

Valtioneuvoston selvitys komission ehdotuksesta neuvoston päätökseksi luvan antamisesta Euroopan komissiolle osallistua Euroopan unionin puolesta neuvotteluihin Euroopan neuvoston yleissopimuksesta, jolla korvataan vuonna 1998 tehty yleissopimus ympäristönsuojelusta rikosoikeudellisin keinoin (ETS nro 172), sekä sen selitysmuistioluonnoksesta

Eduskuntatunnus

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Komissio on 7.7.2023 antanut suosituksen (ehdotuksen) neuvoston päätökseksi luvan antamisesta Euroopan komissiolle osallistua Euroopan unionin puolesta neuvotteluihin Euroopan neuvoston yleissopimuksesta, jolla korvataan vuoden 1998 yleissopimus ympäristön suojelemisesta rikosoikeuden keinoin (ETS nro. 172), ja sen selitysmuistion luonnoksesta (COM(2023) 419 final). Suosituksen liitteenä ovat neuvotteluohjeet.

Komissio esitteli suosituksen ja siitä keskusteltiin jäsenvaltioiden oikeus- ja sisäasioiden neuvosten kokouksessa 14.7.2023.

Komission suositusta on tarkoitus käsitellä oikeus- ja sisäasioiden neuvosten kokouksessa 4.9.2023.

Neuvottelut Euroopan neuvoston ympäristörikoksia koskevasta yleissopimuksesta ovat alkaneet Euroopan neuvoston ympäristönsuojelua rikosoikeuden keinoin koskevan asiantuntijakomitean (PC-ENV) kokouksessa 3.–4.4.2023. Komitean seuraava kokous on

16.-18.10.2023, jossa on tarkoitus käsitellä ensimmäistä sopimusluonnosta. EU:n neuvoston puheenjohtajavaltion tavoitteena on, että neuvottelumandaatti komissiolle on hyväksytty ennen kyseistä Euroopan neuvoston komitean kokousta.

Suomen kanta

Suomi pitää tärkeänä ympäristöriskosten tehokasta torjumista ja korostaa kansainvälisen yhteistyön merkitystä rajat ylittävän rikollisuuden torjumiseksi. Euroopan neuvoston yleissopimus ympäristönsuojelusta rikosoikeuden keinoin voi osaltaan edistää tämän yhteistyön toteuttamista. On tärkeää, että EU ja sen jäsenvaltiot osallistuvat aktiivisesti sopimusneuvotteluihin. Näin edistetään myös EU-lainsäädännön ja Euroopan neuvoston yleissopimuksen keskinäistä yhteensopivuutta.

Suomi pitää perusteltuna komission osallistumista Euroopan unionin puolesta neuvotteluihin Euroopan neuvoston yleissopimuksesta, jolla korvataan vuoden 1998 yleissopimus ympäristön suojelemisesta rikosoikeuden keinoin (ETS nro. 172), ja sen selitysmuistion luonnoksesta.

Suomi katsoo, toisin kuin komissio, että unionilla ei ole kaikilta osin yksinomaista toimivaltaa osallistua neuvotteluihin vaan että Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (jäljempänä "SEUT") 83 artiklan 2 kohdan määräyksestä yhdessä SEUT 4 artiklan 2 kohdan j alakohdan kanssa seuraa, että ympäristörikoksia koskeva yleissopimus sisältää myös jaetun toimivallan alaan kuuluvia säännöksiä.

Suomen näkemyksen mukaan suosituksen liitteessä olevat neuvotteluohjeet ovat lähtökohtaisesti pääosin asianmukaiset, kun otetaan huomioon asian vaihe ja jäsenvaltioiden mahdollisuudet vaikuttaa neuvottelujen kestäessä neuvottelukierroskohtaisten Euroopan unionin yhteisten kantojen muodostamiseen ehdotetun neuvoston päätöksen 3 artiklan mukaisesti. Jatkokeskustelua tarvitaan kuitenkin joistakin yksityiskohdista ja valmiudesta pyrkiä ehdotettua joustavampaan lopputulokseen koskien ainakin lainkäyttövaltaa ja kansalaisten roolia ympäristöriskosten saattamisessa tuomioistuinten ratkaistavaksi.

