



Euroopan unionin
neuvosto

Bryssel, 15. marraskuuta 2019
(OR. en)

14065/19

LIMITE

COPEN 432
ENFOPOL 506
ENV 924
CRIMORG 159
CATS 134
JAI 1205

ILMOITUS

Lähettiläjä:	Puheenjohtajavaltio
Vastaanottaja:	Pysyvien edustajien komitea / Neuvosto
Ed. asiak. nro:	13458/19
Asia:	Ympäristörikollisuutta käsittelevän kahdeksannen keskinäisen arviointikierroksen lopullinen kertomus – Tiedotus ja keskustelu neuvostossa

Yleisten kysymysten, ml. arvioinnin, työryhmä (GENVAL) päätti 14. joulukuuta 2016 5. joulukuuta 1997 hyväksytyn yhteisen toiminnan 97/827/YOS¹ 2 artiklan mukaisesti, että kahdeksannella keskinäisellä arviointikierroksella olisi käsiteltävä ympäristörikollisuuden ehkäisyä ja torjuntaa koskevien EU:n politiikkojen käytännön toteutusta ja toimintaa.

¹ Yhteinen toiminta 97/827/YOS, 5 päivältä joulukuuta 1997, jonka neuvosto on hyväksynyt Euroopan unionista tehdyn sopimuksen K.3 artiklan perusteella, järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaan liittyvien kansainvälisten sitoumusten kansallisen tason soveltamista ja täytäntöönpanoa koskevan arviointijärjestelmän perustamisesta (EYVL L 344, 15.12.1997).

Neuvoston pääsihteeristön puheenjohtajavaltion puolesta laatima ehdotus lopulliseksi kertomukseksi on esitetty asiakirjassa 11751/19, johon on sisällytetty aiemmin hyväksytyihin kutakin yksittäistä jäsenvaltiota koskeviin kertomuksiin sisältyvät päätelmät ja suositukset. Asiakirja esiteltiin lainvalvontatyöryhmän/rikosasiayhteistyöryhmän kokouksessa 17. syyskuuta 2019 ja siitä käytiin alustava keskustelu.

Valtuuskuntia pyydettiin toimittamaan kirjalliset huomautuksensa ehdotuksesta lopulliseksi kertomukseksi 4. lokakuuta 2019 mennessä. Asiakirjassa 13458/19 oleva kertomuksen tarkistettu versio esiteltiin ja hyväksyttiin poliisiyhteistyötä ja oikeudellista yhteistyötä rikosasioissa käsittelevän koordinoitukomitean (CATS) kokouksessa 12. marraskuuta 2019. Se on tarkoitus toimittaa 2.–3. joulukuuta 2019 pidettävälle oikeus- ja sisäasioiden neuvostolle.

Puheenjohtajavaltio aikoo esitellä tämän asiakirjan liitteessä olevan, kahdeksatta keskinäistä arviointikierrosta käsittelevän lopullisen kertomuksen edellä mainitun neuvoston 3. joulukuuta 2019 pidettävässä istunnossa (oikeusasiat). Puheenjohtajavaltion suorittaman esittelyn jälkeen valtuuskuntia pyydetään keskustelemaan asiasta. Tässä yhteydessä puheenjohtajavaltio myös palauttaa mieleen ympäristörikoksia koskevaa EU:n lainsäädäntöä käsittelevän raporttinsa (asiak. 12801/19). Neuvostoa pyydetään tämän jälkeen panemaan merkille edellä mainittu lopullinen kertomus, samoin kuin ympäristörikollisuuden torjunnan tehostamisen tärkeys.

Edellä mainitun yhteisen toiminnan 8 artiklan 4 kohdan mukaisesti lopullinen kertomus toimitetaan myös Euroopan parlamentille tiedoksi.

Edellä esitetyn perusteella pysyvien edustajien komiteaa (COREPER) pyydetään

–panemaan merkille, miten puheenjohtajavaltio aikoo käsitellä tämän asiakirjan liitteessä olevan, kahdeksatta keskinäistä arviointikierrosta käsittelevän lopullisen kertomuksen 2.–3. joulukuuta 2019 pidettävässä oikeus- ja sisäasioiden neuvostossa,

–suosittamaan neuvostolle, että se panee merkille edellä mainitun kertomuksen, samoin kuin ympäristörikollisuuden torjunnan tehostamisen tärkeyden.

**Lopullinen kertomus, joka koskee kahdeksatta keskinäistä arviointikierrosta
aiheesta "Ympäristörikollisuuden ehkäisyä ja torjuntaa koskevien EU:n
politiikkojen käytännön toteutus ja toiminta"**

SISÄLLYSLUETTELO

I - JOHDANTO	5
II - TIIVISTELMÄ	8
III - KANSALLINEN YMPÄRISTÖSTRATEGIA	17
IV - TILASTOT	21
V - EHKÄISEVÄT TOIMET	27
VI – RAKENTEET – OIKEUSLAITOS	32
VII – RAKENTEET – LAINVALVONTAVIRANOMAISET.....	36
VIII – RAKENTEET – MUUT VIRANOMAISET	40
IX – RAKENTEET – YHTEISTYÖ JA KOORDINOINTI KANSALLISELLA TASOLLA .	45
X – KOULUTUS	50
XI – OIKEUDELLISET NÄKÖKOHDAT	55
XII – MENETTELYTAPAKYSYMYKSET	60
XIII – KANSAINVÄLINEN YHTEISTYÖ	67
XIV – YHTEISTYÖ JULKISEN JA YKSITYISEN SEKTORIN VÄLILLÄ.....	73
XV – JÄTTEIDEN LAITTOMAT SIIRROT	76
XVI – VAARALLISTEN AINEIDEN LAITON TUOTANTO TAI KÄSITTELY JA VAARALLISTEN JÄTTEIDEN JÄTEHUOLTO	84

I - JOHDANTO

Yhteinen toiminta 97/827/YOS¹ järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaan liittyvien kansainvälisten sitoumusten kansallisen tason soveltamista ja täytäntöönpanoa koskevan arviointijärjestelmän perustamisesta hyväksyttiin 5. joulukuuta 1997. Sen mukaisesti tässä kertomuksessa pyritään esittämään yhteenveto havainnoista ja suosituksista ja tekemään päätelmät kahdeksannesta keskinäisestä arviointikierroksesta.

Edellä mainitun yhteisen toiminnan 2 artiklan mukaisesti yleisten kysymysten, ml. arvioinnin, työryhmä (GENVAL) päätti 14. joulukuuta 2016, että kahdeksannella keskinäisellä arviointikierroksella olisi käsiteltävä ympäristörikollisuuden ehkäisyä ja torjuntaa koskevien EU:n politiikkojen käytännön toteutusta ja toimintaa.

Jäsenvaltiot olivat tyytyväisiä ympäristörikollisuuden valitsemiseen kahdeksannen keskinäisen arviointikierroksen aiheeksi. Koska ympäristörikollisuuteen kuitenkin kuuluu monenlaisia rikoksia, GENVALin tekemän päätöksen mukaisesti arvioinnissa sovittiin keskittymisestä niihin rikoksiin, joihin jäsenvaltioiden mielestä oli syytä kiinnittää erityistä huomiota. Tätä silmällä pitäen kahdeksanteen keskinäiseen arviointikierrokseen sisältyi kaksi erityistä aluetta: jätteiden laittomat siirrot ja vaarallisten aineiden laitton tuotanto tai käsittely. Arviointikierrokseen ei sisällytetty ympäristörikollisuuden muita tyyppisiä, kuten luonnonvaraisten eläinten ja kasvien laitonta kauppaa, puutavaran laitonta kauppaa, kalojen laitonta kauppaa ja ilman pilaantumista.²

¹ Yhteinen toiminta 5 päivältä joulukuuta 1997 (97/827/YOS), EYVL L 344, 15.12.1997, s. 7–9.

² Tässä lopullisessa kertomuksessa "ympäristörikollisuudella" viitataan arviointiin siinä laajuudessa kuin GENVAL on sen määritellyt.

Tämän lähestymistavan mukaisesti tarkasteltiin kattavasti oikeudellisia ja operatiivisia näkökohtia, jotka liittyvät ympäristöriskollisuuden torjuntaan, rajatylittävään yhteistyöhön ja yhteistyöhön asiaankuuluvien EU:n virastojen kanssa.

Tässä yhteydessä erityisen merkityksellisiä ovat jätteistä ja tiettyjen direktiivien kumoamisesta 19 päivänä marraskuuta 2008 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2008/98/EY³(määräaika saattamiselle osaksi kansallista lainsäädäntöä 12. joulukuuta 2010), ympäristönsuojelusta rikosoikeudellisin keinoin 19 päivänä marraskuuta 2008 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2008/99/EY⁴ (määräaika saattamiselle osaksi kansallista lainsäädäntöä 26. joulukuuta 2010) ja jätteiden siirrosta 14 päivänä kesäkuuta 2006 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1013/2006⁵ (määräaika saattamiselle osaksi kansallista lainsäädäntöä 12. heinäkuuta 2007).

Lisäksi direktiivissä 2008/98/EY edellytetään, että jäsenvaltiot laativat jätehuoltosuunnitelmat ja jätteen syntymisen ehkäisemistä koskevat ohjelmat, jälkimmäiset 12. joulukuuta 2013 mennessä. Ohjelmien tavoitteena on esittää jätteen syntymisen ehkäisemistä koskeva yhteensovitetty kansallinen toimintatapa määrittelemällä tavoitteet ja politiikat ja pyrkimällä katkaisemaan talouskasvun ja jätteen syntymiseen liittyvän ympäristövaikutuksen välinen yhteys.

Kahdeksannen arviointikierroksen järjestämistä täydennettiin hyväksymällä kyselylomake, vierailujen järjestys ja arviointiryhmien kokoonpano suhteessa tarkkailijoihin (GENVAL 5. toukokuuta 2017) sekä nimittämällä asiantuntijat jäsenvaltioiden ehdotusten pohjalta. Pääsihteeristö koordinoi arviointikäynnit ja avusti arviointiryhmien asiantuntijoita.

Ensimmäinen arviointikäynti tehtiin Ruotsiin 26.–29. syyskuuta 2017. Viimeinen arviointikäynti tehtiin Yhdistyneeseen kuningaskuntaan 25. helmikuuta – 1. maaliskuuta 2019. Jokaisesta 28 arviointikäynnistä laadittiin kyseistä jäsenvaltiota koskeva yksityiskohtainen kertomus.

³ EUVL L 312, 22.11.2008, s. 3.

⁴ EUVL L 328, 6.12.2008, s. 28.

⁵ EUVL L 190, 12.7.2006, s. 1.

Näistä arviointikertomuksista on sittemmin keskusteltu ja ne on hyväksytty lainvalvontatyöryhmän/rikosasiayhteistyöryhmän yhteisessä kokoonpanossa⁶. Useimmat niistä ovat neuvoston verkkosivustolla ja yleisön saatavilla.

Tässä asiakirjassa on otettu huomioon aiemmin laadittuihin kutakin yksittäistä jäsenvaltiota koskeviin kertomuksiin sisältyvät päätelmät ja suositukset⁷. On kuitenkin huomattava, että arvioinnin pitkäkestoisuudesta johtuen yksittäiset kertomukset eivät välttämättä täysin kuvasta tämänhetkistä tilannetta.

⁶ Ruotsi (ST 6540/18 REV 1 DCL1), Ranska (ST 6734/18 DCL1), Irlanti (ST 7139/18 REV 1 DCL1), Suomi (ST 8430/18 REV 1), Alankomaat (ST 8379/18 REV 1), Italia (ST 9815/18 REV 1), Slovakia (ST 9816/18 REV 1), Saksa (ST 11430/18 REV 1), Belgia (ST 11402/18 REV 1), Tanska (ST 11621/18 REV 1), Unkari (ST 11585/18), Latvia (ST 11426/18 REV 2), Kreikka (ST 14588/18 REV 1), Tšekki (ST 14129/18 REV 1), Kypros (ST 14059/18 REV 1), Puola (ST 15079/18 REV 1), Espanja (ST6601/19 REV 1), Malta (ST 5518/19 REV 1), Viro (ST 6767/19 REV 1), Luxemburg (ST 7947/19 REV 1), Slovenia (ST 8065/19), Romania (ST 8783/19 REV 1), Kroatia (ST 9178/19 REV 1), Bulgaria (ST 9180/19 REV 1), Portugali (ST 9098/19), Liettua (ST 10080/19), Itävalta (ST 10079/19) ja Yhdistynyt kuningaskunta (ST 10081/19)

⁷ Yksittäiset kertomukset on laadittu heti kyseiseen jäsenvaltioon tehdyn vierailun jälkeen. Sen jälkeen on voinut tapahtua muutoksia, jotka eivät ilmene yksittäisistä kertomuksista, esimerkiksi lainsäädännön täytäntöönpano on voitu saattaa päätökseen. Tehdyt muutokset olisi mainittava arviointia koskevissa seurantaraporteissa, jotka on laadittava 18 kuukautta myöhemmin. Keskusteltaessa kertomuksista lainvalvontatyöryhmässä/rikosasiayhteistyöryhmässä jäsenvaltiot ilmoittivat usein (tulevista) muutoksista, joiden tarkoituksena on toteuttaa kunkin jäsenvaltion omassa kertomuksessa annettuja suosituksia.

II - TIIVISTELMÄ

Ympäristörikollisuus, mukaan lukien jäterikollisuus, on monimutkainen ja monitahoinen rikollisuuden muoto, jota esiintyy muodossa tai toisessa ja vaihtelevassa määrin kaikkialla Euroopan unionissa. Arvioinnin yhteydessä on toistuvasti tältä osin korostettu, että on olemassa riski siitä, että tietyt tämän alan rikokset jäävät havaitsematta, koska tämäntyyppinen rikollisuus on harvoin ilmeistä ja useammin "näkyvätöntä", joten sitä pidetään "valvontarikoksena", johon on puututtava proaktiivisesti.

Jotta ympäristörikollisuutta, mukaan lukien jäterikollisuutta, voidaan ehkäistä ja torjua tehokkaasti, arvioinnissa on korostettu, että on tärkeää määritellä asiaankuuluvat prioriteetit ja omaksua virastojen välinen toimintamalli, jota toteuttavat eri kansalliset viranomaiset, ja varmistaa niiden toimien tehokas koordinointi strategialähtöisen toimintapolitiikan pohjalta.

Suurimmassa osassa jäsenvaltioita nämä rikollisuuden muodot eivät kuitenkaan ole poliittisella tasolla yleisesti etusijalla, ja useimmissa jäsenvaltioissa ei ole olemassa kattavaa kansallista strategiaa, jossa esitettäisiin asiaankuuluvat prioriteetit ja otettaisiin mukaan kaikki asiaankuuluvat viranomaiset. Näin ollen asiaankuuluville jäsenvaltioille on esitetty suosituksia, jotta ne hyväksyisivät tällaisen strategian, mahdollisesti yhtenäisessä asiakirjassa, johon liittyisi strategian täytäntöönpanosuunnitelma.

Useimmissa jäsenvaltioissa ympäristörikollisuuden, mukaan lukien jäterikollisuuden, alan tilastot ovat riittämättömiä, hajanaisia ja perustuvat useisiin yksittäisiin tilastolähteisiin, koska kukin rikollisuuden muotojen ehkäisyyn ja torjuntaan osallistuva yksittäinen viranomainen kerää niitä erikseen eikä viranomaisten välillä ole yhteyksiä ja yhtenäisyyttä.

Koska raportoiduista ympäristörikoksista ei ole vahvistettuja lukuja, tapausten kokonaismäärästä ei saada tietoja ja analyyseja hallintoviranomaisilta, poliisilta, syyttäjänvirastoilta ja tuomioistuimilta. Näin ollen ei ole mahdollista saada kokonaiskuvaa näiden rikosten laajuudesta ja mukauttaa kansallisia toimenpiteitä ja toimia vastaavasti.

Jäsenvaltioille on näin ollen suositeltu, että ne kehittäisivät menetelmän, jolla kerätään järjestelmällisiä, luotettavia ja ajan tasalla olevia tilastoja, joihin sisältyy jäterikoksiin liittyvien ilmoitusten, tutkintatoimien, syytteenpanojen ja tuomioiden lukumäärä. Näin voitaisiin suorittaa strateginen arviointi ympäristörikosten ehkäisyn ja torjunnan kansallisesta järjestelmästä, arvioida sen tehokkuutta helpommin ja priorisoida näiden asioiden käsittelyyn varatut resurssit.

Joissain jäsenvaltioissa hyviksi käytännöiksi on katsottu tietokannat tai seurantavälineet tiedonhallintaa varten, vaikka tällaisten tiedonkeruujärjestelmien yhdistämistä on suositeltu.

Kun arviointiryhmillä ei ollut mahdollisuutta tarkastaa ympäristörikosten kokonaislukuja erityisesti jäterikollisuuden alalla, ne eivät useimmissa tapauksissa pystyneet toteuttamaan perusteellista tarkastelua näiden rikollisuuden muotojen tosiasiallisesta laajuudesta ja vakavuudesta eikä arviota asiaan liittyvistä yleisistä suuntauksista asianomaisissa jäsenvaltioissa.

Ympäristönsuojelun priorisointiin liittyy organisaatorakenteen muodostaminen ympäristöasioita hoitaville toimivaltaisille elimille, joilla on asianmukainen toimivaltaa suorittaa tehtävänsä ja asiaankuuluvat henkilö- ja budjettiresurssit.

Yleisesti ottaen kaikilla jäsenvaltioilla on ympäristörikollisuuden torjuntaa varten institutionaalinen rakenne, joka on järjestetty jäsenvaltioissa samalla tavalla, vaikka on olemassa joitain eroavuuksia toimivallan osoittamisessa eri asiaankuuluville viranomaisille ja toimivallan jakamisessa keskus- ja alueellisen tason välillä sekä ympäristölainsäädännön, mukaan lukien jätelainsäädännön, rikkomista koskevan seuranta- ja seuraamusjärjestelmän osalta. Keskinäisessä arvioinnissa todettiin, että tällainen organisointi on joissain jäsenvaltioissa hyvin järjestetty ja kattava ja että asiaankuuluvien yksiköiden toimivalta on selkeä ja hyvin jaettu, kun taas toisissa jäsenvaltioissa organisaatorakennetta on aiheellista

parantaa, jotta voidaan tehostaa kansallisia valmiuksia torjua ympäristörikollisuutta, mukaan lukien jäterikollisuutta.

Arvioinnissa tuli esille myös se, että on tärkeää antaa kaikille toimivaltaisille kansallisille viranomaisille, myös oikeusviranomaisille, mahdollisuus tehdä tiivistä yhteistyötä synergioiden luomiseksi ja kansallisen ympäristönsuojelu- ja täytäntöönpanojärjestelmän varautumiskyvyn lujittamiseksi tällä alalla.

Se, missä määrin yhteistyö kaikkien asiaankuuluvien ympäristörikollisuuden torjuntaan osallistuvien sidosryhmien kesken on institutionalisoitu, vaihtelee jäsenvaltioittain. Joissain jäsenvaltioissa tällaista yhteistyötä tapahtuu epäviralliselta ja tilapäiseltä pohjalta, mutta tämä toimintatapa saattaa osoittautua haavoittuvaksi tietyissä odottamattomissa olosuhteissa ja joka tapauksessa siihen liittyy taitotiedon siirtämistä koskeva kysymys. Joissain muissa jäsenvaltioissa on puolestaan käytössä virallisemmat ja jäsennellymmät instituutioiden väliset puitteet, jotka perustuvat usein yhteistyöpöytäkirjoihin ja joihin liittyy joissain tapauksissa monenvälisiä foorumeita tällaisen yhteistyön koordinoimiseksi; tätä voidaan pitää parhaana käytäntönä, jolla voidaan parantaa ennaltaehkäisyä ja täytäntöönpanojärjestelmien tehokkuutta.

Ympäristörikollisuuden, mukaan lukien jäterikollisuuden, aiheuttamien haasteiden monimutkaisuus ja tällaisen rikollisuuden tekninen luonne edellyttävät kaikkien näiden rikollisuuden muotojen torjuntaan osallistuvien toimivaltaisten viranomaisten korkeatasoista oikeudellista tietämystä ja teknistä asiantuntemusta sekä keskus- että paikallistasolla.

Joidenkin arvioitujen jäsenvaltioiden viranomaiset toivat esiin, että ottaen huomioon ympäristörikollisuuden, mukaan lukien jäterikollisuuden, vähäisen merkityksen lainkäyttöalueellaan, ne eivät katsoneet aiheelliseksi perustaa erityisiä rakenteita näiden rikollisuuden muotojen ehkäisyä ja torjuntaa varten.

Keskinäisen arvioinnin yhteydessä on kuitenkin toistuvasti korostettu, että tällä alalla työskentelevien viranomaisten korkeatasoinen erikoistuminen on tarpeen. Tarvitaan myös erikoistuneita tutkijoita, jotta voidaan ottaa huomioon rahoitus- ja talousasioihin liittyvät ympäristörikosten näkökohdat erityisesti vakavien rikosten osalta.

Euroopan unionissa asiaankuuluvan henkilöstön erikoistumisen taso on tietyin poikkeuksin riittävämpää ympäristöviranomaisten osalta ja tietyssä määrin poliisin ja tullin osalta, mutta parantamisen varaa on tietyissä jäsenvaltioissa, joissa erikoistunut henkilöstö käsittelee ympäristörikollisuutta muiden tehtävien ohella tai ainoastaan keskustasolla eikä paikallistasolla.

