OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

KRIMINAALIPOLITIIKKA- JA
RIKOSOIKEUSOSASTO
Lainsäädäntöneuvos Sami Kiriakos

Lausunto

19.1.2023

Eduskunnan lakivaliokunnalle

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi unionin rajoittavien toimenpiteiden rikkomiseen liittyvien rikosten ja seuraamusten määrittelystä (pakoterikos-direktiivi), U 97/2022 vp

Lakivaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä asiantuntijalausuntoa otsikkoasiassa. Oikeusministeriö viittaa U kirjelmässä U 97/2022 vp esitettyyn ja toteaa lisäksi asiassa kunnioittavasti seuraavan.

1. Yleistä direktiiviehdotuksesta

Euroopan komissio antoi 2.12.2022 ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi unionin rajoittavien toimenpiteiden rikkomiseen liittyvien rikosten ja seuraamusten määrittelystä (COM(2022) 684 lopullinen). Ehdotettu direktiivi sisältää vähimmäissäännökset unionin rajoittavien toimenpiteiden (pakotteiden) rikkomista koskevien rikosten määritelmistä ja niistä säädettävistä rangaistuksista sekä eräistä niihin liittyvistä asioista.

Direktiiviehdotuksen taustalla on komission katsoma tarve varmistaa, että Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU) 29 artiklan ja Euroopan unionin toiminnasta tehdyn so-

Postiosoite
Postadress
Oikeusministeriö
PL 25
FI-00023 Valtioneuvosto
Finland

Käyntiosoite
Besöksadress
Eteläesplanadi 10
00130 Helsinki
Finland

Puhelin
Telefon
0295 16001
Internat.
+358 295 16001

Faksi
Fax
09 160 67730
Internat.
+358 9 160 67730

S-posti, internet
E-post, internet
oikeusministerio@gov.fi
www.oikeusministerio.fi
www.justitieministeriet.fi

pimuksen (SEUT) 215 artiklan mukaisesti toteutettujen pakotteiden rikkominen on kaikissa jäsenvalti-oissa rangaistavaa ja että rangaistussäännökset täyttävät yhteisen vähimmäistason. Komission mukaan pakotteiden rikkomista koskevissa rikosmääritelmissä ja seuraamuksissa on jä-senvaltioiden kesken merkittäviä eroja. Näitä rikoksia ei komission mukaan myöskään tutkita ja syytetä riittävän tehokkaasti. Komissio korostaa myös tarvetta sille, että EU:n jäsenvaltiot voivat puhua pakoteasioissa yhdellä äänellä, mikä on tullut erityisen ajankohtaiseksi Venäjän Ukrainaan kohdistaneen sotilaallisen hyökkäyksen yhteydessä.

Direktiiviehdotuksen oikeusperustana on SEUT 83 artiklan 1 kohta, jossa olevaa EU-rikosten luetteloa täydennettiin kattamaan unionin rajoitustoimenpiteiden rikkomisen neuvoston 28.11.2022 antamalla päätöksellä (EU) 2022/2332. Tämä on mahdollistanut nyt tehdyn direktiiviehdotuksen antamisen (ks. tarkemmin U 53/2022 vp).

Komission mukaan direktiiviehdotukseen ei liity vaikutusarviota asian kiireellisyyden vuoksi. Taustalla on kuitenkin selvityksiä, joissa on tuotu esiin pakotteiden rikkomista koskevien rikosoikeudellisen vähimmäissäännösten tarve EU:ssa.

2. Direktiiviehdotuksen pääasiallinen sisältö

Ehdotetussa direktiivissä olisi vähimmäissäännöt pakotteiden rikkomista tai kiertämistä koskevien rikosten määritelmistä (3 artikla), yrityksestä, yllytyksestä ja avunannosta (4 artikla), luonnollisille henkilöille säädettävistä rangaistuksista (5 artikla), oikeushenkilön rangaistusvastuusta (6 ja 7 artikla), raskauttavista ja lieventävistä olosuhteista (8 ja 9 artikla), pakoterikoksiin liittyvästä rikoshyödyn määritelmästä (10 artikla), lainkäyttövallasta (11 artikla), rikosoikeudellisesta vanhentumisesta (12 artikla) sekä yleisluonteiset säännökset ilmoittajien suojelusta, rikostutkintakeinoista ja viranomaisyhteistyöstä (13-16 artikla).

