

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

-

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 §)

-

Huomiot törkeän rikoksen ilmoittamatta jättämisestä 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 §)

1. JOHDANTO

Suomen Asianajajat kiittää mahdollisuudesta lausua rikoslain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamista koskevasta hallituksen esitysluonnoksesta (ympäristörikossääntelyn uudistus, direktiivin (EU) 2024/1203 täytäntöönpano).

Suomen Asianajajien sääntömääräisenä tehtävänä on seurata oikeuskehitystä maassa ja tarjota kokemuksensa yhteiskunnan käytettäväksi. Oikeuspoliittisen työn lähtökohta on oikeusvaltion turvaaminen painottaen oikeusturvaa, oikeuden saavutettavuutta sekä perus- ja ihmisoikeuksien turvaamista. Pyydettyä lausuntona Suomen Asianajajat esittää seuraavaa.

Ympäristörikossääntelyn uudistuksella tehostetaan ympäristön suojaa siten, että unionin keskeisen ympäristölainsäädännön vastainen menettely on rangaistavaa kaikissa jäsenvaltioissa. Direktiivi (EU) 2024/1203 on pantava kansallisesti täytäntöön 21.5.2026 mennessä, ja se sisältää aiempaa kattavammat vähimmäissäännöt rikosten ja seuraamusten määrittelystä sekä velvoitteita muun muassa vanhentumisajoista ja tutkintakeinoista.

Hallituksen esitysluonnoksen mukaan direktiivin täytäntöönpano toteutetaan laajalla rikoslain ja siihen liittyvien lakien muutospaketilla. Rikoslakiin lisättäisiin useita uusia ympäristörikoksia, kuten jäterikos, ilmakehän heikentäminen, ympäristöä vaarantavan tuotteen markkinoille saattamisrikos, vieraslajirikos, ympäristön tuhoaminen sekä metsäkatorikokset. Samalla rangaistusasteikkoja ankaroitettaisiin ja oikeushenkilön rangaistusvastuun soveltamisalaa laajennettaisiin.

Suomen Asianajajat pitää uudistuksen tavoitteita perusteltuina ja tunnustaa tarpeen tehostaa ympäristörikosoikeuden täytäntöönpanoa. Suomen Asianajajat kiinnittää kuitenkin lainsäätäjän huomion jäljempänä esitettyihin oikeusturvariskeihin, jotka liittyvät erityisesti rikosoikeudelliseen laillisuusperiaatteeseen, luottamuksensuojaan, seuraamusjärjestelmän oikeasuhtaisuuteen sekä sääntelyn johdonmukaisuuteen.

2. VIRANOMAISLUVAN VAIKUTUS RIKOSOIKEUDELLISEEN VASTUUSEEN

Esitysluonnoksessa ehdotetaan rikoslain 48 ja 48 a lukuihin uutta soveltamisalasäännöstä (7 a ja 4 b §), jossa tietyissä tilanteissa viranomaisen myöntämään lupaan perustuva toiminta rinnastetaan luvattomaan toimintaan. Direktiivin mukaan lupa ei suojaa rikosoikeudelliselta vastuulta, jos lupa on hankittu petollisesti, lahjomalla, kiristämällä tai pakottamalla taikka jos lupa on ilmeisellä ja olennaisella tavalla aineellisten oikeudellisten vaatimusten vastainen. Direktiivi rajaa nimenomaisesti soveltamisalan ulkopuolelle menettelyvaatimusten tai luvan vähäisten osien rikkomukset. Esitysluonnoksessa oikeustilan todetaan olevan tältä osin epäselvä, ja direktiivin täytäntöönpanon katsotaan edellyttävän nimenomaista sääntelyä.

Suomen Asianajajat katsoo, että tämä sääntelykokonaisuus edellyttää jatkovalmistelussa erityistä huomiota oikeusvarmuuden näkökulmasta. Ensinnäkin kriteeri "ilmeinen ja olennainen" aineellisoikeudellinen rikkominen on laadullisesti eri asia kuin menettelyvirhe tai luvan vähäinen osatekijä, mutta ilman kansallista konkretisointia rajanveto jää epäselväksi ja muodostaa ennakoitavuusriskin. Hallituksen esitysluonnoksen perusteluissa on todettu yhtenä esimerkkinä, että ympäristöluvan, joka olisi pilaamiskiellon, kuten ympäristönsuojelulain 16 §:ssä tarkoitetun maaperän pilaamiskiellon tai 17 §:ssä tarkoitetun pohjaveden pilaamiskiellon vastainen, "voitaisiin lähtökohtaisesti katsoa rikkovan ilmeisellä ja olennaisella tavalla asiaankuuluvia aineellisoikeudellisia vaatimuksia". Ympäristölainsäädännössä ympäristölupa on kuitenkin keskeinen instrumentti, joka nimenomaisesti sallii ympäristöä pilaavan toiminnan niin kauan kuin laissa kiellettyä seuraamusta (kuten edellä mainitut kiellot) ei aiheudu. Läheskään aina raja sallitun ja kielletyn ympäristön