Tällainen erikoistuminen on sitä vastoin usein riittämätöntä oikeuslaitoksen osalta. Useimmissa jäsenvaltioissa ei ole perustettu erikoistuneita oikeudellisia rakenteita ympäristörikollisuuden, mukaan lukien jäterikollisuuden, käsittelemiseksi eikä niissä ole osoitettu erikoistunutta syyttäjää tai tuomaria nimenomaisesti käsittelemään tämän alan rikosasioita. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että syyttäjillä ja tuomareilla ei olisi tosiasiallista erityisosaamista ympäristörikosten, mukaan luettuna jäterikosten, käsittelyssä. Useille jäsenvaltioille on osoitettu asiaankuuluvia suosituksia oikeuslaitoksen erikoistumisen lisäämiseksi tällä alalla.

Säännöllinen ja laaja jatkokoulutus sekä uran alussa että sen aikana, myös lainvalvonta- ja oikeusviranomaisten yhteinen koulutus, on myöskin tärkeää tällaisen erikoistumisen ja asiantuntemuksen saavuttamiseksi ja sen varmistamiseksi, että asiaankuuluva henkilöstö on jatkuvasti ajan tasalla tämän alan lainsäädännöstä ja menettelyvaatimuksista, jotka kehittyvät jatkuvasti. Tähän olisi sisällyttävä myös osallistuminen koulutusmahdollisuuksiin, joita tarjotaan EU:n tasolla, kuten Euroopan unionin lainvalvontakoulutusvirastossa (CEPOL) ja asiaankuuluvissa verkostoissa.

Joissain jäsenvaltioissa ympäristörikollisuutta käsittelevät erikoistuneet poliisiyksiköt kuuluvat kansallisen poliisin talousrikososastoihin, ja tätä on pidetty hyvänä käytäntönä, koska ympäristörikollisuuden motiivina on pääasiassa taloudellinen hyöty ja se voi edellyttää talousrikostutkintaa.

Eräs toinen arvioinnissa havaittu puute on se, että tarkastajien ja tosiasiallisesti suoritettujen tarkastusten, mukaan lukien fyysiset tarkastukset, lukumäärä ei ole useinkaan riittävä ympäristörikollisuuden, mukaan lukien jäterikollisuuden, torjumiseksi asianmukaisesti.

Nämä kaksi näkökohtaa liittyvät toisiinsa, sillä henkilöresurssien puutteen vuoksi tarkastuksia (etenkin ad hoc -tarkastuksia ja yhdistettyjä ympäristö-/rahoitustutkintatoimia) ja erityisiä tutkintatoimia voidaan toteuttaa vähemmän. Ympäristörikollisuuden, mukaan lukien jäterikollisuuden, havaitsemisten määrä on näin ollen melko vähäinen, ja tietyissä tapauksissa ympäristö- ja jäterikostapausten syytteenpano on tilastollisesti merkityksetöntä. Tästä voi syntyä vaikutelma, että tällaista rikollisuutta ei ole olemassa, ja se saattaa estää jäsenvaltioita tehostamasta seuranta- ja täytäntöönpanojärjestelmiään näiden rikollisuuden muotojen torjumiseksi. Kaikki nämä tekijät vähentävät proaktiivisuutta monissa jäsenvaltioissa.

Etenkin ehkäisytoimien osalta todetaan, että vaikka jotkin jäsenvaltiot ovat katsoneet, että lainsäädäntö, tarkastukset ja lupavaatimukset voisivat olla riittäviä keinoja näiden rikollisuuden muotojen estämiseksi, jotkin toiset jäsenvaltiot ovat aktiivisempia ja panevat täytäntöön muun muassa ennaltaehkäisyohjelmia, tiedottamista, koulutusta ja valistuskampanjoita.

Kaikki jäsenvaltiot ovat muodostaneet ympäristörikollisuuden, mukaan lukien jäterikollisuuden, torjumiseksi oikeudelliset puitteet, joissa määritellään asiaankuuluvat rikokset ja seuraamukset. Arvioinnin tulosten mukaan tietyissä jäsenvaltioissa ei kuitenkaan käytetä lainvalvonta- ja rikosoikeusjärjestelmien koko potentiaalia, joissain tapauksissa todennäköisimmin siksi, että hallinnollinen täytäntöönpanon valvonta nähdään oikeudellisia toimia tehokkaampana ja vähemmän ongelmallisena. Näin ollen arvioinnin yhteydessä näille jäsenvaltioille on suositeltu, että ne arvioisivat uudelleen näihin rikollisuuden muotoihin sovellettavan hallinnollisen lähestymistavan ja rikosoikeudellisen lähestymistavan välisen tasapainon.

Hallinnollisten seuraamusten ja rikosoikeudellisten seuraamusten järjestelmien välinen ero ei myöskään ole aina kovinkaan selkeä, koska oikeudellisia määritelmiä ei ole olemassa tai ne ovat epäselviä. Näin ollen arvioinnin yhteydessä asiaankuuluville jäsenvaltioille suositeltiin, että ne selventäisivät rikosten ja rikkomusten välistä eroa täsmällisten ennalta määriteltyjen kriteerien pohjalta siten, että ympäristörikollisuuden vakavuudesta ei jää epäilystä.

Toinen arvioinnissa havaittu haaste liittyy tiettyihin vaikeuksiin tiettyjen käsitteiden, kuten "ympäristövahingon", "vahinkoriskin" ja "vahingon laajuuden", tulkinnassa ja soveltamisessa, sillä syyttäjät tulkitsevat näitä käsitteitä usein tapauskohtaisesti. Näin ollen asiaankuuluville jäsenvaltioille suositeltiin lainsäädännön tarkistamista ja/tai asiaankuuluvien suuntaviivojen hyväksymistä näiden tehtävien helpottamiseksi.

Jäsenvaltiot ovat säätäneet eri tavoin oikeushenkilöiden vastuusta jäterikoksissa. Jotkin ovat säätäneet oikeushenkilöiden rikosoikeudellisesta vastuusta ja toiset hallinto-oikeudellisesta vastuusta. Tietyissä jäsenvaltioissa, joissa on säädetty ainoastaan yhteisösakoista, niitä on pidetty riittämättöminä.

Joissain jäsenvaltioissa ei ole sallittua käyttää erityisiä tutkintatekniikoita (kuten tarkkailua, soluttautumista, puhelinkuuntelua yms.) ympäristörikollisuuden, mukaan lukien jäterikollisuuden, tutkinnassa, jollei sillä ole yhteyttä talousrikoksiin. Näille jäsenvaltioille on suositeltu tämän mahdollisuuden sallimista siltä osin kuin se on oikeassa suhteessa kyseiseen rikokseen.

Joitain todisteisiin liittyviä vaikeuksia on tuotu esiin, muun muassa hallintoviranomaisten hankkimien todisteiden hyväksyttävyyden suhteen. Niihin ei sovelleta tiukkoja rikosprosessisääntöjä eikä niitä näin ollen voida aina käyttää oikeudenkäyntimenettelyissä.

Yksityisellä sektorilla on merkittävä rooli ympäristönsuojelussa sekä ehkäisy- ja valistustoimissa; sen yhteistyöllä lainvalvontaviranomaisten kanssa voidaan antaa merkittävä panos välittämällä ympäristövahinkoraportteja. Julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyön taso ja muodot vaihtelevat kuitenkin jäsenvaltioiden välillä; joissain jäsenvaltioissa yhteistyötä tehdään epävirallisesti, kun taas toisissa on olemassa julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksien virallinen kehys, joka perustuu usein yhteistyöpöytäkirjoihin. Arvioinnin yhteydessä on suositeltu tällaisten jäsenvaltioiden yhteistyömuotojen käyttöönottoa jäsenvaltioille, joissa niitä ei vielä ole käytössä.

Erityisesti kansalaisjärjestöjen osalta todetaan, että ne eivät voi kaikissa jäsenvaltioissa osallistua rikosoikeudellisiin menettelyihin eivätkä olla asianomistajia; joissain tapauksissa ne voivat pelkästään tehdä kanteluita ja toteuttaa valistus- ja koulutustoimia. Muutamissa jäsenvaltioissa kansalaisjärjestöillä ei ole merkittävää roolia tällä alalla.

Jotta kannustettaisiin kansalaisia tekemään ilmoituksia ympäristörikkomuksista, joidenkin jäsenvaltioiden toimivaltaiset viranomaiset ovat toteuttaneet toimenpiteitä (kuten vihjelinjoja, älypuhelinsovelluksia tai verkkotyökaluja) tällaisten ilmoitusten anonyymien tekemisen helpottamiseksi.

Se missä määrin poliisi, tulliviranomainen ja oikeusviranomaiset tuntevat ympäristörikollisuuden alalla toimivien EU:n elinten ja verkostojen ja kansainvälisten foorumien toimintaa ja osallistuvat siihen, vaihtelee; joissain tapauksissa olisi hyödyllistä tehdä kansainvälisestä yhteistyöstä tiiviimpää ja muodollisempaa.

Jäsenvaltiot arvostavat yleisesti Europolin, Eurojustin ja Euroopan oikeudellisen verkoston tarjoamaa tukea ja koordinoitua, mutta joissain tapauksissa yhteistyötä niiden kanssa voitaisiin tehostaa, koska tietyt jäsenvaltiot eivät aina käytä täysimääräisesti ympäristörikollisuuteen liittyviä palveluja ja tuotteita, joita ne voivat tarjota.

Jäsenvaltioiden järjestelmien kyky ehkäistä tai havaita jätteiden laittomia kuljetuksia riippuu ennen kaikkea fokuksinnin/priorisoinnin tasosta, ja kykyyn vaikuttavat monet tekijät kuten esimerkiksi henkilö- ja teknisten resurssien käytettävyys, niiden erikoistumisen taso, suoritettujen tarkastusten lukumäärä, kaikkien kansallisella tasolla toimivien viranomaisten välisen yhteistyön tehokkuus sekä jätteen alkuperä- ja vastaanottajavaltioiden kanssa tehtävän kansainvälisen yhteistyön tehokkuus, jotta voidaan helpottaa jätteiden palautuksia näihin maihin ja jätteiden asianmukaista käsittelyä niissä. Arvioinnissa tuli yleisesti esiin, että useissa jäsenvaltioissa saattaa olla tarpeen tehdä parannuksia joidenkin näiden seikkojen osalta, jotta voidaan parantaa niiden järjestelmän kykyä torjua näitä rikollisuuden muotoja tehokkaammin.

Joissain jäsenvaltioissa sähkö- ja elektroniikkaromua ja romuajoneuvoja pidetään keskeisinä jätevirtoina ja niihin sovelletaan erityisiä tarkastustoimia ja analyyseja, joihin liittyy sekä asiakirja- että fyysisiä tarkastuksia. Kaikissa jäsenvaltioissa ei kuitenkaan säädetä tällaisista toimenpiteistä.

Jäsenvaltioita on kannustettu ottamaan ympäristörikollisuus ja erityisesti jätteiden laittomat kuljetukset huomioon laajemmasta näkökulmasta osana usein järjestäytyneiden rikollisryhmien harjoittamaa talousrikollisuutta ja ottamaan huomioon sen taloudelliset näkökohdat ja rahoitusvaikutukset luonnonympäristön ja yhteiskunnan kannalta.

Kun tarkastellaan vaarallisten aineiden tuotantoa ja käsittelyä, joiden osalta laittomilla toimilla voi olla merkittävä vaikutus paitsi ympäristöön myös kansanterveyteen, arvioinnissa on tuotu esiin, että on äärimmäisen tärkeää varmistaa asianmukaiset koordinoitujen toimien vastauksena kemiallisten, biologisten, säteily- ja ydinmateriaalien aiheuttamiin uhkiin. Tämän vuoksi arvioinnissa on korostettu riittävän valvonnan, tiedustelutiedon ja riskinarvioinnin käytön sekä jäsenvaltioiden yhteistyömuotojen merkitystä, jotta voitaisiin tehostaa jäsenvaltioiden havaitsemis- ja täytäntöönpanojärjestelmiä tällä alalla.

Edellä esitetty huomioon ottaen voidaan todeta, että kyky panna täytäntöön monimutkaista eri viranomaisten toteuttamaa ympäristörikollisuuden, mukaan lukien jäterikollisuus, ehkäisyä ja torjuntaa, joka edellyttää riittäviä henkilö- ja rahoitusresursseja, vaihtelee jäsenvaltioittain. Yleisesti suositellaan korkeampaa prioriteettia poliittisella ja strategisella tasolla, jotta voidaan varmistaa tämän alan tehokas seuranta- ja täytäntöönpanojärjestelmä.

Yleisemmin voidaan todeta, että jäsenvaltioiden lisäponnistelut kansallisten lainvalvonta- ja rikosoikeudellisten järjestelmien koko potentiaalin käyttämiseksi ottamalla mukaan kaikki saman tason sidosryhmät, käyttämällä kaikkia käytettävissä olevia työkaluja tehokkaasti ja edistämällä kansainvälistä yhteistyötä voisi edistää ympäristöasioiden hallinnointia koko EU:ssa ja kansainvälisesti.

III - KANSALLINEN YMPÄRISTÖSTRATEGIA

TÄRKEIMMÄT HAVAINNOT JA PÄÄTELMÄT

Arvioinnin ajankohtana suurimmassa osassa jäsenvaltioita ei ollut olemassa strategista toimintatapaa ympäristörikollisuuden torjumiseksi, ja useimmissa niistä ei ollut käytössä yhtenäistä strategista asiakirjaa, jossa määriteltäisiin tämän rikollisuuden muodon torjuntaa koskeva kansallinen politiikka kattavalla tavalla.

Ainoastaan muutama jäsenvaltio oli laatinut kokonaisvaltaisen kansallisen ympäristöstrategian, jossa määritellään keskeisen tason kansallinen politiikka ja jonka hyväksymistä on pidettävä esimerkkinä parhaasta käytännöstä, jota muiden jäsenvaltioiden olisi noudatettava.

Näin ollen asiantuntijat ovat korostaneet monissa arviointiraporteissa, että on tarpeen arvioida uudelleen tämäntyyppisen rikollisuuden prioriteettitaso.

Joissain jäsenvaltioissa strategiasuuntautuneet osatekijät esitetään yleisemmässä kehyksessä, jossa otetaan huomioon myös ympäristörikollisuuteen liittyvät seikat, tai erillisissä asiakirjoissa, kuten toimintasuunnitelmissa, kansallisissa ohjelmissa tai hankkeissa, joissa määritellään kansallisella tasolla saavutettavat tavoitteet ja asiaankuuluville kansallisille viranomaisille kuuluvat tehtävät. Näillä asiakirjoilla voi olla tietyssä määrin strateginen merkitys ympäristörikollisuuden torjunnassa, mutta joissain tapauksissa niissä esitetään pelkästään ympäristöviranomaisten, ei muiden lainvalvontaviranomaisten, toteutettaviksi tarkoitettuja toimia.

Jäsenvaltiot ovat hyväksyneet EU:n jätelainsäädännön nojalla myös muita asiakirjoja kuten kansallisen jätehuoltosuunnitelman, joka on jätteistä annetun direktiivin 2008/98/EY 28 artiklan nojalla säädetty oikeudellinen vaatimus ja joka sisältää useita jäterikollisuuden torjuntaan liittyviä toimenpiteitä, sekä kansallisen ympäristötarkastussuunnitelman, joka on asetuksen (EY) N:o 1013/2006, sellaisena kuin se on muutettuna asetuksella (EU) N:o 660/2014 (jätteiden siirrosta annettu asetus), 50 artiklan mukainen oikeudellinen vaatimus ja jolla säännellään rajatylittävien jätesierrojen tarkastuksia.

Vaikka näissä asiakirjoissa määritellään jätteiden seurannan noudattamisen ja jätteiden siirtojen valvonnan tietyt näkökohdat tiettyjen tavoitteiden ja niiden saavuttamiseksi toteutettavien toimenpiteiden ja toimien osalta sekä toimivaltaisten viranomaisten tähän liittyvät tehtävät, niissä kuvataan alakohtaisia politiikkoja eivätkä ne muodosta kansallista kokonaisstrategiaa ympäristörikollisuuden torjumiseksi.

Joissain jäsenvaltioissa ympäristörikollisuutta koskevaa strategista toimintatapaa tuetaan siten, että on perustettu elimiä tai yksiköjä, joilla on koordinoitavia kansallisen ympäristöstrategian täytäntöön panemiseksi, millä varmistetaan tällaisen rikollisuuden torjumiseksi toteutetun kansallisen politiikan yleinen johdonmukaisuus; tätä voidaan pitää hyvänä käytäntönä, jota muiden jäsenvaltioiden olisi noudatettava.

Yleisesti voidaan sanoa, että strategisen toimintatavan puuttuminen voi aiheuttaa riskin siitä, että tällaisen rikollisuuden torjunta ei ole yhdenmukaista. Tämä on vielä ilmeisempää niissä jäsenvaltioissa, joissa ympäristöasioita koskeva toimivalta on hyvin hajanaista, jolloin strateginen toimintatapa, johon osallistuvat poliittisella tasolla kaikki viranomaiset, on näin ollen vielä tärkeämpi.

Arvioinnin yhteydessä on näin ollen toistuvasti korostettu, että tarvitaan ympäristörikollisuuden, mukaan lukien jäterikollisuus, ehkäisyä ja torjuntaa koskeva strategiasuuntautunut kokonaistoimintatapa, johon sisältyy seuranta- ja lainvalvontatoimia.

Tätä varten todettiin, että ehkäisy- tai hallinta-asiakirjoja ja -suunnitelmia olisi tuettava kansallisella strategialla, jossa esitetään tämän alan kansalliset prioriteetit poliittisella ja hallinnollisella tasolla perustuen kokonaisanalyysiin kansallisen tason ympäristörikollisuudesta, jotta saadaan aikaan johdonmukainen kehys tämän rikollisuuden kaikkien muotojen torjumiseksi.

Koordinoitu kansallinen strategia mahdollistaisi sen, että voidaan luoda virallisempi kehys kansalliselle politiikalle ja yhteistyölle strategisella tasolla ja näin ollen parantaa ympäristörikollisuuden ehkäisyä, havaitsemista ja torjuntaa kansallisella tasolla ja koko EU:ssa.

Strateginen toimintatapa auttaisi myös määrittämään kansalliset prioriteetit tämän alan tutkimuksen sekä tutkinta- ja syytetoimien osalta, määrittelemään kaikkien asiaankuuluvien toimijoiden roolit ja vastuut sekä varmistamaan, että kaikki niistä ovat erikoistuneita ja koulutettuja sekä tekevät tehokasta yhteistyötä. Tämä edistäisi puuttumista rikoksiin ja asiaankuuluvan lainsäädännön vaatimusten noudattamatta jättämiseen ympäristölainsäädännön tehokkaamman täytäntöönpanon avulla.

Arvioinnin ajankohtana missään arvioidussa jäsenvaltiossa ei ollut osoitettu erityisiä määrärahoja ympäristörikollisuuden ehkäisyyn ja torjuntaan. Tällä ei kuitenkaan vaikuta olevan kielteistä vaikutusta, koska jäsenvaltiot voivat käyttää yleistä lainvalvontatalousarviota tai EU:n rahoitusta täyttääkseen tämän alan velvoitteensa.

SUOSITUKSET

- *Jäsenvaltioita, jotka eivät ole vielä hyväksyneet ympäristörikollisuutta koskevaa kansallista ympäristöstrategiaa, kannustetaan tekemään niin mahdollisimman pian sekä myös harkitsemaan toimintasuunnitelman hyväksymistä tällaisen strategian täytäntöönpanoa varten, jotta voidaan lisätä tämän alan asiaankuuluvien toimien yleistä johdonmukaisuutta ja yhdenmukaisuutta.*
- *Strategiassa olisi esitettävä tätä rikollisuuden alaa koskevan kansallisen politiikan tavoitteet ja prioriteetit, määritettävä selkeästi kaikkien tämän tyyppisen rikollisuuden torjuntaan osallistuvien toimivaltaisten viranomaisten roolit ja vastuut sekä niiden yhteistyömuodot, tarvittavat resurssit sekä menettelyt ja mekanismit saavutettujen tulosten säännöllistä seurantaa varten.*
- *Jäsenvaltioille suositellaan myös, että ne osoittavat yhdelle elimelle/yksikölle koordinoitavia edellä mainitun strategian täytäntöön panemiseksi ja varmistavat sen säännöllisen päivittämisen ja tarkistamisen riskianalyysiin perustuvaa toimintatapaa noudattaen, jotta voidaan ottaa huomioon asiaankuuluva kehitys ja suuntauksset sekä ympäristörikollisuuteen liittyvät uhat.*

IV - TILASTOT

TÄRKEIMMÄT HAVAINNOT JA PÄÄTELMÄT

Eräs tärkeimmistä kahdeksannella keskinäisellä arviointikierroksella suurimmassa osassa jäsenvaltioita määritetyistä puutteista koskee hallinto-, lainvalvonta- ja oikeusviranomaisten keräämiä kattavia, luotettavia ja ajan tasalla olevia ympäristörikollisuutta, mukaan lukien jäterikollisuutta, koskevia tilastoja, joihin sisältyvät ympäristörikkomustapausten valvonta, tutkinta ja seuranta.

