

U 24/2024 rd

Statsrådets skrivelse till riksdagen om förhandlingar om Europarådets konvention om skydd för miljön genom straffrättsliga bestämmelser

I enlighet med 96 § 2 mom. i grundlagen översänds till riksdagen en promemoria om förhandlingar om Europarådets konvention om skydd för miljön genom straffrättsliga bestämmelser.

Helsingfors den 16 maj 2024

Justitieminister Leena Meri

Lagstiftningsråd Jussi Matikkala

**FÖRHANDLINGAR OM EUROPARÅDETS KONVENTION OM SKYDD FÖR MILJÖN
GENOM STRAFFRÄTTSLIGA BESTÄMMELSER****1 Bakgrund och konventionens syfte**

I november 2022 inrättade Europarådet en expertkommitté för skydd för miljön genom straffrättsliga bestämmelser (PC-ENV) med uppgift att föra förhandlingar om en ny konvention om straffrättsliga sanktioner till skydd för miljön. Den nya konventionen ska ersätta 1998 års Europarådskonvention om straffrättsliga sanktioner till skydd för miljön (ETS nr 172), som aldrig trädde i kraft. Förhandlingarna om den nya konventionen inleddes vid expertkommitténs möte den 3–4 april 2023.

Europeiska unionens råd bemyndigande den 28 september 2023 kommissionen att för unionens räkning delta i förhandlingar om konventionen till den del det handlar om frågor som omfattas av unionens behörighet, för vilka unionen har godkänt bestämmelser eller för vilka unionen inom den närmaste framtiden kommer att godkänna bestämmelser. Enligt rådets beslut ska förhandlingar föras i enlighet med förhandlingsdirektiven i bilagan till beslutet. I beslutet konstaterades dessutom att rådet senare ska kunna ge kommissionen ytterligare direktiv. Ett nationellt ställningstagande i frågan gavs i E-skrivelsen E 23/2023 rd.

Europarådets expertkommitté har fortsatt med förhandlingarna vid de möten som ordnades den 16–18 oktober 2023 och den 27–29 februari 2024. Europeiska unionens förhandlingsposition har behandlats vid rådets arbetsgrupps möten i Bryssel samt vid separata samordningsmöten i samband med Europarådets möten, i vilka även Finland deltog.

Miljöbrott har många negativa konsekvenser för hälsan och säkerheten, den ekonomiska verksamheten och tillgodoseendet av de mänskliga rättigheterna. De försämrar också staternas åtgärder för att skydda miljön och trygga rättsstaten. Miljöbrotten är numera omfattande och systemiska, vilket har ansetts kräva åtgärder även från Europarådet. Europarådets konvention om skydd för miljön genom straffrättsliga bestämmelser kan för sin del bidra till åtgärder från staternas sida för att förebygga och bekämpa miljöbrott samt till internationellt samarbete.

Enligt utkastet är konventionens syfte att på ett effektivt sätt förebygga och bekämpa miljöbrott, främja och öka det nationella och internationella samarbetet mot miljöbrott och fastställa minimiregler för att ge staterna vägledning i fråga om nationell lagstiftning och att genom dessa effekter främja och öka skyddet för miljön.

2 Konventionens huvudsakliga innehåll

När utkastet till konventionen är färdigt är avsikten att det ska innehålla cirka 50 artiklar fördelade på cirka tio kapitel (första utkastet: <https://rm.coe.int/pc-env-2023-04-eng-draft-convention-on-the-protection-of-the-environme/1680acbd44>). När konventionens innehåll beskrivs i denna skrivelse beaktas att utkastet förändras i takt med att förhandlingarna framskrider. Utkastets *första kapitel* innehåller bestämmelser om bland annat konventionens syfte, tillämpningsområde och definitioner (artiklarna 1–5). I enlighet med artikel 2 i utkastet ska konventionen tillämpas på åtgärder för att förebygga, upptäcka, utreda, åtala och ålägga

påföljder för brott enligt konventionen. Konventionen ska tillämpas såväl under fredstid som i situationer med väpnad konflikt, krig eller ockupation.

I konventionsutkastets *andra kapitel* ingår bestämmelser om policy mix och datainsamling (artiklarna 6–10). I enlighet med artikel 6 i utkastet ska parterna bl.a. vidta behövliga lagstiftningsåtgärder eller andra åtgärder för att införa och genomföra effektiva, heltäckande och samordnade policyer i syfte att förebygga och bekämpa brott enligt konventionen. I utkastet ingår dessutom bestämmelser om bl.a. datainsamling samt en bestämmelse om att parterna ska ta i bruk en nationell strategi mot miljöbrott.

I *tredje kapitlet* finns det bestämmelser om förebyggande åtgärder (artiklarna 11–16). Dessa berör bl.a. åtgärder för att ordna yrkesutbildning och öka kännedomen om miljöbrott.

