

**U 24/2024 vp**

**Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ympäristönsuojelua rikosoikeudellisin keinoin koskevan Euroopan neuvoston yleissopimuksen neuvottelemisesta**

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään eduskunnalle muistio ympäristönsuojelua rikosoikeudellisin keinoin koskevan Euroopan neuvoston yleissopimuksen neuvottelemisesta.

Helsingissä 16.5.2024

Oikeusministeri Leena Meri

Lainsäädäntöneuvos Jussi Matikkala

**YMPÄRISTÖNSUOJELUA RIKOSOIKEUDELLISIN KEINAIN KOSKEVAN  
EUROOPAN NEUVOSTON YLEISSOPIMUKSEN NEUVOTTELEMINEN****1 Tausta ja yleissopimuksen tavoite**

Euroopan neuvostossa perustettiin marraskuussa 2022 ympäristönsuojelua rikosoikeuden keinoin koskeva asiantuntijakomitea (PC-ENV) neuvottelemaan uudesta ympäristörikoksia koskevasta yleissopimuksesta. Uudella yleissopimuksella korvattaisiin Euroopan neuvoston vuoden 1998 yleissopimus ympäristön suojelemisesta rikosoikeuden keinoin (ETS nro. 172), joka ei tullut koskaan voimaan. Neuvottelut uudesta yleissopimuksesta alkoivat asiantuntijakomitean kokouksessa 3.–4.4.2023.

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 tulee käydä päätöksen liitteenä olevien neuvotteluohjeiden mukaisesti. Lisäksi päätöksessä todettiin, että neuvosto voisi myöhemmin antaa lisäohjeita komissiolle. Kansallinen kannanmuodostus asiassa tehtiin E-selvityksessä E 23/2023 vp.

Euroopan neuvoston asiantuntijakomitea on jatkanut neuvotteluja 16.–18.10.2023 ja 27.–29.2.2024 järjestetyissä kokouksissa. Euroopan unionin neuvottelukantoja on käsitelty unionin neuvoston työryhmän kokouksissa Brysselissä sekä erillisissä, Euroopan neuvoston kokousten yhteydessä pidetyissä koordinaatiokokouksissa, joihin myös Suomi on osallistunut.

Ympäristörikoksilla on monia kielteisiä vaikutuksia terveyteen ja turvallisuuteen, taloudelliseen toimintaan sekä ihmisoikeuksien toteutumiseen, ja ne heikentävät valtioiden toimenpiteitä ympäristön suojelemiseksi ja oikeusvaltion turvaamiseksi. Ympäristörikosten ulottuvuus on nykyisin laaja ja systeeminen, minkä on katsottu edellyttävän toimenpiteitä myös Euroopan neuvostolta. Euroopan neuvoston yleissopimus ympäristönsuojelusta rikosoikeuden keinoin voi osaltaan edesauttaa valtioiden toimenpiteitä ympäristörikosten ennalta ehkäisemiseksi ja torjumiseksi sekä kansainvälistä yhteistyötä.

Yleissopimuksen tarkoitus on sopimusluonnoksen mukaisesti 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.

**2 Yleissopimuksen pääasiallinen sisältö**

Yleissopimusluonnoksen on valmistuessaan tarkoitus sisältää noin 50 artiklaa jakautuen noin kymmeneen lukuun (ensimmäinen sopimusluonnos: <https://rm.coe.int/pc-env-2023-04-eng-draft-convention-on-the-protection-of-the-environme/1680acbd44>). Tässä kirjelmässä yleissopimusluonnoksen sisältöä kuvattaessa on huomioitu luonnoksen muuttuminen neuvottelujen edetessä. Sopimusluonnoksen *ensimmäinen luku* sisältää muun muassa yleissopimuksen tarkoitusta, soveltamisalaa ja määritelmiä koskevia määräyksiä (1–5 artiklat).

Yleissopimus soveltuisi luonnoksen 2 artiklan mukaisesti yleissopimuksen mukaisten rikosten ennaltaehkäisyyn, havaitsemiseen, tutkintaan, syytteenpanoon ja seuraamusten määräämiseen. Yleissopimus soveltuisi sekä rauhan aikana että aseellisen konfliktin, sodan tai miehityksen tilanteissa.

