OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

Oikeusministeriö
Kriminaalipolitiikka- ja rikosoikeusosasto
LsN Leena Mäkipää

22.11.2022

Valiokuntakuulemisen 22.11.2022 perusteella päivitetty esittelymuistio, täydennykset merkitty keltaisella korostuksella

Eduskunnan lakivaliokunnalle

Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi ympäristönsuojelusta rikosoikeudellisin keinoin ja direktiivin 2008/99/EY korvaamisesta – U-jatkokirje UJ 31/2022 vp (U 14/2022 vp)

Oikeusministeriö toteaa otsikkoasiassa kunnioittavasti seuraavan:

1 Yleistä

Komissio antoi 15 päivänä joulukuuta 2021 ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi ympäristönsuojelusta rikosoikeudellisin keinoin ja direktiivin 2008/99/EY korvaamisesta (COM(2021) 851 final). Direktiiviehdotus on osa keinoja, joilla komissio pyrkii ympäristörikollisuuden torjunnan tehostamiseen.

Direktiiviehdotusta on käsitelty neuvoston työryhmässä tammikuusta 2022 alkaen. Kesäkuussa 2022 oikeus- ja sisäasioiden neuvostossa hyväksyttiin osittainen yleisnäkemys direktiivin 2–4 artikloista (määritelmät, rangaistavaksi säädettävät teot sekä yllytys, avunanto ja yritys) sekä niihin liittyvistä johdanto-osan kappaleista. Myös Suomi hyväksyi osittaisen yleisnäkemyksen, johon saatiin neuvoteltua täsmennyksiä ja joustavuutta esimerkiksi rikosten määritelmät sisältävään 3 artiklaan.

Direktiiviehdotuksesta kokonaisuudessaan on tarkoitus saavuttaa neuvoston yleisnäkemys oikeus- ja sisäasioiden neuvostossa 8.–9.12.2022. Trilogineuvottelut Euroopan parlamentin kanssa alkaisivat siten Ruotsin puheenjohtajuuskaudella vuonna 2023, kun Euroopan parlamentti on hyväksynyt kantansa.

Työryhmätason neuvotteluja direktiiviehdotuksesta on jatkettu vielä työryhmäkokouksessa 21.11.2022, eikä oikeus- ja sisäasioiden neuvostossa käsiteltävää asiakirjaa ole ollut saatavilla U-jatkokirjettä valmisteltaessa. U-jatkokirje perustuu 8.11.2022 työryhmäkokouksessa käsiteltyyn kompromissiehdotukseen.

U-jatkokirjeessä tarkastellaan erityisesti Suomen kannalta keskeisimpiä tulevan neuvoston yleisnäkemyksen kattamia kysymyksiä.

Postiosoite Postadress	Käyntiosoite Besöksadress	Puhelin Telefon	Faksi Fax	S-posti, internet E-post, internet
Oikeusministeriö PL 25 FI-00023 Valtioneuvosto Finland	Eteläesplanadi 10 00130 Helsinki Finland	0295 16001 Internat. +358 295 16001	09 160 67730 Internat. +358 9 160 67730	oikeusministerio@om.fi www.oikeusministerio.fi www.justitieministeriet.fi

Direktiiviehdotuksessa on kysymys rikoslainsäädännöstä, joka kuuluu osin maakunnan ja osin valtakunnan lainsäädäntövaltaan Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 18 §:n 10 ja 25 kohtien ja 27 §:n 22 kohdan mukaisesti. U-jatkokirjettä valmisteltaessa oikeusministeriö on tehnyt yhteistyötä Ahvenanmaan maakuntahallituksen edustajien kanssa.

2 Pääasiallinen sisältö

Direktiiviehdotus sisältää säännökset määritelmistä, rikoksista, yllytyksestä ja avunannosta sekä yrityksestä, luonnollisille henkilöille määrättävistä seuraamuksista, oikeushenkilöiden vastuusta ja oikeushenkilöille määrättävistä seuraamuksista sekä koventamis- ja lieventämisperusteista, varojen jäädyttämisestä ja menetetyksi tuomitsemisesta, rikosten vanhentumisajoista, toimivallasta ja tutkintakeinoista. Lisäksi direktiiviehdotukseen sisältyy ympäristörikosten torjunnan tehostamiseen tähtääviä velvoitteita, jotka koskevat esimerkiksi ympäristörikoksista ilmoittavien henkilöiden suojelua, yleisöön kuuluvien oikeuksia osallistua menettelyihin, resursseja, koulutusta ja kansallista strategiaa.

