

# Ympäristönsuojelua rikosoikeudellisin keinoin koskevan Euroopan neuvoston yleissopimuksen allekirjoittaminen ja tekeminen

Eduskuntatunnus  
U 24/2024 vp

## Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Euroopan neuvostossa perustettiin marraskuussa 2022 asiantuntijakomitea (PC-ENV) neuvottelemaan uudesta ympäristörikoksia koskevasta yleissopimuksesta, jolla korvataisiin Euroopan neuvoston vuoden 1998 yleissopimus ympäristön suojelemisesta rikosoikeuden keinoin (ETS nro. 172), joka ei tullut koskaan voimaan.

Euroopan unionin neuvosto valtuutti 28.9.2023 komission osallistumaan yleissopimusta koskeviin neuvotteluihin unionin puolesta siltä osin kuin on kyse unionin toimivaltaan kuuluvista asioista, joiden osalta unioni on hyväksynyt sääntöjä tai joiden osalta unioni on hyväksymässä sääntöjä lähitulevaisuudessa. Neuvoston päätöksen mukaisesti neuvottelut tuli käydä päätöksen liitteenä olevien neuvotteluohjeiden mukaisesti. Kansallinen kannanmuodostus asiassa tehtiin E-selvityksessä E 23/2023 vp.

Neuvottelujen ollessa kesken Euroopan unionin neuvottelukantoja käsiteltiin neuvoston työryhmän kokouksissa Brysselissä sekä erillisissä, Euroopan neuvoston kokousten yhteydessä pidetyissä koordinaatiokokouksissa, joihin myös Suomi osallistui. Kansallinen kannanmuodostus neuvottelujen aikana tehtiin U-kirjelmässä U 24/2024 vp.

Euroopan neuvoston asiantuntijakomitea sai yleissopimusluonnoksen ja sen selitysmuistioluonnoksen neuvottelut päätökseen 9.10.2024. Euroopan neuvoston ministerikomitea hyväksyi yleissopimuksen vähäisin teknisin muutoksin 13.-14.5.2025 pidetyssä kokouksessaan. Yleissopimus on avautumassa allekirjoituksille 3.12.2025.

Yleissopimuksen voimaantuloa koskevan määräyksen mukaisesti yleissopimuksen voivat allekirjoittaa Euroopan neuvoston sopijavaltiot, valtiot, jotka eivät ole sopijavaltioita

mutta jotka ovat osallistuneet yleissopimuksen valmisteluun, sekä Euroopan unioni. Määräyksen mukaisesti yleissopimuksen voimaantulo edellyttää, että kymmenen sopimuksen allekirjoittajaa, joista vähintään kahdeksan tulee olla Euroopan neuvoston jäseniä, ilmaisee halukkuutensa sitoutua yleissopimukseen.

Euroopan komissio on 29.7.2025 antanut ehdotukset neuvoston päätöksiksi yleissopimuksen allekirjoittamisesta Euroopan unionin puolesta sekä yleissopimuksen tekemisestä Euroopan unionin puolesta (COM(2025) 433 final ja COM(2025) 434 final).

Komissio on esitellyt päätösehdotuksensa neuvoston rikosasiayhteistyön työryhmässä (COPEN) 15.9.2025. Useat jäsenvaltiot toivat tällöin esiin tarpeen edelleen selvittää toimivaltakysymyksiä asian jatkokäsittelyssä.

## Suomen kanta

Valtioneuvosto tunnistaa Euroopan neuvoston roolin ja merkityksen ympäristörikoksia koskevan, rajat ylittävän oikeudellisen kehikon luomisessa. Valtioneuvosto pitää tärkeänä ympäristörikosten tehokasta torjumista ja korostaa kansainvälisen yhteistyön merkitystä rajat ylittävän rikollisuuden torjumiseksi. Euroopan neuvoston yleissopimus ympäristönsuojelusta rikosoikeuden keinoin voi osaltaan edistää tämän yhteistyön toteuttamista.

