OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

Lainsäädäntöneuvos Sami Kiriakos

13.2.2025

Eduskunnan lakivaliokunnalle

Viite: Asiantuntijapyyntö 11.2.2025

Vastine hallituksen esityksestä HE 202/2024 vp annettujen lausuntojen johdosta (pakoterikosdirektiivin täytäntöönpano)

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

1. Yleistä lausunnoista

Oikeusministeriön käytössä on ollut hallituksen esitystä HE 202/2024 vp, jäljempänä ”HE”, koskevat lausunnot seuraavilta tahoilta: ulkoministeriö, Helsingin käräjäoikeus, Syyttäjälaitos, keskusrikospoliisi, Rajavartiolaitos, Tulli, Ulosottolaitos, Finanssivalvonta, Suomen Asianajajaliitto, Elinkeinoelämän keskusliitto, professori Sakari Melander ja oikeustieteen maisteri Aleksi Pursiainen.

Lausunnoista ilmenee, että esitystä kannatetaan laajasti.

Joitakin kriittisiä huomioita ja muutosehdotuksia on kuitenkin esitetty.

Postiosoite Postadress	Käyntiosoite Besöksadress	Puhelin Telefon	Faksi Fax	S-posti, internet E-post, internet
Oikeusministeriö PL 25 FI-00023 Valtioneuvosto Finland	Meritullinkatu 10 00170 Helsinki Finland	0295 16001 Internat. +358 295 16001	09 160 67730 Internat. +358 9 160 67730	kirjaamo.om@gov.fi www.oikeusministerio.fi www.justitieministeriet.fi

Oikeusministeriö katsoo, ettei asiantuntijakuulemisessa ole esitetty sellaisia olennaisia hallituksen esityksen sisältöön vaikuttavia seikkoja, joita esityksen valmistelussa ei ollut jo otettu huomioon. Hallituksen esitystä on lausuntojen valossa pidettävä edelleen perusteltuna.

Seuraavassa esitetään oikeusministeriön yksityiskohtaiset kannanotot keskeisiin asiantuntijalausunnoissa esitettyihin huomautuksiin. Lausunnonantajien huomioita on tiivistämistä varten lyhennetty, ryhmitelty uudestaan ja niiden kieliasua on yhtenäistetty. Lausumia ei pääsääntöisesti ole toistettu siltä osin kuin lausunnonantajat ovat ilmoittaneet kannattavansa esityksen hyväksymistä tai lausunnoissa tuetaan tai toistetaan esityksen ehdotuksia tai argumentaatiota taikka muissa lausunnoissa jo esitettyä.

2. Vastauksia lausunnoissa esitettyihin näkemyksiin

2.1 Telekuuntelu

Keskusrikospoliisi ja *Tulli* ovat esittäneet harkittavaksi, että telekuuntelua voisi käyttää törkeän pakoterikoksen tutkinnassa myös silloin, kun rikoksen ei epäillä tapahtuneen osana liike- tai ammattitoimintaa. *Professori Melander* on lausunut asiaan liittyen seuraavasti:

”Törkeä säännöstelyrikos ja eräät muut taloudelliseen toimintaan liittyvät rikokset on säädetty telekuuntelun perusterikoksiksi vuonna 2002 pakkokeinolakia uudistettaessa. Eduskunnan perustuslakivaliokunta katsoi tuolloin, että taloudelliseen toimintaan liittyvät rikokset eivät ilman lisäedellytyksiä ole perustuslain 10 §:n 4 momentissa tarkoitettuja yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta vaarantavia rikoksia. Valiokunta katsoi, että taloudelliseen toimintaan liittyvät rikokset voivat olla yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta vaarantavia rikoksia, jos ne on tehty liike- tai ammattitoiminnassa ja jos rikoksella tavoitellaan erityisen suurta hyötyä tai rikos tehdään erityisen suunnitelmallisesti. Valiokunta edellytti nimenomaan molemman edellä mainitun lisäkvalifikaation käsilläoloa (PeVL 36/2002 vp, s. 4–5).

