

Asia: VN/10831/2024

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi rikoslain muuttamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

Väliotsikot

Yleiset huomiot mietinnöstä ja siihen sisältyvistä ehdotuksista sekä ympäristörikosdirektiivin velvoitteiden täytäntöönpanosta

Kierrätysteollisuus ry pitää tärkeänä, että EU:n ympäristörikosdirektiivi (EU) 2024/1203 pannaan kansallisesti täytäntöön asianmukaisesti siten, että seuraamukset ovat tehokkaita, oikeasuhtaisia ja varoittavia. Kierrätysteollisuus tukee direktiivin tavoitteita ympäristönsuojelun tehostamisesta sekä erityisesti vakavimpien ympäristörikosten ennaltaehkäisemisestä.

Täytäntöönpanon tulee kuitenkin keskittyä direktiivin velvoitteiden täsmälliseen, selkeään ja johdonmukaiseen toteuttamiseen. Kansallista lisäsääntelyä tulee välttää ilman erityisen painavia perusteita. Tämä on tärkeää oikeusvarmuuden, rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen sekä sääntelyn ennakoitavuuden kannalta.

Kierrätysteollisuus katsoo, että ympäristörikossääntely on luonteeltaan hallintoaksessorista, jolloin rikosvastuun ala määräytyy pitkälti aineellisen ympäristölainsäädännön, viranomaislupien ja vakiintuneen viranomaiskäytännön perusteella. Valvonnan ja rikosoikeudellisten keinojen tulisi kohdistua ensisijaisesti sellaiseen toimintaan, jota harjoitetaan niin sanotulla harmaalla alueella ilman asianmukaisia lupia ja viranomaisvalvontaa.

Huomiot syyteoikeuden vanhentumista koskevista ehdotuksista (rikoslain 8 luvun 1 §:n 4 momentti)

-

Huomiot rikoslain 9 luvun 5 §:ään ehdotettavista, yhteisösakon asteikkoa koskevista muutosehdotuksista sekä ehdotuksista pakoterikoksia koskevan yhteisösakon asteikon osalta (rikoslain 46 luvun 13 §)

Kierrätysteollisuus vastustaa rikoslain 9 luvun 5 §:ään ehdotettua yhteisösakon yleisen asteikon korottamista ja tukee tältä osin Kemianteollisuuden esittämää linjaa.

Kierrätysteollisuus pitää perusteltuna yhteisösakon tason ajantasaistamista ympäristörikosdirektiivin edellyttämällä tavalla siltä osin kuin kyse on ympäristörikoksista, pakoterikoksista ja muista esitysluonnoksessa erikseen mainituista rikoksista, joita direktiivin kansallinen täytäntöönpano nimenomaisesti koskee. Esitysluonnoksessa ehdotetaan kuitenkin yhteisösakon asteikon merkittävää yleistä korottamista sekä erittäin suurille oikeushenkilöille liikevaihtoon sidottua enimmäismäärää euromääräisten asteikkojen ohella.

Säätelyä ja sen perusteluja tulee täsmentää siten, että seuraamusten määräytyminen ohjautuu johdonmukaisesti rikoksen vakavuuden ja moitittavuuden perusteella eikä muodostu käytännössä yksinomaan enimmäistason varaan. Tämä on välttämätöntä seuraamusjärjestelmän oikeasuhtaisuuden ja ennakoitavuuden turvaamiseksi. Yhteisösakon tason korottamisen tulee kohdistua vain niihin ympäristörikoksiin ja muihin esitysluonnoksessa erikseen mainittuihin rikoksiin, joiden osalta korottamista on direktiivin täytäntöönpanon yhteydessä perusteltu, ja muilta osin yhteisösakon määrät tulee säilyttää nykyisellä tasolla.

