OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

Lainsäädäntöneuvos Sami Kiriakos

Lausunto

5.2.2025

Eduskunnan lakivaliokunnalle

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi rikoslain 1 luvun 11 §:n ja 46 luvun muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi (pakoterikosdirektiivin täytäntöönpano) HE 202/2024 vp

Lakivaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä asiantuntijalausuntoa otsikkoasiassa. Oikeusministeriö toteaa asiassa kunnioittavasti seuraavan.

Tiivistelmä

Esityksen mukaisella lainsäädännöllä pantaisiin kansallisesti täytäntöön unionin rajoittavien toimenpiteiden rikkomiseen liittyvien rikosten ja seuraamusten määrittelyä koskevan direktiivin, niin sanottu *pakoterikosdirektiivi*, mukaiset velvoitteet. Direktiivin tarkoituksena on varmistaa, että rajoittavien toimenpiteiden eli niin sanottujen pakotteiden rikkominen on kaikissa jäsenvaltioissa rangaistavaa ja että rangaistussäännökset täyttävät yhteisen vähimmäistason.

Rikoslain 46 lukuun ehdotetaan lisättäväksi uudet säännökset *pakoterikoksesta, törkeästä pakoterikoksesta, tuottamuksellisesta pakoterikoksesta* ja *pakoterikkomuksesta*. Samalla *säännöstelyrikosta* koskevia säännöksiä muutettaisiin niin, etteivät ne enää koskisi pakotteiden rikkomista.

Pakoterikoksen rangaistusasteikko olisi sakosta kahteen vuoteen vankeutta, mikä vastaa perusmuotoista säännöstelyrikoksen asteikkoa. Törkeän pakoterikoksen enimmäisrangaistus olisi direktiivin velvoitteiden mukaisesti viisi vuotta vankeutta. Tämä

Postiosoite
Postadress
Oikeusministeriö
PL 25
FI-00023 Valtioneuvosto
Finland

Käyntiosoite
Besöksadress
Meritullinkatu 10
00170 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
kirjaamo.om@gov.fi
www.oikeusministerio.fi
www.justitieministeriet.fi

ankaroittaisi enimmäisrangaistusta, koska nykyisin vastaavien tekoihin sovellettavan törkeän säännöstelyrikoksen enimmäisrangaistus on neljä vuotta vankeutta.

Pakoterikokseen, törkeään pakoterikokseen ja tuottamukselliseen pakoterikokseen sovellettaisiin oikeushenkilön rangaistusvastuuta. Näiden rikosten osalta yhteisösakon ylin rahamäärä olisi yleisestä yhteisösakon enimmäismäärästä (850 000 euroa) poiketen viisi prosenttia oikeushenkilön liikevaihdosta, kuitenkin vähintään 850 000 ja enintään 40 miljoonaa euroa. Tällä täytäntöönpantaisiin direktiivin velvoitteet yhteisösakon enimmäismäärästä.

Suomen rikosoikeuden soveltamista koskevaa rikoslain 1 lukua muutettaisiin niin, että pakoterikoksia koskevia säännöksiä sovellettaisiin Suomen kansalaisen sekä sellaiseen rinnastettavan henkilön Suomen ulkopuolella tekemään rikokseen niissäkin tapauksissa, joissa teosta ei säädetä rangaistusta tekopaikan laissa.

Lisäksi ehdotetaan rikoslain muuttamisen johdosta tarvittavien muutosten tekemistä muuhun lainsäädäntöön.

Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 20.5.2025, jolloin direktiivi on viimeistään pantava täytäntöön.

1. Yleistä

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2024/1226 direktiivi unionin rajoittavien toimenpiteiden rikkomiseen liittyvien rikosten ja seuraamusten määrittelystä, jäljempänä direktiivi, on pantava kansallisesti täytäntöön viimeistään 20.5.2025. Direktiivi sisältää vähimmäissäännökset unionin rajoittavien toimenpiteiden rikkomista koskevien rikosten määritelmistä ja niistä säädettävistä rangaistuksista sekä eräistä niihin liittyvistä asioista.

