

**Valtioneuvoston kirjelmä Eduskunnalle ehdotuksesta
Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi (*alusjä-
terikosdirektiivi*)**

Perustuslain 96 §:n 2 momentin mukaisesti lähetetään Eduskunnalle Euroopan yhteisöjen komission 5 päivänä maaliskuuta 2003 tekemä ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi alusten aiheuttamasta ympä-

ristön pilaantumisesta ja pilaamisrikoksista määrättävistä seuraamuksista, myös rikosoikeudellisista seuraamuksista sekä ehdotuksesta laadittu muistio.

Helsingissä 22 päivänä toukokuuta 2003

Liikenne- ja viestintäministeri *Leena Luhtanen*

Hallitussihteeri Jaana Heikkinen

EU/2003/0290

LIIKENNE- JA VIESTINTÄMINISTERIÖ

MUISTIO

**EHDOTUS EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON DIREKTIIVIKSI
ALUSTEN AIHEUTTAMASTA YMPÄRISTÖN PILAANTUMISESTA JA PILAA-
MISRIKOKSISTA MÄÄRÄTTÄVISTÄ SEURAAMUKSISTA, MYÖS RIKOSOI-
KEUDELLISISTA SEURAAMUKSISTA; KOM(2003) 92 LOPULLINEN**

1. Yleistä

Euroopan yhteisöjen komissio antoi 5 päivänä maaliskuuta 2003 ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi alusten aiheuttamasta ympäristön pilaantumisesta ja pilaamisrikoksista määrättävistä seuraamuksista, myös rikosoikeudellisista seuraamuksista (*alusjäterikosdirektiivi*, KOM(2003) 92 lopullinen). Ehdotuksella on tarkoitus sisällyttää yhteisön lainsäädäntöön alusten aiheuttaman meren pilaantumisen ehkäisemiseen liittyvät kansainväliset päästösäännöt ja antaa yksityiskohtaiset säännökset näiden päästökieltojen täytäntöönpanon valvonnasta.

Viime aikoina tapahtuneet onnettomuudet, erityisesti öljysäiliöalus Prestigen uppoaminen marraskuussa 2002 ja Erika-aluksen uppoaminen joulukuussa 1999, ovat korostaneet tarvetta kiristää alusten aiheuttamaan meren pilaantumiseen kohdistuvia toimia. Alusonnettomuudet eivät kuitenkaan ole ainoa ongelma. Suurin osa aluksilta pääsevästä öljystä aiheutuvasta meren pilaantumisesta johtuu tahallista päästöistä, kuten öljysäiliöiden huuhtomisista ja jäteöljyn päästöistä. Komissio toteaa ehdotuksensa perusteluissa, että ilmavalvonnassa vuonna 2001 Itämerellä havaittiin 390 ja Pohjanmerellä 596 öljypäästöä.

Komissio esitteli direktiiviehdotuksen neuvoston merenkulkutyöryhmässä 9 päivänä huhtikuuta 2003 ja asian käsittelyä jatkettiin työryhmässä 15 päivänä huhtikuuta 2003. Komissio on 6 päivänä toukokuuta 2003 antanut direktiiviehdotukseen liittyvän puitepäätösehdotuksen alusjäterikoksia koskevan rikosoikeudellisen kehyksen vahvistamisesta (KOM(2003) 227 lopullinen), koska se kat-

soo direktiiviehdotuksen käsittelyn edellyttävän sitä yhteisöoikeuden III pilarin kannalta. Puitepäätösehdotus toimitetaan eduskunnalle erikseen.

Komission direktiiviehdotusta on Suomessa käsitelty merenkulun EU-työryhmässä kirjallisessa menettelyssä ja EU-komitean alaisessa oikeudellisten kysymysten jaostossa (jaosto 35). Lisäksi siitä on saatu oikeusministeriön, ulkoasiainministeriön ja ympäristöministeriön kirjalliset lausunnot.

2. Direktiiviehdotuksen pääasiallisen sisälto

Komission ehdotuksen lähtökohtana on alusten aiheuttaman meren pilaantumisen ehkäisemistä koskevien kansainvälisten säännösten eli MARPOL 73/78 –yleissopimuksen (SopS 51/1983) täytäntöönpanon tehostaminen. Tähän pyritään yhtäältä velvoittamalla satamavaltio käyttämään sillä olevaa toimivaltaa päästörikkomusten tutkimiseksi ja toisaalta riittävän ankarien rikosoikeudellisten seuraamusten ennaltaehkäisevällä vaikutuksella.

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. Jos tutkimuksessa tulee esiin seikkoja, joita voidaan käyttää todisteena tällaisesta laittomasta päästöstä, asiasta on il-

moitettava satamavaltion viranomaisille, joilla on toimivalta rikosasioissa. (4 artikla). Aavalla merellä tapahtuneeseen päästön kohdistuva satamavaltion menettely perustuu YK:n merioikeusyleissopimuksen 218 artiklaan.

