

Maria Kuismin

# ROSKAAMISKIELLON VASTAISEEN TOIMINTAAN PUUTTUMINEN HALLINNOLLISIN KEINOIN

Johtamisen ja talouden tiedekunta

pro gradu -tutkielma

8/2019

# TIIVISTELMÄ

Maria Kuismin: Roskaamiskiellon vastaiseen toimintaan puuttuminen hallinnollisin keinoin  
Pro gradu -tutkielma, xiv- 82 sivua.  
Tampereen yliopisto  
Hallintotieteiden tutkinto-ohjelma  
elokuu 2019

---

Tutkielmassa tarkastellaan jätelain (646/2011) mukaista roskaamiskielloa sekä jätelain valvontaviranomaisen hallinnollisia keinoja puuttua kiellon vastaiseen toimintaan. Tutkielman keskeisin tavoite on oikeusdogmatiikan keinoin selvittää mitä voimassa olevassa oikeudessa tarkoitetaan roskaamiskiellolla ja muodostaa kuva siitä, mitä hallinnollisia keinoja valvontaviranomainen voi käyttää roskaamiskiellon vastaiseen toimintaan puuttuessaan.

Roskaamiskiello on ympäristön siisteyteen velvoittava säännös, joka on luonteeltaan ennaltaehkäisevä. Kielto toteuttaa ympäristöperusoikeuden (PL 20 §) mukaista ympäristövastuuta turvaamalla kaikille jakamattomasti kuuluvaa oikeutta terveelliseen ympäristöön. Kiellon perimmäisenä tarkoituksena onkin suojella ympäristöä roskaantumisen aiheuttamalta pilaantumiselta. Roskaamiskiello on ehdoton, joten roskaamiseen ei ole mahdollista myöntää lupaa. Kiellon soveltamisala on laaja, se koskee kaikkea ympäristöä.

Roskaamiskiellon rikkomisesta seuraa siivoamisvelvollisuus. Aiheuttamisperiaatteen mukaan siivoamisvelvollisuus on roskaantumisen aiheuttajalla. Roskaantumisen aiheuttaja on se, joka jättää ympäristöön roskaa tai päästää ainetta. Roskaantuminen voi tapahtua joko aktiivisen toiminnan seurauksena tai passiivisen suhtautumisen johdosta. Siltä varalta, ettei roskaantumisen aiheuttajaa saada selville, tavoitetai tai roskaaja ei huolehdi siivoamisvelvollisuudestaan, on jätelaissa säädetty toissijaisesta siivoamisvelvollisuudesta. Toissijainen siivoamisvelvollisuus täydentää aiheuttamisperiaatteen mukaista roskaajan vastuuta, mutta ei poista sitä.

Siivoamisvelvollisuus konkretisoituu vasta kun jätelain valvontaviranomainen määrää siivoamisvelvollisen siivoamaan roskaantuneen alueen viranomaispäätöksellä. Lähtökohtaisesti siivoamismääräys on annettava, jotta jätelain tarkoitus toteutuu. Viranomaisen on tehostettava siivoamismääräystään hallinnollisella pakolla, mikäli se ei ole ilmeisen tarpeetonta. Valvontaviranomaisen käytettävissä olevat pakkokeinot ovat uhkasakko, teettämisuhka ja keskeyttämisuhka. Näistä uhkasakko on tärkein ja yleisimmin käytetty hallintopakon muoto.

Avainsanat: jätelaki, roskaamiskiello, siivoamisvelvollisuus, siivoamismääräys, ympäristönsuojeluviranomainen, hallintopakko.

Tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu Turnitin OriginalityCheck –ohjelmalla.

# SISÄLTÖ

LÄHTEET .....	v
LYHENNELUETTELO .....	xiv
KUVIOT .....	xiv
1. JOHDANTO .....	1
1.1 Tutkielman aihepiiri .....	1
1.2 Tutkimustehtävä ja metodinen valinta.....	2
1.3 Aiempi tutkimus ja tutkielman rajaus.....	5
1.4 Tutkielman keskeiset oikeuslähteet .....	7
1.5 Tutkielman rakenne .....	10
1.6 Keskeiset käsitteet ja periaatteet.....	12
1.6.1 Ympäristö ja vaikutusperiaate .....	12
1.6.2 Yleinen etu.....	13
1.6.3 Aiheuttamisperiaate .....	15
1.6.4 Viranomaisen harkintavalta.....	16
2. Ympäristönsuojelulainsäädäntö ja jätehuollon sääntely .....	18
2.1 Ympäristöperusoikeus .....	18
2.1.1 Ympäristöperusoikeuden tausta.....	18
2.1.2 Ympäristöperusoikeuden sisältö ja merkitys .....	19
2.1.3 Ympäristöperusoikeuden tulkintavaikutus omaisuuden suojaan.....	22
2.2 Ympäristönsuojelu tavallisen lain tasolla .....	24
2.3 Jätelainsäädäntö .....	26
2.4 Jätelain valvontaviranomainen .....	28
3. Roskaamiskiello .....	31
3.1 Roskaamiskiellon lähtökohdat.....	31
3.2 Kiellon soveltamisala .....	33
3.3 Roskaamiskiellon tunnusmerkit .....	34
3.3.1 Perusteet .....	34
3.3.2 Seuraukset.....	37
3.4 Muut jätelain roskaantumista ehkäisevät säännökset .....	40
3.5 Roskaantumista ehkäisevät säännökset muualla lainsäädännössä.....	42
3.5.1 Muiden roskaantumista ehkäisevien säännösten sijainti ympäristölainsäädännössä .....	42
3.5.2 Rakennetun ympäristön hoito .....	43
3.5.3 Maaperän pilaamiskiello.....	44
3.6 Roskaamiskiello omaisuuden suojan rajoittajana.....	46

4. Siivoamisvelvollisuus roskaantuneen alueen toimenpidevelvoitteena .....	49
4.1. Aiheuttamisperiaate velvollisuuden lähtökohtana .....	49
4.2 Toissijainen siivoamisvelvollisuus ja sen kohtuullisuus .....	50
4.2.1 Toissijainen siivoamisvelvollisuus .....	50
4.2.2 Toissijaisen siivoamisvelvollisuuden kohtuullisuus .....	54
4.3 YSL:n mukainen puhdistamisvelvollisuus .....	57
5. Roskaamisen valvonta ja hallintopakko .....	58
5.1. Valvonnan lähtökohdista .....	58
5.2 Valvontamenettelyn käynnistyminen ja viranomaisen selvitysvelvollisuus .....	59
5.2.1 Asian vireilletulo .....	59
5.2.2 Tiedonsaantioikeus .....	61
5.2.3 Tarkastusoikeus .....	62
5.2.4 Yksittäinen määräys .....	64
5.3 Siivoamismääräyksen antaminen .....	66
5.4 Siivoamismääräyksen tehostaminen .....	68
5.5 Uhkasakko .....	70
5.6 Teettämis- ja keskeyttämisuhka .....	75
5.7 Roskaamisesta rikosasia .....	76
5.7.1 Yleisesti ympäristörikoksista .....	76
5.7.2 Roskaantumisesta ilmoittaminen poliisin esitutkintaa varten .....	77
6. Johtopäätökset .....	79

## LÄHTEET

### KIRJALLISUUS

- Aarnio, Tuomas:* Roskaantumisen syvin olemus. Ympäristö ja Terveys-lehti 2/2012, 43 vsk, s. 38-40.
- Ekroos, Ari:* Kauneus ja rumuus ympäristöoikeudessa - Ympäristöoikeudellinen tutkimus maisemaa ja kaupunkikuvaa koskevasta lainsäädännöstä. Suomalainen lakimiesyhdistys 1995
- Ekroos, Ari - Majamaa, Vesa:* Maankäyttö ja rakennuslaki. Edita 2015
- Ekroos, Marja -* Saastuneet maa-alueet ja jätehuoltovastuu Suomessa ja Euroopan yhteisössä. Lakimiesliiton Kustannus Oy 1994. ( Ekroos, M 1994)
- Ervasti, Kaijus:* Oikeuspoliittinen tutkimus ja oikeuspolitiikka. Oikeus 4/2007 s. 382-388.
- Heinonen, Hilikka:* Kunnallisen ympäristönsuojelun hengästyttävä historia, niukka nykyisyys ja arvaamaton tulevaisuus. Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja 2007, s.299-329.
- Hirvonen, Ari:* Mitkä metodit? Opas oikeustieteen metodologiaan. Yleisen oikeustieteen julkaisuja 17, 2011.
- Hollo, Erkki J:* Ympäristöoikeus. Lakimiesliiton kustannus 1991.
- Hollo, Erkki J.:* Ympäristöoikeuden perusteet. Helsingin yliopisto 2004 (Hollo 2004a)
- Hollo, Erkki J:* Ympäristönsuojelu - ja luonnonsuojeluoikeus. Talentum 2004. (Hollo 2004b)
- Hollo, Erkki J.:* Johdatus ympäristöoikeuteen. 3. uudistettu painos. Karisto 2009. (Hollo 2009a)
- Hollo, Erkki J.:* Ympäristö ja oikeus. Helsingin oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja 2009. (Hollo 2009b)
- Husa, Jaakko - Mutanen, Anu - Pohjolainen, Teuvo:* Kirjoitetaan juridiikkaa. Talentum 2010.
- Iivari, Ilkka:* Jätehuoltolain roskaamiskielto. Tutkielma, Tampereen yliopisto, julkisoikeuden laitos 1992.

*Karsi-Ruokolainen, Paula:* Roskaaminen kielletty - viranomaisen jälkikäteiset keinot puuttua roskaamiseen. Pro gradu, Itä-Suomen Yliopisto, Yhteiskuntatieteiden ja kauppatieteiden tiedekunta 2010.

*Kokko Kai:* Ympäristöperusoikeuden evoluutio kirjallisuuden ja erityisesti korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjaratkaisujen valossa, s. 309-341. Teoksessa Markus Aarto ja Markku Vartiainen (toim.): Oikeus kansainvälisessä maailmassa. Edita Prima Oy 2008 (Edilex).

*Kokko Kai:* Ympäristöoikeuden perusteet. Edita 2017.

*Kulla, Heikki:* Hallintopakosta ja pakkokeinoista välillisessä julkishallinnossa. Åbo Akademis kopieringscentral 1984.

*Kumpula, Anne:* Ympäristö oikeutena. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja, A-sarja N:o 252, 2004.

*Kumpula, Anne:* EU:n ympäristöoikeuden perusteet, Pääsykoekirja 3/2010. Painosalama Oy 2010.

*Kumpula, Anne - Määttä, Tapio - Similä, Jukka - Suvantola, Leila:* Näkökulmia monitieteiseen ympäristöoikeuteen. Painosalama Oy 2014. (Kumpula ym. 2014)

*Kuusiniemi, Kari (toim.) - Leinonen, Jukka - Marttinen, Kari - Salila, Jari - Seppälä, Mika - Siitari, Eija:* Ympäristönsuojelulainsäädäntö. Edita Publishing Oy 2015. (Kuusiniemi ym. 2015)

*Kuusiniemi, Kari:* Ympäristöoikeus oikeudenalana, s. 49-106. Teoksessa Kari Kuusiniemi - Ari Ekroos - Anne Kumpula - Pekka Vihervuori: Ympäristöoikeus. Sanoma Pro Oy 2013. (Kuusiniemi 2013a)

*Kuusiniemi, Kari:* Ympäristöllisen päätöksenteon erityispiirteitä, s. 185-206. Teoksessa Kari Kuusiniemi - Ari Ekroos - Anne Kumpula - Pekka Vihervuori: Ympäristöoikeus. Sanoma Pro Oy 2013. (Kuusiniemi 2013b)

*Kuusiniemi, Kari:* Perusoikeudet ja ympäristö, s. 207-236. Teoksessa Kari Kuusiniemi - Ari Ekroos - Anne Kumpula - Pekka Vihervuori: Ympäristöoikeus. Sanoma Pro Oy 2013. (Kuusiniemi 2013c)

*Laakso, Seppo:* Oikeudellisesta sääntelystä ja päätöksenteosta. Valtionpainatuskeskus 1990.

*Länsineva, Pekka:* Omaisuudensuoja (PL 15 §), s.549-604. Teoksessa Pekka Hallberg - Heikki Karapuu - Tuomas Ojanen - Martin Scheinin - Kaarlo Tuori - Veli-Pekka Viljanen: Perusoikeudet. WSOYpro 2011.

*Majamaa, Vesa:* Ympäristöoikeus valinkauhassa. DL 9–10/1985, s. 371–381

*Merikoski, Veli:* Vapaa harkinta hallinnossa. Suomen lakimiesyhdistyksen julkaisu B-sarja N:o 86, 1958.

*Mäenpää, Olli:* Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet. Edita Publishing Oy 2011.

*Mäenpää, Olli:* Hallinto-oikeus (oikeuden perusteokset). Sanoma Pro Oy 2013.

*Mäenpää, Olli:* Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet. Edita Publishing Oy 2016.

*Mäenpää, Olli:* Yleinen Hallinto-oikeus. Alma Talent 2017.

*Määttä, Kalle:* UHKasakkolaki pähkinänkuoressa. Edilex julkaisut; artikkelit 2017. (Määttä K, 2017)

*Määttä, Tapio:* Ympäristö eurooppalaisena ihmis- ja perusoikeutena: kohti ekososiaalista oikeusvaltiota, s. 263-326. Teoksessa: Perusoikeudet EU:ssa toim. Liisa Nieminen. Lakimiesliiton kustannus 2001.

*Määttä, Tapio:* Soft Law kansallisen oikeuden oikeuslähteenä - Tutkimus oikeudellisen ratkaisun normipremissin muodostamisen perusteista ympäristöoikeudessa. Oikeustiede Jurisprudentia XXXVIII (2005), s. 337–460.

*Nyholm, Elina:* Jälkivalvonta ympäristönsuojelulaissa. Tutkimus ympäristönsuojelulain jälkivalvontasäännösten soveltamisalojen rajautumisesta. Helsingin yliopisto 2015.

*Ojanen, Tuomas:* Perusoikeudet ja ihmisoikeudet Suomessa. Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisut 2003.

*Pölönen, Ismo:* Vastuu ennen jätelain voimaantuloa pilaantuneista maa-alueista. Lakimies 5/2001, s.812-829.

*Riipinen, Minna:* Romupihat ja varastoalueet ympäristönsuojelu- vai rakennusvalvonta-asia? Ympäristö ja Terveys-Lehti 10/2011, 42 vsk, s. 52-56.

*Ruuska, Suvi:* Maaperän pilaamiskielto ja ympäristön roskaamiskielto puhdistamisvastuun kannalta. Ympäristöjuridiikka 1/2002, s.73-83.

*Salo, Heikki - Snellman, Leo:* Jätelainsäädäntö. Lakimiesliiton kustannus 1994.

*Similä, Jukka:* Oikeustieteellinen ympäristötutkimus ja oikeuspolitiikka. Oikeus 4/2007, s. 409-419.

*Siltala, Raimo*: Kymmenen teesiä oikeustieteen metodista ja oikeustieteellisestä tutkimuksesta, osa II. Oikeus 4/1999, s. 385–409.

*Siltala, Raimo*: Oikeustieteen tieteenteoria. Vammala 2003.

*Tarasti, Lauri*: Roskaamiskiellon ulottuvuudesta. Ympäristöjuridiikka 1/1995, s.23-29.

*Tuomainen, Jouko - Pennanen, Jaana - Sahivirta, Elise - Väänänen, Katja*: Ympäristölainsäädännön laillisuusvalvonta. Suomen ympäristökeskuksen ympäristöopas nro. 74. Helsinki 2000. (Tuomainen ym. 2000)

*Tuomainen, Jouko*: Vastuu pilaantuneen ympäristön puhdistamisesta. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja, E-sarja N:o 15, 2006.

*Tuomainen, Jouko* :Vastuu saastuneesta ympäristöstä. WSOY lakitieto 2001.

*Tuori, Kaarlo*: Oikeusjärjestys ja oikeudelliset käytännöt. Helsingin yliopisto, oikeustieteellinen tiedekunta 2003.

*Vihervuori, Pekka*: Oikeus ympäristöön (PL 20 §), s.753-782. Teoksessa Pekka Hallberg - Heikki Karapuu - Tuomas Ojanen - Martin Scheinin - Kaarlo Tuori - Veli-Pekka Viljanen: Perusoikeudet. WSOYpro 2011.



## VIRALLISLÄHTEET

*HaVM 28/2002 vp:* Hallintovaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä (HE 20/2002 vp) laiksi turvallisuuden edistämistä yleisillä paikoilla koskevien säännösten uudistamiseksi.

*HE 142/1975 II vp:* Hallituksen esitys Eduskunnalle jätehuoltolaiksi ja siihen liittyviksi laeiksi.

*HE 195/1986 vp:* Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi jätehuoltolain muuttamisesta.

*HE 63/1990 vp:* Hallituksen esitys eduskunnalle uhkasakkolaiksi.

*HE 77 /1993 vp:* Hallituksen esitys Eduskunnalle jätelaiksi ja laiksi ympäristölupamenettelyn muuttamisesta.

*HE 309/1993 vp:* Hallituksen esitys Eduskunnalle perustuslakien perusoikeusäännösten muuttamisesta.

*HE 212/1996 vp:* Hallituksen esitys Eduskunnalle eräiden kuntien ympäristönsuojelun hallintoa koskevien säännösten muuttamisesta.

*HE 1/1998 vp:* Hallituksen esitys Eduskunnalle uudeksi Suomen hallitusmuodoksi.

*HE 84/1999 vp:* Hallituksen esitys Eduskunnalle ympäristönsuojelu- ja vesilainsäädännön uudistamiseksi.

*HE 20/2002 vp:* Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi turvallisuuden edistämistä yleisillä paikoilla koskevien säännösten uudistamiseksi.

*HE 72/2002 vp:* Hallituksen esitys Eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta.

*HE 277/2009 vp:* Hallituksen esitys Eduskunnalle vesilainsäädännön uudistamiseksi.

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

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

*HE 230/2014 vp:* Hallituksen esitys Eduskunnalle eräiden hallintoasioiden muutoksenhakusäännösten tarkistamisesta.

*KK 599/2000 vp:* Kirjallinen kysymys 599/2000 vp - Tarja Kautto/sd. Luonnon roskaaminen.

*KK 376/2003 vp:* Kirjallinen kysymys 376/2003 vp - Lauri Oinonen/ kesk. Maanomistajan vastuu jätelain roskaamiskiellon rikkomistapauksissa.

*KM 1970:B 114:* Jätehuoltokomitean mietintö.

*Länsineva, Pekka:* Luontoarvot, ympäristönsuojelulain uudistushanke ja perusoikeuskysymykset. Selvitys ympäristöministeriölle. Sivuja julkaistu 17.2.2017, päivitetty 6.2.2018 [[http://www.ymparisto.fi/FI/Ymparisto/Lainsaadanto\\_ja\\_ohjeet/Ymparistonsuojelun\\_valmisteilla\\_oleva\\_lainsaadanto/Ymparistonsuojelulain\\_uudistaminen](http://www.ymparisto.fi/FI/Ymparisto/Lainsaadanto_ja_ohjeet/Ymparistonsuojelun_valmisteilla_oleva_lainsaadanto/Ymparistonsuojelulain_uudistaminen)] viitattu 12.2.2018 (Länsineva, selvitys julk. 2017)

*PeVL 21/1996 vp:* Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä 79/1996 vp

*PeVL 16/2004 vp:* Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä (59/2004 vp) ihmishengen turvallisuudesta merellä vuonna 1974 tehdyn kansainvälisen yleissopimuksen liitteen muutosten sekä alusten ja satamarakenteiden kansainvälisen turvasäännösten hyväksymisestä sekä laeiksi yleissopimuksen liitteen muutosten lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta, eräisen alusten ja niitä palvelevien satamarakenteiden turvatoimista ja turvatoimien valvonnasta, alusrekisterilain muuttamisesta ja rajavartiolaistoksesta annetun lain muuttamisesta.

*PeVL 37/2005 vp:* Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä (HE 53/2005 vp) elintarvikelaiksi sekä laiksi terveydensuojelulain muuttamisesta.

*PeVL 20/2010 vp:* Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä ( HE 29/2010 vp) laiksi kalastuslain muuttamisesta.

*PeVL 44/2010 vp:* Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä (HE 179/2010 vp) laiksi ympäristönsuojelulain 18 ja 103 §:n muuttamisesta.

*PeVL 32/2010 vp:* Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä (HE 273/2009 vp) kaivoslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

*PeVL 67/2010 vp:* Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä (HE 224/2010 vp) poliisilaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

*PeVL 32/2012 vp:* Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä (HE 133/2012 vp) laiksi julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta sekä eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

*PeVL 9/2014 vp*: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä (HE 220/2013 vp) laiksi rajavartiolain muuttamisesta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

*PeVL 71/2014 vp*: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä (HE 351/2014 vp) laiksi henkilötietojen käsittelystä Tullissa ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

*PeVL 69/2018 vp*: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä (HE 221/2018 vp) laiksi konkurssilain muuttamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

*PeVM 25/1994 vp*: Perustuslakivaliokunnan mietintö n:o 25 hallituksen esityksestä (HE 306/1994 vp) perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

*PeVM 23/2009 vp*: Perustuslakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä (HE 100/2009 vp) laiksi ympäristönsuojelulain muuttamisesta.

*Valtioneuvoston asetus jätteistä 179/2012*, Liite 4, s. 16-44.

*YmVM 11/1993 vp*: Ympäristövaliokunnan mietintö n:o 11 hallituksen esityksestä jätelaiksi ja laiksi ympäristölupamenettelyn muuttamisesta.

*Ympäristöministeriö*: Ympäristönsuojelulainsäädännön laillisuusvalvontaopas 2014.

Ympäristöhallinnon ohjeita 9/2014, toim. Elina Linnove. Helsinki 2014.

*Ympäristöministeriö*: Ympäristövalvonnan ohje. Ympäristöhallinnon ohjeita 2/2016. Helsinki 2016.

## OIKEUSTAPAUKSET

*KHO* 1985-A-II-153

*KHO* 15.7.1991/2381 (LRS)

*KHO* 16.8.2001/1863 (LRS)

*KHO* 2003:11

*KHO* 22.09.2003/2269 (LRS)

*KHO* 2010:36

*KHO* 2014:70

*KHO* 2016:25

*KHO* 2016:96

*KHO* 13.9.2017/4383 (LRS)

*KHO*:2017:53

*KKO*:1998:9

## MUUT LÄHTEET

*Edilex, uutinen:* Hovioikeus hyväksyi käräjäoikeuden perustelut: Koska lainsäädännön epäselvyyden vuoksi ei ollut varmuutta siitä onko ratsastuslenkillä hevosen tielle jättämä lanta jätettä, syyte jätelain rikkomisesta oli hylättävä. Julkaistu 6.6.2016 [[www.edilex.fi](http://www.edilex.fi)] (12.4.2018)

*Kuntaliitto:* Kunnat ja kuntayhtymät. Päivitetty v. 2018. [<https://www.kuntaliitto.fi/kunnat-ja-kuntayhtymat>] (26.5.2019)

*MTV, uutinen:* Roskaantumisen aiheuttaa isot kulut Helsingin kaupungille - 3,5 miljoonaa puistojen siivoamiseen. Julkaistu 5.5.2017 [[https://www.mtv.fi/uutiset/kotimaa/artikkeli/roskaaminen-aiheuttaa-isot-kulut-helsingin-kaupungille-3-5-miljoonaa-puistojen-siivoamiseen/6418122#gs.\\_ziEaUw](https://www.mtv.fi/uutiset/kotimaa/artikkeli/roskaaminen-aiheuttaa-isot-kulut-helsingin-kaupungille-3-5-miljoonaa-puistojen-siivoamiseen/6418122#gs._ziEaUw)] (20.9.2018)

*Poliisin tilastopalvelut:* Poliisille ilmoitetut rikokset, roskaamiskiellon vastaiset rikkomukset. Tilasto pyydetty kesäkuussa 2019 poliisin tilastopalvelusta, valtakunnallisesta PolStat-järjestelmästä [<https://www.polamk.fi/tki/tilastopalvelu>]. (4.6.2019)

*Savon Sanomat, uutinen:* Ympäristörikokset ovat Suomessakin yrityksille yhä tuottoisampaa bisnestä. Julkaistu maanantaina 5.8.2019 Savon Sanomien paperilehdessä.

*Turun Sanomat, uutinen:* Poliisi puuttuu mieluummin roskaamiseen kuin sakottaa. Julkaistu 8.8.2014 [<https://www.ts.fi/uutiset/kotimaa/661727/Poliisi+puuttuu+mieluummin+roskaamiseen+kuin+sakottaa>] (2.7.2019).

*Ympäristöministeriö:* Lainsäädäntö ja ohjeet ympäristönsuojelussa > Jätelainsäädäntö. Julkaistu 19.10.2017, päivitetty 4.1.2018.

[[http://www.ymparisto.fi/FI/Ymparisto/Lainsaadanto\\_ja\\_ohjeet/Jatelainsaadanto](http://www.ymparisto.fi/FI/Ymparisto/Lainsaadanto_ja_ohjeet/Jatelainsaadanto)] (14.2.2018)

*Ympäristöministeriö:* Lainsäädäntö ja ohjeet ympäristönsuojelussa. Päivitetty 16.9.2016.

[[http://www.ymparisto.fi/FI/Ymparisto/Lainsaadanto\\_ja\\_ohjeet](http://www.ymparisto.fi/FI/Ymparisto/Lainsaadanto_ja_ohjeet)] (11.1.2018)

## LYHENNELUETTELO

Amsterdamin sopimus	Euroopan yhteisön perustamissopimus (konsolidoitu toisinto Amsterdam). EYVL, C 340 , 10.11.1997, s. 173 - 306.
ELY-keskus	Elinkeino- liikenne ja ympäristökeskus
Euroopan yhtenäisasiakirja	Single European Act. EYVL, Nro L 169, 29.6.1987, s. 1—28.
EU	Euroopan unioni
EUVL	Euroopan unionin virallinen lehti (1.2.2003 jälkeen)
EYVL	Euroopan yhteisöjen virallinen lehti (ennen 1.2.2003)
EY	Euroopan yhteisö
Jätedirektiivi	Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2008/98/EY jätteistä ja tiettyjen direktiivien kumoamisesta. EUVL, n:o L 312, 22.11.2008, s. 3-30.
KHO	Korkein hallinto-oikeus
LRS	Lyhyt ratkaisuseloste
Maastrichtin sopimus	Sopimus Euroopan unionista. EYVL C 191, 29.7.1992.
MRL	Maankäyttö- ja rakennuslaki 132/1999
OECD	The Organisation for Economic Co-operation and Development
Perustuslaki	Suomen perustuslaki 731/1999
Perusoikeuskirja	Euroopan unionin perusoikeuskirja (2016/C 202/02,) EUVL, Nro C 202, 7.6.2016, s. 389—405.
PL	Suomen perustuslaki 731/1999
RL	Rikoslaki 39/1889
UhkasakkoL.	Uhkasakkolaki 1113/1990
YK	Yhdistyneet kansakunnat
YSL	Ympäristönsuojelulaki 527/2014

## KUVIOT

KUVIO 1	Toissijainen siivoamisvelvollisuus (jätelaki 74 §)
---------	--

# 1. JOHDANTO

## 1.1 Tutkielman aihepiiri

Tämä tutkielma käsittelee jätelain mukaista roskaamiskieltoa ja roskaantuneen alueen puhdistamista koskevia hallinnollisia valvontatoimia. *Roskaamiskielto* on ympäristön siisteyteen velvoittava säännös, jolla nimenomaisesti kielletään ympäristön roskaaminen. Ympäristön roskaaminen on ympäristön pilaamista. Ympäristön pilaantuminen on kuitenkin laaja käsite, jolla voidaan tarkoittaa useaa eri asiaa. Jouko Tuomaisen mukaan ympäristön pilaamista on kemikaalien, jätteiden tai roskien aiheuttama haitallinen ympäristön tilan muuttuminen, joka voi kohdistua maaperään, pohjaveden, vesistöihin tai niiden pohjasedimentteihin, alueen maisemaan, alueella oleviin rakennelmiin tai elolliseen luontoon. Pilaantuminen voi tapahtua joko äkillisesti tai vähitellen ja kyseessä voi olla joko vahinkotilanne tai tahallinen teko.<sup>1</sup> Erkki J Hollon mukaan ympäristön pilaantuminen taas määritellään yleisesti luonnon tai muun ympäristön rakenteessa taikka laadussa ilmeneväksi muutokseksi, jolla on jossain suhteessa haitallinen vaikutus.<sup>2</sup>

Ympäristöhallinto puuttui päättäväisesti ympäristön pilaantumiseen ja siitä aiheutuneisiin ongelmiin vasta 1980-luvulla. Aiemman passiivisuuden syynä oli se, ettei ympäristöongelmia tunnistettu tarpeeksi hyvin, eikä ympäristölainsäädännössä määritelty riittäviä toimivaltuuksia viranomaisille. Merkittäväksi ongelmaksi ympäristön pilaantuminen tiedostettiin vasta 1980-luvulla, jolloin ilmeni useita laajoja pohjaveden pilaantumistapauksia. Vielä tänäkin päivänä useat esiin nousevat ympäristön pilaantumistapaukset ovat niin sanotusti vanhoja syntejä, eli ne ovat peräisin menneiden vuosikymmenten toiminnasta.<sup>3</sup> Tämä saattaakin selittää sen, miksi ympäristön pilaantumista koskeva oikeustieteellinen tutkimus käsittelee pääasiallisesti maaperän ja pohjaveden pilaantumista.

Roskaantuminen on ympäristön pilaantumisen muoto ja ympäristöongelma, jota pidetään yleisesti hyvin kiusallisena. Sitä ei kuitenkaan välttämättä huomioda yhtä konkreettisenä vaarana ympäristölle kuin esimerkiksi maaperän pilaantumista. Useimmiten roskaantuminen onkin vähäistä, eikä siitä välttämättä aiheudu suurta haittaa tai konkreettisia vaaratilanteita. Tästä huolimatta vähäininkin roskaantuminen vähentää merkittävästi elinympäristömme viihtyisyyttä ja pahimmillaan se voi aiheuttaa vaaraa ja haittaa niin ihmisten kuin eläintenkin terveydelle. Roskaantunut ympäristö voi

---

<sup>1</sup> Tuomainen 2006, s. 33.

<sup>2</sup> Hollo 1991, s. 439.

<sup>3</sup> Tuomainen 2006, s. 34-37.

myös lisätä yleistä välinpitämättömyyttä, sillä valmiiksi epäsiisti ympäristö madaltaa usein roskaamisen kynnystä, jolloin lumipalloeefekti on valmis ja vakavan ympäristön pilaantumisen riski kasvaa.

Pilaantuneen ympäristön puhdistaminen on merkittävä ympäristö- ja kustannuskysymys kaikissa Euroopan maissa.<sup>4</sup> Pelkästään roskaamisesta aiheutuvia kokonaiskuluja on hankala hinnoitella ja arvioida valtiotasolla, koska useat eri tahot huolehtivat ympäristön siivoamisesta. Osviittaa antaa kuitenkin se, että esimerkiksi Helsingin kaupungilla kuluu vuosittain n. 3,5 miljoonaa euroa pelkästään kaupungin puistojen siivoamiseen<sup>5</sup>. Suurten, vaikkakin hankalasti arvioitavien kulujen johdosta voidaan perustellusti todeta, että ympäristön pilaantumista tutkittaessa on ehdottomasti kiinnitettävä huomiota maaperän- ja pohjaveden pilaantumisen ohella myös roskaantumisen aiheuttamaan ympäristön pilaantumiseen. On tärkeää, että lainsäädäntömme roskaantumista ehkäisevät säännökset ovat selkeitä, helposti sovellettavia ja käytännössä tehokkaasti toimivia. Tämän takia olen pro gradu -tutkielmassani päättänyt perehtyä nimenomaan jätelain mukaiseen roskaamiskieltoon.

## 1.2 Tutkimustehtävä ja metodinen valinta

Tutkielmani tarkoituksena on vastata kysymykseen: mitä voimassa olevan oikeuden mukaan tarkoitetaan roskaamiskielolla? Toinen tutkimuskysymykseni on: mitä voivat olla ne hallinnolliset keinot, joilla roskaamiskielton vastaiseen toimintaan puututaan? Koska roskaamiskielto on ympäristön pilaantumista ehkäisevä säännös, voidaan tutkielmaa pitää ympäristöoikeuden alaan kuuluvana. Toisaalta kyseessä on yhtäläillä hallinto-oikeudellinen tutkielma, koska tutkimuskohteena on myös julkinen viranomaisen ja hallintotoiminta. Tutkielmani on siis näiden kahden oikeudenalan välimaastoon sijoittuva pro gradu-tutkielma.

Ympäristöoikeus on oikeudenalana hyvin ongelmakeskeinen. Kärjistetysti voidaan sanoa, että ympäristöoikeudellinen sääntely on lisääntynyt ja kehittynyt sitä mukaa kun uusia ympäristöongelmia on paljastunut. Tilanne on ollut tällainen jo vuosikymmenten ajan, koska ympäristöoikeuden alkuvaiheissa sääntely keskittyi pääasiassa yksittäisiin ja akuutteihin ympäristöongelmiin.<sup>6</sup> Tutkielmani

<sup>4</sup> Tuomainen 2006, s. 21.

<sup>5</sup> MTV uutinen 2017, Roskaantuminen aiheuttaa isot kulut Helsingin kaupungille - 3,5 miljoonaa puistojen siivoamiseen.

<sup>6</sup> Kts. esim. Kumpula 2010, s. 52 tai Hollo 1991, s. 21.



keskiössä ei kuitenkaan ole yksittäinen ympäristöongelma, kuten yksittäinen roskaantumistapaus, vaan keskiössä on voimassa oleva ympäristösääntely. Tutkielmani on siten sääntökeskeinen, eli tiedonintressi kohdistuu oikeusjärjestyksen sisältöön.

Ympäristöoikeuden ongelmakeskeisyydestä huolimatta sen ydinalue ja tärkein suuntaus on lainoppi.<sup>7</sup> Myös tämä tutkielma edustaa perinteistä lainopillista tutkimusta, jossa tarkoituksena on tulkita ja systematisoida voimassa olevaa oikeutta esittämällä siitä perusteltuja normi- ja tulkintakannanottoja ja tällä tavoin tuottaa normatiivista, eli tieteellistä tietoa oikeusnormeista.<sup>8</sup> Lainopillinen tutkimus on nimenomaisesti sääntökeskeinen, sillä metodin avulla pyritään ensisijaisesti selvittämään oikeusnormien tulkinnallinen sisältö. Tulkinta taas täsmentää oikeusnormien merkityssisältöä.<sup>9</sup> Tutkielmani pääpaino onkin tutkimuksen kohteena olevien normien tulkinnassa eli merkityssisältöjen täsmentämisessä, mutta sen lisäksi pyrin myös systematisoimaan ja määrittelemään tutkimuksen kohteena olevien normien keskinäissuhteita. Systematisointi ilmenee erityisesti tutkielmani loppupuolella valvonnan keinojen keskinäissuhteiden tarkastelussa.

Tulkintajuridiikan eli käytännön lainopin keskeinen tehtävä on tuottaa suosituksia siitä, miten lakia pitäisi soveltaa. Lainopillisen tutkimuksen tutkimustulokset muotoillaan useimmiten siten, että ne ovat välittömästi hyödynnettävissä viranomaisten tai tuomioistuinten toiminnassa tai asianajotoiminnassa. Käytännön lainoppia tekevä tutkija toimiikin hyvin samantyyppisesti kuin konkreettisia päätöksiä tekevä lainsoveltaja, kuten esimerkiksi kunnan ympäristönsuojeluviranomainen.<sup>10</sup> Tutkielmassani käsittelenkin kahta edellä esitettyä tutkimuskysymystä nimenomaan kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen näkökulmasta. Näkökulma valikoitui roskaamiskiellon käytännön valvontatoimien perusteella, sillä vaikka jätelain valvonta kuuluu jaetusti sekä kunnan ympäristönsuojeluviranomaiselle että elinkeino- liikenne- ja ympäristökeskukselle (myöh. ELY-keskus), kunnan ympäristönsuojeluviranomainen on paikallisissa roskaantumistapauksissa pääasiallinen valvontaviranomainen.<sup>11</sup>

Ympäristölainsäädäntö ja kuntien ympäristönsuojelutehtävät ovat lisääntyneet runsaasti viimeisten vuosikymmenten aikana. Ympäristönsuojeluviranomaisen erityistehtäviin liittyvä lainsäädäntö on moninkertaistunut 80-luvulta lähtien, ja lisäksi lainsäädäntö on alati uudistuvaa. Ympäristönsuojeluviranomainen joutuukin usein käyttämään harkintaa joustavien normien puitteissa ennen päätök-

<sup>7</sup> Kumpula ym. 2014, s. 137.

<sup>8</sup> Hirvonen 2011, s. 22 ja Siltala 4/1999, s. 406.

<sup>9</sup> Siltala 2003, s. 746

<sup>10</sup> Kumpula ym. 2014, s. 137 ja 139.

<sup>11</sup> HE 199/2010 vp, s.79.

sen tekoa.<sup>12</sup> Ympäristökysymyksiä järjestävien säännösten soveltamisessa tulevat usein esille eri vaihtoehtojen punnintaa ohjaavat intressit ja niiden keskinäinen vertailu.<sup>13</sup> Vuonna 2018 Suomessa oli 311 kuntaan<sup>14</sup>, joten myös ympäristönsuojeluviranomaisia on Suomessa oltava useita kymmeniä, jopa satoja. Harkintavallan käytön tarve ja kunnallisten ympäristönsuojeluviranomaisten suuri määrä herättävätkin kysymyksen eri ympäristönsuojeluviranomaisten käytäntöjen yhtenäisyydestä. Liian laaja harkintavalta kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen valvontatoimissa voi mahdollistaa erilaiset käytänteet eri kunnissa. Tämä taas voi heikentää kansalaisten yhdenvertaisuutta eri puolilla Suomea. Tämän takia halusin tutkielmassani nostaa esille myös roskaamiskieltoa valvovan viranomaisen harkintavallan aspektin. Valvontaviranomaisen harkintavalta ei kuitenkaan ole tutkielmani pääkysymys, vaan ennemmin kuvaisin sen merkitystä lisätietoa antavaksi sivujuonteeksi. Tämän perusteella käsittelen ympäristönsuojeluviranomaisen harkintavaltaa tutkielmani eri vaiheissa kulloisenkin tarkastelukulman kontekstiin liittyvänä.

