Eduskunnan lakivaliokunnalle,

Asia: Asiantuntijakuuleminen 1.3.2022, kirjallinen lausunto
Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiveiksi ympäristönsuojelusta rikosoikeudellisin keinoin ja direktiivin 2008/99/EY korvaamisesta, U 14/2022 vp
Professori Elina Pirjatanniemi, Åbo Akademi
epirjata@abo.fi

Kiitän mahdollisuudesta lausua asiassa ja esitän kunnioittavasti seuraavan.

1. Johdanto ja ehdotuksen oikeusperuste

Euroopan unionin (EU) rikosoikeudellinen toimivalta ympäristön- ja luonnonsuojelun alalla on kehittynyt vähitellen. Kuten tunnettua, Euroopan yhteisöllä (EY) ei alun perin ollut rikosoikeudellista toimivaltaa. Ympäristörikosoikeudessa käänteen muodosti Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen ratkaisu asiassa C-176/03, jossa tuomioistuin katsoi, että yhteisön lainsäätäjällä on oikeus toteuttaa sellaisia jäsenvaltioiden rikosoikeuteen liittyviä toimenpiteitä, jotka se katsoo tarpeellisiksi yhteisön ympäristönsuojelunormien tehokkaan täytäntöönpanon takaamiseksi.

> Asiassa oli kyse toimivaltakiistasta, joka syntyi, kun Euroopan unionin neuvosto antoi puitepäätöksen ympäristönsuojelusta rikosoikeudellisin keinoin, vaikka asiasta oli valmisteilla myös parlamentin ja neuvoston direktiivi. Tuomioistuin kumosi puitepäätöksen ja totesi, että siihen sisältyvät artiklat olisi voitu pätevästi antaa Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 175 artiklan nojalla.[1] Kiinnostavaa tuomioistuimen argumentaatiossa oli tuolloin se, että tuomioistuin totesi selvästi, että ”[r]ikoslainsäädäntö ei lähtökohtaisesti, kuten eivät myöskään rikosprosessia koskevat säännöt, kuulu yhteisön toimivaltaan.”[2] Tästä huolimatta tuomioistuin päätyi siihen, että nimenomaisen rikosoikeudellisen toimivallan puuttuminen ei ”estä yhteisön lainsäätäjää toteuttamasta jäsenvaltioiden rikosoikeuteen liittyviä toimenpiteitä, jotka se katsoo tarpeellisiksi säätämiensä ympäristönsuojelunormien täyden tehokkuuden takaamiseksi – –.” [3]

Nähdäkseni ei ollut sattumaa, että kysymys rikosoikeudellisesta toimivallasta tuli punnittavaksi nimenomaan ympäristösääntelyn yhteydessä. Tällä saralla oli olemassa selviä paineita täytäntöönpanon tehostamiseksi. Kyseinen sääntely oli lisäksi jo harmonisoitu erittäin pitkälle. Näin ollen tuolloin oli luontevaa kysyä, miksi täytäntöönpanoa koskevan sääntelyn pitäisi olla niin monimuotoista, kun aineellinen sääntely oli jo pitkälti yhteistä. Tässä yhteydessä voidaan myös mainita, että ratkaisun sisältöön vaikutti varmasti myös ympäristönäkökohtien lisääntynyt merkitys EU:ssa.

[1] Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 13.9.2005 (suuri jaosto) asiassa C-176/03, EU 35 artiklaan perustuva kumoamiskanne, kantajana Euroopan yhteisöjen komissio ja vastaajana Euroopan unionin neuvosto.
[2] C-176/03, kohta 47.
[3] C-176/03, kohta 48.

Euroopan unionin toiminnasta tehty sopimus sisältää nykyään artiklat rikosoikeudellisesta yhteistyöstä.[4] 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 toteutettavat yhdenmukaistamistoimenpiteet viittaavat tässä Euroopan unionin 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. Olennaista on lisäksi, että sopimuksen 191 artiklan 2 kohdassa todetaan, että unionin ympäristöpolitiikalla ”pyritään suojelun korkeaan tasoon unionin eri alueiden tilanteiden erilaisuus huomioon ottaen.” Lisäksi mainitun 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 kirjelmässä todetaan, että valtioneuvosto arvioi direktiiviehdotuksen ehdotetun oikeusperustan olevan pääosin asianmukainen, joskin valtioneuvosto toteaa, että oikeusperustan asianmukaisuutta on jatkovalmistelussa vielä syytä tarkastella lähemmin tiettyjen, erityisesti direktiiviehdotuksen 5 artiklaan sisältyvien velvoitteiden osalta.

