

## LAKIVALIOKUNNAN LAUSUNTO 6/2003 vp

**Valtioneuvoston kirjelmä ehdotuksesta neuvoston puitepäättökseksi (alusten aiheuttaman ympäristön pilaantumisen ehkäisemistä koskevan rikosoikeudellisen kehyksen vahvistaminen)**

*Suurelle valiokunnalle*

### JOHDANTO

#### *Vireilletulo*

Eduskunnan puhemies on 24 päivänä kesäkuuta 2003 lähettänyt valtioneuvoston kirjelmän ehdotuksesta neuvoston puitepäättökseksi (alusten aiheuttaman ympäristön pilaantumisen ehkäisemistä koskevan rikosoikeudellisen kehyksen vahvistaminen) (U 20/2003 vp) käsiteltäväksi suureen valiokuntaan ja samalla määrännyt, että lakivaliokunnan on annettava asiasta lausuntonsa suurelle valiokunnalle.

#### *Asiantuntijat*

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntöneuvos Lena Andersson, oikeusministeriö
- hallitussihteeri Jaana Heikkinen, liikenne- ja viestintäministeriö
- ylitarkastaja Johannes Leppo ja neuvotteleva virkamies Maija Pietarinen, ympäristöministeriö.

### VALTONEUVOSTON KIRJELMÄ

#### *Puitepäättösehdotus*

Komission ehdotus puitepäättökseksi alusten aiheuttaman ympäristön pilaantumisen ehkäisemistä koskevan rikosoikeudellisen kehyksen vahvistamisesta liittyy komission tekemään ehdotukseen direktiiviksi alusten aiheuttamasta ympäristön pilaantumisesta ja pilaamisrikoksista määrättävistä seuraamuksista, myös rikosoikeudellisista seuraamuksista.

Puitepäättösehdotuksen on tarkoitus täydentää direktiiviehdotusta säätämällä luonnollisille henkilöille ja oikeushenkilöille määrättävien enimmäisrangaistusten vähimmäistasosta, lainkäyttövallasta, yhteisistä tutkintaryhmistä ja tiedonvaihdesta.

Puitepäättöksellä veloitettaisiin säätämään direktiivissä määritellyistä vakavista rikoksista vähintään 5—10 vuoden enimmäisvankeusrangaistus. Lisäksi eräistä muista direktiivissä määritellyistä rikoksista olisi säädettävä luonnollisille ja oikeushenkilöille rikosoikeudellisia tai ei-rikosoikeudellisia sakkoja, joiden enimmäismäärä olisi vähintään 1—10 tai 10—20 prosenttia edellisen varainhoitovuoden kokonaisliiketoiminnan tai edellisen vuoden kokonaisvalvonnasta.

#### *Valtioneuvoston kanta*

Valtioneuvosto tukee aluksista aiheutuvien laitosten tahallisten päästöjen, erityisesti öljypäästöjen valvonnan tehostamista EU:ssa. Vaka-

vien tahallisten tekojen tulee olla kaikissa jäsenmaissa rangaistavia, ja niistä on määrättävä riittävän ankaria rikosoikeudellisia seuraamuksia.

Puitepäätos sisältää ehdotuksen mukaan vain direktiiviä täydentäviä säännöksiä. Velvoite säättää tietyistä teoista rikosoikeudellisia seuraamuksia säädettäisiin edelleen direktiivissä. Valtioneuvosto viittaa tältä osin kirjelmässä U 14/2003 vp esittämäänsä kantaan, jonka mukaan direktiivissä ei tule säätää jäsenvaltioita velvoittavista rikosoikeudellisista seuraamuksista. Valtioneuvoston näkemyksen mukaan velvoite säättää rikosoikeudellisia seuraamuksia tulisi siten siirtää direktiivistä ehdotettuun puitepäätoseen.

Puitepäätoksessa viitataan direktiiviin myös kielletyn käyttäytymisen alan osalta. Valtioneuvoston näkemyksen mukaan tällainen sääntelytapa on hyväksyttävissä.

