

Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi ympäristönsuojelusta rikosoikeudellisin keinoin ja direktiivin 2008/99/EY korvaamisesta

Eduskuntatunnus
U 14/2022 vp

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Komissio antoi 15.12.2021 ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi ympäristönsuojelusta rikosoikeudellisin keinoin ja direktiivin 2008/99/EY korvaamisesta (COM(2021) 851 final). Direktiiviehdotus on osa keinoja, joilla komissio pyrkii ympäristörikollisuuden torjunnan tehostamiseen.

Alkuperäisen direktiiviehdotuksen sisältöä on käsitelty tarkemmin asiaa koskevassa U-kirjelmässä U 14/2022 vp. U-jatkokirjeessä UJ 31/2022 vp on käsitelty neuvostossa direktiiviehdotukseen neuvotteluiden aikana tehtyjä keskeisimpiä muutoksia.

Direktiiviehdotusta on käsitelty neuvoston työryhmässä tammikuusta 2022 alkaen. Direktiiviehdotuksesta saavutettiin neuvoston yleisnäkemyks oikeus- ja sisäasioiden neuvostossa 8.–9.12.2022. Myös Suomi hyväksyi yleisnäkemyksen. Suomi kuitenkin jätti neuvoston yhteydessä yhdessä Bulgarian kanssa kirjallisen lausuman, jossa kiinnitettiin huomiota EU-rikosoikeudellisen sääntelyn kannalta keskeisiin seikkoihin, kuten riittävän joustavuuden takaamiseen ja kansallisesta liikkumavarasta huolehtimiseen. Trilogineuvottelut Euroopan parlamentin kanssa alkoivat toukokuussa 2023.

Direktiiviehdotusta koskevat trilogineuvottelut jatkuvat vielä marraskuussa, ja keskusteltavana on vielä keskeisiä kysymyksiä, jotka koskevat esimerkiksi seuraamuksia sekä Euroopan parlamentin ehdottamaa uutta, niin sanottuun ympäristöntuhontaan (ecocide) liittyvää rikoksen määritelmää. Tämä kirjelmä perustuu viimeisimpään neuvoston työryhmäasiakirjaan.

Tässä kirjelmässä tarkastellaan erityisesti Suomen kannalta keskeisimpiä trilogineuvottelujen kysymyksiä ja täydennetään Suomen kantoja trilogineuvottelujen loppuvaiheeseen. Poliittinen yhteisymmärrys asiassa on tavoitteena saada neuvoston hyväksyttäväksi mahdollisesti vielä marraskuun loppupuolella.

Suomen kanta

Aiemmin muodostettuja Suomen kantoja täydentävästi valtioneuvosto katsoo, että neuvostossa käsiteltävä tämänhetkinen trilogineuvottelujen kompromissiehdotus ei riittävästi huomioi Suomen neuvottelutavoitteita koskien velvoitetta säätää rangaistavaksi niin sanotun metsäkatoasetuksen vastaiset menettelyt sekä luonnollisille henkilöille määrättäviä varsin ankaria seuraamuksia, erityisesti kyseisen rikoksen enimmäisrangaistuksen vähimmäistasoa koskevaa velvoitetta. Valtioneuvosto kuitenkin katsoo, että kyseinen enimmäisrangaistuksen vähimmäistasoa koskeva velvoite ei direktiiviehdotuksen kattama laaja kokonaisuus huomioiden yksinään ole peruste suhtautua ehdotukseen kriittisesti. Jatkoneuvotteluissa on kuitenkin huolehdittava, ettei sääntelyvelvoite ole rikosoikeudellisen taannehtivuuskiellon vastainen.

