



Suomen luonnonsuojeluliitto
Kotkankatu 9, 00510 HELSINKI, puh. (09) 228 081, faksi (09) 228 08 200

Helsingissä, 3.5.2004

4. 05. 2004
ad 30. 41 2003
OM034:00/2003
davo

Oikeusministeriö
PL 25
00023 Valtioneuvosto

Asia Lausunto ympäristörikostyöryhmän mietinnöstä

Viite OM 30/41/2003
OM034:00/2003

Suomen luonnonsuojeluliitto pitää työryhmän mietintöä oikean suuntaisena. Säännösten uudistaminen on kuitenkin jätetty puolitiehen, esimerkiksi ympäristön suojelua rikosoikeudellisin keinoin koskevan Euroopan neuvoston yleissopimuksen 8 artiklassa säädetyn ympäristön ennallistamisen ja oikeushenkilön rangaistusvastuuta koskevien säännösten osalta. Toisaalta yleissopimuksen 11 artiklan säännös ryhmien oikeudesta osallistua rikosoikeudenkäyntiin on soveltamisalaltaan epäselvä ja kaipaa lisäselvitystä.

Yleissopimuksessa ja Euroopan unionin ympäristörikospuitepäätöksessä on useiden artiklojen osalta annettu sopimuspuolelle mahdollisuus olla soveltamatta tai soveltaa niitä vain osittain. Luonnonsuojeluliitto toteaa, että Suomen on syytä turvautua soveltamatta jättämiseen vain mikäli artiklan velvoite on selvästi soveltumaton Suomen oloihin. On ollut havaittavissa, että ympäristörikoksiin ei aina suhtauduta riittävän vakavasti. Työryhmä toteaa, että ympäristön suojeluun liittyvien velvoitteiden noudattamisessa asenteilla ja arvomaailmalla on keskeinen merkitys. Suuri merkitys on myös valvonnan riittävyydellä, kiinnijäämisriskin suuruudella ja sillä, että velvoitteiden noudattaminen tehdään yhteiskunnalliseen infrastruktuuriin kuuluvien keinoin käytännössä helpoksi. Asenteita ja arvomaailmaa on pyrittävä muuttamaan, ja yksi keino vaikuttamiseen on asianmukaisten ja teon vakavuuteen suhteessa olevien rangaistusten määrääminen. Kriminalisointi ja siihen liittyvät seuraamukset osoittavat tiettyyn menettelyyn liittyvän yhteiskunnallisen paheksuttavuuden. Eräiden yleissopimuksessa ja puitepäätöksessä säädettyjen rangaistusmuotojen jättäminen pois rangaistuskeinovalikoimasta ei ole perusteltua. Käsityksemme mukaan tuomioistuimelle on annettava mahdollisuus harkintansa mukaan määrätä myös näitä rangaistuksia tai seuraamuksia.

Yleissopimuksen 8 artiklassa säädetään velvoitteesta palauttaa ympäristö entiseen tilaansa. Työryhmä toteaa mietinnössään, että ”voimassa oleva lainsäädäntö ei välttämättä täysin kattavasti täytä yleissopimuksen 8 artiklan määräyksiä”. Työryhmä toteaa edelleen, että ”koska artikla ei ole pakottava, tästä ei kuitenkaan aiheudu tarvetta lainsäädännön muuttamiseen tai varauman tekemiseen”. Mielestämme ennallistamisvelvoite on tärkeä ja mahdollisuus sen määrittämiseen on sisällytettävä lainsäädäntöön.