Puitepäätos johtaisi siihen, että törkeän ympäristörikoksen enimmäisrangaistusta tulisi korottaa nykyisestä kuudesta vuodesta seitsemään vuoteen vankeutta, jotta velvoite avunantajan vähimmästä enimmäisrangaistuksesta tulisi täytettyä. Avunantajalle määrättävän rangaistuksen määräytymistä koskevat säännökset saattavat poiketa eri jäsenmaissa toisistaan rikoslakien peruseräiteistä johtuvista syistä. Valtioneuvosto katsookin, että vähintään enimmäisrangaistusta koskevan velvoitteen tulisi koskea vain tekijälle ja yllyttäjälle määrättäviä rangaistuksia, ei muita rikokseen osallisia.

Puitepäätos velvoittaa säätämään rikosoikeudellisia tai ei-rikosoikeudellisia sakkoja luonnollisille henkilöille ja oikeushenkilöille määrättäviksi seuraamuksiksi. Valtioneuvosto teki 26.4.2002 periaatepäätoksen toimista Itämeren suojelemiseksi. Periaatepäätoksen mukaan hallinnollisten rangaistusten käyttöönottoa valmistellaan tahallisten öljypäästöjen vähentämiseksi. Valtioneuvosto pitää siten tärkeänä, että jäsenvaltioilla säilyisi mahdollisuus käyttää hallinnollisia maksuseuraamuksia muissa kuin vakavissa aluksista aiheutuvia päästöjä koskevissa tapauksissa.

Puitepäätos kuitenkin velvoittaa säätämään tietyn suuruisen sakon seuraamukseksi myös

kaikkein vakavimmissa tapauksissa, joissa on aiheutettu kuolema tai vakavia vammoja tai huomattavaa vahinkoa ympäristölle. Tämä määräys on monessakin suhteessa ongelmallinen. Komission perustelujen mukaan sakon suuruutta koskevissa määräyksissä olisi kyse enimmäis seuraamuksen alarajasta. Kun törkeissä rikoksissa enimmäisrangaistus olisi kuitenkin lajiltaan vankeutta, sakon suuruutta koskevat velvoitteet ovat valtioneuvoston näkemyksen mukaan vähimmäisrangaistuksia koskevia määräyksiä. Valtioneuvosto toteaa, että tällaisia vähimmäisrangaistuksen tasoa koskevia velvoitteita ei puitepäätoksissa ole aikaisemmin ollut. Tampereella 15 ja 16 päivänä lokakuuta 1999 kokoontuneen Eurooppa-neuvoston päätelmien toteuttamiseksi on oikeus- ja sisäasiainneuvostossa sovittu tietyissä rikoksissa käyttöönotettavien enimmäisrangaistusten vähimmäistasosta. Poliittista yhteisymmärrystä ei sen sijaan ole vähimmäisrangaistusten tason yhdenmukaistamisesta. Sakko voisi lisäksi törkeissäkin tapauksissa olla puitepäätoksen mukaan rikosoikeudellinen tai hallinnollinen. Valtioneuvosto katsoo, että sellaiset törkeät tapaukset, joista olisi aiheutunut kuolema tai vakava vamma taikka huomattavaa haittaa ympäristölle, tulisi aina käsitellä rikoksina rikosoikeudellisen järjestelmän piirissä. Näin vakavista teoista ei jäsenvaltiota tulisi velvoittaa säätämään luonnolliselle henkilölle seuraamukseksi sakkoa tai hallinnollista maksua. YK:n merioikeusyleissopimus tosin sallii vain taloudellisten seuraamusten käytön alusjäterikoksista talousvyöhykkeellä, mutta nämä rajoitukset eivät koske valtion aluevesillä tai -merellä tapahtuneita tahallisia, vakavia rikoksia.

