

OTTEITA HALLITUKSEN ESITYKSESTÄ HE 94/1993

(Hallituksen esitys Eduskunnalle rikoslainsäädännön kokonaisuudistuksen toisen vaiheen käsittäviksi rikoslain ja eräiden muiden lakien muutoksiksi)

1.17.1.4. Ehdotuksen pääkohdat

Vähäisemmät ympäristön turmelemisen tunnusmerkistön toteuttavat teot arvosteltaisiin ympäristörikkomusta koskevan säännöksen mukaan (3 §). Ympäristörikkomuksena rangaistaisiin myös törkeimmät meluntorjuntalain vastaiset teot, samoin kuin ympäristöluvan hakematta jättäminen.

Luonnonsuojelurikoksena tulisi 5 §:n mukaan rangaistavaksi ensinnäkin luonnonsuojelulain perusteella suojeltavien, rauhoitettujen tai toimenpidekiellossa olevien luonnonalueiden tai luontoon kuuluvien kohteiden hävittäminen tai turmeleminen. Pykälässä säädettäisiin lisäksi luonnonsuojelulain perusteella rauhoitettuihin kohteisiin kajoamisesta muulla rauhoitusmääräysten vastaisella tavalla

Rikossäännösten lisäksi ympäristörikoslukuun sisältyisi säännös vastuun kohdentumisesta (7 §). Milloin rikos on tehty esimerkiksi yhteisön toiminnassa, rikosoikeudellisten vastuusuhteiden selvittäminen on käytännössä usein osoittautunut vaikeaksi. Ehdotetussa säännöksessä annettaisiin yleisluonteisia ohjeita rikosoikeudellisen vastuun kohdentamisen perustaksi.

1.17.2. Pykälien perustelut

1 §. Ympäristön turmeleminen

1 momentti.

Ympäristöoikeuden keskeisiä lähtökohtia on ympäristön pilaamiskielto. Periaatteessa mitään ympäristöön kohdistuvaa haitallista toimenpidettä ei saisi pitää oikeutettuna. Pohjaveden pilaaminen onkin kielletty suoraan vesilaissa. Tästä lähtökohdasta ei kuitenkaan ole voitu yhteiskunnassa vaikuttavien intressien moninaisuuden vuoksi pitää täysin tinkimättömästi kiinni. Niinpä monilla ympäristöoikeuden lohkoilla on voimassa lupajärjestelmä, joka valtuuttaa asianomaiset viranomaiset viime kädessä ratkaisemaan, kuinka paljon ympäristöä voidaan luvan perusteella kuormittaa. Samalla määrätään toimenpiteistä pilaantumisen ehkäisemiseksi.

Lupajärjestelmä karsii ehdotetun säännöksen soveltamisalan ulkopuolelle sellaiset tilanteet, joissa tietynasteinen ympäristön pilaaminen on katsottu oikeutetuksi esimerkiksi tärkeiden kansan- tai liiketaloudellisten, työllisyyspoliittisten, yhteisön palvelujen järjestämiseen liittyvien tai vastaavien syiden vuoksi. Jos ympäristöä kuitenkin pilataan ilman laissa edellytettyä lupaa tai asetettujen lupaehtojen vastaisesti, voitaisiin säännöstä — muiden soveltamiskriteerien täytyessä — soveltaa.

Ehdotetussa säännöksessä edellytetään, että ympäristöä turmeleva teko on omiaan aiheuttamaan ympäristön pilaantumisen tai roskaantumisen vaaraa taikka vaaraa terveydelle. Ympäristön käsite on monilta osiltaan selvä ilman tarkempaa määrittelemistäkin. Ilmakehä,

vedet, maaperä, kasvillisuus ja eläimet kuuluvat kiistatta käsitteen piiriin. Tässä pykälässä ympäristöstä puhutaan kuitenkin hieman laajemmassa merkityksessä, sillä siihen kuuluviksi lasketaan myös maisemakokonaisuudet, olivat ne sitten luonnon tai ihmisen muovaamia, sekä rakennettu ympäristö.

