

Professori (ma.) *Sakari Melander*
Helsingin yliopisto
Oikeustieteellinen tiedekunta
30.4.2010

Oikeusministeriön lainvalmisteluosastolle

**Asia: Ympäristörikos- ja alusjäterikosdirektiivien voimaasaattaminen –
OM:n mietintöjä ja lausuntoja 31/2010**

Aluksi

Oikeusministeriössä on 18.3.2010 valmistunut 7.9.2009 asetetun ympäristön suojelusta rikosoikeudellisin keinoin annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2008/99/EY (jäljempänä ympäristörikosdirektiivi) sekä alusten aiheuttaman ympäristön pilaantumisesta ja säännösten rikkomisista määrättävistä seuraamuksista annetun direktiivin 2005/35/EY muuttamisesta annetun direktiivin 2009/123/EY (jäljempänä alusjäterikosdirektiivi) kansallista voimaansaattamista valmistelleen työryhmän mietintö.

Työryhmä on valmistellut ehdotuksensa hallituksen esityksen muotoon, joka on tarkoitus antaa eduskunnalle keväällä 2010. Työryhmän mietinnössä ehdotetaan muun muassa oikeushenkilön rangaistusvastuun ulottamista ydinenergian käyttörikokseen, räjähdeterikokseen ja varomattomaan käsittelyyn. Rikoslain 48 luvun 1 §:ssä tarkoitetun ympäristön turmelemisen ja luvun 5 §:ssä tarkoitetun luonnonsuojelurikoksen soveltamisalaa laajennettaisiin. Nämä muutosehdotukset ovat mietinnön mukaan ympäristörikosdirektiivin edellyttämiä. Kansallinen lainsäädäntö täyttää mietinnön mukaan sen sijaan alusjäterikosdirektiivin asettamat vaatimukset. Mietinnössä ehdotetut muutokset ovat sinänsä melko vähäisiä, eivätkä ne juuri anna aihetta laajempiin huomautuksiin.

Kiinnitän lausunnossani pääasiassa huomiota yleisempiin EU-säädösinstrumenttien kansallista täytäntöönpanoa koskeviin näkemyksiin, koska lausunnon kohteena oleva työryhmämietintö tuo hyvin esiin EU-instrumenttien kansalliseen täytäntöönpanoon liittyviä yleisempiä ongelmia. Pyydettynä lausuntona esitän kunnioittavasti seuraavan.

Rikosoikeudellisten direktiivien kansallisesta voimaansaattamisesta

Mietinnön kohteena olevat aineellisen rikosoikeuden lähentämiseen liittyvät direktiivit ovat ensimmäisiä rikosoikeudellisessa yhteistyössä käytettäviä direktiivejä, joita Lissabonin sopimuksen voimaantulon 1.12.2009 jälkeen rikosoikeudellisessa yhteistyössä tullaan yksinomaan käyttämään. Siirtyminen rikosoikeudellisen yhteistyön erityisinstrumentista, puitepäättöksestä, direktiiveihin merkitsee samalla rikosoikeudellisen yhteistyön ”unionisoitumista” tai EU:n näkökulmasta tarkastellen ”normalisoitumista” sekä myös rikosoikeudellisessa yhteistyössä käytettävien unionin säädösinstrumenttien oikeusvaikutusten tiettyä muuttumista. Kuten tunnettua, vanhan EU 34(2)(b) artiklan mukaan puitepäättöksistä ei voinut seurata välitöntä oikeusvaikutusta. Niiden oikeusvaikutukset rajoittuivat *Pupino*-tapauksessa annetun tuomion (C-105/03, *Pupino*, Kok. 2005, s. I-5285) jälkeen tulkintavaikutukseen.

