# Eduskunnan lakivaliokunnalle,

**Asia:** Asiantuntijakuuleminen 22.11.2022, kirjallinen lausunto

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiveiksi ympäristönsuojelusta rikosoikeudellisin keinoin ja direktiivin 2008/99/EY korvaamisesta, U 14/2022 vp, täydentävä jatkokirjelmä UJ*/2022 vp

Professori Elina Pirjatanniemi, Åbo Akademi
epirjata@abo.fi

## 1. Aluksi

- Kyseessä on täydentävä jatkokirjelmä asiassa U 14/2022 vp, lakivaliokunta on antanut asiassa aiemmin lausunnon LaVL 9/2022 vp – U 14/2022 vp.

Komissio on antanut 15.12.2021 ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiveiksi ympäristönsuojelusta rikosoikeudellisin keinoin ja direktiivin 2008/99/EY korvaamisesta (COM(2021) 851 final). Ehdotusta on käsitelty neuvoston työryhmässä tammikuusta 2022 lähtien ja tarkoituksena on saavuttaa direktiiviehdotuksesta neuvoston yleisnäkemys oikeus- ja sisäasioiden neuvostossa 8.–9.12.2022. Lakivaliokunta on antanut lausunnon valtioneuvoston kirjelmää koskevassa asiassa U 14/2022 vp aiemmin 10.3.2022.[1] Käsillä oleva asia koskee edellä mainittuun kirjelmään liittyvää täydentävä selvitystä.[2]

Koska käytettävissäni ei ole ollut viimeisimmän kompromissiehdotuksen tekstiä, lausuntoni perustuu osittain omaan aiempaan lausuntooni asiassa U 14/2022 vp ja edellä mainittuun lakivaliokunnan asiassa jo lausuntoon. Tältä osin tarkoituksenani on arvioida, miten mainituissa lausunnoissa esitetyt näkökannat on otettu neuvotteluissa huomioon. Tämän lisäksi keskityn niihin täydentävässä selvityksessä esitettyihin teemoihin, joiden osalta neuvottelut ovat Suomen kannalta vielä jossain määrin haasteellisia.

## 2. Direktiiviehdotuksen yleiset lähtökohdat

- Direktiiviehdotusta koskevassa kompromissiehdotuksessa on useissa kohdissa otettu huomioon kansallisen liikkumavaran tarve Suomen neuvottelutavoitteiden mukaisesti.
- Keskeisen poikkeuksen tästä muodostaa oikeushenkilön rangaistusvastuuta koskeva sääntely, joka ei ole kaikilta osin linjassa Suomen neuvottelutavoitteiden kanssa.

[1] Lakivaliokunnan lausunto, Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi ympäristönsuojelusta rikosoikeudellisin keinoin ja direktiivin 2008/99/EY korvaamisesta, LaVL 9/2022 vp – U 14/2022 vp.
[2] Oikeusministeriö, Mäkipää Leena, Perusmuistio EU/694/2022-OM-14, 14.11.2022.

Euroopan unionin (EU) toiminnasta tehty sopimus sisältää artiklat rikosoikeudellisesta yhteistyöstä.[3] Käsillä oleva direktiiviehdotus perustuu sopimuksen 83 artiklan 2 kohtaan, jonka mukaan direktiivein voidaan säätää rikosten ja seuraamusten määrittelyä koskevista vähimmäissäännöksistä silloin, "[k]un jäsenvaltioiden lakien ja asetusten lähentäminen rikosoikeuden alalla osoittautuu välttämättömäksi jonkin unionin politiikan tehokkaan täytäntöönpanon varmistamiseksi alalla, jolla on toteutettu yhdenmukaistamistoimenpiteitä[.]"