Tunnusmerkistön täytyminen ei edellyttäisi, että vahinkoa todella on syntynyt, vaan ympäristön turmeleminen olisi niin sanottu vaarantamisrikos. Eri rikostunnusmerkistöissä vaaran vaatimus on ilmaistu eri tavoin. Pykäläehdotuksen kummassakin momentissa käytetystä sanonnasta "on omiaan aiheuttamaan vaaraa" ilmenee, ettei suoranaista konkreettista vaaratilannetta, jossa vahinko on ollut jo lähellä tapahtua, tarvitsisi olla aiheutunut. Ilmaisulla viitataan menettelyn abstraktiseen vaarallisuuteen. Säännöksen soveltamisedellytyksiä selvitettyä olisi harkittava, onko teko luonteeltaan sellainen, josta yleensä aiheutuu ympäristön pilaantumisen tai roskaantumisen vaaraa taikka vaaraa ihmisten terveydelle. On luonnollista, että tässä harkinnassa voi vaikutusta olla myös sillä, miten vakava olisi ollut mahdollisesti kysymykseen tuleva vahinko.

Tunnusmerkistössä tarkoitetut teot saattavat usein olla sellaisia, että niiden vahinkovaikutukset ilmenisivät vasta hyvinkin pitkän ajan kuluttua, esimerkiksi kun maahan haudatut tynnyrit ruostuvat ja niissä ollut ongelmajäte pääsee ympäristöön. Säännöstä voitaisiin näissä tapauksissa soveltaa jo ennen konkreettisen vaaran ilmenemistä, jos teko on ollut omiaan aiheuttamaan vaaraa, esimerkiksi pohjaveden pilaantumisen riskin.

Vaikka tunnusmerkistössä mainitaan rangaistavuuden edellytyksenä vain abstraktin vaaran aiheutuminen, täytyy teko tietenkin myös silloin, kun vaara on jo konkreettinen eli jotakin määrättyä kohdetta selvästi uhkaava. Samalla tavoin voi vieläkin pidemmälle ulottuva seuraus, vahingon syntyminen, johtaa säännöksen soveltamiseen.

Ympäristön turmelemisrikkoksen tekijältä vaadittava syyksiluettavuuden aste on tahallisuus tai törkeä huolimattomuus. Ehdotuksen mukaan törkeää huolimattomuutta lievempää moitittavuutta osoittavat ympäristöä pilaavat teot voisivat tulla rangaistaviksi esimerkiksi tuottamuksellisena ympäristön turmelemisena tämän luvun 4 §:n mukaan.

Ympäristön turmelemisen rangaistusasteikoksi ehdotetaan sakkoa tai enintään kahta vuotta vankeutta. Ehdotettu rangaistusasteikko on sama kuin tärkeimmissä nykyisin voimassa olevissa vastaavissa ympäristörikossäännöksissä.

2 momentti.

Pääosin pilaamisluonteista 1 momenttia täydentäisi 2 momentin säännös ympäristön muuttamisluonteisesta turmelemisesta. Useat ympäristöä pilaavat toimet, varsinkin törkeät, aiheuttavat samalla vahingollisia ympäristömuutoksia. Toisaalta on mahdollista myös sellainen ympäristön vahingollinen, haitallinen tai vaaraa aiheuttava muuttaminen, jonka seurauksena ympäristö ei pilaannu

Ehdotetussa 2 momentissa on kysymys ympäristön muuttamisesta muulla tavalla kuin ympäristöä pilaamalla. Pilaamisluonteiset rikokset ovat sellaista ympäristöä vaarantavaa toimintaa, joka toteutuu yleensä päästämällä tai jättämällä jotain vaarallista ainetta paikkaan, jossa se voi pilata tai roskata ympäristöä. Rangaistavassa ympäristömuutoksen aiheuttamisessa taas on kysymys sellaisesta ympäristöön kajoavasta toiminnasta, jossa ympäristöolosuhteita muutetaan muulla kielletyllä tavalla. Joissakin tapauksissa teot voivat

olla rangaistavia sekä 1 että 2 momentin nojalla.

Lainkohdassa on käytetty ilmaisua "ryhtyy muuttamaan" sen vuoksi, että ollakseen rangaistavaa muuttamistoiminnan ei ole tarvinnut vielä aiheuttaa ympäristön muuttumista. Säännöksen soveltamiseksi riittää, että on aloitettu toiminta, joka on omiaan aiheuttamaan ympäristön huonontumisen vaaraa.

Ympäristön huonontumisella tarkoitetaan esimerkiksi luonnon toimintojen haitallista muuttumista, maisemakuvan turmeltumista, ympäristön viihtyisyyden vähenemistä ja muita vastaavia muutoksia ympäristössä.