Direktiivit eivät edellytä Suomen yleisen yhteisösakkoasteikon muuttamista tavalla, joka ulottaisi vaikutukset laajasti myös direktiivien soveltamisalan ulkopuolisiin rikostunnusmerkistöihin. Erityisen ongelmallista on, että yhteisösakon yleisen asteikon korottaminen vaikuttaisi käytännössä myös työturvallisuusrikoksiin, jotka muodostavat valtaosan Suomessa tuomituista yhteisösakoista.

Kierrätysteollisuus korostaa, että työntekijöiden turvallisuudesta ja terveydestä huolehtiminen on ensiarvoisen tärkeää, mutta katsoo, ettei yhteisösakon tason korottamiselle työturvallisuusrikosten osalta ole esitetty konkreettisia tai rikosoikeudellisesti hyväksyttäviä perusteita. Nykyinen yhteisösakon asteikko (850–850 000 euroa) mahdollistaa jo merkittävät seuraamukset, eikä asteikon yleiselle korottamiselle ole osoitettu tarvetta. Myöskään oikeuskäytäntö ei anna viitteitä siitä, että nykyisen asteikon yläpää olisi osoittautunut riittämättömäksi, vaan tuomitut yhteisösakot ovat vakiintuneet selvästi sen alapuolelle.

Kierrätysteollisuus pitää sen sijaan hyväksyttävänä ja perusteltuna, että rikoslaissa voidaan säätää erisuuruista yhteisösakon asteikoista eri rikoslajeille rikosten vakavuuden ja moitittavuuden perusteella.

Huomiot törkeän rikoksen ilmoittamatta jättämistä ja terroristisessa tarkoituksessa tehtyjä rikoksia koskeviin pykäliin ehdotettavista muutoksista (rikoslain 15 luvun 10 § ja 34 a luvun 1 §) sekä niihin liittyvistä muutosehdotuksista (rikoslain 1 luvun 7 § ja 34 a luvun 15 §)

-

Huomiot ympäristön turmelemista koskevaan pykälään (rikoslain 48 luvun 1 §) ehdotettavista muutoksista

- a) 1 momentti
- b) 2 momentti
- c) 3 momentti
- d) ehdotettava uusi 4 momentti

-
Huomiot ympäristörikkomusta ja tuottamuksellista ympäristön turmelemista koskeviin pykäliin (rikoslain 48 luvun 3 ja 4 §) ehdotettavista muutoksista

-
Huomiot ehdotettavista uusista jäterikosta ja törkeää jäterikosta koskevista rangaistussäännöksistä (rikoslain 48 luvun uudet 4 a ja 4 b §:t)

Huomiot ehdotettavista uusista ilmakehän heikentämistä ja törkeää ilmakehän heikentämistä koskevista rangaistussäännöksistä (rikoslain 48 luvun uudet 4 c ja 4 d §:t)

-
Huomiot ehdotettavista uusista ympäristöä vaarantavan tuotteen markkinoillesaattamisrikosta ja törkeää ympäristöä vaarantavan tuotteen markkinoillesaattamisrikosta koskevista rangaistussäännöksistä (rikoslain 48 luvun uudet 4 e ja 4 f §:t)

-
Huomiot ehdotettavasta uudesta vieraslajirikosta koskevasta rangaistussäännöksestä (rikoslain 48 luvun uusi 4 g §)

-
Huomiot luonnonsuojelurikosta koskevaan pykälään (rikoslain 48 luvun 5 §) ehdotettavista muutoksista

-
Huomiot ehdotettavasta uudesta ympäristön tuhoamista koskevasta rangaistussäännöksestä (rikoslain 48 luvun uusi 5 b §)

-
Huomiot ulkomaiselta alukselta talousvyöhykkeellä tehtyä ympäristörikosta koskevaan pykälään ehdotettavista muutoksista (rikoslain 48 luvun 10 §)

-
Huomiot rikoslain 48 ja 48 a lukuun ehdotettavista uusista soveltamisalasäännöksistä, jotka koskevat tietyissä tilanteissa luvan nojalla toimimisen rinnastamista ilman lupaa toimimiseen (rikoslain 48 luvun 7 a § ja 48 a luvun 4 b §)

Vaikka esitysluonnoksen perusteluissa korostetaan soveltamisen poikkeuksellisuutta, sääntelyn sanamuoto voi käytännössä johtaa tilanteisiin, joissa toiminnanharjoittajan oikeus luottaa viranomaisen lupaan voi heikentyä.

