Utlåtande GrUU 68/2026 rd─ RP 157/2026 rd

Grundlagsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagstiftning om genomförande av miljöbrottsdirektivet

Till lagutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagstiftning om genomförande av miljöbrottsdirektivet (RP 157/2026 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande till lagutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört
- lagstiftningsråd Leena Mäkipää, justitieministeriet
- professor Elina Pirjatanniemi.

Skriftligt yttrande har lämnats av
- professor Sakari Melander
- biträdande professor Anu Mutanen.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att strafflagen, tvångsmedelslagen, polislagen, medborgarskapslagen, gränsbevakningslagen, lagen om Försvarsmaktens handräckning till polisen, lagen om offentlig upphandling och koncession, lagen om upphandling och koncession inom sektorerna vatten, energi, transporter och posttjänster, straffregisterlagen, miljöskyddslagen för sjöfarten, lagen om Finlands ekonomiska zon, lagen om hantering av risker orsakade av främmande arter och vissa andra lagar inom miljösektorn ändras.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft så snart som möjligt. Tidsfristen för genomförande av direktivet löpte ut den 21 maj 2026.

Enligt regeringen kan lagförslagen behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Men det anses att grundlagsutskottet behöver lämna utlåtande i ärendet.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Utgångspunkter för bedömningen

(1) Genom de föreslagna lagarna genomförs i huvudsak skyldigheterna enligt det nya miljöbrottsdirektivet nationellt. Syftet med direktivet är att säkerställa ett effektivare skydd av miljön på så sätt att förfaranden som strider mot Europeiska unionens centrala miljöskyddslagstiftning är straffbara i alla medlemsstater och att straffbestämmelserna uppfyller en gemensam miniminivå. Till vissa delar föreslås i propositionen bestämmelser som inte direkt nödvändigtvis förutsätts i direktivet men som har samband med de ändringar som föreslås med anledning av genomförandet av direktivet.

(2) Det föreslås att bestämmelser om tio nya gärningsformer för miljöbrott fogas till strafflagen. Dessutom föreslås det ändringar som bland annat innehåller nya gärningssätt i flera bestämmelser om miljöbrott. Dessutom föreslås det att det i de kapitel i strafflagen som gäller miljöbrott och naturresursbrott ska tas in bestämmelser om tillämpningsområdet som gäller jämställande i vissa exceptionella situationer av verksamhet som grundar sig på tillstånd som beviljats av en myndighet med verksamhet som bedrivs utan tillstånd.

(3) En ändring av den straffrättsliga regleringen på det föreslagna sättet innebär en betydande skärpning av straffskalan i fråga om flera gärningar. Till vissa delar utvidgas området för straffbara gärningar.

Blankostraffbestämmelser

(4) Enligt den straffrättsliga legalitetsprincipen i 8 § i grundlagen får ingen betraktas som skyldig till ett brott eller dömas till straff på grund av en handling som inte enligt lag var straffbar när den utfördes. Enligt kärnan i den straffrättsliga legalitetsprincipen ska ett brottsrekvisit anges tillräckligt exakt så att det utifrån bestämmelsens lydelse går att förutse om en viss åtgärd eller försummelse är straffbar. Kärnan i legalitetsprincipen är densamma i Europadomstolens och EU-domstolens praxis, där man betonar strafflagstiftningens förutsebarhet, det vill säga att det utifrån lydelsen i en bestämmelse ska gå att förutse vad som är straffbart (se t.ex. GrUU 53/2026 rd, stycke 3, GrUU 21/2024 rd, stycke 15, GrUU 20/2022 rd, stycke 11, GrUU 12/2021 rd, stycke 57, GrUU 20/2018 rd, s. 2, GrUU 10/2016 rd, GrUU 56/2014 rd, s. 2/II och GrUU 6/2014 rd, s. 3/I).

(5) Det detaljerade innehållet dels i de gärningar som är straffbara enligt de straffbestämmelser som föreslås bli ändrade, dels i de helt nya straffbestämmelserna anges i den materiella miljölagstiftningen. Därför betraktas dessa bestämmelser också i propositionen (s. 416) som straffbestämmelser av blankotyp.