Oikeushenkilön rangaistusvastuuta koskevassa puitepäättöksen 7 artiklassa säädetään, että oikeushenkilölle voidaan tuomita tehokkaita, oikeasuhteisia ja vakuuttavia seuraamuksia, joihin kuuluu rikosoikeudellisia tai muita sakkoja ja joihin voi kuulua muita seuraamuksia. Esimerkkeinä muista harkinnanvaraisista seuraamuksista mainitaan: a) oikeuden menettäminen julkisista varoista suoritettaviin etuisuuksiin tai tukeen; b) väliaikainen tai pysyvä kielto harjoittaa teollista tai kaupallista toimintaa; c) oikeudelliseen valvontaan asettaminen; d) oikeudellinen määräys purkaa oikeushenkilö ja e) velvollisuus toteuttaa erityisiä toimenpiteitä. Käsityksemme mukaan mahdollisuus käyttää ainakin osaa näistä keinoista on sisällytettävä lakiin. On esimerkiksi voitava määrätä, että julkisista varoista suoritettavat etuisuudet voidaan menettää määrääjäksi. Ei ole mitään perustetta sille, että rikolliseen toimintaan syyllistynyt oikeushenkilö saisi edelleen yhteiskunnan tukea toiminnalleen. Yleissopimuksen 9 artiklassa on mainittu oikeushenkilölle määrättävinä seuraamuksina rikosoikeudelliset tai hallinnolliset rangaistukset tai oikeushenkilöön kohdistettavat toimenpiteet. Työryhmä on katsonut, että rikoslain 9 luvun mukainen yhteisösakko täyttää sekä yleissopimuksen että puitepäättöksen asettamat vaatimukset. Luonnonsuojeluliiton mielestä yhteisösakko ei täytä näitä vaatimuksia, vaan rangaistuskeinovalikoimaan on liitettävä myös muut yleissopimuksen ja puitepäättöksen tarkoittamat keinot.

Luonnonsuojeluliitto pyytää, että oikeusministeriö selvittäisi laajemmin yleissopimuksen ryhmien osallistumista rikosoikeudenkäyntiin koskevan 11 artiklan sisältöä. Artiklasta ei ilmene, millaista osallistumista siinä tarkoitetaan, onko kyse asianomistajan aseman antamisesta, halutaanko säätää jonkinlaisesta väliintulosta rikosasiassa, kuultavana olemisesta vai joistain uusista osallistumisen muodoista. Lisäksi olisi selvitettävä onko muiden maiden lainsäädännössä säännöksiä ryhmien osallistumisesta ja minkä sisältöisiä ne ovat. Edellä mainitut selvitykset ovat välttämättömiä, jotta voitaisiin arvioida artiklan merkitystä ja sen soveltamismahdollisuuksia.

Puitepäättöksen 5 artiklan 1 kohdassa määrätään mm., että kunkin jäsenvaltion on toteutettava tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että tietyistä rikollisesta menettelystä voidaan rangaista tehokkain, oikeasuhtaisin ja vakuuttavin rangaistuksin. Puitepäättöksen 5 artiklan 2 kohdan mukaan artiklan 1 kohdassa tarkoitettuihin rangaistuksiin voidaan liittää muita rangaistuksia tai toimenpiteitä, erityisesti