Direktiiviehdotusta on käsitelty aktiivisesti työryhmätasolla. Neuvottelujen aikana keskeisimpiä ovat olleet rikosten määritelmiä sekä luonnollisille henkilöille ja oikeushenkilöille määrättäviä seuraamuksia koskevat kysymykset.

Kesäkuun 2022 oikeus- ja sisäasioiden neuvostossa hyväksyttyyn osittaiseen yleisnäkemykseen sisältyneen ehdotuksen 3 artiklan mukaisia rikosten määritelmiä on joiltakin osin täsmennetty verrattuna alkuperäiseen ehdotukseen. Tämä koskee esimerkiksi tuotteen markkinoille saattamista koskevaa rikosta, sekä rikosta, jossa on kyse hankkeen toteuttamisesta ilman ympäristövaikutusten arviointia koskevassa sääntelyssä edellytettyä lupaa. Joitakin tekotapoja on poistettu suhteessa alkuperäiseen ehdotukseen. Esimerkki tästä on laittoman puutavaran markkinoilla saataville asettaminen. Ehdotukseen on myös lisätty joitakin tekotapoja, kuten EU:n kemikaalilainsäädännön vastainen aineiden maahantuonti ja maastavienti, sekä esimerkiksi elohopeaa koskevan EU-asetuksen vastainen elohopean valmistaminen, käyttö ja varastointi. Suomi hyväksyi direktiivin 2–4 artikloja koskevan neuvoston osittaisen yleisnäkemyksen, johon saatiin neuvoteltua täsmennyksiä ja joustavuutta Suomen neuvottelutavoitteiden suuntaisesti.

Luonnollisille henkilöille määrättäviä seuraamuksia koskevaan 5 artiklaan sisältyvät enimmäisrangaistusten vähimmäistasoja koskevat velvoitteet. Ehdotukseen sisältyvä kymmenen vuoden enimmäisrangaistuksen vähimmäistaso on neuvottelujen myötä rajattu koskemaan vain tahallisia, kuoleman aiheuttavia tekoja. Kompromissiehdotuksen sisältämä 10 vuoden enimmäisrangaistusta koskeva velvoite ei siten enää koske tekoja, jotka ovat omiaan aiheuttamaan henkilön kuoleman, eikä myöskään tekoja, jotka aiheuttavat tai ovat omiaan aiheuttamaan vakavan vamman. Ehdotukseen on lisätty uusi viiden vuoden vähimmäisrangaistuksen enimmäistaso, joka koskisi törkeästä huolimattomuudesta tehtyjä, kuoleman aiheuttavia tekoja. Näihin enimmäisrangaistusten vähimmäistasoja koskeviin velvoitteisiin liittyvät direktiiviehdotuksen johdanto-osan kappaleet, joiden mukaisesti tahallisuuden ja törkeän huolimattomuuden käsitteitä tulkitaan kansallisen lainsäädännön mukaisesti (johdanto-osan kappaleet 11bis ja 11ter). Toisen kyseiseen kohtaan liittyvän johdanto-osan kappaleen mukaisesti enimmäisrangaistusten vähimmäistasot koskevat ainakin direktiivin mukaisten rikosten kaikkein vakavimpia muotoja (johdanto-osan kappale 14). Edelleen johdanto-osan kappaleessa todetaan, että kuoleman aiheuttavien tekojen osalta jäsenvaltiot voivat turvautua yleisiin henkirikoksia koskeviin säännöksiin (johdanto-osan kappale 14). Muiden kuin kuoleman aiheuttavien tekojen osalta enimmäisrangaistusten vähimmäistasot on laskettu komission ehdottamista kuudesta ja neljästä vuodesta viiteen ja kolmeen vuoteen.

