

LIIKENNE- JA VIESTINTÄVALIOKUNNAN LAUSUNTO 10/2003 vp

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

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunnan puhemies on 23 päivänä kesäkuuta 2003 lähettänyt valtioneuvoston kirjelmän ehdotuksesta neuvoston puitepäätökseksi (alusten aiheuttaman ympäristön pilaantumisen ehkäisemistä koskevan rikosoikeudellisen kehyksen vahvistaminen) (U 20/2003 vp) käsiteltäväksi suureen valiokuntaan ja samalla määrännyt, että liikenne- ja viestintävaliokunnan on annettava asiasta lausuntonsa suurelle valiokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

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

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Puitepäätösehdotus koskee alusten aiheuttamasta ympäristön pilaantumisesta säädettyjä seuraamuksia. Puitepäätös velvoittaisi säätämään törkeästä alusjäterikoksesta vähintään 5—10 vuoden enimmäisvankeusrangaistuksen. Ehdotus velvoittaisi myös säätämään luonnolliselle henkilölle ja oikeushenkilölle alusjäterikoksesta seuraamukseksi rikosoikeudellisen tai hallinnollisen sakon. Sakon tulisi olla vähintään 1—10 prosenttia taikka kaikkein vakavimmissa tapauksissa 10—20 prosenttia edellisen varainhoitovuoden kokonaisliikevaihdosta tai kokonaisvarallisuudesta. Velvoitteet koskisivat sekä rikoksen tekijälle että osalliselle määrättäviä seu-

raamuksia. Puitepäätös velvoittaisi ulottamaan satamavaltion lainkäyttövallan myös ulkomaisesta aluksesta aavalla merellä tehtyyn alusjäterikokseen. Puitepäätöksessä on myös määrättyä yhteisistä tutkintaryhmistä ja jäsenvaltioiden välisestä yhteistyöstä ja tiedonvaihdesta.

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto tukee aluksista aiheutuvien laittomien tahallisten päästöjen, erityisesti öljypäästöjen valvonnan tehostamista EU:ssa. Vakavien tahallisten tekojen tulee olla kaikissa jäsenmaissa rangaistavia, ja niistä on määrättävä riittävän ankaria rikosoikeudellisia seuraamuksia.

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

Puitepäättöksessä viitataan direktiiviin myös kielletyn käyttäytymisen alan osalta. Mallia, jossa teon tunnusmerkistö sijaitsee direktiivissä, mutta velvoite säätää tällaisesta teosta rikosoikeudellisia seuraamuksia olisi sijoitettu puitepäättökseen, on käytetty aikaisemmin 28 päivänä marraskuuta 2002 hyväksytyissä neuvoston direktiivissä laittomassa maahantulossa, kauttakulussa ja maassa oleskelussa avustamisen määrittelystä (EYVL N:o L 328, 5.12.2002) sekä neuvoston puitepäättöksessä rikosoikeudellisten puiteiden vahvistamisesta laittomassa maahantulossa, kauttakulussa ja maassa oleskelussa avustamisen ehkäisemisestä (EYVL N:o L 328, 5.12.2002). Se, että tunnusmerkistö sijaitisi direktiivissä, johon puitepäättöksessä viitattaisiin, olisi siten valtioneuvoston näkemyksen mukaan hyväksyttävissä.

Puitepäättös 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 peruseriaatteista johtuvista syistä. Valtioneuvosto katsookin, että vähintään enimmäisrangaistusta koskevan velvoitteen tulisi koskea vain tekijälle ja yllyttäjälle määrättäviä rangaistuksia, ei muille rikokseen osallisille.

