Valiokunnan lausunto PeVL 68/2026 vp– HE 157/2026 vp

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle ympäristörikosdirektiivin täytäntöönpanoa koskevaksi lainsäädännöksi

Lakivaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle ympäristörikosdirektiivin täytäntöönpanoa koskevaksi lainsäädännöksi (HE 157/2026 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava lakivaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- lainsäädäntöneuvos Leena Mäkipää, oikeusministeriö
- professori Olli Mäenpää
- professori Elina Pirjatanniemi

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:
- professori Sakari Melander
- apulaisprofessori Anu Mutanen

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi rikoslakia, pakkokeinolakia, poliisilakia, kansalaisuuslakia, rajavartiolakia, Puolustusvoimien virka-avusta poliisille annettua lakia, julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annettua lakia, vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annettua lakia, rikosrekisterilakia, merenkulun ympäristönsuojelulakia, Suomen talousvyöhykkeestä annettua lakia, vieraslajeista aiheutuvien riskien hallinnasta annettua lakia sekä eräitä muita ympäristöalan säädöksiä.

Ehdotettavat lait on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian. Direktiivin täytäntöönpanon määräaika on ollut 21.5.2026.

Hyväksytty
3.2

Hallituksen käsityksen mukaan lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. Perustuslakivaliokunnan lausuntoa pidetään kuitenkin tarpeellisena.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Arvioinnin lähtökohtia

(1) Ehdotetuilla laeilla ehdotetaan pantavaksi pääosin kansallisesti täytäntöön uuden ympäristörikosdirektiivin mukaiset velvoitteet. Direktiivin tarkoituksena on varmistaa ympäristön entistä tehokkaampi suojelu siten, että Euroopan unionin keskeisen ympäristölainsäädännön vastainen menettely on kaikissa jäsenvaltioissa rangaistavaa ja että rangaistussäännökset täyttävät yhteisen vähimmäistason. Tietyiltä osin esityksessä ehdotetaan sääntelyä, joka ei välittömästi ole sanotun direktiivin välttämättä edellyttämää mutta joka kytkeytyy direktiivin täytäntöönpanon johdosta ehdotettuihin muutoksiin.

(2) Rikoslakiin ehdotetaan lisättäväksi säännökset kymmenestä uudesta ympäristörikoksen tekomuodosta, minkä lisäksi useisiin ympäristörikoksia koskeviin säännöksiin ehdotetaan muun muassa uusia tekotapoja sisältäviä muutoksia. Lisäksi rikoslain ympäristörikoksia ja luonnonvararikoksia koskeviin lukuihin ehdotetaan säädettäviksi soveltamisalasäännökset, jotka koskevat viranomaisen myöntämään lupaan perustuvan toiminnan rinnastamista ilman lupaa toimimiseen tietyissä poikkeuksellisissa tilanteissa.

(3) Rangaistussääntelyn muuttaminen ehdotettavalla tavalla merkitsee rangaistusasteikkojen merkittävää ankaroitumista useiden tekojen kohdalla. Joiltakin osin rangaistavien tekojen ala laajenee.

Blankorangaistussääntely

(4) Perustuslain 8 §:ssä tarkoitetun rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen mukaan ketään ei saa pitää syyllisenä rikokseen eikä tuomita rangaistukseen sellaisen teon perusteella, jota ei tekohetkellä ole laissa säädetty rangaistavaksi. Rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen ydinsisällön mukaan rikoksen tunnusmerkistö on ilmaistava riittävällä täsmällisyydellä siten, että säännöksen sanamuodon perusteella on ennakoitavissa, onko jokin toiminta tai laiminlyönti rangaistavaa. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ja EU-tuomioistuimen käytännössä laillisuusperiaatteelle on annettu käytännössä vastaava ydinsisältö, jossa on korostettu rikossääntelyn ennustettavuutta eli sitä, että säännöksen sanamuodon perusteella voidaan ennakoida, mikä on rangaistavaa (ks. esim. PeVL 53/2026 vp, kappale 3, PeVL 21/2024 vp, kappale 15, PeVL 20/2022 vp, kappale 11, PeVL 12/2021 vp, kappale 57, PeVL 20/2018 vp, s. 2, PeVL 10/2016 vp, PeVL 56/2014 vp, s. 2/I ja PeVL 6/2014 vp, s. 3/I).

