

EU:n ympäristöpolitiikan tehokas täytäntöönpano rikosoikeuden avulla

Jesse Korhonen
Lapin yliopisto
Oikeustieteiden tiedekunta
Maisteritutkielma
Eurooppaoikeus
2023

Lapin yliopisto, oikeustieteiden tiedekunta

Työn nimi: EU:n ympäristöpolitiikan tehokas täytäntöönpano rikosoikeuden avulla

Tekijä: Jesse Korhonen

Opetuskokonaisuus ja oppiaine: Oikeustiede, eurooppaoikeus

Työn laji: Pro gradu -tutkielma

Sivumäärä: XIX + 73

Vuosi: 2023

Tiivistelmä:

Ympäristöpolitiikka on EU:n tärkeimpiä politiikan aloja, jonka merkitys on kasvanut entisestään Euroopan vihreän kehityksen ohjelman myötä. Integraatioperiaate edellyttää ympäristönsuojelua koskevien vaatimusten sisällyttämistä myös muuhun unionin politiikkaan ja sen toteuttamiseen. Jäsenvaltioiden on pantava unionin ympäristöpolitiikan tavoitteiden saavuttamiseksi antama ympäristösääntely täytäntöön tehokkaasti. Tutkimusongelmana on selvittää, millainen rikosoikeudellinen toimivalta Euroopan unionilla on ympäristöpolitiikan tavoitteiden tehokkaan täytäntöönpanon varmistamisessa. Rikosoikeudellisen toimivallan sisältöä arvioidaan tavoitteellis-systemaattisella metodilla unionin ympäristöpolitiikan tavoitteiden, toimivaltaperiaatteiden, yleisten EU-oikeudellisten periaatteiden ja kriminalisointiperiaatteiden valossa.

EU voi liitännäistoimivallan perusteella antaa rikosten ja seuraamusten määrittelyä koskevia vähimmäissääntöjä, jos se on välttämätöntä unionin politiikan tavoitteiden tehokkaan täytäntöönpanon varmistamiseksi. EU:n rikosoikeudellista toimivaltaa rajoittavat toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaate, EU:n primäärioikeudesta johdettavat kriminalisointiperiaatteet sekä velvollisuus kunnioittaa jäsenvaltioiden kansallisia rikosoikeusjärjestelmiä. Rikosoikeudellisten keinojen käyttämisen tulee olla ympäristöpolitiikan tavoitteiden saavuttamiseksi viimesijainen käytettävissä oleva keino. Jäsenvaltioiden sanktiojärjestelmien erilaisuus kuitenkin heikentää EU:n mahdollisuutta tehokkaan täytäntöönpanon varmistamiseen hallinnollisten seuraamusjärjestelmien avulla. Ympäristöpolitiikan tavoitteista on johdettavissa tärkeitä suojeltavia oikeushyviä, joiden turvaamiseen rikosoikeudellisin keinoin ei tule suhtautua pidättyväisesti.

EU on omaksunut rikosoikeudellisessa lähentämisessään tehokkaiden, oikeasuhtaisten ja varoittavien rangaistusten periaatteen, joka jättää jäsenvaltioille merkittävää harkintavaltaa rangaistusten täytäntöönpanossa. Tutkimuksessa esitetään, että vähimmäisseuraamusten tarkempi määrittely on mahdollista, kun se toteutetaan EU-rikosoikeudellisia kriminalisointiperiaatteita sekä toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatetta noudattaen. Seuraamusten määrittelyssä tulisi huomioida riittävällä tavalla se, että ympäristö- ja jäterikoksia tehdään tyypillisesti taloudellisista motiiveista.

Avainsanat: eurooppaoikeus, ympäristöpolitiikka, ympäristörikosoikeus, tehokas täytäntöönpano

X Tutkielma ei sisällä muita kuin tekijän omia henkilötietoja.

Sisällys

LÄHTEET	IV
1 JOHDANTO	1
1.1 TUTKIMUKSEN AIHE JA TUTKIMUSONGELMA	1
1.2 TUTKIMUKSEN METODIT, RAJAUKSET JA RAKENNE.....	3
2 EU:N YMPÄRISTÖ- JA JÄTEPOLITIikka	4
2.1 YMPÄRISTÖPOLITIikka ROOMASTA LISSABONIIN	4
2.2 YMPÄRISTÖPOLITIIKAN PERIAATTEET	8
2.3 YMPÄRISTÖPOLITIIKAN TAVOITTEET	10
2.3 EU:N TOIMIVALTA YMPÄRISTÖASIOISSA.....	11
2.3.1 <i>Annetun toimivallan periaate</i>	11
2.3.2 <i>Toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaate ympäristöpolitiikassa</i>	13
2.4 JÄTEPOLITIikka OSANA YMPÄRISTÖPOLITIikkaA.....	14
2.4.1 <i>Jätepolitiikan tavoitteet</i>	14
2.2.2 <i>Kiertotalouden toimenpideohjelma</i>	15
2.2.3 <i>Tehokas täytäntöönpano ja jätepolitiikan karikot</i>	19
3 RIKOSOIKEUS YMPÄRISTÖPOLITIIKAN TEHOKKAASSA TÄYTÄNTÖÖNPANOSSA	20
3.1.1 EU-RIKOSOIKEUDEN KEHITYS	20
3.1.2 <i>Ympäristöpuitepäättös ja tehokas täytäntöönpano</i>	22
3.1.3 <i>Lissabonin sopimus ja ympäristörikosdirektiivi</i>	24
3.2 EU:N RIKOSOIKEUDELLINEN TOIMIVALTA	27
3.2.1 <i>Vastavuoroinen tunnustaminen – vilpitiön yhteistyö</i>	28
3.2.2 <i>Rikosprosessioikeudellinen lähentyminen</i>	30
3.2.3 <i>Eurorikokset</i>	31
3.2.4 <i>Liitännäistoimivalta – rikosoikeuden aineellinen yhdenmukaistaminen</i>	32
3.2.5 <i>Hätäjarru v. tehokas täytäntöönpano</i>	35
3.3 KRIMINALISOINTIPERIAATTEET TEHOKKAAN TÄYTÄNTÖÖNPANON VASTINPARINA	36
3.3.1 KRIMINALISOINTIPERIAATTEET RIKOSOIKEUDEN KÄYTÖN RAJOITTAJANA.....	36
3.3.2 <i>Laillisuusperiaate ja EU-rikosoikeus</i>	38
3.3.3 <i>EU-blankorikossäntely ja laillisuusperiaate</i>	41

3.3.4 Tehokkaalla täytäntöönpanolla suojeltavat oikeushyvät.....	43
3.3.5 Ultima ratio ja tehokas täytäntöönpano.....	44
3.4 OIKEASUHTAISET, TEHOKKAAT JA VAROITTAVAT SEURAAMUKSET – EU:N SEURAAMUSPERIAATE?	46
3.4.1 Oikeasuhtaisuus.....	46
3.4.2 Tehokkuus ja varoittavuus.....	47
3.5 MODERNI JÄTERIKOLLISUUS	49
3.5.1 Jäterikollisuuden kehitys Euroopassa.....	49
3.5.2 Jäterikokset Suomessa – mikä on jätettä?.....	54
3.5.3 Jätteensiirtoasetuksen vastainen jätteensiirto tyyppitapauksena.....	57
4 KOMISSION EHDOTUS UUDEKSI YMPÄRISTÖRIKOSDIREKTIIVIKSI	60
4.1 EHDOTUKSEN TAUSTA – TEHOKAS TÄYTÄNTÖÖNPANO.....	60
4.2 EHDOTUKSEN TAVOITTEET YMPÄRISTÖRIKOSTEN TEHOKKAAMMAKSI TORJUNNAKSI.....	62
4.2.1 Käsitteiden ja määritelmien selkeyttäminen.....	62
4.2.2 Uusien tekojen tuominen direktiivin soveltamisalaan.....	62
4.2.3 Rangaistustyyppien ja -tasojen määrittäminen.....	63
4.2.4 Rajat ylittävän rikostutkinnan ja syytteesenpanon edistäminen.....	66
4.2.5 Tilastotiedon harmonisoiminen päätöksenteon kehittämiseksi.....	67
4.2.6 Kansallisten täytäntöönpanoketjujen vahvistaminen.....	67
4.3 DIREKTIIVIEHDOTUKSEN ETENEMINEN.....	69
5 JOHTOPÄÄTÖKSET	70

LÄHTEET

Kirjallisuus

Bandi, Gyula: Principles of EU Environmental Law Including (the Objective of) Sustainable Development. Teoksessa Peeters, Marjan – Eliantonio, Mariolina: Research Handbook on EU Environmental Law. Elgar Law 2020.

Beylerlin, Ulrich: Different types of norms in international environmental law - policies, principles and rules. Teoksessa Daniel Bodansky, Jutta Brunnee and Ellen Hey, The Oxford Handbook of International Environmental Law (2007).

Bosselman, Fred ym.: The role of customary law in sustainable development. Cambridge University Press 2006.

Boucht, Johan ym.: Suomen rikosoikeus: rikosoikeuden yleisten oppien perusteet. Poliisiammattikorkeakoulu 2019.

Brundtland, Gro Harlem: Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future. United Nations General Assembly Document A/42/427, 1987.

Cosens ym.: Designing law to enable adaptive governance of modern wicked problems. Vanderbilt Law Review 2020.

Craig – de Búrca: EU Law Text, Cases, and Materials. 7th edition Oxford University Press 2020.

Craig – de Búrca: EU Law Text, Cases, and Materials. Oxford University Press 2008.

Frände, Dan – Wahlberg, Markus: Yleinen rikosoikeus. Edita 2012.

Haapaniemi, Pekka: EU-oikeuden vaikutus rikosasioissa – kehityskulkuja ja käytännön tapauksia. Teoksessa Kirjoituksia rikosprosessioikeudesta. Helsingin hovioikeus 2016.

Hakamo ym.: Talousrikokset rikosprosessissa. Poliisiammattikorkeakoulu 2009.

Huomo-Kettunen, Merita: Kolmas tie – Euroopan unionin aineellisrikosoikeudellisen toimivallan palasia SEUT 83 artiklan ulkopuolella? *Lakimies* 1/2014, s. 23-43.

Jans, Jan H.: Stop the Integration Principle? *Fordham International Law Journal* 5/2010.

Kettunen, Merita: Eurooppalainen kriminaalipolitiikka ja kriminalisointiperiaatteet. *Lakimies* 3-4/2016, s. 460-487.

Kokko, Kai: Oikeustapauskommentti KKO 2019:102 - Ympäristörikos, ympäristön turmeleminen, laillisuusperiaate. *Defensor Legis* 2/2020, s. 277-287.

Konstadinides, Theodore: The Competences of the Union. Teoksessa *Oxford Principles of European Union Law – Volume 1: The European Union Legal Order*. Oxford University Press 2016.

Lahti, Raimo: Rikosoikeuden ultima ratio -periaatteesta ja hallintosanktioiden asemasta. Teoksessa *Juhlajulkaisu Pekka Viljanen 1952-26/8-2012*.

Lahti, Raimo: Towards an efficient, just and humane criminal justice. *Nordic Essays on Criminal Law, Criminology and Criminal Policy 1972-2020*. Lakimiesliitto 2021.

Lappi-Seppälä ym.: *Rikosoikeus*. Alma Talent 2022.

Määttä, Kalle: *Oikeustaloustieteen perusteet*. Edita 2016.

Määttä, Tapio – Soininen, Niko: Ympäristöoikeudellisen ratkaisun teorian rakenneosat ja ominaispiirteet. *Lakimies* 7-8/2016, s. 1028-1053.

Melander, Sakari: EU ja talousrikosoikeus. *Defensor Legis* N:o 4/2012.

Melander, Sakari: *EU-rikosoikeus*. Alma Talent Oy, 2015

Melander, Sakari: Rikosoikeudellinen laillisuusperiaate ja rikosoikeudellinen tulkinta. *Defensor Legis* 4/2015.

Melander, Sakari: Rikosoikeus vuonna 2010 – kriminalisointiteoria ja rikosoikeuden nykytila. *Lakimies* 7-8/2009, s. 1181-1187.

Miettinen, Samuli: *Criminal law and policy in the European Union*. Routledge 2012.

Mitsilegas, Valsamis: *EU Criminal Law*. Bloomsbury Publishing Plc 2009.

Montini, Massimiliano: The principle of integration, s. 139–149. Teoksessa Michael Faure (ed), *Elgar Encyclopedia of Environmental Law*. Edward Elgar Publishing 2018.

Nuotio, Kimmo: Rikosoikeuden koherenssi ja fragmentaatio. *Lakimies* 7-8-/2009.

Nuotio, Kimmo: Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden Eurooppa. Helsingin yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta 2010.

Paukku, Eelis: Luonnonvara- ja ympäristöpolitiikan eurooppalaistuminen: mahdollistaako EU:n valtioneuvoston sääntely sinisen kasvun tukemisen Suomessa. *Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja XII* 2019.

Paukku, Eelis: Päästökauppa ympäristöpolitiikan kiihdyttäjänä ja rajoittajana. *Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja XIV* 2021.

Paukku, Eelis: Ympäristörikollisuus - taloudellista rikollisuutta vai puhdasta välinpitämättömyyttä? *Defensor Legis* 2/2022, s. 481–502.

Paukku, Eelis: Ympäristörikosten eurooppalaistuminen – tapaustutkimus ympäristörikollisuudesta 2010-luvulla. *Edilex* 2022/29.

Pirjatanniemi, Elina: Kansainvälistyvä rikosoikeus – rangaistusteoreettisia pohdintoja. *Lakimies* 7–8/2007, s. 1089–1102.

Pirjatanniemi, Elina: Vihertyvä rikosoikeus – Ympäristökriminalisointien oikeutus, mahdollisuudet ja rajat. *Edita* 2005.

Raitio ym.: Oikeusvaltiollisuus Euroopan unionissa ja Suomessa. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2022:39.

Raitio, Juha – Tuominen, Tomi: *Euroopan unionin oikeus*. Alma Talent 2020.

Raitio, Juha: EU:n kehitys, periaatteet ja tavaroiden vapaa liikkuvuus. Helsingin yliopisto, oikeustieteellinen tiedekunta 2004.

Reina, Kimmo: Tuottajavastuusta erityisesti pakkausjätteiden jätehuollossa. Teoksessa *Ympäristöoikeudellisia tutkielmia II*. Ympäristöoikeustieteen Seuran julkaisu 33. Helsinki 1999.

Rosas, Allan – Armati, Lorna: EU Constitutional Law – An Introduction. Hart Publishing 2010.

Sajama, Seppo: Argumentaatio oikeustieteellisessä tutkimuksessa. Teoksessa Miettinen, Tarmo (toim.): Oikeustieteellinen opinnäyte – Artikkeleita oikeustieteellisten opinnäytteiden vaatimuksista, metodista ja arvostelusta. Edita Publishing 2016.

Schroeder, Werner: Limits to European Harmonisation of Criminal Law. Eucrim 2020/2.

Suvantola, Leila: Ympäristörikosten rangaistustaso ja rikosprosessin kulku - oikeasuhteista, tehokasta, varoittavaa? Ympäristöjuridiikka 1/2019.

Talus, Kim – Penttinen, Sirja-Leena: Eurooppaoikeudelliset oikeuslähteet ja niiden tulkinta oikeustieteellistä opinnäytettä kirjoittaessa. Teoksessa Miettinen, Tarmo (toim.): Oikeustieteellinen opinnäyte – Artikkeleita oikeustieteellisten opinnäytteiden vaatimuksista, metodista ja arvostelusta. Edita Publishing 2016.

Talus, Kim: Acte clair ja velvollisuus pyytää ennakkoratkaisua Euroopan unionin tuomioistuimelta. Defensor Legis 1/2017, s. 132–135.

Tapani ym.: Rikosoikeuden yleinen osa – Vastuuoppi. Alma Talent 2019.

Tapani, Jussi – Tolvanen, Matti: Rikosoikeus – Rangaistuksen määrääminen ja täytäntöönpano. Alma Talent 2016.

Tapani, Jussi: Tuomari ja rikosoikeuden yleiset opit. Oikeustiede-Jurisprudentia 2016.

Tuominen, Tomi: Poliittikkakoherenssi Euroopan unionissa – Haaste kestävyysmurrokselle? Ympäristöjuridiikka 3/2021.

Turunen, Topi: Puitedirektiivin monitasoinen implementaatio – esimerkkinä End-of-Waste-säätely. Lakimies 3–4/2016, s. 539–555.

Utriainen, Terttu: Arvot ja asenteet suomalaisessa kriminaalipolitiikassa. Teoksessa Oikeus 2/2011, s. 263–269.

Virallislähteet

Arviomuistio rangaistusten oikeasuhtaisuudesta. Oikeusministeriön julkaisu 7/2018.

Council Interinstitutional File 2013/0023 on protection of the euro and other currencies against counterfeiting by criminal law. Bryssel 14.6.2013.

Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi kestävien tuotteiden ekologiselle suunnittelulle asetettavien vaatimusten puitteista ja direktiivin 2009/125/EY kumoamisesta, COM (2022) 142 final. Annettu 30.3.2022.

EU:n jätesäädöspaketin täytäntöönpano -työryhmä. Työryhmän mietintö, 16.9.2019.

Euroopan komission ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi jätteiden siirroista sekä asetusten (EU) N:o 1257/2013 ja (EU) 2020/1056 muuttamisesta, COM (2021) 709 final. Annettu 17.11.2021.

Euroopan komission ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi kestävien tuotteiden ekologiselle suunnittelulle asetettavien vaatimusten puitteista ja direktiivin 2009/125/EY kumoamisesta, COM (2022) 142 final.

Euroopan komission ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi direktiivien 2005/29/EY ja 2011/83/EU muuttamisesta siltä osin kuin on kyse kuluttajien vaikutusmahdollisuuksien lisäämisestä vihreässä siirtymässä parantamalla suojaa sopimattomilta menettelyiltä ja tiedottamista, COM (2022) 143 final. Annettu 30.3.2022.

Euroopan komission ehdotus ympäristönsuojelusta rikosoikeudellisin keinoin ja direktiivin 2008/99/EY korvaamisesta. COM (2021) 851 final. Annettu 15.12.2021.

Euroopan komission tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle ympäristörikollisuuden torjunnan tehostamisesta, COM (2021) 814. Annettu 14.12.2021.

Euroopan komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle, EU:n toimintasuunnitelma Kohti ilman, veden ja maaperän saasteettomuutta. COM (2021) 400 final. Annettu 12.5.2021.

Euroopan komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle. Kohti EU:n kriminaalipolitiikkaa: EU:n

poliitikkojen tehokkaan täytäntöönpanon varmistaminen rikosoikeuden keinoin. COM (2011) 573 final. Annettu 20.9.2011.

Euroopan Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle, Parempaa sääntelyä: yhteistyöllä parempaa lainsäädäntöä COM (2021) 219 final. Annettu 29.4.2021.

Euroopan komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle, Uusi kiertotalouden toimintasuunnitelma, Puhtaamman ja kilpailukykyisemmän Euroopan puolesta, COM (2020) 98 final, Bryssel 11.3.2020.

Euroopan komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle. Kierto kuntoon - Kiertotaloutta koskeva EU:n toimintasuunnitelma, COM (2015) 614 final. Annettu 2.12.2015.

Euroopan komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle. Kestävästä tuotteista normi. COM (2022) 140 final. Annettu 30.3.2022.

Euroopan Komission tiedonanto Euroopan vihreän kehityksen ohjelmasta, COM (2019) 640 final. Annettu 11.12.2019.

Euroopan Komission tiedonanto toissijaisuusperiaatteen ja suhteellisuusperiaatteen aseman vahvistamisesta EU:n päätöksenteossa, COM (2018) 703 final. Annettu 23.10.2018.

Euroopan Komission tiedonantona antama käsikirja eurooppalaisen pidätysmääräyshaun antamisesta ja täytäntöönpanosta COM (2017) 6389 final. Annettu 28.9.2017.

Euroopan Komission yksiköiden valmisteluasiakirja: EU:n ympäristölainsäädännön arviointi 2019; Maaraportti – Suomi; Oheisasiakirja. Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle.

Ympäristölainsäädännön täytäntöönpanon arviointi 2019: Eurooppa suojelee kansalaisiaan ja parantaa heidän elämänlaatuaan. SWD (2019) 136 final. Annettu 4.4.2019.

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset (EU) 2021/1119, puitteiden vahvistamisesta ilmastoneutraaliuden saavuttamiseksi sekä asetusten (EY) N:o 401/2009 ja (EU) 2018/1999 muuttamisesta. Annettu 30.6.2021.

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus 2493/2000, ympäristöulottuvuuden sisällyttämisestä täysimääräisesti kehitysmaiden kehitysprosessiin. Annettu 7.11.2000.

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2018/851 jätteistä annetun direktiivin 2008/98/EY muuttamisesta. Annettu 30.5.2018.

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2000/60/EY yhteisön vesipolitiikan puitteista. Annettu 23.10.2000.

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2004/35/EY, annettu 21 päivänä huhtikuuta 2004, ympäristövastuusta ympäristövahinkojen ehkäisemisen ja korjaamisen osalta.

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2018/850 kaatopaikoista annetun direktiivin 1999/31/EY muuttamisesta. Annettu 30.5.2018.

Euroopan parlamentin ja Neuvoston päätös (EU) 2022/591 vuoteen 2030 ulottuvasta yleisestä unionin ympäristöalan toimintaohjelmasta. Annettu 6.4.2022.

Euroopan parlamentin ja neuvoston rikosentekovälineiden ja rikoshyödyn jäädyttämisestä ja menetetyksi tuomitsemisesta Euroopan unioissa koskevan direktiivin 2014/42/EU. Annettu 19.5.2014.

Euroopan parlamentin päätöslauselma yritysten vastuusta ympäristövahingoista (2020/2027(INI)). Annettu 20.5.2021.

Euroopan unionin neuvosto: Toimielinten välinen asia: Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi ympäristönsuojelusta rikosoikeudellisin keinoin – Yleisnäkemys, 2021/0422(COD).

Euroopan unionin perusoikeuskirja (2000/C 364/01), Euroopan yhteisöjen virallinen lehti 18.12.2000.

Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen konsolidoidut toisinnot, Euroopan unionin virallinen lehti C 202 (2016).

European Commission: A more inclusive and protective Europe: extending the list of EU crimes to hate speech and hate crime. COM (2021) 777 final. Annettu 9.12.2021.

European Commission: Evaluation report - Directive 2008/99/EC of the European Parliament and of the Council of 19 November 2008 on the protection of the environment through criminal law. SWD(2020) 259 final. Annettu 28.10.2020.

European Union, Treaty Establishing the European Community (Consolidated Version), Rome Treaty, 25.3.1957.

European Union, Treaty on European Union, Official Journal C 191, Maastricht 29.7.1992.

HE 141/2012 vp eduskunnalle eräiden törkeiden rikosten valmistelun kriminalisoimista koskevaksi lainsäädännöksi.

HE 158/2010 vp. eduskunnalle laeiksi rikoslain 44 ja 48 luvun, luonnonsuojelulain 58 §:n sekä ympäristönsuojelulain 20 §:n muuttamisesta.

HE 40/2021 vp eduskunnalle laeiksi jätelain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

HE 44/2002 vp eduskunnalle rikosoikeuden yleisiä oppeja koskevan lainsäädännön uudistamiseksi.

HE 55/2015 vp eduskunnalle laiksi rikoslain 48 luvun muuttamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

Hughes, Richard: The EU Circular Economy package – life cycle thinking to life cycle law? Procedia CIRP 61 (2017).

Keskusrikospoliisi 27.2.2022 ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi ympäristönsuojelusta rikosoikeudellisin keinoin ja direktiivin 2008/99/EY korvaamisesta.

Lakivaliokunta, LaVL 5/1994 vp. ehdotuksesta perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

Lakivaliokunta, LaVL 9/2004 vp. ehdotuksesta laiksi metsälain muuttamisesta.

Lakivaliokunta, LaVL 9/2022 vp. ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi ympäristönsuojelusta rikosoikeudellisin keinoin ja direktiivin 2008/99/EY korvaamisesta. LaVM 15/2005 vp.

Lakivaliokunta, LaVM 8/2004 vp. rikoslain 17 luvun, kokoontumislain ja järjestyksenvalvojista annetun lain 8 §:n muuttamisesta.

Lissabonin sopimus Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan yhteisön perustamissopimuksen muuttamisesta, 2007/C 306/01, Official Journal of the European Union, Lissabonissa 13.12.2007.

Lissabonin sopimus Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan yhteisön perustamissopimuksen muuttamisesta.

Neuvoston ja komission toimintasuunnitelma parhaista tavoista panna täytäntöön Amsterdamin sopimuksen määräykset vapautteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvan alueen toteuttamisesta. Neuvoston (oikeus- ja sisäasiat) 3 päivänä joulukuuta 1998 hyväksymä teksti. EYVL C 19. Bryssel 23.1.1999.

Neuvoston puitepäätös 2002/584/YOS eurooppalaisesta pidätysmääräyksestä ja jäsenvaltioiden välisistä luovuttamismenettelyistä. Annettu 13.6.2002.

Neuvoston puitepäätös 2003/80/YOS ympäristön suojelusta rikosoikeudellisin keinoin. Annettu 27.1.2003.

Neuvoston puitepäätös 2005/667/YOS alusten aiheuttaman ympäristön pilaantumisen ehkäisemistä koskevan rikosoikeudellisen kehyksen vahvistamisesta. Annettu 12.7.2005.

Perustuslakivaliokunta, PeVL 10/1998 vp ehdotuksesta uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi.

Perustuslakivaliokunta, PeVL 29/2001 vp ehdotuksesta lahjontaa koskevan Euroopan neuvoston rikosoikeudellisen yleissopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä sekä eräiden virkarikoksia ja niihin liittyviä rikoksia koskevien säännösten muuttamisesta.

Perustuslakivaliokunta, PeVL 5/2009 ehdotuksesta laiksi toimenpiteistä tupakoinnin vähentämiseksi annetun lain muuttamisesta.

Perustuslakivaliokunta, PeVL 9/2016 vp ehdotuksesta laeiksi rikoslain 2 a ja 9 luvun muuttamisesta sekä pysäköinninvalvonnasta annetun lain 3 §:n muuttamisesta.

Perustuslakivaliokunta, PeVM 25/1994 vp ehdotuksesta perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

Single European Act, Official Journal of the European Communities, 29.6.1987.

Syyttäjälaitos 25.2.2022 ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi ympäristönsuojelusta rikosoikeudellisin keinoin ja direktiivin 2008/99/EY korvaamisesta.

XIII

Valtioneuvosto. Rikosoikeuskomitean mietintö 1976:72.

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi unionin taloudellisiin etuihin kohdistuvien petosten torjunnasta rikosoikeudellisin keinoin (unionipetosdirektiivi), U-kirjelmä, U 57/2012 vp.

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi ympäristönsuojelusta rikosoikeudellisin keinoin ja direktiivin 2008/99/EY korvaamisesta, U 14/2022 vp.

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi ympäristönsuojelusta rikosoikeudellisin keinoin ja direktiivin 2008/99/EY korvaamisesta, U 14/2022.

Ympäristörikos- ja alusjäterikosdirektiivien täytäntöönpanotyöryhmä. Oikeusministeriö: Mietintöjä ja lausuntoja 31/2010.

Verkkolähteet

Kaikilla sivustoilla on vierailtu 21.12.2022.

Council of the European Union: Council conclusions setting the EU's priorities for the fight against serious and organised crime for EMPACT 2022 – 2025. Saatavilla osoitteesta:

<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8665-2021-INIT/en/pdf>

Euroopan unionin neuvosto: Euroopan komission ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi ympäristönsuojelusta rikosoikeudellisin keinoin ja direktiivin 2008/99/EY korvaamisesta – Tilanneselvitys, 30.9.2022. Saatavilla osoitteesta:

<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-12835-2022-INIT/fi/pdf>

European Commission, Directorate-General for Migration and Home Affairs, Blondes, E., Disley, E., Hulme, S., Mapping the risk of serious and organised crime infiltrating legitimate businesses: technical annexes, Blondes, E.(editor), Disley, E.(editor), Hulme, S.(editor), Publications Office, 2021. Saatavilla osoitteesta: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/ab3534a2-87a0-11eb-ac4c-01aa75ed71a1/language-en>

Europol: Environmental crime in the Age of Climate Change, 2021. Saatavilla osoitteesta:

<https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/b59d9d72-07d4-11ed-acce-01aa75ed71a1/language-en>

Europol: EU Serious and Organised Crime Threat Assessment (SOCTA), 2013. Saatavilla osoitteesta: <https://www.europol.europa.eu/publications-events/main-reports/eu-serious-and-organised-crime-threat-assessment-socta-2013>

Europol: EU Serious and Organised Crime Threat Assessment (SOCTA), 2017. Saatavilla osoitteesta: <https://www.europol.europa.eu/publications-events/main-reports/european-union-serious-and-organised-crime-threat-assessment-2017>

Europol: EU Serious and Organised Crime Threat Assessment (SOCTA), 2021. Saatavilla

osoitteesta: <https://www.europol.europa.eu/publications-events/main-reports/socta-report>

Eurostat: EU recorded a trade surplus in waste materials in 2020.

<https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/ddn-20211111-1>

Jaschke, Hans Gerard: Organised Crime Meets Research - Introduction, s. 193-194. Teoksessa János, Fehérváry ym. - European police science and research bulletin. Special conference

edition Nr. 2, 2017. Saatavilla osoitteesta: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/dfb4b031-19c2-11e7-808e-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-278153642>.

Koskela ym.: Ympäristörikoshyötyjen tilannekuva. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:56. Saatavilla osoitteesta: <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/162606>.

Lainkirjoittajan opas, 7.1 EU-oikeuden tehokas toteutuminen. Saatavilla osoitteesta: <http://lainkirjoittaja.finlex.fi/7-euroopan-unionin-saadosten-taytantonpano/7-1/>

Lindqvist, Riku: Ympäristörikosten tutkinta vaatii erityisosaamista. Haaste 1/2022. Saatavilla osoitteesta: <https://rikoksantorjunta.fi/-/haaste-1-22-ymparistorikosten-tutkinta-vaatii-erityisosaamista>

Sahramäki, Iina – Kankaanranta, Terhi: Jäterikollisuus Suomessa nyt ja tulevaisuudessa. Poliisiammattikorkeakoulun tutkimuksia 43, 2016. Saatavilla osoitteesta: https://www.theseus.fi/bitstream/handle/10024/107283/Tutkimuksia_43.pdf?sequence=1.

Schotte, Tamara: The SOCTA: A Tool for Prioritising the Fight against Serious and Organised Crime in the EU, s. 245–248. Teoksessa János, Fehérváry ym. - European police science and research bulletin. Special conference edition Nr. 2, 2017. Saatavilla osoitteesta: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/dfb4b031-19c2-11e7-808e-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-278153642>

Suomen kansallinen ympäristörikosseurantaryhmä: Ympäristörikoskatsaus 2021. Saatavilla osoitteesta: <https://poliisi.fi/documents/25235045/28576016/Ymp%C3%A4rist%C3%B6rikoskatsaus+2021.pdf/0edd668b-8f1c-05dc-f168-4aefab533ce4/Ymp%C3%A4rist%C3%B6rikoskatsaus+2021.pdf?t=1629713181169>

The European Criminal Policy Initiative: The Manifesto on European Criminal Policy in 2011. Saatavilla osoitteesta: <https://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201112/20111207ATT33475/20111207ATT33475EN.pdf>

Valtioneuvosto: Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelma: Osallistava ja osaava Suomi – sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta. Valtioneuvoston julkaisuja 2019:31. Saatavilla osoitteesta: URN:ISBN:978-952-287-808-3.

Von der Leyen, Ursula: Poliittiset suuntaviivat seuraavalle Euroopan komissiolle 2019–2024. Saatavilla: https://commission.europa.eu/system/files/2020-04/political-guidelines-next-commission_en_0.pdf

Ympäristörikostorjunnan strategia 2021–2026 ja toimenpideohjelma 2021–2022.

Ympäristöministeriön julkaisuja 2021:1 Saatavilla osoitteesta:

<https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/162667>

Oikeuskäytäntö

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin

Kafkaris v. Kypros N:o 21906/04, tuomio 12.12.2008.

Euroopan unionin tuomioistuin

ECLI:EU:C:1963:1 asiassa C-26/62 Van Gend en Loos v. Alankomaiden verohallitus.

ECLI:EU:C:1979:110 asiassa C-148/78, Ratti.

ECLI:EU:C:1984:153 asiassa C-14/83, Von Colson v. Land Nordrhein-Westfalen.

ECLI:EU:C:1986:84 asiassa C-152/84 Marshall v. Southampton and South-West Hampshire Area Health Authority.

ECLI:EU:C:1987:275 asiassa C-14/86, Pretore di Salò v. Persons unknown.

ECLI:EU:C:1989:339 asiassa C-68/88, Komissio v. Kreikka.

ECLI:EU:C:1990:310 asiassa C-106/89, Marleasing SA v. La Comercial Internacional de Alimentacion SA.

ECLI:EU:C:1992:408 asiassa C-240/90, Saksa v. Komissio.

ECLI:EU:C:1997:231 asiassa C-233/94 Saksa v. Neuvosto.

ECLI:EU:C:1998:353 asiassa C-341/95 Bettati v Safety Hi-Tech Srl.

ECLI:EU:C:1998:402 asiassa C-260/96 Ministero delle Finanze v. Spac SpA.

ECLI:EU:C:2000:318 yhdistetyissä asioissa C-418/97 & C-419/97, ARCO Chemie Nederland and Others.

ECLI:EU:C:2017:982 asiassa C-521/15 Espanja v. Neuvosto.

ECLI:EU:C:2019:530 asiassa C-573/17, Popławski.

XVIII

Julkisasiamies Colomerin ratkaisuehdotus ECLI:EU:C:2005:311 asiassa C-176/03, Komissio v. Neuvosto.

Julkisasiamies Jacobsin ratkaisuehdotus ECLI:EU:C:1992:237 asiassa C-240/90, Saksa v. Komissio.

ECLI:EU:C:2005:542 asiassa C-176/03, Komissio v. Neuvosto.

ECLI:EU:C:2005:748 asiassa C-220/03 EKP v. Saksa.

ECLI:EU:C:2002:719 asiassa C-259/01, Komissio v. Ranska.

ECLI:EU:C:2007:261 asiassa C-303/05, Advocaten voor de Wereld VZW v. Leden van de Ministerraad.

ECLI:EU:C:2007:408 asiassa C-321/05, Kofoed v. Tanskan verohallitus.

ECLI:EU:C:2013:107 asiassa C-399/11 Melloni v. Espanja.