Direktiiviehdotuksella toteutettavaksi tarkoitetut yhdenmukaistamistoimenpiteet viittaavat EU:n toiminnasta tehdyn sopimuksen 191 artiklan 1 kohdassa määriteltyihin ympäristöpolitiikan tavoitteisiin, joita ovat ympäristön laadun säilyttäminen, suojelu ja parantaminen; ihmisten terveyden suojelu; luonnonvarojen harkittu ja järkevä käyttö ja sellaisten toimenpiteiden edistäminen kansainvälisellä tasolla, joilla puututaan alueellisiin tai maailmanlaajuisiin ympäristöongelmiin, ja erityisesti ilmastonmuutoksen torjuminen. Sopimuksen 191 artiklan 2 kohdassa puolestaan todetaan, että unionin ympäristöpolitiikalla "pyritään suojelun korkeaan tasoon unionin eri alueiden tilanteiden erilaisuus huomioon ottaen." Lisäksi 191 artiklan 3 kohdassa todetaan, että unioni ottaa ympäristöpolitiikkaansa valmistellessaan huomioon saatavilla olevat tieteelliset ja tekniset tiedot; ympäristöolot unionin eri alueilla; toimien toteuttamisesta tai toteuttamatta jättämisestä mahdollisesti johtuvat edut ja kustannukset ja unionin taloudellisen ja sosiaalisen kehityksen kokonaisuutena ja unionin eri alueiden tasapainoisen kehityksen.

Valtioneuvoston ensimmäisessä kirjelmässä todettiin, että valtioneuvosto suhtautuu direktiiviehdotuksen tavoitteisiin lähtökohtaisesti myönteisesti. Valtioneuvosto arvioi myös direktiiviehdotuksen ehdotetun oikeusperustan olevan pääosin asianmukainen. Samalla se kuitenkin totesi, että oikeusperustan asianmukaisuutta on jatkovalmistelussa vielä syytä tarkastella lähemmin tiettyjen direktiiviehdotukseen sisältyvien velvoitteiden osalta.

Lakivaliokunta suhtautui lausunnossaan valtioneuvoston tavoin direktiiviehdotuksen tavoitteisiin lähtökohtaisesti myönteisesti. Se katsoi, että ympäristön tilan suojelemiseen ja parantamiseen pyritään EU:ssa erilaisin toimenpitein, rikosoikeudelliset keinot mukaan lukien. Lakivaliokunta yhtyi samoin siihen valtioneuvoston näkemykseen, että on perusteltua tavoitella sitä, että EU:n jäsenvaltioiden ympäristörikoslainsäädäntö on sekä ajantasaista että riittävän kattavaa. Lakivaliokunta katsoi valtioneuvoston tavoin, että direktiiviehdotus on merkityksellinen myös perustuslain 20 §:ssä tarkoitetun ympäristöperusoikeuden näkökulmasta.[4]

Lakivaliokunta totesi lausunnossaan, että direktiiviehdotuksen kokonaisuuteen sisältyy "useita merkittäviä esimerkiksi seuraamuksiin, rikosprosessiin ja tutkintakeinoihin liittyviä kohtia, joiden sisältöä on vielä tarkemmin selvitettävä neuvotteluissa." Näihin kaikkiin sisältyi valiokunnan näkemyksen mukaan sellaisia elementtejä, jotka joko eivät ole suoraan

[3] Ks. Euroopan unionin toiminnasta tehty sopimus, luku 4 Oikeudellinen yhteistyö rikosoikeuden alalla, artiklat 82–86.
[4] LaVL 9/2022 vp – U 14/2022 vp, s. 3–4.

sovitettavissa suomalaiseen oikeusjärjestelmään tai joissa kansallisen lainsäädännön peruslähtökohtien toteutuminen pitäisi vielä neuvotteluissa pyrkiä varmistamaan. Lakivaliokunta korosti, että mainittujen ehdotusten osalta olisi eritoten tarpeellista huolehtia siitä, että kansallinen liikkumavara säilyy ja suhteellisuusperiaatteen toteutuminen varmistuu.[5]

Direktiiviehdotusta koskevan täydentävän selvityksen mukaan valtioneuvosto pitää myönteisenä, että direktiiviehdotusta koskevassa kompromissiehdotuksessa on useissa kohdissa otettu huomioon kansallisen liikkumavaran tarve Suomen neuvottelutavoitteiden mukaisesti. Valtioneuvosto pitää myös tärkeänä, että jatkoneuvotteluissa Euroopan parlamentin kanssa kyetään turvaamaan neuvostossa ehdotukseen saavutettu joustavuus.

