

Valtioneuvoston kirjelmä Eduskunnalle Euroopan yhteisöjen komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja Neuvoston direktiiviksi ympäristönsuojelusta rikosoikeudellisin keinoin (ympäristörikosdirektiivi)

Perustuslain 96 §:n 2 momentin mukaisesti lähetetään Eduskunnalle Euroopan yhteisöjen komission 13 päivänä maaliskuuta 2001 tekemä ehdotus Euroopan parlamentin ja Neu-

voston direktiiviksi ympäristönsuojelusta rikosoikeudellisin keinoin sekä ehdotuksesta laadittu muistio.

Helsingissä 6 päivänä syyskuuta 2001

Oikeusministeri *Johannes Koskinen*

Lainsäädäntöneuvos *Lena Andersson*

OIKEUSMINISTERIÖ

MUISTIO
EU/230301/0271**EHDOTUS YMPÄRISTÖNSUOJELUA RIKOSOIKEUDELLISIN KEINON
KOSKEVAKSI DIREKTIIVIKSI****1. Yleistä**

Euroopan yhteisöjen komissio on 13 päivänä maaliskuuta 2001 tehnyt Euroopan yhteisön perustamissopimuksen ja erityisesti sen 175 artiklan 1 kohdan mukaisesti ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi ympäristönsuojelusta rikosoikeudellisin keinoin.

Direktiiviehdotuksen tarkoituksena olisi, että toimintaan jolla rikotaan ympäristöä koskevaa yhteisön lainsäädäntöä ja niitä sääntöjä, jotka jäsenvaltiot ovat antaneet yhteisön lainsäädännön noudattamiseksi, olisi sovellettava tehokkaita, varoittavia ja oikeasuhtaisia seuraamuksia kansallisella tasolla koko yhteisön alueella. Saastuttavat toimet olisi katsottava rikoksiksi yhteisön alueella silloin, kun ne tehdään tahallaan tai törkeän tuottamuksellisesti ja niihin olisi sovellettava rikosoikeudellisia seuraamuksia. Käyttöön otettaisiin yhteisön ympäristönsuojelulainsäädäntöä koskevien rikosten tunnusmerkistöjä koskevat vähimmäisvaatimukset.

Direktiiviehdotus on osittain päällekkäinen ympäristönsuojelua rikosoikeudellisin keinoin koskevan puitepäättöksen kanssa. Tanskan aloitteesta tehdyn puitepäättöksen tavoitteista ja sisällöstä on saavutettu alustava poliittinen yhteisymmärrys 15 ja 16 päivänä maaliskuuta 2001 oikeus- ja sisäasiainneuvostossa (U 16/1999 vp, LaVL 4/1999 vp ja LaVL 4/2001 vp). Neuvosto antoi kuitenkin asianomaisille työryhmille tehtäväksi tarkastella sitä, olisiko puitepäättöstä tarpeen täydentää ottaen huomioon komission ehdotus direktiiviksi ympäristönsuojelusta rikosoikeudellisin keinoin.

Direktiiviehdotusta käsiteltiin tämän jälkeen neuvoston aineellinen rikosoikeustyöryhmässä 11 ja 12 päivinä kesäkuuta 2001. Työryhmässä päädyttiin oikeus- ja sisäasiainneuvoston antaman toimeksiannon mukaisesti täydentämään ympäristörikoksia koskevaa puitepäättöstä siirtämällä siihen eräät direktiiviehdotuksessa rangaistaviksi ehdotetut teot. Puitepäättöksen soveltamisalaa myös selvennettäisiin toteamalla, että laitonta toimintaa olisi myös sellaisten kansallisten ympäristön suojelua koskevien säännösten tai määräysten rikkominen, joilla on täytäntöönpanu yhteisöoikeuden sitovia säännöksiä. Muilta osin direktiiviehdotus on työryhmän näkemyksen mukaan joko päällekkäinen puitepäättöksen kanssa taikka ei saanut enemmistön kannatusta. Oikeus- ja sisäasiainkomissaari sekä ympäristöasioista vastaava komissaari ovat lähettäneet puheenjohtajavaltio Belgian ympäristöministerille 24 päivänä heinäkuuta 2001 päivätyn kirjeen. Komissaarit toteavat, että, jos komissio on päättänyt toimia I pilarin alalla, mihinkään toimiin ei voida ryhtyä III pilarin instrumentissa. He toteavat, että jos puitepäättösehdotus hyväksytään ennen kuin ympäristödirektiivi on käsitelty yhteispäätösmenettelyssä, he tulevat ehdottamaan komissiolle haasteen nostamista EY:n tuomioistuimessa puitepäättöksen mitätöimiseksi perustamissopimusten vastaisena.