Jäsenvaltioiden keskinäisen arvioinnin yhteydessä esittämät tilastot ovat useissa tapauksissa puutteellisia, niissä ei toisinaan luetella kaikkia jäterikollisuuden lajeja ja ne eivät ole riittävän yksityiskohtaisia eikä niissä useinkaan ole eritelty ympäristörikollisuuden tyyppejä, joten niistä ei käy ilmi se, mikä osuus ympäristörikollisuudesta muodostuu jäterikollisuudesta, eikä rikoksentekijöiden lukumäärä. Joissain jäsenvaltioissa on järjestelmiä, joissa kaikki asiaankuuluvat elimet keräävät ympäristötilastoja, mutta näitä tietoja ei käsitellä keskitetysti; toisissa tapauksissa kaikki ympäristörikollisuuden torjuntaan osallistuvat viranomaiset eivät kokoa asiaankuuluvia tilastoja.

Raportoidut tilastot eivät myöskään kata hallinto- ja rikosoikeudellisten menettelyjen kaikkia vaiheita, joten on mahdotonta tehdä johtopäätöksiä yksittäisten tapausten ja menettelyjen etenemisestä ja tuloksista. Tietyissä tapauksissa on niin, että vaikka tilastot osoittavat syytetoimien lukumäärän, ne eivät sisällä mitään tietoa päätökseen saatettujen tutkintatoimien lukumäärästä tai tuomioiden lukumäärästä, joten on mahdotonta verrata tutkittujen tapausten lukumäärää syytteeseen asetettujen ja tuomittujen henkilöiden lukumäärään.

On korostettava, että kattaviin tilastoihin olisi sisällyttävä kaikki ympäristörikokset, sekä rikokset että vähäiset rikkomukset, menettelyjen kaikkien vaiheiden eli hallinnollisten tutkintatoimien, rikostutkintatoimien, syytetoimien ja oikeudenkäyntien osalta.

Niihin voisivat sisältyä muun muassa rikoksen nimike ja erityinen tutkintatoimi, ilmoitettujen rikosten lukumäärä, tehtyjen tutkintojen ja tiettyjen ympäristörikollisuuden tyyppien tutkimatta jättämistä koskevien päätösten lukumäärä, syytteeseenpanojen ja tuomioiden, seuraamusten, hallinnollisten rikkomusten ja sovellettujen sakkojen lukumäärä, uhrien ja uhrien kantelujen lukumäärä, rajatylittävien tapausten lukumäärä, keskinäistä oikeusapua ja eurooppalaisia tutkintamääräyksiä koskevien pyyntöjen tulokset ja menettelyn kesto.

Kaikissa jäsenvaltioissa ei ole yhtä tiettyä viranomaista, joka hallinnoi ja koordinoi tilastoja keskitetysti, ja useimmissa niistä jäterikostilastoja ei kerätä keskitetysti. Tällaisia tilastoja on saatavilla, mutta kukin kansallinen viranomaisjärjestelmä pitää niitä yllä erikseen omassa järjestelmässään, ja viranomaiset eivät vaihda niitä keskenään eikä niitä käytetä tehdyn työn esittämiseksi määrällisesti tai perusteellisten analyysien tekemiseksi. Lisäksi tilastojärjestelmät ovat riippumattomia toisistaan ja vaihtelevat usein merkittävästi viranomaisten välillä, ja niillä on erilaiset kriteerit ja/tai ne käyttävät erilaisia tietokantoja.

Joissain jäsenvaltioissa on hyvin kehitettyjä tiedonhallinta- ja tiedonkeruuvälineitä, jotka on tarkoitettu kaikkien ympäristöalan asiaankuuluvien tietojen tallentamiseen ja raportoimiseen ja joihin kaikilla ympäristörikollisuuden ehkäisyyn ja torjuntaan osallistuvilla toimivaltaisilla viranomaisilla on pääsy ja kansalaisilla rajoitettu pääsy. Arviointiryhmät pitivät tällaisia välineitä hyvinä käytäntöinä. Kuitenkin jopa näissä tapauksissa eri toimielimillä on tietojen keräämiseksi omat järjestelmänsä, jotka eivät ole keskenään yhteentoimivia; näin ollen on aiheellista parantaa nykyisten järjestelmien välisiä yhteyksiä sekä tietojen vertailua ja analyysia toimielinten kesken.

Vain muutamissa jäsenvaltiossa on käynnissä olevia aloitteita tai suunnitelmia, jotka koskevat mahdollista yhteisten alustojen perustamista eri viranomaisten ympäristörikollisuustilastojen vertailemiseksi tai tällaisia tietoja koskevan raportointivelvoitteen esittämiseksi tietyille kansalliselle viranomaiselle.

Koska yksittäisiä tilastolähteitä on monia ja koska ei ole olemassa ympäristörikollisuutta koskevaa keskitettyä tietokantaa tai edes yhteenliitettyjä ja yhdenmukaisia tilastoja, saatavilla ei ole vahvistettuja kokonaislukuja tämän alan raportoiduista rikoksista eikä analyysia kattavista tiedoista.

Näin ollen hallintoviranomaisten, poliisin, syyttäjänvirastojen ja tuomioistuinten käsittelemien tapausten kokonaismäärästä ei ole tietoja, eikä ympäristörikollisuutta ole mahdollista seurata yhdessä ainoassa tilastojärjestelmässä kokonaiskuvan saamiseksi tästä rikollisuuden muodosta.

Yhdenmukaisten tilastojen puute uhkaa vaarantaa kaikkien ympäristörikollisuuden torjuntaan osallistuvien toimijoiden tekemän työn kokonaisarviointin ja saattaa myös vaikeuttaa kansallista päätöksentekoprosessia tällä alalla.

Näin ollen on ratkaisevan tärkeää varmistaa keskitetty ja yhdenmukainen toimintatapa kaikkien ympäristöalan tilastotietojen keräämiseksi kattavalla, järjestelmällisellä ja luotettavalla tavalla sekä mahdollisesti perustaa keskitetty tietokanta ja/tai asiaankuuluvien tietojen hallinnoinnista vastaava keskusviranomaisen, jotta voidaan edistää pääsyä tietoihin, ja tämä mahdollistaisi eri toimielinten keräämien tietojen vertailun ja analysoinnin.

Näin voitaisiin yhtäältä analysoida yksityiskohtaisesti ja tarkastella tämän alan uusien suuntausten ja kehityksen laajuutta ja saada realistinen kokonaiskuva tästä yleistyvistä rikollisuuden muodosta.

Toisaalta tällä helpotettaisiin tiedustelutiedon jakamista sekä riskinarviointeja ja riskianalyysejä sekä ympäristöalan kansallisten oikeus- ja täytäntöönpanojärjestelmien tehokkuuden arviointia, jotta voidaan hyväksyä tai tarvittaessa mukauttaa asianmukaisia ehkäisy- ja seurantatoimia tämän alan rikollisuuden torjumiseksi vastaavasti.

SUOSITUKSET

- *Jäsenvaltioita kannustetaan kehittämään keskitetty ja yhdennetty toimintatapa, jonka mukaisesti kukin toimivaltainen viranomainen kerää järjestelmällisiä, luotettavia ja ajantasaisia tilastoja ympäristörikollisuudesta, mukaan lukien jäterikollisuudesta, jotta asiaankuuluvia tietoja voitaisiin vertailla ja analysoida yhdenmukaisesti ja johdonmukaisesti toimielinten kesken¹.*
- *Edellä tarkoitettujen tilastojen olisi katettava kaikki raportoidut ympäristörikokset ja niihin liittyvien rikosoikeudellisten ja hallintomenettelyjen kaikki vaiheet, jaotellut tiedot jäterikollisuudesta sekä klusterit ja metadatan analyysi, ja ne olisi asetettava kaikkien asiaankuuluvien sidosryhmien saataville.*
- *Jäsenvaltioiden olisi käytettävä saatavilla olevia tilastotietoja ympäristörikollisuudesta kehittääkseen kattavia riskiperusteisia ympäristöarvioita ja toteuttaakseen strategisia arviointeja, jotta ne voisivat arvioida kansallisten järjestelmiensä tehokkuutta ja mukauttaa niitä tarvittaessa tällaisen rikollisuuden torjumiseksi tehokkaammin.*

¹ Tietyt jäsenvaltiot ovat esittäneet huolensa tästä suosituksesta ja korostaneet muun muassa, että sen täytäntöönpano edellyttäisi huomattavia resursseja tai että tilastojen yhteenliittäminen voi olla vaikeaa.

- *Jäsenvaltioita kannustetaan parantamaan ympäristörikollisuustietojen tiedotuskanavia toimivaltaisten viranomaisten välillä harkitsemalla keskitetyn tietokannan perustamista tai varmistamalla yhteenliittäminen ja yhteentoimivuus olemassa olevien tietokantojen välillä sekä harkitsemalla asiaankuuluvien tietojen hallinnoinnista vastaavan keskusviranomaisen perustamista.*

V - EHKÄISEVÄT TOIMET

TÄRKEIMMÄT HAVAINNOT JA PÄATELMÄT

Paras tapa välttää ympäristörikkomukset on tehostaa tämän alan ehkäiseviä toimenpiteitä. Tehokkaat ehkäisevät toimet ovat kuitenkin monimutkainen ja eri viranomaistahojen toteuttama osa ympäristörikollisuuden, mukaan lukien jäterikollisuuden, torjuntaa.

Näitä rikoksia ehkäistään yleisesti sääntelyllä ja jatkuvalla valvonnalla: yleinen ehkäisevä tehtävä tällä alalla varmistetaan lainsäädännön ja seuraamusten täytäntöönpanolla, säännöllisillä ennalta ilmoitetuilla ja ennalta ilmoittamattomilla paikalla tehtävillä tarkastuksilla sekä lupien ja lisenssien myöntämiseksi asetetuilla vaatimuksilla.

Erityisesti laitosten ylläpitämiseksi sekä jätteiden keräämiseksi tai kuljettamiseksi annettavissa luvissa kuten myös jätevirtoja koskevia ilmoituksia ja muiden ympäristötietojen antamista koskevissa velvoitteissa määrätään selkeät toimintaehdot ympäristön suojelemiseksi ja petosriskin vähentämiseksi.

Lisäksi kansalliset säännökset, joilla saatetaan osaksi kansallista lainsäädäntöä ympäristövastuusta ympäristövahinkojen ehkäisemisen ja korjaamisen osalta 21 päivänä huhtikuuta 2004 annettu direktiivi 2004/35/EY ja erityisesti saastuttaja maksaa -periaate, jolle se perustuu, edistävät myös ympäristörikollisuuden ehkäisyä.

Jätteitä koskevat kansalliset säädökset ja ohjeet, jotka sisältävät seurantavaatimuksia jätteiden asianmukaista ja turvallista loppukäsittelyä varten, voivat myös välillisesti edistää ympäristörikollisuuden, mukaan lukien jäterikollisuuden, ehkäisyä.

Näiden näkökohtien lisäksi on olemassa huomattavia eroja jäsenvaltioiden toimintatavoissa, jotka koskevat ympäristörikollisuuden, mukaan lukien jäterikollisuuden, ehkäisyä. Joissain jäsenvaltioissa on oletuksena, että rikos- ja hallintolainsäädännössä säädetyt periaatteet ja säännökset ja niihin liittyvät seuraamukset ympäristörikoksista yhdistettyinä ympäristölupa- ja -tarkastusjärjestelmään, jota pidetään myös ympäristörikosten ehkäisymekanismina, ovat riittäviä pelotteita ja ehkäiseviä tekijöitä tällä rikollisuuden alalla. Näin ollen näissä jäsenvaltioissa ei ole ehkäisyä varten riittävästi tai lainkaan erityisiä kansallisia ohjelmia tai hankkeita, lainsäädäntöä tai tiedotusaloitteita, jotka koskisivat erityisesti ympäristörikollisuutta, mukaan lukien jäterikollisuutta.

Jotkin jäsenvaltiot ovat ottaneet käyttöön kansalaisille ja ympäristöalan toimijoille tarkoitettuja ehkäiseviä toimia jätehuoltosuunnitelmissaan ja jätteen syntymisen ehkäisemistä koskevissa ohjelmissaan, jotka ovat direktiivissä 2008/98/EY edellytetty oikeudellinen vaatimus.

Näiden ohjelmien tärkein tavoite on kuitenkin esittää jätteen syntymisen ehkäisemistä ja jätteen syntymistä koskeva koordinoitu kansallinen toimintatapa eikä niissä ole erityisesti painotettu ympäristörikollisuutta, mukaan lukien jäterikollisuutta. Arviointien yhteydessä korostettiin tältä osin, että olisi hyödyllistä, jos tällaisia suunnitelmia tuettaisiin suunnitelmalla sellaisiin toimijoihin kohdistuvista seuranta- ja lainvalvontatoimista, jotka eivät noudata ehkäisy- ja hallintatoimenpiteitä.

Toisilla jäsenvaltioilla on aktiivisempi toimintatapa ympäristörikollisuuden, mukaan lukien jäterikollisuuden, ehkäisyssä, ja ne ovat jo toteuttaneet tällä alalla aloitteita, joihin kuuluu ehkäisyohjelmia sekä tiedotus-, koulutus- ja valistuskampanjoita, joiden kohteena ovat koulut, paikallisyhteisöt, erityiset ryhmät ja yksityinen sektori, etenkin jätehuoltotoimijat.

On kuitenkin korostettava, että tällaiset ehkäisytoimet järjestetään useimmiten ympäristönsuojelun ja ympäristökoulutuksen laajemmassa yhteydessä. Vaikka tällaisten toimien myönteiset vaikutukset ovat ilmeiset, koska niissä kannustetaan lakien noudattamiseen ja ympäristönsuojeluun, olisi myös korostettava, että niitä ei ole kohdennettu erityisesti ympäristörikollisuuden, mukaan lukien jäterikollisuuden, ehkäisyyn.

Lisäksi ympäristöviranomaisten ja lainvalvontaviranomaisten tämän alan osallistumisen taso vaihtelee EU:ssa. Joissain jäsenvaltioissa yhteiskunnan eri osille järjestettyjen ja kohdistettujen ehkäisytoimien laajaa kirjoa pidettiin esimerkkinä parhaista käytännöistä; jotkin jäsenvaltiot ovat menneet vielä pidemmälle ja säätäneet lainsäädännössään erityisistä säännöksistä tällaisen rikollisuuden torjumiseksi, kuten käteismaksujen kiellosta jätekaupassa tai pakollisen rekisterin perustamisesta jätteen tuottajille tai jätehuoltotoimijoille. Toisissa jäsenvaltioissa näiden toimien ja toimenpiteiden edistämiseksi on edelleen parantamisen varaa.

Myös yksityisen sektorin osallistumisessa jäterikollisuuden ehkäisyyn on vaihtelua, koska joissain jäsenvaltioissa tällaista yhteistyötä ei ole tai se on riittämätöntä, kun taas toisissa yksityinen sektori osallistuu ehkäisyyn aktiivisesti, muun muassa toteuttamalla tiedotustoimia tai erilaisia yhteistyön muotoja, vaikka niissä on usein parantamista.

Myös kansalaisten ympäristötietoisuuden taso vaihtelee jäsenvaltioittain. Joissain jäsenvaltioissa, etenkin niissä, joissa ympäristönsuojelu on perinteenä, kansalaiset yleensä ilmoittavat tietoonsa tulleista mahdollisista ympäristörikoksista. Joissain jäsenvaltioissa käytetään vihjelinjoja, älypuhelinsovelluksia tai raportointivälinettä toimivaltaisten viranomaisten kotisivulla ilman vaatimusta paljastaa ilmoittajan henkilöllisyyttä, mikä kannustaa kansalaisia ilmoittamaan mahdollisista rikoksista.

Kansalaisjärjestöillä voi myös olla merkittävä rooli ympäristörikosten, mukaan lukien jäterikosten, ehkäisemisessä muun muassa siten, että ne antavat tietoja lainvalvontaviranomaisille, mutta tältäkin osin tilanne vaihtelee jäsenvaltioittain. Joissain jäsenvaltioissa viranomaiset tekevät yhteistyötä kansalaisjärjestöjen kanssa ja/tai antavat niille tukea ja/tai rahoittavat niiden toimia tällä alalla, kun taas toisissa jäsenvaltioissa ei ole riittävästi tai lainkaan yhteistyötä kansalaisjärjestöjen kanssa ja/tai niille annettavaa tukea.

Arvioinnin yhteydessä korostettiin, että jäterikollisuuteen liittyvien tiedotuskampanjoiden järjestäminen voi edistää lainkuuliaisuutta, sääntöjen noudattamista säänneltyjen toimijoiden keskuudessa ja/tai kansalaisten raportointia mahdollisista rikoksista; tämä voi tehostaa jäterikollisuuden ehkäisyä.

Vaikuttaa myös olevan hyödyllistä toteuttaa tiedotuskampanjoita, jotka koskevat tiettyjä riskiryhmiä, riskikäyttäytymistä ja suuren riskin jätevirtoja; lasten koulutuksen painottaminen on tässä yhteydessä erittäin tärkeää.

Lisäksi tuotiin esiin, että tietojen julkaiseminen ympäristörikosten aiheuttamista vahingoista ja menestyksekkäistä tapauksista voi parantaa luottamusta viranomaisiin ja kannustaa kansalaisia raportoimaan rikoksista aktiivisemmin, koska kansalaiset tietäisivät, että viranomaiset reagoivat valituksiin asianmukaisesti.

SUOSITUKSET

- *Jäsenvaltioita kannustetaan asettamaan etusijalle ympäristöriskollisuuden, mukaan lukien jäteriskollisuuden, ehkäisy ja tätä varten käyttämään tai kehittämään edelleen monenlaisia toimia ja ohjelmia, jotka on kohdistettu sekä kansalaisille että yksityiselle sektorille.*
- *Jäsenvaltioita kannustetaan erityisesti toteuttamaan säännöllisesti julkisia tiedotus-, koulutus- ja valistuskampanjoita, joiden tarkoituksena on ympäristöriskollisuuden, mukaan lukien jäteriskollisuuden, ehkäisy, myös siten, että ne koskevat tiettyjä riskiryhmiä, erityisesti lapsia, riskikäyttäytymistä ja suuren riskin jätevirtoja.*
- *Jäsenvaltioita kehoitetaan myös harkitsemaan erityisten ympäristöriskoksista ilmoittamiseen tarkoitettujen raportointivälineiden perustamista, jotta kannustettaisiin kansalaisia antamaan toimivaltaisille viranomaisille tietoja mahdollisista ympäristöriskoksista.*
- *Jäsenvaltioita kannustetaan edistämään yhteistyötä yksityisen sektorin, myös kansalaisjärjestöjen, kanssa, ympäristöriskollisuuden, mukaan lukien jäteriskollisuuden, ehkäisyssä.*

VI – RAKENTEET – OIKEUSLAITOS

TÄRKEIMMÄT HAVAINNOT JA PÄÄTELMÄT

Oikeuslaitoksen rakenne ja organisaatio vaihtelevat jäsenvaltioittain muun muassa sen suhteen, millä elimillä on toimivalta ympäristörikosten, mukaan luettuina jäterikosten, tutkinnassa.

Ympäristölainsäädännön erityispiirteiden vuoksi ja siksi, että säännönvastaisuuksia on vaikea havaita ympäristöalalla, ympäristörikosten tutkinnan, syytetoimien ja tuomitsemisen onnistuminen riippuu suurelta osin siitä, kuinka taitavia ja kokeneita tutkinnasta ja tuomioistuinkäsittelystä vastaavat viranomaiset ovat. Sen vuoksi on äärimmäisen tärkeää, että oikeuslaitoksessa on korkeatasoista erityisasiantuntemusta.

Keskinäisen arvioinnin tulosten mukaan oikeuslaitoksen erikoistumisen ja erityisasiantuntemuksen taso ympäristörikollisuuden alalla ei kuitenkaan usein ole tyydyttävä. Huomattavan useilla jäsenvaltioilla ei ole ympäristörikollisuuteen, mukaan luettuna jäterikollisuuteen, erikoistuneita virallisia rakenteita tai syyttäjiä, vaan näitä rikoksia käsitellään useimmiten yleisen syyttäjän virastoissa. Joidenkin jäsenvaltioiden syyttäjänvirastoissa työskentelee kuitenkin erikoistuneita syyttäjiä tai niihin kuuluu erikoisyksiköitä, jotka käsittelevät ympäristörikoksia, mukaan luettuina jäterikoksia.

Joissakin jäsenvaltioissa tosiasiallinen vastuu näiden rikosten käsittelystä on yleensä yleisillä syyttäjillä ja tuomareilla, jotka eivät ole saaneet koulutusta tai hankkineet erityisasiantuntemusta muuten kuin päivittäisessä työssään ja omasta aloitteestaan. Tässä tulevat monissa tapauksissa rajat vastaan, sillä käsiteltävien ympäristörikosten, mukaan luettuina jäterikosten, vähäinen määrä ei takaa jatkuvuutta eikä järjestelyä voida pitää tarkoituksenmukaisena pitkän aikavälin ratkaisuna.

Joissakin jäsenvaltioissa on ympäristörikollisuuden erikoistuneiden syyttäjien kansallisia verkostoja, mitä voidaan pitää hyvänä käytäntönä. Näin voidaan nimittäin vaihtaa tietoja ja kokemuksia ja helpottaa parhaiden käytäntöjen levittämistä alan toimijoiden keskuudessa ja siten lisätä tietämystä ympäristörikollisuuden liittyvistä kysymyksistä oikeuslaitoksessa.