pilaamisen välillä ei ole täysin selvä, ja on uuden teknologian kohdalla mahdollista, että perusteellisesta lupahakemuksesta huolimatta osa luvanvaraisen toiminnan ympäristövaikutuksista selviää vasta toiminnan käynnistyttyä. Tällöin vakiintuneen käytännön mukaisesti lupaa voidaan ympäristönsuojelulain 89 §:n nojalla muuttaa niin, ettei kiellettyä seuraamusta aiheudu. Suomen Asianajajat kiinnittääkin huomiota siihen, ettei ympäristölainsäädännössä aineellisoikeudellista toimintaa tai sen päästöjen sallittua tasoa tai vaikutuksia ole useinkaan yksiselitteisesti määritelty siten, että toimijalle olisi suoraan selvää, koska viranomaisen myöntämä lupa tai sen mukaisesti suoritettu toiminta ”ilmeisellä ja olennaisella tavalla rikkoo asiaankuuluvia aineellisoikeudellisia vaatimuksia”. Hallituksen esitysluonnoksen mukaan sääntelyn soveltaminen rajautuisi ilmeisiin tapauksiin, joissa luvan saaneen ei voitaisi katsoa toimineen vilpittömässä mielessä, mutta Suomen Asianajajat toteaa, ettei tämä rajaus käy ilmi pykälän säädöstekstistä, ja katsoo, että asiasta olisi syytä säätää perusteluiden sijaan lain tasolla.

Perustuslakivaliokunta on vakiintuneessa käytännössään pitänyt luvan peruuttamista yksilön oikeusasemaan puuttavana viranomaistoimena vaikutuksiltaan jyrkempänä kuin haetun luvan epäämistä (PeVL 28/2001 vp; PeVL 19/2002 vp) ja katsonut sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta välttämättömäksi sitoa luvan peruuttamisen mahdollisuus vakaviin tai olennaisiin rikkomuksiin tai laiminlyönteihin sekä siihen, että luvanhaltijalle mahdollisesti annetut huomautukset tai varoitukset eivät ole johtaneet toiminnassa esiintyneiden puutteiden korjaamiseen (ks. esim. PeVL 34/2012 vp). Rikosvastuun kohdistaminen luvan nojalla toimivaan tahoon on oikeusvaikutuksiltaan luvan peruuttamista olennaisesti ankarampi toimenpide, minkä vuoksi oikeasuhtaisuus- ja asteittaisuusvaatimuksen merkitys korostuu rikosvastuun kynnystä asetettaessa. Samalla on huomioitava, että ympäristönsuojelun tehokkuus edellyttää riittävän toimivia seuraamusmekanismeja tilanteissa, joissa lupaan perustuva toiminta tosiasiallisesti loukkaa ympäristöä koskevia aineellisia vaatimuksia. Luottamuksensuojan ja ympäristönsuojelun tehokkuuden välinen jännite edellyttää siten kansallisessa sääntelyssä selkeää rajanvetoa sen suhteen, milloin rikosoikeudellinen vastuu voi syntyä tilanteessa, jossa toiminta on perustunut voimassa olevaan lupaan.

Luottamuksensuoja ei kuitenkaan suojaa toiminnanharjoittajaa, joka on antanut viranomaiselle puutteellisia tai virheellisiä tietoja lupahakemuksen yhteydessä. Oikeusvarmuuden kannalta on kuitenkin välttämätöntä, että kansallisessa sääntelyssä määritellään riittävän täsmällisesti se rajanveto, milloin puutteelliset tiedot rinnastuvat direktiivin tarkoittamaan petolliseen toimintaan, milloin ne muodostavat ilmeisen ja olennaisen aineellisen rikkomuksen ja milloin ne jäävät menettelyvaatimusten tai luvan vähäisten osien rikkomuksen tasolle. Kolmanneksi säännös ei riittävällä selkeydellä ratkaise, mikä on toimintaa jatkavan tahon rikosoikeudellinen asema tilanteessa, jossa lupaan liittyvä moitittavuus on kohdistunut alkuperäiseen lupahakijaan.

