Sonja Sjöman,
erityisasiantuntija
oikeusministeriö
16.5.2024

Eduskunnan lakivaliokunnalle muistio kuulemistilaisuuteen U-kirjelmästä U 24/2024 vp koskien ympäristönsuojelua rikosoikeudellisin keinoin koskevan Euroopan neuvoston yleissopimuksen neuvottelemista

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.

Euroopan unionin neuvosto valtuutti 28.9.2023 komission osallistumaan yleissopimusta koskeviin neuvotteluihin unionin puolesta siltä osin kuin on kyse unionin toimivaltaan kuuluvista asioista, joiden osalta unioni on hyväksynyt sääntöjä tai joiden osalta unioni on hyväksymässä sääntöjä lähitulevaisuudessa. Neuvoston päätöksen mukaisesti neuvottelut tulee käydä päätöksen liitteenä olevien neuvotteluohjeiden mukaisesti. Lisäksi päätöksessä todettiin, että neuvosto voisi myöhemmin antaa lisäohjeita komissiolle. Kansallinen kannanmuodostus asiassa tehtiin E-selvityksessä E 23/2023 vp.

Euroopan neuvoston asiantuntijakomitea on jatkanut neuvotteluja 16.–18.10.2023 ja 27.–29.2.2024 järjestetyissä kokouksissa. Euroopan unionin neuvottelukantoja on käsitelty unionin neuvoston työryhmän kokouksissa Brysselissä sekä erillisissä, Euroopan neuvoston kokousten yhteydessä pidetyissä koordinaatiokokouksissa, joihin myös Suomi on osallistunut.

Seuraava Euroopan neuvoston asiantuntijakomitean kokous järjestetään 4.–7.6.2024, ja mainitussa kokouksessa pyritään saamaan varsinainen sopimusteksti valmiiksi. Sen jälkeen valmistellaan vielä yleissopimusta koskeva selitysmuistio vuoden 2024 loppuun mennessä.

Rinnakkain Euroopan neuvostossa käynnissä olevan työn kanssa ovat EU:ssa olleet käynnissä uuden ympäristörikosdirektiivin neuvottelut. 15. joulukuuta 2021 komissio teki ehdotuksen uudeksi EU:n ympäristörikosdirektiiviksi (COM(2021) 851 final, 2021/0422 (COD)), ja valmistunut Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2024/1203 ympäristön suojelusta rikosoikeudellisin keinoin ja direktiivien 2008/99/EY ja 2009/123/EY korvaamisesta on annettu 11.4.2024 ja julkaistu 30.4.2024.

Yleissopimuksen tarkoitus on sopimusluonnoksen mukaisesti tehokkaasti ennalta ehkäistä ja torjua ympäristörikoksia, edistää ja lisätä kansallista ja kansainvälistä ympäristörikosten vastaista yhteistyötä sekä määrittää vähimmäissäännöt valtioiden ohjaamiseksi kansallisen lainsäädännön osalta ja näiden vaikutusten kautta edistää ja lisätä ympäristönsuojelua.

Yleissopimuksen pääasiallinen sisältö

Yleissopimusluonnoksen on valmistuessaan tarkoitus sisältää noin 50 artiklaa jakautuen noin kymmeneen lukuun. Sopimusluonnoksen *ensimmäinen luku* sisältää muun muassa yleissopimuksen tarkoitusta, soveltamisalaa ja määritelmiä koskevia määräyksiä. Yleissopimus soveltuisi yleissopimuksen mukaisten rikosten ennaltaehkäisyyn, havaitsemiseen, tutkintaan, syytteeseenpanoon ja seuraamusten määräämiseen.

Yleissopimusluonnoksen *toinen luku* kattaa yhdistettyjä politiikkoja ja tiedonkeruuta koskevia määräyksiä. *Kolmannessa luvussa* ovat ennalta ehkäisyä koskevat määräykset. Nämä koskevat muun muassa ammattilaisten koulutuksen järjestämistä sekä tietoisuuden lisäämistä ympäristörikoksista.

Yleissopimusluonnoksen ytimenä voidaan pitää *neljättä lukua*, joka sisältää aineellista rikosoikeutta koskevat määräykset. Osapuolten tulisi sopimusluonnoksen mukaisesti säätää rikoksena rangaistavaksi siinä määritellyt teot, kun ne ovat laittomia ja tahallisia. Monen rikoksen määritelmään sisältyy edellytys siitä, että teko aiheuttaa tai on omiaan aiheuttamaan henkilön kuoleman tai vakavan vamman henkilölle tai huomattavaa vahinkoa ilman, maaperän tai veden laadulle tai eläimille tai kasveille. Joidenkin rikosten kohdalla tällaisen seurauksen tai vaaran aiheuttamista ei edellytetä.