27. Käsiteltävänä olevassa esityksessä edellä mainittuja lisäkvalifikaatioita (pakkokeinolain 10 luvun 3 §:n 3 momentin johdantolause sekä 4 momentti) ei ehdoteta muutettavaksi vaan ne koskisivat myös 3 momentin 7 kohtaan lisättäväksi ehdotettua törkeää pakoterikosta. Esityksessä ehdotettu sääntely on näin tältä osin valtiosääntöoikeudellisesti ongelmatonta. Mainittuja lisäkvalifikaatioita (pakkokeinolain 10 luvun 3 §:n 3 momentin johdantolause sekä 4 momentti) ei ehdoteta muutettavaksi vaan ne koskisivat myös 3 momentin 7 kohtaan lisättäväksi ehdotettua törkeää pakoterikosta. Esityksessä ehdotettu sääntely on näin tältä osin valtiosääntöoikeudellisesti ongelmatonta.”

Oikeusministeriö viittaa hallituksen esityksessä sivuilla 26-27, 40 ja 62 todettuun. Kuten edellä viitatuista lausunnoistakin käy ilmi, telekuuntelutoimivaltuuksien laajentamismahdollisuutta oli jo arvioitu esityksen valmistelussa. Hallituksen esityksen mukaisesti tarkoituksena on se, että telekuuntelu ei jäisi pois törkeän pakoterikoksen selvittämisen

keinovalikoimasta vastaavissa tilanteissa, joissa se on nykyisin käytettävissä törkeän säännöstelyrikoksen selvittämistä varten. Pakoterikosdirektiivi ei velvoita tätä laajempiin telepakkokeinoihin (13 artikla, HE s. 26-27). Telekuuntelutoimivaltuuksien lisälaajentamiseen liittyy esityksen perusteluista ja professori Melanderin lausunnossa ilmenevistä syistä merkittäviäkin valtiosääntöoikeudellisia ulottuvuuksia. Sikäli kuin mahdollisia perusteita telepakkokeinojen laajentamiseen edelleen voisi olla, olisi tämän arviointi syytä tehdä osana laajempaa kokonaisuutta kuin yhden rikostyypin kannalta.

Viimeisimmät laajemmat pakkokeinolakia koskevat muutokset tulivat voimaan 1.10.2023. Nämä muutokset valmisteltiin pakkokeinolain muutostarpeiden tarkastelua koskevassa työryhmässä ja siihen pohjautuvassa hallituksen esityksessä (oikeusministeriön työryhmämietintö 2022:1 ja HE 217/2022 vp). Myös pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelmassa on pakkokeinolainsäädännön uudistamista koskevia kirjauksia, joita koskeva hanke on tarkoitus aloittaa oikeusministeriössä lähiaikoina.

Oikeusministeriö pitää todetuista syistä perustellumpana pitäytyä hallituksen esityksessä ehdotetussa pakkokeinolain muutoksessa.

2.2 Pakotteiden kiertäminen

OTM Aleksi Pursiainen on ehdottanut, että lakivaliokunta ”erikseen lausunnossaan korostaisi käsityksenään, että niiltä osin kuin pakotteiden kiertämistä ei ole erikseen kriminalisoitu 3 a §:n 2 momentissa, se on yleisesti kriminalisoitu 3 a §:n 1 momentin 10 kohdan mukaisesti.” Pursiaisen mukaan:

”21. Euroopan unionin pakoteasetuksissa, mukaan lukien Venäjään kohdistettuja vienti- ja tuontikieltoja ja muita ns. sektoripakotteita koskevassa neuvoston asetuksessa (EU) N:o 833/2014, säädetään erilaisten yksityiskohtaisten kieltojen ja määräysten lisäksi erikseen, että kiellettyä on paitsi näiden kieltojen rikkominen, myös ”tietoinen ja tarkoituksellinen osallistuminen toimintaan, jonka tavoitteena tai seurauksena on [näiden] kieltojen kiertäminen.