3. RIKOKSEN YRITYKSEN RANGAISTAVUUDEN AUKOT

Esityksessä tunnistetaan, että voimassa olevan rikoslain 48 luvun 1 §:n 2 momentin mukaan rikoksen yritys on rangaistava vain saman pykälän 1 momentin 4–6 kohdissa tarkoitetuissa teoissa eli ydinräjähdysaineen tai radioaktiivisen aineen käsittelyssä (4 kohta), vaarallisten kemikaalien

käsittelyssä (5 kohta) ja jätteiden käsittelyssä terveyttä tai ympäristöä vaarantavalla tavalla (6 kohta). Yrityksen rangaistavuus ei siten kata 1 momentin 1–3 kohtien mukaisia tekoja eli ympäristön turmelemista päästöillä tai jätteillä (1 kohta), kemikaalilain tai REACH-asetuksen vastaista toimintaa (2 kohta) eikä jätehuollon järjestämisvelvollisuuden laiminlyöntiä (3 kohta). Tämä koskee erityisesti 48 luvun 1 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaisia tilanteita, joissa direktiivin (EU) 2024/1203 3 artiklan 2 kohdan a alakohta yhdessä 4 artiklan 2 kohdan kanssa nimenomaisesti edellyttää rikoksen yrityksen rangaistavuutta.

Suomen Asianajajat katsoo, että seuraamusjärjestelmän tulisi toimia johdonmukaisesti kokonaisuutena eikä sisältää rakenteellisia aukkoja, jotka heikentävät sen tehokkuutta. Yrityksen rangaistavuuden laajentaminen kattamaan myös 1–3 kohtien mukaiset teot ovat siten tarpeen paitsi direktiivin velvoitteiden täysimääräisen täytäntöönpanon varmistamiseksi myös kansallisen seuraamusjärjestelmän sisäisen johdonmukaisuuden ja uskottavuuden turvaamiseksi.

4. RIKOSLAIN 48 LUVUN VAIKEASELKOISUUS JA SUHDE RIKOSOIKEUDELLISEEN LAILLISUUSPERIAATTEESEEN

Suomen Asianajajat haluaa lausunnossaan kiinnittää erityistä huomiota ympäristörikoksia koskevan rikoslain 48 luvun vaikeaselkoisuuteen. Perustuslain (731/1999) 8 §:ssä säädettyyn rikosoikeudelliseen laillisuusperiaatteeseen sisältyvän epätäsmällisyyskiellon nojalla kunkin rikoksen tunnusmerkistö on ilmaistava laissa riittävällä täsmällisyydellä siten, että lain sanamuodon perusteella on ennakoitavissa, onko jokin teko tai laiminlyönti rangaistava (PeVL 48/2017, PeVL 10/2016). Edelleen rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen näkökulmasta ongelmallisia ovat mm. sellaiset avoimet blankorangaistussäännökset, joiden mukaan rangaistavien tekojen tunnusmerkistöt määräytyvät EU-oikeuden perusteella. Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaan viittauksia sisältäviin rangaistussäännöksiin sisältyvien valtuusketjujen tulee olla täsmällisiä, rangaistavuuden edellytykset ilmaisevien aineellisten säännösten tulee olla kirjoitettu rangaistussäännöksiltä vaaditulla tarkkuudella ja nämä säännökset käsittävästä normistosta tulee käydä ilmi myös niiden rikkomisen rangaistavuus (PeVL 62/2018).

Suomen Asianajajat katsoo, että rikoslain ympäristörikoksia koskevan 48 luvun sääntely on esimerkiksi luonnonvararikoksia koskevan 48 a luvun säännöksiin verrattuna poikkeuksellisen vaikeaselkoista, eikä rangaistavan teon tunnusmerkistö välttämättä ilmene tyhjentävästi pykälästä, vaan edellyttää lukuisien viittaussäännösten takia muiden (EU-)säästösten lukemista. On kyseenalaista, täyttääkö luonnoksessa esitetty rikoslain 48 luvun 1 momentin 1 kohta: ”Joka tahallaan tai törkeästi huolimattomuudesta 1) saattaa, päästää tai jättää ympäristöön esineen, ainetta, säteilyä tai muuta sellaista lain tai Euroopan unionin antaman ympäristönsuojelua koskevan asetuksen tai niiden nojalla annetun säännöksen taikka yleisen tai yksittäistapausta koskevan määräyksen vastaisesti taikka ilman laissa tai Euroopan unionin antamassa asetuksessa edellytettyä lupaa tai lupaehtojen vastaisesti” rangaistussäännöksiltä edellytetyn tarkkarajaisuuden vaatimuksen. Edelleen kuten hallituksen esitysluonnoksessakin on tunnistettu, EU-asetuksissa ei voida viitata takaisin Suomen rikoslakiin, mikä on laillisuusperiaatteen nojalla erittäin ongelmallista. Siltä osin, kun rikoslain 48 luvun pykälissä viitataan EU-asetusten vastaiseen toimintaan ilman artiklaviittauksia,

on todella vaikea ennakoida, minkä säännösten vastainen menettely voi olla kansallisen rikoslain rangaistussäännöksen mukaisesti rangaistavaa.