(6) Riksdagens grundlagsutskott har i sin utlåtandepraxis ställt upp villkor för användningen av blankostraffteknik, även om sådana bestämmelser inte i sig har ansetts förbjudna enligt grundlagen. Av orsaker som har samband med legalitetsprincipen har det funnits anledning att förhålla sig avvisande till blankostraffbestämmelser (t.ex. GrUU 12/2021 rd, stycke 58, GrUU 10/2016 rd, s. 8, GrUU 31/2002 rd, s. 3, GrUU 15/1996 rd, s. 2/II och GrUU 20/1997 rd, s. 3/II; ursprungligen GrUB 25/1994 rd, s. 8/II). I samband med reformen av de grundläggande fri- och

rättigheterna betonade utskottet att målet i fråga om de kedjor av bemyndiganden som blancostadgandena kräver är exakt angivna och att de materiella stadganden som utgör ett villkor för straffbarhet avfattas med den exakthet som krävs av straffstadganden och att det av det normkomplex som stadgandena ingår i framgår att brott mot dem är straffbart. Också i det stadgande som inbegriper själva kriminaliseringen bör det finnas en saklig beskrivning av den gärning som avses bli kriminaliserad (GrUB 25/1994 rd, s. 8/II). Utskottet har senare också ansett att en precisering av blankostraffbestämmelser är en förutsättning för att lagförslaget ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning (GrUU 10/2016 rd, s. 8—9).

(7) Grundlagsutskottet fäster uppmärksamhet vid att de föreslagna bestämmelserna till många delar inte särskilt exakt hänvisar till de materiella bestämmelser som ger innehåll åt en viss gärnings straffbarhet. Grundlagsutskottet har ansett det problematiskt med bestämmelser om påföljder som huvudsakligen endast hänvisar till kapitel i vissa EU-förordningar utan närmare hänvisningar till artiklar och utan någon saklig beskrivning av de gärningar som avses vara förenade med påföljder (GrUU 55/2026 rd, styckena 3—4).

(8) Enligt 48 kap. 1 § 1 mom. 1 punkten i lagförslag 1 i propositionen ska den straffas som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet i miljön för eller släpper ut eller lämnar ett föremål eller ämne, strålning eller något annat sådant i strid med lag eller en av Europeiska unionen antagen förordning om miljöskydd eller bestämmelser som utfärdats med stöd av dem, eller i strid med föreskrifter eller i strid med beslut i enskilda fall, eller utan sådant tillstånd som lagen eller en av Europeiska unionen antagen förordning förutsätter, eller i strid med tillståndsvillkor.

(9) Den föreslagna regleringen, där det inte uttryckligen specificeras vilka nationella lagar och EU-rättsakter det är fråga om när en överträdelse av en norm som föreskrivs i dem eller ett tillstånd som beviljats med stöd av dem är straffbar som miljöförstöring, är problematisk med avseende på den straffrättsliga legalitetsprincipen i 8 § i grundlagen. Bestämmelsen blir än mer problematisk av att det utifrån dess lydelse inte utan svårighet går att förutse vad som avses med uttrycket ”något annat sådant”. Bestämmelsen måste preciseras av orsaker som följer av 8 § i grundlagen. Det är ett villkor för att lagförslag 1 ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

(10) I 48 kap. 4 e § i strafflagen föreslås det bestämmelser om kriminalisering av utsläppande på marknaden av miljöfarlig produkt. Enligt 1 mom. 1 punkten ska det vara straffbart att i strid med de nationella bestämmelser eller EU-bestämmelser som avses i 3 mom. släppa ut en miljöfarlig produkt på marknaden eller tillhandahålla en sådan produkt på marknaden. I 1 mom. 2 punkten utsträcks straffbarheten till utsläppande på marknaden av en produkt i strid med ett förbud som en myndighet med stöd av en bestämmelse som avses i 1 punkten har meddelat. Enligt 3 punkten ska utsläppande på marknaden av en produkt i strid med ett tillstånd som krävs enligt en bestämmelse som avses i 1 punkten vara straffbart, medan 4 punkten gäller utsläppande på marknaden utan ett sådant tillstånd. I 3 mom. definieras en produkt som äventyrar miljön genom en allmän hänvisning till produktens egenskaper och till att det föreskrivs om utsläppandet av produkten på marknaden i en viss nationell lag eller i vissa EU-förordningar. I 1—17 och 19 punkten i momentet hänvisas det allmänt till vissa nationella rättsakter eller EU-rättsakter, och punkterna innehåller inga hänvisningar till enskilda bestämmelser eller artiklar. I 18, 20 och 21 punkten

hänvisas det däremot allmänt till överträdelse av förordningar som utfärdats med stöd av bestämmelser i vissa nationella lagar.