Tarkoitus on tehostaa päästörikkomuksiin puuttumista myös rannikkoalueiden kautta kulkevien alusten osalta. EU:n jäsenvaltion, jolla on hallussaan epäiltyä laitonta päästöä koskevia tietoja, tulee tehdä tutkintaa koskevaa yhteistyötä EU-satamavaltion kanssa. Asianomaisten valtioiden tulee päättää yhdessä päästön johdosta toteutettavista asianmukaisista hallinnollisista toimenpiteistä. Jos satamavaltio on EU:n ulkopuolinen valtio, sille tulee toimittaa tieto epäilyistä päästöstä ja sitä tulee pyytää toteuttamaan asianmukaiset toimenpiteet tällaisen päästön johdosta. (5 artikla).

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. Jokaiselle henkilölle (eli ei ainoastaan aluksen omistajalle vaan myös lastin omistajalle, luokituslaitokselle tai kenelle tahansa asianosaiselle henkilölle), jonka tuomioistuin on katsonut olevan vastuussa laittomasta päästöstä, on määrättävä seuraamuksia. Seuraamuksiin on sisällyttävä tarvittaessa myös rikosoikeudelliset seuraamukset, jos henkilöiden on katsottu tahallisesti tai törkeällä huolimattomuudella aiheuttaneen päästön tai osallistuneen sen aiheutumiseen. Luonnollisten ja oikeushenkilöiden osalta on säädettävä muun muassa sakoista ja rikoksen tuottaman hyödyn tuomitsemisesta menetetyksi. Luonnollisille henkilöille on vakavissa tapauksissa voitava tuomita myös vapausrangaistuksia. (6 artikla).

Jäsenvaltioiden ja komission olisi tehtävä yhteistyötä vahvistaakseen yhteiset käytännöt ja menettelytavat muun muassa öljypäästöjen seurannassa, saastuttajien tunnistamisessa ja käyttökelpoisten todisteiden keräämisessä tuomioistuinmenettelyä varten. (8 artikla).

Tarkoitus on muun muassa kehittää menetelmiä öljyn merkitsemiseksi sen dna:n avulla, jotta mereen päästetty öljy voitaisiin yhdistää tiettyyn alukseen.

3. Oikeusperusta

Komission direktiiviehdotus on tehty Euroopan yhteisön perustamissopimuksen ja erityisesti sen 80 artiklan 2 kohdan mukaisesti. Komissio toteaa, 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 tahallisesta teosta tai törkeästä huolimattomuudesta.

4. Mahdollinen vaikutus Suomen lainsäädäntöön

MARPOL 73/78 -yleissopimuksen mukaiset aluksille asetettavat päästökiellot ja -rajoitukset on Suomessa saatettu voimaan aluksista aiheutuvan vesien pilaantumisen ehkäisemisestä annetulla lailla (*alusjätelaki*, 300/1979) ja aluksista aiheutuvan vesien pilaantumisen ehkäisemisestä annetulla asetuksella (*alusjäteasetus*, 635/1993). Alusjätelain 28 §:n mukaan rangaistus vastoin lakia tai sen nojalla annettuja säännöksiä tehdystä ympäristön turmelemisesta säädetään rikoslain ympäristörikoksia koskevan 48 luvun 1–4 §:ssä. Voimassa olevat päästökiellot ja säännökset sekä niiden rikkomista koskevat rangaistussäännökset kattaisivat direktiivin vaatimukset.

Alusjätelain päästökiellot ja -rajoitukset

koskevat nykyisin kaikkia Suomen vesialueella purjehtivia aluksia niiden lipusta riippumatta sekä Suomen lipun alla purjehtivia aluksia myös Suomen vesialueen ulkopuolella. Direktiivi edellyttäneen päästökielto säännösten ja niiden rikkomisen tutkimista koskevien säännösten soveltamisalan ulottamista myös muiden EU-jäsenmaiden aluevesillä, aluemerellä ja talousvyöhykkeellä sekä avalla merellä muilta kuin Suomen lipun alla purjehtivilta aluksilta tapahtuneisiin tekoihin.

5. 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 seuranta ja tunnistamista sekä luotettavia menetelmiä havaittujen laittomien päästöjen jäljittämiseksi tiettyyn alukseen. Kansainvälinen yhteistyö on välttämätöntä selvitetessä 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 jäsenvaltioita 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 ennalta ehkäiseviä.

Valtioneuvosto suhtautuu edellä mainituilla perusteilla kielteisesti siihen, että yhteisöoikeudellisella I pilarin direktiivillä velvoitetaisiin 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 alusjäseniä koskevasta rikosoikeudellisesta kehiksestä. Valtioneuvoston kannan mukaan tulee tutkia, voidaanko rikosoikeudellisia seuraamuksia koskeva sääntely toteuttaa III pilarin puitteissa mainitulla puitepäättöksellä. Tällöin välttyttäisiin toimivaltaa koskeilta ongelmilta, joiden vuoksi rikosoikeudellisia seuraamuksia koskevien velvoitteiden ottaminen direktiiviin ei ole hyväksyttävissä.

Suomella on esitykseen yleinen tarkasteluvarauma.