Valtioneuvosto pitää yleissopimuksen tavoitteita kannatettavina ja tukee sitä, että EU allekirjoittaa ja tekee yleissopimuksen, joka suurelta osin vastaa uuden vuonna 2024 hyväksytyn ympäristörikosdirektiivin (EU) 2024/1203 säännöksiä. Valtioneuvosto katsoo, että päätösehdotusten käsittelyssä on kuitenkin vielä selvitettävä, onko EU:lla yksinomainen toimivalta yleissopimuksen allekirjoittamiseen ja tekemiseen, vai onko jäsenvaltioillakin toimivaltaa allekirjoittaa ja ratifioida sopimus, ottaen erityisesti huomioon sen, että sekä yleissopimus että alalla annettu EU-säätely sisältävät vähimmäissääntelyä. Edellä mainitusta syystä valtioneuvoston alustavan arvion mukaan yleissopimus voitaisiin tehdä sekasopimuksena.

Valtioneuvoston näkemyksen mukaan päätösehdotusten liitteenä olevan varauman teksti on pääosin asianmukainen. Jatkokeskustelua tarvitaan kuitenkin joistakin yksityiskohdista varauman täsmällisyyden varmistamiseksi.

## Pääasiallinen sisältö

### Yleissopimuksen pääasiallinen sisältö

Yleissopimuksen on sen 1 artiklan mukaisesti tarkoitus tehokkaasti ennalta ehkäistä ja torjua ympäristörikoksia, edistää ja lisätä kansallista ja kansainvälistä ympäristörikosten vastaista yhteistyötä sekä määrittää vähimmäissäännöt valtioiden ohjaamiseksi kansallisen lainsäädännön osalta ja näiden vaikutusten kautta edistää ja lisätä ympäristönsuojelua. Yleissopimuksen ytimenä voidaan pitää sen neljättä lukua, joka sisältää aineellista rikosoikeutta koskevat määräykset.

Aineellista rikosoikeutta koskien yleissopimuksen suhteesta uuteen vuonna 2024 hyväksyttyyn ympäristörikosdirektiiviin (EU) 2024/1203 on olennaista todeta, että molempien kriminalisointivelvoitteet koskevat tiettyjä laittomia tekoja. Kriminalisointivelvoitteiden alaa olennaisesti määrittävä käsite "laiton" määritellään yleissopimuksen 3 artiklan a kohdassa. Kyseinen määritelmä on osin olennaisesti laajempi kuin uuden ympäristörikosdirektiivin vastaava määritelmä, joka on rajattu koskemaan vain tietyn EU- tai EU-liitännäisen normiston vastaisuutta. Yleissopimuksessa laittoman määritelmän ytimenä on se, että laittomalla tarkoitetaan kansallisen lainsäädännön, asetuksen, hallinnollisen määräyksen tai toimivaltaisen viranomaisen ympäristönsuojelutarkoituksessa tekemän

päätöksen rikkomista. Uuden ympäristörikosdirektiivin 3 artiklan 1 kohdan mukaan direktiiviä sovellettaessa puolestaan menettely on laitonta, jos sillä rikotaan a) unionin oikeutta, jolla myötä-vaikutetaan jonkin SEUT 191 artiklan 1 kohdassa vahvistetun unionin ympäristöpolitiikan tavoitteen saavuttamiseen; tai b) a alakohdassa tarkoitetun unionin oikeuden täytäntöön-panemiseksi annettua jäsenvaltion lakia, asetusta tai hallinnollista määräystä tai jäsenvaltion toimivaltaisen viranomaisen tekemää päätöstä. Yleissopimuksen 56 artiklan 3 kohta kuitenkin mahdollistaa alueellisen yhdentymisen järjestöille ja niiden jäsenvaltioille yhdenmukaistetun lainsäädäntönsä perusteella käsitteen "laiton" sekä tiettyjen muiden yleissopimuksessa rikosten määrittelyyn käytettyjen käsitteiden soveltamisalan täsmentämisen varauman avulla. Varauman mahdollisuuden käyttämistä käsitellään tässä jatkokirjeessä jäljempänä komission päätösehdotusten pääasiallisen sisällön yhteydessä.