Arvioinnin yhteydessä onkin korostettu, että ympäristörikollisuuden erikoistuneet yleiset syyttäjät ovat välttämättömiä tutkinnan ja oikeudenkäyntimenettelyjen onnistumisen kannalta, sillä heidän tekemänsä arviointi tosiseikoista heti asian käsittelyn alkuvaiheessa voi olla ratkaisevan tärkeä. Heidän on myös hallittava koko rikosprosessi, sillä heidän on ohjeistettava poliisia ja koordinoitava muiden viranomaisten toimia esitutkinnan aikana ja valvottava todisteiden keräämistä.

Tuomareiden erikoistumisen puute on tätäkin suurempi ongelma. Lähes minkään jäsenvaltion rikostuomioistuimissa ei ole ympäristörikollisuuden, mukaan lukien jäterikollisuuden, tutkintaan ja syytetoimiin erikoistuneita jaostoja tai tuomareita. Tuomarit pystyvät hankkimaan alan kokemusta ainoastaan niissä maissa, joissa tuomioistuimet käsittelevät paljon ympäristörikoksia. Monissa jäsenvaltioissa tuomioistuimet eivät kuitenkaan aina kykene hallinnoimaan laajoja ympäristö- ja jätealan oikeudenkäyntejä, mikä johtuu tuomarien vähäisestä erikoistumisesta ja henkilöstöpulasta.

Ilman ympäristörikollisuuden erityistuntemusta tuomarit, joiden käsiteltäväksi tärkeimmät ympäristörikokset tulevat, todennäköisesti aliarvioivat näytön monimutkaisuuden ja tuomioistuinkäsittelyyn tarvittavan ajan tavanomaisiin rikoskäsitteilyihin verrattuna.

Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että syyttäjillä ja tuomareilla ei olisi tosiasiallista erityisosaamista ympäristörikosten, mukaan luettuna jäterikosten, käsittelyssä.

Rikostuomareiden entistä laajempaa erikoistumista yleensä ympäristörikollisuuteen ja erityisesti jäterikollisuuteen pidetään välttämättömänä, jotta voidaan vahvistaa ympäristörikoksia käsittelevien kansallisten järjestelmien varautumiskykyä. Olisi myös muistettava, että ympäristörikollisuuteen erikoistuneiden tuomareiden tarvetta korostettiin 8. joulukuuta 2016 ympäristörikollisuuden torjunnasta annetuissa neuvoston päätelmissä.

Tätä varten voitaisiin toteuttaa useita toimenpiteitä, kuten tarjota enemmän ympäristörikollisuuden alan koulutusta, perustaa erikoistuneita rakenteita ja kannustaa tuomareita osallistumaan kansainvälisten foorumien toimintaan.

SUOSITUKSET

- *Jäsenvaltioiden olisi toteutettava asianmukaisia toimenpiteitä varmistaakseen syyttäjiensä ja tuomareidensa erikoistumisen tai lisätäkseen sitä, jotta ympäristörikostapauksissa voidaan ryhtyä tehokkaisiin syyte- ja rankaisutoimiin.*
- *Tätä varten jäsenvaltioiden olisi harkittava erikoistuneiden rakenteiden/yksiköiden perustamista ja/tai nimettävä erikoistuneita syyttäjiä ja tuomareita, jotka ymmärtävät ja tuntevat hyvin tämän monimutkaisen rikollisuuden alan. Jäsenvaltioiden olisi tarjottava heille jatkuvaa erityiskoulutusta ympäristölainsäädännöstä, mukaan luettuna jätelainsäädännöstä, ja siihen liittyvästä rikollisuudesta.*
- *Jäsenvaltioiden olisi harkittava ympäristörikollisuuteen erikoistuneiden syyttäjien ja tuomareiden kansallisten verkostojen perustamista, jotta helpotettaisiin kokemusten vaihtoa ja keskinäistä avunantoa ja samalla tehostettaisiin ympäristörikollisuuden torjuntaa.*

VII – RAKENTEET – LAINVALVONTAVIRANOMAISET

TÄRKEIMMÄT HAVAINNOT JA PÄÄTELMÄT

Keskeisiä tekijöitä tämän monimutkaisen ja pitkälle kehittyneen rikollisuuden tehokkaassa torjunnassa ovat toimiva organisaatio, kansainvälinen integraatio ja ammatillinen pätevyys, kuten ympäristörikollisuuden, mukaan luettuna jäterikollisuuden, vastaisiin toimiin osallistuvien lainvalvontaviranomaisten tietämys ja erikoistuminen, sekä tehokas tutkinta.

Jäsenvaltioiden poliisiviranomaisilla on merkittävä rooli rikollisuuden näiden muotojen tutkinnassa, lukuun ottamatta muutamaa jäsenvaltiota, joissa poliisi ei näytä osallistuvan jäterikosten tutkintaan riittävän aktiivisesti ja/tai osallistuu siihen ainoastaan ympäristöviranomaisten pyynnöstä tai niiden tuella.

Lainvalvontaviranomaisten rakenne ja organisaatio vaihtelevat suuresti eri jäsenvaltioissa sekä sen suhteen, millä elimillä on toimivalta ympäristörikollisuuden, mukaan lukien jäterikollisuuden, tutkinnassa, että ympäristökysymyksiin erikoistumisen tason osalta.

Lainvalvontaviranomaisten hyvä tietämys ja erikoistuminen ovat myös keskeisen tärkeitä samoista syistä kuin oikeuslaitoksen tapauksessa, jotta tätä monimutkaista ja pitkälle kehittyntä rikollisuuden muotoa voidaan torjua tehokkaasti. Yleisesti ottaen arvioinnissa kävi ilmi, että lainvalvontaviranomaisten erikoistumisaste on korkeampi kuin oikeuslaitoksessa.

Jotkin jäsenvaltiot ovat perustaneet lainvalvontaviranomaisiin keskusyksiköitä, jotka erikoistuvat ympäristörikosten tutkintaan. Joissakin tapauksissa ne tukevat paikallisviranomaisia tai koordinoivat ympäristörikosten tutkintaa valtakunnallisesti ja varmistavat synergian pitkälle erikoistuneiden eri toimintatasojen välillä. Tämä myös helpottaa poliisin ja syyttäjien välistä viestintää. Joissakin jäsenvaltioissa on myös paikallisella ja/tai alueellisella tasolla toimivia hajautettuja erikoisyksiköitä, jotka tutkivat erityisesti ympäristörikoksia.

Tällaisia ympäristörikosten käsittelystä vastaavia erityisiä tutkintayksiköitä, poliisitutkijoita ja tutkintaryhmiä pidetään hyvänä käytäntönä. Toisissa jäsenvaltioissa tällaisia poliisin erikoisyksiköitä ei ole ja/tai kansallisessa poliisissa ei ole riittävästi erikoistuttu ympäristörikoksiin tai niihin on erikoistuttu vain osittain siten, että kyseinen henkilöstö käsittelee ympäristörikoksia muiden tehtäviensä ohella tai paikallisen tason sijasta ainoastaan keskustasolla.

Arvioinnin yhteydessä korostettiin, että toimivaltaisten erikoisyksiköiden perustaminen poliisivoimiin voisi parantaa valmiuksia tutkia jäterikollisuutta ja erityisesti vakavaa järjestäytynyttä rikollisuudesta entistä tehokkaammin. Tämän merkitystä korostetaan myös ympäristörikollisuuden torjunnasta 8. joulukuuta 2016 annetuissa neuvoston päätelmissä.

Joissakin jäsenvaltioissa ympäristörikoksiin erikoistuneet keskusyksiköt ovat osa kansallisen poliisin talousrikososastoja, joihin kuuluvat myös talousrikosten torjunnan yksiköt, tai ympäristörikoksia koskevat tutkimukset on osoitettu poliisin talousrikosyksiköille.

Ympäristörikosten motiivina on ennen kaikkea taloudellinen hyöty, joten organisatorisesta näkökulmasta nämä rakenteet ja organisatoriset toimenpiteet soveltuvat hyvin ympäristörikosten taloudellisten näkökohtien asianmukaiseen tutkintaan, ja näitä toimintamalleja voidaan pitää parhaina käytäntöinä.

Joissakin jäsenvaltioissa poliisissa ei ole osoitettu riittävästi henkilöstöä ympäristörikosten, mukaan luettuna jäterikosten, tutkintaan, minkä vuoksi poliisi ei pysty tekemään ennakoivaa työtä havaitakseen näitä usein piilossa tapahtuvan rikollisuuden muotoja.

Myös tullilaitos osallistuu ympäristörikollisuuden, mukaan luettuna jäterikollisuuden, torjuntaan erityisesti rajatylittävien jätteiden siirtojen osalta, kun se valvoo rajat ylittävää tavaraliikennettä. Yleisesti ottaen useimmissa jäsenvaltioissa tullilaitos on vakiintunut ja hyvin organisoitu, ja se hoitaa valvontatehtäviä ja laatii riskianalyysjä tyydyttävällä tavalla. Joissakin tapauksissa vaikuttaa kuitenkin siltä, ettei tullilla ole tarvittavaa asiantuntemusta tai riittävästi henkilöstöä laittomien jätteiden siirtojen ja erityisten jätteisiin liittyvien ongelmien käsittelemiseksi (koska tullin asiantuntemus liittyy lähinnä veroihin).

SUOSITUKSET

- *Niitä jäsenvaltioita, joissa ei vielä ole erikoisyksiköitä, jotka tutkivat ympäristörikollisuutta, mukaan luettuna jäterikollisuutta, kannustetaan perustamaan tällaisia yksiköitä mahdollisimman pikaisesti kansalliseen poliisitoimeen sekä keskus- että paikallistasolle, jotta näitä rikoksia voidaan torjua tehokkaammin.*
- *Jäsenvaltioiden olisi pidettävä yllä ja/tai tarvittaessa lisättävä ympäristörikosten, mukaan luettuina jäterikosten, tutkintaan osallistuvan lainvalvontaviranomaisten henkilöstön erikoistumista, jotta varmistetaan näiden monimutkaisten rikollisuuden muotojen käsittelyssä tarvittava asiantuntemus.*
- *Jäsenvaltioita kannustetaan perustamaan tai kehittämään edelleen lainvalvontaviranomaisten asianomaisia yksiköitä ja varmistamaan riittävät henkilöresurssit, jotta parannetaan niiden tarkastus- ja valvontavalmiuksia ympäristörikollisuuden, mukaan luettuna jäterikollisuuden, torjunnassa.*

VIII – RAKENTEET – MUUT VIRANOMAISET

TÄRKEIMMÄT HAVAINNOT JA PÄÄTELMÄT

Useimmissa jäsenvaltioissa ympäristöalan hallinto-organisaatio on yleisesti vakiintunut, ja ympäristöviranomaiset ovat yleensä tärkeimmät toimijat ympäristörikollisuuden, mukaan luettuna jäterikollisuuden ja -rikosten, torjunnassa. Näin on siksi, että ympäristöviranomaisilla on yleisesti ottaen paljon tietoa ja asiantuntemusta alalta ja ne yleensä havaitsevat ensimmäisinä sääntöjen noudattamatta jättämisen.

Kansallinen keskushallintoviranomainen tällä alalla on ympäristöasioista vastaava ministeriö. Useimmissa jäsenvaltioissa ympäristöalan tarkastuksista ja todentamisista vastaavat yleensä muut kansalliset hallintoelimet, kuten ympäristötarkastuslaitokset tai erityisvirastot, jotka myös määräävät hallinnollisista rikkomuksista hallinnollisia seuraamuksia. Näiden elinten rakenne, valtuudet ja/tai henkilöstömäärä vaihtelevat kuitenkin huomattavasti jäsenvaltiosta toiseen.

Useimmissa jäsenvaltioissa myös paikallisilla hallintoviranomaisilla on aktiivinen rooli ympäristörikosten ehkäisemisessä ja ympäristölainsäädännön täytäntöönpanossa, ja niillä on yleensä myös valtuudet määrätä seuraamuksia toimivaltansa piiriin kuuluvissa ympäristörikoksissa.

Useimmissa jäsenvaltioissa ympäristöalan hallintoviranomaisten erikoistumisaste ja tietämys ympäristökysymyksistä on yleisesti ottaen tyydyttävä tai riittävä, vaikkakin taso vaihtelee.

Yhdessä jäsenvaltiossa on perustettu erikoisyksikkö, johon kuuluu syyttäjien lisäksi myös poliiseja ja teknistä henkilöstöä ja joka avustaa koko alueen kattavan verkoston kautta kaikkia ympäristörikollisuuden, mukaan lukien jäterikollisuuden, torjuntaan osallistuvia toimijoita. Tätä voidaan pitää parhaana käytäntönä.

Muutamissa jäsenvaltioissa hallinnonalan erikoistumisessa tähän rikollisuudenalaan voi vielä olla parantamisen varaa ennen kuin asiaankuuluvilla toimijoilla on tehokkaampiin tarkastuksiin vaadittavat taidot.

Koska ympäristörikollisuuden, mukaan lukien jäterikollisuuden, tutkiminen on monimutkaista sekä lainsäädännöllisestä ja menettelyllisestä näkökulmasta että tosiseikkoja koskevien ja tieteellisten näkökohtiensa vuoksi, tekninen erityisasiantuntemus on olennaisen tärkeää ympäristölainsäädännön täytäntöönpanossa.

Kuten toimivaltaiset kansalliset viranomaiset ovat kuitenkin huomauttaneet, joissakin jäsenvaltioissa ei ole pätevää ja riippumatonta asiantuntemusta. Hyvänä käytäntönä voidaan pitää sitä, että muutamassa jäsenvaltiossa on perustettu erikoiselimiä tai -virastoja tarjoamaan tällaista asiantuntemusta valvontaviranomaisille.

Eräät jäsenvaltiot ovat päättäneet antaa hallintoelimille vastaavat rikostutkintavaltuudet kuin poliisin rikostutkijoille ympäristörikosten havaitsemisessa ja tutkinnassa. Ne voivat suorittaa tarkastuksia, käyttää voimakeinoja, päästä toimitiloihin ja ottaa näytteitä. Tällä tavoin tutkinnasta vastaavat yksiköt voivat erikoistua pitkälle, jolloin vältetään aukot hallintovirastojen ja lainvalvontaviranomaisten välisessä yhteistyössä ja yksinkertaistetaan tiedonsiirtoa tutkintayksiköissä.

Toisissa jäsenvaltioissa hallinnollisilla tarkastajilla ei ole rikosvalvonnallisia valtuuksia vaan ainoastaan hallinnolliset valtuudet. Ympäristörikollisuuteen, mukaan luettuna jäterikollisuuteen, viittaavissa tapauksissa on tuolloin turvaututtava poliisiin, rajapoliisiin tai tullilaitokseen.

Arvioinnissa korostettiin joitakin seurauksia, joita aiheutuu siitä, että ympäristöviranomaisille ei anneta tutkintavaltuuksia, jolloin tutkintatoimia ei voida toteuttaa tehokkaasti ympäristörikollisuuden, mukaan luettuna jäterikollisuuden, torjumiseksi.

Ensinnäkin ympäristöasioiden parissa työskentelevän hallinto henkilöstön ammattitaitoa ja tietämystä ei hyödynnetä parhaalla mahdollisella tavalla. Lisäksi tällaiseen järjestelmään sisältyy kaksinkertaisen rangaistuksen vaara, kun ympäristöviranomaiset tutkivat kyseiseen rikollisuuteen liittyviä rikoksia (kuten petoksia ja veronkiertoa) poliisin tutkiessa kyseisiä samoja rikoksia.

Sen vuoksi suositeltiin, että hallinnollisille tarkastajille annettaisiin (rajatut) rikostutkinnalliset valtuudet erityisesti niissä jäsenvaltioissa, joissa pääasiallisia toimijoita ovat ympäristöviranomaiset. Jos tämä ei ole mahdollista joissakin jäsenvaltioissa, niiden on suositeltavaa varmistaa toimiva yhteistyö yhtäältä lainvalvontaviranomaisten ja syyttäjien ja toisaalta hallintoviranomaisten välisessä tutkinnassa.

Tämän vuoksi poliisi- ja tulliviranomaiset avustavat useimmissa tapauksissa tukiroolissa ympäristötarkastajia näiden valvontatoimissa: poliisi pysäyttää ja tarkastaa ajoneuvoja tie- ja vesiliikenteessä ja tulliviranomaiset valvovat ja tarkastavat rajat ylittäviä jätteiden siirtoja erityisesti tarkastamalla jätevirrat rajanylityspaikoilla. Myös rajapoliisi ja rannikkovartiosto voivat osallistua toimiin tällä alalla. Joissakin jäsenvaltioissa edellä mainitut viranomaiset myös suorittavat tutkintaa alalla omasta aloitteestaan, yhteiset tutkintatoimet mukaan luettuina.

Kun otetaan huomioon hallintovirastojen merkitys ympäristörikollisuuden, mukaan luettuna jäterikollisuuden, torjunnassa, alan rikosten käsittelystä vastaavien tarkastajien lukumäärän ja heidän työehtojensa olisi oltava riittäviä sen varmistamiseksi, että he pysyvät alalla asianmukaisen koulutuksen saatuaan.

Joissakin jäsenvaltioissa ympäristöviranomaisten toimivaltaisilla yksiköillä on kuitenkin tällä hetkellä pulaa henkilöstöstä, ja riittävien kokonaishenkilöresurssien puute heikentää kykyä suorittaa valvontatoimia mahdollisimman tehokkaasti.

Arvioijat suosittelivat, että näissä tapauksissa hallinto- ja tarkastustehtäviin siirretään enemmän henkilöstöä, jotta voidaan parantaa puuttumismahdollisuuksia ja erityisesti lisätä tarkastusten määrää. Tällä tavoin voidaan myös kehittää ympäristörikollisuuden, mukaan luettuna jäterikollisuuden, torjuntaan liittyviä ennakoivia toimenpiteitä.

SUOSITUKSET

- *Jäsenvaltioiden olisi pidettävä yllä ja/tai tarvittaessa lisättävä ympäristörikoksia, mukaan luettuna jäterikoksia, käsittelevien hallintoviranomaistensa henkilöstön erikoistumis- ja taitotasoa, jotta varmistetaan riittävä asiantuntemus tällä monimutkaisella teknisellä alalla.*
- *Jäsenvaltioita kannustetaan varmistamaan, että niiden ympäristöviranomaisilla on riittävästi henkilöstöä, jotta valvontatoimet voidaan suorittaa tehokkaasti ja ennakoivasti. Erityisesti on tehtävä riittävästi tarkastuksia ympäristölainsäädännön noudattamisen valvomiseksi ja siihen liittyvien rikosten havaitsemiseksi.*
- *Jäsenvaltioita kannustetaan harkitsemaan mahdollisuutta antaa hallinnollisille ympäristötarkastajille kansallisen lainsäädäntönsä mukaisesti (rajatut) rikostutkintavaltuudet, jotta voidaan parantaa tarkastajien valmiuksia havaita ja tutkia ympäristörikoksia, mukaan luettuna jäterikoksia.*

IX – RAKENTEET – YHTEISTYÖ JA KOORDINOINTI KANSALLISELLA TASOLLA

TÄRKEIMMÄT HAVAINNOT JA PÄÄTELMÄT

Ympäristöriskollisuus on luonteeltaan monialaista ja kansallisella tasolla sen torjumiseen osallistuu useita viranomaisia, joten monialainen toimintamalli on avainasemassa sen tehokkaan ehkäisemisen ja torjumisen näkökulmasta.

Kansallisen ympäristöjärjestelmän ja alan täytäntöönpanotoimien toimivuuden kannalta on siksi olennaisen tärkeää, että operatiivisen ja strategisen tason eri julkiset toimijat sekä keskus- ja paikallis-/alueviranomaiset harjoittavat tiivistä ja tehokasta interinstitutionaalista koordinointia ja yhteistyötä, jotta voidaan sovittaa yhteen aloitteita ja tehostaa tietojenvaihtoa, teknistä tukea ja tutkintatekniikoita.

Tämä voitaisiin saavuttaa paremmin nimeämällä elin, joka koostuu ympäristöriskollisuuden torjunnasta ja ympäristönsuojelusta vastaavien ministeriöiden, kansallisten virastojen ja muiden sidosryhmien edustajista. Koordinointikokouksia olisi järjestettävä säännöllisesti, ja myös muiden kuin pysyvien toimijoiden, kuten yritysten ja kansalaisjärjestöjen, olisi tarvittaessa osallistuttava niihin.

Näitä koordinoinnin varmistavia keskuselimiä, työryhmiä tai ministeriöiden välisen yhteistyön muotoja on kuitenkin perustettu vain muutamissa jäsenvaltioissa. Näitä poikkeuksia lukuun ottamatta useimmissa jäsenvaltioissa keskustasolla ei ole nimetty yhtä viranomaista, joka johtaisi ympäristö- ja jätealan täytäntöönpanoa ja hallinnointia, vaan vastuu tällä alalla on usein hajallaan eri toimijoilla.

Arvioinnissa korostui tältä osin, että vaikka on tärkeää, että ympäristö- ja jäterikosten torjuntaan osallistuu mahdollisimman monia virastoja, politiikan ja prioriteetit määrittävän keskusviranomaisen puuttuessa yhteistyö on kuitenkin hajanaista, jolloin saattaa olla vaikeaa varmistaa, että kyseiseen kansalliseen vastuuseen keskitytään koordinoitusti ja jäsennellysti.