Tämä muistio perustuu asiakirjaan 7407/01 DROIPEN 29.

2. Oikeusperusta

Komission direktiiviehdotus on tehty Euroopan yhteisön perustamissopimuksen ja erityisesti sen 175 artiklan 1 kohdan mukaisesti. Komission mukaan rikosoikeudellisten seuraamusten säätämismenpite ympäristön suojelun alalla kuuluu yhteisön toimivaltaan, koska EY:n perustamissopimuksen 175 artiklan 1 kohdan nojalla ympäristön suojelu kuuluu yhteisön toimivaltaan. Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 47 ja 29 artiklan mukaan yhteisön lainsäädännölle tulee antaa selkeä etusija. Lisäksi komissio katsoo, että tavoite varmistaa yhdenmukainen taso ympäristörikosten alalla on saavutettavissa paremmin yhteisön toimin kuin jäsenvaltioiden toimesta kansallisella tasolla (EY:n perustamissopimuksen 5 artiklan 2 kohta).

3. Pääasiallinen sisältö

Direktiiviehdotuksen tavoitteena on 1 artiklan mukaan varmistaa yhteisön ympäristönsuojelulainsäädännön entistä tehokkaampi soveltaminen ottamalla käyttöön rikoksia koskevat vähimmäisedellytykset.

Määritelmiä koskevassa 2 artiklassa määriteltäisiin oikeushenkilö sekä toiminta. Ehdotuksen 3 artiklan mukaan siinä luetellut teot on katsottava rikoksiksi, kun ne on tehty tahallaan tai törkeästä huolimattomuudesta ja kun niillä rikotaan liitteessä mainittuja yhteisön ympäristölainsäädännön sääntöjä ja/tai niitä sääntöjä, jotka jäsenvaltiot ovat antaneet yhteisön ympäristölainsäädännön noudattamiseksi. Artiklassa viitatussa liitteessä luetaan 51 ympäristönsuojelua koskevaa neuvoston direktiiviä tai asetusta.

Rikoksiksi olisi katsottava viitattujen yhteisöoikeudellisten säännösten vastainen a) hiihdeläin, jäteöljyn ja jätevesiliikkeen päästö veteen, b) eri jätteiden saattaminen, päästäminen, tai jättäminen ilmaan, maaperään tai veteen ja ongelmajätteen hävittäminen, käsittely, varastointi, kuljettaminen, vienti ja tuonti, c) jätteiden päästö maaperään tai veteen, myös kaatopaikkatoiminta; d) suojeltujen luonnonvaraisten eläin- ja kasvilajien tai niiden osien hallussapito, vastaanotto, vahingoittaminen, tappaminen ja kaupankäynti; e) suojellun elinympäristön merkittävä hei-

kentäminen; f) otsonikerrosta heikentävien aineiden kauppa; g) sellaisen vaarallista toimintaa harjoittavan laitoksen käyttö, jossa varastoidaan tai käytetään vaarallisia aineita tai valmisteita.

Ehdotuksen 4 artiklassa säädettäisiin osallisuudesta, yllytyksestä ja seuraamuksista. Luonnollisten henkilöiden osalta jäsenvaltioiden olisi säädettävä rikosoikeudellista seuraamuksista, vakavissa tapauksissa myös vapausrangaistuksista. Luonnollisten ja oikeushenkilöiden osalta jäsenvaltioiden olisi tarvittaessa säädettävä sakoista, oikeuden menettämisestä julkisista varoista myönnettäviin etuisuuksiin tai tukeen, väliaikaisesta tai pysyvistä liiketoimintakiellosta, niiden asettamisesta tuomioistuimen valvontaan tai yrityksen purkamisesta tuomioistuimen päätöksellä.

Artiklassa 5 säädettäisiin raportoinnista, artiklassa 6 täytäntöönpanosta. Artiklassa 7 säädettäisiin voimaan tulosta ja artiklassa 8 direktiivin osoittamisesta kaikille jäsenvaltioille.

4. Mahdollinen vaikutus kansalliseen lainsäädäntöön

Valtaosa direktiiviehdotuksen 3 artiklassa viitatuista direktiiveistä on voimaan pantu ympäristöalan erityislaeilla (ympäristönsuojelulaki, jätelaki, luonnonsuojelulaki), joissa viitataan rangaistussäännösten osalta rikoslain 48 luvun ympäristörikoksia koskeviin säännöksiin. Asianomaisiin lakeihin sisältyy myös rikkomussäännöksiä, jotka useimmat kattaisivat direktiiviehdotuksessa mainittujen tekojen vähäiset rikkomiset. Nykyiset rikoslain ja erityislakien rangaistussäännökset eivät kuitenkaan välttämättä kattaisi kaikkia artiklassa 3 mainittuja tekotapoja.

5. Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että EU tehostaa ympäristön suojelua koskevaa toimintaansa. Ympäristönsuojelua rikosoikeudellisin keinoin tehostavan puitepäättöksen tavoitteista ja periaatteesta myös sen sisällöstä on jo saavutettu alustava poliittinen yhteisymmärrys 15 ja 16 päivänä maaliskuuta 2001 oikeus- ja sisäasiainneuvostossa.

Tarkasteltaessa yhteisön oikeuden ja kansallisen rikosoikeuden välistä suhdetta on vakiintuneesti katsottu, ettei EY:llä ole toimivaltaa antaa rikosoikeudellisia normeja I pilarin instrumentilla. Aineellisen rikoslainsäädännön ja rikosprosessuaalisten säännösten on katsottu kuuluvan jäsenvaltioiden toimivaltaan.

Yhteisöoikeudellisiin I pilarin säädöksiin on sen sijaan voitu ottaa yleisluontoisia määräyksiä säädösten rikkomisesta määrättävistä seuraamuksista. Seuraamusten tulee olla tehokkaita, vakuuttavia ja suhteellisia. Pannesaan tällaista seuraamussäännöstä kansallisesti täytäntöön jäsenvaltiota sitoo niin sanottu assimilaatioperiaate. Sen mukaan yhteisöoikeuden rikkomisista säädettävien seuraamusten tulee olla aineellisilta ja menettelyllisiltä edellytyksiltään samankaltaisia kuin vastaavan kansallisen normin rikkomisesta aiheutuvat seuraamukset. Tätä kautta jäsenvaltiolle voi epäsuorasti syntyä velvollisuus myös rikosoikeudellisen seuraamuksen säätämisen yhteisöoikeuden vastaisesta teosta. Tähän voi johtaa myös lojaalisuusperiaate, jonka mukaan jäsenvaltioiden tulee edistää yhteisön tavoitteita. Yksityiskohtaisista, suoraan jäsenvaltioita velvoittavista rikosoikeudellisista velvoitteista tulisi sen sijaan määrätä III pilarin välisessä yhteistyössä.

Valtioneuvosto suhtautuu edellä mainituilla perusteilla kielteisesti siihen, että yhteisöoikeudellisella I pilarin direktiivillä veloitettaisiin jäsenvaltio säätämään rikosoikeudellisia seuraamuksia ja myös velvoitettaisiin säätämään vakavissa tapauksissa vapausrangaistuksia. Jos rikosoikeudellisia seuraamuksia koskevien velvoitteiden säätäminen direktii-

villä nyt hyväksyttäisiin, tästä saattaisi muodostua ennakkotapaus. Ehdotuksen perustelujen mukaan käsiteltävänä olevan direktiivin lisäksi tulevaisuudessa yhteisön lainsäädännössä säädettäisiin kussakin säädöksessä, millaisista rikosoikeudellisista seuraamuksista on säädettävä. Tämä merkitsisi sitä, että perustamissopimuksia muuttamatta rikosoikeudellisten velvoitteiden säätäminen ympäristön suojelun alalla siirtyisi III pilarin alaisesta, yksimielisyyttä edellyttävästä hallituksen välisestä yhteistyöstä yhteisöoikeuteen, jossa päätökset tehdään määränemmistöllä.

Oikeus- ja sisäasainneuvosto keskusteli direktiiviehdotuksen oikeusperustasta kokouksessaan 15 ja 16 päivinä maaliskuuta 2001. Jäsenvaltiot suhtautuivat yksimielisesti varauksellisesti siihen, että direktiivillä veloitettaisiin säätämään rikosoikeudellisia seuraamuksia.

Vaikka valtioneuvosto suhtautuu kielteisesti ehdotuksen oikeusperustaan, se tukee siinä ehdotettujen ympäristön suojelun tehostamista koskevien tavoitteiden toteuttamista. Nämä tavoitteet on jo osaksi saavutettu ympäristörikoksia koskevan puitepäätöksen alustavalla hyväksymisellä. Ehdotuksen jatkovalmistelussa on sovittu, että puitepääöstä täydennettäisiin lisäämällä siihen eräät direktiiviehdotuksessa rangaistaviksi ehdotettavat tekotavat. Valtioneuvoston kannan mukaan sijoittamalla rikosoikeudellisia seuraamuksia koskevat velvoitteet puitepäätökseen ja täydentämällä sitä soveltuvien osin välttyttäisiin toimivaltaa koskevilta ongelmilta, joiden vuoksi rikosoikeudellisia seuramuksia koskevien velvoitteiden ottaminen direktiivin ei ole hyväksyttävissä.