Siirtyminen direktiivien käyttämiseen merkitsee samalla rajoitetun välittömän oikeusvaikutuksen mahdollisuutta myös rikosoikeudellisen yhteistyön instrumenttien osalta, vaikka rikosoikeudellinen laillisuusperiaate tätä tietysti rajoittaa. Vaikka direktiivistä voisi seurata tiettyjen EU-tuomioistuimen käytännössään vakiinnuttaneiden edellytysten vallitessa välitön oikeusvaikutus, sillä ei voi itsessään ja sen soveltamiseksi annetusta jäsenvaltion sisäisestä lainsäädännöstä riippumatta olla sellaista vaikutusta, että direktiivin säännöksiä rikkovien henkilöiden rikosoikeudellinen vastuu syntyisi tai ankaroituisi yksinomaan direktiivin perusteella¹. Sen sijaan toisensuuntainen vaikutus on mahdollinen, tarkoittaen samalla käänteisen vertikaalisen välittömän oikeusvaikutuksen kieltoa². Tämä EU-rikosoikeudessa käytettävien instrumenttien muutoksesta aiheutuva niiden oikeusvaikutuksissa tapahtuva muutos olisi työryhmämietintöä seuraavassa hallituksen esityksessä syytä tuoda esille.

Tulkintavaikutuksen huomioimisen osalta kansallinen ongelma on, erityisesti tuomioistuintoimintaa ajatellen, että sääntelyn EU-oikeudellinen tausta ei pääsääntöisesti ilmene rikosoikeudellisten puitepäättösten tai direktiivien täytäntöönpanolainsäädännöstä, lukuun ottamatta alkuperäisen täytäntöönpanosäädöksen perässä olevaa esimerkiksi puitepäättöksen yksilöivää ja Euroopan unionin virallisen lehden viitetiedot sisältävää mainintaa. Tietyissä rikosprosessuaaliseen yhteistyöhön liittyvissä täytäntöönpanosäädöksissä on myös täytäntöönpantavaa unionisäädöstä koskeva maininta (esim. L vastavuoroisen tunnistamisen periaatteen soveltamisesta taloudellisiin seuraamuksiin tehdyn puitepäättöksen lainsäädännön alaan kuuluvien säännösten kansallisesta täytäntöönpanosta ja puitepäättöksen soveltamisesta, 231/2007), mutta aineellisen rikosoikeuden lähentämistä koskevien puitepäättösten täytäntöönpanolainsäädäntöön ei tällaisia sisälly. Tulkintavaikutuksen huomioimisen selvittäminen ei näin ole kansalliselle tuomioistuimelle yksinkertainen tehtävä vaan se edellyttäneen ennen muuta EU-rikosoikeuden reaaliaikaista seuraamista. Toinen asia on, missä määrin kansallisilla lainsoveltajilla on resursseja EU-rikosoikeuden seuraamiseen.

Edellä esitetystä seuraa, että lainvalmistelussa olisi kiinnitettävä erityistä huomiota EU:n rikosoikeudellisten säädösinstrumenttien täytäntöönpanoon. EU-tuomioistuimen tulkintakäytännössä tulkintavaikutus on johdettu EU-oikeudellisesta lojaliteettiperiaatteesta, joka saa nyttemmin ilmauksensa EU 4(3) artiklassa tarkoitetussa vilpittömän yhteistyön periaatteesta³. Periaatteesta seuraava lähtökohta on, että kansallisen lainsäätäjän on lainvalmistelu- ja -sääntämisvaiheessa huomioitava tulkintavaikutus ja laajemminkin asianmukainen täytäntöön-

¹ Esim. C-14/86, *Pretore di Salò*, Kok. 1987, s. 2545, 20 kohta.

² C-148/78, *Ratti*, Kok. 1979, s. 162.

³ Ks. C-14/83, *Von Colson*, Kok. 1984, s. 1891.

pano ja täytäntöönpanotapa täytäntöönpanolainsäädännön sisällössä⁴. Kun direktiivien tulkintavaikutuksen osalta on huomiota kiinnitettävä myös direktiivin tarkoitukseen, niiden täytäntöönpanoa koskevissa hallituksen esityksissä tulisi selostaa myös direktiivin johdantokappaleita, ei yksinomaan artikloja ja niiden sanamuotoja. Täytäntöönpanotavien direktiivien johdantokappaleiden lausumia olisi tämän vuoksi tarpeen työryhmämietintöä seuraavassa hallituksen esityksessä tarpeen selostaa työryhmämietintöä laajemmin ja tämä tarkastelu olisi syytä liittää myös EU:ssa toteutetun ympäristönsuojelun tavoitteisiin (jotka osin ilmenevät muun muassa SEUT 191 artiklasta).

