäisiin samassa tuomioistuinlinjassa ja esille tulleet seikat, kuten näytön riittävyteen liittyvät tekijät olisivat näin helpommin otettavissa huomioon eri menettelyissä.²⁶⁴ Perustuslakivaliokunta piti muutoksenhaun ohjaamista hallintoviranomaisen päätöksestä käräjäoikeuteen poikkeuksellisenä järjestelynä. Poikkeaminen hallintotuomioistuinlinjasta oli valiokunnan mukaan kuitenkin perusteltua ja tarkoituksenmukaista. Asianosaisten oikeusturva, merioikeuden erityisasiantuntemus, käsittelyjen keskittäminen yhteen tuomioistuimeen sekä kansainväliset liittynät puolsivat perustuslakivaliokunnan näkemyksen mukaan käräjäoikeuden tuomioistuinlinjaa. Myös öljyvahinkoja koskevat vahingonkorvausasiat ja merilaissa säädettyjen rikosasioiden käsittely on ennestään keskitetty merioikeuteen. Myös Ruotsissa öljypäästömaksuasioista valitetaan merioikeuteen. Yhtenä perusteena keskittämislle esitettiin myös Rajavartiolaitoksen johtoesikuntana toimivan Rajavartiolaitoksen esikunnan sijaintia Helsingissä.²⁶⁵

Öljypäästömaksun tehokkaan täytäntöönpanon katsottiin myös edellyttävän, että rikosasioita käsittelevä tuomioistuin ratkaisee asian. Euroopan unionin neuvoston puitepäätös ja

²⁶³ Merilain 21 luvun 1 §. Merioikeus määrää kaksivuotiskaudeksi meriasiantuntijat ja heille neljä varamiestä. Kukaan ei ilman laillista estettä voi kieltäytyä tehtävästä.

²⁶⁴ HE 77/2005 vp, s. 15. Selander 2008, s. 415.

²⁶⁵ HE 77/2005 vp, s. 15.

oikeusapuyleissopimus edellyttävät täytäntöönpanon ehtona toisessa jäsenvaltiossa, että asianosaisella on mahdollisuus saattaa hallinnollinen sanktio rikosasioissa toimivaltaisen tuomioistuimen ratkaistavaksi.²⁶⁶ Tehokas täytäntöönpano katsottiin ehdottomaksi edellytykseksi maksuseuraamusjärjestelmän toimivuudelle ja mahdollisuudelle puuttua etenkin talousvyöhykkeellä tapahtuneisiin ulkomaisten alusten aiheuttamiin päästöihin.²⁶⁷

Merenkulun ympäristönsuojelulain 3 luvun 11 §:n mukaan valitus maksupäätöksestä, aluksen pysäyttämispäätöksestä ja vakuuden asettamispäätöksestä on tehtävä kirjallisesti Rajavartiolaitokselle 30 päivän kuluessa siitä, kun öljypäästömaksua koskeva päätös valitusosoituksineen on annettu maksuvelvolliselle tiedoksi. Rajavartiolaitoksen on tämän jälkeen viivytyksettä toimitettava valituskirjelmä Helsingin käräjäoikeudelle, liitettävä siihen asiakirjat ja oma lausuntonsa. Valitus katsotaan kuitenkin tulleen vireille vasta siitä, kun asiakirjat saapuvat merioikeuden kansliaan. Tuomioistuin antaa tällöin viipymättä valittajalle ja Rajavartiolaitokselle tiedon käsittelyajasta ja paikasta sekä tiedon mahdollisesta valittajan poissaolosta johdettavista seurauksista²⁶⁸.

Öljypäästömaksuasioissa valitusasiaa ajaa virallisen syyttäjän sijaan maksupäätöksen saanut aluksen omistaja tai laivanisäntä. Yhden asianosaisen ajaessa asiaa ja koska Rajavartiolaitos ei ole maksuvelvollisen vastapuoli, muodostaa asetelma tuomioistuimelle paineen vahvaan menettelylliseen johtoon ja viittaa virallisperiaatteen ja tutkintamenetelmän soveltamiseen. Virallisperiaatteen etuna voidaan nähdä se, että tuomioistuin voi väittämistaakan, todistelurajoitusten ja preklusion estämättä hankkia tarvittavaa näyttöä²⁶⁹. Ruotsissa on valittu toisenlainen menettelymuoto ja prosessissa virallinen syyttäjä ajaa valitusasiaa merioikeudessa. Oikeusprosessi muodostuu tämän johdosta hyvin erilaiseksi Ruotsissa suomalaisen öljypäästömaksuoikeudenkäyntiin nähden.

Kuten aiemmin on todettu öljypäästömaksuasioissa sekä hallinnollinen menettely öljypäästömaksun määräämiseksi että rikostutkinta voivat olla samanaikaisesti vireillä. Tämä saattaa aiheuttaa myös päällekkäisyyttä prosessien eri vaiheissa. Päällekkäisyyttä ilmenee paitsi tapauksen tutkintavaiheessa, myös tuomioistuimen käsitellessä asiaa, mikäli öljypäästömaksusta valitetaan merioikeuteen. Tällöin kaksi alioikeutta, merioikeus ja rikosasiassa

²⁶⁶ HE 77/2005 vp, s. 15. Selander 2008, s. 415.

²⁶⁷ HE 77/2005 vp, s. 15. Selander 2008, s. 415.

²⁶⁸ HE 77/2005 vp, s. 25.

²⁶⁹ Koulu 2012, s. 256.

käräjäoikeus ratkaisee saman asian. On myös mahdollista, että hovioikeus voi teoriassa ratkaista saman tapauksen kahteen kertaan. Toisaalta on myös huomattava, että tapauksissa voi olla eri henkilöt vastaajina ja käsittelyssä voi olla ratkaisevia eroavaisuuksia kohteen ja keskeisten seikkojen osalta kuten vastuukysymysten osalta. Joka tapauksessa tuomioistuim arvioi asiassa saman tapauksen tosiasiasisällöstä.²⁷⁰

Merenkulun ympäristönsuojelulaki ei itsessään sisällä säännöksiä tai periaatteita noudatettavista säännöistä muutoksenhakuprosessissa. Lakiteknisesti laissa viitataan oikeudenkäynnistä rikosasioissa annettuun sääntelyyn ja noudatettaviksi tuleviin 6 luvun säännöksiin pääkäsittelystä, 6 a luvun oikeudenkäynnin kielestä ja 11 luvun tuomioistuimen ratkaisusta annetuista säännöksistä. Viittaus koskee myös asian valmistelua ja mahdollistaa asiassa esitettyjen vaatimusten täydentämisen ja muunkin valmistelun ennen pääkäsittelyä. Hallituksen esityksen yksityiskohtaisten perusteluiden mukaan öljypäästömaksuvalitusasiassa ei ole kyse rikosasiasta, mutta rikosprosessin periaatteet soveltuisivat paremmin asiaan kuin riita-asian oikeudenkäyntiperiaatteet.²⁷¹ Hallituksen esityksessä ei otettu kuitenkaan kantaa hallintoprosessin säännösten ja periaatteiden soveltumisesta öljypäästömaksua koskevaan valitusasiaan, joten niiden soveltaminen valitusasiassa ei liene pääsäännön mukaan tulevan kyseeseen.

Menettelystä merioikeudessa säädetään merenkulun ympäristönsuojelulain 3 luvun 12 §:ssä. Sen 1 momentin mukaan merioikeuden on valituksen ja muun asiassa saadun selvityksen perusteella tutkittava, onko öljypäästömaksun määräämiselle ollut edellytyksiä. Merioikeudessa asia ratkaistaan aina suullisessa ja välittömässä pääkäsittelyssä. Tällä on keskeinen merkitys oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin edellytysten turvaamisessa. Päätöksentekijän tai häntä edustavan virkamiehen on oltava läsnä merioikeudessa valitusta käsiteltäessä ja valituksen tekijällä on oikeus olla läsnä valituksen käsittelyssä (MYSL 3:12.3 §).

Öljypäästömaksuasia tulee toisaalta voida ratkaista siinäkin tilanteessa, jossa valittaja ei saavu asian pääkäsittelyyn. Asia voidaan tutkia valituksen tekijän poissaolosta huolimatta tilanteessa, jossa merioikeus ei pidä valituksen tekijän henkilökohtaista kuulemistarpeellisenä. Tämä sillä edellytyksellä, että valituksen tekijä on kutsuttu merioikeuteen uhalla,

²⁷⁰ Selander 2008, s. 411.

