

Lakivaliokunta

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi ympäristönsuojelusta rikosoikeudellisin keinoin ja direktiivin 2008/99/EY korvaamisesta

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi ympäristönsuojelusta rikosoikeudellisin keinoin ja direktiivin 2008/99/EY korvaamisesta (U 14/2022 vp): Asia on saapunut lakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava suurelle valiokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- lainsäädäntöneuvos Leena Mäkipää, oikeusministeriö
- lainsäädäntöneuvos Tia Laine-Ylijoki-Laakso, ympäristöministeriö
- valtionsyyttäjä Tuuli Eerolainen, Syyttäjälaitos
- rikoskomisario Riku Lindqvist, keskusrikospoliisi
- professori Elina Pirjatanniemi

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- sisäministeriö
- Suomen luonnonsuojeluliitto ry

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Euroopan komissio on 15 päivänä joulukuuta 2021 tehnyt ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi ympäristönsuojelusta rikosoikeudellisin keinoin ja direktiivin 2008/99/EY korvaamisesta (COM(2021) 851 final).

Ehdotuksen pääasiallinen sisältö ilmenee valtioneuvoston kirjelmästä.

Valiokunnan lausunto LaVL 9/2022 vp

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto suhtautuu direktiiviehdotuksen tavoitteisiin lähtökohtaisesti myönteisesti. Ympäristön tilan suojelemiseen ja parantamiseen pyritään Euroopan unionin tasolla erilaisin toimenpitein, myös rikosoikeudellisin keinoin. Valtioneuvosto pitää yleisesti kannatettavana, että ympäristörikosten torjunnassa pyritään tehokkuuteen kaikkialla Euroopan unionissa. Ympäristörikokset voivat olla luonteeltaan rajat ylittäviä, ja niillä voi olla rajat ylittäviä vaikutuksia. On perusteltua pyrkiä siihen, että jäsenvaltioiden ympäristörikoslainsäädäntö on ajantasaista ja riittävän kattavaa. Valtioiden rajat ylittävää ympäristörikosten käytännön tutkintayhteistyötä on tärkeää pyrkiä tehostamaan.

Valtioneuvosto kuitenkin toteaa, että Suomen Euroopan unionin neuvoston puheenjohtajuuskaudella vuonna 2019 johtamissa keskusteluissa todetulla tavalla ympäristörikosten torjunnassa päähuomion tulisi olla muissa kuin rikosoikeudellisissa toimenpiteissä. Tällaisia ovat esimerkiksi koulutuksen ja erityisosaamisen sekä ympäristörikollisuutta koskevan tietoisuuden lisääminen ja kansainvälisen yhteistyön tehostaminen olemassa olevien oikeudellisten instrumenttien mahdollistamin keinoin. Valtioneuvosto kiinnittää huomiota direktiiviehdotuksessakin esiin tuotuun lähtökohtaan, jonka mukaan rikosoikeudellisiin keinoihin voidaan turvautua vain, jos muut yhteiskunnalliset puuttumiskeinot eivät ole riittäviä.

Valtioneuvosto katsoo, että ehdotukseen sisältyviä kriminalisointivelvoitteita on arvioitava jatko-neuvotteluissa tarkemmin. Rangaistavaksi säädettyjä tekoja koskevia teonkuvauksia ja niiden yhteyttä EU:n aineelliseen ympäristölainsäädäntöön on tarpeen täsmentää. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että neuvotteluissa huolehditaan siitä, että rangaistavaksi säädettyvät teot voidaan määrittellä rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen edellyttämällä täsmällisyydellä.