Ympäristölainsäädännön tehottomuuden koetaan olevan ympäristöoikeuden tyypillinen ongelma.<sup>15</sup> Lainsäätäjä on tuonut esiin huolensa erityisesti valvontatoimien tehottomuudesta esimerkiksi ympäristönsuojelulain 527/2014 (myöhemmin YSL) hallituksen esityksessä, jossa lain valvonnan toimeenpanon on todettu olevan puutteellista, koska lain mahdollistamia valvonta- ja pakkokeinoja ei käytetä täysimääräisesti. Pakkokeinojen käytön sijaan valvonnassa on pyritty muun muassa neuvottelemalla, huomauttamalla ja kehottamalla palauttamaan ympäristön tila lailliseksi.<sup>16</sup> Myös jätelain (646/2011) hallituksen esityksessä jätelainsäädännön toimeenpanon valvonta on todettu puutteelliseksi.<sup>17</sup> Ennen tutkielman kirjoittamisen aloittamista oma huoleni keskittyi myös nimenomaan lainsäädännön tehokkuuteen ja toimivuuteen roskaantumistapauksissa, erityisesti pienimuotoisen roskaamisen osalta. On huolestuttavaa, jos valvontaviranomaiset eivät puutu ympäristönpilaantumistapauksiin täysimittaisesti tai jos puuttumistavoissa on eroja eri puolilla Suomea.

Lainopin keinoin tutkija voi nostaa esiin tiettyjen lakien säännösten oikeudellisia vaikutuksia ja erityispiirteitä, joiden kautta on mahdollista kriittisesti pohtia säännösten käytännöllisyyttä tai toimivuutta. Kokonaisvaltaista arviota roskaamiskiellon käytännön toimivuudesta ja tehokkuudesta ei kuitenkaan ole mahdollista muodostaa lainopin keinoin, vaan kiellon tosiasiallisen vaikuttavuuden arviota varten tutkimuksen tulisi olla empiirinen. Lainopillisen tutkimuksen tulosten perusteella

<sup>12</sup> Heinonen YMPO 2007, s. 302-303.

<sup>13</sup> Laakso 1990, s. 41-42..

<sup>14</sup> Kuntaliitto, 2018: Kunnat ja kunta yhtymät

<sup>15</sup> Kts. esim. Hollo 2009a, s.10

<sup>16</sup> HE 214/2013 vp, s. 58.

<sup>17</sup> HE 199/2010 vp, s. 32.

tehty kriittinen pohdinta voi kuitenkin toimia lainsäätäjälle tai -soveltajalle suunnattuna suositukse-  
na. Myös tässä tutkielmassa arvioin voimassa olevan oikeuden tilaa paikoittain kriittisesti ja esitän  
suosituksia sekä lainsoveltajille että -säättäjälle. Tällaista kriittistä tarkastelua voidaan laajasti kat-  
sottuna pitää oikeuspoliittiselle tutkimukselle ominaisena, sillä oikeuspoliittisella tutkimuksella on  
pyrkimys ja kyky vaikuttaa oikeuspoliittiseen päätöksentekoon, lainvalmisteluun, suunnitteluun,  
linjausten muotoiluun ja käytäntöihin.<sup>18</sup> Tutkielmani pyrkimys tai tavoite ei kuitenkaan ole oike-  
uspoliittinen, joten näkemykseni mukaan lainopillisen tutkimuksen sivutuotteena nousseet kyseen-  
alaistukset ja kehittämisehdotukset eivät vielä tee tutkielmastani leimallisesti oikeuspoliittista tut-  
kimusta.<sup>19</sup>

### 1.3 Aiempi tutkimus ja tutkielman rajaus

Yksinään roskaamiskieltoon keskittyvää oikeustieteellistä tutkimusta on Suomessa tehty verrattain  
vähän. Tämä osaltaan tukee myös aihevalintani tarpeellisuutta. Ilkka Iivari on tehnyt vuonna 1992  
Tampereen yliopiston hallintovirkamiestutkiminnon tutkielmansa jätehuoltolain roskaamiskiellosta.  
Tutkimuksessa on kartoitettu jätehuoltolain roskaantumista koskevien säännösten suhdetta muissa  
laeissa oleviin roskaantumista koskeviin säännöksiin.<sup>20</sup> Lisäksi Iivari on käsitellyt tutkielmassaan  
jätehuoltolain mukaisia pakkokeinoja puuttua roskaantumiseen. Vaikka Iivarin tutkielman aihe käy  
yksiin oman pro graduni aiheen kanssa, on vuonna 1992 tehty tutkielma auttamattomasti vanhentu-  
nut. Roskaamiskielton päätavoite on säilynyt samana 1970-luvulta aina tähän päivään saakka. Tästä  
huolimatta on tärkeää, että kiellon sisältöä tulkitaan uudelleen, sillä sen muoto ja merkitys ovat tar-  
kentuneet lakiuudistusten yhteydessä. Lisäksi muu ympäristönsuojelulainsäädäntö roskaamiskielton  
ympäriellä on lisääntynyt ja muuttunut rajusti, joka taas on osaltaan vaikuttanut kiellon käytännön  
soveltamiseen. Myös roskaantumisen aiheuttajan puhdistus- tai siivoamisvelvollisuus on tarkentu-  
nut jätelain uudistusten myötä.

Toinen yksin roskaamiskieltoa käsittelevä tutkielma on tehty Itä-Suomen yliopistossa vuonna 2010.  
Paula Karsi-Ruokolainen on tehnyt pro gradu-tutkielmansa otsikolla; "Roskaaminen kielletty - vi-  
ranomaisen jälkikäteiset keinot puuttua roskaamiseen". Myös tämä tutkielma on tehty nyt jo kumo-  
tun lainsäädännön (jätelaki 1072/1993) aikaan. Tutkielman toiseksi tutkimustehtäväksi on asetettu

<sup>18</sup> Ervasti 4/ 2007, s. 382.

<sup>19</sup> Similä 4/2007, s.414 ja kts. myös Nyholm 2015, s. 9-10.

<sup>20</sup> Iivari 1992, s. 1.

hyvin yleisesti "viranomaisen jälkikäteiset keinot puuttua roskaamiseen".<sup>21</sup> Tästä huolimatta kyseisen tutkielman pääpaino on selvästi keskittynyt rikosoikeudellisiin valvontakeinoihin. Hallinnolliset keinot jäävät näkemykseni mukaan tutkielmassa melko vähälle huomiolle.

Roskaamiskiellon sijaan maaperän pilaantumista koskevaa tutkimusta on tehty huomattavasti enemmän. Myös ympäristöoikeudellisia hallintoviranomaisen valvontatoimiin ja pakkokeinoihin keskittyvää tutkimusta on Suomessa tehty jonkun verran. Valvonta- ja pakkokeinoja koskeva tutkimus keskittyy kuitenkin pitkälti YSL:n ja Maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999, myöhemmin MRL) mukaisiin valvontatoimiin. Koska roskaantuneeseen alueeseen kohdistetaan pääasiallisesti kuitenkin jätelain mukaisia valvontakeinoja, oman tutkielmani mielenkiinto on kohdistunut nimenomaisesti jätelaissa määriteltyihin hallinnollisiin valvontatoimiin. Tämän teeman mukaisia tuoreempia tutkimuksia ei ole aiemmin mainittujen Iivarin ja Karsi-Ruokolaisen tutkielmien jälkeen tehty.

Vaikka tutkielmani toisena tutkimustehtävänä on selvittää, mitä ovat ne hallinnolliset keinot, joilla roskaamiskiellon vastaiseen toimintaan puututaan, ei tarkoitukseni ole seikkaperäisesti kuvata viranomaisen hallintomenettelyä. Esimerkiksi hallinnolliset muutoksenhakekeinot rajautuvat kokonaan tutkielmani ulkopuolelle. Viranomaisen valvontamenettelyn yksityiskohtainen kuvaaminen ei ole tarpeen, koska tutkimustehtävänä on selvittää käytettävissä olevat valvonnan keinot, ei siis varsinaista valvontaprosessia. Valvontamenettelyn yksityiskohtainen kuvaaminen saattaisi aiheuttaa myös tematiikan rönsyilyä, jolloin lukija saattaisi helposti unohtaa tutkielman niin sanotun punaisen langan. Viranomaismenettelyä ei kuitenkaan ole perusteltua kokonaan rajata tutkielman ulkopuolelle, koska tämä voisi vaikuttaa negatiivisesti tutkielman luettavuuteen ja johdonmukaisuuteen. Olen käsitellyt valvontamenettelystä tutkimustehtäväni kannalta tärkeimmät pääkohdat siten, että tutkimuskokonaisuus säilyy ehjänä ja lukijalle muodostuu kattava kuva roskaamiskiellosta ja sen hallinnollista valvontakeinoista.

Keskittyminen nimenomaan roskaamiskiellon hallinnollisiin valvontatoimiin on perustelua, koska suurin osa ympäristölainsäädännön vastaisista tilanteista ei ikinä johda rikostutkintaan, saati rikosoikeudenkäyntiin asti. Roskaamistilanteet ovat usein tahattomia rikkomuksia, jonka aiheuttaja korjaa useimmiten valvontaviranomaisen kehotuksesta.<sup>22</sup> Tutkielmani niin sanottu gradumitta rajoittaa myös rikosoikeudellisten valvontatoimien käsittelyä, sillä tematiikan perusteellinen käsittely ja ana-

---

<sup>21</sup> Karsi-Ruokolainen 2010, s. 5.

<sup>22</sup> Tuomainen ym, 2000, s. 10.

lysointi edellyttäisi toista tutkielmaa. Olen kuitenkin tutkielmani lopussa esittänyt muutamia tärkeinä pitämiäni huomioita liittyen roskaantumistapausten rikosoikeudelliseen puoleen.

Ympäristöä koskeva sääntely jakautuu kolmelle päätasolle eli kansainväliselle, Eutoopan unionin (myöhemmin EU) ja kansalliselle tasolle. Näistä kansainvälinen- ja EU-sääntely muodostavat yhdessä niin kutsutun ylikansallisen sääntelyn. Sääntelyn tasoja ei voida pitää toisistaan erillään, vaan ne ovat keskenään kiinteässä vuorovaikutussuhteessa. EU ja sen jäsenvaltiot ovat usein kansainvälisten ympäristösopimusten osapuolia, jonka perusteella niiden on omassa sääntelyssään omaksuttava sopimuksissa sovitut velvoitteet. Samoin taas unionin omaksumat ja sen omat itsenäiset säädösratkaisut ohjaavat suoraan jäsenvaltioiden kansallisen oikeuden sisältöä.<sup>23</sup> Tämän tutkielman keskiössä on kuitenkin kansallisen lain säännökset, joiden sisältöä ei suoraan johdeta ylikansallisesta sääntelystä. EU-sääntelyn ja kansainvälisen ympäristöoikeuden välillisestä vaikutuksesta huolimatta nämä kaksi ympäristöoikeuden päätasoa jäävät tutkielmassani vain vähäiselle tarkastelulle. Niiden yksityiskohtainen läpikäynti ei ole tarkoituksenmukaista saati edes mahdollista tutkielman rajallisen pituuden vuoksi. Ei kuitenkaan käy kieltäminen, etteikö kansainvälisellä ja unionin ympäristösääntelyllä olisi ollut vahva vaikutus kansalliseen ympäristösääntelyymme, sillä ylikansallisen sääntelyn kehittyminen on nähdäkseni melko suoraan peilattavissa myös kansallisen ympäristösääntelymme kehityskaareen. Tämän takia tutkielmani kahdessa ensimmäisessä pääluvussa on viittauksia myös ympäristösääntelyn ylikansalliselle tasolle.

## 1.4 Tutkielman keskeiset oikeuslähteet

Tutkielmani keskeisenä lähtökohtana on voimassaoleva lainsäädäntö. Ympäristölainsäädäntö on melko eriytynyttä ja sirpaloitunutta. Tämä saattaa aiheuttaa erilaisia ongelmatilanteita, kuten sääntelyn monimutkaisuutta. Vaikeasti avautuva ja monimutkainen lainsäädäntö voi aiheuttaa tehottomuutta ja sen, ettei sääntelyn tavoitteita välttämättä saavuteta halutulla tavalla. Lisäksi ympäristölainsäädännölle ominainen säädösten suuri lukumäärää saattaa aiheuttaa sääntelyyn aukkoja.<sup>24</sup> Ympäristölainsäädännölle tyypillisiä piirteitä ovat harkinnanvaraa jättävien, avoimien, joustavien normien käyttäminen, jotka saavat lopullisen sisältönsä vasta viranomaisten ja tuomioistuinten yksittäistapauksellisessa päätöksenteossa.<sup>25</sup> Väljäsisältöisten normien käyttämisen syynä ovat usein tarve

<sup>23</sup> Hollo 2009, s. 14.

<sup>24</sup> Kumpula ym. 2014, s. 34-35 ja Hollo 2009a, s. 10.

<sup>25</sup> Kumpula ym. 2014, s. 33.

varautua muutoksiin ja ottaa huomioon eri tapausten erityispiirteet. Ympäristölliset ongelmat ovatkin usein monitahoisia ja tapauskohtaiset olot niin vaihtelevia, ettei tyhjentävään sääntelyyn pyrkiminen olisi edes mielekästä.<sup>26</sup> Joustavien normien lisäksi tyypillistä ympäristölainsäädännölle ovat myös säädösten monimuotoinen lomittuminen ja verkottuminen toisiinsa. Säädökset ovatkin ympäristöoikeudessa tyypillisesti rinnakkaisia, päällekkäisiä ja toisiaan täydentäviä.<sup>27</sup> Kun laki tai lainkohta on kielellisesti epäselvä, avoin tai monitulkintainen, kuten ympäristölainsäädäntö usein on, tulee laintulkinta tarpeeseen.<sup>28</sup>

Kaikki edellä kuvatut ympäristölainsäädännön tyypilliset piirteet konkretisoituvat myös jätelaissa sekä roskaamiskiellon sisältöä ja merkitystä tutkittaessa. Tämän takia lain esityöt, jotka selvittävät ja tarkentavat lainsäätäjän tarkoitusta, ovat keskeinen osa tutkielmani lähdeaineistoa. Valmisteluaineisto yleensä avaa lain säännösten sisältöä ja tarjoaa myös soveltamissuosituksia. Lainvalmisteluaineistoa oikeuslähteenä hyödynnettäessä on kuitenkin muistettava, että voimassa oleva oikeus ei välttämättä ole sama kuin normin säätämishetkellä sen on tarkoitettu olevan, sillä aika kuluttaa esitöiden merkitystä.<sup>29</sup> Oman tutkielmani kohdalla en kuitenkaan näe tätä huolenaiheena, koska voimassa oleva jätelaki, jonka säännökset näyttelevät tutkielmani pääosaa, on käynyt alle 10 vuotta sitten läpi kokonaisuudistuksen.

Oikeudellisissa tutkimuksissa oikeuskäytäntö esiintyy usein merkittävässä roolissa oikeuslähteenä. Oikeuskäytännön asema merkittävänä oikeuslähteenä perustuu ajatukseen siitä, että aiempaa ratkaisukäytäntöä vastaava tapaus ratkaistaan samalla tavalla. Oikeuskäytännöstä voidaan saada tietoa voimassa olevan oikeuden sisällöstä kuitenkin vain rajoitetusti, sillä tuomari on sidoksissa käsiteltävän tapauksen erityisolosuhteisiin. Asianosaisten vaatimukset ja muut prosessioikeuden säännöt saattavat heikentää oikeustapausten ennakkoratkaisuarvoa ja rajata mahdollisuuksia yleistää yksittäistapauksista saatavaa tietoa.<sup>30</sup> Tässä tutkielmassa olen lähdeaineistona käyttänyt korkeimman hallinto-oikeuden (KHO) ratkaisuja. Mukana on sekä KHO:n vuosikirjaratkaisuja että lyhyitä ratkaisuselosteita (LRS). Ratkaisukäytännön merkitys tutkielmassa on kuitenkin lähinnä esimerkinomainen, koska tutkimuskysymyksieni kannalta relevanttia julkaistua ratkaisukäytäntöä on olemassa suhteellisen vähän. Erityisesti tuoreita ratkaisuja on todella niukasti, sillä jätelaki on ollut voimassa vasta lyhyen aikaa, joten tuoretta oikeuskäytäntöä ei ole ehtinyt kertyä. Kun relevanttia ratkaisukäytäntöä on olemassa vain sattumanvaraisesti ja vähän, ei siitä ole mahdollista tehdä pit-

<sup>26</sup> Kuusiniemi 2013b, s. 189.

<sup>27</sup> Kumpula ym. 2014 s. 96.

<sup>28</sup> Tuori 2003, s. 22.

<sup>29</sup> Esim. Nyholm 2015, s.19.

<sup>30</sup> Nyholm 2015, s. 20.

källe meneviä johtopäätöksiä, sillä tuomioistuimen ratkaisulinjoja ei voida pitää vakiintuneina<sup>31</sup>. Esimerkinomainen käytötapa on perusteltua myös siitä syystä, ettei ylimpien tuomioistuinten ratkaisukäytännöllä ole suomalaisessa oikeustraditiossa juridista sitovuutta. Ne on siis nähtävä yksittäistapauksellisina ratkaisuina ennemmin kuin ennakkopäätöksinä. Ratkaisut voivat kuitenkin antaa viitteitä lainsäädännön tulkitsemisesta.<sup>32</sup>

Tutkielmani oikeudellisen tulkinnan kannalta merkittävässä roolissa on myös oikeuskirjallisuus, joka tuomioistuinratkaisujen lailla antaa tukea säännösten tulkinnalle. Ylimmän tuomioistuimen vakiintuneen ratkaisulinjan puutteen takia, olen hyödyntänyt tutkielmassani oikeuskirjallisuudessa esitettyjä kannanottoja laintulkintaa tehdessäni. Nämä kannanotot ovat tärkeitä erityisesti roskaamiskiellon sisällön ja ulottuvuuden määrittämisen osalta. Roskaantuminen tai roskaamiskielto eivät oikeuskirjallisuudessa ole saaneet kovin suurta huomiota. Tematiikasta on kirjoitettu useissa ympäristöoikeuden perusteoksissa sellaiseen varsin suppeaan ja toteavaan sävyyn, josta ei lain tulkintaa tai systematisointia tehtäessä ole suurta hyötyä. Teokset tai artikkelit, joissa tutkielmani tematiikkaan on syvennyt tarkemmin, ovat paljolti ajalta ennen nykyistä jätelakia. Vaikka roskaamiskiellon sisältö on jätelain uudistusten saatossa tarkentunut, eivät kiellon pääperiaate tai -tavoite ole muuttuneet sen jälkeen kun kielto ensimmäisen kerran kirjoitettiin jätehuoltolakiin (673/1978) vuonna 1978. Tämän takia olen hyödyntänyt tutkielmani lähdeaineistona myös vanhempaa oikeuskirjallisuutta. Hyödyntämäni kirjallisuus on pääasiallisesti ympäristöoikeuden alalta.

Ympäristöoikeudellisena erityispiirteenä voidaan pitää soft law -tyyppisen aineiston tosiasiallista hyödyntämistä merkittävänä oikeuslähteenä ympäristöasioita koskevassa oikeudellisessa ratkaisutoiminnassa ja viranomaisen päätöksenteossa. Soft law voidaankin ymmärtää omaksi oikeuslähdekategoriakseen.<sup>33</sup> Ympäristöoikeudellisia soft law -lähteitä ovat muun muassa erilaiset viranomaisen tuottamat strategiat, julistukset, suunnitelmat, ohjelmat, hallinnolliset ohjeet, suositukset, oppaat ja muistiot. Nämä oikeuslähteet ovat muodollisesti ei-velvoittavia. Tällä tarkoitetaan sitä, ettei soft law-tyyppinen lähde voi olla oikeudellisen ratkaisun yksinomainen peruste, vaan se voi oikeudellisessa päätöksenteossa olla vain muita lähteitä täydentävä oikeuslähde.<sup>34</sup> Myös tässä tutkielmassani olen lähdeaineistona hyödyntänyt ympäristöministeriön julkaisemia lainsäädäntöä täsmentäviä oh-

<sup>31</sup> Ekroos 1995, s. 375. Ari Ekroosin mukaan oikeuskäytännön valikoituminen ympäristöasioissa on varsin sattumanvaraista. Usein tapauksissa on kyseessä vähäinen taloudellinen intressi, jolloin muutoksenhaun kustannukset voivat vaikuttaa muutoksenhakuun ehkäisevästi. Tämän vuoksi oikeuskäytännön perusteella ei voida tehdä pitkälle meneviä johtopäätöksiä, vaan lähinnä käyttää esimerkkinä.

<sup>32</sup> Husa - Mutanen - Pohjolainen 2010, s.60.

<sup>33</sup> Määttä OTJP 2005, s. 342

<sup>34</sup> Kumpula ym. 2014, s. 98

jeita. Ministeriön ympäristövalvonnan ohje vuodelta 2016 ja ympäristönsuojelulainsäädännön laillisuusvalvontaopas vuodelta 2014 ovat tutkielmani tematiikan kannalta keskeisimmät ohjeet, joita ministeriö on nimenomaisesti tarkoittanut hyödynnettäviksi kunnan ympäristönsuojelunvalvontaviranomaisissa.<sup>35</sup> Valvontaohjeilla ympäristöministeriö on pyrkinyt siihen, että niin ympäristönsuojelulain kuin jäte- tai vesilain osalta pyritään yhdenmukaiseen ympäristönlainsäädännön toimeenpantoon ja valvonnan suunnitelmallisuuteen. Tavoitteena onkin, että ympäri Suomen valvonta olisi tasapuolista ja yhdenvertaista yhteneväisten käytäntöjen kautta.<sup>36</sup> Kuten jo aiemmin on todettu, käytännön lainoppia tekevä tutkija toimii samantyyppisesti kuin konkreettisia päätöksiä tekevä lainsoveltaja. Näin ollen lainsoveltajalle nimenomaisesti tarkoitetut ministeriön ohjeet on perustellusti huomioitava myös lainopillisessa tutkielmassa.

## 1.5 Tutkielman rakenne

Tutkielmani koostuu yhteensä viidestä pääluvusta ja tutkielman johtopäätöksistä. Olen pyrkinyt jakamaan pääluvut selkeiden asiakokonaisuuksien mukaan luettavuuden sujuvoittamiseksi. Pääluvuista kaksi ensimmäistä sisältävät tutkielmani kannalta taustoittavaa tietoa. Ensimmäisen, eli käsillä olevan johdantoluvun viimeiseen kappaleeseen olen sijoittanut tutkielmani kannalta keskeiset käsitteet ja periaatteet. Kyseiset käsitteet ja periaatteet nousevat toistuvasti esiin tutkielmani eri vaiheissa ja viittaan niihin myös useita kertoja lain tulkinnassa. Tämän takia pidän keskeisten käsitteiden ja periaatteiden selventämistä tärkeänä jo tutkielman alussa. Toisessa, taustoittavassa pääluvussa esittelen kansallista ympäristönsuojelulainsäädäntöämme ja jätehuollon sääntelyä osana tätä kokonaisuutta. Aloitan taustoituksen ympäristöperusoikeudesta, koska Suomessa ympäristöperusoikeussäännös poikkeaa muista perusoikeuksista. Muut perusoikeudet turvaavat lähtökohtaisesti yksilölle erilaisia oikeuksia. Ympäristöperusoikeuden taustalla sen sijaan on vahva ajatus luonnon itseisarvosta sekä tulevien sukupolvien oikeuksista. Kyseessä on kaikille ihmisille jakamattomasti kuuluva oikeus, jolla turvataan yleistä etua. Yleinen etu nousee esiin tutkielmani aikana useasti, joten ympäristöperusoikeuden taustoittaminen on erityisen tärkeää. Ympäristönsuojelulainsäädännön taustoitus ennen roskaamiskiellon yksityiskohtaista käsittelyä on tärkeää myös siksi, että lukija hahmottaisi ympäristönsuojelun säädöskokonaisuuden.

<sup>35</sup> *Ympäristöministeriö* 2014, s. 3 ja *Ympäristöministeriö* 2016, s. 3.

<sup>36</sup> *Ympäristövalvonnan ohje*, 2016, s. 13.



Tutkielmani kolme seuraavaa lukua ovat laintulkintaan syventyviä analyysilukuja. Tutkielmani kolmannessa pääluvussa pureudun tutkielmani ensimmäiseen tutkimuskysymykseen, eli mitä voimassa olevassa oikeudessa roskaamiskiellolla tarkoitetaan? Luvussa selvitän kiellon merkitysisällön seikkaperäisesti sekä tarkastelen roskaamiskiellon suhdetta myös muihin ympäristönsuojelulainsäädännön roskaantumista ehkäiseviin säännöksiin ja omaisuuden suojaan. Muista ympäristönsuojelulainsäädännön roskaantumista ehkäisevistä säännöksistä käsittelen MRL:n mukaista rakennetun ympäristön hoitoa koskevia säännöksiä sekä YSL:n maaperänpilaamiskieltoa, koska nämä ovat tärkeimmät ja useimmiten roskaamiskiellon ohella roskaantumiseen sovellettavat säännökset. Muiden roskaantumiseen liittyvien säädösten tarkempi käsittely jää tutkielmani ulkopuolelle, koska niiden tarkka käsittely ei ole tutkimuskysymysteni kannalta relevanttia.

Tutkielmani neljännessä ja viidennessä pääluvussa selvitän niitä hallinnollisia keinoja, joilla valvontaviranomainen voi puuttua roskaamiskiellon vastaiseen tilaan. Nämä pääluvut koskevat siis tilanteita, joissa roskaantuminen on jo tapahtunut ja valvontaviranomainen on päättänyt soveltamaan nimenomaan jätelakia roskaantumiseen puuttuessaan. Neljäs pääluku käsittää siivoamisvelvollisuuden analyysin. Siivoamisvelvollisuus on roskaantuneen alueen toimenpidevelvoite, jonka kohdentumisesta jätelaissa säädetään. Valvontaviranomaisen tehtävänä on selvittää roskaantumisen aiheuttaja ja kehottaa tätä tarvittaessa hallintopakkoa apuna käyttäen palauttamaan roskaantunut ympäristö lailliseen tilaan. Jos roskaantumisen aiheuttaja ei ole tiedossa tai tämä laiminlyö siivoamisvelvoitteensa, on jätelaissa tätä varten säädetty toissijaisesta siivoamisvelvollisuudesta. Käsittelen myös tätä tutkielmani neljännessä pääluvussa. Vertaan luvussa myös jätelain mukaista siivoamisvelvollisuutta ja YSL:n mukaista pilaantuneen maaperän puhdistamisvelvollisuutta toisiinsa ja tuon esiin eroja näiden kahden toimenpidevelvoitteen välillä.

Tutkielman viides pääluku sisältää roskaantumisen valvonnan ja hallintopakkeinojen käsittelyn. Kuten aiemmin on jo todettu, kyseinen pääluku ei kuvaa valvontaviranomaisen hallintomenettelyä aukottomasti, vaan käyn luvussa läpi tämän työn näkökulmasta keskeisimmät valvontatoimet. Lisäksi luvussa käsittelen siivoamismääräyksen antamista koskevat säännökset sekä viranomaisen käytettävissä olevat hallintopakkeinoit. Luvun lopussa esittelen lyhyesti myös ympäristörikoksia koskevaa sääntelyä ja jätelaissa valvontaviranomaiselle asetettua velvollisuutta tehdä ilmoitus esitutkintaviranomaiselle.

## 1.6 Keskeiset käsitteet ja periaatteet

### 1.6.1 Ympäristö ja vaikutusperiaate

Oikeudellisesti ympäristölle ei ole olemassa tarkkaa määritelmää, ainakaan siinä määrin, että voitaisiin aina osoittaa, mihin tilanteeseen jotain sääntelyä sovelletaan tai ei sovelleta. Yleisellä tasolla ympäristö voidaan määrittellä luonnon ja sen ominaispiirteiden, mukaan lukien ihmisen ja hänen luomansa yhteiskunnan, olosuhteiden kokonaisuudeksi, johon ihminen on yhteydessä ja johon hän toimillaan vaikuttaa. Tämän takia esimerkiksi ihmisen elinympäristö määräytyy pitkälti sen mukaan, mistä tai minkälaisia vaikutuksia siihen yltää tai saattaa yltää. Ympäristö määräytyykin ensisijassa toimijan omista tai toisten toimenpiteistä aiheutuvien vaikutusten tunnistamisen kautta. Vaikutusperiaate onkin ympäristöoikeudessa keskeinen säännösten soveltamista määrittävä periaate. Tällöin ratkaisevaa ei esimerkiksi ole sijaitseeko kemianteollisuuslaitos omalla maalla vai ei, koska vaikutukset ovat siitä riippumatta elinympäristöön samat. Ympäristö on lähtökohtaisesti kaikilta osiltaan oikeudellisen sääntelyn kohteena, mutta sovellettavasta laista riippuen se reagoi eri tavalla vaikutuksiin niiden merkittävyyden perusteella. Esimerkiksi vähäinen melua aiheuttava toiminta voi olla ympäristövalvonnan piirissä, mutta saattaa tiettyyn määrään asti olla sallittua siten, ettei viranomaisen voi siihen puuttua. Vaikutusten kasvaessa erilaiset rajoitukset ja kiellot voivat kuitenkin rajoittaa toimintaa.<sup>37</sup>

Tarkan oikeudellisen määritelmän puuttumisesta huolimatta ympäristö pyritään aina teknisesti määrittelemään. Tämä siksi, että ympäristöksi ei yleensä katsota rakennusten sisätiloja, elleivät vaikutukset ilmene ulospäin. Tämä sääntö ei kuitenkaan ole ehdoton. Lisäksi ympäristökäsitteen ulkopuolelle jää myös niin sanottu sosiaalinen ympäristö, jolla viitataan lähinnä ihmisten asuin-, työ- ja liikenneolosuhteisiin. Tämäkään ei kuitenkaan ole yksiselitteistä, sillä ajoittain sosiaalinen ympäristö voi olla hankala erottaa ns. fyysisestä ympäristöstä, koska esimerkiksi terveyteen liittyvät asiat kuuluvat osittain molempien määritelmien piiriin. Lähtökohtaisesti fyysiseen ympäristöön ei kuitenkaan lueta toimintoja, joissa kysymys on puhtaasti yksilöiden välisistä suhteista.<sup>38</sup>

Termi ympäristönsuojelu voi yhtäläillä oikeudellisesti viitata useaan eri asiaan. Suppeassa merkityksessä ympäristönsuojelulla tarkoitetaan kaikkia niitä menettelytapoja, joilla ehkäistään ympäristön pilaantumista. Laajasti ymmärrettynä termi sisältää ympäristönsuojaamisen lisäksi myös tervey-

<sup>37</sup> Hollo 2009b, s. 10-11.

<sup>38</sup> Hollo 2009b, s. 11-12.

den, kulttuuriperinnön sekä luonnon ja sen monimuotoisuuden suojelun.<sup>39</sup> Tässä tutkielmassa ympäristönsuojelulla viitataan kuitenkin sen suppeaan määritelmään, eli ympäristön pilaantumisen torjuntaan.

### 1.6.2 Yleinen etu

Ympäristönsuojelussa valvontaviranomaisen tehtävänä on valvoa yleistä etua. Yleisen edun valvonnan voidaan katsoa edustavan kaikkia haitankärsijöitä ja sillä tavoitellaan yksityistä intressiä laajemman kokonaisuuden valvontaa. Yksioikoista määritelmää yleiselle edulle ei kuitenkaan ole, vaan ympäristölainsäädännössä yleinen etu määrittyy kestävän kehityksen tavoitteiden<sup>40</sup> ja ympäristön ja luonnon monimuotoisuuden säilyttämisen kannalta. Tällöin yleistä etua ei tarkastella esimerkiksi taloudellisten, elinkeino- tai työvoimapolitiittisten tai yleisten alue- ja kunnallispolitiittisten intressien mukaisesti.<sup>41</sup>

Kestävän kehityksen tavoitteella tarkoitetaan sitä, että ihmiskunnan nykyiset perustarpeet pyritään tyydyttämään viemättä pois vastaavaa mahdollisuutta tulevilta sukupolvilta.<sup>42</sup> Ajatus tulevien sukupolvien aseman turvaamisesta vahvistettiin jo Yhdistyneiden kansakuntien (YK) peruskirjassa, jonka johdannossa tavoitteeksi asetetaan tulevien sukupolvien pelastaminen. Ympäristön osalta tulevien sukupolvien asema huomioitiin vuoden 1972 YK:n Tukholman ympäristökonferenssissa, josta kansainvälisen ympäristöoikeuden laajenemisvaihe kunnolla alkoi kun ympäristön pilaantuminen ja ympäristöresurssien heikentyminen nousivat kansainvälisen ympäristöoikeuden keskiöön.<sup>43</sup> Konferenssissa annetussa julistuksessa nykyisille sukupolville asetettiin velvollisuus suojella ja parantaa ympäristöä nykyisten ja tulevien sukupolvien hyväksi, sekä edellytettiin tulevien sukupolvien huomioimista sekä ympäristönsuojelussa että ympäristöresurssien käytössä.<sup>44</sup> Virallisesti kestävän kehityksen periaate esiteltiin ensi kerran kuitenkin vasta vuonna 1987 YK:n maailman ympäristön ja kehityksen komission (Brundtlandin komissio) raportissa, jolloin periaatteen tehtävänä oli saattaa tasapainoon kuusi ristiriitaiseksi koettua haastetta: väestö ja ihmisten voimavarat, ruuan takaaminen kaikille, lajien ja ekosysteemin säilyminen, energiantuotanto, teollistuminen ja kaupungistuminen.

<sup>39</sup> Kokko 2017, s. 123.

<sup>40</sup> Kestävän kehityksen tavoitteiden synonyyminä käytetään tässä tutkielmassa kestävän kehityksen periaatetta. Molempia termejä voidaan käyttää ristiin. Se puhutaanko tavoitteesta tai periaatteesta ei vaikuta asiasisältöön. Kts. esim. Kuusiniemi 2013a, s. 84.

<sup>41</sup> Ympäristöministeriö 2016, s. 24.

<sup>42</sup> Kuusiniemi 2013a, s. 84.

<sup>43</sup> Kumpula ym. 2014, s. 48.

<sup>44</sup> Kumpula 2004, s. 117.

Euroopan unionin tasolla kestävän kehityksen edistäminen määriteltiin myös unionin tavoitteeksi vuonna 1999 voimaan tulleella Amsterdamin sopimuksella<sup>45</sup>, jolla muutettiin EU:n ja EY:n perustamissopimuksia.<sup>46</sup>

Kestävän kehityksen tavoite on siis tunnustettu kansainvälisen ympäristöoikeuden lähtökohta, jolle on kuitenkin vaikea antaa tarkempaa määritelmää. Kyseessä on poliittinen käsite, jonka konkreettinen sisältö on kiistanalainen ja herättää keskustelua siitä, miten käsitettä tulee käytännössä tulkita. Vaikka käsite on kiistanalainen, on sen ydinsisällöstä yleisellä tasolla olemassa yhteinen käsitys.<sup>47</sup> Kun yleinen etu määrittyy sisällöllisesti epätarkan kestävän kehityksen periaatteen kautta, lienee selvää, että myöskään yleisen edun sisältöä ei pystytä täsmällisesti määrittelemään.

Yleisen edun valvonta lähtee liikkeelle Suomen perustuslain (731/1999, myöhemmin perustuslaki tai PL) ympäristöperusoikeuden (PL 20 §) vaatimuksesta, jonka mukaan julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön. Yleinen ympäristöetu kuitenkin ilmenee lukuisin eri tavoin. Se saattaa tarkoittaa säännöksiä siitä, millaisiin ympäristöön vaikuttaviin hankkeisiin ei saa ryhtyä ilman viranomaisen lupaa tai ei ehkä lainkaan. Esimerkiksi rakennuksen pystyttäminen vaatii pääsääntöisesti luvan kun taas vesivoimalan rakentaminen vaatii aina luvan. Terveys- tai pilaantumisen vaaraa aiheuttava hanke taas on lain nojalla kokonaan kielletty, eikä siihen voida myöntää lupaa. Yleisen edun valvonta kattaakin kaikki valvonnan osa-alueet, eli käytännössä viranomaisen on huomioitava yleinen etu oli sitten kyseessä ennakko- tai jälkivalvonta.<sup>48</sup>

---

<sup>45</sup> EYVL, nro C340, 10.11.1997, s. 173-306

<sup>46</sup> Anne Kumpulan mukaan Amsterdamin sopimus oli tärkeä EU-sääntelyn edistysaskel ympäristönsuojelun näkökulmasta. Sopimuksen tuomat uudistukset: kestävän kehityksen edistäminen ja ympäristönsuojelun korkean tason periaate, joka ilmentää jäsenvaltioiden ympäristönlainsäädännön yhtenäistä tavoitetasoa, ovat yhdessä vahvistaneet ja selkeyttäneet ympäristönsuojelun asemaa ja sen merkitystä EU:n toiminnassa, jopa siinä määrin, että Kumpulan mukaan on olemassa edellytykset ympäristönsuojelun aseman tasavertaisuudelle unionin taloudellisten tavoitteiden kanssa. Kumpula 2010, s. 55.

<sup>47</sup> Kumpula 2004, s. 119.

<sup>48</sup> Hollo 2009b, s. 27.

### 1.6.3 Aiheuttamisperiaate

Kuten kestävän kehityksen periaate, myös aiheuttamisperiaate<sup>49</sup> on kansainvälisesti tunnustettu periaate. Kyseessä on kuitenkin kestävän kehityksen periaatetta huomattavasti konkreettisempi ja oikeudellisesti hallittavampi käsite, vaikkakin sen käytännön vaikutus ilmenee eri oikeusjärjestelmissä eri tavoin.<sup>50</sup> Ympäristön kokonaisuuteen suhteutettuna aiheuttamisperiaate on ympäristönsuojelun taloudellinen periaate, joka edellyttää, että vastuu ympäristönsuojelukustannuksista kuuluu pilaantumisen aiheuttajalle.<sup>51</sup> Periaatteen mukaan pilaantumisen tai saastumisen aiheuttaja maksaa aiheuttamansa pilaantumisriskin ehkäisy- ja torjuntakustannukset, ennallistamiskustannukset ja mahdolliset vahingonkorvaukset.<sup>52</sup>

Aiheuttamisperiaatteen varsinaisena edistämisyhteisönä toimi taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestö OECD<sup>53</sup>. Taloudelliset kimmokkeet siirtyivät sittemmin osaksi lainsäädäntöä suoranaisina vaatimuksina ja näin aiheuttamisperiaate on nykyisin myös EU-tasolla hyväksytty periaate, joka toimii unionin ympäristönsuojelupolitiikan ja -lainsäädännön lähtökohtana. Aiheuttamisperiaate on myös keskeinen roskaamiskiellon valvontaa ohjaava periaate, sillä sitä sovelletaan myös jälkivalvontaan, eli tilanteisiin, joissa toiminnan jo lakattua havaitaan ympäristön roskaantuminen.<sup>54</sup> Periaate on myös nimenomaisesti kirjattu jätelain 20 §:ään.