Fjärde kapitlet kan betraktas som konventionens kärna. Kapitlet innehåller bestämmelser om den materiella straffrätten. Enligt konventionsutkastet ska parterna kriminalisera de gärningar som definieras i utkastet, när dessa är olagliga och avsiktliga. Definitionen av flera brott inkluderar villkoret att gärningen förorsakar eller kan förorsaka en persons död eller medföra allvarlig skada för en person eller för luft-, mark- eller vattenkvaliteten, djur eller växter. I fråga om vissa brott förutsätts inte att de medför någon sådan följd eller fara.

Konventionsutkastets fjärde kapitel, som omfattar kriminaliseringsförpliktelserna, är indelat i sju led. Det första ledet behandlar kriminaliseringsförpliktelserna i anslutning till förorening, produkter och ämnen. I detta led ingår bestämmelser om olaglig förorening, utsläppande av produkter på marknaden i strid med kraven samt brott i anslutning till kemiska ämnen, radioaktivt material eller ämnen, kvicksilver, ozonnedbrytande ämnen och fluorerade växthusgaser (artiklarna 17–17f). Det andra ledet omfattar brott i anslutning till olaglig insamling, hantering, transport, tillvaratagande, bortskaffande och förflyttning av avfall (artikel 18).

Det tredje ledet i konventionsutkastets fjärde kapitel berör anläggningar och omfattar brott relaterade till olaglig användning eller stängning av en anläggning som innebär farlig verksamhet (artikel 19). I detta led ingår dessutom en bestämmelse om kriminaliseringsförpliktelserna i fråga om olaglig användning eller stängning av en anläggning där man hanterar farliga ämnen (artikel 19a).

Det fjärde ledet i fjärde kapitlet innehåller bestämmelser om brott i anslutning till fartyg. De bestämmelser som ingår i detta led handlar om kriminaliseringsförpliktelserna i anslutning till olaglig återvinning av fartyg eller utsläpp av förorenande ämnen från fartyg (artiklarna 20–20a).

I det femte ledet i fjärde kapitlet finns det bestämmelser om brott i anslutning till naturresurser (artiklarna 21–23a). Dessa omfattar brott i anslutning till olaglig täkt av yt- eller grundvatten, brott i anslutning till handel med olagligt avverkat timmer samt brott i anslutning till olaglig gruvdrift. Det sjätte ledet behandlar kriminaliseringsförpliktelserna i anslutning till brott mot naturmiljön. Till dessa hör bestämmelser om brott i anslutning till bl.a. olagligt dödande av eller handel med vilda djur eller växter, olaglig verksamhet som försämrar livsmiljön i ett skyddsområde samt invasiva främmande arter (artiklarna 24–26). I det sjunde ledet finns det en bestämmelse om ekocid eller grovt brott (artikel 27).

Utöver de nämnda kriminaliseringsförpliktelserna innehåller konventionsutkastet bestämmelser om medverkan till och försök att begå brott samt en bestämmelse om jurisdiktion (artiklarna 28–29). Konventionsutkastet innehåller dessutom bestämmelser om påföljder och åtgärder samt om juridiska personers ansvar (artiklarna 30–31). De stater som är parter i konventionen ska

enligt artikel 31 i utkastet vidta åtgärder för att säkerställa att brott mot bestämmelserna i konventionen som begåtts av en fysisk person får effektiva, proportionella och avskräckande påföljder, som står i proportion till brottets svårhet. Fängelsestraff ska vara en av påföljderna. När det gäller juridiska personer bör man likaså säkerställa att de åläggs effektiva, proportionella och avskräckande påföljder, bl.a. i form av straffrättsliga påföljder eller andra ekonomiska påföljder än straffrättsliga påföljder.

Dessutom finns det i konventionsutkastet bestämmelser om bl.a. försvårande omständigheter och tidigare domar som fällts av en annan stat som är part i konventionen (artiklarna 31a–33).

I konventionsutkastets *femte kapitel* ingår bestämmelser om utredning, väckande av åtal och processrätt. Dessa inkluderar bestämmelser om inledande och fortsättning av förfaranden, rätten att delta i förfaranden, internationellt samarbete i brottmål och utbyte av information mellan parterna (artiklarna 34–37). Det *sjätte kapitlet* behandlar skyddsåtgärder och innehåller bestämmelser om brottsoffrens ställning i brottsutredningar och straffrättsliga förfaranden samt skydd av vittnen samt personer som rapporterar brott och samarbetar med myndigheterna (artiklarna 38–40).

Konventionsutkastets *sjunde kapitel* innehåller bestämmelser om tillsynsmekanismen. Till dessa hör bestämmelser om en eventuell expertgrupp, parternas kommitté, förfarande, allmänna rekommendationer samt de nationella parlamentens roll i tillsynen (artiklarna 41–45).