luonnolliselle henkilölle annettava kielto harjoittaa toimintaa, johon vaaditaan virallinen lupa tai hyväksyntä. Lisäksi mainitaan kielto perustaa tai johtaa yhtiötä tai säätiötä taikka olla sellaisen hallituksen jäsen, jos niiden seikkojen perusteella, jotka ovat johtaneet henkilön tuomitsemiseen, on ilmeisen selvästi olemassa vaara, että hän saattaa jatkaa samanlaista rikollista toimintaa. Työryhmä mainitsee, että puitepäättöksen 5 artiklan 2 kohdassa mainitut rangaistuksiin liitettävät seuraamukset muistuttavat liiketoimintakiellosta annetun lain (1059/1985) mukaista liiketoimintakieltoa. Liiketoimintakiellon edellytykset saivat nykyisen sisältönsä lainmuutoksella (1220/1997). Asiaa koskevan hallituksen esityksen (198/1996) mukaan myös rikoslain 48 luvussa mainittuja ympäristörikoksia voidaan tietyin edellytyksin pitää liiketoiminnassa tehtyinä. Työryhmä katsoo, että puitepäättöksen 5 artikla ei anna aiheutta lainsäädännön muuttamiseen. Luonnonsuojeluliitto ei pidä riittävänä, että ympäristörikoksiin liitettävästä liiketoimintakiellosta on vain maininta lain esitöissä. Asiasta on annettava oma säännöksensä lakiin. Myös liiketoimintakiellon edellytykset on määriteltävä selvästi ja ne on säädettävä kyllin kattaviksi. Kuten em. hallituksen esityksessä todetaan, liiketoimintakiellosta annetun lain tarkoituksena on yhtäältä estää sopimattoman ja vahingollisen liiketoiminnan jatkaminen sekä toisaalta ylläpitää liiketoimintaan kohdistuvaa yleistä luottamusta. Lailla halutaan suojata erityisesti velkojia, sopimuskumppaneita, julkista taloutta sekä tervettä ja toimivaa taloudellista kilpailua. Liiketoimintakielto on lähinnä elinkeino-oikeudellinen turvaamistoimenpide, jolla pyritään estämään vahingolliseksi havaitun liiketoiminnan jatkaminen. Koska laki liiketoimintakiellon määrittämisestä on siis annettu muiden kuin ympäristöoikeudellisten etujen turvaamiseksi, ympäristörikoksesta seuraavasta liiketoimintakiellosta olisi syytä säätää esimerkiksi rikoslaissa.

Työryhmä on ehdotuksessaan täsmentänyt valvontaviranomaisten ilmoitusvelvollisuutta koskevia säännöksiä. Tällä on tavoiteltu sitä, että valvontaviranomaisten päätöksenteko helpottuisi, ilmoituskäytäntö olisi nykyistä yhdenmukaisempaa ja että ilmoituksen tekemisestä tulisi entistä selkeämpi pääsääntö. Työryhmä mainitsee, että ympäristöviranomaisen ilmoituskynnys havaitsemastaan rikoksesta on yksi keskeisimmistä ympäristörikosten ilmituloon liittyvistä tekijöistä. Ilmoituksen tekemiseen liittyvä harkintavalta ohjaa oleellisesti sitä, mitkä jutut seuloituvat rikosoikeudellisen järjestelmän piiriin. Eräiden arvioiden mukaan rikosilmoituksia tehdään liian vähän, käytäntö on kirjava ja alueellisesti vaihteleva. Edelleen työryhmä toteaa, että ilmoitusvelvollisuuteen liittyvän harkintavallan ei tulisi olla liian laaja eikä sitä tulisi kytkeä sellaisiin tulkinnanvaraisiin oikeudellisiin käsitteisiin kuin 'yleinen etu'. Edellä mainitun johdosta työryhmä on ehdottanut ympäristönsuojelulain 94 §:ää, vesilain 21 luvun 2 §:ää, metsälain 22 §:ää, maa-aineslain 18 §:ää ja maankäyttö- ja rakennuslain 186 §:ää muutettavaksi niin, että säännöksistä poistetaan maininta yleisen edun vaatimuksista.

Kuten työryhmä toteaa, yleisen edun käsite on moniselitteinen ja tulkinnanvarainen. Yleisiä etuja voivat olla esimerkiksi yhteiskunnallisesti merkittävät toiminnat, arvot ja tavoitteet. Yleinen etu liittyy myös rikosoikeudessa esiintyvään yleisestäävyyden tavoitteeseen. Mikäli yleisen edun vaatimus poistetaan ehdotetuista säännöksistä, on ilmeistä, että tästä aiheutua työryhmänkin tavoitteiden vastaisesti se, että ilmoituksia tehdään entistä vähemmän. Tällöinhän ainoaksi vaatimukseksi ilmoittamiselle jäisi, että tekoa ei ole olosuhteet huomioon ottaen pidettävä vähäisenä. Koska kaikki 'vähäiset' teot jäisivät automaattisesti vaille rangaistusta, niitä voitaisiin tehdä seurauksista piittaamatta. Tämä olisi täysin vastoin rikosoikeuden yleisestäävyyden tavoitetta. Käsityksemme mukaan edellä mainittujen säännösten 'yleinen etu' on myös rikosoikeuden yleisestäävyyden toteutumista. Lisäksi voidaan todeta, että myös rikoksen vähäisyyden arvioiminen edellyttää oikeudellista harkintaa ja rikostunnusmerkistöjen hyvää tuntemusta. Käsitteiden tulkinnanvaraisuus ja valvontaviranomaisten oikeudellisen tiedon puutehan oli yksi syistä, joiden vuoksi yleisen edun vaatimus ehdotettiin poistettavaksi.

