Sonja Sjöman,
erityisasiantuntija
oikeusministeriö
7.10.2025

Eduskunnan lakivaliokunnalle muistio kuulemistilaisuuteen U-jatkokirjeestä UJ 22/2025 vp koskien ympäristönsuojelua rikosoikeudellisin keinoin koskevan Euroopan neuvoston yleissopimuksen allekirjoittamista ja tekemistä

Asian tausta

Euroopan neuvostossa perustettiin marraskuussa 2022 asiantuntijakomitea (PC-ENV) neuvottelemaan uudesta ympäristörikoksia koskevasta yleissopimuksesta, jolla korvattaisiin Euroopan neuvoston vuoden 1998 yleissopimus ympäristön suojelemisesta rikosoikeuden keinoin (ETS nro. 172), joka ei tullut koskaan voimaan.

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. Kansallinen kannanmuodostus asiassa tehtiin E-selvityksessä E 23/2023 vp.

Neuvottelujen ollessa kesken Euroopan unionin neuvottelukantoja käsiteltiin neuvoston työryhmän kokouksissa Brysselissä sekä erillisissä, Euroopan neuvoston kokousten yhteydessä pidetyissä koordinaatiokokouksissa, joihin myös Suomi osallistui. Kansallinen kannanmuodostus neuvottelujen aikana tehtiin U-kirjelmässä U 24/2024 vp.

Euroopan neuvoston ministerikomitea hyväksyi yleissopimuksen 13.-14.5.2025 pidetyssä kokouksessaan. Yleissopimus on avautumassa allekirjoituksille 3.12.2025.

Euroopan komissio on 29.7.2025 antanut ehdotukset neuvoston päätöksiksi yleissopimuksen allekirjoittamisesta Euroopan unionin puolesta sekä yleissopimuksen tekemisestä Euroopan unionin puolesta (COM(2025) 433 final ja COM(2025) 434 final).

Komissio on esitellyt päätösehdotuksensa neuvoston rikosasiayhteistyön työryhmässä (COPEN) 15.9.2025. Useat jäsenvaltiot toivat tällöin esiin tarpeen edelleen selvittää toimivaltakysymyksiä asian jatkokäsittelyssä.

Yleissopimuksen ja komission päätösehdotusten pääasiallinen sisältö

Yleissopimuksen on sen 1 artiklan mukaisesti tarkoitus 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 ytimenä on sen aineellista rikosoikeutta koskeva neljäs luku. Lopullisen yleissopimuksen sisältö vastaa pitkälti U-kirjelmässä U 24/2024 vp silloisen yleissopimusluonnoksen sisällöstä todettua. Yleissopimus vastaa suurelta

osin uuden vuonna 2024 hyväksytyn ympäristörikosdirektiivin (EU) 2024/1203 säännöksiä. Ympäristörikosdirektiivin kansallista täytäntöönpanoa valmistelemaan on asetettu työryhmä, jonka toimikausi on 21.5.2024 – 31.10.2025.

Sekä yleissopimuksen että vuonna 2024 hyväksytyn ympäristörikosdirektiiviin kriminalisointivelvoitteet koskevat tiettyjä laittomia tekoja. Yleissopimuksessa laittoman määritelmän ytimenä on se, että laittomalla tarkoitetaan kansallisen lainsäädännön, asetuksen, hallinnollisen määräyksen tai toimivaltaisen viranomaisen ympäristönsuojelutarkoituksessa tekemän päätöksen rikkomista. Kriminalisointivelvoitteiden alaa olennaisesti määrittävän käsitteen ”laiton” määritelmä yleissopimuksessa on osin olennaisesti laajempi kuin uuden ympäristörikosdirektiivin vastaava määritelmä, joka on rajattu koskemaan vain tietyn EU- tai EU-liitännäisen normiston vastaisuutta. Yleissopimuksen 56 artiklan 3 kohta kuitenkin mahdollistaa alueellisen yhdentymisen järjestöille ja niiden jäsenvaltioille yhdenmukaistetun lainsäädäntönsä perusteella käsitteen ”laiton” sekä tiettyjen muiden yleissopimuksessa rikosten määrittelyyn käytettyjen käsitteiden soveltamisalan täsmentämisen varauman avulla.