Korostamme, että kierrätysteollisuuden toimialan yritysten toiminta on luonteeltaan vahvasti luvanvaraista ja jatkuvan viranomaisvalvonnan alaista yritystoimintaa. Viranomaisen myöntämät luvat ja niissä asetetut lupaehtokokonaisuudet muodostavat toiminnan oikeudellisen perustan, jonka varaan yritykset rakentavat liiketoimintamallinsa, investointinsa, sopimussuhteensa sekä velvoitteiden noudattamista koskevat sisäiset hallinta- ja valvontajärjestelmänsä. Luvat ohjaavat konkreettisesti toimintaa ja määrittävät, millä edellytyksillä ja millä riskitasolla toimintaa voidaan harjoittaa. Tästä syystä viranomaisluvan oikeusvaikutusten ennakoitavuus, pysyvyys ja luotettavuus ovat kierrätysteollisuuden toimialan toimintaedellytysten kannalta keskeisiä.

Esitysluonnoksessa ehdotettu uusi soveltamisalasäännös, jonka mukaan viranomaisen myöntämän luvan nojalla toimiminen voitaisiin tietyissä tilanteissa rinnastaa luvattomaan toimintaan, heikentää tätä ennakoitavuutta. Pidämme ongelmallisena sitä, että rikosoikeudellinen vastuu voisi syntyä tilanteessa, jossa toiminnanharjoittaja toimii vilpittömässä mielessä ja toimivaltaisen viranomaisen myöntämän luvan mukaisesti ilman, että lupaa olisi haettu vilpillisesti tai viranomaista erehdyttäen.

Esitetty sääntely siirtää vastuuta luvan aineellisesta lainmukaisuudesta epäsuorasti viranomaiselta toiminnanharjoittajalle. Luvan myöntäminen ja siihen liittyvä aineellisoikeudellinen arviointi kuuluvat kuitenkin lähtökohtaisesti viranomaiselle, eikä toiminnanharjoittajaa tule saattaa rikosoikeudelliseen vastuuseen viranomaisen mahdollisesta arviointivirheestä. Tällaista vastuun siirtymää ei voida pitää oikeusvarmuuden tai hallinto-oikeudellisen luottamuksensuojan periaatteen kannalta hyväksyttävänä.

Katsomme, että oikeudellinen vastuu luvan nojalla harjoitetusta toiminnasta tulee rajata tiukasti vain tilanteisiin, joissa lupa on saatu vilpillisesti, lahjomalla tai pakottamalla taikka joissa lupa ilmeisellä ja olennaisella tavalla rikkoo aineellisoikeudellisia vaatimuksia. Rikosoikeudellisten keinojen tulee kohdistua ensisijaisesti aidosti laittomaan ja valvonnan ulkopuolella tapahtuvaan toimintaan sekä harmaaseen talouteen.

Huomiot ehdotettavista uusista metsäkatorikosta ja törkeää metsäkatorikosta koskevista rangaistussäännöksistä (rikoslain 48 a luvun uudet 3 c ja 3 d §:t) sekä oikeushenkilön rangaistusvastuuta koskevaan rikoslain 48 a luvun 6 a §:ään ehdotettavista muutoksista

-

Huomiot pakkokeinolakiin ja poliisilakiin ehdotettavista muutoksista

-

Huomiot kansalaisuuslakiin, rajavartiolaitoslakiin ja Puolustusvoimien virka-avusta poliisille annettuun lakiin ehdotettavista muutoksista

-

Huomiot hankintalakiin ja erityisalojen hankintalakiin ehdotettavista muutoksista