Vaikka aiheuttamisperiaate on kansainvälisesti tunnustettu periaate, sen puutteena voidaan pitää sitä, että sen avulla ei ole täysin mahdollista toteuttaa periaatteen varsinaista päätavoitetta eli kansalaisten turvattua oikeutta puhtaaseen ympäristöön. On näet mahdotonta tavoittaa kaikkia osallisia tekijöitä ja erityisesti toteuttaa kaikki ympäristön laadun säilymisen kannalta vaadittavat toimenpiteet aiheuttajien kustannuksella. Periaatteen tavoittamattomiin jää siten aina tietty ylijäämä ympäristön pilaantuneisuutta, joka voi olla peräisin esimerkiksi luonnon omista muutoksista. Tämä ylijäämä tai jäännösriski jää useimmiten yhteiskunnan vastattavaksi.<sup>55</sup>

<sup>49</sup> Aiheuttamisperiaatteen synonyyminä käytetään termiä "saastuttaja maksaa"-periaate tai "pilaaja maksaa"-periaate.

<sup>50</sup> Hollo 1991, s. 35.

<sup>51</sup> Kumpula 2010, s. 81.

<sup>52</sup> Kuusiniemi 2013a, s. 86.

<sup>53</sup> The Organisation for Economic Co-operation and Development.

<sup>54</sup> Hollo 2009b, s. 18-19 ja esim. Tuomainen 2006, s. 54-65.

<sup>55</sup> Hollo 2009b, s. 19.

#### 1.6.4 Viranomaisen harkintavalta

Viranomaisen harkintavalta on keskeinen hallinto-oikeudellinen käsite, joka toisaalta luo viranomaiselle tietyn määrän liikkumavapautta, tilanteesta ja asiasta riippuen, ja toisaalta vastuun noudattaa lakia harkintavaltaa käyttäessään. Hallinnon lainalaisuusperiaatteen mukaisesti oikeussäännöt määrittävät viranomaisen toimivallan lisäksi sen käyttämiseen sisältyvän harkintavallan<sup>56</sup>.

Viranomaisen harkintavalta on perinteisesti jaettu kahteen toisistaan poikkeavaan lajiin: oikeusharkintaan ja tarkoituksenmukaisuusharkintaan. *Oikeusharkinta* on lainsoveltamiseen sidottua harkintaa, jota kutsutaan myös laillisuusharkinnaksi. Oikeusharkinnalla on periaatteessa katsottu mahdolliseksi päätyä vain yhteen ainoaan lainmukaiseen ratkaisuun, jonka sisällön päätöksenteossa sovellettavat säännökset yksiselitteisesti osoittavat. Sen sijaan *tarkoituksenmukaisuusharkinta* on vapaata harkintaa, joka sallii viranomaisen valita useiden vaihtoehtojen väliltä. Toisin kuin oikeusharkinnalla, tarkoituksenmukaisuusharkinnalla on mahdollista päätyä useaan oikeaan ja silti yhtäläillä lainmukaiseen ratkaisuun. Tällöin viranomaisen voi laissa määritellyn harkintavaltansa rajoissa valita eri vaihtoehtoista vapaasti julkisen edun kannalta tarkoituksenmukaisimpana pitämänsä ratkaisun.<sup>57</sup> Kahtiajaolla on pitkät perinteet, sillä jako sidottuun ja vapaaseen harkintaan kiinteytyi opiksi jo 1950-luvulla.<sup>58</sup> Tämän jälkeen viranomaisen harkintavallan sääntely on kuitenkin tuntuvasti muuttunut.<sup>59</sup> Tarkoituksenmukaisuusharkinnan ala onkin olennaisesti kaventunut vuosien varrella oikeudellisen sääntelyn tiheyden ja kattavuuden lisääntyessä.<sup>60</sup>

Vaikka edellä on todettu, että tarkoituksenmukaisuusharkinta on vapaata harkintaa, ei viranomaisen harkintavalta ole oikeudellisesti arvioiden koskaan täysin vapaata, oli kyseessä kuinka väljä normi tahansa. Harkintavallan käyttöä rajoittavat sisällölliset tekijät, kuten hallinnon oikeusperiaatteet, joista on nimenomaisesti säädetty hallintolain (434/2003) 6 §:ssä. Hallinnon oikeusperiaatteiden lisäksi vakiintunut oikeus- ja ratkaisukäytäntö voivat tosiasiallisesti määrittää harkintavallan puitteita ja viranomaisen on väljiäkin normeja soveltaessaan huomioitava ylemmän asteiset säännökset kuten perus- ja ihmisoikeusnormit ja relevantti EU-oikeus. Tämän takia karkean kahtiajaon sijaan

<sup>56</sup> Mäenpää 2016, s. 301.

<sup>57</sup> Mäenpää 2017, s. 282.

<sup>58</sup> Kts. esim. V. Merikoski: Vapaa harkinta hallinnossa, 1958.

<sup>59</sup> Laakso 1990, s. 197.

<sup>60</sup> Vakiintuneen käytännön mukaan hallintotuomioistuimella ei ole mahdollisuutta arvioida valvontaviranomaisen tarkoituksenmukaisuusharkintaa, vaan sen tehtäviin kuuluu vain päätöksenteon laillisuuden arviointi. HE 230/2014 vp, s. 46. Toisin kuin aiemmin, nykyisin myös lainsäädännöstä ilmenee selkeästi, että valituksen hallintoviranomaisen päätöksestä hallintotuomioistuimeen saa ylipäätään tehdä vain lainvastaisuuden perusteella ( Hallintolainkäyttölaki 586/1996, 7 § ja Kuntalaki 410/2015, 135 §).

viranomaisen harkintavalta mielletäänkin nykyisin laajuudeltaan ja vapausasteiltaan vaihtelevaksi. Harkintavallan luonne ja laajuus riippuvat päätösvaltaa kulloinkin määrittelevistä normeista.<sup>61</sup>

Viranomaisen päätöksentekoa harkintavallan sisällön näkökulmasta voidaan nykyisin kuvata parhaiten liukuvana asteikkona, jonka toisessa päässä on melko harvoin esiintyvä puhdas oikeusharkinta, jota käytetään esimerkiksi subjektiivisia oikeuksia toteuttaessa. Suppealle harkinnalle tyypillistä on, etteivät hallinnolliseen tarkoituksenmukaisuuteen tai taloudellisiin resursseihin liittyvät näkökohdat saa vaikuttaa viranomaisen päätöksentekoon. Toisessa päässä taas on tarkoituksenmukaisuutta ja yleistä etua korostava harkinta, jossa päätösvaltan käyttöä ei ole rajoitettu täsmällisin normein. Tällöin viranomaisen ratkaisun sisältö ja lopputulos riippuvat pääasiallisesti tai joskus jopa kokonaan viranomaisen harkinnasta. Tällöin viranomainen esimerkiksi *"voi"* myöntää luvan tai *"saa"* ryhtyä toimenpiteisiin. Suurin osa hallinnollisesta päätöksenteosta sijoittuu liukuvasti asteikolle näiden ääripäiden väliin, sillä useimmiten päätöksenteossa sovelletaan joustavia ja tulkinnanvaraisia oikeusnormeja.<sup>62</sup> Joustavat normit ovat tarpeen erityisesti ympäristöoikeudessa, sillä ne mahdollistavat yhteiskunnassa ja olosuhteissa tapahtuvien muutosten asianmukaisen huomioon ottamisen päätöksenteossa.<sup>63</sup> Harkintavaltaa käyttäessään viranomaisen tulee kuitenkin olla tarkkana, ettei synny väärinkäyttötilanteita, eli vallan ylittämistä tai alittamista, koska harkintavallan väärinkäyttö voi yksinään riittää hallintopäätöksen kumoamiseen.<sup>64</sup>

---

<sup>61</sup> Mäenpää 2017, s. 283.

<sup>62</sup> Mäenpää 2017, s. 284-286, Mäenpää 2016, s. 299 ja Laakso 1990, s. 202.

<sup>63</sup> Majamaa DL 9-10/1985, s. 374. (Majamaa, Vesa: Ympäristöoikeus valinkauhassa. DL 9-10/1985, s. 371-381.)

<sup>64</sup> Mäenpää 2017, s. 292-293.

## 2. Ympäristönsuojelulainsäädäntö ja jätehuollon sääntely

### 2.1 Ympäristöperusoikeus

#### 2.1.1 Ympäristöperusoikeuden tausta

Kansallisen oikeutemme perusta ja lähtökohta on perustuslaki. Perustuslain 20 §:ssä turvataan ympäristöperusoikeus. Ympäristöä koskevat perusoikeussäännökset ovat sekä kansallisesti että kansainvälisesti myöhäissyntyneitä. Ne ovat kehittyneet tarpeesta turvata ympäristönsuojelun vähimmäisvaatimukset valtiosäännön tasolla. Ympäristöperusoikeusnormit vaihtelevat maittain: on olemassa maita, joissa ympäristöperusoikeussäännöstä ei ole lainkaan ja niissä maissa, joissa säännös löytyy, sen sisältö vaihtelee laajasti. Ympäristöperusoikeussäännöksen olemassaolo tai sen puuttuminen ei kuitenkaan välttämättä kuvasta maan ympäristölainsäädännön tai -suojelun tasoa.<sup>65</sup>

Suomessa ympäristöperusoikeus lisättiin alunperin vuonna 1995 Suomen hallitusmuodon (HM 17.07.1919/94) II lukuun, josta se on säilynyt samansisältöisenä myös nykyiseen perusoikeusjärjestelmään.<sup>66</sup> Suomessa kansallisen ympäristöperusoikeussäännöksen tarvetta on perusteltu sillä, että säännöksen sisällyttäminen perustuslakiin vastaa kansainvälistä kehitystä ja ympäristökysymysten lisääntyntä merkitystä yhteiskunnallisessa päätöksenteossa. Lainsäätäjä on lisäksi perusteluissaan todennut, että ympäristönsuojelu, sen pilaantumattomuus, puhtaus, terveellisyys ja monimuotoisuus ovat tärkeitä yhteiskunnallisia tavoitteita ja, että ympäristön säilyminen elinkelpoisena on edellytys myös muiden perustuslaissa turvattujen perusoikeuksien toteutumiselle.<sup>67</sup>

EU-tasolla ei ole olemassa varsinaista ympäristöperusoikeussäännöstä. Muodollisen määritelmän mukaan perusoikeudella tarkoitetaan perustuslaissa taattua *yksilön oikeutta*<sup>68</sup>. EU:n perussopimukseen ympäristötavoitteita ei kuitenkaan ole kirjoitettu yksilöiden oikeuksina eli niin sanotussa perusoikeusmuodossa. Ympäristöperusoikeussäännöksen puuttumisesta huolimatta unionin ympäristöoikeuden keskeisimmät tavoitteet ja päämäärät on kirjattu unionin perusoikeuskirjan<sup>69</sup> ympäristöartiklaan (37 artikla), joka toistaa myös unionin perussopimusten elementit.<sup>70</sup> Artiklan mukaan: "Ympä-

<sup>65</sup> Vihervuori 2011, s. 753-755.

<sup>66</sup> Kokko 2008, s. 309.

<sup>67</sup> HE 309/1993 vp, s. 20.

<sup>68</sup> Ojanen 2003, s. 3.

<sup>69</sup> Euroopan unionin perusoikeuskirja (2016/C 202/02,) EUVL, Nro C 202, 7.6.2016, s. 389—405.

<sup>70</sup> Määttä 2001, s. 312.



ristönsuojelun korkea taso ja ympäristön laadun parantaminen on sisällytettävä unionin politiikkoihin ja varmistettava kestävä kehityksen periaatteen mukaisesti." Ympäristöartiklan sisältö ei substanssinsa osalta ole uusi yhteisöoikeuden saralla, sillä artiklassa mainitut tavoitteet ovat olleet osa yhteisöoikeutta jo ennen ympäristöartiklan lisäämistä perusoikeuskirjaan. Vaikka ympäristöartikla ei siten tuo yhteisöoikeuteen mitään uutta, ei ympäristötavoitteiden mukana olo perusoikeuskirjassa ole samantekevää. Unionin ympäristöarvojen rinnastaminen ihmis- ja perusoikeuksiin antaa niille erityisen sisällön verrattuna siihen, että niitä pidettäisiin vain poliittisena tavoitteena esimerkiksi taloudellisen toiminnan tasapainon kehittämisen rinnalla.<sup>71</sup>

Valtioille ei ole myöskään ylikansallisin sopimuksin asetettu velvoitetta taata kansalaisille elinkelpoista ympäristöä. Oikeus puhtaaseen ympäristöön -tyyppinen ihmis- ja perusoikeus on kuitenkin kirjattu ensimmäisessä vuoden 1972 ympäristökokouksessa hyväksytystä Tukholman juhlistuksesta alkaen useisiin ei-sitoviin kansainvälisiin ihmisoikeus- ja ympäristöasiakirjoihin, mutta oikeudellisesti sitovia oikeus puhtaaseen ympäristöön -normeja kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin ei juuri sisälly.<sup>72</sup> Tästä huolimatta vastuullisessa demokratiassa yleensä katsotaan, että tarvittaessa maankäytölliset ja sosiaaliset valinnat tulee tehdä siten, että kansalaiset eivät joudu asumisessaan ympäristöstä aiheutuvan pilaantuvan vaikutuksen kohteeksi ja että ympäristösidonnaiset perustarpeet tyydytetään.<sup>73</sup> Lisäksi oikeus terveyteen -tyyppisiin ihmisoikeuksiin sisältyy usein julkilausustusti ympäristön laatuun liittyvää sisältöä. Näin ollen yksilön näkökulmasta oikeus puhtaaseen ympäristöön rinnastuu usein näihin ihmisoikeuksiin.<sup>74</sup>

### *2.1.2 Ympäristöperusoikeuden sisältö ja merkitys*

Suomessa ympäristöperusoikeuden tarkoituksena ei ole vain taata nyt elävien ihmisten oikeus puhtaaseen ympäristöön, vaan myös tulevien sukupolvien vastaava oikeus. Ympäristöperusoikeudella säädetään ympäristöön kohdistustavasta vastuusta (PL 20.1 §) sekä asetetaan julkiselle vallalle ympäristöä koskevat perustuslailliset velvollisuudet (PL 20.2 §).<sup>75</sup> Lisäksi perusoikeudelle on annettava merkitystä sekä ympäristöä koskevan lainsäädännön valmistelussa että ympäristöllisesti merkittävässä lain soveltamisessa.

<sup>71</sup> Määttä 2001, s. 313.

<sup>72</sup> Määttä 2001, s. 288-289 ja Hollo 2009b, s.19.

<sup>73</sup> Hollo 2009b, s. 19.

<sup>74</sup> Määttä 2001, s. 288.

<sup>75</sup> HE 309/1993 vp, s. 66.

Perustuslain 20.1 §:n mukaan *vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille*. Momentti sisältää säännöksen kaikille kuuluvasta ympäristöön kohdistuvasta vastuusta. Kyseinen vastuu kohdistuu siten sekä julkiseen valtaan että yksityisiin luonnollisiin henkilöihin ja oikeushenkilöihin.<sup>76</sup> Taustalla on ajatus siitä, että jokaisen velvollisuudet luontoa kohtaan voidaan ymmärtää joko luonnon itseisarvosta lähteviksi tai kaikille ihmisille kollektiivisesti kuuluvasta oikeudesta, eli huomioituna on myös tulevien sukupolvien oikeuksien ulottuvuus.<sup>77</sup> Tämän takia ympäristövastuun taustalla vaikuttaa jo aiemmin avattu kestävän kehityksen periaate. Ympäristövastuun jakautuminen kaikkien kesken korostaa myös sitä, että ympäristönsuojelu vaatii laaja-alaista yhteistyötä useilta eri tahoilta. Ympäristöperusoikeuden 1 momentti on kuitenkin julistuksenomainen ja se kaippaa tuekseen muun lainsäädännön avulla tehtävää täsmentämistä. Julistuksenomaisuus ei kuitenkaan tee perusoikeudesta merkityksetöntä, vaan osoittaa vain sen, että ympäristöperusoikeuden vastuuta korostava osa ei ole tarkoitettu suoraan sovellettavaksi.<sup>78</sup> Perusoikeuden edellyttämän ympäristövastuun on siten ajateltu toteutuvan ensisijaisesti tavallisen lainsäädännön välityksellä, jolloin perusoikeussäännös ei siis itsessään ole vastuun peruste, vaan lainsäätäjän tehtävänä on luoda oikeudelliset vastuujärjestelmät. Tällöin vastuu jakautuu julkisoikeudelliseen, siviilioikeudelliseen ja rikosoikeudelliseen vastuuseen.<sup>79</sup>

Ympäristövastuun kohteita ovat perustuslain esitöiden mukaan elollinen luonto (eläimet ja kasvit), eloton luonnonympäristö (vesistöt, ilmakehä, maa ja kallioperä) ja ihmisen toiminnan tuloksena syntynyt kulttuuriympäristö (rakennukset, rakennelmat ja maisemat). Säännöksen piiriin kuuluvat sekä ympäristön pilaantumisen ja tuhoutumisen estäminen että aktiiviset luonnolle suotuisat toimet. Siten se ilmaisee ihmisten kaikinpuolisen vastuun sellaisesta taloudellisen ja yhteiskunnallisen toiminnan kokonaislinjasta, joka turvaa elollisen ja elottoman luonnon monimuotoisuuden säilyttämisen. Yksilö voikin osallistua ympäristönsuojeluun aktiivisesti tekemisen kautta tai vain passiivisesti pidättäytymällä ympäristön vahingoittamisesta.<sup>80</sup> Näin esimerkiksi ympäristön roskaamisesta pidättäytyminen on ympäristönsuojelullinen teko ja ympäristövastuun kantamista.

Perustuslain 20.2 §:n mukaan *julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöön koskevaan päätöksentekoon*. Perusoikeuden toinen momentti sisältää siis julkiseen valtaan kohdistuvan edistämisvelvoitteen. Tämä velvoite omalta osaltaan täydentää perustuslain 22 §:n perusoikeuksien turvaamisen yleissäännöstä,

<sup>76</sup> HE 309/1993 vp, s. 66 ja HE 1/1998 vp, s. 80.

<sup>77</sup> HE 309/1993 vp, s. 66 ja PeVM 25/1994 vp, s. 10.

<sup>78</sup> Kokko 2008, s. 317 ja Kokko 2017, s.124.

<sup>79</sup> Hollo 2004a, s. 16.

<sup>80</sup> HE 309/1993 vp, s. 66 ja PeVL 32/2010 vp, s. 8/II.

jonka mukaan julkisen vallan on turvattava perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen.<sup>81</sup> Ympäristön terveellisyyden vaatimus on käsitettävä laajasti. Siten ihmisten elinympäristön on oltava luonnollisesti elinkelpoinen, eikä se saa aiheuttaa ihmisille välitöntä tai välillistä sairastumisriskiä. Lisäksi ympäristön tilalle on asetettava pidemmällekin meneviä vaatimuksia kuten ympäristön viihtyisyyden ulottuvuus.<sup>82</sup>

Julkisen vallan on ympäristöperusoikeuden mukaan edistettävä myös jokaisen vaikuttamismahdollisuuksia päätöksenteossa. Tämän lauselman on katsottu merkitsevän perustuslaillista toimeksiantoa ympäristölainsäädännön kehittämiseksi siten, että ihmisten vaikutusmahdollisuuksia heidän omaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon laajennetaan.<sup>83</sup> Käytännössä vaikuttaminen edellyttää oikeutta saada tarpeellista tietoa ympäristöstä ja hankkeiden vaikutuksista ympäristöön, mahdollisuutta osallistua päätöksentekoon ja oikeutta saada tuomioistuimelta päätös siitä, onko osallistumisoikeudet asianmukaisesti turvattu.<sup>84</sup> Tästä huolimatta ympäristöperusoikeus ei missään tapauksessa takaa subjektiivista oikeutta esimerkiksi terveelliseen ympäristöön, vaan perusoikeuden konkretisointi on väistämättä lainsäädäntö- ja lainsoveltamisasia.<sup>85</sup>

Ympäristöoikeus oikeudenalana on itsessään tavoitteellista. Sen tavallisista laeista ja säännöksistä, kuten jätelaista ja roskaamiskiellosta, ilmenevänä keskeisenä tavoitteena on ympäristönsuojelu, jota ympäristöperusoikeusmyönteinen tulkinta tukee. Tämä tavoitteellisuus ei kuitenkaan merkitse yksipuolisesti yleisten ympäristöetujen suosimista muita yleisiä tai yksityisiä intressejä vastaan, vaan ympäristöoikeuden tehtävänä on suhteuttaa laissa asetetut suojelutavoitteet konkreettisissa lainsoveltamistilanteissa ilmeneviin muihin ympäristöön liittyviin intresseihin. Näin ollen ympäristöperusoikeudesta ja koko perusoikeusjärjestelmästä tulevat signaalit ovat vain osa niitä joustavan ympäristösäännöksen, kuten roskaamiskiellon, tulkinnan oikeudellisia elementtejä, joiden perusteella lopullinen normipäätös tehdään. Siitäkin huolimatta perusoikeuksilla on tulkinnassa verrattain vahva asema.<sup>86</sup>

---

<sup>81</sup> Vihervuori 2011, s.759.

<sup>82</sup> HE 309/1993 vp, s. 66.

<sup>83</sup> HE 309/1993 vp, s. 67 ja esim. PeVM 23/2009 vp, s. 2.

<sup>84</sup> Kokko 2017, s. 125.

<sup>85</sup> Kuusiniemi 2013c, s. 213.

<sup>86</sup> Kokko 2008, s. 320.

### 2.1.3 Ympäristöperusoikeuden tulkintavaikutus omaisuuden suojaan

Edellä olen kuvannut ympäristöperusoikeuden sisältöä ja sen merkitystä lainsoveltamistilanteissa ympäristöoikeuden alalla. Perustuslain 2. luku sisältää kuitenkin useita perusoikeussäännöksiä, jotka voivat olla toisiinsa nähden keskenään jännitteisessä suhteessa tai jopa toistensa vastakohtia. Ympäristöperusoikeus ei tee tähän poikkeusta. Julkisen vallan on turvattava perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen (PL 22 §). Vaikka perusoikeuksia tulee yhtäaikaaisesti toteuttaa mahdollisimman pitkälle ja minimoida kuhunkin oikeuteen puuttuminen, ei kaikkia perus- ja ihmisoikeuksia voida toteuttaa samanaikaisesti. Ristiriitatilanteita varten ei ole olemassa perusoikeussäännösten välistä hierarkiaa, jonka perusteella perusoikeusristiriidat voitaisiin ratkaista, vaan ilmenevät ristiriidat on ratkottava tapauskohtaisesti erisuuntaisia oikeuksia vastakkain punnitsemalla.<sup>87</sup> Ympäristöperusoikeus on useimmiten ristiriidassa tai vastakkain aseteltuna perustuslain 15 §:ssä turvatun omaisuussuojan kanssa. Tämä ristiriita ilmenee myöhemmin tutkielmassani myös roskaamiskiellon sisällön käsittelyn yhteydessä, joten on perusteltua tarkastella juuri näiden perusoikeusnormien tulkintavaikutusta toisiinsa.

Perustuslain omaisuussuojasäännös koostuu kahdesta osasta. Sen ensimmäinen momentti sisältää omaisuussuojan yleissäännöksen ja toinen momentti pakkolunastusta koskevan erityissäännöksen. Yleissäännöksen soveltamisala on laaja ja se ilmaisee ajatuksen siitä, että kaikki mikä on luonnehdittavissa yksilön omaisuudeksi, on turvattu perustuslaintasoisella suojalla. Pakkolunastussäännös taas on soveltamisaltaan kapeampi ja se on kirjoitettu yksilöidyn lakivarauksen muotoon. Siitä ilmenee, että omaisuuden pakkolunastuksen perustuslainmukaisuuden edellytyksenä on vaatimus lailla säätämisestä, yleisestä tarpeesta ja täydestä korvauksesta. Omaisuussuojasäännöksen voidaan ymmärtää olevan sekä yksityisen omistusoikeuden suojana että yksilön varallisuusaseman olennaisten piirteiden säilyttämisen turvana. Suojan perusajatuksena onkin turvata ja edistää yksilöiden taloudellista vapautta ja itsemääräämisoikeutta sekä suojata yksilöiden oikeuksia ja odotuksia varallisuusosuuksien ja -suhteiden riittävästä pysyvyydestä ja ennakoitavuudesta.<sup>88</sup>

Omistusoikeuden sisältö, eli omistajan tosiasiallinen käyttövapaus, vaihtelee muuttuvan lainsäädännön myötä. Muiden perusoikeuksien, kuten ympäristöperusoikeuden vahvistuminen, voi edellyttää sitä, että omistajan konkreettista käyttövaltaa supistetaan lainsäädännöllä aiemmasta. Omistamisen funktio kiinnittyykin aina aikakauteen ja olemassa oleviin arvoihin.<sup>89</sup> Tulevaisuudessa ympäristön-

<sup>87</sup> Kuusiniemi 2013c, s. 213.

<sup>88</sup> Länsineva 2011, s 552-553 ja. 557.

<sup>89</sup> Kuusiniemi 2013c, s. 214.

suojelun aseman vahvistuminen suhteessa perinteisesti vahvaan omaisuuden suojaan ei sinänsä tulisi yllätyksenä, sillä esimerkiksi Euroopan unionin tasolla ympäristönsuojelutavoitteet ovat kehittyneet nopealla aikavälillä tasavertaisiksi Unionin taloudellisten tavoitteiden kanssa, vaikka alunperin koko Unioni perustui vain taloudellisten tavoitteiden varaan<sup>90</sup>. Mikäli vastaava muutos yhteiskunnan arvoissa jatkuu myös kansallisesti, on hyvinkin mahdollista, että tulevaisuudessa ympäristöperusoikeuden valossa tehty laintulkinta voi supistaa perinteisesti vahvaa omistajan käyttövapautta yhä entisestään.

Omaisuuden suoja ja sen käyttöä on mahdollista rajoittaa monenlaisten yleisten etujen toteuttamisen tarkoitukseen, perustuslain 15 §:n sitä estämättä. Myös ympäristöperusoikeudessa mainitut "luonto, sen monimuotoisuus, ympäristö ja kulttuuriperintö", "terveellinen ympäristö" ja "mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon" ovat sellaisia painavia yleisiä etuja, joiden vuoksi omaisuudensuojan rajoittaminen voi olla sallittua.<sup>91</sup> Pekka Länsineva on tutkinut omaisuudensuojan rajoitusperusteiden hyväksyttävyyttä ja hänen mukaan perustuslakivaliokunta on toistuvasti todennut, että ympäristöperusoikeussäännöksellä ja omaisuudensuojaperusoikeudella on "vaikutusta toistensa tulkintaan tilanteessa, jossa muun muassa pyritään ihmisen ja luonnon välistä tasapainoa kestävästi edistäviin lainsäädäntöratkaisuihin".<sup>92</sup> Perusoikeuksia vastakkain punnittaessa on kuitenkin kyse aina kokonaisharkinnasta. Siten myös omaisuudensuojan ja ympäristöperusoikeuden suhdetta tulkittaessa on kiinnitettävä huomiota perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin, joita ovat muun muassa lailla säätämisen vaatimus, täsmällisyys, tarkkarajaisuus, hyväksyttävän perusteen vaatimus, suhteellisuusvaatimus ja perusoikeuden ytimen koskemattomuus.<sup>93</sup>

Perusoikeuksien lähtökohtana on perinteisesti ollut suojata yksilön oikeuksia julkisen vallan taholta tulevilta puuttumisilta. Myös ympäristöoikeudellisessa sääntelyssä on yleensä kyse puhtaasta yksilön ja julkisen vallan välisestä vertikaalisuhteesta. Lainsäädännön ja perusoikeuskäsityksen monipuolistuminen on kuitenkin synnyttänyt keskustelua perusoikeuksien vaikutuksesta myös yksityis-

<sup>90</sup> Vuonna 1985 EY:n tuomioistuin totesi ympäristönsuojelun olevan yksi yhteisön olennaisista tavoitteista, joka saattaisi rajoittaa myös yhteisön taloudellisia tavoitteita. Tämä oli selkeä muutos aiemmin vain taloudellisen yhteistyöhön perustuneen yhteisön arvomaailmassa. Pari vuotta myöhemmin vuonna 1987 voimaan tulleella Euroopan yhtenäisasiakirjalla (Single European Act. EYVL, N:o L169, 29.6.1987, s.1-28) ympäristönäkökulmat sisällytettiin osaksi yhteisön oikeusperustaa, jonka jälkeen vuoden 1993 *Maastrichtin sopimuksella* (Sopimus Euroopan unionista. EYVL C 191, 29.7.1992.) ympäristöpolitiikka nostettiin itsenäiseksi politiikkalohkoksi muiden yhteisön politiikkojen rinnalle lisäämällä perustamissopimukseen erillinen ympäristö-osasto. Näin ympäristöasiat sisällytettiin yhteisön toimivallan piiriin ja määriteltiin ympäristöpoliittiset tavoitteet ja ympäristöperiaatteet. Lopulta vuonna 1999 voimaantulleella Amsterdamin sopimuksella ( EYVL N:o C 340, 10.11.1997, s. 173-306) ympäristönsuojelun korkea periaate nostettiin tasavertaiseksi taloudellisten ja sosiaalisten tavoitteiden kanssa ja kestävä kehityksen periaatteen sisällytettiin sekä unionin perussopimukseen että yhteisön perustamissopimukseen. Kts esim. Kumpula 2010, s. 52-55.

<sup>91</sup> Länsineva, selvitys julk. 2017, s. 9.

<sup>92</sup> Länsineva, selvitys julk. 2017, s. 9 ja esim. PeVL 20/2010 vp, s. 2, PeVL 21/1996 vp, s. 2 ja PeVL 44/2010 vp, s. 4.

<sup>93</sup> PeVM 25/1994 vp, s. 5.

oikeudellisiin oikeussuhteisiin. Tällöin puhutaan perusoikeuksien horisontaalisesta vaikutuksesta. Ympäristöperusoikeuden osalta kysymys horisontaalisista vaikutuksista on melko monitahoinen, sillä PL 20 §:n säännökset eivät voi välittömästi vaikuttaa yksityiselle oikeuksia perustavasti, eivätkä myöskään velvollisuuksia synnyttävästi.<sup>94</sup> Sen sijaan välilliset horisontaalivaikutukset tulevat ympäristöperusoikeuden osalta kysymykseen ja vaikuttavat myös roskaamiskiellon ulottuvuuden tulkintaan. Välillisestä horisontaalisuhteesta on kyse esimerkiksi tilanteessa, jossa ympäristöperusoikeussäännöksen toteuttamiseksi säädetään tavallisen lain tasolla ympäristölainsäädännöllinen rajoitus tai kielto, kuten roskaamiskiello, jolla rajoitetaan omaisuuden suojaa, eli esimerkiksi rajataan kiinteistönomistajan käyttövapauksia.<sup>95</sup> Käytännössä kyseessä on horisontaalinen ristiriita PL 20 § ja 15 §:n välisessä suhteessa. Tämä siksi, että ilman yleisen edun nimissä tehtävää omaisuuden käytön rajoittamista ja ympäristön pilaantumisen estämistä lainsäädännöllisin keinoin, olisi mahdollista, että kiinteistön vapaan käytön ympäristövaikutukset heikentäisivät naapurikiinteistöjen käyttömahdollisuuksia ja vaikuttaisivat tätä kautta heijastaen myös naapurien oikeuksiin.<sup>96</sup>

## 2.2 Ympäristönsuojelu tavallisen lain tasolla

Ympäristönsuojelulla tarkoitetaan kaikkia niitä menettelytapoja, joilla ehkäistään ympäristön pilaantumista.<sup>97</sup> Ympäristön pilaantumisen määritelmä taas löytyy suoraan lainsäädännöstä. YSL:n 5 §:n mukaan ympäristön pilaantumisena pidetään sellaista ihmisen toiminnasta aiheutuvaa aineen, energian, melun, värinän, säteilyn, valon, lämmön tai hajun päästämistä, johtamista tai jättämistä yhdestä tai useammasta kohdasta suoraan tai epäsuorasti ilmaan, veteen tai maaperään päästöä, jonka seurauksena aiheutuu joko yksin tai yhdessä muiden päästöjen kanssa laissa erikseen yksilöity seuraus. Tällainen seuraus voi olla muun muassa haitta luonnolle tai sen toiminnolle tai ympäristön yleisen viihtyisyyden tai erityisten kulttuuriarvojen vähentyminen.

Edellä tarkasteltu ympäristöperusoikeus voidaan käsittää osaksi kansallista ympäristönsuojelulainsäädännön kokonaisuutta, mutta kuten jo todettu, perusoikeus konkretisoituu vasta tavanomaisen lainsäädännön tai tätä alempien säädösten kautta. Suomen ympäristöministeriön mukaan juuri konkretisoivalla lainsäädännöllä onkin keskeinen merkitys ympäristönsuojelun tavoitteiden saavuttami-

<sup>94</sup> Vihervuori 2011, s. 771- 772.

<sup>95</sup> Kuusiniemi 2013c, s. 216.

<sup>96</sup> Omaisuuden suojaan rajoittamisen taustalla ohjaavana periaatteena vaikuttaa myös roomalaisen oikeuden sic tuo utere-periaate, eli käytä omaisuuttasi niin, että et vahingoita toisia.

<sup>97</sup> Hollo 1991, s. 439.

nessa. Ympäristönsuojeluun tähtäävä lainsäädäntö on Suomessa varsin kattava, mutta alati muuttuva ja kehittyvä yhteiskunnan muutosten takia. Erityisesti Euroopan unionin lainsäädäntö vaikuttaa vahvasti kansallisen ympäristönsuojelulainsäädännön kehitykseen.<sup>98</sup> Ympäristönsuojelulle on tarvetta usealla eri sektorilla, joka on oletettavasti yksi osasy sille, miksi ympäristönsuojelulainsäädäntömme koostuu useasta eri säädöksestä. Ympäristönsuojelun sektoreita ovat ilmansuojelu, vesiensuojelu, meluntorjunta, maaperänsuojelu, jätehuolto, energiatuotanto, myrkkujen ja muiden vaarallisten aineiden käyttö, tuotevastuu ja liikenne.<sup>99</sup> Tämä aiheuttaa sen, että eri säädökset ovat osittain päällekkäisiä ja limittyneitä. Päällekkäisyys taas mahdollistaa sen, että esimerkiksi ympäristön viihtyisyyttä vähentävä tai turmeleva toiminta voi samanaikaisesti täyttää usean eri säädöksen tunnusmerkit. Päällekkäisyys ei sinänsä ole välttämättä ongelma, sillä mahdollisia säädösaukkoja voidaan täyttää soveltamalla analogisesti muita ympäristönsuojelusäädöksiä.<sup>100</sup>

Keskeinen ympäristönsuojelua ohjaava säädös on jo aiemmin mainittu vuonna 2014 kokonaisuudistuksen kokenut YSL, joka on ympäristönsuojelun yleislaki. Se muodostaa ympäristön pilaantumisen torjuntaa koskevan yleisnormiston, jonka tavoitteena on:

- ehkäistä ympäristön pilaantumista ja sen vaaraa, sekä poistaa ja vähentää pilaantumisesta aiheutuvia vahinkoja
- turvata terveellinen ja viihtyisä sekä luonnontaloudellisesti kestävä ja monimuotoinen ympäristö
- tukea kestävästä kehityksestä ja torjua ilmastonmuutosta
- edistää luonnonvarojen kestävästä käytöstä ja ehkäistä jätteen syntyä ja haitallisia vaikutuksia.
- tehostaa ympäristöä pilaavan toiminnan vaikutusten arviointia ja huomioon ottamista kokonaisuutena
- parantaa kansalaisten mahdollisuuksia vaikuttaa ympäristöä koskevaan päätöksentekoon

<sup>98</sup> Ympäristöministeriö, kohta Lainsäädäntö ja ohjeet ympäristönsuojelussa. päivitetty 2016.

<sup>99</sup> Hollo 1991, s. 450.

<sup>100</sup> Hollo 1991, s. 618. Analogialla tarkoitetaan sitä, että arvioitavana olevan tilanteen piirteitä pidetään samankaltaisina kuin jonkin toisen tilanteen piirteitä, ja siksi niitä arvioidaan samalla tavoin. Analoginen laintulkinta ulottaa siten jonkin säännöksen soveltuvuuden myös tapauksiin, joihin säännöstä voidaan sen tarkoituksen perusteella soveltaa.

Ympäristönsuojelulakia sovelletaan kaikkiin päästöjä aiheuttaviin toimintoihin, joista aiheutuu tai saattaa aiheutua ympäristön pilaantumista. Lisäksi lakia sovelletaan myös toimintaan, josta syntyy jätettä, sekä jätteen käsittelyyn. Lakia sovelletaan sekä luvanvaraiseen ja rekisteröitävään toimintaan että sellaiseen toimintaan, joille ei ole tarvetta hakea lupaa tai rekisteröidä.<sup>101</sup> Vaikka lain soveltamisala on laaja, ei laki tästä huolimatta kata kaikkea. Ympäristönsuojelulakia ei esimerkiksi sovelleta ympäristön fyysiseen muuttamiseen tai sellaiseen ympäristön tilan heikentymiseen, joka ei aiheudu päästöjen seurauksena.<sup>102</sup>

Ympäristönsuojelun kansallinen lainsäädäntökokonaisuus pitää sisällään ympäristönsuojelun yleislain lisäksi myös muita säädöksiä, näistä olennaisimpia ovat vesilaki (587/2011), terveydensuojelulaki (763/1994), luonnonsuojelulaki (1096/1996), maankäyttö- ja rakennuslaki (132/1999) sekä tietenkin tämän tutkielman keskiössä oleva jätelaki, joka sijoittuu erityisen ympäristönsuojeluoikeuden alueelle<sup>103</sup>.

## 2.3 Jätelainsäädäntö

On luonnollista, että jätelainsäädäntö on osa kansallista ympäristönsuojelulainsäädäntöämme, sillä jätteiden synnyttäminen, käsittely ynnä muu vastaava toiminta voivat aiheuttaa terveys- ja ympäristöriskejä, jotka voivat kohdistua veteen, ilmaan ja maaperään. Jätelain tarkoituksena onkin ehkäistä jätteistä ja jätehuollosta aiheutuvaa vaaraa ja haittaa terveydelle ja ympäristölle sekä vähentää jätteen määrää ja haitallisuutta, edistää luonnonvarojen kestäväää käyttöä, varmistaa toimiva jätehuolto ja ehkäistä roskaantumista (Jätelaki 1 §). Kyseessä on jäteasioiden yleislaki, jota sovelletaan jätteen, jätehuoltoon ja roskaantumiseen sekä tuotteisiin ja toimintaan, joista syntyy jätettä (Jätelaki 2.1 §). Jätelaki sisältää säännökset jätteiden hyödyntämisen edistämisestä, jätehuollon muusta järjestämisestä, roskaantumisen ehkäisemisestä sekä roskaantuneen alueen puhdistamisesta. Näiden

---

<sup>101</sup> HE 214/2013 vp, s. 86.