2 §. Törkeä ympäristön turmeleminen

Törkeiksi nämä rikokset voisivat tulla kahdentyyppisillä perusteilla. Niistä ensin mainitut liittyvät toiminnan vahingollisuuteen ja vaarallisuuteen ja jälkimmäiset piittaamattomuuteen viranomaisten määräyksistä. Molemmille perusteille on yhteistä toiminnan tavanomaista suurempi moitittavuus.

Ehdotetun säännöksen mukaan voitaisiin törkeästä ympäristön turmelemisesta tuomita, jos ympäristön turmelemisessa 1) ympäristölle tai terveydelle aiheutettu vahinko tai tällaisen vahingon vaara on erityisen suuri ottaen huomioon aiheutetun tai uhkaavan vahingon pitkäaikaisuus, laaja ulottuvuus ja muut seikat taikka 2) rikos tehdään 1 §:ssä tarkoitetun menettelyn johdosta saadusta viranomaisen määräyksestä tai kiellosta huolimatta.

Ensin mainitussa ryhmässä perusteena olisi ensinnäkin toiminnalla aiheutettujen tai sen seurauksena uhkaavien ympäristövaikutusten pitkäaikaisuus. Ympäristövaikutuksilla tarkoitetaan 1 §:ssä mainittuja ympäristön pilaantumista, roskaantumista ja huonontumista. Pitkäaikaisuudelle ei voida asettaa täsmällisiä ajallisia rajoja. Vahingon on kuitenkin oltava luonteeltaan sillä tavoin pysyvä, ettei kysymys ole vaikutuksiltaan pian ohimenevästä tapahtumasta. Pitkäaikaisuus viittaa useiden kuukausien tai jopa vuosien ajan jatkuviin taikka pysyviin vahinkoihin.

Pitkään vaikuttavan seurauksen aiheuttanut toimintakin on tavallisesti ollut jatkuvaa. Kuitenkin myös kertaluonteisella ympäristön turmelemistoimella... saattaisi olla säännöksessä tarkoitettuja pitkäaikaisia vaikutuksia.

Vahinkojen laajuutta ja niiden pitkäaikaisuutta olisi arvioitava yhdessä. Kestoltaan lyhyen vahingon tulisi siten olla ulottuvuudeltaan laajempi kuin pitkäaikaisen, jotta ehdotettua 2 §:ää voitaisiin soveltaa. Vahingon keston ja sen laajuuden yhteen nivoutuminen on säännöksessä tuotu esiin ottamalla pitkäaikaisuus ja laajuus perusteiksi, joiden mukaan vahingon suuruutta arvioidaan. Vahingon kesto-aika on siis vahingon suuruuden yksi osatekijä.

Pitkäaikaisen vahingon aiheuttamiseen rinnastettaisiin lainkohdassa tällaisen vahingon vaaran aiheuttaminen.

Ympäristöä turmelevan toiminnan aiheuttaman vahingon tai vaaran laajaulotteisuus tarkoittaa sitä, että toiminta uhkaa ympäristöä esimerkiksi maantieteellisesti laajalla alueella tai lukuisia ihmisiä vaaralle alttiiksi saattaen.

Käsiteltyihin perusteisiin rinnastetaan vielä muut erityisen suurta vahinkoa tai tällaisen

vahingon vaaraa aiheuttavat teot. Tässä tarkoitetaan sellaisia poikkeuksellisia tilanteita, joissa ympäristöä turmeleva toiminta jostakin erityisestä syystä, esimerkiksi vahingon korvaamattomuuden vuoksi, ansaitsee tavallista ankaramman arvioinnin. Esimerkkinä voi ajatella tilannetta, jossa kaunis ja kasvistoltaan poikkeuksellisen arvokas soraharju täysin tuhotaan soraa ottamalla.

Vaaralla tarkoitetaan ehdotetussa säännöksessä, toisin kuin esimerkiksi ympäristön turmelemista koskevassa perustunnusmerkistössä, konkreettista vaaraa. Tämä ilmenee säännöksessä käytetystä ilmaisusta "aiheutettu vaara". Edellytyksenä on, että vahingon syntyminen on ollut jo lähellä.