Olen valtioneuvoston kanssa samaa mieltä siitä, että *oikeusperustaa on jatkovalmistelussa syytä arvioida vielä lähemmin*. Tämä koskee erityisesti mainittua 5 artiklaa, mutta myös ehdotuksen muita kohtia. Direktiiviehdotuksen taustalla näyttäisi olevan vahva usko siihen, että rikosoikeudellinen sääntely on yleisesti ottaen tehokas ympäristön- ja luonnonsuojelun keino. Ehdotuksesta ja sen valmisteluasiakirjoista välittyy myös vahva näkemys siitä, että ympäristörikokset olisivat usein rajat ylittäviä. En pidä näitä lähtökohtia kaikilta osin perusteltuina. Rikosoikeuden mahdollisuudet säännellä ihmisten suhdetta ympäristöön ja luontoon ovat ensinnäkin rajalliset, sillä suurin osa ympäristön- ja luonnonsuojelun ongelmista liittyy täysin lailliseen ja yhteiskuntaa jollakin tavoin hyödyttävääänkin toimintaan. Toiseksi on todettava, että vaikka ympäristö- ja luonnonsuojelurikoksilla voi olla ylikansallisia ulottuvuuksia, sangen usein niillä ei kuitenkaan sellaista ole. Molemmat huomiot ovat sidoksissa myös keskusteluun *toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteista*, johon palaan lausuntoni lopussa.

[4] Ks. Euroopan unionin toiminnasta tehty sopimus, luku 4 Oikeudellinen yhteistyö rikosoikeuden alalla, artiklat 82–86.

2. Direktiiviehdotukseen[5] sisältyvät muutospaineet Suomen näkökulmasta

2.1 Käsitteet ja teonkuvaukset

Suomen rikoslain logiikassa ympäristörikossäännöksistä säädetään rikoslain (RL) 48 luvussa (ympäristörikokset ja luonnonsuojelurikokset) ja luonnonvararikoksista 48a luvussa (metsästys- ja kalastusrikokset, puutavararikokset ja eräät mineraalirikokset). Näiden ohella ympäristöarvoja sivuavia rangaistussäännöksiä löytyy rikoslain muista luvuista. Esimerkkinä voidaan mainita tässä rikoslain 44 luku (terveyttä ja turvallisuutta vaarantavat rikokset) ja rikoslain 34 luku (yleisvaaralliset rikokset) sekä RL 21 luku (henkeen ja terveyteen kohdistuvat rikokset). En tässä tarkastele direktiiviehdotuksen kaikkien yksityiskohtien yhteensopivuutta suomalaisen rikoslainsäädännön näkökulmasta, vaan keskityn lähinnä sellaisiin yleisempiin teemoihin, jotka olisivat Suomen näkökulmasta erityisen tärkeitä jatkovalmistelussa.

Direktiiviehdotuksen 2 artiklassa säädetään tietyistä olennaisista käsitteistä, kuten esimerkiksi laittomuuden määritelmästä ja uhrin käsitteestä. Käsitteellä 'laiton' viitataan direktiiviehdotuksessa seuraaviin:

> (1) 'unlawful' means a conduct infringing one of the following:
> (a) Union legislation, which irrespective of its legal basis contributes to the pursuit of the objectives of Union policy of protecting the environment as set out in the Treaty on the Functioning of the European Union;
> (b) a law, an administrative regulation of a Member State or a decision taken by a competent authority of a Member State that gives effect to the Union legislation referred to in point (a).
> The conduct shall be deemed unlawful even if carried out under an authorisation by a competent authority in a Member State when the authorisation was obtained fraudulently or by corruption, extortion or coercion;