Sakko määräytyisi puitepäätoksen mukaan tiettynä prosenttiosuutena syytetyn varainhoitovuoden kokonaisliikevaihdon tai kokonaisvarallisuuden mukaan. Valtioneuvosto toteaa, että mainitut perusteet eivät sovellu rikosoikeudellisen sakon määräytymisperusteiksi, koska Suomessa sakko määrätään päiväsakkoina. Yhteisösakko on puolestaan rikoslain 9 luvun mukaisesti tuomioistuimen harkinnan mukaan tuomitava määräsumma. Valtioneuvosto ei näe perusteita sille, että yhdestä rikoslajista — alusjäteri-

koksista — säädettävät rikosoikeudelliset sakot määräytyisivät täysin eri perusteilla kun muista rikoksista määrättävät sakot.

Valtioneuvosto pitää hyvänä, että lievennistä teoista olisi puitepäättöksen mukaan mahdollista säätää seuraamukseksi hallinnollisia sakkoja. Ehdotetut sakon määräytymisperusteet soveltuisivat kuitenkin huonosti hallinnollisen maksun määräytymisperusteiksi alusjäterikosten seuraamuksina. Näissä tilanteissa seuraamus olisi usein määrättävä esimerkiksi valtion aluevesien kautta kulkevalle alukselle, joka poikkeaa mainitun valtion satamassa. Edellisen vuoden kokonaisliikevaihdon tai kokonaisvarallisuuden selvittäminen olisi työlästä, eikä selvittäminen yleensä onnistuisi satamavalতিossa ainakaan sinä aikana, kun alus on siellä vapaaehtoisesti. Alusjäterikoksissa hallinnollisen maksun käyttöönoton yhtenä etuna nykyiseen päiväsakojärjestelmään verrattuna olisi se, että hallinnollinen maksu voitaisiin määrätä suhteellisen yksinkertaisessa menettelyssä selkeiden ja yksinkertaisten perusteiden mukaan. Esimerkiksi Ruotsissa käytetään hallinnollisen maksun perusteena aluksen asiakirjoista ilmenevää aluksen bruttovetoisuutta. Valtioneuvosto katsoo, että edellä mainitut seikat tulisi ottaa huomioon hallinnollisen sakon määräytymisperusteita määriteltäessä.

Puitepäättöksessä viitataan lainkäyttövallan osalta direktiivin alueellista soveltamista koskevaan 3 artiklaan. Tämä merkitsisi sitä, että Suomen satamavaltion tulisi ulottaa lainkäyttövaltansa myös ulkomaiselta alukselta Suomen aluevesien tai tulevan talousvyöhykkeen ulkopuolella aavalla merellä tehtyyn rikokseen. YK:n merioikeusyleissopimus (218 artikla) sallii satamavaltion tutkintatoimet ja myös oikeudellisiin toimiin ryhtymisen silloin, kun satamaan poikenneelta ulkomaiselta alukselta on tapahtunut päästö aavalla merellä. Mainittua artiklaa ei kuitenkaan ole käytännössä kansainvälisesti yleensä sovellettu. Puitepäättöksessä ehdotetut perusteet, joiden nojalla ratkaistaisiin tilanteet, joissa useilla valtioilla olisi oikeus ulottaa lainkäyttövaltansa samaan rikokseen, olisivat lisäksi sovellettavissa vain jäsenvaltioiden kesken. Ulko-