Valtioneuvoston näkemyksen mukaan esimerkiksi metsäkatoasetukseen liittyvän kriminalisointivelvoitteen sekä täysin uusien kriminalisointivelvoitteiden, kuten yleisen, niin sanottuun ympäristöntuhontaan (ecocide) liittyvän rikoksen kriminalisointivelvoitteen tai samoja kysymyksiä koskevan muun velvoitteen osalta on hyvin tärkeää kiinnittää erityistä huomiota rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen ja suhteellisuusperiaatteen toteutumiseen. Valtioneuvosto pitää sen sijaan myönteisenä, että monissa muissa Suomen kannalta merkittävissä kysymyksissä on toistaiseksi edetty Suomen neuvottelutavoitteiden mukaisesti.

Valtioneuvosto toteaa, että Suomi pyrkii neuvotteluissa edelleen vaikuttamaan siihen, että ympäristörikosdirektiiviehdotuksesta seuraavat velvoitteet olisivat mahdollisimman hyvin yhteen sovitettavissa nykyisen kansallisen sääntelyn kanssa. Suomi muodostaa lopullisen kantansa ehdotukseen kokonaisarviointin perusteella, ottaen huomioon direktiiviehdotuksen tavoitteet ympäristön suojelemisesta rikosoikeuden keinoin ja ympäristörikosten torjunnan tehostamisesta.

Pääasiallinen sisältö

Seuraavassa tarkastellaan erityisesti Suomen kannalta keskeisimpiä trilogineuvotteluissa käsiteltäviä kysymyksiä.

Metsäkatoasetuksen vastaista menettelyä koskevan rikoksen määritelmä ja seuraamukset

Trilogineuvottelujen aikana direktiiviehdotukseen on tehty useita muutoksia neuvoston yleisnäkemykseen verrattuna. Esimerkiksi ehdotuksen 3 artiklaan sisältyviä rikosten määritelmiä on joiltakin osin täsmennetty tai laajennettu.

Ehdotuksen 3 artiklan 1 kohdan n alakohdassa on kyse velvoitteesta säätää rangaistavaksi olennaisten tuotteiden tai hyödykkeiden EU-markkinoille saattaminen, markkinoilla saataville asettaminen ja maasta vienti niin sanotun metsäkatoasetuksen (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2023/1115 tiettyjen metsäkatoon ja metsien tilan heikkenemiseen liittyvien hyödykkeiden ja tuotteiden asettamisesta saataville unionin markkinoilla ja viennistä unionista sekä asetuksen (EU) N:o 995/2010 kumoamisesta) 3 artiklassa määritellyn kiellon vastaisesti lukuun ottamatta tapauksia, jotka koskevat vähäistä määrää. Alkuperäinen komission ehdotus ympäristörikosdirektiiviksi koskee tältä

osin aiemman, puutavaraa ja puutuotteita markkinoille saattavien toimijoiden velvollisuuksien vahvistamisesta annetun asetuksen (995/2010) velvoitteiden vastaista menettelyä. Uusi metsäkatoasetus on annettu 31.5.2023. Uuden metsäkatoasetuksen soveltamisala on merkittävästi aiempaa laajempi. Metsäkatoasetus on tullut voimaan 29.6.2023. Voimaantulon jälkeen on alkanut 18 kuukauden siirtymäaika, joka kestää 29.12.2024 asti. Direktiiviehdotuksen arvioinnissa on laillisuusperiaatteen näkökulmasta perusteltua kiinnittää huomiota myös rikoslainsäädännön ajallista soveltamista koskeviin näkökohtiin.

Metsäkatoasetuksen 3 artiklan mukaisesti asianomaisia hyödykkeitä ja asianomaisia tuotteita ei saa saattaa markkinoille, asettaa saataville markkinoilla tai viedä, elleivät kaikki seuraavat edellytykset täyty: a) ne ovat metsäkatoa aiheuttamattomia; b) ne on tuotettu tuotantomaan asiaa koskevan lainsäädännön mukaisesti; ja c) niistä on annettu asianmukaista huolellisuutta koskeva vakuutus. Ympäristörikosdirektiiviehdotus sisältäisi siten velvoitteen kriminalisoida sellainen metsäkatoasetuksessa tarkoitetun hyödykkeen tai tuotteen markkinoille saattaminen, markkinoilla saataville asettaminen tai vieminen, joka rikkoo yhtäkin metsäkatoasetuksen 3 artiklan mukaista edellytystä.