22. Nimenomaan Venäjä-pakoteasetuksessa säännöstä on vielä vuonna 2024 tarkennettu lisäyksellä, jonka mukaan kiellettyä kiertämistä on myös osallistuminen edellä tarkoitettuun toimintaan ”pyrkimättä tarkoituksellisesti kyseiseen tavoitteeseen tai seuraukseen, mutta tietoisena siitä, että tällaisella osallistumisella saattaa olla kyseinen tavoite tai seuraus, ja hyväksyen kyseinen mahdollisuus” [esim. neuvoston asetus (EU) N:o 833/2014, 12 artikla]”.

Oikeusministeriö viittaa hallituksen esityksessä sivulla 11 ja 33, 53 ja 56 todettuun. Direktiivin velvoitteiden mukaisesti hallituksen esityksessä ehdotetaan, että henkilöpakotteiden kiertäminen säädettäisiin yksilöidymmin rangaistavaksi 3 a §:n 2 momentissa,

koska ” Direktiivin 3 artiklan 1 kohdan h alakohdan i ja ii luetelmakohdissa määriteltyjä pakotteiden kiertämistä koskevia rikoksia ei määritellä samalla tarkkuudella EU:n pakoteasetuksissa kuin muita pakotteiden rikkomista koskevia kieltoja ja velvollisuuksia.” (HE s. 33).

Muidenkin kuin henkilöpakotteiden eli sektoripakotteiden osalta EU:n pakoteasetuksissa velvoitetaan jäsenvaltioita sanktioimaan pakotteiden kiertäminen. Näitä koskevat yleissäännökset ovat asetuksissa muotoilultaan hyvin yleisluonteisia ja tarkimmillaankin vain sellaisia kuin edellä lainatun Pursiaisen lausunnon kohdasta ilmenee. Tällaiset pakotteiden kiertämistä koskevat kiellot eivät ole rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen vaatimalla tavalla riittävän täsmällisiä, jotta niiden rikkominen voitaisiin määritellä kansallisessa rikoslaissa sellaisenaan rangaistavaksi. Kyseisissä EU:n asetusten säännöksissä on myös sellaisia täsmentämättömiä tunnusmerkistötekijöitä, jotka eivät näytä vastaavan Suomen rikosoikeuden käsitteistöä tai yleisiä oppeja (”tietoinen ja tarkoituksellinen”, ”tietoisena siitä, että tällaisella osallistumisella saattaa olla kyseinen tavoite tai seuraus, ja hyväksyen kyseinen mahdollisuus”). Näistä syistä **oikeusministeriö pitäisi hyvin ongelmallisena sitä, että lakivaliokunta toteaisi lausunnossaan, että tällaiset yleisluonteisella tavalla säädetyt kiellot on kriminalisoitu 3 a §:n 1 momentin 10 kohdan mukaisesti**.

Kuten hallituksen esityksessä kyseisen säännöksen perusteluissa todetaan: ”[10] kohta koskisi *yksilöityjen* kieltojen rikkomisen lisäksi myös toimintavelvollisuuksien rikkomista, kun toimintavelvollisuus voidaan merkitykseltään rinnastaa kieltoon” (s. 56, korostus lisätty). Tämän mukaisesti tarkoitus on, että 10 kohtaa voidaan soveltaa vain sellaisten nimenomaisten kieltojen tai toimintavelvoitteiden rikkomiseen, jotka on EU:n pakoteasetuksissa kuvattu samalla tarkkuudella kuin ne muut kiellot, joihin viitattaisiin 3 a §:n 1-9 kohdassa.

Viitatun kaltaisten EU:n asetuksissa säädettyjen pakotteiden kiertämistä koskevien yleiskieltojen lisäksi asetuksissa kielletään nimenomaisesti erilaisia tekoja myös ”välillisesti” tehtyinä. Oikeusministeriö katsoo, että direktiivin kriminalisointivelvoitteiden voidaan katsoa tätä kautta koskevan asiallisesti myös sektoripakotteiden ”kiertämistä” koskevia tekoja. HE:n mukaan:

”Ehdotettujen pakoterikossäännösten soveltaminen kattaisi myös tällaiset välilliset teot, kun ne on nimenomaisesti pakotesäädöksessä kielletty. Välillisinä voidaan pitää tekoja, joita tehdään kolmannen henkilön tai kolmannen valtion kautta. Esimerkiksi kiellettyä välillistä varojen saataville asettamista voi olla varojen antaminen näennäisesti kolmannelle henkilölle (niin sanotulle bulvaanille), siinä tarkoituksessa tai ainakin mieltäen

tahallisuusedellytyksen täyttävällä tavalla, että varat päätyvät nimetylle henkilölle. Vastaavasti kiellettynä välillisenä vientinä voidaan pitää tavaran vientiä kolmanteen maahan tarkoituksena tai mieltäen, että se päätyy pakotteen kohteena olevaan valtioon.” (s. 53)

Olennaista on myös se, että EU:n asetuksissa säädettyjen pakotteiden kiertämistä koskevien kieltojen ja nimenomaisesti ”välillisiä” tekoja koskevien kieltojen rikkomista voidaan arvioida myös rikoslain 5 luvun yleisten osallisuutta koskevien säännösten kannalta. Tämän tyyppisissä teoissa voi siten olla kysymys esimerkiksi avunannosta, rikoskumppanuudesta, yllytyksestä tai välillisestä tekemisestä koskien jotain pakoteasetuksen (yksilöidyn) kiellon tai toimintavelvoitteen rikkomista. Esimerkiksi Pursiaisen antamassa kuvitteellisessa esimerkissä kuvattua tai muuta sen kaltaista tekoa voitaisiin mahdollisesti arvioida joko välillisenä pakotteen rikkomisena tai jonkin rikoslain 5 luvun säännöksen nojalla, mikäli myös muut rikosvastuun edellytykset, kuten tekijän tahallisuus, täyttyvät.

Edellä todetuista syistä oikeusministeriö pitää hallituksen esityksessä ehdotettua sääntelyä perusteluineen asianmukaisena ja riittävänä myös pakotteiden kiertämisen sanktioinnin kannalta.

2.3 Tuottamuksellinen tekomuoto

Finanssivalvonta on esittänyt harkittavaksi, tulisiko säädellyillä aloilla kuten finanssimarkkinoilla, törkeän tuottamuksen kriminalisointi laajentaa tilanteisiin, joissa laiminlyödään alalle annettuja ohjeita ja määräyksiä pakotteiden noudattamisesta.

Oikeusministeriö viittaa hallituksen esityksessä sivulla 10-11 ja 35 todettuun. Direktiivi ei velvoita säätämään tuottamuksellisista rikoksista muilta osin kuin puolustustarvikkeisiin ja kaksikäyttötuotteisiin liittyen. Tämä rajaa rikosoikeudellisen tuottamusvastuun selkeästi. Esityksessä ei mentäisi tältä osin direktiivin velvoitteita pidemmälle.

Pakotelainsäädäntö on hyvin moninaista ja usein muuttuvaa ja siihen liittyy merkittävää juridista mutkikkuutta. Tämän vuoksi rikoslaissa sen rajaaminen, mitä tahoja, tekoja tai aloja lausunnossa ehdotetulla tavalla kriminalisoitavat törkeän tuottamukselliset rikokset koskisivat, olisi todennäköisesti erittäin haasteellista rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen kannalta.

Kysymystä teon rangaistavuutta koskevasta tietämättömyydestä ei ole yleensä arvioitava syyksiluettavuuden eli tekijän tahallisuuden tai tuottamuksen täyttymisen kannalta vaan kieltoerehdystä koskevan säännöksen (rikoslain 4 luvun 2 §) soveltumisen kannalta. Kieltoerehdystä koskevan säännöksen soveltamiskynnys on varsin korkealla (ks. HE s. 51).

Voidaan katsoa, että varsinkin pakotelainsäädännön mutkikkuuden vuoksi tuottamusta koskevan rikosoikeudellisen vastuun laajentaminen lausunnossa ehdotetulla tavalla voisi olla käytännössä ongelmallista myös rikoslain oikeasuhtaisuuden kannalta.

EU:n pakoteasetuksissa on jo sääntelyä, joilla asetetaan ammatillisille toimijoille huolellisuutta edistäviä velvoitteita, mikä osaltaan vähentää tarvetta tuottamuksellisten rikosten säätämiselle.