-

Huomiot rikosrekisterilakiin ehdotettavista muutoksista

-

Huomiot merenkulun ympäristönsuojelulakiin ehdotettavista muutoksista

-

Huomiot luonnonsuojelulakiin ehdotettavista muutoksista

-

Huomiot Suomen talousvyöhykkeestä annettuun lakiin ehdotettavista muutoksista

-

Huomiot vieraslajeista aiheutuvien riskien hallinnasta annettuun lakiin ehdot

-

Huomiot EU:n metsäkatoasetuksen velvoitteiden valvonnasta ja seuraamuksista annettuun lakiin ehdotettavista muutoksista

-

Huomiot muista ehdotettavista lainsäädäntömuutoksista

-

Huomiot ympäristörikosdirektiivin säännöksistä, joiden ei mietinnössä katsota edellyttävän lainsäädäntömuutoksia

-

Huomiot ehdotusten pääasiallisten vaikutusten tarkastelusta

Katsomme, että esityksessä tehty yritysvaikutusten arviointi jää osin puutteelliseksi, eikä se kaikilta osin vastaa sääntelyn tosiasiallisia vaikutuksia elinkeinotoimintaan. Vaikka esityksessä todetaan, ettei sillä olisi välittömiä vaikutuksia yrityksiin eikä hallinnollisen taakan arvioida kasvavan. Kierrätysteollisuuden mielestä arviointi perustuu pitkälti muodolliseen lähtökohtaan, jonka mukaan velvoitteet seuraavat edelleen aineellisesta ympäristölainsäädännöstä. Tämä lähestymistapa ei kuitenkaan huomioi rikosoikeudellisen sääntelyn merkittävää tosiasiallista vaikutusta yritystoiminnan riskeihin, vastuisiin ja toimintaympäristöön.

Esityksessä ehdotetaan rangaistavuuden alan laajentamista, rangaistusasteikkojen ankaroitamista sekä oikeushenkilön rangaistusvastuun ulottamista uusiin rikoksiin. Näillä muutoksilla voi olla olennainen vaikutus erityisesti luvanvaraista ja viranomaisvalvottua toimintaa harjoittaviin kierrätysteollisuuden toimialan yrityksiin. Rikosoikeudellisen vastuun kiristyminen lisää yritystoiminnan seuraamusriskejä, vaikuttaa investointien ennakoitavuuteen ja korostaa yritysten tarvetta varautua oikeudellisiin riskeihin myös tilanteissa, joissa toiminta perustuu viranomaisen

myöntämiin lupiin ja niiden noudattamiseen. Näitä vaikutuksia ei esityksessä ole arvioitu riittävällä tasolla.

Lisäksi esityksessä ei ole riittävästi tarkasteltu sitä, miten ehdotettu sääntely vaikuttaa yritysten oikeusvarmuuteen tilanteissa, joissa rikosoikeudellinen vastuu voi kytkeytyä viranomaisluvan pätevyyden tai lupamenettelyn arviointiin. Tällaiset kysymykset ovat erityisen merkityksellisiä kierrätysteollisuuden toimialalle, jossa toiminta on tiiviisti säänneltyä ja viranomaisohjaukseen nojaavaa.

Yritysvaikutusten puutteellinen arviointi voi lisätä epävarmuutta luvallisten kierrätysteollisuuden ratkaisujen toteuttamisessa, mikä on ongelmallista ottaen huomioon alan keskeinen rooli kansallisten ja EU-tason ympäristötavoitteiden saavuttamisessa. Lisäksi vastuun rajautumiseen liittyvä epäselvyys voi vaikuttaa eri tavoin yksityisiin ja kunnallisiin toimijoihin sekä myös eri alueilla toimiviin yrityksiin. Näillä kaikilla epäselvyyksillä voi olla myös vaikutuksia kilpailuneutraliteettiin kierrätysmarkkinoilla.

