



Euroopan unionin
neuvosto

Bryssel, 9. joulukuuta 2022
(OR. en)

15869/22

COPEN 439
CRIMORG 179
ENFOPOL 635
ENV 1280
JAI 1653
CATS 73

ILMOITUS

Lähettiläjä:	Neuvoston pääsihteeristö
Vastaanottaja:	Valtuuskunnat
Asia:	Lopullinen seurantaraportti, joka koskee kahdeksatta keskinäistä arviointikierrosta aiheesta ”Ympäristör rikollisuuden ehkäisyä ja torjuntaa koskevien EU:n politiikkojen käytännön toteutus ja toiminta”

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

Sisälllys

1 JOHDANTO	4
2. RAPORTTIEN JATKOTOIMET	6
2.1 Yleinen analyysi	6
2.2 Aihekohtainen analyysi	6
2.2.1 Kansallisten toimivaltaisten viranomaisten välisen yhteistyön lujittaminen	7
2.2.2 Ympäristöriskollisuuden torjuminen asiaa koskevaa koulutusta parantamalla ...	7
2.2.3 Toimivaltaisten viranomaisten erikoistuminen	8
2.2.4 Tilastot	9
2.2.5 Ympäristöriskollisuuden torjuntaan tarkoitetun talousarvion ja henkilöstömäärän kasvattaminen	10
2.2.6 Ympäristöriskollisuuden torjuntaa koskevan strategisen toimintatavan vahvistaminen	10
2.2.7 Julkisen ja yksityisen sektorin välisen yhteistyön tehostaminen	11
2.2.8 Muut aiheet	11
3. JOHTOPÄÄTÖKSET	13

1. JOHDANTO

Järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaan liittyvien kansainvälisten sitoumusten kansallisen tason soveltamista ja täytäntöönpanoa koskeva arviointijärjestelmä perustettiin 5. joulukuuta 1997 hyväksytyn yhteisen toiminnan¹, jäljempänä 'yhteinen toiminta', jälkeen. 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 toimintaa².

Yleisten kysymysten, ml. arvioinnin, työryhmä hyväksyi kokouksessaan 5. toukokuuta 2017 kahdeksatta keskinäistä arviointikierrosta varten arviointikyselyn³ ja keskinäisten arviointikäyntien järjestyksen⁴.

Arviointiprosessi toteutettiin syyskuun 2017 ja maaliskuun 2019 välisenä aikana ja edellisten arviointikierrosten tapaan. Näin ollen kunkin arviointikäynnin jälkeen laadittiin raportti, jossa annettiin tosiseikkoihin perustuva kuvaus arvioitun jäsenvaltion asiaankuuluvasta organisaatorakenteesta ja oikeuskäytännöistä. Asianomaisissa maaraporteissa tuotiin lisäksi esiin sekä parannuksia vaativia aloja että hyvien käytäntöjen aloja sekä suosituksia, joita arviointiryhmä piti aiheellisina ympäristörikollisuuden torjunnan virtaviivaistamiseksi ja parantamiseksi entisestään EU:n tasolla. Neuvosto hyväksyi kahdeksannen keskinäisen arviointikierroksen lopullisen kertomuksen⁵ 2. ja 3. joulukuuta 2019.

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

² ST 15196/16.

³ ST 7752/17 REV1.

⁴ ST 7834/17 REV1.

⁵ ST 14852/19.

Kunkin jäsenvaltion oli toimitettava 18 kuukauden kuluttua seurantaraportti niille asianomaisissa maaraporteissa osoitettujen suositusten täytäntöönpanosta. Neuvoston pääsihteeristö vastaanotti seurantaraportit kaikilta jäsenvaltioilta. Rikosoikeusyhteistyöryhmän kokouksen aikana 7. maaliskuuta 2022 esiteltiin seitsemän seurantaraporttia⁶.