Luonnonsuojeluliitto toivoo, että mahdollisuudet poiketa ilmoitusvelvollisuudesta poistettaisiin. Ilmoitus olisi tehtävä jokaisessa esiintulleessa tapauksessa. Tuomioistuimella, syyttäjällä ja poliisilla on mahdollisuus luopua toimenpiteistä, joten esimerkiksi vähäisten tekojen seuraamuksitta jättäminen on tätä kautta mahdollista. Näillä viranomaisilla on myös oikeudellista tietämystä, joten heidän edellytyksensä arvioida rikoksia on huomattavasti parempi kuin valvontaviranomaisten. Mikäli lainvastainen menettely aina johtaisi poliisille tehtävään ilmoitukseen, oletettavasti myös ihmisten suhtautuminen näiden tekojen vakavuuteen ennen pitkää muuttuisi. Tämä osaltaan vaikuttaisi ennaltaehkäisevästi rikosten tekemiseen.

Mikäli työryhmän ehdotus toteutuu siinä muodossa, että lakiin jää vähäisen teon käsite, niin laissa olisi täsmennettävä mitä vähäisellä teolla tarkoitetaan. Ympäristörikoksista on tehty suhteellisen vähän ilmoituksia ja niistä on nostettu syytteitä vielä vähemmän. Näinollen esimerkiksi siitä, mitä on pidettävä vähäisenä tekona, ei ole tuomioistuimen tulkintaa eikä ympäristörikoksista muutoinkaan ole muodostunut kattavaa oikeuskäytäntöä. Lakiin tehtävät täsmennykset ovat tästäkin syystä tarpeen. Valvontaviranomaisilla säilyy laaja harkintavalta siinäkin tapauksessa, että yleisen edun vaatimus poistetaan. Tätä harkintavaltaa voidaan rajoittaa myös antamalla viranomaisille tarkat määräykset joiden avulla tekoja voidaan arvioida.

Työryhmä toteaa, että vaikka ympäristönsuojelulain 94 §:ää, vesilain 21 luvun 2 §:ää, metsälain 22 §:ää, maa-aineslain 18 §:ää ja maankäyttö- ja rakennuslain 186 §:ää ehdotetaan muutettaviksi, ei ilmoitusvelvollisuus ehdotetussa muodossakaan kata kaikkia yleissopimuksen 2 artiklassa tarkoitettuja tekoja. Tämän vuoksi olisi joka tapauksessa tehtävä varaus, jossa selitetään, että viranomaisien välistä yhteistyötä koskevan 10 artiklan 1 kappaleen a kohtaa ei sovelleta muihin kuin

edellä mainituissa muutettaviksi ehdotetuissa säännöksissä tarkoitettuihin rikoksiin. Luonnonsuojeluliiton mielestä varaumaa ei tule tehdä, vaan päinvastoin huolehtia siitä, että ilmoitusvelvollisuus kattaa kaikki yleissopimuksen 2 artiklassa tarkoitetut teot. Ei ole perusteltavissa, että ilmoitus tehdään vain joistakin rikoksista. Varauman tekeminen on käsityksemme mukaan lisäksi vastoin sitä työryhmän ehdotuksen tavoitetta, että ilmoituksen tekemisestä tulisi entistä selkeämpi pääsääntö. Tulkitsemme työryhmän mietintöä siten, ettei työryhmä ole halunnut tehdä ilmoituksesta pääsääntöä vain em. lakien kohdalla, vaan että ilmoitus olisi pääsääntö kaikissa ympäristörikoksissa.

