OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

Oikeusministeriö
Kriminaalipolitiikka- ja rikosoikeusosasto
LsN Leena Mäkipää

1.3.2022

Eduskunnan ympäristövaliokunnalle

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi ympäristönsuojelusta rikosoikeudellisin keinoin ja direktiivin 2008/99/EY korvaamisesta (U 14/2022)

Oikeusministeriö toteaa otsikkoasiassa kunnioittavasti seuraavan:

1 Yleistä

Euroopan komissio on 15 päivänä joulukuuta 2021 tehnyt ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston ympäristönsuojelusta rikosoikeudellisin keinoin ja direktiivin 2008/99/EY korvaamisesta (COM(2021) 851 final). Ehdotettu direktiivi sisältää vähimmäissäännökset rangaistavaksi säädettävistä teoista ja seuraamuksista sekä muita ympäristörikosten torjunnan tehostamiseen tähtääviä velvoitteita. Direktiiviä täydentää komission samana päivänä antama tiedonanto (COM(2021) 814 final). Tiedonannossa komissio selostaa toimia, joilla ympäristörikollisuuden torjunnan tehostamiseen pyritään.

Direktiiviehdotuksen tavoitteena on tehostaa ympäristörikosten rikostutkintaa ja syytteeseenpanoa saattamalla direktiivin soveltamisala ajan tasalle ja selventämällä ympäristörikoksia koskevia käsitteitä. Uudella direktiivillä pyritään myös varmistamaan, että viranomaisten käytettävissä on tehokkaita, varoittavia ja oikeasuhtaisia seuraamuksia. Tavoitteena on lisäksi edistää rajat ylittävää rikostutkintaa ja syytteeseenpanoa. Direktiiviehdotuksella tavoitellaan myös tietoon perustuvan päätöksenteon kehittämistä parantamalla tilastotietojen keräämistä ja levittämistä. Tavoitteena on myös kehittää kansallisten rikosprosessiketjujen operationaalista tehokkuutta ja siten edistää rikostutkintaa, syytteeseenpanoa ja seuraamusten määräämistä.

Direktiiviehdotus sisältää ympäristönsuojeluun liittyviä kriminalisointivelvoitteita, jotka kuuluvat Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 18 §:n mukaan maakunnan lainsäädäntövaltaan. U-kirjelmää valmisteltaessa oikeusministeriö on tehnyt yhteistyötä Ahvenanmaan maakuntahallituksen edustajan kanssa.

Postiosoite
Postadress
Oikeusministeriö
PL 25
FI-00023 Valtioneuvosto
Finland

Käyntiosoite
Besöksadress
Eteläesplanadi 10
00130 Helsinki
Finland

Puhelin
Telefon
0295 16001
Internat.
+358 295 16001

Faksi
Fax
09 160 67730
Internat.
+358 9 160 67730

S-posti, internet
E-post, internet
oikeusministerio@om.fi
www.oikeusministerio.fi
www.justitieministeriet.fi

2 Direktiiviehdotuksen pääasiallinen sisältö

Voimassa oleva ympäristörikosdirektiivi (2008/99/EY) sisältää säännökset määritelmistä, rikoksista, yllytyksestä ja avunannosta, rangaistuksista, oikeushenkilöiden vastuusta ja oikeushenkilöille määrättävistä seuraamuksista. Tuoreeseen direktiiviehdotukseen sisältyvät kyseisiä seikkoja koskevat ehdotukset, jotka ovat sisällöllisesti aiempaa yksityiskohtaisemmat, sekä muita ympäristörikosten torjunnan tehostamiseen tähtääviä velvoitteita, jotka koskevat esimerkiksi yksilön oikeuksia osallistua menettelyihin, resursseja, koulutusta ja tutkintakeinoja.

Direktiiviehdotuksen rikoksia koskeva 3 artikla velvoittaisi jäsenvaltiot säätämään rangaistavaksi monenlaisia tekoja, joissa on kyse ympäristönsuojelua koskevan lainsäädännön vastaisesta menettelystä. Rangaistavaksi säädettävien tekojen luettelo on voimassa olevaa direktiiviä laajempi ja sisältää uusia kriminalisointivelvoitteita, kuten velvoite säätää rangaistavaksi laiton tuotteiden markkinoille saattaminen ja pinta- tai pohjaveden otto ehdotuksessa tarkoitetulla tavalla (3 artiklan 1 kohdan b ja k alakohdat).

