

YMPÄRISTÖVALIOKUNNAN LAUSUNTO 24/2005 vp

Hallituksen esitys Euroopan unionin ympäristörikospuitepäätöksen täytäntöönpanemiseksi, ympäristön suojelua rikosoikeudellisin keinoin koskevan Euroopan neuvoston yleissopimuksen hyväksymiseksi, laiksi yleissopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta sekä laeiksi rikoslain ja eräiden muiden lakien muuttamiseksi

Lakivaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 3 päivänä toukokuuta 2005 lähettäessään hallituksen esityksen Euroopan unionin ympäristörikospuitepäätöksen täytäntöönpanemiseksi, ympäristön suojelua rikosoikeudellisin keinoin koskevan Euroopan neuvoston yleissopimuksen hyväksymiseksi, laiksi yleissopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta sekä laeiksi rikoslain ja eräiden muiden lakien muuttamiseksi (HE 52/2005 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi lakivaliokuntaan samalla määrännyt, että ympä-

ristövaliokunnan on annettava asiasta lausunto lakivaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntöneuvos Lena Andersson, oikeusministeriö
- ylitarkastaja Elise Sahivirta, ympäristöministeriö
- valtiosyyttäjä Matti Nissinen, valtakunnan-syyttäjänvirasto
- rikostarkastaja Janne Järvinen, Keskusrikospoliisi.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan, että eduskunta hyväksyy Strasbourgissa 4 päivänä marraskuuta 1998 tehdyn Euroopan neuvoston yleissopimuksen ympäristön suojelusta rikosoikeudellisin keinoin sekä antaa suostumuksensa eräiden varaumien tekemiseen.

Yleissopimus tulee kansainvälisesti voimaan, kun kolme valtiota on ilmaissut suostumuksensa

tulla sopimuksen sitomaksi. Yleissopimuksen allekirjoittaneista 13 valtiosta toistaiseksi vain Viro on ilmoittanut suostumuksensa tallettamalla ratifioimiskirjansa 26 päivänä huhtikuuta 2002 Euroopan neuvoston pääsihteerin huostaan.

Yleissopimus sisältää määräyksiä sellaisesta ympäristöön tai ihmisiin kohdistuvasta vaaralli-

sesta toiminnasta, jonka sopimuspuolet sitoutuivat kriminalisoimaan kansallisessa lainsäädännössään. Sopimus sisältää määräyksiä ympäristörikoksista säädettyistä rangaistuksista, sopimuspuolten lainkäyttövallasta, omaisuuden ja hyödyn menetetyksi tuomitsemisesta, oikeushenkilön rangaistusvastuusta, kansallisten viranomaisten välisestä yhteistyöstä sekä kansainvälisestä yhteistoiminnasta.

Suomen lainsäädäntö täyttää pääosin yleissopimuksen asettamat vaatimukset.

Euroopan unionin neuvosto on 27 päivänä tammikuuta 2003 tehnyt puitepäättöksen ympäristön suojelusta rikosoikeudellisin keinoin. Puitepäättös vastaa sisällöltään pääosin yleissopimusta.

Yleissopimuksen voimaansaattaminen ja puitepäättöksen täytäntöönpano edellyttävät oikeushenkilön rangaistusvastuun laajentamista eräisiin henkeen ja terveyteen kohdistuviin rikoksiin, yleisvaarallisiin rikoksiin ja terveyttä ja turvallisuutta vaarantaviin rikoksiin. Ympäristön turmelemista koskevaan rikostunnusmerkistöön ehdotetaan lisättäväksi maininta huomattavan

haitan tai vahingon aiheuttamisesta omaisuudelle. Luonnonsuojelurikoksina rangaistaviksi ehdotetaan säädettäväksi eräät luonnonvaraisten eläinten ja kasvien suojelusta niiden kauppaa sääntelemällä annetun neuvoston asetuksen, niin sanotun CITES-asetuksen, vastaiset teot. Lisäksi ehdotetaan tehtäväksi eräitä voimassa olevaa lainsäädäntöä täsmentäviä muutoksia metsälakiin, maa-aineslakiin, maankäyttö- ja rakennuslakiin, vesilakiin, ympäristönsuojelulakiin ja luonnonsuojelulakiin. Ehdotetut lainmuutokset ovat tarkoitettut tulemaan voimaan mahdollisimman pian niiden vahvistamisen jälkeen.

