

Lakivaliokunta

Valtioneuvoston selvitys: Ehdotus neuvoston päätökseksi EU:n rikosluettelon laajentamisesta rajoitustoimenpiteiden rikkomiseen ja siihen liittyvä komission tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston selvitys: Ehdotus neuvoston päätökseksi EU:n rikosluettelon laajentamisesta rajoitustoimenpiteiden rikkomiseen ja siihen liittyvä komission tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle (E 74/2022 vp): Asia on saapunut lakivaliokuntaan mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- lainsäädäntöneuvos Sami Kiriakos, oikeusministeriö
- yksikönpäällikkö Juha Rainne, ulkoministeriö
- erityisasiantuntija Kia Vertio, sisäministeriö
- finanssineuvos, yksikön päällikkö Jaana Vehmaskoski, valtiovarainministeriö
- professori Päivi Leino-Sandberg
- professori Sakari Melander

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Syyttäjälaitos
- Ulosottolaitos
- Tulli

VALTIONEUVOSTON SELVITYS

Ehdotus

Komissio on 25.5.2022 antanut ehdotuksen neuvoston päätökseksi Euroopan unionin toiminnasta annetun sopimuksen (SEUT) 83(1) artiklassa säädetyn EU-rikosten luettelon laajentamisesta kattamaan unionin rajoitustoimenpiteiden rikkomisen (COM(2022) 247) ja siihen liittyvän tiedonannon (COM(2022) 249).

Valiokunnan lausunto LaVL 22/2022 vp

Päätösehdotuksen ja tiedonannon pääasiallinen sisältö ilmenee valtioneuvoston kirjelmästä.

Kirjelmän mukaan asia on alustavien tietojen mukaan tarkoitus käsitellä neuvostossa erityisen kiireellisesti, minkä vuoksi valtioneuvoston tarkoituksena on toimittaa myöhemmin eduskunnalle U-kirjelmä.

Valtioneuvoston kanta

Suomi tuomitsee jyrkästi Venäjän hyökkäyksen Ukrainaun. Venäjän hyökkäys kohdistuu Ukrainaan, mutta myös koko Euroopan turvallisuusjärjestystä vastaan. Venäjän hyökkäys on räikeä kansainvälisen oikeuden loukkaus. (UM2022-00628)

Suomi pitää tärkeänä, että SEUT 215 artiklan nojalla toteutettavat rajoitustoimenpiteet (pakotteet) saadaan pantua tehokkaasti täytäntöön. Rikosoikeudelliset seuraamukset rajoitustoimenpiteiden rikkomisista ovat lähtökohtaisesti perusteltuja.

Huomiota on syytä kiinnittää EU-rikoslistan täydentämisen periaatteelliseen merkittävyyteen ja poikkeuksellisuuteen, sillä listaa ei ole aiemmin täydennetty ja täydentäminen merkitsisi unionin toimivallan laajentamista. Unionin rikosoikeudellisen toimivallan laajentamiseen on perusteltua suhtautua lähtökohtaisesti pidättyväisesti, koska rikosoikeutta on perinteisesti pidetty erityisen läheisesti kansalliseen suvereniteettiin kytkeytyvänä oikeudenalana (ks. U 76/2021 vp).

Suomi katsoo komission esittäneen EU-rikoslistan täydentämiselle kattamaan unionin rajoitustoimenpiteiden rikkomisen perusteita, jotka ottavat huomioon SEUT 83 artiklan 1 kohdan 1 alakohdassa todetut EU-listarikoksille asetettavat edellytykset. Unionin rajoitustoimenpiteiden rikkomisen ei voida katsoa niihin edellytyksiin nähden poikkeavan huomattavasti niistä rikollisuuden aloista, jotka SEUT 83 artiklan 1 kohdan 2 alakohdassa jo mainitaan.

Suomi suhtautuu EU-rikoslistan täydentämiseen tällä rikollisuuden alalla lähtökohtaisesti myönteisesti. Suomi kuitenkin korostaa, että EU-rikoslistan täydentäminen on poikkeuksellinen menettely ja listan mahdollinen laajentaminen tässä yhteydessä ei millään tavoin anna suuntaa eikä helpota sen täydentämistä muilla rikollisuuden aloilla myöhemmin.

Suomi pitää myös tärkeänä, että mahdollista neuvoston päätöstä ja sitä seuraavaa direktiiviehdotusta tehtäessä 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. Suomi kiinnittää huomiota myös siihen, että rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen mukaan rikosoikeutta ei voida soveltaa taannehtivasti (EU:n perusoikeuskirjan 49 artikla) vaan vasta kansallisessa laissa säädetyn rangaistussäännöksen voimaantulon jälkeen tehtyihin tekoihin.