Direktiivin tarkoituksena on varmistaa, että Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU) 29 artiklan ja Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 215 artiklan mukaisesti säädettyjen rajoittavien toimenpiteiden eli niin sanottujen pakotteiden rikkominen on kaikissa jäsenvaltioissa rangaistavaa ja että rangaistussäännökset täyttävät yhteisen vähimmäistason.

Komission mukaan pakotteiden rikkomista koskevissa rikosmäärite lmissä ja seuraamuksissa on jäsenvaltioiden kesken merkittäviä eroja. Näitä rikoksia ei komission mukaan myöskään tutkita ja syytetä riittävän tehokkaasti. Tarvetta on myös sille, että EU:n jäsenvaltiot voivat puhua pakoteasioissa yhdellä äänellä, mikä on tullut erityisen ajankohtaiseksi Venäjän Ukrainaan kohdistaneen täysimittaisen hyökkäyssodan johdosta.

Unionissa on tällä hetkellä voimassa yli 40 pakotejärjestelmää. Pakotejärjestelmät voivat sisältää muun muassa asevientikieltoja, matkustuskieltoja, varojen jäädyttämistä sekä muita viennin ja tuonnin rajoituksia. Pakotteet ovat keskeinen väline EU:n yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan tavoitteiden edistämiseksi. Näihin tavoitteisiin kuuluvat unionin arvojen turvaaminen, kansainvälinen rauha ja turvallisuus sekä demokratian, oikeusvaltion ja ihmisoikeuksien vahvistaminen ja tukeminen.

Nyt täytäntöönpantavalla direktiivillä ei säädettäisi uusista pakotteista. Direktiivissä on kysymys siitä, että EU:n pakotelainsäädännön rikkominen on säädettävä jäsenvaltioissa rangaistavaksi.

Venäjän Ukrainaan kohdistaman täysimittaisen hyökkäyssodan alettua 24.2.2022 pakotteiden rikkomista koskevien rikosasioiden määrä on kasvanut huomattavasti. Rikosepäilyjä on viime vuosina tullut viranomaisten tietoon Suomessa noin 200 vuodessa. Näistä erityisen vakavia on ollut vuosittain kymmenkunta.

2. Pakotteiden rikkomisen rangaistavuus

2.1 Direktiivin velvoitteet

Direktiivin 3 artiklassa määritellään EU:n pakotelainsäädännön rikkomista koskevat rikokset. Artiklan 1 kohdan a-i alakohdassa luonnehditaan yleisesti yhdeksän tällaista rikostyyppiä. Ne koskevat varojen tarjoamista pakotteiden kohteena olevalle henkilölle, varojen jäädyttämisen laiminlyöntiä, maahantulon mahdollistamista, liiketoimintaa kolmannen valtion kanssa, kiellettyä kaupankäyntiä, rahoitustoimintaa tai palvelujen tarjoamista sekä pakotteiden kiertämistä. Näiden kiellettyjen tekojen ja laiminlyöntien tarkempi sisältö käy ilmi EU:n pakotelainsäädännöstä tai mahdollisesti niitä täytäntöönpanevasta kansallisesta lainsäädännöstä, joihin direktiivissä viitataan.

Artiklan 3 kohdan mukaan rangaistavaksi on säädettävä myös sellaisia törkeästä huolimattomuudesta tehtyjä tekoja, jotka liittyvät Euroopan unionin yhteiseen puolustustarvikeluetteloon sisältyviin tuotteisiin tai asetuksen (EU) 2021/821 liitteissä I ja IV lueteltuihin kaksikäyttötuotteisiin.

Artiklan 2, 4 ja 5 kohdassa säädetään poikkeuksia kriminalisointivelvoitteisiin. Nämä poikkeukset koskevat tekoon liittyvän omaisuuden arvoa (alle 10 000 euroa), asianajosalaisuutta ja humanitaarista apua.