Tätä taustaa vasten riittämättömältä vaikuttaa myös työryhmämietinnön ympäristörikosdirektiivin 1 artiklaa koskeva selostus, jossa vain todetaan (s. 21) artiklan ilmaisevan direktiivin kohteen ja tavoitteen. Toisin kuin työryhmämietinnössä esitetään, tämänkaltaisten määräysten luonne ei ole yksinomaan informatiivinen vaan niillä on tai ainakin tulisi olla vaikutusta myös täytäntöönpanolainsäädäntöä tulkittaessa. Vaikka direktiivien tavoitteelliset määräykset eivät edellyttäisikään kansallisia lainsäädännöllisiä täytäntöönpanotoimenpiteitä, niiden tarkempi selostaminen lainvalmisteluasiakirjoissa olisi ehdottomasti tulkintavaikutuksen huomioimisen ja lojaliteettiperiaatteen noudattamisen kannalta tärkeää.

Ensi ajattelemalta tuntuisi erikoiselta sisällyttää rikoslakiin esimerkiksi luonnonsuojelulain (1096/1996) 3 §:ää (384/2009) vastaavia säännöksiä, joista kävisi ilmi se EU-oikeus, jota kansallisella lainsäädännöllä saatetaan kansallisesti voimaan. Toisaalta tulkintavaikutuksen huomioimisen velvollisuuden selvittämisen sekä sen ulottuvuuden määrittämisen kannalta säännökset eivät oletettavasti olisi mahdottomia. En ole tämän työryhmämietinnön osalta ehdottamassa, että ympäristörikos- ja alusjäterikosdirektiivejä täytäntöönpanevan rikoslainsäädännön yhteyteen mainitunkaltaisia säännöksiä sisällytettäisiin. Yleisemmin asiaa olisi kuitenkin vähintään pohdittava. Luonteva tilaisuus tälle olisi rikoslain kokonaisuudistuksen loppuunsaattamista (ns. ”loppuhölskyttely”) valmisteltaessa.

Rikosoikeudellinen laillisuusperiaate ja täytäntöönpanolainsäädännön täsmällisyys

Ympäristörikoksia koskevat säännökset ovat erityisen haasteellisia rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen kannalta. Esimerkiksi ympäristön turmelemista koskevan rikoslain 48 §:n 1 momentin 1 kohta on soveltamisalaltaan hyvin laaja ja kohta on käytännössä muotoiltu blankorikossäännöksille ominaiseen tapaan. Säännöksen 1 kohdan muotoilu (alun perin 578/1995) on ajalta ennen uutta perustuslakia ja vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen jälkeistä vakiintunutta laillisuusperiaatetta koskevaa tulkintakäytäntöä, eikä ole täysin selvää, pidettäisiinkö sitä enää perustuslain (731/1999) 8 §:ssä tarkoitetun rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen asettamat vaatimukset täyttävänä.

Oman haastavuutensa ympäristörikoksia koskevaan sääntelyyn tuo niiden suora kytkeminen EU-oikeuteen. Ympäristön turmelemista koskevassa rikoslain 48 luvun 1 §:ssä viitataan suoraan useisiin ympäristönsuojelua koskeviin EU:ssa annettuihin asetuksiin. Lisäksi on huomattava, että aineellinen ympäristölainsäädäntö saa usein sisältönsä EU-oikeudesta tai siinä viitataan EU:ssa annettuihin asetuksiin. Esimerkiksi luonnonsuojelurikosta koskevassa rikoslain 48 luvun 5 §:ssä viitataan luonnonsuojelulakiin (1096/1996), joka taas saa osin sisältönsä EU:n direktiiveistä ja jossa viitataan myös EU:ssa annettuihin asetuksiin, muun muassa ns. CITES-asetukseen (1997/338/EY).

