

Ympäristövaliokunta

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 ympäristövaliokuntaan mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- lainsäädäntöneuvos Leena Mäkipää, oikeusministeriö
- poliisitarkastaja Juha Tuovinen, sisäministeriö
- lainsäädäntöneuvos Tia Laine-Ylijoki-Laakso, ympäristöministeriö
- ympäristöjuristi Matti Kattainen, Suomen luonnonsuojeluliitto ry

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

EU:n komissio julkaisu 15.12.2021 ehdotuksen ympäristönsuojelusta rikosoikeudellisin keinoin ja direktiivin 2008/99/EY korvaamisesta (COM(2021) 851 final). Direktiivi sisältää vähimmäissäännökset rangaistavaksi säädettävistä teoista ja seuraamuksista sekä muita ympäristörikosten torjunnan tehostamiseen tähtääviä velvoitteita.

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 perus-

Valiokunnan lausunto YmVL 12/2022 vp

teltua 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 määritellä 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.

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 säädettyistä teoista, ja pyrkiä siihen, että rangaistukset ovat rikosoikeudellisen suhteellisuusperiaatteen mukaiset. Teon rangaistusarvon ja rangaistusasteikkojen olisi oltava oikeassa suhteessa tavoitteeseen ja rikoksen

Valiokunnan lausunto YmVL 12/2022 vp

vakavuuteen. Valtioneuvosto kiinnittää yleisellä tasolla huomiota siihen, että rangaistusasteikko ja 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

Ympäristövaliokunta yhtyen valtioneuvoston kantaan suhtautuu direktiiviehdotukseen myönteisesti ja korostaa tarvetta ehkäistä ympäristörikoksia ja puuttua niihin tehokkaasti kaikissa EU:n jäsenmaissa. Erityisen tärkeää on lisätä poliisin ja valvontaviranomaisten ympäristörikoksia koskevaa erityisosaamista ja koulutusta sekä tehostaa kansainvälistä yhteistyötä rajat ylittävän vakavan ympäristörikollisuuden torjumiseksi. Valiokunta toteaa, että rikosoikeudellisen sääntelyn yksityiskohtaisempi arviointi kuuluu lakivaliokunnan toimialaan. Ympäristövaliokunta kiinnittää kuitenkin ympäristönsuojelun näkökulmasta huomiota seuraaviin näkökohtiin.

Valiokunta toteaa, että rikosoikeudellisten keinojen lisäksi hallinnolliset seuraamukset voivat tarjota tehokkaita keinoja puuttua lainvastaiseen toimintaan ja ennaltaehkäistä ympäristörikoksia. Erityisen hyviä kokemuksia on hallinnollisen öljypäästömaksun toimivuudesta tässä suhteessa. Öljypäästömaksu on rangaistusluonteinen hallinnollinen seuraamus, joka määrätään laittomista aluspäästöistä hallinnollisessa menettelyssä nopeammin ja tehokkaammin kuin rikosoikeudellisen rangaistus. Öljypäästömaksu määrätään tuottamuksesta riippumatta ns. ankaran vastuun mukaisesti, jolloin päästön aiheuttajan syyllisyyden astetta ei ole tarpeen selvittää. Hallinnollinen öljypäästömaksu on usein myös rikosoikeudellista sakkorangaistusta huomattavasti tuntuvampi taloudellinen seuraamus. Järjestelmän käyttöönotto on käytännössä ehkäissyt tehokkaasti laittomia öljypäästöjä aluksista.