Suomen sääntely perustuu samoin ns. hallintoaksessorisuuteen eli rikoslain ympäristö- ja luonnonvarakriminalisoinnit viittaavat edelleen alan lainsäädäntöön, lupiin ja yksittäisiin päätöksiin.[6] Tältä osin ehdotetun sääntelyn rakenne näyttäisi olevan lähtökohtaisesti ongelmaton, joskin ehdotuksen ja rikoslain vertailu on yksityiskohtien osalta tässä vaiheessa vaikeaa. Direktiiviehdotukseen sisältyvä uhrin määritelmä viittaa ns. rikosuhridirektiiviin,[7] jossa uhrilla tarkoitetaan luonnollista henkilöä, jolle on aiheutunut rikoksesta välitön vahinko, kuten fyysinen, henkinen tai emotionaalinen haitta taikka taloudellinen menetys, ja sellaista henkilöä, jonka kuolema on välitön seuraus rikoksesta ja perheenjäseniä, joille on aiheutunut

[5] Kun viittaan jatkossa direktiiviehdotuksen artikloihin, viitaan niihin siinä muodossa, kun ne olivat ehdotuksessa Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the protection of the environment through criminal law and replacing Directive 2008/99/EC, COM 2021(851) final, Brussels, 15 December 2021.

[6] Esimerkkinä tästä RL 48:1, 1 kohta, jonka mukaan ympäristön turmelemiseen syyllistyy se, joka tahallaan tai törkeästä huolimattomuudesta saattaa, päästää tai jättää ympäristöön esineen, ainetta, säteilyä tai muuta sellaista lain tai sen nojalla annetun säännöksen taikka yleisen tai yksittäistapausta koskevan määräyksen vastaisesti taikka ilman laissa edellytettyä lupaa tai lupaehtojen vastaisesti.

[7] Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2012/29/EU, annettu 25 päivänä lokakuuta 2012 , rikoksen uhrien oikeuksia, tukea ja suojelua koskevista vähimmäisvaatimuksista sekä neuvoston puitepäätöksen 2001/220/YOS korvaamisesta *OJ L 315, 14.11.2012, p. 57–73.*

vahinkoa kyseisen henkilön kuoleman johdosta. Vertailu on tältäkin osin hankalaa, sillä 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. Olen valtioneuvoston kanssa samaa mieltä siitä, että näiden *käsitteiden yhdenmukaisuus Suomen lainsäädännön kanssa on epäselvä ja asiaa on tarpeen arvioida neuvotteluissa tarkemmin*.

Direktiiviehdotuksen 3 artiklassa on yksityiskohtainen luettelo sellaisista laittomista teoista, joihin syyllistyminen olisi rangaistavaa tahallisena. Sen lisäksi edellytetään, että osa tulisi rangaistavaksi myös törkeästä huolimattomuudesta tehtyinä. Valtioneuvoston kirjelmässä on tehty alustava vertailu direktiiviehdotuksen ja Suomen rikoslainsäädännön välillä. Joiltain osin kirjelmässä todetaan, että tarkkaa arviota ehdotuksen vaikutuksesta Suomen lainsäädäntöön on mahdotonta esittää. Yhdyn tähän näkemykseen. *Direktiiviehdotukseen sisällytetyt teonkuvaukset ja niihin liitetyt edellytykset syyksiluettavuuden asteesta vaativat erittäin tarkan jatkoarvion.* Yleisesti ottaen tässä yhteydessä voi kuitenkin jo todeta, että sääntelyn yksityiskohtaisuus ja sen yhteys aineelliseen ympäristölainsäädäntöön tekee kokonaisuudesta vaikeasti hahmotettavan. En siten usko, että direktiiviehdotuksen taustalla vaikuttava sinänsä hyväksyttävä tavoite sääntelyn selkeyttämisestä on kovin helposti saavutettavissa.[8]

2.2 Rangaistustasot ja muut rikosten seuraamukset

Direktiiviehdotukseen sisällytettyjen kriminalisointivelvoitteiden ohella ehdotuksessa on säännökset sekä luonnollisille henkilöille että oikeushenkilöille määrättävistä seuraamuksista. Mitä luonnollisiin henkilöihin tulee, direktiiviehdotuksen 5 artiklassa lähdetään siitä, että kaikista 3 artiklan mukaisista teoista tulisi voida tuomita vankeutta. Enimmäisrangaistustasot ovat myös varsin korkeat. Sama pätee oikeushenkilöille määrättyjen rangaistusten tasoa. Kuten valtioneuvoston kirjelmässä todetaan, *ehdotuksen vaikutukset Suomen rikoslain säännöksiin on tärkeää arvioida tarkkaan tältä osin*, sillä ne eivät vastaa Suomen rikoslainsäädännön lähtökohtia rangaistustasojen määrittelyssä.

