Prof. Sakari Melander
17.5.2023

Eduskunnan lakivaliokunnalle

Asia: **U-kirjelmä (U) 97/2022 vp** Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi unionin rajoittavien toimenpiteiden rikkomiseen liittyvien rikosten ja seuraamusten määrittelystä (pakoterikosdirektiivi) ja siihen liittyvä **U-jatkokirjelmä (UJ) 6/2023 vp**

Aluksi

Komissio on 2.12.2022 antanut ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi unionin rajoittavien toimenpiteiden rikkomiseen liittyvien rikosten ja seuraamusten määrittelystä (COM(2022) 684 final, jäljempänä direktiiviehdotus). Direktiivi sisältäisi vähimmäissäännökset unionin rajoittavien toimenpiteiden eli pakotteiden rikkomista koskevien rikosten määritelmistä ja niistä säädettävistä rangaistuksista sekä eräistä muista seikoista. Valtioneuvosto on antanut ehdotuksen johdosta U-kirjelmän 97/2022 vp, josta eduskunnan lakivaliokunta on antanut lausunnon (LaVL 34/2022 vp). Direktiiviehdotuksesta nyt annetun U-jatkokirjelmän 6/2023 vp mukaan direktiiviehdotuksesta on tarkoitus saavuttaa neuvoston yleisnäkemys oikeus- ja sisäasiainneuvostossa 8.–9.6.2023. Oikeus- ja sisäasiainneuvostossa käsiteltävä asiakirja ei ole vielä saatavilla, minkä vuoksi U-jatkokirjelmässä direktiiviehdotuksen tämänhetkisestä sisällöstä esitetyt näkemykset perustuvat direktiiviehdotusta koskevaan viimeisimpään puheenjohtajan asiakirjaan.

Keskityn tässä lausunnossani U-jatkokirjelmässä esitettyihin direktiivin tämänhetkistä sisältöä koskeviin näkökohtiin.

Lausuntonani esitän kunnioittavasti seuraavan.

Unionin rajoittavien toimenpiteiden rikkominen

Direktiiviehdotuksen 3 artikla sisältäisi varsinaisen kriminalisointivelvoitteen, jossa määriteltäisiin direktiivin soveltamisalaan kuuluvat rikokset. Direktiiviehdotuksesta annettua U-kirjelmää koskevassa lausunnossaan eduskunnan lakivaliokunta katsoi yleisesti, että direktiiviehdotuksen neuvotteluissa tulee kiinnittää huomiota erityisesti rikosten määritelmien laajuuteen, asianmukaisuuteen ja selkeyteen (LaVL 34/2022 vp, s. 3). Lisäksi valiokunta totesi nimenomaan direktiiviehdotuksen 3 artiklan sisältämän kriminalisointivelvoitteen suhteen, että rikosoikeudelliseen laillisuusperiaatteeseen liittyvistä syistä direktiiviehdotuksen jatkovalmistelussa on tärkeää kiinnittää erityistä huomiota artiklan sisältämien rikosmääritelmien tarkkarajaisuuteen ja täsmällisyyteen sekä siihen, että ne vastaavat unionissa toteutettujen rajoitustoimenpiteiden luonnetta (LaVL 34/2022 vp, s. 4).