ECLI:EU:C:2007:625 asiassa C-440/05, Komissio v. Neuvosto .

ECLI:EU:C:2013:366 asiassa C-536/11, Bundeswettbewerbsbehörde v Donau Chemie AG ym.

ECLI:EU:C:2011:199 asiassa C-546/09, Aurubis Bulgaria AD v Nachalnik na Mitnitsa Stolichna.

ECLI:EU:C:2011:585 asiassa C-53/10, Land Hessen v. Mücksch.

ECLI:EU:C:1964:66 asiassa C-6/64, Costa v. ENEL

Kansalliset tuomioistuimet

KKO 2016:58

KKO 2019:102

KKO 2022:29

Helsingin hovioikeus 14.02.2019, tuomio 19/106230

Kouvolan hovioikeus 15.1.2001, tuomio 71

Rovaniemen hovioikeus 3.6.2016, tuomio 16/124027

Vaasan hovioikeus 22.5.2013, tuomio 652.

Kanta-Hämeen kärjäoikeus 9.11.2018, tuomio 18/149094.

Lapin kärjäoikeus 6.7.2015 tuomio 129244.

Vantaan kärjäoikeus 20.6.2012, tuomio 12/2222.

1 JOHDANTO

1.1 Tutkimuksen aihe ja tutkimusongelma

Vihreä siirtymä on tunnustettu aikamme keskeiseksi tavoitteeksi ja sukupolvien väliseen oikeudenmukaisuuteen liittyväksi kysymykseksi.¹ Ilmastonmuutoksen kiihtyminen, luonnon monimuotoisuuden köyhtyminen ja ympäristön tilan heikkeneminen ovat merkittäviä ongelmia, joita yritetään ratkaista lainsäädännöllä. Olen valinnut tutkimuskohteeksi Euroopan unionin ympäristörikossäntelyn EU:n ympäristöpolitiikan tehokkaan täytäntöönpanon välineenä. Tutkimuskohde on ajankohtainen, sillä ympäristöpolitiikka on tällä hetkellä unionin tärkeimpiä politiikan aloja. Ja hyvästä syystä, sillä Euroopan unionin talous ja eurooppalainen yhteiskunta on erittäin riippuvainen luonnonvarojen käytöstä. Ilmastonmuutos, maaperien ja merien saastuminen sekä elinympäristöjen heikkeneminen ovat pakottaneet lainsäätäjät kehittämään kestävää yhteiskuntaa.

Myös perusoikeuksien toteuttamiseksi vaaditaan vahvoja ympäristöpoliittisia toimenpiteitä. Euroopan unionin tasolla perusoikeuskirja eli charter edellyttää ympäristönsuojelun korkean tason ja ympäristön laadun parantamisen sisällyttämistä unionin poliittikkoihin.² Suomessa ympäristösäntelyllä tulee toteuttaa jokaiselle kuuluvaa ympäristöperusoikeutta, joka tarkoittaa kollektiivista oikeutta terveelliseen ympäristöön.³ Ympäristöpolitiikalla vaikutetaan siihen, millaista ilmaa hengitämme, millaisia tuotteita kulutamme, miten jättemme käsitellään. Ympäristönsuojeluun liittyvä sääntely on hyvin moniulotteista ja merkittävää jo suojeleobjektin itsensä kannalta.

Toisaalta ympäristöpolitiikka liittyy samalla lähes kaikkiin muihin politiikan aloihin. Ympäristönsuojelun asettamat pelisäännöt vaikuttavat siten oikeusjärjestykseen myös paljon laajemmin. Ympäristönsuojelulla voi olla liiketoimintaedellytyksiä lisääviä tai rajoittavia vaikutuksia. Esimerkiksi kiristynyt päästö- eli emissiosäntely voi toiselle yritykselle merkitä huomattavia lisäkuluja, mutta toiselle yritykselle investointeja tai kilpailuetua.⁴

¹Euroopan komission ehdotus ympäristönsuojelusta rikosoikeudellisin keinoin ja direktiivin 2008/99/EY korvaamisesta, johdanto-osan kohta 10.

²Euroopan unionin perusoikeuskirja 2000/C 364/01, 37 artikla.

³Suomen perustuslaki, 731/1999, PL 20 §. Vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille. Toisaalta ympäristöperusoikeus velvoittaa julkisen vallan edistämään jokaisen mahdollisuutta vaikuttaa omaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon.

⁴Paukku 2021, s. 117–165.

Ympäristöpolitiikkaan perustuvalla sääntelyllä on useimmiten jonkinlainen vaikutus Euroopan unionin sisämarkkinoilla toimiviin.

Ympäristöoikeudelle on ominaista pysyvä, mutta joustava, jännite ympäristön hyödyntämisen ja luonnonvarojen käytön sekä ympäristön suojelemisen välillä.⁵ Tästä jännitteestä aiheutuvat konfliktit, esimerkiksi elinkeinonvapauden ja ympäristöperusoikeuden välillä, ovat olleet ympäristöoikeudellisen tutkimuksen kestoaiheita. Sen sijaan EU-rikosoikeudesta tai EU:n ympäristörikossääntelystä on kirjoitettu melko vähän erityisesti Suomessa.⁶ Kyseessä on kuitenkin merkittävä sääntelykokonaisuus, joka sivuaa lukuisia oikeudenalaja, tärkeimpinä eurooppaoikeus, rikosoikeus ja ympäristöoikeus. Melanderin mukaan ”liioittelematta voidaan sanoa, että rikosoikeuden eurooppalaistuminen on tärkeintä, mitä rikosoikeudessa on tapahtunut kymmeneen–viiteentoista vuoteen.”⁷

Sopimuksessa Euroopan unionista määrätään, että unioni toimii vain sille perussopimuksissa annetun toimivallan rajoissa ja niissä sille asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi. Yhtäältä toimivallan käyttöä rajoittavat toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaate. Toisaalta EU:n rikosoikeudellinen liitännäistoimivalta on määritelty väljästi: Se voi antaa rikosten ja seuraamusten määrittelyä koskevia vähimmäissääntöjä, jos se on välttämätöntä unionin politiikan tehokkaan täytäntöönpanon varmistamiseksi.

Tutkimusongelmana on selvittää, millainen rikosoikeudellinen toimivalta Euroopan unionilla on ympäristöpolitiikan tavoitteiden tehokkaan täytäntöönpanon varmistamisessa. Tutkimuksen tiedonintressi on ensisijaisesti praktinen. EU:n ympäristöpolitiikan tavoitteiden tehokasta täytäntöönpanoa koskeva kysymys nähdään tutkielmassa käytännöllisenä ongelmana, joka liittyy unionin rikosoikeudelliseen toimivaltaan. Toisaalta unionin toimivaltaa käsitellään myös teoreettisena kysymyksenä, jota lähestytään kriminalisointiperiaatteiden ja seuraamusteorian kautta.

Tutkimuksessa tarkastellaan EU:n ympäristörikosoikeudellista sääntelyä unionin ympäristöpolitiikan tavoitteiden tehokkaassa täytäntöönpanossa sekä *ultima ratio* -periaatteen mukaisena viimesijaisena ympäristönsuojelun muotona. Voimassa olevaa ja ehdotettua ympäristörikossääntelyä arvioidaan kriminalisointiperiaatteiden sekä yleisten EU-

⁵ Määttä & Soininen 2016, s. 1051–1052.

⁶ HE 55/2015 vp, s. 5–7.

⁷ Melander 2015, s. 2. Kts. myös Pauku, Eelis: Ympäristörikosten eurooppalaistuminen – tapaustutkimus ympäristörikollisuudesta 2010-luvulla.

oikeudellisten periaatteiden näkökulmasta. EU:n ympäristöpolitiikan tavoitteet ja perussopimuksissa määrätyt arvot saavat tutkielmassa aseman sekä systemaattisen tulkinnan lähteenä että kontekstuaalisena tietona oikeuden ulkopuolisesta reaalityodellisuudesta. Ympäristörikoksia koskevaa sääntelyä on välttämätöntä tarkastella suhteessa EU:n tavoitteisiin, joihin unionin rikosoikeudellinen toimivalta myös liittyy.

Tutkielmassa esitetään, millaisia kriminalisointiperiaatteita EU:lla on, millaisesta rikollisuudesta ympäristörikoksissa on kyse (*modus operandi*) ja vastaako voimassa oleva ympäristörikossääntely sille asetettuihin tavoitteisiin. Lisäksi arvioidaan Euroopan Komission ehdottamaa uutta ympäristörikosdirektiiviä suhteessa ympäristöpolitiikan tavoitteiden tehokkaaseen täytäntöönpanoon.

1.2 Tutkimuksen metodit, rajaukset ja rakenne

Tutkimuksessa käytetään tavoitteellis-systemaattista metodologiaa, joka yhdistyy käytännölliseen ympäristö- ja rikoslainopilliseen metodiin. EU:n ympäristö- ja rikosoikeudellisen toimivallan rajoja on välttämätöntä tutkia käytännöllisen lainopin keinoin EU:n primäärioikeuden ja perusoikeuksien kautta. Tavoitteena ei kuitenkaan ole tulkintasuositusten tekeminen voimassa olevasta oikeudesta. Normatiivinen oikeus oikeuskäytäntöineen asettaa kehyksen, jonka liepeillä suoritetaan teleologista tulkintaa unionin oikeudesta ja erityisesti ympäristöpolitiikan tavoitteista.⁸ Tutkimuksen tarkoituksena on uuden tiedon tuottaminen systemaattisen ja teleologisen kaanonin avulla.⁹

Ympäristörikoksella voidaan tarkoittaa hyvin laajaa kategoriaa erilaisia tekoja. Yleinen kuvaus ympäristörikoksesta olisi teko, joka on aineellisen lainsäädännön vastainen ja/tai aiheuttaa tai on omiaan aiheuttamaan ympäristön pilaantumista. Tutkimuksessa käsitellään ympäristörikollisuutta kokonaisuudessaan, mutta näkökulma on päädytty rajaamaan jäterikollisuuteen ympäristörikosten alalajina. Jäterikollisuudella tarkoitetaan tutkimuksessa laajasti jätealaan liittyvää laitonta toimintaa, joka on johtanut ympäristön pilaantumiseen tai toiminta on aiheuttanut vaaran ympäristön pilaantumisesta. Jätteisiin liittyvää laitonta toimintaa voi esiintyä esimerkiksi jätteen synnyn, jätteen kuljetuksen tai jätteen loppukäsittelyn aikana. Rajaus on tehty jäterikollisuudesta tehtyjen uhka-arvioiden sekä jätehuollon ympäristöpoliittisen painoarvon vuoksi.

⁸ Teleologisesta tulkinnasta kts. Talus & Penttinen 2016, s. 236–245.

⁹ Sajama, 2016, s. 24–50.

EU-rikosoikeudella tarkoitetaan tutkimuksessa sekä unionin aineellisrikosoikeudellista että prosessirikosoikeudellista sääntelyä. Tiedonintressissä ovat kaikki EU-oikeudelliset toimenpiteet, joiden tavoitteena on jäsenvaltioiden rikosoikeuden tai rikosprosessioikeuden yhdentäminen tai rajat ylittävän rikollisuuden tehokkaampi torjunta. Tutkimuskohteen ydin on kuitenkin rikosoikeuden aineellisessa puolessa. Tutkimuksessa keskitytään ensisijaisesti oikeushenkilöiden tekemiin ympäristörikoksiin ja oikeushenkilöitä koskevaan sääntelyyn. Valinta on perusteltu, sillä ympäristö- ja jäterikoksia tehdään tyypillisesti osana elinkeinotoimintaa, taloudellisista motiiveista.

Tutkimuksen alussa tarkastellaan EU:n ympäristö- ja jätepolitiikkaa, niihin liittyvää toimivaltaa sekä niiden puitteissa annettua sääntelyä. Sitten siirrytään käsittelemään EU:n rikosoikeudellista toimivaltaa, kriminalisointiperiaatteita sekä oikeasuhtaisten, tehokkaiden ja varoittavien seuraamusten periaatetta. Tämän jälkeen tarkastellaan jäterikollisuutta kontekstina, jossa unionin ympäristöpolitiikan tavoitteiden tehokas täytäntöönpano on varmistettava. Viimeisimpänä tutkimuksessa luodaan katsaus komission ehdotukseen uudeksi ympäristörikosdirektiiviksi ja tehdään yhteenveto tutkimustuloksista.

2 EU:N YMPÄRISTÖ- JA JÄTEPOLITIikka

2.1 Ympäristöpolitiikka Roomasta Lissaboniin

Aatteita, sotia, keksintöjä - Eurooppa on vuosisatojen ajan toiminut yhteiskunnallisten ajattelijoiden, ekspansiivisten kansallisvaltioiden ja ylikansallisten poliittisten suhteiden pelikenttänä. Toisen maailmansodan päättymisen toi Euroopan johtajat yhteen suunnittelemaan yhteistä, rauhallista tulevaisuutta. Vuonna 1951 Saksa, Ranska, Italia, Alankomaat, Belgia ja Luxemburg perustavat Euroopan hiili- ja teräsyhteisön (EHTY) tavoitteenaan estää tulevaisuuden sotia ja konflikteja. EHTY:n jäsenvaltiot laajensivat taloudellista yhteistyötään Rooman sopimuksilla vuonna 1957, joilla perustettiin Euroopan talousyhteisö (ETY) sekä Euroopan atomienergiayhteisö. Vielä vuoden 1957 Rooman sopimuksessa ei ollut mitään ympäristöpolitiikkaan viittaavaa eikä mikään muukaan indikoinut ympäristökysymysten liittymistä Euroopan yhteisön toimintaan.¹⁰ Se on ymmärrettävää, sillä suuressa osassa Eurooppaa ympäristökysymykset oli jätetty yksityisoikeudellisen sääntelyn piiriin.

¹⁰ Treaty establishing the European Economic Community, 1957.

Kollektiivinen ajatus julkisoikeudellisen ympäristösääntelyn tarpeellisuudesta kuitenkin lisääntyi 1960-luvun päättyessä. EU:n ympäristöpolitiikan katsotaan saaneen alkunsa vuonna 1972 Eurooppa-neuvoston kokouksessa Pariisissa. Yhteisö oli laajenemassa ensimmäistä kertaa, kun Yhdistynyt kuningaskunta, Tanska ja Irlanti liittyivät sen jäseniksi. Eteläisessä Euroopassa diktatuurit kaatuivat ja demokraattisen Euroopan oli mahdollista laajeta. Uusien jäsenvaltioiden liittyessä yhteisöön jäsenvaltioiden johtajat vaativat taloudellisen laajentumisen rinnalle yhteistä ympäristöpolitiikkaa.

Vuonna 1987 hyväksytty eurooppalainen yhtenäisasiakirja *Single European Act* sisälsi ensimmäisen oikeusperustan ympäristöpolitiikalle.¹¹ Ympäristöosastona tunnettuun perussopimuksen osaan, tarkemmin 130r artiklaan, kirjattiin tavoitteeksi ympäristön laadun säilyttäminen, ihmisten terveyden suojeleminen ja luonnonvarojen järkevä käyttö (1 kohta). Yhtenäisasiakirjassa sovittiin ensimmäisen kerran keskeisistä EU:n ympäristöpolitiikan periaatteista (130r artikla 2 kohta). Yhteisön ympäristöpolitiikan perustaksi asetettiin ennalta varautumisen periaate, mikä tarkoittaa ympäristövahinkojen estämistä ennalta ehkäisevin toimin ja niiden torjumista mahdollisimman lähellä ympäristöhaittojen lähteitä.¹² Ympäristöpolitiikan periaatteeksi hyväksyttiin ympäristöoikeudellinen aiheuttamisperiaate, mikä tarkoittaa, että saastuttajan on maksettava ympäristövahingosta aiheutuvat vahingot.¹³ Yhtenäisasiakirjan periaatteista tärkeimpänä voidaan kuitenkin ehkä pitää niin sanottua integraatioperiaatetta, jonka mukaan ympäristönsuojelun asettamat vaatimukset ovat osa yhteisön muuta politiikkaa.¹⁴ Muotoilua voidaan pitää samaan aikaan lakonisena ja tulkinnanvaraisena. Periaatteen sisältö oli kuitenkin selkeä, mikä havaittiin viimeistään Lissabonin sopimuksella tehtyjen muutosten jälkeen.

Yhtenäisasiakirjan 130r(3) artiklassa sovittiin ympäristöpolitiikan toteuttamisen ohjaamiseksi ympäristöpolitiikassa huomioitavat seikat: ympäristöpolitiikkaa toteuttaessaan yhteisö ottaa huomioon käytettävissä olevan tieteellisen tiedon, alueiden ympäristöjen ominaispiirteet, toimenpiteiden hyödyt ja haitat sekä yhteisön ja sen alueiden taloudellisen ja sosiaalisen tasapainoisen kehityksen. Yhteisön oikeutta toimia rajattiin 130r(4) artiklassa: Yhteisö tekee ympäristöön liittyviä toimia siinä laajuudessa, kun on tarpeellista 1 kohdan tavoitteiden

¹¹ Single European Act 1986.

¹² EU:n ympäristöpolitiikan periaatteista tarkemmin luvussa 2.2.

¹³ Aiheuttamisperiaate sisältyy voimassa olevan perussopimuksen SEUT 191(2) artiklaan.

¹⁴ Single European Act 130r(2): Environmental protection requirements shall be component of the Community's other policies.

toteuttamiseksi, kun nämä tavoitteet ovat paremmin toteutettavissa yhteisön toimien avulla. Artiklassa oli *de facto* kyse toissijaisuusperiaatteesta, jonka varsinainen säännös oli EY-sopimuksen 5 artiklassa.¹⁵ Vaikka yhtenäisasiakirja oli yhteisön ensimmäinen ympäristöpolitiikan sisältävä perussopimus, sitä voidaan pitää poikkeuksellisen onnistuneena. Yhtenäisasiakirjan sisältämät tavoitteet ja periaatteet sisältyvät myös EU:n voimassa oleviin perussopimuksiin sekä nykyiseen ympäristöpolitiikkaan.

Maastrichtin sopimuksella perustettiin Euroopan unioni, joka muodostui Euroopan yhteisöistä (ensimmäinen pilari), yhteisestä ulko- ja turvallisuuspolitiikasta (toinen pilari) ja yhteistyöstä oikeus- ja sisäasioissa (kolmas pilari).¹⁶ Maastrichtin sopimuksella ympäristöasiat vahvistettiin EU:n viralliseksi politiikanalaksi, jota koskeva sääntely sijoitettiin ensimmäiseen pilariin. Ympäristöä koskeva päätöksenteko otettiin osaksi yhteispäätösmenettelyä ja määränemistöpäätöksenteon yleinen soveltaminen neuvostossa aloitettiin. Maastrichtin sopimuksessa yhteisö osoitti sitoutumistaan ympäristöpolitiikkaan asettamalla tavoitteekseen kestävän, ympäristöä kunnioittavan, taloudellisen kasvun (2 artikla).

Unionin ympäristöpolitiikan kehityksessä ei voida sivuuttaa kestävää kehitystä (*sustainable development*). Kestävä kehitys määriteltiin kansainvälisesti ensimmäisen kerran Yhdistyneiden kansakuntien Maailman ympäristö- ja kehityskomission raportissa vuonna 1987. Niin sanotussa Brundtlandin raportissa, *Our Common Future*, kestävällä kehityksellä tarkoitettiin kehitystä, joka täyttää nykyajan tarpeet vaarantamatta tulevien sukupolvien mahdollisuuksia tyydyttää omia tarpeitaan.¹⁷ Brundtlandin raportissa kestävä kehitys määriteltiin monitahoiseksi sosiaaliseksi, taloudelliseksi, ympäristölliseksi ja kulttuuriseksi kehitykseksi, jossa kaikki sen osa-alueet ovat tärkeitä. Raportilla ja sen saamalla julkisuudella oli tärkeä vaikutus esimerkiksi sellaisiin tuleviin ylikansallisiin sopimuksiin kuten vuonna 1992 Rio de Janeirossa allekirjoitetut ilmastopopimus, biodiversiteettisopimus ja aavikoitumisen vastainen sopimus.

Euroopan yhdentymisen historiassa kestävän kehityksen käsitteeseen viitattiin ensimmäisen kerran vuonna 1997 Amsterdamin sopimuksen 2 artiklassa:

Yhteisön päämääränä on yhteismarkkinoiden toteuttamisella ja talous- ja rahaliiton perustamisella sekä 3 ja 3 a artiklassa tarkoitetun yhteisen politiikan tai yhteisen toiminnan toteuttamisella edistää taloudellisen toiminnan sopusointuista, tasapainoista ja kestävää kehitystä koko yhteisössä, työllisyyden ja sosiaalisen suojelemisen

¹⁵ Toissijaisuusperiaatteesta ennen ja jälkeen Lissabonin sopimusta: Craig & de Burca 2020, s. 125–128.

¹⁶ Sopimus Euroopan Unionista, 1992.

¹⁷ Brundtland 1987.

korkeaa tasoa, miesten ja naisten välistä tasa-arvoa, kestäväää kasvua, joka ei edistä rahan arvon alenemista, edistää hyvää kilpailukykyä ja talouden suorituskyvyn korkeaa lähentymisastetta, ympäristönsuojelun korkeaa tasoa ja ympäristön laadun parantamista, elintason ja elämän laadun nousua sekä taloudellista ja sosiaalista yhteenkuuluvuutta ja yhteisvastuullisuutta jäsenvaltioiden välillä.

Määräyksessä on huomionarvoista, että vielä Amsterdamin sopimuksessa kestävään kehitykseen viitataan lähinnä taloudellisessa kontekstissa. Toisaalta Euroopan yhtenäisasiakirjassa vuonna 1987 ei viitattu kestävään kehityksen käsitteeseen, mutta siinä mainittua integraatioperiaatetta on pidetty yhtenä kestävään kehityksen soveltamismuotona.¹⁸ Kestävästä kehityksestä tuli joka tapauksessa Amsterdamin sopimuksen jälkeen tärkeä osa Euroopan unionin toimintaa.¹⁹ Kestävä kehitys sidottiin osaksi ympäristönsuojelua Amsterdamin sopimuksella perussopimukseen lisätyllä 3c artiklalla: ”Ympäristönsuojelua koskevat vaatimukset on sisällytettävä 3 artiklassa tarkoitetun yhteisön politiikan ja toiminnan määrittelyyn ja toteuttamiseen, erityisesti kestävään kehityksen edistämiseksi.”

Ympäristönsuojelun merkitys politiikka-alana kasvoi, kun ympäristönsuojelu velvoitettiin otettavaksi huomioon kaikkia EU:n politiikanaloja koskevassa päätöksenteossa. Sopimuksen myötä ympäristönsuojelusta tuli tosiasiallisesti unionin politiikkoja läpileikkaava periaate, joka vaikuttaa jokaiseen EU:n politiikka-alaan. Yhtenäisasiakirjan integraatioperiaatteesta oli kehkeytynyt läpäisyperiaate, jonka vaikutukseen myös jäsenvaltiot ovat sidottuja niiden soveltaessa EU-oikeutta.²⁰

Yhteisön ympäristöpolitiikan aikaisena onnistumisena voidaan esittää vuonna 2004 annettu ympäristövastuudirektiivi, joka ilmentää keskeisiä ympäristöpolitiikan periaatteita.²¹ Direktiivissä määritellään aiheuttamisperiaatteeseen perustuvat säännöt, joiden nojalla ympäristövahinkoja aiheuttava toimija voidaan asettaa vastuuseen. Ympäristövastuudirektiivissä sovelletaan nykyistä SEUT 191 artiklassa esitettyä saastuttaja maksaa periaatetta, mikä merkitsee sitä, ettei yhteiskunnan tule korvata teollisen toiminnan

¹⁸ Bandi 2020, s. 38.

¹⁹ Kestävä kehitys määriteltiin Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa 2493/2000 ympäristöulottuvuuden sisällyttämisestä täysimääräisesti kehitysmaiden kehitysprosessiin: ”Tässä asetuksessa tarkoitetaan ”kestävällä kehityksellä” asianomaisten väestöjen elintason ja hyvinvoinnin kohentamista ekosysteemien mahdollisuuksien rajoissa siten, että samalla säilytetään luonnonperintö ja sen biologinen monimuotoisuus nykyisille ja tuleville sukupolville.” EU:n primäärioikeudessa kestäväää kehitystä ei ole määriteltä. Valintaa voidaan pitää perusteltuna, kun huomioidaan unionin ympäristöpolitiikan integraatioperiaatteen laaja-alainen vaikutus kaikkiin unionin politiikkoihin.

²⁰ Ks. Montini 2018, s. 139–149.

²¹ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2004/35/EY ympäristövastuusta ympäristövahinkojen ehkäisemisen ja korjaamisen osalta.

aiheuttamaa merkittävää ympäristövahinkoa. Täytäntöönpanokertomuksissa on kuitenkin todettu direktiivin tehokkuuden vaihtelevan suuresti, sillä sen täytäntöönpano on suoritettu jäsenvaltioissa eri tavoin.²²

2.2 Ympäristöpolitiikan periaatteet

EU:n nykymuotoisen ympäristöpolitiikan voidaan katsoa alkaneen Lissabonin sopimuksen tultua voimaan vuonna 2009.²³ Sopimuksella unionin pilarirakenteesta luovuttiin ja EU muodostui kahdelle perussopimukselle, Sopimukselle Euroopan Unionista (jäljempänä SEU) ja Sopimukselle Euroopan Unionin toiminnasta (jäljempänä SEUT). EU sai oikeushenkilön aseman, mikä mahdollisti kansainvälisten sopimusten tekemisen kolmansien valtioiden kanssa. Osittain sen myötä EU:n ympäristöpolitiikan tavoitteita laajennettiin koskemaan ilmastonmuutosta.

Unionin ympäristöpolitiikan periaatteet ovat jo yhtenäisasiakirjassa sovitut ennalta varautumisen periaate, ennaltaehkäisyyn periaate, ympäristövahinkojen torjuminen niiden lähteellä sekä saastuttaja maksaa -periaate (191(2)). Lissabonin sopimuksella uudeksi ympäristöpolitiikan periaatteeksi lisättiin, että unionin ympäristöpolitiikalla pyritään suojelun korkeaan tasoon unionin eri alueiden tilanteiden erilaisuus huomioon ottaen.²⁴ Suojelun korkean tason vaatimus tulee *Charterin* eli Euroopan Unionin perusoikeuskirjan 37 artiklasta. Sen mukaan ympäristönsuojelun korkea taso ja ympäristön laadun parantaminen on sisällytettävä unionin politiikkoihin ja varmistettava kestävä kehityksen periaatteen mukaisesti.

Huomionarvoista on, ettei kestävä kehitystä mainita EU:n ympäristöpolitiikan periaatteena. Käsite kuitenkin sisältyy eri muodoissa useaan EU:n primäärioikeudelliseen instrumenttiin. Amsterdamin sopimukseen verrattuna SEU 3(3) sisältää huomattavasti pitemmälle kehitetyn ja kattavamman lähestymistavan kestäväan kehitykseen: Unioni pyrkii Euroopan kestäväan kehitykseen, jonka perustana ovat tasapainoinen talouskasvu ja hintavakaus, täystyöllisyyttä ja sosiaalista edistystä tavoitteleva erittäin kilpailukykyinen sosiaalinen markkinatalous sekä korkeatasoinen ympäristönsuojelu ja ympäristön laadun parantaminen. Se edistää tieteellistä ja teknistä kehitystä.

²² COM (2016) 204 final.

²³ Lissabonin sopimus Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan yhteisön perustamissopimuksen muuttamisesta.

²⁴ Periaatteista lisää kts. Bándi 2020.

Euroopan sisäisen kestäväen kehityksen ohella EU edistää osaltaan maapallon kestävää kehitystä (SEU 3(5)). Lisäksi EU on sitoutunut edistämään kehitysmaiden talouden, yhteiskunnan ja ympäristön kannalta kestävää kehitystä ensisijaisena tarkoituksenaan poistaa köyhyys (SEU 21(2)). Kuten perussopimusten ja Charterin määräyksistä nähdään, kestäväällä kehityksellä on vankka asema EU:n ympäristöpolitiikassa.

Sen aseman tarkempi määrittely osoittautuu kuitenkin vaikeaksi. Kestävää kehitystä on kuvattu mm. paradigmaksi, käsitteeksi, periaatteeksi ja tavoitteeksi.²⁵ Oikeuskirjallisuudessa se on nähty sekä poliittisena ideana vailla toimintavelvoitteita että osana kansainvälistä tapaoikeutta ja siten yleisesti velvoittavana sääntönä.²⁶ EUT ei kuitenkaan ratkaisukäytännössään ole antanut kestäväälle kehityksellä itsenäistä, suoraa oikeusvaikutuksia luovaa asemaa. Kestäväen kehityksen mukainen politiikka edellyttää EU-instituutioilta joka tapauksessa periaatteen aktiivista soveltamista ja täytäntöönpanoa.

Kestäväen kehityksen käsite mainitaan myös integraatioperiaatteen osana SEUT 11 artiklassa, jonka mukaan: ”ympäristönsuojelua koskevat vaatimukset on sisällytettävä unionin politiikan ja toiminnan määrittelyyn ja toteuttamiseen, erityisesti kestäväen kehityksen edistämiseksi”. Voidaan siten perustellusti esittää, että ympäristöoikeudellinen integraatioperiaate on EU:n yleinen oikeusperiaate.

On kuitenkin huomattava, että Euroopan unioni on arvoyhteisö, jolla on lukuisia tavoitteita ja päämääriä. Lissabonin sopimuksella luotiin muitakin politiikka-aloja koskevia integraatioperiaatteita (SEUT 8-13). Esimerkiksi SEUT 9 artiklassa unionia velvoitetaan ottamaan politiikassaan ja toiminnassaan korkean työllisyystason edistäminen, sosiaalisen syrjäytymisen torjuminen sekä korkeatasoiseen koulutukseen ja ihmisten terveyden korkeatasoiseen suojeluun liittyvät vaatimukset. Lisäksi SEUT 7 artikla edellyttää EU:lta eri politiikkojen ja toimien keskinäistä johdonmukaisuutta kaikki unionin tavoitteet huomioon ottaen. SEUT 11 artiklan asemaa yleisenä oikeusperiaatteena voidaan kuitenkin perustella sen *lex specialis* -luonteella suhteessa SEUT 7 artiklaan.²⁷ Tämän takia SEUT 11 artiklan painoarvo on suurimmillaan ympäristöpolitiikassa, mutta pienenee muilla politiikka-aloilla. Ympäristöoikeudellisen integraatioperiaatteen etusijasta ei kuitenkaan voida enää puhua.

²⁵ Bosselman 2006.

²⁶ Beyerlin 2007, s. 432–435.

²⁷ Kts. esim. Bandi 2020. Integraatioperiaatteesta kts. Montini 2018, s. 139–149.

2.3 Ympäristöpolitiikan tavoitteet

191 artiklan 1 kohdassa unionin ympäristöpolitiikan tavoitteiksi asetetaan (1) ympäristön laadun säilyttäminen, suojelu ja parantaminen; (2) ihmisten terveyden suojelu; (3) luonnonvarojen harkittu ja järkevä käyttö; (4) sellaisten toimenpiteiden edistäminen kansainvälisellä tasolla, joilla puututaan alueellisiin tai maailmanlaajuisiin ympäristöongelmiin, ja erityisesti ilmastonmuutoksen torjuminen.

Modernin yhteiskunnan kompleksisuudesta kumpuaa ympäristösäätelylle erityisen haastavia ja monitulkintaisia ongelmia, jotka ovat vaikeasti ratkaistavissa perinteisen lainsäädännön keinoin.²⁸ EU:n ympäristösäätelyssä on pyritty joustavuuteen esimerkiksi puitedirektiiveissä asetettujen ympäristötavoitteiden avulla, joiden saavuttaminen vaatii jäsenvaltioilta rationaalista suunnittelua ja tehokkaita toimenpiteitä.

Joustavasta ja tavoitteellisesta säätelystä käy esimerkkinä vesipuitedirektiivi (2000/60/EY), joka asettaa jäsenvaltioiden pintavesille tavoitteeksi hyvän ekologisen ja kemiallisen tilan sekä pohjavesille hyvän kemiallisen ja määrällisen tilan (1 ja 4 artiklat).²⁹ Direktiivi mahdollistaa jäsenvaltioille erilaiset menetelmät ympäristötavoitteisiin pääsemiseksi, mutta ympäristötavoitteet itsessään ovat juridisesti sitovia. Unionin ympäristöpolitiikalle on tyypillistä, että se liittyy tiiviisti myös muihin politiikanaloihin. Esimerkkinä käytetty vesipuitedirektiivi perustuu EU:n tavoitteeseen yhdentää vesien suojelua ja kestävää hoitoa edelleen energiapolitiikkaan, liikennepolitiikkaan, maatalouspolitiikkaan, kalastuspolitiikkaan, aluepolitiikkaan ja matkailupolitiikkaan.³⁰

Ympäristöpolitiikkaa on toteutettu eurooppalaisten ympäristöalan toimintaohjelmien (Environment Action Programme (EAP)) avulla vuodesta 1973. Nykyinen, järjestyksessään kahdeksas, toimintaohjelma on voimassa vuoteen 2030 saakka.³¹ Yhdistyneiden kansakuntien Agenda 2030 -ohjelman kestävä kehityksen tavoitteiden saavuttamiseen pyrkivän toimintaohjelman tavoitteet ovat yhtä lailla kunnianhimoiset. Toimintaohjelmalla pyritään muun muassa vastaamaan luonnon monimuotoisuuden heikkenemiseen, ilmastonmuutokseen,

²⁸ Cosens ym. 2020.

²⁹ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2000/60/EY yhteisön vesipolitiikan puitteista.

³⁰ Vesipuitedirektiivin johdanto-osa, perustelukappale 16.

³¹ Euroopan parlamentin ja Neuvoston päätös (EU) 2022/591 vuoteen 2030 ulottuvasta yleisestä unionin ympäristöalan toimintaohjelmasta.

nopeuttamaan siirtymää kiertotalouteen sekä vähentämään saasteita ilmassa, vesistöissä ja maaperässä. Nykyinen EAP ei kuitenkaan vedä merkittävyydeltään vertoja Vihreän kehityksen ohjelmalle.