Direktiivin keskiönä voidaan pitää 3 artiklan velvoitteita rikosten määritelmistä. Ne määrittelevät myös direktiivin muiden velvoitteiden sisältöä. Direktiivin muihin velvoitteisiin sisältyy sellaisia, joiden tyyppisiä ei aikaisemmissa direktiiveissä ole. Suomen kannalta keskeisiä velvoitteita tarkastellaan lausunnossa tarkemmin osiossa 3.

3. Suomen kannalta keskeisiä kysymyksiä

3.1. Rikosten määritelmät

Rikosmääritelmiä voidaan pitää huomattavan yksityiskohtaisina. Samalla ne on laadittu niin, että rangaistavan menettelyn tarkempi sisältö ilmenee EU:n pakotesääntelystä. Artiklan 2 kohdan a-i alakohdissa määritellyt rikokset voidaan jakaa yhdeksään päätyyppiin:

(a) *kielletty varojen tarjoaminen*
(b) *jäädyttämisen laiminlyönti*
(c) *kielletty maahantulon mahdollistaminen*
(d) *kielletty liiketoiminta kolmannen valtion kanssa*
(e) *kielletty kaupankäynti*
(f) *kielletty rahoitustoiminta*
(g) *kielletty palvelujen tarjoaminen*
(h) *pakotteiden kiertäminen (viisi erilaista tekotapaa)*
(i) *lupaehtojen rikkominen*

On huomattava, että ainakin pääosa vastaavanlaisista teoista on jo määritelty kielletyksi EU:n pakoteasetuksissa. Kyseisissä asetuksissa myös edellytetään, että jäsenvaltioilla on oltava voimassa tehokkaat, oikeasuhteiset ja varoittavat seuraamukset asetusten kieltojen rikkomisesta. Näiden asetusten kieltojen ja 3 artiklan rikosmääritelmien laajuus ja sanamuodot eivät kuitenkaan ole kaikilta osin yhtenevät. Lisäksi asetuksista poiketen direktiivin mukaan a-g kohdassa tarkoitetun menettelyn olisi oltava rikos myös törkeästä huolimattomuudesta tehtynä.

Suomessa SEUT 215 artiklan nojalla hyväksyttyjen rajoitustoimenpiteiden rikkominen tai sen yrittäminen on kriminalisoitu rikoslain (39/1889) 46 luvun 1-3 §:ssä säännöstelyrikoksina. Luvun 1 §:n mukaan rangaistaan muun muassa sitä, joka rikkoo tai yrittää rikkoa Euroopan unionin yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alaan kuuluvissa Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 215 artiklan nojalla talous- ja rahoitussuhteiden keskeyttämisestä kolmannen maan kanssa tai rajoittavien toimenpiteiden kohdistamisesta luonnollisiin tai oikeushenkilöihin, ryhmiin tai muihin kuin valtiollisiin yhteisöihin annetuissa asetuksissa säädettyä tai mainittujen säädösten nojalla annettua säännöstelymääräystä. Luvun 2 ja 3 §:ssä säädetään säännöstelyrikokosen törkeästä ja lievästä

tekomuodosta. Rajoitussäännöksen mukaan säännöstelyrikoksina ei pidetä vähäistä ilmoittamis- tai tiedonantovelvollisuuden laiminlyöntiä eikä muuta vähäistä menettelytapamääräyksen rikkomista (luvun 15 §). Säännöstelyrikokseen ja törkeään säännöstelyrikokseen sovelletaan, mitä oikeushenkilön rangaistusvastuusta säädetään (luvun 13 §).