Rikosoikeusyhteistyöryhmän kokouksessa 15. heinäkuuta 2022 ja lainvalvontatyöryhmän kokouksessa 20. heinäkuuta 2022 puheenjohtajavaltio pyysi valtuuskuntia, jotka nimenomaisesti toivoivat saavansa kahdeksannen arviointikierroksen seurantaraporttinsa esitellyksi lainvalvontatyöryhmän ja rikosoikeusyhteistyöryhmän jossakin tulevassa kokouksessa ennen lopullisen seurantaraportin esittämistä, ilmoittamaan asiasta puheenjohtajavaltiolle ja neuvoston pääsihteeristölle⁷. Yksi jäsenvaltio ilmoitti haluavansa esitellä seurantaraporttinsa.⁸

Neuvoston pääsihteeristö on analysoinut huolellisesti puheenjohtajavaltion puolesta tiedot, joita jäsenvaltioilta on saatu suositusten täytäntöönpanosta. On syytä korostaa, että useat suositukset ovat yhteydessä kunkin jäsenvaltion yksilölliseen rakenteeseen, minkä vuoksi suositukset eivät ole täysin samanlaisia. Yhteiset nimittäjät ovat kuitenkin mahdollistaneet luokittelun ja näin jäljempänä esitetyn yksityiskohtaisen analyysin.

⁶ Käsiteltävinä ovat olleet seuraavat seurantaraportit: Ruotsi (ST 9882/19), Alankomaat (ST 8951/20), Slovakia (ST 5792/20), Saksa (ST 9639/20), Belgia (ST 7669/1/20 REV 1), Tšekki (ST 8952/2/20 REV 2) ja Portugali (ST 5769/1/21 REV 1).

⁷ WK 9127/22.

⁸ Kroatia ilmaisi haluavansa esitellä seurantaraporttinsa (ST 5446/22). Esittely tapahtuu lainvalvontatyöryhmän ja rikosoikeusyhteistyöryhmän seuraavassa yhteisessä kokouksessa.

2. RAPORTTIEN JATKOTOIMET

2.1. Yleinen analyysi

Kaikki jäsenvaltiot ovat toimittaneet seurantaraporttinsa neuvoston pääsihteeristölle.

Seurantaraporttinsa toimittaneille jäsenvaltioille annetuista 334 suosituksesta

- 205 suositusta on pantu täytäntöön kokonaan (61 prosenttia kokonaismäärästä),
- 77 suositusta on pantu täytäntöön osittain tai niiden täytäntöönpano on kesken (23 prosenttia kokonaismäärästä) ja
- 52 suositusta on jäänyt panematta täytäntöön (16 prosenttia kokonaismäärästä).

Luvut osoittavat, että yleisesti ottaen jäsenvaltiot ovat noudattaneet asiantuntijoiden antamia suosituksia. Jos kokonaan täytäntöönpanuihin suosituksiin lisätään suositukset, jotka on pantu täytäntöön osittain tai joiden täytäntöönpano on kesken, osuudeksi saadaan 84 prosenttia kokonaismäärästä. Koska joidenkin suositusten osalta 18 kuukauden seurantajakso voi olla lyhyt, erityisesti lainsäädäntömuutosten tapauksessa, tämä tulos oli odotettavissa.

2.2. Aihekohtainen analyysi

Arviointiryhmien jäsenvaltioille antamat suositukset on koottu yhteen aihepiireittäin. Jäljempänä esitetään tärkeimmät aiheet, joiden osalta suosituksia on laadittu eniten.

2.2.1. Kansallisten toimivaltaisten viranomaisten välisen yhteistyön lujittaminen

Arviointiryhmät kiinnittivät eniten huomiota toimivaltaisten viranomaisten väliseen yhteistyöhön ympäristörikollisuuden torjunnassa. Asiantuntijat antoivat tällä alalla 53 suositusta eli lähes 16 prosenttia kaikista jäsenvaltioille annetuista suosituksista. Näin ollen asiantuntijat pitivät kansallisten toimivaltaisten viranomaisten välistä yhteistyötä yhtenä tärkeimmistä painopisteistä. Tämä on täysin ymmärrettävää, sillä alalla toimii useita sidosryhmiä.