Direktiiviehdotus sisältää luonnollisille henkilöille ja oikeushenkilöille määrättäviä seuraamuksia koskevat artiklat (5 ja 7 artiklat), jotka ovat merkittävästi yksityiskohtaisemmat kuin voimassa olevassa direktiivissä ja sisältävät uusia velvoitteita. Kyseiset ehdotukset sisältävät useita kohtia, jotka poikkeavat suomalaisen rikosoikeusjärjestelmän perusratkaisuista.

Luonnollisille henkilöille määrättäviä seuraamuksia koskevaan 5 artiklaan sisältyy velvoite säätää ehdotuksen mukaisten rikosten enimmäisrangaistusten vähimmäistasosta. Ehdotuksen mukaiset rangaistustasot ovat verraten ankarat. Myös oikeushenkilöille määrättävän sakkorangaistuksen osalta esitetään velvoitteita, jotka koskevat sakkorangaistuksen enimmäistason vähimmäismäärästä sekä sakon määräytymisperusteista säätämistä.

Sekä yksityishenkilöille että oikeushenkilöille määrättäviä seuraamuksia koskevat artiklat sisältävät velvoitteen säätää tietyistä lisäseuraamuksista tai -toimenpiteistä, joita tulisi voida määrätä direktiiviehdotuksen mukaisia rikoksia tehneille. Kyseiset ehdotukset sisältävät uusia ja yksityiskohtaisia velvoitteita, joita voi pitää varsin pitkälle menevinä suhteessa siihen, mitä aineellisen rikosoikeuden alalla tavanmukaisesti on pidetty perusteltuna. Ehdotus sisältää esimerkiksi velvoitteen säätää luonnollisille henkilöille ja oikeushenkilöille lisäseuraamukseksi tai -toimenpiteeksi julkisen rahoituksen epäämisen ja ympäristön ennallistamisvelvollisuuden (5 artiklan 5 kohta ja 7 artiklan 2 kohta). Ehdotukseen sisältyy myös muun muassa velvoite säätää luonnolliselle henkilölle lisäseuraamukseksi tai -toimenpiteeksi väliaikainen kielto asettua ehdolle vaaleilla valittaviin tehtäviin, jota voi pitää ongelmallisena suomalaisen oikeusjärjestelmän kannalta huomioiden perustuslain (731/1999) 27 § vaalikelpoisuudesta eduskuntavaaleissa.

Direktiiviehdotukseen sisältyvät uudet velvoitteet, jotka koskevat ympäristörikoksista ilmoittavien tai tutkinnassa avustavien henkilöiden suojelua sekä yleisön oikeuksia osallistua menettelyihin. Myös direktiiviehdotuksen varojen jäädyttämistä ja menetetyksi tuomitsemista sekä tutkintakeinoja koskevat artiklat ovat uusia verrattuna voimassa olevaan direktiiviin.

Lisäksi direktiiviehdotus sisältää yllytystä, avunantoa ja yritystä, koventamis- ja lieventämisperusteita, rikosten vanhentumisaikoja, toimivaltaa, ennaltaehkäisyä, resursseja, koulutusta, jäsenvaltioiden viranomaisten välistä koordinointia ja yhteistyötä, kansallista strategiaa ja tiedonkeruuta sekä tilastoja koskevat säännökset.

3 Ehdotuksen vaikutukset ja suhde perus- ja ihmisoikeuksiin

Ehdotetulla direktiivillä yhtenäistettäisiin ympäristörikoksiin liittyvää Euroopan unionin jäsenvaltioiden lainsäädäntöä. Direktiivin tavoitteena on tehostaa ympäristörikosten tutkintaa ja niihin liittyvää rikosprosessia sekä rangaistusvastuuseen saattamista. Yhtenäistämällä ympäristörikosten määritelmiä pyritään myös jäsenvaltioiden viranomaisten välisen yhteistyön helpottamiseen rikosasioissa.

