Olli Mäenpää
8.10.2026

Perustuslakivaliokunnalle

Hallituksen esitys ympäristörikosdirektiivin täytäntöönpanoa koskevaksi lainsäädännöksi (HE 157/2026 vp)

Rikoslain ympäristörikoksia koskevaan 48 lukuun ehdotetaan lisättäväksi uusi 8 §, joka sisältää soveltamisalasäännöksen:

> Ilman lupaa toimimiseen rinnastetaan tätä lukua sovellettaessa toiminen toimivaltaisen viranomaisen myöntämän sellaisen luvan nojalla, jota haettaessa lupaviranomaista on erehdytetty luvan myöntämisen kannalta olennaisista seikoista, lahjottu tai pakotettu, taikka sellaisen luvan nojalla, joka ilmeisellä ja olennaisella tavalla rikkoo asiaankuuluvia aineellisoikeudellisia vaatimuksia.

Ehdotetulla säännöksellä saatettaisiin voimaan ympäristörikosdirektiivin (2024/1203/EU) 3 artiklan 1 kohta, jonka mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että tämän artiklan 2 ja 3 kohdassa lueteltu menettely on rikos, kun kyseinen menettely on laitonta. Tällainen menettely on 1 kohdan mukaan laitonta (ja siis rikos) silloinkin, kun se toteutetaan jäsenvaltion toimivaltaisen viranomaisen antaman luvan nojalla, jos tällainen lupa on saatu vilpillisesti taikka lahjomalla, kiristämällä tai pakottamalla tai jos tällainen lupa selvästi rikkoo asiaankuuluvia aineellisoikeudellisia vaatimuksia.

Jäsenvaltioiden on direktiivin 28 artiklan mukaan saatettava tämän direktiivin noudattamisen edellyttämät lait voimaan viimeistään 21.5.2026. Ehdotetun soveltamisalasäännöksen voidaan arvioida olevan direktiivin 3 artiklan 1 kohdan vaatimusten mukainen.

Valtiosääntöoikeudelliselta kannalta ehdotettu sääntely on merkityksellistä perustuslain oikeusturvaa ja hyvän hallinnon takeiden turvaamista koskevan 21 §:n kannalta. Sen 1 momentin perusteella jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi toimivaltaisessa viranomaisessa asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä. Jokaisella on myös oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Pykälän 2 momentin mukaan muun muassa oikeus tulla kuulluksi ja muut hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Merkitystä on myös perustuslain 8 §:ään perustuvalla rikosoikeudellisella laillisuusperiaatteella, jonka mukaan ketään ei saa tuomita rangaistukseen sellaisen

teon perusteella, jota ei tekohetkellä ole laissa säädetty rangaistavaksi. Perustuslain 8 §:ssä vahvistettu rikosoikeudellinen laillisuusperiaate sisältää vaatimuksen sääntelyn täsmällisyydestä ja taannehtivuuden kiellon. Kunkin rikoksen tunnusmerkistö on siten ilmaistava laissa riittävällä täsmällisyydellä siten, että säännöksen sanamuodon perusteella on ennakoitavissa, onko jokin toiminta tai laiminlyönti rangaistavaa (esim. PeVL 56/2014 vp, s. 2). EIS 7(1) artikla sisältää kiellon, jonka mukaan ketään ei ole pidettävä syypäänä rikokseen sellaisen teon tai laiminlyönnin perusteella, joka ei ollut tekohetkellä kansallisen lainsäädännön tai kansainvälisen oikeuden mukaan rikos.

Ehdotettua soveltamisalasäännöstä on aiheellista arvioida näiden lähtökohtien kannalta erikseen tilanteessa, jossa ilman lupaa toimimiseen rinnastetaan lupaviranomaisen erehdyttäminen, lahjominen ja pakottaminen ja tilanteessa, jossa rangaistavaa olisi toimiminen selvästi aineellisoikeudellisen vaatimusten vastaisen luvan perusteella.