Sen vuoksi on korostettu, että on hyödyllistä perustaa keskuselin tai pysyvä foorumi tai keskustason rakenne asianomaisten viranomaisten, myös syyttäjien ja tuomareiden, yhteistyötä ja toiminnan koordinoitua varten. Näin voidaan varmistaa johdonmukaisuus kaikkien ympäristörikollisuuden torjuntaan osallistuvien välillä ja vahvistaa ympäristölainsäädännön täytäntöönpanojärjestelmän varautumiskykyä.

Arvioinnin havaintojen mukaan ympäristörikollisuuden torjuntaan osallistuvien asiaankuuluvien sidosryhmien keskuudessa yhteistyön ja koordinoinnin muodot, menettelyt ja tasot vaihtelevat jäsenvaltioittain.

Useissa jäsenvaltioissa ei tällä hetkellä ole minkäänlaista oikeudellista kehystä yhteistyölle, jota eri viranomaiset tekevät ympäristörikollisuutta, mukaan luettuna jäterikollisuutta, koskevissa asioissa. Interinstitutionaalista yhteistyötä tehdään useimmiten tilapäisesti ja epävirallisesti henkilökohtaisia yhteyksiä hyödyntäen ilman minkäänlaista eri viranomaisten virallisesti sopimaa järjestelyä.

Vaikka tämä ei yleensä näytä aiheuttavan käytännön ongelmia, henkilöiden välisiin suhteisiin ja sidosryhmien henkilökohtaisiin ominaisuuksiin ja hyvään tahtoon perustuva järjestelmä ei kuitenkaan ole paras mahdollinen tapa varmistaa toimivaa yhteistyötä, koska se saattaa osoittautua hauraaksi odottamattomissa olosuhteissa. Lisäksi ongelmaksi voi muodostua tietotaidon siirtyminen, sillä tieto katoaa usein henkilöstön vaihtuessa, kun ei ole menetelmää tiedon siirtämiseksi seuraajille.

Toiset jäsenvaltiot ovat kehittäneet edistyneempiä ja tehokkaampia vuorovaikutusmuotoja, jotka on todettu yksittäisissä raporteissa hyviksi käytännöiksi. Joissakin niistä kaikkien asiaankuuluvien viranomaisten välillä on tehty yhteistyöpöytäkirjoja, joissa selvennetään kunkin viranomaisen roolit/vastuualueet ja helpotetaan toiminnan koordinoitua operatiivisella ja strategisella tasolla.

Askeleena tähän suuntaan voidaan pitää myös joissakin jäsenvaltioissa jo perustettuja kansallisen tason virallisia verkostoja, joihin osallistuu edustajia kaikista lainvalvontaviranomaisista.

Koska ympäristörikollisuus, mukaan luettuna jäterikollisuus, on monimutkainen rikollisuuden muoto, johon liittyy monilukuisia toimijoita, keskinäisessä arvioinnissa korostettiin toistuvasti, että virallinen ja jäsennellyt interinstitutionaalinen kehys edistäisi alan eri viranomaistahojen välistä yhteistyötä. Tämän olisi katettava myös järjestelmällisemmän tiedonvaihdon toteuttaminen ja yhteisten tietokantojen luominen.

Toimien jäsennellyt koordinoitua voisi helposti ja lähes ilman kustannuksia luoda synergioita, joilla parannetaan kansallisen järjestelmän valmiuksia ehkäistä ja torjua ympäristörikollisuutta, mukaan luettuna jäterikollisuutta.

Erityisesti jätteiden siirtojen osalta on myös syytä muistaa, että asetuksen (EY) N:o 1013/2006, sellaisena kuin se on muutettuna asetuksella (EU) N:o 660/2014, 50 artiklan mukaisesti jäsenvaltioiden olisi tarkastussuunnitelman täytäntöönpanon osana otettava käyttöön tarkastuksiin osallistuvien viranomaisten yhteistyöjärjestelyt.

On myös tärkeää, että hallinnolliset yksiköt ja oikeuslaitos tekevät sujuvaa yhteistyötä ja että ennen kaikkea ympäristörikoksista ilmoitetaan syyttäjille, jotka päättävät, täyttävätkö asiaan liittyvät näkökohdat kanteen nostamiselle ja rikosoikeudellisen seuraamuksen määräämiselle asetetut kriteerit.

SUOSITUKSET

- *Jäsenvaltioita kannustetaan luomaan strategista ja operatiivista yhteistyötä varten virallinen ja jäsenelty interinstitutionaalinen kehys, joka kattaa kaikki ympäristörikollisuuden, mukaan luettuna jäterikollisuuden, ehkäisemiseen ja torjuntaan osallistuvat asiaankuuluvat sidosryhmät. Tämän olisi perustuttava monialaiseen toimintamalliin, josta voidaan sopia esimerkiksi yhteistyöpöytäkirjoissa.*
- *Jäsenvaltioiden olisi harkittava sellaisen kansallisen keskuselimen/-yksikön tai foorumin nimeämistä, joka koordinoi kaikkien niiden viranomaisten toimia, jotka osallistuvat ympäristörikollisuuden, mukaan luettuna jäterikollisuuden, torjumiseen. Tarkoituksena on tuottaa synergioita ja maksimoida valmius ja reagoitokyky.*
- *Jäsenvaltioita kannustetaan varmistamaan järjestelmällinen tiedonvaihto ja ottamaan käyttöön kaikille ympäristörikollisuuden, mukaan luettuna jäterikollisuuden, torjuntaan osallistuville toimivaltaisille viranomaisille yhteiset tämättyypistä rikollisuutta koskevat tietokannat.*

X – KOULUTUS

TÄRKEIMMÄT HAVAINNOT JA PÄÄTELMÄT

EU:n ja jäsenvaltioiden ympäristölainsäädäntö on erittäin monimutkaista ja teknistä ja se kehittyy jatkuvasti. Tästä syystä hallintovirastojen, lainvalvontaviranomaisten, syyttäjien ja myös tuomareiden on tunnettava se perusteellisesti.

Kaikkien asianomaisten toimijoiden on huomattavan haasteellista säilyttää asiantuntemuksensa ja pysyä jatkuvasti ajan tasalla ympäristörikollisuuden, mukaan luettuna jäterikollisuuden, erityispiirteistä sekä oikeudellisista ja menettelyllisistä vaatimuksista, jotka liittyvät ympäristölainsäädännön soveltamisen käytännön vaikutuksiin (kuten kuulemiset hallinnollisen/rikosoikeudellisen menettelyn eri vaiheissa; näytteenotto todisteen edellyttämällä tavalla).

Jätteiden virheellisen luokittelun ja/tai väärin rahti-ilmoitusten havaitsemiseksi on myös tärkeää, että jätehuollon toimijat, jotka keräävät tai kuljettavat jätettä ammattimaisesti, saavat asianmukaisen koulutuksen, sillä ne ovat jätehuoltojärjestelmän ensimmäinen puolustuslinja.

Joissakin arviointikertomuksissa korostettiin, että jätteiden siirtojen valvonnassa toimivaltaisille viranomaisille on annettava tietty peruskoulutus, jotta ne voivat tunnistaa helpommin laittomat jätteiden siirrot ja epäilyttävän siirron havaittuaan verrata sitä asiakirjoissa ilmoitettuun rahtiin. Tätä varten näille toimijoille annettavaan erityiskoulutukseen olisi kuuluttava näytteiden otto, analysointi ja asiantuntija-arviot.

Ympäristörikkomusten ja -rikosten havaitsemista ja tutkimista koskevien erityisvaatimusten vuoksi on siis ratkaisevan tärkeää, että edellä mainituille toimijoille annetaan uran alusta alkaen perustason koulutusta sekä säännöllistä ja jatkuvaa täydennyskoulutusta kaikilla tasoilla. Näin voidaan lisätä toimijoiden osaamista, ammattitaitoa ja tietämystä tämän tyyppisistä rikoksista, jotta niihin liittyvät tutkinta ja syytetoimet pystytään toteuttamaan onnistuneesti.

Tietyissä jäsenvaltioissa on toteutettu huomattavasti toimia ja osoitettu resursseja ja henkilöstöä kattavan erityiskoulutuksen tarjoamiseen ympäristörikollisuuden, mukaan luettuna jäterikollisuuden, alalla. Kohderyhmänä ovat tämän rikollisuuden ehkäisemiseen ja torjuntaan osallistuvat asiaankuuluvat toimijat, joilla on näiden rikollisuuden muotojen haasteellisuuden edellyttämä korkeatasoinen tekninen ja oikeudellinen asiantuntemus.

Toisissa jäsenvaltioissa on parantamisen varaa, sillä joidenkin toimivaltaisten viranomaisten henkilöstölle annettu koulutus on arvioitu epäasianmukaiseksi ja riittämättömäksi, koska sitä ei tarjota säännöllisesti ja/tai koko työuran ajan tai jos koulutusta on saatavilla, se ei ole pakollista.

Jäsenvaltiot eivät myöskään yleensä tarjoa samantasoista koulutusta kaikkien toimivaltaisten viranomaisten koko henkilöstölle. Yleisesti ottaen ympäristöviranomaisille annettu koulutus on parempitasoista.

Poliisissa koulutus on yleisesti ottaen riittävää, vaikka poikkeuksia ilmenee muutamissa jäsenvaltioissa, joissa on parantamisen varaa. Tällaiseen koulutukseen olisi kuuluttava tiedustelulähteiden, data-analyysien sekä havaitsemis- ja tutkintatekniikoiden käyttö riittävän näytön hankkimiseksi yksittäisissä ympäristörikoksissa erityisesti niissä jäsenvaltioissa, joissa tutkintavaltuudet ovat ainoastaan poliisilla.

Mahdollisena hyötynä on myös pidetty poliisien kouluttamista tarvittaessa kouluttajien koulutusohjelmissa ja lisäämällä tietämystä ympäristölainsäädännöstä.

Tulliviranomaisille annettua alan koulutusta on pidetty riittämättömänä monissa jäsenvaltioissa, koska ympäristöasioita ei ole vielä sisällytetty riittävästi tai lainkaan säännölliseen erityiskoulutukseen. Tulliviranomaisten koulutuksen olisi katettava erityisesti jätteiden luokittelu sekä jätteiden ja sivutuotteiden erottaminen toisistaan.

Oikeuslaitoksessa tilanne on yleisesti ottaen heikko, sillä syyttäjät ja etenkin tuomarit eivät saa riittävää tai lainkaan erityiskoulutusta tällä alalla. Vain harvoissa jäsenvaltioissa he osallistuvat toisinaan EU:n elinten tai muiden maiden järjestämiin koulutustapahtumiin ulkomailla.

Arvioinnissa korostui tältä osin, että ainakin ympäristörikoksia, mukaan luettuna jäterikoksia, käsittelevillä syyttäjillä ja tuomareilla on oltava asianmukainen koulutus, jotta he hallitsevat päätöksentekoprosessin erityisen monimutkaiset oikeudelliset näkökohdat päättäessään syyttäjien kohdalla syytteen nostamisesta ja tuomareiden kohdalla asian tutkimisesta (erityisesti määrittelemällä ympäristövahingon vakavuus). Heille on siis tarjottava erityiskoulutusta.

Yhdessä jäsenvaltiossa syyttäviviranomaisille ja poliisille järjestettyä yhteistä koulutusta sekä syyttäjien poliiseille ja tullivirkailijoille tarjoamaa erityiskoulutusta pidettiin esimerkkeinä parhaista käytännöistä.

Muutamissa jäsenvaltioissa vastuu tällaisen koulutuksen koordinoinnista ja tarjoamisesta sekä koulutusta tarjoavan viraston henkilöstölle että muiden virastojen henkilöstölle on annettu yhdelle elimelle, useimmiten ympäristöviranomaiselle, joka tarjoaa koulutusta poliiseille sekä tullilaitoksen ja rajapoliisin työntekijöille. Muutamissa tapauksissa koulutustehtävä on poliisilla. Toisissa jäsenvaltioissa kukin viranomainen kouluttaa henkilöstönsä oman toimivaltansa puitteissa.

Yhdessä jäsenvaltiossa koulutus toteutetaan myös etäopiskeluna (verkko-opiskeluna). Tätä voidaan pitää hyvänä käytäntönä ja tehokkaana koulutusmenetelmänä, joka on edullinen, kun otetaan huomioon tietoteknisten välineiden suhteellisen alhaiset kustannukset.

Arvioinnin yhteydessä korostettiin, että tuomareille, syyttäjille, poliiseille ja hallintoyksiköille on erittäin hyödyllistä järjestää säännöllistä yhteistä koulutusta, sillä kokemusten vaihdon lisäksi se tarjoaa mahdollisuuden keskittyä ongelmiin ja mahdollisiin ratkaisuihin eri näkökulmista.

Kansallisen tason koulutuksen lisäksi myös asiaankuuluvat EU:n elimet, kuten CEPOL, ja EU:n verkostot, kuten EnviCrimeNet, ympäristöoikeuteen erikoistuneiden syyttäjien eurooppalainen verkosto (ENPE) ja ympäristöoikeuteen erikoistuneiden tuomareiden eurooppalainen foorumi (EUFJE), antavat tai edistävät erikoistunutta koulutusta ympäristörikollisuuden alalla. Jäsenvaltiot eivät kuitenkaan yleensä hyödynnä täysimääräisesti näitä vaihtoehtoja.

SUOSITUKSET

- *Kun otetaan huomioon ympäristörikollisuuden, mukaan luettuna jäterikollisuuden, monimutkaisuus ja monitahoisuus, jäsenvaltioita kehoitetaan jatkamaan tai lisäämään tämän alan säännöllistä ja jatkuvaa perusteellista koulutusta kaikille näiden rikollisuusmuotojen torjuntaan osallistuville toimijoille, myös syyttäjille ja tuomareille.*
- *Jäsenvaltioiden olisi harkittava ja tutkittava mahdollisuutta tarjota tai ottaa käyttöön interinstitutionaalinen koulutussuunnittelu, jotta kaikille asiaankuuluville sidosryhmille tarjottaisiin yhteistä koulutusta ympäristörikosten torjumisessa ja jotta helpotettaisiin lainvalvontaviranomaisten ja syyttäjälaitoksen välistä tiiviimpää yhteistyötä.*
- *Jäsenvaltioiden olisi hyödynnettävä täysimääräisesti EU:n tason, kuten CEPOLin ja asiaankuuluvien verkostojen, sekä kansainvälisen tason koulutusmahdollisuuksia varmistamalla, että ympäristörikollisuuden, mukaan luettuna jäterikollisuuden, torjunnassa mukana olevat sidosryhmät osallistuvat säännöllisesti näihin koulutuksiin.*
- *Jäsenvaltioiden olisi harkittava mahdollisuutta käyttää verkko-oppimisen menetelmiä kaikille ympäristörikollisuuden torjuntaan osallistuville tahoille annettavassa ympäristökoulutuksessa.*

XI – OIKEUDELLISET NÄKÖKOHDAT

TÄRKEIMMÄT HAVAINNOT JA PÄATELMÄT

Kaikissa jäsenvaltioissa on annettu erityistä lainsäädäntöä, jonka tarkoituksena on ehkäistä ja torjua ympäristörikollisuutta tehokkaasti. Eri jäsenvaltioiden oikeudellisten määritelmien tarkkuus, seuraamusten taso ja tutkintavälineiden valikoima eroavat kuitenkin huomattavasti toisistaan.

Kaikki jäsenvaltiot ovat saattaneet ympäristönsuojelusta rikosoikeudellisin keinoin annetun direktiivin 2008/99/EY osaksi kansallista lainsäädäntöään, ja useimmat niistä ovat luoneet riittävän oikeuskehyksen ympäristön suojelemiseksi. Jotkin jäsenvaltiot ovat täyttäneet ainoastaan edellä mainitun direktiivin vähimmäisvaatimukset, kun taas toiset ovat panneet täytäntöön yksityiskohtaisemman ja tyhjentävämmän sääntelyn. Muutamissa jäsenvaltioissa ympäristönsuojelu on kirjattu perustuslakiin.

Lähestulkoon missään jäsenvaltiossa ei ole yhtä ainoaa säädöstä, joka kattaisi kaikki ympäristörikokset. Ne sisältyvät yleensä rikoslakiin ja/tai ympäristöalan erityissäädöksiin. Oikeudellisen kehyksen hajautuminen useisiin säädöksiin, joilla säännellään kaikenlaisia ympäristölle ja ihmisten terveydelle mahdollisesti haitallisia toimia, voi aiheuttaa monimutkaisuutta ja mahdollisia päällekkäisyyksiä. Tämän vuoksi jäsenvaltioita on kannustettu harkitsemaan tämän alan kansallisen lainsäädäntönsä tarkistamista ja sen kokoamista yhteen säädökseen.

Ympäristörikosten oikeudelliset määritelmät ja kyseisten rikosten vakavuuden arviointiperusteet vaihtelevat eri jäsenvaltiossa ja perustuvat yleensä tiettyihin käsitteisiin, kuten niistä ihmisten elämälle tai terveydelle taikka ympäristölle aiheutuvaan vaaraan tai vahinkoon.

Monissa jäsenvaltioissa ei kuitenkaan ole selkeitä ennalta määriteltyjä ympäristövahinkojen laajuuden arviointiperusteita, ja usein on vain vähän oikeuskäytäntöä siitä, miten tuomioistuimet määrittelevät nämä käsitteet. Käytännössä ympäristövahingon, vahinkoriskin ja vahingon laajuuden sekä muiden asiaankuuluvien tekijöiden arvioinnin suorittavat yleensä oikeusviranomaiset tapauskohtaisesti.

Arvioinnissa korostettiin tältä osin, että erilaiset käsitykset ympäristörikollisuuden, mukaan luettuna jäterikollisuuden, vakavuudesta voivat vaikuttaa näiden rikollisuusmuotojen torjuntatoimien tehokkuuteen. Tästä syystä on tärkeää, että kaikki kansalliset viranomaiset noudattavat samanlaista toimintamallia ja soveltavat vakaviin ympäristörikoksiin samoja menettelyjä, tarvittaessa myös oikeudellisia toimenpiteitä.

Tietyt käsitteet, kuten direktiivin 2008/99/EU 3 artiklassa tarkoitettu huomattava vahinko, ympäristövahinko, romuajoneuvot jne., ovat liian epämääräisiä eivätkä riittävän selkeitä, ja niiden määrittelylle ei useinkaan ole olemassa riittäviä tai lainkaan perusteita, suuntaviivoja tai ohjeita.

Toinen arvioinnissa usein havaittu ongelma oli, ettei rikosten ja rikkomusten ja/tai hallinnollisten ja rikosoikeudellisten seuraamusten järjestelmien välillä ole selvää eroa, koska ei ole selkeitä perusteita sen määrittämiseksi, mitä järjestelmää olisi sovellettava. Lisäksi joissakin tapauksissa vaikuttaa siltä, ettei laissa säädetä selvästi ja yksiselitteisesti siitä, milloin vähäisistä rikkomuksista on ilmoitettava poliisille tai syyttäjälle. Näin ollen asia ei välttämättä tule syyttäviviranomaisen tutkittavaksi, vaan asianmukaiset toimet jäävät toimivaltaisten viranomaisten vastuulle.

Asianomaisille jäsenvaltioille onkin annettu suosituksia, jotta sovellettavan lainsäädännön ja seuraamusjärjestelmän määrittämistä saataisiin selkeytettyä ja yhdenmukaistettua ja rikokset ja hallinnolliset rikkomukset voitaisiin erottaa toisistaan ennalta määriteltyjen tarkkojen perusteiden pohjalta. Tällä tavoin jokaiseen ympäristörikokseen pitäisi voida puuttua tarkoituksenmukaisimmalla tavalla ja varmistaa oikeudelliset toimenpiteet silloin, kun ympäristölainsäädännön rikkominen synnyttää rikosoikeudellisen vastuun.

Joissakin jäsenvaltioissa rikosoikeudellisia toimenpiteitä toteutetaan vasta viimeisenä keinona ja lähes kaikki ympäristöasiat käsitellään hallinnollisissa yksiköissä. Kansallisten viranomaisten tässä yhteydessä esittämät perustelut liittyvät rikoksen tunnusmerkistöön ja näyttökynnykseen, joiden on täyttyvä ja ylityttävä, tai siihen käsitykseen, että hallinnollinen täytäntöönpano on tehokkaampaa eikä yhtä ongelmallista kuin oikeudellisten toimenpiteiden toteuttaminen, koska syytetoimien toteuttaminen on usein aikaavievää ja menettelyllisesti vaikeaa. Arvioinnissa on esitetty suosituksia kyseisille jäsenvaltioille, jotta ne pohtisivat uudelleen ympäristörikollisuuteen sovellettavien hallinnollisen ja rikosoikeudellisen toimintamallin välistä tasapainoa.

Lainsäädännön sisältämien sääntöjen, ympäristörikoksia koskevien toimivaltaisten viranomaisten välisten virallisten sopimusten tai pöytäkirjojen tai niille osoitettujen ohjeiden lisäksi voi olla hyödyllistä selventää perusteita, joiden mukaan määritetään, milloin tällaisten rikosten johdosta on toteutettava hallinnollisia ja milloin oikeudellisia toimenpiteitä. Tavoitteena on ottaa käyttöön vakiomuotoiset perusteet ja välttää virheelliset tulkinnat.