Valtioneuvosto katsoo kokonaisuutena, että direktiiviehdotuksessa on useita merkittäviä esimerkiksi seuraamuksiin, rikosprosessiin ja tutkintakeinoihin liittyviä kohtia, joiden sisältöä on vielä tarkemmin selvitettävä neuvotteluissa. Seuraamuksia, rikosprosessia sekä tutkintakeinoja koskeviin velvoitteisiin sisältyy elementtejä, jotka eivät ole suoraan sovitettavissa suomalaisen oikeusjärjestelmään tai joissa kansallisen lainsäädännön peruslähtökohtien toteutuminen pitää vielä neuvotteluissa pyrkiä varmistamaan. Näiden ehdotusten osalta on erityisesti tarpeen huolehtia siitä, että säilytetään kansallinen liikkumavara ja varmistetaan esimerkiksi suhteellisuusperiaatteen toteutuminen. Luonnollisille henkilöille ja oikeushenkilöille määrättävien seuraamusten sekä rikosprosessia koskevien artikloiden osalta direktiiviehdotusta tulee täsmentää ja kyseiset velvoitteet tulee muotoilla siten, että ne on yhteen sovitettavissa suomalaisen oikeusjärjestelmän kanssa. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että mahdollisuus säätää seuraamuksista perustuslaissa turvattujen perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset täyttävällä ja suomalaisen oikeusjärjestelmään soveltuvalla tavalla säilyy.

Valtioneuvosto kiinnittää huomiota siihen, että erityisesti ympäristölainsäädännön alalla lainvastaiseen menettelyyn puuttumiseksi on käytettävissä hallinnollisia tehosteita ja seuraamuksia, joiden voidaan joissakin tapauksissa arvioida olevan tehokkaampia kuin rikosoikeudellisten seuraamusten. Valtioneuvosto pitää olennaisena, että seuraamusjärjestelmä muodostaa selkeän kokonaisuuden, jossa hallinnollisten sanktioiden ja toimenpiteiden ja rikosoikeudellisten seuraamusten päällekkäisyyttä vältetään ja kaksoisrangaistavuuden kiellon toteutumisesta on huolehdittu.

Valiokunnan lausunto LaVL 9/2022 vp

Direktiiviehdotuksen rangaistusasteikkoja koskevat velvoitteet ovat osin ankarammat kuin rikoslain soveltuvien säännösten rangaistusasteikot, minkä lisäksi niihin sisältyy tietyiltä osin tulkinanvaraisuutta. Ehdotuksen jatkoneuvotteluissa rangaistusasteikkoja koskevia velvoitteita tulisi arvioida yhdessä niiden artiklojen kanssa, joissa määrätään rikoksiksi säädetävistä teoista, ja pyrkiä siihen, että rangaistukset ovat rikosoikeudellisen suhteellisuusperiaatteen mukaiset. Teon rangaistusarvon ja rangaistusasteikkojen olisi oltava oikeassa suhteessa tavoitteeseen ja rikoksen vakavuuteen. Valtioneuvosto kiinnittää yleisellä tasolla huomiota siihen, että rangaistusasteikkoja määriteltäessä on otettava huomioon myös niiden suhde muista rikoksista säädettyihin rangaistuksiin.

Valtioneuvosto katsoo lisäksi, että direktiiviehdotuksen jatkoneuvotteluissa on tarpeen pyrkiä selkiyttämään ehdotuksen sisältöä suhteessa muuhun EU-säätelyyn, kuten rikoksen uhrien oikeuksia, tukea ja suojelua koskevaan direktiiviin ja hankintadirektiiveihin.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Euroopan komissio on 15 päivänä joulukuuta 2021 tehnyt ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi ympäristönsuojelusta rikosoikeudellisin keinoin ja direktiivin 2008/99/EY korvaamisesta (COM(2021) 851 final). Ehdotettu direktiivi sisältää vähimmäissäännökset rangaistaviksi säädetävistä teoista ja seuraamuksista sekä muita ympäristörikosten torjunnan tehostamiseen tähtääviä velvoitteita. Ehdotuksen tavoitteena on varmistaa yhtenevät ympäristörikosten määritelmät sekä se, että vakavien ympäristörikosten kohdalla jäsenvaltioilla on käytettävissä tehokkaat, oikeasuhtaiset ja varoittavat rikosoikeudelliset seuraamukset. Ehdotetulla direktiivillä on tarkoitus korvata Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2008/99/EY ympäristönsuojelusta rikosoikeudellisin keinoin.