Pidämme tärkeänä, että yritysvaikutusten arviointia täydennetään siten, että siinä tunnistetaan ja arvioidaan avoimesti rikosoikeudellisen sääntelyn kiristymisen tosiasialliset vaikutukset elinkeinotoimintaan, erityisesti oikeusvarmuuteen, toiminnan ennakoitavuuteen ja yritysten riskienhallintaan. Kattavampi yritysvaikutusten arviointi on keskeinen edellytys sääntelylle.

Vaikka esityksessä todetaan, ettei sillä olisi välittömiä vaikutuksia yrityksiin eikä aineellista ympäristölainsäädäntöä muuteta, arviointi ei riittävästi huomioi rikosoikeudellisen sääntelyn tosiasiallisia vaikutuksia elinkeinotoiminnan riskeihin ja toimintaympäristöön.

Huomiot muita toteuttamisvaihtoehtoja koskevasta arvioinnista

-

Huomiot suhdetta perustuslakiin ja säätämisyjärjestystä koskevasta jaksosta

-

Muut huomiot

Tuemme ympäristörikosdirektiivin tavoitteita ja pidämme vakavien ympäristörikosten tehokasta torjuntaa erittäin tärkeänä. Kierrätysteollisuus katsoo kuitenkin, että rikoslain 9 luvun 5 §:n mukaista yhteisösakon tason korottamista ei tule toteuttaa yleisenä muutoksena, vaan mahdolliset korotukset tulee rajata koskemaan vain niitä rikoksia, joita direktiivin täytäntöönpano nimenomaisesti edellyttää.

Kierrätysteollisuus painottaa, että rikosoikeudellisen sääntelyn kokonaisuutta tulee arvioida myös sen käytännön soveltamisen ja valvonnan näkökulmasta. Luvanvaraisella ja viranomaisvalvotulla

toimialalla rikosoikeudellisten keinojen laajentaminen sisältää riskin siitä, että valvonta ja seuraamusjärjestelmä kohdistuvat ensisijaisesti niihin toimijoihin, jotka toimivat avoimesti, hakevat luvat asianmukaisesti ja ovat jo viranomaisten jatkuvan valvonnan piirissä. Samalla on olemassa vaara, että aidosti luvaton ja valvonnan ulkopuolella tapahtuva toiminta sekä harmaa talous jäävät edelleen lakimuutoksen myötä vaikeammin tavoitettaviksi.

Vaikutukset viranomaisten toimintaan ja valvontaan

Rikosoikeudellisen sääntelyn ja valvonnan tehokkuus edellyttää oikeaa kohdentumista ja ennen kaikkea resurssointia. Lausunnossa ehdotettu soveltamisalasäännös sisältää riskin siitä, että valvonta ja rikosoikeudelliset toimenpiteet kohdistuvat suhteettomasti luvanvaraisesti ja jo viranomaisvalvotusti toimiviin yrityksiin, samalla, kun luvaton ja valvonnan ulkopuolella tapahtuva toiminta jää edelleen vaikeammin viranomaisten tavoitettavaksi. Ympäristönsuojelun vaikuttavuuden, sääntelyn uskottavuuden ja markkinoiden toimivuuden kannalta valvonnan ja rikosoikeudellisten keinojen painopisteen tulee kohdistua nimenomaan tällaiseen laittomaan toimintaan. Sääntelyn tulee tukea sitä, että luvanvarainen, vastuullinen ja viranomaisten kanssa yhteistyössä toimiva liiketoiminta on ennakoitavaa ja kannustavaa, ei epävarmuutta lisäävää.

Esitysluonnosta tulee jatkovalmistelussa muuttaa siten, että:

- vältetään perusteeton kansallinen lisäsääntely,
- yhteisösakon määräytyminen perustuu rikoksen vakavuuteen, oikeasuhtaisuuteen ja ennakoitavuuteen, ja
- luvanvaraisen ja viranomaisvalvotun toiminnan erityispiirteet sekä luottamuksensuojan periaate otetaan asianmukaisesti huomioon.

Anttonen Tarja
Kierrätysteollisuus ry