Näistä 53 suosituksesta

- 40 suositusta on pantu täytäntöön kokonaan (75 prosenttia kokonaismäärästä),
- 9 suositusta on pantu täytäntöön osittain tai niiden täytäntöönpano on kesken (17 prosenttia kokonaismäärästä) ja
- 4 suositusta on jäänyt panematta täytäntöön (8 prosenttia kokonaismäärästä).

Luvut osoittavat, että jäsenvaltiot ovat noudattaneet asiantuntijasuosituksia. Seurantaraporteissa mainituista erilaisista saavutuksista voidaan mainita muun muassa kansallisen ympäristöturvallisuuden työryhmän (NEST) perustaminen, kansallisten toimivaltaisten viranomaisten välisten sopimusten allekirjoittaminen, yhteyspisteiden nimeäminen, monialaisten työryhmien perustaminen ja pääsy eri tietokantoihin.

Suosituksen puutteellinen täytäntöönpano tällä alalla johtuu perustuslaillisista tai lainsäädännöllisistä ongelmista.

2.2.2. Ympäristörikollisuuden torjuminen asiaa koskevaa koulutusta parantamalla

Koulutus oli toinen aihealue, josta asiantuntijat antoivat suosituksia. Jäsenvaltioille annettiin tällä alalla 40 suositusta, mikä on 12 prosenttia suositusten kokonaismäärästä. Asiantuntijat pitivät selvänä, että ympäristörikollisuuden torjunnassa mukana olevien eri sidosryhmien tietämystä on parannettava.

Yhteensä 40 suosituksesta

- 33 suositusta on pantu täytäntöön kokonaan (83 prosenttia kokonaismäärästä),
- 3 suositusta on pantu täytäntöön osittain tai niiden täytäntöönpano on kesken (7 prosenttia kokonaismäärästä) ja
- 4 suositusta on jäänyt panematta täytäntöön (10 prosenttia kokonaismäärästä).

Seurantaraportit osoittavat, että jäsenvaltiot ovat todella pyrkineet noudattamaan koulutusta koskevia suosituksia. Ne ovat luoneet toimivaltaisille viranomaisille uusia kouluttautumismahdollisuuksia (myös verkkokoulutusta). Lisäksi asiaankuuluville eri viranomaisille on järjestetty työpajoja ja yhteistä koulutusta.

Nämä luvut osoittavat, että jäsenvaltiot toimivat oikeasuuntaisesti lisätäkseen kaikkien asiaankuuluvien sidosryhmien tietämystä ja että niiden olisi jatkettava ponnistelujaan. Pandemian vuoksi tai oikeuslaitoksen riippumattomuuteen liittyvistä syistä jotkin jäsenvaltiot eivät kuitenkaan ole pystyneet panemaan suosituksia täytäntöön.

2.2.3. Toimivaltaisten viranomaisten erikoistuminen

Asiantuntijat korostivat, että kolmas ala, jolla on parantamisen varaa, on toimivaltaisten viranomaisten erikoistuminen. Tämän tiimoilta on annettu 30 suositusta eli lähes 9 prosenttia kaikista suosituksista.

Näistä 30 suosituksesta

- 16 suositusta on pantu täytäntöön kokonaan (53 prosenttia kokonaismäärästä),
- 9 suositusta on pantu täytäntöön osittain tai niiden täytäntöönpano on kesken (20 prosenttia kokonaismäärästä) ja
- 5 suositusta on jäänyt panematta täytäntöön (17 prosenttia kokonaismäärästä).

Yli puolet tämän alan suosituksista on pantu täytäntöön, ja jäsenvaltiot ovat perustaneet kansallisia verkostoja joitakin toimivaltaisia elimiä ja erikoistuneita syyttäjiä tai poliiseja/tutkijoita varten.

