

**Valtioneuvoston kirjelmä Eduskunnalle ehdotuksesta
Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi (ympä-
ristörikoksista)**

Perustuslain 96 §:n 2 momentin mukaisesti ja neuvoston direktiiviksi ympäristönsuoje-
lähetetään Eduskunnalle komission 9 päivänä lusta rikosoikeudellisin keinoin sekä ehdo-
helmikuuta 2007 tekemä ehdotus parlamentin tuksesta laadittu muistio.

Helsingissä 12 päivänä huhtikuuta 2007

Oikeusministeri *Leena Luhtanen*

Lainsäädäntöjohtaja Jan Törnqvist

EHDOTUS EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON DIREKTIIVIKSI YMPÄRISTÖNSUOJELUSTA RIKOSOIKEUDELLISIN KEINON**1 Yleistä**

Euroopan yhteisöjen komissio on 9 päivänä helmikuuta 2007 tehnyt Euroopan yhteisön perustamissopimuksen (SEY) 175 artiklan nojalla ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi ympäristönsuojelusta rikosoikeudellisin keinoin.

Ehdotuksen taustalla on yhteisöjen tuomioistuimen 13 päivänä syyskuuta 2005 antama tuomio (C—176/03 komissio v. neuvosto), jolla kumottiin neuvoston 27 päivänä tammikuuta 2003 tekemä puitepäätos ympäristön suojelusta rikosoikeudellisin keinoin (2003/80/YOS). Tuomion mukaan puitepäätoksen artikkelit 1—7 olisi voitu pätevästi antaa SEY 175 artiklan nojalla. Puitepäätos oli kumottava Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU) 47 artiklan vastaisena, koska sillä loukattiin SEY 175 artiklalla yhteisölle annettua toimivaltaa. Puitepäätoksen 1—7 artiklan sääntely vastasi sisällöltään suurelta osin nyt ehdotettua direktiiviä.

Valtioneuvosto on 29 päivänä huhtikuuta 2005 antanut eduskunnalle esityksen, jossa ehdotetaan puitepäätoksen täytäntöönpanoa (HE 52/2005 vp). Hallituksen esityksessä ehdotetaan voimaansaattavaksi myös Euroopan neuvoston yleissopimus, johon sisältyy lähes vastaavat määräykset kuin puitepäätoseen. Oikeusministeriö on 24 päivänä tammikuuta 2006 toimittanut eduskunnan lakivaliokunnalle selvityksen puitepäätoksen kumoamisen vaikutuksista mainittuun hallituksen esitykseen.

Komission mukaan ehdotetulla direktiivillä pannaan täytäntöön tuomion C—176/03 linjaukset. Ehdotuksen tavoitteena on taata ympäristönsuojelun korkea taso antamalla vähimmäissäännöt vakavien ympäristöä vahingoittavien tekojen rangaistavuudesta ja ran-

gaistusten tasosta. Vaikka yhteisön ympäristölainsäädäntö velvoittaa jäsenvaltiot useissa tapauksissa säätämään ympäristölainsäädännön rikkomisesta määrättävistä tehokkaista, oikeasuhteisista ja varoittavista seuraamuksista, siihen ei sisälly säännöksiä, joiden mukaan jäsenvaltioiden olisi säädettävä vakavista ympäristörikoksista määrättävistä erityisistä rikosoikeudellisista seuraamuksista. Ehdotuksen perustelujen mukaan jäsenvaltioissa tällä hetkellä sovellettavat seuraamukset eivät aina ole riittäviä ja kattavia, jotta voitaisiin tehokkaasti panna täytäntöön ympäristön suojelua koskeva yhteisön politiikka. Komissio viittaa ehdotuksen perusteluissa myös Euroopan unionin perusoikeuskirjan lainkäyttöä koskevaan VI lukuun ja ympäristönsuojelua koskevaan 37 artiklaan.

Ehdotukseen liittyy komission vaikutusarvio (SEC(2007) 160), jossa selvitetään ympäristöriskollisuutta ongelmana, määritellään siihen liittyvät tavoitteet ja arvioidaan toimintavaihtoehtoja.

Tämä muistio perustuu asiakirjaan KOM(2007) 51 lopullinen.

2 Pääasiallinen sisältö

Ehdotuksen 1 artiklan mukaan direktiivillä säädetään rikosoikeudellisista toimenpiteistä ympäristön tehokkaammaksi suojelemiseksi.

Ehdotuksen 2 artikla sisältää ”laittoman” toiminnan ja ”oikeushenkilön” määritelmät. Laittomalla toiminnalla tarkoitetaan ympäristönsuojelua koskevan yhteisön lainsäädännön tai jonkin jäsenvaltion lain, hallinnollisen määräyksen tai toimivaltaisen viranomaisen tekemän päätöksen rikkomista. Oikeushenkilöllä tarkoitetaan oikeudellista kokonaisuutta, jolla on oikeushenkilön asema sovellettavan kansallisen lainsäädännön perusteella, lukuun

ottamatta valtioita tai muita julkisyhteisöjä niiden käyttäessä julkiseen valtaan liittyviä oikeuksiaan sekä julkisoikeudellisia kansainvälisiä järjestöjä. Oikeushenkilön määritelmä on tavanomainen ja vastaa kumotun puitepäättöksen 2003/80/YOS 1 artiklaan sisältynyttä määritelmää.

Ehdotuksen 3 artikla sisältää kuvaukset teoista, jotka jäsenvaltioiden olisi säädettävä rangaistaviksi sekä tahallisina että törkeän tuottamuksellisina. Artiklaan sisältyy pitkälti samat teonkuvaukset, jotka olivat kumotun puitepäättöksen 2 artiklan a–g kohdissa. Rangaistavaksi olisi säädettävä sellainen aineen tai ionisoivan säteilyn saattaminen, päästäminen tai johtaminen ympäristöön, joka aiheuttaa henkilölle kuoleman tai vakavan vamman (a kohta) tai, kun menettely on 2 artiklassa tarkoitetulla tavalla laitonta, aiheuttaa tai saattaa aiheuttaa henkilölle kuoleman tai vakavan vamman tai huomattavan vahingon ympäristölle (b kohta). Rangaistavaksi olisi myös säädettävä laitton toiminta, joka liittyy jätteen käsittelyyn (c kohta), vaarallista toimintaa harjoittavan laitoksen käyttämiseen, tai vaarallisten aineiden varastointiin tai käsittelyyn (d kohta) tai ydinmateriaaliin tai muun vaarallisen radioaktiivisen aineen käsittelyyn (f kohta), jos näillä teoilla aiheutetaan tai saatetaan aiheuttaa kuolema tai vakava vamma henkilölle tai huomattavaa vahinkoa ympäristölle. Rangaistavaksi olisi myös säädettävä laitton suojeltuihin luonnonvaraisiin eläin- tai kasvilajeihin kohdistuva toiminta (g) sekä laitton otsonikerrosta heikentävien aineiden kauppa tai käyttö (i kohta).

Kumottuun puitepäättökseen nähden 3 artiklaan sisältyy kaksi täysin uutta rikostyyppiä. Artiklan e kohdan mukaan rangaistavaksi olisi säädettävä Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) 1013/2006 artiklan 2 kohdassa 35 määritelty laitton jätteen siirto, kun se tehdään voiton saavuttamiseksi ja jätettä on vähäistä suurempi määrä. Ehdotuksen perustelujen mukaan säännöksellä otetaan huomioon jätteiden siirtoa koskeva uusi yhteisölainsäädäntö. Artiklan h kohta edellyttää säätämään rangaistavaksi laitton suojellun elinympäristön merkittävän heikentämisen. Kummassakaan uudessa rikostyyppissä rangaistavuus ei edellyttäisi ympäristö- tai terveysvaikutuksia. Puitepäättök-

seen verrattuna eräisiin jo siihen sisältyneisiin kohtiin ehdotetaan myös rangaistavuuden laajentamista. 3 artiklan vaarallisten laitosten toimintaa koskevassa d kohdassa ehdotetaan säädettäväksi rangaistavaksi myös vaarallisten aineiden varastointi ja käsittely, joka aiheuttaa tai saattaa aiheuttaa kuoleman tai vakava vamma henkilölle tai huomattavaa vahinkoa ympäristölle. Suojeltujen luonnonvaraisten eläin- tai kasvilajeihin kohdistuvan toiminnan rangaistavuus g kohdassa ei enää koskisi vain sukupuuttoon kuolemisen uhan alaisia lajeja, vaan yleisesti kaikkia suojeltuja lajeja. Rangaistavaksi ehdotetaan säädettäväksi myös artiklan i kohdassa laitton otsonikerrosta heikentävien aineiden kaupan li- säksi niiden käyttö.