Erityisesti direktiiviehdotukseen sisältyvistä rikoksia ja luonnollisille ja oikeushenkilöille määrättäviä seuraamuksia koskevista velvoitteista seuraisi alustavan arvion mukaan merkittäviä vaikutuksia Suomen lainsäädäntöön. Myös rikosprosessia koskevat ehdotukset sisältävät elementtejä, jotka eivät ole ehdotetussa muodossaan suoraan sovitettavissa suomalaiseen oikeusjärjestelmään. Lisäksi esimerkiksi rikoksia koskevan artiklan sisältöön kytkeytyvän, tutkintakeinoja koskevan velvoitteen sisältöä on selvitettävä jatkossa tarkemmin.

Rikosoikeudellisten säädösten valmistelussa keskeinen merkitys on rikosoikeudellisella laillisuusperiaatteella, josta säädetään perustuslain 8 §:ssä sekä Euroopan ihmisoikeussopimuksen (SopS 19/1990) 7 artiklassa ja Euroopan unionin perusoikeuskirjan 49 artiklassa. Tarkkuuden ja oikeasuhtaisuuden vaatimusten sekä perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten tulee täyttyä paitsi rikosoikeudellisessa sääntelyssä myös siltä osin kuin direktiiviehdotukseen sisältyvissä seuraamuksissa on kyse rangaistusluonteisista hallinnollisista seuraamuksista.

Ehdotus on merkityksellinen myös perustuslain ympäristöä koskevan 20 §:n sekä Euroopan unionin perusoikeuskirjan ympäristönsuojelua koskevan 37 artiklan näkökulmasta. Ehdotuksen luonnollisille henkilöille määrättäviä seuraamuksia koskeva artikla liittyy perustuslain 27 §:ään, jossa säädetään vaalikelpoisuudesta eduskuntavaaleissa.

Direktiivillä tullee olemaan joitakin vaikutuksia Suomen viranomaisten eli lähinnä esitutkinta-, syyttäjä- ja tuomioistuinviranomaisten sekä ympäristövalvontaviranomaisten ja rangaistusten täytäntöönpanosta vastaavien viranomaisten toimintaan. Ehdotuksella ei kuitenkaan tässä vaiheessa arvioida olevan merkittäviä henkilöstövaikutuksia tai henkilöstön lisäämiseen liittyviä tai muita taloudellisia vaikutuksia.

4 Muiden jäsenvaltioiden kannat ja asian käsittelyn kiireellisyys

Direktiiviehdotuksen varsinainen käsittely on aloitettu EU:n neuvoston työryhmässä 19.–20.1.2022 järjestetyssä kokouksessa. Käsittelyä on jatkettu poliisiyhteistyötä ja oikeudellista yhteistyötä rikosasioissa käsittelevän koordinointikomitean kokouksessa 8.2.2022, ja työryhmäkäsittely jatkui 23.2.2022 järjestetyssä kokouksessa.

Toistaiseksi muiden jäsenvaltioiden kannat ovat olleet alustavia, eikä niiden pohjalta voida vielä tehdä pitkälle meneviä johtopäätöksiä. Direktiiviehdotuksen tavoitteita on tuettu monen jäsenvaltion alustavissa kommenteissa. Direktiiviehdotusta on pidetty kunnianhimoisena, ja jäsenvaltioilla on ollut esimerkiksi rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen ja suhteellisuusperiaatteen toteutumiseen liittyviä kysymyksiä sekä kysymyksiä muun muassa rangaistavaksi säädettävien tekojen määritelmiä, seuraamuksia ja rikosprosessia koskevista artikloista.

EU:n neuvoston puheenjohtajamaana toimivan Ranskan tavoitteena on saada aikaan osittainen yleisnäkemys direktiiviehdotuksesta oikeus- ja sisäasioiden neuvostossa kesäkuussa 2022. Osittaisen yleisnäkemyksen on tarkoitus koskea direktiiviehdotuksen artikloja, joissa on kyse rangaistavaksi säädettävistä teoista ja seuraamuksista, jotka edellä todetulla tavalla sisältävät Suomen oikeusjärjestelmän näkökulmasta ongelmallisia kohtia.