(11) Grundlagsutskottet anser att den föreslagna regleringen i 4 e § är problematisk med avseende på de villkor för blankostraffbestämmelser som följer av 8 § i grundlagen. Det är nödvändigt att precisera den föreslagna regleringen. Det är ett villkor för att lagförslag 1 ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Tillämpningsområde

(12) Propositionen innehåller ett förslag till en ny bestämmelse om tillämpningsområdet, som fogas till 48 och 48 a kap. i strafflagen (nya 48 kap. 8 § och nya 48 a kap. 4 b § i strafflagen). I bestämmelsen konstateras det att med bedrivande av verksamhet utan tillstånd jämställs i vardera kapitlet att bedriva verksamhet med stöd av ett av den behöriga myndigheten beviljat tillstånd i samband med ansökan om vilket tillståndsmyndigheten har vilseletts beträffande väsentliga omständigheter för beviljandet, mutats eller tvingats, eller med stöd av ett tillstånd som på ett uppenbart och väsentligt sätt strider mot relevanta materiellrättsliga krav.

(13) Grundlagsutskottet fäster uppmärksamhet vid den del av regleringen enligt vilken verksamhet med stöd av ett tillstånd är straffbar om tillståndsbeslutet uppenbart och väsentligt strider mot relevanta materiellrättsliga krav. Regleringen kan till denna del anses problematisk till sina grunder, eftersom de som omfattas av regleringen, såsom verksamhetsutövare, i princip måste kunna lita på att myndigheternas beslut är lagenliga och att handlande i enlighet med besluten inte får negativa konsekvenser för den som beslutet gäller och som rättar sig efter det. I Finlands rättsordning förekommer dock situationer där ett förvaltningsbeslut betraktas som ogiltigt. En allmän förutsättning för ogiltighet är att beslutet är behäftat med ett särskilt väsentligt fel. Felet ska dessutom vara uppenbart: ogiltighetsgrunden ska klart och entydigt kunna observeras. Ogiltighet kommer i fråga endast i ytterst sällsynta fall, även om förvaltningsåtgärden är felaktig till innehållet.

(14) Enligt 2 § 3 mom. i grundlagen ska lag noggrant iakttas i all offentlig verksamhet. Myndigheterna är bundna av principen om förvaltningens lagenlighet och måste följa de allmänna förvaltningslagarna. Enligt 6 § i förvaltningslagen ska myndigheterna dessutom skydda förväntningar som är berättigade enligt rättsordningen.

(15) Enligt grundlagsutskottet är det klart att en tillståndshavare inte kan påföras straffrättsligt ansvar enbart på grund av att tillståndshavaren handlar i enlighet med ett felaktigt myndighetsbeslut. Enligt artikel 4.2 i fördraget om Europeiska unionen ska unionen respektera medlemsstaternas nationella identitet, som kommer till uttryck i deras politiska och konstitutionella grundstrukturer. Utskottet har i sin tolkningspraxis ansett att Finland i vissa situationer kan åberopa denna bestämmelse i samband med genomförandet av sekundärlagstiftning (se även GrUU 39/2020 rd, s. 3—4, och GrUU 14/2018 rd, s. 13—14). Den föreslagna regleringen måste strykas eller begränsas så att det genom en uttrycklig bestämmelse krävs att personen har vetat att tillståndsbeslutet ska betraktas som ogiltigt. Det är ett villkor för att lagförslag 1 ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Samfundsbot

(16) I propositionen föreslås särskilda skalor för samfundsbot vid miljöbrott. I 9 kap. 5 a § i lagförslag 1 i propositionen föreslås bestämmelser om skalan för samfundsbot i vissa brott. Enligt 1 mom. i den föreslagna bestämmelsen är, med avvikelse från 5 § 1 mom., samfundsbotens lägsta belopp 2 000 euro och dess högsta belopp 3 000 000 euro, när för det brott för vilket samfundsboten döms ut föreskrivs straff i 48 kap. 1—3, 4 a—4 g, 5, 5 a eller 5 b § eller i 48 a kap. 1 a, 3 c eller 3 d §. Om en juridisk person i vars verksamhet ett 1 mom. avsett brott har begåtts är en synnerligen stor juridisk person, är samfundsbotens lägsta belopp 15 000 euro och dess högsta belopp 40 000 000 euro, dock högst fem procent av den juridiska personens globala omsättning eller annat motsvarande resultat under den räkenskapsperiod som föregår den räkenskapsperiod då samfundsboten bestäms.

