OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

KRIMINAALIPOLITIIKKA- JA
RIKOSOIKEUSOSASTO
Erityisasiantuntija Esko Yli-Hemminki

Lausunto

28.9.2023

Eduskunnan ympäristövaliokunnalle

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

Ympäristövaliokunta 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 direktiiviehdotuksessa 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. Direktiiviehdotuksessa 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 ympäristörikosdirektii-

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

vissä säädettäisiin jatkossa myös vakavien laittomien aluspäästöjen kriminalisointivelvoitteesta. 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 kiinnittää huomiota direktiiviehdotuksen sisältämään seuraamusten tasoon vaikuttavaan ehdotukseen huomioida aikaisemmat rikkomukset. Seuraamuksen tasossa ja määrässä tulisi 8 d artiklan 1 kohdan h-alakohdan mukaan huomioida "vastuussa olevan henkilön mahdolliset aiemmat rikkomukset". Seuraamussäänтelyn oikeasuhtaisuuden ja ennakoitavuuden kannalta teon moitittavuuden arvioinnin kannalta merkityksellistä tulisi oikeusministeriön mukaan olla aikaisemmat sääntelyn kohteena olevaan kokonaisuuteen liittyvät rikkomukset, eivätkä mitkä tahansa aiemmat rikkomukset. Kohtaa olisi neuvotteluissa hyvä pyrkiä täsmentämään edellä mainittuun suuntaan. Neuvotteluissa tulisi myös pyrkiä varmistumaan siitä, miltä osin 8 d artiklan listaus seuraamuksen määrässä ja tasossa huomioitavista seikoista koskisi 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.

6. Hallinnollisten seuraamusmaksujen vähimmäistaso

Kansallisena lähtökohtana oikeusministeriön EU-säädösvalmistelussa on ollut, että mitä enemmän kansallista harkintavaltaa rikosoikeudellisiin ja hallinto-oikeudellisiin seuraamusmaksuihin (ml. niiden määrä) sisältyy, sen parempi. Tällöin seuraamusmaksun suuruus voidaan kansallisesti asettaa sellaiselle tasolle, että se on tehokas, varoittava ja oikeasuhtainen kunkin rikkomuksen osalta sekä istuu kansalliseen järjestelmään. Kun hallinnollisen seuraamuksen määrää ei säädellä instrumentissa, voidaan se saattaa kansallisesti vastaamaan tasoltaan sitä, mitä vakavuudeltaan ja muutoinkin vastaavista rikkomuksista kansallisesti on kulloinkin säädetty. Harkintavalta mahdollistaa näin paremmin erilaisten seuraamusjärjestelmien tehokkaan yhteensovittamisen.