(5) Hallituksen esityksessä muutettavaksi ehdotettavien ja kokonaan uusien rangaistussäännösten mukaisten rangaistavien tekojen yksityiskohtainen sisältö määritellään aineellisessa ympäristölainsäädännössä, joten näiden säännösten katsotaan esityksessäkin (s. 424) olevan luonteeltaan blankotyyppisiä rangaistussäännöksiä.

(6) Eduskunnan perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään asettanut edellytyksiä blankorangaistustekniikan käytölle, vaikka tällaista sääntelyä ei sinänsä ole pidetty perustuslain kieltämänä. Laillisuusperiaatteeseen liittyvistä syistä blankorangaistussääntelyyn on ollut syytä suhtautua torjuvasti (esim. PeVL 12/2021 vp, kappale 58, PeVL 10/2016 vp, s. 8, PeVL 31/2002 vp, s. 3, PeVL 15/1996 vp, s. 2/II ja PeVL 20/1997 vp, s. 3/II; alun perin PeVM 25/1994 vp, s. 8/I). Perusoikeusuudistuksen yhteydessä valiokunta on korostanut, että tällaisen blankosääntelyn suhteen tavoitteena tulee olla, että niiden edellyttämät valtuutusketjut ovat täsmällisiä, rangaistavuuden edellytykset ilmaisevat aineelliset säännökset ovat kirjoitetut rikossäännöksiltä vaaditulla tarkkuudella ja nämä säännökset käsittävästä normistosta käy ilmi myös niiden rikkomisen rangaistavuus sekä kriminalisoinnin sisältävässä säännöksessä on jonkinlainen asiallinen luonnehdinta kriminalisoitavaksi säädetystä teosta (PeVM 25/1994 vp, s. 8/I). Valiokunta on sittemmin pitänyt blankorikossääntelyn täsmentämistä myös edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelylle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä (PeVL 10/2016 vp, s. 8—9).

(7) Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, ettei ehdotetuissa säännöksissä moneltakaan osin erityisen täsmällisesti viitata niihin aineellisiin säännöksiin, joista tietyn teon rangaistavuus saa sisältönsä. Perustuslakivaliokunta on pitänyt ongelmallisena sanktiosääntelyä, jossa keskeisesti viitataan vain tiettyjen EU:ssa annettujen asetusten lukuihin ilman täsmällisempiä artiklaviittauksia ja ilman asiallista luonnehdintaa sanktioitavaksi tarkoitetuista teoista (PeVL 55/2026 vp, kappaleet 3—4).

(8) Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 48 luvun 1 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan rangaistaan sitä, joka tahallaan tai törkeästä huolimattomuudesta saattaa, päästää tai jättää ympäristöön esineen, ainetta, säteilyä tai muuta sellaista lain tai Euroopan unionin antaman ympäristönsuojelua koskevan asetuksen tai niiden nojalla annetun säännöksen taikka yleisen tai yksittäistapausta koskevan määräyksen vastaisesti taikka ilman laissa tai Euroopan unionin antamassa asetuksessa edellytettyä lupaa tai lupaehtojen vastaisesti.