U-jatkokirjelmässä (s. 4) ensinnäkin todetaan, että direktiiviehdotuksen sisältämiin rikosmääritelmiin on tehty tiettyjä täsmennyksiä ja vähäisempiä tunnusmerkistöjen laajennuksia pakotesäädösten kieltojen ja velvoitteiden kattamiseksi paremmin. U-jatkokirjelmässä selostetut muutokset vaikuttavat täsmentävän kriminalisointivelvoitteen alaa ja ne näin vaikuttavat toteuttavan lakivaliokunnan edellyttämää velvoitteen tarkkarajaisuutta ja täsmällisyyttä koskevaa vaatimusta. Lisäksi on huomattava, että tavoite määritellä kriminalisointivelvoite niin, että se kattaa unionin pakotesäädösten kiellot ja velvoitteet paremmin, on luonnollisesti kannatettava, koska direktiiviä valmisteltaessa tulee pyrkiä siihen, että rangaistavuuteen ei jäisi aukkoja. Toiseksi U-jatkokirjelmässä (s. 4) todetaan, että puheenjohtajan direktiiviehdotusta koskevasta viimeisimmästä asiakirjasta käy komission direktiiviehdotusta selkeämmin ilmi, että direktiivissä määriteltäisiin rikoksiksi vain unionin pakotesäädöksissä tai sellaista täytäntöönpanevissa kansallisen lain säännöksissä asetettuja kieltoja tai velvollisuuksia rikkovia tekoja, eli direktiivissä ei määriteltäisi itsenäisiä rikoksia. Tämä vastaa sitä eduskunnan lakivaliokunnan korostamaa tavoitetta, jonka mukaan direktiivin sisältämien rikosmääritelmien tulee vastata unionissa toteutettujen rajoitustoimenpiteiden luonnetta (LaVL 34/2022 vp, s. 4). Direktiivin jatkovalmistelussa on kuitenkin syytä edelleen varmistaa, että edellä todetut näkökohdat edelleen toteutuvat.

Komission alkuperäisen direktiiviehdotuksen mukaan sen 3(1) artiklassa tarkoitettujen tekojen tulee olla lähtökohtaisesti tahallisena rangaistavia. Direktiiviehdotuksen 3(3) artikla sisälsi kuitenkin määräyksen, jonka mukaan artiklan 2 kohdan a–g alakohdassa tarkoitettu toiminta tulee katsoa rikokseksi myös, jos se täyttää törkeän huolimattomuuden tunnusmerkit. Suomessa rikoslain 46 luvun 1 §:ssä tarkoitettu säännöstelyrikos on rangaistava vain tahallisesti tehtynä. Tämä on ollut Suomessa tietoinen ratkaisu, koska ennen rikoslain kokonaisuudistusta tietyt säännöstelyrikoksena nykyisin rangaistavat teot olivat myös tuottamuksellisena rangaistavia (HE 66/1988 vp, s. 183–184). Toteutuessaan komission ehdotus olisi näin merkinnyt rangaistavan käyttäytymisen alan melko huomattavaa laajentumista.

Eduskunnan lakivaliokunta totesi direktiiviehdotuksesta annettua U-kirjelmää koskevassa lausunnossaan, että on huolellisesti arvioitava, onko törkeästä huolimattomuudesta tehdyn teon rangaistavaksi säätämiselle esitettävissä hyväksyttäviä perusteita (LaVL 34/2022 vp, s. 4 ja LaVL 22/2022 vp, s. 5). Valiokunnan mukaan direktiivin neuvotteluissa törkeää huolimattomuutta koskevaa kriminalisointivelvoitetta on syytä arvioida ottaen huomioon, että huolellisuusvelvoitteiden määrittely voi olla haastavaa pakotenormiston monimutkaisuuden vuoksi ja että

huolellisuutta pakotteiden noudattamisessa voi olla mahdollista edistää myös muilla keinoilla (LaVL 34/2022 vp, s. 4).

U-jatkokirjelmän (s. 4) mukaan puheenjohtajan viimeisimmässä direktiiviehdotusta koskevassa asiakirjassa törkeää tuottamusta koskeva velvoite on poistettu. Tämä vastaa eduskunnan lakivaliokunnan edellä todettua kantaa ja direktiivin jatkovalmistelussa on nähdäkseni syytä edelleen korostaa aiempaa eduskunnan lakivaliokunnan asiaa koskevaa kantaa, jonka mukaan direktiivin kriminalisointivelvoitteen tulisi lähtökohtaisesti koskea vain tahallisia rikoksia.