Lupaviranomaisen erehdyttäminen, lahjominen ja pakottaminen

Perustuslain 21 §:n 2 momentissa tarkoitettuihin hyvän hallinnon takeisiin voidaan katsoa kuuluvan myös hallintolain 6 §:ssä määritellyt hallinnon oikeusperiaatteet. Hallintolain 6 §:n viimeiseen virkkeen mukaan viranomaisen toimien on suojattava ”oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia”. Säännöksen perusajatuksena on, että yksityisten tulee voida luottaa viranomaistoimien oikeellisuuteen sekä viranomaisen tekemien hallintopäätösten pysyvyyteen (HE 72/2002 vp, s. 56). Luottamuksensuojaperiaatteeseen liittyvien seikkojen ei kuitenkaan ole katsottu yleisesti estävän puuttumasta lailla esimerkiksi hallintopäätöksiin kiinnittyviin oikeusasemiin (ks. esim. PeVL 59/2018 vp, PeVL 25/2013 vp).

Tämän arvion kannalta on olennaista, että luottamuksensuojaperiaate suojaa vain oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia. Tällaisia odotuksia eivät voi perustaa viranomaisen erehdyttäminen, kiristäminen tai pakottaminen, joten ne eivät kuulu periaatteen suojan piiriin. Luottamuksensuojaperiaate ei tällaisissa tilanteissa muodosta ehdotonta estettä lainsäädännön muuttamiselle silloinkaan, kun muutoksella olisi vaikutusta aikaisempiin hallintopäätöksiin perustuvaan oikeustilaan.

Perustuslakivaliokunta on myös tämän arvion kannalta relevantilla tavalla pitänyt luottamuksensuojaperiaatteen mukaisena hallintolain 50 §:n sääntelyä, jonka mukaan asianosaisen suostumusta ei tarvita hallintopäätöksessä olevan asiavirheen korjaamiseen asianosaisen vahingoksi kumoamalla tuo päätös, jos virhe on ilmeinen ja se on aiheutunut asianosaisen omasta menettelystä. Viranomainen voi siten oma-aloitteisesti kumota myöntämänsä luvan muun muassa sillä perusteella, että luvan myöntäminen perustuu asianosaisen antamaan ilmeisen erehdyttävään informaatioon. Ilmeisyysvaatimuksella on tässä yhteydessä liityntä hallintolain 6 §:ssä ilmaistuun hyvän hallinnon perusteisiin kuuluvaan luottamuksensuojan periaatteeseen, joka muun muassa rajoittaa edun suovien päätösten peruuttamista

taannehtivin vaikutuksin ja yleensäkin päätösten muuttamista yksityiselle haitalliseen suuntaan (PeVL 25/2013 vp, s. 3).

Vastaavanlaisin perustein on perusteltua katsoa, että rikosoikeudellisessa sääntelyssä rangaistavaan ilman lupaa toimimiseen voidaan ehdotetulla tavalla rinnastaa toimiminen sellaisen luvan perusteella, joka on saatu erehdyttämällä lupaviranomainen. Ilmeisyysvaatimuksen kannalta voidaan pitää asianmukaisena sitä, että säännösehdotuksen mukaan rangaistavuuden edellytyksenä olisi tapahtunut erehdyttäminen luvan myöntämisen kannalta olennaisista seikoista. Luottamuksensuojaperiaatteeseen liittyvien seikkojen ei siten voida katsoa estävän rangaistavuuden kohdistamista lupaa haettaessa erehdyttämällä myönnetyn luvan nojalla toimimiseen.

Tällaista sääntelyä ei voida pitää myöskään rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen vastaisena. Se, joka on saanut viranomaisen luvan erehdyttämällä lupaviranomaista, ei voi vedota luottamuksensuojaan. Ehdotetun soveltamisalasäännöksen sanamuodon perusteella on myös selvästi ennakoitavissa, että erehdyttäjän toiminen erehdyttämällä saamansa luvan nojalla on rangaistavaa. Vastaavansisältöinen arvio voidaan kohdistaa lahjomalla tai pakottamalla myönnettyyn lupaan.

Toimiminen selvästi aineellisoikeudellisen vaatimusten vastaisen luvan perusteella

Lainvoimaisesti myönnetyllä luvalla on lupapäätöksessä yksilöidyt oikeusvaikutukset, jotka voidaan poistaa vain kumoamalla lupa laissa säädetyssä menettelyssä. Luvansaajalla on hallintolain 6 §:ssä säädetyn luottamuksensuojaperiaatteen nojalla oikeus luottaa saamansa luvan lainmukaisuuteen ja myös oikeus toimia sen mukaisesti, kunnes toimivaltainen tuomioistuin tai viranomainen on sen kumonnut. Toimivalta luvan kumoamiseen kuuluu hallintotuomioistuimelle, joka voi päättää asiasta vain asianosaisen valituksen tai purkuhakemuksen perusteella. Erityisin edellytyksin myös viranomainen voi hallintolain mukaisessa oikaisuvaatimus- tai korjaamismenettelyssä kumota aineellisoikeudellisten vaatimusten vastaisen lupapäätöksen.