Yleissopimusluonnoksen *toinen luku* kattaa yhdistettyjä politiikkoja ja tiedonkeruuta koskevia määräyksiä (6–10 artiklat). Luonnoksen 6 artiklan mukaisesti osapuolten tulisi muun muassa ryhtyä tarvittaviin lainsäädännöllisiin tai muihin toimenpiteisiin ottaakseen käyttöön ja toimeenpannukseen tehokkaita, kattavia ja koordinoituja politiikkoja yleissopimuksen mukaisten rikosten ennalta ehkäisemiseksi ja torjumiseksi. Luonnokseen sisältyy lisäksi muun muassa tiedonkeruuta koskevia määräyksiä sekä määräys, jonka mukaisesti osapuolten tulisi ottaa käyttöön kansallinen ympäristörikosten vastainen strategia.

*Kolmannessa luvussa* ovat ennalta ehkäisyä koskevat määräykset (11–16 artiklat). Nämä koskevat muun muassa ammattilaisten koulutuksen järjestämistä sekä tietoisuuden lisäämistä ympäristörikoksista.

Yleissopimusluonnoksen ytimenä voidaan pitää *neljättä lukua*, joka sisältää aineellista rikosoikeutta koskevat määräykset. Osapuolten tulisi sopimusluonnoksen mukaisesti säätää rikoksena rangaistavaksi siinä määritellyt teot, kun ne ovat laittomia ja tahallisia. Monen rikoksen määritelmään sisältyy edellytys siitä, että teko aiheuttaa tai on omiaan aiheuttamaan henkilön kuoleman tai vakavan vamman henkilölle tai huomattavaa vahinkoa ilman, maaperän tai veden laadulle tai eläimille tai kasveille. Joidenkin rikosten kohdalla tällaisen seurauksen tai vaaran aiheuttamista ei edellytetä.

Kriminalisointivelvoitteet sisältävä sopimusluonnoksen neljäs luku on jaettu seitsemään osaan. Ensimmäinen osa käsittää saastuttamista, tuotteita ja aineita koskevat kriminalisointivelvoitteet. Osaan sisältyvät määräykset laitonta saastuttamista, tuotteiden markkinoille saattamista ympäristöä koskevien vaatimusten vastaisesti, kemiallisia aineita, radioaktiivista materiaalia tai aineita, elohopeaa, otsonikerrosta heikentäviä aineita ja fluorattuja kasvihuonekaasuja koskevista rikoksista (17–17septies artiklat). Toinen osa kattaa jätteen laitonta keräämistä, käsittelyä, kuljettamista, talteenottoa, käytöstä poistamista ja siirtämistä koskevat rikokset (18 artikla).

Sopimusluonnoksen neljännen luvun kolmas osa koskee laitoksia ja kattaa sellaisen laitoksen laitonta käyttämistä tai sulkemista koskevat rikokset, jossa on kyse vaarallisesta toiminnasta (19 artikla). Lisäksi osaan sisältyy määräys kriminalisointivelvoitteesta, joka koskee sellaisen laitoksen laitonta käyttämistä tai sulkemista, jossa käsitellään vaarallisia aineita (19bis artikla).

Neljännen luvun neljäs osa sisältää aluksiin liittyviä rikoksia koskevat määräykset. Osaan sisältyvissä määräyksissä on kyse kriminalisointivelvoitteista, jotka koskevat alusten laitonta kierrätystä tai saastuttavien aineiden aluksista päästämiseen liittyviä tekoja (20–20bis artiklat).

Neljännen luvun viides osa sisältää määräyksiä luonnonvarojen koskevista rikoksista (21–23bis artiklat). Nämä kattavat laittomaan pinta- tai pohjaveden ottamiseen liittyvät rikokset, laittomasti korjatun puutavaran kauppaan liittyvät rikokset sekä laittomaan kaivostoimintaan liittyvät rikokset. Kuudenteen osaan sisältyvät luontoympäristöä koskevat kriminalisointivelvoitteet. Näihin kuuluvat määräykset rikoksista, jotka liittyvät muun muassa luonnonvaraisten eläinten tai kasvien laittomaan tappamiseen tai kauppaamiseen sekä suojelualueella olevan elinympäristön laittomaan heikentämiseen sekä haitallisiin vieraslajeihin (24–26 artiklat). Seitsemänteen osaan sisältyy luonnontuhontaa tai vakavaa rikosta koskeva määräys (27 artikla).