Euroopan parlamentti julisti marraskuussa 2019 ilmastohätätilan ja pyysi komissiota varmistamaan, että tavoite rajoittaa ilmaston lämpenemisen alle 1,5 °C:n otetaan huomioon tulevissa komission ehdotuksissa. Vihreän kehityksen ohjelmaa (*Green Deal*) voidaan pitää komission vastauksena ilmasto- ja kestävyyskriisiin.³² Se on suunnitelma, jolla EU:n talous on määrä muuttua kestävämmäksi kääntämällä ilmasto- ja ympäristöhaasteet mahdollisuuksiksi kaikilla politiikan aloilla. Ohjelmassa pyritään huolehtimaan siitä, että vihreä siirtymä on kaikkien kannalta oikeudenmukainen ja osallistava. Vihreän kehityksen ohjelma on osa komission strategiaa, jolla se panee täytäntöön YK:n Agenda 2030 -toimintaohjelman ja kestävä kehityksen tavoitteet sekä toteuttaa von der Leyenin komission omia poliittisia suuntaviivoja.³³

Ohjelma on siitä vallankumouksellinen, että ympäristöpoliittiset ympäristö- ja ilmastotavoitteet halutaan valjastaa ohjaamaan unionin talouskasvua. Yksittäisten asetusten ja direktiivien lisäksi komissio on ehdottanut ohjelman puitteissa lukuisia laajoja toimintasuunnitelmia, joiden avulla sääntelystä tehdään ympäristön kannalta kestävämpää.³⁴ Osana vihreän kehityksen ohjelmaa komissio aikoo edistää EU:n, sen jäsenvaltioiden ja kansainvälisen yhteisön toimia ympäristöriskillisuuden torjunnan tehostamiseksi.³⁵ Ohjelman kärkihankkeena voidaan pitää niin sanottua eurooppalaista ilmastolakia, joka velvoittaa jäsenvaltiot säätämään toimenpiteistä, joilla päästään ilmastoneutraaliuteen vuoteen 2050 mennessä.³⁶ Suomi on pannut sen kansallisesti täytäntöön ilmastolailla (423/2022).³⁷ Sektorikohtaiset vaikutukset huomioivaan lakiin on kirjattu tavoitteeksi, että Suomi on hiilineutraali jo vuoteen 2035 mennessä.

2.3 EU:n toimivalta ympäristöasioissa

2.3.1 Annetun toimivallan periaate

³² COM (2019) 640 final.

³³ Von der Leyen, Ursula: Poliittiset suuntaviivat seuraavalle Euroopan komissiolle 2019–2024.

³⁴ Esim. EU:n toimintasuunnitelma Kohti ilman, veden ja maaperän saasteettomuutta, Orgaaninen toimintasuunnitelma, Kiertotalouden toimintasuunnitelma.

³⁵ COM (2019) 640 final.

³⁶ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset (EU) 2021/1119, puitteiden vahvistamisesta ilmastoneutraaliuden saavuttamiseksi sekä asetusten (EY) N:o 401/2009 ja (EU) 2018/1999 muuttamisesta.

³⁷ Ilmastolaki 434/2022.

SEU 4 artiklan ensimmäisessä kohdassa määrätään annetun toimivallan periaatteesta (*principle of conferral*): toimivalta, jota ei ole perussopimuksissa annettu unionille, kuuluu SEU 5 artiklan mukaisesti jäsenvaltioille. Annetun toimivallan periaatteen mukaisesti unioni toimii ainoastaan jäsenvaltioiden sille perussopimuksissa antaman toimivallan rajoissa ja kyseisissä sopimuksissa asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi.³⁸ EU:n toimivaltaa koskevat kysymykset liittyvät sekä toimivallan jakoon että toimivallan käyttöön.³⁹ Unionin toimivalta määräytyy annetun toimivallan periaatteen mukaisesti, mutta unionin toimivallan käytön tulee noudattaa toissijaisuusperiaatetta ja suhteellisuusperiaatetta (SEU 5(1)).

Unionille perussopimuksissa annettu toimivalta on jaettu kolmeen kategoriaan: yksinomaiseen, jaettuun ja tukevaan toimivaltaan. Lissabonin sopimuksen jälkeen jaettu toimivalta on pääsääntö.⁴⁰ SEUT 2(2) artiklan mukaan, kun perussopimuksissa annetaan unionille jäsenvaltioiden kanssa jaettu toimivalta tietyllä alalla, unioni ja jäsenvaltiot voivat toimia lainsäätäjänä ja antaa oikeudellisesti velvoittavia säädöksiä kyseisellä alalla. Jaettu toimivalta ei kuitenkaan tarkoita tasavertaista tai yhtäläistä toimivaltaa. Jäsenvaltiot käyttävät jaetun toimivallan aloilla toimivaltaansa ainoastaan siltä osin kuin unioni ei ole käyttänyt omaansa tai on päättänyt lakata käyttämästä omaansa. SEUT 2(2) artiklan *pre-emption-doktriini* ei ole kuitenkaan absoluuttinen. Esimerkiksi SEUT 192 artiklan nojalla toteutetut ympäristönsuojelutoimet eivät estä jäsenvaltioita pitämästä voimassa tai toteuttamasta tiukempia suojatoimenpiteitä. Kansallisten säädösten tulee olla perussopimusten mukaisia ja niistä on ilmoitettava komissiolle (SEUT 193).⁴¹

Jaetun toimivallan alle kuuluvat politiikka-alat määritellään SEUT 4(1) artiklassa: Unionilla on jäsenvaltioiden kanssa jaettu toimivalta sellaisilla aloilla, joilla unionille on annettu toimivalta, mutta jotka eivät ole 3 artiklassa tarkoitettun yksinomaisen toimivallan tai 6 artiklassa

³⁸ Suvereniteetti ymmärretään perinteisesti siten, että suvereeni valta on luonteeltaan toiset poissulkevaa ja täydellistä. Perussopimukseen perustuva unionin toimivalta edustaa ns. jälkisuvereenia maailmaa, jossa toimivalta on jaettu toiminnallisesti tai sektoreittain. Tuomisen mukaan se ei ole ihanteellista horisontaalisen koherenssin aikaansaamiseksi. Tuominen 2010, s. 17–26.

⁴⁰ Ennen Lissabonin sopimusta jaetun toimivallan alaan kuuluivat selkeästi vain sisämarkkinat sekä vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alue, rikosoikeutta lukuun ottamatta. Oikeustieteilijöiden keskuudessa käytiin kuitenkin keskustelua siitä, tulisiko muidenkin politiikka-alojen kuten ympäristöpolitiikan ja kuluttajapolitiikan kuulua jaetun toimivallan alle. Konstadinides 2016, s. 13.

⁴¹ Sisämarkkinoihin liittyvässä sääntelyssä *pre-emption-doktriinia* on kuitenkin tulkittu ahtaasti, kts. asia C-148/78 Ratti, kohdat 26–27. Tapauksessa oli kyse siitä, että unioni oli säätänyt direktiivin, jossa määriteltiin, millä ehdoilla liuottimia voidaan myydä sisämarkkinoilla. EUT:n mukaan jäsenvaltio ei voinut saattaa kansallisessa lainsäädännössään voimaan rajoittavampia edellytyksiä kuin ne edellytykset, joita kyseisessä direktiivissä on säädetty, tai yksityiskohtaisempia taikka joka tapauksessa erilaisia edellytyksiä liuottimien luokituksen, pakkaamisen ja merkintöjen osalta. Kts. myös Raitio & Tuominen 2020, s. 228–229.

tarkoitettuna täydentävän toimivallan aloja. Ympäristö sekä vapauden, turvallisuuden ja oikeuden ala mainitaan 4 artiklan 2 kohdassa esimerkkeinä pääaloista, joilla jaettua toimivaltaa sovelletaan.

SEUT 2(1) artiklan mukaan, kun unionilla on tiettyä politiikka-alaa koskeva yksinomaisen toimivalta, ainoastaan unioni voi toimia lainsäätäjänä ja antaa oikeudellisesti velvoittavia säädöksiä. Poikkeuksellisesti jäsenvaltiot voivat käyttää toimivaltaa siltä osin kuin unioni ei ole käyttänyt omaansa tai unioni on päättänyt olla sääntelemättä asiassa toimivallastaan huolimatta. Unionilla on yksinomaisen toimivalta SEUT 3 artiklassa luetelluissa asioissa: tulliliitto, sisämarkkinat, eurovaltioiden rahapolitiikka, meriensuojelu osana kalastuspolitiikkaa, yhteinen kauppapolitiikka. Tukevasta toimivalta on perussopimuksissa määritellyistä toimivalloista heikoin. SEUT 6 artiklan mukaan unionilla on toimivalta toteuttaa toimia jäsenvaltioiden toimien tukemiseksi, yhteensovittamiseksi tai täydentämiseksi.

2.3.2 Toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaate ympäristöpolitiikassa

Unionin toimivalta voidaan hahmottaa horisontaalisena ja vertikaalisena. Horisontaalisessa toimivallassa on kyse perussopimuksissa määritetystä toimivallasta suhteessa unionin muihin politiikka-aloihin. Vertikaalinen toimivalta puolestaan tarkoittaa unionin toimivaltaa suhteessa jäsenvaltioihin. Vertikaalista toimivaltaa arvioitaessa SEUT:n toimivaltaa koskevia säännöksiä täydentävät toimivaltaperiaatteet, jotka sisältyvät SEU 5 artiklaan. Toimivaltaperiaatteet koskevat kaikkia unionin toimielimiä. Unionin toimivallan lähtökohtana on jo edellä käsitelty annetun toimivallan periaate (SEU 5(2)). Toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaate rajoittavat annetun toimivallan käyttöä.

SEU 5(3) artiklan toissijaisuus- eli subsidiariteettiperiaate mukaan unioni toimii aloilla, jotka eivät kuulu sen yksinomaiseen toimivaltaan, ainoastaan jos ja siltä osin kuin jäsenvaltiot eivät voi keskushallinnon tasolla tai alueellisella taikka paikallisella tasolla riittävällä tavalla saavuttaa suunnitellun toiminnan tavoitteita, vaan ne voidaan suunnitellun toiminnan laajuuden tai vaikutusten vuoksi saavuttaa paremmin unionin tasolla.⁴² Toissijaisuusperiaatteella toteutetaan SEU 10(3) artiklan läheisyysperiaatetta – päätökset tehdään mahdollisimman lähellä kansalaisia. Unionin tulee säädöksen johdanto-osassa perusteltava sen tarpeellisuus

⁴² Unionin toimielimet soveltavat toissijaisuusperiaatetta toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen soveltamisesta tehdyn pöytäkirjan mukaisesti. Kansalliset parlamentit valvovat toissijaisuusperiaatteen noudattamista mainitussa pöytäkirjassa määrätyn menettelyn mukaisesti.

toissijaisuusperiaatteen kannalta (SEUT 296(2) artikla).⁴³ Edustuksellisen demokratian hengessä kansallisille parlamenteille on annettu SEU 5(3) ja 12 artiklan b alakohdassa toissijaisuusperiaatteen valvontaoikeus.

Toissijaisuusperiaatteeseen liittyy läheisesti toinen unionin jaetun toimivallan käyttöä rajoittava suhteellisuusperiaate. SEU 5 artiklan 4 kohdan mukaan suhteellisuusperiaatteella tarkoitetaan sitä, etteivät unionin toiminnan sisältö ja muoto saa ylittää sitä, mikä on tarpeen perussopimusten tavoitteiden saavuttamiseksi. EUT on tulkinnut ilmausta *sisältö ja muoto* varsin laveasti oikeuskäytännössä.⁴⁴ Suhteellisuusperiaatteen mukaisuuden selvittämiseksi on arvioitava, voidaanko säännöksellä toteutetuilla keinoilla saavuttaa tavoiteltu tulos ylittämättä sitä, mikä tuloksen saavuttamiseksi on tarpeen.⁴⁵ Suppeassa merkityksessä suhteellisuusperiaate edellyttää, että unionin on valittava sellaisia toimenpiteitä, jotka eivät aiheuta yksilöille tavoitteeseen nähden kohtuutonta haittaa. Suhteellisuusperiaate on nähtävä suodattimena, jonka kriteereiden läpi toimenpiteiden on mentävä.

Koska ympäristö kuuluu jaetun toimivallan piiriin, EU:n toimenpiteitä arvioidaan suhteessa ympäristöpolitiikan tavoitteiden saavuttamiseen. Lissabonin sopimuksen jälkeen unioni on antanut ympäristöpolitiikan saralla huomattavan määrän sääntelyä, mikä on herättänyt joissakin jäsenvaltioissa kritiikkiä. Osittain tähän vastatakseen komissio antoi vuonna 2018 tiedonannon toissijaisuusperiaatteen ja suhteellisuusperiaatteen aseman vahvistamisesta EU:n päätöksenteossa.⁴⁶ Vuodesta 2022 alkaen komission on pyrkinyt ”yksi sisään, yksi ulos” -periaatteen avulla keskittymään lainsäädännön tehokkuuteen ja tekemään lainsäädännöstä jäsenvaltioille helpommin noudatettavaa.⁴⁷ Käytännön toteutuksesta riippuu, onko periaatteella myös toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatetta vahvistava vaikutus.

2.4 Jätepolitiikka osana ympäristöpolitiikkaa

2.4.1 Jätepolitiikan tavoitteet

EU:n ympäristöpolitiikkaan kuuluu lukuisia toiminta-aloja, joista ympäristörikossääntelyn kannalta keskeisin on jätepolitiikka (jätehuolto ja kierrätys). Jätepolitiikka on toiminta-alana

⁴³ Asia C-233/94.

⁴⁴ Unionin toimielimet soveltavat suhteellisuusperiaatetta toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen soveltamisesta tehdyn pöytäkirjan mukaisesti (SEU 5(4)). SEU pöytäkirjan nro. 2 mukaan lainsäätämisyjärjestyksessä annettaviin esityksiin tulee liittää selvitys toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden noudattamisesta.

⁴⁵ Asia C-341/95, kohta 55.

⁴⁶ COM (2018) 703 final.

⁴⁷ COM (2021) 219 final.

osa EU:n ympäristöpolitiikkaa, joten sillä toteutetaan ympäristöpolitiikan tavoitteita ja päämääriä (SEUT 191 ja 192). Näiden lisäksi jätepolitiikalla on omat tavoitteensa ja alakohtaiset politiikkansa. EU:n jätepolitiikan tavoitteena on suojella ympäristöä ja ihmisten terveyttä sekä edistää kiertotaloutta. Jättopolitiikka on keskeinen osa *Green Dealia*, jolla EU pyrkii edistämään talouskasvua siirtymällä nykyaikaiseen, resurssitehokkaaseen ja kilpailukykyiseen talouteen. Jätteenkäsittelyn sääntely ja uusiomateriaalien hyödyntämiseen ohjaaminen ovat EU:n ympäristöpolitiikan keskeisiä osia. EU:n asettamat päämäärät ja tavoitteet pyrkivät edistämään jätehuollon parantamista, kierrätysinnovaatioita sekä rajoittamaan jätteiden sijoittamista kaatopaikoille. Kiertotaloutta tukevalla sääntelyllä kannustetaan hyödyntämään mahdollisimman suuri osa jätteiden sisältämistä raaka-aineista uudelleen.

Lisääntyneestä sääntelystä huolimatta jätteiden määrä on jatkanut kasvuaan, mikä tuottaa jäsenvaltioille haasteita ympäristön suojelemisessa. Toisaalta käytettyjen materiaalien osuus tuotannossa on lisääntynyt, ja jättemateriaaleilla käytävä kauppa on kasvussa.⁴⁸ Jättemateriaalien uusiokäyttö ja hyödyntäminen tuotannossa näkyy mm. kaatopaikoille sijoitettavan jätteen määrän vähenemisenä. Niin sanotun materiaalihyötykäytön lisääntyminen johtuu tuotannollisteknisen kehityksen lisäksi EU:n jättesääntelystä, joka toisaalta rajoittaa jätteiden käsittelyä ja kuljetuksia, mutta myös luo kiertotalouteen perustuvia liiketaloudellisia mahdollisuuksia.

2.2.2 Kiertotalouden toimenpideohjelma

Jättopolitiikan tavoitteiden saavuttamiseksi EU on uudistanut useita jätteisiin liittyviä säännöksiä. Sääntelykokonaisuutta kutsutaan jättesäädöspaketiksi. Jättesäädöspakettiin kuuluvien säännösten taustalla on komission vuonna 2015 julkaisema ensimmäinen kiertotalouden toimenpideohjelma, jonka ensisijaisena tarkoituksena on edistää Euroopan siirtymistä kiertotalouteen.⁴⁹ Toimintasuunnitelma sisälsi 54 toimenpidettä, joista suuri osa liittyi jättopolitiikkaan. Kiertotalouden toimintaohjelman osana hyväksytyyn jättesäädöspaketin tavoitteena on etusijajärjestyksen eli jättehierarkian noudattamisen vahvistaminen ja resurssitehokkaan materiaalien käytön ja kierrätyksen tukeminen.

⁴⁸ Eurostat: EU recorded a trade surplus in waste materials in 2020. <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/ddn-20211111-1>.

⁴⁹ Kierto kuntoon - Kiertotaloutta koskeva EU:n toimintasuunnitelma. COM (2015) 614 final.

Toimintasuunnitelman täytäntöönpanossa uudistettiin jätepuitedirektiivi (2008/98/EC), jota on kuvailtu EU:n oikeudelliseksi kehykseksi jätteiden käsittelylle ja jätehuollolle.⁵⁰ Direktiivissä määritellään jätehuollon peruseriaatteita, jotka ohjaavat muuta jättesääntelyä. Jätepuitedirektiivi edellyttää jätteiden käsittelyä vaarantamatta ihmisten terveyttä, ympäristöä vahingoittamatta ja aiheuttamatta vaaraa vesistöille, ilmalle, maaperään tai eläimille. Jätepuitedirektiivin 4 artiklassa säädetään jätehierarkiasta, jota tulee soveltaa jätteen syntymisen ehkäisemiseksi jätehuoltoa koskevassa lainsäädännössä ja politiikassa:

- a) ehkäiseminen;
- b) valmistelu uudelleenkäyttöön;
- c) kierrätys;
- d) muu hyödyntäminen, esimerkiksi energiana; ja
- e) loppukäsittely.



51

Jättehierarkiaa soveltaessaan jäsenvaltioiden on kuitenkin pyrittävä ympäristön kannalta parhaaseen mahdolliseen kokonaistulokseen, mikä voi edellyttää tiettyjen jätteiden osalta jättehierarkiasta poikkeamista (jätepuitedirektiivin 4(2) artikla). Sääöksessä viitataan elinkaariajatteluun, jolla tarkoitetaan, että tuotteen aiheuttamina ympäristövaikutuksina

⁵⁰ EU 2018/851.

⁵¹ European Commission: Waste Framework Directive. https://environment.ec.europa.eu/topics/waste-and-recycling/waste-framework-directive_en.

huomioidaan valmistusprosessin lisäksi kaikki tuotteen elinkaaren eri vaiheissa aiheutuvat suorat ja epäsuorat vaikutukset.⁵²

Jätepuitedirektiivi on pantu kansallisesti täytäntöön jätelaissa 2011/646, jonka päätavoitteena on jätteen määrän ja haitallisuuden vähentäminen.⁵³ Jätehierarkia on implementoitu jätelain 8 §:n 1 momentissa, jonka mukaan ensisijaisesti on vähennettävä syntyvän jätteen määrää ja haitallisuutta. Jos jätettä kuitenkin syntyy, jätteen haltijan on ensisijaisesti valmistettava jäte uudelleenkäyttöä varten tai toissijaisesti kierrätettävä se. Jos kierrätys ei ole mahdollista, jätteen haltijan on hyödynnettävä jäte muulla tavoin, mukaan lukien hyödyntäminen energiana. Jos hyödyntäminen ei ole mahdollista, jäte on loppukäsiteltävä.

Jätesäädöspaketti sisältää neljä direktiiviä, joilla muutettiin kuutta aiempaa jätealan direktiiviä: pakkausjätedirektiiviä (EU) 2018/852, kaatopaikkadirektiiviä (EU) 2018/850, romuajoneuvodirektiiviä 2000/53/EY, paristo- ja akkudirektiiviä 2006/66/EY ja sähkö- ja elektroniikkalaiteromudirektiiviä eli SER-direktiiviä 2012/19/EY.⁵⁴ Jätedirektiivit eivät juurikaan sisällä täsmällisiä lainsäädännöllisiä velvoitteita, vaan sääntely on tavoitteellista keskittyen jäsenvaltioiden kannustamiseen erilaisiin toimenpiteisiin jätteen määrän ja haitallisuuden vähentämiseksi.⁵⁵

Uudistetuissa direktiiveissä asetetaan aiempaa kunnianhimoisemmat tavoitteet yhdyskuntajätteen ja pakkausjätteen uudelleenkäytölle ja kierrätykselle.⁵⁶ Esimerkiksi pakkausjätteen kierrätystavoitteita nostettiin siten, että kaikesta pakkausjätteestä tulee kierrättää 65 prosenttia vuoteen 2025 ja 70 prosenttia vuoteen 2035 mennessä. Uusituilla jätedirektiiveillä pyritään rajoittamaan eri jätelajien päätymistä kaatopaikoille. Kaatopaikkadirektiivin 5 artiklan mukaan jäsenvaltioiden tulee huolehtia siitä, että kaatopaikalle sijoitettavaksi ei saa hyväksyä kierrätystä varten erilliskerättyä yhdyskuntajätettä. Jäsenvaltioiden tulee ryhtyä tarvittaviin

⁵² Elinkaariajattelu toteuttaa kestäväen kehityksen periaatetta. Kts. esim. Hughes 2017, s. 10–16.

⁵³ Jätelain muutos 15.7.2021/714. Osa muutoksista toteutettiin Valtioneuvoston asetuksella jätteistä 978/2021.

⁵⁴ Uudistetut direktiivit tulivat voimaan 4.7.2018. Direktiivit pantiin täytäntöön hallituksen esityksellä HE 40/2021 jätelain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta, jotka hyväksyttiin 23.6.2021 ja tulivat voimaan 19.7.2021.

⁵⁵ HE 40/2021 vp, s. 13–15.

⁵⁶ Jätelakia täydentävät jätealan asetusten muutokset valmisteltu vuosien 2021 ja 2022 aikana. Valtioneuvosto hyväksyi 18.11.2021 asetuksen jätteistä (978/2021) sekä asetukset ympäristönsuojeluasetuksen ja kahden muun asetuksen muuttamisesta (979–981/2021). Uusi pakkausjäteasetus (1029/2021) sekä neljän muun tuottajavastuuta koskevan asetuksen ja kaatopaikka-asetuksen muutokset (1025–1028/2021, 1030/2021).

toimenpiteisiin varmistaakseen, että vuonna 2035 enintään 10 % yhdyskuntajätteestä sijoitetaan kaatopaikalle tai loppukäsitellään polttamalla.⁵⁷

Kiertotalouden vaatimusten huomioimiseksi komissio on vuonna 2021 ehdottanut jätteen siirtoasetuksen 1013/2006/EY uudistamista.⁵⁸ Uudistuksen tavoitteet noudattavat EU:n ympäristöpolitiikassa asetettuja tavoitteita. Kiertotalouden edistämiseen pyritään yksinkertaistamalla menettelyjä sekä helpottamalla kierrätettävien jätteiden siirtoja sisämarkkinoilla. Ehdotuksen mukaan EU:n laajuisen sähköisen kuljetustietojärjestelmän käyttöönotto tehostaisi jätteiden hyödyntämistä sekä siirtojen jäljitettävyyttä. Toimintaedellytysten parantamisen ohella uudistuksella tavoitellaan jätesiirojen parempaa valvontaa ja laittomien jätteiden siirtojen ehkäisemistä unionissa sekä kolmansiiin maihin.⁵⁹

Unionin ympäristöpolitiikka ja -sääntely perustuu ympäristöoikeudelliselle aiheuttamisperiaatteelle, jonka mukaan saastuttajan on maksettava ympäristövahingosta aiheutuvat vahingot (SEUT 191(2)). Jätehierarkian mukaisesti jätesääntelyn tulisi ensisijaisesti pyrkiä ehkäisemään jätteen syntymistä esimerkiksi tuotteiden valmistukseen ja tuotteiden ekologisiin ominaisuuksiin vaikuttavilla politiikkatoimilla.

Tähän suuntaan viittaa myös jätepuitedirektiivin 8 ja 8 a artiklat, joissa säädetään laajennetusta tuottajan vastuusta kierrätöksen edistämiseksi. Säännöksen mukaan tuottajan tulee kustantaa unionin markkinoille saattamiensa tuotteiden jätehuollosta aiheutuneet todelliset kustannukset täysimääräisesti. Jäsenvaltiot voivat artiklan puitteissa säätää *tuotteen tuottajille* erityisiä velvoitteita valmistamiensa tuotteiden vastaanottamiseksi ja niille asianmukaisen jätehuollon järjestämiseksi. Tuottajalle voidaan asettaa jätettä koskeva taloudellinen vastuu, mikäli kolmas osapuoli toteuttaa jätehuollon. Tuottajavastuu on konkreettinen aiheuttamisperiaatteen periaatteen sovellus, jolla EU pyrkii edistämään kestävästä kehitystä erityisesti ympäristöystävälliseen ja elinkaariajatteluun perustuvaan tuotesuunnitteluun kannustamalla.⁶⁰

⁵⁷ Hallituksen esityksessä todettiin tavoitteen jo täyttyvän Suomessa, joten sitä ei katsottu tarpeelliseksi sisällyttää lainsäädäntöön. HE 40/2021 vp, s. 15.

⁵⁸ Euroopan komission ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi jätteiden siirroista sekä asetusten (EU) N:o 1257/2013 ja (EU) 2020/1056 muuttamisesta, COM (2021) 709 final.

⁵⁹ Jätteen siirtoasetuksen rikkomisesta kappaleessa 3.4.3.

⁶⁰ Kestävän kehityksen edistäminen tuottajavastuun avulla on jo vakiintunut ympäristöpolitiikan periaate. Kts. esim. Reina, Kimmo: Tuottajavastuusta erityisesti pakkausjätteiden jätehuollossa. Teoksessa: Ympäristöoikeudellisia tutkielmia II. Ympäristöoikeustieteen Seuran julkaisuja 33. Helsinki 1999.

Tuotteiden valmistusta painottaa myös EU:n nykyinen, vuonna 2020 julkaistu toimintasuunnitelma, Puhtaamman ja kilpailukykyisemmän Euroopan puolesta.⁶¹ Sen tavoitteena on muuttaa kulutus- ja tuotantotapoja nykyistä kestävämmiksi ja kiertotalouteen perustuviksi.⁶² Suunnitelma on luonnollinen jatke kiertotalouden toimintaohjelmassa tehdyille toimille. Siinä on keskeisessä osassa ns. tuotepolitiikka, jolla pyritään siihen, että kaikki EU:n markkinoille tulevat tuotteet olisivat vuoteen 2030 mennessä kestäviä, uudelleenkäytettäviä ja elinkaaren lopussa turvallisesti kierrätettäviä materiaalina. Komissio on esitellyt vuonna 2022 muun muassa ehdotuksen Kestävien tuotteiden ekologista suunnittelua koskevasta asetuksesta⁶³ ja ehdotuksen Rakennustuoteasetuksen muutoksista.⁶⁴ Perusoikeuskirjan 38 artiklassa edellytettyä kuluttajansuojan korkeaa tasoa EU pyrkii puolestaan edistämään viherpesua eli harhaanjohtavia ympäristövaihteita vastustavalla ehdotuksella.⁶⁵

2.2.3 Tehokas täytäntöönpano ja jätepolitiikan karikot

Suomessa jätehuollon suurin haaste liittyy eri toimijoiden välisen vastuunjaon ja roolituksen epäselvyyteen. Yhdyskuntajätehuollon vastuunjako kunnan, tuottajan ja jätteen haltijan välillä on muutettu useita kertoja viimeisten vuosien aikana, mikä on johtanut epävarmaan toimintaympäristöön ja toimijoiden muutosväsymykseen.⁶⁶ Myös komissio kiinnitti järjestelmän tehottomuuteen ja toimijoiden puutteelliseen yhteistyöhön huomiota varhaisvaroitusraportissa ja Suomen ympäristölainsäädännön arvioinnissa vuonna 2019.⁶⁷

Jätteen erilliskeräyksen perussäännös on jätelain 15 §, jonka mukaan lajiltaan ja laadultaan erilaiset jätteet on kerättävä ja pidettävä jätehuollossa toisistaan erillään siinä laajuudessa kuin se on terveydelle tai ympäristölle aiheutuvan vaaran tai haitan ehkäisemiseksi, etusijajärjestyksen noudattamiseksi taikka jätehuollon asianmukaiseksi järjestämiseksi tarpeellista sekä teknisesti ja taloudellisesti mahdollista. Lainkohtaa konkreettisemmat velvollisuudet perustuvat kuntien jätehuoltomääräyksiin: Kunta voi jätelain 91 §:n nojalla antaa jätehuoltomääräyksiä muun muassa kunnan vastuulla olevan jätteen määrän vähentämisestä, lajittelusta, säilyttämisestä, keräyksestä, kuljetuksesta, hyödyntämisestä ja loppukäsittelystä sekä näitä koskevista teknisistä vaatimuksista. Sääntelyketju kyllä noudattaa

⁶¹ COM (2020) 98 final.

⁶² *Ibid.*

⁶³ COM (2022) 140 final.

⁶⁴ COM (2022) 142 final.

⁶⁵ COM (2022) 143 final.

⁶⁶ EU:n jätēsäädöspaketin täytäntöönpano -työryhmä. Työryhmän mietintö, 16.9.2019.

⁶⁷ SWD (2019) 136 final.

läheisyysperiaatetta, mutta on ongelmallinen toimijoiden vastuunjaon ja tehokkaan täytäntöönpanon seurannan osalta.

Toinen kansallisesti haasteelliseksi osoittautunut muutos on tuottajavastuujärjestelmän implementoiminen. Tuottajavastuusta säädetään jätelain 6 luvussa ja sen perussäännöksen voidaan pitää 46 §:n vastuusäännöstä. Jätepuitedirektiivi 8 a artiklan 4 kohdan mukaan täydestä kustannusvastuusta voidaan poiketa, jos se on perusteltua asianmukaisen jätehuollon sekä tuottajavastuujärjestelmän taloudellisen elinkelpoisuuden varmistamiseksi. Tuottajavastuun on kuitenkin katettava vähintään 80 % kustannuksista niissä tuottajavastuujärjestelmissä, jotka on perustettu unionin säädöksissä asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi.

Vastuunjaon jatkuvat muutokset näkyvät siinä, että tuottajavastuun laskemista 80 %:n pakkausjätehuollossa (JäteL 49 b §) perusteltiin tuottajien ja kuntien motivaatiolla.⁶⁸ Tuottajavastuu koskee myös etämyyntiä koko EU:n alueella. Suomalaisille valmistajille uudistus on tervetullut, sillä se asettaa toimijat samaan asemaan ja mahdollistaa tasapuolisen kilpailun. Tuottajavastuujärjestelmän tehokkuuden varmistavasta valvonnasta ei kuitenkaan voida tässä vaiheessa esittää arvioita. Jätepuitedirektiivi velvoittaa jäsenvaltioita valvomaan etäkaupan tuottajavastuun hoitamista viimeistään vuonna 2023. Suomessa etäkaupan tuottajavastuuta valvova viranomaisena on Pirkanmaan ELY-keskus.

3 RIKOSOIKEUS YMPÄRISTÖPOLITIIKAN TEHOKKAASSA TÄYTÄNTÖÖNPANOSSA

3.1.1 EU-rikosoikeuden kehitys

Euroopan unionin rikosoikeudella tarkoitetaan yleisesti kaikkea EU-oikeutta, jolla on vaikutusta kansallisen rikosoikeuden kannalta.⁶⁹ Rikosoikeuden harmonisointi tai lähentäminen (*approximation*) merkitsee kansallisten sääntöjen yhdenmukaistamista unionin oikeuden mukaisesti. Rikosoikeus on perinteisesti nähty oikeudenalana, joka kuuluu kansallisen suvereniteetin ydinalueeseen.⁷⁰ Kansainvälistä yhteistyötä rajat ylittävään rikollisuuteen

⁶⁸ HE 40/2021 vp, s. 93, 126.

⁶⁹ Esim. Melander lukee eurooppalaiseen rikosoikeuteen kuuluvan EY- ja EU-rikosoikeuden sekä Euroopan neuvoston rikosoikeuden.

⁷⁰ Pirjatanniemi on kuvaillut rikosoikeuden perinteistä asemaa seuraavasti: ”Sallitun ja kielletyn välisen rajan määrittäminen sekä seuraamusjärjestelmän perusteita koskevat ratkaisut nähtiin eräänlaisena kansan syvien rivien näkemyksiin palautuvana päätöksentekona, johon kykenivät vain kansalliset parlamentit.” Pirjatanniemi 2007, s. 1089–1102.

liittyen on tästä huolimatta tehty jo lähes sadan vuoden ajan.⁷¹ Rikosoikeuden kansainvälinen harmonisointi on kuitenkin ollut hyvin maltillista.

Kiinnostusta eurooppalaiseen rikosoikeuteen esiintyi jo EY:ssä, jossa koordinoitiin poliisi- ja turvallisuusyhteistyötä (Trevi-yhteistyö). EY:n aikana yhteistyötä tehtiin kuitenkin EY:n instituutioiden ulkopuolella hallitustenvälisissä työryhmissä.⁷² Jäsenvaltioiden keskinäisen oikeudellisen yhteistyön edistäminen on kuulunut Euroopan neuvoston tehtäviin. Vaikkei EY:lle ollut annettu rikosoikeudellista toimivaltaa, toimenpiteiden koordinointi nähtiin tarpeelliseksi yhteisön tavoitteiden toteuttamiseksi. Rooman sopimuksen 5 artiklasta peräisin olleen lojaliteettiperiaatteen katsottiin jopa tietyissä tilanteissa antavan yhteisön lainsäätäjälle oikeuden vaatia jäsenvaltioilta rikosoikeudellisia toimia. EU-rikosoikeudellisten seuraamusten antaminen oli myös esillä Yhteisön tuomioistuimessa asiassa C-240/90, Saksa v. Komissio.⁷³

Yhteisötasoinen rikosoikeudellinen yhteistyö mahdollistui, kun Maastrichtin sopimuksella perustettu Euroopan unioni sai rajoitettua rikosoikeudellista toimivaltaa.⁷⁴ Sopimuksella annettu toimivalta koettiin kuitenkin varsin tehottomaksi eikä merkittävää harmonisointia tapahtunut. EU:n toimivaltaa oikeusasioissa täsmennettiin vuonna 1999 voimaan tulleella Amsterdamin sopimuksella, jossa osa oikeus- ja sisäasioista siirrettiin ensimmäiseen pilariin (rajoitettu rikosoikeudellinen toimivalta). Ensimmäisessä pilarissa tehty päätöksenteko perustui pitkälti määräänemmistöön, mikä mahdollisti tosiasiallisen ylikansallisen päätöksenteon. Rikosoikeuden alalla tehtävä poliisi- ja oikeudellista yhteistyötä koskevat määräykset jätettiin kuitenkin kolmanteen pilariin hallitustenvälisesti päätettäväksi. Kolmanteen pilariin perustuva rikosoikeuden harmonisointi tapahtui yleissopimusten tai puitepäättösten avulla edellyttäen kaikkien osallistuvien jäsenvaltioiden yksimielisyyttä. Puitepäättöksiä käytettiin eräänlaisena kolmannen pilarin vastineena direktiiville⁷⁵, joskaan puitepäättöksellä ei ollut välitöntä oikeusvaikutusta.⁷⁶ Yksimielisyyden vaatimus rajoitti puitepäättösten käytettävyyttä merkittävästi.