Yleissopimuksen allekirjoittamista ja tekemistä koskevat päätösehdotukset ovat sisällöltään pitkälti yhteneviä. Päätösehdotusten perusteluissa todetaan muun muassa, että varauma, jossa täsmennetään yleissopimuksen 56 artiklan 3 kohdassa mainittujen termien merkitys ja soveltamisala, on väline, jolla varmistetaan, että yleissopimus on unionin säännöstön, kuten erityisesti ympäristörikosdirektiivin mukainen. Maantieteellisestä soveltamisalasta perusteluissa todetaan, että siinä missä ympäristörikosdirektiiviä sovelletaan ympäristörikoksiin unionissa, yleissopimus koskee Euroopan neuvoston jäsenvaltioita sekä eri puolilla maailmaa sijaitsevia kolmansia valtioita, jotka voivat liittyä yleissopimuksen sopimusosapuoliksi.

Komissio katsoo, että koska yleissopimus kuuluu alaan, jonka EU:n yhteiset säännöt suurelta osin kattavat, unionilla olisi oltava yksinomainen ulkoinen toimivalta sekä allekirjoittaa että tehdä yleissopimus unionin puolesta sopimuksena, jonka sopimuspuolena on yksinomaan EU.

Yleissopimuksen allekirjoittamista koskevan päätösluonnoksen 1 artiklan mukaan annetaan lupa allekirjoittaa Euroopan neuvoston yleissopimus ympäristönsuojelusta rikosoikeudellisin keinoin Euroopan unionin puolesta sillä varauksella, että mainitun yleissopimuksen tekeminen saatetaan päätökseen. Yleissopimuksen tekemistä koskevan päätösluonnoksen 1 artiklan mukaan puolestaan hyväksytään Euroopan neuvoston yleissopimus ympäristönsuojelusta rikosoikeudellisin keinoin. Molempien päätösluonnosten 2 artiklan mukaan hyväksytään varauma ja 3 artikla koskee päätöksen voimaantuloa.

Molempien päätösehdotusten liitteinä on sekä yleissopimuksen teksti että varauman teksti. Varauman mukaan Euroopan unioni täsmentää yleissopimuksen 56 artiklan 3 kohdan nojalla Euroopan unionin osalta tiettyjen yleissopimuksessa käytettyjen käsitteiden, kuten käsitteen ”kansallinen lainsäädäntö”, jota käytetään käsitteen ”laiton” määritelmässä yleissopimuksen 3 artiklan a alakohdassa, soveltamisalaa, rajaten sen koskemaan vain tiettyä EU- tai EU-liitännäistä normistoa.

EU:n ja jäsenvaltioiden välinen toimivallanjako

Komissio katsoo päätösehdotuksissaan, että kun yleissopimuksen ja ympäristörikosdirektiivin soveltamisalat ovat pitkälti päällekkäiset, yleissopimuksen tekeminen voi vaikuttaa unionin yhteisiin sääntöihin tai muuttaa niiden ulottuvuutta. Komissio katsoo, että koska yleissopimus kuuluu alaan, jonka EU:n yhteiset säännöt suurelta osin kattavat, unionilla olisi näin ollen oltava yksinomainen ulkoinen toimivalta allekirjoittaa ja tehdä yleissopimus unionin puolesta sopimuksena, jonka sopimuspuolena on yksinomaan EU.

Unionilla ei välttämättä ole 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). Sekä aiemmassa että uudessa, täytäntöönpantavana olevassa ympäristörikosdirektiivissä on kyse vähimmäissääntelystä. Lisäksi yleissopimuksen 1 artiklan perusteella yleissopimus määrää vähimmäissäännöistä.

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 yleissopimuksen tavoitteita kannatettavina ja tukee sitä, että EU allekirjoittaa ja tekee yleissopimuksen, joka suurelta osin vastaa uuden vuonna 2024 hyväksytyn ympäristörikosdirektiivin säännöksiä. Valtioneuvosto katsoo, että päätösehdotusten käsittelyssä on kuitenkin vielä selvitettävä, onko EU:lla yksinomainen toimivalta yleissopimuksen allekirjoittamiseen ja tekemiseen, vai onko jäsenvaltioillakin toimivaltaa allekirjoittaa ja ratifioida sopimus, ottaen erityisesti huomioon sen, että sekä yleissopimus että alalla annettu EU-sääntely sisältävät vähimmäissääntelyä. Edellä mainitusta syystä valtioneuvoston alustavan arvion mukaan yleissopimus voitaisiin tehdä sekasopimuksena.

Valtioneuvoston näkemyksen mukaan päätösehdotusten liitteenä olevan varauman teksti on pääosin asianmukainen. Jatkokeskustelua tarvitaan kuitenkin joistakin yksityiskohdista varauman täsmällisyyden varmistamiseksi.