Lopuksi Luonnonsuojeluliitto haluaa kiinnittää huomiota siihen, että ympäristörikoksiin jätetään liittämättä menettämisseuraamus myös tapauksissa, joissa menettämisseuraamuksen määrääminen lain mukaan olisi mahdollista tai joissa laki suorastaan velvoittaa sen määräämiseen. Oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain menettämisseuraamusta koskevassa 8 a §:ssä (894/2001) säädetään, että jollei yleinen etu muuta vaadi, syyttäjä saa jättää menettämisseuraamuksen esittämättä mm. jos hyöty taikka esineen tai omaisuuden arvo on vähäinen. Toisena perusteena mainitaan, että vaatimuksen perusteiden selvittämisestä tai sen käsittelemisestä tuomioistuimessa aiheutuisi asian laatuun nähden ilmeisen kohtuuttomia kustannuksia. Menettämisseuraamus tulee kuitenkin esittää, jos yleinen etu sitä vaatii. Rikoslain 10 luvun menettämisseuraamuksen kohtuullistamista koskevassa 10 §:ssä (875/2001) määrätään, että menettämisseuraamus saadaan jättää tuomitsematta mm. jos hyöty taikka esineen tai omaisuuden arvo on vähäinen. Molempien lakien perusteluiden (HE 80/2000) mukaan vähäisyyttä arvioitaessa voidaan hakea johtoa esimerkiksi näpistystä, lievää kavallusta ja lievää petosta koskevasta oikeuskäytännöstä. Hallituksen esityksen esimerkeistä voidaan todeta, että menettämisseuraamuksen esittämättä jättäminen tai kohtuullistaminen saavutetun hyödyn tai omaisuuden arvon vähäisyyden perusteella tulee kyseeseen vain milloin arvo todella on melko vähäinen.

Käytännössä syyttäjä jättää menettämisseuraamuksen vaatimatta usein myös sillä perusteella, että vaatimuksen perusteiden selvittämisestä tai sen käsittelemisestä aiheutuisi kohtuuttomia kustannuksia. Koska menettämisseuraamuksen esittämättä jättämisen edellytyksenä kuitenkin on, ettei yleinen etu muuta vaadi, on tämä seikka myös otettava huomioon. Hallituksen esityksessä (HE 80/2000) mainitaan, että yleinen lainkuuliaisuus ja luottamus viranomaisen toimintaan saattavat yksittäisessä tapauksessa edellyttää, että menettämisseuraamus on asian selvittämisen vaikeudesta huolimatta prosessitaloudelliset näkökohdat sivuuttaen esitettävä. Kun esimerkiksi kysymyksessä on arvokas omaisuus tai rikollinen toiminta on erityisen törkeää, saattaa yleinen etu usein vaatia menettämisseuraamuksen esittämistä. Esimerkiksi saattaa olla varsin helposti selvitettävissä, että ympäristöä on pilattu rikoslain 48 luvun 1 §:ssä tarkoitetulla tavalla päästämällä lupaehtojen vastaisesti veteen puhdistamatonta jätevettä. Vaikka rikoksesta saatu hyöty voi olla

vaikeasti selvitettävissä, yleinen etu lähtökohtaisesti vaatii menettämiskaatumuksen esittämistä

Rikoksen tuottama hyöty tuomitaan valtiolle menetetyksi sen vuoksi, että rikoksen tekeminen ei saa olla taloudellisesti kannattavaa. Jos menettämiskaatamus jätetään tuomitsematta, tekijä yleensä hyötyy rikoksestaan. Tämä ei tietenkään ole hyväksyttävää ja se on myös laissa asetetun veloitteen vastaista. Toivomme oikeusministeriön puuttuvan tähän epäkohtaan ja selvittävän miten menettämiskaatamuksen määräämiseen liittyvät puutteet voitaisiin poistaa.

Suomen luonnonsuojeluliitto ry.



Heikki Simola
puheenjohtaja



Eero Yrjö-Koskinen
toiminnanjohtaja