Luonnollisille henkilöille määrättävät seuraamukset

Komission alkuperäisen direktiiviehdotuksen 5(2) artiklan mukaan 3 artiklassa tarkoitetuista teoista tulee määrätä enimmäisseuraamukseksi vankeusrangaistus. Ehdotuksen 5(3) artiklan mukaan 3(2) artiklan h alakohdan iii, iv ja v luetelmakohdassa tarkoitetuista teoista määrättävän enimmäisrangaistuksen tulee olla vähintään yksi vuosi. Direktiiviehdotuksen 5(4) artiklan mukaan 3(2) artiklan a–g alakohdassa, h alakohdan i ja ii luetelmakohdassa sekä i alakohdassa tarkoitetuista teosta tulee voida määrätä vähintään viiden vuoden enimmäisrangaistus.

Eduskunnan lakivaliokunta on EU-rikosoikeudellisia direktiivejä koskevia ehdotuksia tai niiden täytäntöönpanolainsäädäntöä taikka EU-rikosoikeutta yleisesti arvioidessaan korostanut, että direktiivin neuvotteluvaiheessa on kiinnitettävä erityistä huomiota siihen, että direktiivi ei sisällä sellaisia rangaistusasteikkoihin kohdistuvia vaatimuksia, jotka eivät sovi kansallisen rikoslainsäädännön systematiikkaan, ja että rangaistustasojen määrittelyssä tulee kunnioittaa jäsenvaltioiden kansallisten rangaistusjärjestelmien sisäistä johdonmukaisuutta (esim. LaVL 17/2022 vp, s. 5–§, LaVL 2/2022 vp, s. 7, LaVM 9/2021 vp, s. 4, LaVL 7/2021 vp, s. 9–10, LaVL 15/2017 vp, s. 4, LaVM 29/2014 vp, s. 3 ja LaVL 16/2013 vp, s. 3–4). Lakivaliokunta on korostanut edellä mainittua lähtökohtaa myös käsiteltävänä olevan direktiivin osalta (LaVL 34/2022 vp, s. 4–5).

Rikoslain 46 luvun 1 §:ssä tarkoitetun säännöstelyrikoksen rangaistusmaksimi on kaksi vuotta vankeutta ja luvun 2 §:ssä tarkoitetun törkeän säännöstelyrikoksen rangaistusmaksimi neljä vuotta vankeutta. Direktiiviehdotuksen 5(4) artiklassa edellytetty viiden vuoden enimmäisrangaistusta koskeva vähimmäisvaatimus edellyttäisi näin vähintään törkeää säännöstelyrikosta koskevan säännöksen sisältämän rangaistusmaksimin korottamista. Tältä osin taas on huomattava, että rikoslaissa ei vakiintuneesti ole käytetty viiden vuoden rangaistusmaksimia (ks. LaVM 29/2014 vp, s. 3 ja LaVM 34/2022 vp, s. 4–5).

U-jatkokirjelmän (s. 3–4) mukaan artikla sisältää edelleen viiden vuoden enimmäisrangaistusta koskevan vähimmäisvaatimuksen, jota on komission ehdotukseen verrattuna sekä laajennettu ja supistettu. Jatkokirjelmän mukaan velvoite koskee sellaisia pakotteiden rikkomista koskevia tekoja, joihin liittyy vähintään 100 000 euron taloudellinen arvo tai jotka liittyvät kaksikäyttötuotteisiin. U-jatkokirjelmässä (s. 3) pidetään velvoitteen hyväksymistä mahdollisena, koska se kohdistuu moitittavuudeltaan huomattaviin tekoihin, mutta korostetaan, että neuvotteluissa on syytä pyrkiä siihen, että sanotunlaiset rangaistuksia koskevat velvoitteet eivät olennaisesti laajene.

U-jatkokirjelmässä esitetty valtioneuvoston kanta vaikuttaa sinänsä asianmukaiselta. Jos U-jatkokirjelmässä (s. 3) todetuin tavoin vaikuttaa ilmeiseltä, että direktiivin tulee sisältymään

soveltamisalaltaan rajoitettu viiden vuoden enimmäisrangaistusta koskeva vähimmäisvaatimus, olennaista on pyrkiä varmistamaan velvoitteen soveltamisalan rajaaminen moitittavuudeltaan huomattaviin rajoitustoimenpiteiden rikkomisiin, vaikka perustellumpana ja rikoslaissa omaksuttuun systematiikkaan paremmin sopivana voitaisiin pitää viiden vuoden enimmäisrangaistusta koskevan vaatimuksen alentamista neljään vuoteen.