²⁷¹ HE 77/2005 vp, s. 28.

että asia voidaan tutkia ja ratkaista hänen poissaolostaan huolimatta. (MYSL 3:12.3 § 1 ja 2 k.) Mahdollisuudesta ja oikeudesta ratkaista asia läsnäolosta riippumatta on ilmoitettava etukäteen valittajalle. Näin valittajan katsotaan toimivan tietoisesti ollessaan mahdollisesti passiivinen kuulemisen suhteen. Poissaolo ei kuitenkaan merkitse, että asia ratkaistaisiin automaattisesti valittajan vahingoksi. Merioikeuden on joka tapauksessa tutkittava valitus perusteellisesti. Tilannetta voidaan verrata rikosasian tutkimiseen käräjäoikeudessa vastaajan poissaolosta huolimatta.²⁷²

Asian selvittämisen osalta sääntely on tulkinnanvaraista ja osin myös ristiriitaista. Öljypäästömaksulainsäädännön hallituksen esityksen ja valiokunnan lausumat ovat toisistaan poikkeavia ja saattavat aiheuttaa epäselvyyttä selvittämisvelvollisuuden ja sitä koskevan vastuun kannalta. Merenkulun ympäristönsuojelulain 3 luvun 12 §:n 2 momentissa viitataan Rajavartiolaitoksen velvollisuuteen esittää näyttöä objektiivisen vastuun periaatteen mukaisesti ja merioikeuden tehtävään huolehtia siitä, että asia tulee perusteellisesti selvitettyksi. Hallituksen esityksessä pykälän yksityiskohtaisissa perusteluissa taas viitataan asian selvittämisen, kuten näytön hankkimisen osalta, oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 8 §:stä ilmeneviin periaatteisiin. Sen mukaan asianosaisten on lähtökohtaisesti huolehdittava näytön hankkimisesta, koska heillä on periaatteessa parhaat tiedot käytettävissä olevasta selvityksestä.²⁷³ Viittaus oikeudenkäymiskaareen ja asianosaisten vastuuseen näytön osoittamisessa on jokseenkin erikoinen, koska Rajavartiolaitos valtion edustajana ei ole kuitenkaan maksuvelvollisen ja valittajan vastapuoli tai varsinainen asianosainen eikä ainakaan tasavahva osapuoli prosessissa.

Hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa lisäksi todetaan, että tuomioistuimien saa myös tarpeen vaatiessa omasta aloitteestaan päättää hankittavaksi todisteita. Tällä voidaan viitata virallisperiaatteeseen ja oikeusturvatekijöiden huomioon ottamiseen, jolloin tuomioistuimella on keskeinen rooli asian selvittämisessä. Merioikeuden velvollisuutena on siten aktiivisella prosessinjohtolla ja tarvittaessa myös omasta aloitteestaan selvittää asiaan liittyvä tosiseikasto ja hankkia asiaan liittyvää selvitystä.²⁷⁴ Selvitysvelvollisuus on

²⁷² HE 77/2005 vp, s. 25, 28–29. Oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 5 a luvun 3 §:n 3 momentti.

²⁷³ HE 77/2005 vp, s. 28.

²⁷⁴ HE 77/2005 vp, s. 28. Tuomioistuimen aktiivinen rooli ja prosessinjohto voidaan esityksen mukaan johtaa oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeista ja erityisesti tasapuolisen ja puolueettoman käsittelyn vaatimuksesta.

ennen kaikkea tosiseikkojen selvittämistä oikeuskysymysten selvittämisen jäädessä vähemmälle huomiolle²⁷⁵. Tulkinnanvaraista on se, kuinka laajaa oikeudellista dialogia merioikeudessa käydään ja voidaan käydä asianosaisen ja Rajavartiolaitoksen toimesta vai jääkö se tuomioistuimen harkittavaksi ratkaisuvaiheessa.

Lakivaliokunta päätyi lausunnossaan eriävään kantaan hallituksen esityksen perusteluihin nähden ja perusteli näkemystään rikosprosessuaalisten periaatteiden noudattamisvelvollisuudella öljypäästömaksua koskevan valituksen käsittelyssä. Valiokunta huomautti lausunnossaan, että poiketen siitä, mitä lakiehdotuksen perusteluissa oli ehdotettu, merioikeuden ei tule oma-aloitteisesti ryhtyä hankkimaan maksun määräämistä tukevaa näyttöä, vaan tällaisen näytön esittäminen on kokonaisuudessaan Rajavartiolaitoksen vastuulla.²⁷⁶ Tällä ei viitattu siihen, että Rajavartiolaitoksella ikään kuin olisi syyttäjän rooli, vaan hallituksen esityksen perusteluissa viitattiin hallintoprosessissa ominaiseen valitusviranomaisen selvittämisvastuuseen, vaikkei perusteluissa hallintolainkäyttölakiin (586/1996) tai sen nimenomaiseen 33 §:ään viitattukaan²⁷⁷. Käytännössä selvitysvastuu toteutetaan asianosaista opastamalla selvityksen hankkimiseen, eri viranomaistahoilta lausuntoja pyytämällä ja tilaamalla asiakirjoja. Hallintolainkäyttölain 33 §:n säännöksessä tehdään ero asianosaisen ohjauksen ja viran puolesta hankittavan selvityksen välillä niin, että ensimmäiseen ryhdytään ”tarvittaessa” ja viran puolesta selvittämiseen ryhdytään vain siinä laajuudessa kuin tasapuolisuus, oikeudenmukaisuus ja asian laatu niin vaativat.²⁷⁸ Konkreettisessa tilanteessa tasapainon hakeminen ei liene helppoa, mutta periaatteena asia on tärkeä, sillä prosessissa mukana olevalla hallintoviranomaisella on luonnollisesti ylivertaisempi asema kuin varsinaisena asianosaisena olevalla maksuvelvollisella.

Selvittämisvelvollisuuden osalta on myös huomioitava se, että turvatessaan yksilön oikeusturvan toteutumisen prosessissa, tuomioistuin samalla myös valvoo hallintoviranomaisen päätöksen lainmukaisuutta yksittäistapauksessa. Lainkäyttöviranomainen tutkii, onko hallintomenettelyssä sovellettu oikeaa normistoa, miten normistoa on sovellettu ja minkälai-

²⁷⁵ Koulu 2012, s. 266. Vertailuna siviiliprosessiin, jossa nimenomaan selkeästi erotetaan tosiseikat ja oikeuskysymykset.

²⁷⁶ LaVL 21/2005 vp, s. 4.

²⁷⁷ Hallintolainkäyttölain 33 §:n mukaan valitusviranomaisen on huolehdittava siitä, että asia tulee selvitettyksi, ja tarvittaessa osoitettava asianosaiselle tai päätöksen tehneelle hallintoviranomaiselle, mitä lisäselvitystä asiassa tulee esittää. Valitusviranomaisen on hankittava viran puolesta selvitystä siinä laajuudessa kuin käsittelyn tasapuolisuus, oikeudenmukaisuus ja asian laatu sitä vaativat.

²⁷⁸ Koulu 2012, s. 264–266.

nen aineisto on hallintopäätöksen pohjana ja kuinka se on perusteltu.²⁷⁹ Vaikka tuomioistuimen ensisijaiseksi tehtäväksi nähdään oikeusturvan tuottaminen, on huomionarvoista pohtia, kuinka viranomaisten ja hallintopäätöksen valvonta suoritetaan ja kuinka se toimii, kun kyseessä on yleiseen tuomioistuinlinjaan kuuluva merioikeus valvovana instanssina. Vaarana saattaa myös olla viranomaisen näkökannan ja näytön suosiminen tai pitäminen ikään kuin luotettavampana sen aseman ja virkavastuuseen sitoutumisen johdosta.