(17) Enligt grundlagsutskottets vedertagna utlåtandepraxis måste strängheten i en straffpåföljd stå i rätt proportion till gärningens klandervärdhet och straffsystemet måste genomgående uppfylla proportionalitetskravet (t.ex. GrUU 7/2025 rd, stycke 10, GrUU 37/2024 rd, stycke 3, GrUU 9/2016 rd, s. 6, GrUU 56/2014 rd, s. 3, och GrUU 16/2013 rd, s. 2). Straffbestämmelserna bör uppfylla allmänna villkor för att begränsa en grundläggande fri- eller rättighet och eventuella särskilda villkor som följer av en gällande bestämmelse om sådana rättigheter. Sammantaget gäller grundlagsutskottets praxis när det gäller förutsättningarna för inskränkningar i de grundläggande fri- och rättigheterna den straffrättsliga lagstiftningen rent generellt (t.ex. GrUU 48/2017 rd, s. 8, och GrUU 56/2018 rd, s. 2). Det står klart att grundlagen inte sätter några strikta gränser för straffskärpning så länge det finns godtagbara grunder för ändringarna (se GrUU 37/2024 rd, stycke 5, GrUU 7/2025 rd, stycke 15—17). Det som sägs ovan innebär dock att det för att skärpa straffskalorna måste läggas fram ett vägande samhälleligt behov och en godtagbar grund med tanke på de grundläggande fri- och rättigheterna. Utskottet har framhållit (GrUU 9/2016 rd) att grundlagens stiftare inte hade för avsikt att kontrollera straffsystemets allmänna utveckling.

(18) Grundlagsutskottet anser att det föreslagna högsta beloppet av samfundsboten för i synnerhet mycket stora juridiska personer, 40 000 000 euro, kan betraktas som betydande med avseende på proportionalitetskravet. Eftersom det emellertid är fråga om påföljder som riktar sig mot juridiska och inte fysiska personer kan regleringen i detta sammanhang, som har samband med genomförandet av EU-lagstiftning, betraktas som konstitutionellt möjlig. Utskottet fäster dock uppmärksamhet vid vilka följder den föreslagna regleringen har för den interna konsekvensen i bestämmelserna om samfundsbot.

Samlad bedömning av bestämmelserna om miljöbrott

(19) Grundlagsutskottet uppmärksammar statsrådet på att de gällande och de nu föreslagna bestämmelserna om miljöbrott i 48 kap. i strafflagen utgör en ytterst svårbegriplig och komplicerad helhet som är mycket svår att överblicka. Regleringen består nästan genomgående av blankostraffbestämmelser eller bestämmelser som liknar sådana, där det straffbara handlandets innehåll följer av en mycket omfattande helhet av EU-rättsliga och nationella bestämmelser utanför strafflagen. Blankostraffbestämmelserna i kapitlet, deras svårtyddhet och komplexitet samt de omfattande straffbestämmelser av överträdelsekaraktär som ingår i den materiella miljölagstiftningen är inte oproblematiska från konstitutionell synpunkt. Med

beaktande av detta anser utskottet att det vore motiverat att överväga att förtydliga och reformera regleringen som helhet på ett sätt som innebär att man systematiskt avstår från regleringslösningar som är problematiska med avseende på den straffrättsliga legalitetsprincipen och även mer generellt strävar efter att göra regleringen begripligare.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

> *att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, men lagförslag 1 bara om utskottets konstitutionella anmärkningar till 48 kap. 1, 4 e och 8 § och 48 a kap. 4 b § i beaktas på behörigt sätt.*

Helsingfors 15.10.2026

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Heikki Vestman saml
vice ordförande Onni Rostila saf
medlem Petri Honkonen cent (delvis)
medlem Hannu Hoskonen cent
medlem Arja Juvonen saf
medlem Atte Kaleva saml
medlem Teemu Keskisarja saf (delvis)
medlem Kimmo Kiljunen sd
medlem Johannes Koskinen sd
medlem Jarmo Lindberg saml
medlem Mats Löfström sv
medlem Krista Mikkonen gröna
medlem Johanna Ojala-Niemelä sd
medlem Johannes Yrttiaho vänst
ersättare Markku Eestilä saml (delvis)
ersättare Mikko Polvinen cent (delvis).

Sekreterare var

utskottsråd Johannes Heikkonen.