Yleisesti voidaan todeta, että melko useassa unionin rikosoikeudellisessa direktiiviehdotuksessa tai direktiivissä on edellytetty viiden vuoden rangaistusmaksimia. Edellä todetun mukaisesti rikoslaissa ei vakiintuneesti käytetä viiden vuoden rangaistusmaksimia. Euroopan unionin rikosoikeudellisissa direktiiveissä viiden vuoden enimmäisrangaistusta koskevaa vähimmäisvaatimusta on kuitenkin siinä määrin usein käytetty, että se aiheuttanee tarpeen tarkastella rikoslaissa vakiintuneesti käytettyjä enimmäisrangaistuksia uudelleen. Koska viiden vuoden rangaistusmaksimia koskevaa velvoitetta ei eri tekojen moitittavuuden oikeasuhtaisten määrittämisen vuoksi välttämättä ole tarkoituksenmukaista ja perusteltua kansallisesti täytäntöönpanna kuuden vuoden rangaistusmaksimia laajemmin käyttämällä (ks. tältä osin LaVM 29/2014 vp, s. 2–3), saattaisi olla aihetta arvioida, tulisiko viiden vuoden rangaistusmaksimia käyttää rikoslainsäädännössä vakiintuneesti. Tämä kuitenkin nähdäkseni edellyttäisi laajempaa rangaistusasteikkojen oikeasuhtaisuutta koskevaa arviointia, etenkin kun neljän vuoden rangaistusmaksimi on rikosten törkeissä tekomuodoissa vakiintuneesti käytetty rangaistusmaksimi, joka ilmaisee näin myös huomattavaa moitittavuutta. Selvää sinänsä myös on, että rangaistusasteikkoja koskevaa uudelleenarviointia tulisi tehdä tutkimustietoon perustuen eikä rangaistusasteikkoja koskevia muutoksia tule tehdä kevyin perustein.

Oikeushenkilöille määrättävät seuraamukset

Komission alkuperäisen direktiiviehdotuksen 7 artikla sisälsi määräyksen oikeushenkilöille määrättävistä seuraamuksista. Artiklan 2 ja 3 kappaleessa oikeushenkilölle määrättävän rahamääräisen seuraamuksen enimmäismäärä sidotaan oikeushenkilön maailmanlaajuista kokonaisliikevaihtoa koskevaan vähimmäisprosenttiosuuteen (1 tai 5 prosenttia).

Eduskunnan lakivaliokunta korosti direktiiviehdotuksesta annettua U-kirjelmää koskevassa lausunnossaan aiemmin ns. ympäristörikosdirektiiviä koskevan ehdotuksen käsittelyn yhteydessä muodostamaansa kantaa, jonka mukaan yhteisösakon määräytyminen oikeushenkilön liikevaihtoon perustuvan mallin mukaisesti nostaisi yhteisösakon enimmäismäärää erittäin merkittävästi liikevaihdoltaan suurten oikeushenkilöiden suhteen (LaVL 34/2022 vp, s. 5; alun perin LaVL 28/2022 vp, s. 6). Valiokunta katsoi, että vaikka yleisellä tasolla yhteisösakon rahamääräisen asteikon korottamiselle saattaisi olla esitettävissä hyväksyttäviä oikeushenkilöiden toiminnassa toteutetun ei-toivotun käyttäytymisen ennaltaehkäisemiseen sekä oikeushenkilöiden toiminnan lainmukaiseen järjestämiseen ja toimintaan liittyvien riskien minimoimiseen liittyviä perusteita, tämänkaltaiset perustavaa laatua olevat muutokset olisi syytä toteuttaa yleisesti oikeushenkilön rangaistusvastuuta koskevan perusteellisen sen soveltamiskäytäntöön laajasti perustuvaan tietoon pohjautuvan arvion perusteella (LaVL 34/2022 vp, s. 5 ja LaVL 28/2022 vp, s. 7). Valiokunta muistutti, että se on usein korostanut, että yksittäisen unioni-instrumentin seurauksena ei ole perusteltua lähteä toteuttamaan alaltaan ja vaikutukseltaan laaja-alaisempia rikosoikeudelliseen lainsäädäntöön kohdistuvia muutoksia (LaVL 34/2022 vp, s. 5; ks. myös LaVL 28/2022 vp, s. 7, LaVM 21/2018 vp, s. 4, LaVM 13/2020 vp, s. 3 ja LaVM 9/2021 vp, s. 2–3).

