

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS

DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER

26 päivänä toukokuuta 2005¹

I Johdanto

1. Komissio on nostanut EU 35 artiklan 6 kohdan perusteella kanteen ympäristön suojelusta rikosoikeudellisin keinoin 27 päivänä tammikuuta 2003 tehdystä neuvoston puitepäätöksestä 2003/80/YOS (jäljempänä puitepäätös).² Se katsoo, että valittu oikeudellinen perusta on väärä, sen mukaan oikeudelliseksi perustaksi olisi pitänyt valita EY:n perustamissopimus eikä, kuten nyt on tehty, Euroopan unionista tehdyn sopimuksen VI osasto.

2. Tämän pelkistetyn väitteen taustalla on syvällisempi, yhteisön toimivaltaan liittyvä kysymys, sillä jos oletetaan, että Euroopan unionissa luonnosta huolehtiminen edellyttää yhtenäistä toimintaa niin, että kaikkein vakavimmat rikkomukset saatetaan rangais-
taviksi,³ on selvítettävä, kuuluuko sitä varten tarvittavien yhteensovittavien normien hyväksyminen kolmanteen pilariin niin, että

se on neuvoston tehtävä EU 34 artiklan 1 kohdan b alakohdan mukaisesti tulkittuna yhdessä EU 31 artiklan e alakohdan kanssa, vai ensimmäiseen niin, että se on EY 175 artiklan mukaisesti yhteisön tehtävä.⁴

3. Eri kirjelmissä ja suullisessa käsittelyssä ilmaistut kannat ovat selvästi rajattuja, eivät ainoastaan esitettyjen vaatimusten vaan myös väitteiden osalta. Komissio, Euroopan parlamentti sekä talous- ja sosiaalikomitea kannattavat jälkimmäistä ja neuvosto ja sitä seuraavat yksitoista jäsenvaltiota⁵ ensimmäistä näkemystä.

4. Riippumatta siitä, kumpi näistä kannoista valitaan, ratkaisulla on merkittäviä seurauk-

1 – Alkuperäinen kieli: espanja.

2 – EYVL I, 29, s. 55.

3 – Sama käsitys on vallalla myös laajemmalti Euroopan neuvostossa, joka hyväksyi 4.11.1998 tämän puitepäätöksen kanssa samannimisen ja samaan päämäärään tähtäävän yleissopimuksen (*Série des traités européens – nro 172*).

4 – Tätä kysymystä on käsitelty oikeuskirjallisuudessa. Näin esimerkiksi Comte, F., "Droit pénal de l'environnement et compétence communautaire", *Revue du droit de l'Union européenne*, nro 4 (2002), s. 775–799, ja Blanco Cordero, I., "El derecho penal y el primer pilar de la Unión Europea", *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, 06-05 (2004).

5 – Alankomailla on kuitenkin edelleen hieman poikkeava kanta asiaan (ks. alaviitteen 74 loppuosa).

sia. Jos valitaan niin kutsuttu unionistinen vaihtoehto, yhdenmukaistava vaikutus on pienempi, koska puitepäätoöksellä ei ensinnäkään ole suoria vaikutuksia ja toiseksi täytäntöönpanoa ei voida vauhdittaa EY 226 artiklaan perustuvalla jäsenyyssveloitteiden noudattamatta jättämistä koskevalla kanteella muutoin kuin siinä tapauksessa, että se kuuluu EU 35 artiklan nojalla yhteisöjen tuomioistuimen ennakkoratkaisujen antamista koskevaan toimivaltaan ja on lisäksi luonteeltaan sitovaa, koska silloin edellytetään jäsenvaltioiden hyväksymistä. Näiden seikkojen perusteella on ymmärrettävissä, miksi komissio pyrkii sijoittamaan toimivallan ensimmäiseen pilariin.

5. Ennen kanteen tarkastelua on syytä esitellä asiaa koskevat oikeussäännöt sekä menettelyn tähänastiset vaiheet yhteisöjen tuomioistuimessa.

II Asiaa koskeva yhteisön lainsäädäntö

A Yhteisön oikeus

1. Euroopan yhteisön perustamissopimus

6. Yksi yhteisön päämääristä on ympäristönsuojelun korkean tason saavuttaminen ja ympäristön laadun parantaminen (EY 2 artikla) sopivaa alakohtaista toimintaa

kehittämällä (EY 3 artiklan 1 kohdan 1 alakohta) sekä sisällyttämällä luonnosta huolehtimisen vaatimukset yhteisön muun politiikan määrittelyyn ja toteuttamiseen kestävä kehityksen edistämiseksi (EY 6 artikla).

7. EY 174 artikla sisältää ympäristötoiminnan tavoitteet (1 ja 2 kohta) sekä niiden kehittämisessä huomioon otettavat arviointiperusteet (3 kohta), EY 175 artiklassa puolestaan määrätään, millä tavoin asiaa koskevat päätökset on tehtävä (1–3 kohta) ja että niiden rahoittaminen ja toteuttaminen kuuluvat jäsenvaltioille (4 kohta), ja lisäksi EY 176 artiklassa todetaan, että jäsenvaltioilla on oikeus tiukempiin toimenpiteisiin, jos ne eivät ole perustamissopimuksen vastaisia.

8. Näin ollen alalla on jaettu toimivalta,⁶ joka vahvistetaan EY 174 artiklan 4 kohdassa, jossa annetaan mahdollisuus joko yhteiselle tai erikseen harjoitettavalle yhteistyölle kolmansien valtioiden tai kansainvälisten järjestöjen kanssa.

9. Yhteisössä toimivaltaa tosin yleensä käytetään EY 251 artiklassa säädetyn yhteispäättösmenettelyn mukaisesti, mutta silloin kun

⁶ -- Espanjan oikeusjärjestelmässä on samankaltainen malli, jossa valtio hyväksyy ympäristöä koskevan perustuslainsäädännön, ja autonomisilla alueilla on valtuus vapaasti säätää suojaavista lisätoimenpiteistä ja niille kuuluu alan hallinto (vuoden 1978 perustuslain 149.1.23^a § ja 148.1.9^a §).

on kyse EY 175 artiklan 2 kohdassa tarkoitetuista asioista,⁷ neuvosto voi toimia yksinään komission pyynnöstä ja Euroopan parlamenttia, talous- ja sosiaalikomiteaa ja alueiden komiteaa ennalta kuultuaan.

sellisesti tehdyt rikokset saatetaan rangaistaviksi, ja sen 4 artiklassa säädetään, että jäsenvaltioiden tehtävänä on tekijän, osallistujan ja yllyttäjän rankaiseminen langettamalla heille "tehokkaita, oikeasuhteisia ja vakuuttavia seuraamuksia", joihin kuuluu myös vapausrangaistus. Siinä tarkastellaan myös sekä luonnollisia henkilöitä että oikeushenkilöitä koskevia toisenlaisia sanktioita; näitä ovat muun muassa sakot, oikeuksien epääminen ja oikeudelliseen valvontaan asettaminen.

2. Ehdotus direktiiviksi ympäristönsuojelusta rikosoikeudellisin keinoin⁸

10. Komissio teki EY 175 artiklan 1 kohdan perusteella aloitteen edellä mainitun EY 251 artiklan mukaisesti direktiivistä, jolla voitaisiin varmemmin taata ympäristöä suojelevan yhteisön oikeuden soveltaminen määrittelemällä yhteisölle rikosten vähimmäisryhmä (1 artikla).

11. Ehdotuksen 3 artiklan mukaan tietyt,⁹ tahallisesti tai vähintään törkeän tuottamuk-

7 – Määräyksessä tarkastellaan säännöksiä, jotka koskevat verotusta, kaavoitusta ja asemakaavaa, vesivarojen hallintaa sekä toimenpiteitä, jotka vaikuttavat jäsenvaltion energiahuollon yleiseen rakenteeseen ja valintaan eri energianlähteiden välillä.

8 – Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi ympäristönsuojelusta rikosoikeudellisin keinoin 15.3.2001 tehty komission ehdotus (EYVL C 180 E, s. 238).

9 – Säännöksellä tarkoitetaan päästöjä, suojeltuihin eläin- ja kasvilajiin kohdistuvia vahinkoja, huolenpidon kohteena oleviin elinympäristöihin kohdistuvia merkittäviä vahinkoja, otsonikerrosta heikentävien aineiden kauppaa sekä vaarallista toimintaa harjoittavien tai tällaisia aineita tai valmisteita varastoivien tai käyttävien laitojen laitonta käyttöä.

B Euroopan unionin oikeus

1. Sopimus Euroopan unionista

12. Euroopan unioni, joka on uusi vaihe Euroopan kansat tiiviimmin yhteen liittävässä kehityksessä, perustuu Euroopan yhteisöihin, täydennettynä varsinaisessa Euroopan unionista tehdyssä sopimuksessa (1 artikla) määräytyillä politiikalla ja yhteistyön muodoilla. Nämä jakautuvat kolmeen pilariin.

— Ensimmäistä kutsutaan yhteisön pilariksi.

- Toiseen pilariin kuuluu yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka (V osasto).
- Kolmas pilari kattaa poliisiyhteistyön ja oikeudellisen yhteistyön rikosasioissa (VI osasto).

13. Tässä viimeksi mainitussa on tavoitteena antaa kansalaisille, yhteisön toimivaltaa rajoittamatta, korkeatasoinen suoja vapau- teen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustu- valla alueella mainittuja aloja koskevien jäsenvaltioiden yhteisten toimien avulla, ehkäisemällä ja torjumalla rikollisuutta rikos- asioita koskevia jäsenvaltioiden säännöksiä tarvittaessa lähentämällä 31 artiklan e ala- kohdan määräysten mukaisesti (29 artikla).

14. Oikeudelliseen yhteistyöhön kuuluu toi- menpiteiden toteuttaminen asteittain järjes- täytyntä rikollisuutta, terrorismia ja lai- tonta huumausainekauppaa koskevia rikos- tunnusmerkistöjä ja seuraamuksia koskevien vähimmäissääntöjen vahvistamiseksi (31 artiklan e alakohta).

15. Yksi tähän tarkoitukseen varatuista väli- neistä on puitesopimus, jonka avulla sovi- taan yhteen kansallisia lakeja ja asetuksia.

Samoin kuin direktiivit ensimmäisessä pila- rissa, puitepäätös velvoittaa saavutettavaan tulokseen nähden, mutta jättää kansallisten viranomaisten valittavaksi muodon ja keinot, mutta direktiiveistä poiketen puitepäätöksillä ei ole välitöntä oikeusvaikutusta (34 artiklan 2 kohdan b alakohta).

16. Kolmannen pilarin toimivaltuuksia voi- daan siirtää yhteisölle käytettäväksi EY:n perustamissopimuksen viisumi-, turva- paikka- ja maahanmuuttopolitiikkaa sekä muuta henkilöiden vapaaseen liikkuvuuteen liittyvää politiikkaa koskevan IV osaston puiteissa (42 artikla).

17. Euroopan unionista tehdyn sopimuksen määräykset eivät vaikuta Euroopan yhteisön perustamissopimukseen eivätkä niiden muut- tamisesta tai täydentämisestä myöhemmin tehtyihin sopimuksiin (47 artikla).

2. Puitepäätös

18. Neuvosto hyväksyi tavoitteenaan puut- tua vaikuttavasti ja yhdenmukaisesti ympä- ristöä vahingoittaviin tekoihin (johdanto- osan toinen ja kolmas perustelukappale), EU 29 artiklan, EU 31 artiklan e alakohtan sekä EU 34 artiklan 2 kohdan b alakohtan perusteella tämän puitepäätöksen, jota komissio nyt moittii.

19. Puitepäätöksen 2 ja 3 artiklassa jäsenvaltioita vaaditaan saattamaan rangaistaviksi tietyt tahallisesti tai tuottamuksellisesti tehdyt rikokset,¹⁰ ja sen 4 artiklassa myös osallistuminen ja yllytys vaaditaan rangaistaviksi.