Vaikuttaa kuitenkin siltä, että jäsenvaltioilla on ollut vaikeuksia viedä toimivaltaisten viranomaisten erikoistumista eteenpäin. Tärkein syy näyttää olevan se, että erikoistuneiden yksiköiden perustaminen erityisesti poliisiin vaatii aikansa. Jäsenvaltiot korostivat myös, että on niillä on vaikeuksia nimittää erikoistuneita syyttäjiä tai asettaa ympäristörikollisuuteen erikoistuminen ennakkoehdoksi syyttäjän nimittämiseksi. Lisäksi jotkin jäsenvaltiot korostivat, että ympäristörikosasioiden määrä jää liian vähäiseksi siihen nähden, että erikoistuminen nähtäisiin perustelluksi oikeuslaitoksen sisällä.

2.2.4. Tilastot

Eräs tärkeä kysymys on tilastojen puute: jäsenvaltioille annettiin 26 suositusta tiedonkeruun tehostamiseksi, jotta ympäristörikoksista saataisiin selkeämpi kuva.

Näistä 26 suosituksesta

- 8 suositusta on pantu täytäntöön kokonaan (30 prosenttia kokonaismäärästä),
- 11 suositusta on pantu täytäntöön osittain tai niiden täytäntöönpano on kesken (42 prosenttia kokonaismäärästä) ja
- 7 suositusta on jäänyt panematta täytäntöön (27 prosenttia kokonaismäärästä).

On selvää, että jäsenvaltioilla on tällä alalla vaikeuksia toimia suositusten mukaisesti. Jotkin jäsenvaltiot ovat onnistuneet tai pyrkivät parhaillaan parantamaan toimivaltaisten viranomaisten välistä tiedonvaihtoa ja -keruuta ympäristörikollisuuden torjumiseksi ja integroimaan tiedot yhteen järjestelmään. Tämän lisäksi jotkin jäsenvaltiot julkaisevat ympäristörikollisuutta koskevat tilastonsa.

Seurantareportit osoittavat, että suurimpana haasteena tällä alalla on sellaisen yhdenmätyn tietokannan luominen, johon kootaan kaikki eri toimivaltaisten viranomaisten toimittamat tiedot. Teknisten ongelmien vuoksi olemassa olevien tietokantojen välisten yhteyksien luominen on monimutkaista tai mahdotonta. Lisäksi vain muutamalla jäsenvaltiolla ei ollut selvää käsitystä siitä, mitä tietoja tarkalleen ottaen odotettiin.

2.2.5. Ympäristörikollisuuden torjuntaan tarkoitetun talousarvion ja henkilöstömäärän kasvattaminen

Arviointiryhmät pitivät lisäksi tarpeellisena osoittaa varoja erityisesti ympäristörikollisuuden torjuntaan ja toimivaltaisten viranomaisten henkilöstömäärän kasvattamiseen. Asiantuntijat antoivat tällä alalla 25 suositusta (7,5 prosenttia suositusten kokonaismäärästä).

Näistä 25 suosituksesta

- 15 suositusta on pantu täytäntöön kokonaan (60 prosenttia kokonaismäärästä),
- 3 suositusta on pantu täytäntöön osittain tai niiden täytäntöönpano on kesken (12 prosenttia kokonaismäärästä) ja
- 7 suositusta on jäänyt panematta täytäntöön (28 prosenttia kokonaismäärästä).

Yli puolet suosituksista on pantu täytäntöön: useat jäsenvaltiot ovat palkanneet henkilöstöä tulli-, poliisi- tai ympäristövirastoihin. Lisäksi jotkin jäsenvaltiot ovat kasvattaneet oikeuslaitokselle ja poliisille osoittamiaan talousarvioita.