Rangaistusluonteinen seuraamusmaksu asettaa vaatimuksia myös äänestystuloksen arvioinnissa. Mahdolliseen äänestystilanteeseen sovellettaisiin merenkulun ympäristönsuojelulain viittauksen mukaisesti lakia oikeudenkäynnistä rikosasioissa. Sen 10 luvun 2 §:ssä säädetään äänestämisestä asian ratkaisemisessa. Enemmistön ääni ratkaisee tilanteessa, jossa äänet eivät mene tasan ja tasatilanteessa voittaa vastaajalle lievempi mielipide. Lievemmän lopputuloksen periaate on keskeinen rikosprosessissa, mutta myös hallintolainkäyttölain 52 §:n 2 momentissa säädetään lievemmän lopputuloksen soveltamisesta valittajan eduksi. Tältä osin hallintolainkäyttölain mainittu säännös vahvistaa ja puoltaisi sitä näkökantaa, jolloin äänten mennessä tasan rangaistuksenluonteista maksua koskevassa asiassa voitaisi mielipide, joka on lievempi sille, johon se kohdistuu. Näin ollen rikosoikeudellisen lievemmän lopputuloksen periaatteen noudattaminen öljypäästömaksuasioissa korostaisi osaltaan yhteneväisyyttä rikosprosessin muodon noudattamisen kanssa. Äänestystilanteesta öljypäästömaksuasioissa ei ole saatu oikeuskäytännön vahvistusta, joten asia jäänee tältä osin tulkinnan varaan.

Merenkulun ympäristönsuojelulaki ei sisällä säännöksiä maksun määrän alentamisesta oikeudenkäynnin viivästymisen johdosta. Laissa oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämisestä (362/2009)²⁸⁰ on säännökset hyvittämisestä yleisissä tuomioistuimissa. Hallintolainkäytössä hallinnollisen maksun määrän alentaminen viivästymisen johdosta on ollut myös mahdollista vuonna 2009 hallintolainkäyttölakiin lisätyn 53 a §:n (364/2009, 29.5.2009) jälkeen, jos asia on koskenut hallinnollisen taloudellisen seuraamuksen määräämistä tai muutoksenhakua hallintoviranomaisen päätökseen, jolla tällainen seuraamus on määrätty. Jos asianosaisen oikeus oikeudenkäyntiin kohtuullisessa ajassa viivästyy, on taloudellisen seuraamuksen alentaminen tai jopa poistaminen mahdollista lainkäyttöelimen

²⁷⁹ Mäenpää 2007a, s. 325, 330–331, Mäenpää 2007b, 326.

²⁸⁰ Laki tuli voimaan 1.1.2010. Eduskunnalle on annettu myös hallituksen esitys HE 85/2012 vp, joka laajentaisi hyvityksen saamista viivästymisen johdosta myös hallintolainkäyttöön. Säädösmuutoksen on tarkoitus tulla voimaan 1.6.2013.

toimesta. Säännöstä lienee voitavan soveltaa myös määrättyjen öljypäästömaksujen osalta, mikäli asianosaisen oikeus oikeudenkäyntiin viivästyy kohtuuttomasti. Öljypäästömaksujen osalta näyttäisi näin soveltuvan sekä laki oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämisestä yleisissä tuomioistuimissa että hallintolainkäyttölain 53 a § koskien nimenomaisesti hallinnollisia maksuja ja oikeudenkäynnin viivästymistä. Säännökset johtaisivat samaan lopputulokseen ja näin ollen maksuvelvollisen mahdollisuuteen hakea hyvitystä viivästyksen johdosta, mikä vahvistaa maksuvelvollisen oikeusturvaa hänestä riippumattomista syistä aiheutuneesta viivästyksestä. Tuomioistuimessa ei ole käsitelty tällaista tilannetta tähän mennessä, joten se, kumpaa säädöstä asiaan sovellettaisiin, jää myöhemmän oikeuskäytännön arvioinnin varaan.

Öljypäästömaksuja koskevan oikeusprosessin muoto ja asianosaissuhteen omaleimaisuus heijastuu myös tulkinnanvaraiseen vastuunjakoon todistelukustannusten korvaamisen osalta. Valittaja voi valituksessaan vaatia öljypäästömaksun määränneen hallintoviranomaisen korvaamaan todistelusta aiheutuneet kustannukset, mikäli tuomioistuimen ratkaisu päättyy hänen edukseen. Epäselvää on, onko vastavuoroisesti Rajavartiolaitoksella oikeus vaatia todistelukustannusten korvaamista valittajalta, jos maksupäätös pysytetään ja valittajan vaatimukset hylätään. Koska Rajavartiolaitos ei ole varsinaisesti valittajan vastapuoli ja prosessissa ei vallitse kaksiasianosaissuhde, ei todistelukustannusten korvaamisvelvollisuus ole itsestään selvää ja oikeustila on tältä osin vakiintumaton ja vasta muotoutumassa.

5.2 Muutoksenhaku Ahvenanmaan maakunnan alueella määrätystä öljypäästömaksusta

Toimivaltainen muutoksenhakuviranomainen Ahvenanmaan maakunnassa ratkaistaan sen mukaan, kuuluuko valituksenalainen asia maakunnan vai valtakunnan lainsäädäntövaltaan. Öljypäästömaksun määräämistä koskeva päätös kuuluu maakunnan lainsäädäntövaltaan ja sovellettavaksi tulee tällöin itsehallintolain (1144/1991) 25 §:n 2 momentin muutoksenhakusäännös, jonka mukaan korkein hallinto-oikeus on toimivaltainen käsittelemään öljypäästömaksua koskevan valitusasian. Valitustie seuraa maakunnan hallituksen päätöksestä säädettyä muutoksenhakulinjaa, vaikka sille kuuluvat tehtävät onkin siirretty valtakunnan viranomaiselle, Rajavartiolaitokselle.

Sen sijaan aluksen pysäyttämistä ja vakuuden asettamista koskevien turvaamistoimien osalta sovellettavaksi tulee merenkulun ympäristönsuojelulain 3 luvun 10–13 §:ien säännökset muutoksenhausta ja jatkovalitusmahdollisuudesta myös Ahvenanmaan maakunnassa. Näin ollen Helsingin käräjäoikeuden merioikeus on toimivaltainen muutoksenhakuviranomainen Rajavartiolaitoksen turvaamistoimipäätöstä koskevassa valitusasiassa.²⁸¹ On kuitenkin huomattava, että merioikeuden päätökseen aluksen pysäyttämisestä ja vakuuden asettamisesta ei saa enää hakea muutosta valittamalla (MYSL 3 luvun 13 §:n 1 mom.). Ahvenanmaan maakunnassa öljypäästömaksua koskevasta päätöksestä valitetaan näin ollen korkeimpaan hallinto-oikeuteen, turvaamistoimia koskevasta päätöksestä Helsingin käräjäoikeuden merioikeuteen ja mikäli öljypäästöä tutkitaan rikosoikeudellisin perustein rikoslain 48 luvun ympäristön turmelemisen tunnusmerkistön täyttävänä tekona ja epäilty teko on suoritettu Ahvenanmaan maakunnan alueella, toimivaltainen tuomioistuin on yleinen alioikeus Ahvenanmaan maakunnassa.

5.3 Ympäristön turmelemista koskevan rikosprosessin pääpiirteet

Merenkulun ympäristönsuojelulain erinäisiä säännöksiä koskevan 13 luvun 3 §:ssä säädetään lain säännösten rikkomisesta seuraavista rangaistussäännöksistä. Säännöksen mukaan muun muassa tahallisesti tai huolimattomuudesta aiheutetusta päästökiellon tai päästörajoi-
tusten rikkomisesta on tuomittava, jollei teko ole vähäinen tai jollei teosta ole muualla lais-
sa säädetty ankarampaa rangaistusta, merenkulun ympäristönsuojelurikkomuksesta sak-
koon. Jos ympäristön turmelemiseen on syyllistytty muusta kuin huolimattomuudesta ul-
komaiselta alukselta, säädettäväksi tulevat rikoslain 48 luvun ympäristörikoksia koskevat
1–4 §:t.

Kaksoisrangaistavuuden kiellolla on merkitystä myös mahdollisten hallintopakkojen määräämisessä. Periaate ja kielto käyvät ilmi rangaistussäännöksissä siten, että se, jolle on määrätty merenkulun ympäristönsuojelulain rikkomisen johdosta uhkasakko, teettämisu-
hka tai keskeyttämisuha velvoitteen tai kiellon tehosteena, ei voida tuomita samasta teosta
rangaistukseen ympäristönsuojelurikkomuksesta (MYSL 13:3.3 §).

²⁸¹ Oikeusministeriö asetusmuistio tasavallan presidentin asetuksen rajavartiolaitoksen tehtävistä ja Ahvenanmaan maakunnassa annetun asetuksen muuttamisesta 17.12.2009, s. 4.