Mainittujen kriminalisointivelvoitteiden lisäksi yleissopimusluonnokseen sisältyvät rikokseen osallisuutta ja yritystä koskevat määräykset sekä määräys lainkäyttövallasta (28–29 artiklat). Lisäksi sopimusluonnos sisältää määräyksiä seuraamuksista ja toimenpiteistä sekä oikeushenkilön vastuusta (30–31 artiklat). Sopijavaltioiden tulisi sopimusluonnoksen 31 artiklan mukaisesti ryhtyä toimenpiteisiin varmistaakseen, että yleissopimuksen mukaisista rikoksista, kun ne on tehnyt luonnollinen henkilö, voidaan rangaista tehokkain, oikeasuhtaisin ja varoittavin seuraamuksin, joissa otetaan huomioon rikoksen vakavuus. Seuraamuksiin tulee kuulua vankeus. Oikeushenkilöiden osalta tulisi samoin varmistaa, että määrättävänä on tehokkaita, oikeasuhtaisia ja varoittavia seuraamuksia, joihin muun muassa tulee kuulua rikosoikeudellisia tai muita kuin rikosoikeudellisia rahamääräisiä seuraamuksia.

Lisäksi sopimusluonnokseen lukeutuvat määräykset muun muassa koventamisperusteista sekä toisen sopijavaltion määräämistä aiemmista tuomioista (31 bis–33 artikla).

Sopimusluonnoksen *viides luku* pitää sisällään tutkintaa, syytteenpanoa ja prosessioikeutta koskevat määräykset. Näihin sisältyvät määräykset menettelyjen vireillepanosta ja jatkamisesta, oikeudesta osallistua menettelyihin, kansainvälisestä yhteistyöstä rikosasioissa sekä osapuolten kesken vaihdettavista tiedoista (34–37 artiklat). *Kuudes luku* puolestaan kattaa suojaamistoimenpiteet ja sisältää määräykset uhrien asemasta rikostutkinnassa ja rikosoikeudellisissa menettelyissä sekä todistajien ja rikoksista ilmoittavien ja yhteistyötä tekevien henkilöiden suojelemisesta (38–40 artiklat).

Sopimusluonnoksen *seitsemäs luku* sisältää valvontamekanismeja koskevat määräykset. Näihin kuuluvat määräykset mahdollisesta asiantuntijaryhmästä, osapuolten komiteasta, menettelystä, yleisistä suosituksista sekä kansallisten parlamenttien osallistumisesta valvontaan (41–45 artiklat).

Sopimusluonnoksen *kahdeksannessa luvussa* on määräykset suhteesta muihin kansainvälisiin instrumentteihin (46 artikla) ja *yhdeksännessä luvussa* yleissopimuksen muuttamisesta (47 artikla). *Kymmenes luku* puolestaan kattaa loppumääräykset eli määräykset yleissopimuksen vaikutuksista, riitojen ratkaisusta, allekirjoittamisesta ja voimaantulosta, yleissopimukseen liittymisestä, alueellisesta soveltamisesta, varaumista, varaumien voimassaolosta ja uudelleentarkastelusta, irtisanomisesta ja notifioimisesta (48–56 artiklat).

### **3 Yleissopimuksen oikeusperusta**

Yleissopimuksesta neuvottelemisen unionin puolesta perustuu menettelyn osalta Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 218 artiklan 3 ja 4 kohtiin. Neuvotteluvaltuuksien myöntämistä koskevassa neuvoston päätöksessä viitataan lisäksi aineellisen oikeusperustan osalta SEUT 83 artiklan 2 kohtaan (rikosoikeus). Valmisteltaessa mainittua neuvoston päätöstä valtioneuvosto piti perusteltuna sitä, että päätökseen lisättäisiin mainittu aineellinen oikeusperusta. SEUT 83 artiklan 2 kohdan mukaisesti kun jäsenvaltioiden lakien ja asetusten lähentäminen rikosoikeuden alalla osoittautuu välttämättömäksi jonkin unionin politiikan tehokkaan täytäntönnäpönnön 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 lainsäätämisyjärjestyksen mukaisesti, sanotun kuitenkaan rajoittamatta 76 artiklan soveltamista.