Ympäristörikosdirektiiviehdotuksen 3 artiklan 2 kohdan mukaisesti rangaistavaksi tulisi säätää mainittu teko sekä tahallisenä että törkeänä huolimattomuudesta tehtynä. Neuvoston yleisnäkemyksen tekstin 5 artiklan 3 kohdan mukaisesti tahallisesta rikoksesta tulisi säätää vähintään 5 vuoden enimmäisrangaistus.

Metsäkatoasetuksen vastaista menettelyä koskee ympäristörikosdirektiiviehdotukseen trilogivaiheessa lisätty johdanto-osan kappale, jonka mukaisesti määritettäessä sitä, onko metsäkatoon tai metsän huonontumiseen liittyvän olennaisen tuotteen tai olennaisen hyödykkeen määrä vähäinen tai muu kuin vähäinen, jäsenvaltiot voisivat ottaa huomioon esimerkiksi määrän nettomassana, tai, soveltuvin osin, kappaleiden volyymien tai määrän, tai kyseessä olevan toiminnan vähäisen laajuuden määrän suhteen. Tällaisessa arvioinnissa voitaisiin johdanto-osan kappaleen mukaisesti ottaa huomioon myös, mikäli olennaista, muita direktiivissä listattuja kriteereitä, mukaan lukien kyseessä olevan lajin suojelustatuksen tai ympäristövahingon ennallistamisen kustannukset.

Suomi on pitänyt suhteellisuusperiaatteen näkökulmasta ongelmallisena mainittua kriminalisointivelvoitetta yhdistettynä 5 artiklan velvoitteisiin, jotka koskevat luonnollisille henkilöille määrättävien enimmäisrangaistusten vähimmäistasoja. Suomi on neuvotteluissa esittänyt esimerkiksi erityisesti metsäkatoasetuksen 3 artiklan c kohdan mukaisen velvoitteen vastaista menettelyä koskevan kriminalisointivelvoitteen poistamista tai vaihtoehtoisesti alhaisemman seuraamuskategorian määrittämistä tälle rikokselle. Ehdotukset eivät ole saaneet muilta jäsenvaltioilta riittävää tukea. Suomen esittämien näkemysten johdosta ehdotukseen otettiin kuitenkin mainittu johdanto-osan kappale, jonka voi arvioida tuovan hieman joustovaraa kansallisen täytäntöönpanon kannalta.

Merkittävät trilogineuvotteluissa avoinna olevat kysymykset

Trilogineuvotteluiden osapuolet pyrkivät neuvotteluissa niin sanottuun pakettiratkaisuun, jossa useita merkittäviä kysymyksiä ratkaistaan kerralla. Tämän vuoksi esimerkiksi seuraamuksia, lainkäyttövaltaa ja vanhentumisaikoja koskevat kysymykset ovat yhä avoinna.

Neuvotteluissa on edelleen avoinna ”laittoman” määritelmää koskeva kysymys, jossa on kyse siitä, millä edellytyksillä menettelyä voidaan pitää laittomana siitä huolimatta, että menettelylle on toimivaltaisen viranomaisen myöntämä lupa (alkuperäisen ehdotuksen 2 artikla, neuvoston yleisnäkemyksen 3 artikla). Laittoman määritelmä on direktiiviehdotuksen kannalta keskeinen, koska rangaistavaksi tulee säätää ehdotuksessa tarkoite-

tulla tavalla laittomat menettelyt. Neuvoston työryhmässä on alustavasti hyväksytty komission alkuperäisen ehdotuksen mukainen kirjaus, jonka mukaan menettely on katsottava laittomaksi myös silloin kun jäsenvaltion toimivaltainen viranomainen on antanut siihen luvan, jos lupa on saatu vilpillisesti tai lahjontaa, kiristystä tai pakottamista käyttäen. Euroopan parlamentin näkemyksen mukaan menettely tulisi lisäksi katsoa laittomaksi, jos se on olennaisten aineellisoikeudellisten edellytysten vastainen ja jos henkilö, joka on riippuvainen luvasta, tiesi tai hänen olisi tullut tietää tästä. Suomi ja eräät muut jäsenvaltiot ovat esittäneet tekstiin muutoksia, joilla turvattaisiin rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen edellytysten toteutuminen ja joka olisi yhteensopiva hallinnon asiakkaiden luottamuksensuojaperiaatteen kanssa.