Rikosoikeudellisesta toimivallasta on annettu erityissääntelyä merenkulun ympäristönsuojelulain 13 luvun 6 §:ssä, joka koskee ulkomaisia aluksia. Merenkulun ympäristönsuojelulain säännösten rikkomiseen sovelletaan siten Suomen lakia myös, kun teko on tehty ulkomaiselta alukselta Suomen talousvyöhykkeellä. Lisäedellytyksenä kuitenkin on, että valtakunnansyyttäjä on antanut syytemääräyksen asian käsittelemiselle Suomessa. Edellä mainittu koskee vain, jos teko on tehty nimenomaan ulkomaiselta alukselta sen ollessa Suomen talousvyöhykkeellä (MYSL 13:6.2 §).

Lippuvaltion syyteoikeus on kuitenkin ensisijainen ja syytettä ei saa nostaa, jos aluksen lippuvaltio ryhtyy oikeudellisiin toimiin rangaistuksen määräämiseksi kuuden kuukauden kuluessa siitä, kun esitutkinta on aloitettu Suomessa. Menettely Suomessa on päätettävä, kun lippuvaltion käynnistämät oikeudelliset toimet on suoritettu. Poikkeuksena lippuvaltion ensisijaiselle syyteoikeudelle on tilanne, jossa ulkomainen alus ei ole tullut vapaaehtoisesti suomalaisen satamaan tai ollut vapaaehtoisesti ankkurissa Suomen vesialueella. Tällöin teosta saa nostaa syytteen vain, jos päästöstä on aiheutunut huomattavaa vahinkoa tai vahingon vaaraa Suomen rantaviivalle taikka siihen liittyville eduille tai aluemerren tai talousvyöhykkeen luonnonvaroilta. (MYSL 13:6.3 §)

Syytteen saa kuitenkin nostaa Suomessa, jos teosta on edellä mainitun mukaisesti aiheutunut Suomelle rantavaltiona huomattavaa vahinkoa tai aluksen lippuvaltio on toistuvasti laiminlyönyt velvollisuutensa panna tehokkaasti täytäntöön velvoitteet, jotka koskevat sen lipun alla purjehtivilta aluksilta tehtyjä, aluksista aiheutuvan meren pilaantumisen ehkäisemistä koskevien kansainvälisten sopimusten vastaisia tekoja. (MYSL 13:6.5 §)

Erotuksena öljypäästömaksuseuraamuksen keskitettyyn käsittelyyn Helsingin käräjäoikeuden merioikeudessa, ympäristön turmelemista koskevan teon oikeuskäsittelyssä sovelletaan vallitsevia rikosprosessuaalisia sääntöjä ja periaatteita oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain (jäljempänä ROL) sekä soveltuvin osin oikeudenkäymiskaaren mukaisesti. Toimivaltainen tuomioistuin käsittelemään ympäristön turmelemista koskeva rikosasia, on oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 4 luvun 1 §:n mukaan tuomioistuin, jonka tuomiopiirissä rikos on tehty. Rikos taas katsotaan tehdyksi sekä siellä, missä rikollinen teko suoritettiin tai missä rikoksen seuraus ilmeni, tai jos rikos on jäänyt yritykseksi, missä

täytetyn rikoksen seuraus olisi ilmennyt.²⁸² Jos rikos on tehty useilla, eri tuomiopiireihin kuuluvilla paikkakunnilla, on kunkin paikkakunnan tuomioistuin toimivaltainen. Jos syyteen nostamisen aikaan on epäselvää eikä varmuudella tiedetä, missä rikos on tehty, voidaan syyte tutkia jossakin niistä tuomioistuimista, jonka tuomiopiirissä rikos voidaan olettaa tehdyksi tai jonka tuomiopiirissä syytettävä tavataan. (ROL 4:1 §) Lisäksi syyte Suomen ulkopuolella tehdystä rikoksesta tutkitaan, jollei muualla toisin säädetä, syytettävän asuin-, oleskelu- tai tapaamispaikkakunnan tuomioistuimessa (ROL 4:2 §).

5.4 Jatkovalitus öljypäästömaksusta toiseen instanssiin

Merenkulun ympäristönsuojelulain 3 luvun 13 §:n mukaan muutosta merioikeuden ratkaisuun haetaan hovioikeudelta noudattaen oikeudenkäymiskaaren asiaa koskevia säännöksiä²⁸³. Merioikeuden päätökseen aluksen pysäyttämistä ja vakuuden asettamisesta ei kuitenkaan saa hakea muutosta valittamalla. Hallituksen esityksessä turvaamistoimea koskevaa jatkovalituskieltoa perustellaan sen määräaikaaisuudella ja mahdollisuudella saattaa toimen laillisuus kuitenkin yhden muutoksenhakuinstanssin eli merioikeuden ratkaistavaksi.²⁸⁴

Asian käsittelystä hovioikeudessa ja muutoksenhausta korkeimpaan oikeuteen on soveltuvin osin voimassa, mitä oikeudenkäymiskaaren 26 ja 30 luvussa säädetään. Oikeudenkäymiskaaren 26 luku sääntelee valitusasian käsittelyä hovioikeudessa ja sen 14 §:ssä pääkäsittelystä todetaan, että hovioikeuden on toimitettava pääkäsittely, jos rikosasiassa asianomistaja tai vastaaja sitä vaatii. Poikkeuksena pääkäsittelyn toimittamisvelvollisuuteen on se, jos asiassa ei tarvitse ottaa vastaan suullista todistelua sen vuoksi, että näytön arvioinnin oikeellisuudesta ei voi jäädä varteenotettavaa epäilystä, ja sen toimittaminen on muutoinkin selvästi tarpeetonta, kun otetaan huomioon erityisesti asian laatu ja merkitys asianosaiselle. Öljypäästömaksua koskevassa valitusasiassa hovioikeudessa maksuvelvollinen voi vaatia pääkäsittelyn järjestämistä edellä mainituin edellytyksin ja tuomioistuimen harkinnan perusteella.

²⁸² Toissijaisina vaihtoehtoina kyseeseen voi säännöksen mukaan tulla se tuomioistuin, jonka tuomiopiirissä syytettävä asuu tai vakinaisesti oleskelee, jos asian käsittely siinä katsotaan soveliaimmaksi selvitykseen, oikeudenkäynnistä aiheutuviin kustannuksiin sekä muihin seikkoihin nähden.

²⁸³ Tämä vastaa merilain 21 luvun 13 §:ää, jossa säädetään muutoksenhausta merioikeuden muuhun kuin 8 §:ssä tarkoitettuun ratkaisuun. HE 77/2005 vp, s. 29.

²⁸⁴ HE 77/2005 vp, s. 29 yksityiskohtaiset perustelut.

Poissaolon seuraamuksista säädetään oikeudenkäymiskaaren 26 luvun 18 §:ssä. Sen mukaan valittaja kutsutaan pääkäsittelyyn uhalla, että poissaolon tilanteissa valitus jätetään sillensä. Jos asian käsittelyminen edellyttää vastapuolen läsnäoloa, kutsutaan valittajan vastapuoli pääkäsittelyyn sakon uhalla ellei valittajan vastapuolen kuulemista pidetä tarpeellisena, kutsutaan hänet pääkäsittelyyn uhalla, että asia voidaan ratkaista myös poissaolosta huolimatta (OK 26:18 §). Öljypäästömaksuasioissa ja oikeudenkäynnissä edellä lausuttu tarkoittaa ja soveltuu valtion edustajana toimivaan Rajavartiolaitokseen, vaikka suoranaisesti asiassa ei olekaan kysymys valittajan vastapuolesta.

Rajavartiolaitoksella on oikeus hakea muutosta merioikeuden ja hovioikeuden tekemään ratkaisuun, jos merioikeus tai hovioikeus on muuttanut tai kumonnut Rajavartiolaitoksen päätöksen (MYSL 3 luvun 13 §:n 3 mom.). Alun perin Rajavartiolaitokselle ei katsottu tarkoituksenmukaiseksi säätää valitusoikeutta merioikeuden tai hovioikeuden päätökseen. Tätä perusteltiin niin ikään sillä, että Rajavartiolaitos ei ole muodollisesti laivanisännän tai aluksen omistajan vastapuoli prosessissa²⁸⁵. Vuonna 2009 lisättiin kuitenkin säännös Rajavartiolaitoksen valitusoikeudesta, jos kuten edellä todettiin, merioikeus tai hovioikeus on muuttanut sen päätöstä tai kumonnut sen. Valitusoikeus Rajavartiolaitokselle katsottiin tarpeelliseksi oikeuskäytännön yhtenäisyyden ylläpitämiseksi.²⁸⁶

Todisteiden esittämisestä ja mahdollisesta preklusiosta hovioikeudessa ei ole nimenomaista säännöstä merenkulun ympäristönsuojelulaissa. Tämän osalta viitataan yleisluontoiseen merenkulun ympäristönsuojelulain 3 luvun 12 §:n 1 momenttiin siitä, että oikeudenkäynnissä soveltuvin osin noudatetaan rikosprosessin sääntöjä ja periaatteita. Rikosprosessissa ei näytön ja todisteiden esittämisen osalta noudateta preklusiota, vaan uutta todistelua ja todistajia on mahdollista esittää, vaikkei niitä olisi esitetty merioikeudessa aikaisemmin.