Direktiiviä täydentää komission samana päivänä antama tiedonanto (COM(2021) 814 final). Tiedonannossa komissio selostaa toimia, joilla ympäristörikollisuuden torjunnan tehostamiseen pyritään. Sen lisäksi, että EU:n oikeudellista kehystä pyritään vahvistamaan ehdotetun direktiivin myötä, komissio tuo tiedonannossa esiin erilaisia muita toimia, joilla se pyrkii vahvistamaan ympäristörikosten torjuntaa tukemalla ympäristörikoslainsäädännön tehokkaan täytäntöönpanon varmistamista jäsenvaltioissa sekä kansainvälisen yhteistyön edistämistä.

Valtioneuvoston kirjelmän mukaan (s. 2) direktiiviehdotuksen tavoitteena on tehostaa ympäristörikosten rikostutkintaa ja syytteeseenpanoa saattamalla direktiivin soveltamisala ajan tasalle ja selventämällä ympäristörikoksia koskevia käsitteitä. Uudella direktiivillä pyritään myös varmistamaan, että viranomaisten käytettävissä on tehokkaita, varoittavia ja oikeasuhtaisia seuraamuksia. Tavoitteena on lisäksi edistää rajat ylittävää rikostutkintaa ja syytteeseenpanoa. Direktiiviehdotuksella tavoitellaan myös tietoon perustuvan päätöksenteon kehittämistä parantamalla tilastotietojen keräämistä ja levittämistä. Tavoitteena on myös kehittää kansallisten rikosprosessiketjujen operationaalista tehokkuutta ja siten edistää rikostutkintaa, syytteeseenpanoa ja seuraamusten määräämistä.

Lakivaliokunta suhtautuu valtioneuvoston tavoin direktiiviehdotuksen tavoitteisiin lähtökohtaisesti myönteisesti. Ympäristön tilan suojelemiseen ja parantamiseen pyritään Euroopan unionin

Valiokunnan lausunto LaVL 9/2022 vp

tasolla erilaisin toimenpitein, myös rikosoikeudellisin keinoin. Valtioneuvoston tavoin lakivaliokunta pitää yleisesti kannatettavana, että ympäristörikosten torjunnassa pyritään tehokkuuteen kaikkialla Euroopan unionissa. Ympäristörikokset voivat olla luonteeltaan rajat ylittäviä, ja niillä voi olla rajat ylittäviä vaikutuksia. Valiokunnan asiantuntijakuulemisessa on tuotu esiin, että ympäristörikosten osalta voi myös olettaa esiintyvän merkittävässä määrin piilorikollisuutta ja että tapauksesta riippuen ympäristörikokset voivat tuottaa tekijälleen huomattavaa rahallista hyötyä. Valiokunta katsookin valtioneuvoston tavoin, että on perusteltua pyrkiä siihen, että jäsenvaltioiden ympäristörikoslainsäädäntö on ajantasaista ja riittävän kattavaa. Valtioiden rajat ylittävää ympäristörikosten käytännön tutkintayhteistyötä on tärkeää pyrkiä tehostamaan. Valtioneuvoston kirjelmästä ilmi käyvin tavoin (s. 19) direktiiviehdotus on merkityksellinen myös perustuslain 20 §:ssä tarkoitetun ympäristöperusoikeuden näkökulmasta.

Valtioneuvoston tavoin lakivaliokunta kuitenkin katsoo, että ympäristörikosten torjunnassa päähuomion tulee olla muissa kuin rikosoikeudellisissa toimenpiteissä. Tällaisia ovat esimerkiksi koulutuksen ja erityisosaamisen sekä ympäristörikollisuutta koskevan tietoisuuden lisääminen ja kansainvälisen yhteistyön tehostaminen olemassa olevien oikeudellisten instrumenttien mahdollistamin keinoin. Valiokunta korostaa lähtökohtaa siitä, että rikosoikeudellisiin keinoihin tulee turvautua vain, jos muut yhteiskunnalliset puuttumiskeinot eivät ole riittäviä.

Valiokunta yhtyy valtioneuvoston näkemykseen siitä, että ehdotukseen sisältyviä kriminalisointivelvoitteita on arvioitava jatkoneuvotteluissa tarkemmin. Rangaistaviksi säädettäviä tekoja koskevia teonkuvauksia ja niiden yhteyttä EU:n aineelliseen ympäristölainsäädäntöön on tarpeen täsmentää. Lakivaliokunta pitää tärkeänä, että neuvotteluissa huolehditaan siitä, että rangaistaviksi säädettävät teot voidaan määritellä rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen edellyttämällä täsmällisyydellä.