5 artiklaa on muutettu myös siten, että se ei enää sisällä pakottavaa luetteloa luonnollisille henkilöille määrättävistä lisäseuraamuksista, vaan jäsenvaltion valittavissa on, mitä lisäseuraamuksia se ottaa käyttöön. Luettelosta on myös poistettu tiettyjä kohtia, kuten henkilön vaalikelpoisuutta koskeva kohta

(alkuperäisen ehdotuksen 5 artiklan 5 kohdan f alakohta). Luonnollisille henkilöille määrättävien seuraamusten osalta ehdotuksen viimeisin versio ei vastaa kaikilta osin Suomen tavoitteita, mutta siihen on saatu neuvoteltua siinä määrin joustavuutta, että se on mahdollista hyväksyä.

Myös oikeushenkilöille määrättäviä seuraamuksia koskevaa 7 artiklaa on neuvottelujen myötä muutettu. Artiklaan sisältyy edelleen komission ehdottamalla tavalla velvoite säätää kansallisessa lainsäädännössä, että oikeushenkilölle määrättävän sakon enimmäisrangaistuksen vähimmäistaso määräytyisi prosenttiosuutena (5 tai 3 % riippuen rikoksen vakavuudesta) oikeushenkilön maailmanlaajuisesta liikevaihdosta. Neuvostossa käytyjen neuvottelujen myötä tekstiin on lisätty mainitulle liikevaihtomenetelmälle vaihtoehtoinen malli, jonka mukaisesti oikeushenkilölle määrättävien sakkojen enimmäisrangaistuksen vähimmäistason tulisi olla vähintään 40 tai 24 miljoonaa euroa. Jäsenvaltiot voisivat valita, kumpi menetelmä otettaisiin kansallisesti käyttöön. Myös oikeushenkilölle määrättäviä seuraamuksia koskeva luettelo on muutettu valinnaiseksi, ja siitä on poistettu joitakin seuraamuksia.

Muilta osin artikloihin on tehty pääosin joustavuutta lisääviä tai sääntelyä selventäviä muutoksia, mitä Suomi on neuvotteluissa tavoitellut. Esimerkiksi koventamis- ja lieventämisperusteita koskevat 8 ja 9 artiklat on muotoiltu valinnaisiksi siten, että jäsenvaltio voi niitä täytäntöönpannessaan valita yhden tai useampia direktiivissä säädetyn mukaisia perusteita. Tutkintakeinoja koskevaa 13 artiklaa (entinen 18 artikla) on puolestaan muutettu siten, että viittaus sellaisten erityisten tutkintakeinojen käyttämiseen, joita käytetään esimerkiksi järjestäytyneen rikollisuuden kohdalla, koskee nimenomaisesti vakavia ympäristörikoksia. Yleisön oikeutta osallistua koskeva 15 artikla (entinen 14 artikla) on muotoiltu siten, että siinä alkuperäistä ehdotusta selkeämmin asetetaan velvoite vain niiltä osin kuin siihen yleisöön kuuluvilla, joita asia koskee, on osallistumisoikeuksia kansallisen järjestelmän mukaisesti.

3 Kansallinen lainsäädäntö

Kesäkuun 2022 oikeus- ja sisäasioiden neuvostossa hyväksyttyyn osittaiseen yleisnäkemykseen sisältyneen ehdotuksen 3 artiklan mukaisten tekojen kriminalisointia koskevista velvoitteista yhdessä luonnollisille henkilöille määrättäviä seuraamuksia koskevien 5 artiklan velvoitteiden kanssa seuraisi muutostarpeita Suomen rikoslakiin (39/1889).

Ehdotuksen 3 artiklaan sisältyy joitakin uusia tekotapoja koskevia kriminalisointivelvoitteita, jotka edellyttäisivät rikoslain säännösten muuttamista. Nämä koskevat esimerkiksi tiettyjen ympäristön tai ihmisen terveyden kannalta vahingollisten aineiden tai tuotteiden markkinoille saattamista, hankkeen toteuttamista ilman ympäristövaikutusten arviointia koskevassa sääntelyssä edellytettyä lupaa sekä vieraslajisääntelyn vastaisia tekoja.