Käytettävissäni olevan materiaalin perusteella vaikuttaa siltä, että neuvotteluissa on pääosin onnistuttu hakemaan sellaista lopputulosta, jota lakivaliokuntakin kannatti. Keskeisen poikkeuksen muodostaa kuitenkin kompromissiehdotus neuvoston yleisnäkemykseksi oikeushenkilölle määrättävää sakkoa koskevan sääntelyn osalta.

## 2. Direktiiviehdotuksen pääasiallinen sisältö

- Rikoksen määritelmiä ja teonkuvauksia on täsmennetty ja joustavoitettu verrattuna alkuperäiseen ehdotukseen Suomen neuvottelutavoitteiden mukaisesti ja lakivaliokunnan peräänkuuluttamalla tavalla.
- Luonnollisille henkilöille määrättäviä seuraamuksia on muokattu siten, että ne pitkälti vastaavat Suomen tavoitteita. Perusoikeusnäkökulmasta tarkastellen ongelmallinen lisäseuraamus vaalikelpoisuuden menettämisestä ei ole enää pakollinen.
- Oikeushenkilölle määrättäviä seuraamuksia koskevaa artiklaa on neuvotteluissa muutettu, mutta kompromissi ei kuitenkaan ole linjassa Suomen neuvottelutavoitteiden kanssa. Selvä enemmistö jäsenvaltioista vaikuttaa olevan valmis hyväksymään kompromissiehdotuksen.
- Jos direktiiviehdotusta koskeva kompromissi hyväksytään, se johtanee kaikkien oikeushenkilön rangaistusvastuun piiriin kuuluvien rikosten seuraamusten muutoksiin.
- Lieventämis- ja koventamisperusteisiin on saatu tarpeellista liikkumavaraa.
- Asianosaisten asema on täsmentynyt Suomen tavoittelemalla tavalla.

### 2.1. Rikosten määritelmät ja teonkuvaukset

Alkuperäisen direktiiviehdotuksen 3 artiklassa oli yksityiskohtainen luettelo sellaisista laittomista teoista, joihin syyllistyminen olisi rangaistavaa tahallisena. Sen lisäksi edellytettiin, että osa näistä tulisi rangaistavaksi myös törkeästä huolimattomuudesta tehtyinä. Kokonaiskuvan muodostamista haittaa jossain määrin se, että direktiiviehdotukseen sisältyvät tunnusmerkistöt eroavat Suomen rikoslain ympäristö- ja luonnonvararikoksista sikäli, että kriminalisointien taustalla oleva suojattava oikeushyvä ei ole ympäristö tai luonnonarvot, vaan kriminalisoinneilla suojataan mm. myös ihmisten henkeä ja terveyttä.

[5] Ibid, s. 4.

Lakivaliokunta totesi lausunnossaan aiemmin, että se pitää tärkeänä, että ehdotukseen sisältyviä kriminalisointivelvoitteita arvioidaan jatkoneuvotteluissa tarkemmin. Valiokunta katsoi, että rangaistaviksi säädettäviä tekoja koskevia teonkuvauksia ja niiden yhteyttä EU:n aineelliseen ympäristölainsäädäntöön on tarpeen täsmentää. Lakivaliokunta piti samoin tärkeänä, että jatkoneuvotteluissa "huolehditaan siitä, että rangaistaviksi säädettävät teot voidaan määritellä rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen edellyttämällä täsmällisyydellä."[6]

Käytettävissäni olevan materiaalin perusteella vaikuttaa siltä, että neuvotteluissa on onnistuttu hakemaan sellaisia ratkaisuja, jotka kunnioittavat rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen täsmällisyyskriteeriä. Toisaalta teonkuvauksiin on myös saatu kansalliselle liikkumavaralle tarpeellista joustavuutta.