Saamansa selvityksen ja valtioneuvoston kirjelmän perusteella lakivaliokunta katsoo valtioneuvoston tavoin kokonaisuutena, että direktiiviehdotuksessa on useita merkittäviä esimerkiksi seuraamuksiin, rikosprosessiin ja tutkintakeinoihin liittyviä kohtia, joiden sisältöä on vielä tarkemmin selvitettävä neuvotteluissa. Seuraamuksia, rikosprosessia sekä tutkintakeinoja koskeviin velvoitteisiin sisältyy elementtejä, jotka eivät ole suoraan sovitettavissa suomalaisen oikeusjärjestelmään tai joissa kansallisen lainsäädännön peruslähtökohtien toteutuminen pitää vielä neuvotteluissa pyrkiä varmistamaan. Näiden ehdotusten osalta on erityisesti tarpeen huolehtia siitä, että säilytetään kansallinen liikkumavara ja varmistetaan esimerkiksi suhteellisuusperiaatteen toteutuminen. Luonnollisille henkilöille ja oikeushenkilöille määrättävien seuraamusten sekä rikosprosessia koskevien artikloiden osalta direktiiviehdotusta tulee täsmentää ja kyseiset velvoitteet tulee muotoilla siten, että ne ovat yhteensovitettavissa suomalaisen oikeusjärjestelmän kanssa. Valtioneuvoston tavoin valiokunta pitää tärkeänä, että mahdollisuus säätää seuraamuksista perustuslaissa turvattujen perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset täyttävällä ja suomalaisen oikeusjärjestelmään soveltuvalla tavalla säilyy.

Lakivaliokunta kiinnittää huomiota esimerkiksi direktiiviehdotuksen 8 ja 9 artiklaan, jotka koskevat koventamis- ja lieventämisperusteita. Saamansa selvityksen perusteella lakivaliokunta toteaa, että Suomen lainsäädännössä ei ole rikoslajispesifejä lieventämis- ja koventamisperusteita eikä etenemistä tähän suuntaan voi pitää toivottavana. Neuvotteluissa tulee huolehtia siitä, että

Valiokunnan lausunto LaVL 9/2022 vp

mahdolliset lieventämis- ja koventamisperusteet kyetään sovittamaan yhteen suomalaisen oikeusjärjestelmän ja vakiintuneen systematiikan kanssa.

Valiokunta kiinnittää huomiota myös siihen, että kirjelmästä ilmi käyvin tavoin direktiiviehdotuksen 5 artiklan 5 kohdan f alakohdan sisältövelvoite, jonka mukaan luonnollisille henkilöille tulee voida määrätä direktiivissä määritellyistä rangaistavista teoista seuraamukseksi väliaikainen kielto asettua ehdolle vaaleilla valittaviin tehtäviin (s. 19). Perustuslain 27 §:ssä säädetään vaalikelpoisuudesta eduskuntavaaleissa. Säännöksen 1 momentin mukaan eduskuntavaaleissa on vaalikelpoinen jokainen äänioikeutettu, joka ei ole vajaavaltainen. Kansanedustajaksi ei kuitenkaan säännöksen 2 momentin mukaan voida valita sotilasvirassa olevaa henkilöä. Valtioneuvosto toteaa kirjelmässään, että direktiiviehdotuksen 5 artiklan 5 kohdan f alakohdan mukainen velvoite on selvästi ongelmallinen perustuslain kannalta. Edellä todetun valossa lakivaliokunta korostaa, että kyseiseen ehdotukseen on kiinnitettävä neuvotteluissa erityistä huomiota eikä veloitetta tällaisen seuraamuksen sisällyttämiseen tule ottaa direktiiviin.