⁷¹ Esim. rahanväärennyksiä koskeva yleissopimus (SopS 47/1936) laadittiin vuonna 1929. Lisäksi terrorismiin liittyvä kansainvälinen yhteistyö on ollut kattavaa jo 1970-luvulta lähtien.

⁷² Trevi-yhteistyötä on pidetty nykymuotoisen EU-rikosoikeuden mallina. Esimerkiksi Europolia koskeva yleissopimus neuvoteltiin Trevin alaisessa työryhmässä (Melander 2015, s. 3–5).

⁷³ Julkisasiamies Jacobsin ratkaisuehdotus asiassa C-240/90, Saksa v. Komissio, 3.6.1992, 12 kohta.

⁷⁴ Maastrichtin sopimuksella Euroopan unioni rakennettiin kolmelle pilarille: Euroopan yhteisöt (ensimmäinen pilari), yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka (toinen pilari) ja yhteistyö oikeus- ja sisäasioissa (kolmas pilari).

⁷⁵ PeVL 10/1998 vp, s. 4.

⁷⁶ Välittömästä oikeusvaikutuksesta kappaleessa 3.3.2.

Kiinnostus laajempaan rikosoikeudelliseen yhteistyöhön oli kuitenkin olemassa, mikä ilmeni esimerkiksi Wienin toimintasuunnitelmasta (1998). Toimintasuunnitelman mukaan erityisesti rajat ylittävään rikollisuuteen kuten ympäristörikoksiin tulisi soveltaa yhtäläisiä vastatoimia ja menettelyitä sekä yhtä ankaria seuraamuksia rikoksentelekoapaikasta riippumatta.⁷⁷ Yhteisön oikeuden tehokasta toteutumista edesauttoi niin sanottu assimilaatioperiaate, jolla tarkoitetaan jäsenvaltioiden velvollisuutta transponoida unionin oikeuden asettamat velvoitteet yhtä tehokkaasti kuin kansallisetkin säännökset.⁷⁸

Assimilaatioperiaatteen lisäksi perustamissopimuksen 5 artiklassa edellytettiin, että jäsenvaltiot toteuttavat kaikki tarvittavat toimenpiteet yhteisön oikeuden soveltamiseksi ja tehokkaaksi toteutumiseksi.⁷⁹ Asiassa C-68/88, Greek maize, yhteisön tuomioistuin vahvisti jäsenvaltioille kuuluvan velvollisuuden suojella unionitasoisia intressejä yhtä tehokkaasti kuin omiaan.⁸⁰ Assimilaatioperiaate edellytti yhteisöoikeuden loukkaamisen sanktioimista varsinkin siinä tapauksessa, että jäsenvaltio oli kriminalisoinut vastaavien kansallisten normien rikkomisen.

Ylikansallisen integraation ja aineellisen lainsäädännön yhtenäistämisen edetessä kävi kuitenkin selväksi, että aineellinen sääntely tarvitsee rinnalleen vahvempia rikosoikeudellisia keinoja. EU-oikeuden tehokas toteutuminen, unionin taloudellisten etujen suojaaminen sekä rajat ylittävä rikollisuus edellyttivät laajemman rikosoikeudellisen toimivallan antamista yhteisölle.

3.1.2 Ympäristöpuitepäätös ja tehokas täytäntöönpano

Ympäristörikosoikeudella on ollut aivan erityinen rooli EU-rikosoikeudessa. Se on ollut toimivaltakiistojen kohde ja ala, jolla on tehty linjanvetoa unionin rikossäädösten oikeusperustasta sekä unionin ja jäsenvaltioiden keskinäisestä toimivallasta. Tämä on johtunut ainakin osittain ympäristörikosten taloudellisesta ja muita politiikanaloja läpileikkaavasta luonteesta.

Toimivaltakiista alkoi, kun komissio antoi vuonna 2001 ehdotuksen ympäristörikosdirektiivistä, jolla olisi yhtenäistetty vakavampien ympäristörikosten

⁷⁷ Wienin toimintasuunnitelmassa korostettiin tarvetta yhä tehokkaampaan yhteistyöhön rikosoikeuden alalla. Wienin toimintasuunnitelman johdannon (osa I) 17 ja 18 kohta (EYVL C 19, 23.1.1999).

⁷⁸ Raitio 2004, s. 102–103.

⁷⁹ Treaty Establishing the European Community, 5 artikla.

⁸⁰ Asia C-68/88, kohta 25.

määrittelyä. Direktiiviehdotus ei kuitenkaan johtanut sääntelyyn jäsenvaltioiden vastustaessa esitystä. Sisällöllisesti ehdotuksella oli vahva tuki, mutta jäsenvaltiot eivät hyväksyneet komission toimivaltaa asiassa. Euroopan unionin neuvosto antoi vuonna 2003 pitkälti komission direktiiviehdotusta vastaavan puitepäätöksen 2003/80/YOS ympäristön suojelusta rikosoikeudellisin keinoin.⁸¹ Puitepäätöksen oikeusperusta oli kolmannessa pilarissa.

Komissio nosti kumoamiskanteen, jossa se vaati puitepäätöksen kumoamista sillä perusteella, että asiassa toimivalta kuului yhteisölle. Komission mukaan toimivallan kannalta määräävää oli ympäristönsuojelun kuuluminen ensimmäiseen pilariin. Neuvosto taas katsoi, että rikosoikeudellisen sääntelyn antaminen kuului kolmanteen pilariin eikä yhteisölle ollut siirretty rikosoikeudellista toimivaltaa.⁸²

Euroopan yhteisöjen tuomioistuin kumosi puitepäätöksen yhteisölle annetun toimivallan vastaisena.⁸³ Tuomioistuin katsoi, että tilanteessa, jossa tiettyä alaa koskeva lainsäädännöllinen toimivalta on annettu yhteisölle, yhteisöllä on myös toimivalta yhteisön tavoitteiden kannalta tarpeelliseen rikosoikeudelliseen sääntelyyn.⁸⁴ Tuomioistuimen mukaan ”(v)aiikka rikoslainsäädäntö ei lähtökohtaisesti, kuten eivät myöskään rikosprosessia koskevat säännöt, kuulu yhteisön toimivaltaan, tämä ei kuitenkaan estä yhteisön lainsäätäjää toteuttamasta jäsenvaltioiden rikosoikeuteen liittyviä toimenpiteitä, jotka se katsoo tarpeellisiksi säätämiensä ympäristönsuojelunormien täyden tehokkuuden takaamiseksi, kun se, että kansalliset viranomaiset soveltavat tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia rikosoikeudellisia seuraamuksia, on välttämätön toimenpide vakavien ympäristöön kohdistuvien loukkausten torjunnassa”. Tuomioistuimen ratkaisun jälkeen ympäristörikosoikeudellisen sääntelyn oikeusperusta oli selvästi ensimmäisessä pilarissa aineellisen politiikka-alan eli ympäristön perusteella.

Yhteisön oikeuden tehokkuuteen perustuvaa rikosoikeudellista toimivaltaa vahvistettiin edelleen alusjätepuitepäätöstä (2005/667/YOS) koskevassa ratkaisussa C-440/05.⁸⁵ Asiassa oli kyse siitä, oliko yhteisöllä implisiittinen toimivalta rikosoikeudellisen sääntelyn antamiseen

⁸¹ Neuvoston puitepäätös 2003/80/YOS.

⁸² Yhteisön tuomioistuimen asemasta toimivaltajaon ratkaisemisessa kts. Mitsilegas 2009, s. 18–25.

⁸³ C-176/03, komissio v. neuvosto.

⁸⁴ Sopimus Euroopan yhteisöstä (SEY) 174 artikla sisälsi ympäristötoiminnan tavoitteet ja 175 artikla päätöksentekoa koskevat säännökset. Tuomioistuimen mukaan yhteisön toimivaltaan kuului valita rikosoikeudellinen seuraus ympäristöä vakavasti vahingoittaviin tekoihin. Näin ollen neuvoston olisi tullut pidättäytyä puitepäätöksen antamisesta yhteisön oikeuden ensisijaisuuden perusteella. C-176/03, komissio v. neuvosto, kohta 97.

⁸⁵ Neuvoston puitepäätös 2005/667/YOS.

yhteisön politiikan tehokkaan täytäntöönpanon turvaamiseksi. Mikäli tuomioistuin olisi katsonut unionisopimuksen toimivaltasäännöksen olevan tyhjentävä, jäsenvaltioilla olisi säilynyt tiukempi rikosoikeudellinen suvereniteetti.⁸⁶ Tuomioistuin asettui kuitenkin yhteisön aineellisen sääntelyn tehokkuuden kannalle. Sen mukaan yhteisön lainsäätäjät voi velvoittaa jäsenvaltiot ottamaan käyttöön tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia rikosoikeudellisia seuraamuksia silloin, kun se on välttämätöntä vakavien ympäristölle aiheutuvien vahinkojen torjumiseksi ja yhteisön lainsäätäjän tällä alalla säätämien normien täyden tehokkuuden takaamiseksi.⁸⁷

Tapausten myötä unionilla katsottiin olevan implisiittinen, liitännäinen rikosoikeudellinen toimivalta. Toimivalta oli implisiittistä siksi, ettei se ilmennyt kirjoitetuista perustamissopimuksen toimivaltaperusteista, ja liitännäistä, koska se koski unionin keskeisten päämäärien tehokkaan toteutumisen varmistamista.⁸⁸ Yhteisön sääntelyn oikeusperusta oli ennen kaikkea EU-valtiosääntöoikeudellinen kysymys, sillä se liittyy erottamattomasti kysymykseen yhteisön toimivallasta.⁸⁹ Toimivaltakiistat voidaan nähdä tärkeänä osatekijänä niitä seuranneessa EU:n rikosoikeudellisen toimivallan selkeyttämisessä.

3.1.3 Lissabonin sopimus ja ympäristörikosdirektiivi

Rikosoikeudellinen yhteistyö sai tuulta alleen, kun Lissabonin sopimuksella unionin pilarirakenteesta luovuttiin.⁹⁰ Lissabonin sopimuksella erottelu Euroopan yhteisön ja Euroopan unionin välillä lakkautettiin, ja unionista tuli yhtenäinen oikeushenkilö. Samalla rikosoikeudellinen yhteistyö poistui hallitustenvälisen päätöksenteon kolmannesta pilarista ja siirtyi Euroopan unionille. Lissabonin sopimuksen myötä EU:n perusoikeuskirja sai saman oikeudellisen arvon kuin perussopimukset. Lissabonin sopimuksesta lähtien EU:n rikosoikeutta on yhdenmukaistettu ylikansallisen "rikosasioissa tehtävän oikeudellisen yhteistyön" puitteissa (SEUT 82-86), mikä on osa laajempaa "Vapauden, Turvallisuuden ja oikeuden" aluetta (SEUT 67-76).⁹¹ Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueesta tuli perussopimusten muutoksella

⁸⁶ Artiklassa todettiin, etteivät unionisopimuksen määräykset saaneet vaikuttaa EY-sopimuksen määräyksiin. Kts lisää Huomo-Kettunen 2014, s. 28–30.

⁸⁷ C-440/05, Komissio v. Neuvosto, kohta 66.

⁸⁸ Haapaniemi 2016, s. 12–15.

⁸⁹ Huomo-Kettunen 2014 s. 23–43.

⁹⁰ Lissabonin sopimuksella muutettiin voimassa olleita perussopimuksia. Lissabonin sopimuksen jälkeen perussopimukset ovat sopimus Euroopan unionista (SEU) ja sopimus Euroopan unionin toiminnasta (SEUT).

⁹¹ Unioni tarjoaa kansalaisilleen vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen, jolla ei ole sisärajoja ja jolla taataan henkilöiden vapaa liikkuvuus, toteuttaen samalla ulkorajoilla tehtäviä tarkastuksia, turvapaikkaa, maahanmuuttoa sekä rikollisuuden ehkäisyä ja torjuntaa koskevat aiheelliset toimenpiteet (SEU 3(2)).

jaetun toimivallan ala, jolla sekä EU että jäsenvaltiot voivat antaa velvoittavia säädöksiä (SEUT 2(2)).⁹² Muutos merkitsi rikosoikeuden aiempaa tiiviimpää yhteyttä muuhun EU-oikeuteen.

Rikosoikeudellisen yhteistyön siirtyminen kolmannesta pilarista jaetun toimivallan alle tarkoitti yhtäältä siirtymistä yksimielisyyttä edellyttävistä puitepäätöksistä direktiivien antamiseen. EU:n tosiasiallinen toimivalta lisääntyi huomattavasti, sillä direktiivejä oli mahdollista antaa yhteispäätösmenettelyllä eli tavallisessa lainsäätämisyksityksessä. Lissabonin sopimuksen jälkeen rikosoikeudellisia aloitteita voi esittää komissio tai vähintään seitsemästä jäsenvaltiosta koostuva ryhmä. Useasta muusta politiikka-alasta poiketen, komissiolla ei ole rikosoikeuden alalla aloitemonopolia.⁹³

Komissio antoi ympäristöpuitepäätökseen perustuen ehdotuksen ympäristörikosdirektiivistä, jonka pohjalta annettiin vuonna 2008 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2008/99/EY ympäristönsuojelusta rikosoikeudellisin keinoin. Direktiivin 1 artiklan mukaan direktiivissä säädetään rikosoikeudellisista toimenpiteistä ympäristön suojelemiseksi entistä tehokkaammin. Direktiivi perustuu näkemykseen ympäristörikoksista tyypillisesti rajat ylittävinä tekoina tai niiden ilmenemisenä kansainvälisinä haittoina. Sääntelyn pääasiallisena tavoitteena on tehokkaamman ympäristönsuojelun täytäntöönpanon varmistaminen, mutta myös ympäristörikoksena rangaistavan käyttäytymisen määritelmän yhtenäistäminen.

Ylikansallisen rikosoikeudellisen direktiivin antamista perusteltiin sillä, että ympäristönsuojelun tavoitteita ei voida riittävällä tavalla saavuttaa jäsenvaltioiden tasolla.⁹⁴ Direktiivin toissijaisuusperiaatteen mukaisuutta perusteltiin erityisesti sääntelyn laajuudella ja vaikuttavuudella. Direktiivillä pyritään harmonisoimaan törkeimpiä ympäristörikoksia koskevaa sääntelyä ja estämään ympäristöstä piittaamattomien toimijoiden mahdollisuus löytää unionin sisämarkkinoilta lievemmin säänneltyjä toimintaympäristöjä. Vaikka yhteisön lainsäätäjä joskus sortuuakin liioittelemaan eri politiikka-alojen sisämarkkinavaikutuksia, tässä tapauksessa näkemys on perusteltu. Suurin osa ympäristörikoksista tehdään taloudellisista vaikuttimista joko suoran rikoshyödyn saamiseksi tai välillisesti kustannusten säästämiseksi.⁹⁵ Perussopimuksissa taattu sijoittautumisvapaus edellyttää, että jäsenvaltioiden ympäristörikossäännöstö on riittävän yhdenmukainen.⁹⁶ Taloudellisesti orientointuneet toimijat

⁹² Kts. esim. Nuotio 2010.

⁹³ Miettinen 2012, s. 227–248.

⁹⁴ 2008/99/EY, johdanto-osan kohta 14.

⁹⁵ Pauku 2022, s. 481–502.

⁹⁶ SEUT 49 artikla.

saattavat muutoin kanavoidsa ympäristöä saastuttavan toiminnan oikeudellisesti kehittymättömämpiin maihin.⁹⁷

Direktiivin 2 artiklassa määritellään direktiivissä tarkoitettu *laiton toiminta*, joka sidotaan pitkälti unionin aineellisen ympäristöoikeuden rikkomiseen.⁹⁸ Rangaistavaksi säädettyvät teot kuvataan direktiivin 3 artiklassa. Siinä kuvattujen tekojen ja toiminnan tulee direktiivin mukaan olla rangaistavaa vain, mikäli se on 2 artiklassa tarkoitettulla tavalla laitonta. Teot koskevat unionin ympäristöoikeudessa säänneltyä toimintaa kuten aineiden päästämistä ympäristöön, jätteiden käsittelyä ja jätteiden siirtoa.⁹⁹ Mielenkiintoisesti direktiivin 4 artiklassa määrätään, että yllyttäminen ja avunanto 3 artiklassa tarkoitettuihin tekoihin tulee olla rangaistavaa. Vaikka direktiivin tavoitteena onkin taata ympäristönsuojelun korkea taso riittävien vähimmäisrangaistusten avulla, direktiivi ei sisällä velvoitteita rangaistuslajeista tai -tasoista. EY:n oikeuskäytännön perusteella katsottiin, ettei rangaistustasojen tai rangaistuslajien määrääminen kuulunut unionin toimivaltaan.¹⁰⁰

Direktiivin 5 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että 3 ja 4 artiklassa tarkoitetuista rikoksista on säädetty rangaistukseksi tehokkaat, oikeasuhteiset ja varoittavat rikosoikeudelliset rangaistukset. On huomionarvoista, että velvoite koskee myös oikeushenkilöille tuomittavia rangaistuksia, kun rikoksen on tehnyt oikeushenkilön johtavassa asemassa oleva henkilö oikeushenkilön hyväksi (6 ja 7 artikla). Tarkempien rangaistuslajien ja -tasojen määrittelemine jäi 5 artiklan perusteella jäsenvaltioiden harkintaan. Hallituksen esityksessä (HE 158/2010 vp) voimassa olleista ympäristörikosseuraamuksista todettiin varsin suorasukaisesti: ”Rikoksista säädetty rangaistukset ovat direktiivin edellyttämällä tavalla tehokkaita, oikeasuhtaisia ja varoittavia.”¹⁰¹

Kaiken kaikkiaan ympäristörikosdirektiivi implementointiin Suomessa varsin pienillä muutoksilla kansalliseen lainsäädäntöön, sillä direktiivin 3 artiklassa kuvatut teot olivat pitkälti

⁹⁷ Oikeusministeriö: Mietintöjä ja lausuntoja 31/2010.

⁹⁸ Laittomalla toiminnalla tarkoitetaan i) EY:n perustamissopimuksen perusteella annettujen, liitteessä A lueteltujen säädösten rikkomista, tai ii) Euratomin perustamissopimuksen soveltamisalaan kuuluvan toiminnan osalta Euratomin perustamissopimuksen perusteella annettujen, liitteessä B lueteltujen säädösten rikkomista, tai iii) sellaisen jäsenvaltion lain, hallinnollisen määräyksen tai toimivaltaisen viranomaisen tekemän päätöksen rikkomista, jolla pannaan täytäntöön i tai ii alakohdassa tarkoitettua yhteisön lainsäädäntöä (2 artiklan a kohta).

⁹⁹ Direktiivin liitteissä on lueteltu yhteensä 72 EU-oikeuden säädöstä, jotka sisältävät aineellisen ympäristöoikeuden normeja.

¹⁰⁰ C-176/03.

¹⁰¹ HE 158/2010 vp, s. 5.

jo kriminalisoitu. Merkittävin direktiivin tuoma muutos oli oikeushenkilön rangaistusvastuun laajentaminen uusiin RL 44 luvussa säädettyihin terveyttä ja turvallisuutta vaarantaviin rikoslajeihin.¹⁰² Oikeusministeriön asettaman työryhmän mietinnössä tätä perusteltiin sillä, että esimerkiksi pesuaineasetuksen tai otsoniasetuksen vastaiset rikkomukset voidaan vaikutuksiltaan rinnastaa ympäristörikoksiin.¹⁰³ Mainitun kaltaisia tekoja tehdään tyypillisesti oikeushenkilön muodossa tapahtuvassa toiminnassa. Työryhmän mukaan oikeushenkilön rangaistusvastuun ulottaminen näihin rikoksiin on siksi myös asiallisesti perusteltua.¹⁰⁴

3.2 EU:n rikosoikeudellinen toimivalta

EU:n rikosoikeudellisen yhdentymisen rajat määrittyvät annetun toimivallan periaatteen mukaisesti.¹⁰⁵ Unionin rikosoikeudellinen toimivalta määritellään SEUT 82 ja 83 artiklassa. Se voidaan jakaa SEUT 83 artiklan jäsenvaltioiden aineellisen rikosoikeuden lähentämiseen ja SEUT 82 artiklan rikosprosessioikeudellisen lainsäädännön lähentämiseen. Kumpikin toimivalta on rajoitettu vähimmäissääntelyyn eli kansallisten säädösten lähentämiseen direktiivien avulla.¹⁰⁶ Rikosoikeudellisen toimivallan kuuluessa jaetusti jäsenvaltioille sekä EU:lle, unionin on perusteltava kaikki toimenpiteet toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden edellyttämällä tavalla.¹⁰⁷ Rikosoikeudellisen yhdenmukaistamisen tärkein lähtökohta on, että sääntelyn on oltava tarpeellista. Samalla EU:n on kunnioitettava jäsenvaltioiden erilaisia oikeusjärjestelmiä ja -perinteitä (SEUT 67 artikla). Toissijaisuusperiaate (SEU 5(3) artikla) edellyttää EU:n rikosoikeudellisten yhdenmukaistamistoimien tuovan sellaista lisäarvoa unionin tavoitteiden saavuttamiseksi mitä jäsenvaltiot eivät voi kansallisin toimin saavuttaa. Tarkoituksenmukaisuuden lisäksi suhteellisuusperiaate (SEU 5(4) artikla) edellyttää, että unioni ei toimissaan mene pidemmälle kuin on tarpeellista. Mitä enemmän yhdenmukaistaminen puuttuu kansallisiin rikosoikeusjärjestelmiin, sitä tärkeämpiä niiden on oltava unionin tavoitteiden saavuttamiseksi.¹⁰⁸

Lainsäädäntötoimen oikeusperustan valinnassa lähtökohtana on sen tarkoitus ja sisältö. Mikäli toimella on useampi tavoite, tulee oikeusperusta valita pääasiallisen tavoitteen ja sisällön

¹⁰² Ympäristörikosdirektiivin 6 artikla. HE 158/2010 vp, s. 5.

¹⁰³ Oikeusministeriö: Mietintöjä ja lausuntoja 31/2010.

¹⁰⁴ *Ibid.*

¹⁰⁵ Annetun toimivallan periaatteesta kts. kappale 2.3.1.

¹⁰⁶ Vähimmäissääntöjen antamiseen oikeuttavan toimivallan vastinpari on täysin harmonisoiva sääntely, kuten esimerkiksi SEUT 114 artiklaan perustuva sisämarkkinasääntely.

¹⁰⁷ Kts. kappale 2.3.2.

¹⁰⁸ Schroeder 2020, s. 144–148.

mukaan.¹⁰⁹ Oikeusperustan huolellinen valinta on kriittistä, sillä toimenpiteen tarpeellisuutta peilataan kyseisen politiikan alan tavoitteiden saavuttamiseksi.¹¹⁰ EU:n lainsäädäntötoimien oikeusperustan valinta liittyy erottamattomasti kysymykseen unionin horisontaalisesta ja vertikaalisesta toimivallasta. Toimivallan selvittämisen lisäksi oikeusperusta vaikuttaa toimenpiteiden laadullisiin ominaisuuksiin ja käytettävissä oleviin instrumentteihin. Unionilla on esimerkiksi ollut tapana käyttää toimivaltaansa ekspansiivisesti SEUT 114 artiklan täyden harmonisaation mahdollistamaa sisämarkkinakompetenssia hyväksi käyttäen.¹¹¹

3.2.1 Vastavuoroinen tunnustaminen – vilpitön yhteistyö

SEUT 67(1) artiklan mukaan unionin vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueella kunnioitetaan perusoikeuksia sekä jäsenvaltioiden erilaisia oikeusjärjestelmiä ja -perinteitä. Unionin rikosoikeudellisen lähentämisen lähtökohdaksi asetetaan SEUT 67(3) artiklassa yhteensovittamis- ja yhteistyötoimenpiteet sekä rikosoikeudellisten päätösten vastavuoroisen tunnustamisen. Näitä toimenpiteitä tuetaan tarvittaessa rikoslainsäädäntöjen lähentämisellä.¹¹² Sisämarkkinasääntelystä lähtöisin oleva vastavuoroisen tunnustamisen periaate on esimerkki niin sanotusta negatiivisesta integraatiosta.¹¹³ Tällä tarkoitetaan vähin harmonisoivin toimenpitein tapahtuvaa jäsenvaltioiden yhdentymistä tai yhteisöoikeuden jäsenvaltiolle asettamaa velvollisuutta pidättäytyä toimenpiteistä.¹¹⁴

Vastavuoroinen tunnustaminen ei tapahdu pelkästään primäärioikeuden perusteella, vaan se edellyttää EU:lta tunnustamisperiaatteen täytäntöönpanoa säännöillä ja menettelyillä. Esimerkiksi puitepäätös 2002/584/YOS eurooppalaisesta pidätyksestä sisältää ehdot pidätysmääräyksen vastavuoroiselle tunnustamiselle.¹¹⁵ SEUT 82(1) ei lähtökohtaisesti edellytä vastavuoroisen tunnustamisen kohteen olleen millään tasolla yhdenmukaistettuna unionin tasolla. Negatiivisen integraation voidaan katsoa perustuvan oletukselle, että jäsenvaltiot ovat sitoutuneet SEU 2 artiklan arvoihin.¹¹⁶ Vastavuoroisen tunnustamisen periaate

¹⁰⁹ Huomo-Kettunen 2014, s. 24–25.

¹¹⁰ *Ibid.*

¹¹¹ SEUT 114 artiklan käyttämisestä rahanpesun kriminalisoinnin yhteydessä kts. Konstadinides 2016, s. 10.

¹¹² SEUT 67(3) artiklan mukaan unioni pyrkii varmistamaan korkean turvallisuustason rikollisuutta, rasismia ja muukalaisvihaa ehkäisevillä ja torjuvilla toimenpiteillä, poliisiviranomaisten ja oikeusviranomaisten ja muiden toimivaltaisten viranomaisten välisillä yhteensovittamis- ja yhteistyötoimenpiteillä sekä rikosoikeudellisten päätösten vastavuoroisella tunnustamisella ja tarvittaessa rikoslainsäädäntöjen lähentämisellä.

¹¹³ EU-oikeuden vaikutus kansalliseen oikeuteen voidaan jakaa negatiiviseen ja positiiviseen integraatioon sen perusteella, millaisia vaatimuksia unionin oikeus asettaa kansalliselle oikeusjärjestykselle.

¹¹⁴ Mitsilegas 2009, s. 115–159.

¹¹⁵ Neuvoston puitepäätös 2002/584/YOS.

¹¹⁶ Schroeder 2020.

- erityisesti tuomioistuinpäätösten vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen täytäntöönpano - edellyttääkin jäsenvaltioiden keskinäistä luottamusta sekä oikeusvaltioperiaatteen noudattamista kaikissa jäsenvaltioissa.¹¹⁷

Vastavuoroinen tunnustaminen liittyy myös SEU 4(3) artiklan vilpittömän yhteistyön periaatteeseen. Sen mukaan unioni ja jäsenvaltiot kunnioittavat ja avustavat toisiaan perussopimuksista johtuvia tehtäviä täyttäessään. Jäsenvaltiot toteuttavat kaikki tarpeelliset toimenpiteet, joilla voidaan varmistaa unionin primääri- tai sekundäärioikeudesta johtuvien velvoitteiden täyttäminen. Lisäksi jäsenvaltioiden tulee pidättäytyä kaikista toimenpiteistä, jotka voisivat vaarantaa unionin tavoitteiden toteutumisen.¹¹⁸

Otetaan esimerkiksi eurooppalaisen pidätysmääräyksen soveltaminen tilanteessa, jossa toisessa jäsenvaltiossa oleskelevaa henkilöä epäillään Suomessa RL 48 luvussa säädetystä ympäristön turmelemisesta, törkeästä ympäristön turmelemisesta tai luonnonsuojelurikoksesta. Eurooppalaisen pidätysmääräyksen käyttäminen syytetoimia varten edellyttää, että kyseessä on teko, josta voi kansallisen lainsäädännön mukaan seurata vähintään 12 kuukauden pituinen vapaudenmenetys.

Pidätysmääräyksen henkilön vapautta vakavasti rajoittavan vaikutuksen vuoksi oikeusviranomaisten on kuitenkin arvioitava sen oikeasuhteisuutta. Arviossa tulee ottaa huomioon rikoksen vakavuuden ohella muun muassa teosta todennäköisesti määrättävä seuraamus, mikäli henkilö todetaan syylliseksi väitettyyn rikokseen.¹¹⁹ Mistä tahansa tapauksessa epäilyistä teosta seuraava maksimirangaistus mahdollistaisi pidätysmääräyksen käytön. Vapauden riistoksi laskettavan menettelyn käyttämiseksi on kuitenkin arvioitava, *onko instrumentin käyttö oikeassa suhteessa teosta todennäköisesti määrättävään seuraamukseen*.

Oikeuskäytännön perusteella voidaan arvioida esimerkiksi sitä, kuinka todennäköisesti henkilö tuomitaan vapausrangaistukseen. Ympäristön turmelemisesta kuten muistakin ympäristörikoksista Suomessa annettavat tuomiot ovat yleisesti ottaen rangaistusasteikon alalaidalta. Vuosina 2013–2020 ympäristön turmelemisesta, luonnonsuojelurikoksesta ja törkeästä ympäristön turmelemisesta on yleensä tuomittu sakkorangaistukseen, jonka keskiarvo

¹¹⁷ Kts. Raitio ym. 2022. EUT on rajoittanut rikosoikeudellista yhteistyötä EU-rikosprosessioikeudessa, kun jäsenvaltio ei ole noudattanut oikeusvaltioperiaatetta tai perusoikeuskirjaa.

¹¹⁸ Lappi-Seppälä ym. 2022, s. 249.

¹¹⁹ COM (2017) 6389 final. Kts. myös KKO 2022:29.

on ollut 52 päiväsakkoa.¹²⁰ Vankeusrangaistukseen teoista on tuomittu vain harvoin ja silloinkin vankeutta on tuomittu keskimäärin 129 päivää. Ehdottomia vankeusrangaistuksia tuomitaan todella harvoin.¹²¹

Oikeuskäytännön perusteella on siten ilmeistä, että rangaistuskäytäntö tekee eurooppalaisen pidätysmääräyksen käyttämisen ympäristörikoksissa käytännössä mahdottomaksi.¹²² Voidaankin kysyä, onko Suomi toteuttanut puitepäättöksen säännösten noudattamisen edellyttämät tarpeelliset toimenpiteet (34 artikla) vilpittömän yhteistyön edellyttämällä tavalla. Syyttäjälaitos on nostanut pidätysmääräykseen liittyvän epäkohdan esille ympäristörikosdirektiivin uudistamishdotusta koskevassa lausunnossaan.¹²³

3.2.2 Rikosprosessioikeudellinen lähentyminen

SEUT 82(1) artiklan mukaan unioni voi sikäli kuin se on tarpeen, säätää direktiiveillä vähimmäissäännöistä tuomioiden ja oikeusviranomaisten päätösten vastavuoroisen tunnustamisen sekä poliisiyhteistyön ja oikeudellisen yhteistyön helpottamiseksi rajat ylittävissä rikosasioissa. Rikosprosessioikeudellisen yhdentämisen toimenpiteitä voidaan tehdä aloilla, joiden tarkoituksena on:

- A) tuomioiden tunnustamisen varmistaminen koko unionissa
- B) ehkäistä ja ratkaista tuomioistuinten toimivaltaa koskevia riitoja
- C) tukea tuomareiden ja oikeuslaitoksen henkilöstön koulutusta
- D) helpottaa jäsenvaltioiden oikeusviranomaisten tai vastaavien viranomaisten yhteistyötä rikosasioiden käsittelyn ja päätösten täytäntöönpanon yhteydessä.

Näillä aloilla unioni voi SEUT 82(2) artiklan mukaan, sikäli kuin se on tarpeen, antaa direktiiveillä vähimmäissääntöjä:

- A) todisteiden vastavuoroisesta hyväksyttävyydestä
- B) yksilön oikeuksista rikosasioiden käsittelyssä
- C) rikosten uhrien oikeuksista

¹²⁰ Pauku 2022, s. 488–489, 493.

¹²¹ Ns. Lokapojat -tapauksessa päätekijät tuomittiin ehdottomiin vankeusrangaistuksiin törkeästä petoksesta ja törkeästä ympäristön turmelemisesta (Vantaan kärjäoikeus 20.6.2012, nro 12/2222, asianro R 11/2707). Ympäristön turmelemisesta tuomittiin ehdotonta vankeutta tapauksessa Kouvolaan hovioikeus 15.1.2001, nro 71, dnro R 99/845.

¹²² Jos pidätysmääräyksen käytettävyys perustuisi yksin voimassa oleviin rangaistusasteikkoihin, instrumenttia olisi mahdollista käyttää.

¹²³ Syyttäjälaitos 2022.

D) muista rikosasioihin liittyvistä osatekijöistä, jotka neuvosto on ennalta määrännyt Euroopan parlamentin hyväksynnän saatuaan.

EU:n rikosprosessioikeudellisella toimivallalla on olennainen asema unionin oikeuden tehokkaassa täytäntöönpanossa. Kansalliset tuomioistuimet ratkaisevat suurimman osan unionin sääntelyyn perustuvista oikeuskysymyksistä. Aineellisoikeudellisen lähentymisen tehokkuus on viime kädessä kiinni prosessioikeudellisesta täytäntöönpanosta. Riittävä rikosprosessioikeudellinen lähentyminen esimerkiksi tuomioiden tunnustamisessa takaa sanktiovarmuuden myös tapauksissa, joissa on kansainvälisiä ulottuvuuksia. Tärkeimpiä EU-oikeudellisia rikosprosessioikeudellisia instrumentteja ovat rikosasioita koskeva oikeusapuyleissopimus sekä edellä mainittu puitepäättös eurooppalaisesta pidätysmääräyksestä.