⁴ Ks. esim. C-334/92, *Wagner Miret*, Kok. 1993, s. I-6911, 20 kohta.

Ympäristörikoksia koskeva rikosoikeudellinen sääntely muodostaa näin erittäin monimutkaisen kokonaisuuden. Sääntely voi olla ongelmallista etenkin rikosoikeudelliseen laillisuusperiaatteeseen sisältyvän epätäsmällisyyskiellon kannalta. On syytä korostaa, että rikosoikeudellisen sääntelyn täsmällisyys ei ole yksinomaan rikosoikeudellinen, vaan myös valtiosääntöoikeudellinen kysymys. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti katsonut, että rikosoikeudellinen sääntely on muotoiltava niin, että rikossäännöksen sanamuodon perusteella voidaan ennakoida, onko jokin toiminta tai laiminlyönti rangaistavaa. Tämä vaatimus on vakiintunut eduskunnan perustuslakivaliokunnan käytännössä rikosoikeudelliseen sääntelyyn kohdistuvan täsmällisyysvaatimuksen sisällöksi.⁵ Toisaalta esimerkiksi Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytännön valossa on selvää, että täsmällisyysvaatimusta voidaan tietyissä tilanteissa hieman lieventää, esimerkiksi jos rikossääntely on pääasiassa kohdistettu tietyllä erityisalalla toimiviin henkilöihin.

Esimerkiksi tapauksessa *Groppera Radio SG and Other v. Switzerland* tuomioistuin katsoi, että ennustettavuuden käsite on riippuvainen muun muassa lainsäädännön kohteena olevasta alasta sekä sääntelyn kohteen määrästä ja asemasta. Tapauksessa oli kysymys televiestintään liittyvästä lainsäädännöstä ja tuomioistuin katsoi, että Sveitsiin hakeutuva alalla toimiva yritys oli velvollinen, tarvittaessa asiantuntijoiden avulla, selvittämään alaa koskevan kansallisen lainsäädännön.⁶ Tapauksessa *Cantoni v. Ranska* tuomioistuin taas katsoi, että sääntelyn sisällön selvittämisessä voidaan tietyissä tapauksissa edellyttää oikeudelliseen apuun turvautumista, etenkin jos henkilö toimii ammatikseen erityisalalla, jolla toimittaessa on noudatettava varovaisuutta.⁷

Ympäristörikoslainsäädäntö tai aineellinen ympäristölainsäädäntö ei välttämättä tällaista pääasiassa tietyn alan toimijoille suunnattua lainsäädäntöä ole. Näin katsoisin, että ympäristörikosoikeudellinen lainsäädäntö ei ole epätäsmällisyyskiellon suhteen erityisasemassa.

Työryhmän mietinnössä ei sinänsä ehdoteta erityisen suuria muutoksia ympäristö ympäristön turmelemista ja luonnonsuojelurikosta koskeviin rikoslain säännöksiin. Ei kuitenkaan ole aivan ongelmattonta laajentaa ympäristörikosoikeudellisen sääntelyn rangaistavuutta kiinnittämättä huomiota sääntelyn täsmällisyyteen. Kuten työryhmämietinnön liitteenä olevasta ympäristörikosdirektiivin 3 artiklan kriminalisointivelvoitteen asettamia vaatimuksia vastaavia EY-säädöksiä ja niiden kansallisia täytäntöönpanolakeja sekä niihin liittyvää rikosoikeudellista sääntelyä koskevasta taulukosta ilmenee, rangaistavan sääntelyn selvittäminen – sekä myös tulkintavaikutuksen huomioiminen – olisi ympäristörikosdirektiivin tarkoittamissa tapauksissa aivan erityisen hankalaa. Direktiivin kriminalisointivelvoitteen taustalla on lukuisia EU:ssa annettuja direktiivejä ja asetuksia. Kansallinen täytäntöönpanolainsäädäntö kattaa sekin useita kansallisia lakeja. Nähdäkseni tulkintavaikutuksen alan selvittäminen olisi kansalliselle lainsoveltajalle ympäristörikosdirektiivin ja alusjätedirektiivin osalta lähes mahdotonta.