Sopimuksen aineellinen oikeusperusta on mahdollista määritellä tarkasti vasta siinä vaiheessa, kun lopullinen sopimusteksti on valmis.

#### **4 Yleissopimuksen vaikutukset**

Ympäristön saastuttamisella ja ympäristörikoksilla voi olla maantieteellisesti laajat vaikutukset, jotka ulottuvat usean valtion alueelle. Kyse voi olla esimerkiksi laittomasta jätteiden siirtämisestä valtioiden rajojen yli. Ympäristörikosten on arvioitu olevan neljänneksi suurin ylikansallisen rikollisuuden ala, ja rikoksentekijät voivat käyttää hyödyksi myös eri valtioiden rikoslainsäädäntöjen eroja.

Euroopan neuvoston rikosoikeudellisten yleissopimusten merkitys ulottuu Euroopan unionin jäsenvaltioita laajemmalle, ja yleissopimusta ympäristönsuojelusta rikosoikeuden keinoin on pidetty tärkeänä, koska osa ympäristörikoksista on luonteeltaan rajat ylittäviä. Yleissopimuksessa määriteltäisiin yhteiset säännöt ympäristörikosten ennalta ehkäisemiseksi ja torjumiseksi, mikä voisi osaltaan tehostaa näiden rikosten tutkintaa, syytteenpanoa ja rikosvastuun toteuttamista.

#### **5 Yleissopimuksen suhde Suomen lainsäädäntöön**

Valtioneuvoston alustavan arvion mukaan yleissopimus tulisi sisältämään sekä EU:n että jäsenvaltioiden toimivaltaan kuuluvia määräyksiä. Näin ollen sopimuksesta tulisi niin sanottu sekasopimus, joka edellyttäisi jäsenvaltioiden allekirjoitusta ja kansallista hyväksyntää. Lopullinen arvio toimivallan jakautumisesta voidaan tehdä vasta, kun neuvottelut on saatettu päätökseen ja sopimusteksti on kokonaisuudessaan valmis.

Yleissopimuksen suhdetta Suomen lainsäädäntöön selvitetään tarkemmin myöhemmässä vaiheessa. Sopimus tulee tämänhetkisen neuvottelutilanteen mukaisesti arvioituna sisältämään määräyksiä, jotka kuuluvat lainsäädännön alaan. Esimerkiksi monet yleissopimusluonnoksen keskeistä sisältöä olevat kriminalisointivelvoitteet vaikuttavat kuitenkin vastaavan merkittävilta osin EU:ssa keväällä 2024 hyväksytyyn ympäristörikosdirektiiviin sisältyviä velvoitteita, joskin näiltä osin keskeinen käsitteen ”laiton” määritelmä on vielä neuvotteluissa tarkastelussa. Ympäristörikosdirektiivin kansallisen täytäntöönpanon valmistelu on käynnistymässä kevään 2024 aikana.

#### **6 Ahvenanmaan toimivalta**

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. Ahvenanmaan itsehallintolain 18 §:n 15 kohdan mukaan maakunnalla on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat maa- ja metsätaloutta. Osa aluksia koskevista määräysluonnoksista 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.

#### **7 Yleissopimuksen käsittely Euroopan unionin toimielimissä ja muiden jäsenvaltioiden kannat**

Euroopan unionin neuvoston syyskuussa 2023 tekemän päätöksen mukaisesti neuvotteluja tulisi käydä neuvotellen rikosoikeusyhteistyön työryhmän (COPEN) kanssa. Kyseinen työryhmä

osoitettiin päätöksessä SEUT 218 artiklan 4 kohdassa tarkoitetuksi erityiskomiteaksi. Neuvoston päätöksen mukaisesti komissio raportoisi säännöllisesti työryhmälle neuvottelujen etenemisestä ja välittäisi kaikki neuvotteluasiakirjat työryhmälle mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. Lisäksi komission tulisi neuvoston pyynnöstä raportoida neuvostolle neuvottelujen etenemisestä.