Pääasiallinen sisältö

Ehdotuksen tausta

Ehdotuksen perustelut ja tavoitteet

Komission ehdotuksen mukaisesti ympäristörikoksista ympäristölle ja ihmisten terveydelle aiheutuvasta huomattavasta vahingosta on tullut kasvava huolenaihe EU:ssa ja maailmanlaajuisesti. Ympäristörikollisuus on maailman neljänneksi suurin rikollisuuden ala huumausaineiden kaupan, ihmiskaupan ja rahan väärentämisen jälkeen ja kasvaa 5-7 prosentin vuosivauhtia. Komission ehdotuksen mukaan aiheutuvien vahinkojen maailmanlaajuiset vaikutukset, liittyen usein rajat ylittävään järjestäytyneeseen rikollisuuteen, vaativat päättäväisiä tekoja ja vahvaa kansainvälistä yhteistyötä, joka perustuu yhteiselle ymmärrykselle ympäristörikoskategorioista, seuraamuksista ja rajat ylittävästä yhteistyöstä.

Komission ehdotuksen mukaisesti EU on viime vuosikymmeninä vaihteittain tehostanut pyrkimyksiään säännellä tekoja, jotka ovat ympäristölle vahingollisia. Direktiivi 2008/99/EC ympäristönsuojelusta rikosoikeuden keinoin (jäljempänä "ympäristörikosdirektiivi") velvoittaa jäsenvaltiot kriminalisoimaan ympäristölainsäädännön vakavimmat loukkaukset. Direktiivi sisältää muun muassa sääntelyä ympäristörikoskategorioista ja edellyttää vaikuttavia, varoittavia ja oikeasuhtaisia seuraamuksia luonnollisille henkilöille ja oikeushenkilöille. Ympäristörikosdirektiiviin vaikutti merkittävästi Euroopan neuvoston vuoden 1998 yleissopimus ympäristönsuojelusta rikosoikeuden keinoin.

15. joulukuuta 2021 komissio on tehnyt ehdotuksen uudeksi EU:n ympäristörikosdirektiiviksi (COM(2021) 851 final, 2021/0422 (COD)) (jäljempänä ”ympäristörikosdirektiiviehdotus”). Direktiiviehdotuksessa ympäristörikoskategorioita on hiottu ja lisätty sen varmistamiseksi, että tahallisista tai törkeästä huolimattomuudesta tehdyistä vakavista rikoksista seuraa asianmukainen rangaistus. Direktiiviehdotuksessa on otettu käyttöön luonnollisille henkilöille ja oikeushenkilöille määrättäville seuraamuksille enimmäisrangaistusten vähimmäistasot. Oikeushenkilölle määrättävien sakkojen osalta huomioon otetaan myös oikeushenkilön taloudellinen suorituskyky. Direktiiviehdotus sisältää myös koventamisperusteita ja lisäseuraamuksia koskevaa sääntelyä ja täytäntöönpanonketjun vahvistamiseen tähtäävää sääntelyä sekä sääntelyä koskien yleisön oikeuksia ja roolia.

Joulukuussa 2022 jäsenvaltiot saavuttivat Euroopan unionin neuvostossa yleisnäkemyksen direktiiviehdotuksesta. Euroopan parlamentti sai näkemyksensä valmiiksi maaliskuussa 2023. Neuvottelut Euroopan parlamentin kanssa alkoivat toukokuussa 2023 tavoitteena saavuttaa poliittinen yhteisymmärrys vuoden 2023 loppuun mennessä.