(9) Ehdotettu sääntely, jossa ei nimenomaisesti yksilöidä niitä kansallisia lakeja ja EU-säädöksiä, jossa asetetun normin tai jonka nojalla myönnetyn luvan antaminen on ympäristön turmelemisena rangaistavaa, muodostuu perustuslain 8 §:ssä tarkoitetun rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen kannalta ongelmalliseksi. Kohdan ongelmallisuutta lisää se, ettei sen sanamuodon perusteella ole vaikeuksitta ennakoitavissa, mitä ilmaisulla "muu sellainen" tarkoitetaan. Säännöstä on perustuslain 8 §:stä johtuvista syistä täsmennettävä. Tämä on edellytyksenä 1. lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

(10) Rikoslain 48 luvun 4 e §:ssä ehdotetaan säädettäväksi ympäristöä vaarantavan tuotteen markkinoillesaattamisen kriminalisoinnista. Säännöksen 1 momentin 1 kohdan mukaan rangaistaisiin säännöksen 3 momentissa tarkoitettujen kansallisten tai EU-säädösten vastaisesta ympäristöä vaarantavan tuotteen markkinoille saattamisesta tai luovuttamisesta markkinoille. Säännöksen 1 momentin 2 kohdassa rangaistavuus laajennettaisiin 1 kohdassa tarkoitettujen säännökseen perustuvan viranomaisen määräämän kiellon vastaiseen tuotteen markkinoille saattamiseen, momentin 3 kohdassa rangaistaisiin tuotteen markkinoille saattamisesta vastoin 1 kohdassa tarkoitetussa säännöksessä edellytettyä lupaa ja 4 kohta koskee markkinoille saattamista ilman tällaista lupaa. Säännöksen 3 kohdassa määriteltäisiin ympäristöä vaarantava tuote viittaamalla yleisesti tuotteen ominaisuuksiin ja siihen, että tuotteen markkinoille

saattamisesta säädetään tietyssä kansallisessa laissa tai tietyissä EU:ssa annetuissa asetuksissa. Momentin 1—17 ja 19 kohdassa viitattaisiin yleisesti tiettyihin kansallisiin tai EU-säädöksiin eivätkä kohdat sisällä säännös- tai artiklakohtaisia viittauksia. Momentin 18, 20 ja 21 kohdassa sen sijaan viitattaisiin yleisesti tiettyjen kansallisten lakien säännösten nojalla annettujen asetusten vastaisuuteen.

(11) Ehdotettu 4 e §:n sääntely muodostuu perustuslakivaliokunnan mielestä ongelmalliseksi blankorangaistussäänte lylle asetettujen perustuslain 8 §:stä seuraavien edellytysten kannalta. Ehdotettua sääntelyä on välttämätöntä täsmentää. Tämä on edellytyksenä 1. lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Soveltamisala

(12) Esitykseen sisältyy ehdotus uudesta soveltamisalaa koskevasta säännöksestä, jollainen ehdotetaan lisättäväksi rikoslain 48 ja 48 a lukuihin (rikoslain 48 luvun uusi 8 § ja 48 a luvun uusi 4 b §). Sen mukaisesti ilman lupaa toimimiseen rinnastetaan kummassakin luvussa toimiminen sellaisen toimivaltaisen viranomaisen myöntämän 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.

(13) Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen osaan sääntelystä, jossa säädetään rangaistavaksi luvan nojalla toimiminen, jos lupapäätös ilmeisellä ja olennaisella tavalla rikkoo asiaankuuluvia aineellisoikeudellisia vaatimuksia. Sääntelyä voidaan tältä osin pitää perusteiltaan ongelmallisena, koska sääntelyn kohteiden, kuten toiminnanharjoittajien, tulee lähtökohtaisesti voida luottaa siihen, että viranomaisten päätökset ovat lainmukaisia ja että niiden mukaisesti toimiminen ei tuota negatiivisia seurauksia päätöksen kohteelle ja sen mukaisesti toimivalle. Suomen oikeusjärjestys tuntee kuitenkin tilanteen, jossa hallintopäätös katsotaan mitättömäksi. Mitättömyyden yleisenä edellytyksenä on, että päätöstä rasittaa erityisen olennainen virhe. Virheen on lisäksi oltava ilmeinen: pätemättömyysperusteen on oltava selvästi ja yksiselitteisesti havaittavissa. Hallintotoimen mitättömyys tulee kyseeseen vain erittäin harvoissa tapauksissa, vaikka hallintotoimi olisi sisällöllisesti virheellinen.