Poikkeuksena esitetyistä peruslähtökohdista on kuitenkin viranomaisen päätöksen mitättömyys. Mitättömyyden yleisenä edellytyksenä on, että päätöstä rasittaa erityisen olennainen virhe. Virheen on lisäksi oltava ilmeinen: pätemättömyysperusteen on oltava selvästi ja yksiselitteisesti havaittavissa. Lupapäätös voi olla mitätön, jos sillä esimerkiksi sallitaan selvästi lainvastainen tai rikosoikeudellisesti rangaistava toiminta. Mitätön päätös on vailla voimaa ja vaikutusta. Tällainen päätös ei myöskään voi perustaa tai saada luottamuksensuojaa. Jos mitättömällä päätöksellä suodaan jokin etu, esimerkiksi myönnetään lupa, sitä ei yleensä voida toteuttaa ainakaan oikeudellisesti tehokkaalla tavalla. Mitätöntä päätöstä ei välttämättä myöskään tarvitse erityisesti tehdä vaikutuksettomaksi esimerkiksi kumoamalla se, vaan mitättömyyteen voi vedota periaatteessa kuka tahansa ja milloin tahansa.

Ehdotettu sääntely säätäisi luvan noudattamisen rangaistavaksi, jos lupapäätös ilmeisellä ja olennaisella tavalla rikkoo asiaankuuluvia aineellisoikeudellisia vaatimuksia. Tällaisena voitaisiin pitää lähinnä tilannetta, jossa lupa sallisi laissa selvästi kielletyn ja/tai rangaistavan toiminnan. Tällaista lupaa voidaan pitää edellä tarkoitetulla tavalla mitättömänä. Se on siten vailla voimaa ja vaikutusta suhteessa kaikkiin, eikä sitä tarvitse erikseen tehdä vaikutuksettomaksi. Se, joka on saanut ilmeisellä ja olennaisella tavalla asiaankuuluvia aineellisoikeudellisia vaatimuksia rikkovan luvan, voi riittävästi varautua tällaisen luvan oikeusvaikutuksiin ja ennakoida luvan kuuluvan soveltamisalasäännöksen piiriin.

Säännöksen tarkoittamien aineellisoikeudellisten vaatimusten rikkomisen pitää olla objektiivisesti arvioiden selvää, ja rikkomisten on oltava olennaisia. Luvan mitättömyyden edellytysten kannalta on ehdotettua sääntelyä sovellettaessa aiheellista korostaa vaatimusta aineellisoikeudellisten vaatimusten rikkomisen ilmeisyydestä ja olennaisuudesta. Huomioon olisi siten otettava myös ympäristödirektiivin johdannon 10 kohta, jonka mukaan ilmaisua ”selvästi rikkoo asiaankuuluvia aineellisoikeudellisia vaatimuksia” olisi tulkittava siten, että sillä tarkoitetaan ilmiselvää ja olennaista asiaankuuluvien aineellisoikeudellisten vaatimusten rikkomista, eikä sen tarkoituksena ole sisältää menettelyvaatimusten tai luvan vähäisten osatekijöiden rikkomisia.

Tällaiset luvan mitättömyyden perustavat tilanteet, joissa myönnetty lupa ilmeisellä ja olennaisella tavalla rikkoo asiaankuuluvia aineellisoikeudellisia vaatimuksia, olisivat Suomen oikeusjärjestyksessä erittäin poikkeuksellisia ja hyvin epätodennäköisiä. Perusoikeusjärjestelmän kannalta sääntelylle voidaan kuitenkin katsoa olevan hyväksyttävä peruste, minkä lisäksi direktiivin voimaansaattaminen edellyttää sitä.

Soveltamisalasäännökseen sisältyvien kriteerien ja direktiivin tarkoituksen mukaisesti sovellettuna ehdotetun sääntelyn ei esitetyt näkökohdat huomioon ottaen voida katsoa muodostuvan ongelmalliseksi luottamuksensuojaperiaatteen tai rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen kannalta.