20. Puitepäätöksen 5 artiklan 1 kohdassa suositellaan tehokkaita, oikeasuhteisia ja vakuuttavia rangaistuksia, joihin ainakin törkeissä tapauksissa kuuluvat vapausrangaistukset, jotka voivat johtaa rikoksen johdosta luovuttamiseen, sanotun kuitenkin estämättä muiden rangaistusten ja toimenpi-

10 — Puitepäätöksen 2 artiklassa säädetään seuraavaa: "Kunkin jäsenvaltion on toteutettava tarvittavat toimenpiteet säätääkseen seuraavat teot rikoksiksi kansallisen lainsäädäntönsä nojalla: a) sellainen aineen tai ionisoivan säteilyn saattaminen, päästäminen tai johtaminen ilmaan, maaperään tai veteen, joka aiheuttaa henkilölle kuoleman tai vakavan vamma; b) sellainen aineen tai ionisoivan säteilyn laitton saattaminen, päästäminen tai johtaminen ilmaan, maaperään tai veteen, joka aiheuttaa tai saattaa aiheuttaa ilman, maaperän tai veden laadun pysyvän tai huomattavan heikentymisen tai kuoleman tai vakavan vamma henkilölle tai huomattavaa vahinkoa suojeleuille muistomerkeille, muille suojeleuille esineille, omaisuudelle, eläimille tai kasveille; c) sellainen jätteen, mukaan lukien ongelmajätteen, laitton hävittäminen, käsittely, varastointi, kuljettaminen, vienti tai tuonti, joka aiheuttaa tai saattaa aiheuttaa kuoleman tai vakavan vamma henkilölle tai huomattavaa vahinkoa ilman, maaperän tai veden laadulle, eläimille tai kasveille; d) sellainen vaarallista toimintaa harjoittavan laitoksen laitton käyttäminen, joka aiheuttaa tai saattaa aiheuttaa laitoksen ulkopuolella kuoleman tai vakavan vamma henkilölle tai huomattavaa vahinkoa ilman, maaperän tai veden laadulle, eläimille tai kasveille; e) sellainen ydinmateriaalin tai muun vaarallisen radioaktiivisen aineen laitton valmistaminen, käsittely, varastointi, käyttö, kuljettaminen, vienti tai tuonti, joka aiheuttaa tai saattaa aiheuttaa kuoleman tai vakavan vamma henkilölle tai huomattavaa vahinkoa ilman, maaperän tai veden laadulle, eläimille tai kasveille; f) suojeleujen huononvaraisen eläin- ja kasvilajien tai niiden osien laitton hallussapito, ottaminen, vahingoittaminen, tappaminen tai kauppaaminen ainakin siinä tapauksessa, että niitä uhkaa sukupuuttoon kuoleminen kansallisen lainsäädännön mukaisesti määritellyinä; g) laitton otsonikerrosta heikentävien aineiden kauppa — — ."

teiden liittämistä näihin rangaistuksiin, kuten 2 kohdassa ilmoitetaan.¹¹

21. Puitepäätöksen 6 artiklassa säädetään oikeushenkilöiden vastuusta sekä toiminnan että laiminlyönnin osalta¹² ja 7 artiklassa siitä, millaisia rangaistuksia näistä tulisi langettaa.¹³

22. Näistä säännöksistä käy ilmi, että puitepäätös on käytännöllisesti katsoen direktiiviehdotuksen kopio, kuten puitepäätöksen johdanto-osan viidennessä perustelukappaleessa mainitaan, ja johdanto-osan seitse-

11 — Tässä kohdassa on esimerkkinä luonnolliselle henkilölle annettava kielto harjoittaa toimintaa, johon vaaditaan virallinen lupa tai hyväksyntä, sekä kielto panna alulle tai johtaa yhtiötä tai säätiötä taikka olla sellaisen hallituksen jäsen, "jos niiden seikkojen perusteella, jotka ovat johtaneet henkilön tuomitsemiseen, on ilmeisen selvästi olemassa vaara, että hän saattaa jatkaa samanlaista rikollista toimintaa".

12 — Tämän artiklan 1 kohdassa veloitetaan kukin jäsenvaltio toteuttamaan "tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että oikeushenkilöstä voidaan saattaa vastuuseen 2 ja 3 artiklassa tarkoitettua menettelyä, johon on oikeushenkilön hyväksi syyllistynyt joko yksin tai oikeushenkilön toimiin kuuluvana toimien henkilö, jonka johtava asema oikeushenkilössä perustuu a) toimivaltaan edustaa oikeushenkilöä, b) toimivaltaan tehdä päätöksiä oikeushenkilön puolesta tai c) toimivaltaan harjoittaa valvontaa oikeushenkilön sisällä, sekä osallisuudesta 2 artiklassa tarkoitettuun menettelyyn avunantajana tai yllyttäjänä". Kyseisen artiklan 2 kohdassa säädetään lisäksi seuraavasti: "Edellä 1 kohdassa tarkoitettujen tilanteiden lisäksi kunkin jäsenvaltion on toteutettava tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että oikeushenkilö voidaan saattaa vastuuseen, jos 1 kohdassa tarkoitettu henkilö harjoittaman oljauksen tai valvoman puutteellisuus on tehnyt mahdolliseksi oikeushenkilön alaisena toimivan henkilön 2 tai 3 artiklassa tarkoitettua menettelyä kyseisen oikeushenkilön hyväksi."

13 — "Kunkin jäsenvaltion on toteutettava tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että 6 artiklan mukaisesti vastuussa olevaksi todetulle oikeushenkilölle voidaan tuomita tehokkaita, oikeasuhteisia ja vakuuttavia seuraamuksia, joihin kuuluu rikosoikeudellisia tai muita sakkoja ja joihin voi kuulua muita seuraamuksia, kuten: a) oikeuden menettämisen julkisista varoista suoritettaviin etuisuuksiin tai tukeen; b) väliaikainen tai pysyvä kielto harjoittaa teollista tai kaupallista toimintaa; c) oikeudelliseen valvontaan asettaminen; d) oikeudellinen määräys purkaa oikeushenkilö; e) velvollisuus toteuttaa erityisiä toimenpiteitä sellaisen menettelyn seurausten välttämiseksi, johon rikosoikeudellinen vastuu on perustunut."

männessä perustelukappaleessa selvitetään, että neuvosto tarkasteli direktiiviehdotusta mutta ei hyväksynyt sitä, koska ehdotus ylittää EY:n perustamissopimuksella yhteisölle annetun toimivallan.¹⁴

23. Puitepäätöksen 8 artiklassa käsitellään alueellista oikeudenkäyttövaltaa, ja 9 artikla puolestaan koskee rikoksen johdosta luovuttamista ja syytteesen panoa, jos jäsenvaltio ei luovuta kansalaisiaan.

III Oikeudenkäynti yhteisöjen tuomioistuimessa

24. Komission ja neuvoston lisäksi tähän menettelyyn ovat osallistuneet väliintulijoina, jotka myös ovat esittäneet kirjallisia huomautuksia, Euroopan parlamentti, talous- ja sosiaalikomitea, Saksa, Tanska, Espanja, Suomi, Ranska, Kreikka, Irlanti, Alankomaat, Portugali, Yhdistynyt kuningaskunta ja Ruotsi.

25. Kantajan ja vastaajan edustajat sekä väliintulijoiden asiamiehet, Kreikan tasaval-

taa ja talous- ja sosiaalikomiteaa lukuun ottamatta, esittivät 5.4.2005 pidetyssä istunnossa suulliset väitteensä.

IV Kanteen tarkastelu

A Oikeudenkäynnin kohteen rajaaminen

26. Asiassa keskeisiä ovat puitepäätöksen 1–7 artikla, kun taas 8–12 artikla ovat toisarvoisia. Tässä ei pyritä kiistämään Euroopan unionin neuvoston toimivaltaa niiden hyväksymiseen,¹⁵ vaan tarkastellaan sitä, olisiko

15 — Toimivalta ei kuitenkaan käy näin yksiselitteisesti ilmi Euroopan unionin sopimuksesta, koska sen 29 artiklassa, siinä yhteydessä kun Euroopan unionille annetaan lupa jäsenvaltioiden rikoslainsäädännön lähentämiseen, viitataan 31 artiklan e alakohtaan, jossa puolestaan säädetään rikostunnusmerkistöjä ja seuraamuksia koskevista vähimmäissäännöistä *järjestäytyneen rikollisuuden, terrorismiin ja laittoman huunausainekappan osalta*. Neuvosto on tehnyt useita päätöksiä, joilla yhdenmukaistetaan määrätyistä teoista langetettavia rangaistuksia. Talousrikosten osalta voidaan mainita rahanväärennyksen estämiseksi annettavan suojan vahvistamisesta rikosoikeudellisten ja muiden seuraamusten avulla euron käyttöön oton yhteydessä 29 päivänä toukokuuta 2000 tehty puitepäätös 2000/383/YOS (EYVL L 140, s. 1), jota on muutettu 6.12.2001 tehdyllä puitepäätöksellä 2001/888/YOS (EYVL L 329, s. 3); muihin maksuvälitteisiin kuin käteisrahaan liittyvien petosten ja väärennysten torjunnasta 28 päivänä toukokuuta 2001 tehty puitepäätös 2001/413/YOS (EYVL L 149, s. 1) ja rahanpesusta, rikosten-tekovälineiden ja rikoksen tuottaman hyödyn tunnistamisesta, jäljittämisestä, jäädyttämisestä tai takavarikoimisesta ja menetetyksi tuomitsemisesta 26 päivänä kesäkuuta 2001 tehty puitepäätös 2001/500/YOS (EYVL L 182, s. 1). Terrorismin torjunta rikosoikeudellisin keinoin sisältyy terrorismin torjumisesta 13 päivänä kesäkuuta 2002 tehtyyn puitepäätökseen 2002/475/YOS (EYVL L 164, s. 3) ja ihmiskauppaa käsittelevä ihmiskaupan torjunnasta 19 päivänä heinäkuuta 2002 tehty puitepäätös 2002/629/YOS (EYVL L 203, s. 1). Uhrien suojelua laittomassa maahanmuutossa puolestaan koskee rikosoikeudellisten puiteiden vahvistamisesta laittomassa maahantulossa, kauttakulussa ja maassa oleskelussa avustamisen ehkäisemistä varten 28 päivänä marraskuuta 2002 tehty puitepäätös 2002/946/YOS (EYVL L 328, s. 1). Yksityisen sektorin lahjontaa estäviä kansallisia säädotuksia on yhdenmukaistettu 22.7.2003 tehdyllä puitepäätöksellä 2003/568/YOS (EUVL L 192, s. 54). Viimeisimpänä, rikosoikeudellisesta suojasta tietojärjestelmiin kohdistuvia hyökkäyksiä vastaan säädetään 24.2.2005 tehdyllä puitepäätöksellä 2005/222/YOS (EUVL L 69, s. 67).

14 — Nämä säädöksen johdanto-osan selvitykset ja erät istunnossa esitetyt väitteet viittaavat siihen, että direktiiviehdotusta ei hyväksytty siksi, että jäsenvaltioilla oli näkemuseroja eikä niistä päästy yksimielisyyteen.

Euroopan unionin pitänyt pidättäytyä tästä toimesta EU 47 artiklassa määrätyn yhteisön oikeuden esisijaisuuden perusteella,¹⁶ sillä yhteisöllä on Rooman sopimuksen perusteella oikeus vaatia jäsenvaltioita ryhtymään rikosoikeudellisiin toimiin tiettyjä ympäristöä tuhoavia toimia vastaan.

27. Asian painopiste siis siirtyi kolmannelta pilarista ensimmäiseen tarkasteltaessa, onko olemassa sellaista oikeudellista perustaa, joka oikeuttaisi yhteisön puuttumisen tähän asiaan ja joka tekisi tyhjäksi unionin toimivallan. Myös tässä kohdin ollaan yksimielisiä siitä, että yhteisön oikeudessa ei ole yleisvaltuutusta, ei nimenomaista eikä implisiittistä, jolla sille annettaisiin oikeus määrätä rikosoikeudellisia seuraamuksia.¹⁷

16 — On huomattava, että EU 29 artiklassa unionin tavoitteen määrittelyn jälkeen on maininta "sen kuitenkaan rajoittamatta Euroopan yhteisön toimivaltaa", joten mahdollisessa ristiriitatilanteessa ensisijaisena on tämä jälkimmäinen. Julkaisussa Benzo Sáinz, F., "El título VI del Tratado UE: instrumentos, instancias decisorias e instituciones comunitarias en el tercer pilar", *El tercer pilar de la Unión Europea. La cooperación en asuntos de justicia e interior*, Ministerio del Interior, Madrid, 1997, s. 24, todetaan, että tämän määräyksen valossa mainitun VI osaston toimet eivät ole ainoita, joiden avulla asetetut päämäärät on mahdollista saavuttaa, ja niitä tulee käyttää ainoastaan silloin, kun tavoitteita ei saavuteta yhteisön oikeuden perinteisin keinoin.

17 — Yhteisöjen tuomioistuin totesi asiassa 203/81, Casati, 11.11.1981 antamassaan tuomiossa (Kok. 1981, s. 2595, Kok. Ep. VI, s. 217, 27 kohta), että rikoslainsäädäntö on periaatteessa jäsenvaltioiden toimivaltaan kuuluva asia. Vogel, J., julkaisussa "Stand und Tendenzen der Harmonisierung des materiellen Strafrechts in der Europäischen Union", *Strafrecht und Kriminalität in Europa 2003*, s. 232, ja Dannecker, G., julkaisussa "Strafrecht in der Europäischen Gemeinschaft", *Juristenzeitung*, 1996, s. 869, ovat sitä mieltä, että tästä näkemyksestä ollaan yhtä mieltä. Vuodelta 1972 peräisin olevassa julkaisussa Bigay, J., "Droit communautaire et droit pénal", *Revue trimestrielle du droit européen*, 1972, nro 4, s. 734 korostetaan, että 6 päivänä helmikuuta 1962 annettua perustamissopimuksen 85 ja 86 artiklan (joista on tullut EY 81 ja EY 82 artikla) ensimmäisessä neuvoston täytäntöönpanoasetuksessa N:o 17 todetaan yksiselitteisesti, että tarkastelun kohteena olevat seuraamukset eivät olleet luonteeltaan rikosoikeudellisia.