Uusien seikkojen ja todisteiden esittämisen osalta oikeustila ei ole kuitenkaan itsestään selvä ja yksiselitteinen. Tapauksessa Salerma hovioikeus esittämässään vastauspyynnössä Rajavartiolaitokselle totesi, että uusien seikkojen ja todisteiden esittäminen on mahdollista

²⁸⁵ HE 77/2005 vp, s. 16.

²⁸⁶ HE 248/2009 vp, s. 55. Rajavartiolaitoksen jatkovalitusoikeutta koskeva MYSL 3 luvun 13 §:n 3 momentti oli ainoa muutos öljypäästömaksua koskevaan lukuun vuonna 2009.

vain, jos saatetaan todennäköiseksi, että niitä ei ole voitu esittää käräjäoikeuden merioikeudessa tai esittämättä jättämiseen on ollut pätevä syy. Uuden seikan tai todisteen sallittavalle esittämislle hovioikeudessa oli hovioikeuden näkemyksen mukaan esitettävä perusteet oikeudenkäymiskaaren 25 luvun 17 §:n mukaisesti. Säännös tosin nimenomaisesti toteaa, että sitä sovelletaan riita-asiassa. Rajavartiolaitos vetosi valitukseen antamassaan vastineessa, että valittaja vetosi seikkoihin, joihin hän ei ollut aiemmin vedonnut. Ratkaisusaan hovioikeus kuitenkin salli uusien seikkojen ja todisteiden esittämisen perustaen kantansa ilmeisesti siihen, että prosessissa soveltuvin osin noudatetaan rikosprosessin sääntöjä.²⁸⁷

Öljypäästömaksuasiassa on mahdollista valittaa korkeimpaan oikeuteen, mikäli korkein oikeus myöntää asiassa valitusluvan. Merenkulun ympäristönsuojelulain 3 luvun 13 §:n 2 momentissa viitataan vain oikeudenkäymiskaaren 30 lukuun, joka sääntelee yleisesti muutoksenhakua hovioikeudesta korkeimpaan oikeuteen. Luvun 3 §:ssä säädetään edellytyksistä, joiden perusteella korkein oikeus voi myöntää valitusluvan. Valitusluvan myöntäminen edellyttää niin sanottua ennakkopäätösluonteisuutta, jossa lain soveltamisen kannalta muissa samanlaisissa tapauksissa tai oikeuskäytännön yhtenäisyyden vuoksi on tärkeätä saattaa asia korkeimman oikeuden ratkaistavaksi taikka jos siihen on erityistä aihetta asiassa tapahtuneen sellaisen oikeudenkäynti- tai muun virheen takia, jonka perusteella ratkaisu olisi purettava tai poistettava. Luvan myöntämiseen voi olla myös muu painava syy (OK 30:3.1 §).

Saman luvun 7 §:ssä säädetään todisteiden esittämisestä korkeimmassa oikeudessa. Sen mukaan vetoaminen muihin seikkoihin ja todisteisiin kuin niihin, jotka on esitetty alioikeudessa tai hovioikeudessa ei ole sallittu, ellei muutoksenhakija saata todennäköiseksi, ettei hän ole voinut vedota seikkaan tai todisteeseen alemmassa tuomioistuimessa tai että hänellä muuten on ollut pätevä syy olla vetoamatta niihin. (OK 30:7 §) On huomioitava, että säännöstä sovelletaan riita-asioiden lisäksi rikosasioissa²⁸⁸. Uusien todisteiden tueksi hakijan on ilmoitettava hakemuksessaan, mitkä seikat hän tahtoo näyttää toteen ja mistä syystä todistetta ei ole aikaisemmin esitetty.

²⁸⁷ Tapaus Salerma, hovioikeuden tuomio 7.4.2009 S 08/1869, vastauspyyntö 8.9.2008 S 08/1869.

²⁸⁸ Niemi-Kiesiläinen-Nylund 2008, s. 1010

5.5 Maksupäätöksen täytäntöönpanokelpoisuus

Öljypäästömaksun täytäntöönpanoon sovelletaan sakon täytäntöönpanosta annettua lakia (672/2002) ja öljypäästömaksupäätöksen täytäntöönpaneminen edellyttää päätöksen lainvoimaisuutta. Hallituksen esityksessä lainvoimaisuutta perusteltiin öljypäästömaksun hallintopäätöksellisellä luonteella ja sillä, että hallintokäytännössä pääsääntönä on valituksen täytäntöönpanoa lykkäävä vaikutus. Yhtenäisyyden saavuttamisen lisäksi öljypäästömaksuasioissa kuten liikenteenharjoittajan seuraamusmaksuasioissa pääsääntönä on päätöksen lainvoimaisuus täytäntöönpanon edellytyksenä²⁸⁹. Myös Euroopan neuvoston puitepäätöksessä vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen soveltamisesta taloudellisiin seuraamuksiin todetaan, että taloudellinen seuraamus on perittävässä vasta sitten, kun päätös on saanut lainvoiman. Lainvoimaisuutta koskevasta edellytyksestä voidaan tämän perusteella poiketa vain puhtaasti kansallisissa ja Euroopan unionin ulkopuolisia aluksia koskevissa tilanteissa. Näin ei kuitenkaan ole, koska merioikeusyleissopimuksen 227 artikla kieltää ulkomaisten alusten syrjinnän, joten kaikkien alusten yhdenvertaisuuden turvaamiseksi päätöksen täytäntöönpanokelpoisuudeksi säädettiin päätöksen lainvoimaisuus.²⁹⁰

Öljypäästömaksua ei voida kuitenkaan määrätä, jos päästöstä on kulunut kolme vuotta (MYSL 3 luvun 14 §). Vanhentumisaika on merioikeusyleissopimuksen 228 artiklan 2 kappaleen kanssa yhdenmukainen ja riippumaton aluksen kansallisuudesta ja siitä, onko päästö tapahtunut talousvyöhykkeellä vai Suomen aluemerellä. Öljypäästömaksun määrittämisen jälkeen sovelletaan maksuun ja saatavaan vanhentumisesta annetun lain (728/2003) yleissäännöksiä. Mikäli ulkomainen alus ei maksa sille määrättyä öljypäästömaksua eikä sitä saada perittyä lainmukaisin keinoin, on aluksen pysäyttäminen seuraavan

²⁸⁹ Perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan liikenteenharjoittajan seuraamusmaksua säädettäessä päätöksen lainvoimaisuus täytäntöönpanon edellytyksenä varmistaa asianosainen riittävät oikeusturvatakeet. Tämä oli myös perustuslakivaliokunnan edellytys sille, että säädösehdotus voitiin käsitellä tavallisen lain säätämisyksikössä. PeVL 4/2004 vp.

²⁹⁰ HE 77/2005 vp, s. 16. Myös liikenne- ja viestintäministeriö sekä professori Hakapää pitivät maksupäätöksen välitöntä täytäntöönpanomahdollisuutta ongelmallisena syrjintäkiellon kannalta, HE 77/2005 vp, s. 18.

kerran tavattaessa ja maksun periminen mahdollista siihen saakka, kun maksu on kokonaisuudessaan tullut suoritetuksi tai kun maksua ei voida enää vanhentumisen takia periä.²⁹¹

²⁹¹ LaVL 21/2005 vp, s. 3. Käytännössä maksun perimisestä vastaa Oikeusrekisterikeskus yhdessä ulosottoviranomaisen kanssa. Rajavartiolaitos voi toimittaa aluksen pysäyttämisen edellä mainittujen viranomaisten virka-apupyynnönä.

