OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

KRIMINAALIPOLITIIKKA- JA
RIKOSOIKEUSOSASTO
Erityisasiantuntija Esko Yli-Hemminki

Lausunto

13.9.2023

Eduskunnan lakivaliokunnalle

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi alusten aiheuttamasta ympäristön pilaantumisesta ja pilaamisrikoksista määrättävistä seuraamuksista, myös rikosoikeudellisista seuraamuksista, annetun direktiivin 2005/35/EY muuttamisesta; oikeusministeriön lausunto

Lakivaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä asiantuntijalausuntoa otsikkoasiassa. Oikeusministeriö viittaa U-kirjelmässä U 33/2023 vp esitettyyn ja toteaa lisäksi asiassa kunnioittavasti seuraavaa.

1. Yleistä direktiiviehdotuksen seuraamuksista

Euroopan komissio on 1.6.2023 antanut ehdotuksen alusten aiheuttamasta ympäristön pilaantumisesta ja pilaamisrikoksista määrättävistä seuraamuksista, myös rikosoikeudellisista seuraamuksista, annetun direktiivin 2005/35/EY muuttamisesta (COM(2023) 273 final). Muutettavasta direktiivistä on käytetty Suomessa lyhennettä alusjäterikosdirektiivi. U-kirjelmässä kerrotaan ehdotuksen tavoitteista (s. 2). Nykyinen alusjäterikosdirektiivi on koettu rajalliseksi soveltamisalaltaan ja toimeenpanon tehokkuudelta. Lisäksi direktiivin mukaisesti määrättyjen kansallisten rikostuomioiden ja hallinnollisten seuraamusten määrä on jäänyt hyvin vähäiseksi ja kansallisessa toimeenpanossa jäsenvaltioissa on eroavaisuuksia. Komission tavoitteena on varmistaa seuraamusten johdonmukainen soveltaminen vahvistamalla direktiivissä säädettyjä seuraamuksia.

Yhtenä ehdotuksen pääasiallisena sisältönä ehdotetaan seuraamusjärjestelmän tehostamiseen pyrkiviä muutoksia suhteessa nykyiseen direktiiviin. Ehdotuksessa velvoitetaan säätämään asiassa kansallisesti hallinnollisista seuraamuksista (s. 3). Kuten U-kirjelmässä kerrotaan (s. 3) nykyinen alusjäterikosdirektiivi edellyttää nimenomaisesti rikosoikeudellisia seuraamuksia sen soveltamisalaan kuuluvista öljypäästöistä ja haitallisten aineiden päästöistä. Parhaillaan käynnissä olevissa ympäristörikosdirektiivin neuvotteluissa on tarkoitus keskittää kaikki EU-sääntelyn vastaista menettelyä koskevat vakavat ympäristörikokset kyseiseen direktiiviin. Näin tulevassa ympäristörikosdirektiivissä säädettäisiin jatkossa myös vakavien laittomien aluspäästöjen kriminalisointivelvoit-

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

teesta. Unionin lainsäädännön sisäisen johdonmukaisuuden vuoksi alusjäterikosdirektiivistä ehdotetaan nyt poistettavan viittaus rikosoikeudellisiin seuraamuksiin. Tehokkaan täytäntöönpanon varmistamiseksi alusjäterikosdirektiivissä edellytettäisiin jatkossa, että kansallisesti säädetään hallinnollisten seuraamusten järjestelmästä. Seuraamusten tulee olla varoittavia, tehokkaita ja oikeasuhteisia. Nimenomaisesti edellytetään hallinnollisista seuraamusmaksuista säätämistä, mutta maksujen suuruus jätettäisiin kansalliseen harkintaan.

2. Aikaisemmat rikkomukset ja seuraamusten taso

Oikeusministeriö haluaa huomauttaa direktiiviehdotuksen sisältämästä seuraamusten tasoon vaikuttavasta ehdotuksesta huomioida aikaisemmat rikkomukset. Seuraamuksen tasossa ja määrässä tulisi 8 d artiklan 1 kohdan h-alakohdan mukaan huomioida "vastuussa olevan henkilön mahdolliset aiemmat rikkomukset". Seuraamussääntelyn oikeasuhtaisuuden ja ennakoitavuuden kannalta teon moitittavuuden arvioinnin kannalta merkityksellistä tulisi olla aikaisemmat sääntelyn kohteena olevaan kokonaisuuteen liittyvät rikkomukset, eikä mitkä tahansa aiemmat rikkomukset. Kohtaa olisi neuvotteluissa hyvä pyrkiä täsmentämään edellä mainituin tavoin. Neuvotteluissa tulisi myös pyrkiä varmistumaan siitä, miltä osin 8 d artiklan listaus seuraamuksen määrässä ja tasossa huomioitavista seikoista koskee sekä oikeushenkilöitä että luonnollisia henkilöitä.