Ympäristörikollisuuden määrä on pysynyt Suomessa tilastollisesti hyvin samalla tasolla useita vuosia. On kuitenkin ilmeistä, että vain osa ympäristörikoksista tulee esitutkintaviranomaisten tietoon. Erityisesti Keski-Euroopassa rajat ylittävä jätteiden kuljetus ja dumpkaus ovat vakavaa ja osittain järjestäytyneen rikollisuuden harjoittamaa, suurta rikoshyötyä tavoittelevaa toimintaa, johon Suomikin on linkittynyt. Suomen kansallisen ympäristörikosseurantaryhmän laatimassa ympäristörikoskatsauksessa vuodelta 2021 pidetään todennäköisenä, että viranomaisten tietoon tuleva ympäristörikollisuus tulee lähivuosina lisääntymään myös viranomaisten toiminnan tehostumisen ja tiukentuneen sääntelyn takia. Seurantaryhmä on kiinnittänyt raporteissaan huomiota myös ympäristörikollisuuden alhaiseen kiinnijäämisriskiin. Yhtenä keskeisenä ympäristörikollisuuden uhkakuvana voidaan pitää sitä, että ympäristörikosten alhainen kiinnijäämisriski suhteessa saavutettavaan rikoshyötyyn lisäisi ympäristörikollisuuden määrää. Ympäristörikokset liittyvät yleensä liiketoiminnan yhteydessä tapahtuvaan jätteiden, jätemaan ja erilaisten kemikaalien säilytykseen, käsittelyyn tai maastoon dumppaamiseen sekä luvattomaan maa-aineston ottotoimintaan tai maa-ainesten käsittelyyn ja säilyttämiseen.

Valiokunnan lausunto YmVL 12/2022 vp

Valiokunta katsoo, että ympäristörikosten vakavuutta ja ympäristöarvojen merkitystä arvioitaessa voitaisiin nykyistä enemmän painottaa rikoksella aiheutettujen ympäristövahinkojen ennallistamiskustannusten määrää. Ennallistamiskulut saattavat vähäisiltäkin tuntuissa ympäristörikoksissa nousta suuriksi, mikä ilman niiden huomioon ottamista voi vääristää eri rikoslajien keskinäistä vertailua ja johtaa suhteellisuusperiaatteesta poikkeavaan muita rikoslajeja lievempään oikeuskäytäntöön. Direktiiviehdotus voi edistää tämän tavoitteen toteutumista.

Valiokunta toteaa, että ympäristönsuojelun valvontaviranomaisilla on keskeinen rooli ympäristönsuojelun ja -valvonnan kehittämisessä ja tätä kautta ympäristörikosten ennalta ehkäisemisessä. Valvontaviranomaisten tulee pääsääntöisesti tehdä epäillyistä ympäristölainsäädännön vastaisista teoista tai laiminlyönneistä ilmoitus poliisille esitutkintaa varten. Valvontasuunnitelmien laatiminen on tehnyt valvonnasta aikaisempaa kattavampaa ja pitkäjänteisempää. Valvonnan riittävä resursointi on ympäristörikosten ennaltaehkäisyn kannalta tärkeää.

Keskusrikospoliisi on perustanut ympäristörikosten kansallista torjuntaa tehostamaan määräaikaisen ympäristörikostorjunnan koordinaattorin tehtävän. Hankkeen tavoitteena on luoda poikkihallinnollinen kokonaiskuva ympäristörikostorjunnasta, kehittää uusia toimintamalleja, tehostaa yhteistyötä sekä tehostaa ympäristörikollisuuden paljastamista ja tällä tavoin saavuttaa mahdollisimman suuri vaikuttavuus ympäristö- ja talousrikollisuuden torjunnassa. Valiokunta pitää tätä tärkeänä korostaen, että toiminnan tulisi olla pitkäjänteistä ja jatkuvaa. Tavoitteena tulisi olla viranomaisten osaamisen lisääminen ja resurssien kohdentaminen siten, että ympäristörikostorjunnan erityisosaaminen paranee.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Ympäristövaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan korostaen edellä esitettyjä näkökohtia.

Valiokunnan lausunto YmVL 12/2022 vp

Helsingissä 10.3.2022

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Juha Sipilä kesk
varapuheenjohtaja Tiina Elo vihr
jäsen Petri Huru ps
jäsen Mai Kivelä vas
jäsen Johan Kvarnström sd
jäsen Mikko Ollikainen r
jäsen Jenni Pitko vihr
jäsen Katja Taimela sd
jäsen Ari Torniainen kesk
varajäsen Hanna Huttunen kesk
varajäsen Jouni Kotiaho ps
varajäsen Sari Multala kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marja Ekroos