

LIIKENNE- JA VIESTINTÄVALIOKUNNAN LAUSUNTO 6/2003 vp

Valtioneuvoston kirjelmä ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi (alusjäterikosdirektiivi)

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunnan puhemies on 26 päivänä toukokuuta 2003 lähettänyt valtioneuvoston kirjelmän ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi (alusjäterikosdirektiivi) (U 14/2003 vp) käsiteltäväksi suureen valiokuntaan ja samalla määrännyt, että liikenne- ja viestintävaliokunnan on annettava asiasta lausuntonsa suurelle valiokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

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

VALTONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Ehdotuksella on tarkoitus sisällyttää yhteisön lainsäädäntöön alusten aiheuttaman meren pilaantumisen ehkäisemiseen liittyvät kansainväliset päästösäännöt ja antaa yksityiskohtaiset säännökset näiden päästökieltojen täytäntöönpanon valvonnasta. Direktiiviehdotuksella on tarkoitus tehostaa satamavaltioiden toimintaa laittomien päästöjen tutkinnassa. Satamavaltion olisi aina suoritettava asianmukainen tutkimus oman kansallisen oikeutensa mukaisesti, kun on aihetta epäillä, että sen satamassa oleva alus on syylistynyt laittomaan päästöön satamavaltion tai toisen EU-maan aluevesillä, aluemerellä, talousvyöhykkeellä tai kansainväliseen merenkulkuun käytettävissä salmissa taikka aavalla merellä. Tarkoitus on tehostaa päästörikkomuksiin

puuttumista myös rannikkoalueiden kautta kulkevien alusten osalta.

Sen lisäksi, että ehdotuksella korostetaan satamavaltion mahdollisuutta puuttua myös aavalla merellä tapahtuneisiin päästörikkomuksiin, ehdotuksen keskeisenä sisältönä on päästörikkomuksista määrättävien rikosoikeudellisten seuraamusten tuominen EY:n oikeuden piiriin. Direktiivillä on tarkoitus määrätä, että päästösääntöjen rikkomiset ovat rikoksia, ja antaa ohjeita niistä määrättävien rangaistusten luonteesta.

Oikeusperusta

Komission direktiiviehdotus on tehty Euroopan yhteisön perustamissopimuksen ja erityisesti sen 80 artiklan 2 kohdan mukaisesti. Komissio to-

teaa, ettei yhteisöllä ole nimenomaista aineellista toimivaltaa rikosoikeuden alalla. Yhteisö voi kuitenkin velvoittaa jäsenvaltiot säätämään rikosoikeudellisista seuraamuksista, jos se on yhteisön tavoitteiden saavuttamiseksi välttämätöntä. Komissio katsoo, että siltä osin kuin on kyse merenkulun turvallisuuden varmistamisesta ja yhteisön vesien suojelemisesta alusten aiheuttamalta ympäristön pilaantumiselta, asia kuuluu yhteisön toimivaltaan. Komission mukaan alusten aiheuttamaa ympäristön pilaantumista koskevien sääntöjen haluttu vaikutus voidaan varmistaa ainoastaan rikosoikeudellisten seuraamusten avulla. Tämän vuoksi komissio ehdottaa, että alusten aiheuttamaan ympäristön pilaantumiseen liittyvistä rikoksista määrätään seuraamuksia, myös rikosoikeudellisia seuraamuksia, jos pilaantumisvahinko johtuu tahallisuudesta tai törkeästä huolimattomuudesta.

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että meriympäristön pilaantumisen ehkäisemiseksi säädettyjä alusten päästökieltoja ja -rajoituksia noudatetaan ja valvotaan tehokkaasti. Erityisesti öljyisten jätteiden laittomat päästöt rasittavat meriympäristöä. Tahalliset ja laittomat, vaikka pienetkin kertapäästöt aiheuttavat haitallisia vaikutuksia meriluontoon. Valtioneuvosto tukee laittomien tahallisten päästöjen, erityisesti öljypäästöjen valvonnan tehostamista EU:ssa. Tämä edellyttää laittomia päästöjä tekevien alusten seurantaa ja tunnistamista sekä luotettavia menetelmiä havaittujen laittomien päästöjen jäljittämiseksi tiettyyn alukseen. Kansainvälinen yhteistyö on välttämätöntä selvitettyä alusten tekemiä laittomia päästöjä.

Tarkasteltaessa yhteisön oikeuden ja kansallisen rikosoikeuden välistä suhdetta on vakiintuneesti katsottu, ettei yhteisöllä ole toimivaltaa säätää EY:n perustamissopimuksen nojalla rikoksen tunnusmerkistöistä eikä velvoittaa jäsen-

valtioita säätämään rikosoikeudellisista seuraamuksista. Yhteisöoikeuden I pilarin säädöksiin on sen sijaan voitu ottaa yleisluontoisia määräyksiä säädösten rikkomisesta määrättävistä seuraamuksista. EY:n perustamissopimuksen 10 artiklaan sisältyvän lojaliteettiperiaatteen mukaan jäsenvaltion tulee toteuttaa kaikki yleis- ja erityistoimenpiteet, jotka ovat aiheellisia perustamissopimuksesta tai yhteisön toimielinten säädöksistä johtuvien velvoitteiden täyttämisen varmistamiseksi. Assimilaatioperiaatteen mukaan yhteisön oikeuden rikkomista koskevien seuraamusten tulee olla sekä aineellisilta että menettelyllisiltä edellytyksiltään samankaltaisia kuin vastaavan kansallisen oikeuden rikkomisesta. Lisäksi seuraamusten on oltava tehokkaita, suhteellisia ja ennaltaehkäiseviä.