(14) Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Viranomaisia sitoo hallinnon lainmukaisuusperiaate, ja viranomaisten on noudatettava hallinnon yleislakeja. Lisäksi hallintolain 6 §:n mukaan viranomaisten on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia.

(15) Perustuslakivaliokunnan mielestä on selvää, ettei viranomaisen virheellisen päätöksen mukaisesta toiminnasta sellaisenaan voi seurata rikosoikeudellista vastuuta luvanhaltijalle. Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 4 artiklan 2 kohdan mukaan Euroopan unioni kunnioittaa jäsenvaltioidensa kansallista identiteettiä, joka liittyy maiden poliittisiin ja valtiosäännön mukaisiin perusrakenteisiin. Valiokunta on tulkintakäytännössään katsonut, että Suomi voi tietyissä tilanteissa vedota sanottuun määräykseen suhteessa sekundäärilainsäädännön täytäntöönpanoon (ks. myös PeVL 39/2020 vp, s. 3—4, PeVL 14/2018 vp, s. 14). Ehdotettu sääntely on poistettava tai sitä on rajattava siten, että siinä säännösperusteisesti asetetaan

vaatimus siitä, että henkilö on tiennyt, että lupapäätös on katsottava mitättömäksi. Tämä on edellytyksenä 1. lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Yhteisösakko

(16) Esityksessä ehdotetaan ympäristörikoksia koskien erityisiä yhteisösakon asteikkoja. Esityksen 1. lakiehdotuksen 9 luvun 5 a §:ssä ehdotetaan säädettäväksi yhteisösakon asteikosta eräissä rikoksissa. Ehdotetun säännöksen 1 momentin mukaan poiketen siitä, mitä 5 §:n 1 momentissa säädetään, yhteisösakon alin rahamäärä olisi 2 000 ja ylin rahamäärä 3 000 000 euroa, kun rikoksesta, jonka johdosta yhteisösakko tuomitaan, säädetään rangaistus 48 luvun 1—3, 4 a—4 g, 5, 5 a tai 5 b §:ssä taikka 48 a luvun 1 a, 3 c tai 3 d §:ssä. Ehdotetun säännöksen 2 momentin mukaan jos oikeushenkilö, jonka toiminnassa 1 momentissa tarkoitettu rikos on tehty, on erityisen suuri, yhteisösakon alin rahamäärä on 15 000 euroa ja ylin rahamäärä 40 000 000 euroa, kuitenkin enintään viisi prosenttia oikeushenkilön maailmanlaajuisesta liikevaihdosta tai muusta vastaavasta tuotosta yhteisösakon määräämistä edeltäneellä tilikaudella.

(17) Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen lausuntokäytännön mukaan rangaistusseuraamuksen ankaruuden tulee olla oikeassa suhteessa teon moitittavuuteen ja rangaistusjärjestelmän kokonaisuudessaan tulee täyttää suhteellisuuden vaatimukset (esim. PeVL 7/2025 vp, kappale 10, PeVL 37/2024 vp, kappale 3, PeVL 9/2016 vp, s. 6, PeVL 56/2014 vp, s. 3 ja PeVL 16/2013 vp, s. 2). Rangaistussäännösten tulee täyttää perusoikeuden rajoittamiselle asetettavat yleiset edellytykset ja kulloisestakin perusoikeussäännöksestä mahdollisesti johtuvat erityiset edellytykset, ja perustuslakivaliokunnan perusoikeuksien rajoittamisedellytyksiin palautuva käytäntö koskee rikoslainsäädäntöä yleisesti (ks. esim. PeVL 48/2017 vp, s. 7—8 ja PeVL 56/2018 vp, s. 2). Perustuslakivaliokunta on pitänyt selvänä, ettei perustuslaki aseta tiukkoja rajoja rangaistusten korottamiselle, kunhan muutokset kytketään hyväksyttäviin perusteisiin (ks. PeVL 37/2024 vp, kappale 5, PeVL 7/2025 vp, kappaleet 15—17). Edellä todettu kuitenkin merkitsee, että rangaistusasteikkojen ankaroittamiselle on esitettävä painava yhteiskunnallinen tarve ja perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä peruste. Valiokunta on huomauttanut (PeVL 9/2016 vp), ettei perustuslain säätäjän tarkoituksena ole ollut kontrolloida rangaistusjärjestelmän yleistä kehittämistä.

