OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

7.9.2023

Eduskunnan lakivaliokunnalle

Muistio kuulemistilaisuuteen E-kirjeestä E 23/2023 vp koskien Euroopan komission ehdotusta neuvottelumandaatiksi Euroopan neuvoston ympäristörikoksia koskevan yleissopimuksen neuvotteluihin

Asian tausta

Euroopan neuvosto on päättänyt korvata voimaan tulemattoman vuoden 1998 yleissopimuksensa ympäristönsuojelusta rikosoikeuden keinoin. Tätä varten Euroopan neuvostossa perustettiin marraskuussa 2022 uusi ympäristönsuojelua rikosoikeuden keinoin koskeva asiantuntijakomitea (PC-ENV). Neuvottelut Euroopan neuvoston ympäristörikoksia koskevasta yleissopimuksesta alkoivat PC-ENV-asiantuntijakomitean kokouksessa 3.−4.4.2023. Suunniteltuun Euroopan neuvoston yleissopimukseen sisältyvät todennäköisesti yhteiset säännöt sopimuksen tarkoituksesta ja soveltamisalasta, terminologiasta ja määritelmistä, vakavista rikoksista, henkilöiden rikosoikeudellisesta vastuusta ja seuraamuksista, prosessuaalisista oikeuksista ja yhteistyöstä, ehkäisevistä toimenpiteistä ja kansalaisyhteiskunnan osallistumisesta. Komitean seuraava kokous on 16.-18.10.2023, jossa on tarkoitus käsitellä ensimmäistä sopimusluonnosta.

Rinnakkain Euroopan neuvostossa käynnissä olevan työn kanssa ovat EU:ssa käynnissä uuden ympäristörikosdirektiivin neuvottelut. 15. joulukuuta 2021 komissio on tehnyt

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	kirjaamo.om@gov.fi www.oikeusministerio.fi www.justitieministeriet.fi

ehdotuksen uudeksi EU:n ympäristörikosdirektiiviksi (COM(2021) 851 final, 2021/0422 (COD)) (jäljempänä ”ympäristörikosdirektiiviehdotus”). Joulukuussa 2022 jäsenvaltiot saavuttivat Euroopan unionin neuvostossa yleisnäkemyksen direktiiviehdotuksesta. Euroopan parlamentti sai näkemyksensä valmiiksi maaliskuussa 2023. Neuvottelut Euroopan parlamentin kanssa alkoivat toukokuussa 2023 tavoitteena saavuttaa poliittinen yhteisymmärrys vuoden 2023 loppuun mennessä.

Neuvottelumandaattiehdotuksen sisältö

7.7.2023 komissio on antanut neuvottelumandaattiehdotuksen. Sen mukaan komissiolle annettaisiin lupa neuvotella unionin puolesta Euroopan neuvoston uusi ympäristön suojelua rikosoikeudellisin keinoin koskeva yleissopimus.

Suosituksen liitteenä olevissa neuvotteluohjeissa on asetettu muun muassa seuraavat tavoitteet:

- yleissopimus on sopusoinnussa ympäristönsuojelua rikosoikeudellisin keinoin koskevan unionin oikeuden kanssa, mukaan lukien käynnissä olevat neuvottelut komission ehdotuksesta uudeksi ympäristörikosdirektiiviksi;
- neuvottelut johtavat yhteisymmärrykseen ympäristörikosten kategorioista ja luonnollisille henkilöille ja oikeushenkilöille määrättävistä seuraamuksista, ja yleissopimuksessa ympäristörikokset ja niiden ulottuvuus on määritelty selkeästi. Lisäksi yleissopimuksella varmistetaan, että luonnollisille henkilöille ja oikeushenkilöille voidaan määrätä tehokkaita, varoittavia ja oikeasuhtaisia seuraamuksia;
- yleissopimus sisältää asianmukaiset lainkäyttövaltaa koskevat säännöt, joilla varmistetaan, että jäsenvaltioilla on lainkäyttövalta ainakin sellaisten ympäristörikosten osalta, joihin niiden omat kansalaiset ovat syyllistyneet tai jotka tapahtuvat niiden alueella tai niiden lipun alla purjehtivilla aluksilla;
- kansalaisten rooli ympäristörikosten havaitsemisessa ja saattamisessa tuomioistuinten ratkaistaviksi tunnustetaan ja heidän oikeuksiaan puolustetaan.