## 2.2. Luonnollisille henkilöille ja oikeushenkilöille määrättävät seuraamukset

Mitä luonnollisiin henkilöihin tulee, alkuperäisessä direktiiviehdotuksen 5 artiklassa lähdetään siitä, että kaikista 3 artiklan mukaisista teoista tulisi voida tuomita vankeutta. Enimmäisrangaistustasot olivat myös varsin korkeat. Kuten edellä jo todettiin, sama pätee oikeushenkilöille määrättyjen rangaistusten tasoon. Lakivaliokunta katsoikin lausunnossaan, että direktiiviehdotusta tulee täsmentää näiltä osin ja mainitut velvoitteet tulee muotoilla ensinnäkin siten, että ne voidaan sovittaa yhteen suomalaisen oikeusjärjestelmän kanssa. Valiokunta piti toiseksi tärkeänä, että mahdollisuus säätää seuraamuksista perustuslaissa turvattujen perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset täyttävällä ja suomalaiseen oikeusjärjestelmään soveltuvalla tavalla säilyy.[7]

Täydentävän selvityksen perusteella näyttää siltä, että luonnollisille henkilöille määrättäviä seuraamuksia koskevia osuuksia on muokattu edellisessä kappaleessa mainittujen tavoitteiden mukaiseen suuntaan. Alkuperäiseen direktiiviehdotukseen sisältyi ehdotus, jonka mukaan ympäristörikokseen syyllistyneen henkilön tulisi menettää määräajaksi vaalikelpoisuutensa. Tällaisen lisäseuraamuksen hyväksyttävyys olisi Suomen perustuslain kannalta erittäin kyseenalainen. Tähän kiinnitti huomionsa myös lakivaliokunta todeten, että ehdotukseen olisi kiinnitettävä neuvotteluissa erityistä huomiota eikä velvoitetta tällaisen seuraamuksen sisällyttämiseen tulisi ottaa direktiiviin.[8] Tämä lisäseuraamus ei ole kompromissiehdotuksessa enää pakollinen, mikä on erinomainen asia.

Oikeushenkilöille määrättävien seuraamusten osalta neuvotteluissa saavutettu kompromissi poikkeaa merkittävästi Suomen neuvottelutavoitteista. Tämä koskee erityisesti oikeushenkilölle määrättävän sakon enimmäisrangaistuksen vähimmäistasoa, joka on huomattavasti suomalaista mallia ankarampi. Direktiiviehdotuksen mukaan vähimmäistaso määräytyisi prosenttiosuutena oikeushenkilön maailmanlaajuisesta liikevaihdosta tai vaihtoehtoisesti enimmäisrangaistuksen vähimmäistason tulisi olla vähintään 40 tai 24 miljoonaa euroa (määräeuroin laskettuna). Valtiot saisivat päättää, mikä malli kansallisesti

[6] Ibid, s. 4.
[7] Ibid, s. 4.
[8] Ibid, s. 5.

otetaan käyttöön. Mallista riippumatta ehdotus tarkoittaa merkittävää muutosta nykyiseen suomalaiseen yhteisösakon tasoon, jonka alin rahamäärä on 850 ja ylin 850 000 euroa. Selvityksen mukaan Suomen tulisi harkita liikevaihtomenetelmän käyttöönottoa. Koska ympäristörikoksille ei ole perusteltua laatia omaa seuraamuslajiaan, muutoksella olisi laajat seurannaisvaikutukset suhteessa kaikkiin oikeushenkilön rangaistusvastuun piiriin kuuluviin rikoksiin.

Pidän perusteltuna sitä täydentävässä selvityksessä esitettyä näkökohtaa, jonka mukaan kaikilla oikeushenkilöiden rangaistusvastuun piiriin kuuluvilla rikoksilla tulisi olla sama seuraamuslaji. Koska näyttää siltä, että jäsenvaltioiden enemmistö on halukas hyväksymään kompromissiehdotuksen, muutospaine Suomen osalta on tosiasia.