Rinnakkain EU:ssa meneillään olevan uuden ympäristörikosdirektiiviä koskevan työn kanssa Euroopan neuvosto on päättänyt korvata vuoden 1998 yleissopimuksensa ympäristönsuojelusta rikosoikeuden keinoin (jäljempänä ”vuoden 1998 yleissopimus”). Vuoden 1998 yleissopimus oli ensimmäinen kansainvälinen instrumentti, joka sisälsi vakavimpien tahallaan tai huolimattomuudesta tehtävien ympäristörikosten määritelmät sekä sääntelyä koskien toimivaltaa, seuraamuksia, konfiskaatiota, ympäristön ennallistamista, yritys vastuuta, kansainvälistä yhteistyötä sekä ympäristönsuojeluyhdistysten oikeuksia osallistua prosesseihin. Vuoden 1998 yleissopimus ei kuitenkaan koskaan tullut voimaan, koska vaadittavaa vähimmäismäärää ratifiointeja tai liittymisiä ei saavutettu. Suomi ei ole ratifioinut vuoden 1998 yleissopimusta.

Marraskuussa 2022 Euroopan neuvostossa perustettiin uusi ympäristönsuojelua rikosoikeuden keinoin koskeva asiantuntijakomitea (PC-ENV) vuoden 1998 sopimuksen korvaavan uuden ympäristörikoksia koskevan yleissopimuksen neuvottelemiseksi. Ensimmäistä sopimusluonnosta käsitellään Euroopan neuvoston komitean kokouksessa 16.-18. lokakuuta 2023.

Yhdenmukaisuus muiden alaa koskevien politiikkojen säännösten kanssa

Euroopan unionin oikeus, etenkin nykyisin voimassa olevan ympäristörikosdirektiivin ja uuden ympäristörikosdirektiiviehdotuksen sääntely, kattaa pitkälti uuden ympäristörikoksia koskevan yleissopimuksen suunnitellun soveltamisalan.

Siksi on komission ehdotuksen mukaan välttämätöntä, että unioni osallistuu neuvotteluihin välttäen ristiriitoja yleissopimuksen ja valmisteltavan uuden ympäristörikosdirektiivin välillä koskien määritelmiä, terminologiaa ja velvollisuuksia. Komission ehdotuksen mukaisesti on tärkeää, että Euroopan neuvoston neuvottelujen aikana unioni ottaa huomioon ympäristörikosdirektiiviehdotuksen kehittymisen ja pysyy tiiviissä yhteydessä Euroopan unionin neuvoston asianomaisen työryhmän kanssa. Ehdotetun neuvoston päätöksen 3 artiklan mukaisesti nimettävä erityiskomitea tulee oletettavasti olemaan COPEN-työryhmä.

Neuvottelujen tulisi komission ehdotuksen mukaan johtaa yhtenäisiin määräyksiin ympäristörikoskategorioista sisältäen rikosten määritelmät, seuraamukset, täytäntöönpanonketjun vahvistamisen, kansalaisten ja kansalaisyhteiskunnan roolin tunnustamisen, EU:n ja yleissopimuksen ratifioivien Euroopan neuvoston jäsenvaltioiden prosessuaaliset ja tukinnan työkalut ja tältä pohjalta edistää rajat ylittävää yhteistyötä.

Yhdenmukaisuus unionin muiden politiikkojen kanssa

Komission ehdotuksen mukaisesti ympäristörikosdirektiivin lisäksi Euroopan unioni on hyväksynyt kattavan joukon oikeudellisia instrumentteja erilaisten rikosten, niiden joukossa myös ympäristörikosten torjumiseksi. Tällaiset säädökset koskevat muun muassa rahanpesun torjuntaa rikosoikeuden keinoin, ilmiantajien suojelua, Eurojustia, Europolia, rikosten uhrien oikeuksia, tukea ja suojelua ja laitonta, ilmoittamatonta ja sääntelemätöntä kalastusta. Lisäksi komissio on tehnyt ehdotuksen direktiivistä koskien varojen takaisinperintää ja konfiskaatiota.