Puitepäättös velvoittaa säätämään rikosoikeudellisia tai ei-rikosoikeudellisia sakkoja luonnollisille henkilöille ja oikeushenkilöille määrättäviksi seuraamuksiksi. Valtioneuvosto teki

26.4.2002 periaatepäättöksen toimista Itämeren suojelemiseksi (Suomen Itämeren suojeluohjelma). Periaatepäättöksen mukaan hallinnollisten rangaistusten käyttöönottoa valmistellaan tahallisten öljypäästöjen vähentämiseksi. Pääministeri Anneli Jäätteenmäen hallitusohjelmassa on sitouduttu Itämeren suojeluohjelman toteuttamisen jatkamiseen. Valtioneuvosto pitää siten tärkeänä, että jäsenvaltioilla säilyisi mahdollisuus käyttää hallinnollisia maksuseuraamuksia muissa kuin vakavissa aluksista aiheutuvia päästöjä koskevissa tapauksissa.

Puitepäättös 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 puitepäättöksissä ole aikaisemmin ollut. Tampereella 15 ja 16 päivänä lokakuuta 1999 kokoon-tuneen Eurooppa-neuvoston päätelmien toteuttamiseksi on oikeus- ja sisäasiainneuvostossa sovitettu tietyissä rikoksissa käyttöön otettavien enimmäisrangaistusten vähimmäistasosta. Poliittista yhteisymmärrystä ei sen sijaan ole vähimmäisrangaistusten tason yhdenmukaistamisesta. Sakko voisi lisäksi törkeissäkin tapauksissa olla puitepäättöksen 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 alusjä-

terikoksista talousvyöhykkeellä, mutta nämä rajoitukset eivät koske valtion aluevesillä tai -merellä tapahtuneita tahallisia, vakavia rikoksia.

Sakko määräytyisi puitepäätöksen mukaan tiettynä prosenttiosuutena syytetyn varainhoitovuoden kokonaisliikevaihdon tai kokonaisvarallisuuden mukaan. Komission perustelujen mukaan vastaavanlaisia maksun määräytymisperusteita käytetään muun muassa kilpailuoikeudessa. Valtioneuvosto toteaa, että mainitut perusteet eivät sovellu rikosoikeudellisen sakon määräytymisperusteiksi, koska Suomessa sakko määrätään päiväsakkoina. Yhteisösakko on puolestaan rikoslain 9 luvun mukaisesti tuomioistuinten harkinnan mukaan tuomittava määräsoma. Valtioneuvosto ei näe perusteita sille, että yhdestä rikoslajista — alusjäterikoksista — säädettyvät rikosoikeudelliset sakot määräytyisivät täysin eri perusteilla kun muista rikoksista määrättävät sakot.

Valtioneuvosto pitää hyvänä, että lievemmistä teoista olisi puitepäätöksen 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 yleensä onnistuisi satamavaltiossa ainakaan sinä aikana, kun alus on siellä vapaaehtoisesti. Alusjäterikoksissa hallinnollisen maksun käyttöönoton yhtenä etuna nykyiseen päiväsakkojärjestelmään 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.

Puitepäätöksessä viitataan lainkäyttövallan osalta direktiivin alueellista soveltamista koske-

vaan 3 artiklaan. Tämä merkitsisi sitä, että Suomen satamavaltiona tulisi ulottaa lainkäyttövalltansa 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. Puitepäätöksessä ehdotetut perusteet, joiden nojalla ratkaistaisiin tilanteet, joissa useilla valtioilla olisi oikeus ulottaa lainkäyttövalltansa samaan rikokseen, olisivat lisäksi sovellettavissa vain jäsenvaltioiden kesken. Ulkomainen alus, jolta aavalla merellä olisi syylistytty 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 Tyynellämerellä, jos tällaisella rikoksella ei olisi yhtymäkohtaa Suomeen tai Suomen etuihin. Direktiivissä on myös säännös (4 artikla), jonka nojalla satamavaltiona toimivan jäsenvaltion tulisi aloittaa tutkinta myös toisen jäsenvaltion alueella tapahtuneen rikoksen johdosta. Tähän säännökseen ei puitepäätöksessä 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 voivat 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 puitepäätöksen velvoitetta lainkäyttövallan ulottamisesta ulkomaisilta aluksilta Suomen aluevesien tai tulevan talousvyöhykkeen ulko-

puolella tehtyihin päästöihin on syytä tutkia tarkemmin YK:n merioikeusyleissopimuksen ja kansainvälisen merioikeuden määräysten kannalta.