Suomen järjestelmän näkökulmasta olisi hyvä, jos jatkoneuvotteluissa olisi mahdollista saada seuraamusten tasoon enemmän liikkumavaraa, sillä muutos on merkittävä. Samalla voidaan todeta, että suomalaiset oikeushenkilön rangaistusvastuun seuraamustasot ovat kansainvälisessä vertailussa alhaisia.[9] Oikeushenkilön rangaistusvastuuta työturvallisuusrikoksissa tutkinut tutkimusryhmä on esimerkiksi tullut siihen tulokseen, että seuraamusten ohjausvaikutus ja yleisestävyyden funktio huomioon ottaen seuraamusten tasoa olisi syytä nostaa.[10] Oikeushenkilön rangaistusvastuun nykytilaa ja kehittämistarpeita arvioinut Jussi Tapani on pitänyt ongelmallisena myös sitä, että yhteisösakkojen summat ovat varsin kaukana hallinnollisista seuraamuksista (esim. kilpailulain mukainen seuraamusmaksu tai tietosuoja-asetuksen rikkomisesta määrättävä sakko). Hän toteaakin, joskin melko varovaisesti, että enimmäisrahamäärien korottamiseen saattaisi olla tarvetta.[11] Kootusti voi siten todeta, että painetta seuraamusmäärien korottamiseen on jo ilman direktiiviehdotustakin, mutta ehdotuksen vaatima seuraamusmäärien raju muutos on suuri haaste.

### 2.3. Muita huomioita

Lakivaliokunta kiinnitti lausunnossaan huomiota direktiiviehdotuksen 8 ja 9 artiklaan, jotka koskevat koventamis- ja lieventämisperusteita. Koska Suomen lainsäädännössä ei ole rikoslajispesifejä lieventämis- ja koventamisperusteita, eikä valiokunta pitänyt etenemistä tähän suuntaan toivottavana, se edellytti, että lieventämis- ja koventamisperusteet kyetään neuvotteluissa sovittamaan yhteen suomalaisen oikeusjärjestelmän ja vakiintuneen systematiikan kanssa.[12] Tältä osin direktiiviehdotus on muuttunut Suomen tavoittelemaan suuntaan. Kyseiset lieventämis- ja koventamisperusteet on muotoiltu valinnaisiksi, joten jäsenvaltiolle on jäänyt tarvittavaa liikkumavaraa.

---

[9] Tapani Jussi 2020. Oikeushenkilön rangaistusvastuu – nykytila ja kehittämistarpeet. Oikeusministeriön julkaisuja, Selvityksiä ja ohjeita 2020:22, s. 32–40.
[10] Alvesalo-Kuusi Anne, Lähteenmäki Liisa, Janhonen Minna, Tapani Jussi, Räsänen Tuula 2016. Loppuraportti. Oikeushenkilön rangaistusvastuu työturvallisuusrikoksissa. Helsinki: Työterveyslaitos, s. 49.
[11] Tapani 2020, s. 53–54.
[12] LavL 9/2022 vp – U 14/2022 vp, s. 4–5.

Alkuperäisen direktiiviehdotuksen 14 artiklan mukaan jäsenvaltioiden tulisi mahdollistaa siihen yleisöön kuuluville, jota rikosasia koskee, kansallisen oikeusjärjestelmän mukaiset oikeudet osallistua esimerkiksi asianomistajana niihin menettelyihin, jotka koskevat direktiivissä mainittuja rikoksia. Tämä olisi johtanut toteutuessaan olennaisiin muutostarpeisiin Suomen lainsäädännössä. Selvityksen mukaan kohta on täsmentynyt neuvotteluissa sellaiseen muotoon, että se vastaa Suomen neuvottelutavoitteita.

Kiitän mahdollisuudesta lausua asiassa.

21.11.2022

Elina Pirjatanniemi
Professori, johtaja
Ihmisoikeusinstituutti, Åbo Akademi