<sup>102</sup> Kuusiniemi ym. 2015, s. 5. Lisäksi Ympäristönsuojelulain 3 §:n mukaan lain soveltamisen ulkopuolelle jäävät merenkulun ympäristönsuojelulaissa (1672/2009) eikä merensuojelulaissa (1415/1994) tarkoitettu toiminta sekä säteilystä aiheutuvien haittavaikutusten ehkäiseminen siltä osin kuin siitä säädetään ydinenergialaissa (990/1987) tai säteilylaissa (592/1991).

<sup>103</sup> Hollo 2004b, s. 401.



lisäksi laissa säädetään ehkäisevistä toimista, kuten jätteen syntymisen ehkäisemisestä ja sen määrän vähentämisestä sekä jätteen vaarallisen ja haitallisen ominaisuuden vähentämisestä.<sup>104</sup>

Edellä on todettu, että ympäristönsuojelulainsäädäntömme on monelta osin päällekkäistä. Myös jätelain ja YSL:n soveltamisalat ovat osittain päällekkäiset ja lait ovat monelta osin toisiinsa kytkeytyneet. Jätelain lisäksi myös YSL:ää sovelletaan toimintaa, jossa syntyy jätettä ja jätteen käsitteilyyn. Lisäksi kaikessa ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavassa toiminnassa on ympäristönsuojelulain 7.2 §:n mukaan noudatettava jätelain 2 luvun yleisiä velvollisuuksia ja periaatteita, joita ovat esimerkiksi etusijajärjestys ja huolehtimisvelvollisuudet.<sup>105</sup>

Suomessa jätelainsäädäntö seuraa ja on seurannut hyvin pitkälti Euroopan unionin jätelainsäädännön kehitystä. Joiltain osin Suomen lainsäädäntö on kuitenkin jopa EU-säädöksiä laaja-alaisempi ja tiukempi.<sup>106</sup> Jätehuollon järjestämisestä, valvonnasta, rahoituksesta ja roskaantumisen ehkäisemisestä säädettiin ensimmäinen yhtenäinen laki Suomessa jo 1970-luvulla kun nyt jo kumottu jätehuoltolaki tuli voimaan huhtikuussa 1979. Jätehuoltolain säätämisen ajankohta osuikin kansainvälisen ympäristöoikeuden laajenemisvaiheeseen, jolloin ympäristöressurssien heikentyminen ja ympäristön pilaantuminen nousivat ympäristöoikeuden keskiöön. Myös Suomessa katsottiin olevan tarve säätää erillinen jätehuoltolaki, sillä jätehuolto oli jäänyt liian vähälle huomiolle, josta seurauksena olivat raaka-aineiden niukkuus, maaperän, veden ja ilman pilaantuminen sekä ihmisten elinympäristön laadun heikentyminen<sup>107</sup>.

Jätehuoltolain voimaantulon jälkeen säännöksiä on pyritty kehittämään, jotta niiden avulla pystyttäisiin sääntelemään mahdollisimman hyvin niitä ongelmia, joita tuotannossa ja kulutuksessa syntyvät jätteet aiheuttavat. Jätelainsäädäntöä kehittäessä onkin pyritty seuraamaan jätehuollossa ja muussa ympäristönsuojelussa sekä niiden hallinnossa ja teknisessä kehityksessä tapahtuneita nopeita muutoksia.<sup>108</sup> Jätehuoltolaki muutettiin jätelaksi (1072/1993) vuonna 1993, sittemmin kuitenkin tämäkin laki on jo kumottu ja korvattu uudella. Vuoden 1993 lakiuudistuksen tarkoituksena oli yhtenäistää jätteitä ja jätehuoltoa koskevia säännöksiä Euroopan yhteisön säännösten kanssa.<sup>109</sup> Myös viimeisimmän, vuoden 2011 jätelain kokonaisuudistuksen tarkoituksena oli ajanmukaistaa jätealan lainsäädäntö Suomen ja Euroopan unionin jätepolitiikan painotukset, Euroopan unionin

<sup>104</sup> HE 199/2010 vp, s. 6.

<sup>105</sup> Kuusiniemi ym. 2015, s. 10.

<sup>106</sup> Ympäristöministeriö, Lainsäädäntö ja ohjeet ympäristönsuojelussa > Jätelainsäädäntö. Julkaistu 2017.

<sup>107</sup> HE 142/1975 II vp, s. 1.

<sup>108</sup> HE 77/1993 vp, s. 4

<sup>109</sup> HE 77/1993 vp, s. 2.

uudistunut lainsäädäntö, muuttunut toimintaympäristö ja perustuslain säännökset huomioon ottaen.<sup>110</sup>

Jätehuoltolailla ja sen jälkeen jätelaeilla on siis jo 1970-luvulta lähtien säädetty jätehuollosta. Jätehuoltoa voidaankin pitää hallinnonalana, joka vastaa ympäristön siisteydestä, viihtyvyydestä ja turvallisuudesta. Yleiskielessä jätehuollolla tarkoitetaan kaikkea sitä kansalaisten, yritysten ja yhdyskuntien toimintaa, joka johtaa käytöstä poistettavien aineiden, esineiden yms. eristämiseen, talteen ottamiseen ja hävittämiseen.<sup>111</sup> Myös yleisestä roskaamiskiellosta säädettiin ensimmäisen kerran eduskuntalain tasolla jätehuoltolaissa. Jätehuoltolain ja jätelain uudistuksista huolimatta roskaamiskiellon perimmäinen tavoite ei juurikaan ole muuttunut uudistusten yhteydessä, vaan kiellon sanallista muotoa ja sisältöä on pyritty lähinnä tarkentamaan. Säännöksen soveltamisala ja -tilanteet ovat kuitenkin vaihtuneet vuosien varrella. Tähän palaan tarkemmin tutkielmani seuraavassa pääluvussa.

Vaikka jätelain yhtenä tavoitteena on ehkäistä roskaantumista, voidaan roskaamiskiellon sanoa olevan jätelainsäädännön musta lammas. Kiellon osalta jätelainsäädäntö nimittäin ylittää varsinaisen jätettä ja jätehuoltoa koskevan sääntelyn, sillä roskaamiskiello koskee muutakin kuin vain jätehuoltovollisuuden piiriin kuuluvaa jätettä. Kielto voisikin yhtä hyvin sijaita jossain muualla ympäristönsuojelulainsäädännössämme, mutta kiellon sijaintia juuri jätelaissa voidaan perustella sillä, että se antaa valvovalle viranomaiselle tehokkaat välineet kiellon vastaiseen toimintaan puuttumiseen.<sup>112</sup>

## 2.4 Jätelain valvontaviranomainen

Viranomaisen on aina toimittava oman toimivaltansa puitteissa, eli viranomaisella tai virkamiehellä on oltava oikeus käyttää julkista valtaa ja hoitaa julkista hallintotehtävää.<sup>113</sup> Toimivalta siis määrittää sen miten laajasti ja millä tavoin viranomainen voi vaikuttaa yksityisen oikeussubjektin asemaan päättämällä esimerkiksi tämän edusta tai asettamalla yksityiselle sitovia velvollisuuksia. Viranomaisen toimivallan käyttö kohdistuuakin siten hallinnon ja yksityisen väliseen suhteeseen.<sup>114</sup> Hallinnon lainalaisuuden periaate (PL 2,3 §) edellyttää, että julkisen vallan käytön täytyy perustua lakiin, joten

<sup>110</sup> HE 199/2010 vp. s.1

<sup>111</sup> Hollo 1991, s. 617.

<sup>112</sup> Hollo 1991, s. 622.

<sup>113</sup> Toimivallan käsitettä käytetään julkishallinnossa myös hallintoelinten ja virkamiesten väliseen työnjakoon liittyvässä merkityksessä. Tässä merkityksessä toimivalta määrittää ensisijassa viranomaisen ja virkamielen tehtäviä ja organisatorista asemaa hallintokoneistossa. Mäenpää 2017, s. 275.

<sup>114</sup> Mäenpää 2013, s. 261.

tämän takia myös viranomaisen toimivalta on määriteltävä lailla.<sup>115</sup> Lisäksi perustuslakivaliokunta on käytännössään todennut, että kussakin asiassa toimivaltainen viranomainen on määriteltävä lailla. Valiokunnan mukaan erityisesti perusoikeuskytkentäisen sääntelyn yhteydessä on välttämätöntä, että toimivaltainen viranomainen ilmenee laista yksiselitteisesti tai muutoin täsmällisesti tai että ainakin viranomaisten toimivaltasuhteiden lähtökohdat ja toimivallan siirtämisen edellytykset on lailla määritelty riittävän täsmällisesti.<sup>116</sup>

Toimivallan lisäksi kunkin viranomaisen tehtävät on määritelty lainsäädännössä. Viranomaisen tehtävät ja toimivalta ovatkin usein määritelty lainsäädännössä erikseen. Kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen toimivalta puuttua jätelaissa säädetyn roskaamiskiellon vastaiseen toimintaan on hyvä esimerkki viranomaisen tehtävien ja toimivallan määrittelyn erillisyydestä lainsäädännössä. Kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen tehtävät on määritelty laissa kuntien ympäristön suojelun hallinnosta (64/1986), kun taas ko. viranomaisen toimivalta valvoa jätelain nojalla annettujen säännösten ja määräysten noudattamista yhdessä ELY-keskuksen kanssa on määritelty jätelaissa.

Kuten jo aiemmin todettu, jätelain yleisiä valvontaviranomaisia ovat siis ELY-keskus sekä kunnan ympäristönsuojeluviranomainen (jätelaki 24 §). Ne valvovat jätelain ja sen nojalla annettujen säännösten ja määräysten noudattamista. ELY-keskuksen ja kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen toimivalta valvontatoimissa on päällekkäinen, jonka takia viranomaisten on tarpeen tehdä yhteistyötä valvontatoimissa. Jätehuollon valvontaviranomaiset valvovat muun muassa jätelaissa ja sen nojalla annetuissa valtioneuvoston asetuksissa erikseen säädettyjen kieltojen ja velvollisuuksien noudattamista, kunnan jätehuoltomääräysten noudattamista sekä kunnan jätehuollosta vastuussa olevien ja jätehuollon eri tehtäviä toteuttavien toimintaa. Vaikka toimivalta valvonnassa on päällekkäistä, jää lainsäätäjän mukaan valvontavastuu paikallisissa tehtävissä käytännössä kunnan ympäristönsuojeluviranomaiselle.<sup>117</sup> Pääsääntöisesti ELY-keskuksen valvottavaksi kuuluvat YSL:n ja jätelain nojalla valtion toimivaltaan kuuluvat toiminnot, kuten jätteen kuljettajien ja välittäjien toiminta. Kunnan ympäristönsuojeluviranomainen puolestaan valvoo jätteen keräystoimintaa.<sup>118</sup>

<sup>115</sup> Lähtökohtaisesti lainalaisuusvaatimuksesta ei voida poiketa, mutta on huomioitava, että asianosaisen suostumus voi eräissä tapauksissa korvata tai täydentää viranomaiselta puuttuvaa toimivaltaa. Suostumuksella on merkitystä erityisesti sosiaali- ja terveystalveluiden toteuttamisessa. Lisäksi poikkeusolojen vallitessa viranomaiselle voidaan uskoa melko laajoja erityisvaltuuksia, joilla voidaan rajoittaa mm. perusoikeuksien käyttämistä ja poiketa normaaleista hallinnon menettelytavoista. Poikkeusvaltuudet ja niiden käyttämisen edellytykset on määritelty valmiuslaissa (1552/2011) ja puolustustalalaisissa (1083/1991). Mäenpää 2017, s. 277- 279, 281.

<sup>116</sup>Kts. esim. PeVL 67/2010 vp, s. 5, PeVL 32/2012 vp, s. 6 ja PeVL 9/2014 vp, s. 3.

<sup>117</sup> HE 199/2010 vp, s. 79.

<sup>118</sup> Ympäristöministeriö 2016, s. 80.

Roskaaminen tai roskaantuminen on useimmiten pienmuotoinen paikallinen ongelma, jolloin lainsäätäjän näkemyksen mukaisesti valvonnasta vastaa kunnan ympäristönsuojeluviranomainen. Kuntien ympäristönsuojeluviranomaisesta säädetään tarkemmin kuntien ympäristönsuojelun hallinnosta annetussa laissa. Lain 2 luvun (5.12.1996/1013) 5 §:n mukaan ympäristönsuojeluviranomaisen tehtävät hoitaa kunnan määräämä toimielin (kunnan ympäristönsuojeluviranomainen), jona ei kuitenkaan voi toimia kunnanhallitus. Jos kunnan asukasluku on kuitenkin vuoden ensimmäisenä päivänä alle 3000, voi kunnanvaltuusto antaa kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen tehtävät kunnanhallituksen hoidettavaksi. Tehtävien hoito voidaan järjestää myös kuntien yhteistoimintana siten kuin kuntalaissa säädetään. Kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen on siis oltava monijäseninen kunnallinen toimielin kuten lautakunta. Ympäristönsuojeluviranomaisena voi kuitenkin toimia myös sellainen toimielin, joka lakisääteisten ympäristönsuojelutehtävien lisäksi vastaa myös muiden toimialojen tehtävistä<sup>119</sup>. Erityisesti pienissä kunnissa on hyvin yleistä, että sama toimielin hoitaa sekä kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen että rakennusvalvonnan tehtäviä tai, että ympäristönsuojeluviranomainen on usean kunnan yhteinen toimielin, joka tällöin hoitaa kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen tehtävät kaikkien toimielimessä mukana olevien kuntien alueella.

Kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen keskeinen tehtävä on ympäristönsuojelun valvonta ja edistäminen kunnassa (Laki kuntien ympäristönsuojelun hallinnosta, 6.1 §). Viranomaisen on järjestettävä valvonta siten, että se on laadukasta, säännöllistä, tehokasta ja perustuu ympäristöriskien arviointiin (YSL 167 §). Vaikka säännös ympäristönsuojelun valvonnan järjestämisestä on kirjattu jätelain sijaan ympäristönsuojelulakiin, voidaan analogisen tulkinnan mukaan säännön periaatteita soveltuvien osin hyödyntää myös jätelain valvonnassa. Valvonnan on oltava itsenäistä, puolueetonta ja riippumatonta. Tämä pätee sekä toimielimeen, että yksittäiseen virkamieheen. Valvontatoiminta onkin järjestettävä siten, että riippumattomuus ja puolueettomuus valvontatehtävissä on kaikissa tilanteissa turvattu.<sup>120</sup>

Roskaamiskiellon vastaiseen toimintaan puuttumisen ja tämän tutkielman kannalta on keskeistä huomata, että kunnan ympäristönsuojeluviranomainen voi siirtää jätelaissa tarkoitettua toimivaltaansa yksittäiselle viranhaltijalle, jos kunnanvaltuusto on antanut viranomaiselle siihen oikeuden. Toimivaltaa ei kuitenkaan voida siirtää viranhaltijalle asiassa, joka sisältää hallintopakon käyttöä (Jätelaki 24.2 § ja Laki kuntien ympäristönsuojelun hallinnosta 7 §).

---

<sup>119</sup> HE 212/1996 vp, s. 7.

<sup>120</sup> Ympäristöministeriö 2016, s. 15

### 3. Roskaamiskielto

Roskaantumisesta säädetään jätelain 8 luvussa. Roskaantumisena pidetään yleensä siisteyden, viihtyisyyden ja ympäristön eettisten arvojen loukkaamista.<sup>121</sup> Jätelain 72 §:n mukaan:

*"Ympäristöön ei saa jättää jätettä, hylätä konetta, laitetta, ajoneuvoa tai muuta esinettä, eikä päästää ainetta siten, että siitä voi aiheutua epäsiisteyttä, maiseman rumen-tumista, viihtyisyyden vähentymistä, ihmisen tai eläimen loukkaantumisen vaaraa tai muuta niihin rinnastettavaa vaaraa tai haittaa."*

#### 3.1 Roskaamiskiellon lähtökohdat

Roskaamiskielto on yleiskielto, jolla tarkoitetaan ympäristöoikeuden vakiintunutta, yksittäisten lakien soveltamisalueen ylittävää ja voimassa olevaa lainsäädäntöä pidempiaikaista, oikeuskulttuuriin juurtunutta sääntelyä.<sup>122</sup> Muita ympäristöoikeuden yleiskieltoja ovat ympäristönsuojelulain maaperän pilaamiskielto (YSL 16 §) ja pohjaveden pilaamiskielto (YSL 17 §) sekä naapurussuhdelain immissiokielto (NaapL 17.1 §). Yleiskielloille tyypillistä on ehdottomuus, sillä niistä ei voida poiketa edes viranomaispäätöksin, saati yksityisoikeudellisin sopimuksin.<sup>123</sup>

Roskaamiskielto on itsenäinen käyttäytymissääntö, jolla on omat toteuttamiskeinonsa ja vastuusääntönsä. Kiellon merkitys onkin ennaltaehkäisevä ja se on osa ympäristön esteettisperusteista kontrollijärjestelmää.<sup>124</sup> Yleiskiellon ensisijainen ohjaustapa onkin suoraan laista ilmenevä oikeusnormi, joka ohjaa toimijoita sekä suoraan että välillisesti viranomaisten päätösten kautta. Roskaamiskiellon rikkomisesta seuraa tässä tutkielmassa myöhemmin kuvattavia vastuita ja velvollisuuksia, joita arvioidaan ensisijassa aiheuttamisperiaatteen valossa. Yleiskiellon rikkomisesta seuraava vastuu kuitenkin konkretisoituu tosiasiallisesti vasta viranomaisen tai tuomioistuimen päätöksellä. Tä-

<sup>121</sup> HE 199/2010 vp, s. 74.

<sup>122</sup> Yleiskieltojen lisäksi ympäristölainsäädännössä on useita erityiskieltoja ja toimenpidekieltoja. Erityiskieltojen tehtävänä on täydentää yleiskielto järjestelmää. Siinä missä yleiskiellot ovat ehdottomia, voidaan erityiskielloista toisinaan poiketa esim. viranomaispäätöksellä tai muissa lain tarkoittamissa olosuhteissa. Toimenpidekiellot asetetaan usein väliaikaisiksi tilanteissa, joissa jokin tietty toimenpide saattaa vaarantaa suojelutavoitteen vaarantumisen. Kokko 2017, s.292-293.

<sup>123</sup> Kokko 2017, s. 291.

<sup>124</sup> Ekroos 1995, s.371.

mä käytännössä tarkoittaa sitä, että roskaamiskielto sitoo erilaisia toimijoita jätelain 72 §:n nojalla, mutta siihen liittyvän vastuun toimeenpano tapahtuu viime kädessä välillisen ohjauksen kautta.<sup>125</sup> On siis syytä huomioida, että vaikka roskaamiskielto itsessään on ennaltaehkäisevä säännös, ovat sen rikkomisesta aiheutuvat velvoitteet jälkikäteisen valvonnan keinoja, ja vasta yhdessä nämä muodostavat toimivan, kansalaisten käyttäytymistä ohjaavan lainsäädännöllisen ohjauskeinon. Toimiakseen käytännössä roskaamiskiellon kaltainen ennaltaehkäisevä yleiskielto tarvitsee siis aina parikseen jälkivalvonnallista sääntelyä, jota käsittelen tämän tutkielman seuraavissa pääluvuissa.

Vaikka yleiskielto tarvitsee toimiakseen parikseen jälkivalvonnan keinoja, on yleiskiellon vahvuutena sen periaatteellinen kattavuus. Kiellot ovat ehdottomia ja toimeenpanevat ympäristönsuojelua koskevia sääntelystrategioita ja jättävät käytännössä tilaa vain standardeille, joilla varmistetaan, ettei kieltoa rikota. Vahvuudeksi voidaan katsoa myös se, että kiellot koskevat kaikkia, joten niiden soveltamisala on laaja. Yleiskieltojen heikkoutena taas on niiden noudattamisen valvonta ja kiellon rikkomistilanteissa niihin liittyvien velvoitteiden toimeenpano.<sup>126</sup> Myös roskaamiskiellon osalta tilanne on tämä, sillä kielto itsessään on hyvin kattava, mutta kiellon käytännön toimivuuteen liittyvät heikkoudet ovat kiellon vastaiseen toimintaan puuttumisessa.

Roskaamiskielto, kuten muutkin yleiskiellot, toteuttavat ympäristöperusoikeuden mukaista ympäristövastuuta erityisesti julkisoikeudellisessa suhteessa ja valvonnassa.<sup>127</sup> Aiemmin ympäristöperusoikeutta käsiteltäessä todettiin, kuinka ympäristövastuuta voidaan toteuttaa sekä passiivisesti että aktiivisesti. Esimerkkinä passiivisesta ympäristövastuun toteuttamisesta mainittiin roskaamisesta pidättäytyminen. Vastaavasti roskaamisen kieltäminen voidaan nähdä lainsäätäjän aktiivisena ympäristövastuun toteuttamisena.

Roskaamiskielto perustuu yleiseen intressiin, sillä kiellon säätämällä pyritään turvaamaan ympäristöä yleisenä etuna. Turvaamalla yleistä etua roskaamiskielto samalla toteuttaakin ympäristöperusoikeuden lisäksi aiemmin mainittua kestävä kehityksen periaatetta. Yleisen edun turvaamisen puolesta puhuu myös se seikka, ettei roskaamiskieltoa voida ulottaa yksityisten välisiin oikeussuhteisiin, eikä se näin voi olla perustana vahingonkorvausvaatimuksille<sup>128</sup>.

---

<sup>125</sup> Kokko 2017, s.293-294.

<sup>126</sup> Kokko 2017, s. 294 ja 296.

<sup>127</sup> Kokko 2017, s. 295.

<sup>128</sup> Hollo 1991, s.619.

### 3.2 Kiellon soveltamisala

Roskaamiskiellon mukaan *ympäristöön* ei saa jättää jätettä, eikä hylätä konetta, laitetta, ajoneuvoa, alusta tai muuta esinettä. Jätelaki ei määrittele mitä ympäristöllä tarkoitetaan käsitteenä, mutta lain esitöistä ilmenee, että roskaamiskielto on yleinen, kaikkea ympäristöä koskeva kielto, jonka katsotaan koskevan niin asuin- kuin muuta kulttuuriympäristöä ja luonnonympäristöä. Myös veteen uponnut tai maaperään näkymättömiin haudattu esine tai niihin laskettu aine, voi aiheuttaa roskaantumista. Vesien välille ei ole tehty eroja, ja siten roskaamiskielto koskee sekä sisävesiä että merta.<sup>129</sup> Lauri Tarastin mukaan roskaamiskielto onkin tarkoitettu niin yleiseksi, ettei sen "ympäristön" piiristä ole sinällään suljettu pois mitään alueita.<sup>130</sup>

Vaikka roskaamiskielto koskee kaikkea ympäristöä, mukaan lukien asuinympäristön, se ulottuu vain kiinteistön ulkoiseen ympäristöön, jolloin rakennuksen sisätilat jäävät jätelain roskaamiskiellon soveltamisalan ulkopuolelle. Esimerkiksi korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjaratkaisussa KHO:2014:70, jossa saman roskaantuneen alueen puhdistamista varten valvontaviranomainen oli antanut kaksi erillistä velvoitepäätöstä, joista aiempi oli annettu MRL:n mukaisesti ja myöhempi jätelain mukaisesti, korkein hallinto-oikeus on todennut, että kyseisessä tapauksessa roskaantumisen aiheuttajalla oli ainakin joidenkin esineiden osalta mahdollisuus puhdistaa alue siirtämällä roskaantumista aiheuttavat esineet kiinteistön sisätiloihin, mihin roskaamiskiellon soveltamisala ei ulottunut.<sup>131</sup>

Suomessa omaisuuden suojalla on vahvat perinteet ja se mielletäänkin vahvaksi perusoikeudeksi. Tästä huolimatta roskaamiskielto ulottuu myös yli omaisuuden suojan, sillä omankin alueen, kuten pihan tai metsän roskaaminen, on kiellon nojalla kielletty. Tämä voi yllättää kansalaisen, sillä Suomessa usein mielletään, että omilla mailla saa tehdä mitä haluaa. Se, että maanomistaja tai kukaan muukaan ei voi sopia tai määrätä toisin roskaamiskiellosta, osoittaa selvästi, että kielto, kuten aiemmin jo todettu, ajaa yleistä etua. Tarasti onkin osuvasti kuvannut roskaamiskiellon soveltamisalaa

<sup>129</sup> HE 199/2010 vp, s. 107.

<sup>130</sup> Tarasti YJ 1/1995, s. 23.

<sup>131</sup> Kts. myös KHO 22.09.2003/2269 (LRS), jossa KHO totesi, että jätelain roskaantumista koskevien säännösten nojalla ei voitu asettaa sisätiloja koskevia velvoitteita. Päätöksellä ei ratkaistu sitä, miltä osin kiinteistöillä olevia, osin huonokuntoisia rakennuksia ja rakennelmia oli pidettävä sisätiloina. Vaikka jätelain roskaamiskielto ei ulotu kiinteistöjen sisätiloihin, voi kiinteistön sisätilojenkin roskaaminen olla tietyissä tilanteissa kiellettyä muun lainsäädännön perusteella. Kts. esimerkiksi pelastuslaki (379/2011) tai asunto-osakeyhtiö laki (1599/2009)

toteamalla: "ei ole sellaista kotirauhan piiriin kuuluvaa lähiympäristöä, jota voisi rauhassa sotata tai liata" <sup>132</sup>.

Roskaantumisen tunnusmerkit, joita käsittelen tarkemmin seuraavaksi, ovat aina sidoksissa ympäristöön. <sup>133</sup> Risut, sammaleet ja kaatuneet puut kuuluvat luontoon, eikä niitä voida pitää kiellon mukaisesti maisemaa rumentavina asioina luonnon ympäristössä. Sama pätee myös toisinpäin, sillä se mikä on luonnon ympäristössä maisemaa rumentavaa, voi jäädä kokonaan vaille huomiota rakennetussa ympäristössä. Roskaamiskiellon soveltajan on myös huomioitava, että jokin ympäristö voi jo lähtökohtaisesti olla epäsiistimpi kuin toinen. Esimerkiksi teollisuusalue on lähtökohtaisesti epäsiistimpi kuin tiivistä rakennettu asuinympäristö. Tunnusmerkistöjä onkin aina sovellettava ympäristön yleisiin lähtökohtiin, jotka voivat vaihdella laajalti. <sup>134</sup>

### 3.3 Roskaamiskiellon tunnusmerkit

#### 3.3.1 Perusteet

Roskaamiskieltoa ei ole rajattu vain jätelain määrittämään *jätteeseen*, vaan säännöksen mukaan roskaantumista voivat aiheuttaa myös *hylätyt koneet, laitteet, ajoneuvot, alukset tai muut esineet*, mikäli näistä aiheutuu säännöksessä tarkoitettuja seuraamuksia.

Jätelain 5.1 §:n mukaan *jätteellä* tarkoitetaan ainetta tai esinettä, jonka sen haltija on poistanut tai aikoo poistaa käytöstä taikka on velvollinen poistamaan käytöstä. Säännöstä voidaan soveltaa myös sellaiseen esineeseen tai aineeseen, joka ei kiistatta ole jätettä, mutta joka sen kunnon, huolenpidon puutteen tai sijaintipaikan perusteella voidaan päätellä hylätyksi tai käytöstä poistetuksi. Kielto

<sup>132</sup> Tarasti YJ 1/1995, s. 24. Tarastin mukaan roskaamiskiellolla on yleisen intressin lisäksi myös siviilioikeudellinen ulottuvuus, sillä kielto turvaa tietyissä tapauksissa myös yksityisiä etuja. Roskaamiskiellon tunnusmerkit täyttävä haitta tai vaara ilmenee usein tosiasiallisesti roskaajan lähiympäristössä, ja vaikuttaa näin naapurustoon. Roskaamiskielto turvaa yleisen edun lisäksi naapureiden yksityisiä etuja kuten viihtyvyyttä ja kiinteistöjen arvoa. Roskaamiskielto täydentääkin naapurussuhdelain (Laki eräistä naapurussuhteista 26/1920) 17 §:ää.

<sup>133</sup> Tarasti YJ 1/1995, s. 23.

<sup>134</sup> Kts. esimerkiksi korkeimman oikeuden ennakkopäätös KKO:1998:9. kyseessä oli julkisyhteisön vahingonkorvausasia, jossa kunnan rakennuslautakunta oli rakennuskaavasta poiketen myöntänyt rakennusluvan teollisuushallin laajennusosalle ja myöhemmin vielä määräaikaisen rakennusluvan muun muassa kahden siilon rakentamiseen laajennusosan katolle ilman voimassa olevaa lääninhallituksen poikkeuslupaa rakentamiselle. Valittaja oli korvaushakemuksessaan vedonnut mm. laajennuksesta aiheutuvaan meluun ja epäsiisteyteen. Näillä seikoilla ei oikeuden mukaan kuitenkaan ollut merkitystä asiassa, sillä asiakirjoihin liitettyjen valokuvien perusteella tehdasalue ei ollut oikeuden mielestä tavanomaista teollisuusaluetta epäsiistimpi.



koskee myös sellaisia esineitä ja asioita, jotka ovat ympäristöön päästessään tuotteita, mutta muuttuvat lyhyessä ajassa jätteeksi. Tällaisia ovat esimerkiksi ilmapallot tai ilotulitteet, ellei niitä kerätä pois ympäristöstä pian niiden käytön jälkeen.<sup>135</sup> Jätteen määritelmä onkin hyvin laaja, eikä kaikkea jätteeksi lueteltavaa ole mahdollista listata. Valtioneuvoston asetus jätteistä (179/2012) sisältää kuitenkin esimerkkiluettelon jätteiksi katsottavista aineista ja esineistä. Luettelo ei kuitenkaan ole tyhjentävä, eivätkä kaikki siinä luetellut aineet ja esineet ole aina jätettä. Luettelon esine tai aine on jätettä vain, jos se täyttää jätelain 5 §:n 1 momentissa tarkoitettut jätteen tunnusmerkit.<sup>136</sup>

Roskaamiskiellon toimivuuden ja käytännön soveltamisen kannalta on tärkeää, että jätelain mukainen jätteen määritelmä on laaja. Vaikka jätelain mukainen jätteen määritelmä vaikuttaakin kattavalta, on siinä omat epäselvyytensä. Tällä hetkellä vallitsee esimerkiksi epäselvyys siitä, onko eläimen tai ihmisen uloste tai virtsa jätelain mukaista jätettä.<sup>137</sup> KHO ei ole ottanut asiaan kantaa, mutta Rovaniemen hovioikeus on vuonna 2016 tehdyssä päätöksessään todennut, ettei käsittelemättömän hevosen lannan jättämistä luontoon voitu pitää roskaamiskiellon vastaisena tekona<sup>138</sup>. Myös lainsäätäjä on järjestyslain (612/2003) esitöissä todennut, että on epäselvää koskevatko jätelain säädökset koiran ulostetta, minkä takia järjestyslakiin on kirjattu säännös, jonka mukaan koiran omistajan on pidettävä huolta, että koiran uloste ei jää ympäristöön taajamassa (järjestyslaki 14 §).<sup>139</sup>

Roskaamiskieltoa voidaan soveltaa myös *hylättyihin koneisiin, laitteisiin, ajoneuvoihin, aluksiin tai muihin esineisiin*. Käytöstä poistettujen tai hylättyjen esineiden kohdalla saattaa kuitenkin ilmetä tulkintaerimielisyyksiä siitä milloin esine on hylätty ja täyttää roskaamiskiellon tunnusmerkistön. Esimerkiksi ulkovarastoitu, korjausta odottava kone tai laite voi tietyssä ympäristössä vaikuttaa käytöstä poistetulta tai hylätyltä, vaikka se ei sitä todellisuudessa ole. Tyypillisiä kiistanaiheita, ja samalla valvovan viranomaisen tulkintaa vaikeuttavia tekijöitä, ovatkin pihoihin kerätyt ajoneuvot, jotka saattavat olla tieliikennekelvottomia, mutta odottavat silti korjausta ja käyttöönottoa<sup>140</sup>. Ongelmia edellä kuvatuissa tilanteissa voi syntyä erityisesti silloin jos roskaamiskiellon rikkomisesta epäilty kieltää esineiden olevan käytöstä poistettuja. Tällöin valvontaviranomaisen tehtäväksi jää osoittaa epäily oikeaksi. Esineen taloudellinen arvo ei myöskään ole ratkaiseva tekijä roskaamis-

<sup>135</sup> HE 199/2010 vp, s. 107.

<sup>136</sup> Valtioneuvoston asetus jätteistä 179/2012, Liite 4, s. 16-44.

<sup>137</sup> Jätelain 3.6 §:stä ilmenee, että eläimistä saatavan sivutuotteen kuten lannan katsotaan kuuluvan jätelain soveltamisalaan mikäli sitä on tarkoitus polttaa, sijoittaa kaatopaikalle tai käyttää biologisessa käsittelylaitoksessa. Jos lantaa kuitenkin käytetään sellaisenaan käsittelemättömänä, ei jätelakia voida soveltaa. Muissa tapauksissa vallitsee epäselvyys jätelain soveltamisesta eläinten tai ihmisen ulosteeseen.

<sup>138</sup> Edilex uutinen, 2016.

<sup>139</sup> HE 20/2002 vp, s. 24, kts. myös HaVM 28/2002 vp, s. 9.

<sup>140</sup> Riipinen 2011, s.55.

kiellon soveltumista arvioitaessa, sillä jätelaki ei sisällä määritelmää siitä, että käytöstä poistettavan aineen tai esineen tulisi olla vähäarvoinen tai arvoton.<sup>141</sup> Esimerkiksi KHO:n vuosikirjapäätöksessä 2017:53, jossa yhtiön konkurssipesä oli jätteen haltijana jätelain säännösten mukaisessa vastuussa jätekemikaalien ja muun vaaralliseksi luokiteltavan jätteen toimittamisesta asianmukaisesti käsitteilylaitokseen. KHO on todennut, ettei asiassa ole merkitystä sillä valitusperusteella, ettei jätteellä ole erityistä varallisuusarvoa.<sup>142</sup> Myöskin arvokas esine voi siis täyttää roskaamiskiellon edellytykset, mikäli se on hylätty tai käytöstä poistettu.

Roskaaminen mielletään helposti vain aktiiviseksi teoksi, eli teoksi jossa tietoisesti ja tahallisesti jätetään roskaa ympäristöön tai hylätään romuajoneuvo tienpientareelle. Kiellon mukainen hylkääminen voi kuitenkin tapahtua myös tahattomasti, passiivisesti, esimerkiksi jättämällä alus tai ajoneuvo asianmukaisesti sallittuun paikkaan parkkiin, mutta pidättäytymällä sen huollosta ja käytöstä<sup>143</sup>. Tällöin ajan kuluessa alus tai ajoneuvo voi muuttua käyttökelvottomaksi omistajan passiivisuuden takia ja täyttää näin roskaamiskiellon tunnusmerkistön.

Edellä kuvattuja roskaantumista aiheuttavien tekijöiden määrittelyä on tarkennettu jätehuolto- ja jätelain uudistusten yhteydessä. Alunperin jätehuoltolain 32 §:n mukaan ympäristöön ei saanut jättää lasia, peltiä, muovia, paperia eikä muutakaan roskaa tai likaa. Kiellossa oli erikseen mainittuna lasi, pelti, muovi ja paperi, koska lähes 90 % ympäristöön heitetyistä roskaavista esineistä olivat tuolloin lasi-, pelti-, muovi- tai paperijätettä.<sup>144</sup> Kiellon kohteena katsottiinkin olevan "roskat" sanan tavanomaisessa merkityksessä.<sup>145</sup> Jätehuoltokomitea määritteli tuolloin roskan ihmisen toiminnasta peräisin olevaksi vähäarvoiseksi jätteeksi, jonka koetaan olevan vieraassa ympäristössä ja aiheuttavan viihtyisyyden vähentymistä.<sup>146</sup> Myöhemmin vuonna 1987 jätehuoltolain 32 §:n tehtiin lakimuutos (203/1987), jolla roskaamiskieltoa täydennettiin kattamaan myös käytöstä poistetut esineet ja aineen jättäminen ympäristöön. Kyseinen muutos oli merkittävä erityisesti pilaantuneiden maa-alueiden kannalta, joten palaan muutoksen merkitykseen vielä myöhemmin tässä luvussa.<sup>147</sup>

Vuoden 1993 jätelain roskaamiskielto muistutti jo kieliasultaan ja sanamuodoiltaan enemmän voimassa olevan jätelain säännöstä sillä ko. lain 19 §:n mukaan " Ympäristöön ei saa jättää roskaa, likaa eikä käytöstä poistettua konetta, laitetta, ajoneuvoa, alusta tai muuta esinettä...". Vaikka ros-

<sup>141</sup> Salo - Snellman 1994, s. 95 ja 17–19.

<sup>142</sup> KHO 2017:53

<sup>143</sup> Tuomainen 2006, s. 217.

<sup>144</sup> HE 142/1975 II vp, s. 7.

<sup>145</sup> Ruuska YJ 1/2002, s. 74.

<sup>146</sup> KM 1970: B 114, s.131.