Etusijaperiaate edellyttää, että EU-oikeuden ja kansallisen oikeuden ollessa ristiriidassa, etusija on annettava EU-oikeudelle.¹²⁴ Linjanvetoratkaisussaan asiassa Melloni EUT ulotti etusijaperiaatteen koskemaan myös sellaista tilannetta, missä kansallinen perustuslaki takasi unionin oikeutta korkeamman perusoikeuksien suojan. Tapauksessa oli kyse syytetyn poissaolevana annetusta tuomiosta ja eurooppalaisen pidätysmääräyksen täytäntöönpanosta. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin kysyi, voiko jäsenvaltio peruskirjan 53 artiklan nojalla pitää voimassa unionin oikeutta vahvempia syytetyn oikeuksia, ja tarvittaessa antaa etusijan kansalliselle lainsäädännölleen.

EUT:n mukaan täytäntöönpanovaltio ei voi asettaa luovuttamisen ehdoksi oikeutta uudelleen käsittelyyn muilla kuin eurooppalaisesta pidätysmääräyksestä annetun puitedirektiivin 4 a artiklan perusteilla. Eurooppalaisen pidätysmääräyksen tavoitteena on vastavuoroisen tunnustamisen edistäminen eivätkä jäsenvaltiot yhdenmukaistamisen jälkeen voi enää vaatia kansalliseen lainsäädäntöön perustuen erillistä menettelyä. EUT:n mukaan jäsenvaltion esittämä peruskirjan 53 artiklan tulkinta heikentäisi unionin oikeuden tehokkuutta ja loukkaisi EU:n oikeuden ensisijaisuuden periaatetta.

3.2.3 Eurorikokset

¹²⁴ C-6/64, Costa v. ENEL. Rikosoikeuden alalla etusija tarkoittaa ääritapauksessa sitä, ettei kansallinen tuomioistuin voi tuomita rangaistukseen sellaisen rikossäännöksen perusteella, joka on ristiriidassa EU-oikeuden kanssa.

SEUT 83(1) artikla sisältää määräykset unionille kuuluvasta *nimenomaisesta* toimivallasta antaa rikosoikeudellista sääntelyä niin sanotuissa EU-rikoksissa tai eurorikoksissa. Euroopan parlamentti ja neuvosto voivat tavallista lainsäätämisympäristöstä noudattaen annetuilla direktiiveillä säätää rikosten ja seuraamusten määrittelyä koskevista vähimmäissäännöistä erityisen vakavan rikollisuuden alalla, joka on rajat ylittävää joko rikosten luonteen tai vaikutusten johdosta tai sen vuoksi, että niiden torjuminen yhteisin perustein on erityisesti tarpeen. Eurorikosten alat luetellaan artiklassa tyhjentävästi. Nämä rikollisuuden alat ovat terrorismi, ihmiskauppa sekä naisten ja lasten seksuaalinen hyväksikäyttö, laiton huumausainekauppa, laiton asekauppa, rahanpesu, lahjonta, maksuvälineiden vääräkäyttö, tietokonerikollisuus ja järjestäytynyt rikollisuus.

Neuvosto voi parlamentin hyväksynnän saatuaan päättää myös muiden kuin SEUT 83(1) artiklassa määriteltyjen rikollisuuden alojen määrittelystä eurorikoksiksi. Rikollisuudessa tapahtuneen kehityksen perusteella neuvosto voi tehdä päätöksen, jolla määritellään muita rikollisuuden aloja, jotka täyttävät tässä kohdassa tarkoitettut edellytykset. Neuvosto tekee ratkaisunsa yksimielisesti Euroopan parlamentin hyväksynnän saatuaan.¹²⁵ Euroopan parlamentti on päätöslauselmassaan 10.5.2021 kehottanut komissiota arvioimaan mahdollisuutta lisätä ympäristörikokset SEUT 83(1) artiklan eurorikosten listaan.¹²⁶ Vaikka unionissa suhtaudutaankin ympäristörikoksiin vakavasti, ei ole todennäköistä, että ympäristörikokset lisättäisiin eurorikosten alaksi ainakaan pian. Kyse ei ole niinkään siitä, etteivätkö vakavimmat ympäristörikokset täyttäisi eurorikoksille asetettuja kriteereitä, vaan liitännäistoimivaltaan perustuvaa toimivaltaa ei ole vielä käytetty täysimääräisesti.

3.2.4 Liitännäistoimivalta – rikosoikeuden aineellinen yhdenmukaistaminen

SEUT 67(3) ja SEUT 82(1) artiklat osoittavat, että negatiivinen integraatio on rikosoikeudellisen yhdenmukaistamisen lähtökohta, jota tuetaan tarvittaessa positiivisella integraatiolla eli harmonisoivilla lainsäädäntötoimilla. Negatiivisen integraation etusijasta huolimatta tämä ei tarkoita sitä, että rikosoikeuden positiivista yhdenmukaistamista avulla tulisi lähestyä erityisen rajoittuneesti. Vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen SEUT 67 ja 82 artikloihin perustuva etusija voidaan nähdä vain korostavan toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen noudattamista EU:n rikosoikeuden alalla.

¹²⁵ Komissio on esimerkiksi ehdottanut vihapuheen ja viharikosten lisäämistä eurorikosten listaan. European Commission: A more inclusive and protective Europe: extending the list of EU crimes to hate speech and hate crime. COM (2021) 777 final.

¹²⁶ Euroopan parlamentin päätöslauselma ympäristövahingoista (2020/2027(INI)).

EU-instrumentit tyypillisesti edellyttävät kansalliselta lainsäätäjältä täytäntöönpanotoimia, jotta EU-oikeus toteutuu tehokkaasti (*effet utile*). Jäsenvaltioilla on velvollisuus saattaa unionin oikeus oikea-aikaisesti, täsmällisesti ja tehokkaasti täytäntöön. Unionin ympäristösääntelyn yhtäläinen, tehokas täytäntöönpano kaikissa jäsenvaltioissa on olennaista, sillä ylikansallinen sääntely perustuu pitkälti ympäristöhaittojen rajat ylittävään luonteeseen. Tehokasta täytäntöönpanoa ei tule sekoittaa tehokkuuseriaatteen, jolla tarkoitetaan sitä, että kansalliset menettelysäännöt eivät saa olla sellaisia, että unionin oikeudessa annettujen oikeuksien käyttäminen olisi niiden vuoksi käytännössä mahdotonta tai suhteettoman vaikeaa.¹²⁷ Tehokkuuseriaatteen ytimessä on yksilön oikeussuojakeinojen tehokkuus, kun taas *effet utile* -periaate viittaa tietyn EU-oikeudellisen säädöksen tehokkaaseen vaikutukseen. *Effet utile* -periaatteen taustalla on sen varmistaminen, ettei jäsenvaltio omilla toimillaan tai laiminlyönneillään tee tyhjäksi EU-oikeuden tehokasta toteutumista.

Erityisesti direktiivit ovat täytäntöön pantavia EU-säädöksiä, mutta myös asetus tai päätös voivat edellyttää kansallista lainsäätäjältä toimia. Täytäntöönpanon tehokkuus edellyttää direktiivin tavoitteen ja sisällön toteuttamista sekä EU-oikeuden etusijaperiaatteen huomioimista.¹²⁸ Erityisesti vähimmäissäännöksiä (minimisäännöksiä) sisältävien direktiivien osalta jäsenvaltioilla on suuri vastuu EU-oikeuden käytännön toteuttamisesta.

SEUT 83(2) artiklassa määritellään unionin eksplisiittinen liitännäistoimivalta aloilla, joilla on tehty yhdenmukaistamistoimenpiteitä. Liitännäistoimivaltaan perustuvat toimet ovatkin pääsääntöisesti tarpeen juuri silloin, kun jäsenvaltioiden täytäntöönpano jää epäyhtenäiseksi tai vajaaksi.¹²⁹ Liitännäistoimivallassa on kyse yhteisön tuomioistuimen alusjätetapauksessa C-440/05 linjaamasta tehokkaaseen täytäntöönpanoon perustuvasta toimivallasta.¹³⁰ Perussopimukseen perustuva toimivalta ei kuitenkaan ole enää implisiittistä, vaan eksplisiittistä. Komissio linjannut johdonmukaisesti SEUT 83(2) artiklan liitännäistoimivallan käyttämisestä unionin politiikka-alojen tavoitteiden tehokkaan täytäntöönpanon varmistamiseksi.¹³¹

¹²⁷ Kts. esim. asia C-260/96 Spac tai asia C-536/11 Donau Chemie.

¹²⁸ Lainkirjoittajan opas, 7.1 EU-oikeuden tehokas toteutuminen.

¹²⁹ COM (2011) 573 final, s. 3.

¹³⁰ Perussopimuksen määräyksen voidaan nähdä edustavan rikosoikeuden instrumentaalista luonnetta ja EUT:n ympäristönsuojelutapauksessa (C-176/03) ja alusjätetapauksessa (C-440/05) omaksumaa tulkintalinjaa.

¹³¹ Kts. myös Melander 2012.

Unioni voi liitännäistoimivallan perusteella antaa rikosten ja seuraamusten määrittelyä koskevia vähimmäissääntöjä, jos se on välttämätöntä unionin politiikan tavoitteiden tehokkaan täytäntöönpanon varmistamiseksi. Rikosoikeudellisen toimivallan käyttäminen ympäristörikosten ja niistä määrättävien seuraamusten määrittelyyn perustuu siten SEUT 191 artiklassa määriteltyjen tavoitteiden toteuttamiseen. Milloin SEUT 83(2) artiklan rikosoikeudellisten keinojen käyttäminen sitten on välttämätöntä politiikan tavoitteiden saavuttamiseksi? EU-oikeutta on lähtökohtaisesti tulkittava sen sanamuodon mukaisesti. Tässä tapauksessa sanamuodon mukainen tulkinta ei anna tyydyttävää vastausta, joten on turvauduttava muihin tulkintakeinoihin.

Rikosoikeudellisen toimivallan laajuuden määrittäminen edellyttää teleologista eli tavoitteellista tulkintaa, jossa otetaan huomioon EU-oikeus systemaattisesti.¹³² Lähtökohdaksi on otettava EU:n ympäristöpolitiikan tavoitteet ja yleiset periaatteet. SEUT 191(1) artiklan mukaan ympäristöpolitiikan tavoitteiksi asetetaan ympäristön laadun säilyttäminen, suojeleminen ja parantaminen; ihmisten terveyden suojeleminen; luonnonvarojen harkittu ja järkevä käyttö; ja sellaisten toimenpiteiden edistäminen kansainvälisellä tasolla, joilla puututaan alueellisiin tai maailmanlaajuisiin ympäristöongelmiin, ja erityisesti ilmastonmuutoksen torjuminen. Unioni perustaa ympäristöpolitiikkansa ennalta varautumiseen, ennaltaehkäisyyn, saastuttaja maksaa -periaatteelle, ympäristövahinkojen torjumiseen niiden lähteellä sekä ympäristönsuojelun korkeaan tasoon.

Ympäristöpolitiikan yleisten tavoitteiden ohella tulee tarkastella yksittäisiä säädöksiä ja niissä asetettuja tavoitteita. Esimerkiksi jätepuitedirektiivissä (EU) 2018/851 asetettuja tavoitteita ovat unionin jätehuollon parantaminen ja sen myötä ympäristön suojeleminen, säilyttäminen ja sen laadun parantaminen, merien terveys ja kala- ja äyriäistuotteiden turvallisuus merien roskaantumista vähentämällä sekä luonnonvarojen harkittu ja järkevä käyttö kaikkialla unionissa.¹³³

Viimeiseksi näitä ympäristöpolitiikan tavoitteita on verrattava siihen, onko säännökset pantu kansallisesti tehokkaasti täytäntöön. Jäsenvaltioiden vastuulle kuuluvaan tehokkaaseen täytäntöönpanoon kuuluu myös velvollisuus säätää unionin oikeudesta peräisin olevien normien loukkauksista aiheutuvista seuraamuksista. Sääntöjen noudattamisen tehokas valvonta

¹³² Kts. esim. asia C-220/03 EKP v. Saksa.

¹³³ EU 2018/851, kohta 64.

on myös osa kansallista täytäntöönpanoa.¹³⁴ Rikosoikeudellisten keinojen välttämättömyyden selvittämiseksi tarvitaan siis merkittävästi erilaista tietoa jäsenvaltioiden suorittamista unionin oikeuden implementoinneista ja transponoinneista. EU:n ympäristösäädöksissä tyypillisesti velvoitetaan jäsenvaltioita luomaan täytäntöön pantavaan sääntelyyn liittyviä seurantajärjestelmiä.

Välttämättömyyden vaatimukseen liittyy liitännäistoimivallan käyttöä rajoittavat unionin yleiset oikeusperiaatteet SEU 5(3) artiklan toissijaisuusperiaate ja SEU 5(4) artiklan suhteellisuusperiaate, joita on käsitelty ympäristöpolitiikan yhteydessä kohdassa 2.3.2. Rikosoikeudellisten toimien käytön muita mahdollisia rajoituksia käsitellään kriminalisointiperiaatteita koskevassa kappaleessa 3.3.

3.2.5 Häätäjarru v. tehokas täytäntöönpano

EU:n on kunnioitettava perusoikeuksia sekä jäsenvaltioiden erilaisia oikeusjärjestelmiä ja -perinteitä (SEUT 67(1) artikla). Kansallisten ominaispiirteiden varjelemisen vuoksi jäsenvaltioilla on käytettävissään vastustusoikeus eli ns. häätäjarru oikeudellisessa yhteistyössä rikosasioissa (SEUT 82 artikla) ja rikosoikeutta yhdenmukaistettaessa (83 artikla). Jarrulausekkeet luotiin, jotta tavanomainen lainsäätämisyjärjestys oli mahdollista laajentaa koskemaan rikosoikeudellista yhteistyötä. Jäsenvaltio voi pysäyttää lainsäädäntömenettelyn Euroopan unionin neuvostossa, jos se katsoo ehdotuksen vaikuttavan rikosoikeusjärjestelmänsä perusteisiin. Häätäjarrua käytettäessä asia siirretään Eurooppa-neuvostoon, joka pyrkii asiassa yksimielisyyteen. Vastustusoikeuden olemassaolo on omiaan lisäämään unionin rikosoikeudellisen toimivallan poliittista legitimitettä. Toisaalta vastustusoikeus osoittaa laajemmin SEU 4(2) artiklassa tarkoitettua jäsenvaltioiden kansallisen identiteetin.

Rikosjärjestelmän perusteilla ei ole eikä voikaan olla mitään kovin tarkkaa määritelmää, sillä menettelyn suojeluobjektina ovat *erilaiset* oikeusjärjestelmät. Suomalaista rikosjärjestelmää ajatellen rikosjärjestelmän perusteina voitaisiin objektiivisesti käsittää esimerkiksi rikosoikeuden yleiset opit tai rangaistuksen mittaaminen. Häätäjarrumenettelyn avulla jäsenvaltio voisi puuttua unionin lainsäädäntötoimenpiteeseen esimerkiksi tilanteessa, jossa unionin oikeus muuttaisi merkittävästi syyksiluettavuuden (*culpa*) edellytyksiä. Nähtäväksi jää, miten jäsenvaltiot suhtautuvat komission ehdotukseen ympäristörikosdirektiivin

¹³⁴ Kts. asia C-68/88.

uudistamisesta, joka sisältää rikoslajikohtaiset seuraamusten koventamisperusteet. Unionin primäärioikeus ei estä yleisten oppien yhdenmukaistamista, vaan asia ratkaistaan poliittisissa neuvotteluissa. Häätäjarrumenettely tarjoaa jäsenvaltioille joka tapauksessa keinon estää tehokkaaseen täytäntöönpanoon perustuvan rikosoikeudellisen yhdentämisen toteuttamisen.

Hätäjarrun vastapainoksi SEUT 82, 83, 86 ja 87 artiklassa on säädetty ns. *accelerator clause* eli SEU 20 artiklan mukainen tiiviimmän yhteistyön menettely tilanteessa, jossa joku jäsenvaltio on käyttänyt vastustusvoimiaan eikä asiassa päästä yhteisymmärrykseen.¹³⁵ Menettely edellyttää vähintään yhdeksän jäsenvaltion osallistumista. Tiiviimmän yhteistyön mahdollisuus tehostaa unionitasoista yhdentymistä ja esimerkiksi 83(2) artiklan liitännäistoimivallan käyttämistä.

3.3 KRIMINALISOINTIPERIAATTEET TEHOKKAAN TÄYTÄNTÖÖNPANON VASTINPARINA

3.3.1 Kriminalisointiperiaatteet rikosoikeuden käytön rajoittajana

Kriminalisoinnilla tarkoitetaan tietyn epätoivottavaksi katsottavan teon tai käyttäytymisen säätämistä rangaistavaksi. Rikosoikeuden ensisijainen vaikuttamiskeino on siten ohjaava - kansalaisten halutaan pidättäytyvän epätoivotuista teoista eli rikoksista. Ollakseen tehokas rikosoikeusjärjestelmän tulee olla legitiimi ja oikeudenmukainen. Kriminalisoinnissa on siten kyse rajojen asettamisesta rikosoikeusjärjestelmän käytölle. Yleisesti katsottuna teon rangaistavaksi säätämiseen vaikuttavat ainakin perusoikeudet, EU-oikeus, perustuslaki, rikoslaki, oikeusperiaatteet ja kriminaalipolitiikka. Kaikista konkreettisista vaikutus rangaistavaksi säätämiseen on kriminalisointiperiaateilla, joilla tarkoitetaan ehdottomia rajoituksia, jotka rikossäännöksen on täytettävä ollakseen legitiimi.

Suomessa kriminalisointiperiaatteiksi on tunnustettu *ultima ratio* -periaate, rikosoikeudellinen laillisuusperiaate, oikeushyvien suojelun periaate, hyöty-haitta punninnan periaate sekä ihmisarvon loukkaamattomuuden periaate.¹³⁶ Tässä yhteydessä tarkastellaan ja verrataan kansallisia kriminalisointiperiaatteita EU-rikosoikeuden kriminalisointiperiaatteisiin. Perussopimuksissa unionille suotiin lähtökohtaisesti hyvin rajallinen määrä rikosoikeudellista

¹³⁵ Toisaalta on hyvä huomata tiettyjen jäsenvaltioiden, esimerkiksi Tanskan, päättäneen jo unioniin liittyessään olla lähtökohtaisesti liittymättä oikeudelliseen yhteistyöhön.

¹³⁶ Lainkirjoittajan opas, Kriminalisointi ja rangaistussäännökset. Oikeusministeriön arviomuistio rikoslain viimeaikaisesta kehityksestä. OM 7/2018.

toimivaltaa. SEUT 83(2) artiklan liitännäistoimivalta kuitenkin antaa unionille toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteet huomioiden kohtuullisen laajan rikosoikeudellisen toimivallan käytön. Tämän vuoksi on tärkeä selvittää, minkälaisia kriminalisointiperiaatteita EU-rikosoikeuteen kuuluu, ja rajoittavatko ne tehokkaan täytäntöönpanoon tavoitteeseen perustuvaa liitännäistoimivallan käyttöä.

EU-kriminalisointiperiaatteet ovat johdettavissa unionin primäärioikeudesta, erityisesti SEUT 83 artiklasta ja EU:n perusoikeuskirjasta. Ylikansallisten kriminalisointiperiaatteiden yhteensopivuus kansallisten rikosoikeusjärjestelmien kanssa on tavoiteltavaa unionin oikeuden tehokkuuden varmistamiseksi. Direktiivein tapahtuma rikosoikeuden yhdenmukaistaminen jää helposti tehottomaksi, mikäli jäsenvaltiot eivät koe kriminalisoinneille asetettuja edellytyksiä legitiimeinä.¹³⁷

Lyhyestä historiastaan ja alati kehittyvästä luonteestaan johtuen unionin rikosoikeusjärjestelmän kriminalisointiperiaatteet eivät kuitenkaan ole kovin vakiintuneita, ja niitä koskevaa tutkimusta on vähän. Merkittävimpiä aiheesta julkaistuja kirjoituksia on eurooppalaisten oikeustietelijöiden julkaisema *The European Criminal Policy Initiative: The Manifesto on European Criminal Policy in 2011*. Manifestissa esitetään, että EU-rikosoikeutta tulisi käyttää vain oikeushyvien suojaamiseksi, jos 1) oikeushyvät voidaan johtaa EU:n primäärioikeudesta, 2) jäsenvaltioiden perustuslakeja ja EU:n perusoikeuskirjaa ei loukata ja 3) kriminalisoitavaksi tarkoitetut teot voivat aiheuttaa merkittävää haittaa yhteiskunnalle tai yksilölle.¹³⁸

Mielenkiintoista kyllä, manifestin julkaisemisen jälkeen Euroopan unionin neuvosto, komissio sekä Euroopan parlamentti ovat kukin laatineet oman erilaisen näkemyksensä unionin kriminaalipolitiikasta. Kaikissa asiakirjoissa mainitaan ultima ratio -periaate, laillisuusperiaate sekä toissijaisuusperiaate, mutta muuten näkemykset erkanevat. Vaikka asiakirjojen merkitys on lähinnä instituutioiden sisäistä menettelyä ohjaava, kuvastaa tilanne EU-rikosoikeuden keskeneräisyyttä. Esimerkiksi komissio korostaa unionin liitännäistoimivaltaa ja näkee EU-rikosoikeuden instrumentaalisesti tehokkaan täytäntöönpanon välineenä. Parlamentin näkemys puolestaan noudattaa pitkälti kriminaalipolitiikkaa koskevaa manifestia.

¹³⁷ Valtiot toimivat eräänlaisina kirstun vartijoina tehtävässään unionin oikeuden täytäntöön panijoina. Esimerkiksi Saksan perustuslakituomioistuin on etusijaperiaatteen vastaisesti todennut jättävänsä noudattamatta EUT:n asiassa C-493/17 antamaa ratkaisua, jonka se katsoo olevan suhteellisuusperiaatteen vastainen.

¹³⁸ *The European Criminal Policy Initiative: The Manifesto on European Criminal Policy in 2011*, s. 87–88.

3.3.2 Laillisuusperiaate ja EU-rikosoikeus

EU-rikosoikeuden kriminalisointiperiaatteista keskeisimpänä voidaan pitää rikosoikeudellista laillisuusperiaatetta, joka ilmaistaan useassa oikeuslähteessä. Euroopan perusoikeuskirjan 49 artiklan 1 kohdan mukaan ketään ei saa pitää syyllisenä rikokseen sellaisen teon tai laiminlyönnin perusteella, joka ei ollut tekohetkellä rikos kansallisen lainsäädännön tai kansainvälisen oikeuden mukaan.¹³⁹ Rikoksesta ei saa määrätä sen tekohetkellä sovellettavissa ollut rangaistusta ankarampaa rangaistusta. Jos rikoksen teon jälkeen laissa säädetään lievemmästä rangaistuksesta, sitä on sovellettava.¹⁴⁰ Euroopan ihmisoikeussopimuksessa, johon unioni ei ole vielä liittynyt, määrätään sisällöllisesti Charteria vastaavasti laillisuusperiaatteesta 7 artiklassa.

Laillisuusperiaatetta koskeva kansallinen perussäännös on perustuslain 8 §, jonka mukaan ketään ei saa pitää syyllisenä rikokseen eikä tuomita rangaistukseen sellaisen teon perusteella, jota ei tekohetkellä ole laissa säädetty rangaistavaksi. Lainkohdan 2 momentin mukaan rikoksesta ei saa tuomita ankarampaa rangaistusta kuin tekohetkellä on laissa säädetty. Laillisuusperiaatteen keskeisestä asemasta kertoo se, että periaate on haluttu sisällyttää myös rikoslakiin (RL, 515/2013). RL 3 luvun 1 pykälän mukaan rikokseen syylliseksi saa katsoa vain sellaisen teon perusteella, joka tekohetkellä on laissa nimenomaan säädetty rangaistavaksi. Säännöksen 2 momentin mukaan rangaistuksen ja muun rikosoikeudellisen seuraamuksen on perustuttava lakiin. Säännösten asiallinen sisältö on sama: *Nulla poena sine lege, nullum crimen sine lege*.

Oikeuskirjallisuudessa laillisuusperiaate on perinteisesti jaettu neljään osatekijään. Laillisuusperiaatteen ydinosaan kuuluu kirjoitetun lain vaatimus eli niin sanottu *praeter legem*-kielto, mikä tarkoittaa, ettei tuomari saa säännöstä soveltaessaan mennä kirjoitetun lain ulkopuolelle.¹⁴¹ Unionin oikeus on jäsenvaltioissa suoraan sovellettavaa (SEUT 288 artikla). Toisin kuin asetukset, direktiivit eivät lähtökohtaisesti saa välitöntä oikeusvaikutusta, vaan ne edellyttävät jäsenvaltioilta toimenpiteitä niiden implementoimiseksi.¹⁴² Välitön oikeusvaikutus on vahva eurooppaoikeudellinen periaate, joka soveltuu vaihtelevasti myös johdettuun

¹³⁹ 2000/C 364/01, 49 artikla 1 kohta.

¹⁴⁰ Perusoikeuskirjan 49 artiklan 2 kohdassa säädetään poikkeuksesta 1 kohtaan, kun kyse on teosta tai laiminlyönnistä, joka kansakuntien yhteisesti tunnustamien yleisten periaatteiden mukaan oli tekohetkellä rikos.

¹⁴¹ HE 44/2002 vp s. 29 ja 34. Kts. Frände 2012, s. 30–31.

¹⁴² Direktiivi velvoittaa saavutettavaan tulokseen nähden jokaista jäsenvaltiota, jolle se on osoitettu, mutta jättää kansallisten viranomaisten valittavaksi muodon ja keinot (SEUT 288).

oikeuteen.¹⁴³ EU-rikosoikeuden kohdalla se kuitenkin törmää laillisuusperiaatteen ytimeen: rikosoikeudellisen sanktion on aina perustuttava lakiin (*nulla poena sine lege*). Rikosoikeudellisen vastuun luova direktiivi ei voi koskaan saada välitöntä vaikutusta sen sanamuodon selkeydestä riippumatta. Rikosoikeudelliset direktiivit on saatettava voimaan jäsenvaltioissa, jotta laillisuusperiaatteen edellyttämä täsmällisyys ja ennustettavuus toteutuu.¹⁴⁴ Välitön oikeusvaikutus voi kuitenkin olla luonteeltaan vain vertikaalinen: jäsenvaltiot ovat velvoitettuja soveltamaan direktiivejä, mutta ne eivät voi vedota direktiivin velvoitteisiin yksityisiä vastaan.¹⁴⁵ Vaikka jäsenvaltio on implementoinut rikosoikeudellisen direktiivin puutteellisesti tai laiminlyönyt sen täysin, EU-oikeus ei voi saada välitöntä oikeusvaikutusta.¹⁴⁶ Laillisuusperiaatteen näin voimakas vaikutus ilmentää - EU:n mittakaavassa - rikosoikeuden poikkeuksellista kansallista suvereniteettia.

Kirjoitetun lain vaatimukseen liittyy olennaisesti niin sanottu analogiakielto, mikä estää lainkäyttäjää laajentavasta tai täydentävästä tulkinnasta, joka koituisi syytetyn vahingoksi.¹⁴⁷ Myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on oikeuskäytännössään kieltänyt rikoslainsäädännön laajentavan tulkinnan analogian avulla.¹⁴⁸ Yksi rikosoikeuden tärkeimmistä funktioista on preventio eli estävyysominaisuus. Jotta kriminalisointi olisi preventiivistä, lainkäytön tulee olla ennakoitavaa. Ennakoitavuuden kannalta erityisen ongelmallisia ovat avoimet tekotapatunnusmerkistöt, jotka itsessään edellyttävät analogista tulkintaa. Tuomioistuin ei kuitenkaan ole täysin sidottu sanamuodon mukaiseen tulkintaan, kuten KKO 2002:11 osoittaa. Tapauksessa korkein oikeus hyväksyi oikeustositseikaston tulkinnan, sillä tulkinnan lopputulos oli ”sopuoinnussa rikoksen tunnusmerkistöstä ilmenevän, rangaistusuhalla tavoitellun suojan tarkoituksen kanssa sekä tekijälle kohtuudella ennalta-arvattavissa”.¹⁴⁹ Yhtäläisin perustein oikeus katsoi tapauksessa KKO 2019:102, että ympäristölupahakemuksessa esitetyt ja ympäristölupapäätöksen kertoelmaosaan kirjatut

¹⁴³ Direktiivillä on välitön oikeusvaikutus, kun sen säännökset ovat ehdottomia, selkeitä ja tarkkoja ja kun EU:n jäsenvaltio on saattanut direktiivin osaksi kansallista lainsäädäntöään määräajassa (C-26/62, Van Gend en Loos). Tietyissä tilanteissa direktiivi voi kuitenkin saada välittömän vaikutuksen edellä mainituilla Van Gend en Loos -kriteereillä, mikäli kansallinen täytäntöönpano-aika on umpeutunut, implementointi on ollut virheellistä tai vajavaista (ns. dead line -kriteeri). Kts. myös Craig & de Búrca 2008, s. 281–282.

¹⁴⁴ Epätäsmällisyyskielto, C-259/01, Komissio v. Ranska, kohta 19.

¹⁴⁵ EUT kielsi horisontaalisen välittömän vaikutuksen Marshall-tapauksessa C-152/84, jossa se katsoi, ettei direktiivi yksistään voi luoda velvoitteita yksityiselle oikeussubjektille.

¹⁴⁶ Puitepäätösten osalta välitön oikeusvaikutus oli yksiselitteisesti suljettu pois unionisopimuksen 34 artiklassa.

¹⁴⁷ Kts. esim. Tapani ym. 2019, s. 174.

¹⁴⁸ Kafkaris v. Kypros, tuomio 12.12.2008, kohta 138.

¹⁴⁹ Tulkinnasta ja ennakoitavuuden vaatimuksesta kts. Tapani, Jussi: Tuomari ja rikosoikeuden yleiset opit. Oikeustiede-Jurisprudentia 2016, s. 295–397.

päästöjä koskevat tiedot olivat osa ympäristölupaa ja siten ympäristön turmelemisrikoksessa tarkoitettuja lupaehtoja.¹⁵⁰

Ennakoitavuuteen pyritään myös rikossäännösten epätäsmällisyyskiellolla. Se tarkoittaa, että säännöksen on oltava niin selkeä, että sen perusteella on oltava kohtuudella ennakoitavissa, onko jokin teko tai laiminlyönti rikoksena rangaistavaa.¹⁵¹ EUT on kuitenkin linjannut, että soveltaessaan direktiivin täytäntöönpanemiseksi annettua kansallista lainsäädäntöä, kansallisen tuomioistuimen on tulkittava sitä direktiivin sanamuodon ja tarkoituksen mukaisesti.¹⁵² Lisäksi jäsenvaltioiden on direktiivien täytäntöönpanossa huomioitava EU-oikeuden tulkintavaikutus osana SEU 4(3) artiklassa tarkoitettua vilpittömän yhteistyön periaatetta. Ympäristörikosdirektiivin kohdalla vilpittömän yhteistyön periaate sisältää asianomaisen politiikka-alan, ympäristönsuojelun, laajemmat tavoitteet sekä direktiiviin kirjatut nimenomaiset tavoitteet.¹⁵³ Tulkintavaikutukselle ei ole asetettu Van Gend en Loos -tyylisiä reunaehtoja. Tulkintavaikutus sen sijaan edellyttää kansalliselta tuomioistuimelta EU-oikeuden systemaattista tulkintaa.¹⁵⁴

Rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen keskeisin EU-oikeuden välillisen vaikutuksen rajoitus on se, ettei rikosoikeudellinen vastuu voi syntyä tai muuttua ankarammaksi yksinomaan direktiivin perusteella.¹⁵⁵ Vaikka rikosoikeudellista vastuuta ei voi perustaa direktiiviin, se tulee ottaa huomioon rangaistavuuden arvioinnissa. Direktiivin tai puitepäättöksen tulkintavaikutus voi joissain tilanteissa täsmentää kansallisesti rangaistavaksi säädetyn menettelyn alaa, kunhan tulkinta on laillisuusperiaatteen mukaista ja ennustettavaa.¹⁵⁶

In dubio mitius -periaate edellyttäisi tuomioistuinta valitsemaan tulkinnanvaraisessa tilanteessa syytetyn kannalta lievemmän vaihtoehdon. Toisaalta EU:n tehokkuusperiaate yhdessä unionin oikeuden tulkintavaikutuksen kanssa velvoittaa kansallista lainsoveltajaa teleologiseen laintulkintaan. Laillisuusperiaatteen asettamia reunaehtoja unohtamatta, laintulkinnassa tulee edistää unionin oikeuden taustalla olevien EU:n tavoitteiden toteuttamista.¹⁵⁷

¹⁵⁰ KKO 2019:102

¹⁵¹ HE 44/2002 vp, s. 29.

¹⁵² Tulkintavaikutus eli välillinen vaikutus, joka vahvistettiin asiassa C-14/83, Von Colson. Tapauksessa C-106/89, Marleasing, EUT korosti tulkintavaikutusta entisestään toteamalla, että ”kansallista lainsäädäntöä on mahdollisimman pitkälle tulkittava direktiivin tarkoituksen ja sanamuodon mukaisesti” (8 kohta).

¹⁵³ Kts. Melander 2015, s. 99–101.

¹⁵⁴ Kts. Talus 2017, s. 132–135.

¹⁵⁵ C-14/86, Pretore di Salò, kohta 20.

¹⁵⁶ Asia C-321/05. Asia C-53/10.

¹⁵⁷ Haapaniemi 2016, s. 20–22.