Esitykseen sisältyy ehdotus laiksi yleissopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta. Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan tasavallan presidentin asetuksella säädettävänä ajankohtana samanaikaisesti kuin yleissopimus tulee kansainvälisesti voimaan. Jos sopimus olisi eduskuntakäsittelyn aikana tullut kansainvälisesti voimaan, laki tulisi voimaan asetuksella säädettävänä ajankohtana samanaikaisesti kuin sopimus tulisi Suomen osalta voimaan.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Hallituksen esityksen perusteluista ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää esitystä tarpeellisenä ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunta puoltaa lakiehdotusten ja yleissopimuksen hyväksymistä varauksineen pitäen kannatettavana tavoitetta yhdenmukaistaa ympäristörikossäännöksiä EU:n jäsenvaltioissa ja laajemminkin Euroopan neuvoston jäsenvaltioissa, koska ympäristörikoksilla voi olla rajat ylittäviä vaikutuksia. Ympäristörikoksen syynä on usein halu säästää kustannuksia esimerkiksi laiminlyömällä vaarallisten jätteiden asianmukainen käsittely jättämällä ne käsittelemättömänä maaperään. Yhdenmukainen ympäristörikoslainsäädäntö jäsenmaissa ehkäisee hakeutumista oikeudellisesti kehittymättömämpiin maihin kustannusten säästämiseksi laittomin keinoin.

Yhdenmukaisen ympäristörikossääntelyn tavoitteen keskeinen peruste on yhteisen arvomaailman ilmaiseminen. Asenteilla ja yleisellä arvomaailmalla on suuri merkitys ympäristönsuojeluun liittyvien velvoitteiden noudattamisessa. Ympäristönkäytön ja -suojelun ohjausjärjestelmä perustuu pääasiassa oikeudellis-hallinnolliseen ohjaukseen, jossa erilaisilla lupa- ja ilmoitusvelvollisuuksilla sekä yleisillä normeilla on keskeinen asema. Näiden hallinnollisten ennakkovalvontainstrumenttien lisäksi tärkeä merkitys on toiminnanharjoittajien omavalvonnalla ja viranomaisten jälkivalvonnalla ja siihen liittyvillä hallinnollisilla toimenpiteillä, kuten kielloilla ja uhkasakoilla. Valvonnalla on käytännössä tärkeämpi merkitys ympäristönsuojelussa kuin rikosoikeudellisilla seuraamuksilla, mutta rangaistussäännösten olemassaolo ja viimekät-

nen käyttämällisyys on järjestelmän kokonaistoimivuuden kannalta välttämätöntä.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan poliisin kirjaamien rikoslain 48 luvun tarkoittamien ympäristörikosten määrä oli vuonna 2004 noin 500.¹ Rikoslain 48 luvun ympäristörikoksia ovat ympäristön turmeleminen, törkeä ympäristön turmeleminen, ympäristörikkomus, tuotantumuksellinen ympäristön turmeleminen, luonnonsuojelurikos ja rakennussuojelurikos. Suurin osa näistä rikoksista on erilaisia jäterikoksia. Tärkeitä ympäristön turmelemisrikoksia oli vain kaksi.