Ehdotuksen 4 artiklan mukaan rangaistavaksi olisi säädettävä osallisuus ja yllyttäminen 3 artiklassa tarkoitettuun tekoon. Säännös vastaa kumotun puitepäättöksen 4 artiklan säännöstä.

Ehdotuksen 5 artikla sisältää säännökset rangaistuksista. Säännökset ovat kumotun puitepäättöksen rangaistuksia koskevaan säännökseen nähden yksityiskohtaisempia. Puitepäättöksessä ei ollut vankeusrangaistuksen vähintään enimmäismäärää koskevia velvoitteita. Artiklan 1 kohta sisältää yleissäännöksen, jonka mukaan jäsenvaltioiden tulee huolehtia siitä, että 3 ja 4 artiklassa tarkoitetuista teoista voidaan määrätä rikosoikeudellisia rangaistuksia, jotka ovat tehokkaita, oikeasuhtaisia ja varoittavia. Artiklan 2–4 kohtien nojalla 3 artiklassa tarkoitetuista teoista olisi säädettävä vankeusrangaistuksia, joiden ankaruus on porrastettu kolmeen tasoon sen mukaan, aiheuttaako teko konkreettista vahinkoa ympäristölle vai ihmiselle ja onko teko tahallinen vai törkeän tuottamuksellinen. Teot, jotka eivät aiheuta konkreettista vahinkoa ympäristölle tai ihmiselle vaan ainoastaan abstraktin vaaran, lukeutuvat artiklan 1 kohdan yleissäännöksen soveltamisalaan, lukuun ottamatta tilannetta jossa ne on tehty järjestäytyneen rikollisjärjestön puitteissa.

Artiklan 2 kohta koskee tekoja, jotka on tehty törkeästä huolimattomuudesta ja joilla aiheutetaan huomattavaa vahinkoa ympäristölle. Teoista olisi säädettävä vankeusrangaistuksia, joiden enimmäiskesto on vähin-

tään 1—3 vuotta. Artiklan 3 kohdassa tarkoitetuista teoista olisi säädettävä vankeusrangaistuksia, joiden enimmäiskesto on vähintään 2—5 vuotta. Artiklan 3 kohdan a ja b alakohdat koskevat tekoja, jotka on tehty törkeästä huolimattomuudesta ja joilla aiheutetaan henkilölle kuolema tai vakava vamma ja c alakohta tekoja, jotka on tehty tahallaan ja joilla aiheutetaan huomattavaa vahinkoa ympäristölle.

Kohdan d alakohta velvoittaa säätämään mainitun 2—5 vuoden vähimmän enimmäisrangaistuksen kaikista 3 artiklan teoista, jos ne on tehty järjestäytyneen rikollisjärjestön puitteissa. Järjestäytynyt rikollisryhmä määriteltäisiin säännöksen mukaan järjestäytyneen rikollisuuden torjunnasta tehdyssä puitepäätöksessä. Puitepäätöstä ei ole hyväksytty, mutta siitä on saavutettu neuvostossa poliittinen yhteisymmärrys huhtikuussa 2006. Komission 19 päivänä tammikuuta 2005 tekemä ehdotus puitepäätökseksi on saatettu eduskunnan tietoon kirjeellä U 12/2005 vp. Puitepäätöksellä on tarkoitus korvata ja kumota yhteinen toiminta 21 päivästä joulukuuta 1998 rikollisjärjestöön osallistumisen kriminalisoinnista Euroopan unionin jäsenvaltioissa (98/733/YOS). Yhteisen toiminnan velvoitteet on saatettu Suomessa voimaan 1 päivänä maaliskuuta 2003.

Ankarinta vähintään 5—10 vuoden enimmäisrangaistusta edellyttävä artiklan 4 kohta koskee tekoja, jotka ovat tahallisia ja joilla aiheutetaan henkilölle kuolema tai vakava vamma.

Artiklan 5 kohta sisältää säännöksen erityisseuraamuksista, joihin kuuluu kielto harjoittaa sellaista toimintaa, johon liittyy riski syyllistyä uudelleen vastaavanlaisiin rikoksiin, tuomion julkistaminen ja velvoite palauttaa ympäristö ennalleen. Säännös ei ole luonteeltaan velvoittava.

Ehdotuksen 6 artikla sisältää säännöksen, jonka mukaan oikeushenkilö on voitava saatava vastuuseen 3 artiklassa tarkoitusta teosta, jonka on tehnyt tai antanut laiminlyönnillään tapahtua oikeushenkilössä määräävässä asemassa oleva oikeushenkilön hyväksi. Säännös koskee kaikkia 3 artiklassa tarkoitettuja tekoja. Oikeushenkilön vastuu ei sulje pois tekijöiden henkilökohtaista rikosvastuuta. Säännös ei edellytä, että oikeushenkilön vas-

tuu olisi rikosoikeudellista. Vastaavat säännökset sisältyivät kumotun puitepäätöksen 6 artiklaan.

Ehdotuksen 7 artikla sisältää säännökset oikeushenkilöille määrättävistä seuraamuksista. Myös nämä säännökset ovat kumotun puitepäätöksen oikeushenkilöille määrättäviä rangaistuksia koskeviin säännöksiin nähden yksityiskohtaisempia. Artiklan 1 kohdan yleissäännöksen mukaan seuraamusten on oltava tehokkaita, oikeasuhtaisia ja varoittavia ja niihin tulee kuulua rikosoikeudellisia tai ei-rikosoikeudellisia sakkoja. Artiklan 2 kohdassa myös oikeushenkilöille määrättävät sakot on porrastettu kolmeen ankaruustasoon sen mukaan, aiheuttaako teko vahinkoa ympäristölle vai ihmiselle ja onko teko tahallinen vai törkeän tuottamuksellinen.

Artiklan 2 kohdan a alakohta koskee tekoja, jotka on tehty törkeästä huolimattomuudesta ja aiheuttavat huomattavaa vahinkoa ympäristölle. Teoista on voitava tuomita sakko, jonka enimmäismäärän on oltava vähintään 300 000—500 000 euroa. Kohdan b alakohta koskee tekoja, jotka on tehty törkeästä huolimattomuudesta ja aiheuttavat henkilölle kuoleman tai vakavan vamman tai tahallaan ja aiheuttavat huomattavaa vahinkoa ympäristölle. Teoista on voitava tuomita sakko, jonka enimmäismäärän on oltava vähintään 500 000—750 000 euroa. Kohdan c alakohta koskee tekoja, jotka on tehty tahallaan ja aiheuttavat henkilölle kuoleman tai vakavan vamman. Teoista on voitava tuomita sakko, jonka enimmäismäärän on oltava vähintään 750 000—1 500 000 euroa.

Jäsenvaltiot voivat artiklan mukaan soveltaa järjestelmää, jossa sakon määrä riippuu oikeushenkilön liikevaihdosta. Artiklan 4 kohdassa on lisäksi säännöksiä erityisseuraamuksista, joiden käyttäminen jätetään jäsenvaltioiden harkintaan.