Huomattava osa jäsenvaltioista ei kuitenkaan ole pystynyt noudattamaan suosituksia. Syinä ovat vaikeudet löytää lisävaroja sekä henkilöstön palkkaamista että ympäristörikollisuuden torjuntaa koskevaa talousarviota varten. Joillakin jäsenvaltioilla on myös oikeudellisia ongelmia osoittaa varoja erityisesti ympäristörikollisuuden torjuntaan.

2.2.6. Ympäristörikollisuuden torjuntaa koskevan strategisen toimintatavan tehostaminen

Jäsenvaltioille annettiin 24 suositusta (7 prosenttia kaikista suosituksista) tarkoituksena laatia yksi ainoa kansallinen ympäristöstrategia, määritellä painopisteet ja resurssit ympäristörikollisuuden torjumiseksi sekä määritellä eri toimijoiden roolit ja niiden yhteistyö tällä alalla.

Näistä 24 suosituksesta

- 17 suositusta on pantu täytäntöön kokonaan (70 prosenttia kokonaismäärästä),
- 6 suositusta on pantu täytäntöön osittain tai niiden täytäntöönpano on kesken (25 prosenttia kokonaismäärästä) ja
- 1 suositus on jäänyt panematta täytäntöön (5 prosenttia kokonaismäärästä).

Tällä alalla jäsenvaltiot ovat noudattaneet laajalti asiantuntijoiden suosituksia. Seurantaraporteissa kuvataan strategisia pitkän aikavälin suunnitelmia, joihin on liitetty mukaan kansalliset toimivaltaiset viranomaiset tai näiden viranomaisten vastuuministeriöt. Yhdessä seurantakertomuksessa mainitaan jopa, että perustetaan erityinen ministeriö, jolla on oma ympäristörikollisuuden torjunnan toimintapolitiikkansa.

2.2.7. Julkisen ja yksityisen sektorin välisen yhteistyön tehostaminen

Julkisen ja yksityisen sektorin välinen yhteistyö kattaa useita näkökohtia, kuten viranomaisten ja yksityisten yritysten tai kansalaisjärjestöjen välisen yhteistyön, mutta myös yleiset tiedotuskampanjat ja yleisen tietoisuuden herättämisen ympäristökysymyksissä. Tällä alalla annettiin 18 suositusta.

Näistä 18 suosituksesta

- 14 suositusta on pantu täytäntöön kokonaan (78 prosenttia kokonaismäärästä),
- 2 suositusta on pantu täytäntöön osittain tai niiden täytäntöönpano on kesken (11 prosenttia kokonaismäärästä) ja
- 2 suositus on jäänyt panematta täytäntöön (11 prosenttia kokonaismäärästä).

Lähes kaikki jäsenvaltiot ovat noudattaneet suosituksia. Ne ovat ilmoittaneet ottaneensa yleisen tietoisuuden huomioon ympäristörikollisuuden torjuntaa koskevissa toimintasuunnitelmissaan. Lisäksi toimivaltaiset kansalliset viranomaiset ovat solmineet yhteyksiä yksityiseen sektoriin tai kansalaisjärjestöihin saadakseen lisää tietoa ja tukea tutkimuksiinsa.

2.2.8. Muita aiheita

Loput suositukset muodostavat noin kolmanneksen kaikista jäsenvaltioille annetuista suosituksista.

Jotkin näistä suosituksista liittyvät mahdollisuuteen tehostaa yhteistyötä esimerkiksi seuraavien EU:n verkostojen kanssa: *Euroopan unionin verkko ympäristölainsäädännön voimaansaattamiseksi ja täytäntöönpanemiseksi* (IMPEL), *ympäristörikollisuuden torjuntaverkosto* (EnviCrimeNet), *ympäristöoikeuteen erikoistuneiden syyttäjien epävirallinen eurooppalainen verkosto* (ENPE) ja *ympäristöoikeuteen erikoistuneiden tuomareiden eurooppalainen foorumi* (EUFJE). Suositukset on otettu hyvin vastaan, ja jäsenvaltiot ovat nimenneet toimijoita, joiden on tarkoitus liittyä näihin verkostoihin tai parantaa jäsenvaltioiden yhteyksiä niihin.