Valtioneuvosto suhtautuu edellä mainituilla perusteilla kielteisesti siihen, että yhteisöoikeudellisella I pilarin direktiivillä veloitettaisiin jäsenvaltio säätämään rikosoikeudellisia seuraamuksia ja myös vapausrangaistuksia vakavissa tapauksissa sekä harmonisointiin rikosten tunnusmerkistöjä.

Vaikka valtioneuvosto suhtautuu kielteisesti ehdotuksen oikeusperustaan, se tukee siinä ehdotettujen meriympäristön suojelun tehostamista koskevien tavoitteiden saavuttamista. Direktiiviehdotukseen liittyen EU:n komissio on antanut puitepäättösehdotuksen alusjäterikoksia koskevasta rikosoikeudellisesta kehyksestä. Valtioneuvoston kannan mukaan tulee tutkia, voidaan-ko rikosoikeudellisia seuraamuksia koskeva sääntely toteuttaa III pilarin puitteissa mainitulla puitepäättöksellä. Tällöin välttyttäisiin toimivaltaa koskevilta ongelmilta, joiden vuoksi rikosoikeudellisia seuraamuksia koskevien velvoitteiden ottaminen direktiiviin ei ole hyväksyttävissä.

Suomella on esitykseen yleinen tarkasteluva-
rauma.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Valiokunta katsoo, että voimassaolevien merenkulun ympäristönsuojeluun liittyvien kansainvälisten määräysten noudattamista tulisi parantaa. Itämerellä ovat ongelmana erityisesti laittomat, tahalliset öljypäästöt, joiden määrä ei eri toimenpiteistä huolimatta ole olennaisesti laskeutunut. Koska merenkulku suurelta osin tapahtuu joko kansainvälisillä vesillä tai kahden tai useamman maan välillä, on kansainvälinen yhteistyö välttämätöntä selvitettyä alusten tekemiä ympäristömääräysten rikkomistapauksia ja pyrittäessä saattamaan niihin syylliset vastuuseen teoistaan. Asiantuntijakuulemisessa on todettu, että eräänä syynä tahallisten öljypäästöjen suureen määrään voidaan pitää sitä, että syyllisiä saadaan harvoin edes selville ja että syyllisiksi epäiltyjä yhtä harvoin saadaan tuomituiksi.

Oikeusperusta

Valiokunta pitää komission direktiiviehdotuksen tavoitetta pyrkiä ehkäisemään alusjätelainsäädännön rikkomuksia periaatteessa kannatettavana. Asiantuntijakuulemisessa on kuitenkin painotettu sitä, että valtioneuvoston kantana on, että yhteisöllä ei ole perustamissopimusten mukaan toimivaltaa antaa säädöksiä, joilla veloitettaisiin jäsenvaltioita säätämään tietyt teot ri-

koksiksi ja yhdenmukaistamaan rikosoikeudellisia seuraamuksia. Valiokunta korostaakin, että direktiiveihin ei voi sisällyttää aineellisia rikosoikeudellisia säännöksiä, koska niiden antaminen ei kuulu EY:n vaan jäsenvaltioiden toimivaltaan. Valiokunta viittaa tältä osin lakivaliokunnan lausuntoon LaVL 13/2001 vp ja sitä seuranneisiin lausuntoihin.

Komission antama puitepäättös

Asiantuntijakuulemisessa on korostettu, että tarvittavat rikosoikeudelliset velvoitteet tulisi valtioneuvoston kannan mukaan antaa kolmospi-larin mukaisella instrumentilla, puitepäättök-sellä, jolloin vältettäisiin oikeusperustaongel-ma. Valiokunta toteaa, että tämä kanta on yhte-neväinen lakivaliokunnan lausunnossaan LaVL 13/2001 vp esittämän kannan kanssa. Valiokun-ta pitää hyvänä valtioneuvoston tavoitetta saada rikosoikeudelliset velvoitteet ehdotusten työryh-mäkäsittelyssä siirretyiksi direktiivistä komis-sion ehdottamaan puitepäättökseen.

Lausunto

Lausuntonaan liikenne- ja viestintävaliokunta ilmoittaa,

että valiokunta yhtyy asiassa valtioneu-voston varaukselliseen kantaan.

LiVL 6/2003 vp — U 14/2003 vp

Helsingissä 10 päivänä kesäkuuta 2003

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Markku Laukkanen /kesk	Erkki Pulliainen /vihr
vpj.	Matti Kangas /vas	Eero Reijonen /kesk
jäs.	Leena Harkimo /kok	Pertti Salovaara /kesk
	Saara Karhu /sd	Arto Seppälä /sd
	Marjukka Karttunen /kok	Timo Seppälä /kok
	Inkeri Kerola /kesk	Harry Wallin /sd
	Risto Kuisma /sd	Lasse Virén /kok
	Reino Ojala /sd	Raimo Vistbacka /ps.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Mika Boedeker.