

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta neuvoston päätökseksi EU:n rikosluettelon laajentamisesta rajoitustoimenpiteiden rikkomiseen (EU:n rajoitustoimenpiteiden rikkominen) ja siihen liittyvästä komission tiedonannosta Euroopan parlamentille ja neuvostolle

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään eduskunnalle Euroopan komission 25 päivänä toukokuuta 2022 antama ehdotus neuvoston päätökseksi EU:n rikosluettelon laajentamisesta rajoitustoimenpiteiden rikkomiseen ja siihen liittyvä tiedonanto (”Towards a Directive on criminal penalties for the violation of Union restrictive measures”) liitteineen sekä niistä laadittu muistio.

Helsingissä 30.6.2022

Oikeusministeri Anna-Maja Henriksson

Lainsäädäntöneuvos Sami Kiriakos

OIKEUSMINISTERIÖ

MUISTIO
30.6.2022

EU/2022/0652

**KOMISSION EHDOTUS NEUVOSTON PÄÄTÖKSEKSI EU:N RIKOSLUETTELOON
LAAJENTAMISESTA RAJOITUSTOIMENPITEIDEN RIKKOMISEEN (EU:N RAJOI-
TUSTOIMENPITEIDEN RIKKOMINEN) JA SIIHEN LIITTYVÄ KOMISSION TIE-
DONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE**

1 Taustaa

Komissio antoi 25.5.2022 ehdotuksen neuvoston päätökseksi Euroopan unionin toiminnasta annetun sopimuksen (SEUT) 83 artiklan 1 kohdassa säädetyn EU-rikosten luettelon laajentamisesta kattamaan unionin rajoitustoimenpiteiden rikkomisen (COM(2022) 247) ja siihen liittyvän tiedonannon ”Towards a Directive on criminal penalties for the violation of Union restrictive measures” (COM(2022) 249).

Komissio esittää ehdotuksen neuvoston päätökseksi SEUT 83 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun menettelyn mukaisesti. EU-rikosten luettelon laajentaminen on edellytys sille, että komissio voi tehdä toisessa vaiheessa ehdotuksen direktiiviksi, joka sisältäisi vähimmäissäännöt unionin rajoitustoimenpiteiden rikkomisen säätämisestä rangaistavaksi. Komissio esittää päätösehdotukseen liittyvässä tiedonannossaan keskeiset elementit, joita mahdollinen tuleva direktiivi voisi sen mukaan sisältää.

Komission mukaan se ei ole pystynyt tekemään vaikutusarviointia ottaen huomioon ehdotukseen liittyvän erityinen kiireellisyys.

Komission ehdotuksen selostusosassa viitataan komission maaliskuussa 2022 perustaman ns. Seize and Freeze Task Force:n (toimintaryhmä) toiminnassa tehtyihin arvioihin. Tämän toimintaryhmän puitteissa tehtävällä viranomaisten välisellä yhteistyöllä ja koordinaatiolla vahvistetaan jäsenvaltioiden toimenpiteitä Venäjää ja Valko-Venäjää vastaan asetettujen pakotteiden tehokkaan täytäntöönpanon varmistamiseksi. Toimintaryhmän erityinen alaryhmä keskittyy unionin rajoitustoimien täytäntöönpanon tehostamiseen. Siinä pureudutaan erityisesti kansallisten viranomaisten esittämiin kysymyksiin ja selvitetään keinoja varojen ennakkolliseen tunnistamiseen. Tähän alaryhmään osallistuvat jäsenvaltioiden edustajat ja kansalliset toimivaltaiset viranomaiset. Komission mukaan tähän alaryhmään liittyvässä näkemystenvaihdossa on tuotu useaan otteeseen esiin vaikeuksia saattaa unionin rajoitustoimien rikkomiseen osallistuvia yksilöitä ja oikeushenkilöitä vastuuseen. Näkemystenvaihtoon osallistuneet kannattivat myös yhteistä rikosoikeudellista lähestymistapaa unionin rajoitustoimien rikkomisesta.

Komissio viittaa myös joukkotuhonnan vastaisen verkoston laatimaan raporttiin, joka julkaistiin joulukuussa 2021. Tässä raportissa tuodaan esiin tarve rangaista unionin rajoitus-toimien rikkomisesta sen varmistamiseksi, että tällaisista rikkomuksista vastuussa olevat henkilöt tai oikeushenkilöt asetetaan tosiasiallisesti vastuuseen teoistaan. Lisäksi raportissa todetaan, että ”pakoterikkomusten syyttäminen voi tarjota turvaverkon rankaisemattomuuden välttämiseksi”, erityisesti liittyen kytkökseen keskeisiin kansainvälisiin rikoksiin.