Noin viidesosa ympäristörikoksista tulee syyttäjän arvioitavaksi, ja näistä noin puolet eli noin 50 tapausta vuodessa johtaa tuomioistuin-käsittelyyn. Tuomioistuimen käsiteltäväksi menevissä tapauksissa syyte hylätään noin viidesosassa eli ympäristörikoksesta tuomitaan 8 % kaikista ilmoitetuista tapauksista. Ilmoitukset ympäristörikoksista ovat selvästi lisääntyneet viime vuosina. Tämän ei kuitenkaan ole arvioitu ilmentävän ympäristörikosten määrän tosiasiallista lisääntymistä, vaan osaltaan asenteiden muutosta ilmoitusaktiivisuuden lisääntymisenä. Myös poliisiin halu tutkia ympäristöön kohdistuvia rikoksia on aikaisempaa aktiivisempi ja osaaminen on parantunut.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan metsälain, maa-aineslain, maankäyttö- ja rakennuslain, vesilain ja ympäristönsuojelulain rikosilmoituksen tekemistä koskevia säännöksiä. Valvontaviranomainen voi voimassaolevan lain mukaan jättää rikosilmoituksen poliisille tekemättä, jos rikos on olosuhteisiin nähden vähäinen eikä yleinen etu vaadi ilmoituksen tekemistä. Säännöksistä ehdotetaan poistettavaksi maininta yleisestä edusta, koska käsite on moniselitteisyysensä vuoksi osoittautunut käytännössä vaikeaksi soveltaa. Valiokunta kannattaa ehdotettua muutosta, koska se valiokunnan saaman

asiantuntijaselvityksen mukaan helpottaa viranomaisen päätöksentekoa ja madaltaa ilmoituskynnystä.

Valiokunta tukee myös CITES-asetuksen vastaisen tekojen rangaistustason ankaroittamista, sillä kaupallisella toiminnalla ylläpidetään markkinoita suojeltujen eläinlajien laittomalle metsästykselle tai kasvilajien keräämiselle. Vain riittävällä rangaistusuhkalla ja rajavalvonnalla voidaan ehkäistä laitonta suojeltujen lajien kauppaa.

Suurin osa ympäristörikoksista on ilmirikollisuutta eli tulee poliisin tietoon seuraustensa kautta. Voidaan kuitenkin olettaa, että myös ympäristörikollisuuden alalla on jonkin verran piilorikollisuutta, jonka esiin saaminen edellyttäisi poliisilta nykyistä parempia resursseja. Valiokunta painottaa tässä yhteydessä, että poliisien koulutusta ympäristörikosten selvittämisessä tulisi lisätä ja kohdentaa ympäristörikostutkintaa tekeviin talousrikostutkijoihin. Ruotsissa, Norjassa ja useimmissa Euroopan maissa on erillinen poliisin ympäristörikosyksikkö. Suomessa tällaista ei ole. Viitaten Suomen kansallisen ympäristörikosseurantatyöryhmän raporttiin valiokunta katsoo, että ympäristörikoksia koskevaa tutkimustoimintaa tulisi Suomessa lisätä. Tutkimustoiminnan kohteena tulisi olla piiloon jäävän ympäristörikollisuuden määrä ja sen paljastamisen mahdollisuudet ja rikoshyödyn takaisin-saaminen. Toinen tarpeellinen tutkimuskohde olisi ympäristörikostapauksien kulun seuranta poliisin tutkinnasta syyttäjälle ja edelleen tuomioistuimeen. Valiokunnan mielestä mainittu tutkimustoiminta tulisi aloittaa määräaikaisena pilottiprojektina, jolloin suhteellisen vähäisin resurssein voidaan varmistaa se, pitävätkö edellä esitetyt oletukset paikkansa ja onko pysyvälle yksikölle tarvetta.

Lausunto

Lausuntonaan ympäristövaliokunta esittää lakivaliokunnalle,

että lakivaliokunta ottaa huomioon, mitä edellä on esitetty.

¹ Vuosiraportti vuoden 2003 ympäristörikoksista Suomessa; Suomen kansallisen ympäristörikosseurantatyöryhmän raportti 17.12.2003 ja keskusrikospoliisin tilasto vuodelta 2004.

YmVL 24/2005 vp — HE 52/2005 vp

Helsingissä 8 päivänä kesäkuuta 2005

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Pentti Tiusanen /vas	Mikaela Nylander /r
vpj.	Heidi Hautala /vihr	Heikki A. Ollila /kok
jäs.	Susanna Haapoja /kesk	Eero Reijonen /kesk
	Tuomo Hänninen /kesk	Säde Tahvanainen /sd
	Antti Kaikkonen /kesk	Satu Taiveaho /sd
	Kari Kärkkäinen /kd	Pia Viitanen /sd.
	Jouko Laxell /kok	

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marja Ekroos.