Säännöstelyrikos on ns. blankorangaistussäännös, jossa rangaistavien tekojen varsinainen sisältö määrittyy sitä kautta, mitä sen tunnusmerkistössä tarkoitetuissa säännöstelymääräyksissä, joiden rikkominen on säännöksen nojalla rangaistavaa, määritellään kielletyksi. Edellä todetulla tavalla SEUT 215 artiklan nojalla annettujen pakoteasetusten rikkomiset ovat tulleet säännöstelyrikoksen soveltamisalaan ja näin ollen jo nykyisin Suomessa kriminalisoitu.

Kuten edellä on todettu, direktiiviehdotuksen 3 artikla näyttäisi alustavan tarkastelun perusteella velvoittavan kriminalisoimaan myös sellaisia SEUT 215 artiklan nojalla annettujen pakotesäädösten vastaisia tekoja, joita kaikissa näissä säädöksissä ei määritellä kielletyiksi ainakaan samoilla sanamuodoilla. Tällaisia tekoja voivat olla esimerkiksi jotkin pakotteiden kiertämistä koskevat teot. Tällaisia tekoja säännöstelyrikos ei mahdollisesti kata direktiiviehdotuksessa ehdotetussa laajuudessa. On kuitenkin mahdollista, että ainakin osa tällaisista rikoksista täyttäisi osallisuudsen, avunannon tai yllytyksen säännöstelyrikokseen. Tästä huolimatta voidaan katsoa, että direktiivi edellyttäisi jossain määrin rangaistavuuden alan laajentamista. Lisäksi SEU 29 artiklan nojalla tehtyjen pakotepäätösten täytäntöönpanoa koskevien säädösten tai päätösten rikkomisen kriminalisointia tulee vielä arvioida tarkemmin.

Direktiivin neuvotteluissa on syytä pyrkiä selventämään 3 artiklan suhdetta EU:n pakotteita koskevassa lainsäädännössä määriteltyihin kieltohin. Rikosmääritelmiä koskevien velvoitteiden osalta olennaista on, että ne voidaan kansallisessa täytäntöönpanolaissa määritellä selkeästi ja tarkoituksenmukaisesti, rikosoikeuden reunahedot täyttävällä tavalla.

Säännöstelyrikoksina ei myöskään rangaista nykyisin törkeästä huolimattomuudesta tehtyjä tekoja. Rikoslain nojalla tekijän menettely on huolimatonta, jos hän rikkoo olosuhteiden edellyttämää ja häneltä vaadittavaa huolellisuusvelvollisuutta, vaikka hän olisi kyennyt sitä noudattamaan (tuottamus). Se, pidetäänkö huolimattomuutta törkeänä (törkeä tuottamus), ratkaistaan kokonaisarvostelun perusteella. Arvostelussa otetaan huomioon rikotun huolellisuusvelvollisuuden merkittävyys, vaarannettujen etujen tärkeys ja loukkauksen todennäköisyys, riskinoton tietoisuus sekä muut tekoon ja tekijään liittyvät olosuhteet. Pikemmin tapaturmaan kuin tuottamukseen perustuvasta teosta ei rangaista

(rikoslain 3 luvun 7 §). Direktiivin neuvottelussa 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.

3.2. Oikeushenkilön rangaistusvastuun perusteet

Oikeushenkilöille määrättäviä seuraamuksia koskevan 7 artiklan mukaan sakko määriteltäisiin prosenttiosuudella (1 tai 5 %) oikeushenkilön maailmanlaajuisesta kokonaisliikevaihdosta. Lisäksi oikeushenkilöille olisi säädettävä tiettyjä erityisseuraamuksia (julkisista etuuksista tai avusta vapauttaminen, julkisen rahoituksen ulkopuolelle sulkeminen, mukaan lukien tarjousmenettelyt, avustukset ja käyttöoikeussopimukset). Vaikka säännöstelyrikos kuuluu oikeushenkilön rangaistusvastuun piiriin (rikoslain 46 luvun 13 §), ehdotetut velvoitteet oikeushenkilölle määrättävistä sakoista poikkeavat Suomen oikeusjärjestelmästä perustavanlaatuisesti. Voimassa olevissa direktiiveissä oikeushenkilöille määrättäviä seuraamuksia koskevissa velvoitteissa jätetään jäsenvaltioille enemmän liikkumavaraa siten, ettei Suomessa nykyisen oikeushenkilön rangaistusvastuun perusteita ole jouduttu muuttamaan.