Komissio tuo myös esiin, että unionin rajoitustoimien rikkomisen voi liittyä joihinkin SEUT 83 artiklan 1 kohdassa lueteltujen rikosalueiden kattamiin rikoksiin, kuten terrorismiin ja rahanpesuun.

Komissio kertoo myös kuulleen 13.5.2022 EU:n kriminaalipolitiikan asiantuntijaryhmäänsä, joka suhtautui myönteisesti rikosten määritelmien ja seuraamusten yhdenmukaistamiseen unionin tasolla.

Lisäksi Eurooppa-neuvosto kehotti päätelmissään 30. ja 31. toukokuuta 2022 neuvostoa tarkastelemaan nopeasti komission hiljattain esittämää ehdotusta EU:n pakotteiden rikkomisesta määrättävistä rikosoikeudellisista toimenpiteistä.

SEUT 83 artiklan 1 kohdan 2 alakohdassa määriteltyä rikollisuuden alojen listaa ei ole kohdan 3 alakohdan nojalla aiemmin täydennetty. Euroopan komissio on 9.12.2021 antanut tiedonannon Osallistavampi ja suojelevampi Eurooppa: EU-rikosten luettelon laajentaminen kattamaan vihapuheen ja viharikokset (COM(2021) 777 final). Tiedonannossa esitetään perustelut sille, että SEUT 83 artiklan 1 kohdan 2 alakohdassa oleva lista laajennettaisiin kattamaan myös vihapuhe ja viharikokset. Tiedonannon liitteenä on luonnos 3 alakohdan mukaiseksi neuvoston päätökseksi rikoslistan laajentamisesta mainitulla tavalla. Valtioneuvosto on lähettänyt asiasta eduskunnalle U-kirjelmän 20.1.2022 (U 76/2021 vp, PeVL 1/2022 vp, LaVL 2/2022 vp, SuVL 1/2022 vp). Asian käsittely neuvostossa on kesken.

Rajoitustoimet ovat keskeinen väline EU:n yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikka (YUTP) Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU) 21 artiklan tavoitteiden edistämiseksi. Näihin tavoitteisiin kuuluvat unionin arvojen turvaaminen, kansainvälinen rauha ja turvallisuus sekä demokratian, oikeusvaltion ja ihmisoikeuksien vahvistaminen ja tukeminen.

SEUT 215 artikla mahdollistaa sen, että neuvosto voi toteuttaa luonnollisiin henkilöihin tai oikeushenkilöihin ja ryhmiin taikka ei-valtiolliseen yhteisöön kohdistuvia rajoittavia toimenpiteitä tai päättää talous- tai rahoitussuhteiden kokonaisesta tai osittaisesta keskeyttämisestä tai vähentämisestä yhden tai useamman kolmannen maan kanssa SEU 29 artiklan mukaisen päätöksen perusteella. Jäsenvaltioilla olisi oltava voimassa tehokkaat, oikeasuhteiset ja varoittavat seuraamukset unionin rajoitustoimia koskevien neuvoston asetusten rikkomisesta.

Unionissa on tällä hetkellä voimassa yli 40 pakotejärjestelmää, joista osa on otettu käyttöön YK:n turvallisuusneuvoston asettamien pakotteiden toimeenpanemiseksi ja osa koskee EU:n itse asettamia pakotteita eli rajoittavia toimenpiteitä. Pakotteiden tavoitteena voi olla kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden ylläpitäminen, konfliktien estäminen, demokratian, oikeusvaltion ja ihmisoikeuksien tukeminen sekä kansainvälisen oikeuden periaatteiden puolustaminen. Rajoittavat toimenpiteet voivat sisältää asevientikieltoja, matkustuskieltoja, varojen jäädyttämistä sekä muita viennin ja tuonnin rajoituksia. EU:n pakoteasetuksia sovelletaan automaattisesti ja yhtäläisesti kaikissa EU-maissa heti niiden tultua voimaan, eikä niitä tarvitse erikseen saattaa osaksi kansallista lainsäädäntöä. Asetuksissa edellytetään, että jäsenvaltiot säätävät niiden rikkomisesta tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia seuraamuksia. Asetuksissa ei edellytetä, että näiden seuraamusten tulisi olla rikosoikeudellisia.

Komission ehdotuksen tavoitteena on myös pyrkiä vahvistamaan unionin rajoitustoimenpiteiden rikkomisen osalta kansallisten viranomaisten valmiuksia jäljittää, tunnistaa, jäädyttää ja hallita rikoksella tuotettua omaisuutta tai rikosentekovälinettä. Komissio on myös antanut samana päivänä ehdotuksen direktiiviksi varojen takaisinsaannista ja menettämisseuraamuksista COM(2022) 245 final.