(18) Perustuslakivaliokunnan mielestä erityisesti erittäin suurten oikeushenkilöiden ehdotettua yhteisösakon enimmäismäärää (40 000 000 euroa) voidaan oikeasuhtaisuusvaatimuksen kannalta pitää huomattavana. Koska kysymys kuitenkin on oikeushenkilöihin, eikä luonnollisiin henkilöihin kohdistuvista seuraamuksista, voidaan sääntelyä tässä EU-lainsäädännön täytäntöönpanoon liittyvässä yhteydessä pitää valtiosääntöisesti mahdollisena. Valiokunta kiinnittää kuitenkin huomiota ehdotetun sääntelyn vaikutuksiin yhteisösakkoa koskevan sääntelyn sisäiseen johdonmukaisuuteen.

Ympäristörikossääntelyn kokonaisarviointi

(19) Perustuslakivaliokunta kiinnittää valtioneuvoston huomiota siihen, että ympäristörikoksia koskeva voimassa oleva ja nyt ehdotettu rikoslain 48 luvun sääntely muodostaa erittäin vaikeaselkoisen ja monimutkaisen sekä hyvin vaikeasti hahmotettavan kokonaisuuden. Sääntely on lähes kauttaaltaan blankorangaistussääntelyä tai sitä muistuttavaa sääntelyä, jossa rangaistava

käyttäytyminen saa sisältönsä hyvin laajasta EU-oikeudellisesta ja kansallisesta rikoslain ulkopuolisesta sääntelykokonaisuudesta. Luvun blankorangaistussääntely, sen vaikeaselkoisuus ja monimutkaisuus sekä aineellisen ympäristölainsäädännön sisältämät laajat rikkomusluonteiset rangaistussäännökset eivät ole valtiosääntöisesti ongelmattomia. Tämä huomioon ottaen olisi valiokunnan mielestä perusteltua arvioida sääntelykokonaisuuden selkiyttämistä ja uudistamista tavalla, jossa systemaattisesti luovutaan rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen kannalta ongelmallisista sääntelyratkaisusta ja pyritään myös tätä laajemmin parantamaan sääntelyn ymmärrettävyyttä.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

> *että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä, 1. lakiehdotus kuitenkin vain, jos valiokunnan sen 48 luvun 1 §:stä, 4 e §:stä, 8 §:stä ja 48 a luvun 4 b §:stä tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon.*

Helsingissä 15.10.2026

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Heikki Vestman kok
varapuheenjohtaja Onni Rostila ps
jäsen Petri Honkonen kesk (osittain)
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Arja Juvonen ps
jäsen Atte Kaleva kok
jäsen Teemu Keskisarja ps (osittain)
jäsen Kimmo Kiljunen sd
jäsen Johannes Koskinen sd
jäsen Jarmo Lindberg kok
jäsen Mats Löfström r
jäsen Krista Mikkonen vihr
jäsen Johanna Ojala-Niemelä sd
jäsen Johannes Yrttiaho vas
varajäsen Markku Eestilä kok (osittain)
varajäsen Mikko Polvinen kesk (osittain)

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Johannes Heikkonen