On kuitenkin syytä ottaa huomioon, että ns. ympäristörikosdirektiivin muuttamista koskevassa neuvoston yleisnäkemyksessä hyväksyttiin vastaavan tyyppisiä oikeushenkilön rangaistusvastuuta koskevia säännöksiä kuin nyt ehdotetussa direktiivissä, koskien sakon määrittelyä liikevaihdon perusteella. Yleisnäkemyksen tekstissä oikeushenkilölle määrättäviä erityisseuraamuksia koskeva velvoite on muotoiltu siten, että sakkoja lukuun ottamatta muut seuraamukset eivät ole pakollisia ja ne voivat nimenomaisesti olla muitakin kuin rikosoikeudellisia. (neuvoston asiakirja 15006/22; ks. myös UJ 31/2022 vp — U 14/2022 vp, LaVL 28/2022 vp)

3.3. Lieventämisperusteet

Ehdotuksen 9 artiklan mukaan lieventävinä olosuhteina olisi voitava pitää sitä, että rikoksentekijä antaa tietoja, jotka auttavat toimivaltaisia viranomaisia tunnistamaan tai saattamaan muut rikoksentekijät vastuuseen teoistaan tai löytämään todisteita, kun viranomaiset eivät olisi voineet saada näitä tietoja muuten.

Rikoslain 6 luvun 6 §:n 3 kohdan nojalla rangaistuksen lieventämisperusteina ovat muun muassa tekijän pyrkimys estää tai poistaa rikoksensa vaikutuksia taikka hänen

pyrkimyksensä edistää rikoksensa selvittämistä. Tämä täyttäisi direktiiviehdotuksen lieventäviä olosuhteita koskevan 9 artiklan velvoitteen osittain. Toisen henkilön rikoksen selvittämisen edistäminen ei kuitenkaan ole Suomessa sellaisenaan lieventämisperuste. Ei ole täysin selvää, edellyttäisikö direktiivi säätämään nimenomaisesti tällaisesta lieventämisperusteesta. Kysymystä tällaisen seikan huomioon ottamisesta rangaistusta lieventävänä seikkana voidaan pitää periaatteellisena. Lisäksi sellaiseen voi käytännössä liittyä annettujen tietojen oikeellisuuteen liittyviä ongelmia.

3.4. Rikoshyödyn määritelmä

Direktiiviehdotuksen 10 artiklan mukaan siinä viitattuihin rikoksiin liittyviä varoja tai taloudellisia resursseja, joihin sovelletaan unionin rajoittavia toimenpiteitä, pidetään varojen takaisinhankintaa ja menetetyksi tuomitsemista koskevassa direktiivissä tarkoitettuna rikoshyötynä. Viimeksi mainittua, komission 25.5.2022 antamaa niin sanottua konfiskaatiodirektiiviehdotusta (ks. U 73/2022 vp) koskevat neuvottelut ovat kesken. Ehdotettu 10 artikla vaikuttaa laajemmalta kuin konfiskaatiodirektiiviehdotukseen ja voimassa olevaan EU-lainsäädäntöön sisältyvä rikoshyödyn määritelmä.

Kansallisen lainsäädännön osalta on epäselvää, voitaisiinko 10 artiklassa tarkoitettua omaisuutta pitää kokonaisuudessaan rikoslain 10 luvun 2 §:n 1 momentin mukaisena rikoksen tuottamana taloudellisena hyötynä. Kysymys saattaa olla pikemminkin RL 10 luvun 5 §:n 2 momentin mukaisesta rikoksen kohteesta, joka voidaan harkinnanvaraisesti tuomita valtiolle menetetyksi säännöksessä tarkemmin säädetyin edellytyksin ja luvun 6 §:ssä säädetyin rajoituksin. Tältäkin osin on epäselvää, täyttäisikö kansallinen lainsäädäntö ehdotuksen 10 artiklan vaatimukset, joten artikla saattaa edellyttää muutoksia kansalliseen lainsäädäntöön.