Luonnollisille henkilöille määrättäviä seuraamuksia koskevaan 5 artiklaan sisältyvät enimmäisrangaistusten vähimmäistasoja koskevat velvoitteet. Kuoleman aiheuttavien tekojen enimmäisrangaistuksen vähimmäistasoa koskevien velvoitteiden ei arvioida edellyttävän muutoksia kansalliseen lainsäädäntöön huomioiden myös kyseisiä kohtia koskeva johdanto-osan kappale 14, jonka mukaan jäsenvaltiot voivat turvautua esimerkiksi henkirikoksia koskeviin säännöksiin näitä velvoitteita täytäntöönpannessaan. Muiden kuin kuoleman aiheuttavien tekojen osalta enimmäisrangaistusten vähimmäistasot olisivat viisi ja kolme vuotta. Edellä mainitun johdanto-osan kappaleen mukaisesti enimmäisrangaistusten vähimmäistasot koskevat ainakin direktiivin mukaisten rikosten kaikkein vakavimpia muotoja (johdanto-osan kappale 14). Näiltä osin arvioidaan voitavan lähteä siitä, että direktiivi-ehdotuksen velvoitteiden täyttymiseksi on riittävää, että rikoslakiin sisältyvien törkeiden tekomuotojen rangaistusasteikot ulottuvat velvoitteen mukaiseen enimmäisrangaistuksen vähimmäistasoon.

Viiden ja kolmen vuoden enimmäisrangaistusten vähimmäistasoja koskevista velvoitteista seuraisi joitakin muutostarpeita kansalliseen lainsäädäntöön. Tämä koskee esimerkiksi EU-lainsäädännön

vastaista, laittomasti korjatun puutavaran tai siitä valmistettujen puutuotteiden markkinoille saattamista sekä EU:n vieraslajisääntelyn vastaisia tekoja. Joiltakin osin kriminalisointivelvoitteiden ja enimmäisrangaistusten vähimmäistasoa koskevien velvoitteiden täytäntöönpanemiseksi on vaihtoehtoisia ratkaisuja, joiden tarkoituksenmukaisuus arvioidaan täytäntöönpanovaiheessa. Tämä koskee esimerkiksi sitä, missä määrin kriminalisointivelvoitteiden voidaan tiettyjen tekotapojen osalta katsoa täyttyvän rikoslain 48 luvun 1 §:n mukaista ympäristön turmelemista (enimmäisrangaistus 2 vuotta vankeutta) ja 2 §:n mukaista törkeää ympäristön turmelemista (enimmäisrangaistus 6 vuotta vankeutta) koskevien säännösten myötä tai lisäämällä tekotapoja näihin säännöksiin.

Suomen rikoslain 9 luvussa on säännökset oikeushenkilölle määrättävästä yhteisösakosta. Säännösten mukaisesti yhteisösakko tuomitaan määräeuroin. Alin yhteisösakon rahamäärä on 850 ja ylin 850 000 euroa.

Oikeushenkilölle määrättävän sakkorangaistuksen osalta direktiiviehdotuksen hyväksyminen tämänhetkisen version mukaisena merkitsisi merkittäviä muutostarpeita Suomen rikoslakiin. Vaikka tämänhetkinen versio sisältää myös mahdollisuuden määrittää oikeushenkilölle määrättävän sakon enimmäisrangaistuksen vähimmäistaso kiintein euromäärin, mikä lähtökohdaltaan vastaa rikoslain säännöksiä yhteisösakon osalta, ehdotukseen sisältyvän velvoitteen täyttäminen kyseisen vaihtoehdon mukaisesti ei vaikuta tarkoituksenmukaiselta. Ehdotuksessa määritelty kiinteän euromääräisen sakon enimmäismäärän vähimmäistaso (40 miljoonaa euroa) on monikymmenkertainen yhteisösakon nykyiseen enimmäismäärään nähden, eli kyseinen velvoitteen täytäntöönpanomalli johtaisi nykytasoon verrattuna erittäin suureen yhteisösakon enimmäismäärän korotukseen kaikkien oikeushenkilöiden kohdalla.