mainen alus, jolta aavalla merellä olisi syyllistytty laittomaan päästöön, voi kuitenkin olla myös muun kuin EU-jäsenvaltion lipun alla purjehtiva. Ei liene myöskään käytännön tarvetta ulottaa Suomen rikoslakia sovellettavaksi ulkomaisista aluksista tehtyihin alusjätepäästöihin esimerkiksi Atlantilla tai Tyynellä merellä, jos tällaisella rikoksella ei olisi yhtymäkohtaa Suomeen tai Suomen etuihin. Direktiivissä on myös säännös (4 artikla), jonka nojalla satamavaltion toimivan jäsenvaltion tulisi aloittaa tutkinta myös toisen jäsenvaltion alueella tapahtuneen rikoksen johdosta. Tähän säännökseen ei puitepäättöksessä kuitenkaan viitata, joten sen suhde lainkäyttövallan ulottamista koskevaan velvoitteeseen on epäselvä. Merioikeusyleissopimuksen mukaan satamavaltion oikeus näissä tilanteissa ryhtyä oikeudellisiin toimiin on rajoitettu ja edellyttää yleensä toisen valtion (aluevaltion, vahinkoa kärsineen valtion tai lippuvaltion) pyyntöä taikka sitä, että päätös on aiheuttanut vahinkoa myös satamavaltion omilla aluevesillä. EU:n jäsenvaltiot voinevat keskenään sopia merioikeusyleissopimuksen säännöksistä poikkeavista velvoitteista, kun kyse on niiden omista aluksista. Tilanne on ongelmallisempi, jos kyseessä on jonkin muun kuin EU:n jäsenvaltion lipun alla purjehtiva alus. Valtioneuvosto katsoo, että puitepäättöksen velvoitetta lainkäyttövallan ulottamisesta ulkomaisilta aluksilta Suomen aluevesien tai tulevan talousvyöhykkeen ulkopuolella tehtyihin päästöihin on syytä tutkia tarkemmin YK:n merioikeusyleissopimuksen ja kansainvälisen merioikeuden määräysten kanalta.

Käytännön ongelma alusjäterikoksissa on se, että rikosoikeudellisen tai hallinnollisen sakon täytäntöönpano on vaikeaa, kun ulkomainen alus voi jatkaa matkaansa seuraamuksen määräämisen jälkeen. Valtioneuvosto katsoo, että ehdotuksen yhteydessä olisikin perusteltua selvittää millaisia mahdollisuuksia EU:lla olisi YK:n merioikeusyleissopimuksen ja kansainvälisen merioikeuden puitteissa säätää määräyksiä siitä, että jäsenvaltion aluevesillä, -merellä tai talousvyöhykkeellä päästöön syyllistyneeltä ulkomaiselta alukselta voitaisiin vaatia vakuutta sakon mak-

samisesta ennen kuin aluksen sallittaisiin jatkaa matkaansa.

Puitepäätöksessä on määräys liittymäperusteista, joiden mukaisesti ratkaistaisiin tilanteet, joissa usealla jäsenvaltiolla olisi oikeus ulottaa lainkäyttövaltansa aluksesta tapahtuneeseen päästöön. Neuvoston työryhmässä on par-

haillaan valmisteltavana puitepäättös ne bis in idem -periaatteen soveltamisesta rikosasioissa (U 2/2003 vp). Mainitun puitepäätöksen tultua hyväksytyksi liittymäperusteita koskevan määräyksen sisällyttäminen nyt käsillä olevaan puitepäätökseen olisi tarpeetonta.

## VALIOKUNNAN KANNANOTOT

### *Perustelut*

Valiokunta pitää tärkeänä, että alusten ympäristöä pilaavien laittomien päästöjen torjuntaa tehostetaan myös rikosoikeudellisin ja hallinnollisin seuraamuksin. Merellä tapahtuvilla ympäristörikoksilla voi olla vakavia, rajat ylittäviä vaikutuksia, joiden torjunnassa ja rankaisemisessa tarvitaan kansainvälistä rikosoikeudellista yhteistyötä ja riittävän yhdenmukaista sääntelyä.

Valiokunta on todennut, ettei yhteisöoikeuden I pilarin säädöksiin tule sisällyttää rikosoikeudellisia velvoitteita (esim. LaVL 13/2001 vp, LaVL 14/2001 vp, LaVL 18/2001 vp ja LaVL 24/2001 vp). Tämän mukaisesti valiokunta yhtyy valtioneuvoston näkemykseen, että direktiiviehdotuksesta alusten aiheuttamasta ympäristön pilaantumisesta ja pilaamisrikoksista määrättävistä seuraamuksista tulisi siirtää kaikki rikosoikeudellisia seuraamuksia koskevat säännökset käsiteltävänä olevaan puitepäätösehdotukseen.

