Ulkoministeriö
Utrikesministeriet
Oikeuspalvelu, OIK-10 Juha Rainne

VN/1734/2023
VN/1734/2023-UM-1

18.1.2023

Eduskunnan lakivaliokunnalle

Ulkoministeriön asiantuntijalausunto eduskunnan lakivaliokunnalle (U 97/2022 vp)

Pakotteiden yhtenäinen toimeenpano EU-tasolla on Suomen intressissä. Erot pakotteiden toimeenpanon yhteneväisyydessä vähentävät pakotteiden tehoa, voivat haastaa EU:n poliittista yhtenäisyyttä sekä aiheuttaa kilpailuhyötyä tai -haittaa yrityksille riippuen siitä, missä maassa ne toimivat.

Pakotteiden yhtenäisen eurooppalaisen toimeenpanon käytännön merkitys on korostunut vuoden 2014 jälkeen, kun pakotteita on asetettu Venäjää vastaan, joka on aiemmin ollut EU:n merkittävä kauppakumppani. Merkitys korostuu nykyisessä tilanteessa, jossa Venäjään on kohdistettu aiempaa selvästi laajempia pakotteita. Suomi tukee EU:n yhtenäistä ja päättäväistä Venäjä-pakotepolitiikka vastauksena Venäjän laittomaan hyökkäyssotaan Ukrainassa.

Pakotteiden toimeenpanon yhtenäisyyteen pyritään mm. neuvoston parhaiden käytänteiden, komission usein kysyttyjen kysymysten ja erilaisten EU-tason asiantuntijatyöryhmien keskustelujen avulla. Rikosoikeudelliset vähimmäissäännökset ovat yksi keino eurooppalaisen pakotesääntelyn täytäntöönpanon edistämiseksi.

Valtaosassa EU-maita, kuten Suomessa, pakotteiden rikkominen on jo nykyisin säädetty rikoslaissa rangaistavaksi teoksi (Suomessa ns. säännöstelyrikos, RL 46 luku). Direktiiviehdotuksella EU-maiden rikoslainsäädäntöjä ja pakotteiden täytäntöönpanoa lähennettäisiin entisestään. Sääntelyn lisäksi on tarpeen kiinnittää huomiota yhtenäiseen soveltamiskäytäntöön.

Säännöstelyrikoksena rangaistavien tekojen varsinainen sisältö riippuu siitä, mitä EU:n pakoteasetuksissa on määritelty kielletyksi. Kyseessä on niin sanottu blankorangaistussäännös.

EU:n pakoteasetukset ovat juridisesti monimutkainen kokonaisuus, jonka toimeenpano asettaa mm. yksityisen sektorin toimijoille, kuten rahoituslaitoksille, huomattavan taakan, kun ne pyrkivät huolellisesti tarkastamaan, ettei jokin liiketoimi riko mitään pakotesäädöstä. Jos tör-

Postiosoite Postadress Postal Address	Käyntiosoite Besöksadress Office	Puhelin Telefon Telephone	Faksi Fax Fax	S-posti, internet E-post, internet E-mail, internet
Ulkoministeriö PL 176 00023 Valtioneuvosto	Ulkoministeriö Laivastokuja 3 00160 Helsinki	+358 2 951 6001	+358 9 629 840	kirjaamo.um@formin.fi www.um.fi

keästä huolimattomuudesta tehty pakotteiden rikkominen kriminalisoitaisiin lopullisen direktiivin mahdollisesti edellyttämällä tavalla, rikosoikeudenkäynnissä voitaisiin joutua punnitsemaan uudesta lähtökohdasta muun muassa sitä, onko säännöstelyrikoksesta epäilty taho noudattanut huolellisuusvelvoitettaan. Tämä voisi korostaa entisestään yritysten, erityisesti rahoituslaitosten, tarvetta välttää pakotteisiin liittyviä riskejä liiketoiminnassaan, mikä voi heijastua myös liiketoimintaan, joka ei ole pakotteiden kieltämää (ns. over-compliance).

On huomattava, että direktiiviehdotuksella on tarkoitus varmistaa yhteinen rikoslainsäädännön vähimmäistaso, joka koskee sekä Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU) 29 artiklan että Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 215 artiklan mukaisesti toteutettujen pakotteiden rikkomista. Ehdotuksen 3 artiklan 2 kohdan c alakohdassa määritellään rikokseksi myös maahantulon mahdollistaminen (”nimettyjen luonnollisten henkilöiden jäsenvaltion alueelle pääsyn mahdollistaminen tai heidän kauttakulkunsa mahdollistaminen jäsenvaltion alueen kautta rikkoen unionin rajoittavaan toimenpiteeseen perustuvaa kieltoa”). Maahantulorajoituksia koskeva sääntely sisältyy EU-tasolla ainoastaan SEU 29 artiklan nojalla annettuun neuvoston päätökseen, eikä siitä ole säädetty SEUT 215 artiklan mukaisella neuvoston asetuksella. Neuvoston päätös velvoittaa jäsenvaltioita, mutta ei ole suoraan sovellettavaa oikeutta jäsenvaltiossa. On tarpeen arvioida, kehen SEU 29 artiklan mukaisen maahantulorajoituksen rikkomiseen liittyvän rangaistusuhan olisi direktiivin perusteella tarkoitus kohdistua.