Yhteistä tässä tarkoitetuille tilanteille on se, että ympäristöä turmellut henkilö viranomaisen puuttumisesta huolimatta jatkaa entiseen tapaan toimintaansa. Sitovia määräyksiä ja kieltoja ei käytännössä yleensä anneta helposti eikä vähäpätöisissä asioissa. Toiminnan jatkaminen osoittaa sen kaltaista piittaamattomuutta, että mahdollisuus soveltaa toiminnan arviointiin tavallista ankarampaa säännöstä on tarpeen.

Törkeää ympäristön turmelemista koskevan säännöksen soveltaminen edellyttää tahallisuutta tai törkeää tuottamusta. Varsinkin sellaisen törkeän ympäristön turmelemisen, joka tapahtuu viranomaisten määräyksistä piittaamatta, normaali syyksiluettavuuden aste lienee tahallisuus.

Törkeän ympäristörikkoksen rangaistusasteikoksi ehdotetaan vähintään neljää kuukautta ja enintään kuutta vuotta vankeutta.

3 §. Ympäristörikkomus

1 momentti

Rikkomussäännöksessä on kysymys pääasiallisesti sellaisista tapauksista, joissa 1 §:ssä kuvatuista teoista aiheutuu ympäristölle tai terveydelle vain vähäistä vahinkoa tai tällaisen vahingon vaaraa. Vahingon tai vaaran vähäisyydellä tarkoitetaan lähinnä objektiivisesti todettavissa olevaa vähäisyyttä

Säännöksessä edellytetään, että ympäristön turmelemista arvostellaan kokonaisuutena. Tätä harkittaessa huomioon otettavina seikkoina on nimenomaisesti mainittu aiheutetun vaaran tai vahingon vähäisyyden ohella mahdollisuus saattaa ympäristö ennalleen. Lainkohtaa ei siis ole tarkoitettu ilman muuta sovellettavaksi tapauksissa, joissa ympäristömuutos esimerkiksi sattuman tai tehokkaiden korjaustoimien vuoksi on jäänyt vähäiseksi. Huomioon on otettava lisäksi muun muassa teon vaarallisuus ja mahdollisuus saattaa ympäristö ennalleen.

Mahdollisuudella saattaa ympäristö ennalleen tarkoitetaan objektiivisesti todettavissa olevia olosuhteita eikä rikoksentehtäjän henkilökohtaista kykyä ennallistamiseen. Odotettavissa olevien ennallistamiskustannusten suuruus vaikuttaa myös harkittaessa, voidaanko aiheutettua vahinkoa tai ympäristömuutosta pitää vähäisenä.

Rikosta voitaisiin pitää vähäisenä myös muiden siihen liittyvien seikkojen perusteella. Tällaisia seikkoja voisivat olla esimerkiksi rikollisen teon tekeminen ajattelemattomasti hyötyä tavoittelematta sekä ympäristövahinkojen oma-aloitteinen korjaaminen.

Säännöstä voidaan kuitenkin soveltaa vain, jos teko kokonaisuutena arvostellen on vähäinen.

2 momentti.

Rangaistusasteikoksi ympäristörikkomuksesta ehdotetaan sakkoa tai enintään kuutta kuukautta vankeutta. Asteikko poikkeaa yleisestä linjasta, jonka mukaan rikosten lievimmistä tekemuodoista voidaan tuomita rangaistukseksi vain sakkoa. Ankarampaa asteikkoa tarvitaan, jotta erityislakeihin jäävät sakonuhkaiset säännökset ja ympäristörikkomus saadaan keskenään porrastetuiksi.

3 momentti.

Ympäristörikkomuksesta tuomitaan niin ikään se, joka laiminlyö ympäristönsuojelulain 28 ja 29 §:ssä tarkoitetun velvollisuuden hakea ympäristölupaa, jollei teko ole ympäristön turmelemisena rangaistava. (4.2.2000/112)

4 §. Tuottamuksellinen ympäristön turmeleminen

Tuottamuksellista ympäristön turmelemista koskevan säännösehdotuksen tavoitteena on kattaa sellaiset tilanteet, joissa huolimattomuudesta puututaan ympäristöön ja aiheutetaan samanlainen vakava seuraus tai sen vaara kuin törkeää ympäristörikosta koskevan 2 §:n 1 kohdassa tarkoitetaan. Säännöstä voitaisiin eräissä tapauksissa soveltaa silloin, kun voimassa olevien säännösten mukainen syyksiluettavuuden edellytys (yleensä tahallisuus) ei täytyisi. Näin ollen vakavan ympäristövahingon ja vaaran aiheuttaminen tulisi nykyistä useammin rangaistavaksi myös tuottamuksellisena, mikä vahvistaisi ympäristöarvojen rikosoikeudellista suojaa.