<sup>147</sup> Kts. HE 195/1986 vp, s. 6-7.

kaantumisen tunnusmerkit ovat lakiuudistusten yhteydessä tarkentuneet ja lainsäätäjät on ehkä sanamuotojen osalta pyrkinyt mahdollisimman laajaan ja aukottomaan vaihtoehtoon, ovat tunnusmerkit asiallisesti pysyneet lakimuutoksista ja -uudistuksista huolimatta lähes muuttumattomina. Muutoksilla on lähinnä pyritty korostamaan vallinnutta oikeuskäytäntöä<sup>148</sup>. Esimerkiksi korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjapäätöksessä KHO: 1985-A-II-153<sup>149</sup> katsottiin olevan kysymys jätehuoltolain 32 §:ssä tarkoitetusta roskaamisesta kun HIAB-kuormausnosturin runko, kuorma-auton moottori vaihdelaatikkoineen ja suurikokoinen metallilevy aiheuttivat sijoituspaikassaan ympäristön viihtyisyyden vähentymistä. Käytännössä tämä tarkoittaa, että jo jätehuoltolain aikaan roskaamiskiellosta on tosiasiallisesti ollut käytössä laeva tulkinta, sillä sen on oikeuskäytännössä katsottu koskevan myös suuria koneita ja aluksia, vaikka näitä ei nimenomaisesti oltu alkuperäisessä säännöksessä mainittu.<sup>150</sup>

### 3.3.2 Seuraukset

Roskaamiskiellon mukaan jälkivalvonnan edellytykset täyttyvät vain, jos edellä kuvatut perusteet täyttävät pykälässä mainitut seuraukset. Näitä ovat roskaamisesta aiheutuva *epäsiisteys, maiseman rumentuminen, viihtyisyyden vähentyminen, ihmisen tai eläimen loukkaantumisen vaara tai muu niihin rinnastettava vaara tai haitta*. Lainsäätäjät on tiedostanut, ettei näiden todentamiseen ympäristössä ole olemassa objektiivisia kriteerejä, vaan esimerkiksi epäsiisteys tai viihtyisyyden vähentymiseksi katsotaan sellaiset seuraukset, jotka ovat yleisesti häiritseviä.<sup>151</sup> Koska täysin objektiivisia kriteerejä seurauksien todentamiseen ei ole, jättää normin joustavuus harkintavallan lopulta kieltoa valvovalle viranomaiselle. Kyseessä on hyvä esimerkki siitä, kuinka viranomaisen harkintavallan laajuus jää aiemmin kuvatulla asteikolla puhtaan oikeusharkinnan ja tarkoituksenmukaisuusharkinnan välimaastoon. Tästä huolimatta on hyvä muistaa, että ympäristökysymyksiä koskeva päätöksenteko on kuitenkin lähempänä suppeaa oikeusharkintaa kuin laajaa tarkoituksenmukaisuuteen liittyvää harkintaa<sup>152</sup>.

<sup>148</sup> kts. HE 77/1993 vp, s.26.

<sup>149</sup> Kyseisestä päätöksestä äänestettiin. Äänestys 5-2. Vähemmistö katsoi, ettei tapauksessa käsiteltäviä esineitä voitu pitää jätehuoltolain 32 §:ssä tarkoitettuna roskana tai likana.

<sup>150</sup> Kts. myös KHO:n Lyhyt ratkaisuseloste 15.7.1991/2381, jossa katsottiin, että Ympäristönsuojelulautakunta oli jätehuoltolain 32 §:n nojalla toimivaltainen määräämään ympäristön siistimiseksi tarvittavista toimenpiteistä, kun kiinteistöllä oli muun ohella käytöstä poistettuja autoja, kaivinkoneita ja sekalaisia rakennustarvikkeita.

<sup>151</sup> HE 199/2010 vp, s. 107.

<sup>152</sup> Ekroos 1995, s. 390.

*Epäsiisteys, maiseman rumentuminen ja viihtyisyyden vähentyminen* ovat roskaamisesta aiheutuvia esteettisiä seurauksia. Roskaamiskiellosta tekeekin erityisen se, että esteettiset seikat ovat osa kielion tunnusmerkistöä. Kuitenkaan lainsäädännöstä, lain valmisteluaineistoista tai oikeuskäytännöstä ei selkeästi käy selville, missä tilanteissa nämä tunnusmerkit täyttyvät. Normi ei siis ole absoluuttinen, vaan joustava ja vieläpä sisällöllisesti epämääräinen. Tästä huolimatta normin soveltajan on pyrittävä objektiivisuuteen ja huomioimaan yleinen mielipide. Myöskään oikeuskirjallisuudessa näiden esteettisten seikkojen analysointia ei juurikaan ole tehty. Ari Ekroos on kuitenkin vuonna 1995 julkaistussa väitöskirjassaan käsitellyt kauneutta ja rumuutta ympäristöoikeudessa ja pohtinut nimenomaan ympäristöoikeuden esteettisyysäännöksiä. Vaikka ympäristölainsäädäntö on monilta osin uudistunut kyseisen väitöskirjan julkaisun jälkeen, ovat Ekroosin pohdinnat useilta osin edelleen päteviä, jonka takia tukeudun myös omassa tutkielmassani hänen näkemyksiinsä.

Ekroosin mukaan epäsiisteytenä voidaan pitää epähygieenisyyttä. Se voidaan ymmärtää myös epäviihtyisyyden synonyymiksi. Eroavaisuudet termien välillä ovat kuitenkin marginaaliset ja käytännön tilanteissa ne tarkoittavatkin lähes samaa asiaa. Epäsiisteys tai epähygieenisuus sisältävät esteettisyyden lisäksi myös terveydellisen aspektin, joten voidaankin sanoa, että puhuttaessa epäsiisteydestä liikutaan terveyden ja esteettisyyden välialueella. Epäsiisteys voidaan havaita näköaistin tai muiden aistien, yleensä hajuaistin, välityksellä. Tämän vuoksi on katsottava sen eroavan maiseman rumentumisesta, joka taas on mahdollista havaita vain näköaistin välityksellä. Maiseman rumentumisella tarkoitetaan näköaistin varassa tehtävän epäkohdan havaitsemista maisemassa tai ympäristössä. Ekroosin mukaan normin soveltaja joutuu rumuuteen puuttuessaan arvioimaan esteettisen häiriön voimakkuuden. Tällainen häiriö voi itsessään täyttää roskaamiskiellon tunnusmerkistön, mutta varsin usein rumentumisen ohella täyttyvät myös epäsiisteyden ja viihtyisyyden vähentymisen tunnusmerkit.<sup>153</sup> Aiemmin roskaamiskiellon soveltamisalaa käsittelevässä kappaleessa on selvitetty kuinka roskaantumisen tunnusmerkkien täytyminen on aina sidoksissa tarkasteltavaan ympäristöön. Nähdäkseni tähän seikkaan sekä valvova viranomaisen että tuomioistuimet joutuvat kiinnittämään erityistä huomiota arvioidessaan roskaamiskiellon tunnusmerkkien täyttymistä maiseman rumentumisen ja epäsiisteyden osalta.

Ekroosin mukaan viihtyisyys on usein epämääräinen käsite, jonka purkaminen osiin ei ole mahdollista. Roskaamiskiellossa Ekroos näkee viihtyisyyden vähentymisen seurauksena, joka johtuu epäsiisteydestä ja osittain myös maiseman rumentumisesta. Epäsiisteys, maiseman rumentuminen ja viihtyisyyden vähentyminen ovatkin Ekroosin näkemyksen mukaan eri tasoisia asioita, jonka takia

---

<sup>153</sup> Ekroos 1995, s. 366 ja 379.

ne ovat roskaamiskiellossa osittain tai kokonaan päällekkäisiä suojeluobjekteja.<sup>154</sup> Jaan Ekroosin näkemyksen suojeluobjektien päällekkäisyydestä. Kysymykseksi kuitenkin jää, onko päällekkäisyys lainsäätäjän taholta tietoista vai tahatonta. Olipa kyseessä kumpi tahansa, se on hyvin linjassa temaatiikan osalta ilmenevän muun lainsäädännöllisen päällekkäisyyden kanssa.

Ekroos on osuvasti verrannut päätöksentekijän roolia esteettisiä kysymyksiä koskevassa päätöksenteossa taidekriittikkoon, joka lainsäädännön raameissa arvostelee ympäristön esteettisyysseikkojen täyttymistä. Tuomioistuin taas toimii kriitikon kriittikkona arvioimalla sekä viranomaisen menettelyn että sen onko harkinnassa päädytty lainmukaiseen lopputulokseen. Vaikka myös tuomioistuin harkitsee esteettisiä kysymyksiä, jää sen rooliksi näennäisesti arvostella kriitikon menettelyä, sillä on muistettava, että esteettisiä seikkoja koskevat valitukset ovat melko harvinaisia ja usein tuomioistuimet tekevät päätöksensä vain asiakirjoista saatavan materiaalin perusteella, kun taas valvontaviranomaisen päätöksenteon valmisteleva viranhaltija tekee tarkastukset paikan päällä.<sup>155</sup> Tämän takia oikeuskäytännössä ei esteettisiin seikkoihin ole juuri otettu kantaa, vaan lähinnä todettu ovatko roskaamiskiellon edellytykset täyttyneet vai ei.

Esteettisten seikkojen lisäksi roskaamiskiellon jälkivalvonnan edellytykset täytyvät mikäli roskaamisesta voi aiheutua *ihmisen tai eläimen loukkaantumisen vaara*. Kielto pitää siis sisällään myös terveydellisen aspektin. Terveydellinen aspekti on ollut osana roskaamiskieltoa jo jätehuoltolain aikaan. Jätehuoltolain esitöistä nimittäin ilmenee, että roskaamiskiellolle on katsottu olevan alunperin tarve siitä syystä, että jätteet ympäristössä aiheuttavat monenlaista haittaa sekä ihmisille että eläimille. Ennen jätehuoltolain säätämistä jätehuolto käsitettiin yksinomaan terveydelliseksi kysymykseksi.<sup>156</sup> Tämän vuoksi on vain luonnollista, että ihmisten ja eläinten terveyden turvaaminen on edelleen huomioitu jätelainsäädännössä ja myös nimenomaisesti roskaamiskiellon tunnusmerkistössä.

Edellä mainittujen lisäksi roskaamiskielto sisältää myös niin sanotun kaatolausekkeen, eli "*tai muuta niihin rinnastettavaa vaaraa tai haittaa*". Tällä siis viitataan siihen, että kyseessä voi olla roskaantuminen myös tapauksissa, joissa havaitaan *epäsiisteyttä, maiseman rumentumista, viihtyisyyden vähentymistä, ihmisen tai eläimen loukkaantumisen vaaraa* tai mitä tahansa muuta edellä mainittuihin rinnastettavaa vaaraa tai haittaa. Olen nimennyt tämän roskaamiskiellon kaatolausekkeeksi siitä syystä, että lauseke voi pitää sisällään lähes mitä vain lainsoveltajan oman harkinnan

<sup>154</sup> Ekroos 1995, s.354 ja 372-373.

<sup>155</sup> Ekroos 1995, s. 389-391.

<sup>156</sup> HE 142/1975 II vp, s. 1 ja 7.

mukaan. Tämä on selkeä merkki joustavasta lainsäädännöksestä, jossa viranomaiselle annetaan suhteellisen laaja harkintavalta.

Vaikka edellä kuvatuille jälkivalvonnan edellytyksille ei ole olemassa täysin objektiivisia kriteerejä, ei normaalitilanteissa juurikaan synny epäselvyyttä siitä, milloin kysymys on roskaamisesta. Ari Ekroos on arvioinut, että puuttumiskynnyksen kannalta roskaamiskielto on luultavasti jälkivalvonnan osalta helpoimmin arvioitavissa suhteessa muihin ympäristönsuojelulainsäädännön kieltoihin.<sup>157</sup> Jos verrataan roskaamiskieltoa esimerkiksi ympäristönsuojelulain mukaisiin yleiskieltoihin, on roskaamiskiellon jälkivalvonnan edellytysten täyttyminen selkeästi helpommin arvioitavissa, sillä se ei edellytä veden tai maaperän laadun arviota mittaamalla tai kokeita tekemällä.

### 3.4 Muut jätelain roskaantumista ehkäisevät säännökset

Roskaamiskielto on osittain päällekkäinen Jätelain 13 §:n kanssa, jonka 1 momentissa säädetään jätteen hylkäämisen ja hallitsemattoman käsittelyn kiellosta. Säännöksellä pyritään ehkäisemään jätteestä ja jätehuollosta aiheutuvaa vaaraa ja haittaa. Kyseinen kielto koskee kaikkea jätteeseen liittyvää epäasianmukaista toimintaa tai toimimatta jättämistä, kuten esimerkiksi jätteen hautaamista maahan tai vesistöön, jätteen avopolttoa taikka jätteen jättämistä sen synty-, välivarastointi- tai käsittelypaikalle ilman, että jätehuoltoa pyrittäisiin järjestämään lain edellyttämällä tavalla.<sup>158</sup>

Jätelain esitöiden mukaan roskaamiskieltoa ja jätteen hallitsemattoman käsittelyn kieltoa sovelletaan käytännössä osittain päällekkäin. Lainsäätäjä mieltää roskaamisen suhteellisen pienimuotoiseksi toiminnaksi. Toimintaa voidaan pitää pienimuotoisena myös niissä tapauksissa, joissa roskaavaan toimintaan osallistuvia on runsaasti. Sen sijaan suurten esineiden tai merkittävien jätemäärien jättäminen vaille asianmukaista huolenpitoa olisi lähempänä lain 13 §:ssä säädettyä jätteen hallitsematonta käsittelyä ja näin myös jätehuoltovelvollisuuden laiminlyöntiä. Paikoittain voikin olla hankala määrittää pelkän toiminnan perusteella kumman kiellon tunnusmerkit roskaava toiminta paremmin täyttää. Keskeinen kiellot toisistaan erottava tekijä on kuitenkin toimenpiteestä aiheutuva haitan luonne. Lainsäätäjän näkemyksen mukaan roskaantuminen on yleensä esteettisten arvojen loukkaamista, kun taas lain 13 §:n kautta voitaisiin puuttua ehkä enemmän vaara- tai haittatilanteisiin. Vaikka saman lain sisällä on säädetty kaksi osittain samansisältöistä kieltoa, ei tämä lainsäätä-

<sup>157</sup> Ekroos 1995, s. 373.

<sup>158</sup> HE 199/2010 vp, s. 73-74.

jän mukaan ole ongelma, sillä erottelulla ei oikeudellisen seurauksen kannalta ole merkitystä.<sup>159</sup> Useissa tilanteissa roskaajaa onkin mahdollista rangaista sekä jätehuoltoa koskevien säännösten että roskaantumista koskevien säännösten perusteella.<sup>160</sup>

Roskaamiskiellon ja hallitsemattoman jätteen käsittelyn kiellon päällekkäisyys jätelain sisällä on ymmärrettävää, sillä jätelain 13 §:llä on toimeenpantu useampia Euroopan parlamentin ja neuvoston jätedirektiivissä<sup>161</sup> asetettuja velvoitteita. Säännöksen 1 momentilla on nimenomaisesti toimeenpantu jätedirektiivin 36 artiklassa jäsenvaltiolle asetettu velvoite toteuttaa tarvittavat toimet jätteen hylkäämisen, valvomattoman sijoittamisen tai valvomattoman jätehuollon kieltämiseksi.<sup>162</sup> Jätedirektiivi ei sisällä roskaamiskiellon kaltaista yleiskiellon vaatimusta jäsenvaltioilta. Se, että kansallinen jätelainsäädäntömme sisältää kuitenkin molemmat kiellot on nähdäkseni vain positiivinen asia. Osittaisesta päällekkäisyydestä huolimatta molemmat toteuttavat ympäristöperusoikeutta ja ympäristönsuojelun tavoitteita. Viranomaisen harkintavallan näkökulmasta päällekkäisyys aiheuttaa kuitenkin lainsoveltajalle harkintatilanteen, jossa viranomaisen on valittava kahden samantyyppisen säännöksen väliltä. Usein päällekkäisyys lainsäädännön sisällä voikin aiheuttaa ongelmia lain soveltamistilanteissa, mutta koska tässä tapauksessa ei ole oikeudellisten seurausten kannalta väliä kumpaa säännöstä valvova viranomainen soveltaa, en näe osittaista päällekkäisyyttä ongelmana.

Roskaantumista ehkäisevä jätelainsäädäntö on myös lain 76 §, jossa säädetään jätteen keräyksestä roskaantumisen ehkäisemiseksi. Pykälän mukaan maantien, yksityisen tien, radan tai sataman pitäjän, virkistykseen yleisesti käytettäväksi tarkoitettun alueen haltijan, ulkoilu- tai moottorikelkkareitin pitäjän taikka yleisötilaisuuden järjestäjän on järjestettävä roskaantumisen ehkäisemiseksi alueella riittävä jätteen keräys ja muut jätehuollon palvelut. Asetettu velvoite liittyy mainituilla alueilla tavanomaisesti harjoitettavaan toimintaan ja sen laajuus vaihtelee ajan, paikan ja alueen tavanomaisen palvelutason mukaan.<sup>163</sup> Kyseessä on siis ennaltaehkäisevä säännös, joka edellyttää pykälässä mainituilta tahoilta aktiivisia toimia roskaantumisen ehkäisemiseksi. Säännöksessä mainitun alueen roskaantuminen on usein merkki siitä, että jätehuollon palvelut eivät vastaa alueen tarvetta, jolloin alueen haltija ei ole täyttänyt 76 §:n mukaista velvollisuuttaan lain edellyttämällä tavalla.

<sup>159</sup> HE 199/2010 vp, s. 74.

<sup>160</sup> Aarnio YT 2/2012, s. 38.

<sup>161</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2008/98/EY jätteistä ja tiettyjen direktiivien kumoamisesta. EUVL, n:o L 312, 22.11.2008, s. 3-30.

<sup>162</sup> HE 199/2010 vp, s. 74.

<sup>163</sup> HE 199/2010 vp, s. 108.

### 3.5 Roskaantumista ehkäisevät säännökset muualla lainsäädännössä

#### 3.5.1 Muiden roskaantumista ehkäisevien säännösten sijainti ympäristölainsäädännössä

Jätelain lisäksi roskaantumista ehkäiseviä säännöksiä on ripoteltu ympäri ympäristölainsäädäntöämme. Jätelain 77 § on informatiivinen säännös, josta ilmenee mistä kaikkialta roskaantumista koskevia säännöksiä löytyy. Säännöksen mukaan "Tontinomistajan ja kunnan velvollisuudesta pitää katu ja eräät yleiset alueet puhtaana säädetään kadun ja eräiden yleisten alueiden kunnossa- ja puhtaanapidosta annetussa laissa (669/1978). Rakennetun ympäristön hoitoon sovelletaan lisäksi, mitä siitä säädetään maankäyttö- ja rakennuslaissa (132/1999). Aluksen tavanomaisesta toiminnasta aiheutuvaan roskaantumiseen sovelletaan lisäksi, mitä aluksista aiheutuvien päästöjen ehkäisemisestä säädetään merenkulun ympäristönsuojelulaissa. Ajoneuvojen siirtämisestä säädetään lisäksi ajoneuvojen siirtämisestä annetussa laissa (828/2008). Pilaantuneen maaperän puhdistamisesta säädetään ympäristönsuojelulaissa". Roskaamiskielto koskee ja sitä voidaan soveltaa kaikilla edellä mainituilla alueilla, mutta roskaantuneen alueen siivoamiseen voidaan soveltaa jätelain sijasta myös muita lakeja ja usein lakeja sovelletaankin rinnakkain.<sup>164</sup>

Jätelain 77 §:n kaltaisen informatiivisen säännöksen lisääminen jätelakiin on mielenkiintoinen ratkaisu lainsäätäjältä. Pykälän olemassa oloa ei ole perusteltu lain esitöissä, vaikka sen lisäämistä lakiin vuoden 2011 jätelain uudistuksessa on pidetty tarpeellisena. Voi olla, että informatiivisen säännös on lisätty lakiin sääntelyn hajanaisuuden vuoksi. Todettakoon, että pykälästä on apua ainakin lainsoveltajalle, jota pykälä ohjaa tarpeen vaatiessa etsimään sopivaa sovellettavaa lainsäädäntöä jätelain sijaan muualta ympäristönsuojelulainsäädännöstä. Näkemykseni mukaan pykälä on omiaan korostamaan myös valvontaviranomaisen harkintavallan laajuutta roskaantumistapauksissa sovellettavaa säännöstä valittaessa. Seuraavaksi tarkastelen edellä mainituista muista roskaantumista ehkäisevistä säännöksistä hieman tarkemmin MRL:n mukaista rakennetun ympäristön hoitoa koskevia säännöksiä sekä YSL:n maaperänpilaamiskieltoa, jotka ovat useimmiten roskaamiskiellon ohella roskaantumiseen sovellettavat säännökset.

---

<sup>164</sup> HE 199/2010 vp, s.109.



### 3.5.2 Rakennetun ympäristön hoito

Rakennetussa ympäristössä ilmenneeseen roskaantumiseen on mahdollista soveltaa roskaamiskiellon sijaan MRL:n rakennettua ympäristöä koskevia säännöksiä. Rakennuksen omistajalla on lain 166 §:n mukaan velvollisuus pitää rakennus ympäristöineen sellaisessa kunnossa, että se jatkuvasti täyttää terveellisuuden, turvallisuuden ja käyttökelpoisuuden vaatimukset eikä aiheuta ympäristöhaittaa tai rumenna ympäristöä. Säännös vastaa MRL:ssä omaksuttua ajattelutapaa, jonka mukaan rakennuksen omistajan tulee pitää rakennus käyttökelpoisena koko sen elinkaaren ajan. Velvollisuus koskee kaikkia rakennuksia ja se on riippumaton alueen kaavoituksesta. Rakennuksen ei myöskään tarvitse olla asuttu tai lämmitetty, vaan riittää että rakennuksen käytön rakennustekniset edellytykset täyttyvät. Rakennuksen ympäristöllä tarkoitetaan piha-aluetta ja rakennuksen lähiympäristöä.<sup>165</sup> Ympäristönhoidosta säädetään tarkemmin erikseen MRL:n 167 §:ssä ja ulkovarastoinnista lain 169 §:ssä. Asianmukainen ulkovarastointi kuuluu keskeisesti rakennetun ympäristön hoitoon. Se on järjestettävä niin, ettei se turmele tietä tai muulta yleiseltä kulkuväylältä tai alueelta näkyvää maisemaa tai häiritse ympäröivää asutusta. Ellei asemakaavasta muuta johdu, ei asema-kaava-aluetta saa käyttää häiriötä aiheuttavaan tai ympäristöä rumentavaan varastointiin taikka pitkäaikaiseen tai laajaan tavaroiden säilytykseen.

Ympäristöministeriön ympäristönsuojelun laillisuusvalvontaoppaan mukaan rakennetun ympäristön siisteyteen on usein tehokkaampi puuttua MRL:n mukaisten säädösten kuin roskaamiskiellon kautta. Tämä johtuu siitä, että rakennetun ympäristön epäsiisteys johtuu usein useista yhtäaikaista tekijöistä, joita voivat olla niin huolimaton ulkovarastointi, jätteet kuin huonosti hoidettu rakennuskin. Koska jätelain valvonnassa voidaan puuttua vain jättejakeisiin, voidaan useissa rakennetun ympäristön roskaantumistapauksissa asiaa lähestyä roskaamiskielloa kokonaisvaltaisemmin MRL:n kautta. MRL:n mukaisten säännösten valvonnasta vastaa kuitenkin kunnan rakennusvalvontaviranomainen. Eri valvontaviranomaisista johtuen ministeriö kehottaakin ohjeessaan viranomaisia yhdessä päättämään kumpi roskaantumisasian hoitaa, sillä samasta asiasta ei tule yhtä aikaa käynnistää valvontaprosessia kahdessa eri viranomaisessa.<sup>166</sup> Käytännössä nämä tilanteet ratkeavat helpoiten niissä pienissä kunnissa, joissa kunnan rakennustarkastaja ja ympäristötarkastaja ovat yksi ja sama viranhaltija, jolloin viranhaltija pystyy oman harkintansa mukaan valitsemaan tarkoituksenmukaisimman säädöksen sovellettavaksi. Sen sijaan suuremmissa kunnissa ja kaupungeissa edellä kuvattu säännösten päällekkäisyys edellyttää viranhaltijoilta hyvää kommunikaatiota ja selkeitä pelisääntöjä

<sup>165</sup> Ekroos - Majamaa 2015, s.973-974.

<sup>166</sup> Ympäristöministeriö 2014, s. 67-68.

roskaantumistapausten osalta. Suurella todennäköisyydellä kunnan ympäristönsuojeluviranomainen on nimenomaan se taho, jolle roskaantumisesta ensimmäisenä ilmoitetaan oli kyseessä sitten rakennettu tai rakentamaton ympäristö, sillä rakennusvalvontaviranomainen mielletään helposti vain "rakennuslupaviranomaiseksi".

Koska roskaamiskiellon ja rakennetun ympäristön säännösten kautta voidaan puuttua osittain samoihin roskaantumistapauksiin, on viranomaisen harkintavalta säännöksen valintatilanteessa nähdäkseni lähempänä vapaata tarkoituksenmukaisuusharkintaa kuin oikeusharkintaa.

### 3.5.3 Maaperän pilaamiskielto

Roskaantumistapauksiin puututtaessa on aina huomioitava rajapinnat YSL:n mukaiseen maaperän pilaantumiseen, koska roskaantumiseen saattaa liittyä myös maaperän pilaantumisen vaara. Maaperän pilaamiskielto sisältää osittain samanlaisia elementtejä kuin roskaamiskielto. Kuten roskaamiskielto myös maaperän pilaamiskielto on yleiskielto, jolla kielletään tietynlaisia ympäristövaikutuksia aiheuttava toiminta<sup>167</sup>. YSL:n 16 § kieltää maaperän laadun huonontamisen jättämällä tai päättämällä sinne jätettä, muuta ainetta, eliöitä tai pieneliöitä, joka voi aiheuttaa vaaraa tai haittaa terveydelle tai ympäristölle, aiheuttaa viihtyisyyden melkoista vähentymistä tai muutoin loukata yleistä tai yksityistä etua. Sisällöllisesti voimassa oleva kielto vastaa nyt jo kumotun ympäristönsuojelulain (86/2000) 7 §:ää ja sitä edeltänyttä jätelain maaperän saastuttamiskieltoa (v. 1993 jätelaki, 22 §).<sup>168</sup>

Maaperän pilaamiskiellolla pyritään ennalta ehkäisemään maaperän haitallinen pilaantuminen. Jo aiheutuneissa pilaantumistapauksissa aiheuttajalla on velvollisuus puhdistaa pilaantunut maaperä (YSL 133 §). Jos kyseessä on kuitenkin vasta pilaantumisen vaara, ei kiellon vastainen toiminta luo velvollisuutta maaperän puhdistamiseen.<sup>169</sup> Tästä huolimatta maaperän pilaamiskielto sisältää myös vaaran aiheuttamisen kiellon, jolloin toimintaan on mahdollista puuttua myös ilman konkreettista maaperän pilaantumista.<sup>170</sup> Lain esitöiden mukaan aineen tai jätteen jättäminen maahan siten, että siitä aiheutuu kokonaisuudessaan ilmeinen maaperän pilaantumisen vaara, voidaan kieltää maape-

<sup>167</sup> Kts. esim. Ruuska YJ 1/2002, s. 76 tai Kokko 2017, s.291-292.

<sup>168</sup> HE 214/2013 vp, s. 96.

<sup>169</sup> Ruuska YJ 1/2002, s. 77.

<sup>170</sup> Nyholm 2015, s. 54.

rän pilaantumiskiellon vastaisena toimintana.<sup>171</sup> Tällaisessa tapauksessa lainsoveltajan on kuitenkin harkittava tarkasti jätelain ja YSL:n väliltä, sillä usein, pilaantumisen vaarasta huolimatta, alue on mahdollista määrätä siivottavaksi jätelain perusteella hallintopakolla tehostaen. KHO on esimerkiksi lyhyessä ratkaisuselosteessaan 13.9.2017/4383 todennut, että kun kiinteistöllä olleista jätteistä ei ollut annettu selvitystä siitä, että jätteistä olisi tapahtunut ympäristönsuojelulain (86/2000) mukaista maaperän pilaantumista. Koko kiinteistöä koskeva siivoamismääräys tuli antaa ympäristönsuojelulain säännöksen sijaan jätelain nojalla, vaikka joistain kiinteistön jätteistä oli mahdollisesti aiheutunut maaperän pilaantumisen vaara.<sup>172</sup>

Maaperän pilaamiskiellon vastaiseen toimintaan, josta ei ole vielä aiheutunut YSL 133 § mukaista puhdistamisvastuuta synnyttävää pilaantumista, voidaan siis puuttua myös roskaamiskiellon perusteella ja jätelakia soveltamalla määrätä alueen siivoamisesta.<sup>173</sup> Sovellettavan säädöksen valinnassa ei ole väliä, sijaitseeko puhdistettava jäte maan pinnalla tai maan alla, vaan KHO:n tulkinnan mukaan sovellettava lainsäädäntö määräytyy sen mukaan, onko pilaantuminen tosiasiallisesti tapahtunut vai ei.<sup>174</sup> Roskaamiskiellon alaan kuuluvia roskaavia jätteitä voisivat siis olla esimerkiksi kemikaalitynnyrit, rakennusjäte tai yhdyskuntajäte, jotka ovat maaperässä yhtenäisenä kokonaisuutena, mutta josta ei vielä ole aiheutunut maaperän pilaantumista. Maaperän pilaantumiskysymykset vaativatkin tapauskohtaisen arvioinnin. Pilaantuminen tulee määritellä aina pilaantumiskiellon kautta, eli maaperä katsotaan pilaantuneeksi vain, jos sen laatu on huonontunut tavalla, josta aiheutuu pilaamiskiellossa mainitut seuraukset.<sup>175</sup>

Roskaamiskiellon ja maaperän pilaantumisen suhde on mielenkiintoinen myös puhdistamisvastuun kannalta. Vanhoissa pilaantumistapauksissa se saattaa olla jopa ongelmallinen, sillä YSL:n mukaisesti puhdistamisvastuuta ei ole säädetty taannehtivaksi, vaan pilaantuneen alueen puhdistamisvastuu perustuu pilaantumisen ajankohtana voimassa olleeseen lainsäädäntöön. Tämän vuoksi ennen ensimmäisen ympäristönsuojelulain voimaan tuloa vuonna 2000, maaperän pilaantumistapauksiin puututtiin jätelain säännösten kautta. Vuonna 1987 jätehuoltolain roskaamiskieltoa laajennettiin pilaantuneiden maa-alueiden kannalta merkittävästi, kun kiellon soveltamisala laajennettiin koskemaan myös käytöstä poistettuja esineitä ja aineita. Laajennusta koskevan hallituksen esityksen mukaan muutoksella mahdollistettiin se, että jatkossa roskaamiskiellon perusteella pystyttiin puut-

<sup>171</sup> HE 84/1999 vp, s. 45.

<sup>172</sup> KHO 13.9.2017/4383 (LRS)

<sup>173</sup> Ruuska YJ 1/2002, s. 77.

<sup>174</sup> Kts. esim. KHO 16.8.2001/1863 (LRS) ja KHO 2003:11

<sup>175</sup> Ruuska YJ 1/2002, s. 78

tumaan ympäristölle haitallisten aineiden sijoittamiseen maaperään tai muuhun ympäristönsuojelun kannalta epäasianmukaiseen paikkaan.<sup>176</sup>

Vuonna 1993 säädettyyn jätelakiin maaperän pilaantuminen erotettiin roskaamiskiellosta omaksi pykäläkseen. Tällöin jätelakiin kirjattiin erillinen maaperän saastuttamiskielto (jätelaki 1072/1993, 22§), joka myöhemmin kumottiin ensimmäisellä ympäristönsuojelulalla. Ympäristönsuojelulain säätämisen jälkeiset maaperän pilaantumistapaukset ovat lainsoveltajan kannalta selkeitä. Usein maaperän pilaantuminen ilmenee kuitenkin vasta vuosia, jopa vuosikymmeniä myöhemmin, joten ennen vuotta 2000 tapahtuneissa pilaantumistapauksissa voi ilmetä epäselvyyttä vastuusäännösten soveltamisessa.<sup>177</sup>

Harkintavallan näkökulmasta YSL:n ja jätelain soveltuvuusharkinta on roskaantumistapauksissa selkeästi lähempänä suppeaa oikeusharkintaa kuin vapaata harkintaa. Mikäli maaperän pilaantumista ei ole tapahtunut, ei maaperän puhdistamisvelvollisuus voi langeta YSL 133 §:n perusteella. Säännöksessä nimenomaisesti määrätään *jo pilaantuneen maaperän* puhdistamisvelvollisuudesta. Sen sijaan voi olla mahdollista määrätä alue siivottavaksi jätelain säännösten perusteella.

### 3.6 Roskaamiskielto omaisuuden suojan rajoittajana

Perustuslaintasoinen omaisuuden suoja kattaa lähtökohtaisesti kaikki omistajan oikeusaseman keskeiset elementit. Kiinteän omaisuuden, kuten oman kiinteistön osalta, tämä tarkoittaa esimerkiksi sitä, että omistajalla on vapaus käyttää ja hyödyntää omaisuuttaan haluamallaan tavalla sekä sulkea ulkopuoliset pois sen käytöstä. Omaisuudensuojaa voidaan kuitenkin rajoittaa. Suojan tehokkuus tai vahvuus yksittäisissä rajoitustilanteissa riippuukin monista tilannekohtaisista tekijöistä, jotka tilanteesta riippuen joko vahvistavat tai heikentävät tietyllä varallisuudelle annettavaa perustuslaillista suojaa.<sup>178</sup>

Tässä tutkielmassa on aiemmin kuvattu ympäristöperusoikeuden ja omaisuudensuojan välistä suhdetta ja todettu, että ympäristöperusoikeus voi rajoittaa eli heikentää omaisuudensuojaa. Tällöin tavanomaista intensiivisemmät julkisen vallan toimet voivat olla perusteltuja sellaisten omaisuuden käyttötapojen suhteen, jotka kaventavat tai vaarantavat toisten ihmisten oikeutta esimerkiksi ter-

<sup>176</sup> HE 195/1986 vp, s. 7.

<sup>177</sup> Kts. tarkemmin pilaantuneen maaperän puhdistamisvastuusta esim. Tuomainen 2006, s.87-94 ja 162-210 tai Pölonen 5/2001.

<sup>178</sup> Länsineva 2011, s. 570 ja 593.

veelliseen ympäristöön. Omaisuuden suojan tehokkuuden kannalta on merkitystä myös sillä, miten laajakantoisia ja pitkäkestoisia ulkoisia vaikutuksia kysymyksessä olevaan omaisuuteen tai sen käyttöön liittyy. Voidaan todeta, että sitä mukaa kuin omaisuuden käytön ulkoiset vaikutukset muihin ihmisiin, ympäristöön tai yleisiin etuihin nähden voimistuvat, laajenee myös julkisen vallan sääntelyn kompetenssi asiassa.<sup>179</sup>

Pekka Länsinevan näkemyksen mukaan omaisuuden suojan heikentämistä koskevassa harkinnassa on kiinnitettävä huomiota muun muassa siihen kuinka vakavista ja pysyvistä ekologisista vaikutuksista kussakin tilanteessa on kysymys ja kuinka laajalle alueelle tai ihmisryhmään kyseiset vaikutukset ulottuvat. Kun haitat ja riskit esimerkiksi ihmisten terveyden tai korvaamattomien luonnon arvojen säilymisen kannalta ovat suuret, tulee julkisen vallan huolehtia näiden riskien hallinnasta ja ennaltaehkäisystä riittävän tehokkaalla sääntelyllä ja valvonnalla.<sup>180</sup> Näin ollen roskaamiskiellon ja sen valvonnan keinojen säätämisen voidaan katsoa olevan Länsinevan kuvaama julkisen vallan ennaltaehkäisevä, mutta samalla perustuslaintasoista omaisuudensuojaa rajoittava toimi, jonka tarkoituksena on turvata ihmisten terveyttä ja suojella ympäristöä.

Ympäristönsuojelu ja pilaavien toimintojen rajoittaminen tapahtuu lähtökohtaisesti ympäristön itsetarkoituksen ja yleisen edun nimissä. Rajoittavalla sääntelyllä, kuten roskaamiskiellolla, voi kuitenkin olla heijastusvaikutuksia muiden ihmisten asemaan ja etuihin. Kun ympäristöä suojellaan roskaamiskiellon avulla, siitä seuraa muille, esimerkiksi naapureille heijastuksena odotuksia elämän laadun parantumisesta ja mahdollisesti myös omaisuusarvojen, kuten asuinkiinteistön arvon noususta. Luonnon tai rakennetun maiseman suojelutavoitteita ei kuitenkaan ole tarkoitettu suojaamaan naapureiden oikeuksia, minkä takia esimerkiksi rakentajan ja naapurin välille ei voi roskaamiskiellon perusteella syntyä korvausoikeudellista tai muuta yksityisoikeudellista suhdetta, vaikka suojelun tavoitteita ei saavuteta.<sup>181</sup> Jos siis naapuri A päättää hylätä omille mailleen talon remontin yhteydessä käyttämättömäksi jääneitä rakennustarpeita ja vanhoja kodinkoneita siten, että nämä rumentavat naapurin B:n kiinteistöltä avautuvaa maisemaa ja samalla heikentävät B:n kiinteistön arvoa, ei naapuri B voi saada korvauksia roskaamiskiellon maiseman rumentumisen perusteella.

Naapuri ei siis voi vaatia toiselta korvauksia roskaamiskieltoon vedoten. Joissain tapauksissa korvausvelvollisuus voi kuitenkin syntyä eräistä naapuruussuhteista annetun lain (26/1920, myöhem-

<sup>179</sup> Länsineva 2011, s. 595 -596.

<sup>180</sup> Länsineva 2011, s.596.

<sup>181</sup> Hollo 2009b, s. 33-34.

min naapuruussuhdelaki) säännösten perusteella. Naapuruussuhdelain 17.1 § (90/2000) sisältää immissiokiellon. Immissiokiellon mukaan kiinteistöä, rakennusta tai huoneistoa ei saa käyttää siten, että naapurille, lähistöllä asuvalle tai kiinteistöä, rakennusta tai huoneistoa hallitsevalle aiheutuu kohtuutonta rasitusta ympäristölle haitallisista aineista, noesta, liasta, pölystä, hajusta, kosteudesta, melusta, tärinästä, säteilystä, valosta, lämmöstä tai muista vastaavista vaikutuksista. Jos pykälässä mainittua haittaa tai häiriöitä voidaan pitää paikalliset olosuhteet huomioon ottaen kohtuuttomina, voi naapuri vaatia itselleen suojaa ajamalla vaatimustaan kanteella käräjäoikeudessa, mikäli toiminta ei ole ympäristönsuojelulain mukaan luvan- tai ilmoituksenvarainen. Kanteessaan naapuri voi vaatia kohtuuttoman rasituksen poistamista tai rasitusta aiheuttavan toiminnan lopettamista sekä rasituksesta aiheutuneen vahingon korvaamista (naapuruussuhdelaki 20 §). Naapuruussuhdeoikeuden immissioajattelu on maamme vanhinta maankäyttöä ja ympäristönsuojelua sääntelevää normistoa.<sup>182</sup>

Vaikka roskaamiskielto ympäristönsuojelullisena omaisuudensuojan rajoitusperusteena ei ole tarkoitettu suojaamaan yksityisiä etuja, saa kiellon vastainen toiminta naapurustossa usein naapurit toiminaan erityisesti tilanteissa, joissa roskaantuminen heikentää oman kiinteistön arvoa. Roskaantuneen alueen vapaamuotoinen ilmianto ympäristönsuojeluviranomaiselle on tyypillinen keino puuttua roskaamiseen. Tällaista toimintaa voidaan pitää kansalaisvaikuttamisena ja samalla se edesauttaa ympäristönsuojelua, vaikkakin toiminnan innoittajana toimivat usein itsekkäät syyt, kuten pelko oman kiinteistön arvon heikentymisestä. Edellä esitetyn esimerkin naapuri B ei siis voi saada korvauksia naapurin A:n harjoittamasta roskaamisesta, mutta B voi kuitenkin ilmiantaa roskaantuneen alueen kunnan ympäristönsuojeluviranomaiselle. Roskaamiskiellon tunnusmerkkien täytyessä kunnan ympäristönsuojeluviranomainen voi ryhtyä valvontatoimiin A:n roskaantuneella kiinteistöllä palauttaakseen ympäristön tila sellaiseksi, ettei se enää vaikuta B:n kiinteistön arvoon. Tiivistäen voidaan todeta roskaamiskiellon olevan yleisen edun suojaksi annettu säännös, joka välillisesti suojaaa myös yksityistä etua, kuten omaisuuden arvoa.