Ehdotuksen 8 ja 9 artiklassa on seuranta ja täytäntöönpanoa sekä 10 artiklassa voimaantuloa koskevia säännöksiä.

3 Vaikutus Suomen lainsäädäntöön

EY:n perustamissopimuksen 176 artiklan mukaan artiklan 175 nojalla toteutetut toi-

menpiteet ympäristönsuojelun alalla eivät es-
tä jäsenvaltioita toteuttamasta tiukempia toi-
menpiteitä kansallisesti. Direktiiviehdotuk-
sen säännökset ovat siten luonteeltaan vä-
himmäisvelvoitteita.

Teot, jotka ehdotetun direktiivin 3 artiklan
mukaan tulee säätää rangaistaviksi, koskevat
ainakin pääosin koskevan sellaisten velvoit-
teiden rikkomista, joista on säädetty yhteisön
ympäristölainsäädännössä. Suomessa ympä-
ristöalaa koskevia yhteisön säädöksiä on saa-
tettu voimaan useilla eri säädöksillä (muun
muassa ympäristönsuojelulaki, luonnonsuo-
jelulaki, jätelaki, alusjätelaki, laki vaarallisten
kemikaalien ja räjähteiden käsittelyn tur-
vaamisesta, ydinenergia- ja säteilylaki).
Näissä laeissa säädettyjen velvoitteiden rik-
komisista on säädetty rangaistuksia sekä ky-
seisissä laeissa että rikoslaissa.

Rikoslain 48 luvussa (578/1995) säädetään
ympäristörikoksista. Luku sisältää säännök-
set muun muassa ympäristön turmelemisesta
(1 §), törkeästä ympäristön turmelemisesta
(2 §), luonnonsuojelurikoksesta (5 §) ja oike-
ushenkilön rangaistusvastuusta (9 §). Direk-
tiiviehdotuksen alaan kuuluvia säännöksiä on
myös yleisvaarallisia rikoksia koskevassa
34 luvussa, terveyttä ja turvallisuutta vaaran-
tavia rikoksia koskevassa 44 luvussa sekä
henkeen ja terveyteen kohdistuvia rikoksia
koskevassa 21 luvussa.

Ympäristön turmelemista koskevan rikos-
lain 48 luvun 1 §:n 1 momentti kattaa tahalli-
sia tai törkeästä huolimattomuudesta tehtyjä
ympäristöä tai terveyttä vaarantavia tekoja.
Tekotavoille on ominaista niin sanottu hallin-
toakessorisuus eli sidonnaisuus aineelliseen
ympäristölainsäädäntöön. Teon rangaista-
vuus toisin sanoen edellyttää lainsäädäntöön
tai viranomaisen määräyksen perustuvan
velvoitteen rikkomista. Momentissa tarkoitet-
tujen tekojen rangaistavuus edellyttää myös,
että ne ovat omiaan aiheuttamaan ympäristön
pilaantumista, muuta vastaavaa ympäristön
haitallista muuttumista tai roskaantumista
taikka vaaraa terveydelle.

Momentin 1 kohdan nojalla rangaistaan
ympäristön turmelemisesta sitä, joka tahal-
laan tai törkeästä huolimattomuudesta saat-
taa, päästää tai jättää ympäristöön esineen,
ainetta, säteilyä tai muuta sellaista lain tai sen
nojalla annetun säännöksen taikka yleisen tai

yksittäistapausta koskevan määräyksen vas-
taisesti taikka ilman laissa edellytettyä lupaa
tai lupaehtojen vastaisesti. Säännös vastaa di-
rektiiviehdotuksen 3 artiklan vahingollisten
päästöjen aiheuttamista koskevan b kohdan
vaatimuksia.

Momentin 2 kohdan nojalla rangaistaan
ympäristön turmelemisesta sitä, joka valmis-
taa, luovuttaa, kuljettaa, käyttää, käsittelee tai
säilyttää ainetta, valmistetta tai tuotetta taik-
ka käyttää laitetta jätelain (1072/1993) 60 §:n
1 momentissa mainitun säännöksen tai jäte-
lain nojalla annetun säännöksen tai yksittäis-
tapausta koskevan määräyksen tai kiellon
vastaisesti taikka laiminlyö jätelain mukaisen
jätehuollon järjestämisvelvollisuutensa. Mo-
mentin 3 kohdan nojalla rangaistaan sitä, jo-
ka tuo maahan, vie maasta tai siirtää Suomen
alueen kautta jätettä jätelain tai sen nojalla
annetun säännöksen tai yksittäistapausta kos-
kevan määräyksen vastaisesti. Säännös kattaa
direktiiviehdotuksen 3 artiklan jäterikoksia
koskevassa c kohdassa kuvatun menettelyn
siltä osin, kun kysymys on jätelaissa tarkoite-
tusta jätteestä.

Momentin 3 kohdassa kielletään myös jät-
teiden siirtäminen jätelain (1072/1993)
45 §:n 1 momentissa mainitun jätteensiirto-
asetuksen (ETY) N:o 259/93 vastaisesti.
Mainittu yhteisön asetus on korvattu Euroo-
pan parlamentin ja neuvoston asetuksella
(EY) N:o 1013/2006 jätteiden siirrosta, jota
sovelletaan 12 päivästä heinäkuuta 2007.
Asetus N:o 1013/2006 edellyttää rikoslain ja
jätelain säännösten muuttamista niin, että
rangaistava menettely liittyisi viimeksi mai-
nittuun asetukseen vanhan asetuksen sijaan.
Sanottujen lainmuutosten jälkeen lainsäädän-
tö täyttäisi myös direktiiviehdotuksen 3 artik-
lan e kohdan velvoitteen säätää rangaistavak-
si asetuksen (EY) N:o 1013/2006 artiklan
2 kohdassa 35 tarkoitettu laitton jätteen siirto.

Momentin 2 ja 3 kohdan nojalla rangais-
taan ympäristön turmelemisesta sitä, joka ta-
hallaan tai törkeästä huolimattomuudesta
vastoin otsonikerrosta heikentävistä aineista
annettua Euroopan parlamentin ja neuvoston
asetusta (EY) N:o 2037/2000 (otsoniasetus)
valmistaa, luovuttaa, kuljettaa, käyttää, käsit-
telee tai säilyttää ainetta, valmistetta tai tuo-
tetta taikka käyttää laitetta taikka tuo maahan
tai vie maasta ainetta, valmistetta tai tuotetta.

Ympäristönsuojelulain ympäristörikkomusta koskevan 116 §:n nojalla rangaistaan sitä, joka tahallaan tai huolimattomuudesta rikkoo otsoniasetusta. Kyseisen asetuksen III luvussa on otsonikerrosta heikentävien aineiden kauppaan liittyviä yksityiskohtaisia määräyksiä. Direktiiviehdotuksen 3 artiklan otsonikerrosta heikentävien aineiden kauppaa tai käyttöä koskevan i kohdan mukaan rangaistavuus ei saisi riippua siitä, onko teko ollut omiaan aiheuttamaan ympäristön pilaantumista taikka vaaraa terveydelle. Mainittu pilaantumisedellytys liittyy vain rikoslain 48 luvun 1 §:ään, muttei ympäristönsuojelulain 116 §:ään, jossa rangaistavan menettelyn alin taso on määritelty. Lainsäädäntö täyttää siten artiklan i kohdan vaatimukset.