Ehdotetussa 4 §:ssä vaadittu huolimattomuus olisi siis lievempää kuin ympäristön turmelemisessa edellytetty törkeä huolimattomuus. Rikoksen tekotavat olisivat muuten samat kuin 1 §:ssä.

Ympäristöön puuttumisen täytyisi, samaan tapaan kuin törkeää ympäristön turmelemista koskevan säännöksen mukaan, aiheuttaa vahinkoa tai ainakin konkreettista, lähellä olevaa vaaraa ympäristölle tai terveydelle, jotta säännöstä voitaisiin soveltaa.

Teon tuottamuksellisuutta on ehdotetussa säännöksessä kuvattu sanalla "huolimattomuudesta". Ehdotetussa säännöksessä tarkoitettua suhtautumista voitaisiin myös kuvata sanalla "varomattomuus", joka joissakin tapauksissa kuvaa paremmin lainkohdassa edellytettyä tuottamuksen astetta.

7 §. Vastuun kohdentuminen

Ympäristölle aiheutettu vaara liittyy usein sellaiseen tuotannolliseen tai muuhun toimintaan, jota harjoitetaan tavalla tai toisella organisoitunein muodoin. Tällaisessa toiminnassa tehdyn ympäristörikkoksen johdosta on selvitettävä, kuka tai ketkä useista mahdollisesti vastuussa olevista henkilöistä on tuomittava rangaistukseen.

Rangaistukseen ympäristörikkoksesta tuomittaisiin se, jonka velvollisuuksien rikkomiseksi teko tai laiminlyönti on luettava. Tätä arvioitaessa olisi otettava huomioon ensinnäkin asianomaisen tehtävien ja toimivaltuuksien laatu. Tehtävillä ja toimivaltuuksilla viitattaisiin kussakin organisaatiossa noudatettaviin toimintaperiaatteisiin, jotka voisivat olla sisäisesti

vahvistettuja taikka säännöksissä tai viranomaispäätöksissä määrättyjä (kuten viranhaltijoiden velvollisuudet tai ympäristöluvan ehdoissa määrätty yrityksen johdon tehtävät).

Tehtävien ja toimivaltuuksien laadulla tarkoitetaan suoranaisesti työtehtävien sisältöä ja muun muassa asianomaisen asemaa joko suoritusportaan työntekijänä tai jonkin asteisena esimiehenä. Tehtävien ja toimivaltuuksien laajuudella viitataan asianomaisen aseman itsenäisyyteen ja hänen päätettävänsä asioiden laajakantoisuuteen erityisesti niiden ympäristövaikutusten kannalta. Vastuun kohdentamisen perusteena olisi edelleen se, että asianomainen on toiminut vastoin selvästi määritellyjä velvollisuuksiaan. Jos taas tehtävien ja toimivaltuuksien jaossa on ollut epäselvyyttä, lisäksi tämä niiden henkilöiden vastuuta, joiden asiana on tehtäväjaosta päättäminen ja siitä tiedottaminen.

Säännöksessä mainitulla ammatillisella pätevyydellä olisi tapauksesta riippuen vaihteleva merkitys vastuun kohdentumisperusteena. Korkea ammatillinen pätevyys olisi useimmiten henkilön toimintavelvollisuutta ja vastuuta korostava seikka. Toisaalta puutteellinenkin ammattitaito voi perustaa vastuun, jos henkilö on vailla tarvittavia tietoja ja taitoja ryhtynyt harjoittamaan ympäristövaikutuksiltaan vahingollista toimintaa.

Lisäksi otettaisiin säännöksen mukaan huomioon muutenkin asianomaisen osuus lainvastaisen tilan syntyyn tai jatkumiseen. Vastuuta ei olisi kohdistettava esimerkiksi yksinomaan siihen, joka teknisiä laitteita käyttämällä viime vaiheessa aikaansaa lainvastaisen ympäristöpäästön, vaan ensisijaisesti niihin, joiden määräyksestä, toimeksiannosta tai suostumuksella lainvastaiseen menettelyyn ryhdytään.