2.2 Nykytila ja sen arviointi

Nykyisin pakotteiden rikkomisesta rangaistaan *säännöstelyrikoksina* rikoslain 46 luvun 1-3 §:ssä. Luvun 1 §:n 1 momentin 9 kohdan nojalla rangaistaan sitä, joka rikkoo tai yrittää rikkoa Euroopan unionin yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alaan kuuluvissa pakotesäädöksissä säädettyä säännöstelymääräystä. Pakotteiden rikkomista koskee myös rikoslain 46 luvun 1 §:n 1 momentin 1 kohta, joka koskee

eräiden Suomelle Yhdistyneiden Kansakuntien ja Euroopan unionin jäsenenä kuuluvien velvoitusten täyttämisestä annetun laissa vastaista menettelyä.

Säännöstelyrikossäännösten nojalla direktiivin 3 artiklassa tarkoitetut rikokset ovat näin ollen jo pääosin Suomessa rangaistavia. Rikoslainsäädäntöä olisi kuitenkin syytä muuttaa ja täydentää direktiivin velvoitteiden vuoksi seuraavista syistä:

- Koska säännöstelyrikoksen rangaistavuus edellyttää tahallisuutta, 3 artiklan 3 kohdassa tarkoitetut puolustustarvikkeita ja kaksikäyttötuotteita koskevat törkeän tuottamukselliset teot eivät ole rangaistavia ainakaan säännöstelyrikoksina.
- Pakotteiden kiertämistä koskeva (direktiivin 1 kohdan h alakohdassa tarkemmin määritelty) menettely ei ole nykyisin riittävästi rangaistavaa siltä osin kuin sitä ei määritellä täsmällisesti kielletyksi tai toimintavelvollisuudeksi pakoteasetuksissa.
- Säännöstelyrikos ei koske SEU 29 nojalla annettujen EU:n neuvoston pakotepäätösten nojalla annettujen pakotesäännösten rikkomista, jos ne eivät ole SEUT 215 artiklan nojalla annettuja asetuksia. SEU 29 nojalla tehdyt neuvoston pakotepäätökset eivät ole suoraan sovellettavia säädöksiä, mutta ne saattavat joissain tapauksissa velvoittaa jäsenvaltiota säätämään kansallista lainsäädäntöä kielloista. Myös tällaisen SEU 29 nojalla annetun kansallisen lainsäädännön vastaisen menettelyn tulee direktiivin 3 artiklan nojalla olla rikos, jota koskevat vastaavat seuraamuksia koskevat velvoitteet kuin muita 3 artiklassa tarkoitettuja rikoksia.
- Säännöstelyrikossäännös on niin sanottu blankorangaistussäännös eli rangaistavan menettelyn tarkempi kuvaus ilmenee muusta lainsäädännöstä, johon rangaistussäännöksessä viitataan. Laillisuusperiaatteen noudattamista koskevat perustuslakivaliokunnan blankorangaistussäännöksille asettamat vaatimukset edellyttävät, että rangaistussäännöksessä itsessään on rangaistavasta menettelystä asialliset luonnehdinnat (ks. tarkemmin hallituksen esityksen osio 11). Rikoslain 46 luvun 1 §:ssä säädetyn säännöstelyrikossäännöksen 1 momentissa oleva EU:n pakotteiden rikkomista koskeva 9 kohta, joka sisältää vain hyvin yleisluonteisen asiallisen luonnehdinnan rangaistavasta menettelystä, ei parhaiten täytä näitä vaatimuksia. Kuten direktiivin 3 artiklan 1 kohdastakin käy ilmi, pakoterikoksina rangaistavia tekoja on mahdollista jaotella ja luonnehtia huomattavasti tätä tarkemmin.
- Pakotteiden rikkomisesta on direktiivin mukaan säädettävä törkeissä tapauksissa enimmäisrangaistukseksi vähintään viisi vuotta vankeutta. Törkeän säännöstelyrikoksen enimmäisrangaistus on neljä vuotta vankeutta, ja tämän säännöksen soveltamisalaan kuuluu paljon muitakin tekoja kuin pakotteiden rikkomista koskevia. Viiden vuoden enimmäisrangaistus poikkeaa rikoslain systematiikasta eikä sellaista ole perusteltua säätää direktiivin velvoitteita laajemmin. Tämäkin puoltaa sitä, että pakotteiden rikkomisesta säädetään erilliset rangaistussäännökset.