Yleissopimuksen sisältöä on esitelty laajemmin U-kirjelmässä U 24/2024 vp silloisen neuvotteluvaiheen pohjalta. Yleissopimus on luettavissa osoitteessa [https://search.coe.int/cm#{%22CoEIdentifier%22:\[%220900001680b5cfad%22\],%22sort%22:\[%22CoEValidationDate%20Descending%22\]}](https://search.coe.int/cm#{%22CoEIdentifier%22:[%220900001680b5cfad%22],%22sort%22:[%22CoEValidationDate%20Descending%22]}).

Lopullinen yleissopimus sisältää 58 artiklaa ja jakautuu 11 lukuun. Useiden määräysten lopullinen artiklanumerointi poikkeaa luonnosvaiheesta, ja lopulliset sopimuksen seurantarjestelmää koskevat määräykset ovat suppeammat kuin luonnosvaiheessa. Seurantarjestelmää koskeva kahdeksas luku sisältää määräykset osapuolten komiteasta, muista edustajista ja osapuolten komitean tehtävistä (artiklat 46–48). Sisällöllisesti U-kirjelmässä yleissopimuksen pääasiallisesta sisällöstä todettuun ei ole esitettävissä muutoin olennaisia muutoksia.

### Komission päätösehdotusten pääasiallinen sisältö

Yleissopimuksen allekirjoittamista ja tekemistä koskevat päätösehdotukset ovat sisällöltään pitkälti yhteneviä. Niiden perusteluissa kuvataan ensin ympäristöriskillisuutta, sen vastaisia toimia Euroopan unionissa ja Euroopan neuvostossa sekä yleissopimuksen valmistelua.

Perusteluissa kuvataan myös lyhyesti yleissopimuksen pääasiallinen sisältö ja unionin oikeus yleissopimuksen alalla. Perusteluissa todetaan, että yleissopimus vastaa soveltamisalansa, rakenteensa ja sisältönsä osalta läheisesti ympäristörikosdirektiiviä ((EU) 2024/1203). Perusteluissa tuodaan esiin muutoksia, joita yleissopimuksen alkuperäiseen luonnokseen tehtiin neuvottelujen aikana siten, että yleissopimuksen lopullinen teksti on yhdenmukaisempi ympäristörikosdirektiivin kanssa. Perusteluissa todetaan, että varauma, jossa täsmennetään yleissopimuksen 56 artiklan 3 kohdassa mainittujen termien merkitys ja soveltamisala, on väline, jolla varmistetaan, että yleissopimus on unionin säännösten, kuten erityisesti ympäristörikosdirektiivin mukainen. Maantieteellisestä soveltamisalasta perusteluissa todetaan, että siinä missä ympäristörikosdirektiiviä sovelletaan ympäristörikoksiin unionissa, yleissopimus koskee Euroopan neuvoston jäsenvaltioita sekä eri puolilla maailmaa sijaitsevia kolmansia valtioita, jotka voivat liittyä yleissopimuksen sopimusosapuoliksi.

Komissio katsoo, että koska yleissopimus kuuluu alaan, jonka EU:n yhteiset säännöt suurelta osin kattavat, unionilla olisi oltava yksinomainen ulkoinen toimivalta sekä allekirjoittaa että tehdä yleissopimus unionin puolesta sopimuksena, jonka sopimuspuolena on yksinomaan EU. Ehdotuksissa todetaan, että yleissopimuksessa määrätään, että se on avoinna Euroopan unionin allekirjoitusta varten (53 artiklan 1 kohta), ja että yleissopimus sisältää myös varaumia koskevia määräyksiä, joiden mukaan ilmoituksella voidaan täsmentää tiettyjen käsitteiden soveltamisala.