Rikoslain 48 luvun 5 §:n mukaan luonnon-suojelurikoksesta rangaistaan sitä, joka tahallaan tai törkeästi huolimattomuudesta oikeudettomasti hävittää tai turmelee luonnon-suojelulaissa (1096/1996) tai sen nojalla suojeltavaksi tai rauhoitetuksi säädetyn tai määrätyn taikka toimenpiderajoituksen alaisen tai toimenpidekieltoon määrätyn luonnonalueen, eläimen, kasvin tai muun luontoon kuuluvan kohteen taikka luonnonsuojelulain tai sen nojalla annetun säännöksen tai määräyksen vastaisesti erottaa ympäristöstään taikka tuo maahan, vie maasta tai kuljettaa Suomen alueen kautta kohteen taikka myy, luovuttaa, ostaa tai ottaa vastaan kohteen, joka on mainitulla tavalla erotettu ympäristöstään, tuotu maahan tai viety maasta. Pykälä näyttäisi pääosin täyttävän direktiiviehdotuksen 3 artiklan suojeltuihin eläin- ja kasvilajeihin kohdistuvaa laitonta toimintaa koskevan g kohdan ja laitonta suojellun elinympäristön merkittävää heikentämistä koskevan h kohdan vaatimukset.

Rikoslain 44 luvun 1 §:ssä säädetty terveysrikos koskee muun muassa tahallista tai törkeän huolimattontaa kemikaali- ja terveys-suojelulain taikka niiden nojalla annetun säännöksen tai yleisen tai yksittäistapausta koskevan määräyksen vastaista tavarain tai aineen käyttöä siten, että teko on omiaan aiheuttamaan vaaraa toisen hengelle tai terveydelle. Luvun 10 §:ssä säädetty ydinenergian käyttörikos kattaa tahallisen tai huolimattoman ydinenergian käyttöön liittyvän menettelyn vastoin ydinenergilain taikka sen nojalla

annettua säännöstä tai yleisen tai yksittäistapausta koskevaa määräystä. Luvun 11 §:ssä säädetty räjähdeterikos koskee muun muassa tahallista tai törkeän huolimattontaa vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyn turvallisuudesta annetun lain (390/2005) vastaista vaarallisen kemikaalin tai räjähteen käsittelyä. Luvun 12 §:ssä säädetty varomaton käsittely koskee muun muassa tahallista tai huolimattontaa lain vastaista taikka muuten varomattontaa terveydelle tai ympäristölle vaarallisen aineen, räjähteen tai laitteen käyttöä, käsittelyä ja säilyttämistä.

Rangaistus säteilyn käyttämisestä siten, että teko on omiaan aiheuttamaan yleistä hengen tai terveyden vaaraa, säädetään rikoslain 34 luvun 4, 5, 7 ja 8 §:ssä. Säännökset koskevat myös radioaktiivisen jätteen laitonta käsittelyä.

Edellä mainitut rikoslain 34 ja 44 luvun säännökset sekä 48 luvun 1 ja 2 § näyttäisivät pääpiirteissään täyttävän direktiiviehdotuksen 3 artiklan jäterikoksia koskevan c kohdan, vaarallisen laitoksen laitonta käyttämistä ja vaarallisten aineiden varastointia ja käsittelyä koskevan d kohdan ja radioaktiivisen aineen laitonta käsittelyä koskevan f kohdan vaatimukset.

Direktiiviehdotuksen 3 artiklan a kohdan ominaispiirre on se, ettei siinä edellytetä hallintoakessorisuutta. Tämä ilmenee siitä, ettei kohdassa käytetä termiä ”laiton”. Teoissa on kysymys tahallisesta tai törkeällä huolimattomuudella aiheutetusta henkilön kuolemasta tai vahingosta terveydelle ympäristön saastuttamisen kautta riippumatta siitä, onko jokin aineellista ympäristölainsäädäntöä koskevaa normia tai lupaehtoja loukattu. Kohdassa ei edellytetä menettelyn säätämistä rangaistavaksi vain yhden rikoksen tunnusmerkistön täyttävänä tekona. Rikoslain 21 luvussa säädetään tahallisista henkirikoksista (1 ja 2 §), törkeästä kuolemantuottamuksesta (9 §), törkeästä pahoinpitelystä (6 §) ja törkeästä vammantuottamuksesta (11 §). Rikoslain 21 luvun rangaistussäännökset täyttäisivät 3 artiklan a kohdan vaatimukset.

Yllytys ja avunanto kaikkiin edellä mainittuihin rikoksiin ovat rikoslain 5 luvun säännösten nojalla rangaistavia direktiiviehdotuksen 4 artiklan vaatimusten mukaisesti.

Direktiiviehdotuksen rangaistuksia koskevan 5 artiklan 2 kohdan mukaan 3 artiklan b—h kohdissa mainituista teoista olisi säädettävä vankeusrangaistus, jonka enimmäiskesto on vähintään 1—3 vuotta, jos ne olisi tehty törkeästä huolimattomuudesta ja niillä aiheutetaan huomattavaa vahinkoa ympäristölle. Osa 3 artiklan mainituissa kohdissa tarkoitetuista teoista täyttää edellä mainitut ympäristön turmelemista koskevan rikoslain 48 luvun 1 §:n tai törkeää ympäristön turmelemista koskevan 2 §:n tunnusmerkistöt. Rikoksista on säädetty enimmäisrangaistuksiksi kaksi ja kuusi vuotta vankeutta, mikä vastaisi direktiiviehdotuksen vaatimuksia. Myös rikoslain 48 luvun 5 §:n luonnonsuojelurikoksena rangaistavista 3 artiklan g ja h kohdista säädetty kahden vuoden enimmäisrangaistus täyttäisi direktiiviehdotuksen vaatimukset. Rikoslain 48 luvun ja siinä säädettyjen enimmäisrangaistusten soveltumista kaikkiin viitattuihin tekotapoihin tulee kuitenkin vielä ehdotuksen jatkovalmistelun kuluessa tutkia.

Artiklan 3 kohdan a ja b alakohdat koskevat tekoja, jotka on tehty törkeästä huolimattomuudesta ja joilla aiheutetaan henkilölle kuolema tai vakava vamma. Teoista olisi säädettävä vankeusrangaistuksia, joiden enimmäiskesto on vähintään 2—5 vuotta. Kohdan b alakohdassa tarkoitetuista 3 artiklan b—f kohdissa mainituista teoista voidaan rangaista rikoslain 34, 44 luvun tai 48 luvun 1 tai 2 §:n nojalla. Lisäksi b alakohdassa samoin kuin myös a alakohdassa tarkoitetuista teoista voidaan yleensä rangaista rikoslain 21 luvun 9 §:n nojalla törkeästä kuolemantuottamuksesta, josta säädetty enimmäisrangaistus on kuusi vuotta vankeutta, tai 11 §:n nojalla törkeästä vammantuottamuksesta, josta säädetty enimmäisrangaistus on kaksi vuotta vankeutta. Säädetty enimmäisrangaistukset näyttäisivät täyttävän direktiiviehdotuksen vaatimukset.

Artiklan 3 kohdan c alakohdan mukaan 3 artiklan b—h alakohdissa tarkoitetuista teoista olisi säädettävä vähintään 2—5 vuotta vankeutta, jos ne olisi tehty tahallaan ja niillä aiheutetaan huomattavaa vahinkoa ympäristölle. Kohtaan soveltuu se, mitä yllä on todettu artiklan 2 kohdan yhteydessä samojen tekojen enimmäisrangaistuksista törkeästä huolimattomuudesta tehtyinä.

Artiklan 3 kohdan d alakohta velvoittaa säätämään 2—5 vuoden vähimmän enimmäisrangaistuksen kaikista 3 artiklassa mainituista teoista, jos ne on tehty järjestäytyneen rikollisjärjestön puitteissa. Velvoitteen täytäntöön panemiseksi on aikaisempien puitteiden yhteydessä säädetty kyseinen peruste ankaroitamisperusteeksi, joka on tehty nyt teon törkeäksi ja törkeästä tekemuodosta on säädetty vaadittava vähin enimmäisrangaistus. Rikoksen tekemistä järjestäytyneen rikollisjärjestön puitteissa ei ole nykyisin säädetty ankaroitamisperusteeksi rikoslain 48 tai 34 luvussa. Rikoslain 44 luvussa ei ole nykyään lainkaan törkeitä tekemuotoja. Kaikista 3 artiklaan sovellettaviksi tulevista rikoslain 34, 44, 48 luvun ja mahdollisten erityislakien rangaistussäännöksistä tulisi siten tämän mallin mukaan säätää törkeä tekemuoto, jonka soveltamisen edellytyksenä olisi teon tekeminen järjestäytyneen rikollisryhmän puitteissa. Velvoitetta voidaan kuitenkin tulkita myös niin, että riittää, että vaadittava 2—5 vuoden vähin enimmäisrangaistus on säädetty teon perusmuodosta, jota voidaan luonnollisesti soveltaa myös tekoihin, jotka on tehty järjestäytyneen rikollisjärjestön puitteissa. Artiklassa mainitun velvoitteen edellyttämiä yksityiskohtaisia muutoksia lainsäädäntöön tulee vielä tarkemmin tutkia ehdotuksen jatkovalmistelussa.