2.3 Ehdotetut säännökset direktiivin velvoitteiden täytäntöönpanemiseksi

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että pakotteiden rikkomisesta säädettäisiin nykyistä säännöstelyrikossäännöstä kattavammin ja yksilöidymmin. Rikoslain 46 lukuun ehdotetaan siten lisättäväksi uudet säännökset *pakoterikoksesta, törkeästä pakoterikoksesta, tuottamuksellisesta pakoterikoksesta* ja *pakoterikkomuksesta*. Samalla *säännöstelyrikosta* koskevia säännöksiä muutettaisiin niin, etteivät ne enää koskisi pakotteiden rikkomista.

- **Pakoterikossäännös (3 a §)** kriminalisoisi kattavasti EU:n lainsäädäntöön perustuvien pakotteiden tahallisen rikkomisen. Säännöksen soveltamisala kattaisi myös YK:n pakotteet. Rangaistavaa menettelyä luonnehdittaisiin säännöstelyrikossäännökseen nähden selvästi yksilöidymmin. Säännöksessä kuvailtaisiin keskeiset tekotavat, joilla pakotelainsäädännössä säädettyjä kieltoja voidaan rikkoa. Tämä täyttäisi nykyistä paremmin laillisuusperiaatteen vaatimukset. Rangaistavuuden alan kattavuuden varmistamiseksi tunnusmerkistöön sisällytettäisiin myös sellainen tekotapakohta (10 kohta), joka jättäisi rangaistavat teot muita kohtia avoimemmin pakotesäädösten sisällöstä riippuvaiseksi.
- **Törkeän pakoterikoksen (3 b §)** tunnusmerkistössä ankaroittamisperusteet kattaisivat sellaiset vakavammat teot, joista direktiivi edellyttää viiden vuoden enimmäisvankeusrangaistusta. Lisäksi ankaroittamisperusteisiin sisällytettäisiin sellaisia tekoja, jotka ovat nykyisinkin rangaistavia törkeänä säännöstelyrikoksena. Törkeä tekomuoto kattaisi siten tekoja, jotka liittyvät huomattavan arvokkaaseen omaisuuteen tai rikoshyötyyn, puolustustarvikkeisiin tai kaksikäyttötuotteisiin, suunnitelmallisuuteen sekä järjestäytyneen rikollisryhmän toimintaan. Keskeinen tarkennus olisi se, että rikoksen kohteena olevan omaisuuden huomattava arvo olisi nimenomainen peruste pitää pakoterikosta törkeänä silloinkin, kun rikoksentekijä ei itse ole saanut suurta taloudellista hyötyä.
- **Tuottamuksellista pakoterikosta (3 c §)** koskeva säännös kriminalisoisi direktiivin velvoitteiden mukaisesti puolustustarvikkeiden ja kaksikäyttötuotteiden myyntiä, vientiä ja muuta vaihdantaa sekä tällaisiin tuotteisiin liittyviä palveluja koskevat teot törkeästä huolimattomuudesta tehtyinä. Vastaavasti kuin samoja tuotteita koskeva ankaroittamisperuste, alempaa syyksiluettavuuden astetta voidaan perustella sillä erityisellä vahingolla ja vaaralla, joka liittyy tällaisten tuotteiden saattamiseen pakotteiden kohteena olevaan valtioon.
- **Pakoterikkomus (3 d §)** koskisi sellaisia pakotelainsäädännössä asetettuja kieltoja ja velvoitteita, joiden rikkomista voidaan pitää rangaistusarvoltaan olennaisesti vähäisempänä. Tällaisia voivat olla esimerkiksi vähäarvoista omaisuutta koskevat tai muuten olennaisesti vähäisemmät kieltojen rikkomiset sekä vähäisemmät toimintavelvollisuuksien rikkomiset, jotka on