28. Toisaalta kaikki myöntävät, että yhteisöllä on oikeus EY 10 artiklaan yhteisön oikeusjärjestyksen toiminnan tehokkuuden edistämiseksi otetun lojaalin yhteistyön periaatteen perusteella velvoittaa jäsenvaltiot määräämään seuraamuksia yhteisöä vahingoittavista teoista. Asianosaiset ja väliintulijat ovat kuitenkin eri mieltä siitä, antaako mainittu valtuus yhteisölle oikeuden velvoittaa ne säätämään oikeudenvastaiset teot rikoksiksi.

29. Asian ratkaisemiseksi on tutkittava huolellisesti tuomioita, joilla yhteisön toimielimille katsotaan kuuluvan oikeus antaa säädöksiä rikosoikeuden alalla.

B Yhteisön toimivaltaa seuraamusten määräämisessä koskeva oikeuskäytäntö

30. Asiassa Amsterdam Bulb annetussa tuomiossa¹⁸ todetaan, että koska yhteisön säännöstössä ei ole säännöstä tai määräystä yksityisille oikeussubjekteille mainitun säännöstön noudattamatta jättämisestä aiheutuista erityisistä seuraamuksista, jäsenvaltioilla on toimivalta valita seuraamukset, joita ne pitävät aiheellisina (33 kohta).¹⁹ Tämä lausuma perustuu EY:n perustamissopimuksen 5 artiklaan (josta on tullut EY 10 artikla),

18 — Asia 50/76, tuomio 2.2.1977 (Kok. 1977, s. 137, Kok. Ep. III, s. 293).

19 — Asia koski hollantilaista säännöstä, jossa säädettiin tiettyjen kukkasipulilajikkeiden viennin vähimmäishintoja koskevan yhteisön säätelyn rikkomisen rangaistavuudesta.

jossa jäsenvaltiot velvoitetaan varmistamaan yhteisön säädöksistä johtuvien veloitteiden täyttäminen (32 kohta).

31. Asiassa antamassaan ratkaisuehdotuksessa julkisasiamies Capotorti selvittää edellä esitetyn lausuman perusteita. Sen jälkeen, kun julkisasiamies on muistuttanut, että oikeuskäytännön mukaan jäsenvaltiot eivät saa ryhtyä yhteisön asetusta muuttaviin toimenpiteisiin, eivät edes mahdollistaakseen sen soveltamisen, ratkaisuehdotuksen 4 kohdassa todetaan, että rangaistuksen uhka ei muuta säännöksen sisältöä, sillä kaikki toiminnan pääsäännön repressiiviset lisänormit perustuvat oletukseen pääsäännön vastaisesta käyttäytymisestä, ja näin ollen rangaistusnormin sisältö on oletetun mukainen. Jäljempänä julkisasiamies lisää, että tätä kautta tarjoutuva erilainen suojelun taso johtuu olemassa olevien kansallisten järjestelmien välisistä eroista, joihin perustamis-sopimuksen 5 artiklassa viitataan perusteena yhteisön oikeuden tehokkuuden parantamiselle. Lopuksi julkisasiamies toteaa, että ainoa tekijä, joka rajoittaa jäsenvaltioiden mahdollisuutta säätää rangaistuksista, on se, että yhteisön lainsäädännössä on jo säädetty niistä.

32. Asiassa Amsterdam Bulb annettu tuomio siis perustuu kolmeen seikkaan: 1) yhteisön oikeuden mukainen on sen tehokkuutta suojaavan rangaistuksen uhka; 2) jos tällaista ei ole, jäsenvaltioiden on toteutettava asianmukaisiksi katsomiaan toimenpiteitä ja 3) ne voivat vapaasti valita aiheelliseksi katsomansa yksityiskohtaiset säännöt, vaikka järjestelmään liittyviä eroavaisuuksia ilmenisikin.

33. Ensimmäinen ajatus perustuu oletta-mukseen siitä, että yhteisön seuraamus asetetaan käytetyn juridisen välineen, joko asetuksen tai direktiivin, omalla voimalla. Mutta koska yhteisöllä ei ole toimivaltaa rikosoikeuden alalla, on tyydyttävä määrää-mään siviilioikeudellisia ja hallinnollisia ran-gaistuksia. Näin voidaan päätellä julkisasia-mies Capotortin sanoista, kun hän ratkai-suehdotuksen edellä mainitussa kohdassa esittää, että se, että jäsenvaltiot liittävät yhteisön säännöksiin niiden noudattamisen varmistamiseksi rangaistussäännöksiä, ei ole vastoin yhteisön oikeuden peruseriaatteita, ja mielestäni on syytä lisätä, että kunhan säilytetään kaiken rikosoikeudellisen vallan käytön edellyttämät varotoimenpiteet, ja erityisesti ne bis in idem -sääntö.²⁰

34. Komission ja Kreikan välisessä nk. ju-goslavalais-kreikkalaisen maissin tapauk-

20 — Ks. tämän oikeuden sovellettavuudesta, silloin kun samasta rikoksesta rangaistaan eri oikeusjärjestelmissä, ratkaisuehdo-tukseni yhdistetyissä asioissa C-213/00 P, Italcementi v. komissio, C-217/00 P, Buzzi Unicem v. komissio ja C-219/00 P, Cementir v. komissio, joista annettiin tuomio 7.1.2004, Kok. 2004, s. I-123. Ks. erityisesti kolmannen pilarin ja Schengenin sopimuksen osalta ratkaisuehdotukseni yhdis-tetyissä asioissa C-187/01 ja C-385/01, Gözütkok ja Brügge, joista annettiin tuomio 11.2.2003 (Kok. 2003, s. I-1345).

sessä²¹ yhteisöjen tuomioistuin toisti Amsterdam Bulb-tapauksen 32 kohdassa esitetyn mallin, siihen viittaamatta (23 kohta), ja samalla lisäsi yhteisön oikeutta puolustavien kansallisten rangaistustoimien hyväksyttävyydelle kaksi edellytystä: 1) rikkomisesta määrättäviä seuraamuksia koskevat sellaiset aineelliset ja menettelylliset edellytykset, jotka vastaavat niitä edellytyksiä, joita sovelletaan luonteeltaan ja vakavuudeltaan vastaaviin kansallisen oikeuden rikkomisiin; 2) rangaistusten on oltava tehokkaita, oikeasuhteisia ja vakuuttavia (24 kohta). Julkisasiamies Tesauro toteaa asiasta antamassaan ratkaisuehdotuksessa, että perustamissopimuksen 5 artiklassa jäsenvaltiot veloitetaan rankaisemaan asianmukaisesti yhteisön oikeuden rikkojia, jotta yhteisön oikeus ei menetä tehoaan (12 kohta, toinen kappaale).²²

35. Näin ollen jäsenvaltioilla on kaikki mahdollisuudet käytettävissään yhteisön oikeusjärjestyksen vastaisen käyttäytymisen lopettamiseksi, sekä silloin, kun yhteisö ei ole siitä erikseen säätänyt, että silloin, kun yhteisön erityissäädöksiä on olemassa; kansallinen sääteily antaa lisäsuojaa, mutta kuten jo

aiemmin asiassa Drexel²³ annetun tuomion 17 kohdassa on todettu, yhteisön oikeudessa asetetaan tiettyjä rajoituksia, esimerkiksi vaaditaan, että rangaistuksen on oltava verrattavissa kotimaan rikkomuksista langettaviin rangaistuksiin (rinnastamis- tai vastavuusperiaate), sekä lisäksi sen on oltava tehokas.

36. Asiassa Zwartveld ym. 6.12.1990 annetussa määräyksessä,²⁴ jossa Groningenin Arrondissementsrechtbankin Rechter-commissaris pyysi oikeusapua, yhteisöjen tuomioistuin totesi, että jugoslavalais-kreikkalaisen maissin tapauksen yhteydessä oli todettu, ei tosin kirjaimellisesti, mutta näin voidaan päätellä tässä asiassa annetun tuomion ja asiassa Amsterdam Bulb annetun tuomion hengestä, että jäsenvaltiot voivat ja niiden täytyy taata perustamissopimuksen noudattaminen turvautumalla tarvittaessa rikosoikeudellisiin toimenpiteisiin (17 kohta).

37. Viimeisenä tässä katsauksessa on asiassa Nunes ja Matos 8.7.1999 annettu tuomio,²⁵ jossa käsitellään Tribunal de Círculo do Porton esittämää ennakkoratkaisukysymystä siitä, onko jäsenvaltiolla oikeus määrätä rikosoikeudellinen seuraamus yhteisön omaisuutta vahingoittavalle teolle silloin, kun eurooppalaisessa lainsäädännössä säädetään ainoastaan yksityisoikeudellisesta seuraamuksesta. Yhteisöjen tuomioistuin totesi, että EY 10 artiklassa ehdotetut keinot

21 — Asiassa 68/88, 21.9.1989 annetun tuomion (Kok. 1989, s. 2965, Kok. Ep. X, s. 167) mukaan mainittu jäsenvaltio laiminlöi velvollisuutensa muun muassa siltä osin, kun se jätti aloittamatta rikosoikeudellisen menettelyn tai kurinpitomenettelyn eräisiin sellaisiin tekoihin tai niiden peittelyyn osallistuneita henkilöitä kohtaan, joiden avulla vältyttiin toukokuussa 1986 kolmannesta valtiosta tuoduista määrätystä maaisieristä aiheutuneiden maatalousmaksujen maksamiselta.

22 — Tämä on vahvistettu asiassa C-326/88, Hansen, 10.7.1990 annetussa tuomiossa (Kok. 1990, s. I-2911, Kok. Ep. X, s. 479, 17 kohta), joka käsittelee työnantajaa vastaan tieliikenteen sosiaalilainsäädännön yhdenmukaistamisesta 25 päivänä maaliskuuta 1969 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 543/69 (EYVL I, 77, s. 49) rikkomisesta nostetussa tanskalaisessa rikosoikeudenkäynnissä esitettyä ennakkoratkaisukysymystä. Tuomiossa todettiin, ettei kyseinen asetus eivätkä yhteisön oikeuden yleiset periaatteet estä sellaisten kansallisten säännösten soveltamista, jonka mukaan työnantaja, jonka palveluksessa oleva kuljettaja on rikkinut vuorokautisen enimmäisajan ja lepoajan pituutta, jos seuraamus vastaa samanlaisiin kansallisen lainsäädännön rikkomisiin sovellettavia seuraamuksia ja on oikeasuhteinen rikkomisen vakavuuteen nähden (pääotosa).

23 — Asia C-299/86, tuomio 25.2.1988 (Kok. 1988, s. 1213).

24 — Asia C-2/88 Imm. (Kok. 1990, s. I-3365, Kok. Ep. X, s. 509).

25 — Asia C-186/98 (Kok. 1999, s. I-4883).

kattavat myös rikosoikeudelliset toimet, ja C *Johdettu oikeus*
täsmensi, että

- jos yhteisön oikeudessa ei ole välineitä sen säännösten noudattamisen takaamiseksi, jäsenvaltioilla on velvollisuus säätää niistä; jos yhteisön oikeudessa on nämä säädökset, jäsenvaltioilla on sellainen täydentävä tehtävä, jonka tarkoituksena on näiden säännösten suojan vahvistaminen
- sanktiotyyppin valinta kuuluu kansallisille viranomaisille, vaikka niiden on oltava verrattavissa luonteeltaan ja merkittävyydeltään samankaltaisten kansallisten säännösten rikkomisesta säädettyjen sanktioiden kanssa ja lisäksi niiden on oltava tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia.

38. Tiivistetysti voidaan sanoa, että neuvostolla ja sen tukijoilla on riittävästi perusteita väitteelleen, jonka mukaan oikeuskäytännössä ei tunnusteta nimenomaisesti yhteisöllä olevan toimivaltaa kehottaa jäsenvaltiota saattamaan perustamissopimuksissa määrättyjen tavoitteiden toteutumista estävät teot rangaistaviksi.

39. Samaan lopputulokseen päädytään, kun asiaa tarkastellaan johdetun yhteisön oikeuden näkökulmasta.

40. Tietyistä kalastustoiminnan valvontatoimenpiteistä 23 päivänä heinäkuuta 1987 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 2241/87²⁶ 1 artiklan 2 kohdassa sekä tämän asetuksen korvaavan yhteiseen kalastuspolitiikkaan sovellettavasta valvontajärjestelmästä 12 päivänä lokakuuta 1993 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 2847/93²⁷ 31 artiklan 1 kohdassa jäsenvaltioille annetaan vapaus valita tätä politiikkaa ohjaavien normien rikkomisesta koituvat seuraamukset. Tämä tulkinta on vahvistettu ensiksi mainitun asetuksen osalta yhteisöjen tuomioistuimen asiassa komissio vastaan Ranska 1.2.2001 antamassa tuomiossa,²⁸ jossa tarkastellaan, ovatko kansallisella lainsäädännöllä asetetut rikos- tai hallinto-oikeudelliset toimet kalavarojen valvontaa ja säilyttämistä koskevien yhteisön säännösten mukaisia.