Direktiiviehdotukseen sisältyy myös sellaisia *rikoksiin liittyviä seuraamuksia, joiden hyväksyttävyys on Suomen lainsäädännön kannalta kyseenalainen*. Direktiiviehdotuksessa mm. edellytetään, että ympäristörikokseen syyllistyneen henkilön tulisi menettää määräajaksi vaalikelpoisuutensa. Oikeushenkilön kohdalla edellytettäisiin samoin sellaisia lisäseuraamuksia, joiden hyväksyttävyys on syytä jatkovalmisteluissa tarkistaa eli olen tässäkin kohdin valtioneuvoston kanssa samoilla linjoilla.

2.3 Asianosaisasema rikosasioissa

Direktiiviehdotuksen 14 artiklan mukaan jäsenvaltioiden tulisi mahdollistaa siihen yleisöön kuuluville, jota rikosasia koskee, kansallisen oikeusjärjestelmän mukaiset oikeudet osallistua

[8] Ks. esim. COM 2021(851) final, s. 11.

esimerkiksi asianomistajana niihin menettelyihin, jotka koskevat direktiivissä mainittuja rikoksia.[9] Olen valtioneuvoston kanssa samaa mieltä siitä, että *tällainen uudistus johtaisi toteutuessaan olennaisiin muutostarpeisiin Suomen lainsäädännössä*. Suomessa syyttäjän tehtävänä on yleisen edun ajaminen rikosprosessissa, minkä ohella ympäristöviranomainen voi joissain tietyissä laissa erikseen määritellyissä tilanteissa käyttää asianomistajan puhevaltaa. Tältä osin ehdotusta on syytä harkita vielä tarkkaan.

3. Perus- ja ihmisoikeusnäkökulma

Kuten valtioneuvoston kirjelmässä todetaan, ympäristökriminalisointeja voidaan pitää yhtenä keinona kantaa perustuslain (PL) 20 §:ssä säädettyä vastuuta luonnosta, sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä. PL 20 §:n mukaan julkisen vallan on lisäksi pyrittävä turvaamaan osallisuusoikeudet ympäristöä koskevaan päätöksentekoon. Ympäristönsuojelun tavoite on mainittu myös Euroopan unionin perusoikeuskirjassa, kuten kirjelmässä todetaan.

Nämä lähtökohdat eivät tee tyhjäksi sitä, että ympäristön- ja luonnonsuojelussa rikosoikeudelliset keinot ovat viimesijaisia. Tämä johtuu ensinnäkin siitä, että ympäristön- ja luonnonsuojelun suurimmat haasteet liittyvät täysin lailliseen toimintaan. Toiseksi on huomattava, että ympäristö- ja luonnonvararikosten kirjo on varsin laaja – kriminalisoinnit kattavat varsin erilaisia rikoksia uhanalaisten lajien salakuljetuksesta jäterikoksiin ja lupaehdot ylittäviin ympäristöpäästöihin – joten yleisiä johtopäätöksiä eri sääntelymallien tehosta on hyvin vaikea vetää. Olennaista on sääntelyn tehokkuus ja hyödyllisyys ympäristön- ja luonnonsuojelun tavoitteita silmällä pitäen.