I *åttonde kapitlet* i konventionsutkastet ingår bestämmelser om förhållandet till andra internationella instrument (artikel 46) och i nionde kapitlet bestämmelser om ändringar i konventionen (artikel 47). Utkastets tionde kapitel behandlar slutbestämmelserna, dvs. bestämmelserna om konventionens konsekvenser, lösning av tvister, undertecknande och ikraftträdande, anslutning till konventionen, regional tillämpning, förbehåll, förbehållens giltighet och omprövning, uppsägning och notifikation (artiklarna 48–56).

3 Konventionens rättsliga grund

I fråga om förfarandet grundar sig förhandlingarna om konventionen för unionens räkning på artikel 218.3 och 218.4 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget). I rådets beslut om beviljande av förhandlingsbefogenheter hänvisas dessutom med tanke på den materiella rättsliga grunden till artikel 83.2 i EUF-fördraget (straffrätt). Vid beredningen av rådets beslut ansåg statsrådet det motiverat att foga den nämnda materiella rättsliga grunden till beslutet. Enligt artikel 83.2 i EUF-fördraget får minimiregler för fastställande av brottsrekvisit och påföljder på harmoniserade områden införas när en tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar på det straffrättsliga området visar sig vara nödvändig för att säkerställa ett effektivt genomförande av unionspolitiken på ett område där harmoniseringsåtgärder har genomförts. Dessa direktiv utfärdas i enlighet med den ordinarie eller särskilda lagstiftningsordning som följs vid antagandet av harmoniseringsåtgärderna i fråga, dock utan att det påverkar tillämpningen av artikel 76.

Det är möjligt att exakt definiera den materiella rättsliga grunden för konventionen först när den slutliga konventionstexten är klar.

4 Konventionens konsekvenser

Förorening av miljön och miljöbrott kan ha geografiskt vidsträckta konsekvenser som sträcker sig över flera staters territorium. Det kan handla om t.ex. olaglig förflyttning av avfall över statsgränser. Miljöbrott beräknas vara den fjärde största området för gränsöverskridande

brottslighet och gärningsmännen kan också dra nytta av skillnaderna mellan straffrätten i olika stater.

Betydelsen av Europarådets straffrättsliga konventioner sträcker sig utanför EU:s medlemsstater och konventionen om skydd för miljön genom straffrättsliga bestämmelser har ansetts viktig eftersom vissa miljöbrott är gränsöverskridande till sin natur. I konventionen ska fastställas gemensamma regler för att förebygga och bekämpa miljöbrott, vilket kan bidra till att effektivisera utredningen, väckandet av åtal och utkrävandet av straffrättsligt ansvar för dessa brott.

5 Konventionens förhållande till lagstiftningen i Finland

Enligt statsrådets preliminära bedömning ska konventionen innehålla bestämmelser som faller under både EU:s och medlemsstaternas behörighet. Det innebär alltså att konventionen blir ett så kallat blandat avtal, vilket kräver medlemsstaternas underskrift och nationella godkännande. Den slutliga bedömningen av behörighetsfördelningen kan göras först när förhandlingarna är avslutade och konventionstexten i sin helhet är klar.

Konventionens förhållande till lagstiftningen i Finland utreds närmare i ett senare skede. Bedömt utifrån det nuvarande läget i förhandlingarna kommer konventionen att innehålla bestämmelser som hör till lagstiftningsområdet. Exempelvis förefaller många av de kriminaliseringsförpliktelser som utgör det centrala innehållet i konventionsutkastet i betydande utsträckning vara förenliga med de skyldigheter som ingår i det miljöbrottsdirektiv som EU antog våren 2024, även om den i detta avseende centrala definitionen av begreppet ”olaglig” fortfarande granskas i förhandlingarna. Beredningen av genomförandet av miljöbrottsdirektivet på det nationella planet inleds våren 2024.

6 Ålands behörighet

Enligt 27 § 22 punkten i självstyrelselagen för Åland (1144/1991) har riket lagstiftningsbehörighet i fråga om straffrätt med undantag av vad som stadgas i 18 § 25 punkten. Enligt 18 § 25 punkten i självstyrelselagen har landskapet lagstiftningsbehörighet i fråga om beläggande med straff och storleken av straff inom rättsområden som hör till landskapets lagstiftningsbehörighet. Natur- och miljövård är ett rättsområde som hör till landskapets lagstiftningsbehörighet med stöd av 18 § 10 punkten i självstyrelselagen. Enligt 18 § 15 punkten i självstyrelselagen för Åland har landskapet lagstiftningsbehörighet i fråga om jord- och skogsbruk. En del av utkastet till bestämmelser om fartyg är sådana som i motsvarande bestämmelser i Internationella sjöfartsorganisationens (*International Maritime Organization; IMO*) konventioner har ansetts beröra handelssjöfart, när de har godkänts och satts i kraft på det nationella planet. Handelssjöfarten hör enligt 27 § 13 punkten i självstyrelselagen till rikets lagstiftningsbehörighet.