41. Rahoitusjärjestelmän rahanpesutarkoituksiin käyttämisen estämisestä 10 päivänä kesäkuuta 1991 annetussa neuvoston direktiivissä 91/308/ETY²⁹ todetaan, että kyseistä ilmiötä vastaan on taisteltava pääasiallisesti rikosoikeuden keinoin (johdanto-osan neljäs perustelukappale), ja sen nojalla jäsenvaltioilta edellytetään ainoastaan, että ne pitävät huolta direktiivin sisällön soveltamisesta täydellisesti, ja siinä säädetään sen rikkomis-

26 — EYVL L 207, s. 1.

27 — EYVL L 261, s. 1.

28 — Asia C-333/99 (Kok. 2001, s. I-1025).

29 — EYVL L 166, s. 77.

sesta määrättävistä rangaistuksista (14 artikla), jotka tulevat sovellettaviksi silloin, kun tällaisten rikkomusten ehkäisemiseksi ei ole olemassa ankarampia säädöksiä (15 artikla).

42. Laittomassa maahantulossa, kauttakulussa ja maassa oleskelussa avustamisen määrittelystä 28 päivänä marraskuuta 2002 annetussa neuvoston direktiivissä 2002/90/EY³⁰ tiettyjen toimien tekijöille, niihin osallistuneille, niihin yllyttäneille ja niitä yrittäneille on määrättävä rangaistuksia, joiden tulee olla "tehokkaita, oikeasuhteisia ja vakuuttavia" (1–3 artikla), kun taas puitepäätöksessä 2002/946/YOS³¹ täsmennetään tämän säännöksen rikosoikeudellista luonetta.

43. Joissakin tilanteissa rikosoikeudellinen seuraamus on välttämätön, koska se on ainoa, joka täyttää jugoslavalais-kreikkalaisen maissin tapauksesta johtuneet edellytykset tehokkuudesta, oikeasuhteisuudesta ja varoitavuudesta.

D *"Tehokkaan, oikeasuhteisen ja vakuuttavan seuraamuksen" epämääräinen juridinen käsite*

44. Kun tätä käsitettä tarkastellaan abstraktisesti, se vaikuttaa osittain epämääräiseltä, mutta kuten kaikki muutkin tämän kaltaiset

käsitteet, konkreettisiin tosiasioihin sovellettaessa se on mahdollista määritellä, erityisesti silloin, kun on näkyvissä tavoite, johon sen avulla pyritään.

45. Yhteisöjen tuomioistuimen käyttämä malli ei ole sattumanvarainen, sillä mainitessaan rangaistuksen tehokkuuden, oikeasuhteisuuden ja vakuuttavuuden, se viittaa yhteisön oikeuden säännöksen moitteettoman soveltamisen perusedellytyksiin, tämän säännöksen rikkomisesta huolimatta. Koska kaikilla tuomioilla on kahdella tavalla ennalta ehkäisevä tavoite, yleinen ja erityinen, siten, että vastuussa olevalle annetaan sopiva oikeudellinen väline ja yhteisölle asetetaan uhka samankaltaisesta rangaistuksesta sen varalta, että samankaltainen toiminta toistuu, mahdollisia seuraamuksia on hyvin paljon.

46. Joissakin tapauksissa rikkomista edeltävän tilanteen palauttaminen riittää. Mutta tämä seuraus, joka ei ole luonteeltaan repressiivinen sanan varsinaisessa merkityksessä ja jota usein kutsutaan siviilioikeudelliseksi seuraamukseksi, vaatisi varoitavuuden tavoitteen saavuttamiseksi sanan tarkassa merkityksessä täydentävän rangaistuksen, jonka voimakkuus vaihtelisi suhteessa loukatun oikeushyvän merkittävyyteen ja siihen, kuinka tuomittavana rangaistavaa menettelyä yhteiskunnassa yleisesti pidetään.

47. On olemassa seuraamuksen voimakkuuden mukainen jako vaikutukseltaan suurempiin, rikosoikeudellisiin seuraamuksiin sekä

30 — EYVL L 328, s. 17.

31 — Mainittu edellä alaviitteessä 15.

hallinnollisiin seuraamuksiin. Molemmat ovat valtion rangaistusvallan ilmenemismuotoja ja noudattavat samoja ontologisia periaatteita³² jälkimmäisten lievyys kuitenkin höllentää sen määräämiseen liittyviä takuita, vaikka, kuten asiassa komissio vastaan Kreikka³³ antamassani ratkaisuehdotuksessa olen jo todennut, molempiin on sovellettava samankaltaisia periaatteita.^{34>}

oikeusjärjestyksessä tunnustettujen oikeuksien puolustamiseksi,³⁵ kuitenkin sillä varauksella, että tästä pääsäännöstä voidaan poiketa selvissä tapauksissa,³⁶ silloin kun yhteisö on yksiselitteisesti toimivaltainen asian arvioimiseen.

48. Neuvosto ja eräät sen tukijoista ovat ilmeisesti sitä mieltä, että kansalliset lainsäätäjät pystyvät parhaiten arvioimaan repressiivisen reaktion tehokkuuden, sopivuuden ja kapasiteetin. Näin olen asian määritellyt pyrkiessäni ratkaisemaan tehokkuusperiaatteen valossa määrättyjen kansallisten menettelyllisten määräaikaisten riittävyttä yhteisön

49. Ei saada unohtaa, että yhteisön oikeuden suojaaminen on sen toimielinten tehtävänä, vaikka mikään ei estä niitä vaatimasta jäsenvaltioita rankaisemaan sitä loukkaavista toimista. Tehtävä annetaan kansallisten lainsäätäjien tehtäväksi ainoastaan silloin, kun sopivaa vastausta ei voida antaa asian ratkaisemiseksi tarvittavien seikkojen puuttuessa. Toisin sanoen jos rangaistuksen määritelmä sen tehokkuudesta, oikeasuhteisuudesta ja varoittavuudesta on ilmeinen, mikään varsinainen syy ei estä antamasta tätä tehtävää sille, jolla on asiallinen toimivalta.³⁷

32 — Tribunal Supremo de Espanjan hallintoritoja käsittelevä jaosto on kauan sitten todennut, että näiden kahden ryhmän välillä ei ole olennaista eroa. Asian voi tarkistaa esimerkiksi tuomiosta, joka on annettu 9.2.1972, aikana, jolloin Espanjan oikeusjärjestelmästä puuttui monia oikeusvaltiolle ominaisia keinoja, ja jossa tällä yhdenvertaistamisella pyrittiin tukemaan sitä, että valtaosa rikosoikeudellisten seuraamusten edellyttämistä varoitusmenpiteistä määrättäisiin koskemaan myös hallinnollisia seuraamuksia. Julkaisussa García de Enterría, E., ja Fernández, T.R., *Curso de derecho administrativo*, osa II, 7. painos, Madrid, 2000, s. 163, mainitaan, että kenraali Primo de Riveran diktatuuriin, Espanjan II tasavallan ja Francon kauden aikana ensiksi mainitut lisääntyivät harvinaisen paljon ja että niitä usein käytettiin poliittisen opposition torjumiseen.

33 — Asia C-387/97, tuomio 4.7.2000 (Kok. 2000, s. I-5047).

34 — Tribunal Constitucional (Espanjan perustuslakituomioistuin) katsoo, että rikosoikeudellista menettelyä koskevia muotoja voidaan soveltaa myös hallinnolliseen seuraamusmenettelyyn siltä osin kuin se on tarpeellista oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin perusteena olevien olennaisten arvojen suojaamiseksi (asia 18/1981, Boletín Oficial del Estado, jäljempänä BOE, 143, 16.6.1981 ja asia 181/1990, BOE 289, 3.12.1990), ellei asianmukainen mukauttaminen sen erityispiirteisiin edellytä muuta (asia 2/1987, BOE 35, 10.2.1987; asia 29/1989, BOE 50, 28.2.1989); em. asia 181/1990; asia 3/1999, BOE 48, 25.2.1999 ja asia 276/2000, BOE 299, 14.12.2000).

35 — Ks. asia C-255/00, Grundig Italiana, tuomio 24.9.2002 (Kok. 2002, s. I-8003, ratkaisuehdotuksen 27–29 kohta) ja asia C-30/02, Recheio, tuomio 17.6.2004 (Kok. 2004, s. I-6051, ratkaisuehdotuksen 23–35 kohta).

36 — Asia Grundig Italiana, ratkaisuehdotuksen 27 kohta ja asia Recheio, ratkaisuehdotuksen 29 kohta.

37 — Tämän toimivallan haltijan toimivallan on periaatteessa oltava välineellistä. Suomen hallituksen edustaja korosti istunnossa, että rikosoikeus ei ole työväline, koska se on itsessään tekijä, mutta tällainen lähestymistapa on pelkkää nominalismia, sillä rangaistussäännökset, kuten kaikki repressiiviset säännökset, palvelevat jotakin päämäärää, joka ylittää ne ja jonka hyväksi niitä käytetään. Yhteisöjen tuomioistueimen asiassa C-240/90, Saksa v. komissio, 27.10.1992 antaman tuomion (Kok. 1992, s. I-5383, Kok. Ep. XIII, s. I-145) mukaan yhteisöllä on oikeus siinä määrin, kun se on toimivaltainen (asia koski yhteistä maatalouspolitiikkaa), määritellä seuraamukset, joita kansallisten viranomaisten on sovellettava petoksin syyllistyneisiin taloudellisiin toimijoihin (tuomion 11–13 kohta).

50. Toisin sanoen ei näytä olevan mitään estettä katsoa, että esimerkiksi elämän vahingoittamiseen tai alaikäisten lahjonnan ehkäisemiseen asianmukaisen sanktion on oltava rikosoikeudellinen, koska jos näiltä rikkomuksilta suojattavat oikeushyvät kuuluisivat yhteisön tavoitteiden piiriin, kukaan ei kiistäisi sen lainsäädäntöelinten toimivaltaa velvoittaa jäsenvaltiot rikosoikeudellisiin toimenpiteisiin.

51. Seuraavaksi tarkastellaan, tarvitseeko ympäristöstä huolehtiminen, jonka kuulumisesta yhteisön toimialaan ei 6–9 kohdassa esitetyn perusteella ole epäilystä, rikosoikeudellista suojaa. Tässä tarkastelussa selvitetään kehitystä, jonka kautta siitä tuli osa yhteisön toimintaa.

E Ympäristöstä huolehtiminen yhteisössä

52. Asiassa C-6/03, Deponiezweckverband Eiterköpfe, jossa annettiin tuomio 14.4.2005 (ei vielä julkaistu oikeustapauskokoelmassa), 30.11.2004 antamassani ratkaisuehdotuksessa totesin, että vaikka perustamissopimuksen laatijat eivät olleet kovin kiinnostuneita luonnosta tai sen suojelemisesta, ei tarvinnut odottaa kuin vuoteen 1972 asti, kunnes Pariisissa järjestetyssä valtioiden ja hallitusten päämiesten kokouksessa päätettiin ryhtyä harjoittamaan erillistä ympäristö-

politiikkaa,³⁸ jonka perustaksi ehdotettiin EY:n perustamissopimuksen 100 ja 235 artiklaa³⁹ (joista on tullut EY 94 ja EY 308 artikla).

53. Yhteisöjen tuomioistuin on ollut samaa mieltä ja pitänyt mainittua 100 artiklaa tämän alan säädösten perustana,⁴⁰ todeten asiassa ADBHU,⁴¹ että ympäristönsuojelua on pidettävä yhtenä yhteisön keskeisistä tavoitteista (13 kohta), ja tämä ajatus vahvistettiin vuosia myöhemmin Euroopan yhtenäisasiakirjan⁴² hyväksymisen jälkeen asiassa komissio vastaan Tanska annetussa tuomiossa (8 kohta).⁴³

38 – Alun normatiivinen tyhjiö aiheutti epävarmuutta yhteisön ympäristöoikeuden oikeusperustasta; tätä on Espanjan oikeustieteessä kuvannut Bravo-Ferrer Delgado, M., julkaisussaan "La determinación de la base jurídica en el derecho comunitario del medio ambiente", *Gaceta Jurídica*, nro B-92 ja B-93, maaliskuu ja huhtikuu 1994, s. 13–20 ja 5–13. Samaa kysymystä käsitellään julkaisussa Gérardin, D., "Les compétences respectives de la Communauté et des États membres dans le domaine de l'environnement: base juridique, subsidiarité et proportionnalité", *Le droit communautaire de l'environnement. Mise en œuvre et perspectives*, Paris, 1998, s. 33–55.

39 – EY:n perustamissopimuksen 100 artikla muodosti perustan suoraan yhteismarkkinoiden perustamiseen tai toimintaan vaikuttavan lainsäädännön yhdenmukaistamiselle, ja soveltamisalaltaan laajemman EY:n perustamissopimuksen 235 artiklan perusteella toteutettiin toimenpiteitä, jotka olivat tarpeellisia sellaisten yhteisön tavoitteiden saavuttamiseksi, joista ei määrätty nimenomaisesti perustamissopimuksessa.