Voidaan hyvin kysyä, täyttääkö kansallinen täytäntöönpanolainsäädäntö ja siihen liittyvä muu lainsäädäntö epätäsmällisyyskiellon asettamat vaatimukset, vaikka blankorikossääntely on tietyin edellytyksin katsottu sallituksi⁸. Vaikka tässä yhteydessä ei ole ollut tarkoitus laajemmin muuttaa ympäristörikosoikeudellista sääntelyä tai sen rakennetta, ei olisi nähdäkseni

⁵ PeVL 10/2000 vp, s. 2/I, PeVL 22/2001 vp, s. 3/I, PeVL 29/2001 vp, s. 3/II, PeVL 41/2001 vp, s. 2/II, PeVL 26/2002 vp, s. 2/I, PeVL 40/2002 vp, s. 7/I, PeVL 48/2002 vp, s. 2/II, PeVL 26/2004 vp, s. 3/II, PeVL 7/2005 vp, s. 3/I, PeVL 17/2006 vp, s. 3/I ja PeVL 18/2007 vp, s. 5/II.

⁶ *Groppera Radio SG and Other v. Switzerland*, tuomio 28.3.1990, A-sarja, nro 173-A, tuomion kohta 68. – Tapauksessa lainsäädännön sisällön selvittäminen olisi lisäksi ollut melko yksinkertaista.

⁷ *Cantoni v. France*, tuomio 15.11.1995, Reports 1996-V, tuomion kohta 35. – Tapauksessa oli kysymys tilanteesta, jossa henkilöä syytettiin luvattomasta lääkeaineiden myynnistä supermarketissa.

⁸ LaVL 5/1994 vp, s. 4/II ja PeVM 25/1994 vp, s. 8/I.

poissuljettua ympäristörikospuitepäätöksen ja alusjäterikospuitepäätöksen täytäntöönpanon yhteydessä vähintään pohtia, olisiko sääntely jollakin toisella tavalla rakennettavissa. Sellainen EU-säädösinstrumenttien täytäntöönpanotapa, jossa yksinomaiseksi lähtökohdaksi otetaan voimassa oleva kansallinen oikeus ja sen ilmentämä ja sisältämä oikeudellinen rakenne ja ”viitekehys”, ei ole omiaan lisäämään täytäntöönpanolainsäädännön selkeyttä ja täsmällisyyttä. Tällainen täytäntöönpanotapa on sinänsä Suomessa vakiintunut – ennen muuta aineellisen rikoslainsäädännön lähentämistä koskevien instrumenttien täytäntöönpanossa – mutta nyt käsillä oleva työryhmämietintö osoittaa erinomaisen hyvin täytäntöönpanotavan ongelmat, jotka ajankohtaistuvat ennen muuta lain soveltamisen tasolla.

Erityistä huomiota täytäntöönpanolainsäädännössä tulisi kiinnittää ensinnäkin rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen sisältämään epätasällisyytskieltoon. Toiseksi olisi huomioitava EU-instrumenttien kansallista täytäntöönpanoa koskevat vaatimukset, jotka nekin edellyttävät muun muassa implementoivan sääntelyn selkeyttä⁹. Kolmanneksi olisi huomioitava, että eduskunnan perustuslakivaliokunta näkemyksen mukaan yleiset vaatimukset perusoikeuksia koskevan sääntelyn täsmällisyydestä sekä hyvästä lainkirjoittamistavasta koskevat EU-instrumenttien täytäntöönpanosääntelyä ja kansallisesti edellyttävät täytäntöönpanoa koskevalta sääntelyltä muun muassa riittävää tarkkarajaisuutta ja täsmällisyyttä¹⁰. On muistettava, että täsmällisyyttä ja selkeyttä koskeva vaatimus ei ulotu yksinomaan kunkin säännöksen sanamuotoon vaan laajemmalle, säännöskokonaisuuksiin ja niiden johdonmukaisuuteen.