---

<sup>182</sup> Hollo 1991, s. 464.

## 4. Siivoamisvelvollisuus roskaantuneen alueen toimenpidevelvoitteena.

### 4.1. Aiheuttamisperiaate velvollisuuden lähtökohtana

Jätelain 73 §:n mukaan roskaajalla on aina siivoamisvelvollisuus. Pykälä noudattaa täydellisesti ympäristönsuojelun lähtökohtana olevaa aiheuttamisperiaatetta. Roskaantumisen aiheuttaja on siis se, joka jättää ympäristöön roskaa tai päästää ainetta. Aiheuttajan vastuu on luonteeltaan ankaraa vastuuta<sup>183</sup>. Kuten aiemmin roskaamiskiellon sisällön käsittelyn yhteydessä on jo todettu, roskaaminen voi tapahtua joko aiheuttajan aktiivisesta toiminnasta, esimerkiksi laittomat kaatopaikat, tai passiivisesta suhtautumisesta, jolloin aiheuttaja ei vie roskaa pois tietyltä alueelta, vaikka sopimuksen tai omistusoikeuden perusteella hänellä olisi siihen velvollisuus.<sup>184</sup> Roskaamistavalla ei siivoamisvelvollisuuden määrittymisen osalta ole kuitenkaan merkitystä, sillä siivoamisvelvollisuus koskee jokaista roskaamisen tunnusmerkistön täyttävää esinettä ja ainetta, jonka roskaaja on jättänyt tai päästänyt ympäristöön. Siivoamisvelvollisuuden määräytyminen ei siten edellytä esimerkiksi tahallisuutta tai tuottamusta, joita joudutaan pohtimaan rikosoikeudellisen vastuun osalta. Valvontaviranomaisen tehtävänä on perusteellisesti selvittää roskaantumisesta vastuussa oleva aiheuttaja, tarvittaessa poliisin avustamana, ja ryhtyä asian tiimoilta tarpeellisiin toimenpiteisiin asiantilan korjaamiseksi.<sup>185</sup>

Aiheuttamisperiaatteen mukaisesti roskaajan on poistettava roskaava esine tai aine ympäristöstä ja muutoinkin siivottava roskaantunut alue.<sup>186</sup> Käytännössä roskaantuneen alueen siivoaminen tarkoittaa esineen tai aineen likaaman ympäristön puhdistamista tai pintamaan poistamista.<sup>187</sup> Siivoamisella pyritään saavuttamaan laillinen ympäristön tila. Jouko Tuomaisen mukaan hyväksyttävään siivoamisen tasoon voi kuitenkin vaikuttaa alueen käyttötarkoitus, jonka takia hyväksyttävä taso voi vaihdella alueesta riippuen. Esimerkiksi teollisuusalueella taso voi erota asuinalueesta. Yleisenä lähtökohtana kuitenkin on, että alue tulee siivota kulloisenkin käyttötarkoituksen edellyttämään tasoon.<sup>188</sup>

Aiheuttajan vastuu kattaa vastuun kaikista pilaamisen kustannuksista. Uusissa roskaantumistapauksissa aiheuttajan vastuu toimii moitteetta, sillä roskaantumisen aiheuttaja voidaan yleensä tunnistaa,

<sup>183</sup> Tuomainen 2006, s. 246.

<sup>184</sup> Tuomainen 2006, s. 217.

<sup>185</sup> Salo - Snellman 1994, s. 96 ja KK 599/2000 vp, s.2.

<sup>186</sup> Salo - Snellman 1994, s. 96 ja KK 599/2000 vp, s.2.

<sup>187</sup> HE 199/2010 vp, s. 107.

<sup>188</sup> Tuomainen 2006, s. 246.

tavoittaa ja velvoittaa roskaantuneen alueen siivoamiseen. Tämä on ideaalitalanne. Käytännössä tämä ei kuitenkaan ole mahdollista läheskään kaikissa tapauksissa. Esimerkiksi tapauksissa, joissa roskaantuminen havaitaan vasta vuosien päästä alueen roskaantumisesta voi tilanne olla täysin vastakkainen, sillä aiheuttajaa ei välttämättä tiedetä tai saada muutoin vastuuseen, jonka takia tarvitaan muita vastuullisia.<sup>189</sup> Näitä tilanteita varten jätelaissa on säädetty *toissijaisesta siivoamisvelvollisuudesta*.

## 4.2 Toissijainen siivoamisvelvollisuus ja sen kohtuullisuus

### 4.2.1 Toissijainen siivoamisvelvollisuus

Toissijaisesta puhdistamisvelvollisuudesta säädettiin jo jätehuoltolain aikaan, mutta huomattavasti suppeamminkin kuin voimassa olevassa jätelaissa. Voimassa olevan jätelain säännökset toissijaisesta siivoamisvelvollisuudesta ovat sen sijaan sisällöltään hyvin samankaltaiset kuin vuoden 1993 jätelaissa<sup>190</sup>. Selkeänä erona edellisestä laista, voimassa olevassa jätelaissa toissijainen siivoamisvelvollisuus on erotettu omaksi pykäläkseen (74 §) siivoamisvelvollisuutta käsittelevästä pykälästä (73 §).<sup>191</sup> Kuten pykälän nimitys jo kertoo, toissijainen siivoamisvelvollisuus on aina toissijainen aiheuttamisperiaatteeseen nähden ja sen tarkoitus on täydentää aiheuttamisperiaatteen mukaista roskaajan vastuuta. Toissijaisen siivoamisvelvollisuuden syntymisen edellytyksenä on aina, ettei valvontaviranomaisen perusteellisesta selvityksestä huolimatta roskaajaa saada selville, roskaajaa ei tavoiteta tai se, ettei roskaaja huolehdi siivoamisvelvollisuudestaan. Siivoamisvelvollisuuden laiminlyönnin toteamiseksi riittää, että aiheuttajaa on kehoitettu siivoamaan alue, mutta aluetta ei ole määrääjässä siivottu<sup>192</sup>. Erkki J. Hollon mukaan toissijaisessa siivoamisvelvollisuudessa onkin kyse vain hallinnollisen vastuun kanavoinnista, sillä samalla ei ratkaista korvaus- tai rikosoikeudellista vastuuta, vaan ainoastaan siivoamisvastuu.<sup>193</sup>

Jätelain 74 §:n 1 momentin 1-3 kohdat määrittävät *erityisessä käytössä olevien alueiden* toissijaista siivoamisvelvollista. Momentin 1 kohdan mukaan maantien, yksityistien, radan tai sataman pitäjä

<sup>189</sup> Tuomainen 2006, s. 248.

<sup>190</sup> HE 199/2010 vp, s. 107.

<sup>191</sup> Vuoden 1993 jätelaissa kaikki puhdistamisvelvollisuutta koskevat säännökset olivat samassa pykälässä (vuoden 1993 jätelaki, 20 §).

<sup>192</sup> HE 199/2010 vp, s. 107.

<sup>193</sup> Hollo 1991, s. 623.



on toissijaisesti siivoamisvelvollinen alueella, joka on roskaantunut tien, radan tai sataman käytöstä. Tällaisen alueen käytöstä syntyneitä jätteitä voivat esimerkiksi olla ajoneuvossa syntyneet jätteet tai tien levähdysalueen käyttäjän jättämät jätteet.<sup>194</sup> Momentin 2 kohdan mukaan virkistykseen yleisesti käytettäväksi tarkoitettun alueen haltija tai ulkoilu- tai moottorikelkkareittien pitäjä on toissijaisesti siivoamisvelvollinen alueella, joka on roskaantunut alueen tai reitin käytöstä. Momentin 3 kohdan mukaan yleisötilaisuuden järjestäjä on toissijaisesti siivoamisvelvollinen tilaisuuteen varatulla alueella tai sen välittömässä läheisyydessä, jos alue on roskaantunut tilaisuuden johdosta. Myös alueen haltija voi olla toissijaisesti siivoamisvelvollinen, jos tilaisuus järjestetään hänen suostumuksellaan, eikä järjestäjä huolehdi omasta velvollisuudestaan. Yleisötilaisuuden järjestäjän toissijainen siivoamisvelvollisuus on erityisen tärkeää, sillä tällaisissa tilaisuuksissa syntyy usein lukuisten osallistujien yhteisesti aiheuttamaa epäsiisteyttä, joten yksittäistä roskaantumisen aiheuttajaa on käytännössä mahdoton nimetä ja saattaa vastuuseen. Tilaisuuden järjestäjän selvittäminen sen sijaan voi olla mahdollista, sillä yleisötilaisuuksien ja yleisten kokousten järjestäminen edellyttää usein viranomaiselle tehtävää ilmoitusta (kokoontumislaki 530/1999, 7 §). Tätä kautta tilaisuuden järjestäjä on mahdollista saada tietoon ja saattaa vastuuseen alueen siivoamisesta.<sup>195</sup>

Muun kuin edellä kuvattujen erityisessä käytössä olevien alueiden haltija on jätelain 74 §:n 1 momentin 4 kohdan mukaan aina asemakaava alueella toissijaisessa siivoamisvelvollisuudessa. Asemakaava alueella ja muilla jätelain 74.1 §:n 1-3 kohdissa tarkoitetuilla alueilla toissijainen siivoamisvelvollisuus on ehdoton. Tällä tarkoitetaan sitä, ettei kyseisten alueiden siivoamisvelvollisuutta koskevaa asiaa käsiteltäessä ole tarpeellista selvittää siivoamisesta aiheutuvien kustannusten tai puhdistamisvaikeuksien kohtuullisuutta tai kohtuuttomuutta.<sup>196</sup>

Jätelain 74 §:n 1 momentin 5 kohta eroaa muista momentin kohdista vastuunäkökulman suhteen, sillä siihen kuuluvissa tapauksissa on harkittava vastuun kohtuullisuutta. Kohdan mukaan asemakaavan ulkopuolella sijaitsevan alueen haltija on toissijaisesti siivoamisvelvollinen, jos alueen haltija tiesi tai tämän olisi pitänyt tietää roskaavasta toiminnasta tai tapahtumasta eikä siivoaminen ole haltijalle muutoin kohtuutonta. Kohtuullisuusarviointi voi olla yksittäistapauksissa hankalaa, mutta siinä voidaan huomioida esimerkiksi haltijan taloudellinen asema, huoltovelvollisuus ynnä muut tosiseikat.<sup>197</sup> Lain esitöiden mukaan siivoamisvelvollisuus voi olla kohtuuton esimerkiksi tapauksissa, joissa roskaaminen on luonteeltaan poikkeuksellista tai laajamittaista, tai jos alueen haltija on

<sup>194</sup> HE 199/2010 vp, s. 108.

<sup>195</sup> Tuomainen 2006, s. 217.

<sup>196</sup> Salo-Snellman 1994, s. 98, Tuomainen 2001, s. 198 ja Kuntaliitto 2017, Tulkintoja ja ohjeita, Roskaaminen.

<sup>197</sup> Salo-Snellman 1994, s. 98 ja Tuomainen 2006, s. 220.

pyrkinyt ehkäisemään roskaantumista.<sup>198</sup> Jos asemakaavan ulkopuolisen alueen siivoaminen on alueen haltijalle kohtuutonta tai jos haltija laiminlyö siivoamisvastuunsa, on lain mukaan toissijainen siivoamisvelvollinen eräänlaisella julkisoikeudellisella isännänvastuulla kunta.<sup>199</sup> Siivoamisvelvollisuuden kohtuuttomuutta käsittelevä asia on kuitenkin ratkaistava asianmukaisessa menettelyssä kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen päätöksellä.<sup>200</sup> Tilanteissa, joissa toissijainen siivoamisvelvollisuus lankeaa kunnalle, päättää siivousmääräyksen antamisesta lähtökohtaisesti toinen jäte-lain valvontaviranomainen eli ELY-keskus. Tarvittaessa kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen tulee itse laittaa toissijaista siivoamisvelvollisuutta koskeva asia vireille ELY-keskukseen.<sup>201</sup>

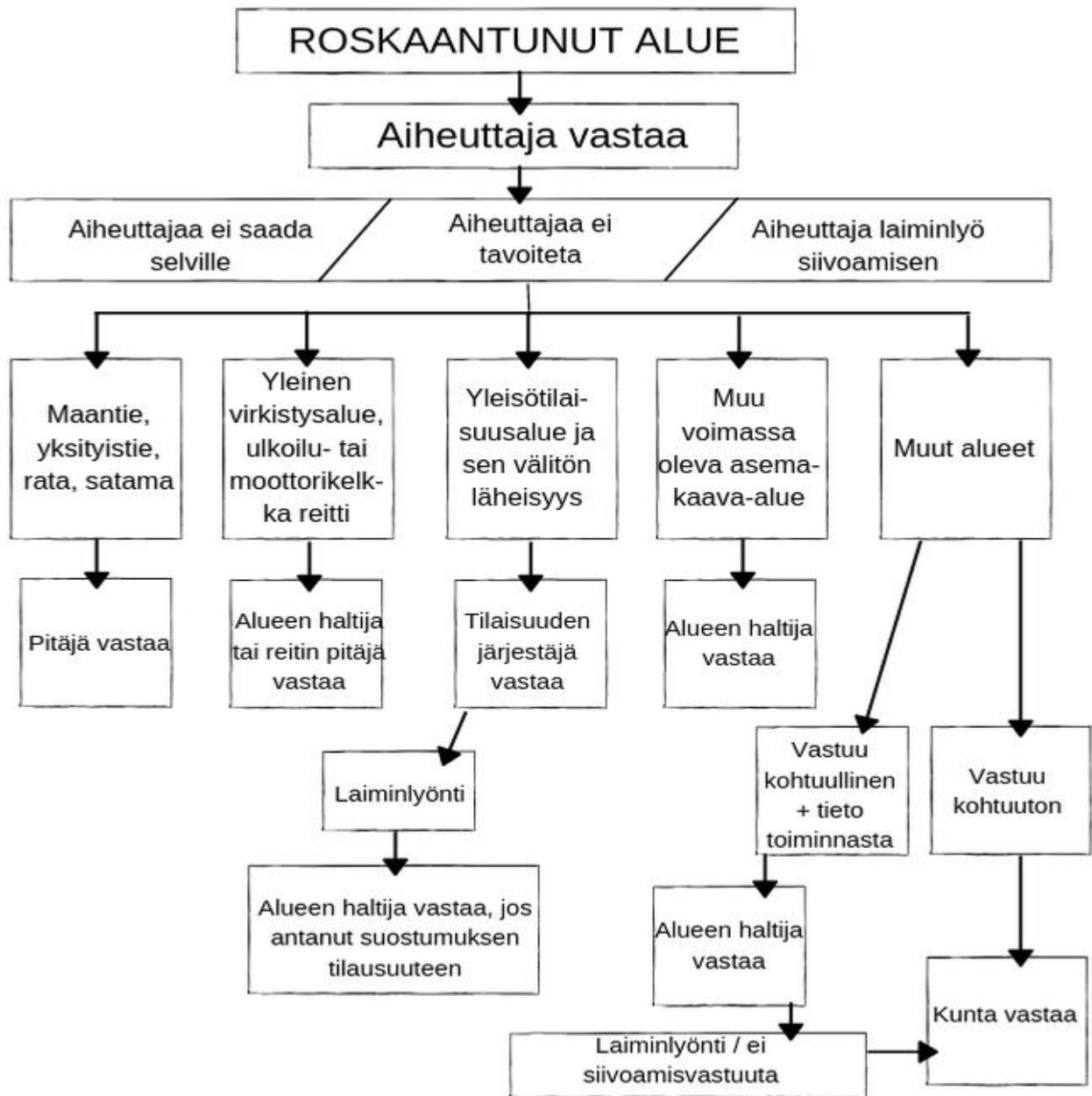
---

<sup>198</sup> HE 199/2010 vp, s. 108.

<sup>199</sup> Hollo 1991, s. 623.

<sup>200</sup> Kuntaliitto 2017, Tulkintoja ja ohjeita, Roskaaminen.

<sup>201</sup> Ympäristöministeriö 2014, s. 66.

KUVIO 1: Toissijainen siivoamisvelvollisuus (jätelaki 74 §)<sup>202</sup>

<sup>202</sup> Kuvio voimassaolevan lainsäädännön mukainen. Se on tehty mukaillen Jouko Tuomaisen kaaviota: *roskaantuneen alueen toissijainen puhdistamisvastuu jätelaisissa*. Tuomainen 2006, s. 218.

#### 4.2.2 Toissijaisen siivoamisvelvollisuuden kohtuullisuus

Kuten aiheuttajan siivoamisvelvollisuutta, myös kiinteistön haltijan toissijaista siivoamisvelvollisuutta voidaan pitää luonteeltaan ankarana, vaikka asemakaavan ulkopuolella siihen vaikuttavatkin kohtuusseikat.<sup>203</sup> Marja Ekroosin mukaan toissijaista siivoamisvelvollisuutta voidaankin pitää oikeusturvan ja kohtuullisuuden kannalta ongelmallisena, koska velvollisuus voi ulottua tahoon, jolla ei ole mitään tekemistä roskaantumisen kanssa.<sup>204</sup> Jätelain siivoamisvelvollisuuden soveltamisala on kuitenkin niin laaja, että sitä voidaan pitää osana kiinteistön haltijan jätehuollon järjestämisvelvollisuutta (jätelaki 28 §) ja maantien, yksityisen tien, radan tai sataman pitäjän, virkistykseen yleisesti käytettäväksi tarkoitetun alueen haltijan, ulkoilu- tai moottorikelkkareitin pitäjän taikka yleisötilaisuuden järjestäjän jätteen keräyksen järjestämisvelvollisuutta (jätelaki 76 §).<sup>205</sup> Kunnan viimekätinen vastuu asemakaavan ulkopuolella taas perustuu eräänlaiseen julkisoikeudelliseen isännänvastuuseen, joka tosin on kaventunut jätelain uudistusten myötä. Näin ollen lainsäätäjä on joko tietoisesti tai tiedostamatta siirtänyt viime käden siivoamisvastuuta kunnalta eri alueiden jätehuollon järjestämisvelvollisille.

Jätelain 74 §:n yhteydessä alueen haltijalla tarkoitetaan sitä tahoa, joka tosiasiallisesti hallitsee aluetta. Alueen haltija voi siten olla maan omistajan sijaan myös esimerkiksi kiinteistön vuokralainen. Haltija voi olla julkisyhteisö, yritys, organisaatio tai jopa yksityinen henkilö.<sup>206</sup> Toissijaista siivoamisvelvollisuutta voidaankin perustellusti sanoa ankaraksi säännöksi, sillä se ei huomioi, muutoin kuin asemakaavan ulkopuolella, toissijaisen siivoamisvelvollisen statusta tai tilannetta, kuten taloudellista maksukykyä. Tästä huolimatta esimerkiksi Jouko Tuomainen on katsonut siivoamisvastuun sääntelyn moniportaisuuden tarpeelliseksi alkuperäisen aiheuttajan maksukyvyttömyyden tai kohtuuttoman suuren vastuun perusteella, koska moniportaisuus mahdollistaa useita mahdollisia vastuullisia. Myös Tuomainen on kuitenkin tiedostanut ongelmaksi sen, ettei sääntely huomioi alueen haltijan (toissijaisesti velvollisen) kohtuuttomuutta tai maksukykyä, muutoin kuin asemakaavan ulkopuolella.<sup>207</sup> Tämän takia on erityisen tärkeää, että valvontaviranomainen huomioi aina yleisesti kohtuusperiaatteen ja tapauskohtaiset erityisolosuhteet roskaamiskiellon valvontatoimissa, erityisesti pakkokeinojen osalta.

<sup>203</sup> Tuomainen 2006, s. 246.

<sup>204</sup> Ekroos M. 1994, s. 73.

<sup>205</sup> Ekroos M, 1994, s. 71 ja esim. Tuomainen 2001, s. 61. "Jo jätehuoltolain aikaan toissijainen puhdistamisvelvollisuus on liitetty jätteen keräilyvelvollisuuteen, josta säädettiin JHL 11 §:ssä. "

<sup>206</sup> Tuomainen 2006, s. 218-219.

<sup>207</sup> Tuomainen 2006, s. 247.

Ehdotonta toissijaista vastuuta voidaan puoltaa kiinteistönhaltijan jätehuollon järjestämisvelvollisuudella, koska lainsäätäjän mukaan kiinteistön tai alueen roskaantuminen voi olla merkki siitä, etteivät jätehuollon palvelut vastaa tarvetta.<sup>208</sup> On katsottu, että kiinteistön haltijalla on mahdollisuus ja intressi huolehtia siitä, ettei hänen hallinnoimaa aluetta roskata. Jos haltijan toissijaista velvollisuutta ei olisi, vähenisi myös kiinnostus ehkäistä alueen luvatonta käyttämistä ja ympäristön roskaantuminen voisi lisääntyä.<sup>209</sup> Ajatus perustuu siis siihen, ettei roskaantumista tapahtuisi, jos kiinteistön haltija tai muu alueen ylläpitäjä huolehtisi riittävässä määrin jätehuollon järjestämisestä. Perustelu on kuitenkin mahdollista kyseenalaistaa, sillä vaikka kiinteistön haltija olisi jätelain 74 §:ssä mainitulla alueella järjestänyt jätehuollon asianmukaisesti voivat esimerkiksi vanhojen kodinkoneiden hautausmaat syntyä metsiin lumipalloefektin lailla jo yhdestä hylätystä koneesta alkaen. Jos toissijainen siivoamisvelvollinen, eli kiinteistön haltija, asuu toisella paikkakunnalla, hän voi olla täysin tietämätön roskaantumisesta. Valitettavasti edellä kuvattua roskaantumista ei estetä jäteastioiden asentamisella metsään.

Toissijainen siivoamisvelvollisuus ei poista alkuperäisen aiheuttajan siivoamisvelvollisuutta. Toissijaisesti siivoamisvelvollinen, joka on huolehtinut alueen siivoamisesta, voi periä alkuperäiseltä roskaajalta siivoamisen kustannukset jälkikäteen yksityisoikeudellisin keinoin, jos roskaaja sittemmin tavoitetaan tai saadaan selville.<sup>210</sup> On muistettava, että lain esitöiden mukaan alueen siivoamisvelvollisuus voi langeta toissijaisena jollekin taholle, vaikka alkuperäinen aiheuttaja olisi tiedossa, mutta tämän laiminlyödessä oman siivoamisvelvollisuutensa. Yksinkertaistaen roskaantumistapausten käsittely voisi lain sallien edetä seuraavasti:

- *Valvontaviranomaisen tiedossa on roskaantunut alue ja myös sen roskaaja A.*
- *Valvontaviranomainen on kehottanut A:ta siivoamaan alueen, mutta aluetta ei ole määräajassa siivottu. Tämä riittää lain esitöiden mukaan siivoamisvelvollisuuden laiminlyönniksi.*
- *Roskaantuneen alueen siivoamisvelvollisuus määräytyy jätelain 74 §:n mukaisesti toissijaisessa siivoamisvelvollisuudessa olevalle taholle B, jota kehoitetaan siivoamaan alue.*
- *B siivoaa alueen määräajassa. B:n siivoamiskustannukset ovat 5000€.*
- *B perii yksityisoikeudellisin keinoin siivoamisesta aiheutuneita kuluja A:lta.*
- *A määrätään maksamaan B:lle 5000 € + mahdolliset lisäksi tulleet oikeudenkäyntikulut.*

<sup>208</sup> HE 199/2010 vp, s. 108

<sup>209</sup> KK 376/2003 vp, s.3.

<sup>210</sup> HE 199/2010 vp, s. 108.

Esimerkki on yksinkertaistettu, eikä vastaa todellisia roskaantumistapauksia, joihin usein sisältyy epäselvyyksiä ja muita asian selvittämistä hankaloittavia tosiseikkoja. Esimerkin tarkoituksena on kuitenkin kuvata, kuinka prosessi kuormittaa sekä hallinnollista että yksityisoikeudellista järjestelmää. Nykyisellään esimerkin kaltainen prosessi olisi varmuudella hidas ja voisi kestää jopa vuosia ennen kuin toissijainen siivoamisvelvollinen B saisi maksamansa siivoamiskustannukset takaisin. Kahden järjestelmän kuormittavuuden välttämiseksi onkin tärkeää, että alkuperäisen roskaajan ollessa tiedossa, valvontaviranomainen pyrkii päättäväisesti hallinnollisia pakkokeinoja käyttäen painostamaan roskaajan siivoamaan alueen aiheuttamisperiaatteen mukaiseksi. Näin menetellen toissijaista siivoamisvelvollista ei ole tarpeen liittää asiaan.

Hidas valvontaprosessi ja byrokratia saattavat hankaloittaa päämäärän saavuttamista, eli roskaantumistapauksissa ympäristön laillisen tilan palauttamista. Ympäristöministeriö on ainakin joissain määrin tunnistanut toissijaiseen siivoamisvelvollisuuteen liittyvän byrokratian määrän, sillä se on todennut laillisuusvalvontaohjeessaan, että niissä tapauksissa, joissa siivoaminen jää viime kädessä kunnalle, voi kunta siivota alueen ilman ELY-keskuksen erillistä määräystä. Tämä on mahdollista kuitenkin vain tapauksissa, joissa ei ole tarpeen varmistaa siivoamiskustannusten perintämahdollisuutta alkuperäiseltä roskaajalta.<sup>211</sup> Käytännössä siis niissä tapauksissa, joissa on varmuus, ettei roskaajalta saada perittyä siivoamiskustannuksia takaisin, kunta voi ryhtyä omatoimisiin siivoamistoimiin.

Kuntaliiton näkemyksen mukaan joissain tapauksissa kunnan kannattaa ryhtyä itse puhdistamistoimiin, jos kysymys on yleisestä edusta. Liitto ohjeistaa, että näissäkin tapauksissa on kuitenkin syytä käydä läpi edes osa päätösmenettelyistä, ja yrittää saada siivoamisen teettämisasiä päätökseen sekä periä kustannuksia aiheuttajalta suoraan ulosottoteitse. Vaihtoehtona kuntaliitto ohjeistaa kunnan viranomaisia tekemään nimenomaisen päätöksen siitä, että yleisen edun vaatiessa alue puhdistetaan ja kustannukset pyritään perimään oikeusteitse roskaajalta. Tällöin asiasta on kuitenkin syytä sopia roskaantuneen kiinteistön haltijan kanssa. Kuntaliiton ohjeen mukaan kunnan vapaaehtoinen puhdistaminen voi kohdistua vain täysin arvottomiin esineisiin, joita voidaan varmuudella pitää jätteinä. Ilman tätä varmuutta roskaaja voi pitää roskaavaa esinettä, kuten romuautoa, rahanarvoisena tavarana ja vaatia esineen poisviennistä jälkikäteen kunnalta korvauksia. Vapaaehtoisissa puhdistamisissa on aina vaarana, ettei puhdistamiseen käytettyjä yhteiskunnan varoja saada roskaajalta takaisin, joten Kuntaliitto suosittaa kunnan vapaaehtoisia puhdistustoimia vain tilanteissa, joissa yleis-

---

<sup>211</sup> Ympäristöministeriö 2014, s. 67.

nen etu vaatii pikaisia siivoamistoimia.<sup>212</sup> Harkintavallan näkökulmasta on huomioitava, että sekä ympäristöministeriön että Kuntaliiton antamat ohjeistukset ovat suosituksia, eivätkä velvoita lainsoveltajaa. Päätös roskaantuneen ympäristön itsenäisestä puhdistamisesta yleisen edun nimissä on kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen omassa harkinnassa.

### 4.3 YSL:n mukainen puhdistamisvelvollisuus

Jätelain 74 §:n mukaista toissijaista siivoamisvelvollisuutta ja sen kohtuullisuutta arvioitaessa on syytä verrata sitä YSL:n vastaavaan säädökseen, eli maaperän ja pohjaveden puhdistamisvelvollisuutta säätelevään määräykseen. YSL:n 133 §:n 1 momentin mukaan se, jonka toiminnasta on aiheutunut maaperän tai pohjaveden pilaantumista, on velvollinen puhdistamaan pilaantuneen maaperän ja pohjaveden (*pilaantunut alue*) siihen tilaan, ettei siitä voi aiheutua vaaraa tai haittaa terveydelle tai ympäristölle. Kuten roskaantumistapauksissa, myös pilaantuneiden alueiden kohdalla, aiheuttaja on aiheuttamisperiaatteen mukaisesti ensisijaisessa vastuussa pilaantuneen alueen puhdistamisesta. YSL:n 133 §:n 2 momentin mukaan puhdistamisvastuu on alueen haltijalla, jos pilaantuminen on tapahtunut alueen haltijan suostumuksella tai hän on tiennyt tai hänen olisi pitänyt tietää alueen tila sitä hankkiessaan. Alueen haltijan puhdistamisvastuun edellytyksenä on kuitenkin se, ettei puhdistaminen ole *ilmeisen kohtuutonta*. Jos alueen haltijaa ei voida velvoittaa puhdistamaan pilaantunutta maaperää tai pohjavettä, on puhdistamisvastuu viime kädessä kunnalla.

Kuten siis jätelaissa, myös YSL:n lähtökohtana puhdistamisvastuussa on aiheuttamisperiaate, jota on täydennetty alueen haltijan toissijaisella vastuulla ja kunnan viime käden vastuulla. Verrattaessa YSL:n mukaista toissijaista puhdistamisvastuuta ja jätelain mukaista toissijaista siivoamisvelvollisuutta, on selvää, että YSL:n mukainen säännös on muodoltaan yksinkertaisempi. Lisäksi kiinteistön haltijalle lankeavan toissijaisen puhdistamisvastuun osalta tehdään kohtuullisuusarviointi aina, toisin kuin vastaavassa jätelain säännöksessä. Myös kunnan viime käden vastuun voidaan perustellusti sanoa olevan laajempi ympäristönsuojelulaissa. Herääkin kysymys, miksi lainsäätäjä on päätenyt yleiskieltojen osalta eri tyyppisiin lainsäädännöllisiin ratkaisuihin ja onko ratkaisu ollut tietoinen? Eroavaisuuksien taustalla voi olla lainsäätäjän ajatus siitä, että roskaamiskiellon vastainen toiminta mielletään pienimuotoisemmaksi ja näin ympäristölle vähemmän vaaralliseksi, kun taas maaperän ja pohjaveden pilaamiskieltojen vastainen toiminta edellyttää pikaista puuttumista, puh-

<sup>212</sup> Kuntaliitto 2017, Tulkintoja ja ohjeita, Roskaaminen.

distamista ja ympäristön ennallistamista, jolloin esimerkiksi kunnalle on asetettu laajempi vastuu. Kohtuullisuuden näkökulmasta olisi kuitenkin suotavaa, että myös jätelain toissijaisen siivoamisvastuun kohdalla tehtäisiin kohtuullisuusarvio alueeseen katsomatta, kuten YSL:n puhdistamisvastuun kohdalla. Eroista huolimatta tärkeintä on, että molempien lakien osalta niiden soveltaminen on tehokasta ja yhteneväistä ympäristönsuojeluviranomaisissa kautta maan.

## 5. Roskaamisen valvonta ja hallintopakko

### 5.1. Valvonnan lähtökohdista

Edellisissä luvuissa on selvitetty roskaamiskiellon soveltamisalaa, kiellon tunnusmerkistöä ja roskaantuneen alueen siivoamisvastuun määräytymistä. Jos siivoamisvelvollinen ei oma-aloitteisesti palauta ympäristön tilaa ennalleen, asia edellyttää viranomaisen puuttumista. Kuten aiemmin tässä tutkielmassa on jo todettu, roskaamiskiello lainsäädännöllisenä ohjauskeinona ei itsessään riitä olakseen tehokas käytännössä, vaan vasta valvonnan keinot tekevät ohjauskeinosta toimivan. Yleisesti ottaen valvonnan tarkoituksena on varmistaa, että ympäristössä tapahtuvat toiminnot ovat lakien, asetusten, ympäristölupien ja viranomaisten antamien määräysten mukaisia. Jos toiminta on lainvastaista, valvontaviranomaisella on velvollisuus puuttua epäkohtiin. Ympäristölainsäädännössä valvonnalla tarkoitetaan niitä toimenpiteitä, jotka valvontaviranomainen tekee lain ja sen nojalla annettujen säännösten ja määräysten edistämiseksi ja varmistamiseksi. Laillisuusvalvonnassa keskeistä onkin laillisen tilan palauttaminen rikkomustapauksissa hallinnollisin keinoin ja lakia rikoneiden saattaminen myös rikosoikeudelliseen vastuuseen.<sup>213</sup>

Roskaantumistapauksiin puuttuminen valvontaviranomaisen toimesta on käytännössä monivaiheinen ja tapauskohtaisesti aikaa vievä prosessi, joka alkaa viranomaisen tietoon tulleesta roskaantumisesta. Valvontaviranomaisen saadessa tietää lainsäädännön rikkomisesta, viranomaisella on velvollisuus puuttua epäkohtiin jätelain 13 luvun säännösten perusteella. Käytännössä tämä tarkoittaa ryhtymistä hallinnollisiin ja tarvittaessa myös rikosoikeudellisiin toimenpiteisiin. Valvonnan keinoja puuttua lainvastaiseen toimintaan ovat asian selvittäminen, kehoitus, määräys tai kieltä sellaisenaan tai hallintopakolla tehostettuna, toiminnan keskeyttäminen ja tutkintapyyntö esitutkintaviranomaisille. Valvontaviranomainen joutuu tapauskohtaisesti harkitsemaan, millä keinolla kussakin tilan-

---

<sup>213</sup> Ympäristöministeriö 2016, s. 11.



teessa on parasta ja tehokkainta puuttua roskaamiskiellon vastaiseen toimintaan. Harkinnassa on huomioitava eri toimenpiteiden tavoitteet. Esimerkiksi hallintopakkomenettelyn tavoitteena on asian laillisen tilan palauttaminen, kun taas rikosilmoitus tähtää lainrikkojan rikosoikeudelliseen vastuuseen saattamiseen, josta seurauksena on rangaistus ja mahdollinen vahingonkorvaus tai rikoshyödyn menettäminen. Toimenpiteitä harkitessaan valvontaviranomainen joutuu harkitsemaan tilanteen vakavuutta, syitä ja seurauksia ja huomioimaan valinnassaan muun muassa laillisuus- ja suhteellisuusperiaatteet.<sup>214</sup>

## 5.2 Valvontamenettelyn käynnistyminen ja viranomaisen selvitysvelvollisuus

### 5.2.1 Asian vireilletulo

Roskaamiskiellon rikkomista koskeva valvontamenettely voi käynnistyä valvontaviranomaisen omasta aloitteesta esimerkiksi oman havainnon tai tarkastuksen kautta. Lisäksi asian voivat laittaa vireille *asianosainen* ja muu jätelain 134 §:ssä lueteltu taho, joita ovat:

- rekisteröity yhdistys tai säätiö, jonka tarkoituksena on ympäristön-, terveyden- tai luonnon-suojelun taikka asuin ympäristön viihtyisyyden edistäminen ja jonka toiminta-alueella kysymyksessä olevat ympäristö- tai terveystaikutukset ilmenevät.
- Kunta, jonka toiminta-alueella kysymyksessä olevat ympäristö- tai terveystaikutukset ilmenevät,
- Ely-keskus sekä toiminnan sijaintikunnan ja vaikutusalueen kunnan ympäristönsuojeluviranomainen.

Asian saattaminen vireille valvontaviranomaisessa edellyttää jätelain 134 §:n mukaan kirjallista vireillepanoa. Kirjallisella muodolla voidaan esimerkiksi varmistaa vireillepanijan henkilöllisyys ja yhteystiedot mahdollisia jatkotoimia varten.<sup>215</sup> On syytä huomata, että hallintolain 19 §:ssä on säädetty myös suullisen vireillepanon mahdollisuudesta, mutta tällöin edellytyksenä on viranomaisen suostumus. Lex specialis -periaatteen mukaan jätelain 134 § erityissäännöksenä syrjäyttää kuitenkin hallintolain yleisen säännöksen, joten kirjallinen vireillepano roskaamiskieltoon liittyvissä vaatimuksissa on tarpeen. Roskaantumistapaukset voivat kuitenkin tulla viranomaisen tietoon myös

<sup>214</sup> Ympäristöministeriö 2016, s. 16

<sup>215</sup> Kuusiniemi ym. 2015, s. 357.

suullisen ilmiannon tai valituksen johdosta. Vaikka suullinen vireillepano ei roskaantumistapauksissa ole mahdollinen, on viranomaisen kuitenkin harkittava, onko ilmiantoa koskevassa tapauksessa tarpeen käynnistää roskaamisasian käsittely viran puolesta.<sup>216</sup> Roskaantuneen alueen ilmianto valvontaviranomaiselle ja tällä menettelyllä viranomaisen avustaminen on melko yleistä. On kuitenkin tärkeää erottaa jätelain 134 §:n mukainen vireillepano tällaisesta ilmiannosta. Jätelain 134 §:n mukaisena vaatimuksena vireillepanosta ei voida lainsäätäjän mukaan pitää pelkkää tiedon antamista viranomaiselle, hallintokantelua, vapaamuotoista ilmiantoa tai muuta yhteydenottoa viranomaiseen.<sup>217</sup> Jos asian vireillepanijaa ei voida pitää asianosaisena tai muuna jätelain 134 §:ssä tarkoitettuna vireillepanoon oikeutettuna tahona, voi valvontaviranomainen päättää jättää asian tutkimatta ja tehdä asiasta tutkimattajättämispäätöksen. Jos valvontaviranomainen päättää kuitenkin tutkia tällaisen tapauksen viran puolesta ja tekee asiassa siivoamismääräystä koskevan päätöksen, ei sen ole tarpeen tehdä erillistä tutkimattajättämispäätöstä.<sup>218</sup>

Kirjallisen vireillepanon vaatimuksen lisäksi ei jätelaista ilmene muita muotovaatimuksia vireillepanolle. Hallintolain 19 §:n mukaan kirjallisen vireillepanon yhteydessä tulee ilmoittaa asian vaatimukset perusteineen. Asia tulee vireille, kun asian vireille panemiseksi tarkoitettu asiakirja on saapunut toimivaltaiseen viranomaiseen (hallintolaki 20 §). Vireillepanoasiakirjan vaatimuksen edellytykset löytyvät hallintolakia koskevasta hallituksen esityksestä, jonka mukaan vireillepanijan on kyettävä yksilöimään asiakirja riittävässä määrin ja lisäksi asiakirjasta tulee käydä selkeästi ja ymmärrettävästi ilmi vireillepanijan vaatimus perusteineen.<sup>219</sup> Käytännössä tämä tarkoittaa ympäristönsuojeluasioissa sitä, että vireillepanijan on kyettävä yksilöimään valvontatoimenpiteen kohde ja jollain tarkkuudella myös syy siihen miksi viranomaisen on tarpeen ryhtyä toimenpiteisiin asiassa.<sup>220</sup> Kun asia on laitettu kirjallisesti vireille valvontaviranomaisen täytyy käsitellä ja ratkaista se. Tämä ratkaisovelvoite edellyttää, että asiassa on annettava valituskelpoinen päätös.