Näyttöä ei ole siitä, että olisi painavaa yhteiskunnallista tarvetta säätää rikosoikeudellisesta tuottamusvastuusta esityksessä ehdotettua laajemmin.

Oikeusministeriö ei edellä todetut seikat huomioon ottaen näe perusteltuna säätää tuottamuksellisista rikoksista esityksessä ehdotettua laajemmin.

2.4 Avoimempi tekotapatunnusmerkki

Professori Melander on pitänyt lausunnossaan ehdotetun 3 a §:n 1 momentin 10 kohdassa olevaa avoimempaa tekotapatunnusmerkkiä sinänsä perusteltuna, mutta todennut, että ”lakivaliokunnan saattaisi kuitenkin olla perusteltua mietinnössään todeta, että pakoterikosta koskevan säännöksen täsmentämistä tulee jatkossa harkita, jos EU:ssa annettaan uutta pakotesääntelyä, joka koskisi pakoterikosta koskevan säännöksen 1 momentin 1–9 kohdassa tarkoitettuihin tekotapoihin rinnastettavaa samalla tavalla yksilöitävissä olevaa menettelyä.”

Oikeusministeriö pitää lausunnossa esitettyä ajatusta sinänsä myönteisenä rikoslain täsmällisyyden turvaamisen kannalta. Oikeusministeriö kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että EU:n pakotesääntelyä on muutettu viime vuosina varsin tiheään tahtiin, useita kertoja vuodessakin, ja näin saattaa tapahtua jatkossakin. Ehdotetun 3 a §:n 1 momentin 10 kohdan yksi keskeinen tarkoitus on se, että pakoterikossäännös kestää aikaa. Tarkoitus on siten välttää sitä, että kyseistä rangaistussäännöstä olisi muutettava uudelleen ainakaan lähivuosina EU:n pakotelainsäädännön kehityksestä huolimatta. On myös syytä ottaa huomioon, että lainvalmisteluprosessin ja sen vaatiman työmäärän vuoksi melko vähäisenkin muutoksen valmisteleminen lakiin vaatisi runsaasti henkilöstöresurssien sitomista sekä vastuuministeriöltä että muilta tahoilta. Jos kuitenkin EU:n pakotelainsäädännön myöhempien muutosten johdosta rikoslain rangaistussäännökset jäisivät riittämättömiksi tai laillisuusperiaatteen kannalta liian epäselviksi, on selvää muutenkin, että oikeusministeriössä tulee ryhtyä toimiin lainsäädännön muuttamiseksi.

2.5 Yhteisösakko

Elinkeinoelämän keskusliitto on katsonut, että pakotteiden kiertämisestä voisi direktiivin salliman mukaisesti olla oikeudenmukaisempaa säätää yhteisösakko, joka olisi enimmillään 1 % liikevaihdosta tai kahdeksan miljoonaa euroa.