6 Päätelmät ja keskustelu

Kansallisesti hallinnollisia seuraamuksia on säädetty jonkin aikaa enenevässä määrin, mutta yhdenmukaista määritelmää tai menettelytapamuotoja ei sääntelyn osalta ole kuitenkaan omaksuttu. Voidaankin sanoa, että hallinnollisten seuraamusten ja maksujen joukko on heterogeeninen niin soveltamisalaltaan kuin niiden määräämiseen noudatettavan menettelysäännösten osalta. Myös muutoksenhakutiet eroavat ja etenkin öljypäästömaksun osalta on valittu pääsääntöisestä hallinnollisesta prosessista toisenlainen menettely muutoksenhaun ohjautuessa yleiseen tuomioistuimeen kuuluvaan merioikeuteen. Sääntelyratkaisut hallinnollisten seuraamusten osalta ovatkin verrattain epäyhtenäiset ja toisistaan poikkeavat, joten pohdinnanarvoista olisi se, tulisiko olemassa olevaa lainsäädäntöä täsmentää voimassaolevan sääntelyn osalta tai ottaa hallinnolliset seuraamukset jopa laajempaan tarkasteluun yhtenäisemmän sääntelykokonaisuuden aikaansaamiseksi.

Hallinnollisten seuraamusten rangaistuksenomaisuutta arvioitaessa keskeistä on se, koeko negatiivisen hallintopäätöksen kohde määrätyn seuraamuksen rangaistukseksi vai ei. Öljypäästömaksu saattaa muodostua maksuvelvolliselle tuntuvaksi taloudelliseksi raskautukseksi, jolloin voidaan ajatella maksuvelvollisen kokevan seuraamuksen myös rangaistukseksi. Erityisesti on huomioitava se seikka, että hallinnollinen maksuseuraamus saattaa myös muodostua merkittävästi ankarammaksi ja määrältään suuremmaksi kuin rikosoikeudellinen rangaistus kuten öljypäästömaksujen osalta on todettu. Tilanne saattaa houkutella maksuvelvollisen myös tunnustamaan rikoksen pienemmän rangaistuksen toivossa. Tätä ei voida pitää maksuvelvollisen kannalta yhdenvertaisena ja oikeudenmukaisena. Epäkohta tulisi myös huomioida siten, että koko rangaistusjärjestelmän koherenssia ja yhdenvertaisuutta sekä oikeusjärjestelmän oikeudenmukaisuutta arvioitaisiin laajemmin siten, että järjestelmä säilyisi tarkoituksenmukaisena ja rangaistukset kohtuullisina myös suhteessa toisiinsa sekä hyväksyttävänä kansalaisten silmissä.

Öljypäästömaksujärjestelmän tehokkuuden ja ennaltaehkäisevän vaikutuksen turvaamiseksi, maksun määrä säädettiin taloudellisesti tuntuvaksi. Öljypäästömaksun määrää ja määräämisen perusteita ei ole kuitenkaan tarkistettu sen jälkeen kun öljypäästömaksusta säädettiin vuonna 2006. Maksun määrän nostamiseksi tai sitomiseksi jonkinlaiseen elinkus-

tannusten nousua kuvaavaan indeksiin on keskusteltu aika ajoin, mutta lainsäädäntötoimia maksun määrän nostamisen suhteen ei ole tehty. Maksujärjestelmän tehokkuuden säilyttämiseksi ja ennaltaehkäisevän vaikutuksen turvaamiseksi sekä ympäristöllisten arvojen selkeämmäksi huomioonottamiseksi olisi syytä pohtia, olisiko tarpeen nostaa määrättäviä maksuja tai mahdollisesti sitoa ne tarkoituksenmukaiseen indeksiin. Vertailun vuoksi Ruotsissa maksun suuruus määräytyy päästön määrän ja bruttovetoisuuden lisäksi kiinteän kertoimen avulla. Maksun määrää on Ruotsissa myös tarkistettu vuosittain. Öljypäästö-maksutaulukoiden vertailu osoittaa, että Ruotsissa öljypäästömaksut ovat keskimäärin 20 % korkeammat, joka voi johtaa siihen, että öljyä on kannattavampaa laskea veteen Ruotsin aluevesillä tai talousvyöhykkeellä alhaisemman seuraamusmaksun saavuttamiseksi, mikäli laitton päästö havaitaan.

Pääosin hallinnollisia seuraamusmaksuja on muodostettu rikosoikeudellisen rangaistuksen ja prosessin vaihtoehdoksi tavoitteena lisätä menettelyn nopeutta ja tehokkuutta. Poikkeuksena rikosoikeudelliseen perinteeseen ja käytäntöön, hallinnollisten seuraamusmaksujen suoritusvelvollisuuden edellytykseksi on usein säädetty objektiivinen vastuu, jolloin ei ole tarpeen selvittää tekijän syyllisyyden astetta, vaan maksuvelvollisuus voi syntyä tuottamuksesta riippumatta ja syyllisyyttä selvittämättä. Öljypäästömaksun osalta maksuvelvollisuuden edellytyksenä on ainoastaan sen selvittäminen ja näyttäminen, että tietyltä alukselta on päässyt kiellettyä öljyä laittomasti.

Öljypäästömaksun ja hallinnollisiin sanktioihin tyypillisesti liitetyn objektiivisen vastuun osalta oikeustila on jokseenkin ongelmallinen. Objektiivisen vastuun toimivuudesta ja oikeudenmukaisuudesta hallinnollisten seuraamusten määräämisessä ja yleensä koko oikeusjärjestelmäämme soveltavana on esitetty eriäviä näkökantoja. Oikeusturvan kannalta objektiivinen vastuu asettaa suuria haasteita sille, että oikea alus ja tekijä päätyvät rangaistuksen kohteeksi. Tämän johdosta objektiiviseen vastuuseen perustuva ankara vastuu on rikosoikeudessa katsottu kielletyksi ja sen voidaan katsoa olevan myös vastoin rikosoikeudelle rajat asettavaa perustuslain 1 §:n 2 momentin ihmisarvon loukkaamattomuutta ilmaisevaa säännöstä.

Perustuslakivaliokunta katsoi objektiivisen vastuun olevan kuitenkin perusteltu ja oikeusturvan toteutumisen kannalta ongelmaton hallinnollisten maksuseuraamusten määräämisessä sen johdosta, että maksun määräävä viranomainen voi aina jättää maksun myös mää-

räämättä tai alentaa sitä. Muodollisesti näin voidaan ajatella, mutta tämä edellyttää myös tosiasiallista harkintavallan käyttämistä maksun määräävältä viranomaiselta eikä automaattista ja mekaanista maksun määräämistä objektiivisen vastuun mukaisesti. Harkintavallan käyttämistä öljypäästömaksun määräämisessä on lain esitöissä kuitenkin pidetty jokseenkin soveltumattomana öljypäästömaksumenettelyyn. Objektiivisen vastuun säätäminen öljypäästömaksun ja muiden vastaavien hallinnollisten seuraamusten ehdoksi on järjestelmän toimivuuden kannalta kuitenkin ymmärrettävää, sillä menettely on näin nopeaa, yksinkertaista ja epäilemättä tehokasta, jättäen kuitenkin kyseenalaiseksi maksuvelvollisen oikeusturvan toteutumisen.

Nopean ja tehokkaan menettelyn käänköpuolena on siten maksuvelvollisen oikeusturvasta huolehtiminen sekä ennustettavuuden ja oikeusvarmuuden takaaminen. Maksuvelvolliselle tulisi olla selvää jo ennen mahdollisen öljypäästömaksun määräämistä, että minkälainen toiminta on merellä liikuttaessa kiellettyä, minkälaisesta menettelystä maksujärjestelmässä on kyse, missä tilanteessa vastuun edellytykset voivat täytyä ja mitä siitä voi seurata. Tämän lisäksi muutoksenhakumahdollisuudesta, valitustiestä sekä prosessissa noudatettavista periaatteista ja säännöistä tulisi maksuvelvollinen olla tietoinen jo silloin, kun hän toimii merellä. Maksuvelvollisen tulisi myös olla selvillä oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan, minkälainen on hänen oikeudellinen asemansa prosessin eri vaiheissa, niin hallinnollisessa öljypäästömaksumenettelyssä kuin myös rikostutkinnassa. Edellä mainitut seikat edellyttävät maksuvelvolliselta jonkinlaista perehtymistä asiaa koskevaan lainsäädäntöön ja muodostuneeseen käytäntöön, mitä ainakin järjestäytyneeltä ja kaupalliselta toimijalta voidaan myös jossain määrin edellyttää. Maksuvelvollista tulisi joka tapauksessa kohdella valintoihin kykenevänä, jolloin hänellä on mahdollisuus myös ennakoida rangaistusvastuun syntyminen. Maksuvelvollisen oikeusturvan muodollinen ja tosiasiallinen turvaaminen edellyttääkin edellä mainittujen seikkojen huomioonottamista niin lainsäädäntöä laadittaessa kuin sääntelyvaihtoehtoja pohdittaessa.