Säännösten jakamisen I ja III pilarin säädöksiin on arvioitu heikentävän säännösten täytäntöönpanon tehokkuutta. Säännösten välistä yhteyttä voitaneen selkeyttää. Sen sijaan oikeus- ja sisäasioiden erityisluonnetta ei pidä hämärtää. Pilarijaon poistaminen, lainsäädäntömenettelyjen yhtenäistäminen ja tuomioistuimen toimivaltaa koskevat kysymykset tulevat ratkaistavaksi lokakuussa alkavassa hallitusten välisessä konferenssissa.

Puitepäätöksessä ehdotetaan säädettäväksi luonnollisille henkilöille ja oikeushenkilöille määrättävien rikosoikeudellisten tai muiden sakkojen määrätymisperusteista ja vähimmäis-

määrästä. Sakko olisi tietty prosenttiosuus edellisen varainhoitovuoden kokonaisliikevaihdosta tai kokonaisvarallisuudesta.

Valtioneuvosto katsoo, että ehdotettu sääntely merkitsisi tosiasiallisesti rangaistusten vähimmäismäärän yhdenmukaistamista, eikä pidä sitä hyväksyttävänä. Lakivaliokunta pitää valtioneuvoston kannanottoa perusteltuna. Tampereen Eurooppa-neuvoston kokouksessa vuonna 1999 sovittiin tiettyjen rikosten enimmäisrangaistusten vähimmäistason yhdenmukaistamisesta. Vuonna 2002 oikeus- ja sisäasiainneuvostossa sovittiin rangaistusten yhdenmukaistamista koskevista periaatteista. Periaatteet eivät koske vähimmäisrangaistuksia vaan ainoastaan maksimirangaistusten vähimmäistasoa. Ehdotettu sääntely poikkeaisi siten aikaisemmin hyväksytyistä rangaistusten yhdenmukaistamisen periaatteista.

Ehdotus edellyttäisi myös huomattavia muutoksia Suomessa käytössä olevaan päiväsakkojärjestelmään ja yhteisösakkoon. Valiokunnan mielestä ei ole tarkoituksenmukaista luoda yhtä rikoslajia varten täysin nykyisestä järjestelmästä poikkeavaa rikosoikeudellista sakkojärjestelmää.

Taloudelliset seuraamukset voisivat puitepäätösehdotuksen mukaan olla myös hallinnollisia. Lakivaliokunta on vuosina 1996, 1998 ja 2000 kiirehtinyt hallinnollisen maksujärjestelmän käyttöönottoa. Yleistä hallinnollisen seuraamusjärjestelmän valmistelua ei ole aloitettu, mutta syyskuun alussa on asetettu työryhmä valmistelemaan laivojen laittomiin öljypäästöihin kohdistuvaa hallinnollista maksujärjestelmää.

Aluksilla tapahtuvien laittomien, ympäristöä pilaavien päästöjen estämiseksi on tarpeen ottaa käyttöön tehokas, rikosoikeudellista seuraamusjärjestelmää täydentävä nopea ja joustava hallinnollinen maksuseuraamus. Se tulisi rajata koskemaan vähemmän vakavia rikoksia. Vakavista ympäristörikoksista on jatkossakin tuomittava hallinnollista seuraamusta ankarampi rikosoikeudellinen rangaistus. Valiokunnan arvion mukaan puitepäättösehdotuksessa esitetyt sakon määräytymisperusteet saattavat olla tarpeet-

toman vaikeasti selvitettäviä. Seuraamusjärjestelmän riittävä tehokkuus on varmistettava enemmän kansallista liikkumavaraa sallivilla säännöksillä.

**Lausunto**

Lausuntonaan lakivaliokunta ilmoittaa,

*että valiokunta yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan.*

Helsingissä 12 päivänä syyskuuta 2003

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Tuija Brax /vihr  
vpj. Susanna Rahkonen /sd  
Lasse Hautala /kesk  
Reijo Kallio /sd  
Petri Neittaanmäki /kesk  
Lauri Oinonen /kesk  
Heli Paasio /sd

Tero Rönni /sd  
Petri Salo /kok  
Minna Sirnö /vas  
Timo Soini /ps  
Jan Vapaavuori /kok  
vjäs. Markus Mustajärvi /vas.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Timo Tuovinen.