Ankarinta vähintään 5—10 vuoden enimmäisrangaistusta edellyttävät artiklan 4 kohdan a—b alakohdan säännökset koskevat tekoja, jotka ovat tahallisia ja joilla aiheutetaan henkilön kuolema tai vakava vamma. Kohdan a alakohdassa viitataan 3 artiklan 3 kohdan a alakohdassa tarkoitettuun tahalliseen päästöön, josta aiheutuu edellä mainittu seuraamus, voidaan soveltaa rikoslain 21 luvun henkeen ja terveyteen kohdistuvia rikoksia koskevia säännöksiä. Kohdan b alakohdassa tarkoitetuista 3 artiklan 3 kohdan b—f alakohdissa mainituista teoista voidaan yleensä rangaista sekä rikoslain 34, 44 luvun tai 48 luvun 1 tai 2 §:n nojalla että myös rikoslain 21 luvun säännösten nojalla. Taposta on säädetty enimmäisrangaistukseksi kahdeksan vuotta vankeutta ja murhasta vankeutta elinkaudeksi. Enimmäisrangaistukset täyttävät artiklan 4 a ja b kohdan vaatimukset, jotka koskevat kuoleman aiheuttavia tekoja. Vaka-

van vamman aiheuttavat teot voivat täyttää törkeän pahoinpitelyn (6 §) tunnusmerkistön. Törkeästä pahoinpitelystä on säädetty enimmäisrangaistukseksi kymmenen vuotta vankeutta. Rikoslain 7 luvun mukainen yhteinen rangaistus rikoslain 34, 44 tai 48 luvussa sekä 21 luvussa rangaistavaksi säädetystä teosta korottaisi säädettyjä enimmäisrangaistuksia. Voimassa oleva lainsäädäntö näyttäisi täyttävän direktiivin vaatimukset.

Oikeushenkilö voidaan rikoslain 9 luvun säännösten nojalla tuomita yhteisösaktoon, jos se on rikoslaissa säädetty rikoksen seuraamukseksi. Luvussa määritelty oikeushenkilön rangaistusvastuun laajuus täyttää sinänsä direktiiviehdotuksen 6 artiklan vaatimukset. Kaikista rikoslain 21, 34 ja 44 luvun rikoksista ei kuitenkaan ole säädetty oikeushenkilön rangaistusvastuuta, joten lakia olisi tältä osin muutettava.

Rikoslain 9 luvun 5 §:n mukaan yhteisösakon alin rahamäärä on 850 ja ylin 850 000 euroa. Laissa nykyisin säädetty yhteisösakon enimmäismäärä täyttää ehdotuksen 7 artiklassa edellytetyt oikeushenkilölle määrättävien sakkojen vähimmät enimmäismäärät.

Eduskunnan käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä HE 52/2005 vp ehdotetaan ympäristön suojelua rikosoikeudellisin keinoin koskevan Euroopan neuvoston yleissopimuksen voimaansaattamista. Yleissopimus sisältää kriminalisointivelvoitteita, jotka pitkälti vastaavat ehdotetun direktiivin 3 ja 4 artiklan säännöksiä. Osa edellä mainituista direktiiviehdotuksen velvoitteiden edellyttämistä lainsäädännön muutoksista sisältyvät jo edellä mainittuun hallituksen esitykseen. Rangaistusten vähimmäisrangaistuksista yleissopimuksessa ei kuitenkaan ole määräksiä.

4 Ahvenanmaan toimivalta

Direktiiviehdotus sisältää ympäristönsuojeluun liittyviä kriminalisointivelvoitteita, jotka kuuluvat Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 18 §:n mukaan maakunnan lainsäädäntövaltaan. Luonnon- ja ympäristönsuojelu on maakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluva oikeudena, johon liittyvistä rangaista-

vaksi säätämistä ja rangaistuksen määrää koskevista asioista päättäminen kuuluu maakunnan lainsäädäntövallan piiriin. Itsehallintolain 59 b §:n mukaan maakunnan ja valtakunnan välinen toimivallan jako säilyy myös yhteisön oikeuden täytäntöönpanossa.

5 Taloudelliset ja muut vaikutukset

Ehdotettu direktiivi velvoittaisi Euroopan unionin jäsenvaltioita saattamaan ympäristörikoksia koskevat kansalliset säännöksensä yhteiselle vähimmäistasolle. Monet ympäristölle ja terveydelle haitalliset rikokset tehdään taloudellisista vaikuttimista ja kustannusten säästämiseksi oikeushenkilön toiminnassa. Oikeushenkilön rangaistusvastuun laajentaminen osaltaan ennalta ehkäisisi näitä rikoksia. Direktiivi edistäisi ympäristönsuojelua erityisesti sellaisissa jäsenvaltioissa, joissa rikossäännökset ja oikeushenkilöiden rangaistusvastuuta koskevat säännökset eivät nykyisellään ole kattavia.

Ehdotus ei vaikuttaisi yritysten taloudellisiin toimintaedellytyksiin yhteisön alueella, koska se ei säätäisi niiden noudatettavaksi uusia ympäristönsuojeluelvoitteita, vaan ainoastaan tehostaisi jo olemassa olevien määräysten valvontaa ja ankaroitaisi seuraamuksia. Ehdotuksella olisi myönteisiä vaikutuksia yritysten väliseen kilpailuun, koska se pienentäisi mahdollisuuksia vähentää tuotantokustannuksia ympäristönsuojelumääräyksiä rikkomalla. Ympäristötuhojen mahdollinen väheneminen pienentäisi myös tuhojen jälkeisten ennallistamistoimien aiheuttamia kustannuksia.

Direktiivillä ei olisi organisatorisia taikka henkilöstöön ulottuvia vaikutuksia.

6 Toimivaltaperuste

Ehdotuksen mukaan direktiivi annettaisiin Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 175 artiklan 1 kohdan nojalla. Säännöksellä toteutetaan yhteisön ympäristöpolitiikkaa. Oikeusperustaa on käsitelty tarkemmin kohdassa valtioneuvoston kanta.

7 Toissijaisuusperiaate

Valtioneuvosto pitää ehdotuksen asiasisältöä lähtökohtaisesti toissijaisuusperiaatteen mukaisena siltä osin kuin ehdotuksen sisältämä sääntely on yhteisön toimivallassa. Yhteisön toimivaltaa ja toissijaisuusperiaatetta on tarkemmin käsitelty valtioneuvoston kantaa koskevassa osuudessa.

8 Toisten jäsenvaltioiden kannat

Useat jäsenvaltiot neuvoston aineellisen rikosoikeuden työryhmässä ovat pitäneet ehdotuksen rikosoikeudellisten seuraamusten valintaa ja määriä koskevia säännöksiä oikeusperustaltaan ongelmallisina.

9 Instituutioiden ja muut kannat

Euroopan parlamentti ei ole vielä käsitellyt komission direktiiviehdotusta.