Maksuvelvollisen oikeusturvan riittäväksi takaamiseksi olisi syytä määritellä selkeästi ne prosessuaaliset periaatteet ja säännöt, jotka tulevat menettelyssä noudatettavaksi. Mikäli hallinnollinen öljypäästömaksu katsotaan rangaistuksen luonteiseksi, lienee tarkoituksenmukaista rinnastaa seuraamuksen määräämisessä noudatettaviksi tulevat periaatteet ja säännöt rikosoikeudellisen rangaistuksen yhteydessä noudatettavaksi tuleviin periaatteisiin. Koska öljypäästömaksun voidaan katsoa täyttävän rangaistuksenomaisen seuraamuksen

ominaispiirteet, on huomioon otettava myös Euroopan ihmisoikeussopimuksessa ja ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännössään määrittelemät periaatteet. Keskeisinä periaatteina sovellettaviksi tulevat erityisesti laillisuusperiaate ja kaksoisrangaistavuuden kieltö.

Perustuslain 8 §:n ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen vastaavansisältöisen 7 artiklan laillisuusperiaatetta sovelletaan rikosoikeudellisiin rangaistuksiin, mutta sen voidaan katsoa tulevan noudatettavaksi myös rangaistuksenluonteisten seuraamusten yhteydessä. Myös perustuslain 2 §:n 3 momentti edellyttää julkisen vallan käytön perustamista lakiin, jolloin hallinnollisen seuraamusmaksun perusteista ja oikeusturvasta on säädettävä lain tasolla. Myös turvaamistoimista on yksilön vapautteen puuttuvina keinoina säädettävä lain tasolla. Niin ihmisoikeussopimuksen 7 artikla kuin myös sen 6 artikla on määritelty autonomisesti Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytännössä ja sopimuksen soveltamisen kannalta ei näin ollen ole katsottu ratkaisevaksi, onko teko ja seuraamus määritelty hallinto-oikeudellisessa lainsäädännössä ja menettelyssä vai rikosoikeudellisessa lainsäädännössä.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 7. lisäpöytäkirjan 4 artiklassa määritellyn kaksoisrangaistavuuden kiellon soveltamisalan ei ole katsottu ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännössä rajoittuvan rikosoikeudellisiin rangaistuksiin, vaan soveltuvan myös rangaistusluonteisiin hallinnollisiin seuraamuksiin. Öljypäästömaksujen osalta hallinnollista seuraamusmaksumenettelyä ja rikosprosessia sovelletaan rinnakkain siten, että rikosoikeudellinen rangaistus katsotaan ensisijaiseksi ja öljypäästömaksu täydentäväksi seuraamukseksi. Rikoksen esitutkinta tai tuomioistuinkäsittely ei siten estä öljypäästömaksun määräämistä eikä hallinnosta öljypäästömaksumenettelyä keskeytetä tai lopeteta, vaikka syyte nostettaisiin tai henkilö tuomittaisiin rikosoikeudellisessa prosessissa. Öljypäästömaksua ei kuitenkaan voida määrätä samalle taholle, joka on lainvoimaisesti tuomittu rangaistukseen öljypäästömaksusta, vaan seuraamusmaksu on tällöin hakemuksesta poistettava. Vaikka maksu on poistettavissa ja peruutettavissa, mikäli maksuvelvollinen tuomitaan myöhemmin rangaistukseen, on jokseenkin ongelmallista, että maksun poistaminen jää maksuvelvollisen oman aktiivisuuden varaan ja edellyttää häneltä tietoa mahdollisuudesta saada maksu poistetuksi sekä aloitetta maksun poistamiseksi ja palauttamiseksi. Kaksoisrangaistavuuden kiellon osalta on tulkinnanvaraista se, voidaanko kiellon katsoa koskevan myös perustuslakivaliokunnan näkemyksen mukaisesti samanaikaisia menettelyjä peräkkäisten menettelyjen ohella, jolloin jo saman teon perusteella aloitettavat kaksi eri menettelyä katsottaisiin kaksoisrangaistavuuden kiellon vastaisiksi. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan

näin ankara tulkintatapa saattaisi johtaa tarpeettoman yksityiskohtaisiin säännöksiin ja järjestelmän tarpeettomaan jäykistymiseen. On myös huomattava, että syyttäjällä on harkintavalta katsoa määrätty hallinnollinen maksuseuraamus riittäväksi rangaistukseksi ja jättää syyte nostamatta.

Kaksoisrangaistavuuden kiellon lisäksi tulkinnanvaraista ja täsmentymätöntä on, sovelletaanko negatiivista oikeusvoimavaikutusta ja lis pendens -periaatetta öljypäästömaksumenettelyyn ja mahdollisesti samanaikaisesti tutkittavaan rikosasiaan. Negatiivisen oikeusvoiman ulottumista eri prosessilajien välille on pidetty teoreettisena kysymyksenä ja näkemykset ovat eronneet sen mukaan, onko hallinnollisessa maksuseuraamusasiassa saavutettu lainvoimainen ratkaisu kesken rikosprosessin vai ei. Öljypäästömaksumenettelyn osalta mahdollista on, että hallinnollinen menettely maksun määräämiseksi ja rikosprosessi ovat vireillä samanaikaisesti eikä toisen menettelyn vireilläolo estä toisen käynnistämistä. Vaikka kysymystä voidaan pitää teoreettisena, olisi syytä täsmentää, onko negatiivisella oikeusvoimavaikutuksella sijaa myös öljypäästömaksuja koskevassa oikeuskysymyksessä ja menettelyssä, koska jos näin katsotaan olevan, estäisi se toisen menettelyn käynnistämisen.

Oikeusvoimavaikutuksen ohella huomioon on otettava siihen läheisesti liittyvä lis pendens-periaate, vaikka öljypäästömaksun osalta lis pendens-vaikutusta ei liene sovellettavan, sillä öljypäästömaksumenettely ja sitä koskeva valitus voivat olla samaan aikaan vireillä rikostutkinnan ja rikosprosessin kanssa. Mikäli hallinnolliset seuraamukset lisääntyvät sääntelyvaihtoehtoina, lienee tarpeellista selvittää lainsäätäjän näkemys oikeusvoimavaikutuksen ja erityisesti negatiivisen oikeusvoimavaikutuksen sekä lis pendens-vireilläolovaikutuksen soveltuvuudesta hallinnolliseen öljypäästömaksumenettelyyn ja samanaikaiseen rikosprosessiin.

Sovellettaviksi tulevat prosessisäännöt jättävät myös lainsäädännön valossa tulkinnanvaraiseksi näyttövelvollisuuden viimesijaisen vastuun jakautumisen osapuolten ja tuomioistuimen kesken. Prosessin oikeudenmukaisuuden ja maksuvelvollisen oikeusturvan takaamiseksi, sovellettavien prosessisääntöjen tulisi olla mahdollisimman selkeitä ja yksiselitteisiä niin osapuolille itselleen kuin tuomioistuimelle. Näytön keräämiseen ja esittämiseen liittyvät kysymykset sekä todistustaakkaan liittyvät toimintatavat tulisi selkeyttää mahdollisimman yksiselitteisiksi, jotta maksuvelvollisen oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ta-

keet ja tosiasiallinen oikeusturva toteutuisivat. Vaikka asiaa käsittelevällä viranomaisella katsotaan olevan vastuu olennaisten seikkojen selvittämisestä ja maksuvelvollisella mahdollisen maksuvapautuksen perusteista, on selvittämisvelvollisuuden osalta epäselvää, sovelletaanko siihen rikosoikeudellista käännettä todistustaakkaa vai hallinto-oikeudelliselle prosessille tyypillistä viranomaisen roolia ja vastuuta korostavaa näkökantaa. Selvittämisvelvollisuuden jakautumisen lisäksi tulkinnanvaraiseksi on jäänyt selvittämisvelvollisuuden tarkka kohde. Myös tuomioistuimen menettelyllisen johdon aloitteellisuus, aktiivisuus ja voimakkuus on jokseenkin epäselvää muutoksenhakuvaiheessa.