40 – Asiassa 91/79, komissio v. Italia, 18.3.1980 annetussa tuomiossa (Kok. 1980, s. 1099, 8 kohta) todettiin, että ympäristönormeja ei voida jättää EY:n perustamissopimuksen 100 artiklan ulkopuolelle, koska näiden kaltaisista säännöksistä yleensä aiheutuu kuluja niille yrityksille, joihin niitä sovelletaan, ja jos kansallisia säännöksiä ei ole yhdenmukaistettu, kilpailu huomattavasti vääristyy.

41 – Asia 240/83, tuomio 7.2.1985 (Kok. 1985, s. 531).

42 – EYVL 1987, l. 169, s. 1.

43 – Asia 302/86, tuomio 20.9.1988 (Kok. 1988, s. 4607, Kok. Ep. IX, s. 761).

54. Euroopan yhtenäisasiakirjalla EY:n perustamissopimukseen lisättiin erityinen osasto — VII osasto (josta on tullut XIX osasto)⁴⁴ —, johon kuuluvat 130 r artikla ja 130 s artikla (joista on muutettuina tullut EY 174 ja EY 175 artikla) ja 130 t artikla (josta on tullut EY 176 artikla), joihin on lisättävä 100 a artiklan 3 kohta (josta on muutettuna tullut EY 95 artiklan 3 kohta), jossa asetetaan komissiolle velvollisuus käyttää 1 kohdassa tarkoitettujen ehdotusten perustana suojelun korkeaa tasoa.

55. Tämä olosuhteiden muutos teki ympäristönsuojelusta keskeisen osan yhteisön toimintaa, innoitti ja muovasi sitä, kuten asiassa komissio vastaan neuvosto⁴⁵ muistutetaan (tuomion 22 ja 24 kohta), ja kun Euroopan unionin perustamissopimus allekirjoitettiin Maastrichtissa, ympäristönsuojelusta tuli yhteisön päämäärä.

56. Nykyään luonnon suojelemisen ja ympäristön parantamisen korkea taso sekä elämän laadun parantaminen on siis vahvistettu yhteisön päämääräksi (EY 2 artikla), jotka edellyttävät erityisiä toimia (EY 3 artiklan 1 kohdan 1 alakohta). Enemminkin, sillä ”ympäristönsuojelua koskevat vaatimukset on sisällytettävä 3 artiklassa tarkoitettun yhteisön politiikan ja toiminnan määrittelyyn ja toteuttamiseen, erityisesti kestävän kehityksen edistämiseksi” (EY 6 artikla). Tämä

huoli ilmenee myös muista perustamissopimuksen määräyksistä: edellä mainitusta EY 95 artiklasta sekä EY 161 artiklasta, jossa määrätään ympäristöalan hankkeiden rahoittamiseen osallistuvan koheesiorahaston perustamisesta.

57. Ympäristönsuojelun avulla lainsäädännössä on tunnustettu sellaiset periaatteet, jotka, kuten ennalta varautumisen ja ennalta ehkäisyyn periaate (EY 174 artikla, 2 kohta, ensimmäinen kappale) muovaavat yhteisön oikeuden laajoja alueita, joissa luonto, elämä ja yksilön koskemattomuus saavat universaalia ulottuvuutta tekniseen ja teolliseen kehitykseen liittyvien uhkien globalisoitumisen myötä.⁴⁶

58. Euroopan perustuslakia koskevassa sopimuksessa⁴⁷ on sama näkökulma. EY 2 artiklaan perustuvassa II-97 artiklassa määrätään, että ”ympäristönsuojelun korkea taso ja ympäristön laadun parantaminen on sisällytettävä unionin politiikkoihin ja varmistettava kestävän kehityksen periaatteen mukaisesti”; III-119 artiklassa toistetaan EY 6 artiklan sisältö. III-233 ja III-234 artiklassa puo-

44 — VII osasto lisättiin perustamissopimuksen kolmanteen osaan Euroopan yhtenäisasiakirjan 25 artiklalla ja 100 a artikla 18 artiklalla. Euroopan unionista tehdyllä sopimuksella (G artiklan 28 kohta) siitä tuli XVI osasto.

45 — Asia C-300/89, tuomio 11.6.1991 (Kok. 1991, s. I-2867, Kok. Ep. XI, s. I-211).

46 — Ks. ennalta varautumisen periaatteesta julkaisusta González-Vaqué, L., ”La definición del contenido y ámbito de aplicación del principio de precaución en el derecho comunitario”, *Gaceta Jurídica de la Unión Europea*, nro 221, syyskuu-lokakuu 2002, s. 4–20; sekä lehdistössä julkaisemani *El desarrollo comunitario del principio de precaución* (Ennalta varautumisen periaatteen kehittäminen yhteisössä).

47 — EUVL 2004, C 310, s. 1.

lestaan toistetaan EY 174–EY 176 artiklan sisältö.

59. On siis selvää, että kuten tämän ratkaisuehdotuksen 51 kohdassa todetaan, ”ympäristö” on yhteisön toimivaltaan kuuluva asia, josta on samalla muodostunut oikeushyvä, jonka puolustaminen vaikuttaa muihin politiikkoihin, eli se on suojelevaa toimintaa, joka voidaan lisäksi luonnehtia yhteisön järjestelmän keskeiseksi tehtäväksi.

60. Huoli ympäristöstä ei koske ainoastaan Eurooppaa, vaan sillä on universaali ulottuvuus.

F *Ympäristöpolitiikan globalisoituminen*

61. Lukuisilla kansainvälisillä sopimuksilla pyritään löytämään ratkaisuja ekosysteemien ja elämän jatkuvaan huononemiseen tällä planeetalla.

62. Ensimerkkinä tästä on Yhdistyneiden Kansakuntien Tukholmassa 5.–16.6.1972

pidetystä kokouksesta alkanut kehitys,⁴⁸ jonka varrella on saavutettu useita merkittäviä välitavoitteita. Kokouksesta tuli merkkitapahtuma siksi, että se sai maailman huomion kiinnittymään ympäristön tilan vakavuuteen ihmisen elinympäristöä koskevalla julistuksellaan, jossa asetetaan 26 periaatetta luonnonvarojen säilyttämiseksi.

63. Alkanutta kehitystä vahvistettiin vuoden 1982 maailman ympäristöasiakirjassa,⁴⁹ ja toimintasääntöihin sitouduttiin enemmän ja niitä integroitiin kansallisiin oikeusjärjestelmiin.

64. Ratkaisevan sysäyksen antoi Rio de Janeirossa vuoden 1992 kesäkuussa pidetyssä Yhdistyneiden Kansakuntien ympäristöä ja kehitystä käsittelevässä huippukokouksessa hyväksytty Rion julistus. Laatumisolosuhteiden arvokkuus ja laaja yhteisymmärrys hyväksymisestä tekevät Rion julistuksen erittäin merkittäväksi, maapallon tuleville sukupolville säilyttämisen tarpeeseen perustuvaksi, yhteisymmärryksessä aikaansaaduksi yleismaailmalliseksi sopimukseksi.

⁴⁸ – Tämän foorumin lähtökohtana oli ihmisoikeuksien yleismaailmallinen julistus (vahvistettu Yhdistyneiden Kansakuntien yleiskokouksen 10.12.1948 antamalla päätöslauselmalla 217 A (III)), siltä osin kuin siinä julistetaan oikeus terveyden ja hyvinvoinnin turvaavaan elintason (25 artiklan 1 kohta). Perusteellisempi on taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus (hyväksytty 16.12.1966 YK:n yleiskokouksessa päätöslauselmalla 2002 A (XXI), voimaantulo: 3.1.1976), jossa viitataan tarpeeseen parantaa ympäristöä eräänä ihmisen asianmukaisen kehityksen edellytyksenä (12 artiklan 2 kohdan b alakohta).

⁴⁹ – Hyväksytty 28.10.1982 päätöslauselmalla 37/7.

65. Ilmastonmuutosta koskeva Yhdistyneiden Kansakuntien puitesopimus vuodelta 1992 ja kasvihuonekaasujen päästöjen vähentämistä edelleen kehittävä Kioton pöytäkirja vuodelta 1997⁵⁰ ovat merkittäviä osasaavutuksia jatkuvassa kehityskulussa, johon kuuluu myös Rion huippukokouksen tuloksena biodiversiteettisopimuksen allekirjoittaneiden kesken Montrealissa 28.1.2000 allekirjoitettu bioturvallisuuspöytäkirja.

G Oikeus riittävän laadukkaaseen ympäristöön ja julkinen vastuu sen suojelemisesta

66. EY:n perustamissopimuksessa käytetyt kestävän kehityksen ja elämisen laadun käsitteet ovat läheisesti yhteydessä ympäristön käsitteeseen, jolla viitataan subjektiiviseen ulottuvuuteen, jota ei voi jättää huomiotta puhuttaessa ympäristön suojelemisesta tai parantamisesta. Geofyysisessä elämän miljöössä, jota luonto edustaa, kansalaisten oikeutena on elämän laatu, joka rakentuu eri tekijöistä, yhtäältä aineellisista

(resurssien järkevä käyttö ja kestävä kehitys) ja toisaalta henkisistä tekijöistä (kehitys ja sivistys). Tarkoituksena on laadullisesti arvokkaan elämän saavuttaminen toimeentuloon riittävän määrällisen rajan ylittymisen jälkeen.⁵¹

67. Näin hahmottuu ihmisen oikeus tällaiseen ympäristöön, ei niinkään yksilönä vaan jäsenenä sellaisessa yhteisössä, jossa on yhteiset sosiaaliset intressit.⁵² Tämä on tunnustettu joissakin kiistetyin puitepäätöksen hyväksymisen aikaisissa yhteisön jäsenvaltioiden perustuslaeissa.⁵³ Esimerkiksi Saksan liittotasavallan perustuslain⁵⁴ 20a §:ssä säädetään, *että valtio on vastuussa myös*

50 — Kioton pöytäkirja on pantu yhteisössä täytäntöön kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmän toteuttamisesta yhteisössä ja neuvoston direktiivin 96/61/EY muuttamisesta 13 päivänä lokakuuta 2003 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2003/87/EY (EUVL L 275, s. 32).

51 — De Mendizábal Allende, R., "Pasado, presente y futuro de la jurisdicción contencioso-administrativa", *Actualidad Administrativa*, nro 19, 1994, s. 289. Julkaisussa Loperena Rota, D., "Los derechos al medio ambiente adecuado y a su protección", *Revista Electrónica de Derecho Ambiental*, nro 3, marraskuu 1999, selvitetään, että riittävän laadukas ympäristö ei ole sosiaalisen kehityksen tulos vaan että se on ollut olemassa tätä aiemmin, ikään kuin inhimilliseen elämään liittyvänä oikeutena, jota ilman ei ole ihmistä, yhteiskuntaa eikä oikeutta.

52 — Ilmiön prosessuaalisena ilmenemismuotona on Espanjassa "intereses difusos" (epätäsmällisen intressin) haltijan legitimaatio, eli kyseessä on epätäsmällisten, yleensä anonymien ja määrittelemättömien ryhmien laajoista arvoista; näiden ryhmien määrittelemisen olisi hankalaa mutta kuitenkin mahdollista. Tämä keino on osoittautunut käytännölliseksi kuluttajan ja käyttäjän oikeussuojan puolustamisessa, ja anglosaksisissa oikeudessa sitä kutsutaan nimellä *class actions* (ryhmäkanne); sen avulla voidaan ratkaista lukuisten asianomistajien tilanteita niin, että kaikille merkitykselliset yhteiset tavoitteet voidaan saavuttaa yksilöllisesti ja ilman nimenomaista muodollista vahvistusta.

53 — Velasco Caballero, F., "Protección del medio ambiente en el constitucionalismo europeo", *Noticias de la Unión Europea*, nro 190, marraskuu 2000, s. 183–190.