Lisäksi komission ehdotuksen mukaisesti unionin ympäristöoikeutta on voimassa tai parhaillaan muutettavana kattava joukko, jonka valmisteltava uusi ympäristörikosdirektiivi horisontaalisena instrumenttina kattaa. Unionin ympäristöoikeus ja ympäristörikosdirektiivi ovat keskinäisessä vuorovaikutuksessa sikäli, että ympäristörikosdirektiivin mukainen rikoksen määritelmä edellyttää laitonta menettelyä eli unionin ympäristöoikeudessa määriteltujen velvoitteiden rikkomista. Lisäksi unionin ympäristöoikeudelliset ei-rikosoikeudelliset seuraamukset ja rikosoikeudelliset seuraamukset muodostavat yhdessä yhtenäisen EU:n seuraamusjärjestelmän.

Suhde suhteellisuusperiaatteeseen

Suhteellisuusperiaatteen osalta komission ehdotuksessa todetaan, että aloitteessa ei ylitetä sitä, mikä on tarpeen politiikkatavoitteiden saavuttamiseksi. Unioni on jo käyttänyt sisäistä toimivaltaansa tällä alalla hyväksymällä direktiivin 2008/99/EY ympäristörikollisuuden torjunnasta ja antamalla ehdotuksen uudeksi direktiiviksi, jolla korvataan direktiivi 2008/99/EY, ja tämän vuoksi neuvotteluissa olisi komission mukaan omaksuttava EU:n yhteinen lähestymistapa, jotta vältetään ristiriitaisuudet Euroopan neuvoston tasolla tehdyn yleissopimuksen ja EU:n lainsäädännön välillä.

Suhde perusoikeuksiin

Komission ehdotuksessa todetaan, että Euroopan neuvoston yleissopimusta koskevissa neuvotteluissa on otettava huomioon useita Euroopan unionin perusoikeuskirjassa (jäljempänä "perusoikeuskirja"), vahvistettuja perusoikeuksia ja -vapauksia, kuten oikeus korkeatasoiseen ympäristönsuojeluun ja ympäristön laadun parantamiseen (perusoikeuskirjan 37 artikla), henkilötietojen suoja, sananvapaus ja tiedonvälityksen vapaus, elinkeinovapaus, oikeus tehokkaiseen oikeussuojakeinoihin ja puolueettomaan tuomioistuimeen (perusoikeuskirjan 47 artikla), syyttömyysolettama ja oikeus puolustukseen (perusoikeuskirjan 48 artikla), laillisuusperiaate ja rikoksista määrättävien rangaistusten oikeasuhteisuuden periaate (perusoikeuskirjan 49 artikla) sekä kielto syyttää ja rangaista oikeudenkäynnissä kahdesti samasta rikoksesta (perusoikeuskirjan 50 artikla – ne bis in idem).

Suositus neuvoston päätökseksi

Suosituksen johdannossa todetaan muun ohessa, että suunniteltuun Euroopan neuvoston yleissopimukseen sisältyvät todennäköisesti yhteiset säännöt sopimuksen tarkoituksesta ja soveltamisalasta, terminologiasta ja määritelmistä, vakavista rikoksista, henkilöiden vastuista ja seuraamuksista, prosessuaalisista oikeuksista ja yhteistyöstä, ehkäisevistä toimenpiteistä ja kansalaisyhteiskunnan osallistumisesta. Johdannon mukaan unionin oikeus, erityisesti ympäristörikosdirektiivi ja ehdotus sen korvaavaksi uudeksi direktiiviksi, kattaa suunnitellun yleissopimuksen sisällön ja soveltamisalan suurelta osin, minkä vuoksi uusi yleissopimus saattaa vaikuttaa unionin oikeuteen tai muuttaa sen ulottuvuutta SEUT 3 artiklan 2 kohdan mukaisesti. Johdannossa todetaan, että näin ollen unionin tulisi

osallistua neuvotteluihin uudesta Euroopan neuvoston yleissopimuksesta, joka koskee ympäristön suojelua rikosoikeudellisin keinoin.

Neuvoston päätöksen 1 artiklassa komissiolle annettaisiin lupa neuvotella unionin puolesta uusi ympäristön suojelua rikosoikeudellisin keinoin koskeva yleissopimus, jolla korvataan vuonna 1998 tehty Euroopan neuvoston yleissopimus ympäristön suojelusta rikosoikeudellisin keinoin.