U-jatkokirjelmän (s. 3) mukaan puheenjohtajan viimeisimmässä direktiiviehdotusta koskevassa asiakirjassa oikeushenkilölle määrättävät seuraamukset määritellään ns. ympäristörikosdirektiiviä vastaavasti seuraamuksen enimmäismäärä yhtiön liikevaihtoon tai korkeisiin enimmäissakkoihin sitoen. U-jatkokirjelmässä katsotaan, että velvoite on Suomen hyväksyttävissä, koska sitä rajaavat direktiivin rikosmääritelmiin neuvottelujen aikana tehdyt vähäisimpiä tekoja koskevat rajaukset ja koska Suomi on ns. ympäristörikosdirektiiviä koskevissa neuvotteluissa vastaavan velvoitteen hyväksynyt.

U-jatkokirjelmässä korostetaan lisäksi EU:n rikosoikeudellisen sääntelyn johdonmukaisuutta. Tähän liittyen velvoite olisi U-jatkokirjelmässä (s. 3) esitetyn vuoksi nykymuodossaan Suomen hyväksyttävissä. On sinänsä selvää, että EU:ssa annetun rikosoikeudellisen sääntelyn tulee olla johdonmukaista. Lisäksi jos Suomi on osana toista direktiiviä hyväksynyt samansisältöisen velvoitteen, lienee selvää, että vastaavankaltaisen velvoitteen hyväksyminen toista rikosoikeudellista direktiiviä on johdonmukaisuussyistä puollettavissa. Nähdäkseni valtioneuvoston kanta on näin tästä näkökulmasta asianmukainen ja direktiiviehdotuksen jatkovalmistelussa tulisi pyrkiä siihen, että velvoite olisi soveltamisalaltaan U-jatkokirjelmässä selostetut rajaukset asianmukaisesti huomioon ottava.

Toinen ja kansallisen rikosoikeudellisen seuraamusjärjestelmän kannalta erittäin merkittävä kysymys on, mikä vaikutus yhteisösakon rahamäärän merkittävällä korottamisella on varallisuuteen kohdistuvien seuraamusten johdonmukaisuuteen ja kokonaisuuteen. Lakivaliokunnan esittämän ja edellä selostetun nähdäkseni perustellun kannan mukaisesti yhteisösakon rahamäärän korottamiselle saattaa olla esitettävissä hyväksyttäviä perusteita. On lisäksi huomattava, että yhteisösakon rahamäärän korottamista on arvioitava suhteessa oikeushenkilöihin kohdistettaviin hallinnollisiin seuraamusmaksuihin, jotka tietyissä sääntely-yhteyksissä saattavat enimmäismäärältään nousta kymmeniin miljooniin euroihin. Oikeushenkilön rangaistusvastuu on voimassa olevan rikoslain 9 luvun 1 §:n 1 momentin mukaan mahdollinen vain rikoslaissa rangaistavaksi säädetyn teon seuraamuksena. Tämä merkitsee sitä, että harkittaessa oikeushenkilöihin kohdistuvia seuraamuksia rikoslain ulkopuolisen sääntelyn kysymyksessä ollessa, oikeushenkilön rangaistusvastuu ei ole mahdollinen vaan kysymykseen tulee ennen muuta hallinnollinen seuraamusmaksu. Edellä todettu havainnollistaa sitä, että oikeushenkilöihin kohdistuvia (varallisuuteen puuttuvia) seuraamuksia tulee arvioida kokonaisvaltaisesti ja tällaista arviointia olisi toteutettava oikeushenkilön rangaistusvastuuseen EU-rikosoikeuden asettamien vaatimusten vuoksi muutoksia tehtäessä.