Yleissopimuksen allekirjoittamista koskevan päätösluonnoksen 1 artiklan mukaan annetaan lupa allekirjoittaa Euroopan neuvoston yleissopimus ympäristönsuojelusta rikosoikeudellisin keinoin Euroopan unionin puolesta sillä varauksella, että mainitun yleissopimuksen tekeminen saatetaan päätökseen. Yleissopimuksen tekemistä koskevan päätösluonnoksen 1 artiklan mukaan puolestaan hyväksytään Euroopan neuvoston yleissopimus ympäristönsuojelusta rikosoikeudellisin keinoin. Molempien päätösluonnosten 2 artiklan mukaan hyväksytään varauksella ja 3 artikla koskee päätöksen voimaantuloa.

Molempien päätösehdotusten liitteinä on sekä yleissopimuksen teksti että varauksien teksti. Varauksien mukaan Euroopan unioni täsmentää yleissopimuksen 56 artiklan 3 kohdan nojalla Euroopan unionin osalta tiettyjen yleissopimuksessa käytettyjen käsitteiden, kuten käsitteen ”kansallinen lainsäädäntö”, jota käytetään käsitteen ”laiton” määritelmässä yleissopimuksen 3 artiklan a alakohdassa, soveltamisalaa, rajaten sen kosemaan vain tiettyä EU- tai EU-liittännäistä normistoa.

### **EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely**

Päätösehdotusten mukaan menettelyllisenä oikeusperustana on yleissopimuksen allekirjoittamista koskevan ehdotuksen osalta SEUT 218 artiklan 5 kohta ja yleissopimuksen tekemistä koskevan ehdotuksen osalta saman artiklan 6 kohdan toisen alakohdan a alakohdan v alakohda.

SEUT 218 artiklan 5 kohdan mukaan neuvosto tekee neuvottelijan ehdotuksesta päätöksen, jolla annetaan lupa sopimuksen allekirjoittamiseen.

SEUT 218 artiklan 6 kohdan toisen alakohdan a alakohdan v alakohdan mukaan neuvosto tekee päätöksen sopimuksen tekemisestä Euroopan parlamentin hyväksynnän saatuaan, kun kyse on alasta, jolla sovelletaan tavallista lainsäätämisyjärjestystä.

Päätösehdotusten aineellisena oikeusperustana on ympäristörikosdirektiivin oikeusperusta eli SEUT 83 artiklan 2 kohta.

SEUT 83 artiklan 2 kohdan 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. Nämä direktiivit annetaan kyseisten yhdenmukaistamistoimenpiteiden hyväksymisessä noudatetun tavallisen tai erityisen lainsäätämisyjärjestysten mukaisesti. Neuvosto tekee ratkaisunsa määräenemmistöllä.

Valtioneuvosto katsoo, että ehdotusten oikeusperusta on asianmukainen.

### **EU:n ja jäsenvaltioiden välinen toimivallanjako**

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 tuomioistuin on 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 C114/12, ECLI:EU:C:2014:2151, 69–70 kohta.)

Komissio katsoo päätösehdotuksissaan, että kun yleissopimuksen ja ympäristörikosdirektiivin soveltamisalat ovat pitkälti päällekkäiset, yleissopimuksen tekeminen voi vaikuttaa unionin yhteisiin sääntöihin tai muuttaa niiden ulottuvuutta SEUT-sopimuksen 3 artiklan 2 kohdassa tarkoitettulla tavalla. Komissio katsoo, että koska yleissopimus kuuluu alaan, jonka EU:n yhteiset säännöt suurelta osin kattavat, unionilla olisi näin ollen oltava yksinomainen ulkoinen toimivalta allekirjoittaa ja tehdä yleissopimus unionin puolesta sopimuksena, jonka sopimuspuolena on yksinomaan EU.

Unionilla ei välttämättä 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). Sekä aiemmassa että uudessa, täytäntöön pantavana olevassa ympäristörikosdirektiivissä on kyse vähimmäissääntelystä. Lisäksi yleissopimuksen 1 artiklan 1 kohdan c alakohdan perusteella yleissopimus määrää vähimmäissäännöistä.