Päätöksen liitteenä oleviin neuvotteluohjeisiin viitattaisiin 2 artiklassa. Neuvottelut käytäisiin 3 artiklan mukaan neuvoston nimeämää erityiskomiteaa kuullen.

Suosituksen liite neuvotteluohjeista

Neuvotteluohjeissa on ensinnäkin yleisiä tavoitteita, joihin unionin olisi pyrittävä. Ensimmäisenä yleisenä tavoitteena on, että yleissopimus on sopusoinnussa ympäristönsuojelua rikosoikeudellisin keinoin koskevan unionin oikeuden kanssa, mukaan lukien käynnissä olevat neuvottelut komission ehdotuksesta uudeksi ympäristörikosdirektiiviksi. Toisena yleisenä tavoitteena on, että yleissopimuksella varmistetaan Euroopan unionin perussopimuksissa ja Euroopan unionin perusoikeuskirjassa vahvistettujen perusoikeuksien ja -vapauksien kunnioittaminen.

Toiseksi neuvotteluohjeissa on neuvottelujen sisältöä koskevia yksityiskohtaisempia tavoitteita, joihin unionin olisi pyrittävä. Niiden mukaan tavoitteena on muun ohessa, että neuvottelut johtavat yhteisymmärrykseen ympäristörikosten kategorioista ja luonnollisille henkilöille ja oikeushenkilöille määrättävistä seuraamuksista ja että yleissopimuksessa ympäristörikokset ja niiden ulottuvuus on määritelty selkeästi. Tavoitteena on myös, että yleissopimus sisältää oikeushenkilöiden vastuuta koskevan määritelmän, joka on yhdenmukainen unionin säännöstössä esitetyn määritelmän kanssa, ja että yleissopimuksella varmistetaan, että luonnollisille henkilöille ja oikeushenkilöille voidaan määrätä tehokkaita, varoittavia ja oikeasuhtaisia seuraamuksia.

Tavoitteena on lisäksi, että yleissopimus sisältää asianmukaiset lainkäyttövaltaa koskevat säännöt, joilla varmistetaan, että jäsenvaltioilla on lainkäyttövalta ainakin sellaisten ympäristörikosten osalta, joihin niiden omat kansalaiset ovat syyllistyneet tai jotka tapahtuvat niiden alueella tai niiden lipun alla purjehtivilla aluksilla.

Tavoitteena on myös, että yleissopimuksella edistetään kansainvälistä ja keskinäistä yhteistyötä sekä edistetään nykyisten yhteistyö-, tietojenvaihto- ja avunantomekanismien käyttöä. Lisäksi on pyrittävä siihen, että yleissopimus sisältää määräyksiä, joilla vahvistetaan ympäristörikoksia koskevia kansallisia rikosprosessiketjuja.

Lisäksi tavoitteena on, että kansalaisten rooli ympäristörikosten havaitsemisessa ja saattamisessa tuomioistuinten ratkaistaviksi tunnustetaan ja heidän oikeuksiaan puolustetaan, ja että jäsenvaltiot toteuttavat toimenpiteitä tietoisuuden lisäämiseksi ympäristörikosten haitallisuudesta ja että tunnustetaan ennalta varautumisen periaate, jolla pyritään estämään ympäristörikoksia.

Neuvotteluohjeiden lopussa vielä kiinnitetään huomiota tarpeeseen huomioida maailmanlaajuiset ja alueelliset instrumentit ja käynnissä oleva kansainvälinen yhteistyö maailmanlaajuisessa ympäristörikollisuuden torjunnassa sekä tarpeeseen säilyttää yleissopimuksen täytäntöönpanomekanismi ja loppumääräykset, mukaan lukien riitojen ratkaisemista, allekirjoittamista, ratifiointia, hyväksymistä ja liittymistä, voimaantuloa, muuttamista, soveltamisen keskeyttämistä ja irtisanomista koskevat määräykset.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta ja päätöksentekomenettely

Komission suositus toimitetaan neuvostolle SEUT 218 artiklan 3 ja 4 kohdan mukaisesti. Kyse on prosessuaalisesta oikeusperustasta. Näistä ensimmäisen kohdan mukaan komissio esittää kansainvälisiä neuvotteluja koskien suosituksia neuvostolle, joka tekee päätöksen, jolla annetaan lupa aloittaa neuvottelut ja jossa nimetään unionin neuvottelija tai neuvotteluryhmän johtaja. Jälkimmäisen kohdan mukaan neuvosto voi antaa neuvottelijalle ohjeita ja nimetä erityiskomitean, jota on kuultava neuvottelujen aikana.