U-jatkokirjelmän mukaan oikeushenkilölle määrättäviä erityisseuraamuksia koskeva velvoite on puheenjohtajan direktiiviehdotusta koskevassa viimeisimmässä asiakirjassa muutettu harkinnanvaraiseksi. Direktiiviehdotuksen jatkovalmistelussa olisi syytä pyrkiä varmistamaan, että velvoite säilyy harkinnanvaraisena, jotta Suomessa ei jouduta ottamaan käyttöön sellaisia oikeushenkilöille määrättäviä erityisseuraamuksia, jotka eivät sovellu Suomen rikoslainsäädännön systematiikkaan ja periaatteisiin.

Asianajosalaisuuden suoja

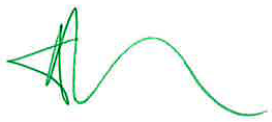
Komission alkuperäisen direktiiviehdotuksen 3(5) artikla sisälsi määräyksen, jonka mukaan direktiiviehdotuksen 3(2) artikla ei velvoittaisi oikeusalan ammattilaisia ilmoittamaan tietoja, jotka on saatu yksinomaan rikosoikeudellisen menettelyn, hallinnollisen menettelyn tai

välimiesmenettelyn yhteydessä ennen oikeudenkäyntiä, sen aikana tai sen jälkeen selvitettäessä asiakkaan oikeudellista asemaa. Näissä olosuhteissa annettava oikeudellinen neuvonta kuuluisi 3(5) artiklan mukaan ammattisalaisuuden piiriin, paitsi jos oikeusalan ammattilainen osallistuu unionin rajoittavien toimenpiteiden rikkomiseen, oikeudellista neuvontaa annetaan unionin rajoittavien toimenpiteiden rikkomista varten taikka jos oikeusalan ammattilainen tietää, että asiakas pyytää oikeudellista neuvontaa unionin rajoittavien toimenpiteiden rikkomista varten.

Direktiiviehdotuksen 3(5) artikla on olennaisen tärkeä asianajosalaisuuden kannalta, jonka on katsottu kuuluvan olennaisena osana perustuslain 21 §:n 2 momentissa ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklassa turvattuihin oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeisiin. Eduskunnan perustuslakivaliokunnan käytännössä asianajosalaisuuden on lisäksi katsottu olevan merkityksellinen perustuslain 10 §:ssä turvatun yksityiselämän ja erityisesti kotirauhan suojan kannalta, minkä lisäksi se liittyy perustuslain 18 §:ssä turvattuun ammatinharjoittamisoikeuteen (PeVL 13/2019 vp, s. 3). EU:n perusoikeuskirjassa asianajosalaisuus tukeutuu 47(1) artiklaan ja 48(2) artiklaan, joissa turvataan oikeus saada neuvoja ja antaa toisen henkilön puolustaa ja edustaa itseään sekä puolustautumisoikeuksien kunnioittaminen, minkä lisäksi se liittyy perusoikeuskirjan 7 artiklassa tarkoitettuun viestien kunnioittamiseen (PeVL 13/2019 vp, s. 3). Asianajosalaisuudesta on myös runsaasti Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ja EU-tuomioistuimen ratkaisukäytäntöä.

Eduskunnan lakivaliokunta korosti direktiiviehdotuksesta annettua U-kirjelmää koskevassa lausunnossaan, että direktiivin jatkovalmistelussa on syytä varmistua siitä, että direktiivissä turvataan asianajosalaisuus asianmukaisesti ja riittävästi kaikissa tilanteissa (LaVL 34/2022 vp, s. 6–7). U-jatkokirjelmän (s. 4) mukaan asianajosalaisuutta koskevaa poikkeusta on vahvistettu ja selvennetty. Direktiivin jatkovalmistelussa on syytä varmistua siitä, että direktiivissä turvataan asianajosalaisuus lakivaliokunnan edellä mainitun kannan mukaisesti.

Helsingissä 17.5.2023



Sakari Melander
Rikosoikeuden professori