## **Käsittely Euroopan unionin toimielimissä**

Komissio on esitellyt päätösehdotuksensa neuvoston rikosasiayhteistyön työryhmässä (COPEN) 15.9.2025.

## **Kansallinen valmistelu**

U-jatkokirjelmää on käsitelty oikeus- ja sisäasioiden jaoston sekä ympäristöjaoston kirjallisessa menettelyssä 24.–29.9.2025.

Asian valmistelussa oikeusministeriö on tehnyt yhteistyötä Ahvenanmaan maakunnan hallituksen edustajien kanssa. Ahvenanmaan maakunnan hallitus ei ole antanut asiassa lausuntoa.

## **Eduskuntakäsittely**

E 23/2023 vp

U 24/2024 vp

Suuri valiokunta yhtyi U-kirjelmässä esitettyyn valtioneuvoston kantaan (SuVEK 53/2024vp (U24/2024vp)).

## **Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema**

Yleissopimus sisältää määräyksiä, jotka kuuluvat lainsäädännön alaan. Esimerkiksi yleissopimuksen keskeistä sisältöä olevat kriminalisointivelvoitteet vastaavat merkittävästi osin EU:ssa keväällä 2024 hyväksyttyn ympäristörikosdirektiiviin ((EU) 2024/1203) sisältyviä velvoitteita.

Ympäristörikosdirektiivi on pantava täytäntöön 21.5.2026 mennessä. Kansallista täytäntöönpanoa valmistelemaan on asetettu työryhmä, jonka toimikausi on 21.5.2024 – 31.10.2025. Työryhmän tehtäviin kuuluu arvioida, mitä lainsäädäntömuutoksia direktiivin

täytäntöönpano edellyttää.

Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 27 §:n 22 kohdan mukaan rikosoikeus kuuluu valtakunnan lainsäädäntövaltaan lain 18 §:n 25 kohdan mukaisin poikkeuksin. Itsehallintolain 18 §:n 25 kohdan mukaan 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 itsehallintolain 18 §:n 10 kohdan nojalla. Lisäksi Ahvenanmaan itsehallintolain 18 §:n 15 kohdan mukaan maakunnalla on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat maa- ja metsätaloutta. Osa aluksia koskevista määräyksistä puolestaan on sellaisia, joita vastaavissa Kansainvälisen merenkulkujärjestön (International Maritime Organization; IMO) yleissopimusten määräyksissä on katsottu olevan kyse kauppamerenkulusta, kun ne on kansallisesti hyväksytty ja voimaansaatettu. Kauppamerenkulku kuuluu itsehallintolain 27 §:n 13 kohdan mukaisesti valtakunnan lainsäädäntövaltaan.

### **Taloudelliset vaikutukset**

Päätösehdotuksissa todetaan sopimuspuolten komitean rahoituksesta, että kaikki Euroopan neuvoston jäsenet maksavat osuutensa Euroopan neuvoston tavanomaisen talousarvion kautta Euroopan neuvoston perussäännön mukaisesti ja että ne sopimuspuolet, jotka eivät ole jäseniä, suorittavat talousarvion ulkopuolisia rahoitusosuuksia.

Yleissopimuksella ei arvioida olevan merkittäviä taloudellisia vaikutuksia ottaen huomioon ne toimet, jotka on kansallisesti toteutettava muun muassa edellä viitatus EU-sääntelyn nojalla.

### **Asiakirjat**

COM(2025) 433 final (ehdotus yleissopimuksen allekirjoittamisesta)  
COM(2025) 434 final (ehdotus yleissopimuksen tekemisestä)  
COM(2025) 433 annex  
COM(2025) 434 annex

### **Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot**

Erityisasiantuntija Sonja Sjöman  
etunimi.sukunimi@gov.fi  
+358 295 150 237

### **VAHVA-tunnus**

EU/942/2023