On perusteltua kysyä, miksi jätelaissa on tarve 134 §:n mukaiselle erityiselle vireillepano-oikeudelle, kun hallintoasioissa kansalaisilla on käytössään yleinen hallintolain mukainen vireillepano-oikeus? Yleinen vireillepano-oikeus hallintoasioissa ymmärretään mahdollisuudeksi tehdä viranomaiselle aloitteita, ilmoituksia ja vastaavia esityksiä, jotka tilanteesta riippuen saattavat johtaa erilaisiin toimiin viranomaisessa. Tällaiset aloitteet voivat periaatteessa koskea myös kolmatta osapuolta. Yksityisen kansalaisen toimet ovat kuitenkin suhteellisen tehottomia tilanteissa, joissa vi-

<sup>216</sup> Kuntaliitto 2017, Tulkintoja ja ohjeita, Roskaaminen.

<sup>217</sup> HE 199/2010 vp, s.138.

<sup>218</sup> Kuntaliitto 2017, Tulkintoja ja ohjeita, Roskaaminen.

<sup>219</sup> HE 72/2002 vp, s. 71

<sup>220</sup> Kuusiniemi ym. 2015, s. 357.

ranomainen on passiivinen tai ei tee hallintopäätöstä. Tehottomuuden korjaamiseksi monissa eri ympäristölaeissa on säädetty erityisestä vireillepano-oikeudesta, jonka avulla voidaan käynnistää lain määrittelemän rajaehdoin valvovassa viranomaisessa kielto- tai muu valvontaan liittyvä menettely kolmannen osapuolen aiheuttaman ympäristöhaitan tai -vahingon estämiseksi, minimoimiseksi tai korjaamiseksi.<sup>221</sup> Jätelain 134 §:n osalta kyseessä on siis ympäristöhaitan korjaaminen.

Jätelain erityisestä vireillepano-oikeudesta säädettiin erillisenä pykälänään jo vuoden 1993 jätelaissa (59 §). Lain säätämisen aikaan eduskunnan ympäristövaliokunta piti vireillepano-oikeutta erittäin tarpeellisenä ja totesi, että on perusteltua antaa sekä rekisteröidyille yhdistyksille että yksittäiselle haitan kärsijälle pakkokeinoasian vireillepano-oikeus.<sup>222</sup> Vaikka vuoden 1993 jätelain sanamuoto eroaa hieman nykyisin voimassaolevasta ja on laajuudeltaan hieman suppeampi, peruseriaatteiltaan säännökset vastaavat toisiaan. Erityisen vireillepano-oikeuden tarvetta on perusteltu lisäksi sillä, että kuntien hallinnosta on ilmennyt, ettei ympäristön pilaamistapauksiin puututa hanakasti etenkin jos pilaamisen aiheuttajana on kunnan alueella toimiva elinkeinonharjoittaja, joka on mahdollisesti myös merkittävä veronmaksaja ja työllistäjä.<sup>223</sup> Lisäksi on huomioitava valvontaviranomaisen rajalliset resurssit. Ympäristönsuojeluviranomaisen velvollisuuksiin kuuluu useita eri tehtäviä, joten on täysin mahdotonta, että viranomaisella olisi tieto kaikista toimialueen haittaa aiheuttavista roskaantumistapauksista. Edellä esitettyjen perusteiden takia voidaan todeta, että JL 134 §:n mukainen vireillepano-oikeus on yleisestä hallintolain vireillepano-oikeudesta huolimatta tarpeellinen, sillä se antaa haittaa kärsiville ja muille pykälässä mainituille tahoille mahdollisuuden vaikuttaa ympäristöä pilaavien epäkohtien poistamiseen tehokkaammin kuin yleinen hallintolain vireillepano-oikeus.

### 5.2.2 Tiedonsaantioikeus

Asian vireilletulon jälkeen valvontaviranomaisen tehtävänä on selvittää asiaan liittyvät tapahtumaja taustatiedot tilanteen korjaamiseksi ja mahdollisia jatkotoimenpiteitä varten. Asian selvittämistä varten valvontaviranomainen voi valvontatehtävässään tarvita tietoja lainvastaisesta toiminnasta ja sen vaikutuksista. Hallintolaissa tai muissa yleisissä säädöksissä ei ole viranomaisen tiedonsaantia koskevia säännöksiä, vaan tiedonsaantioikeus perustuu erityislakien säännöksiin. Jätelaissa viran-

<sup>221</sup> Kokko 2017, s. 214.

<sup>222</sup> YmVM 11/1993 vp, s. 7.

<sup>223</sup> Salo - Snellman 1994, s. 227.

omaisen tiedonsaantioikeudesta säädetään lain 122 §:ssä. Säännöksessä mainituille viranomaisille on annettu oikeus saada pykälässä tarkemmin eriteltyjä tarpeellisia tietoja jätelain ja sen nojalla annettujen säännösten ja määräysten sekä elohopean vientikieltoasetuksen noudattamisen valvontaa ja lain täytäntöönpanoa varten. Säännöksen 1 momentin 1 kohdan mukaan jätelain valvontaviranomaisella on oikeus pyynnöstä saada tarpeelliset tiedot jätteen haltijalta, muulta jätehuollon toimijalta tai roskaantuneen alueen siivoamisvelvolliselta. Näistä roskaamiskiellon valvonnan kannalta oletettavasti tärkein on oikeus saada tietoja roskaantuneen alueen siivoamisvelvolliselta.

Edellä mainitun lisäksi kunnan ympäristönsuojeluviranomaiselle voi tulla valvontamenettelyssä tarpeelliseksi saada jätelain 122§:n 1 momentin 3 kohdan mukaisesti tietoja ja asiakirjoja salassapitovelvollisuuden estämättä myös muilta säännöksessä mainituilta viranomaisilta, kuten ELY-keskuksilta. Viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevaa sääntelyä on arvioitava perustuslain 10 §:n 1 momentissa säädetyn yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta. Perustuslakivaliokunta on tietojen luovuttamista ja vastaanottamista arvioidessaan kiinnittänyt huomiota muun muassa siihen, mihin ja ketä koskeviin tietoihin tiedonsaantioikeus ulottuu ja miten tiedonsaantioikeus sidotaan tietojen välttämättömyyteen. Valiokunnan mukaan viranomaisen tiedonsaanti- ja luovuttamisoikeus voivat liittyä jonkin tietyn tarkoituksen kannalta *"tarpeellisiin tietoihin"*, jos tarkoitetut tietosisällöt on pyritty luettelemaan laissa tyhjentävästi. Jos taas tietosisältöjä ei ole luetteloitu, sääntelyyn tulee sisältää vaatimuksen *"tietojen välttämättömyydestä"* jonkin tarkoituksen kannalta.<sup>224</sup> Tämän takia myös jätelain tiedonsaantia koskeva pykälä on muotoiltu nimenomaan perustuslakivaliokunnan aikaisemmat kannanotot huomioon ottaen ja viranomaisen tiedonsaantioikeus rajattu selkeisiin tarkoituksiin ja se koskee vain säännöksen tarkoituksen kannalta välttämättömiä tietoja.<sup>225</sup>

### 5.2.3 Tarkastusoikeus

Tiedonsaantioikeuden lisäksi roskaamistapauksiin puuttuminen edellyttää usein alueen tarkastusta, koska esimerkiksi maiseman rumentumisen toteaminen voi olla hankalaa vain kirjallisen tiedon perusteella. Tarkastuksella pyritään asian yksityiskohtaiseen selvittämiseen tekemällä havaintoja ja tarvittaessa myös tutkimuksia. Jätelain 123 §:ssä säädetään tarkastusoikeudesta, jonka mukaan val-

<sup>224</sup> Esim. PeVL 71/2014 vp, s. 3 ja PeVL 37/2005 vp, s. 6.

<sup>225</sup> HE 199/2010 vp, s. 164.

valvontaviranomaisella tai sen määräämällä virkamiehellä tai viranhaltijalla on jätelain mukaisten tehtävien suorittamiseksi muualla kuin pysyväluonteiseen asumiseen käytettävissä tiloissa oikeus:

- Kulkea toisen alueella ja päästä paikkaan, jossa harjoitetaan jätelain soveltamisalaan kuuluvaa toimintaa.
- Tehdä tarkastuksia ja tutkimuksia
- Suorittaa mittauksia ja ottaa näytteitä.
- Tarkkailla toiminnan ympäristö- ja terveysvaikutuksia.

Säännöksen mukaan tarkastettavan paikan haltijan on vaadittaessa esitettävä tarkastusta toimittavalle viranomaiselle taikka virkamiehelle tai viranhaltijalle kirjallisina tai sähköisessä muodossa tarkastusta varten asiakirjat, joilla voi olla merkitystä jätelain ja sen nojalla annettujen säännösten noudattamisen valvonnassa. Tarkastusta toimittavalla virkamiehellä tai viranhaltijalla on oikeus saada jäljennöksiä tarkastettavista asiakirjoista ja tulosteita tietojärjestelmissä olevista tallenteista. Lisäksi valvontaviranomainen voi päättää, että tarkastettavan paikan haltijan on tarvittaessa maksettava mittauksista tai tutkimuksista aiheutuneet kohtuulliset kustannukset, jos tämä on perusteltua lain toimeenpanon valvontaa varten.

Jätelain mukaista tarkastusta ei siis saa suorittaa paikassa, jota käytetään pysyväluonteiseen asumiseen, jonka on katsottu kuuluvan kotirauhan piiriin.<sup>226</sup> Kotirauhan piiriin kuuluvaksi katsotaan lähtökohtaisesti kaikenlaiset pysyvään asumiseen käytetyt tilat. Pysyvän asutuksen ympärillä on kuitenkin olemassa paljon tiloja, jotka ovat suuressa roskaantumisriskissä, ja joiden ei katsota kuuluvan kotirauhan piiriin. Tällaisia tiloja ovat esimerkiksi kerrostalojen jätehuoneet, talojen kivijaloissa olevat jätehuoltotilat, kiinteistöjen piholla olevat jätekatokset tai muut jäteastioille varatut aitaukset piholla tai katujen varsilla.<sup>227</sup>

Valvontaviranomaisen tulee tarkastustoiminnassa huomioida hallintolain 6 §:n mukaiset hallinnon yleiset periaatteet. Näistä periaatteista lainsäätäjä on nostanut keskeisimmäksi tarkoitussidonnaisuus- ja suhteellisuusperiaatteet. Tarkoitussidonnaisuusperiaatteen mukaan viranomaisen harkintavalta toimivaltuuksien käytössä on sidottu siihen tarkoitukseen, jonka toteuttamiseksi toimivalta on

<sup>226</sup> Pysyväluonteiset asuintilat on perustuslain 10 §: mukaisen yksityiselämän suojaaman kotirauhan piirissä. Vain lailla säädetyt välttämättömät kotirauhan piiriin ulottuvat toimenpiteet on sallittu, kun tarkoituksena on rikoksen selvittäminen tai yksilön perusoikeuksien turvaaminen. Kts. pysyväluonteisesta asutuksesta esim. PeVL 16/2004 vp, s. 5-6

<sup>227</sup> Ympäristöministeriö 2016, s. 83.

lainsäädännöllä perustettu. Suhteellisuusperiaatteella taas tarkoitetaan sitä, että viranomaisen toimien on oltava oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään ja toimen voimakkuus on suhteuttava sen tarkoitukseen niin, että yksityisen oikeuksia rajoitetaan mahdollisimman vähän.<sup>228</sup>

Jätelaissa ei ole säädetty erillisiä tarkastusmenettelyä koskevia säännöksiä, joten menettelyn osalta noudetaan hallintolain 39 §:n mukaista prosessia. Hallintolain menettelysäännöksen mukaan tarkastuksen aloittamisesta on ilmoitettava asianosaiselle, jota asia välittömästi koskee, ellei ilmoittaminen vaaranna tarkastuksen tarkoituksen toteutumista. Tarkastuksen tarkoituksen vaarantamisen ongelmaa ei roskaantumistapausten selvittämisen osalta ole, sillä tarkoituksena on vain palauttaa ympäristön tila lailliseksi. Jos tarkastuksesta ilmoitetaan etukäteen, voi tämä toimia pelotteena ja johtaa alueen siivoamiseen ilman enempiä toimenpiteitä. Asianosaisella on lisäksi oikeus olla läsnä tarkastuksessa ja esittää mielipiteensä ja kysymyksiä tarkastusta koskien. Tarkastuksen kuluessa asianosaiselle on mahdollisuuksien mukaan kerrottava tarkastuksen tavoitteista ja jatkotoimenpiteistä ja tavoitteena on, ettei tarkastus aiheuta tarkastuksen kohteelle tai sen haltijalle kohtuutonta haittaa. Hallintolain 39 §:n 2 momentin mukaan tarkastajan on viipymättä laadittava tehdystä tarkastuksesta kirjallinen tarkastuskertomus, josta tulee käydä ilmi tarkastuksen kulku ja tarkastajan tekemät keskeiset havainnot. Tarkastuskertomus on annettava tiedoksi tarkastuksessa läsnäoloon oikeutetulle asianosaiselle.

#### 5.2.4 Yksittäinen määräys

Tarkastuksen perusteella valvontaviranomainen joutuu tekemään harkintaa tarvittavista jatkotoimenpiteistä. Roskaantumistapauksissa tärkein jatkotoimenpide on siivoamismääräyksen antaminen joko hallintopakolla tehostettuna tai ilman.<sup>229</sup> Jätelaki mahdollistaa kuitenkin myös siivoamismääräystä kevyemmän jatkotoimenpiteen. Lain 125 §:n nojalla kunnan ympäristönsuojeluviranomainen voi toimittamansa tarkastuksen nojalla antaa muuta kuin ympäristöluvanvaraista toimintaa koskevan yksittäisen määräyksen, joka on tarpeen roskaantumisen ehkäisemiseksi tai jätehuollon asianmukaiseksi järjestämiseksi. Määräyksen on oltava kohtuullinen ottaen huomioon toiminnan luonne ja roskaantumisen ja muiden haittojen merkittävyys. Koska roskaaminen ei voi olla koskaan luvanvaraista, tulee yksittäisen määräyksen antaminen ympäristönsuojeluviranomaisen harkittavaksi jo-

<sup>228</sup> HE 199/2010 vp, s. 133-132.

<sup>229</sup> Kts. ympäristöministeriö 2016, s.26, Taulukko 2.

kaisessa roskaantumistapauksessa. Ennen vuoden 2011 jätelain kokonaisuudistusta ei jätelainsäädännössä ole ollut mahdollista antaa yksittäistä määräystä.

Yksittäinen määräys tulee sovellettavaksi tapauksissa, joissa hallintopakon käytön ei katsota olevan vielä tarpeen. Kyseessä on siis hallintopakkoa kevyempi toimenpide. Jätelakia koskevan hallituksen esityksen mukaan 125 §:n soveltaminen ei myöskään edellytä yleistä säännöstä tai määräystä, jota vastaan olisi toimittu, vaan säännöksen nojalla ympäristönsuojeluviranomainen voi antaa määräyksen esimerkiksi siitä, miten toiminnassa tulee menetellä, jotta muutoin kohtuuton tilanne voidaan ehkäistä. Yksittäinen määräys voidaan siis antaa esimerkiksi roskaisen kiinteistön puhdistamiseksi, mutta määräys voi yhtälailla edellyttää siivoamisen sijaan esimerkiksi kiinteistön jäteastioiden lisäämistä.<sup>230</sup>

Yksittäisen määräyksen antaminen edellyttää aina tarkastusta. Määräyksen antaminen ennakkollisesti ei siten ole mahdollista, vaan epäkohdan on oltava olemassa ja kirjattuna tarkastuskertomukseen. Vaikka yksittäistä määräystä ei ole mahdollista tehostaa hallinnollisella uhalla, tulee valvontaviranomaisen tehdä määräyksen antamisesta aina valituskelpoinen päätös. Viranomaisen on myös yhtälailla valvottava yksittäisen määräyksen täyttämistä niin kuin se valvoisi siivoamismääräyksen täyttymistä. Jos yksittäistä määräystä ei noudateta, valvontaviranomainen voi ryhtyä jätelain nojalla hallintopakon käyttöön.<sup>231</sup> Käytettiinpä valvonnan keinona yksittäistä määräystä tai siivoamismääräystä ja hallintopakkoa, voidaan tarkastuksen jatkotoimenpiteenä pitää myös uutta tarkastusta, joka yleensä on tarpeellista tehdä heti määräyksen määräajan kulumisen jälkeen. Uudella tarkastuksella varmistetaan, että kehotuksessa tai määräyksessä vaaditut toimenpiteet on tehty.<sup>232</sup>

Yksittäinen määräys mahdollistaa siis kunnan ympäristönsuojeluviranomaiselle hallintopakkoa kevyemmän tavan puuttua roskaantumistapauksiin. Käsitykseni mukaan kyseessä on matalan kynnyksen keino, jota voidaan hyödyntää esimerkiksi pienimuotoiseen roskaantumiseen. Prosessina yksittäinen määräyksen antaminen ja valvonta ei kuitenkaan ole sen kevyempi kuin useammin käytetty siivoamismääräyksen antaminen. Koska sekä yksittäisen määräyksen että siivoamismääräyksen osalta prosessi on sama, voi roskaantumistapauksissa siten olla järkevämpää hyödyntää suoraan siivoamismääräystä ja sen mahdollistamia hallintopakkeinoja, jotta ympäristön laillinen tila saadaan mahdollisimman tehokkaasti palautettua.

<sup>230</sup> HE 199/2010 vp, s. 133.

<sup>231</sup> Ympäristöministeriö 2014, s. 64-65.

<sup>232</sup> Ympäristöministeriö 2014, s. 32.

### 5.3 Siivoamismääräyksen antaminen

Jätelain 75 §:n mukaisesti kunnan ympäristönsuojeluviranomainen voi määrätä asianosaisen täyttämään siivoamisvelvollisuutensa. Jos kunta laiminlyö toissijaisen siivoamisvelvollisuutensa, ELY-keskus voi antaa kunnalle siivoamismääräyksen. Lähtökohtana on, että siivoamismääräys on annettava, jotta jätelain tarkoitus toteutuu. Valvontaviranomainen voi kuitenkin harkinnanvaraisesti jättää siivoamismääräyksen antamatta, jos ympäristön roskaantuminen on vähäistä, eikä siitä aiheudu mainittavaa vaaraa tai haittaa.<sup>233</sup> Harkinta määräyksen antamisesta on siis jätetty valvontaviranomaiselle. Mahdollisuus määräyksen antamatta jättämiseen voi kuitenkin kostautua, sillä vähäinen roskaaminen yleensä on laajamittaisemman roskaamisen alkupiste. Lisäksi "mainittava vaara tai haitta" on käsitteenä aina subjektiivinen, joten esimerkiksi maiseman rumentumistapauksissa lainvalvoja ei pysty objektiivisesti arvioimaan määräyksen antamatta jättämisestä aiheutuvaa vaaran tai haitan määrää. Toisaalta taas määräyksen antaminen on aina järjestelmää kuormittava ja viranomaisen resursseja kuluttava prosessi, joten erittäin vähäisissä roskaamistapauksissa sen määräämättä jättäminen voi olla viranomaisen resurssien kannalta järkevä vaihtoehto. Pelkkä viranomaisen tarkastuskäynti ja roskaantumisesta huomauttaminen voi tapauksittain toimia tarvittavana pelotteena roskaajalle ja johtaa näin roskaantuneen alueen siivoamiseen.

Siivoamisen määräämisestä ja siihen liitettävästä veloitteen laiminlyönnin varalle asetettavasta tehosteesta säädetään jätelain 13 luvussa. Lukuun on koottu valvontaa ja hallintopakkoa koskevat säännökset ja lisäksi luvusta löytyvät säännökset myös viranomaisen oikeuksista ja valvontakeinoista. Jätelain 13 luvun 126 §:ssä säädetään rikkomuksen tai laiminlyönnin oikaisemisesta. Pykälän tarkoituksena on mahdollistaa valvontaviranomaiselle oikeus puuttua jätelain tai sen nojalla annettujen säännösten tai määräysten vastaiseen toimintaan asettamalla hallintopakolle päävelvoite. Kyseinen säännös on yleinen kaikkien jätelain valvontaviranomaisten käytössä oleva mahdollisuus hallintopakon käyttöön.<sup>234</sup> Jätelain 126.1 § 1 kohdan mukaan valvontaviranomainen voi kieltää jätelain tai sen nojalla annetun asetuksen tai määräyksen taikka jätteensiiroasetuksen rikkojaa, jatkamasta tai toistamasta säännösten vastaista menettelyä tai määrätä asianomaisen täyttämään muulla tavoin velvollisuutensa. Valvontaviranomainen voi myös määrätä edellä kuvatulla tavalla menetelleen palauttamaan ympäristön ennalleen tai poistamaan rikkomuksen aiheuttanut haitta (Jätelaki 126.1 § 2 kohta). Roskaamiskiellon rikkojan kohdalla tämä luonnollisesti tarkoittaa roskaantuneen alueen siivoamista entiseen tilaansa. Valvontaviranomainen voi esimerkiksi määrätä metsään synty-

<sup>233</sup> HE 199/2010 vp, s. 108.

<sup>234</sup> HE 199/2010 vp, s. 133.



neen laittoman kaatopaikan siivottavaksi ja toimittamaan laittoman kaatopaikan jätteet asianmukaisesti käsiteltäväksi.

Edellä kuvatun kaltaisen määräyksen voi toimialallaan kiireellisissä tapauksissa antaa myös kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen määräämä viranhaltija. Tällaisissa tapauksissa asia on kuitenkin viivytyksettä saatettava kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen päätettäväksi (126.3 §). Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että kiireellisissä tapauksissa siivoamismääräyksen antamisen voi tehdä myös siihen määrätty kunnan viranhaltija, esimerkiksi ympäristötarkastaja. Ympäristötarkastajan tulee kuitenkin toimittaa asia viivytyksettä kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen päätettäväksi. Jälkimmäinen edellytys on tarpeellinen, sillä kiellon tai määräyksen annon mahdollisuudesta huolimatta yksittäinen kunnan viranhaltija ei voi päättää hallinnollisen pakon käyttämisestä (kuntien ympäristönsuojelun hallinnosta annettu laki, 7 §).<sup>235</sup> Hallituksen esityksen mukaan viranhaltijan tekemä määräyksen antaminen edellyttää aina tarkastusta haitan kohteessa ja määräyksen on kohdistuttava selkeästi yksilöityyn tahoon. Lisäksi viranhaltijan on määräystä harkitessaan huomioitava yleinen velvollisuus sietää kohtuullisessa määrin haittoja.<sup>236</sup>

Jätelain 126.3 § vastaa sisällöltään pitkälti YSL:n 182 §:ää. Erona kuitenkin on, että YSL:ssä on nimenomaisesti mainittu, että viranhaltijan antama määräyspäätös on voimassa kunnes kunnan ympäristönsuojeluviranomainen on ratkaissut asian. Vaikka asia ei jätelaista suoraan ilmene, voidaan olettaa, että käytännön kannalta sama pätee myös jätelain mukaisiin viranhaltijan antamiin määräyksiin. Näin ollen kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen määräämän viranhaltijan antaman siivoamismääräyksen voidaan katsoa olevan voimassa siihen asti kunnes ympäristönsuojeluviranomainen on ratkaissut asian. Viranhaltijalla oleva oikeus antaa määräyksiä on tärkeä erityisesti siitä syystä, että kunnan ympäristönsuojeluviranomainen on, kuten jo aiemmin todettu, monijäseninen toimielin, joka järjestäytyy kokouksiin säännöllisin väliajoin, mutta kokoukset saattavat olla esimerkiksi kuukausittaisia. Kiireellisissä ympäristön roskaantumistapauksissa on siten pystyttävä antamaan siivoamismääräys jo ennen toimielimen kokoontumista.

---

<sup>235</sup> Kts. esim KHO:2010:36, jossa kunnan ympäristösihteeri on määrännyt A:n puhdistamaan roskaantuneen alueen määräaikaan mennessä sillä uhalla, että alueen kaavoitus- ja ympäristölautakunta ryhtyy käyttämään muutoin jätelain mukaisia pakkokeinoja. Tuomioistuimien on todennut, ettei ympäristösihteerillä ole lain mukaan toimivaltaa hallinnollisten pakkokeinojen käyttämiseen ja kyseessä on ollut hallintopakkoa edeltävä kehoitus noudattaa jätelain roskaamiskieltoa.

<sup>236</sup> HE 199/2010 vp, s. 134.

## 5.4 Siivoamismääräyksen tehostaminen

Hallinnollisen täytäntöönpanon kannalta hankalia ovat tilanteet, joissa päätöksen tavoitteena olevaa asiantilaa ei saavuteta vapaaehtoisesti. Roskaamisen kontekstissa tämä tarkoittaa esimerkiksi sitä, että roskaaja ei noudata annettua siivoamismääräystä. Kun tavoiteltavaa asiantilaa ei saavuteta vapaaehtoisesti, syynä on usein se, että päätöksen kohteena oleva oikeussubjekti on passiivinen asetettua velvoitetta tai rajoitusta kohtaan tai se, että oikeussubjekti kieltäytyy kokonaan päätöksen noudattamisesta.<sup>237</sup> Tällaisia tilanteita varten jätelainsäädäntöön on sisällytetty keinoja, joilla valvontaviranomainen voi tehostaa antamaansa siivoamismääräystä, tai muuta jätelain nojalla annettua määräystä.

Kun jätelain 126 §:ssä säädetään valvontaviranomaisen oikeudesta puuttua jätelain tai sen nojalla annettujen säännösten tai määräysten vastaiseen toimintaan asettamalla hallintopakon päävelvoite, eli kieltö tai siivoamismääräys, lain 129 §:ssä säädetään päätetyn velvoitteen tehosteista. Jätelain 129 §:n mukaan valvontaviranomaisen on tehostettava jätelain nojalla antamaansa kieltoa tai määräystä uhkasakolla tai uhalla, että tekemättä jätetty toimenpide teetetään laiminlyöjän kustannuksella tai toiminta keskeytetään tai kielletään. Tehosteiden voi jättää asettamatta vain, jos se on ilmeisen tarpeetonta. Jätelain 129 § vastaa sanamuodoltaan lähes täysin ympäristönsuojelulain 184 §:ää ja vesilain (587/2011) 14 luvun 8 §:ää.

Jätelaissa valvontaviranomaisen asettamaa uhkasakkoa, teettämisuhkaa tai keskeyttämisuhkaa nimitetään useassa yhteydessä määräyksen tehosteeksi. Hallintolain 67 §:n mukaan edellä mainitut taas ovat hallinnollisia seuraamuksia. Seuraamuksista näkee oikeuskirjallisuudessa käytettävän myös termiä hallinnollinen uhka tai -pakko. Käytettiinpä mitä termiä hyvänsä, uhkasakon, teettämisuhan, keskeyttämisuhan tai muun hallinnollisen seuraamuksen käytön pyrkimyksenä on se, että päätöksen kohde, kuten roskaaja, itse toteuttaa velvollisuutensa tai noudattaa päätöksessä annettua rajoitusta häneen kohdistuneen uhan vuoksi. Olli Mäenpään mukaan tällainen hallinnollisen seuraamuksen uhka onkin tärkein välillisen hallintopakon muoto.<sup>238</sup> Hallinnollista uhkaa ei voida pitää luonteeltaan rangaistuksena eli sanktiona, sillä sen pääasiallisena tavoitteena on uhan kautta palauttaa laillinen olotila. Tarkoituksena on pikemminkin henkilön psyykeeseen vaikuttaminen, eli kyseessä on en-

<sup>237</sup> Mäenpää 2016, s. 340.

<sup>238</sup> Mäenpää 2011, s. 294

nemmin painostuskeino kuin rangaistus.<sup>239</sup> Hallinnollisen uhan käytön mahdollistaminen viranomaisen valvontakeinona toteuttaa osaltaan myös perustuslain ympäristöperusoikeutta.<sup>240</sup>

Käytännössä jätelain 129 § edellyttää, että valvontaviranomainen lähes poikkeuksetta tehostaa siivouksimääräystä uhkasakolla, teettämishallalla tai keskeyttämishallalla. Vain poikkeustapauksissa, joissa päävelvoitteen, eli määräyksen, noudattamisesta ei ole epäilyksiä, tehosteita ei ole välttämättömää määrätä. Tehoste voidaan jättää määräämättä myös tapauksissa, joissa on todennäköistä, ettei päävelvoitteen kohde pysty tosiasiallisesti täyttämään velvollisuuttaan esimerkiksi varattomuuden takia. On syytä huomata, että ennen voimassaolevaa jätelakia valvontaviranomaista ei ole ollut velvoitettu tehosteen käyttöön, vaikka tehosteen käyttö onkin ollut mahdollista.<sup>241</sup> Tältä osin valvontaviranomaisen harkintavaltaa on siis supistettu jätelakia uudistaessa samalla kun jätelainsäädäntöä on tiukennettu.

Tällä hetkellä viranomaisen harkintavalta hallinnollisten seuraamusten asettamisen osalta on jätelaissa siis suppea, koska valvontaviranomainen ei voi enää lain mukaan jättää tehostetta antamatta ilman ilmeistä tarpeettomuutta. Tämä vaikuttaa esimerkiksi siihen, että kuntien väliset käytänteet tasoittuvat aiemmasta, kun toimintamalli on kaikkialla sama. Uhan asettamisen velvoitteen voidaan lisäksi katsoa antavan erityisen tärkeän painoarvon annetulle määräykselle tai kiellolle. Vesilain esitöistä ilmenee, että vesilain vastaavalla velvoitteella pyritään muun muassa varmistamaan se, ettei kiellon tai määräyksen luonteesta hallintopakkoasiana synny epäselvyyttä.<sup>242</sup> Analogisen tulkinnan mukaan tämän voidaan katsoa pätevän myös jätelakiin. Uhan asettamisen velvoitteen voidaan katsoa toteuttavan jätelainsäädännön perimmäistä tarkoitusta, ympäristön suojelua, tehokkaammin kuin sellaisissa tapauksissa, joissa hallinnollista uhkaa ei kohdisteta roskaajaan.

Lain 129 §:ssä on säädetty myös itsekriminointisuoja. Sen mukaan 129 pykälän nojalla saatua tietoa ei saa käyttää todisteena rikosta tai laiminlyöntimaksua koskevassa asiassa. Vastaava suoja on myös ympäristönsuojelulain 184 §:ssä. Itsekriminointisuoja koskevan periaatteen mukaan kenelläkään ei ole velvollisuutta myötävaikuttaa oman syyllisyytensä selvittämiseen rikosprosessissa. Peri-

---

<sup>239</sup> Nyholm 2015, s. 53 ja Kulla 1984, s. 3.

<sup>240</sup> PeVL 69/2018 vp, s. 4 ja PeVL 23/2009 vp, s. 2/II

<sup>241</sup> HE 199/2010 vp s. 135.

<sup>242</sup> HE 277/2009 vp, s. 172.

aatetta koskevat säännökset on otettu Suomessa eri lakeihin Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön myötä sen korostuneen aseman vuoksi.<sup>243</sup>

Hallinnollisten seuraamusten käyttämisen perusteista ja toteuttamismenettelystä on säädetään yleisesti uhkasakkolaiilla (1113/1990). Toimivalta hallinnollisen uhan käyttämiseen määräytyy sen sijaan aina laintasoisten erityissäännösten, kuten jätelain, mukaisesti. Myös jätelain 129 §:n 2 momentin mukaan uhkasakkoa, teettämisuuhkaa ja keskeyttämisuuhkaa koskevaan asiaan sovelletaan uhkasakkolakia, ellei jätelaista muuta johdu. Poikkeuksena on kuitenkin ELY-keskuksen maksettavaksi määräämä uhkasakko, joka peritään ulosottokaarella (705/2007) säädetyssä järjestyksessä.

## 5.5 Uhkasakko

Uhkasakko on tärkein ja yleisimmin käytetty hallintopakon muoto. Siinä viranomaisen antama määräys tai käsky, päävelvoite, määrätään noudatettavaksi sakon uhalla.<sup>244</sup> Uhkasakko voidaan asettaa joko kiinteänä (kertasakko) tai juoksevana, siten, että sen suuruus määräytyy ajan kulumisen mukaan (uhkasakkoL 6.2 §). Juoksevan uhkasakon perusajatuksena on se, että se asetetaan vain kerran, jolloin sakon määrä karttuu ja se voidaan tuomita toistuvasti maksettavaksi, kunnes päävelvoite on täytetty.<sup>245</sup> Juoksevaa uhkasakkoa voidaan käyttää tehosteena, ellei sen käyttömahdollisuutta ole erityislaiilla erikseen pois suljettu. Tällaista toistaiseksi ei yhdessäkään erityislaiissa liene tehty.<sup>246</sup> Jätelain osalta on erikseen hallituksen esityksessä mainittu, että uhkasakko voidaan asettaa sekä kertamääräisenä että juoksevana.<sup>247</sup> Valvontaviranomaisen harkintavallan kannalta on tärkeää huomata, että uhkasakon asettaminen joko kiinteänä tai juoksevana on viranomaisen vapaassa harkinnassa.<sup>248</sup>

<sup>243</sup> Nyholm 2015, s. 121.

<sup>244</sup> Mäenpää 2013, s. 565.

<sup>245</sup> Juoksevasta uhkasakosta on olemassa oma erillinen säännös uhkasakkolain 9 §, jonka mukaan juokseva uhkasakko asetetaan määräämällä uhkasakolle kiinteä peruserä sekä lisäerä jokaista sellaista päätöksessä ilmoitettua ajanjaksoa (uhkasakkojakso) varten, jonka kuluessa päävelvoitetta ei ole noudatettu. Lain esitöiden mukaan uhkasakkojakso voi olla päivien, viikkojen tai kuukausien mittainen ajanjakso, mutta uhkasakkojakso voidaan määritellä myös muulla yksiselitteisellä päävelvoitteen täyttämisoloihin liittyvällä tavalla. HE 63/1990 vp, s.13.

<sup>246</sup> Määttä K. 2017, s. 15.

<sup>247</sup> HE 199/2010 vp, s. 135.

<sup>248</sup> Kalle Määtän näkemyksen mukaan viranomaisen valintaa juoksevasta sakosta ei voitane oikeudellisin perustein kyseenalaistaa edes tapauksissa, joissa viranomaisen tekemä valinta olisi myöhemmin osoittautunut epätarkoituksenmukaiseksi. Määttä K. 2017, s. 15.

Sakon suuruutta harkitessa valvontaviranomainen joutuu punnitsemaan uhkasakkolain 8 §:n mukaan päävelvoitteen laadun ja laajuuden, velvoitetun maksukyvyyn ja muut asiaan vaikuttavat seikat. Päävelvoitteen laadulla ja laajuudella tarkoitetaan velvoitteen täyttämiseen liittyvän julkisen edun tärkeyttä ja kiireellisyyttä, sekä vaadittavien toimenpiteiden laajuutta ja kalleutta. Sakon määrälle ei ole määritelty ala- tai ylärajaa, mutta lähtökohtana on, että sakon on oltava suuruudeltaan sellainen, että sen voidaan olettaa kannustavan päävelvoitteen täyttämiseen. Jos viranomaisen vaatimat toimet edellyttävät kalliita toimenpiteitä, uhkasakon tulee olla riittävän suuri, ettei velvoitteen laiminlyönti olisi roskaamisen aiheuttajalle taloudellisesti edullisempaa. Yleinen etu, kiireellisyys sekä velvoitetun niskurointi voivat toimia perusteena suhteellisen korkean uhkasakon määräämiselle velvoitetun maksukykyyn nähden.<sup>249</sup>

Yhtä päävelvoitetta kohden on lain mukaan asetettava yksi uhkasakko (uhkasakkoL 6.1 §). Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että jos valvontaviranomaisen hallintopäätös sisältää useita itsenäisiä päävelvoitteita, on kunkin velvoitteen tehosteeksi asetettava oma erillinen uhkasakko. Tämä siksi, että jos osa päätöksen sisältämissä velvoitteista jää täyttämättä, on sakko pystyttävä kohdistamaan täyttämättä jääneisiin velvoitteisiin. Sitä, milloin kyseessä on itsenäinen päävelvoite, ei voida määrittellä yleisesti. Itsenäisinä päävelvoitteina voidaan pitää esimerkiksi rakennuksen palauttamista kaavan mukaiseksi ja saman rakennuksen korjausvelvoitetta. Epäitsenäisiä, mutta toisiinsa liittyviä velvoitteita voivat taas olla työpaikan sosiaalitilojen varustaminen suihkulla ja vaatekaapeilla. Päävelvoitteen itsenäisyysvaatimusta tuleekin lainsäätäjän mukaan tulkita joustavasti ja asian ollessa epäselvä, on parempi vaihtoehto asettaa erilliset uhkasakot.<sup>250</sup> Myös roskaantumistapauksissa valvontaviranomaisen päätös voi sisältää useita itsenäisiä velvoitteita, jolloin erillisten uhkasakkojen määrääminen on tarpeen. Esimerkiksi KHO:n päätöksessä 2016:25 kunnan ympäristölautakunta oli määrännyt päätöksessään kahdesta eri päävelvoitteesta; roskaantuneen alueen puhdistamismääräyksestä ja kiellosta tuoda alueelle lisää roskaantumista aiheuttavia esineitä. Lautakunta oli päätöksessään kuitenkin määrännyt erheellisesti vain yhden uhkasakon.<sup>251</sup> Toisaalta roskaantuneen alueen siivoamismääräystä voidaan myöskin pitää perustellusti yhtenä itsenäisenä päävelvoitteena, joka voi sisältää useita erilaisia siihen liittyviä toimenpiteitä, kuten jätteiden toimittamista eri lajittelupisteisiin tai tavaroiden asiallista varastointia. Tällaisissa tapauksissa yksi uhkasakko on riittävä.