7 Behandling av konventionen i Europeiska unionens institutioner och de övriga medlemsstaternas ståndpunkter

I enlighet med det beslut som fattades av Europeiska unionens råd i september 2023 ska förhandlingarna genomföras i samråd med arbetsgruppen för straffrättsligt samarbete (COPEN). Den aktuella arbetsgruppen utsågs i beslutet till den särskilda kommitté som avses i artikel 218.4 i EUF-fördraget. I enlighet med rådets beslut ska kommissionen regelbundet rapportera till arbetsgruppen om hur förhandlingarna framskrider och vidarebefordra alla förhandlingsdokument till arbetsgruppen i ett så tidigt skede som möjligt. Vidare ska kommissionen på begäran av rådet rapportera till rådet om hur förhandlingarna framskrider.

Medlemsstaterna (inkl. Finland) har ansett det motiverat att kommissionen deltar i förhandlingarna för unionens räkning för att främja den ömsesidiga förenligheten mellan EU-lagstiftningen och Europarådets konvention. Under förhandlingarna har medlemsstaterna kommenterat flera detaljer i konventionsutkastet, såsom definitionerna av brott, utvidgningen av kriminaliseringsförpliktelserna till att omfatta grov vårdslöshet, punkten om så kallad ekocid (storskalig miljöförstöring) samt punkten om straffprocessen och straffrättsligt samarbete. Det förhandlingsmandat som kommissionen fått och de ståndpunkter gällande förhandlingarna som preciserats i rådets arbetsgrupp har på ett allmänt plan i huvudsak motsvarat statsrådets synpunkter.

Nästa möte för Europarådets expertkommitté hålls den 4–7 juni 2024 och mötets syfte är att slutföra förhandlingarna om själva konventionstexten. Enligt statsrådets aktuella bedömning ska riksdagens ståndpunkt alltså vara tillgänglig före nämnda förhandlingar. Efter juni 2024 bereds ytterligare en förklarande rapport om konventionen före utgången av 2024.

8 Nationell beredning av ärenden som rör konventionen

U-skrivelsen behandlades i ett skriftligt förfarande av sektionen för rättsliga och inrikes frågor samt av miljösektionen 2.–3.5. 2024.

Riksdagen har fått en redogörelse för förslaget till rådets beslut om bemyndigande av Europeiska kommissionen att för Europeiska unionens räkning delta i förhandlingarna om konventionen genom en E-skrivelse daterad den 23 augusti 2023 (E 23/2023 rd). Både lagutskottet och miljöutskottet har anslutit sig till statsrådets ståndpunkt som framförs i E-skrivelsen.

Under förhandlingarna om konventionen och i samband med beredningen av U-skrivelsen har justitieministeriet samarbetat med företrädare för Ålands landskapsregering. Ålands landskapsregering har inte gett något utlåtande i frågan.

9 Konventionens undertecknande och ikraftträdande

Eftersom förhandlingarna fortfarande pågår är tidpunkten för konventionens undertecknande ännu inte känd. I enlighet med föreskriften om utkastets ikraftträdande kan konventionen undertecknas av Europarådets medlemsstater som är parter i konventionen, av stater som inte är parter i konventionen men som har deltagit i beredningen av konventionen och av Europeiska unionen. Enligt föreskriften förutsätter konventionens ikraftträdande att tio undertecknare, varav åtta ska vara medlemmar i Europarådet, uttrycker sin vilja att förbinda sig till konventionen.

10 Statsrådets ståndpunkt

Statsrådet erkänner Europarådets roll och betydelse för att skapa en gränsöverskridande rättslig ram för miljöbrott. Statsrådet anser att det är viktigt att effektivt bekämpa miljöbrott och framhåller vikten av internationellt samarbete för att bekämpa gränsöverskridande brottslighet. Europarådets konvention om skydd för miljön genom straffrättsliga bestämmelser kan bidra till att detta samarbete förverkligas. För statsrådet är det särskilt viktigt att man under förhandlingarna sörjer för att EU-lagstiftningen och Europarådets konvention är förenliga med varandra.

Statsrådet anser att det i förhandlingarna om konventionen också är nödvändigt att ytterligare betona tryggheten av det nationella handlingsutrymmet och flexibiliteten samt iakttagandet av

proportionalitetsprincipen. I fråga om de bestämmelser som ska införas i konventionen anser statsrådet att det är väsentligt att hitta en lämplig lösning även med tanke på den administrativa börda som följer av skyldigheterna enligt konventionen.

Statsrådet framhåller att närmare ställning tas till innehållet i konventionen när hela konventionstexten är klar.