10 Ehdotuksen kansallinen käsittely ja käsittely EU:ssa (sisältää arvion käsittelyaikataulusta)

Ehdotusta on käsitelty oikeudelliset kysymykset –jaostossa (jaosto 35) ja poliisi- ja rikosoikeudellisen yhteistyön (jaosto 6) alajaostossa.

Komission direktiiviehdotuksen käsittely on aloitettu 16.3.2007 neuvoston aineellisen rikosoikeuden työryhmässä. Useat jäsenvaltiot ovat pitäneet ehdotuksen rikosoikeudellisten seuraamusten valintaa ja määriä koskevia säännöksiä oikeusperustaltaan ongelmallisina. Ehdotuksen jatkokäsittelyssä keskitytään määritelmiä ja tunnusmerkistöä koskeviin säännöksiin. Seuraamuksia koskevien säännösten yksityiskohtaisempaa käsittelyä ei ainakaan Saksan kaudella aloiteta ennen kuin yhteisöjen tuomioistuin on antanut tuomion asiassa C—440/05 (asiaa selostetaan tarkemmin jäljempänä kohdassa ”Valtioneuvoston kanta”). Tuomio tuo mahdollisesti selvyyttä siihen, onko yhteisöllä toimivaltaa antaa yksityiskohtiin meneviä säännöksiä rikosoikeudellisista seuraamuksista.

11 Valtioneuvoston kanta

Oikeusperusta

Direktiiviehdotuksessa oikeusperustana on yhteisön ympäristöpolitiikkaa koskeva SEY 175 artiklan 1 kohta. Ehdotuksen ja sen oikeusperustan taustalla on keskeisesti EY-tuomioistuimen asiassa C—176/03 antama tuomio.

Tuomiossa C—176/03 vahvistettiin ensimmäistä kertaa Euroopan yhteisöllä olevan toimivalta velvoittaa jäsenvaltiot säätämään kansallisessa lainsäädännössään rikosoikeudellisista seuraamuksista yhteisösääntöjen tehokkuuden takaamiseksi. Asiassa oli kyse ympäristönsuojelusta ja tuomioistuin viittasi tuomiossaan siihen, että ympäristönsuojelu on yksi yhteisön päätavoitteista. Tuomion perusteella yhteisön toimivalta rikosoikeuden alalla on rajattua ja tulee kyseeseen ainoastaan tiettyjen edellytysten täytyessä. Vaikka rikoslainsäädäntö ei tuomioistuimen mukaan kuulukaan lähtökohtaisesti yhteisön toimivaltaan, tämä ei, kuten tuomion 48 kohdassa todetaan, ”estä yhteisön lainsäätäjää toteuttamasta jäsenvaltioiden rikosoikeuteen liittyviä toimenpiteitä, jotka se katsoo tarpeelliseksi säätämiensä ympäristönsuojelunormien täyden tehokkuuden takaamiseksi, kun se, että kansalliset viranomaiset soveltavat tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia rikosoikeudellisia seuraamuksia, on välttämätön toimenpide vakavien ympäristöön kohdistuvien loukkausten torjunnassa”.

Tuomiossaan C—176/03 EY-tuomioistuin katsoi, että EU-sopimuksen ns. kolmannen pilarin oikeusperustojen nojalla annettu sisältönsä nyt tehty ehdotusta osin vastaava puitepäätos oli kumottava, koska sillä loukattiin SEY 175 artiklassa yhteisölle annettua toimivaltaa. Tuomioistuin katsoi, että sekä tavoitteensa että sisältönsä valossa kumotun puitepäätoksen 1—7 artiklan pääasiallisena kohteena oli ympäristön suojelu. Kyseiset säännökset olisi siten voitu pätevästi antaa ns. ensimmäisessä pilarissa SEY 175 artiklan nojalla.

Asiassa C—176/03 komissio ei väittänyt, että koko puitepäätoksesta olisi pitänyt antaa direktiivi. Se riitautti ainoastaan puitepäätoksen 1—7 artiklan oikeusperustavallan.

Tuomioistuimien kumosi koko puitepäätöksen, koska se katsoi, että sitä ei voinut jakaa osiin ja jättää osaa puitepäätöksestä voimaan.

Ympäristönsuojelun rikosoikeudellisia keinoja koskevan säädöksen oikeusperustan muuttuminen merkitsee muutosta päätöksen tekomenettelyyn. SEY 175 artiklan 1 kohdan osalta sovelletaan yhteispäätösmenettelyä ja määränemistöllä tapahtuvaa päätöksentekoa neuvostossa, kun kolmannessa pilarissa puitepäätösten hyväksyminen edellyttää neuvoston yksimielistä päätöksentekoa. Ensimmäisessä pilarissa säädöseläytöksen sovelletaan komission yksinomaista aloiteoikeutta, kun kolmannessa pilarissa sovelletaan jäsenvaltioiden ja komission rinnakkaita aloiteoikeutta. Säädöksen hyväksyminen ensimmäisessä pilarissa merkitsee myös muutosta EY-tuomioistuimen asemaan sekä EY-sopimusta koskevien oikeusperiaatteiden soveltumista säädökseen. Lisäksi ensimmäisessä pilarissa annettu säädös kuuluu komission SEY 226 artiklan mukaisen täytäntöönpanovalvonnan piiriin.

Komissio antoi marraskuussa 2005 tiedonannon EY-tuomioistuimen tuomion C—176/03 seurauksista (KOM (2005) 583 lopullinen). Valtioneuvosto on toimittanut eduskunnalle tiedonantoa koskevan selvityksen (E 130/2005). Euroopan yhteisön rikosoikeudellisen toimivallan laajuutta on myös käsitelty eräissä valtioneuvoston eduskunnalle toimittamissa U-kirjelmissä ([U 39/2005 ja U 56/2006). Eduskunnan käsittelemässä asiassa E 107/2006 on kyse Euroopan atomienergiayhteisön toimivallasta rikosoikeuden alalla.

Komission yleisestä lähestymistavasta asiassa C—176/03 annettuun tuomioon keskusteltiin tammikuun 2006 epävirallisessa OSA-neuvostossa. Useimmat jäsenvaltiot (mukaan lukien Suomi) ja neuvoston oikeudellinen yksikkö pitivät komission tulkintaa tuomion vaikutuksista laajana, sillä tuomioistuimen rikosoikeudellisten seuraamusten käytölle asettamat edellytykset jäivät siinä vähälle huomiolle.

Helmikuussa 2006 järjestetty OSA-neuvosto jatkoi tammikuun epävirallisessa OSA-neuvostossa käytyä keskustelua tuomioistuimen tuomiosta ja sen vaikutuksia koskevista tulkintaperiaatteista. Neuvostossa oli laaja

yhteisymmärrys siitä, että rikosoikeutta ja rikosprosessia koskevat säännöt kuuluvat yhä lähtökohtaisesti jäsenvaltioiden toimivaltaan ja yhteisön tulee siksi tulkita ja soveltaa asiassa C—176/03 annettua tuomiota suppeasti OSA-neuvostossa katsottiin, että yhteisöläinsääätäjä voi tiettyjen edellytysten täyttyessä antaa rikosoikeudellisia seuraamuksia koskevia sääntöjä hyväksymänsä lainsäädännön tehokkuuden varmistamiseksi. Yhteisöläinsääätäjä ei kuitenkaan voi velvoittaa jäsenvaltioita kriminalisoimaan tekoja, joista ei ole olemassa aikaisemmin tai samanaikaisesti hyväksyttyä yhteisöläinsäädäntöä tai joista on säädetty vain kansallisella tasolla OSA-neuvostossa oltiin myös sillä kannalla, että yhteisöläinsäädännössä ei myöskään voida määritellä yksityiskohtaisesti tai yksinomaisesti seuraamusten valintaa tai tasoa vaan tämän tulee jäädä jäsenvaltioiden ratkaistavaksi. Valittavien seuraamusten tulee olla tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia. Nämä OSA-neuvostossa esitetyt tulkinnat perustuvat erityisesti tuomion 47—49 kohtaan.