54 — *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*, jonka Parlamentarischer Rat (parlamentaarinen neuvosto) hyväksyi Bonnissa 23.5.1949.

tuleville sukupolville luonnollisten elinolosuhteiden suojelusta perustuslain mukaisessa järjestyksessä.⁵⁵ Espanjan perustuslain⁵⁶ 45 §:ssä yhtenä talous- ja sosiaalipolitiikkaa ohjaavana periaatteena on, että kaikilla on oikeus nauttia yksilön kehittymisen kannalta riittävän laadukkaasta ympäristöstä.⁵⁷ Portugalin perustuslain 66 §:n 1 momentti on lähes samansisältöinen.⁵⁸ Ruotsin hallitusmuodon uudistamisesta⁵⁹ 24.11.1994 annetun lain II luvun 18 §:n 3 momentissa säädetään, että kaikilla on oikeus luontoon.

monimuotoisuudesta ja ympäristöstä on yhteistä (20 §); samoin suojele säädetään viranomaisten tehtäväksi Kreikan perustuslaissa (24 §:n 1 momentti),⁶¹ Alankomaiden perustuslaissa (21 §)⁶² ja Portugalin perustuslaissa (9 § e momentti). Italian perustuslain⁶³ 9 §:n 2 momentissa säädetty valtion velvollisuus maiseman suojelemiseen on laventunut kattamaan myös ympäristön ja maan suojelun.⁶⁴

68. Tätä oikeutta täydennetään viranomaisen vastaavilla velvollisuuksilla. Edellä on jo esitetty, mitä Saksan perustuslaissa sanotaan. Espanjan perustuslain 45 §:n 2 momentissa velvoitetaan julkinen valta pitämään huolta siitä, että luonnonvaroja käytetään järkevästi elämän laadun suojaamiseksi ja parantamiseksi, ympäristön puolustamiseksi ja sen kunnan palauttamiseksi, välttämättömään kollektiiviseen solidaarisuuteen tukeutuen. Samansuuntaisesti myös Suomen perustuslaissa⁶⁰ säädetään, että vastuu luonnosta,

69. Ympäristöstä huolehtimisen subjektiivinen ulottuvuus on otettu mukaan Euroopan unioniin epäsuorasti siten, että 7.12.2000 julistetun perusoikeuskirjan⁶⁵ johdannossa ensin määrätään unionin perustaksi ihmisarvon, vapauden, yhdenvertaisuuden ja yhteisvastuullisuuden jakamattomat ja yleismaailmalliset arvot ja myöhemmin, sosiaalisia oikeuksia käsittelevässä yhteisvastuun luvussa, todetaan, että ympäristönsuojelun korkea taso ja ympäristön laadun parantaminen on sisällytettävä politiikkoihin ja varmistettava kestävä kehityksen periaatteen mukaisesti (37 artikla). Tämä määräys, kuten olen jo maininnut, sisältyy myös

55 — Kursivointi tässä.

56 — Ratifioitu kansanäänestyksessä 6.12.1978 (BOE 311-1, 29.12.1978).

57 — Tribunal Constitucional (Espanjan perustuslakituomioistuin) on korostanut, että tämä säännös kattaa viimeisten vuosikymmenien aikana monien eri näkemysten edustajien piirissä heränneen huolen ympäristön tilasta, joka ilmenee myös lukuisissa kansainvälisissä asiakirjoissa (asia 64/1982, tuomio 4.11.1982, BOE 296, 22.10.1982).

58 — Täysistuntoon kokoontuneen perustavan kokouksen hyväksymä 2.4.1976.

59 — Lag om ändring i regeringsformen, julkaistu 16.12.1994, *Svensk författningssamling* (Ruotsin säädöskokoelma).

60 — Tämä perustuslaki, jolla korvattiin vuoden 1919 perustuslaki, tuli voimaan 1.3.2000 (Suomen perustuslaki 731/1999).

61 — Kreikan perustuslaki, josta perustuslain tarkistuksesta säätävä V kokous äänesti 9.6.1975.

62 — Alankomaiden kuningaskunnan perustuslaki, 19.1.1983 tarkistettu teksti (*Staatsblad* numerot 15–51).

63 — Italian tasavallan perustuslaki 27.12.1947.

64 — Merusi, F., *Commentario della Costituzione*, Roma/Bologna, 1975, s. 445, ja Cavallo, B., "Profilo amministrativo della tutela dell'ambiente: il bene ambientale tra tutela del paesaggio e gestione del territorio", julkaisussa *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 2 (1990), s. 412.

65 — EYVL C 364, s. 1.

sopimukseen Euroopan perustuslaista (II-97 artikla).

Asiassa Guerra ym. vastaan Italia, tuomio 19.2.1998,⁶⁹ Euroopan ihmisoikeustuomioistuin katsoi, että viranomaisten laiminlyönti tiedottaa kansalaisille, miten heidän on toimittava, jos läheisen teollisuuslaitoksen toiminta johtaa saastepäästöihin, rikkoo ma-
nuttua perusoikeutta (60 kohta).

70. Ennen kuin lopetan tämän kohdan käsittelyn, haluan vielä korostaa, että riittä-
vän laadukkaan luontoympäristön oikeu-
teen⁶⁶ liittyvän käsitteen lisäksi on löydettä-
vissä paljon yhteyksiä joidenkin perusoikeuk-
sien sisältöön. Ajatus saa vahvistusta esimer-
kiksi Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen
ratkaisuista. Asiassa López Ostra vastaan
Espanja Euroopan ihmisoikeustuomioistuim-
en katsoi 9.12.1994 antamassaan tuo-
miossa,⁶⁷ että ympäristöä vakavasti vahin-
goittavat toimet voivat vaikuttaa yksilöiden
hyvinvointiin ja estää heitä nauttimasta
kodeistaan tavalla, joka loukkaa heidän
yksityis- ja perhe-elämäänsä (51 kohta).⁶⁸

H *Rikosoikeudelliset reaktiot ympäristöä
vakavasti vahingoittaviin toimiin*

66 — Jordano Fraga, J., *La protección del derecho a un medio ambiente adecuado*, José María Bosch Editor, S. A., Barcelona, 1995, tarkastelee erilaisia oikeuskirjallisuudessa esiintyviä näkemyksiä sen luokittelusta (s. 453–499). Vasak, K., *Le droit international de droits de l'homme*, 1972, esittämässä luokittelussa sen katsotaan kuuluvan solidaari-
suusihmisoikeuksiin eli kolmannen polven oikeuksiin.

67 — Asia 41/1993/436/515, A-sarja, nro 303-C, s. 55. Asia Moreno Gómez v. España, Euroopan ihmisoikeustuomiois-
tuimen tuomio 16.11.2004 (valitus nro 4143/02), on ratkaistu samankaltaisesti.

68 — Huelin, J., "Intimidación personal y familiar, domicilio y medio ambiente", *Perfiles del derecho constitucional a la vida privada y familiar*, Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 1996, s. 257–273, arvioi, että sillä varmalla mielipiteellä, jonka Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuollon muodostaneet yhdeksän tuomaria esittivät, on kausankatoiset seuraukset, mikä tarkoittaa sitä, että näiden tosiseikkojen perusteella julkisen vallan passiivisuus sellaisten tilanteiden torjumisessa, joissa yksi tai useampi henkilö kärsii kotonaan pahasta hajusta, savukaasupäästöistä ja toistuvasta melusta, joka on peräisin jätevesien ja muiden jätteiden käsittelylaitokselta, vaikkakin terveyttä vakavasti vaaranta-
matta, heikentää elämän laatua ja on vastoin Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklaa. Tämän Strasbourgissa sijaitsevan ihmisoikeustuomioistuimen kanta esitettiin asiassa Powell ja Rainer vastaan Yhdistynyt kuningaskunta 21.2.1990 annetussa tuomiossa (asia 3/1989/163/219, A-sarja, 172), jolloin katsottiin, että lentokentän lentokoneista aiheutunut melu, siltä osin kuin se vähentää elämän laatua ja estää kodin käyttämistä, velvoittaa ottamaan huomioon sopimuksen 8 artiklan (40 kohta).

71. Edellä esitetystä käy selvästi ilmi niin kutsutun ekologisen omantunnon merkityk-
sen kasvu viimeisten vuosikymmenien aikana. Ihmisen toiminnan ekosysteemeille aiheuttamien muutosten todellinen tai mah-
dollinen ulottuvuus ei ole käynyt selvästi ilmi, mutta on mahdollista aavistaa, kuinka paljon ne saattavat vahingoittaa elämää maapallolla, jopa tehdä sen mahdottomaksi. Se, että ihminen ja ihmisen harjoittama luontoa vahingoittava toiminta vaarantavat sen säilymisen lagina, on selvästi osoittanut, että on kiireellisesti ryhdyttävä laatimaan käyttäytymismalleja ja soveltamaan ympäris-
töä koskevaa etikettiä, joiden tavoitteena on ihmisen ja ihmistä tukevan ympäristön sopusointuinen suhde.

69 — Asia 116/1996/735/932, Kok. 1998-I.

72. Jäsenvaltiot käyttävät rikoslainsäädäntöä viimeisenä keinona yhteiselon perusteena olevien arvojen puolustamiseen, ja viime aikoina jotkin luontoa vahingoittavat teot on kriminalisoitu.⁷⁰ Jos tarkoituksena on saavuttaa suojelun korkea taso ja parantaa elämän laatua (EY 2 artikla), vaikuttaisi johdonmukaiselta ajatella, että yhteisön oikeudessa on säädettävä sen toimielimille näiden tavoitteiden saavuttamiseksi annettujen toimivaltuuksien avulla joidenkin tapaus-ten osalle rikosoikeudellinen seuraamus ainoana seuraamuksena, joka on ”tehokas, oikeasuhtainen ja vakuuttava”.

73. Oikeusoppineiden piirissä on alkanut hahmottua yhdenmukainen käsitys siitä, että ekosysteemit ovat varsin merkittäviä oikeushyviä, joiden suojeleminen on ihmisen olemassaolon kannalta ehdottoman tärkeää, joten niiden säilyttäminen ja ylläpitäminen antavat täyden oikeuden rikosoikeudelliseen puuttumiseen erityistakein.⁷¹

70 — Espanjan perustuslain 45 §:n 3 momentissa säädetään ympäristöä vahingoittaviin tekoihin liittyvistä rikosoikeudellisista seuraamuksista. Tribunal Supremo de Españan toinen jaosto on tämän säännöksen perusteella todennut, että rikosoikeudella ei ole tässä asiassa toissijaista tai täydentävää merkitystä suhteessa hallinto-oikeuteen (valitus 604/2000, tuomio 29.9.2001).

71 — De la Mata Barranco, N., ”Derecho comunitario y derecho estatal en la tutela penal del ambiente”, *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, 02-04 (2000). Asiaa käsitellään myös julkaisussa De la Cuesta Aguado, P. M., ”Intervención penal para la protección del medio ambiente?”, *Revista penal on line* (www.geocities.com/icapda/ambiente.htm).

74. Hallinnolliset toimet riittävät usein, mutta ne eivät aina takaa asianmukaista huolehtimista kaikissa vakavien vahinkojen tapauksissa. Rangaistus sitä vastoin tuo mukanaan sellaista ylimääräistä painostusta, joka monissa tilanteissa kannustaa noudattamaan vaatimuksia ja lisäämään ympäristölle erittäin vaarallisen toiminnan harjoittamista koskevia lakisääteisiä kieltoja. Tuotaessa ekologia osaksi lainsäädäntöä tavoitteena on ensinnäkin yleisen ennaltaehkäisyn vaikutusten lisääminen, mutta sen lisäksi sillä pyritään myös nostamaan yleisön tietoisuuteen luontoon kohdistuvien vahinkojen sosiaalinen haitallisuus hyväksymällä ympäristöön liittyvät itsenäiset oikeushyvät samalle tasolle rikosoikeuden suojaamien perinteisten arvojen kanssa.⁷² On syytä pitää mielessä rikosoikeudellisen rangaistuksen eettinen ulottuvuus: kun jostakin rikoksesta rangaistaan rikosoikeudellisesti, sitä pidetään moitittavampana, koska sillä on rikottu oikeusjärjestelmän perusteita.

75. Kun otetaan huomioon sen oikeuskäytännön keskeinen sisältö, joka koskee yhteisön toimivaltaa määrätä seuraamuksia ja yhdenmukaistaa kansallisia lainsäädäntöjä, fyysisen ympäristön hoitamista koskevan yhteisön toimivallan jatkuva lisääntyminen⁷³

72 — De la Mata Barranco, N., em. teos, esittää tästä joitakin varsin osuvia huomioita. Toisaalta Schmalenberg, F., *Ein europäisches Umweltstrafrecht: Anforderungen und Umsetzungsprobleme unter Berücksichtigung des Richtlinienvorschlages KOM (2001) 139 endg.*, Berlin, 2004, s. 32, toteaa, että hallinnollisilla seuraamuksilla ei näissä asioissa saavuteta samoja vaikutuksia kuin rikosoikeudellisilla seuraamuksilla.

73 — Ympäristönsuojelusta rikosoikeudellisin keinoin annettun direktiiviehdotuksen liitteestä käy ilmi yhteisön toimivallan laajuus tässä asiassa.

ja ympäristöarvojen merkitys tai haavoittuvuus, on riittävästi syitä myöntää yhteisölle valtuudet vaatia jäsenvaltioita reagoimaan rikosoikeudellisin keinoin määrättyihin planeetallemme haitallisiin toimiin.⁷⁴

76. Neuvosto ja sen tukena tässä menettelyssä esiintyvät väliintulijat ovat tästä eri mieltä; ne katsovat, että tällöin puuttutaisiin jäsenvaltioiden suvereeniin oikeuksiin. Mielestäni tämä väite on perusteeton. Ensinnäkin on syytä muistaa, kuten asiassa Van

Gend & Loos⁷⁵ esittämässäni ratkaisuehdotuksessa olen todennut, että yhteisö muodostaa kansainvälisessä oikeudessa uuden oikeusjärjestyksen, jonka hyväksi jäsenvaltiot ovat rajoittaneet suvereeniä oikeuksia, joten teesi ”suvereenisuudesta” ei tuo keskusteluun mitään uutta, ei edes rikosoikeuden alalla. Tästä on hyvänä osoituksena se, että yhteisön oikeudessa on luovuttu lukuisen kansallisessa lainsäädännössä rangaistavien tekojen rangaistavuudesta, mutta näissä tapauksissa kukaan ei ole ollut huolestunut tällaisesta ”puuttumisesta”.⁷⁶ Tähän voisi lisätä pitkän luettelon kaikkien mielessä liikkuvia tilanteista, joissa yhteisön oikeus on rajoittanut valtioiden lainsäädäntövaltuuksia muillakin kuin rikosoikeuden aloilla: vero-oikeus ja prosessioikeus ovat oivallisia esimerkkejä tästä.