Merkittävä kysymys neuvotteluissa koskee Euroopan parlamentin ehdotusta uuden, niin sanottuun ympäristöntuhontaan (ecocide) liittyvän yleisen rikoksen kriminalisointivelvoitteesta. Euroopan parlamentti esitti direktiiviehdotusta koskevassa kannassaan ehdotuksen kriminalisointivelvoitteeksi, joka koskisi mitä tahansa menettelyä, joka aiheuttaa tai todennäköisesti aiheuttaa kuoleman tai vakavan haitan henkilön terveydelle tai huomattavaa vahinkoa ilman, maaperän tai veden laadulle, biodiversiteetille, ekosysteemipalveluille ja -funktioille tai eläimille tai kasveille. Valtaosa jäsenvaltioista on suhtautunut ehdotukseen kriittisesti, koska siihen on katsottu liittyvän esimerkiksi rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen toteutumiseen liittyviä kysymyksiä. Euroopan parlamentti ei ole kuitenkaan ollut halukas ainakaan täysin luopumaan kannastaan ko. ehdotuksen osalta. Tilanteen ratkaisemiseksi komissio on ehdottanut, että direktiiviin lisättäisiin velvoite säätää rangaistavaksi luontotyyppin tai ekosysteemin tuhoaminen tai luontotyyppin tai ekosysteemin huomattava ja peruuttamaton tai pitkäkestoinen huonontaminen. Tältä osin luonnollisen henkilön enimmäisrangaistuksen vähimmäistasoksi on esitetty kahdeksaa vuotta vankeutta. Neuvostossa erääksi vaihtoehdoksi ratkaista kysymys on esitetty velvoitetta säätää pakollisesta koventamis- tai ankaroittamisperusteesta, joka koskisi tilannetta, jossa rikos aiheuttaa luontotyyppin tai ekosysteemin tuhoamisen tai huomattavaa ja peruuttamatonta tai pitkäkestoista luontotyyppin tai ekosysteemin huonontumista. Lisäksi eräät jäsenvaltiot ovat tehneet esityksen, jonka lähtökohtana on velvoite säätää kvalifioidusta tekemuodosta. Asian ratkaisemiseksi käydään parhaillaan keskusteluja trilogineuvotteluissa.

Euroopan parlamentti on lisäksi ehdottanut komission alkuperäiseen ehdotukseen ja neuvoston yleisnäkemykseen nähden uusia kriminalisointivelvoitteita, joissa on kyse geneettisesti muunneltuja organismeja koskevan EU-sääntelyn vastaisista menettelyistä, kalastusta koskevan EU-sääntelyn vastaisista menettelyistä sekä metsäpalon aiheuttamisesta ja metsän huonontamisesta. Neuvostossa näihin ehdotuksiin on suhtauduttu valtaosin kielteisesti.

Direktiiviehdotuksen 5 artikla koskee luonnollisille henkilöille määrättäviä seuraamuksia ja 7 artikla oikeushenkilöille määrättäviä seuraamuksia. Neuvoston yleisnäkemyksessä seuraamuksia koskeviin artikloihin tehtiin merkittäviä muutoksia. Luonnollisten henkilöiden enimmäisrangaistuksen vähimmäistasoa ja oikeushenkilöiden sakkoa koskevia velvoitteita ei ole trilogineuvotteluiden aikana toistaiseksi juurikaan käsitelty neuvoston työryhmässä. Euroopan parlamentti on seuraamusten osalta tukenut komission alkupe-
räistä ehdotusta esimerkiksi siltä osin kuin on kyse oikeushenkilölle määrättävän sakon määräytymisestä oikeushenkilön liikevaihtoon perustuen. Neuvoston puheenjohtaja on neuvotteluissa pyrkinyt siihen, että näiltä osin ehdotukseen ei tehtäisi merkittäviä muutoksia suhteessa yleisnäkemykseen.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