Toisaalta ehdotus ei vaikuta edellyttävän, että 10 artiklassa mainittu omaisuus tuomittaisiin menetetyksi kaikissa tapauksissa. Ehdotuksen johdanto-osan 15 kappaleen mukaan menetetyksi tuomitsemisessa tulisi noudattaa oikeasuhteisuutta kussakin yksittäistapauksessa. Artiklassa viitatun konfiskaatiodirektiiviehdotuksen menettämisseuraamuksia koskevissa säännöksissä on käytetty harkinnanvaraista sanamuotoa, ja kyseisen ehdotuksen kattavat säännökset oikeussuojakeinoista (23 artikla) antavat mahdollisuuden muun ohella menettämisseuraamuksen kohtuullistamiseen.

4. Asian käsittely neuvostossa

Direktiiviehdotuksen käsittely on aloitettu neuvoston rikosasiayhteistyö-työryhmässä (COPEN). Tammikuussa 2023 puheenjohtajavaltiona aloittaneen Ruotsin odotetaan edistävän direktiiviehdotuksen käsittelyä nopealla tahdilla.

5. Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto tuomitsee jyrkästi Venäjän hyökkäyksen Ukrainaan. Venäjän hyökkäys kohdistuu Ukrainaan, mutta myös koko Euroopan turvallisuusjärjestystä vastaan. Venäjän hyökkäys on räikeä kansainvälisen oikeuden loukkaus.

Valtioneuvosto suhtautuu direktiiviehdotuksen tavoitteisiin myönteisesti. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että SEU 29 artiklan tai SEUT 215 artiklan nojalla toteutettavat pakotteet saadaan pantua tehokkaasti täytäntöön. Rikosoikeudelliset seuraamukset rajoittavien toimenpiteiden rikkomisista ovat lähtökohtaisesti perusteltuja.

Direktiiviehdotuksen neuvotteluissa tulee kuitenkin kiinnittää erityistä huomiota rikosten määritelmien laajuuteen, asianmukaisuuteen ja selkeyteen, rikoshyödyn määritelmään ja oikeushenkilöille määrättäviä seuraamuksia koskeviin velvoitteisiin. Neuvotteluissa näihin kysymyksiin tulee pyrkiä löytämään tasapainoisia ratkaisuja, joilla otetaan riittävässä määrin huomioon pakotteiden tehokkaan täytäntöönpanon tarve ja samalla varmistetaan perusoikeuksien kunnioittaminen kansallisen järjestelmän perusperiaatteita noudattaen. Valtioneuvosto pitää tältä osin tärkeänä, että direktiivin neuvotteluissa otetaan huomioon erityisesti unionin sääntelyn oikeasuhtaisuus, rikosoikeudellinen laillisuusperiaate ja sen vaatimus rikosoikeudellisen sääntelyn täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta sekä jäsenvaltioiden kansallisten rangaistusjärjestelmien sisäisen johdonmukaisuuden ja oikeusperinteiden kunnioittaminen. Valtioneuvosto kiinnittää huomiota myös siihen, että rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen mukaan rikosoikeutta ei voida soveltaa taannehtivasti vaan vasta kansallisessa laissa säädetyn rangaistussäännöksen voimaantulon jälkeen tehtyihin tekoihin. Rikoshyödyn osalta valtioneuvosto kiinnittää huomiota siihen, että menettämisseuramusta ei pidetä Suomessa rangaistuksena vaan turvaamistoimena, jonka tarkoituksena on estää rikoksia ja poistaa niiden vaikutuksia. Neuvotteluissa tulee pyrkiä siihen, ettei ehdotuksen mukainen menettämisseuraamus muodostu rangaistukselliseksi.