Laillisuusperiaatteen asema rikosoikeudellisessa tulkinnassa onkin tiivistynyt kysymykseen siitä, mikä katsotaan sallituksi *teleologiseksi tulkinnaksi*.¹⁵⁸ Sillä tarkoitetaan objektiivis-tavoitteellista tulkintaa, joka on sidoksissa systeemiseen tulkintaan eli oikeusjärjestelmän sisältämien normien, arvojen ja tavoitteiden muodostamaan kokonaisuuteen.¹⁵⁹

Kysymys teleologisesta tulkinnasta korostuu ympäristörikoksissa, joissa rangaistavuuden ilmaisevien oikeuslähteiden vertikaalinen hierarkia voi hämärtyä tulkintalähteiden noustessa ratkaisevaan asemaan. Aineellisen ympäristöoikeuden rikkomiseen perustuvien tunnusmerkistöjen sanamuodon mukaisen tulkinnan merkitys on lähtökohtaisesti rajoittunut yleisesti käytettyjen joustavien, avointen, normien vuoksi.¹⁶⁰

Viimeisimpänä laillisuusperiaatteeseen kuuluvat taannehtivan rikoslainsäädännön kielto ja lievemmän lain periaate (RL 3:2.2), jotka estävät lainsäätäjää kriminalisoimasta tekoja retroaktiivisesti tai säätämästä ankarampia rangaistusseuraamuksia taannehtivasti.¹⁶¹ Taannehtivan lainsäädännön kielto on yksi oikeusvarmuuden osatekijöistä. Oikeussubjektin tulee voida tietää käyttäytymisensä seuraukset ennustettavasti. Taannehtivuuskielto ei kuitenkaan estä tuomioistuinta uusien tulkintojen omaksumisesta.¹⁶² Esimerkiksi EU-oikeuden tulkintavaikutus voi muuttaa tulkintaa aiemmin laillisena pidetystä menettelystä.¹⁶³

3.3.3 EU-blankorikossääntely ja laillisuusperiaate

Voimassa olevasta aineellisesta ympäristösääntelystä suurin osa on peräisin unionin oikeudesta. Ympäristörikossäännökset puolestaan ovat usein sidottu aineellisten ympäristönormien rikkomiseen. Sääntely perustuukin pitkälti niin sanottuun blankorangaistustekniikkaan, jossa rikoksen rangaistusuhka on erotettu teonkuvauksesta.¹⁶⁴ Tunnuksmerkistön sisältö perustuu aineellisen ympäristöoikeuden sääntelyyn, kun taas rangaistusuhka sisältyy rikoslakiin. Blankorangaistussääntelyä on perinteisesti kritisoitu epätäsmällisyydestä ja epä johdonmukaisuudesta. Rangaistava käyttäytymien ei selviä rikoslain säännöksestä, mikä on omiaan heikentämään kriminalisoinnin preventiovaikutusta. Lisäksi erityisesti

¹⁵⁸ Frände on käyttänyt KKO tulkintamalleista nimityksiä lievyysmetodi ja EIT-metodi.

¹⁵⁹ EUT:n systemaattis-teleologinen tulkintametodi juontaa siitä, että sillä on autonomia EU-oikeuden tulkinnassa, minkä takia tuomioistuimen on tulkinnassaan adaptoiduttava ja huomioitava EU-oikeus systemaattisesti.

¹⁶⁰ Ympäristöoikeudellisten normien tulkinnasta Määttä & Soininen 2016 s. 1028–1053.

¹⁶¹ Frände 2012, s. 41–42. Taannehtivuuskiellosta lievemmän lain periaatteen vastinparina kts. Boucht ym. 2019, s. 27–28.

¹⁶² Nuotio 2009, s. 1154–1174. Taannehtivuuskiellosta kts. C-521/15 ja C-573/17, kohta 75.

¹⁶³ Myös RL 3:2.2:n lievemmän lain periaate voi tulla sovellettavaksi tulkintavaikutuksen perusteella.

¹⁶⁴ Tolvanen 2018, s. 1085.

ympäristörikoksissa rangaistava käyttäytyminen voi perustua hyvinkin laajaan aineelliseen normistoon.

Koska sääntelytekniikkaan liittyy jännitteitä rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen asettamien vaatimusten osalta, perustuslakivaliokunta on perusoikeusuudistuksen yhteydessä asettanut blankorikossääntelylle tiettyjä edellytyksiä.¹⁶⁵ Ensinnäkin valtuutusketjun ja rangaistavuuden ilmaisevien aineellisten säännösten on oltava täsmällisiä.¹⁶⁶ Toiseksi aineellisesta normistosta on käytävä selkeästi ilmi sen rikkomisen rangaistavuus. Lisäksi kriminalisoinnin sisältävässä säännöksessä on oltava asiallinen luonnehdinta kriminalisoitavaksi tarkoitetusta teosta. Laillisuusperiaate siis edellyttää, että laissa on määritettävä riittävällä täsmällisyydellä rangaistava teko (oikeustositseikasto) sekä teosta seuraava rangaistus (oikeusseuraamus). Blankorikossääntelylle asetettujen edellytysten tai kriteerien asemasta ei ole täyttä yksimielisyyttä. Korkein oikeus on välillä käyttänyt kriteereistä ilmaisua ”tavoite” (KKO 2008:105, KKO 2010:14). Perustuslaillinen, laillisuuspositiivinen, tulkinta puoltaisi edellytysten käsittämistä blankorangaistustekniikalle asetettuina vaatimuksina.¹⁶⁷

EU-blankorikossääntelyssä rangaistava käyttäytyminen on määritelty suoraan sovellettavassa EU-oikeudessa.¹⁶⁸ Tämä koskee lähinnä EU:n asetuksia, jotka ovat jäsenvaltioissa sellaisenaan sovellettavia (SEUT 288(2) artikla) eivätkä edellytä kansallista implementointia. Esimerkiksi ympäristönsuojeluun (SEUT 191) liittyvät asetukset olisivat siten blankorikossääntelyyn soveltuvia laillisuusperiaatteen näkökulmasta.¹⁶⁹ Tiukasti tulkittuna EU-asetukset eivät täytä blankorikossääntelylle asetettuja edellytyksiä: EU-asetukset eivät sisällä viittausta Suomen rikoslakiin eivätkä asetukset pääsääntöisesti sisällä mainintaa teon rangaistavuudesta. Sääntelytekniikka on kuitenkin hyväksytty käytännön syistä.¹⁷⁰

Jos unionilla olisi yleistä implisiittistä aineellisrikosoikeudellista toimivaltaa, kuten SEUT 325(4) artiklassa, rikossääntelyä voitaisiin antaa asetusten muodossa. Unionin lainsäätäjälle tulisi käytännössä antaa toimivalta yhdenmukaistaa jäsenvaltioiden rikosoikeuden yleisiä

¹⁶⁵ PeVM 25/1994 vp, s. 8, LaVL 5/1994 vp, s. 4–5.

¹⁶⁶ Rangaistavuuden edellytykset ilmaisevat aineelliset säännökset tulee olla kirjoitettu rikossäännöksiltä vaaditulla tarkkuudella (PeVM 25/1994 vp, s. 8)

¹⁶⁷ Blankorikossäännösten tulkinnassa on arvioitava kriittisesti erityisesti rikoslainsäädännön ennustettavuutta. Melanderin mukaan erityisesti ennen perusoikeusuudistusta laadittuja blankorikossäännöksiä, jotka eivät täytä perustuslakivaliokunnan asettamia vaatimuksia, olisi tulkittava suppeaksi ja syytetyn eduksi (Melander 2015, s. 644–661).

¹⁶⁸ *Ibid*, s. 108–109.

¹⁶⁹ RL 48:1 säännös ympäristön turmelemisesta on hyvä esimerkki EU-blankorikossäännöksestä, jossa viitataan useaan EU:n asetukseen, joista rangaistava käyttäytyminen saa aineellisen sisältönsä.

¹⁷⁰ Melander 2015 s. 651–653.

oppeja. Tällainen kehityskulku ei ole todennäköinen, sillä EU:n rikosoikeudellinen toimivalta perustuu vastavuoroisen tunnustamisen periaatteelle sekä jäsenvaltioiden rikosoikeusjärjestelmien erityispiirteiden ja kansallisten identiteettien kunnioittamiseen (SEUT 67 artikla).

3.3.4 Tehokkaalla täytäntöönpanolla suojeltavat oikeushyvät

Oikeushyvällä tarkoitetaan rikosoikeudella suojeltavia etuja, jotka voivat liittyä luonnollisten henkilöiden perusoikeuksiin tai laajemmin yhteiskuntaan. Rikosoikeudella suojeltavasta oikeushyvästä voidaan käyttää myös nimitystä *suojaobjekti*. Suomessa ympäristörikokset säädettiin rangaistaviksi rikoslain (39/1889) kokonaisuudistuksen toisessa vaiheessa. Kriminallisoinnilla toteutetaan muun ohessa julkisen vallan velvollisuutta pyrkiä turvaamaan jokaisen oikeutta terveelliseen ympäristöön (PL 20 §).¹⁷¹ Ympäristörikosten suojelukohteena ovat viime kädessä laajasti ymmärrettynä luonto ja ympäristö.¹⁷²

Ympäristörikossääntelyn kehityksestä usein todetaan, että ympäristönsuojelu ja ympäristövastuun kantaminen on perinteisesti toteutettu aineellisen lainsäädännön avulla.¹⁷³ No, eihän tupakoinninkaan terveyshaittoja tunnettu vuosikymmeniä sitten. Oikeusjärjestyksen osana myös ympäristörikosten sääntely on seurannut yhteiskunnallista kehitystä. Rikoslain kokonaisuudistuksessa rikosoikeusjärjestelmän piiriin saatettiin ”haitallisuus- ja paheksuttavuusarvioinnin perusteella yhteiskuntakehitystä vastaavia uusia vääryystyypppejä” kuten Lahti asian ilmaisi.¹⁷⁴ Myöhemmin ympäristörikosten taloudellinen ulottuvuus vaikutti lainsäätäjän haluun lisätä rikoslakiin ympäristörikosten törkeitä tekemuotoja ja ankaroittaa seuraamusasteikkoja.¹⁷⁵

Yhteiskunnassa suojeltavan arvoisiksi koetut oikeushyvät muodostavat rikosoikeusjärjestelmän perustan yhdessä yhteiskunnan ideologisten arvojen kanssa.¹⁷⁶ Tietyn teon tai käyttäytymisen säätämisestä päätetään osana kriminaalipolitiikkaa, jolla tarkoitetaan laajimmillaan kaikkia

¹⁷¹ Pirjatanniemi 2005, s. 80; Kts. Tolvanen 2008, s. 1085.

¹⁷² Korkeimman oikeuden mukaan luonnon ja ympäristön merkitystä oikeusjärjestyksessä osoittaa se, että niitä koskeva vastuu on perustuslain 20 §:n 1 momentissa säädetty kuuluvaksi kaikille (KKO 2016:58, kohta 28).

¹⁷³ Kokko 2020, s. 277–287.

¹⁷⁴ Lahti 2012, s. 102. Toisaalta Lahti on muistuttanut, että kriminalisoinneissa tulisi huomioida hyödyllisyysnäkökohdat. Hän esittää poikkeuksellisesti, että ympäristö- ja talousrikosoikeuden lisääntyneellä käytöllä näyttäisi olevan puhtaasti symbolinen vaikutus. Näkemys edustaa klassista suojeltavien oikeushyvien periaatetta, jossa rangaistavan teon tulisi loukata selvästi tunnistettavia ja mieluuten yksittäisiä oikeussuojan kohteita (Lahti 2021, s. 44.).

¹⁷⁵ HE 55/2015 vp.

¹⁷⁶ Utriainen 2011, s. 263–269.

niitä toimia, jotka vaikuttavat rikollisuuteen. Suomalaisen kriminaalipolitiikan julkilausuttuina päätavoitteina on viime vuosikymmeninä ollut rikosten ennaltaehkäiseminen sekä seuraamusjärjestelmän ennakoitavuus ja tehokkuus.¹⁷⁷ Rikosseuraamusjärjestelmän tehokkuutta on kuitenkin mitattu lähinnä vankiluvun perusteella eikä kokonaisvaltaisesti muun muassa rangaistusten yleisprevention vaikuttavuus huomioiden.¹⁷⁸

EU-instituutiot ovat kriminaalipolitiikkaa koskevissa asiakirjoissaan linjanneet, että rikosoikeudellinen vastuu voidaan perustaa ainoastaan, jos teko on omiaan aiheuttamaan haittaa. Tämän perusteella on esitetty, että oikeushyvien suojelun periaate on myös tunnistettavissa EU:n kriminalisointiperiaatteeksi. Kettunen-Huomo käyttää tästä nimitystä *legitiimin suojeluintressin vaatimus*.¹⁷⁹

Ympäristörikossääntely voidaan hahmottaa lineaarisesti hallinnollisen ympäristönsuojelun jatkeena. Jokainen aineellisen ympäristöoikeuden vastainen teko ei ole ympäristörikos, mutta käytännössä jokainen ympäristörikos on aineellisen ympäristöoikeuden vastainen teko. Erityisesti unionin ympäristöpolitiikan tavoitteiden tehokkaaseen täytäntöönpanoon perustuvissa kriminalisoinneissa suojeltavat oikeushyvät ovat johdettavissa aineellisesta oikeudesta. Myös EU-rikossääntelyn tulee suojata jotain hyväksyttävää oikeushyvä. EU-rikossääntelyä ei voida perustaa ainoastaan EU-oikeuden tavoitteiden toteuttamiseksi tehokkaan täytäntöönpanon nimissä.

3.3.5 Ultima ratio ja tehokas täytäntöönpano

Ultima ratio -periaatteessa on kyse siitä, että rikosoikeuden tulisi perusoikeuksia rajoittavan luonteensa vuoksi olla viimesijainen keino, jota ennen tulee harkita muita sääntelyvaihtoehtoja.¹⁸⁰ Viimesijaisuuden vaatimuksesta johtuu, ettei rikosoikeus voi olla puhtaasti instrumentaalinen keino politiikan toteuttamiseksi. Perusoikeuksien yleinen rajoitusedellytys on ns. *hyväksyttävyyysvaatimus*, jolla tarkoitetaan sitä, että rajoitusperusteen tulee olla perusoikeusjärjestelmän kokonaisuuden kannalta hyväksyttävä.¹⁸¹ Perusoikeuden

¹⁷⁷ Kriminaalipolitiikan tavoitteena on ”turvallinen ja turvalliseksi koettu yhteiskunta, jossa rikollisuus sekä rikollisuudesta ja sen kontrollista aiheutuneet haitat ja kustannukset on minimoitu”. Oikeusministeriö 2007b, s. 30–34.

¹⁷⁸ Utriainen kutsuu 1970-luvulta lähtien harjoitettua kriminaalipolitiikkaa uusklassisen suuntauksen liberalistiseksi koulukunnaksi, joka typistyi vankeusrangaistuksen vastustamiseen ja uhrin aseman sivuuttamiseen (Utriainen 2011, s. 265).

¹⁷⁹ Kettunen 2016, s. 464, 474.

¹⁸⁰ Oikeusministeriön julkaisu 7/2018.

¹⁸¹ Kts. PeVL 5/2009 s. 3/II ja PeVL 29/2001 vp s. 4/I.

rajoituksen tulee olla tarpeen painavasta yhteiskunnallisesta syystä. Puhtaasti yhteiskunnallisten ongelmien ratkaisemiseen tähtäävää offensiivista kriminaalipolitiikkaa ei pidetä hyväksyttävänä.¹⁸² Yleisesti katsotaan, että perusoikeuksia rajoittavalla rikosoikeudellisella sääntelyllä tulee suojata jonkin toisen perusoikeuden toteutumista tai muuta perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävää päämäärää. Lisäksi rajoitustoimenpiteiden tulisi myös toteuttaa sen perusteen kannalta merkittäviä vaikutuksia tehokkaasti.¹⁸³

EU-rikosoikeudessa ultima ratio -periaate ilmenee ennen kaikkea toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteissa.¹⁸⁴ Ultima ratio edellyttää lainsäätäjää kysymään, onko jonkin teon kriminalisointi legitimiä. EU-rikosoikeudessa tulee myös arviotavaksi, onko unionin tasoinen kriminalisointi tarpeellista ja minkä oikeusperustan nojalla unioni voi säädellä asiassa. Viimesijaisuuden vaatimus edellyttää kriminaalipolitiikalta vaihtoehtoisten keinojen käyttökelpoisuuden, vaikuttavuuden ja niiden keskinäisen suhteen arviointia.¹⁸⁵ Yleisesti rikosoikeutta lievempänä rangaistuskeinona on pidetty hallinnollisia sanktioita, jotka eivät rajoita yksilön perusoikeuksia yhtä syvästi. Esimerkiksi Suomessa rangaistuksenluonteisia hallinnollisia sanktioita ei ole kuitenkaan otettu järjestelmällisesti käyttöön.¹⁸⁶

Rikosoikeuden vaihtoehtojen tutkiminen on sisäistetty EU-instituutioissa. Komission EU:n kriminaalipolitiikkaa koskevassa tiedonannossa todetaan rikosoikeudellisten keinojen tarpeellisuutta arvioitaessa otettavaksi huomioon: teon vakavuus ja luonne, rikosoikeudellisen seuraamuksen osoittama voimakas paheksunta, rikosrekisterimerkinnästä johtuva pelotevaikutus, syytetyn oikeuksien tehokas suojeleminen, seuraamusjärjestelmän tehokkuus. Arvioinnin jälkeen on valittava sellainen seuraamus, joka on tehokas, oikeasuhteinen ja varoittava. Unionin tosiasiallista mahdollisuutta sanktioiden lähentämiseen hallinnollisten seuraamusten muodossa heikentää kuitenkin jäsenvaltioiden sanktiojärjestelmien huomattava erilaisuus.¹⁸⁷

¹⁸² Boucht & Frände 2019, s. 16–19.

¹⁸³ LaVL 9/2004 vp s. 2/I, LaVM 8/2004 vp s. 2/I, LaVM 15/2005 vp s. 5/I

¹⁸⁴ COM (2011) 573 final.

¹⁸⁵ Melanderin mukaan kriminalisointiteorian avulla voidaan yrittää vastata ultima ratio -periaatteen ydinkysymykseen: mikä toinen keino olisi käytettävissä rikosoikeuden sijaan. Kriminalisointiteorian kohteena ovat lainsäätäjän näkökulmasta rangaistavan alan määrittely, määrittelyn perusteet, tarkoitus, tehtävät ja oikeutus (Melander 2009, s. 1181–1187.)

¹⁸⁶ Vrt. Saksan Ordnungswidrigkeiten. Rikoslainsäädännön kokonaisuudistusta valmistellut komitea kylläkin ennakoivat rikosoikeudellisten seuraamusten rinnalle hallinnollisia seuraamuksia antavaa järjestelmää (komiteanmietintö 1976:72, jaksot V.3–4).

¹⁸⁷ Sanktiojärjestelmien eroavaisuuksista kappaleessa 4.

3.4 Oikeasuhtaiset, tehokkaat ja varoittavat seuraamukset – EU:n seuraamusperiaate?

3.4.1 Oikeasuhtaisuus

Kuten jo aiemmin on esitetty, rikosoikeusjärjestelmän käyttämisen tulee olla viimesijainen keino. Ympäristörikosten kriminalisointien tarkoituksena on varmistaa ympäristösääntelyn noudattaminen sellaistenkin toimijoiden osalta, joihin lievemmat ohjaukeinoet eivät pure. Ympäristörikodirektiivin 5 artiklassa veloitetaan jäsenvaltioita säätämään ympäristörikoksista *oikeasuhteiset, tehokkaat ja varoittavat* rikosoikeudelliset rangaistukset. Säännöstä voidaan tarkastella kahdesta näkökulmasta. Ensinnäkin artiklassa asetettuja rikosoikeudellisten rangaistusten *laadullisia kriteerejä* voidaan analysoida itsenäisinä komponentteina. Toisaalta artiklan sisältämää kriminalisointivelvoitetta pitää arvioida holistisena kokonaisuutena, seuraamusteorianana, osana ympäristöoikeudellista keinovalikoimaa.

Oikeasuhtaisuuden vaatimuksessa on kyse *ultima ratio* -periaatteen rikosoikeudellisen järjestelmän sisäisestä funktiosta.¹⁸⁸ Rangaistuksen oikeasuhtaisuuden periaate sisältyy ensinnäkin Euroopan perusoikeuskirjaan, jonka 49 artiklan 3 kohdan mukaan rangaistus ei saa olla epäsuhteessa rikoksen vakavuuteen. Kansallinen perussäännös rangaistusten oikeasuhtaisuudesta on ilmaistu rikoslain 6 luvun 4 pykälässä. Lainkohdan mukaan rangaistuksen on oltava oikeudenmukaisessa suhteessa rikoksen vahingollisuuteen ja vaarallisuuteen, teon vaikuttamiin sekä rikoksesta ilmenevään muuhun tekijän syyllisyyteen. Perustuslakivaliokunnan mukaan rangaistustason oikeudenmukaisuudessa tulee ottaa huomioon rangaistusten *yleisestävyys*, rangaistusten soveltamisen yhteiskunnalliset ja yksilölliset *rasitukset* ja *kärsimykset* sekä käytettävissä olevat vaihtoehtoiset keinot samaan päämäärään pyrittäessä.¹⁸⁹ Komission mukaan oikeasuhteisuudella tarkoitetaan sitä, että seuraamuksen on oltava oikeassa suhteessa teon vakavuuteen ja vaikutuksiin eikä se saa ylittää sitä, mikä on tarpeen tuloksen saavuttamiseksi.¹⁹⁰ Vaikuttaakin siltä, että komissio näkee oikeasuhtaisuuden käsitteen eräänlaisena *ultima ratio* -periaatteen ja suhteellisuusperiaatteen ilmentymänä.

¹⁸⁸ Seuraamusten suhteellisuusperiaatteesta HE 141/2012 vp ja Melander 2008, s. 436—451.

¹⁸⁹ PeVL 9/2016 vp s. 5.

¹⁹⁰ COM (2011) 573 final, s. 9.

Rangaistuksen oikeasuhtaisuutta tulee arvioida rikosnimikekohtaisesti sekä rikosoikeusjärjestelmän tasolla.¹⁹¹ Rikosnimikekohtainen oikeasuhtaisuus edellyttää, että teosta koituvan rangaistuksen tulee olla oikeassa suhteessa muihin saman rikosnimikkeen perusteella annettuihin rangaistuksiin. Rikosoikeusjärjestelmän tasolla seuraamuksia tarkastellaan osana yleistä seuraamustasoa – rangaistusta on verrattava muiden rikosten moitittavuuteen ja niistä tuomittaviin rangaistuksiin.¹⁹² Kokonaisuudessaan EU:n ja Suomen rangaistusteoreettinen ideologia oikeasuhtaisuudesta on yhteneväinen.¹⁹³

3.4.2 Tehokkuus ja varoittavuus

Tehokkuuden vaatimus on laajasti ymmärrettynä yhteydessä hyöty-haitta-ajatteluun.¹⁹⁴ Komissio on esittänyt, että EU:n kriminaalipolitiikassa tulisi huomioida se, miten rikosoikeudelliset seuraamukset voisivat tuottaa mahdollisimman paljon lisäarvoa.¹⁹⁵ Unionin ympäristöpolitiikan tavoitteiden toteutuminen tuottaa lisäarvoa suojeltavien oikeushyvien turvaamisella. Yksinkertaistetummin tehokkuudella tarkoitetaan sitä, että seuraamuksen avulla voidaan saavuttaa haluttu tulos eli aineellisen oikeuden sääntöjen noudattaminen.¹⁹⁶ Jos kriminalisointia ei kohtuullisessa määrin noudateta ja pystytään panemaan täytäntöön, tekotyyppejä ei tulisi säätää rangaistavaksi.¹⁹⁷ Seuraamuksen tehokkuus liittyy siten läheisesti sanktion varoittavuuteen.

Kriminalisoinnin varoittavuusominaisuus on ehdollinen sen kyvyllä estää rikoksia (*detering effect*).¹⁹⁸ Ympäristörikosdirektiivin tavoitteena on varmistaa ympäristönsuojelulainsäädännön täysimääräinen noudattaminen, joten seuraamusten tehokkuus ja varoittavuus on riippuvainen sen *preventiovaikutuksesta*. Preventiivisessä rangaistusteoriassa seuraamusten preventiovaikutukset jaetaan yleisiin ja erityisiin.¹⁹⁹ Yleisestävä teoria keskittyy rangaistuksen vaikutukseen muihin kuin rangaistavaan itseensä eli kyseessä on yhteiskunnallisia kokonaisvaikutuksia tarkasteleva teoria. Yleisprevention suorana ja välittömänä vaikutuksena

¹⁹¹ Oikeasuhtaisuutta arvioitaessa on huomioitava valtiosääntöoikeudelliset rajoitukset, kriminaalipoliittiset ja rikosoikeudelliset säännöt ja periaatteet (OM 7/2018).

¹⁹² Tapani & Tolvanen 2016, s. 17.

¹⁹³ Melander 2010, s. 16.

¹⁹⁴ Kts. esim. OM 7/2018.

¹⁹⁵ COM (2011) 573 final, s. 12.

¹⁹⁶ COM (2011) 573 final, s. 9.

¹⁹⁷ Boucht & Frände 2019, s. 16–19.

¹⁹⁸ Suvantola 2019, s. 9–10.

¹⁹⁹ Erityispreventiiviset rangaistusteoriat keskittyvät rikoksen tekijään ja rikosoikeudellisten rangaistusten kohteeksi joutuneeseen henkilöön. Tutkimuskohteen vuoksi tutkimusintressi koskee rangaistusten yleisestävyyttä.

pidetään *pelotetta* eli *negatiivista preventiota*. Teorian mukaan seuraamuksen on muodostettava riittävän suuri pelote mahdollisille tuleville rikoksentekeijöille, jotta he kokevat teon kannattamattomaksi.²⁰⁰ Taloustieteellisen teorian mukaan hyötyjä maksimoiva toimija noudattaa lainsäädäntöä, jos siitä saatavat edut ovat suuremmat kuin noudattamatta jättämisestä. Seuraamusten ollessa varoittavat ja yleisestävät, rationaalinen toimija toimii normien mukaisesti. Teorian soveltamista ympäristörikosten yhteydessä perustelee se, että ympäristörikokset tehdään usein elinkeinotoiminnassa taloudellisista syistä. Liike-elämän toimijoilla on keskimääräistä paremmat tiedot velvoitteista sekä edellytykset ja mahdollisuus päättää noudattaako säännöksiä vai ei.²⁰¹

Seuraamusten varoittavuusominaisuus sisältää suoran pelotevaikutuksen ohella myös välillisiä vaikutuksia, joita preventiivisessä rangaistusteoriassa kutsutaan *positiiviseksi preventioksi*. Tällä tarkoitetaan esimerkiksi luottamuksen lisäämistä rikosoikeusjärjestelmään tai kriminalisoinnin moraalikasvattavaa vaikutusta. Rikosoikeuden avulla voidaan välittää kansalaisille yhteiskunnassa vallitsevia arvoja. Kriminalisoinnin kommunikatiivisesta ominaisuudesta voidaan nähdä esimerkkinä komission ehdotus uudeksi ympäristörikosdirektiiviksi. Komissio perustelee rikosoikeudellisten keinojen käyttöä muun ohessa sillä, etteivät hallinnolliset seuraamukset ole riittävä osoitus ympäristörikosten ansaitsemasta yhteiskunnallisesta paheksunnasta.

3.4.3 Eurooppaoikeudellinen seuraamusteoria

Joissakin yhteyksissä unionin seuraamuspoliittista lähestymistapaa on pidetty lähinnä niukasta toimivallasta johtuvana pragmaattisena valintana. Julkisasiamies Colomer analysoi periaatetta ratkaisuehdotuksessaan asiassa C-176/03. Hänen näkemyksensä mukaan seuraamusperiaate perustuu siihen, että yhteisön oikeuden vastaisten tekojen moninaisuuden vuoksi kansalliset lainsäätäjät pystyvät parhaiten arvioimaan seuraamusten tehokkuuden, sopivuuden ja laajuuden. Sikäli kun yhteisön lainsäätäjä pystyy määrittämään konkreettiset seuraamukset, ei tehtävää tulisi jättää jäsenvaltioille.²⁰² Nähdäkseni julkisasiamies oli oikeilla jäljillä, kun ajatellaan unionin rikosoikeudellisen toimivallan kehitystä. Niin kutsutun spill over-argumentin mukaan toimivalta rikosasioissa on syntynyt nimenomaisesti muiden politiikan alojen tehokkaan toteuttamisen turvaamiseksi.²⁰³ Toisaalta tarkempien seuraamusten määrittämisen

²⁰⁰ Suvantola 2019, s. 9–10.

²⁰¹ Määttä 2016.

²⁰² Julkisasiamies Colomerin ratkaisuehdotus asiassa C-176/03, kohdat 44–50.

²⁰³ Kettunen 2016, s. 461.

on katsottu olevan fundamentaalisesti vastoin kansallisten rikosoikeusjärjestelmien kunnioittamista.²⁰⁴ Tehokkaiden, oikeasuhteisten ja varoittavien rangaistusten periaate on joka tapauksessa muotoutunut osaksi EU:n kriminaalipolitiikkaa.²⁰⁵

Objektiivisesti arvioituna ympäristörikosdirektiivin 5, 6 ja 7 artiklojen kriminalisointivelvoitteita voidaan pitää direktiivin merkittävimpinä unionin ympäristöoikeuden tehokkuutta tukevana osa-alueena. Ollakseen tehokasta täytäntöönpanoa tukevaa, rikosoikeudellisen vähimmäissäätelyn tulee olla huolellisesti mitoitettua. Ympäristödirektiivissä jouduttiin poliittisen kompromissin vuoksi säilyttämään jäsenvaltioille huomattavaa harkintamarginaalia seuraamusten lajin valinnassa. Ympäristörikosten taloudellisen luonteen vuoksi epäyhtenäiset seuraamusjärjestelmät toteuttavat ympäristöpolitiikkaa erityisen epätehokkaasti. Ympäristörikosdirektiiviä arvioitiin osana komission Vihreän kehityksen ohjelmaa eivätkä tulokset olleet imartelevia. Arviointiraportin mukaan ympäristörikoksista annettujen seuraamusten tasot olivat pääsääntöisesti liian alhaiset ollakseen varoittavia.

Mikäli oikeasuhtaisuuden, tehokkuuden ja varoittavuuden ajatellaan olevan yleinen EU-rikosoikeudellinen seuraamusperiaate, voidaan kysyä, tulisiko sen soveltamisessa huomioida politiikka-alojen ominaispiirteet. Ympäristöoikeudessa lainsäätäjän käytettävissä olevat keinot eroavat merkittävästi muista politiikka-aloista. Ympäristöoikeudellisena keinovalikoimana voidaan ymmärtää: (1) Ohjeistus ja neuvonta; (2) Taloudelliset ohjauskeinot, kuten verotus ja kustannusten sisällyttäminen hintoihin; (3) Ympäristölupavelvollisuus; (4) Hallintosanktiot; (5) Rikosoikeus. Käytettävissä olevien pehmeämpien ja ohjaavampien instrumenttien määrä todellakin puoltaa rikosoikeudelta viimesijaisena keinona tehokkaita ja varoittavia seuraamuksia. Unionin kasvava aktiviteetti ympäristöpolitiikassa (Green Deal, kiertotalouden toimintaohjelma ym.) kasvattaa myös painetta unionin tavoitteiden tehokkaan täytäntöönpanon varmistamiseen.

3.5 Moderni jäterikollisuus

3.5.1 Jäterikollisuuden kehitys Euroopassa

²⁰⁴ Nykyinen SEUT 67(1) artikla.

²⁰⁵ COM (2011) 573 final.

Ympäristö- ja jäterikollisuuden kehityksestä saadaan hyvä kuva seuraamalla sitä koskevaa kansainvälistä yhteistyötä ja analysoimalla siitä tehtyjä raportteja. Vuonna 2010 EU asetti ensimmäisen nelivuotisen toimintapoliittisen syklin torjuakseen vakavaa kansainvälistä ja järjestäytyntä rikollisuutta ja sen EU:lle aiheuttamia uhkia. Vuonna 2012 toiminnan tueksi luotiin rikosoikeudellinen yhteistyöalusta European Multidisciplinary Platform Against Criminal Threats (EMPACT).²⁰⁶ Yhteistyöhön kutsuttiin kansainvälisiä ja kansallisia lainvalvontavirastoja, EU-instituutioita sekä relevantteja järjestöjä niin EU:n jäsenvaltioista kuin myös kolmansista maista. Tätä seurasi kaksi EU:n politiikkasykliä vuosien 2014–2017 ja 2018–2021 välillä.

Jokaisen nelivuotisen politiikkasyklin ensimmäinen vaihe on rikollisuuden aiheuttamien uhkien määrittely rikostiedustelutiedon perusteella. Uhkien määrittelyssä hyödynnetään Europolin laatimaa Serious and Organised Crime Threat Assessment:ia (SOCTA), jossa tunnistetaan vakavimpia EU:ta uhkaavia rikollisuuden ilmiöitä.²⁰⁷ Arvioinnin tavoitteena on raportoida vakavan ja järjestäytyneen rikollisuuden kehityskulusta ja ilmiöistä Euroopan päättäjille ja lainvalvojille.²⁰⁸ EMPACT:n toisessa vaiheessa EU:n oikeus- ja sisäasioiden neuvosto päättää uhkaavimpien rikollisuuden muotojen määrittämisestä rikostorjunnan painopisteeksi eli EMPACT-kohteeksi. Poliitiikan määrittämisen yhteydessä päätetään myös monivuotisesta strategisesta suunnitelmasta (G-MASP), jossa on yhteiset horisontaaliset tavoitteet. Kolmannessa vaiheessa kehitetään ja toteutetaan vuosittaisia toimintasuunnitelmia (OAP), jotka käsittelevät EMPACT-kohteita ja noudattavat monivuotista strategista suunnitelmaa. OAP:n operatiivisen toteuttamisen aikana rikostutkintoihin liittyvä tiedustelutieto käsitellään ja analysoidaan Europolissa seuraavia tiedustelusyklejä ja SOCTA-arvioita varten. Neljännessä ja viimeisessä vaiheessa suoritetaan arviointi EMPACT:n täytäntöönpanon ja sillä saatujen tulosten arvioimiseksi. Arviota hyödynnetään seuraavan politiikkasyklin päätöksenteossa.

Vaiheittain EMPACT on kehittynyt EU:n keskeiseksi välineeksi operatiiviselle yhteistyölle järjestäytyneen rikollisuuden torjumiseksi EU:n tasolla. EMPACT pyrkii johdonmukaisesti parantamaan ja vahvistamaan jäsenvaltioiden lainvalvontayksiköiden, EU:n toimielinten ja EU:n virastojen välistä yhteistyötä asettamalla rikostorjunnan prioriteetteja, toteuttamalla rikollisuuden torjuntaa ja arvioimalla tulevia uhkia.²⁰⁹ EMPACT tuottaa unionin ja

²⁰⁶ Schotte 2017, s. 245–248.

²⁰⁷ Arvio perustuu jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaisilta, Europolin omista tietokannoista, muilta EU:n virastoilta, EU:n kumppanivaltioilta ja avoimista lähteistä saatuaan tietoon.

²⁰⁸ Jaschke 2017, s. 193–194.

²⁰⁹ Schotte 2017, s. 245–248.

jäsenvaltioiden päätöksentekijöille tärkeää tietoa ympäristörikollisuudesta ja voimassa olevan lainsäädännön toimivuudesta.