Valtioneuvoston kirjelmästä ilmi käyvin tavoin direktiiviehdotuksen rangaistusasteikkoja koskevat velvoitteet ovat osin ankarammat kuin rikoslain soveltuvien säännösten rangaistusasteikot, minkä lisäksi niihin sisältyy tietyiltä osin tulkinnanvaraisuutta. Lakivaliokunta pitää sinällään tärkeänä rikosvastuun toteutumista ja kulloiseenkin tekoon soveltuvan seuraamuksen riittävää ankaruutta ottaen huomioon muun muassa ympäristörikoksella kulloinkin aiheutettu vahinko ja siitä mahdollisesti saatu huomattava taloudellinen hyöty. Lakivaliokunta kuitenkin yhtyy valtioneuvoston näkemykseen siitä, että ehdotuksen jatkoneuvotteluissa rangaistusasteikkoja koskevia velvoitteita tulee arvioida yhdessä niiden artiklojen kanssa, joissa määrätään rikoksiksi säädettyjä teoista, ja pyrkiä siihen, että rangaistukset ovat rikosoikeudellisen suhteellisuusperiaatteen mukaiset. Teon rangaistusarvon ja rangaistusasteikkojen on oltava oikeassa suhteessa tavoitteen ja rikoksen vakavuuteen. Lakivaliokunta pitää tärkeänä myös valtioneuvoston kannassa todettua yleisen tason huomiota siitä, että rangaistusasteikkoja määriteltäessä on otettava huomioon myös niiden suhde muista rikoksista säädettyihin rangaistuksiin.

Valtioneuvoston kirjelmässä arvioidaan ehdotuksen oikeusperustaa sekä suhdetta toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteisiin (s. 17—18). Kirjelmästä ilmi käyvin tavoin direktiiviehdotus perustuu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 83 artiklan 2 kohtaan. Säännöksen mukaan, kun jäsenvaltioiden lakien ja asetusten lähentäminen rikosoikeuden alalla osoittautuu välttämättömäksi jonkin unionin politiikan tehokkaan täytäntöönpanon varmistamiseksi alalla, jolla on toteutettu yhdenmukaistamistoimenpiteitä, tällä alalla voidaan direktiivein säätää rikosten ja seuraamusten määrittelyä koskevista vähimmäissäännöistä. Kirjelmän mukaan valtioneuvosto arvioi direktiiviehdotuksen ehdotetun oikeusperustan olevan pääosin asianmukainen mutta toteaa, että oikeusperustan asianmukaisuutta direktiiviehdotuksen tiettyjen, erityisesti 5 artiklaan sisältyvien velvoitteiden, osalta on syytä vielä tarkastella jatkovalmistelussa.

Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 5 artiklan 3 ja 4 kohdissa tarkoitettuihin toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteisiin liittyen kirjelmässä todetaan valtioneuvoston alustavan arvion mukaan ehdotuksen olevan toissijaisuusperiaatteen mukainen ja pääosin myös suhteellisuusperiaatteen mukainen (ks. s. 18). Valtioneuvosto kuitenkin katsoo kirjelmässään, että tietyt erityisesti direktiiviehdotuksen seuraamuksia koskevat velvoitteet saattavat mennä osin pidemmälle kuin on

Valiokunnan lausunto LaVL 9/2022 vp

tarpeen direktiiviehdotuksen tavoitteiden saavuttamiseksi. Tältä osin suhteellisuusperiaatteen mukaisuutta on kirjelmän mukaan tarpeen tarkastella neuvottelujen kuluessa.

Edellä todetun sekä saamansa selvityksen perusteella lakivaliokunta pitää kirjelmässä todetun suuntaisesti perusteltuna, että ehdotuksen oikeusperustaa sekä toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen mukaisuutta vielä tarkastellaan jatkovalmistelussa.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Lakivaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa edellä esitetyin täsmennyksin ja täydennyksin valtioneuvoston kantaan.

Helsingissä 10.3.2022

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Leena Meri ps
varapuheenjohtaja Sandra Bergqvist r
jäsen Eeva-Johanna Eloranta sd
jäsen Hanna Huttunen kesk
jäsen Saara Hyrkkö vihr
jäsen Marko Kilpi kok
jäsen Matias Mäkyne sd (osittain)
jäsen Jouni Ovaska kesk
jäsen Juha Pylväs kesk
jäsen Mari Rantanen ps
jäsen Ruut Sjöblom kok
jäsen Mirka Soinikoski vihr
jäsen Paula Werning sd
varajäsen Juho Kautto vas

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Mikko Monto