Ympäristönsuojelusta rikosoikeudellisin keinoin annetun direktiivin 2008/99/EY 6 artiklan mukaisesti jäsenvaltioiden on varmistettava, että oikeushenkilöt voidaan saattaa vastuuseen 3 artiklassa tarkoitetuista rikoksista. Jotkin jäsenvaltiot ovat säätäneet oikeushenkilöiden rikosoikeudellisesta vastuusta ja toiset hallinto-oikeudellisesta vastuusta näissä rikoksissa.

Ympäristörikoksiin, mukaan lukien jäterikoksiin, sovellettavat seuraamukset vaihtelevat jäsenvaltioittain ja niille on yleensä asetettu tietyt enimmäis- ja vähimmäistasot. Muutamissa jäsenvaltioissa tason on katsottu olevan liian alhainen ja riittämätön, jotta rikosoikeus voisi toimia tehtävänsä mukaisesti rangaistuksena ja pelotteena.

Joissakin raporteissa on painotettu, että oikeushenkilöiden kohdalla sakkoja ei käytetä riittävästi ja/tai sakot ovat liian pieniä verrattuna ympäristörikoksista, mukaan luettuna jäterikoksista, mahdollisesti saatavaan hyötyyn. Useissa raporteissa on korostettu, että sakkojen tasoa voitaisiin tarkistaa. Kyseisille jäsenvaltioille onkin osoitettu suosituksia, jotta ne lisäisivät yhteisösakkojen määräämistä ympäristörikoksista ja korottaisivat näitä sakkoja.

Joissakin jäsenvaltioissa ei ole säädettyä ympäristörikosten, mukaan luettuna jäterikosten, erityisten tutkintatekniikoiden (kuten tarkkailu, soluttautuminen, puhelinkuuntelu jne.) käytöstä. Jotta lainvalvontaviranomaiset voisivat käyttää näitä tekniikoita, kyseiset jäsenvaltiot voivat luokitella rikokset talousrikoksiksi, jotka yleensä ovat yhteydessä ympäristörikoksiin rikoksenteijöiden pyrkiessä maksimoimaan saamansa hyödyn.

Tämä ratkaisu ei kuitenkaan aina ole mahdollinen, ja siksi arvioinnissa on korostettu, että erityiset tutkintatekniikat ovat olennaisen tärkeitä ympäristörikollisuuden tehokkaan torjunnan kannalta. Arvioinnissa suositellaan, että asianomaiset jäsenvaltiot säätäisivät lainsäädännössään mahdollisuudesta käyttää näitä tekniikoita ympäristörikosten tutkinnassa.

SUOSITUKSET

- *Jäsenvaltioita kehoitetaan harkitsemaan ympäristörikollisuuden, mukaan luettuna jäterikollisuuden, torjuntaa koskevan kansallisen lainsäädäntönsä tarkistamista ja sen mahdollista kokoamista yhteen säädökseen, jotta kaikkien toimivaltaisten viranomaisten olisi helpompi ymmärtää ja soveltaa sitä kaikilta osin.*
- *Jäsenvaltioita kehoitetaan varmistamaan, että ympäristöalan hallinnollisten ja rikosoikeudellisten seuraamusten järjestelmien ero määritellään selkeästi hyväksymällä tällaista eriyttämistä koskevat erityiset ja yhdenmukaiset perusteet, jotka asetetaan kaikkien asiaankuuluvien toimijoiden saataville.*
- *Jäsenvaltioita kehoitetaan laatimaan suuntaviivat sen varmistamiseksi, että ongelmalliset käsitteet, kuten huomattava vahinko ja ympäristövahinko, määritellään asianmukaisesti toimivaltaisten viranomaisten työn helpottamiseksi tällä alalla.*
- *Jäsenvaltioita kannustetaan varmistamaan, että ympäristörikoksista, mukaan luettuna jäterikoksista, määrättävien seuraamusten ja erityisesti yhteisösakkojen taso on riittävä ja että näitä sakkoja määrätään tosiasiallisesti aina, kun asiaankuuluvat perusteet täyttyvät.*
- *Jäsenvaltioita kehoitetaan varmistamaan, että niiden kansallisessa lainsäädännössä sallitaan erityisten tutkintavälineiden käyttö ympäristörikosten, mukaan lukien jäterikosten, tutkinnassa siltä osin kuin se on oikeassa suhteessa kyseiseen rikokseen, jotta näitä rikollisuuden muotoja voidaan torjua tehokkaasti.*

XII – MENETTELYTAPAKYSYMYKSET

TÄRKEIMMÄT HAVAINNOT JA PÄÄTELMÄT

Kaikissa jäsenvaltioissa on noudatettava todisteiden vastaanottamista koskevia vaatimuksia sen varmistamiseksi, että todisteet ovat päteviä ja ne voidaan hyväksyä tuomioistuimissa tai ympäristörikoksiin liittyvissä hallintomenettelyissä. Joidenkin jäsenvaltioiden toimivaltaiset viranomaiset ilmoittivat, ettei niiden tietoon ollut tullut todisteiden keräämiseen tai niiden hyväksyttävyyteen tällä alalla liittyviä ongelmia ja että havaitut esteet olivat samat kuin muissa rikosasiatyypeissä.

Toiset jäsenvaltiot toivat kuitenkin esiin joitakin tähän liittyviä ongelmia. Yksi yleisimmistä ongelmista on, että näytteiden otossa ja analysoinnissa ei toimita menettelyllisten takeiden mukaisesti, mikä voi vaikuttaa menettelyjen kulkuun, jos näytteitä ei voida tämän vuoksi käyttää todisteena. Tämä koskee erityisesti hallintoviranomaisten keräämiä todisteita, joita ei aina voida käyttää oikeudenkäyntimenettelyissä, koska hallintoviranomaisiin ei sovelleta tiukkoja rikosprosessin sääntöjä.

Joidenkin jäsenvaltioiden viranomaiset ovat ilmoittaneet vaikeuksista ympäristörikosten aiheuttamien vahinkojen arvioinnissa – erityisesti jäterikosten yhteydessä vahinkoriskit, vahingon tunnistaminen, sen tosiasiallisen laajuuden määrittäminen –, sillä vahinkoa on usein hankala havaita tai mitata. Nämä vaikeudet voivat vaikuttaa rikoksen asianmukaiseen luokitteluun, raskauttavien olosuhteiden arviointiin ja sitä kautta rangaistusarvoon (ks. myös XI luku).

Jäterikosten todistusaineistoon liittyviä erityisongelmia käsitellään XV luvussa.

Arvioinnin yhteydessä on tuotu esiin myös muita oikeudenkäynti- ja hallintomenettelyissä ilmenneitä näyttöön liittyviä ja tutkintaa hankaloittavia ongelmia. Näitä ovat rikosentekijän tunnistaminen, todisteet syytetyn henkilön tai yhteisön tunnusmerkistötekijöistä (tuottamus tai tahallisuus) ja yhteisön osalta vastuussa olevan yhden tai useamman henkilön tunnistaminen, ympäristöolosuhteiden dokumentointi ja arviointi tarkastuksen aikana niin, että näyttö hyväksytään tuomioistuimessa, ja väärennettyjen asiakirjojen käyttö.

Joissakin jäsenvaltioissa, joissa ympäristöasioita käsitellään tuomioistuimessa hyvin harvoin, voidaan havaita todisteiden hyväksyttävyyteen liittyviä ongelmia, koska alan toimijoilla ei ole riittävää oikeudellista tietämystä ja kokemusta alalta.

Kaikissa jäsenvaltioissa hallinnolliset valvontaelimet voivat määrätä ympäristörikoksista, mukaan luettuna jäterikoksista, rikosoikeudellisten seuraamusten ja hallinnollisten sakkojen lisäksi myös muita toimenpiteitä (tuomioistuimen ulkopuolinen valvontatoimi).

Näitä toimenpiteitä ovat hallinnolliset pakkokeinot hallinnollisten rikkomusten ja niiden haitallisten seurausten ehkäisemiseksi ja lopettamiseksi. Niihin sisältyy (jäsenvaltiosta riippuen) menetetyksi tuomitseminen tai takavarikointi, sellaisen rahamäärän maksaminen, joka vastaa saadun rikoshyödyn määrää, yrityksen toiminnan väliaikainen tai pysyvä lakkauttaminen, lisenssien ja muiden lupien keskeyttäminen tai kumoaminen, vaatimusten, ehtojen ja ohjeiden asettaminen, sosiaalisten oikeuksien menettäminen ja/tai etujen kieltäminen ja toimenpiteet, joilla pyritään välittömästi korjaamaan kielteiset ympäristövaikutukset.

Muutamissa jäsenvaltioissa on myös säädetty turvatoimenpiteistä, joilla ei rangaista rikosentekijöitä vaan pyritään estämään rikoksen uusiminen poistamalla tekijät, jotka helpottavat rikosten jatkamista tai mahdollistavat sen.

Muut kuin rikosoikeudelliset seuraamukset, joita voidaan määrätä rikosoikeudellisessa menettelyssä, ovat rikosentekovälineiden takavarikointi sekä rikoshyödyn (rikoksella saatujen varojen), mukaan lukien rikoksella saatu taloudellinen hyöty, menetetyksi tuomitseminen. Menetetyksi tuomitsemista koskevan päätöksen lähettämiseen ja täytäntöönpanoon jäsenvaltioiden välillä sovelletaan vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen soveltamisesta menetetyksi tuomitsemista koskeviin päätöksiin annettua neuvoston puitepäätöstä 2006/783/YOS, sellaisena kuin se on muutettuna 26. helmikuuta 2009 annetulla neuvoston puitepäätöksellä 2009/299/YOS.

Useimmissa jäsenvaltioissa ei muutamaa poikkeusta lukuun ottamatta ole mahdollista kohdentaa menetetyksi tuomittua rikoshyötyä suoraan ympäristövirastojen ja/tai poliisin määrärahoihin tai ympäristörikosten uhrien korvausrahastoon, mikä voisi arvioinnin päätelmien mukaan olla hyödyllistä.

Vankeusrangaistuksen ja sakkojen lisäksi muita rikosoikeudellisia seuraamuksia voivat olla myös erityisoikeuksia koskeva kielto, julkisoikeudellisten oikeuksien menettäminen, kielto toimia julkisessa tehtävässä, tietyssä ammatissa tai yrityksen johdossa, rikoksesta aiheutuneen vahingon korvausvelvollisuus, tuomion julkaiseminen ja ympäristön ennallistaminen.

Viimeksi mainitun osalta vastuu ympäristön ennallistamisesta ja ympäristövahinkojen korjaamisesta on ensisijaisesti rikoksenteijällä tämän omalla kustannuksella Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 191 artiklan 2 kohdassa määrätyn ja ympäristövastuusta annetussa direktiivissä 2004/35/EY ja jätteistä annetussa direktiivissä 2008/98/EY säädetyn "saastuttaja maksaa" -periaatteen mukaisesti.

Tätä periaatetta tukee laajennettua tuottajan vastuuta koskeva periaate. Sen mukaan on niin, että jos ympäristöä ei ole ennallistettu lainkaan tai riittävällä tavalla asetettuun määräaikaan mennessä, kaikkien jäsenvaltioiden täytäntöönpanoelimet voivat määrätä täytäntöön panevia hallinnollisia toimenpiteitä, joilla vastuussa olevat luonnolliset henkilöt ja oikeushenkilöt velvoitetaan korjaamaan aiheuttamansa ympäristövahingot (siinä määrin kuin se on objektiivisesti katsoen mahdollista) ja maksamaan kaikki aiheutuneet kulut.

Joissakin jäsenvaltioissa laissa säädetään mahdollisuudesta keskeyttää seuraamusten soveltaminen sillä edellytyksellä, että vahingot korvataan ja ryhdytään toimiin kyseisen alueen turvaamiseksi, puhdistamiseksi ja ennallistamiseksi.

Viranomaisilla on viime kädessä vastuu ympäristön ennallistamisesta, mutta ne puuttuvat tilanteeseen yleensä vasta sitten, jos syytetty, joka on voimassa olevalla tuomiolla todettu syylliseksi rikokseen, kieltäytyy ennallistamisesta, jos häntä ei tunnusteta tai jos hänellä ei ole varaa ennallistamiseen. Joissakin tapauksissa valtio käyttää tähän tarkoitukseen erityisvaroja.

Yhdessä jäsenvaltiossa on laadittu ympäristövastuurekisteri, joka sisältää tiedot henkilöistä ja yrityksistä, joiden on todettu syyllistyneen vakavaan ympäristörikokseen ja/tai vakavaan ympäristölainsäädännön rikkomiseen. Rekisteriä on pidetty tehokkaana tapana estää ympäristölainsäädännön rikkominen, ja se on siten esimerkki hyvästä käytännöstä.

Kansallisen lainsäädännön mukaan kansalaisjärjestöillä on eri puolilla EU:ta erilaisia rooleja ympäristö- ja jäterikollisuuden suhteen, ja niiden osallistumisaktiivisuus vaihtelee jäsenvaltioittain.

Kaikissa jäsenvaltioissa kansalaisjärjestöt voivat luonnollisten henkilöiden ja oikeushenkilöiden tavoin tehdä tai tukea valituksia ympäristölle haitallisesta toiminnasta ja ilmoittaa toimivaltaisille kansallisille viranomaisille epäillyistä ympäristölainsäädännön rikkomisista. Muutamissa jäsenvaltioissa kansalaisjärjestöillä on paitsi oikeus myös velvollisuus ilmoittaa rikoksesta.

Sen sijaan kansalaisjärjestöjen menettelyllinen legitimitetti vaihtelee jäsenvaltioiden oikeusjärjestelmissä. Hyvin monissa jäsenvaltioissa kansalaisjärjestöt voivat toimia myös asianomistajina ympäristörikoksia, mukaan luettuna jäterikoksia, koskevissa rikosoikeudenkäynneissä ja esittää siviilioikeudellisen vaatimuksen saadakseen korvauksia ympäristövahingoista, vaikka tästä ei ole velvoitettu säätämään kansallisessa lainsäädännössä.

Useimmissa tapauksissa tähän liittyy tiettyjä edellytyksiä, kuten että kansalaisjärjestöllä on intressi ympäristörikosasiassa ja/tai se on vahinkoa kärsinyt osapuoli. Joidenkin jäsenvaltioiden kansallisen lainsäädännön mukaan kansalaisjärjestöt eivät voi toimia asianomistajina rikosoikeudenkäynneissä, vaan siihen on oikeus vain rikoksen uhreilla.

Useimmissa näistä jäsenvaltioista kansalaisjärjestöt voivat kuitenkin osallistua rikosoikeudelliseen menettelyyn vaihtelevassa määrin. Ne voivat esimerkiksi antaa tietoja väitetyistä rikoksista ja/tai esittää näyttöä lainvalvontaviranomaisille ja syyttäjänvirastolle, osallistua kuulemisiin edustajiensa kautta ja toimia todistajina tai asiantuntijoina. Muutamissa jäsenvaltioissa näistä mahdollisuuksista ei ole säädetty laissa, joten kansalaisjärjestöillä ei voi olla erityistä roolia rikosoikeudenkäynneissä.

Keskinäisissä arvioinneissa viitattiin Århusin yleissopimukseen ja korostettiin toistuvasti, että kansalaisjärjestöillä voi olla merkittävä rooli, koska niillä on usein hyödyllistä asiantuntemusta ympäristöasioissa, ja että kansalaisjärjestöille on tärkeää suoda kanneoikeus.

SUOSITUKSET

- *Jäsenvaltioita kehotetaan varmistamaan, että syyttäjillä ja tuomareilla on riittävästi asiantuntemusta arvioida todisteiden, myös näytteiden, hyväksyttävyyttä ympäristörikostapauksissa, ja tarjoamaan tätä varten syyttäjille ja tuomareille asianmukaista erityiskoulutusta.*
- *Jäsenvaltioita kehotetaan harkitsemaan mahdollisuutta käyttää ympäristörikoksista, mukaan luettuna jäterikoksista, saatua rikoshyötyä ympäristörikollisuuden torjunnan rahoittamiseen.*
- *Jäsenvaltioita kehotetaan hyödyntämään ympäristönsuojelun alalla aktiivisesti toimivien kansalaisjärjestöjen kaikki mahdollisuudet osallistua oikeudenkäynteihin, jotta niiden asiantuntemusta voitaisiin hyödyntää parhaalla mahdollisella tavalla ja siten edistää ympäristörikosten torjuntaa.*
- *Jäsenvaltioiden olisi harkittava ympäristövastuurekisterin perustamista ympäristölainsäädännön noudattamisen edistämiseksi ja sen rikkomisen ehkäisemiseksi, sanotun kuitenkin rajoittamatta EU:n tietosuojalainsäädännön soveltamista.*

XIII – KANSAINVÄLINEN YHTEISTYÖ

TÄRKEIMMÄT HAVAINNOT JA PÄÄTELMÄT

Ympäristörikoksiin, mukaan lukien jäterikoksiin, liittyy usein rajatylittävä ulottuvuus, minkä vuoksi kansainvälinen yhteistyö on välttämätöntä näiden rikollisuuden muotojen torjumiseksi tehokkaasti. Se, missä määrin jäsenvaltiot ovat tottuneet työskentelemään kansainvälisesti ja missä määrin ne tosiasiallisesti osallistuvat tällaiseen yhteistyöhön, vaihtelee.

Europol, Eurojust ja EJA asiantuntemuksineen ja välineineen ovat keskeisessä asemassa pyrittäessä lisäämään keskinäistä luottamusta ja yhteistyötä jäsenvaltioiden tutkinta- ja oikeusviranomaisten välillä ja helpottamaan kansainvälistä yhteistyötä kolmansien valtioiden kanssa.

Ne toteuttavat monenlaista toimintaa, johon kuuluu ympäristörikollisuuden suuntauksia koskevien analyysien laatiminen, kansainvälisten tutkinta- ja syytetoimien koordinointi, vastavuoroinen tietojenvaihto, rikostiedustelu, todisteet ja osallistuminen koko EU:n laajuiseen koulutukseen. EU:n toimintapoliittisen syklin 2018–2021 puitteissa toteutettavan EMPACT-hankkeen yhtenä painopistealana on "ympäristörikollisuuden torjunta".

Jäsenvaltiot arvostavat yleensä Europolin, Eurojustin ja EJN:n tukea ja koordinoitua, vaikka eräät jäsenvaltiot korostivat tarvetta lisätä niiden resursseja, jotta ne voisivat olla vielä aktiivisempia ympäristörikollisuuden torjunnassa. Yhteistyö näiden EU:n elinten kanssa on yleensä ottaen tyydyttävää, ja jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaiset käyttävät usein Europolin ja Interpolin viestintäkanavia ja tietokantoja, muiden muassa Europolin SIENA-tietojenvaihtoforumia, rajatylittävään tietojenvaihtoon.

Tietyissä tapauksissa tällaista yhteistyötä voitaisiin kuitenkin tehostaa, koska eräiden jäsenvaltioiden asianomaiset toimijat eivät aina tunne kaikkia Eurojustin, Europolin ja EJN:n ympäristörikollisuuden osalta tarjoamia palveluita ja tuotteita tai hyödynnä niitä täysimääräisesti. Yhdessä maaraportissa korostettiin, että suunniteltu ja yhdennetty yhteistyö operatiivisten toimijoiden sekä Europolin ja Interpolin välillä – etenkin yhteyspisteiden nimeämiseksi jätteiden vastaanottajamaissa ja erityisesti EU:n ulkopuolisissa jätteiden vastaanottajamaissa – parantaisi yhteistyötä operatiivisella tasolla.

EU:n tasolla on perustettu monenlaisia asiaankuuluvia verkostoja kaikkia ympäristöalan toimijoita varten:

- Euroopan unionin verkosto ympäristölainsäädännön voimaansaattamiseksi ja täytäntöönpanemiseksi (IMPEL), joka kokoaa yhteen ympäristöviranomaiset, järjestää konferensseja ja toteuttaa ympäristöalan hankkeita EU:n ympäristölainsäädännön parantamiseksi ja täytäntöönpanemiseksi
- IMPEL-TFS-verkosto (rajatylittävä jätteiden siirto), joka käsittelee laittomiin jätteiden siirtoihin liittyviä ongelmia
- epävirallinen ympäristörikollisuuden torjuntaa käsittelevä verkosto (EnviCrimeNet), joka yhdistää toisiinsa ympäristörikollisuuden alan lainvalvontaviranomaiset tietämyksen ja parhaiden käytäntöjen jakamista varten

- ympäristöoikeuteen erikoistuneiden syyttäjien eurooppalainen verkosto (ENPE), joka yhdistää toisiinsa ympäristöalalla toimivat syyttäjät ja johon kuuluu jäterikollisuutta ja tämän alan seuraamuksia, syytteeseen panemista ja oikeuskäytäntöä käsittelevät työryhmät
- ympäristöoikeuteen erikoistuneiden tuomareiden eurooppalainen foorumi (EUFJE), jonka ansiosta tuomarit voivat vaihtaa kokemuksia ja joka siten lisää tietämystä ja tehostaa ympäristölainsäädännön täytäntöönpanoa.

Näiden verkostojen toimintaan osallistumisen taso vaihtelee jäsenvaltioittain. Valtaosa niistä on IMPEL-verkoston ja EnviCrimeNet-verkoston jäseniä; jotkin niistä ovat muita aktiivisempia, kun taas toisten osallistuminen ei ole säännöllistä ja/tai koske kaikkea näillä foorumeilla tapahtuvaa toimintaa.