210

Ympäristörikollisuus on tunnistettu keskeiseksi EU:ta uhkaavaksi vakavan ja järjestäytyneen rikollisuuden muodoksi jokaisessa SOCTA:ssa, vuosina 2013, 2017 ja 2021. Vuonna 2017 neuvosto päätti nostaa ympäristörikokset yhdeksi EMPACT-kohteista. Ympäristörikollisuuden muodostamaksi suurimmaksi uhkaksi ympäristölle on arvioitu laitton jätekauppa ja -huolto (*illicit waste management*). Raporteista on nähtävissä, kuinka ymmärrys ja tietoisuus ympäristörikosten toimintamekanismeista on lisääntynyt jokaisen politiikkasyklin aikana. Toisaalta on myös havaittavissa, kuinka ympäristörikollisuus on ammattimaistunut erityisesti järjestäytyneen rikollisuuden kasvavan toiminnan myötä.

²¹⁰ Europol. <https://www.europol.europa.eu/crime-areas-and-statistics/empact>.

Vuoden 2013 raportissa Europol kuvaa laittoman jätteen kaupan toimintakaavaa hyvin lakonisesti.²¹¹ Raportin mukaan jätettä siirretään EU:n sisällä tieverkostoa hyödyntäen. EU:n kehittyneitä satamainfrastruktuuria käytetään jätteen salakuljetuksessa kolmansiin valtioihin, erityisesti Afrikkaan ja Aasiaan. Huomion arvoista on, ettei EU:n sisämarkkinoita tai tavaran ja palveluiden vapaata liikkuvuutta jäterikollisuuden osatekijänä mainittu lainkaan. Toisaalta Europol onnistuu arvioidessaan taloudellista toimintaympäristöä rikollisen toiminnan ajurina. Finanssikriisin aiheuttama heikko taloudellinen ympäristö pakotti yrityksiä leikkaamaan kulujaan, mikä kannusti laittomaan jätteen kauppaan ja jätteen laittomaan hävittämiseen. Yhtä lailla täysin lailliset yritykset voivat päätyä käyttämään järjestäytyneen rikollisuuden tarjoamia jätteenhuollon palveluita.

Seuraavan politiikkasyklin SOCTA:ssa vuonna 2017 Europol pureutui tarkemmin ympäristörikollisten operatiivisen toiminnan luonteeseen. Raportin mukaan jäterikollisuudelle olennainen piirre on laillisten liiketoimintarakenteiden käyttö.²¹² Ulkoisesti rikolliset toimijat ja lailliset yritykset toimivat samalla tavalla. Laittomassa jätteen kaupassa kehitys näkyy siten, että rikolliset ovat siirtyneet käyttämään monimutkaisempia laittoman jätteenhuollon liiketoimintamalleja helpommin havaittavan jätteen laittoman dumpaamisen sijaan. Laittomaan jätteenhuoltoon kytkeytyvät toimijat operoivat koko jätteenkäsittelyketjussa ja ovat toiminnassaan vahvasti riippuvaisia laillisten liiketoimintarakenteiden käytöstä. Toimintaan liittyy olennaisena osana väärennettyjen asiakirjojen käyttö ja oheisrikollisuus, kuten petokset, rahanpesu ja veropetokset.

Uusimmassa vuoden 2021 SOCTA:ssa Europol havaitsi rikollisten pyrkivän hallitsemaan koko jätteenkäsittelyyn liittyvää prosessia jätteen lähde- ja kohdemaista.²¹³ Jätteenkäsittelymarkkinoiden keskittymisellä ja konsolidoinnilla rikollisten on mahdollista saavuttaa entistä suurempia rikoshyötyjä.

Laiton toiminta on yhä ammattimaisempaa ja järjestäytyneempää. Rikollisjärjestöt ja muut rikolliset toimijat käyttävät vakiintuneesti bulvaaneja erehdyttääkseen viranomaisia. Oikeudellisia liiketoimintarakenteita muutetaan säännöllisesti ja yksittäisen yrityksen toimintajaksot pidetään lyhyinä. Liiketoimintaa jatketaan uuden peiteyrityksen avulla mahdollisesti eri lainkäyttöalueilla. Toiminnassa hyväksikäytetään EU:n sijoittautumisvapautta

²¹¹ SOCTA 2013.

²¹² SOCTA 2017.

²¹³ SOCTA 2021.

(SEUT 49 artikla) sekä tavaran ja palveluiden vapaata liikkumista sisämarkkinoilla (SEUT 26 artikla).

Rikolliset siirtyvät potentiaalisen rikoshyödyn perässä herkästi uusille markkinoille ja houkuttelevimmille toiminta-alueille. Esimerkiksi Covid-19 pandemia on lisännyt rikollisten toimijoiden määrää saniteettijätehuollossa ja siihen liittyvän terveydenhuollon alihankintaketjuissa. Vihreään siirtymään liittyvät investoinnit ja julkiset tuet tekevät puolestaan uusiutuvan energian sektorista myös rikollisille houkuttelevan.²¹⁴

Neuvosto päätti ympäristörikosten torjunnan asettamisesta EMPACT-kohteeksi myös vuosille 2022–2025. Prioriteetin tavoitteena on torjua rikollisverkostoja kaikissa ympäristörikollisuuden muodoissa ja pyrkiä estämään rikollisten toimijoiden soluttautuminen laillisiin yrityksiin tai toimintoihin.²¹⁵ Tavoite perustuu siihen, että ympäristörikollisuus muodostuu erilaisista taustoista tulevien toimijoiden yhteenliittymistä ja heidän muodostamastaan infrastruktuurista.

EU:n tasolla on havaittu, että perinteisen järjestäytyneen rikollisuuden ohella suurin osa ympäristörikosten tekijöistä on laillisten yritysten omistajia tai työntekijöitä, jotka ovat ryhtyneet rikolliseen toimintaan ansaintamielessä.²¹⁶ Rikosten tekemiseen osallistuu jätteenkäsittelykierron eri vaiheissa useita alemman tason (*associates*) henkilöitä, jotka saavat käskyt ja toimintaohjeet johtavassa asemassa olevilta. Operatiivista käskyvaltaa käyttävät henkilöt sijaitsevat usein eri valtioissa ja lainkäyttöalueilla kuin missä varsinaiset rikokset tehdään. Heillä ei useinkaan ole muodollisesti minkäänlaista asemaa, omistusta tai roolia ympäristörikoksiin osallistuvissa yrityksissä.

Laillisten liiketoimintarakenteiden hallinnoinnissa käytetään eri alojen ammattilaisia, kuten teknikkoja, lainopillisia neuvonantajia, kirjanpitäjiä ja talousasiantuntijoita. Rikollisten palvelemiseen erikoistuneet asiantuntijat osallistuvat rikolliseen toimintaan sen alkuvaiheista (yritysten perustaminen, yrityskaupat) rikosten toteuttamiseen, rikoshyödyn kätkemiseen ja

²¹⁴ Environmental crime in the Age of Climate Change, s. 5. Kts. Green Deal; Next Generation EU.

²¹⁵ The aim of this priority is “to disrupt criminal networks involved in all forms of environmental crime, with a specific focus on waste and wildlife trafficking, as well as on criminal networks and individual criminal entrepreneurs with a capability to infiltrate legal business structures at high level or to set up own companies in order to facilitate their crimes” (Council conclusions setting the EU's priorities for the fight against serious and organised crime for EMPACT 2022 – 2025, 8665/21/EU).

²¹⁶ Environmental crime in the Age of Climate Change, s. 7.

rahanpesuun asti. EU:n ulkorajoilla tapahtuva laitton jätökauppa ja salakuljetus on pitkälti mahdollista satama- ja tullihenkilöstön lahjonnan ja korruption vuoksi.²¹⁷

EU:n alueella tapahtuvan jäterikollisuuden liikevaihdoksi on arvioitu 4–15 miljardia euroa.²¹⁸ Torjuntatoimenpiteistä huolimatta laittoman toiminnan arvioidaan kasvavan 5–7 % vuodessa. Erityisen huolestuttavaa on, että tietyissä jäsenvaltioissa (esim. Slovakia, Liettua) syntyneestä vaarallisesta jätteestä jopa yli 50 % katoaa viranomaisten tietämättömiin. Kaiken kaikkiaan vuosina 2014–2016 noin 33 % vaarallisesta jätteestä katosi laillisilta markkinoilta laittomille jätemarkkinoille. Laittomien jätehuolto- ja jätteen hävityspalvelujen kysynnän arvioidaan johtuvan ensisijaisesti laillisista yrityksistä, jotka pyrkivät minimoimaan kustannuksia. Laittomat toimijat tyypillisesti hinnoittelevat palvelunsa 20–33 % laillisia kilpailijoitaan halvemmaksi.²¹⁹

3.5.2 Jäterikokset Suomessa – mikä on jätettä?

Jäterikollisuuden on arvioitu muodostavan ympäristörikoksista kaikkein suurimman uhan myös Suomelle.²²⁰ Ympäristörikosseurantatyöryhmän ympäristörikoskatsauksissa on todettu merkittävän osan rikoslain ympäristön turmelemisrikoksista liittyvän jätteiden säädöstenvastaiseen käsittelyyn.²²¹ Jäterikollisuuden haasteena on kontrollijärjestelmän uskottavuus, sillä kiinnijäämisriski on pieni, rikosseuraamukset alhaisia ja menetettäväksi määrätty rikoshyöty usein vähäinen. Ympäristörikokset kategorisoidaan usein niin sanotuksi piilorikollisuudeksi, jossa todellisten rikosmäärien uskotaan olevan merkittävästi suurempi kuin viranomaisten tietoon tuleva määrä. Kiinnijäämisriskin alhaisuuteen vaikuttaa osaltaan ympäristörikostutkintojen haasteellisuus. Ne vaativat niin aineellisen kuin rikosoikeudellisen lainsäädännön tuntemusta, ympäristönäytteiden ottamista sekä erityistä yhteistoimintaa ympäristöviranomaisten ja syyttäjän kanssa. Sovellettava normisto (EU:n asetukset, laki, direktiivit, määräykset, ohjeet, suositukset, standardit) on usein hajanaista ja vaativaa.²²² Ympäristörikoksille tyypillisellä tavalla myös jäterikoksissa aineellinen lainsäädäntö on tunnusmerkistön täyttymisen kannalta hyvin olennainen. Voimassa olevasta aineellisesta

²¹⁷ *Ibid*

²¹⁸ Mapping the risk of serious and organised crime infiltrating legitimate businesses (MAP) 2021, s. 41–41.

²¹⁹ MAP 2021, s. 43.

²²⁰ Suomen kansallinen ympäristörikosseurantaryhmä 2021, s. 12.

²²¹ Ympäristörikoskatsaus 1.7.2020.

²²² Lindqvist 2022.

ympäristöoikeudesta merkittävä osa perustuu EU:n asetuksiin ja direktiiveihin, mikä tekee siitä yhden eurooppalaistuneimmista oikeudenaloista.²²³

Ympäristö- ja jäterikosten perussäännös on RL 48 §:n 1 momentissa säädetty ympäristön turmeleminen. Rikoksen tekotavat on jäsennetty seitsemään ryhmään. Sisältäen ainoastaan tavanomaisimmat jäterikoksina käsitettävät tekotavat, lainkohta kuuluisi seuraavasti: Joka tahallaan tai törkeästi huolimattomuudesta

1) saattaa, päästää tai jättää ympäristöön esineen, ainetta, säteilyä tai muuta sellaista lain tai sen nojalla annetun säännöksen taikka yleisen tai yksittäistapausta koskevan määräyksen vastaisesti taikka ilman laissa edellytettyä lupaa tai lupaehtojen vastaisesti,

2) valmistaa, luovuttaa, kuljettaa, käyttää, käsittelee tai säilyttää ainetta, valmistetta, seosta, tuotetta tai esinettä taikka käyttää laitetta vastoin

a) vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyn turvallisuudesta annettua lakia,

b) kemikaalilakia,

c) REACH-asetusta,

l) jätelain (646/2011) 147 §:n 2 momentissa mainittua säännöstä,

m) jätelain nojalla annettua säännöstä, yksittäistapausta koskevaa määräystä tai kieltoa taikka

n) elohopeasta ja asetuksen (EY) N:o 1102/2008 kumoamisesta annettua Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EU) 2017/852,

3) laiminlyö jätelain mukaisen jätehuollon järjestämisvelvollisuutensa,

4) tuo maahan, vie maasta tai siirtää Suomen alueen kautta jätettä vastoin

a) jätelakia, sen nojalla annettua säännöstä tai yksittäistapausta koskevaa määräystä,

b) jätteiden siirrosta annettua Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EY) N:o 1013/2006 siten, että teko on omiaan aiheuttamaan ympäristön pilaantumista, muuta vastaavaa ympäristön haitallista muuttumista tai roskaantumista taikka vaaraa terveydelle, on tuomittava ympäristön turmelemisesta sakkoon tai vankeuteen enintään kahdeksi vuodeksi.

Ympäristön turmelemisen teonkuvaus on säädetty väljäksi, mutta RL 48:1.1:n 1 kohdassa on tyypillisimmin kyseessä aineen päästämisestä ympäristöön säännösten tai ympäristöluvan vastaisesti.²²⁴ Lainkohdan 2 kohdassa rangaistavuus edellyttää sekä teonkuvauksen täyttymistä että lainkohdassa mainittujen normien rikkomista. Ympäristörikoksille tyypillisesti

²²³ Eurooppalaistumisella tarkoitetaan pääasiassa sitä, miten kansallinen politiikka ja sääntely muuttuu EU:n sääntelyä ja politiikkaa seurattessaan. Käsite kuvaa ensisijaisesti sitä, miten EU:n sääntely vaikuttaa jäsenvaltioiden oikeusjärjestykseen niiden omaksuessa yhteisön oikeutta (Paukku 2019, s. 190–191).

²²⁴ Teonkuvauksista tarkemmin esim. Lappi-Seppälä ym. 2022. Ympäristöluvan tarpeesta säädetään ympäristönsuojelulain 2 ja 4 luvuissa.

tunnusmerkistö voi täyttyä abstraktilla vaarantamisella, mikä ilmaistaan muotoilulla ”on omiaan aiheuttamaan ympäristön pilaantumista”.

Rikoslain lisäksi myös jätelaki sisältää oman rangaistusuhkaisen säännöksen jätelain rikkomisesta. Jätelain 147 §:n 2 momentti sisältää 24 erillistä kohtaa, joissa on lueteltu ne jätelain kohdat, joiden rikkomisesta voidaan rangaista. Jäterikkomuksesta on tuomittava sakkoon, jollei teosta ole muualla laissa säädetty ankarampaa rangaistusta (JäteL 147.3). Jätelain rikkomisen syyksilukeminen edellytti vuonna 2021 voimaan tulleeseen jätelain uudistukseen saakka teon tahallisuutta tai törkeää huolimattomuutta.²²⁵ Lakimuutoksen jälkeen jäterikkomuksesta voidaan tuomita sakkorangaistukseen, kun teko on aiheutettu tahallaan tai perusmuotoisesta huolimattomuudesta.

Ympäristön turmelemista ja jätelain rikkomista koskevien teonkuvausten perusteella on selvää, että jäterikoksissa on yleensä kyse aineellisen lainsäädännön rikkomisesta. Ympäristösääntelylle ominaisia joustavia normeja perustellaan tyypillisesti mahdollisuudella intressipunnintaan, jossa voidaan huomioida kaikki asiaan liittyvät seikat sekä yksilöllisten tilanteiden erot. Joustavien tai avointen normien säätäminen käytännössä siirtää päätösvaltaa lainsäätäjältä lainsoveltajalle. Harkintamarginaalin jättäminen tuomioistuimelle asettaa kuitenkin omat haasteensa, kun muistetaan laillisuusperiaatteen asettama täsmällisyys- ja lakisidonnaisuuden vaatimus.

Esimerkkinä tästä voidaan pitää Lapin käräjäoikeuden ratkaisemaa tapausta vuodelta 2015, jossa oli kyse siitä, tuliko käsittelemätöntä hevosen lantaa pitää jätelaissa tarkoitettuna jätteenä.²²⁶ Jätteen käsite on määritelty sekä EU-oikeudessa että kansallisessa oikeudessa. Jätepuitedirektiivin mukaan jätteellä tarkoitetaan mitä tahansa ainetta tai esinettä, jonka haltija poistaa käytöstä, aikoo poistaa käytöstä tai on velvollinen poistamaan käytöstä. Jätelain 5 §:n 1 momentin määritelmä jätteestä vastaa sisällöllisesti jätepuitedirektiivin määritelmää.²²⁷ EUT puolestaan on oikeuskäytännössään linjannut, ettei jätteen määritelmää voida tulkita tiukasti.²²⁸ Tapauksessa tuomioistuin arvioi jätelakia laillisuusperiaatteen valossa ja katsoi, ettei

²²⁵ Jätelain uudistamisessa perusteltiin jätelain rikkomisen syyksilukemiskynnyksen alentamista aiheellisesti sillä, että se vastaisi paremmin muuta ympäristölainsäädäntöä (HE 40/2021, s. 29).

²²⁶ Rovaniemen hovioikeus 3.6.2016, tuomio 16/124027, nro R 15/1014. Lapin käräjäoikeus 6.7.2015 nro 129244.

²²⁷ Jätepuitedirektiiviä sekä jätelakia on muutettu teon jälkeen, mutta asiallisesti jätteen määritelmä on pysynyt samanlaisena.

²²⁸ C-418/97& C-419/97, kohta.

lainsäädännön epäselvyyden vuoksi voitu varmuudella todeta, että hevosen lannan jättäminen täytti jätelaissa määritellyn roskaamisen teonkuvauksen.

Tapaus osoittaa joustavien ympäristöoikeudellisten normien rikosoikeudelliselle tulkinnalle aiheuttamat haasteet. Normien joustavuudella suodaan lainkäyttäjälle tilaa tarkempien normien muotoilemiseen. Lainkäytössä syntyvät normit ovat kuitenkin omiaan heikentämään oikeusjärjestyksen yleistä tuntemusta ja ennustettavuutta. Jos normit perustuvat korostetusti oikeuskäytäntöön, se voi johtaa liian kasuistiseen oikeusjärjestelmään. Tämä taas voi heikentää sääntelyn taustalla olevien ympäristöpolitiikan tavoitteiden toteutumista.

3.5.3 Jätteensirtoasetuksen vastainen jätteensirto tyyppitapauksena

EU-rikosoikeuden kannalta relevantimpana esimerkkinä voidaan ottaa RL 48:1.1:n 4 kohdan vastainen jätteensirto.²²⁹ Rikolliset käyttävät hyväksi käsitteiden ja määritelmien tulkinnanvaraisuutta: jätteeksi luokiteltavia esineitä (esim. käytettyjä renkaita, käytöstä poistettuja akkuja ym.) myydään EU:n ulkopuolisiin valtioihin, joissa jätteen käsittelyn kustannukset ovat pienemmät tai jätettä ei käsitellä ollenkaan. Näin toimimalla rikollinen voi hyötyä samasta jätteestä kolmeen kertaan: 1) saamalla jätteen haltijalta korvauksen jätteen käsittelystä; 2) myymällä jätteen sisältämiä rahanarvoisia osia ja 3) myymällä hyödyttömiä osia tai komponentteja käytettyinä tuotteina EU:n ulkopuolisiin valtioihin. Laittomat toimijat saattavat myös sekoittaa erilaatuisia jätteitä keskenään tavoitteena kätkeä jokin jäteaines. Menettelyllä mahdollisesti myrkyllinen tai vaarallinen jäte naamioidaan sellaiseksi jätteeksi, jonka käsittely tai siirto maksaa vähemmän.²³⁰

Jätteensirtoasetuksen 2 artiklan 1 kohdan mukaan 'jätteellä' tarkoitetaan samaa kuin direktiivin 2006/12/EY 1 artiklan 1 kohdan a alakohdassa.²³¹ Direktiivi on sittemmin kumottu ja korvattu direktiivillä N:o 2008/98/EY. Asetuksessa tarkoitettua jätettä ovat esimerkiksi tuotannon ja kulutuksen jäännöstuotteet (Q1), käyttökelvottomat osat (Q6) ja pilaantuneet materiaalit (Q12). Sääntelylogiikkaa on helppo kritisoida vaikeaselkoiseksi erityisesti jätteiden luokittelun osalta.²³²

²²⁹ Jätteensirtoasetuksen uudistamisesta kappaleessa 2.2.2.

²³⁰ MAP 2021.

²³¹ EU 2018/851.

²³² COM (2021) 709 final.

Jätelaissa säädetään jätedirektiiviin perustuen niin sanotuista sivutuotteista sekä jätteeksi luokittelun päättymisestä. Jätteenä ei pidetä ainetta tai esinettä, joka täyttää jätelain 5 a §:ssä säädettyt sivutuotteen kriteerit. Säännöksen mukaan jätteenä ei kuitenkaan pidetä sellaista tuotantoprosessissa syntyvää sivutuotetta, (1) jonka jatkokäytöstä on varmuus, (2) joka on enintään tavanomaisen teollisen käytännön mukaisesti muuttamalla käytettävissä, (3) joka syntyy tuotantoprosessin olennaisena osana ja, (4) joka täyttää sen suunniteltuun käyttöön liittyvät tuotetta sekä ympäristön- ja terveydensuojelua koskevat vaatimukset eikä sen käyttö kokonaisuutena arvioiden aiheuta vaaraa tai haittaa terveydelle tai ympäristölle. Sivutuotteen määritelmän täyttävää ainetta tai esinettä ei missään vaiheessa luokitella jätteeksi.

Toisaalta jätteeksi jo luokitellusta aineesta tai esineestä voi muodostua kierrätyksen tai muun hyödyntämisen jälkeen tuote, jos se läpäisee niin sanotut End of Waste -kriteerit (JäteL 5 b §, EOW). Jätteeksi luokittelu voi päättyä, mikäli ainetta tai esinettä (1) tulee olla määrä käyttää erityisiin tarkoituksiin, (2) sillä on markkinat tai kysyntää, ja (3) se täyttää käyttötarkoituksensa mukaiset tekniset vaatimukset ja on vastaaviin tuotteisiin sovellettavien säännösten ja standardien mukainen. Aineen tai esineen käyttö ei myöskään kokonaisuutena arvioiden saa aiheuttaa vaaraa tai haittaa terveydelle tai ympäristölle (4).²³³ Jätteeksi luokittelun päättymistä koskevia edellytyksiä muutettiin 1 kohdan osalta jätepuitedirektiivin muutoksella v. 2018. Aiemmassa jätepuitedirektiivin säännöksessä aineelta tai esineeltä edellytettiin yleistä käyttöä tiettyihin tarkoituksiin. Nykymuodossa riittää, että ainetta tai esinettä on määrä käyttää erityisiin tarkoituksiin.²³⁴ Jätteeksi luokittelun päättyessä aineesta tai esineestä tulee tuote, johon sovelletaan asianmukaista tuotteita koskevaa lainsäädäntöä (esim. rakennustuoteasetus tai REACH-asetus).²³⁵

Jätteiden siirrosta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1013/2006 (jäljempänä jätteensiirtoasetus) 2 artiklan 35 kohdassa määritellään seitsemään alakohtaan jaettuna, mitä on pidettävä laittomana siirtona. Laittomana jätesiiirtona pidetään esimerkiksi siirtoa, joka toteutetaan tavalla, joka johtaa jätteen hyödyntämiseen tai siitä huolehtimiseen yhteisön tai kansainvälisten sääntöjen vastaisesti. Jätteensiirtoasetuksessa edellytetään jäsenvaltioiden säätävän jätteensiirtoasetuksen säännösten rikkomuksiin sovellettavista seuraamuksista. Suomessa tämä on toteutettu viittaussäännöksellä RL 48:1.1:n 4 kohdassa.

²³³ Jätteeksi luokittelun päättymistä koskeva tapauskohtainen harkinta on lähtökohtaisesti jätteen määritelmän tulkintaa, jossa apuna voidaan käyttää jätelain 5 §:n 4 momentin mukaisia arviointiperusteita ja ottaen huomioon asiassa soveltuva oikeuskäytäntö (HE 40/2021 vp, s. 26).

²³⁴ EU 2018/851, 5 ja 6 artiklat. Kts. myös HE 40/2021 vp.

²³⁵ EOW-sääntelystä kts. Turunen 2016, s. 539–555.

Vähäisemmästä jätteensiirtoasetuksen rikkomisesta rangaistaan jätelain 147 §:n nojalla. Kriminalisointitapa on ongelmallinen laillisuusperiaatteen ja blankorangaistustekniikalle asetettujen vaatimusten osalta, vaikka jätteensiirtoon osallistuvilla toimijoilla onkin korostettu selvilläolovelvollisuus.²³⁶

Jätteen määritelmä tulee esille myös RL 48:1.1:n 4 kohdan jätteensiirtoasetuksen vastaista tekoa arvioitaessa. Helsingin hovioikeuden vuonna 2019 ratkaisemassa tapauksessa vastaaja oli osana elinkeinotoimintaansa lähettänyt EU:n ulkopuoliseen valtioon kontin, joka oli sisältänyt auton puolikkaita sekä auton varaosia.²³⁷ Kysymys hovioikeudessa oli muun ohessa siitä, oliko kyseessä jätteensiirtoasetuksen 2 artiklan 6 kohdan mukaisesta hyödynnettävästä jätteestä vai jätteestä ollenkaan. Autot sisälsivät öljyä ja jäähdytysnesteitä, joten ne luokiteltiin esikäsittelemättömänä romuna vaaralliseksi jätteeksi. Tapauksessa ympäristön turmelemisen tunnusmerkistö sai asiallisen sisältönsä jätteensiirtoasetuksen 36 artiklan 1 kohdan a alakohdan ja asetuksen liitteen V osasta 2, jossa romuajoneuvot on määritelty vaaralliseksi jätteeksi. Ympäristön pilaantumisen vaaran osalta hovioikeus totesi, että rangaistussäännöksen suojelukohteena on myös Yhdistyneiden arabiemiirikuntien luonto ja ympäristö. Vastaaja vetosi muun ohessa kieltoerehdykseen, mutta tuomioistuin katsoi tämän jättäneen selvitysvelvollisuutensa täyttämättä. On huomattava, että käytettyjä ajoneuvoja, sähkö- ja elektroniikkalaitteita tai niiden varaosia ulkomaille vietäessä on viejän vastuulla osoittaa, ettei kyseessä ole jäte.

Ympäristörikosdirektiivin arviointiraportissa määritelmien epäselvyys on yksilöity keskeiseksi ongelmaksi, joka haittaa tehokasta tutkintaa, syytetoimia ja rajat ylittävää yhteistyötä jäsenvaltioiden välillä ja sisällä.²³⁸ EU:n aktiivinen toiminta kiertotalouden edistämiseksi tulee todennäköisesti lisäämään virheellisiä jäteluokitteluja. Tyypillisenä tapauksena voidaan pitää esimerkiksi rakennuksen purkujätteen ilmoittamista jäteluokittelusta poistuneeksi eli EOW-jätteeksi. Kun rangaistavuus perustuu unionin lainsäädäntöön, olisi myös tärkeää, että tekojen syyksiluettavuus olisi yhtäläinen eri jäsenvaltioissa. Lisäksi on muistettava rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen edellyttävän, että ”oikeussubjekti voi tietää kyseessä olevan säännöksen

²³⁶ Ympäristönsuojelulain (2014/527) 6 §:n mukaan toiminnanharjoittajan on oltava selvillä toimintansa ympäristövaikutuksista, ympäristöriskeistä ja niiden hallinnasta sekä haitallisten vaikutusten vähentämismahdollisuuksista.

²³⁷ Helsingin hovioikeus 14.02.2019, tuomio 19/106230.

²³⁸ COM (2021) 851 final), s. 11.

tai määräyksen sanamuodon ja tarvittaessa tuomioistuinten siitä tekemän tulkinnan perusteella, mitkä toimet tai laiminlyönnit synnyttävät sen rikosoikeudellisen vastuun’’.²³⁹

4 KOMISSION EHDOTUS UUDEKSI YMPÄRISTÖRIKOSDIREKTIIVIKSI

4.1 Ehdotuksen tausta – tehokas täytäntöönpano

Komissio on kertonut olevansa sitoutunut rikosoikeudellisten toimenpiteiden kehittämiseen sellaisilla EU:n politiikan aloilla, joilla on todettu puutteita sääntelyn täytäntöönpanossa.²⁴⁰ Vuonna 2019 julkaistun Vihreän kehityksen ohjelman myötä sanoille saatiin katetta, kun komissio ryhtyi edistämään unionin ja sen jäsenvaltioiden toimia ympäristörikollisuuden ehkäisemiseksi. Tähän liittyen oikeus- ja kuluttaja-asioiden pääosasto arvioi voimassa olevaa ympäristörikosdirektiiviä vuosina 2019 ja 2020. Arviointiraportissa todettiin yksiselitteisesti, että direktiivin vaikutus on osoittautunut vähäiseksi.²⁴¹ Direktiivin tavoitteena oli erityisesti jäsenvaltioiden välisen yhteistyön helpottaminen ympäristörikosten tehokkaammaksi tutkimiseksi sekä seuraamustasojen lähentämiseksi. Komission näkemyksen mukaan jäsenvaltiot eivät ole käyttäneet direktiivin asettaman kehyksen tarjoamaa mahdollisuutta merkityksellisellä tavalla.

Saatujen tulosten perusteella unionin alueella onnistuneesti tutkittujen ympäristörikosten määrä on pysynyt erittäin alhaisella tasolla. Ympäristörikoksista annettujen seuraamusten tasot olivat raportin mukaan pääsääntöisesti liian alhaiset ollakseen varoittavia.²⁴² Rikosvastuuseen saattamisessa todettiin olevan puutteita kaikissa jäsenvaltioissa kaikilla täytäntöönpanoketjun tasoilla. Ympäristörikostutkintojen rajat ylittävä yhteistyö havaittiin erityisen puutteelliseksi.²⁴³ Raportin mukaan jäsenvaltioiden väliset erot ympäristörikoksista määrättävistä seuraamuksista heikentävät yritysten tasapuolisia toimintaedellytyksiä (*level playing field*) asettamalla lainkuuliaiset toimijat epäedulliseen asemaan. Voimassa olevan direktiivin analyysi ja ympäristörikollisuuden kasvu johti komission ehdotukseen COM (2021) 851 final direktiiviksi ympäristönsuojelusta rikosoikeudellisin keinoin ja direktiivin 2008/99/EY korvaamisesta.

²³⁹ Asia C-303/05, kohdat 49–50. Kts. myös C-546/09; Aurubis Bulgaria, tuomio 31.3.2011, kohdat 41 ja 42.

²⁴⁰ COM (2011) 573 final, s. 12.

²⁴¹ SWD (2019) 136 final.

²⁴² Kts. seuraamusten varoittavuudesta kappale 3.4.2.

²⁴³ Raportissa täytäntöönpanoketjuun katsotaan kuuluvan esitutkintaviranomaiset, syyttäjälaitokset ja tuomioistuimet.

Direktiiviehdotuksen oikeusperusta on SEUT 83(2) artiklassa, mikä tarkoittaa unionin käyttävän asiassa eksplisiittistä liitännäistoimivaltaa. EU on antanut ympäristöpolitiikan alalla säädöksiä, joiden tehokkaan täytäntöönpanon se katsoo olevan välttämätöntä. Rikosoikeudellisen liitännäistoimivallan käyttäminen edellyttää, että aineellisen EU-oikeuden arvioidaan tosiasiallisesti toteutuvan tehokkaammin rikosoikeudellisen sääntelyn ansiosta. Komissio on huolestunut ympäristörikosten lisääntymisestä ja niiden vaikutusalueen leviämisestä. Arviointiraportissa esitetyn perusteella on selvää, että ympäristörikokset heikentävät EU:n ympäristölainsäädännön vaikuttavuutta. Komission näkemyksen mukaan tilanne edellyttää voimassa olevan ympäristörikosdirektiivin uudistamista. EU-oikeuden tehokkaan täytäntöönpanon varmistamiseksi katsotaan tarpeelliseksi päivittää rikoksia ja niistä annettavia seuraamuksia koskevia vähimmäissääntöjä.²⁴⁴ Arviointiraportin perusteella komissio arvioi, että nykyiset ympäristörikosdirektiiviin perustuvat seuraamusjärjestelmät yhdessä alakohtaisen ympäristölainsäädännön kanssa eivät ole riittäviä EU:n ympäristönsuojelua koskevan oikeuden toteutumisen kannalta.

Rikosoikeudellisten keinojen välttämättömyyden (viimesijaisuuden) vaatimuksen lisäksi unionin on perusteltava, miksi sääntely on tarpeellista antaa ylikansallisella tasolla. Komissio perustelee ympäristörikosdirektiiviehdotusta ennen kaikkea ympäristöön liittyvän rikollisuuden rajat ylittävillä vaikutuksilla sekä jäsenvaltioiden puutteellisiksi osoittautuneilla toimenpiteillä. Komission mukaan ehdotus on SEU 5(4) artiklan suhteellisuusperiaatteen mukaisesti rajoitettu koskemaan sitä, mikä on välttämätöntä ja oikeasuhtaista nykyisen rikoslainsäädännön mukauttamiseksi uusiin uhkiin. Ehdotuksessa todetaan direktiivin soveltamisalan rajoittuvan vain ympäristölainsäädännön vakaviin rikkomisiin.²⁴⁵ Yhtäältä ehdotuksen sisältämien täytäntöönpanoketjun vahvistamiseen liittyvien toimien kerrotaan muodostuvan vain ehdotetun rikosoikeudellisen kehyksen toimimisen kannalta tarpeellisista keinoista.

EU:n ympäristöpolitiikka on kehittynyt merkittävästi siitä, kun voimassa oleva ympäristörikosdirektiivi annettiin. Arviointiraportti ja EMPACT:n liittyvä materiaali tukee komission tulkintaa siitä, ettei unionin ympäristöpolitiikkaa ole toteutettavissa tehokkaasti jäsenvaltioiden epäyhtenäisillä ja osin puutteellisilla seuraamusjärjestelmillä. Ehdotuksella pyritään toteuttamaan kuutta tavoitetta, jotka parantaisivat ympäristörikostutinnan ja syytteenpanon tehokkuutta. Komission ehdottamat toimenpiteet vaikuttavat sellaisilta,

²⁴⁴ COM (2021) 851 final.

²⁴⁵ Tähän liittyen on otettava huomioon erityisesti perusoikeuskirjan 49 artiklan 3 kohta.

joihin myös Euroopan parlamentti on päätöslauselmassaan 10.5.2021 kehottanut komissiota ja neuvostoa ryhtymään.²⁴⁶ Toisaalta rikosoikeudellisen järjestelmän rinnalle tarvitaan myös ympäristörikoksia ehkäiseviä toimia ja yhtenäistettyjä hallintomenettelyjä.