säädetty palvelemaan enemmän hallinnollisia tavoitteita kuin varsinaisia pakotteiden päätavoitteita. Rikoslain 46 luvun 15 §:ssä säädettyä rajoitussäännöstä, joka rajaa tiettyjen vähäisten tekojen rangaistavuutta, ei enää sovellettaisi pakotteiden rikkomiseen.

3. Rangaistukset luonnollisille henkilöille

Pakoterikosten rangaistusasteikot porrastettaisiin rikoksen vakavuuden perusteella. Tämä olisi johdonmukaista rikoslain sisäisesti ja linjassa direktiivin velvoitteiden kanssa. Perusmuotoisen pakoterikoksen rangaistusasteikko olisi sakkoa tai vankeutta enintään kaksi vuotta. Rangaistusasteikko vastaisi säännöstelyrikoksen asteikkoa ja olisi rikoslain sisäisesti oikeasuhtainen ja johdonmukainen.

Pakoterikoksen törkeän tekomuodon rangaistusasteikko olisi vankeutta neljästä kuukaudesta viiteen vuoteen. Enimmäisrangaistus olisi edellä todetulla tavalla korkeampi kuin törkeän säännöstelyrikoksen neljän vuoden enimmäisrangaistus. Viiden vuoden enimmäisrangaistus ei ole aivan ongelmaton suhteellisuusperiaatteen tai rikoslain sisäisen johdonmukaisuuden kannalta. Direktiivi ei kuitenkaan jätä usean rikostyypin osalta mahdollisuutta alempaan enimmäisrangaistukseen.

Tuottamuksellisen pakoterikoksen rangaistusasteikko olisi sakkoa tai vankeutta enintään yksi vuosi kuusi kuukautta. Lievempiä tekoja koskevan pakoterikkomuksen rangaistukseksi säädettäisiin (päiväsakkojärjestelmän mukainen) sakko.

4. Oikeushenkilön rangaistusvastuu

Pakoterikokseen, törkeään pakoterikokseen ja tuottamukselliseen pakoterikokseen sovellettaisiin oikeushenkilön rangaistusvastuuta. Direktiivin velvoitteiden mukaisesti oikeushenkilöille määrättävän yhteisösakon enimmäismäärä määriteltäisiin liikevaihtoperusteisesti, mikä kytkisi rangaistusasteikon määrittelemisen oikeushenkilön taloudelliseen asemaan. Yhteisösakon ylin rahamäärä olisi viisi prosenttia oikeushenkilön liikevaihdosta, kuitenkin vähintään 850 000 ja enintään 40 miljoonaa euroa. Tämä poikkeaisi merkittävästi rikoslain 9 luvun 5 §:ssä säädetystä yleisestä yhteisösakon asteikosta (850-850 000 euroa). Asteikkoa voidaan sinänsä pitää oikeasuhtaisena, koska liikevaihdon mukaan määrittyvä sakon enimmäismäärä ottaa huomioon sakotettavan maksukyvyn. Yhtä rikoslajia koskevan erityissääntelyn sijaan tarkoituksenmukaista olisi kuitenkin uudistaa yhteisösakon asteikkoa laajemmin. Oikeusministeriössä on käynnissä tätä koskeva valmistelutyö.