77. Tämä vastakkainasettelu tuo esille toisen asian, joka ei vaikuta niinkään paljon jäsenvaltioihin kuin kansalaisiin: heidän oikeu-

74 — Yhteisön oikeuden ja rikosoikeuden välisiä suhteita käsitelleessä, 25.10.1979 pidetyssä Parman yliopiston konferenssissa T. C. Hartley katsoi, että yhteisö on toimivaltainen velvoittamaan jäsenvaltiot hyväksymään rikosoikeudellisia kriminalisointisäädöksiä (”L’impact du droit communautaire sur le procès pénal”, *Droit communautaire et droit pénal*, Griufrè editor, Milán, 1981, s. 33, 47 ja 48). Esimerkkinä tästä on yhteisöjen tuomioistuimen perussäännön 30 artikla, jonka mukaan todistajan tai asiantuntijan väärää valaa yhteisön oikeudenkäyntimenettelyssä on pidettävä rikoksena. Julkaisussa Dannecker, G., *Evolución del derecho penal y sancionador comunitario*, Madrid, Marcial Pons, 2001, s. 58, tuodaan julki joidenkin kiioittajien näkemys, jonka mukaan siitä, että Euroopan yhteisöllä ei ole rikosoikeudellista toimivaltaa, ei seuraa, ettei se voisi määrätä, että tietyistä toiminnasta on rangaistava rikosoikeudellisilla seuraamuksilla. Julkaisussa Stortini, L., ”L’environnement: des éléments de droit pénal dans la législation européenne”, *Les nouveaux droits de l’homme en Europe*, 1999, s. 269–268, väitetään, että todellisen ylikansallisen ympäristönsuojelun saavuttamiseksi jäsenvaltioiden on omaksuttava yhteinen malli. Laajemmassa perspektiivissä, julkaisussa Grasso, G., *Comunidades Europeas y derecho penal. Las relaciones entre el ordenamiento comunitario y los sistemas penales de los Estados miembros*, Universidad de Castilla-La Mancha ja OPOCE:n yhteisjulkaisu, 1993, alkaen s. 198, todetaan, että jäsenvaltiot voivat jättää yhteisön oikeuden varjon noudattaessaan rikosoikeudellista vaihtoehtoa. Biancarelli, J., ”Le droit communautaire et le droit pénal”, *Les lundis du droit communautaire*, 21.6.1993, katsoo, että yhteisön on kannustettava jäsenvaltioita kriminalisoimaan eräät sen perusarvojen vastaiset toimet. Alankomaiden hallitus on teoriassa tästä samaa mieltä, koska sen kirjelmän 15 kohdassa sanotaan, että yhteisö voi vaatia niitä saattamaan tietyt toimet rangaistuksen alaisiksi, jos ne ovat välttämättömiä EY-sopimuksen aiheettömien määräysten noudattamiseksi, mutta tosiasiasa se on kuitenkin neuvoston puolella, koska katsoo, että ympäristöpolitiikassa ei tarvita rikosoikeudellista uhkaa (16 kohta).

75 — Asia 26/62, tuomio 5.2.1963 (Kok. 1963, s. 1, Kok. Ep. I, s. 161).

76 — Edellä alaviiteessä 74 mainitussa konferenssissa G. Olmi esitti, että yhteisön oikeudessa voidaan edistää kansallista rangaistussäännöksiä luopumista (”La sanction des infractions au droit communautaire”, *Droit communautaire et droit pénal*, Griufrè editor, Milán, 1981, s. 167). Yhdistetyissä asioissa C-358/93 ja C-416/93, Bordessa ym., 23.2.1995 annettussa tuomiossa (Kok. 1995, s. I-361), yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että kolikkojen, setelien tai sekkinen vienti ilman tarvittavaa lupaa ei kuulu rikolainsäädännön alaan. On myös muistettava, että em. asiassa Casati annettussa tuomiossa sen jälkeen, kun ensin todetaan, että rikolainsäädäntö ja rikosprosessuaaliset säännökset kuuluvat jäsenvaltioiden toimivaltaan, täsmennetään, että säädöksiä ei kuitenkaan saa käyttää perustamissopimuksen tavoitteiden vastaisesti (27 kohta), näin ollen, kuten asiassa 88/77, Schonenberg, 16.2.1978 annettussa tuomiossa (Kok. 1978, s. 473, 16 kohta) ja asiassa 269/80, Tymen, 16.12.1981 annettussa tuomiossa (Kok. 1981, s. 3079, 16 kohta) käy ilmi, yhteisön oikeuden vastaisen kansallisen lainsäädäntötoimen nojalla tuomittu rangaistus puolestaan on vastoin yhteisön oikeutta. Lopuksi, kuten yhteisöjen tuomioistuin on todennut asiassa 186/87, Cowan v. Trésor Public, 2.2.1989 annettussa tuomiossa (Kok. 1989, s. 195, Kok. Ep. X, s. 11, 19 kohta), tällä oikeusjärjestyksellä on asetettu rajoituksia kansallille oikeusjärjestyksille, joiden säännökset, myöskään rikosoikeudelliset säännökset, eivät saa rajoittaa perustamissopimuksella määrättyjä perusvapauksia. Zuleeg, M., ”Der Beitrag des Strafrechts zur europäischen Integration”, *Juristenzeitung*, 1992, s. 762, tukee tätä jäljimmäistä näkemystä ja torjuu ajatuksen siitä, että rikosoikeus kuuluu valtion suvereeniteettiin.

tensa siihen, että demokraattisesti valitut edustajat määrittelevät rangaistustyyppit, mikä oikeudelliselta kannalta katsottuna merkitsee rikosoikeudellista legaliteettiperiaatetta sekä aineellisesti, jolloin teot on normatiivisesti ennalta määritetty, että muodollisesti, joka ilmaistaan absoluuttisena varauksena lainsäädäntövallan haltijan hyväksi. Koska nulum *crimen sine lege* -periaatteen on säilyttävä koskemattomana, yhteisön tasolla tapahtuvaan yhdenmukaistamiseen tarvitaan kansallisten parlamenttien toimia, ennen kuin niiden oikeusjärjestyksen ulkopuoliset säännökset voidaan lopullisesti saattaa osaksi niiden oikeusjärjestyksiä.⁷⁷

78. Tätä periaatetta noudatetaan myös EY 135 ja EY 280 artiklassa, jotka koskevat tullitoimintaa ja yhteisön etujen vastaisten petosten torjuntaa, joissa valtioiden yhteistyön pitää olla tiiviimpää ja voimaperäisempää, kun niiden ulkopuolelle jäävät ”rikosoikeuden soveltaminen” ja ”oikeudenhoito”, jotka molemmat ovat ilmaisia, jotka eivät viittaa lain laatimiseen vaan lain soveltamiseen, joka ei ole tämän kanteen kohteena ja joka koskee toimivaltaa, joka epäilemättä kuuluu niille tuomareille, joilla on rikosoikeudellista lainkäyttövaltaa.

77 — Grasso, G., toteaa em. teoksessaan, s. 218, että jos kansanedustuslaitokset eivät hyväksy yhteisön sääntöksiä, ne saavat aikaan vastaavia jäsenyysveloitteiden noudattamatta jättämistä koskevia menettelyjä mutta ne eivät korvaa maan sisäisiä, yhteisön säännösten kanssa ristiriitaisia sääntöksiä. Julkaisussa Eisele, J., ”Einflussnahme auf nationales Strafrecht durch Richtlinienggebung der Europäischen Gemeinschaft”, *Juristenzeitung*, 2001, s. 1160, katsotaan, että direktiivin täytäntöönpanon yhteydessä annettavat rikoslainsäädökset on hyväksyttävä kussakin jäsenvaltiossa suvereenisti päätettyjen keinojen mukaisesti, jotta niistä tulee demokraattisesta näkökulmasta riittävän legitimejä.

79. Voitaisiin väittää, että koska yhteistyö rikosasioissa on säädetty kuuluvaksi kolmannen pilariin, kaiken tämän alan toiminnan, jopa yhteisön toiminnan, on tapahduttava EU-sopimuksen VI osaston puitteissa, mutta tällä päätelmällä ei ole vakaita perusteita.

80. EU 29 artiklalla määrätään yhteensovite-tusta toiminnasta rikollisuuden ehkäisemiseksi ja torjumiseksi kolmella eri keinolla. Kaksi ensimmäistä koskevat poliisiyhteistyötä ja oikeudellista yhteistyötä ja viimeinen lainsäädännön lähentämistä ”31 artiklan e alakohdan määräysten mukaisesti”, mikä tarkoittaa vähimmäistoimenpiteiden asteittaista toteuttamista ”järjestäytyntä rikollisuutta, terrorismia ja laitonta huumausainekauppaa koskevia rikostunnusmerkistöjä ja seuraamuksia koskevien vähimmäissääntöjen vahvistamiseksi”. Näin ollen, kuten olen jo todennut,⁷⁸ Euroopan unionilla ei ole mitään ”universaaleja valtuuksia” yhdenmukaistaa 34 artikla 2 kohdan b alakohdassa tarkoitettujen puitepäätösten avulla jäsenvaltioiden rikosoikeudellisia sääntöksiä, vaan sillä on vain rajattua toimivaltaa määrättyissä, kansainvälistä ulottuvuutta omaavissa rikoksissa.

81. Kolmannen pilarin puitteissa kehitetään toiminta-apua poliisitoimelle ja tuomioistuille rikollisuuden tehokkaammaksi torjumiseksi, mutta yhteistyön ajatusta laajentava ja integraatiota syventävä lainsäädännön lähentäminen esiintyy siinä vain suppeasti

78 — Ks. edellä alaviite 15.

rajoittuen sellaisiin tekijöihin, joihin on niiden kansainvälisyyden vuoksi syytä reagoida yhdenmukaisesti.

yhteisö voi pakottaa jäsenvaltiot toimimaan tällä tavoin, mutta mielestäni sillä ei ole valtuuksia mennä pidemmälle. Väite perustuu toisaalta tämän toimivallan tunnustavan oikeuskäytännön perusteisiin ja toisaalta sen ympäristöä koskevien toimivaltuuksien luonteeseen.

82. Kuten yhteisöllä ei ole yleistä toimivaltaa rikosoikeudellisissa asioissa, sillä ei myöskään ole ”luonnollisia valtuuksia” kolmannessa pilarissa, joka magneetin tavoin imee puoleensa kaikki Euroopan unionissa esille tulevat tämän kaltaiset asiat. Ongelma pitää ratkaista eri keinoin, oikeuskäytännössä vahvistetun suunnan mukaisesti rakentamalla yhteisön sanktiointitoimivalta sen oikeusjärjestelmän puolustamiselle.

I Yhteisön oikeuden tehokkuus edellyttää ainoastaan, että seuraamus on rikosoikeudellinen

83. Neuvoston ja jäsenvaltioiden esittämien väitteiden hylkäämisen jälkeen voidaan jatkaa asian käsittelyä. Sivuutan yhteensovittavaa vastausta suosivat syyt, koska kiista ei koske yhdenmukaistamisen etuja,^{79 80} ja ryhdyn täsmentämään sen ulottuvuutta. Tavoitteena siis on saada aikaan ”tehokas, oikeasuhtainen ja varoittava” seuraamus yhteisön ympäristöpolitiikan vastaisille vakaville rikkomuksille; rikosoikeudellisessa rangaistuksessa nämä edellytykset täytyvät, joten tämän alan toiminnan takaamiseksi

84. Toimivaltaa siviilioikeudellisten, hallinnollisten tai rikosoikeudellisten seuraamusten määräämiseen on luonnehdittava yhteisön oikeuden tehokkuutta palvelevaksi välineelliseksi toimivallaksi.^{81 82} Jos tämän juridisen järjestelmän yhtenäisyys edellyttää rikosoikeudellisia toimia, jäsenvaltioiden pitää säätää tämän tavoitteen saavuttamiseen tarvittavista mekanismeista, joiden luonteesta päättää yhteisö, silloin kun sen on mahdollista analysoida niiden käyttökelpoisuus tavoiteltuun tavoitteeseen nähden, muussa tapauksessa tämä on kansallisten

79 — Ne on esitetty em. teoksessa Grasso, G., s. 223 ja 224. Julkaisussa Appel, I., *Kompetenzen der Europäischen Gemeinschaft zur Überwachung und sanktionsrechtlichen Ausgestaltung des Lebensmittelstrafrechts und Verwaltungsanktionen in der Europäischen Union*, Trier, 1994, s. 165, esitetään, että Euroopan integraatiokehityksen jatkumisen edellyttämä luottamus saavutetaan vain yhdenmukaisella rankaisemisella.

80 — Sekä Euroopan unionin neuvosto että komissio ovat yhtä mieltä siitä, että rikosoikeudellisen reaktion on syytä olla yhdistetty.