Jäsenvaltiot (ml. Suomi) ovat pitäneet perusteltuna, että komissio osallistuu neuvotteluihin unionin puolesta, minkä kautta voidaan edistää EU-lainsäädännön ja Euroopan neuvoston yleissopimuksen keskinäistä yhteensopivuutta. Jäsenvaltiot ovat neuvottelujen aikana kommentoineet useita sopimusluonnoksen yksityiskohtia, kuten rikosten määritelmiä, kriminalisointivelvoitteiden ulottamista törkeästä huolimattomuudesta tehtyihin tekoihin, niin sanottua luonnontuhontaa (ecocide) koskevaa kohtaa sekä rikosprosessia ja rikosoikeudellista yhteistyötä koskevia kohtia. Komissiolle annettu neuvottelumandaatti ja unionin neuvoston työryhmässä täsmennetyt kannat sopimusneuvotteluja varten ovat yleisellä tasolla pääosin vastanneet valtioneuvoston näkemyksiä.

Seuraava Euroopan neuvoston asiantuntijakomitean kokous järjestetään 4.–7.6.2024, ja mainitussa kokouksessa pyritään pääsemään neuvotteluissa päätökseen varsinaisen sopimustekstin osalta. Eduskunnan kanta tulisi siten valtioneuvoston tämänhetkisen arvion mukaan olla käytettävissä ennen mainittuja neuvotteluja. Kesäkuun 2024 jälkeen valmistellaan vielä yleissopimusta koskeva selitysmuistio vuoden 2024 loppuun mennessä.

## **8 Yleissopimusta koskevan asian kansallinen käsittely**

U-kirjelmää on käsitelty oikeus- ja sisäasioiden jaoston sekä ympäristöjaoston kirjallisessa menettelyssä 2.–3.5.2024.

Eduskunnalle on annettu selvitys ehdotuksesta neuvoston päätökseksi luvan antamisesta Euroopan komissiolle osallistua Euroopan unionin puolesta yleissopimusta koskeviin neuvotteluihin 23.8.2023 päivätyllä E-kirjeellä E 23/2023 vp. Lakivaliokunta on yhtynyt E-kirjeessä esitettyyn valtioneuvoston kantaan, samoin kuin ympäristövaliokunta.

Yleissopimusneuvotteluiden aikana ja U-kirjelmää valmisteltaessa oikeusministeriö on tehnyt yhteistyötä Ahvenanmaan maakunnan hallituksen edustajien kanssa. Ahvenanmaan maakunnan hallitus ei ole antanut asiassa lausuntoa.

## **9 Yleissopimuksen allekirjoittaminen ja voimaantulo**

Neuvottelujen ollessa kesken yleissopimuksen allekirjoittamisen ajankohdasta ei ole vielä tietoa. Sopimusluonnoksen 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 kahdeksan tulee olla Euroopan neuvoston jäseniä, ilmaisee halukkuutensa sitoutua yleissopimukseen.

## **10 Valtioneuvoston 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 erityisen tärkeänä, että neuvotteluissa pidetään huolta EU-lainsäädännön ja Euroopan neuvoston yleissopimuksen keskinäisestä yhteensopivuudesta.

Valtioneuvosto katsoo, että yleissopimusta koskevissa neuvotteluissa on lisäksi tarpeen edelleen korostaa kansallisen liikkumavaran ja joustavuuden turvaamista sekä suhteellisuusperiaatteen toteutumista. Yleissopimukseen otettavien määräysten osalta valtioneuvosto pitää olennaisena myös sopimusvelvoitteista aiheutuvan hallinnollisen taakan näkökulmasta tarkoituksenmukaista ratkaisua.

Valtioneuvosto tuo esiin, että yleissopimuksen sisältöön otetaan tarkemmin kantaa siinä vaiheessa, kun sopimusteksti on kokonaisuudessaan valmis.