Mitä tulee edellä mainittuihin oikeudellisiin verkostoihin, osallistuminen on yleensä vähäisempää. Joissakin jäsenvaltioissa tuomarit eivät nykyisellään osallistu EUFJE-foorumin toimintaan eivätkä syyttäjät ENPE-verkostoon.

Arvioinnissa on korostettu erityisesti sitä, että ympäristörikoksia käsittelevät tuomarit, joiden on päätettävä ympäristövahinkojen laajuudesta rikosoikeudellisen vastuun määrittämiseksi, kannustetaan osallistumaan enemmän ympäristörikollisuuteen keskittyvään toimintaan EU:n tasolla.

Arvioinnin yhteydessä on yleisesti ottaen suositeltu, että kaikki edellä mainitut verkostot osallistuvat täysimääräisesti, sillä se mahdollistaa parhaiden käytäntöjen, toimintatapojen, rajatylittävän tiedustelun sekä helpon ja suoran yhteydenpidon ympäristörikollisuuden alalla toimivien ulkomaisten kumppanien kanssa.

Rajatylittävissä tutkintatoimissa osallistuminen kansainvälisesti koordinoituihin tutkintatoimiin voi lisäksi hyödyttää tehokkaasti ympäristörikoksia koskevia tutkinta- ja syytetoimia.

Yhteiset tutkintaryhmät ovat EU:n puitteissa käytettävä rajatylittävissä rikostapauksissa tehtävän kansainvälisen yhteistyön hyödyllinen väline. Yhteisiä tutkintaryhmiä käytetään kahden tai useamman jäsenvaltion toimivaltaisten viranomaisten – sekä oikeusviranomaisten että lainvalvontaviranomaisten – sopimuksen perusteella rikostutkintatoimien suorittamiseksi yhteisesti. Lisäksi Europol ja Eurojust voivat helpottaa ja rahoittaa yhteisten tutkintaryhmien perustamista ja toimintaa.

Yhteisiin tutkintaryhmiin osallistuneet jäsenvaltiot pitivät tutkintaryhmiin osallistumista yleensä positiivisena kokemuksena ja katsoivat yhteisten tutkintaryhmien olevan rajatylittävien tutkintatoimien toteuttamisen tehokas väline, jolla mahdollistetaan suora tietojenvaihto tutkijoiden välillä ja oikea-aikainen todistusaineiston kerääminen tarvitsematta esittää erillisiä virallisia keskinäistä oikeusapua tai eurooppalaisia tutkintamääräyksiä koskevia pyyntöjä. Arvioinnin aikaan ainoastaan muutamat jäsenvaltiot olivat osallistuneet yhteisiin tutkintaryhmiin, jotka liittyivät ympäristörikollisuuteen, mukaan lukien jäterikollisuuteen.

Arvioinnin yhteydessä on toistuvasti korostettu rajatylittävän yhteistyön ja tietojenvaihdon merkitystä muiden maiden, erityisesti naapurimaiden, toimivaltaisten viranomaisten kanssa, jotta voidaan koordinoida toimia valtioiden rajat ylittävien ympäristörikosten torjumiseksi.

On myös tärkeää kehittää suhteita niiden EU:n ulkopuolisten maiden kanssa, joita asia välittömästi koskee jätteiden vastaanottaja- tai alkuperämaina, jotta voidaan puuttua tehokkaasti laittomiin jätteiden siirtoihin ja jotta rikosoikeudellisissa menettelyissä voidaan hyödyntää kansainvälistä yhteistyötä. Eräät jäsenvaltiot ovatkin jo tehneet näin.

Tällaisen yhteistyön tehokkuus ja sen muodot ovat kuitenkin erilaisia eri puolilla EU:ta. Jotkin jäsenvaltiot ovat kehittäneet keskenään vaihtelevassa määrin yhteistyön muotoja, joihin voi kuulua tietojen ja/tai parhaiden käytäntöjen vaihto, säännölliset kokoukset ja/tai yhteiset toimet/hankkeet, yhteinen koulutus ja yhteiset tarkastukset (ja jotka kattavat muun muassa rajatylittävät jätteiden siirrot ja yhteyshenkilöiden nimeämisen). Tämä yhteistyö perustuu toisinaan yhteisymmärryspöytäkirjoihin tai muihin kahdenvälisiin sopimuksiin, joita voidaan pitää hyvinä käytäntöinä.

Muissa tapauksissa yhteistyö EU:n muiden jäsenvaltioiden kanssa ei näytä olevan muodollista tai järjestelmällistä. Asiaa koskevat suositukset on osoitettu muille jäsenvaltioille, joissa tällaisen yhteistyön osalta on todettu parannettavaa.

Tietyissä tapauksissa ja myös EU:n ulkopuolisten maiden kanssa on kehitetty alueellisia kansainvälisen yhteistyön muotoja, muun muassa Itämeren alueella (Itämeren suojelukomissio, HELCOM), jotta voitaisiin puuttua rajatylittäviin alueellisiin ympäristöongelmiin esimerkiksi perustamalla ympäristörikoksia tutkivien syyttäjien verkosto (ENPRO), ja Mustanmeren alueella (Kaakkois-Euroopan lainvalvontakeskus, SELEC), esimerkiksi perustamalla Kaakkois-Euroopan syyttäjäviranomaisten neuvoa-antava ryhmä (SEEPAG), jotta voitaisiin tehostaa koordinoitua rikollisuuden, myös kansainvälisen vakavan ja järjestäytyneen rikollisuuden, ehkäisemiseksi ja torjumiseksi. Näitä rakenteita voidaan pitää esimerkkeinä hyvistä käytännöistä, sillä ne laajentavat yhteistyötä ottamalla kolmannet maat mukaan toimintaan ja mahdollistavat siten uusien kokemusten ja tietojen jakamisen ja edistävät näin osaltaan ympäristörikollisuuden torjunnan tehostamista.

SUOSITUKSET

- *Jäsenvaltioita kannustetaan osallistumaan aktiivisesti EU:n ja kansainvälisellä tasolla tehtävään työhön, jolla tehostetaan yhteistyötä ympäristörikollisuuden, mukaan luettuna jäterikollisuuden, torjumiseksi. Tämä koskee erityisesti EU:n virastoja ja elimiä (Eurojust, Europol ja EJN) sekä tällä alalla toimivia eurooppalaisia verkostoja.*
- *Jäsenvaltioita kannustetaan lisäämään toimijoiden tietoisuutta yhteisten tutkintaryhmien mahdollisuuksista ja hyödyistä sekä niiden käytöstä ympäristörikostapauksissa tutkintatoimien tehostamiseksi.*
- *Jäsenvaltioita kannustetaan tekemään ja kehittämään yhteistyötä naapurimaiden, myös kolmansien maiden, kanssa sekä tarvittaessa kehittämään alueellista yhteistyötä ympäristörikollisuuden torjunnassa.*
- *Jäsenvaltioita kehoitetaan erityisesti tekemään tiivistä yhteistyötä EU:n ja EU:n ulkopuolisten, jätteiden vastaanottaja- tai alkuperämaiden kanssa, jotta voidaan koordinoita toimia rajatylittävän laittoman toiminnan torjumiseksi tällä alalla muun muassa perustamalla yhteyspisteitä/yhteyshenkilöitä vaihtamaan tietoja ja jakamaan parhaita käytäntöjä.*

XIV – YHTEISTYÖ JULKISEN JA YKSITYISEN SEKTORIN VÄLILLÄ

TÄRKEIMMÄT HAVAINNOT JA PÄÄTELMÄT

Arvioinnin tulosten mukaan julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyön taso vaihtelee jäsenvaltioittain, ja yhteistyö on yleensä kehittyneempää ja tehokkaampaa, kun se on jäsennellympää ja kun toimintaympäristössä vallitsee luottamus.

Joissakin jäsenvaltioissa arvioinnissa on arvioitu, että tällainen yhteistyö toimii tehokkaasti, kun taas toisissa jäsenvaltioissa yksityinen sektori voisi osallistua aktiivisemmin ympäristörिकosten torjuntaan.

Joissakin jäsenvaltioissa käytetään yhteisymmärryspöytäkirjoihin tai muihin virallisiin sopimuksiin perustuvia julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksia, vaikkakin toisinaan vain tietyillä aloilla. Muut jäsenvaltiot eivät ole kehittäneet virallisia puitteita julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksia varten, ja joissakin niistä yhteistyö, kokoukset sekä ympäristövahinkoja, suuntauksia ja kehitystä koskeva tietojenvaihto yksityisen sektorin kanssa tapahtuu epävirallisesti.

Arvioinnissa korostettiin, että on tärkeää luoda julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksia, jotka mahdollistavat säännöllisen yhteistyön sekä kokemusten ja tietojenvaihdon yksityisen sektorin kanssa ympäristörिकosten torjunnassa, ensisijaisesti laittoman jätetoiminnan havaitsemisessa.

Edistyneimmät yksityisen sektorin kanssa tehtävän yhteistyön muodot havaittiin niissä muutamissa jäsenvaltioissa, joissa tällainen yhteistyö on institutionalisoitu perustamalla sopivia instituutioita tai työryhmiä, joihin osallistuu yksityisen sektorin edustajia ja joissakin tapauksissa myös ympäristöasioita käsitteleviä kansalaisjärjestöjä tai korkeakouluja sekä tällä alalla toimivaltaisia julkishallinnollisia ja lainvalvontaelimiä.

Arvioinnin yhteydessä nämä rakenteet arvioitiin arvokkaiksi ja hyödyllisiksi, koska niiden kautta kansalaisyhteiskunta voi osallistua aktiivisesti ympäristöriskollisuuden ehkäisemiseen ja torjumiseen, ja niitä pidetään näin ollen esimerkkeinä hyvistä käytännöistä.

Ympäristönsuojelun alalla toimivat kansalaisjärjestöt voivat erityisasiantuntemuksensa ansiosta olla merkittävässä asemassa ympäristöriskollisuuden, mukaan lukien jäteriskollisuuden, ehkäisemisessä ja torjunnassa, esimerkiksi toteuttamalla tiedotustoimia ja valistuskampanjoita, antamalla hyödyllisiä tietoja mahdollisista rikollisista toimista ja niihin liittyvistä suuntauksista sekä arvioimalla ympäristövahinkoja.

Vaikka lähes kaikissa jäsenvaltioissa on tällä alalla toimivia yksityisiä yhdistyksiä ja kansalaisjärjestöjä, niiden yhteistyö lainvalvontaviranomaisten kanssa vaihtelee. Joissakin jäsenvaltioissa ne osallistuvat merkittäväällä panoksella ympäristövahinkoja koskevien raporttien välittämiseen, kun taas toisissa vaikuttaa siltä, että ne voitaisiin ottaa paremmin mukaan julkisiin toimiin ennaltaehkäisyn tehostamiseksi ja kansalaisten ja yksityisten yritysten tietoisuuden lisäämiseksi tällä alalla (ks. myös XII luku).

Joissakin jäsenvaltioissa yksityisen sektorin kanssa tällä alalla tehtävä yhteistyö kattaa myös teollisuuden. Tämä on osoittautunut hyödylliseksi keskusteltaessa ympäristölainsäädännön täytäntöönpanosta ja ympäristövaatimusten noudattamisen parantamisesta.

Joissakin jäsenvaltioissa yksityisellä sektorilla on jäterikoksia koskeva raportointivelvollisuus, kun taas toisissa jäsenvaltioissa tällainen raportointi ei ole pakollista tai se on vähäistä. Arvioinnissa tehtyjen havaintojen mukaan pakollisia raportointivaatimuksia pidemmälle menevä vuoropuhelu yksityisen sektorin kanssa edistäisi parempia tuloksia ympäristöriskollisuuden torjunnassa.

SUOSITUKSET

- *Jäsenvaltioita kannustetaan hyödyntämään jäsenneiltyjä julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksia ympäristönsuojelun alalla. Ne voivat perustua yhteisymmärryspöytäkirjoihin tai muihin muodollisiin sopimuksiin, jotta voidaan varmistaa säännönmukaisen yhteistyön selkeä kehys ja edistää näin ympäristöriskollisuuden, mukaan luettuna jäteriskollisuuden, torjuntaa.*
- *Jäsenvaltioita kannustetaan perustamaan ympäristöalan elimiä tai rakenteita, joihin osallistuu sekä julkisen että yksityisen sektorin edustajia, jotta voidaan varmistaa yhteistyö ympäristöriskollisuuden, mukaan lukien jäteriskollisuuden, ehkäisemiseksi ja torjumiseksi.*
- *Jäsenvaltioita kannustetaan luomaan tai kehittämään edelleen yhteistyösuhteita, vuoropuhelua ja säännöllistä tietojenvaihtoa ympäristöalalla toimivien kansallisten kansalaisjärjestöjen kanssa.*
- *Jäsenvaltioiden olisi kannustettava yksityistä sektoria jakamaan tietoa epäillyistä ympäristöriskikomuksista viranomaisien kanssa, tarvittaessa säätämällä kansallisessa lainsäädännössä yksityisen sektorin raportointivelvoitteesta ympäristövahinkojen osalta.*

XV – JÄTTEIDEN LAITTOMAT SIIRROT

TÄRKEIMMÄT HAVAINNOT JA PÄÄTELMÄT

Kansalliset rakenteet laittomien jätteiden siirtojen ehkäisemiseksi ja torjumiseksi jäsenvaltioissa muodostuvat useista eri tasojen tarkastuslaitoksista, joista kullakin on omat tehtävänsä tarkastusten ja tutkimusten suorittamisessa.

Kansalliset toimivaltajakojärjestelmät, organisaation tehokkuus ja eri viranomaisten välisen vuorovaikutuksen aste jätelainsäädännön valvontaviranomaisten ketjussa vaihtelevat eri puolilla Euroopan unionia. Joissakin jäsenvaltioissa jätteiden laittomien siirtojen alhainen havaitsemisaste viittaa siihen, että niiden järjestelmiä on syytä parantaa, jotta laittomia siirtoja voidaan torjua tehokkaammin.

Joissakin jäsenvaltioissa yhteistyö tällä alalla on virallista ja melko tehokasta, toisissa taas voitaisiin tehdä parannuksia yhdentämällä ja koordinoimalla paremmin eri lainvalvontaviranomaisten toimia, jotta voidaan luoda vankempi järjestelmä jätteiden laittomien rajatylittävien siirtojen havaitsemiseksi ja jäljittämiseksi.

Ensisijainen vastuu asetuksen N:o 1013/2006 täytäntöönpanosta erityisesti valtioiden rajat ylittävien jätteiden siirtojen valvonnasta kuuluu yleensä ympäristöviranomaisille. Joissakin jäsenvaltioissa eri hallintoviranomaiset ovat toimivaltaisia yhtäältä hallinnollisten velvollisuuksien (esim. lupien) osalta ja toisaalta laitoksiin, jätteitä tuottaviin yrityksiin ja jätteiden kuljetukseen osallistuviin tahoihin kohdistuvien tarkastusten osalta.

Koska jäterikokset katsotaan "valvontarikoksiksi", niiden havaitsemiseksi on olennaisen tärkeää, että tarkastajia ja tarkastuksia on riittävän paljon. Jäsenvaltiot ovat laatineet asetuksen N:o 1013/2006 mukaisesti jätteiden siirtoja koskevia tarkastussuunnitelmia.

Joissakin jäsenvaltioissa tarkastusyksiköt ovat osoittautuneet hyvin toimiviksi, ja tarkastajilla on tarvittava asiantuntemus, valmiudet ja laitteet tarkastusten tekemiseen.

Toisissa jäsenvaltioissa järjestelmän kykyä ehkäistä ja havaita jätteiden laittomia siirtoja heikentää tiedon, tiedustelun, painopisteen/priorisoinnin sekä sellaisen keskitetyn strategian puuttuminen, jonka avulla näitä ilmiöitä voidaan havaita ja torjua. Tämä johtaa usein siihen, että rutiinitarkastusten kokonaismäärä ja käytettävissä olevien tarkastajien määrä ei ole riittävä jäterikosten torjumiseksi. Arviointi on joissakin jäsenvaltioissa osoittanut erityisesti sen, että tarvitaan kohdennettumpia tarkastuksia maanteilla ja rajoilla sekä yritysten tiloissa tehtäviä tarkastuksia.

Kun otetaan huomioon, että jätteitä, myös vaarallisia jätteitä, siirretään eri jäsenvaltioiden välillä, säännöllisten tarkastusten puuttuminen ei ole riski pelkästään yhdelle maalle, vaan sillä voi olla myös kerrannaisvaikutuksia EU:n tasolla, ja se voi haitata tällä alalla useissa maissa toimivien laittomien verkostojen havaitsemista. Jätteiden laittomien siirtojen ja järjestäytyneen rikollisuuden väliset kytkökset eivät kuitenkaan ole päivänselviä. Joissakin maissa niitä ei ole pystytty osoittamaan, toisissa taas yhteys on tietyssä määrin selkeä.

Sen vuoksi arvioinnissa on korostettu myös fyysisten tarkastusten tarpeellisuutta, jotta laittomat jätteiden siirrot voidaan havaita tullitarkastuksissa jätteiden tuonnin ja viennin yhteydessä, myös näytteiden keräämiseksi, säännöllisesti eikä ainoastaan silloin, kun sääntöjenvastaisuuksia havaitaan asiakirjoissa, jotka voivat joissakin tapauksissa olla väärennetyjä mutta eivät silti herätä epäilyjä.

On myös tärkeää käyttää tiedustelutietoa, erityisiä tutkintatekniikoita ja talousrikostutkintaa, jotta voidaan helpottaa asiaa koskevien todisteiden hankkimista tällä alalla, ja siksi parannussuosituksia on tältä osin osoitettu useille jäsenvaltioille.

Riskinarviointi on myös olennaisen tärkeää kohdennettujen tarkastusten suorittamiseksi, erityisesti jäsenvaltioissa, joissa rajojen yli kulkevien tavaroiden suuri määrä vaikeuttaa kaiken konttiliikenteen tarkastusta.

Kun otetaan huomioon sovellettavan lainsäädännön monimutkaisuus ja tarve sen tehokkaaseen täytäntöönpanoon, rajatylittävää jätteiden siirtoa käsittelevien tarkastajien/tutkijoiden erikoistuminen on olennaisen tärkeää. Näin ei kuitenkaan aina ole, erityisesti silloin, kun kyseessä on tulli, jolla ei useinkaan ole jätteiden laittomien siirtojen käsittelyn edellyttämää erikoisasiantuntemusta sen määrittämiseksi, onko kyseessä jätteen aineellisiin ominaisuuksiin liittyvä rikollinen toiminta.

Koska autoilla ja laivoilla siirtyy valtavia määriä jätettä, ympäristörikosten torjuntaan osallistuvat elimet eivät voi luottaa pelkästään ihmisen tekemään siirtojen tarkastukseen, vaan ne tarvitsevat työkaluja, joilla siirrot voidaan tarkastaa nopeasti. On myös tärkeää, että jäsenvaltioiden tarkastusviranomaisilla on käytössään nykyaikaiset infrastruktuurit ja laitteet, jotta ne voivat torjua jäterikollisuutta tehokkaasti.

Läpivalaisulaitteiden käyttö tarkastuksen suorittamiseen antaa mahdollisuuden saada kuva kuljetetuista tavaroista ilman konttien avaamista. Lisäksi jotkin jäsenvaltiot käyttävät yhteisiä läpivalaisulaitteita yhteisillä rajoilla, mitä pidetään hyvänä käytäntönä. Joissakin jäsenvaltioissa käytetään kehittyneitä tarkastusvälineitä, kuten miehittämättömiä ilma-aluksia (drooneja), röntgenteknologiaa ja liikuteltavia läpivalaisulaitteita rajatylittävien tarkastusten aikana. Erityisajoneuvoja, joka on varustettu tieteellisesti kentällä tapahtuvaan näytteenottoon, pidetään esimerkkinä hyvistä käytännöistä. Yleisemmällä tasolla voidaan todeta, että parantamisen varaa on tältä osin.

Joissakin jäsenvaltioissa on rajatylittävään jätteiden siirtoon, joka vaatii ilmoittamista, liittyviä sähköisiä tietokantoja, jotka sisältävät tietoja jätteiden tuotannosta, kuljetuksesta ja määränpäästä sekä joissakin tapauksissa niihin liittyvistä rikkomisista. Tietokannat ovat jäterikollisuuden torjuntaan osallistuvien viranomaisten käytettävissä. Koska näillä tietokannoilla voidaan helpottaa jätteiden jäljittämistä ja siten parantaa tarkastusten tehokkuutta sekä strategista ja taktista analyysia, niitä voidaan pitää parhaina käytänteinä.

Jäterikollisuuden ehkäisemiseksi joissakin jäsenvaltioissa on velvollisuus merkitä jäteautot ja kuorma-autot A-kilvellä. Tämä on erittäin hyödyllistä, sillä se helpottaa jätesierrojen tunnistamista ja jäljittämistä ja niihin liittyvien tarkastusten suorittamista, minkä vuoksi sitä voidaan pitää hyvänä käytäntönä.