Lisäksi voidaan huomauttaa, että työryhmämietinnössä ympäristörikosdirektiivin kriminalisointivelvoitteeseen liittyvän EU-sääntelyn ajoneuvolainsäädäntöön liittyvän kansallisen täytäntöönpanosääntelyn osalta esitetty on ongelmallinen. Työryhmämietinnössä katsotaan (s. 25), että ympäristön turmelemista koskevan rikoslain 48 luvun 1 §:n 1 kohta soveltuu myös ajoneuvolainsäädännön vastaiseen tekoon, jos teko aiheuttaa päästön, jolla on ympäristön turmelemista koskevan säännöksen soveltamisen edellyttämä ympäristöä ja terveyttä vaarantava luonne, vaikka ajoneuvolaissa (1090/2002) ei ole viittausta ympäristön turmelemista koskevaan rikoslain säännökseen.

Selvää on, että tämänkaltainen sääntely ei täytä blankorikossääntelylle asetettuja vaatimuksia. Näiden vaatimusten mukaan muun muassa blankorikossäännösten edellyttämien valtuutusketjujen on oltava täsmällisiä (LaVL 5/1994 vp, s. 4/II ja PeVM 25/1994 vp, s. 8/I)¹¹. Hyväksyttävää ei ole, että ajoneuvolaissa ei ole viittausta ympäristön turmelemista koskevaan rikoslain säännökseen. Tällainen viittaus voitaisiin sisällyttää ajoneuvolain 96 a §:ään.

Toisaalta ei ole myöskään selvää, että ajoneuvorikkomusta koskeva ajoneuvolain 96 § kattaa työryhmämietinnössä tarkoitetut ympäristörikosdirektiivin kattamat tilanteet. Työryhmämietinnössä viitataan tältä osin yleissäännöksenä ajoneuvolain 28 §:ään, jota ei ole kuitenkaan mainittu ajoneuvorikkomusta koskevassa ajoneuvolain 96 §:ssä. Näin ei ole nähdäkseni täysin selvää, että esimerkiksi ajoneuvorikkomusta koskevan ajoneuvolain 96 §:n 1 momentin 1 kohta, jossa viitataan ajoneuvolain 4 §:ään, kattaisi myös ajoneuvolain 28 §:ssä tarkoitettuja tilanteita, koska 4 §:ssä ei 28 §:ään viitata. Näin ei myöskään tehdä ajoneuvolain 5, 57 tai 9 §:ssä, jotka työryhmämietinnössä 4 §:n ohella ilmeisesti esimerkinomaisesti mainitaan. Jos vaatimusta viittausketjujen täsmällisyydestä ja aukottomuudesta ei noudateta, blankorikossääntelylle asetetut vaatimukset menettävät merkityksensä, koska rangaistava käyttäyty-

⁹ Ks. mm. *Sascha Prechal*, Directives in EC Law (2nd Ed., Oxford University Press 2005), s. 75.

¹⁰ PeVL 9/2004 vp, s. 2–3, PeVL 50/2006 vp, s. 2 ja PeVL 23/2007 vp, s. 2/I.

¹¹ Tarkemmin näistä vaatimuksista ja blankokriminalisoinneista yleensä ks. *Sakari Melander*, Kriminalisointiteoria (2008), s. 220–230.

minen saa viime kädessä sisältönsä säännöksestä, joka on viittausketjun ulkopuolella. Tilanne on tällöin täysin sama kuin jos tiettyyn lakiin sisältyisi kaiken lain muun sisällön kriminalisoiva blankosäännös. Tällaisia säännöksiä on pyritty johdonmukaisesti välttämään.

Helsingissä 30.4.2010



Sakari Melander
OTT, VT, rikosoikeuden professori (ma.)
Helsingin yliopisto
puh.: (09) 191 21781, 050 5644229
sähköposti: sakari.melander@helsinki.fi