4.2 Ehdotuksen tavoitteet ympäristörikosten tehokkaammaksi torjunnaksi

4.2.1 Käsitteiden ja määritelmien selkeyttäminen.

Ympäristörikosten tutkintaa, kansainvälistä yhteistyötä ja syytetoimia pyritään tehostamaan tarkentamalla ympäristörikollisuuden määritelmiä. Direktiivissä ympäristörikokseksi määritettäisiin menettely, joka on laitton ympäristönsuojelua koskevan unionin oikeuden tai sen täytäntöönpanoa koskevien kansallisten lakien, hallinnollisten asetusten tai päätösten nojalla. Menettely katsottaisiin rikokseksi, kun se on tehty tahallisesti ja tietyissä tapauksissa myös silloin kun se tapahtuu törkeästä huolimattomuudesta. Jäsenvaltion toimivaltaisen viranomaisen antamaan lupaan perustuva menettely katsottaisiin laittomaksi, jos lupa on saatu vilpillisesti tai lahjontaa, kiristystä tai pakottamista käyttäen. Komissio esittää tiedonannossaan, että uudistetusta direktiivistä tehtäisiin jatkuvasti päivitettävä EU:n aineellisen ympäristöoikeuden kehittyessä esimerkiksi Vihreän kehityksen ohjelman lainsäädäntöhankkeiden kautta.²⁴⁷ Lisäksi ehdotetaan, että ympäristörikosten määrittelyn tueksi laadittaisiin laadulliset ja määrälliset kynnysarvot sisältävä ohjeellinen luettelo, joka edistäisi direktiivin yhdenmukaista soveltamista ja tehostaisi ympäristörikosten torjuntaa, mutta myös takaisi oikeusvarmuuden.

Käsitteiden tarkempaa määrittelemistä ja yhtenäistämistä voidaan pitää yhtenä direktiiviehdotuksen tärkeimpänä sanktiovarmuutta lisäävänä tekijänä. Epämääräisistä käsitteistä kuten ”huomattava vahinko” voi olla ympäristöoikeudellisessa tulkinnassa hyötyä, mutta rikosoikeudessa ne ovat kyseenalaisia. Määritelmien ja käsitteiden selkeyttämisen tarve koskee ympäristörikosdirektiivin ohella laajemminkin unionin ympäristösääntelyä, esimerkiksi ympäristövastuudirektiiviä.²⁴⁸

4.2.2 Uusien tekojen tuominen direktiivin soveltamisalaan

²⁴⁶ Euroopan parlamentin päätöslauselma ympäristövahingoista (2020/2027(INI)).

²⁴⁷ COM (2021) 814, s. 3.

²⁴⁸ Euroopan parlamentin päätöslauselma ympäristövahingoista (2020/2027(INI)).

Komission ehdottamia uusia rikosluokkia yhdistää niiden aiheuttama suuri riski ihmisten terveydelle ja ympäristölle. Toisaalta teoista jo olemassa olevia seuraamuksia ei päästä käyttämään, sillä niitä koskevien sääntöjen noudattamisen valvonta ei ole riittävän tehokasta. Esimerkkinä komissio pitää EU:n puutavara-asetusta, jonka rikkomisesta määrätään hallinnollisia sakkoja 23 jäsenvaltiossa, rikosoikeudellisia sakkoja 16 valtiossa, vankeusrangaistuksia 17 jäsenvaltiossa ja muun tyyppisiä seuraamuksia 11 jäsenvaltiossa.²⁴⁹ Uusia tekemuotoja kriminalisoidessa tulisi myös rangaistavaa käyttäytymistä täsmentää. Lisäksi olisi tärkeää määritellä unionin tasolla, milloin rangaistavuus edellyttää vahingon aiheuttamista ja milloin RL 48:1:ssä tarkoitetun abstraktin vaaran aiheuttaminen riittää. Direktiiviehdotukseen sisältyvien tekotyyppien ohella komissio aikoo seurata tarkasti kansainvälistä kehitystä luonnontuhonnan (*ecocide*) määrittelyksi ja arvioida toimia sen kriminalisoimiseksi.

4.2.3 Rangaistustyyppien ja -tasojen määrittäminen.

Direktiiviehdotuksen 5 artiklassa säädettäisiin luonnollisille henkilöille määrättävistä seuraamuksista. Esimerkiksi artiklan 2 kohdan mukaan jäsenvaltioiden olisi säädettävä 3 artiklassa tarkoitetuista teoista enimmäisrangaistukseksi vähintään 10 vuotta vankeutta, kun rikos aiheuttaa tai on omiaan aiheuttamaan ihmisen kuoleman tai vakavan vamman. Luonnollisille henkilöille määrättäväksi ehdotetut vähimmäisrangaistukset ovat suhteellisuusperiaatteen mukaisia, sillä ne on ulotettu koskemaan erityisen vakavia henkeä ja terveyttä uhkaavia ympäristörikoksia. Arviointiraportista ilmenee, kuinka poikkeavia voimassa olevat rangaistustasot eri jäsenvaltioissa ovat.²⁵⁰ Vähimmäisrangaistuksen määrittäminen vaikuttaa perustellulta – kriminalisoinneilla suojeltavat oikeushyvät ovat jokaisessa jäsenvaltiossa samat.

Rangaistusten vähimmäistasojen lisäksi ehdotus sisältää erityiset rikoslajikohtaiset rangaistuksen koventamis- ja lieventämisperusteet. Kyse on mielenkiintoisesta rikosoikeuden yleisiin oppeihin kuuluvasta avauksesta, joka todennäköisesti ei tule menestymään, mutta herättää tärkeitä keskusteluja jäsenvaltioiden välillä.

Jotta sanktiovarmuus toteutuisi, rangaistustyyppien ja -tasojen yhdentäminen vaatii kuitenkin tosiasiallista muutosta lainkäyttöön. Suomessa lainsäätäjän asettama ympäristörikosten

²⁴⁹ COM (2021) 851 final, s. 5–6.

²⁵⁰ SWD (2019) 136 final.

rangaistusasteikko vastaa talousrikosten rangaistusasteikkoa, mutta lainkäyttö eroaa siitä huomattavasti. Syyttäjälaitoksen mukaan ympäristörikoksista tuomittavat rangaistukset ovat epäsuhdassa niillä aiheutettuun vahinkoon ja niistä saatavaan huomattavaan rahalliseen hyötyyn nähden.²⁵¹ Vuosina 1996–2002 ympäristörikoksista määrättiin sakkoja 80 %:lle vastaajista ja vankeuteen tuomittiin 16 % vastaajista.²⁵² Vastaavana aikana talousrikoksista vankeusrangaistukseen tuomittiin 66 % vastaajista ja sakkoon vain 28 %.²⁵³ Voimassa oleva ympäristörikosdirektiivi ei tuonut lainkäyttöön muutosta, sillä vuosina 2013–2017 ympäristörikoksista sakkorangaistukseen tuomittiin 81 % vastaajista ja vankeusrangaistukseen vain 15 % vastaajista.²⁵⁴

Direktiiviehdotuksen 7 artiklassa esitetään oikeushenkilöille ympäristörikoksista määrättävien rikosoikeudellisten seuraamusten tarkkaa yhdenmukaistamista sitomalla sakkojen taso oikeushenkilön taloudelliseen tilanteeseen, liikevaihtoon ja rikoshyötyyn.²⁵⁵ Oikeushenkilön taloudellisen tilanteen huomioimisella varmistettaisiin seuraamuksen varoittavuuselementti.

Seuraamuskokonaisuus olisi mekanismina ainutlaatuinen, kun sitä verrataan unionin tyyppilliseen oikeasuhtaisten, tehokkaiden ja varoittavien seuraamusten periaatteeseen. Tarkka yhdenmukaistaminen liittyy voimassa olevan ympäristörikosdirektiivin arviointiraportin löydökseen siitä, että jäsenvaltioiden välillä on huomattavia eroja käytettävien seuraamusten suhteen. Osassa jäsenvaltioista käytetään pelkästään hallinnollisia seuraamuksia. Toisaalta sekä rikosoikeudellisten että hallinnollisten seuraamusten määrä ja laatu vaihtelevat myös suuresti.²⁵⁶

Toteutuessaan ehdotus edellyttäisi merkittäviä muutoksia kansalliseen lainsäädäntöön. Oikeushenkilön rangaistusvastuun perussäännös on rikoslain 9 luvun 2 pykälä, jonka mukaan oikeushenkilö tuomitaan yhteisösakkoon, jos sen lakisääteiseen toimielimeen tai muuhun johtoon kuuluva taikka oikeushenkilössä tosiasiallista päätösvaltaa käyttävä on ollut osallinen rikokseen tai sallinut rikoksen tekemisen taikka jos sen toiminnassa ei ole noudatettu vaadittavaa huolellisuutta ja varovaisuutta rikoksen ehkäisemiseksi.²⁵⁷ Ympäristörikoksia

²⁵¹ Syyttäjälaitos 2022.

²⁵² Pirjatanniemi 2005, s. 242–244.

²⁵³ Hakamo ym. 2009, s. 107 ja 111.

²⁵⁴ Kts. Rikosnimikekohtaisesti Suvantola 2019, s. 30–33.

²⁵⁵ COM (2021) 851 final, s. 25.

²⁵⁶ SWD (2019) 136 final, s. 33–34.

²⁵⁷ Rikoslaki 9:2.

koskevassa rikoslain 48 luvun 9 §:ssä todetaan, että ympäristörikoksiin sovelletaan, mitä oikeushenkilön rangaistusvastuusta säädetään (RL 9 luvussa).

Muutostarpeet koskevatkin ennen kaikkea rikosseuraamuksia. Direktiiviehdotuksessa kaavaillaan jopa 40 miljoonan euron enimmäisrangaistusta kaikkein vakavimmista ympäristörikoksista.²⁵⁸ Tällä hetkellä RL 9 luvun 5 pykälässä säädetään yhteisösakon määräksi 850–850 000 euroa. Mikäli liikevaihtoon perustuva enimmäisrangaistus hyväksytään, lakivaliokunta näkee perusteltuna liikevaihtoon perustuvan enimmäisrangaistuksen ulottamista muihinkin oikeushenkilön rangaistusvastuun piiriin kuuluviin rikoksiin.²⁵⁹ Valiokunta pitää muutenkin tärkeänä rikosvastuun toteutumista ja rikosseuraamusten riittävää ankaruutta ottaen huomioon mm. ympäristörikoksella kulloinkin aiheutettu vahinko ja siitä mahdollisesti saatu huomattava taloudellinen hyöty.²⁶⁰ Myös keskusrikospoliisi suhtautuu liikevaihtoon perusteella määräytyvään yhteisösakon positiivisesti, mutta edellyttää mittaamisajankohdan määrittämistä esitutinnan aikana tehtävien turvaamistoimien vuoksi.²⁶¹ Rangaistustyyppien ja -tasojen ehdotuksen kaltaista tarkempaa yhtenäistämistä voidaan pitää tavoiteltavana unionin ympäristöpolitiikan tehokkaaksi täytäntöönpanemiseksi.

Yhteisösakon määrittämisen lisäksi oikeushenkilöille ehdotetaan määrättäväksi muita seuraamuksia, kuten velvollisuus ennallistaa ympäristö tietyn ajan kuluessa, kielto osallistua julkisten hankintojen tarjouskilpailuihin, ympäristölupien peruuttaminen sekä oikeuden menettäminen julkisiin etuihin ja tukiin.²⁶² Oheisseuraamukset ovat olleet aiemmin ainakin komission harkinnassa EU:n kriminaalipolitiikan kehittämiseksi.²⁶³ Ympäristö- ja jäterikokset tehdään tyypillisesti elinkeinotoiminnassa, joten oheisseuraamuksilla voidaan odottaa olevan tehokas preventiovaikutus.

Rikosoikeudellinen ennallistamisvelvollisuus olisi myös siitä mielenkiintoinen, ettei nykyinen rikoslain 10 luvun rikoshyödyn menettämissäännös huomioi sitä, että tekijä on aineellisen ympäristöoikeuden mukaan velvollinen ennallistamaan ympäristön lainmukaiseen tilaan. Tuomioistuimet ovat kuitenkin huomioineet hallinnollisen ennallistamisvelvollisuuden rikoshyödyn menettämisessä kohtuuttomuussäännöksen perusteella.²⁶⁴ Korkeimman oikeuden

²⁵⁸ 2021/0422(COD).

²⁵⁹ LaVL 28/2022 vp, s. 6.

²⁶⁰ LaVL 9/2022 vp.

²⁶¹ Keskusrikospoliisi 2022.

²⁶² COM (2011) 573 final, 7 artikla.

²⁶³ COM (2011) 573 final, s. 8–9.

²⁶⁴ Vaasa HO 22.5.2013/652. Ympäristörikoshyötyjen tilannekuva 2020, s. 52–57.

ennakkopäätöksessä KKO 2019:52 linjattiin, että rikoshyöty tulee tuomita menetettäväksi valtiolle siltä osin, kuin se ylittää vastaajalle aiheutuneet ennallistamiskulut. On huomattava, että tapauksessa vastaaja oli nimenomaisesti jo ennallistanut pilaantuneen ympäristön. Direktiiviehdotuksen mukainen ennallistamisvelvoite lisäisi sanktiovarmuutta ja vähentäisi erillisistä oikeusprosesseista aiheutuvia kustannuksia.

Ympäristörikoksista koituviin seuraamuksiin liittyvä olennaisesti rikoshyödyn menettäminen eli konfiskaatio. Jäsenvaltioiden olisi toteutettava tarvittavat toimenpiteet, jotta ympäristörikoksilla saadun rikoshyödyn menetetyksi tuomitseminen on mahdollista konfiskaatiodirektiivin 2014/42/EU edellyttämällä tavalla (10 artikla).²⁶⁵ Tehokas konfiskaatio on katsottu tehokkaaksi tavaksi ehkäistä talousrikollisuutta ja poistaa rikollisuuden aiheuttamia markkinahäiriöitä. Sisämarkkinoiden toimivuuden kannalta on ongelmallista, että lainsäädännöllisiä velvoitteita välttelevä yritys saa alhaisemmista kuluistaan kilpailuetua, mikä vääristää kilpailua lainvastaisesti toimivan yrityksen eduksi. Toisaalta konfiskaatiolla on myös peloteteorian näkökulmasta rangaistusta täydentävä funktio.

4.2.4 Rajat ylittävän rikostutkinnan ja syytteenpanon edistäminen

Ympäristörikosten havaitsemisessa ja tutkimisessa yhdeksi suurimmaksi haasteeksi on havaittu tiedonvaihtoon ja yhteistyöhön liittyvät haasteet esitutkinta- ja ympäristöviranomaisien välillä. Toisaalta juuri tiedonkulku ja -vaihto on arvioitu jäterikollisuuden torjunnan, valvonnan ja paljastamisen kannalta keskeiseksi tekijäksi.²⁶⁶ Puutteellinen yhteistyö on yksi syy ympäristörikosten pitkiin esitutkinta-aikoihin ja rikosten vanhentumisiin. Direktiiviehdotuksen 18 artiklan mukaan jäsenvaltioiden olisi varmistettava, että ympäristörikosten tutkintaa ja syytetoimia varten on käytettävissä tehokkaat keinot, jollaisia käytetään esimerkiksi järjestäytyneen rikollisuuden tai muiden vakavien rikosten tutkinnassa. Ympäristörikosten tutkintaa tukevat keinot olisivat tarpeen, sillä merkittävä osa esitutkintaan ilmoitetuista rikoksista ei etene syyttäjälle. Poikkeuksellisen suuri osa ympäristörikostutkintojen rajoittamisratkaisuista tehdään esitutkintalain (805/2011) 10 §:n harkinnanvaraisella perusteella. Taustalla lienee tutkintakeinojen ja resurssien vähyys yhdistettynä lievään rangaistuskäytäntöön. Rajoittamispäätösten vuoksi syyttäjän ratkaisemien

²⁶⁵ Euroopan parlamentin ja neuvoston rikoksentekevälineiden ja rikoshyödyn jäädyttämisestä ja menetetyksi tuomitsemisesta Euroopan unionissa koskevan direktiivin 2014/42/EU 2 artiklan mukaan rikoshyöty on taloudellinen etu, joka voi olla mitä tahansa taloudellista arvoa omaava etuus ja joka voi muodostua mistä tahansa omaisuudesta.

²⁶⁶ Sähramäki & Kankaanranta 2016.

ympäristörikosepäilyjen syyttämisprosentti vuosina 2013–2017 oli vain 43 %.²⁶⁷ Ympäristörikoksilla suojellaan ympäristöä eli suojeluobjekti liittyy korostetusti yleiseen etuun. Esitutinnan harkinnanvaraisen rajoittamisen pitäisi siten olla harvinaisempaa kuin muissa rikoslajeissa.

Komissio ehdottaa rikosten vanhentumisajoille vähimmäiskestoja (11 artikla), jotta rikostorjunta, tutkinta, syytteenpano sekä tuomioistuimen päätöksen antaminen on mahdollista riittävän pitkään rikoksen tekemisen jälkeen. Vanhentumisaikojen ei pitäisi tulla ympäristörikosten ratkaisemisen tai unionin ympäristöpolitiikan tavoitteiden toteutumisen tielle. Tutinnan kesto erityisesti kansainvälistä yhteistyötä vaativissa ympäristörikostutkinnoissa voi olla pitkä, joten ehdotus vähimmäisvanhenemisajoista on kannatettava.²⁶⁸

4.2.5 Tilastotiedon harmonisoiminen päätöksenteon kehittämiseksi

Ympäristörikosdirektiivin 2008/99/EY arviointiraportissa ympäristörikoksia koskevan tilastotiedon hajanaisuus ja vähäisyys esitetään merkittävänä puutteena, joka haittaa ympäristörikollisuuden tilannearvion ja tarpeellisten politiikkatoimien tekemistä. Direktiiviehdotuksessa asetettaisiin jäsenvaltioille velvollisuus laatia ympäristörikollisuutta torjuva kansallinen strategia (20 artikla) sekä koota ympäristörikoksia koskevaa tilastotietoa (21 artikla). Kansallisessa strategiassa pitäisi panna täytäntöön kansallinen ympäristörikollisuuden torjuntasuunnitelma, jonka tulisi sisältää esimerkiksi toimivaltaisten viranomaisten koordinointi- ja yhteistyötavat. Suomessa ympäristörikostorjuntaa on vuodesta 2015 alkaen koordinoitu kansallisella Ympäristörikostorjunnan strategialla.²⁶⁹ Ehdotus ei toteutuessaan aiheuttaisi merkittäviä muutoksia. Tilastotiedon kokoamista koskeva velvoite on luonnollinen, sillä vain luotettavan ja vertailukelpoisen empiirisen tiedon perusteella jäsenvaltioiden tekemiä toimenpiteitä voidaan vertailla.

4.2.6 Kansallisten täytäntöönpanoketjujen vahvistaminen

²⁶⁷ Suvantola 2019 s. 33–34. Suvantolan tutkimuksessa on tarkasteltu RL 48 luvun ympäristörikoksia sekä aineellisessa ympäristölainsäädännössä kriminalisoituja tekoja vuosina 2013–2017. Kts. Tarkemmat rajaukset Suvantola 2019, s. 11–13.

²⁶⁸ Esimerkistä käy kesäkuussa 2019 Suomen vesialueella tapahtunut öljypäästö, josta syytetään ulkomaisen risteilyaluksen päällikköä törkeästä ympäristön turmelemisesta. Jutun tutkinta on viivästynyt kansainvälisen virka-avun takia, mikä on todennäköisesti johtanut rikoksen vanhentumiseen v. 2022. <https://www.hs.fi/kotimaa/turku/art-2000009253847.html>.

²⁶⁹ Ympäristöministeriön julkaisuja 2021:1.

Ympäristörikossääntelyn sanktiovarmuuden heikko kohta on jo pitkään ollut alhainen kiinnijäämisriski.²⁷⁰ Rangaistusuhkalla ei ole preventiivistä vaikutusta, jos kiinnijäämisriski on olematon. Tämän vuoksi resursseja pitää laittaa kriminalisoinnin lisäksi rikosten tutkimiseen ja muuhun täytäntöönpanoketjuun. Myös Euroopan parlamentti on kannustanut komissiota ja jäsenvaltioita järjestämään riittävät taloudelliset resurssit ja henkilöstöresurssit ympäristörikosten ehkäisemistä, tutkimista ja niitä koskevien syytteiden nostamista varten.²⁷¹ Rikodirektiiviehdotuksessa jäsenvaltiot veloitettaisiin varmistamaan kansallisille viranomaisille riittävät resurssit tutkia, syyttää ja tuomita ympäristörikoksia. Tarpeelliset resurssit tulisi osoittaa myös varmistamaan viranomaisten keskinäisen yhteistyön ja toimenpiteiden tehokkaan koordinoinnin. Direktiiviehdotuksen tavoitteet ovat myös toisiaan tukevia. Esimerkiksi 21 artiklan tilastotiedon kokoamisvelvollisuus tuottaisi samalla resursoinnissa hyödynnettävää tietoa.

Täytäntöönpanoketjun vahvistamiseen on pyritty myös muilla toimenpiteillä. Komissio on yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa toteuttanut ympäristösääntelyn täytäntöönpanon valvontaan liittyvää toimenpideohjelmää (Action Plan on Environmental Compliance Assurance), jonka tuloksena on muun muassa ohjekirja ympäristörikosten ja -rikkomusten torjumisen strategioista. Myös Suomen Ympäristörikostorjunnan strategiassa ja toimenpideohjelmassa on järjestetty viranomaisille ympäristörikoskoulutusta ja suunniteltu koordinoitua yhteistyötä viranomaisten kesken. Ympäristösääntelyn noudattamista valvovien paikallisten ja alueellisten viranomaisten harkintavaltaa esimerkiksi rikosilmoitusten kirjaamiseksi tulisi kaventaa.²⁷² Viranomaisten sujuva yhteistyö olisi tärkeää ympäristörikollisuuden näkyväksi tekemisessä. Yhdenmukaiset toimet koko EU:ssa ovat kuitenkin tärkeitä, sillä ympäristörikollisuus keskittyy ja siirtyy aktiivisesti sellaisille alueille, joissa kiinnijäämisriski on alhainen ja rikostorjunta vähäistä.

Koulutus ja resursointi ovat täytäntöönpanoketjua vahvistavista rikostorjunnan keinoista perinteisimpiä. Näiden lainvalvontaa tukevien toimien lisäksi direktiiviehdotusta koskevassa komission tiedonannossa luodaan myös katsaus tulevaisuuteen. Direktiiviehdotuksen tiedonannossa viitataan Copernicus -avaruusohjelmaan esimerkkinä sellaisista EU:n

²⁷⁰ Kts. esim. Ympäristörikoskatsaus 2021; MAP 2021.

²⁷¹ Euroopan parlamentin päätöslauselma ympäristövahingoista (2020/2027(INI)).

²⁷² Keskusrikospoliisi 2022.

hankkeista, joita komissio pyrkii kehittämään hyödynnettäväksi ympäristön tilan seurannassa ja ympäristölakien noudattamisen valvonnassa.²⁷³

4.3 Direktiiviehdotuksen eteneminen

Direktiiviehdotuksen käsittely on aloitettu rikosoikeusyhteistyöryhmässä (COPEN) tammikuussa 2022. Jäsenvaltioiden määräenemmistö on ollut sitä mieltä, että ehdotuksen sisältämät rikosten määritelmät voitaisiin vakiinnuttaa. Seuraamusten määrittely, erityisesti rikosoikeudellisten ja hallinnollisten seuraamusten välinen yhteys, vaatii edelleen neuvotteluja jäsenvaltioiden välillä.²⁷⁴ Aiempien direktiiviehdotusten perusteella on todennäköistä, että osa jäsenvaltioista vastustaa minimirangaistusasteikkojen asettamista.²⁷⁵ Tämän lisäksi osa jäsenvaltioista saattaa väittää, että seuraamusten tarkkojen vähimmäistasojen määrittäminen tarkoittaisi SEUT 83(2) artiklan vastaista täydellistä harmonisointia.²⁷⁶

Direktiiviehdotuksesta on saavutettu yleisnäkemyks oikeus- ja sisäasioiden neuvoston istunnossa joulukuussa 2022.²⁷⁷ Yleisnäkemyks katsotaan valtuutukseksi käydä neuvotteluja Euroopan parlamentin kanssa yhteisymmärryksen saavuttamiseksi tavallisen lainsäätämisympäristömenettelyn yhteydessä.²⁷⁸ Parlamentin ympäristövahingoista antaman päätöslauselman perusteella on odotettavissa, että ehdotus saa siellä laajan tuen.

Suomen kanta ehdotukseen on ollut varovaisen positiivinen, mutta tietyiltä osin kriittinen.²⁷⁹ Odotetusti valtioneuvosto korostaa rikosoikeudellisten keinojen viimesijaisuutta ja rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen huomioimista. Valtioneuvoston mielestä ympäristörikosten torjunnassa päähuomion tulisi olla muissa kuin rikosoikeudellisissa toimenpiteissä. Tällä tarkoitetaan esimerkiksi koulutuksen ja erityisosaamisen sekä ympäristörikollisuutta koskevan tietoisuuden lisääminen ja kansainvälisen yhteistyön tehostaminen olemassa olevien oikeudellisten instrumenttien mahdollistamien keinoin.²⁸⁰ Lisäksi muihin toimenpiteisiin sisältynee Sanna Marinin hallitusohjelman kirjaus

²⁷³ COM (2021) 814, s. 5–6. Esimerkiksi Copernicuksen maankartoituspalvelun avulla ympäristö- ja rikostutkijat voivat saada tietoa maanpeitteessä tapahtuneista muutoksista sekä maankäytön vaikutuksista kymmenen päivän välein. Järjestelmä mahdollistaa myös ns. temaattisen hot spot -maankartoituksen, jolla saadaan räätälöityä ja yksityiskohtaista informaatiota halutusta alueesta, jolla on ympäristöön liittyviä haasteita.

²⁷⁴ 2021/0422 (COD), 9374/22. S. 4–5.

²⁷⁵ Esim. 2013/0023, s. 15.

²⁷⁶ Kts. esim. U 57/2012 vp s. 10.

²⁷⁷ 2021/0422 (COD).

²⁷⁸ Euroopan unionin neuvoston kokous 30.9.2022, tilanneselvitys.

²⁷⁹ U 14/2022 vp.

²⁸⁰ *Ibid.*

ympäristörikosten ennaltaehkäisyn ja seuraamusjärjestelmän tehostamisen selvittämisestä.²⁸¹ Rikosoikeudelle vaihtoehtoisten seuraamusten puute on todellinen ongelma, mutta se ei poista vakavampien ympäristörikosten käsittelyyn liittyviä haasteita.

Valtioneuvoston penseä suhtautuminen asettuu erikoiseen valoon, sillä esimerkiksi Suomen ympäristörikostorjunnan strategiassa vuosille 2021–2026 nykytilasta ei saa kovin ruusuista kuvaa: ”Ympäristörikosten alhaisen kiinnijäämisriskin uskotaan tulevaisuudessa lisäävän liiketoiminnassa tehdyn järjestäytyneen ympäristöriskollisuuden määrää. Ympäristörikoksen motiivina on käytännössä aina tekijän tavoittelema taloudellinen tai muu hyöty”.²⁸² Valtioneuvoston mukaan ympäristölainsäädännön alalla lainvastaiseen menettelyyn puuttumiseksi on käytettävissä hallinnollisia tehosteita ja seuraamuksia, joiden arvioidaan tietyiltä osin olevan tehokkaampia kuin rikosoikeudellisten seuraamusten.²⁸³ Ympäristörikosoikeudellisessa tutkimuksessa on päinvastoin havaittu, että hallinnolliset sanktiot ovat riittämättömiä ympäristön suojelun tehokkaaksi toteuttamiseksi. Rikosprosessiin tulevilla ympäristörikostapauksissa lainvastaiseen tai lupaehtojen vastaiseen menettelyyn on usein jo yritetty puuttua hallinnollisin keinoin.²⁸⁴

Seuraamusjärjestelmän tulisi muodostaa toimiva kokonaisuus, jossa ympäristöoikeudellisia keinoja tuetaan tehokkaalla, viimesijaisella, rikosoikeudellisella vastuulla. Direktiiviehdotuksen tukemisen ohella valtioneuvoston tulisivin ryhtyä tarvittaviin toimenpiteisiin tehokkaan hallinnollisen seuraamusjärjestelmän kehittämiseksi.²⁸⁵ Kansallisen ympäristörikosstrategian mukaan lievien ympäristörikosten käsittelyyn kaivattaisiin tehokkaampia valvovan viranomaisen määräämiä hallinnollisia seuraamusmaksuja.

5 JOHTOPÄÄTÖKSET

Euroopan unionissa on tehty johdonmukaista ympäristö- ja jätepolitiikkaa ensisijaisena tavoitteena suojella ympäristöä ja ihmisten terveyttä. Vihreän kehityksen ohjelmalla halutaan kannustaa markkinapohjaisiin ratkaisuihin, jotka toisivat ympäristön suojelun tasoon ja

²⁸¹ Valtioneuvoston julkaisuja 2019:31. Vrt. Rikosoikeuskomitean mietintö 1976:72, jossa rikoslain kokonaisuudistuksen yhteydessä tehty selvitys hallinnollisista seuraamuksista.

²⁸² Ympäristöministeriön julkaisuja 2021:1.

²⁸³ U 14/2022 vp, s. 21.

²⁸⁴ Kts. esim. Kanta-Hämeen käräjäoikeus, tuomio 18/149094, annettu 9.11.2018.

²⁸⁵ Vrt. jätelain uudistus, jolla siirrettiin tiettyjä tekoja hallinnollisten sanktioiden piiriin. Kansallinen hallinnollisten seuraamusten laajempi käyttöönotto on johtunut lähinnä EU-oikeudesta (Lainkirjoittajan opas, Hallinnollisten sanktioiden sääntelyperiaatteet).

ihmisten terveyteen liittyviä hyötyjä. Tavoitteiden saavuttamiseksi unioni antaa velvoittavaa sääntelyä, sillä vapaaehtoisuuteen perustuva ympäristöpolitiikka on pääsääntöisesti osoittautunut tehottomaksi. Sääntelyllä tavoitellaan kulutus- ja tuotantotapojen edistämistä integraatioperiaatteen mukaisesti kestävästä kehitystä vastaavaksi. Ympäristöpolitiikalla tuetaan kiertotaloutta esimerkiksi menettelyjä yksinkertaistamalla ja kierrätettävien jätteiden siirtämistä helpottamalla.

Ympäristöpolitiikan tavoitteiden saavuttaminen edellyttää unionilta ja jäsenvaltioilta vilpittönty yhteistyötä. Vapauden, oikeuden ja turvallisuuden alalla on kunnioitettava jäsenvaltioiden erilaisia oikeusjärjestelmiä ja oikeusperinteitä. Tämän vuoksi unioni on omaksunut oikeasuhtaisten, tehokkaiden ja varoittavien seuraamusten periaatteen. Hallinto- ja rikosoikeudellisten seuraamusjärjestelmien pidemmälle menevää yhdentämistä ei kuitenkaan tule automaattisesti nähdä perussopimuksen vastaisena. Unionin rikosoikeudellinen toimivalta on de facto peräisin muiden politiikan alojen tehokkaan toteuttamisen turvaamiseksi. Vähimmäisseuraamusten tarkempi määrittely on mahdollista, kun se toteutetaan EU-rikosoikeudellisia kriminalisointiperiaatteita sekä toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatetta noudattaen. Rikosoikeudellisten toimien legitimitetti kuitenkin edellyttää unionilta jatkuvaa työtä kansallisten toimijoiden osallistamiseksi ja läheisyysperiaatteen vahvistamiseksi.

Suurin osa ympäristörikoksista tehdään taloudellisista vaikuttimista joko suoran rikoshyödyn saamiseksi tai välillisesti kustannusten säästämiseksi. Ympäristörikosten tekijöille yhteinen *modus operandi* on taloudellisen hyödyn tavoittelu. Rikosten taloudellinen kannattavuus yhdistettynä alhaiseen kiinnijäämisriskiin on omiaan lisäämään opportunistista suhtautumista myös laillisten toimijoiden keskuudessa. Kiinnijäämisriskiä madalletaan entisestään suunnitteleamalla toiminta käyttäen hyväksi jäsenvaltioiden ja kolmansien maiden lainsäädännön ja rangaistusasteikkojen eroavaisuuksia. Jos ympäristörikollisuus jatkaa kasvuaan eikä sanktiovarmuuden tasoa nosteta, ympäristön pilaantumisesta ja vahinkojen siivoamisesta aiheutuvat kustannukset jäävät enenemissä määrin yhteiskunnan maksettavaksi. Tämä taas nostaisi välillisesti laillisten toimijoiden kustannuksia entisestään.

Jäsenvaltiot eivät ole panneet ympäristörikosdirektiiviä 2008/99/EY täytäntöön tavalla, joka toteuttaisi tehokkaasti unionin ympäristöpolitiikan tavoitteita: ympäristön ja ihmisten terveyden suojelua. Ympäristörikosdirektiivin uudistuksella komissio viestii oikeasuhtaisten, tehokkaiden ja varoittavien seuraamusten periaatteen epäonnistuneen ympäristöpolitiikan tavoitteiden tehokkaan täytäntöönpanon varmistavana seuraamusperiaatteena Seuraamusjärjestelmää on

preventiovaikutuksen ja sanktiovarmuuden varmistamiseksi välttämätöntä yhdenmukaistaa. Toisaalta pelkkä rangaistustasojen yhdenmukaistaminen ei riitä, jos lainkäyttö vaihtelee jäsenvaltioittain merkittävästi. Ympäristörikoksista määrättävien rangaistusten alhaisuuden syytä tulisi tutkia. Ovatko tuomioistuimet lainsäätäjän kanssa eri mieltä ympäristörikosten yhteiskunnallisesta merkityksestä ja haitallisuudesta?

Ympäristödirektiivin uudistamisen lisäksi Euroopan unionin parlamentti on vaatinut komissiota ja neuvostoa ryhtymään toimenpiteisiin luonnontuhonnan kriminalisoimiseksi. Se vaatisi rangaistavan menettelyn tarkkaa määrittelemistä laillisuusperiaatteen edellyttämällä tavalla. Vakavien ympäristörikosten kriminalisointien ohella EU:ssa tulisi arvioida mahdollisuutta kehittää yhtenäinen hallinnollinen sanktiojärjestelmä, jossa käsiteltäisiin ympäristörikoksia lievemmat aineellisen ympäristöoikeuden loukkaukset. Edellytykset tehokkaan ylikansallisen hallinnollisen sanktiojärjestelmän kehittämiseksi voisi olla myös mielekäs tutkimusaihe. Riippumatta siitä, mihin ympäristödirektiiviehdotuksen käsittely johtaa, EU:n ympäristöpolitiikan tehokkaassa täytäntöönpanossa riittää kehittämistä. Ja niin riittää myös tutkimista.