Euroopan unionin oikeus, etenkin nykyisin voimassa olevan ympäristörikosdirektiivin ja uuden ympäristörikosdirektiiviehdotuksen sääntely, kattaa pitkälti uuden ympäristörikoksia koskevan yleissopimuksen suunnitellun sisällön. Siksi on komission ehdotuksen mukaan välttämätöntä, että unioni osallistuu neuvotteluihin välttäen ristiriitoja yleissopimuksen ja valmisteltavan uuden ympäristörikosdirektiivin välillä. Komission ehdotuksen mukaisesti on tärkeää, että Euroopan neuvoston neuvottelujen aikana unioni ottaa huomioon ympäristörikosdirektiiviehdotuksen kehittymisen ja pysyy tiiviissä yhteydessä Euroopan unionin neuvoston asianomaisen työryhmän kanssa. Ehdotetun neuvoston päätöksen 3 artiklan mukaisesti nimettävä erityiskomitea tulee oletettavasti olemaan rikosasiayhteistyön COPEN-työryhmä.

Komissio katsoo, että unionilla on asiassa yksinomainen ulkoinen toimivalta, perustuen SEUT 3 artiklan 2 kohtaan, jonka mukaan unionilla on yksinomainen toimivalta ”tehdä kansainvälinen sopimus (…) siltä osin kuin se voi vaikuttaa yhteisiin sääntöihin tai muuttaa niiden ulottuvuutta.”

Suomen kanta ja sen tausta

Suomi pitää perusteltuna komission osallistumista Euroopan unionin puolesta neuvotteluihin Euroopan neuvoston uudesta ympäristön suojelua rikosoikeudellisin keinoin koskevasta yleissopimuksesta.

Suomi kuitenkin katsoo, toisin kuin komissio, että unionilla ei ole kaikilta osin yksinomaista toimivaltaa osallistua neuvotteluihin vaan että Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (jäljempänä ”SEUT”) 83 artiklan 2 kohdan määräyksestä yhdessä SEUT 4 artiklan 2 kohdan j alakohdan, jonka mukaan vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alue kuuluu unionin ja jäsenvaltioiden kesken jaettuun toimivaltaan, kanssa seuraa, että ympäristörikoksia koskeva yleissopimus sisältää myös jaetun toimivallan alaan kuuluvia säännöksiä.

EU-tuomioistuin on katsonut, että unionilla ei ole SEUT 3 artiklan 2 kohdassa tarkoitettua yksinomaista toimivaltaa silloin, kun sekä unionin oikeuden säännökset että kaavaillun kansainvälisen sopimuksen määräykset ovat vähimmäissääntelyä (yhteisöjen tuomioistuimen lausunto 19.3.1993, lausunto 2/91, EU:C:1993:106, kappaleet 13–21). Tähän oikeuskäytäntöön perustuu valtioneuvoston näkemys siitä, että EU:lla ei ole yksinomaista toimivaltaa neuvotella kyseessä olevaa sopimusta. Sekä voimassa olevassa ympäristörikosdirektiivissä että ehdotuksessa uudeksi ympäristörikosdirektiiviksi on kyse vähimmäissääntelystä. Lisäksi yleissopimuksen ensimmäisen sopimusluonnoksen perusteella yleissopimus määrää vähimmäisvelvoitteista.

Suomen näkemyksen mukaan suosituksen liitteessä olevat neuvotteluohjeet ovat lähtökohtaisesti pääosin asianmukaiset, kun otetaan huomioon asian vaihe ja jäsenvaltioiden mahdollisuudet vaikuttaa neuvottelujen kestäessä neuvottelukierroskohtaisten Euroopan unionin yhteisten kantojen muodostamiseen ehdotetun neuvoston päätöksen 3 artiklan mukaisesti. E-kirjeessä kuitenkin todetaan, että jatkokeskustelua tarvitaan joistakin yksityiskohdista koskien ainakin lainkäyttövaltaa ja kansalaisten roolia ympäristörikosten saattamisessa tuomioistuinten ratkaistavaksi.

E-kirjeen toimittamisen jälkeiset muutokset

E-kirjeen eduskuntaan toimittamisen jälkeen Euroopan unionin neuvostossa on muokattu komission neuvottelumandaattiehdotuksen tekstiä. Muutokset koskevat erityisesti toimivaltakysymystä, Euroopan unionin neuvoston rikosasiayhteistyön COPEN-työryhmän-nimeämistä ja neuvotteluohjeita. Muutokset ovat Suomen kannalta positiivisia tai neutraaleja.

Sonja Sjöman

Erityisasiantuntija