Kriminalisointivelvoitteet sisältävä sopimusluonnoksen neljäs luku on jaettu seitsemään osaan. Ensimmäinen osa käsittää saastuttamista, tuotteita ja aineita koskevat kriminalisointivelvoitteet. Toinen osa kattaa jätteen laitonta keräämistä, käsittelyä, kuljettamista, talteenottoa, käytöstä poistamista ja siirtämistä koskevat rikokset. Kolmas osa koskee sellaisen laitoksen laitonta käyttämistä tai sulkemista, jossa on kyse vaarallisesta toiminnasta tai jossa käsitellään vaarallisia aineita. Neljäs osa koskee alusten laitonta kierrätystä tai saastuttavien aineiden aluksista päästämiseen liittyviä tekoja. Viides osa sisältää määräyksiä luonnonvaroja koskevista rikoksista. Nämä kattavat laittomaan pinta- tai pohjaveden ottamiseen liittyvät rikokset, laittomasti

korjatun puutavaran kauppaan liittyvät rikokset sekä laittomaan kaivostoimintaan liittyvät rikokset. Kuudenteen osaan sisältyvät luontoympäristöä koskevat kriminalisointivelvoitteet. Näihin kuuluvat määräykset rikoksista, jotka liittyvät muun muassa luonnonvaraisten eläinten tai kasvien laittomaan tappamiseen tai kauppaamiseen sekä suojelualueella olevan elinympäristön laittomaan heikentämiseen sekä haitallisiin vieraslajeihin. Seitsemänteen osaan sisältyy luonnontuhontaa tai vakavaa rikosta koskeva määräys.

Mainittujen kriminalisointivelvoitteiden lisäksi yleissopimusluonnokseen sisältyvät rikokseen osallisuutta ja yritystä koskevat määräykset sekä määräys lainkäyttövallasta. Lisäksi sopimusluonnos sisältää määräyksiä seuraamuksista ja toimenpiteistä sekä oikeushenkilön vastuusta. Sopijavaltioiden tulisi ryhtyä toimenpiteisiin varmistaakseen, että yleissopimuksen mukaisista rikoksista, kun ne on tehnyt luonnollinen henkilö, voidaan rangaista tehokkain, oikeasuhtaisin ja varoittavin seuraamuksin, joissa otetaan huomioon rikoksen vakavuus. Seuraamuksiin tulee kuulua vankeus. Oikeushenkilöiden osalta tulisi samoin varmistaa, että määrättävänä on tehokkaita, oikeasuhtaisia ja varoittavia seuraamuksia, joihin muun muassa tulee kuulua rikosoikeudellisia tai muita kuin rikosoikeudellisia rahamääräisiä seuraamuksia. Lisäksi sopimusluonnokseen lukeutuvat määräykset muun muassa koventamisperusteista.

Sopimusluonnoksen *viides luku* pitää sisällään tutkintaa, syytteeseenpanoa ja prosessioikeutta koskevat määräykset. Näihin sisältyvät määräykset muun muassa oikeudesta osallistua menettelyihin, kansainvälisestä yhteistyöstä rikosasioissa sekä osapuolten kesken vaihdettavista tiedoista. *Kuudes luku* puolestaan kattaa suojaamistoimenpiteet ja sisältää määräykset uhrien asemasta rikostutkinnassa ja rikosoikeudellisissa menettelyissä sekä todistajien ja rikoksista ilmoittavien ja yhteistyötä tekevien henkilöiden suojelemisesta.

Sopimusluonnoksen *seitsemäs luku* sisältää valvontamekanismia koskevat määräykset. Näihin kuuluvat määräykset mahdollisesta asiantuntijaryhmästä, osapuolten komiteasta, menettelystä, yleisistä suosituksista sekä kansallisten parlamenttien osallistumisesta valvontaan.

Sopimusluonnoksen *kahdeksannessa luvussa* on määräykset suhteesta muihin kansainvälisiin instrumentteihin ja *yhdeksännessä luvussa* yleissopimuksen muuttamisesta. *Kymmenes luku* puolestaan kattaa loppumääräykset eli määräykset yleissopimuksen vaikutuksista, riitojen ratkaisusta, allekirjoittamisesta ja voimaantulosta, yleissopimukseen

liittymisestä, alueellisesta soveltamisesta, varaumista, varaumien voimassaolosta ja uudelleentarkastelusta, irtisanomisesta ja notifioimisesta.

Suomen kanta

Valtioneuvosto tunnistaa Euroopan neuvoston roolin ja merkityksen ympäristörikoksia koskevan, rajat ylittävän oikeudellisen kehikon luomisessa. Valtioneuvosto pitää tärkeänä ympäristörikosten tehokasta torjumista ja korostaa kansainvälisen yhteistyön merkitystä rajat ylittävän rikollisuuden torjumiseksi. Euroopan neuvoston yleissopimus ympäristönsuojelusta rikosoikeuden keinoin voi osaltaan edistää tämän yhteistyön toteuttamista. Valtioneuvosto pitää erityisen tärkeänä, että neuvotteluissa pidetään huolta EU-lainsäädännön ja Euroopan neuvoston yleissopimuksen keskinäisestä yhteensopivuudesta.

Valtioneuvosto katsoo, että yleissopimusta koskevissa neuvotteluissa on lisäksi tarpeen edelleen korostaa kansallisen liikkumavaran ja joustavuuden turvaamista sekä suhteellisuusperiaatteen toteutumista. Yleissopimukseen otettavien määräysten osalta valtioneuvosto pitää olennaisena myös sopimusvelvoitteista aiheutuvan hallinnollisen taakan näkökulmasta tarkoituksenmukaista ratkaisua.

Valtioneuvosto tuo esiin, että yleissopimuksen sisältöön otetaan tarkemmin kantaa siinä vaiheessa, kun sopimusteksti on kokonaisuudessaan valmis.