Komission ehdotus ei sisällä ehdotusta aineelliseksi oikeusperustaksi. Sellaisena tulee kysymykseen SEUT 83 artiklan 2 kohta, jota on käytetty oikeusperustana annettaessa ehdotus uudesta ympäristörikosdirektiivistä.

Suomi pitää ehdotettuja sopimusmääräyksiä asianmukaisina prosessuaaliseksi oikeusperustaksi ja lisäksi perusteltuna aineellista oikeusperustaa koskevan sopimusmääräyksen eli tässä tapauksessa SEUT 83 artiklan 2 kohdan lisäämistä oikeusperustaan. Tämä lisäys noudattaa neuvoston vakiintunutta linjaa, ja asiasta on sovittu Coreperissa heinäkuun lopulla.

Neuvosto tekee ratkaisunsa määräenemmistöllä SEUT 218 artiklan 8 kohdan mukaisesti.

Käsittely Euroopan parlamentissa

Neuvottelumandaattiehdotus ei edellytä Euroopan parlamentin käsittelyä. SEUT 218 artiklan 10 kohdan mukaisesti Euroopan parlamentille kuitenkin tiedotetaan välittömästi ja täysimääräisesti menettelyn kaikissa vaiheissa.

Kansallinen valmistelu

E-kirjettä valmisteltaessa oikeusministeriö on antanut Ahvenanmaan maakuntahallitukselle mahdollisuuden esittää näkemyksensä asiasta. Ahvenanmaan maakuntahallitus ei ole esittänyt näkemyksiä.

E-kirjeen luonnos on käsitelty EU-asioiden komitean oikeus- ja sisäasiat -jaoston (EU-7) kirjallisessa menettelyssä 17.-21.8.2023 sekä ympäristöjaoston (EU-23) suppean kokoonpanon kirjallisessa menettelyssä 18.-21.8.2023.

Eduskuntakäsittely

Neuvottelumandaattiin liittyviä asioita ei ole vielä käsitelty eduskunnassa.

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

Ympäristöä koskevia rikoksia koskeva lainsäädäntö on hajautettua sekä rikoslain sisällä että sen ulkopuolella.

Rikoslaisissa (39/1889) ympäristörikoksia koskee 48 luku, jossa säädetään ympäristön turmelemisen perusmuotoisesta, törkeästä ja lievästä tekemuodosta (1, 2 ja 3 §), tuottamuksellisesti ympäristön turmelemisesta (4 §), luonnonsuojelurikoksen perusmuotoisesta ja törkeästä tekemuodosta (5 ja 5a §) ja rakennussuojelurikoksesta (6 §). Lisäksi luonnonvararikoksia koskee rikoslain 48a luku, jossa säädetään metsästysrikoksen perusmuotoisesta ja törkeästä tekemuodosta (1 ja 1a §), kalastusrikoksesta (2 §), metsärikoksesta (3 §), laittomasta Etelämanneralueen mineraaliesiintymään kajoamisesta (3a §), puutavararikoksesta (3b §) ja laittoman saaliin kätkemisen perusmuotoisesta ja törkeästä tekemuodosta (4 ja 4a §). Lisäksi ympäristöä koskevaa rangaistussääntelyä on aineellisessa ympäristössä koskevassa lainsäädännössä.

Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 27 §:n 22 kohdan mukaan rikosoikeus kuuluu

lähtökohtaisesti mutta kuitenkin 18 §:n 25 kohdassa säädetyin poikkeuksin valtakunnan lainsäädäntövaltaan. 18 § 25 kohdan mukaisena poikkeuksena on, että maakunnalla on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat teon rangaistavaksi säätämistä ja rangaistuksen määrää, kun on kysymys maakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvasta oikeudenalasta. Luonnon- ja ympäristönsuojelu kuuluu maakunnan lainsäädäntövaltaan 18 §:n 10 kohdan nojalla.

Ehdotetusta neuvoston päätöksestä ei seuraa vaikutuksia Suomen rikoslainsäädäntöön. Sellaisia vaikutuksia saattaa tulla vasta Euroopan neuvoston ympäristörikoksia koskevan yleissopimuksen neuvottelujen lopputuloksesta.

Taloudelliset vaikutukset

Tässä vaiheessa on vasta kysymys komission osallistumisesta Euroopan neuvoston ympäristörikoksia koskevan yleissopimuksen neuvotteluihin. Neuvoston päätöksestä ei aiheudu taloudellisia vaikutuksia Euroopan unionille tai sen jäsenvaltioille.

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

EU:n	ja	jäsenvaltioiden	toimivallanjako
------	----	-----------------	-----------------

SEUT 4 artiklan 1 kohdan mukaan unionilla on jäsenvaltioiden kanssa jaettu toimivalta, kun unionille annetaan perussopimuksessa toimivaltaa, joka ei koske 3 ja 6 artiklassa tarkoitettuja aloja. SEUT 2 artiklan 2 kohdan mukaan silloin, kun perussopimuksissa annetaan unionille jäsenvaltioiden kanssa jaettu toimivalta tietyllä alalla, unioni ja jäsenvaltiot voivat toimia lainsäätäjänä ja antaa oikeudellisesti velvoittavia säädöksiä kyseisellä alalla. Jäsenvaltiot käyttävät toimivaltaansa siltä osin kuin unioni ei ole käyttänyt tai on lakannut käyttämästä omaansa.

SEUT 4 artiklan 2 kohdan j alakohdan nojalla vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alue kuuluu unionin ja jäsenvaltioiden kesken jaettuun toimivaltaan. SEUT 83 artiklan 2 kohdassa puolestaan määrätään siitä, että 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.

SEUT 3 artiklan 2 kohdan mukaan unionilla on yksinomainen toimivalta ”tehdä kansainvälinen sopimus (...) siltä osin kuin se voi vaikuttaa yhteisiin sääntöihin tai muuttaa niiden ulottuvuutta.” Euroopan unionin tuomioistuimien erityisesti selventänyt, että ”[t]ällaista riskiä [että kansainväliset sitoumukset vaikuttavat EU:n sääntöihin tai muuttavat niitä] koskevan toteamuksen edellytyksenä ei ole se, että kansainvälisten sitoumusten kattama ala ja unionin säännösten kattama ala ovat täysin yhdenmukaiset”, vaan että ”tällaiset sitoumukset voivat vaikuttaa unionin yhteisten sääntöjen ulottuvuuteen tai muuttaa sitä myös silloin, kun kyseiset sitoumukset kuuluvat alaan, jonka tällaiset säännöt jo suurelta osin kattavat” (Unionin tuomioistuimen tuomio 4.9.2014, komissio v. neuvosto, asia C-114/12, ECLI:EU:C:2014:2151, 69–70 kohta.)

Komissio katsoo, että voimassa olevat ja suunnitteilla olevat EU:n säädökset, erityisesti ympäristörikosdirektiivi yhdessä siinä viitatussa lainsäädännön kanssa, muodostavat alan, jonka unionin oikeus suurelta osin kattaa ja johon ympäristörikollisuutta koskeva uusi yleissopimus saattaa vaikuttaa tai jonka ulottuvuutta uusi yleissopimus saattaa muuttaa. Komission mukaan vaarana on, että näiden sääntöjen yhdenmukainen ja johdonmukainen soveltaminen vaarantuu, jos jäsenvaltiot tulevat suunnitellun yleissopimuksen sopimuspuoliksi. Siten komissio katsoo, että unionilla on asiassa yksinomainen ulkoinen toimivalta SEUT 3 artiklan 2 kohdan perusteella.