On myös syytä korostaa, että EU:n rajoitustoimenpiteiden tehokkaan täytäntöönpanon kannalta rikoslainsäädäntöä koskevien vähimmäissäännösten säätämistä keskeisempiä voivat olla muut keinot.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Valtioneuvoston kirjelmä koskee komission aloitetta laajentaa SEUT 83 artiklan 1 kohdan 2 alakohdassa oleva ns. EU-rikoslista kattamaan unionin rajoitustoimenpiteiden (pakotteiden) rikkomisen. Alustavien tietojen mukaan asia on tarkoitus käsitellä neuvostossa erityisen kiireellisesti. EU-rikoslistan laajentaminen on edellytys sille, että komissio voi tehdä toisessa vaiheessa ehdotuksen direktiiviksi, joka sisältää vähimmäissäännöt unionin rajoitustoimenpiteiden rikkomisen säätämiseksi rangaistavaksi. EU-rikoslistan mahdollisesta laajentamisesta ei vielä itsensä seuraa jäsenvaltioille kansallista rikoslainsäädäntöä koskevia velvoitteita, sillä rikosten ja seuraamusten tarkempi määrittely tapahtuu vasta myöhemmin mahdollisesti annettavassa direktiivissä. Kirjelmässä on kuitenkin selostettu tiiviisti myös komission tiedonantoa, jossa komissio esittää keskeiset elementit, joita tuleva direktiivi unionin rajoitustoimia koskevien säännösten rikkomisesta määrättävistä rikosoikeudellisista seuraamuksista voisi komission mukaan sisältää.

Suomessa EU:n antamien pakotteiden rikkomisen on jo nykyisin säädetty rangaistavaksi rikoslain (39/1889) 46 luvun 1 §:ssä tarkoitettuna säännöstelyrikoksena. Kansallisesti on katsottu, että kansainvälisistä pakotteista on muodostunut tärkeä osa kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden ylläpitämiseen tähtäävää keinovalikoimaa, joka on vaihtoehto aseelliselle voimankäytölle (HE 13/2002 vp, s. 3/I). Täsmällisemmin on arvioitu, että oikein kohdennetuilla pakotteilla voidaan merkittävästi supistaa poliittisiin sortotoimiin, ihmisoikeusloukkauksiin, joukkotuhoaseiden leviämiseen ja terrorismiin osallistuvien tahojen rahoituslähteitä, heikentää näiden mahdollisuuksia aseistautua ja hankkia käyttöönsä muita tarvitsemiaan laitteita ja teknologioita sekä rohkaista tällaisten tahojen tukijoita harkitsemaan tilannetta uudelleen. Laajasti omaksutuilla ja tehokkaasti täytäntöön pantavilla pakotteilla on näin katsottu voitavan tuloksellisesti eristää kansainvälisiltä markkinoilta toimijoita, joiden tavoitteet ovat YK:n peruskirjan tai EU:n ulkopoliittisten perustavoitteiden vastaisia (HE 288/2014 vp, s. 3/I). Säännöstelyrikosta koskevan rikoslain 46 luvun 1 §:n tarkoituksena on edistää säännöstelyn tavoitteiden toteutumista (HE 66/1988 vp, s. 177/II).

Valtioneuvoston kannasta ilmenevin tavoin nyt käsiteltävällä aloitteella on liittynyt Venäjän Ukrainaan kohdistamaan hyökkäykseen, joka kohdistuu myös koko Euroopan turvallisuusjärjestystä vastaan. Valtioneuvoston tavoin lakivaliokunta pitää tärkeänä, että SEUT 215 artiklan nojalla toteutettavat rajoitustoimenpiteet (pakotteet) saadaan pantua tehokkaasti täytäntöön. Rikosoikeudelliset seuraamukset rajoitustoimenpiteiden rikkomisista ovat lähtökohtaisesti perusteltuja. Valiokunta toteaa, että pakotteiden kohteiksi joutuvien oikeusturvaan on myös syytä kiinnittää huomiota.

Valtioneuvoston tavoin lakivaliokunta kuitenkin korostaa, että huomiota on syytä kiinnittää EU-rikoslistan täydentämisen periaatteelliseen merkittävyyteen ja poikkeuksellisuuteen, sillä listaa ei ole aiemmin täydennetty ja täydentäminen merkitsee unionin toimivallan laajentamista. Kyseessä on kuitenkin jo toinen kerta lyhyen ajan sisään, kun EU-rikoslistaa ehdotetaan laajennettavaksi. Komissio on aiemmin ehdottanut EU-rikoslistan laajentamista kattamaan vihapuheen ja viharikokset (ks. U 76/2021 vp), mutta asian käsittely on kesken.