5. Muut säännökset

Suomen rikosoikeuden soveltamista koskevassa rikoslain 1 luvussa laajennettaisiin poikkeusta kaksoisrangaistavuuden vaatimukseen. Pakoterikoksia koskevia säännöksiä sovellettaisiin siten Suomen kansalaisen sekä sellaiseen rinnastettavan henkilön Suomen ulkopuolella tekemään rikokseen niissäkin tapauksissa, joissa teosta ei säädetä rangaistusta tekopaikan laissa. Ehdotettu muutos tarkoittaisi, että tällainen henkilö voitaisiin tuomita pakoterikoksesta silloinkin, kun hän on tehnyt rikoksen missä tahansa vieraassa valtiossa, esimerkiksi pakotteen kohteena olevassa valtiossa, tai millekään valtiolle kuulumattomalla alueella.

Pakotteiden rikkomisesta ilmoittaneiden henkilöiden suojeluun sovellettaisiin Euroopan unionin ja kansallisen oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelusta annettua lakia (1171/2022).

Lisäksi ehdotetaan rikoslain muuttamisen johdosta tarvittavien, lähinnä teknisluonteisten muutosten tekemistä pakkokeinolakiin (806/2011) sekä eräiden Suomelle Yhdistyneiden Kansakuntien ja Euroopan unionin jäsenenä kuuluvien velvoitusten täyttämisestä annettuun lakiin (659/1967). Pakkokeinolain muutoksella huolehdittaisiin siitä, että telekuuntelu ei jäisi pois törkeän pakoterikoksen selvittämisen keinovalikoimasta vastaavissa tilanteissa, joissa se on nykyisin käytettävissä törkeän säännöstelyrikoksen selvittämistä varten.

6. Esityksen vaikutukset

Ehdotetulla lainsäädännöllä pyritään tehostamaan pakotteiden noudattamista niissä rajoissa, joissa tämä on rikoslainsäädännön keinoin mahdollista.

Yhteisillä vähimmäissäännöillä voidaan varmistaa, että pakotteiden rikkominen ja kiertäminen on rangaistavaa kattavasti ja riittävän yhdenmukaisilla säännöksillä kussakin EU:n jäsenvaltiossa. Lisäksi rikoslainsäädäntöjen lähentäminen edesauttaa jäsenvaltioiden viranomaisten keskinäistä yhteistyötä ja mahdollisuuksia estää ja selvittää pakoterikoksia.

Uudet pakoterikoksia koskevat rangaistussäännökset eivät merkitsisi sitä, että viranomaisten tutkittaviksi tulisi kokonaan uusia rikostyyppejä. Pääasiassa kyse on nykyisen sääntelyn selkiyttämisestä. Lainsäädäntömuutoksista ei siten arvioida aiheutuvan suurta muutosta rangaistaviksi säädettyjen tekojen määrään.

Ehdotetulla lainsäädännöllä myös laajennetaan jossain määrin rangaistavuuden alaa, minkä voi aiheuttaa lisätyötä viranomaisille. Työmäärän lisäysten ei kuitenkaan arvioida olevan käytännössä resurssivaikutusten kannalta merkittäviä. Ehdotuksella ei siten arvioida olevan merkittäviä henkilöstövaikutuksia eikä henkilöstön lisäämiseen liittyviä taloudellisia vaikutuksia eikä näin ollen merkittäviä taloudellisia vaikutuksia rikosprosessista ja pakotteiden täytäntöönpanosta vastaavien viranomaisten eli lähinnä poliisi-, tulli-, syyttäjä-, oikeusapu-, tuomioistuin- ja ulosottoviranomaisten toimintaan.

Törkeästä pakoterikoksesta säädettävän nykyistä ankaramman enimmäisrangaistuksen arvioidaan lisäävän vankeudessa suoritettavaa aikaa vuosittain noin 0,75 vuotta. Vankeusrangaistusten täytäntöönpanon kustannusten voidaan siten arvioida kasvavan 90 000 eurolla vuodessa. Nämä vaikutukset alkaisivat vuonna 2026 ja tulisivat täysimääräisiksi vuonna 2027.