Eräs tärkeä seikka on ollut jätteiden siirtoja koskevien tarkastusten määrän lisääminen ja kyseisten tarkastusten laatu. Lähes kaikkia asiaa koskevia suosituksia on noudatettu. Jäsenvaltiot ovat löytäneet erilaisia tapoja täyttää velvoitteensa: ne ovat lisänneet toimivaltaisten viranomaisten henkilöstömäärää ja sen pohjalta nostaneet tarkastusmäärää tai pyytäneet olemassa olevia viranomaisia tekemään lisätarkastuksia. Ne ovat myös kehittäneet yhteisiä tarkastuksia, joihin osallistuu eri toimivaltaisia viranomaisia, jolloin samassa tarkastuksessa voidaan hyödyntää eri elinten valmiuksia. Lisäksi näin on voitu levittää hyviä käytäntöjä toimivaltaisten viranomaisten kesken.

Ehdotukset yhdistää paremmin ympäristö- ja talousrikokset on otettu lähes kaikilta osin huomioon. Jäsenvaltiot ovat antaneet uutta lainsäädäntöä tai määritelleet uusia painopisteitä toimivaltaisille viranomaisille. Suosituksen kohteina olevat jäsenvaltiot ovat myös korottaneet hallinnollisten sakkojen tasoa, tehneet lainsäädännöllisiä muutoksia tai ottaneet käyttöön uusia hallinnollisia välineitä, kuten toimivaltaisia viranomaisia ohjaavia suuntaviivoja.

Hankalampia ovat olleet suositukset, joissa on ehdotettu hallinnollisten ja rikosoikeudellisten seuraamusten erottamista toisistaan. Jotkin jäsenvaltiot ovat tarkistaneet lainsäädäntöään tai ovat aikeissa ryhtyä siihen. Toiset taas pitävät nykyisiä kriteerejä riittävinä kyseisen erottelun tekemiseksi.

Eräänä tärkeänä aiheena oli myös riskianalyysijärjestelmän luominen. Suosituksen kohteina olevista jäsenvaltioista vain harvat ovat onnistuneet panemaan sen täytäntöön jatkotoimille varatun 18 kuukauden aikana. Osa jäsenvaltioista tarvitsee lisää aikaa, mikä on ymmärrettävää, kun luodaan uusi alusta tai kun täytäntöönpano toteutetaan asteittain.

3. JOHTOPÄÄTÖKSET

Kun otetaan huomioon täytäntöönpanujen suositusten määrä – ml. suositukset, jotka on pantu täytäntöön osittain tai joiden täytäntöönpano on kesken – jäsenvaltiot pitivät arviointiryhmien asianomaisissa maaraorteissa antamia suosituksia merkityksellisinä ympäristörakollisuuden torjunnan kannalta.

Tässä yhteydessä olisi viitattava parhaillaan käytäviin neuvotteluihin ehdotuksesta *direktiiviksi ympäristönsuojelusta rikosoikeudellisin keinoin ja direktiivin 2008/99/EY korvaamisesta*⁹.

Ehdotuksella pyritään parantamaan ympäristörakollisuuden torjuntaa koskevaa EU:n oikeudellista kehystä sekä lisäämään sen tarkkuutta, oikeusvarmuutta ja vaikuttavuutta. Näillä toimilla parannetaan puitteita, joiden avulla tuetaan rikostorjunnan ammattilaisten, kuten tarkastajien, poliisien, syyttäjien ja tuomareiden, ratkaisevan tärkeää työtä.

Kun otetaan huomioon lainsäädäntöprosessi, kahdeksannen keskinäisen arviointikierroksen yhteyteen ei esitetä jatkotoimia.

⁹ COM(2021) 851 final.