Yhteisön rikosoikeudellisen toimivallan laajuuden kaikkiin yksityiskohtiin ei tuomiosta C—176/03 saada suoraa vastausta. Komissio on vuoden 2005 lopulla nostanut EY-tuomioistuimessa neuvostoa vastaan kanteen, jossa se vaatii alusten aiheuttaman ympäristön pilaantumisen ehkäisemistä koskevan rikosoikeudellisen kehyksen vahvistamista koskevan neuvoston puitepäätöksen 2005/667/YOS kumoamista (asia C—440/05). Suomi on asiassa väliintulijana esittänyt neuvostoa tukevia kantoja. Asiassa saatava tuomio selkeyttäneen nyt avoinna olevia kysymyksiä.

Komission nyt antama direktiiviehdotus vastaa suurelta osin kumotun puitepäätöksen 1—7 artiklan sääntelyä. Siltä osin oikeusperustan valinta perustuu suoraan EY-tuomioistuimen tuomioon eikä siihen siten ole huomauttamista, kun tuomion antamisen jälkeen ei ole tapahtunut mitään, minkä johdosta arviota olisi muutettava. Direktiiviehdotuksen pääasiallinen sisältö ja tavoite näyttäisi olevan vastaavalla tavalla ympäristönsuojelu kuin mitä kumotun puitepäätöksen osalta tilanne EY-tuomioistuimen arvion mukaan oli. Tuomiosta C—176/03 ilmenee, että EY:n perustamissopimuksen ympäristöoikeuspe-

rustan nojalla on tietyin edellytyksin mahdollista antaa myös rikosoikeudellista sääntelyä.

On kuitenkin huomattava, että tietyiltä osin direktiiviehdotus sisältää myös sääntelyä, jota EY-tuomioistuimen kumoamassa puitepäätyksessä ei ollut. Niiltä osin EY-tuomioistuimen oikeusperustaa koskevaa suoraan soveltuva kantaa ei ole, joten kysymystä on arvioitava erikseen ja lähinnä tuomion C—176/03 perustelujen valossa.

Rikosten teonkuvauksina komission ehdotukseen sisältyy kumottuun puitepäätykseen nähden kaksi täysin uutta tekemuotoa: jätteidien laitton siirto ehdotuksen 3 artiklan e kohdassa ja elinympäristön laitton merkittävä heikentäminen ehdotuksen 3 artiklan h kohdassa. Tuomion C—176/03 perustelujen 48 kohdassa EY-tuomioistuin katsoi, että yhteisön lainsäätäjällä on toimivalta antaa rikosoikeudellisia säännöksiä ”säätämiensä ympäristönsuojelunormien” täyden tehokkuuden takaamiseksi. Tämän on tulkittu edellyttävän liittymää yhteisösääntelyyn. Jätteidien laitton siirron osalta artiklatekstissä viitattaisiin suoraan EY-asetukseen N:o 1013/2006, joten tältä osin kriminalisointi liittyy selkeästi yhteisölainsäädännön tehokkuuden varmistamiseen. Teonkuvaus, joka koskee elinympäristön laitonta merkittävää heikentämistä, ei sisällä suoraa viittausta voimassaolevaan yhteisösääntelyyn, joten kriminalisointivelvoitteen liittymistä yhteisösääntelyyn on erikseen tutkittava. Vastaavasti on tutkittava eräiden teonkuvausten liittymistä yhteisösääntelyyn siltä osin kuin ne direktiiviehdotuksessa ovat kumottua puitepäätystä kattavampia.

Sen arvioimista, voisiko komission direktiiviehdotuksesta tuomion C—176/03 vastaisesti seurata velvoite kriminalisoida myös tekoja, joissa ei ole kyse yhteisösääntelyn tehokkuuden takaamisesta, vaikeuttaa ehdotuksen 2 artiklan a kohtaan otetun laitton toiminnan määritelmä. Määritelmä on tulkinanvarainen ja se poikkeaa sanamuodoltaan jonkin verran kumottun puitepäätyksen vastaavasta. Ehdotuksen mukaan laittomalla toiminnalla tarkoitetaan ”ympäristönsuojelua koskevan yhteisön lainsäädännön tai jonkin jäsenvaltion lain, hallinnollisen määräyksen tai toimivaltaisen viranomaisen tekemän päätöksen rikkomista”. Määritelmä liittyy 3 ar-

tiklan teonkuvauksiin, joissa kriminalisoitaviksi säädettäisiin laittomia tekoja. Ei ole poissuljettua, että laitton toiminnan määritelmän johdosta direktiivin 3 artiklan eräitä kriminalisointivelvoitteita voitaisiin tulkita niin, että ne kattaisivat myös tilanteita, joista ei ole yhteisölainsäädäntöä ja joista on säädetty vain kansallisella tasolla. Tämän vuoksi asian jatkovalmistelussa on tutkittava, onko tätä määritelmäsäännöstä tarvetta selventää.

Ongelmallisia yhteisön toimivallan kannalta ovat direktiiviehdotuksen 5 ja 7 artiklaan otetut yksityiskohtaiset säännökset seuraamusten valinnasta ja tasosta. Kumotun puitepäätyksen 5 artiklassa säädettiin vain yleisluontoisesti, että kunkin jäsenvaltion on toteutettava tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että puitepäätyksessä tarkoitettuihin rikoksista ”voidaan rangaista tehokkain, oikeasuhtaisin ja vakuuttavin rangaistuksin, mukaan lukien ainakin törkeissä tapauksissa vapausrangaistukset”. Oikeushenkilöiden osalta puitepäätyksen 7 artiklassa säädettiin, että oikeushenkilöille ”voidaan tuomita tehokkaita, oikeasuhteisia ja vakuuttavia seuraamuksia, joihin kuuluu rikosoikeudellisia tai muita sakkoja”. Rangaistusseuraamuksia koskevan sääntelyn rajoittuminen vain yleisluontoiselle tasolle oli tuomiossa C—176/03 yksi perustelu sille, että puitepäätyksen 1—7 artiklan sääntely olisi voitu antaa EY:n perustamissopimuksen ympäristönsuojelua koskevan oikeusperustan nojalla. Tuomion 49 kohdassa EY-tuomioistuin nimenomaisesti totesi, että puitepäätyksen 1—7 artiklassa ”jätetään jäsenvaltioille vapaus valita sovellettavat rikosoikeudelliset seuraamukset”. Tässä suhteessa on huomattava, että rangaistusten määrittelyn osalta direktiiviehdotus menee kumottua puitepäätystä pidemmälle, erityisesti mitä tulee rangaistusten määrittelyn yksityiskohtaisuuteen.

Ehdotuksen mukaan ympäristörikosdirektiivin 5 artiklassa veloitettaisiin jäsenvaltiot säätämään vankeusrangaistuksista direktiivissä määriteltyjen rikosten osalta ja lisäksi vankeusrangaistusten tason osalta direktiivissä säädettäisiin siitä, kuinka pitkiä enimmäisvankeusrangaistusten tulisi vähintään olla. Ehdotuksen mukaan enimmäisvankeuden tulisi teosta riippuen olla joko vähintään 1—3 vuotta, vähintään 2—5 vuotta tai vähintään

5—10 vuotta. Ehdotuksen 7 artiklassa jäsenvaltiot velvoitettaisiin säätämään mahdollisuudesta säätää oikeushenkilöille rikosoikeudellinen tai muu sakko. Sakon osalta direktiivissä säädettäisiin tarkat euromäärät siitä, kuinka suuri sakon enimmäismäärän ainakin tulisi olla. Ehdotuksen mukaan oikeushenkilölle määrättävän enimmäissakon tulisi teosta riippuen olla joko vähintään 300 000—500 000 euroa, vähintään 500 000—750 000 euroa tai vähintään 750 000—1 500 000 euroa.