> *Oikeusministeriö* toteaa, että vastaava näkemys oli esitetty lausuntokierroksella (ks. HE s. 47-48) ja kyseinen asia oli jo arvioitu esityksen valmistelussa. Oikeusministeriö viittaa hallituksen esityksen sivulle 38-39, jossa todetaan seuraavasti:
>
> ”Direktiivin 7 artiklan 2 kohdassa mahdollistetut lievemmät enimmäissakot, 1 % liikevaihdosta tai 8 miljoonaa euroa, olisivat määrältään viidenneksen muiden rikosten enimmäissakosta (5 % tai 40 miljoonaa euroa). Nämä lievemmät sakkojen enimmäismäärät koskevat vain kahta erityistä rikostyyppiä, joissa on kysymys pakotteiden kiertämisestä. Voidaan katsoa, etteivät nämä rikokset poikkea vakavuudeltaan aivan näin merkittävästi muista direktiivissä määritellyistä rikoksista. Tämä näkyisi myös ehdotetuissa luonnollisille henkilöille säädettävissä enimmäisrangaistuksissa. Myös oikeushenkilöille määrättävien seuraamusten osalta vain yhdestä yhteisösakon asteikosta säätäminen kaikista pakoterikoksista olisi lainsäädännöllisesti selkein ratkaisu. Lisäksi sen voidaan nähdä vastaavan paremmin nykyistä rikoslain perusratkaisua, jossa kaikkia oikeushenkilön vastuulla olevia rikoksia koskee vain yksi yhteisösakon rangaistusasteikko. Yksittäistapauksessa rikoksen vähäisempi vakavuus voitaisiin riittävästi ottaa huomioon rangaistuksen mittaamisessa. Kansallisessa täytäntöönpanossa olisi näin ollen perustellumpaa säätää vain yhdestä kaikkia pakoterikoksia koskevasta yhteisösakon enimmäismäärästä, joka toteutettaisiin direktiivin 5 %:a ja 40 miljoonaa euroa koskevien velvoitteiden mukaisesti.”
>
> Lisäksi oikeusministeriö viittaa seuraavaan HE:n sivulla 61 todettuun: ” Momentissa säädettävä poikkeus yhteisösakon enimmäismäärään ei vaikuttaisi muutoin oikeushenkilön rangaistusvastuuseen. Muilta osin sovellettaisiin siten edelleen rikoslain 9 luvun säännöksiä oikeushenkilön rangaistusvastuun yleisten perusteiden, tuomitsemisen, yhteisösakon mittaamisperusteiden ja muiden asioiden osalta. Esimerkiksi yhteisösakon rahamäärä vahvistettaisiin edelleen 6 §:n mukaisesti ehdotetussa momentissa määritellyn mukaisen rangaistusasteikon sisällä.”

OTM Aleksi Pursiainen on katsonut lausunnossaan, että ”yhteisösakon enimmäismäärän sitominen nimenomaan konsernin maailmaanlaajuiseen liikevaihtoon vastaisi paremmin direktiivin tarkoituksia, mukaan lukien seuraamusten ”tehokuutta, oikeasuhtaisuutta ja varoittavuutta” koskevaa tavoitetta, ja johtaisi myös tosiasiassa johdonmukaisempaan ja oikeudenmukaisempaan seuraamuskäytäntöön.”

Oikeusministeriö viittaa hallituksen esityksen sivulle 38-39, jossa todetaan seuraavasti:

”Direktiivissä ei määritellä tarkemmin käsitettä ”maailmanlaajuinen kokonaisliikevaihto”, eikä direktiivin sanamuoto viittaa siihen, että yhteisösakon enimmäismäärän määrittelyssä olisi huomioitava koko konsernin liikevaihto, vaan ainoastaan sen tai niiden oikeushenkilöiden liikevaihto, joiden toiminnassa on syyllistytty rikokseen. Rikoslain 9 luvussa tai sen esitöissäkään ei nimenomaisesti oteta kantaa yhteisösakon määräämiseen tilanteissa, joissa rangaistuksen saava oikeushenkilö on osa konsernia. Tällä esityksellä tehtäisiin vain rajoitettu, yhtä rikoslajia koskeva muutos yhteisösakon rangaistusasteikkoon. Sen vuoksi voidaan pitää tarkoituksenmukaisena, että konsernitilanteissakin rikosvastuu jätetään määriteltäväksi yleisten oikeushenkilöien rikosvastuun määräytymistä koskevien säännösten mukaan. Konserneja koskevat erilaiset tilanteet on sinänsä mahdollista ottaa tarvittaessa huomioon, kun rikoslain 9 lukua uudistetaan laajemmin.”

Hallituksen esityksessä ehdotettu säännös tarkoittaisi, että mahdollinen rikosoikeudellinen vastuu konsernissa määräytyy erikseen kunkin siihen kuuluvan oikeushenkilön osalta rikoslain 9 luvun säännösten mukaisesti (ks. HE s. 61).

2.6 Muita lausunnoissa esitettyjä näkökohtia

Lausunnoissa on tuotu esiin joitain muitakin vastaavia näkemyksiä ja ehdotuksia kuin mitä jo esityksen valmistelua koskevan työryhmämietinnön lausuntokierroksella esitettiin. Näihin on vastattu hallituksen esityksen perusteluissa lausuntopalautetta käsittelevässä osiossa (6), johon oikeusministeriö viittaa.