Erikseen rikostyypiksi määriteltäisiin myös pakotteiden kiertäminen (h alakohta). Kiertämisen yhtenäisellä kriminalisoinnilla voitaisiin pyrkiä estämään muun muassa pakotelistattujen tahojen järjestelyt, joilla erilaisia bulvaaneita tai peiteyrityksiä käytetään häivyttämään tai peittämään todellinen omistusoikeus tai määräysvalta joissakin yhtiöissä.

On huomattava, että neuvoston pakoteasetuksissa kiertämisen kielto on todettu ainoastaan yleisellä tasolla (esimerkiksi neuvoston asetus (EU) 296/2014 9 artikla 1 kohta: ”Kielletään tietoinen ja tarkoituksellinen osallistuminen toimiin, joiden tavoitteena tai seurauksena on 2 artiklassa tarkoitetun kiellon kiertäminen.”) Direktiiviehdotuksessa kiertäminen määriteltäisiin neuvoston pakoteasetuksia huomattavasti yksityiskohtaisemmin (ehdotuksen 3 artiklan 2 kohdan h alakohdan i-v alakohdat). Esimerkiksi omistus- ja määräysvaltasuhteiden peittäminen siirtämällä varoja tai taloudellisia resursseja kolmannelle osapuolelle tai todellisen omistajan salaaminen olisivat direktiivin mukaan kiertämistä, jonka tulisi olla kriminalisoitua.

Yhtenä ratkaisuvaihtoehtona voitaisiin pitää, että direktiiviehdotuksen kiertämisen määritelmä sisällytettäisiin myös neuvoston pakoteasetuksiin. Jos näin ei tehdä ja kiertämisen määritelmä sisältyisi ainoastaan direktiiviin, tulisi arvioida, riittääkö rikoslain blankorangaistussäännös (RL 46 L) kiertämisen kriminalisoimiseksi Suomessa eli täyttääkö nykyinen lainsäädäntö direktiivin 3 artiklan velvoitteet tältä osin.

Pakotteiden kiertämisen estäminen on tärkeää, jotta pakotteiden tehokas toimeenpano EU-tasolla toteutuu ja jotta pakotteilla kyetään tehokkaasti vaikuttamaan niiden kohteena olevaan maahan tai tahoon. Direktiiviehdotuksen nykyinen kiertämisen kielto näyttää keskittyvän erityisesti ns. henkilö- ja yhteisöpakotteiden kiertämiseen. Kun pakotteiden kiertämistä pyritään estämään, on tarpeen kiinnittää huomiota myös sektoripakotteiden, kuten tuonti- ja vientikieltojen, kiertämiseen.

Lisäksi erillinen rikostyyppi olisi kansallisen toimivaltaisen viranomaisen myöntämän, EU:n pakoteasetuksiin perustuvan poikkeusluvan ehtojen rikkominen (i alakohta). Suomessa toimivaltaisena viranomaisena pakotteisiin liittyvissä asioissa toimii ulkoministeriö, joka esimerkiksi myöntää pakotejärjestelmiin liittyviä poikkeuslupia ja varainsiirtolupia. Poikkeuksena ovat puolustustarvikkeiden vientiin liittyvät kysymykset, joissa toimivaltainen viranomainen on puolustusministeriö, sekä siviilikäyttöön tarkoitettujen aseiden vienti, jossa toimivaltainen viranomainen on Poliisihallitus. Helmikuun 2022 jälkeen käyttöön otetut Venäjä-pakotteet

ovat merkittävästi lisänneet ulkoministeriöön tulleiden, pakotteita koskevien poikkeuslupahakemusten määrää. Tälläkin hetkellä, jos luvan haltija ylittää poikkeusluvassa määritellyt ehdot, kyseessä ei ole poikkeusluvan mukainen vienti, jolloin vienti voi rikkoa pakoteasetuksen mukaista kieltoa. Nykyinen lainsäädäntö täyttänee tältä osin direktiivin 3 artiklan velvoitteet.

Juha Rainne
Yksikönpäällikkö
Kansainvälisen oikeuden yksikkö
Ulkoministeriö

Tiedoksi OIK-01; OIK-02; OIK-10; VSI-00; UMI-00