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, aluemerellä tai talousvyöhykkeellä päästöön syyllistyneeltä ulkomai-

selta alukselta voitaisiin vaatia vakuutta sakon maksamisesta ennen kuin aluksen sallittaisiin jatkaa matkaansa.

Puitepääöksessä on määräys liittymäperusteista, joiden mukaisesti ratkaistaisiin tilanteet, joissa usealla jäsenvaltiolla olisi oikeus ulottaa lainkäyttövaltansa aluksesta tapahtuneeseen päästöön. Neuvoston työryhmässä on parhailaan valmisteltavana puitepäätos ne bis in idem -periaatteen soveltamisesta rikosasioissa (U 2/2003 vp). Mainitun puitepääöksen tultua hyväksytyksi liittymäperusteita koskevan määräyksen sisällyttäminen nyt käsillä olevaan puitepääöukseen olisi tarpeetonta.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Valiokunta viittaa asiasta U 14/2003 vp ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi (alusjäterikosdirektiivi) antamaansa lausuntoon LiVL 6/2003 vp, jossa valiokunta on katsonut, että voimassaolevien merenkulun ympäristönsuojeluun liittyvien kansainvälisten määräysten noudattamista tulisi parantaa. Kansainvälistä yhteistyötä pidettiin tässä yhteydessä välttämättömänä selvitettäessä alusten tekemiä ympäristömääräysten rikkomistapauksia ja pyrittäessä saattamaan niihin syylliset vastuuseen teoistaan. Valiokunta pitääkin ehdotettua säännöstelyä periaatteessa kannatettavana.

Viitaten lakivaliokunnan lausuntoon LaVL 13/2001 vp valiokunta on korostanut, että direktiiveihin ei voi sisällyttää aineellisia rikosoikeudellisia säännöksiä ja että tarvittavat rikosoikeudelliset velvoitteet tulisi antaa kolmospilarin mukaisella instrumentilla, puitepääöksellä. Valiokunta pitää sen vuoksi ehdotusta neuvoston puitepääökeksi tarpeellisena. Sillä on tarkoi-

tus täydentää direktiiviehdotusta säätämällä mm. rangaistus vähimmäistasosta, lainkäyttövallasta ja tiedonvaihdesta.

Asiantuntijakuulemisessa valiokunnan huomiota on kiinnitetty puitepääöksen ja direktiivin väliseen suhteeseen, jota on pidetty ongelmallisena. Valiokunta korostaa, että direktiivin ja puitepääöksen välinen suhde on selvitettävä, ennen kuin ehdotukset voidaan hyväksyä.

Valiokunta kiinnittää asiantuntijalausuntojen mukaisesti huomiota siihen, että puitepääösehdotuksen lainkäyttövaltaa koskevat ehdotukset tulee tutkia tarkemmin YK:n merioikeusyleissopimuksen ja kansainvälisen merioikeuden määräysten kannalta ja yhteensovittaa niiden kanssa.

Lausunto

Lausuntonaan liikenne- ja viestintävaliokunta ilmoittaa,

että valiokunta yhtyy asiassa valtioneuvoston kriittiseen kantaan.

Helsingissä 9 päivänä syyskuuta 2003

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Markku Laukkanen /kesk	Eero Reijonen /kesk
vpj.	Matti Kangas /vas	Arto Seppälä /sd
jäs.	Mikko Alatalo /kesk	Timo Seppälä /kok
	Saara Karhu /sd	Harry Wallin /sd
	Marjukka Karttunen /kok	Lasse Virén /kok
	Inkeri Kerola /kesk	Raimo Vistbacka /ps
	Risto Kuisma /sd	vjäs. Reijo Paajanen /kok.
	Erkki Pulliainen /vihr	

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Mika Boedeker.