Jotkin maat ovat digitalisoineet jätesierroja koskevat pakolliset lomakkeet, ottaneet käyttöön näiden lomakkeiden automatisoidun analysoinnin ja jakaneet toimintajärjestelmänsä kaikkien ympäristöriskosten torjuntaan osallistuvien elinten kanssa. Tällä tavoin ne pystyvät suorittamaan nopean ja täsmällisen riskinarvioinnin, havaitsemaan rikkomukset ja lähettämään välittömästi virkailijoita suorittamaan tarkastuksen.

Arvioinnin yhteydessä määritettiin joitakin merkittäviä esteitä, jotka haittaavat laittomiin jätteiden siirtoihin liittyvien rikosten havaitsemista: ensinnäkin jäteluokittelun monimutkaisuus, joka aiheuttaa ongelmia EU:n lainsäädännön mukaisen jätteen määritelmän suhteen, eron tekeminen vaarallisen ja vaarattoman jätteen välillä ja sivutuotteiden ja jätteen välillä sekä käytettyjen autojen ja romuajoneuvojen välillä. Joissakin tapauksissa on korostettu, että voi olla vaikeaa saada näytteitä, jotka antavat todenmukaisen kuvan siirrettävästä jätteestä. Jäsenvaltioiden on kuitenkin turvaututtava asiantuntemukseen, joka ensisijaisesti edellyttää sopivien näytteiden saamista.

Joissakin maissa on julkisen sektorin elimiä, joilla on erikoistuneita laboratorioita, jotka antavat teknistä ja tieteellistä apua ja neuvontaa toimivaltaisille viranomaisille, ja ne pystyvät tarjoamaan teknisesti pätevää ja puolueetonta asiantuntemusta. Toisissa jäsenvaltioissa rikosteknistä tutkintaa suorittavat yksityiset asiantuntijat tai yritykset. Osa vastaajista toi esiin ympäristörikollisuuden (ja varsinkin jäterikollisuuden) alan asiantuntijoiden puutteen sekä asiantuntija-analyyysien kustannukset ja keston, jotka voivat aiheuttaa viivästyksiä rikosoikeudenkäynneissä.

Eräät jäsenvaltiot ovat laatineet kansallisella tasolla ohje- ja käsikirjoja, joilla helpotetaan toimivaltaisten viranomaisten tekemiä arviointeja ja edistetään näin jätelainsäädännön tehokkaampaa täytäntöönpanoa. Jotkin jäsenvaltiot toivoivat EU:n tason ohjausta ratkaisemaan jäteluokitusjärjestelmän tulkintavaikeuksia, jotta voidaan edistää tehokkaampaa ja johdonmukaisempaa lähestymistapaa jäterikollisuuteen koko EU:ssa.

Arviointi toi esiin ongelmia myös tapauksissa, joissa rahdin alkuperämaahan palauttamisen järjestämisessä todetaan laitton kansainvälinen siirto. Kuten EU:n lainsäädännössä säädetään, jäsenvaltioiden on toteutettava toimenpiteitä laittomasti kuljetettavan jätteen havaitsemiseksi ja varmistettava, että sitä käsitellään asianmukaisesti ympäristönäkökulmasta joko palauttamalla jäte alkuperäpaikkaan tai ohjaamalla se asianmukaiseen ja valtuutettuun keräys- tai käsittelykeskukseen.

Tätä tarkoitusta varten jätteen jäljitettävyyttä tuotannosta lopulliseen määräpaikkaan on säänneltävä kansallisen lainsäädännön säännöksillä, joissa edellytetään, että jätekuljetusten mukana on tunnistusasiakirjat ja jätteen tuottajat ja käsittelijät säilyttävät käsittelemäänsä jätettä koskevat kronologiset tiedot jätepuitedirektiivin mukaisesti.

Näitä tilanteita on seurattava ja asiasta on ilmoitettava kyseisen maan toimivaltaisille elimille, jotta ne voivat vahvistaa jätteen toimittamisen sen alkuperäpaikkaan. Jätteen asianmukaisen käsittelyn varmistamiseksi nämä toimet on toteutettava tiiviissä yhteistyössä muiden asianomaisten toimivaltaisten ulkomaisten viranomaisten kanssa.

Tapauksissa, joissa jätteestä on jo hankkiuduttu eroon, rikoksiin syyllistyneiden henkilöiden jäljitettävyyden ja jätteen ulkomaille purkamisesta vastuussa olevien osapuolten tunnistaminen voi kuitenkin olla ongelmallista. Rikoksen vakavuuden määrittäminen voi lisäksi olla huomattavan vaikeaa, koska jätelähetykset on usein jo kuljetettu pois jäsenvaltiosta ennen kuin niistä on ehditty tehdä yksityiskohtaisia tutkimuksia.

Tehokas toiminta jätteen palauttamisen ja asianmukaisen jätehuollon helpottamiseksi edellyttää tältä osin yhteistyötä alkuperämaiden kanssa ja erityisesti niiden kolmansien maiden kanssa, joita jätteiden laittomat siirrot suoraan koskevat mutta joita ei useinkaan tunneta. Jos ne voidaan tunnistaa, kommunikointi niiden kanssa saattaa olla vaikeaa, mikä on usein aikaa vievää.

Toinen vaikeus liittyy siihen, että kerättyä todistusaineistoa on arvioitava asiaankuuluvien asiantuntijalausuntojen avulla erityisesti, kun on kyse jäterikoksista ja etenkin jos jäte on jo hävitetty kotimaassa tai se on siirretty ulkomaille. Tässä suhteessa hallinnollisen menettelyn mukaiseen näytteenottoon liittyvät ongelmat ovat yleinen huolenaihe, koska tällöin sovelletaan vähemmän tiukkoja sääntöjä kuin tutkinnan aikana ja joskus epätyytyväväällä tavalla rikosoikeudellisia jatkotoimia ajatellen (ks. myös XII luku).

Muita jäsenvaltioiden ilmoittamia jätteiden laittomien siirtojen havaitsemista haittaavia esteitä ovat rajalliset määrärahat ottaen huomioon, että takavarikoitujen tavaroiden varastointi voi aiheuttaa lisäkustannuksia, rajalliset henkilöresurssit ja rikosten taustalla olevien olosuhteiden monimutkaisuus.

Sähkö- ja elektroniikkalaiteromun ja romuajoneuvojen virrat edellyttävät erityisiä toimenpiteitä, jotka on toteutettava jätehuollon eri vaiheissa sähkö- ja elektroniikkalaiteromusta annetun direktiivin 2012/19/EU ja romuajoneuvoista annetun direktiivin 2000/53/EY vaatimusten mukaisesti.

Vaikka joissain jäsenvaltioissa sähkö- ja elektroniikkaromua ja romuajoneuvoja pidetään keskeisinä jätevirtoina ja niihin sovelletaan erityisiä tarkastustoimia ja analyyseja, joihin liittyy sekä asiakirjatarkastuksia että yksityiskohtaisia fyysisiä tarkastuksia, tällaisia toimenpiteitä ei toteuteta kaikissa jäsenvaltioissa.

Vaarallisia jätteitä koskevat erityiset havainnot esitetään XVI luvussa.

SUOSITUKSET

- *Jäsenvaltioita kannustetaan huolehtimaan yhdennetyistä ja koordinoituista toimista, jotka kokoavat yhteen eri lainvalvontaviranomaiset ja hallintoelimet, jotta voidaan kehittää tai vahvistaa edelleen tehokasta järjestelmää rajatylittäviin jätteiden siirtoihin liittyvän laittoman toiminnan torjumiseksi.*
- *Laittomia rajatylittäviä jätteiden siirtoja koskevien täytäntöönpanotoimien parantamiseksi jäsenvaltioita kannustetaan varmistamaan, että niillä on riittävä määrä erikoistuneita ja asianmukaisen koulutuksen saaneita tarkastajia, joilla on mahdollisesti myös rikosvalvonnan valtuudet, sekä säännölliset tarkastukset, joihin kuuluu myös jätteen kuljettamiseen käytettyjen konttien fyysinen tarkastus.*
- *Jäsenvaltioita kannustetaan hyödyntämään tiedustelutietoja, riskinarviointia, talousrikostutkintaa ja erityisiä tutkimustekniikoita siltä osin kuin ne ovat oikeassa suhteessa kyseessä olevaan rikokseen sekä perustamaan rajatylittäviin jätteiden siirtoihin liittyviä sähköisiä tietokantoja, jotta ne voivat edelleen parantaa valmiuksiaan havaita jätteiden laittomia siirtoja.*
- *Kun otetaan huomioon sähkö- ja elektroniikkalaiteromuun ja romuajoneuvoihin liittyvät mahdolliset riskit, jäsenvaltioiden olisi harkittava sellaisen kattavan toimintasuunnitelman laatimista, joka kattaa näiden jättevirtojen koko elinkaaren tuotannosta hävittämiseen ja jossa määritetään kaikki täytäntöönpanotoimiin osallistuvat yksiköt.*
- *Jäsenvaltioita kannustetaan toteuttamaan toimenpiteitä, joilla parannetaan yhteistyötä alkuperämaiden ja erityisesti niiden kolmansien maiden kanssa, joita jätteiden laittomat siirrot suoraan koskevat, jotta voidaan helpottaa jätteen palauttamista ja asianmukaista jätehuoltoa niissä.*

XVI – VAARALLISTEN AINEIDEN LAITON TUOTANTO TAI KÄSITTELY JA VAARALLISTEN JÄTTEIDEN JÄTEHUOLTO

TÄRKEIMMÄT HAVAINNOT JA PÄÄTELMÄT

Koska vaarallisten aineiden laitton tuotanto ja käsittely voivat vaikuttaa merkittävästi sekä ympäristöön että kansanterveyteen, on erittäin tärkeää, että asianmukaiset lainsäädännölliset puitteet ja rakenteet asiaan liittyvien toimintojen sääntelemiseksi ja valvomiseksi ovat olemassa.

Arvioinnin päätelmien mukaan väestön ja ympäristön suojelemiseksi on tärkeää, että vaarallisia aineita ja tuotteita käsitellään huolellisesti tuotannon, varastoinnin, kuljetuksen, käytön ja hävittämisen aikana ja että näissä yhteyksissä toteutetut toimenpiteet perustuvat kunkin aineen riskinarviointiin.

Vaikka jäsenvaltiot kiinnittävät vaarallisten aineiden ja materiaalien laittomaan tuotantoon ja käsittelyyn huomiota vaihtelevassa määrin, useimmat ovat kuitenkin ottaneet eriasteisesti käyttöön alan asiaankuuluvat sääntely- ja organisaatiopuitteet, joihin sisältyy rikosten ja seuraamusten määrittelyä koskevia rikosoikeudellisia erityissäännöksiä.

Arvioinnin yhteydessä pidettiin erityisen tärkeänä, että asiaa koskeva lainsäädäntö on selkeästi suunniteltu varmistamaan, että kaikkeen toimintaan sovelletaan tiukkaa sääntelyä, jossa määritellään vaarallisten aineiden tuotantoon, maahantuontiin, käsittelyyn, keräämiseen jne. sovellettavat rajoitukset.

Useimmissa jäsenvaltioissa "vaarallinen aine" määritellään kansallisessa lainsäädännössä, yleensä hallinto-oikeuden säännöksissä, mutta joissakin sitä ei ole tehty.

Epäselvissä tilanteissa sovelletaan asiaankuuluvaa tämän alan EU-lainsäädäntöä. Aineiden ja seosten luokituksesta, merkinnöistä ja pakkaamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1272/2008, jäljempänä CLP-asetus, 3 artiklan mukaan ainetta tai seosta pidetään "vaarallisena", jos se täyttää asetuksen (EY) N:o 1272/2008 liitteessä I säädetyt fysikaalista vaaraa, terveydelle aiheutuvaa vaaraa tai ympäristövaaraa koskevat kriteerit, ja se on luokiteltava mainitussa liitteessä säädettyjen vastaavien vaaraluokkien mukaisesti.

Kyseisen CLP-asetuksen 4 artiklan mukaan valmistajien, maahantuojien ja jatkokäyttäjien on luokiteltava aineet tai seokset asetuksen II osaston mukaisesti ennen niiden markkinoille saattamista.

Tiettyjen vaarallisten aineiden, seosten ja esineiden valmistus, markkinoille saattaminen ja käyttö on kielletty ja/tai rajoitettu kemikaalien rekisteröinnistä, arvioinnista, lupamenettelyistä ja rajoituksista annetun asetuksen (EY) N:o 1907/2006 (REACH-asetus) liitteessä XVII vahvistettujen erityisten edellytysten mukaisesti.

Arvioinnin yhteydessä korostettiin, että toimivaltaisten viranomaisten – hallinnon, poliisin, tullin, pelastuspalvelun, palolaitoksen ja oikeuslaitoksen – välinen yhteistyö olisi mieluiten virallistettava vakiomuotoisten toimintaohjeiden pohjalta, jotta voidaan varmistaa asianmukainen koordinoitu reagointi kemiallisiin, biologisiin, radiologisiin ja ydinaineisiin liittyviin uhkiin.

Eräät jäsenvaltiot ilmoittivat, että ne olivat havainneet hyvin vähän vaarallisten aineiden tuotantoon ja käsittelyyn liittyviä laittomia toimia tai vain vähäisiä rikkomuksia, jotka liittyvät lisensseihin, lupiin jne. sovellettavan lainsäädännön noudattamatta jättämiseen.

Vaarallisten aineiden tuotantoon tai käsittelyyn liittyvien (jopa vakavampien) laittomien toimien alhainen havaitsemisaste nostaa esiin kysymyksen siitä, voisiko tämä liittyä näitä rikollisuuden muotoja koskevan tiedon tai tietoisuuden puutteeseen ja/tai siihen, ettei lainvalvontaviranomaisten valvonta- ja tarkastustoiminta ole riittävää, jolloin on syytä toteuttaa asianmukaisia toimenpiteitä laittoman toiminnan ehkäisemiseksi ja torjumiseksi tällä alalla.

Jotkin jäsenvaltiot ilmoittivat, etteivät ne olleet tietoisia esteistä, jotka haittaisivat vaarallisten aineiden tuotantoon ja käsittelyyn liittyvää laitonta toimintaa koskevia tutkinta- ja syytetoimia, kun taas toiset huomauttivat yleisistä ongelmista, kuten lainsäädännön monimutkaisuudesta, erikoistumisen puutteesta, laittoman toiminnan havaitsemisen vaikeudesta jne.

Yksi suurimmista haasteista vaarallisten aineiden käsittelyyn liittyvän rikollisen toiminnan tutkinnassa ja havaitsemisessa näyttää olevan riittävän ja luotettavan todistusaineiston kokoaminen. Se edellyttää asianmukaisia tutkintatoimenpiteitä ja erityisasiantuntemusta ottaen huomioon myös näytteiden ottamisen jälkeen tapahtuneet fysikaalis-kemialliset muutokset.

Alliset aineet ovat usein itsessään todistusaineistoa, josta on otettava näytteitä nimitettyjen asiantuntijoiden tai rikosteknisten laboratorioiden analysoitaviksi. Todistusaineisto olisi myös otettava virallisesti säilöön tai muutoin takavarikoitava turvalliseen ja varmaan säilytykseen, mihin usein liittyy merkittäviä kustannuksia (ks. myös XII luku).

Arvioinnin tulosten perusteella ja ottaen huomioon myös se, että vaarallisten aineiden käsittely on usein kytköksissä järjestäytyneeseen rikollisuuteen, on tärkeää hyödyntää tiedustelutietoja havaitsemisvalmiuksien parantamiseksi tällä alalla. Jäsenvaltioiden olisi lisäksi hyödynnettävä parhaalla mahdollisella tavalla nykyteknologian suomia korkean teknologian välineitä ja pitkälle kehitettyjä laitteita, jotka voivat helpottaa vaarallisten aineiden havaitsemista, näytteenottoa ja dekontaminaatiota.

Kun otetaan huomioon, että vaarallisten aineiden käsittely edellyttää erityisasiantuntemusta ja että yleisesti tarvitaan enemmän erikoistumista, on olennaisen tärkeää, että tämän alan kansallisille toimijoille tarjotaan asianmukaista ja säännöllistä erityiskoulutusta. Tällaista koulutusta tarjotaan vaihtelevassa määrin tietyissä jäsenvaltioissa, ja joissakin jäsenvaltioissa se on paremmin organisoitua ja laajaa, kun taas toisissa koulutusta on lisättävä ja parannettava.

Yhteistyö muiden EU-maiden ja kolmansien maiden toimivaltaisten viranomaisten kanssa on tärkeää myös, jotta voidaan vaihtaa tietoja vaarallisten aineiden tuotantoon ja käsittelyyn liittyvistä kehityssuuntauksista sekä niiden saattamisesta markkinoille eurooppalaisella ja kansainvälisellä tasolla.

Jotkin jäsenvaltiot eivät kuitenkaan toimittaneet mitään tietoja vaarallisten aineiden käsittelyyn liittyvästä yhteistyöstä muiden eurooppalaisten ja kansainvälisten kumppaneiden kanssa. Toiset jäsenvaltiot ilmoittivat tekevänsä muiden maiden kanssa yhteistyötä erityisesti tietojenvaihdon alalla asianmukaisten kanavien, kuten Europolin ja Interpolin, kautta. Jotkin jäsenvaltiot viittasivat muiden kanavien, kuten kansallisten valvontaviranomaisten portaalien (PD-NEA), internetpohjaisen yleiseurooppalaisen markkinavalvonnan tiedotus- ja viestintäjärjestelmän (ICSMS) ja vakavien riskien osalta tuoteturvallisuutta koskevan RAPEX-hälytysjärjestelmän, käyttöön vaarallisia aineita koskevien tietojen jakamiseksi.

Jätteen osalta vaaralliseksi jätteeksi luokittelun kriteerit vahvistetaan 18. joulukuuta 2014 annetussa komission asetuksessa (EU) N:o 1357/2014. Ympäristönsuojelusta rikosoikeudellisin keinoin 19. marraskuuta 2008 annetun direktiivin 2008/99/EY 3 artiklan b ja e alakohdassa tarkoitettuihin vaarallisiin jätteisiin liittyvät rikokset vaikuttavat ihmisten terveyteen ja ympäristöön, minkä vuoksi niihin on kiinnitettävä erityistä huomiota.

Vaarallisen jätteen käsittelyä ja kuljetusta olisi valvottava, sillä kyseisen jätteen epäasianmukainen jätehuolto voi aiheuttaa vakavaa saastumista ja vaikuttaa haitallisesti kansanterveyteen. Tätä tarkoitusta varten vaarallisen jätteen tuottajien, haltijoiden, kerääjien, kuljettajien ja käsittelijöiden on ilmoitettava toimivaltaisille viranomaisille vaarallisten jätteiden käsittelystä ja kuljetuksesta, minkä lisäksi suoritetaan tarkastuksia. Useimmissa jäsenvaltioissa ei kuitenkaan ole käytettävissä erityisiä järjestelmiä tai toimenpiteitä vaarallisia jätteitä koskevia tarkastuksia ja tutkintatoimia varten.

Monissa arvioiduissa jäsenvaltioissa vaarallisia jätteitä tai vaarallisia aineita koskevien rikosten määrä on vähäinen. Yleisiä toimintatapoja vaarallisten jätteiden laittoman käsittelyn yhteydessä on teeskennellä, että vaaralliset jätteet eivät ole vaarallisia, luokitella sähkö- ja elektroniikkalaiteromu tuotteiksi ja piilottaa vaarallisia jätteitä vaarattomien jätteiden alle.

Monet vaarallisiin jätteisiin liittyvät rikokset on tehty luokittelemalla jäte virheellisesti, sillä jotkin yritykset luokittelevat tavarat vaarattomiksi, jos on olemassa pieninkin mahdollisuus siitä, että ne voidaan havaita. Näin ollen yksi toimivaltaisten viranomaisten suurimmista haasteista liittyy vaarallisen jätteen asianmukaiseen dokumentointiin. Koska vaarallisten jätteiden jätehuolto on erittäin teknistä ja monimutkaista, asianmukaisilla toimenpiteillä olisi varmistettava, että tarkastuksiin ja niihin liittyvään näytteidenottoon osallistuu pätevää teknistä henkilöstöä, jolla on alan erityisasiantuntemus.

SUOSITUKSET

- *Jotta voidaan vahvistaa jäsenvaltioiden valmiuksia havaita ja valvoa vaarallisten aineiden laitonta tuotantoa ja käsittelyä, jäsenvaltioita kannustetaan tehostamaan seurantatoimia ja niihin liittyviä tarkastuksia sekä hyödyntämään tiedustelutietoja ja riskinarviointeja tällä alalla vallitsevien suuntausten ja uhkien tunnistamiseksi.*
- *Jäsenvaltioiden olisi harkittava instituutioiden välisen yhteistyön virallistamista vaarallisten aineiden tuotantoa ja käsittelyä koskevan laittoman toiminnan torjumiseksi, jotta voidaan varmistaa, että toimivaltaiset viranomaiset pystyvät reagoimaan nopeasti ja koordinoitusti kemiallisiin, biologisiin, säteily- ja ydinaineisiin liittyviin uhkiin.*
- *Jäsenvaltioita kannustetaan toteuttamaan asianmukaisia toimenpiteitä, joilla lisätään toimivaltaisten viranomaisten erikoistumista vaarallisten aineiden laittoman tuotannon ja käsittelyn torjuntaan esimerkiksi lisäämällä tämän monimutkaisen ja erittäin teknisen rikollisuudenalan toimijoille tarjolla olevia koulutusmahdollisuuksia.*