Direktiiviehdotus perustuu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 83 artiklan 2 kohtaan. Säännöksen mukaan, kun jäsenvaltioiden lakien ja asetusten lähentäminen

rikosoikeuden alalla osoittautuu välttämättömäksi jonkin unionin politiikan tehokkaan täytäntöönpanon 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.

Ehdotuksen taustalla ovat ympäristönsuojelun alalla toteutetut yhdenmukaistamistoimenpiteet. Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 191 artiklassa määritellään unionin ympäristöpolitiikan tavoitteiksi muun muassa ympäristön laadun säilyttäminen, suojelu ja parantaminen sekä ihmisten terveyden suojelu. Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 192 artiklan 1 kohdan mukaan Euroopan parlamentti ja neuvosto päättävät tavallista lainsäätämisyjärjestystä noudattaen sekä talous- ja sosiaalikomiteaa ja alueiden komiteaa kuultuaan unionin toimista 191 artiklassa tarkoitettujen tavoitteiden toteuttamiseksi.

Käsittely Euroopan parlamentissa

Euroopan parlamentti hyväksyi kantansa huhtikuussa 2023 (2021/0422(COD)).

Euroopan parlamentissa vastuuvaliokunta on oikeudellisten asioiden valiokunta (JURI), jossa asian esittelijä on Antonius Manders (EPP). Ehdotusta ovat käsitelleet lisäksi kehitysvaliokunta (DEVE), kansalaisoikeuksien ja vapauksien sekä oikeus- ja sisäasioiden valiokunta (LIBE), ympäristön, kansanterveyden ja elintarvikkeiden turvallisuuden valiokunta (ENVI) sekä vetoomusvaliokunta (PETI).

Kansallinen valmistelu

Luonnos U-jatkokirjeeksi on käsitelty oikeus- ja sisäasiat -jaoston (EU 7) ja ympäristöjaoston (EU 23) kirjallisessa menettelyssä 30.–31.10.2023.

Direktiivineuvotteluiden aikana ja U-jatkokirjettä valmisteltaessa oikeusministeriö on tehnyt yhteistyötä Ahvenanmaan maakuntahallituksen edustajien kanssa. Ahvenanmaan maakuntahallitus ei ole antanut asiassa lausuntoa.

Eduskuntakäsittely

Direktiiviehdotusta koskevasta U-kirjelmästä (U 14/2022 vp) ovat antaneet lausuntonsa lakivaliokunta (LaVL 9/2022 vp) ja ympäristövaliokunta (YmVL 12/2022 vp). Suuri valiokunta on hyväksynyt eduskunnan kannan SuVEK 26/2022 vp, jonka mukaisesti valiokunta on yhtynyt erikoisvaliokuntien lausuntojen mukaisesti valtioneuvoston kantaan.

U-jatkokirjeestä UJ 31/2022 vp on antanut lausuntonsa lakivaliokunta (LaVL 28/2022 vp). Suuri valiokunta on hyväksynyt eduskunnan kannan SuVEK 152/2022 vp, jonka mukaisesti valiokunta on yhtynyt erikoisvaliokunnan lausunnon mukaisesti valtioneuvoston kantaan.

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

Rikoslain 48 a luvun 3 b §:ssä säädetään rangaistavaksi puutavararikos. Säännöksen mukaan puutavararikoksesta on tuomittava, jollei teosta muualla laissa säädetä ankarampaa rangaistusta, sakkoon tai vankeuteen enintään kuudeksi kuukaudeksi se, joka puutavaraa ja puutuotteita markkinoille saattavien toimijoiden velvollisuuksien vahvistamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 995/2010 vastaisesti ammattimaisesti saattaa markkinoille laittomasti korjattua puutavaraa tai sellaisesta puutavarasta valmistettuja puutuotteita.