Oikeushenkilölle määrättävän sakkorangaistuksen osalta vaikuttaa siten tämänhetkisen tekstiversion sisältö huomioiden siltä, että Suomessa tulisi direktiiviehdotuksen täytäntöönpanovaiheessa harkita yhteisösakkoa koskevan sääntelyn muuttamista siten, että enimmäisrangaistus määräytyisi oikeushenkilön liikevaihdon perusteella. Myös liikevaihtomenetelmän käyttöönotto nostaisi enimmäisrangaistuksen vähimmäistasoa erittäin merkittävästi liikevaihdoltaan suurten oikeushenkilöiden kohdalla. Koska ei ole tarkoituksenmukaista säätää ympäristörikoksia varten omaa seuraamuslajiaan, liikevaihtoon perustuva enimmäisrangaistus olisi, mikäli direktiiviehdotus näiltä osin hyväksytään, lähtökohtaisesti perusteltua ulottaa direktiivin seurannaisvaikutuksena kaikkiin muihinkin oikeushenkilön rangaistusvastuun piiriin kuuluviin rikoksiin.

4 Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

Osa jäsenvaltioista on kannattanut luonnollisia henkilöitä koskevien enimmäisrangaistusten vähimmäistasojen osalta komission alkuperäisen ehdotuksen mukaisia tasoja siltä osin kuin on kyse muista kuin kuoleman aiheuttavista teoista (kuusi ja neljä vuotta). Suomi on muutaman muun jäsenvaltion tavoin pitänyt näiltä osin asianmukaisina neljän ja kahden vuoden enimmäisrangaistusten vähimmäistasoja. Enemmistö jäsenvaltioista on kuitenkin kannattanut maltillisempaa tasojen laskemista alkuperäisen ehdotuksen mukaisista tasoista, minkä seurauksena on päädytty viimeisimmän version mukaiseen ehdotukseen viiden ja kolmen vuoden tasoista.

Monet jäsenvaltiot ovat neuvottelujen aikana tukeneet voimakkaasti komission ehdotusta oikeushenkilölle määrättävää sakkoa koskevan sääntelyn osalta, mutta toisaalta monet ovat pitäneet liikkumavaraa välttämättömänä. Neuvottelujen perusteella selvä enemmistö jäsenvaltioista vaikuttaa kuitenkin olevan tältä osin valmis hyväksymään puheenjohtajavaltion tämänhetkisen kompromissiehdotuksen.

5 Valtioneuvoston kanta

Seuraavat kannat perustuvat U-asian U 14/2022 vp yhteydessä muodostettuun kantaan ja osaltaan täydentävät niitä.

Valtioneuvosto suhtautuu direktiiviehdotuksen tavoitteisiin lähtökohtaisesti myönteisesti. Ympäristön tilan suojelemiseen ja parantamiseen pyritään Euroopan unionin tasolla erilaisin toimenpitein, myös rikosoikeudellisin keinoin. Valtioneuvosto pitää yleisesti kannatettavana, että ympäristörikosten torjunnassa pyritään tehokkuuteen kaikkialla Euroopan unionissa. Ympäristörikokset voivat olla luonteeltaan rajat ylittäviä, ja niillä voi olla rajat ylittäviä vaikutuksia. On perusteltua pyrkiä siihen, että jäsenvaltioiden ympäristörikoslainsäädäntö on ajantasaista ja riittävän kattavaa. Valtioiden rajat ylittävää ympäristörikosten käytännön tutkintayhteistyötä on tärkeää pyrkiä tehostamaan.