5 Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto suhtautuu direktiiviehdotuksen tavoitteisiin lähtökohtaisesti myönteisesti. Valtioneuvosto pitää yleisesti kannatettavana, että ympäristörikosten torjunnassa pyritään tehokkuuteen kaikkialla Euroopan unionissa. Valtioneuvosto kuitenkin toteaa, että Suomen EU:n neuvoston puheenjohtajuuskaudellaan vuonna 2019 johtamissa keskusteluissa todetulla tavalla ympäristörikosten torjunnassa päähuomion tulisi olla muissa kuin rikosoikeudellisissa toimenpiteissä, kuten koulutuksessa ja erityisosaamisen ja ympäristörikollisuutta koskevan tietoisuuden lisäämisessä sekä kansainvälisen yhteistyön tehostamisessa olemassa olevien oikeudellisten instrumenttien mahdollistamin keinoin.

Valtioneuvosto katsoo, että ehdotukseen sisältyviä kriminalisointivelvoitteita on arvioitava jatkoneuvotteluissa tarkemmin. Rangaistavaksi säädettäviä tekoja koskevia teonkuvauksia ja niiden yhteyttä EU:n aineelliseen ympäristölainsäädäntöön on tarpeen täsmentää ja neuvotteluissa on syytä huolehtia siitä, että rangaistavaksi säädettävät teot voidaan määritellä rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen edellyttämällä täsmällisyydellä.

Valtioneuvosto katsoo kokonaisuutena, että direktiiviehdotuksessa on useita merkittäviä esimerkiksi seuraamuksiin, rikosprosessiin ja tutkintakeinoihin liittyviä kohtia, joiden sisältöä on vielä tarkemmin selvitettävä neuvotteluissa. 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. Luonnollisille henkilöille ja oikeushenkilöille määrättävien seuraamusten sekä rikosprosessia koskevien artikloiden osalta direktiiviehdotusta tulee täsmentää ja kyseiset velvoitteet tulee muotoilla siten, että ne ovat yhteen sovitettavissa suomalaisen oikeusjärjestelmän kanssa. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että mahdollisuus säätää seuraamuksista perustuslaissa turvattujen perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset täyttävällä ja suomalaiseen oikeusjärjestelmään soveltuvalla tavalla säilyy.

Valtioneuvosto kiinnittää huomiota siihen, että erityisesti ympäristölainsäädännön alalla lainvastaiseen menettelyyn puuttumiseksi on käytettävissä hallinnollisia tehosteita ja seuraamuksia, joiden voidaan joissakin tapauksissa arvioida olevan tehokkaampia kuin rikosoikeudellisten seuraamusten. Valtioneuvosto pitää olennaisena, että seuraamusjärjestelmä muodostaa selkeän kokonaisuuden, jossa hallinnollisten sanktioiden ja toimenpiteiden ja rikosoikeudellisten seuraamusten päällekkäisyyttä vältetään ja kaksoisrangaistavuuden kiellon toteutumisesta on huolehdittu.

Direktiiviehdotuksen rangaistusasteikkoja koskevat velvoitteet ovat osin ankarammat kuin rikoslain soveltuvien säännösten rangaistusasteikot, minkä lisäksi niihin sisältyy tietyiltä osin tulkinnanvaraisuutta. Ehdotuksen jatkoneuvotteluissa rangaistusasteikkoja koskevia velvoitteita tulisi arvioida yhdessä niiden artiklojen kanssa, joissa määrätään rikoksiksi säädettävistä teoista, ja pyrkiä siihen, että rangaistukset ovat rikosoikeudellisen suhteellisuusperiaatteen mukaiset. Rangaistusasteikkojen olisi oltava oikeassa suhteessa tavoitteeseen ja rikoksen vakavuuteen. Valtioneuvosto kiinnittää yleisellä tasolla huomiota siihen, että rangaistusasteikkoja määriteltäessä on otettava huomioon myös niiden suhde muista rikoksista säädettyihin rangaistuksiin.

Valtioneuvosto katsoo lisäksi, että direktiiviehdotuksen jatkoneuvotteluissa on tarpeen pyrkiä selkiyttämään ehdotuksen sisältöä suhteessa muuhun EU-sääntelyyn, kuten rikoksen uhrien oikeuksia, tukea ja suojelua koskevaan direktiiviin ja hankintadirektiiveihin.