81 — Saksalaisessa oikeuskirjallisuudessa on tuotu julki ajatus, jonka mukaan toimivalta ympäristöä koskevan rikosoikeudellisen direktiivin antamiseen perustuu EY 175 artiklan ”liitteeseen”. Näin Schmalemberg, F., em. teos, s. 29; Vogel, J., em. teos, alaviite 17, s. 37 ja 47; Appel, I., em. teos, s. 175 ja 178 ja Zeder, F., ”Auf dem Weg zu einem Strafrecht der EU?”, *Juridikum*, 2001, s. 51. Ks. edellä alaviite 37.

82 — Zulleger, M., em. teos, s. 762, kehottaa tekstissään jäsenvaltioita suuntaamaan oikeusjärjestelmänsä kohti yhdentymiskehitystä, koska tämä yksinkertaisesti kärsii siitä, että yhteisön oikeuden soveltamisalaa supistettaisiin rikosoikeuden kaltaisella merkittävällä asialla.

lainsäätäjien tehtävänä. Ympäristön alalla vaikuttaa ilmeiseltä, että sitä vakavasti vahingoittaviin tekoihin on reagoitava rikosoikeudellisin toimenpitein, mutta rangaistusympäristössä seuraamuksena langetettavan ja yhteisön oikeutta ylläpitävän rangaistuksen valinta kuuluu jäsenvaltioille.

85. Sen jälkeen kun tekotunnusmerkistöt on yhdenmukaistettu yhteisön tasolla, kielletyistä teoista on rangaistava kansallisissa oikeusjärjestelmissä, joissa ilmaistaan rikkomukseen liittyvät konkreettiset repressiiviset toimenpiteet loukatun oikeusjärjestyksen ja todellisen tilanteen palauttamiseksi. Kansallinen lainsäätäjä soveltuu parhaiten tähän tehtävään, koska sillä on ensikäden tieto kansallista yhteiseloa ohjaavan järjestelmän oikeudellisista ja sosiologisista erityispiirteistä, ja sen on valittava yhteisön ennalta asettamissa puitteissa yhteisön oikeuden ylläpitämiseksi sopivin seuraamus.⁸³

86. Ainoastaan rikosoikeus tarjoaa ”tehokkaan, oikeasuhtaisen ja varoittavan” ratkaisun ympäristöä vakavasti vahingoittaviin tekoihin, kuten puitepäätöksen 2 artiklassa säädetään, mutta sen jälkeen kun nämä rikosoikeudelliset puitteet on perustettu, täsmentäminen voi tapahtua vain kansallisissa oikeusjärjestelmissä, joilla on käytettävissään tähän tehtävään tarvittavat parametrit; yhteisöllä ei tällä hetkellä ole käytettävissä

sään tietoa, jonka perusteella se voisi arvioida kullekin jäsenvaltiolle parhaat ympäristöarvojen puolustamisen tavat, jotka vaihtelevat vapausrangaistuksesta oikeuksien rajoittamiseen ja maksuihin.

87. Tämä malli antaa yhteisölle oikeuden määritellä täsmällisesti suojattu oikeushyvä ja teon laatu, ja velvoittaa jäsenvaltiot rangaistussäännöksen laatimiseen⁸⁴ joko itsenäisesti tai koordinoitusti EU-sopimuksen kolmannessa pilarissa määrätyn hallitusten välisen yhteistyön kautta.

J Yhteisön toimivallan luonne ympäristöasioissa

88. Tällä alalla yhteisö jakaa toimivallan jäsenvaltioiden kanssa,⁸⁵ mikä merkitsee

84 — Oikeuskirjallisuudessa tätä väitettä tukee Jacqué, J. P., ”La question de la base juridique dans le cadre de la Justice et des affaires intérieures”, *L'espace pénal européen: enjeux et perspectives*, Institut d'études européennes, Bruxelles, 2002, s. 255 ja 256. Eisele J., em. teos, s. 1162, katsoo, että yhteisön lainsäätäjän pitää rangaistavan teon määrittelemisen yhteydessä asettaa vähimmäisstandardi ja kansallinen lainsäätäjän pitää määrätä rangaistus. Grasso, G., em. teos, s. 218, katsoo, että yhteisön toimielimillä on toimivalta huolehtia rikosoikeudellisten säännösten yhdenmukaistamisesta tai vaatia yhdenmukaisten tyyppien käyttöönottoa aina kun se on tarpeellista, silloin kun näille toimielimille on perustamissopimuksissa annettu erityistä valtaa yhteisön pyrkimysten saavuttamiseksi. Toisaalta yhteisön oikeus on saatettava osaksi kunkin jäsenvaltion oikeusjärjestelmää niin, että niissä ovat mukana ylikansalliset rangaistussäännökset ja että niissä määritellään rangaistukset ennalta määrättyissä puitteissa. Ks. myös Comte, F., em. teos, s. 781.

85 — Tämä voimassa olevasta lausäädännöstä johtuva ominaisuus myönnetään nimenomaisesti Euroopan perustuslaista tehdyn sopimuksen 1-14 artiklan 2 kohdan e alakohdassa, joten, sen 1-12 artiklan 2 kohdan perusteella, ”perustuslaissa annetaan unionille jäsenvaltioiden kanssa jaettu toimivalta tietyllä alalla, unioni ja jäsenvaltiot voivat säätää lakeja ja antaa oikeudellisesti velvoittavia säädöksiä kyseisellä alalla. Jäsenvaltiot käyttävät toimivaltaansa siltä osin kuin unioni ei käytä omaansa tai on päättänyt lakata käyttämästä sitä”.

83 — Grasso, G., em. teos, s. 219, suositelee tiettyä joustavuutta sisältävää lausäädäntöä ja puolustaa moitittavan toiminnan sekä rikkomusten ja sanktioiden luokittelua, mutta ei esitä mitään täsmällistä rangaistuksen mittaustapaa.

sitä, että kansalliset lainsäädännöt voivat olla ankarampia.

eurooppalaisten säännösten kanssa voimassa on kansallisia säännöksiä, joilla täydennetään yhteisön lainsäädäntöä tai poiketaan siitä lisäsuojan saamiseksi, joten on täysin johdonmukaista, että kun yhteisö määrää vähimmäisrajasta (rikosoikeudellinen seuraamus rikkomuksista), kansallisissa oikeusjärjestelmissä sitä muokataan, täsmennetään ja tehostetaan, jotta asetettu tavoite saavutetaan.

89. Kuten on jo todettu, EY 176 artiklassa annetaan jäsenvaltioille oikeus pitää voimassa tai toteuttaa tiukempia suojatoimenpiteitä, jos ne eivät ole perustamissopimuksen vastaisia ja jos niistä ilmoitetaan komissiolle. Toisaalta EY 95 artikla antaa niille oikeuden säilyttää (4 kohta) tai hyväksyä (5 kohta) omia säännöksiä olemassa olevista yhdenmukaistamisen velvoitteista huolimatta silloin, kun ne ovat perusteltuja ympäristöstä huolehtimiseksi ja niistä ilmoitetaan mainitulle toimielimelle. Lopuksi EY 174 artiklan 2 kohdan toisessa alakohdassa määrätään suojalausekkeesta, jonka nojalla jäsenvaltiot saavat, yhteisön valvontamenettelyn alaisina, toteuttaa muihin kuin taloudellisiin, ympäristöä koskeviin seikkoihin perustuvia väliaikaisia toimenpiteitä.

90. Edellä mainitussa asiassa Deponienzweckverband Eiterköpfe antamassani ratkaisuehdotuksessa huomautin, että jäsenvaltioita on kehoitettu osallistumaan aktiivisesti, annettu mahdollisuus siihen, että samaan aikaan

K Puitepäätöksen 1–7 artikla yhteisön toimivaltana

91. Edellä esitetyn perusteella näyttää siltä, että on syytä tarkastella puitepäätöksen 1–7 artiklaa sen selvittämiseksi, kuuluuko puitepäätöksen sisältö yhteisön oikeuden piiriin; sillä jos näin on, se, että Euroopan unionin neuvosto on hyväksynyt sen EU 29 artiklan, EU 31 artiklan e alakohdan ja EU 34 artikla 2 kohdan b alakohdan perusteella, on ristiriidassa EU 47 artiklan kanssa, mikä olisi peruste puitepäätöksen kumoamiselle.

92. Puitepäätöksen 2 ja 3 artiklassa vaaditaan rikosoikeudellista rangaistusta tahallista tai ainakin törkeän tuottamuksellisista kuuden tyyppisistä ympäristöä vahingoittavista teoista, joita on luonnehdittu niiden merkityksellisyyden mukaan sillä perusteella, voivatko ne aiheuttaa henkilölle kuoleman tai vakavan vamman, huomattavaa vahinkoa

luonto- tai kulttuuriympäristölle, vaikuttaa suojeltuihin lajeihin tai heikentää otsonikerrosta. Edellä esitetyn perusteella on selvää, että mainitun sanktiotyypin hyväksyminen tämän kaltaisista teoista kuuluu yhteisölle. Päätöksen 4 artiklassa säädetään lähes samoin, kun siinä vaaditaan saattamaan rangaistavaksi osallistuminen muutoinkin kuin tekijän ominaisuudessa, esimerkiksi yllyttäminen rikokseen. Molemmilla säännöksillä pyritään yhteisön "vähimmäisyhdennäköisyyteen", sillä rikosoikeudellisen vastuun subjektiivista piiriä rajoittamalla ne vaikuttavat sen luonteeseen.

93. Päätöksen 5 artiklan 1 kohdan mukaan 2 ja 3 artiklassa kuvatuista teoista on rangaistava tehokkain, oikeasuhteisin ja vakuuttavin rangaistus, näin ollen kyseessä on sama näkemys kuin edellisissä, sillä kuten on päätelty, näissä tapauksissa sanktiomallin valinta — rikosoikeudellinen, hallinnollinen tai siviilioikeudellinen — kuuluu yhteisölle.

94. Kuitenkin 5 artiklan 1 kohdassa esitetty säännös, jonka mukaan törkeissä tapauksissa voidaan langettaa vapausrangaistuksia, jotka voivat johtaa rikoksen johdosta luovuttamiseen, sijoittuu ensimmäisen pilarin ulkopuolelle, koska kyseeseen tulevan rikosoikeudellisen sanktion valinta kuuluu valtiolle. Samasta syystä 5 artiklan 2 kohdassa esitet-

tyjen lisärangaistusten osalta ei ole syytä esittää mitään moitteita.

95. Päätöksen 6 artiklassa säädetään oikeushenkilöiden vastuista 2 ja 4 artiklassa määritellyissä teoissa sekä toiminnan että laiminlyönnin osalta ja 7 artiklassa säädetään, että seuraamusten on oltava tehokkaita, oikeasuhteisia ja vakuuttavia, niiden luonnetta sen enemmän erittelemättä; molemmissa määritelmässä on sama puute kuin 2–4 artikla ja 5 artiklan 1 kohdassa. Täsmennys, jonka mukaan rangaistusten kohteena ovat luonnollisten henkilöiden lisäksi myös oikeushenkilöt, on ympäristöön kohdistuvien rikkomusten seurausten perusmallin hahmotte-lua, joka on yhteisön tehtävä. Päätöksen 7 artiklassa kuitenkin luetellaan viisi konkreettista rangaistusta, ja tältä osin se jää yhteisön oikeuden toimialan ulkopuolelle.

96. Lopuksi 1 artiklassa vain määritellään kolme 2 ja 6 artiklassa käytettävää käsitettä.

97. Näin ollen katson, että siltä osin kuin yhteisön toimivaltaan kuuluu valita rikosoikeudellinen seuraus ympäristöä vakavasti vahingoittaviin tekoihin, Euroopan unionin neuvostolla ei ole toimivaltaa hyväksyä puittepäätöksen 1–4 artiklaa, 5 artiklan 1 kohtaa — paitsi vapausrangaistuksen ja karkotuksen osalta — 6 artiklaa eikä 7 artiklan ensimmäistä kohtaa. Näin ollen komission kanne

on perusteltu ja hyväksyttävä ja mainitut säännökset on kumottava.

tettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaisesti.

V Oikeudenkäyntikulut

98. Jos komission nostama kanne hyväksytään, Euroopan unionin neuvosto on velvoi-

99. Työjärjestyksen 69 artiklan 3 kohdan mukaan väliintulijoina olevat jäsenvaltiot, Euroopan parlamentti sekä talous- ja sosiaalikomitea vastaavat omista oikeudenkäyntikuluisaan.

VI Ratkaisuehdotus

100. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin

- 1) hyväksyy Euroopan yhteisöjen komission nostaman kumoamiskanteen ympäristön suojelusta rikosoikeudellisin keinoin 27 päivänä tammikuuta 2003 tehdystä neuvoston puitepäätöksestä 2003/80/YOS ja kumoaa sen 97 kohdassa esitetyltä osalta,
- 2) velvoittaa Euroopan unionin neuvoston korvaamaan tästä menettelystä aiheutuneet oikeudenkäyntikulut ja toteaa, että väliintulijat vastaavat omista oikeudenkäyntikuluisaan.