Suomen kannan mukaan luonnollisille henkilöille ja oikeushenkilöille määrättäviä seuraamuksia koskevat velvoitteet tulee kuitenkin muotoilla siten, että ne ovat yhteen sovitettavissa suomalaisen oikeusjärjestelmän kanssa. Seuraamuksia, rikosprosessia sekä tutkintakeinoja koskeviin velvoitteisiin sisältyy elementtejä, jotka eivät ole suoraan sovitettavissa suomalaiseen oikeusjärjestelmään tai joissa kansallisen lainsäädännön peruslähtökohtien toteutuminen pitää vielä neuvotteluissa pyrkiä varmistamaan. Näiden ehdotusten osalta on erityisesti tarpeen huolehtia siitä, että säilytetään kansallinen liikkumavara ja varmistetaan esimerkiksi suhteellisuusperiaatteen toteutuminen.

Valtioneuvosto katsoo, että tämänhetkinen neuvostossa käsiteltävä kompromissiehdotus neuvoston yleisnäkemykseksi sisältää oikeushenkilölle määrättävää sakkoa koskevan sääntelyn osalta uudenlaista ja pitkälle menevää harmonisointia, joka, sikäli kuin tällainen harmonisointi ylipäätään on tarpeellista, olisi ollut hyvä toteuttaa asteittain huolehtien samalla kansallisten erityispiirteiden huomioimisesta ja tämän edellyttämästä joustosta. Käsittelyssä tällä hetkellä oleva kompromissiehdotus ei näin ollen ole näiltä osin linjassa Suomen neuvottelutavoitteiden kanssa. Valtioneuvosto pitää sen sijaan myönteisenä, että useissa muissa direktiiviehdotuksen kohdissa on otettu huomioon kansallista liikkumavaran tarvetta Suomen neuvottelutavoitteiden mukaisesti. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että jatkoneuvotteluissa Euroopan parlamentin kanssa pyritään turvaamaan neuvostossa ehdotuksen sisältöön saavutettu joustavuus. Mikäli nyt käsiteltävä kompromissiehdotus olisi saamassa jäsenvaltioiden merkittävän enemmistön tuen ja muodostumassa neuvoston yleisnäkemykseksi, pitää valtioneuvosto tarpeellisena arvioida neuvotteluratkaisun kokonaiskuvaa Suomen edun näkökulmasta määrittäessään kantaansa asiaan. Valtioneuvosto toteaa, että se ei tulisi vastustamaan neuvoston yleisnäkemyksen muodostumista yksin tai pienessä maaryhmässä, mikäli selvää asian etenemistä vastustavaa määrävähemmistöä ei ole muodostumassa.

****

Erillinen, U-jatkokirjeeseen suoraan liittymätön kysymys rangaistustasoista

Lakivaliokunnan kuulemisessa 22.11.2022 on esitetty kysymys eri rikoksista tuomittavien rangaistusten tasoista Suomessa.

Oikeusministeriö toteaa, että rikoslaissa säädetään rangaistaviksi monenlaisia tekoja, jolloin tietyn rikoslajin sisällä rikokset vaihtelevat vahingollisuudeltaan, vaarallisuudeltaan, tekotavoiltaan ja moitittavuudeltaan ja siten myös rangaistavuudeltaan huomattavasti. Erilaisten tekotapojen ja useiden rangaistuksen määräämisessä huomioon otettavien seikkojen vuoksi on säädetty suhteellisen laajoja rangaistusasteikkoja. On lisäksi huomioitava, että eri rikoksista tuomittavien rangaistusten tulisi myös muodostaa johdonmukainen kokonaisuus, jossa eri rikoksista tuomittavat rangaistukset ovat asianmukaisessa suhteessa toisista rikoksista tuomittaviin rangaistukseen.

Kriminaalipoliittisten päätösten yleisesti ja myös rangaistustasojen osalta tulee perustua tutkittuun tietoon. Oikeusministeriö on esimerkiksi vuonna 2018 julkaissut arviomuistion, jossa on arvioitu rangaistusten oikeasuhtaisuutta eräissä seksuaali-, väkivalta-, talous- ja rattijuopumusrikoksissa (Arviomuistio rikoslain viimeaikaisesta kehityksestä ja tulevista kehitystarpeista. Eräät seksuaali-, väkivalta-, rattijuopumus- ja talousrikokset 2018, https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/160660/OMML_7_2018_Rangaistusten_oikeasuhtaisuus.pdf?sequence=1&isAllowed=y).