Valtioneuvosto on sillä kannalla, että näin yksityiskohtaisten seuraamustasoa ja -lajia koskevien säännösten on katsottava merkittävästi rajoittavan jäsenvaltioiden lopullista harkintavaltaa päättää rikosoikeudellisten seuraamusten valinnasta. Asiassa C—176/03 annetun tuomion perusteella ei voi tehdä sitä johtopäätöstä, että yhteisöllä olisi toimivaltaa antaa näin yksityiskohtaisia rikosoikeudellisia säännöksiä. Kysymys yhteisön toimivallasta antaa tämänkaltaisia säännöksiä on saatettu EY-tuomioistuimen käsiteltäväksi edellä mainitussa asiassa C—440/05, joten EY-tuomioistuimella on jo lähitulevaisuudessa tilaisuus ottaa kantaa kysymykseen.

Direktiiviehdotuksessa on säännöksiä erityisseuraamuksista. Seuraamuksia koskevan 5 artiklan 5 kohdassa ja oikeushenkilöiden vastuuta koskevan 7 artiklan 4 kohdassa määriteltäisiin erityisseuraamuksia, joita ehdotuksen mukaan ”voidaan” liittää direktiivissä tarkoitettuihin rangaistuksiin ja seuraamuksiin. Tällaisia erityisseuraamuksia, joita voi jäsenvaltiossa olla, lueteltiin myös kumotun puitepäättökseen 7 artiklassa, mutta lähinnä vain oikeushenkilöiden osalta. Puitepäättökseen nähden uusia erityisseuraamuksina ovat ympäristön ennallistamisvelvoite ja oikeudellisen päätöksen julkaiseminen. Erityisseuraamusten osalta on keskeistä niiden valinnaisuus, jolloin niistä säätäminen tai säätämättä jättäminen on jäsenvaltion harkinnassa. Asiassa C—176/03 valinnaisia erityisseuraamuksia koskeva sääntely oli niiden artiklojen joukossa, joiden EY-tuomioistuin katsoi olevan yhteisön toimivallassa. Tämän arvion on katsottava soveltuvan myös direktiiviehdotuksen vastaavankaltaisiin erityisseuraamuksia koskeviin säännöksiin.

Valtioneuvosto katsoo siten, että oikeuspe-
rustan osalta direktiiviehdotuksessa ongel-
mallisia ovat 5 ja 7 artiklan säännökset, jois-
sa on yksityiskohtaiset säännökset sakko- ja
vankeusrangaistuksen enimmäistasojen vä-
himmäismääristä. Lisäksi 2 artiklan a kohdan
määritelmän samoin kun kumottuun puite-
päättökseen nähden uusien ehdotettujen ran-
gaistavaksi säädettävien tekotapojen osalta
on tutkittava, voiko niistä seurata direktiivin
soveltamisalan laajeneminen tilanteisiin,
joissa ei ole kyse yhteisölainsäädännön teh-
okkuuden varmistamisesta.

Ehdotuksen sisältö

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että Euroo-
pan unionin jäsenvaltioiden ympäristörikok-
sia koskevat kansalliset säännökset yhden-
mukaistetaan siten, että tietyt vakavat ympä-
ristöä turmelevat teot on kaikissa jäsenvalti-
oissa säädetty rangaistaviksi. Direktiivi edis-
täisi osaltaan ympäristönsuojelua erityisesti
sellaisissa jäsenvaltioissa, joissa rikossään-
nökset ja oikeushenkilöiden rangaistusvas-
tuuta koskevat säännökset eivät nykyisellään
ole kattavia. Ympäristörikoksista aiheutuvat
haitat siirtyvät helposti jäsenvaltorajojen yli,
joten tietty vähimmäissääntely jäsenvaltiois-
sa on perusteltua. Monet ympäristörikoksista
tehdään taloudellisista vaikuttimista ja
useimmiten kustannusten säästämiseksi oi-
keushenkilön toiminnassa. Yritysten sijoit-
tautuminen EU:ssa on vapaata, joten on tär-
keää, että jäsenmaiden ympäristörikossään-
nöstö on riittävän yhdenmukainen. Myös oi-
keushenkilön rangaistusvastuun laajentami-
nen osaltaan ennalta ehkäisisi näitä rikoksia.
Samalla valtioneuvosto kuitenkin huomaut-
taa, että rangaistusvastuun toteutuminen jä-
senmaissa riippuu suuresti aineellisten ympä-
ristösäännösten valvonnan tasosta. Ympäris-
törikosten tutkinta on myös näiden rikosten
erityisluonteeseen liittyvistä syistä vaikeaa.
Direktiiviehdotuksella ei pystytäkään ratkaise-
maan hallinnolliseen valvontaan tai rikostut-
kintaan liittyviä esteitä tai vaikeuksia.

Teonkuvaukset, jotka jäsenvaltioiden on
ehdotuksen 3 artiklan nojalla säädettävä ran-
gaistaviksi, vastaavat pitkälti neuvostossa jo
hyväksytyjä velvoitteita, jotka sisältyivät
kumottuun puitepäättökseen 2003/80/YOS.

Suomen lainsäädännössä vastaavat teot on jo nyt pääosin säädetty rangaistaviksi. Valtioneuvoston näkemyksen mukaan unionin jäsenvaltioiden velvoittaminen säätämään kyseiset teot rangaistaviksi on — edellä todetun oikeusperustaa koskevin varauksin — perusteltua ja ehdotus siten tältä osin toissijaisuusperiaatteen mukainen.

Jäsenvaltioiden on ehdotuksen 5 artiklan 2—4 kohtien nojalla säädettävä direktiiviehdotuksen alaan kuuluvista rikoksista vankeusrangaistuksia ja 7 artiklan nojalla oikeushenkilöille rikosoikeudellisia tai muita sakkoseuraamuksia. Vankeusrangaistusten ja sakkoseuraamusten ankaruustasot on molemmissa artikloissa jaoteltu tekotyypin, syyksiluettavuuden asteen ja teosta aiheutuvan seurauksen perusteella kolmeen luokkaan. Artiklat ovat ongelmallisia sekä oikeusperustansa että osittain myös sisältönsä ja säädettävän rangaistustason puolesta siinä tapauksessa, että ilmenisi, että yhteisöllä ylipäätään on toimivaltaa antaa tämäntyyppistä sääntelyä.

Ehdotuksen 5 ja 7 artiklan säännöksissä luokitellaan 3 artiklassa kuvatut teot tavalla, joka ei luontevasti istu kaikkiin tekotyyppeihin.

Esimerkiksi suojellun eläin- tai kasvilajin laittomasta hallussapidosta, ottamisesta, vahingoittamisesta, tappamisesta tai kauppaamisesta olisi ehdotuksen mukaan määrättävä oikeushenkilölle ankarampi sakko silloin, kun törkeän huolimaton teko aiheuttaa ihmisen kuoleman tai vakavan vamman. Tällaista seurausta ei ole mielekästä liittää rangaistussäännökseen, johon kyseinen seuraus ei tyypillisesti liity ja jonka tavoitteet ovat ennen kaikkea luonnonsuojelullisia. Rangaistuksia koskevat säännökset ovat myös monopolisia ja monitulkintaisia, kun niissä on pyritty kattavasti sääntelemään syyksiluettavuuden eri tasojen ja toisaalta tekojen seurausten eri yhdistelmät ja niistä säädettävät vähimmät enimmäisrangaistukset.

Velvoite säätää ankarampi rangaistus teoista, jotka on tehty järjestäytyneen rikollisjärjestön puitteissa, on ongelmallinen, koska se on hyvin laaja koskien kaikkia 3 artiklan tekoja. Jatkossa tulee tutkia mahdollisuuksia joko saada supistetuksi veloitteen soveltamisalaa jatkoneuvotteluissa taikka tulkita sitä kansallisesti ongelmattomalla tavalla jaksossa ”vaikutus lainsäädäntöön” selostetulla tavalla.