Valiokunta toteaa, että unionin rikosoikeudellisen toimivallan laajentamiseen on perusteltua suhtautua lähtökohtaisesti pidättyväisesti, koska rikosoikeutta on perinteisesti pidetty erityisen läheisesti kansalliseen suvereniteettiin kytkeytyvänä oikeudenalana. Lakivaliokunta on jo aiemmin

Valiokunnan lausunto LaVL 22/2022 vp

lausunnossaan (LaVL 2/2022 vp, ks. myös LaVL 7/2021 vp), joka koski EU-rikoslistan laajentamista kattamaan vihapuhe ja viharikokset ilmaissut vastaavan varauksellisen suhtautumisensa EU:n rikosoikeudellisen toimivallan laajentamiseen, vaikka valiokunta päätyikin tuolloin puoltamaan valtioneuvoston kantaa, jossa katsottiin, että EU-rikoslistan täydentämiselle oli esitetty perusteita, jotka ottivat huomioon SEUT 83 artiklan 1 kohdan 1 alakohdassa todetut listarikoksille asetettavat edellytykset. Valiokunta toteaa, että nimenomaan aineellisen rikoslainsäädännön lähentämistä koskevan toimivallan täydentämisen suhteen on lisäksi huomattava, että rikosoikeudellista yhteistyötä on pyritty ensisijaisesti toteuttamaan vastavuoroisen tunnustamisen periaatetta toteuttavan viranomaisyhteistyön keinoin (ks. esim. LaVL 2/2022 vp, s. 5—6).

Vaikka nyt käsiteltävä aloite on jo toinen lyhyen ajan sisään tehty EU-rikoslistan laajentamista koskeva aloite, valiokunta kuitenkin katsoo, että se liittyy käsillä olevaan poikkeukselliseen ulko- ja turvallisuuspoliittiseen tilanteeseen, eikä siitä tule tehdä johtopäätöksiä suhteessa mahdollisiin tuleviin aloitteisiin EU-rikoslistan laajentamisesta. Tilanteen poikkeuksellisuudesta ja erityisestä kiireellisyydestä johtuen komissio ei ole pystynyt myöskään tekemään aloitteesta perusteellista vaikutusarviointia.

SEUT 83 artiklan 1 kohdan mukaisesti unioni voi antaa yhteisiä vähimmäissääntöjä erityisen vakavan rikollisuuden alalla, joka on rajat ylittävää joko rikosten luonteen tai vaikutusten johdosta tai sen vuoksi, että niiden torjuminen yhteisin perustein on erityisesti tarpeen. Artiklan 1 kohdassa luetellaan tyhjentävästi ne rikollisuuden alat, joilla yhteisiä vähimmäissääntöjä voidaan antaa. Artiklassa säädetään myös mahdollisuudesta täydentää edellä mainittua tyhjentävää rikollisuuden alojen listaa. Artiklan 1 kohdan mukaan rikollisuudessa tapahtuneen kehityksen perusteella neuvosto voi tehdä päätöksen, jolla määritellään muita rikollisuuden aloja, jotka täyttävät kohdassa tarkoitettavat edellytykset.

Nyt käsiteltävän aloitteen osalta lakivaliokunta katsoo saamansa selvityksen perusteella valtioneuvoston tavoin, että komissio on esittänyt EU-rikoslistan täydentämiselle kattamaan unionin rajoitustoimenpiteiden rikkomisen perusteita, jotka ottavat huomioon SEUT 83 artiklan 1 kohdan 1 alakohdassa todetut EU-listarikoksille asetettavat edellytykset. Unionin rajoitustoimenpiteiden rikkomisen ei voida katsoa niihin edellytyksiin nähden poikkeavan huomattavasti niistä rikollisuuden aloista, jotka SEUT 83 artiklan 1 kohdan 2 alakohdassa jo mainitaan. Kyseessä voi katsoa olevan erityisen vakavan rikollisuuden alueen, joka on vakavuudeltaan vastaava kuin SEUT 83 artiklan 1 kohdan 2 alakohdassa luetellut rikosalueet. Valtioneuvoston kirjelmässä ilmi tuoduin tavoin unionin rajoitustoimien rikkomuksilla voi katsoa myös olevan selkeä ja ajoittain myös luontainen rajat ylittävä ulottuvuus (s. 3). Niin ikään pakotteisiin liittyvässä oikeustilassa ja näin myös pakotteisiin liittyvässä rikollisuudessa on saadun selvityksen perusteella tapahtunut kehitystä, joka perustelee EU-rikoslistan täydentämistä ehdotetuin tavoin.