2 Ehdotuksen pääasiallinen sisältö

2.1 Komission ehdotus neuvoston päätökseksi

Päätösehdotuksen 1 artiklan mukaan unionin rajoitustoimenpiteiden rikkominen on SEUT 83 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu rikollisuuden ala. Päätösehdotuksen 2 artiklan mukaan tämä päätös tulee voimaan ensimmäisenä päivänä sen jälkeen, kun se on julkaistu Euroopan unionin virallisessa lehdessä.

Komissio on päätösehdotuksensa perusteluosassa ja johdanto-osassa esittänyt neuvoston päätöstä koskevalle aloitteelleen seuraavat perustelut, jotka komission mukaan ottavat huomioon SEUT 83 artiklan 1 kohdan 1 alakohdassa todetut listarikoksille asetettavat edellytykset.

Ensinnäkin unionin rajoitustoimien rikkominen tulisi luokitella rikollisuuden alueeksi, jotta varmistetaan unionin rajoitustoimia koskevan politiikan tehokas toimeenpanto. Valtaosa jäsenvaltioista luokittelee rajoitustoimien rikkomisen jo rikokseksi. Komission mukaan vain kahdessa jäsenvaltiossa tällainen teko ei ole rikoksena rangaistava. Niiden jäsenvaltioiden joukossa, jotka luokittelevat rajoitustoimien rikkomisen rikokseksi, joillakin on käytössään laajoja määritelmiä, kuten ”YK- ja EU-pakotteiden rikkominen” tai ”EU-säännösten rikkominen”, kun taas toisilla on tarkempia säännöksiä, kuten kiellettyjen menettelyjen luettelo. Kriteerit, joiden mukaan menettely kuuluu rikosoikeuden soveltamisalaan, vaihtelevat jäsenvaltioiden välillä, mutta liittyvät yleensä niiden vakavuuteen (vakavuus), joka määritellään joko laadullisesti (tahallisuus, törkeä huolimattomuus) tai määrällisesti (vahinko).

Toiseksi kyseessä on erityisen vakava rikollisuuden alue, joka on vakavuudeltaan vastaava kuin SEUT 83 artiklan 1 kohdassa luetellut rikosalueet, koska se voi ylläpitää kansainväliseen rauhaan ja turvallisuuteen kohdistuvia uhkia, heikentää demokratian, oikeusvaltion ja ihmisoikeuksien vahvistumista ja tukemista sekä aiheuttaa merkittäviä taloudellisia, sosiaalisia, yhteiskunnallisia ja ympäristövahinkoja. Nimetyt henkilöt ja oikeushenkilöt, joiden varat jäädytetään, voivat edelleen käyttää varojaan käytännössä ja tukea rajoitustoimien kohteena olevia järjestelmiä. Samoin unionin rajoitustoimien rikkomisen kautta kaupankäynnin kohteena olevien luonnonvarojen hyödyntämisestä syntyvä raha voi mahdollistaa sen, että kyseisten pakotteiden kohteena olevat järjestelmät voivat myös hankkia aseita ja aseita, joilla ne toimeenpanevat rikoksiaan. Unionin rajoitustoimien rikkominen voi lisäksi edistää tavaroiden ja luonnonvarojen laiton hyödyntämistä rajoitustoimien kohteena olevassa järjestelmässä.

Kolmanneksi unionin rajoitustoimien rikkomuksilla on selkeä ja ajoittain myös luontainen rajat ylittävä ulottuvuus. Niihin syylistyvät yleensä globaalissa mittakaavassa toimivat luonnolliset henkilöt ja oikeushenkilöt, mutta joissain tapauksissa myös unionin rajoitustoimet, kuten tuonti- ja vientirajoitukset sekä pankkipalveluiden rajoitukset, kieltävät rajat ylittävän toiminnan. Näin ollen niiden rikkominen on lähtökohtaisesti rajat ylittävää toimintaa, joka edellyttää yhteisiä rajat ylittäviä toimia unionin tasolla.

Neljänneksi se, että jäsenvaltioilla on hyvin erilaiset määritelmät ja rangaistukset unionin rajoitustoimenpiteiden rikkomisesta niiden hallinto- ja/tai rikosoikeuden nojalla, viittaa siihen, että samasta rikkomisesta voitaisiin rangaista erilaisin rangaistuksin ja erilaisin täytäntöönpanotapoin. Tämä heikentää unionin tavoitteita kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden turvaamiseksi ja unionin yhteisten arvojen ylläpitämiseksi. Tämän vuoksi unionin tason yhteisillä toimilla on erityinen tarve puuttua unionin rajoitustoimien rikkomiseen rikosoikeudellisin keinoin.