Metsäkatoasetus koskee puun ohella soijaa, öljypalmua, kahvia, kaakaota, kumia ja nautaeläimiä sekä näitä sisältäviä tai näistä valmistettuja tuotteita. Ympäristörikosdirektiiviehdotuksen 3 artiklan 1 kohdan n alakohdan mukaisesti rangaistavaksi tulisi säätää tällaisten tuotteiden tai hyödykkeiden EU-markkinoille saattaminen, markkinoilla saataville asettaminen ja maasta vienti metsäkatoasetuksen säännösten vastaisesti, jos kyse on muusta kuin vähäisestä määrästä. Metsäkatoasetuksen säännöksiin ei sisälly ammattimaisuutta koskevaa edellytystä, eli rangaistavuuden tulisi koskea kaikenlaista EU-markkinoille saattamista, markkinoilla saataville asettamista ja maasta vientiä.

Ympäristörikosdirektiiviehdotuksen 3 artiklan 2 kohdan mukaisesti rangaistavaksi tulisi säätää mainittu teko sekä tahallisenä että törkeästä huolimattomuudesta tehtynä. Ehdotuksen 5 artiklan 3 kohdan mukaisesti tahallisesta rikoksesta tulisi säätää vähintään 5 vuoden enimmäisrangaistus. Rikoslain 48 a luvun 3 b §:n mukainen puutavararikos on rangaistava vain tahallisena, ja enimmäisrangaistus on kuusi kuukautta vankeutta.

Mainituista direktiiviehdotuksen velvoitteista seuraisi merkittäviä muutostarpeita rikoslain säännöksiin kyseisen rikoksen osalta.

Kysymykset, jotka koskevat uutta, niin sanottuun ympäristöntuhontaan liittyvän yleisen rikoksen kriminalisointivelvoitetta, muita Euroopan parlamentin ehdottamia kriminalisointivelvoitteita tai muita ratkaisuja näihin liittyen, ovat siinä määrin avoinna, ettei rikoslain muutostarpeita ole tässä vaiheessa mahdollista yksityiskohtaisemmin arvioida.

Ehdotuksen suhdetta kansalliseen lainsäädäntöön on muutoin käsitelty tarkemmin ehdotusta koskevassa U-kirjelmässä U 14/2022 vp ja U-jatkokirjeessä UJ 31/2022 vp.

Direktiiviehdotuksessa on kysymys rikoslainsäädännöstä, joka kuuluu osin maakunnan ja osin valtakunnan lainsäädäntövaltaan Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 18 §:n 10 ja 25 kohtien ja 27 §:n 22 kohdan mukaisesti.

Taloudelliset vaikutukset

Direktiiviehdotuksen taloudellisia vaikutuksia on käsitelty ehdotusta koskevassa U-kirjelmässä (U 14/2022 vp).

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

Suurin osa jäsenvaltioista ei ole pitänyt ongelmallisena metsäkatoasetuksen vastaista menettelyä koskevaa rikoksen määritelmää tai sitä koskevaa, luonnollisen henkilön enimmäisrangaistuksen vähimmäistasoa koskevaa velvoitetta.

Usea jäsenvaltio pitää tärkeänä, että avoinna olevien kysymysten, kuten seuraamuksia koskevien artikloiden, osalta pysytään neuvoston yleisnäkemyksen mukaisessa ratkaisussa.

Asiakirjat

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

Leena Mäkipää, OM, leena.makipaa@gov.fi, p. 0295 150082

VAHVA-tunnus

EU/694/2022

Napsauta tähän ja kirjoita kukin tunnus omalle rivilleen

Liitteet Napsauta tähän ja kirjoita liitteet

Viite Napsauta tähän ja kirjoita viite