Saamansa selvityksen valossa valiokunta suhtautuu valtioneuvoston tavoin EU-rikoslistan täydentämiseen tällä rikollisuuden alalla lähtökohtaisesti myönteisesti. Valiokunta kuitenkin korostaa sitä valtioneuvoston kannassa todettua seikkaa, että EU-rikoslistan täydentäminen on poikkeuksellinen menettely ja listan mahdollinen laajentaminen tässä yhteydessä ei millään tavoin anna suuntaa eikä helpota sen täydentämistä muilla rikollisuuden aloilla myöhemmin. Valtioneuvoston kanta on tältä osin yhdenmukainen valiokunnan aiemmassa EU-rikoslistan laajentamista koskeneessa lausunnossa esitetyn valiokunnan näkemyksen kanssa (ks. LaVL 2/2022 vp, s. 6).

Valiokunnan lausunto LaVL 22/2022 vp

Lakivaliokunta painottaa, että SEUT 83 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun EU-rikoslistan täydentämistä koskevia mahdollisia tulevia ehdotuksia on arvioitava aina itsenäisesti suhteessa EU-rikosten listan täydentämisen edellytyksiin ja listan täydentämisen kynnyksen on tärkeää olla korkealla.

Valiokunta pitää tärkeänä myös valtioneuvoston kannassa esitettyjä mahdollisessa tulevassa direktiiviehdotuksessa huomioitavia seikkoja. Valiokunta korostaa, että mahdollista neuvoston päätöstä ja sitä seuraavaa direktiiviehdotusta tehtäessä on tärkeää ottaa huomioon erityisesti unionin sääntelyn oikeasuhtaisuus, rikosoikeudellinen laillisuusperiaate ja sen vaatimus rikosoikeudellisen sääntelyn täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta sekä jäsenvaltioiden kansallisten rangaistusjärjestelmien sisäisen johdonmukaisuuden ja oikeusperinteiden kunnioittaminen. Aiempaan lausuntokäytäntöönsä viitaten lakivaliokunta korostaa myös sitä, että rangaistustasojen määrittelyssä tulee kunnioittaa jäsenvaltioiden kansallisten rangaistusjärjestelmien sisäistä johdonmukaisuutta (ks. LaVL 2/2022 vp, LaVL 7/2021 vp sekä mm. LaVM 9/2021 vp ja LaVL 16/2013 vp).

Komission tulevaa direktiiviä koskevasta tiedonannosta ja valtioneuvoston kirjelmästä (s. 5) ilmi käyvin tavoin direktiivin kriminalisointivelvoitteen suunnitellaan kattavan myös törkeästä huolimattomuudesta tehdyt teot. Suomessa rikoslain 46 luvun 1 §:ssä tarkoitettu säännöstelyrikos on rangaistava vain tahallisesti tehtynä. Valiokunta toteaa, että direktiivin valmisteluvaiheessa on huolellisesti arvioitava, onko törkeästä huolimattomuudesta tehdyn teon rangaistavaksi säätämiselle esitettävissä hyväksyttäviä perusteita. Valtioneuvoston kannassa todetuin tavoin huomiota on kiinnitettävä myös siihen, että rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen mukaan rikosoikeutta ei voida soveltaa taannehtivasti (EU:n perusoikeuskirjan 49 artikla) vaan vasta kansallisessa laissa säädetyn rangaistussäännöksen voimaantulon jälkeen tehtyihin tekoihin.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Lakivaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa edellä esitetyin vähäisin täydennyksin valtioneuvoston kantaan.

Valiokunnan lausunto LaVL 22/2022 vp

Helsingissä 15.6.2022

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

varapuheenjohtaja Sandra Bergqvist r
jäsen Eeva-Johanna Eloranta sd
jäsen Hanna Huttunen kesk
jäsen Saara Hyrkkö vihr
jäsen Marko Kilpi kok
jäsen Pasi Kivisaari kesk
jäsen Jouni Ovaska kesk
jäsen Mari Rantanen ps
jäsen Suldaan Said Ahmed vas
jäsen Paula Werning sd
varajäsen Kari Tolvanen kok
varajäsen Veikko Vallin ps

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Mikko Monto