3. Rikosoikeudellinen laillisuusperiaate

Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kuten U-kirjelmässäkin kerrotaan (s. 7), perustuslain 8 §:n turvaama rikosoikeudellinen laillisuusperiaate ei sellaisenaan kohdistu hallinnollisten seuraamusten sääntelyyn, mutta sen edellyttämää tarkkuuden vaatimusta ei perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan voida sivuuttaa hallinnollisista seuraamuksista säädettäessä (esimerkiksi PeVL 9/2012 vp, PeVL 74/2002 vp, PeVL 57/2010 vp).

Rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen kannalta ehdotetun direktiivin 8 d artiklan 2 kohta, että komissio voisi antaa täytäntöönpanosäädöksiä seuraamusmaksujen määräämisessä huomioitavista seikoista, on ongelmallinen. Kuten U-kirjelmässä on todettu (s. 7 ja 9) tällainen ehdotus on ongelmallinen sen jättäessä keskeisiä seuraamusmaksusääntelyn elementtejä komission täytäntöönpanosäädöksen tasolle. Lisäksi seuraamusten tyyppiä ja tasoa määritettäessä huomioitavista asioista säädettäisiin jo hyvinkin täsmällisesti ja laajasti 8 d artiklan 1 kohdassa (alakohdat a-h), minkä vuoksi tällainen komission täytäntöönpanosäädöksen tarve jää myös kyseenalaiseksi. Oikeusministeriö korostaa, että neuvotteluissa tulee siten pyrkiä siihen, että mikäli seuraamusmaksujen määräämisessä huomioitavat seikat halutaan ehdotettua tarkemmin määritellä, tulee näistä säätää direktiivissä eikä komission täytäntöönpanosäädöksessä.

4. Sanktiointi viimesijaisena keinona

Oikeusministeriö pitää tärkeänä korostaa rikosoikeudellisen ultima ratio -periaatteen merkitystä. Periaatteen mukaan kriminalisoinnin tulisi olla viimesijainen keino puuttua kiellettyyn toimintaan. Rikosoikeudellista ultima ratio -periaatetta seuraten, myös hallinnollisten seuraamusmaksujen tulisi olla viimesijainen hallinnollinen seuraamus. Kuten U-kirjelmässä todetaan (s. 7), ehdotus seuraa periaatetta, koska rikosoikeudelliset seuraamukset rajoittuisivat ympäristörikosdirektiivissä säädettyihin vakaviin tekoihin. Nyt käsillä oleva alusjäterikosdirektiivin muutosehdotus edellyttää rikkomuksissa seuraamukseksi hallinnollisia seuraamusmaksuja. Ultima ratio -periaatteesta tulee pitää kiinni niin rikosoikeudellisia rangaistuksia kuin hallinnollisia seuraamuksia säädettäessä.

5. Seuraamusjärjestelmän selkeys ja ennakoitavuus

Oikeusministeriö korostaa U-kirjelmässä todettua kantaa siitä, että seuraamusjärjestelmän tulee muodostaa selkeä ja ennakoitava kokonaisuus. Hallinnollisen seuraamusmaksujärjestelmän ja rikosoikeudellisen rangaistusjärjestelmän välisen suhteen on oltava selkeä ja ennakoitava. Tämä merkitsee esimerkiksi sen varmistamista, että samasta teosta ei ole seuraamuksena sekä hallinnollinen seuraamusmaksu että rikosoikeudellinen rangaistus (ne bis in idem –periaate eli kaksoisrangaistavuuden kielto). Kuten U-kirjelmässä (s. 8) todetaan, ympäristörikosdirektiiviin valmistuttua tulee varmistaa, että rikosoikeudelliset rangaistukset rajataan rikoslain mukaisiin vakaviin tekoihin. Muista rikkomuksista määrättäisiin tällöin hallinnollinen seuraamus. Rikkomusten ja vakavien tekotapojen tulee olla selkeästi ja ennakoitavasti erotettavissa toisistaan, eikä niitä molempia saa määrätä samasta teosta.