Uhkasakon asettamista koskevasta päätöksestä on lain mukaan käytävä selvästi ilmi, mihin asianosainen on velvoitettu (uhkasakkoL 6.3§). Esimerkiksi jätelain mukaisessa siivoamismääräyksessä,

---

<sup>249</sup> HE 63/1990 vp, s. 13.

<sup>250</sup> HE 63/1990 vp, s. 11

<sup>251</sup> KHO 2016:25

jota tehostetaan uhkasakolla, on velvoitetulle selkeästi ilmoitettava havaitut epäkohdat (roskaantunut alue ja sen tarkka määrittäminen) ja niiden korjaamiseksi asetetut vaatimukset (siivoaminen). Päävelvoitetta asettaessa on edellytyksenä myös, että asianosaisella on sekä tosiasiallinen että oikeudellinen mahdollisuus noudattaa määrättyä velvoitetta. Epäselvästi tai puutteellisesti muotoiltu toiminta-velvoite on lainvastainen, joten hallintotuomioistuin voi siihen puuttua oma-aloitteisesti muutoksenhakuvaiheessa.<sup>252</sup>

Päävelvoitteeseen täytyy aina sisältyä myös määräys siitä, mihin mennessä tehtäväksi määrätty toimenpide on suoritettava tai mihin asti määrätty kielto on voimassa. Uhkasakkolain 6 §:n mukaan määräajan pituutta harkitessa valvontaviranomaisen on huomioitava päävelvoitteen laatu, laajuus ja velvoitetun mahdollisuus noudattaa määräaikaan. Määräajan pituutta koskevan harkinnan on lainsäätäjän mukaan oltava joustavaa, eikä sitä näin ollen ole kovin tarkkarajaisesti säännelty. Päävelvoitteen laadulla ja laajuudella tarkoitetaan lähinnä vaadittujen toimien toteuttamiseen kuluva aikaa ja velvoitteen täyttämisen kiireellisyyttä, koska yleisen edun vuoksi velvoite on joissain tapauksissa pystyttävä täyttämään heti tai erittäin nopeasti. Päävelvoitteen noudattamismahdollisuudella taas tarkoitetaan velvoitetun käytettävissä olevia taloudellisten ja teknisten voimavarojen huomiointia.<sup>253</sup> Koska tarkkarajaisia sääntelyä ei ole olemassa, jää valvontaviranomaiselle mahdollisuus tapauskohtaiseen harkintaan.<sup>254</sup>

Uhkasakko voidaan kohdistaa vain sellaiseen asianosaiseen, jolla on oikeudellinen ja tosiasiallinen mahdollisuus noudattaa päävelvoitetta. Jos uhkasakko kohdistetaan useisiin asianosaisiin, on kullekin on asetettava eri uhkasakko (uhkasakkoL 7.1 §). Sakon kohdistamisessa viranomaisen onkin siten huomioitava, kohdistuuko päävelvoite yksityishenkilöön, yksityisoikeudelliseen vai julkisoikeudelliseen yhteisöön. Jos päävelvoite koskee yhtiötä tai säätiötä, on uhkasakko kohdistettava joko yhteisöön tai säätiöön taikka sen päätösvaltaa käyttävän toimielimen jäseniin tai toimitusjohtajaan taikka vastaavassa asemassa olevaan muuhun henkilöön (UhkasakkoL 7.2 §). Valtiota koskeva päävelvoite ja uhkasakko kohdistetaan valtioon tai sen puolesta viranomaiseen, jonka tehtävänä on noudattaa päävelvoitetta ja jolla on oikeus käyttää valtion puhevaltaa asiassa (UhkasakkoL 7.3 §).

<sup>252</sup> Kuusiniemi ym. 2015, s. 371. Kts.myös esim. KHO 2016:25 tuomioistuin katsoi, ettei uhkasakolla tehostettua määräystä oltu uhkasakkolain edellyttämällä tavalla selkeästi yksilöity. Asetetusta määräyksestä ei täsmällisesti ilmennyt mitä kielto tuoda alueelle lisää roskaantumista aiheuttavia esineitä konkreettisesti koski, eikä myöskään mihin saakka se mahdollisesti oli voimassa.

<sup>253</sup> HE 63/1990 vp, s. 11-12.

<sup>254</sup> Määttä K. 2017, s. 16.

Uhkasakkomenettely on kaksivaiheinen. Ensimmäisessä vaiheessa päävelvoitteelle asetetaan uhkasakko ja asiasta tehdään valituskelpoinen päätös. Menettelyn toisessa vaiheessa uhkasakon asettanut viranomaislainen voi tuomita sakon maksettavaksi, jos päävelvoitetta ei ole noudatettu eikä uhkasakon noudattamatta jättämiselle ole annettu pätevää syytä (UhkasakkoL 10.1§).<sup>255</sup> Uhkasakon tuomitsemista edeltää yleensä tarkastus. Jos aikaisemmin asetettu velvoite on täytetty tai sakon tuomitsemiselle ei muusta syystä ole mahdollisuutta, poistuu sakon tuomitsemistarve. Jos velvoite kuitenkin on edelleen täyttämättä, valvontaviranomaisen on tehtävä asianosaisen kuulemisen jälkeen uhkasakon tuomitsemisesta uusi erillinen valituskelpoinen päätös.<sup>256</sup> Tuomitsemispäätöksessä valvontaviranomaislainen toteaa päävelvoitteen laiminlyönnin ja määrää uhkasakon maksettavaksi. Uhkasakon tuomitseminen edellyttää, että sakon asettamista koskeva päätös on lainvoimainen tai, että päätös on säädetty tai määrätty noudatettavaksi muutoksenhausta huolimatta (uhkasakkoL. 10.1 §). Jätelain 139 §:n nojalla valvontaviranomaislainen voi määrätä siivoamismääräyksen noudatettavaksi muutoksenhausta huolimatta, ellei hallinto-oikeus toisin määrää. Tämä tarkoittaa myös sitä, että päävelvoitteen lisäksi myös tehosteeksi määrätty uhkasakko voidaan tuomita lainvoimaa vailla olevan päätöksen perusteella.

Uhkasakko voidaan tuomita myös asetettua pienempänä, jos päävelvoitetta on olennaiselta osalta noudatettu, velvoitetun maksukyky on merkittävästi alentunut tai uhkasakon määrän alentamiseen on muu perusteltu syy (uhkasakkoL. 11 §). Muuna perusteltuna syynä voidaan pitää esimerkiksi sitä, että velvoitetulta on puuttunut tosiasiallinen ja oikeudellinen mahdollisuus noudattaa velvoitetta.<sup>257</sup> Tuomitsemisesta päättävällä viranomaisella on kuitenkin laaja harkintavalta ottaa huomioon kulloinkin ratkaistavan asian edellyttämät uhkasakon alentamista puoltavat seikat.<sup>258</sup>

Valvontaviranomaislainen ei saa asettaa uutta uhkasakkoa, ellei kysymystä aikaisemman uhkasakon tuomitsemisesta ole käsitelty. Jos olosuhteet ovat muuttuneet tai asiaan on saatu olennaista uutta selvitystä taikka aikaisempi päätös perustuu ilmeisen väärään lain soveltamiseen, uhkasakon asettanut viranomaislainen voi poistaa aikaisemman uhkasakon asettamista koskevan päätöksensä ja käsitellä asian kokonaan tai osittain uudelleen. (uhkasakkoL. 12§). KHO:n päätöksessä 2014:70 oli kyse tapauksesta, josta rakennus- ja ympäristölautakunta oli määrännyt MRL:n nojalla X:n poistamaan tilalta sinne varastoidut ympäristöä rumentavat tarvikkeet kahden kuukauden määräajan kuluessa. Lautakunta oli tehostanut määräystä kiinteällä uhkasakolla. Alle kahden kuukauden kuluttua samai-

<sup>255</sup> Kts. esim. KHO:2016:96.

<sup>256</sup> Esim. Kuusiniemi ym. 2015, s. 375-376.

<sup>257</sup> HE 63/1990 vp, s. 14 ja Kuusiniemi ym. 2015, s. 372.

<sup>258</sup> HE 63/1990 vp, s. 15

nen lautakunta oli uudelleen velvoittanut X:n poistamaan käytöstä poistetut tarvikkeet jätelain nojalla kahden kuukauden määräajassa ja tehostanut velvoitetta juoksevalla uhkasakolla. KHO katsoi, että uhkasakkolain 12 § huomioon ottaen lautakunta ei ollut voinut velvoittaa X:ää poistamaan tilalta käytöstä poistettuja esineitä sekä MRL:n että jätelain nojalla tilanteessa, jossa kummankin lain nojalla asetetut päävelvoitteet kohdistuivat käytännössä samoihin esineisiin, eikä ensin asetetun velvoitteen osalta ollut tutkittu sitä, oliko tuon velvoitteen tehosteeksi asetettu uhkasakko ollut tuomittava maksettavaksi.<sup>259</sup>

Uutta uhkasakkoa ei siis saa lain mukaan asettaa ennen aikaisemman uhkasakon tuomitsemisen käsittelyä, sillä tämä ei ole velvoitetun oikeussuojan kannalta perusteltua.<sup>260</sup> Tämä ei kuitenkaan estä, etteikö uutta uhkasakkoa voitaisi tuomita samasta päävelvoitteesta uudelleen, aiemman käsittelyn valmistuttua. Kuten aiemmin jo todettu, hallintopakko ei ole luonteeltaan rangaistus, joten oikeustieteessä rangaistuksiin liittyvä kaksoisrangaistavuuden kielto (ne bis in idem -kielto) ei päde uhkasakoihin. Korkein hallinto-oikeus on todennut tämän myös vuosikirjaratkaisussaan 2016:96, jossa kunnan ympäristönsuojeluviranomainen oli maaliskuussa 2012 tekemällään lainvoimaisella päätöksellä jätelain nojalla määrännyt yhtiön siivoamaan yhtiön hallitseman kiinteistön ja asettanut määräyksen tehosteeksi 80 000 euron uhkasakon. Yhtiön laiminlyötyä siivoamismääräyksen noudattamisen kunnan ympäristönsuojeluviranomainen oli päätöksellään elokuussa 2014 tuominnut uhkasakosta maksettavaksi 56 000 euroa ja asettanut uuden 56 000 euron suuruisen uhkasakon siivoamismääräyksen tehosteeksi.<sup>261</sup> Myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on ratkaisukäytännössään vakiintuneesti katsonut, etteivät pakkokeinoina käytetyt rahalliset seuraamukset ole rikosoikeudellisia rangaistuksia.<sup>262</sup> Vaikka edellytyksenä on, että uusi uhkasakko voidaan asettaa siinä vaiheessa kun aiemman sakon tuomitsemista on päätetty, voidaan uusi uhkasakko asettaa jo samalla päätöksellä, jolla aiempi uhkasakko tuomitaan maksettavaksi.<sup>263</sup>

---

<sup>259</sup> KHO:2014:70

<sup>260</sup> HE 63/1990 vp, s. 15.

<sup>261</sup> KHO: 2016: 96.

<sup>262</sup> KHO:2016:96 ja Määttä K. 2017, s. 4.

<sup>263</sup> HE 63/1990 vp, s. 15.



## 5.6 Teettämis- ja keskeyttämisuhka

Päävelvoitteen tehosteeksi voidaan uhkasakon sijaan asettaa teettämis- tai keskeyttämisuhka, josta säädetään uhkasakkolain 3 luvussa. Lain 14.1 §:n mukaan teettämisuhka asetetaan määrämällä päävelvoite noudatettavaksi sillä uhalla, että tekemättä jätetty työ tehdään laiminlyöjän kustannuksella. Keskeyttämisuhka taas asetetaan määrämällä päävelvoite uhalla, että työnteko tai muu toiminta keskeytetään taikka laitteen tai muun esineen käyttö kielletään (uhkasakkoL. 14.2 §). Roskaantumistapauksissa teettämisuhka on oletettavasti keskeyttämisuhkaa yleisempi käytännössä, vaikkakin sen soveltaminen pakkokeinona on varsin vähäistä sen monimutkaisen täytäntöönpanomenettelyn ja käytännön ongelmien vuoksi.<sup>264</sup> Näkemykseni mukaan keskeyttämisuhka voi kuitenkin tulla sovellettavaksi esimerkiksi tapauksessa, jossa roskaantuminen tapahtuu yrityksen välittömässä ympäristössä. Yrityksen toiminnan keskeyttämisellä uhkaaminen on kuitenkin erittäin merkittävä uhka, joten pakotetta tuskin on mahdollista käyttää pienimuotoisen roskaantumisen kohdalla, mihin roskaamiskielto pääasiassa lainsäätäjän näkemyksen mukaan on tarkoitettu. Tällä perusteella voidaan todeta, että keskeyttämisuhka tuskin on yleinen roskaantumistapauksissa sovellettava pakkokeino. Teettämis- ja keskeyttämisuhkaa käytetäänkin yleensä vain tapauksissa, joissa velvoitteen täyttäminen on kiireellistä.<sup>265</sup>

Kuten uhkasakon kohdalla, myös teettämis- ja keskeyttämisuhan asettaminen tapahtuu kaksivaiheisesti. Uhka asetetaan samaa menettelyä noudattaen kuin uhkasakko, eli jokaiselle itsenäiselle velvoitteelle on asetettava erillinen tehoste ja päätöksestä on selkeästi käytävä ilmi mitä on tehtävä ja mihin mennessä. Mikäli asetettua velvoitetta ei ole noudatettu määräaikaan mennessä, eikä sen noudattamatta jättämiselle anneta perusteltua syytä, teettämis- tai keskeyttämisuhka määrätään uudella viranomaispäätöksellä täytäntöönpantavaksi. Viranomaisen on myös täytäntöönpanossa noudatettava samaa menettelyä kuin uhkasakon kohdalla.

Teettämisestä tai keskeyttämisestä päättänyt viranomainen voi huolehtia teettämisestä tai keskeyttämisestä suorittamalla tarpeelliset toimet itse tai antamalla ne muun viranomaisen tai yksityisen suoritettaviksi. Tällöin poliisin on annettava virka-apua tarpeen mukaan (uhkasakkoL. 16 §). Mikäli tehtävä annetaan yksityisen suoritettavaksi on asiassa huomioitava tehtävän kilpailuttaminen ja velvoitetun etu.<sup>266</sup> Kun teettämisuhka pannaan täytäntöön, työ tehdään ensivaiheessa kunnan tai valtion kustannuksella. Maksaja määräytyy sen perusteella, onko päätöksen tehnyt viranomainen valtion

<sup>264</sup> Ympäristöministeriö 2014, s. 86.

<sup>265</sup> HE 63/1990 vp, s. 17.

<sup>266</sup> Ympäristöministeriö 2014, s. 86.

vai kunnan edustaja. Teettäjä perii teettämiskustannukset velvoitetulta verojen ja maksujen ulosotosta säädettyssä järjestyksessä (uhkasakkol. 17 §). Keskeyttämisestä aiheutuneet kustannukset jäävät vastaavan säännöksen puuttuessa julkisyhteisön kannettavaksi. Tämän takia valvontaviranomaisen on syytä varata budjetteihinsa määräraha mahdollisia valvontatoimista aiheutuvia kuluja varten.<sup>267</sup>

## 5.7 Roskaamisesta rikosasia

### 5.7.1 Yleisesti ympäristörikoksista

Ympäristörikoksella saatetaan yleiskielessä tarkoittaa paitsi rikoslain 39/1889 (myöh. RL) 48 luvussa rangaistavaksi säädettyjä tekoja, myös muita ympäristöön tai sen elementteihin kohdistuvia rangaistavaksi säädettyjä tekoja tai laiminlyöntejä.<sup>268</sup> Yleisesti voidaan todeta, että ympäristörikos on toimintaa, joka aiheuttaa tai on omiaan aiheuttamaan ympäristön pilaantumista tai sen vaaraa. Ympäristörikollisuuden katsotaan olevan osa talousrikollisuutta ja piilorikollisuutta, koska tekijöiden tavoitteena ja motiivina on, rikoksen laajuuteen katsomatta, usein taloudellisen hyödyn saaminen sekä kiinni jäämisen välttäminen.<sup>269</sup> Poliisihallituksen mukaan Suomessa ympäristörikollisuudella saadun laittoman taloudellisen hyödyn on arvioitu lähentelevän huumebisneksessä saatuja tuottoja. Ympäristörikoksista saatu laitton rikoshyöty on siten suuruusluokaltaan erittäin suuri. Tarkkoja laskelmia ei kuitenkaan ole saatavilla, koska valtaosa ympäristörikoksista jää piiloon.<sup>270</sup> Ympäristörikostapausten kirjo on laaja: rauhoitettuja lintuja ammutaan, jätteitä viedään metsään, rantoja ruopataan ja rakennetaan ilman lupaa, tehtaan jätevesissä päästetään haitta-aineita yli lupaehtojen ja niin edelleen. Ympäristöministeriön mukaan tyypillistä suomalaista ympäristörikosta onkin vaikea sijoittaa ahtaaseen kategoriaan. Sovelletavan lainsäädännön kannalta lukumääräisesti useimmat tietoon tulleet tapaukset ovat kuitenkin liittyneet tavalla tai toisella jätelakiin: jätteisiin ja niiden epäasialliseen käsittelyyn.<sup>271</sup>

<sup>267</sup> Ympäristöministeriö 2014, s. 86.

<sup>268</sup> Kuusiniemi ym. 2015, s. 393

<sup>269</sup> Ympäristöministeriö 2014, s. 90

<sup>270</sup> Savon Sanomat, Uutinen 5.8.2019: Ympäristörikokset ovat Suomessakin yrityksille yhä tuottoisampaa bisnestä.

<sup>271</sup> Ympäristöministeriö 2014, s. 90

Ympäristöririkokset eroavat monista muista rikostyypeistä siinä, että niiden kohteena ei yleensä ole kukaan henkilö tai tietty omaisuus. Sen sijaan kohteena on usein yleinen etu. Tämä ympäristörikosten eräänlainen uhrittomuus mainitaan usein yhdeksi ympäristörikosten ilmituloa vaikeuttavaksi tekijäksi, koska ihmisten oletetaan tekevän rikosilmoituksia lähinnä silloin, kun rikos kohdistuu heidän omiin intresseihinsä. Käytännön kannalta merkittävä ero muihin rikostyypeihin on myös valvonnassa. Ympäristönormien pääasiallisesta valvonnasta vastaavat ympäristöviranomaiset eikä poliisi.<sup>272</sup>

### 5.7.2 Roskaantumisesta ilmoittaminen poliisin esitutkintaa varten

Roskaamiskiellon vastaisen teon tai laiminlyönnin havaitessaan jätelain valvontaviranomaisen on harkittava, tuleeko asiasta tehdä ilmoitus poliisille esitutkintaa varten. Jätelain 136 §:n mukaan valvontaviranomaisen tulee tehdä ilmoitus poliisille, jos on aihetta epäillä RL 48 luvun 1—4 §:n mukaista tekoa tai laiminlyöntiä. RL 48 luvun 1-4 §:n mukaiset rikokset ovat ympäristön turmeleminen (1 §), törkeä ympäristön turmeleminen (2 §), ympäristörikkomus (3 §) ja tuottamuksellinen ympäristön turmeleminen (4 §). Viranomaisen voi jättää ilmoituksen kuitenkin tekemättä, jos tekoa olisi pidettävä olosuhteet huomioon ottaen vähäisenä, eikä yleinen etu vaadi syytteen nostamista (jätelaki 136.1 §). Ympäristöministeriön ohjeistuksen mukaan ympäristönsuojelun yleinen etu on kuitenkin kyseessä lähes kaikissa ympäristöön ja luontoon kohdistuvissa asioissa.<sup>273</sup>

Vähäisimmät rikokset on rajattu pois ilmoitusvelvollisuuden piiristä, sillä valvontaviranomaisilla, esitutkintaviranomaisilla, syyttäjällä ja tuomioistuimilla on vain rajalliset voimavarat, joten vähäisimmistä asioista ei ole tarkoituksenmukaista säätää ilmoitusvelvollisuutta.<sup>274</sup> Vaikka lainsäätäjä on jätelain esitöissä mieltänyt roskaamisen suhteellisen pienimuotoiseksi toiminnaksi, tulee ympäristönsuojeluviranomaisen lähtökohtaisesti tehdä ilmoitus myös roskaamiskiellon vastaisesta teosta tai laiminlyönnistä, ellei selkeitä edellytyksiä ilmoituksen tekemättä jättämiselle ole. Ympäristöministeriön näkemyksen mukaan poliisille ilmoittamiskynnys saa lähtökohtaisesti olla matala, sillä poliisin tehtäväksi jää selvittää, onko joku syyllistynyt ympäristörikokseen vai ei, ja miten vastuu mahdollisesta rikoksesta kohdennetaan. Laittoman tilanteen korjaamiseksi joudutaankin usein käyttämään samanaikaisesti sekä hallinnollisia että rikosoikeudellisia keinoja. Ne ovatkin toisistaan erilli-

<sup>272</sup> Ympäristöministeriö 2014, s. 90

<sup>273</sup> Ympäristöministeriö 2016, s.30

<sup>274</sup> HE 199/2010 vp, s. 138.

siä prosesseja, jotka eivät ole toisiinsa nähden valinnaisia.<sup>275</sup> Voimassa olevan lain ja ympäristöministeriön ohjeistuksen valossa voidaan todeta, että ympäristönsuojeluviranomaisen tulisi matalalla kynnyksellä ja vähäisellä harkinnalla ilmoittaa roskaantumistapauksista esitutkintaviranomaiselle.

Ympäristöministeriön näkemyksen mukaan ympäristörikoksista poliisille ilmoittaminen on ensiarvoisen tärkeää, koska aktiivisemmalla ilmoittamisella ympäristörikosten tekijät saatettaisiin tehokkaammin rikosoikeudelliseen vastuuseen teoistaan ja samalla olisi mahdollista saavuttaa vahva ennalta ehkäisevä vaikutus ympäristörikkollisuuteen. Aktiivinen ilmoittaminen toisi myös kaivattua rutiinia esitutkintaviranomaisen ja syyttäjien ympäristörikosasioiden käsittelyyn, jonka kautta myös lisääntyvä ympäristörikosasioiden oikeuskäytäntö voisi vaikuttaa vallitseviin ympäristönsuojeluun liittyviin asenteisiin yhteiskunnallisen paheksuttavuuden avulla.<sup>276</sup> Poliisin tilastopalveluista saadun tiedon mukaan vuonna 2018 poliisille ilmoitettiin valtakunnallisesti yhteensä 163 kappaletta erilaisia roskaamiskiellon vastaista tekoa tai laiminlyöntiä. Vuonna 2017 samainen tilasto oli 158 ilmoitusta.<sup>277</sup> Kun suhteutetaan ympäristöministeriön ohje ilmoittaa jätelain rikkomisesta matalalla kynnyksellä poliisille, tuntuu valtakunnallisesti ilmoitettujen roskaantumistapausten määrä hyvin vähäiseltä. Kaikki ilmoitetut tapaukset eivät välttämättä etene esitutkinnasta pidemmälle, joten rikosoikeudenkäyntiin asti etenevien roskaantumistapausten määrä on oletettavasti hyvin minimaalinen, pelkkä jäävuoren huippu.

Jos tapaus etenee esitutkinnasta pidemmälle, voidaan roskaamiskiellon vastaisesta teosta tai laiminlyönnistä RL 48 luvun 1-4 pykälien tunnusmerkistöjen täytyessä tuomita sakkoa tai vankeutta, riippuen rikosnimikkeestä. Rikoslain lisäksi rangaistussäännöksistä on säädetty myös jätelain 147 §:n 2 momentissa, jonka mukaan jos joku muulla kuin edellä mainittujen RL:n pykälissä tarkoitettulla tavalla tahallaan tai törkeästi huolimattomuudesta rikkoo jätelain 72 §:n mukaista roskaamiskielltoa, on hänet tuomittava, jollei teosta ole muualla laissa säädetty ankarampaa rangaistusta, *jätelain rikkomisesta* sakkoon (jätelaki 147.2 § 14 kohta). Saman pykälän 3 momentin mukaan rikesakosta säädetään erikseen.

Lain rikesakkorikkomuksista (986/2016) 16 §:n mukaan roskaamiskiellon tahallisesta tai törkeästi huolimattomuudesta tapahtuneesta vähäisestä rikkomisesta määrätään roskaajalle 100 euron rikesakko. Vaikka sakko on roskaamistapauksissa varmasti vankeutta yleisempi rangaistusmuoto, poliisi sakottaa Suomessa roskaamisesta vain harvoin. Turun Sanomien uutisessa vuodelta 2014 poliisi-

<sup>275</sup> Ympäristöministeriö 2016, s. 30.

<sup>276</sup> Ympäristöministeriö 2014, s. 91

<sup>277</sup> Poliisin tilastopalvelut, 2019.

hallituksen edustaja on pitänyt vuotuisten roskaamisesta annettujen rike- ja tuloihin perustuvien sakkojen määrää vähäisenä, mutta katsonut sakottamista tärkeämmäksi sen, että poliisi puuttuu roskaamiseen osana yleisen järjestyksen ja turvallisuuden valvontaa.<sup>278</sup>

## 6. Johtopäätökset

Ympäristönsuojelulla tarkoitetaan kaikkea sitä ennaltaehkäisevää toimintaa, jonka tarkoituksena on estää ympäristön saastuminen ja pilaantuminen sekä säilyttää hyvä ympäristön tila. Lainsäädännöllä on keskeinen merkitys ympäristönsuojelun tavoitteiden saavuttamisessa, sillä se on ehkäpä tärkein kansalaisten toimintaa ja asenteita ohjaava keino.

Tähän asti esitetyn perusteella voidaan todeta, että jätelain roskaamiskielto toteuttaa osaltaan ympäristöperusoikeuden mukaista kaikille kuuluvaa vastuuta luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä. Jätelaki ja näin myös roskaamiskielto sen osana on asetettu tämentämään perusoikeustasoista ympäristövastuuta ja sen perimmäisenä tarkoituksena on ehkäistä ympäristön pilaantuminen ja näin edistää yleistä kaikille kuuluvaa etua puhtaaseen ympäristöön. Roskaamiskiellosta säädettiin ensimmäisen kerran vuonna 1979 voimaan tullessa jätehuoltolaissa ja se on ollut osana jätehuoltolainsäädäntöämme siitä lähtien. Kiellon peruseriaate on säilynyt samana tähän päivään saakka, vaikkakin sen merkityssisältö ja soveltamisala ovat tarkentuneet lakiuudistusten myötä.

Voimassa olevan oikeuden mukaan roskaamiskielto on yleinen, kaikkea ympäristöä koskeva kielto, jonka soveltamisala on laaja. Kielto ulottuu myös yli omaisuuden suojan, sillä omankin alueen, kuten pihan tai metsän, roskaaminen on lain mukaan kielletty. Roskaamiseen ei voida missään tilanteessa myöntää lupaa. Jätelain 72 §:n mukaan roskaantumista voivat aiheuttaa jätteet, hylätyt koneet, laitteet, ajoneuvot, alukset tai muut esineet, mikäli niistä aiheutuu kiellossa erikseen mainitut seuraukset. Tämän tutkielman perusteella voidaan todeta, että jätelain mukainen jätteen määritelmä on laaja, muttei täysin aukoton. Valvontaviranomaiselle tulkintaongelmia voivat tuottaa erityisesti käytöstä poistetut tai hylätyt ajoneuvot, koneet ja esineet, sillä näiden kohdalla voi ilmetä tulkintameriellisyksiä esineen tai koneen haltijan kanssa siitä, milloin kone tai esine on tosiasiallisesti hylätty tai käytöstä poistettu ja täyttää roskaamiskielion tunnusmerkistön.

---

<sup>278</sup> Turun Sanomat uutinen 2014, poliisi puuttuu mieluummin roskaamiseen kuin sakottaa.

Roskaamiskielto on osa ympäristön esteettisperusteista kontrollijärjestelmää. Säännöksen mukaan roskaantumista on jätteiden, hylättyjen koneiden, laitteiden, ajoneuvojen, alusten tai muiden esineiden aiheuttama epäsiisteys, maiseman rumentuminen, viihtyisyyden vähentyminen, ihmisen tai eläimen loukkaantumisen vaara tai muu niihin rinnastettava vaara tai haitta. Nämä roskaamisesta aiheutuvat seuraukset ovat esteettisiä, eikä niiden todentamiselle ympäristössä ole olemassa objektiivisia kriteerejä. Valvontaviranomainen joutuukin perustamaan oman harkintansa esteettisten seurausten täyttymisestä yleiseen mielipiteeseen.

Vaikka edellä kuvatut roskaamiskiellon perusteet ja seuraukset eivät ole täysin aukottomia, eikä niille ole olemassa objektiivisia kriteerejä, on kielto erittäin laaja-alainen ja kattava. Valvontaviranomaisella ei pitäisi normaalissa lainsoveltamistilanteessa olla epäselvyyttä siitä, milloin roskaamisen puuttumiskynnys täyttyy ja milloin ei. On arvioitu, että puuttumiskynnyksen kannalta roskaamiskielto on jälkivalvonnan kannalta helpoiten arvioitavissa suhteessa muihin ympäristönsuojelulainsäädännön kieltoihin. Viranomaisen on muistettava joustavien normien, kuten roskaamiskiellon, soveltamista harkittaessa antaa huomiota perusoikeusmyönteiselle laintulkinnalle. Kyseessä on tulkintasääntö, joka korostaa perusoikeussäännösten huomioon ottamista tavallisten lakien säännösten tulkinnassa niin tuomioistuimissa kuin hallinnossa. Ympäristöperusoikeudelle ja siten myös yleisen edun merkitykselle on annettava vahva asema roskaamiskiellon soveltamista harkitessa.

Roskaamiskiellon rikkomisesta seuraa siivoamisvelvollisuus, jonka lähtökohtana on aiheuttamisperiaate. Aiheuttajalla on velvollisuus siivota roskaantunut alue ja palauttaa ympäristön tila lailliseksi. Jos valvontaviranomaisen selvityksestä huolimatta roskaajaa ei saada selville, ei tavoiteta tai roskaaja ei huolehdi siivoamisvelvollisuudestaan, siivoamisvelvollisuus voi langeta toissijaisesti jätelain 74 §:ssä erikseen määritellylle taholle, yleensä kiinteistön haltijalle. Toissijainen siivoamisvelvollisuus on vastuun kanavointia, jota voidaan pitää yksilön oikeusturvan ja kohtuullisuuden näkökulmasta ongelmallisena, koska siivoamisvelvollisuus saattaa toissijaisesti langeta taholle, jolla ei ole mitään tekemistä roskaantumisen kanssa. Toissijaista velvollisuutta puoltaa kuitenkin kiinteistön haltijan tai alueen ylläpitäjän jätehuollon järjestämisvelvollisuus. Ajatus perustuu siihen, ettei roskaantumista tapahtuisi, jos kiinteistön haltija tai muu alueen ylläpitäjä huolehtisi riittävässä määrin jätelain mukaisesta jätehuollon järjestämisvelvollisuudestaan. Tutkielmassa esitetyn perusteella voidaan todeta, että kohtuullisuusarvioinnin kannalta jätelainsäädännön nykytila ei kaikissa toissijaisen siivoamisvastuun tapauksissa ole ideaali. Tämän johdosta valvontaviranomaisen olisi syytä välttää jätelain 74 §:n soveltamista tilanteissa, joissa alkuperäinen roskaantumisen aiheuttaja on tiedossa. Vaikka toissijainen siivoamisvelvollisuus voi tapauskohtaisesti tuntua kohtuuttomalta, ei

velvoite poista alkuperäisen aiheuttajan siivoamisvelvollisuutta. Toissijaisesti siivoamisvelvollinen, joka on huolehtinut alueen siivoamisesta, voi tämän vuoksi periä alkuperäiseltä roskaajalta siivoamisesta aiheutuneet kustannukset jälkikäteen yksityisoikeudellisin keinoin, jos roskaaja siivoamisen jälkeen tavoitetaan tai saadaan selville.

Vaikka roskaamiskielto on itsenäinen ihmisten käyttäytymistä ohjaava säännös, jolla on ennalta ehkäisevä vaikutus, toimiakseen tehokkaasti käytännössä lainsäädännöllisenä ohjauskeinona se tarvitsee tuekseen jälkikäteisiä hallinnollisia valvontakeinoja. Siivoamisvelvollisuus konkretisoituu vasta kun jätelain valvontaviranomainen määrää siivoamisvelvollisen siivoamaan roskaantuneen alueen viranomaispäätöksellä. Lähtökohtana onkin, että siivoamismääräys on annettava, jotta jätelain tarkoitus toteutuu. Valvontaviranomainen voi jättää siivoamismääräyksen harkinnanvaraisesti antamatta vain jos ympäristön roskaantuminen on vähäistä, eikä siitä aiheudu mainittavaa vaaraa tai haittaa. Yleisen edun kannalta kiireellisissä tapauksissa siivoamismääräyksen voi antaa myös valvontaviranomaisen määräämä viranhaltija. Tällaisissa tapauksissa asia on kuitenkin viivytyksettä saatettava kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen päätettäväksi.

Siivoamismääräystä on voimassa olevan jätelain mukaan tehostettava hallinnollisella pakolla, mikäli se ei ole ilmeisen tarpeetonta. Aiempi jätelaki mahdollisti valvontaviranomaiselle nykyistä laajemman harkintavallan hallintopakon asettamisen suhteen, sillä hallintopakon asettamisen velvoitetta ei aiemmin erikseen mainittu. Voimassaoleva laki toteuttaa aiempaa jätelakia tehokkaammin jätelainsäädännön perimmäistä tarkoitusta ja yhtenäistää valvontaviranomaisen käytänteitä ympäri Suomen. Valvontaviranomaisen käytettävissä olevat pakkokeinot ovat kertamääräinen tai juokseva uhkasakko, teettämishukka ja keskeyttämishukka. Näistä uhkasakko on tärkein ja yleisimmin käytetty hallintopakon muoto. Siinä viranomaisen määräys määrätään sakon uhalla noudatettavaksi. Uhkasakon määrälle ei ole määritelty ala- tai ylärajaa, mutta lähtökohtana on, että sakon on oltava suuruudeltaan sellainen, että se kannustaa päävelvoitteen täyttämiseen. Jos siis ympäristönsuojeluviranomaisen määräämä alueen siivomainen edellyttää siivoamisvelvolliselta kalliita toimenpiteitä, on valvontaviranomaisen asetettava uhkasakko riittävän suureksi, siten ettei siivoamismääräyksen laiminlyönti ole siihen velvoitetulle edullisempaa. Hallintopakon tavoitteena onkin uhan kautta painostaa roskaantumisen aiheuttaja siivoamaan pilaantunut ympäristö. Kyseessä on kuitenkin vain hallinnollinen uhka, joka ei ole rangaistus. Tämän takia kaksoisrangaistavuuden kielto (ne bis in idem -kielto) ei päde uhkasakkoihin, joten yhdestä ja samasta päävelvoitteesta on mahdollista asettaa uusi uhkasakko, kun aiemman sakon käsittely on valmistunut.

Jätelain 24 §:n ja kunnan ympäristönsuojelun hallinnosta annetun lain 7 §:n mukaan hallintopakon määräämisestä voi päättää vain kunnan ympäristönsuojeluviranomainen. Vaikka siis ympäristönsuojeluviranomaisen määräämä viranhaltija voi päättää kiireellisissä roskaantumistapauksissa siivouksimääräyksen antamisesta, hallintopakon määräämisvalta kuuluu yksinomaan ympäristönsuojeluviranomaiselle. Käytännössä pakkokeinoista voidaan siis määrätä vain kunnallisen toimielimen kokoontuessa. Kokousten väli taas voi vaihdella kunnasta riippuen. Viranomaisen onkin huolehdittava, että toimielin kokoontuu riittävän usein päättämään sille kuuluvista asioista, jotta yleisen edun kannalta tärkeät päätökset eivät pitkity, ja jotta ympäristön tila saadaan tarvittaessa palautettua lailliseksi ilman turhaa viivytyksiä. Hidas valvontaprosessi saattaa tapauskohtaisesti hankaloittaa jätelain päämäärän saavuttamista, siis roskaantumistapauksissa ympäristön laillisen tilan palauttamista

Roskaantumisasiain hallintoprosessi on erillinen samaan tapaukseen mahdollisesti sovellettavasta rikosprosessista. Hallinto- ja rikosprosessi eivät siten ole keskenään valinnaisia, vaan samasta roskaantumistapauksesta voi yhtäaikaaisesti olla käynnissä hallinto- sekä rikosasian käsittely. Roskaamiskiellon vastaisen teon tai laiminlyönnin havaitessaan jätelain valvontaviranomaisen on harkittava, tuleeko asiasta tehdä ilmoitus poliisille esitutkintaa varten. Jätelain 136 §:n mukaan valvontaviranomaisen tulee tehdä ilmoitus poliisille, jos on aihetta epäillä RL 48 luvun 1—4 §:n mukaista tekoa tai laiminlyöntiä. Viranomaisen voi jättää ilmoituksen kuitenkin tekemättä, jos kieltoa rikkoiva teko on olosuhteet huomioiden vähäinen. Vähäisimmät rikokset on rajattu pois ilmoitusvelvollisuuden piiristä tarkoituksenmukaisuus -perusteella rajallisten resurssien takia. Valtakunnallisesti poliisille ilmoitetaan verrattain vähän roskaantumistapauksia, etenkin jos tehtyjen ilmoitusten määrää peilataan ilmoitusvelvollisuuden laajuuteen. Ympäristönsuojeluviranomaisten tekemät ilmoitukset ympäristörikoksista ovat kuitenkin ensiarvoisen tärkeitä, sillä laajalla ilmoittamisella voi pitkällä tähtäimellä olla ennalta ehkäisevä vaikutus ympäristörikollisuuteen ja ylipäätään roskaamiskiellon ennaltaehkäisevään vaikutukseen. Ympäristönsuojeluviranomaisen tulisi matalalla kynnyksellä ilmoittaa roskaamiskiellon vastaisista teoista esitutkintaviranomaiselle, joka ilmoituksen saatuaan selvittää onko roskaantumisen aiheuttaja syyllistynyt ympäristörikokseen vai ei, ja miten vastuu mahdollisesta rikoksesta kohdennetaan. Ympäristörikollisuus on tyypillistä piilorikollisuutta, jossa tekijät pyrkivät saamaan laitonta taloudellista hyötyä. Tämän takia ympäristönsuojeluviranomaisen, esitutkintaviranomaisten ja syyttäjien välinen yhteistyö on tärkeää vakavuudeltaan eri asteisten ympäristörikosten selvittämisessä ja tekijöiden syytteeseen saattamisessa. Tämän perusteella voidaan katsoa, että ympäristönsuojeluviranomaisten matalalla ilmoituskynnyksellä ja heidän yhteistyöllään esitutkintaviranomaisen ja syyttäjän kanssa on laajaa yhteiskunnallista merkitystä.