EU-tuomioistuim on katsonut, että unionilla ei ole SEUT 3 artiklan 2 kohdassa tarkoitettua 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). Tähän oikeuskäytäntöön perustuu valtioneuvoston näkemys siitä, että EU:lla ei ole yksinomaista toimivaltaa neuvotella sopimusta. Sekä voimassa olevassa ympäristörikosdirektiivissä että ehdotuksessa uudeksi ympäristörikosdirektiiviksi on kyse vähimmäissääntelystä. Lisäksi yleissopimuksen ensimmäisen sopimusluonnoksen 1 artiklan 1 kohdan c alakohdan perusteella yleissopimus määrää vähimmäisvelvoitteista.

Kun sopimuksessa pyritään sopimaan asiasta, joka osittain kuuluu Euroopan unionin ja osittain sen jäsenvaltioiden toimivaltaan, on tärkeää taata tiivis yhteistyö jäsenvaltioiden ja unionin toimielinten välillä niin sopimusneuvottelujen aikana ja sopimusta tehtäessä kuin pantaessa sopimuksella asetettuja velvoitteita täytäntöön. Tämä johtuu Euroopan unionin kansainvälisen edustuksen yhtenäisyyden vaatimuksesta sekä Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 4 artiklan 3 kohdassa ilmaistusta vilpittömän yhteistyön periaatteesta.

Asiaan liittyvä toinen EU-asia

Valtioneuvoston U-kirjelmä U 14/2022 vp: Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi ympäristönsuojelusta rikosoikeudellisin keinoin ja direktiivin 2008/99/EY korvaamisesta: https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Kirjelma/Sivut/U_14+2022.aspx ja tähän liittyvä U-jatkokirjelmä UJ 31/2022 vp.

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).

Direktiiviehdotus sisältää säännökset direktiivin kohteesta ja määritelmistä, rikoksista, ylityksestä, avunannosta ja yrityksestä, luonnollisille henkilöille määrättävistä seuraamuksista, oikeushenkilöiden vastuusta ja oikeushenkilöille määrättävistä seuraamuksista, koventamis- ja lieventämisperusteista, varojen jäädyttämisestä ja menetetyksi tuomitsemisesta, rikosten vanhentumisajoista, toimivallasta, ympäristörikoksista ilmoittavien ja tutkinnassa avustavien henkilöiden suojelemisesta sekä yleisön oikeuksista osallistua menettelyihin. Lisäksi direktiiviehdotukseen sisältyvät säännökset ympäristörikosten ennaltaehkäisystä, resursseista, koulutuksesta, tutkintakeinoista, jäsenvaltion toimivaltaisten viranomaisten välisestä koordinoinnista ja yhteistyöstä, kansallisesta strategiasta, tiedonkeruusta ja tilastoinnista, täytäntöönpanovallasta ja komiteamenettelystä sekä tavanomaiset loppusäännökset direktiivin saattamisesta osaksi kansallista lainsäädäntöä ja voimaantulosta.

Direktiiviehdotuksen neuvottelut ovat siinä vaiheessa, että neuvoston yleisnäkemyks on saavutettu joulukuussa 2022, Euroopan parlamentin kanta on valmistunut maaliskuussa 2023 ja trilogit ovat alkaneet toukokuussa 2023.

Asiakirjat

COM(2023) 419 final
COM(2023) 419 final – ANNEX

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

Erityisasiantuntija Sonja Sjöman, OM/KRO, sonja.sjoman@gov.fi, puh. 0295 150 237

Lainsäädäntöneuvos Leena Mäkipää, OM/KRO, leena.makipaa@gov.fi, puh. 0295150082

Erityisasiantuntija Anna Pohjalainen, OM/DJO, anna.pohjalainen@gov.fi, puh. 0295 150 194

VAHVA-tunnus

EU/942/2023

Napsauta tähän ja kirjoita kukin tunnus omalle rivilleen

Liitteet Napsauta tähän ja kirjoita liitteet

Viite Napsauta tähän ja kirjoita viite