Tilanteessa, jossa samanaikaisesti on vireillä hallinnollinen öljypäästömaksumenettely ja rikostutkinta, ongelmia maksuvelvollisen oikeusturvan kannalta saattaa aiheuttaa prosessisääntöjen sekoittuminen ja maksuvelvolliseen kohdistuvat erilaiset oikeudet ja velvollisuudet eri prosesseissa. Saman viranomaisen tutkiessa asiaa sekä hallinnollisessa prosessissa että rikosprosessissa, tulisi maksuvelvolliselle olla selkeä käsitys siitä, mikä on hänen prosessuaalinen asemansa. Tällä on merkitystä koska esimerkiksi asian selvittämisvelvollisuus ja totuudessapysymisvelvollisuus riippuvat keskeisellä tavalla siitä, kummassa prosessissa asiaa tutkitaan. Tämä on maksuvelvollisen kannalta erityisen tärkeää itsekriminointisuojaan kannalta.

Lainvalmistelussa ei arvioitu öljypäästön tutkinta- ja selvittämisvaiheen mahdollisia prosessuaalisia ongelmia. Öljypäästömaksua koskevassa sääntelyssä on pyritty mahdollisimman yksinkertaiseen, osin jopa kaavamaiseen menettelyyn. Tapahtuneesta päästöstä hankitaan selvitys ja näyttö, ja maksu määrätään laissa säädetyn taulukon mukaan. Siten epäselväksi on jäänyt muun muassa se, mikä tosiasiallinen prosessuaalinen asema laivan omistajalla tai laivanisännällä hallinnollisessa menettelyssä on tai millainen merkitys hallintoasiassa hankitulla todistusaineistolla rikosasiassa on. Rikostutkinnassa epäillyllä ei ole velvollisuutta selvittää asiaa ja saattaa itseään itsekriminoinnin vaaraan eikä häneen kohdistu tällöin totuudessapysymisvelvollisuuttakaan toisin kuin hallinnollisessa menettelyssä, jossa asianosaisen on puhuttava totta. Tulkinnanvaraista on, ulottuuko itsekriminointisuoja myös hallinnolliseen öljypäästömaksumenettelyyn, jolloin kuultavan ei tarvitsisi myötävaikuttaa syyllisyytensä osoittamiseen hallinnollisessa menettelyssä eikä häneen kohdistuvaa syyllisyyteen osoittavaa tietoa voitaisi näin hyödyntää mahdollisessa rikosprosessissa. Pääsääntö öljypäästötutkinnassa kuitenkin on, että samaa näyttöä voidaan käyttää sekä hallinnollisessa menettelyssä että rikostutkinnassa. Sama viranomainen pääsääntöisesti määrää öljypäästömaksun sekä suorittaa

mahdollisen rikostutkinnan ja voi näin vaihtaa tietoa ja todisteita prosessien välillä. Menettely on poikkeuksellinen ja tulkinnanvarainen jättäen monia seikkoja tulevan oikeuskäytännön arvioinnin varaan sen lisäksi, että menettely on puolueettomuuden näkökulmasta verrattain kyseenalainen. Maksuvelvollisen oikeussuojan kannalta menettely on myös jokseenkin ongelmallinen. Sääntelemättä esimerkiksi on se, kuulustellaanko rikoksesta epäilty ensin rikosasian johdosta ja sen jälkeen hallintoasiassa, vai toisinpäin. Tällä on keskeinen merkitys myös totuudessapysymisvelvollisuuden ja itsekriminointisuojaan kannalta.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä on nostettu esiin myös muita oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin oikeusturvatakeisiin luettavia periaatteita. Tuomioistuin on ottanut kantaa esimerkiksi kuulemisperiaatteen eli kontradiktorisen periaatteen ja päätösten perustelemisen vaatimuksen suhteesta hallinnollisiin sanktioihin. Myös itsekriminointisuojaan osalta ihmisoikeustuomioistuin on todennut, että hallinnollisessa rikosprosessissa sillä on vähemmän velvoittava merkityssisältö kuin hallintoprosessissa muutoin.

Merenkulun ympäristönsuojelulaki ei itsessään pidä sisällä säännöksiä tai periaatteita noudatettavista säännöistä myöskään muutoksenhakuprosessissa. Lakiteknisesti laissa viitataan ainoastaan oikeudenkäymiskaareen ja oikeudenkäynnistä rikosasioissa annettuun sääntelyyn ja niiden nimenomaisiin säännöksiin. Tätä voidaan pitää jokseenkin ylimalkaisena prosessin ainutlaatuisuuden ja omaperäisen muodon vuoksi. Öljypäästömaksuoikeudenkäynti, jossa ei ole virallista syyttäjää, mutta jossa ei myöskään vallitse varsinainen kaksiasianosaissuhde, edellyttäisi prosessuaalisten sääntöjen selkiyttämistä ennustettavuuden, oikeusvarmuuden ja oikeusturvan asianmukaisen toteuttamisen turvaamiseksi.

Tässä työssä käsitellystä sekamuotoisesta prosessinlajista hallintoprosessin sisällä on käyty myös nimitystä hallinnollinen rikosprosessi. Tässä prosessimuodossa on ominaista vaikutusten hakeminen rikosprosessin oikeudenmukaisuudesta. Mahdollisen hallinnollisen rikosprosessin luomisessa tai omaksumisessa olisi syytä tunnistaa ja määritellä sen erityispiirteet ja keskeiset ominaisuudet sekä se, mitä vaikutuksia tällaisella prosessien sekamuodolla mahdollisesti olisi. Erityisesti silloin, jos se katsotaan tarkoituksenmukaiseksi muodoksi ja sääntelyvaihtoehdoksi myöhemmin hallinnollisia seuraamuksia säädettäessä. Seuraamuksen perusteista ja seuraamuksen kohteen oikeusturvasta on tarpeen säätää lain tasolla joko erityislainsäädännöllä tai viittaamalla yleissääntelyyn ja niissä noudatettaviin periaatteisiin. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen näkökannan mukaan hallinnollisessa ri-

kosprosessissa voitaisiin ainakin jossain määrin joustaa lähtökohdista, jotka ovat puhtaassa rikosprosessissa ehdottomia. Tuomioistuimen näkökantana on kuitenkin, että esimerkiksi suullisella käsittelyllä on erityinen tehtävä myös hallinnollisessa rikosprosessissa ja sen järjestäminen tulisi olla pääsääntö ja kuulematta jättäminen tulisi olla poikkeuksellista ja asianmukaisesti perusteltavissa.

Rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia on otettu käyttöön aikaisempaa yleisemmin. Tämä kehityssuunta näkyy myös Euroopan unionin lainsäädännössä. Euroopan unionin oikeuden myötä vaikuttaa todennäköiseltä, että hallinnollisten sanktioiden määrä tulee myös kasvamaan. Rangaistusluonteisten hallinnollisten seuraamusten sääntelytavat jo kotimaisessa lainsäädännössä näyttävät kuitenkin vaihtelevan niin merkittävästi, että lainsäätäjän tulisikin selvittää, olisiko hallinnollisia seuraamuksia tarve saattaa nykyistä yhtenäisempään sääntelymuotoon ja ovatko nykyiset sääntelyratkaisut kaikilta osin perusteltuja ennen kuin hallinnollisia seuraamuksia otetaan laajempaan käyttöön.

LIITE

Öljypäästömaksu (€) aluksen bruttovetoisuuden perusteella

Öljypäästö litroissa	Aluksen bruttovetoisuus (GT)			
		3 001– 15 000 GT	15 001– 50 000 GT	>50 000 GT
vähemmän kuin 50	4 278 €	6 417 €	8 556 €	10 695 €
50–1 000	8 556 €	12 834 €	17 112 €	21 389 €
1 000	8 556 €	12 834 €	17 112 €	21 389 €
sekä jokaiselta alkavalta	684 €	1 027 €	1 369 €	1 711 €
1 000 litralta, joka ylittää				
1 000 litraa				
26 000	25 667 €	38 501 €	51 335 €	64 168 €
sekä jokaiselta alkavalta	684 €	1 027 €	1 369 €	2 053 €
1 000 litralta, joka ylittää				
26 000 litraa				
101 000	77 002 €	115 503 €	154 004 €	218 172 €
sekä jokaiselta alkavalta	171 €	257 €	342 €	513 €
1 000 litralta, joka ylittää				
101 000 litraa				
>501 000	145 448 €	218 172 €	290 896 €	423 510 €
sekä jokaiselta alkavalta	86 €	128 €	171 €	257 €
1 000 litralta, joka ylittää				
501 000 litraa				

Lähde: www.edilex.fi