Rikosoikeudellisen sääntelyn keskiössä oleva rikosoikeudellinen laillisuusperiaate asettaa samoin rajat sille, millaisia kriminalisointeja ylipäätään voidaan säätää. Tässä yhteydessä merkityksellinen on erityisesti rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen sisältämä epätäsmällisyyskielto eli lainsäätäjän on muotoiltava rikostunnusmerkistöt tarkkarajaisiksi ja täsmällisiksi siten, että säännöksen sanamuodon mukaan on ennakoitavissa, millaiset teot tai laiminlyönnit ovat rangaistavia. Tältä osin *ympäristörikossääntely muodostaa jo nykymuodossaan eräänlaisen paradoksin*. Säännökset esimerkiksi RL 48 luvussa ovat sangen tarkkarajaisia ja täsmällisiä, jopa siinä määrin, että voidaan puhua lähes kasuistisesta lainsäädäntötekniikasta. Direktiiviehdotus ei tältä osin merkitse muutosta, vaan se pikemminkin vahvistaa voimassa olevaa asiantilaa. Tosiasia on se, että niin kauan kuin ympäristörikossäännökset ovat tiiviisti yhteydessä aineellisen ympäristölainsäädännön kanssa, niiden sisältö jää aina vaikeaselkoiseksi, mikä puolestaan vaikuttaa niiden ennaltaestävään tehoon.

[9] Article 14: Rights for the public concerned to participate in proceedings
Member States shall ensure that, in accordance with their national legal system, members of the public concerned have appropriate rights to participate in proceedings concerning offences referred to in Articles 3 and 4, for instance as a civil party.

Direktiiviehdotukseen sisältyy, kuten edellä jo todettiin, vaatimuksia rikoksiin liittyvistä lisäseuraamuksista. Niistä selvästi ongelmallisin perustuslain kannalta on vaatimus rikokseen syyllistyneen henkilön vaalikelpoisuuden jäädyttämisestä määräajaksi. Muutenkin koko *seuraamuspaketti sisältää aineksia, joiden perus- ja ihmisoikeusulottuvuutta on syytä jatkovalmistelussa arvioida hyvin tarkkaan* eli olen tässäkin valtioneuvoston arvion kanssa samaa mieltä.

4. Kriminaalipoliittisia huomioita erityisesti silmällä pitäen toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatetta

Kysymys rikosoikeudellisten keinojen roolista ympäristön- ja luonnonsuojelun välineenä on monitahoinen ja vaikeakin. Oma näkemykseni on, että törkeimmät ympäristörikokset ovat sellaisia rikostyyppejä, joiden kuuluminen rangaistavan alaan on välttämätöntä, jos rikosoikeusjärjestelmään ylipäätään tukeudutaan. En siten pidä ongelmana, että rikosoikeudelliset keinot valjastetaan myös ympäristön- ja luonnonsuojelun tueksi. *EU:n kasvava aktiviteetti tässä yhteydessä ei sen sijaan ole yksiselitteisesti positiivista*.

Direktiiviehdotuksen perusteluissa korostuu erittäin vahvasti ajatus, jonka mukaan ympäristörikokset ovat merkittävä ongelma, jota vastaan on 'taisteltava' ponnekkaasti. Tämän lisäksi ympäristörikossääntelyllä nähdään olevan olennainen merkitys ympäristön- ja luonnonsuojelun keinona.[10] En kiistä sitä, etteikö vakavia ympäristörikoksia EU:ssa, ja Suomessa EU:n osana, esiinny. Samalla on kuitenkin tärkeää pitää koko ajan mielessä, että *suurin osa ympäristöä ja luontoa turmelevasta sekä pilaavasta toiminnasta on täysin laillista toimintaa*. Ponnistelut ympäristörikoksien torjumiseksi eivät näin ollen ole mikään keskeisin ympäristön- ja luonnonsuojelun keino.

Ympäristörikosoikeus muodostaa sangen monitahoisen oikeudellisen verkoston, jossa kansalliset erityispiirteet on tärkeää huomioida. Myös toissijaisuusperiaatteen voidaan katsoa vievän punnintaa tähän suuntaan: jaetun toimivallan aloilla unioni toimii vain siinä tapauksessa ja siinä laajuudessa kuin jäsenvaltiot eivät syystä tai toisesta voi riittävällä tavalla toteuttaa unionin tavoitteita. Nämä lähtökohdat on nähdäkseni olennaista ottaa huomioon arvioitaessa jatkovalmistelussa sitä, *onko direktiiviehdotus kaikilta osin todella toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen mukainen*.

28.2.2022

Elina Pirjatanniemi

Elina Pirjatanniemi
Professori, johtaja
Ihmisoikeusinstituutti, Åbo Akademi

[10] Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on stepping up the fight against environmental crime, COM(2021) 814 final Brussels, 15.12.2021.