Lisäksi Suomen Asianajajat pitää oikeusturva- ja ennakoitavuusnäkökohdista ongelmallisena hallituksen esitysluonnoksen mukaista uutta rikoslain 48 luvun 1 §:n 4 momenttia, jonka nojalla kriminalisoitaisiin niiden hankkeiden toteuttamiseen ryhtyminen, jotka kuuluvat ympäristövaikutusten arvioinnista annetun lain ("YVA-laki", 252/2017) soveltamisalaan. Kuten luonnoksen perusteluista käy ilmi, kansallisessa lainsäädännössä YVA-lain 3 §:n 2 momentin nojalla YVA-menettelyä sovelletaan yksittäistapauksessa sellaiseen hankkeeseen tai jo toteutetun hankkeen muutokseen, joka todennäköisesti aiheuttaa laadultaan ja laajuudeltaan, myös eri hankkeiden yhteisvaikutukset huomioon ottaen, YVA-lain liitteessä 1 listattujen hankkeiden vaikutuksiin rinnastettavia merkittäviä ympäristövaikutuksia.

Tapauskohtaisen YVA-menettelyn soveltamisala on käytännössä usein tulkinnanvarainen, ja tapauskohtaisen YVA-menettelyn soveltamistarpeesta on runsaasti oikeuskäytäntöä hallintotuomioistuimissa. Hallituksen esitysluonnoksen perustelujen mukaan rangaistavuus ei koskisi tekoja, joissa olisi kyse hankkeesta, jonka osalta ei olisi ilmeistä, kuuluisiko hanke YVA-lain 3 §:n 2 momentin nojalla YVA-lain soveltamisalaan. Suomen Asianajajat katsoo säännöksen soveltamisalan olevan kuitenkin tapauskohtaisen YVA-harkinnan soveltamisalan tulkinnanvaraisuuden takia epäselvä ja rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen näkökulmasta ongelmallinen, ja pyytää siten harkitsemaan jatkovalmistelussa, että säännöksen soveltamisala rajattaisiin ainoastaan kansallisessa tai EU-sääntelyssä YVA-hankeluettelon mukaiseen toimintaan.

Suomen Asianajajat pyytää kiinnittämään jatkovalmistelussa erityistä huomiota oikeusturvanäkökohtiin ja siihen, että rikoslain ympäristörikossäännöksistä kävisi niin luonnollisille henkilöille kuin toiminnanharjoittajille yksiselitteisesti ilmi, mitä on kulloinkin pidettävä lainvastaisena toimintana. Kyse ei ole tältä osin enää lainsäädäntöteknisistä yksityiskohdista, vaan rikoslain 48 luvun sääntely on esitettyine muutoksineen niin vaikeaselkoista jopa ympäristöoikeuteen erikoistuneille juristeille, että se uhkaa vaarantaa perusoikeuksien toteutumisen.

5. YHTEENVETO

Edellä esitetyn perusteella Suomen Asianajajat katsoo, että ympäristörikossääntelyn uudistuksen tavoitteet ovat perusteltuja ja direktiivin tehokas täytäntöönpano on tarpeen. Jatkovalmistelussa lainsäätäjän on kuitenkin syytä varmistaa, että kriminalisointien täsmällisyys, ennakoitavuus ja oikeasuhtaisuus täyttävät rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen ja perusoikeusjärjestelmän asettamat vaatimukset. Erityistä huomiota on kiinnitettävä siihen, että seuraamusjärjestelmä muodostaa ymmärrettävän sekä rakenteellisesti johdonmukaisen ja kattavan kokonaisuuden, jossa ympäristönsuojelun tehokkuus ja toimijoiden oikeusturva ovat asianmukaisessa tasapainossa.

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

-

Huomiot muita toteuttamisvaihtoehtoja koskevasta arvioinnista

-

Huomiot suhdetta perustuslakiin ja säätämisjärjestystä koskevasta jaksosta

-

Muut huomiot

-

Enne Heidi
Suomen Asianajajat