Viidenneksi erilaiset määritelmät ja heterogeeniset seuraamukset rajoitustoimenpiteiden rikkomisesta jäsenvaltioiden hallinto- ja/tai rikosoikeudessa estävät unionin pakotepolitiikan johdonmukaisen soveltamisen. Ne voivat johtaa jopa rikoksenteekijöiden forum shopping - tapauksiin ja viime kädessä rankaisemattomuuteen, koska he voisivat halutessaan toimia jäsenvaltioissa, joissa EU:n rajoitustoimien rikkomiseen voidaan reagoida lievemmin. Harmonisointi lisäisi myös unionin rajoitustoimien rikkomisesta määrättävien seuraamusten pelotevaikutusta.

Komission mukaan SEUT 83 artiklan 1 kohdassa tarkoitettujen kriteerien noudattamisen lisäksi unionin yhteiset toimet edistäisivät paitsi jäsenvaltioiden tasapuolisia toimintaedellytyksiä myös globaalia tasapuolista toimintaympäristöä sekä lainvalvonta- ja oikeudellista yhteistyötä rajoitustoimien rikkomisen torjumiseksi.

Komission mukaan kun neuvosto saatuaan Euroopan parlamentin suostumuksen hyväksyy unionin rajoitustoimien rikkomisen lisäämisen rikosalueeksi SEUT 83 artiklan 1 kohdan mukaisesti, komissio voi normaalissa lainsäätämisyjärjestyksessä ehdottaa direktiiviä unionin rajoitustoimien rikkomisesta.

2.2 Komission tiedonanto ”Towards a Directive on criminal penalties for the violation of Union restrictive measures”

Komissio esittää tiedonannossaan (COM(2022) 249) keskeiset elementit, joita tuleva direktiivi unionin rajoitustoimia koskevien säännösten rikkomisesta määrättävistä rikosoikeudellisista seuraamuksista voisi sen mukaan sisältää. Mahdollisia rikoksia voisivat sen mukaan olla muun muassa ryhtyminen toimiin tai toimintaan, joilla pyritään suoraan tai välillisesti kiertämään rajoitustoimenpiteitä, muun muassa kätkemällä varoja; olemaan jäädättämättä nimetyille henkilöille/yhteisölle kuuluvia, sen hallinnassa olevia tai määräysvallassa olevia varoja; tai ryhtyä kaupankäyntiin, kuten tuomaan maahan tai viemään maasta kauppakielttoon kuuluvia tavaroita. Rikokset voisivat olla rangaistavia tahallaan tai jo törkeästä huolimattomuudesta tehtyinä. Myös rikosten yritys voisi olla rangaistavaa. Direktiivissä voisi tiedonannon mukaan olla myös vähimmäissäännökset rangaistusasteikoista, oikeushenkilön rangaistusvastuusta ja niille määrättävistä seuraamuksista, raskauttavista ja lieventävistä seikoista, lainkäyttövallasta, rikosoikeudellisesta vanhentumisesta, toimijoiden yhteistyöstä ja ilmiantajien suojelusta. Direktiivissä voisi olla myös säännökset liitännäisistä rikoksista kuten rahanpesusta. Tämän osalta se voisi velvoittaa jäsenvaltiot ryhtymään tarvittaviin toimenpiteisiin sen varmistamiseksi, että rahanpesurikos koskee direktiivin kattamista rikoksista peräisin olevaa omaisuutta.

3 Ehdotuksen vaikutus Suomen lainsäädäntöön

Suomessa SEUT 215 artiklan nojalla hyväksytyjen rajoitustoimenpiteiden rikkominen tai sen yritys 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 §:n nojalla tuomitaan törkeästä säännöstelyrikoksesta, jos säännöstelyrikoksessa 1) tavoitellaan huomattavaa taloudellista hyötyä, 2) rikos on omiaan jollakin alueella tai koko maassa aiheuttamaan huomattavaa vaaraa väestön toimeentulolle, yhteiskunnan taloudelliselle toiminnalle tai maan taloudelliselle puolustusvalmiudelle tai 3) rikos tehdään erityisen suunnitelmallisesti ja säännöstelyrikos on myös kokonaisuutena arvostellen törkeä. Luvun 3 §:n nojalla tuomitaan lievästä säännöstelyrikoksesta, jos säännöstelyrikos, huomioon ottaen tavoitellun hyödyn määrä tai muut rikokseen liittyvät seikat, on kokonaisuutena arvostellen vähäinen.

Perusmuotoisesta säännöstelyrikoksesta (rikoslain 46 luvun 1 §) voidaan tuomita sakkoa tai vankeutta enintään kaksi vuotta, törkeästä säännöstelyrikoksesta (rikoslain 46 luvun 2 §) van-

keutta vähintään neljä kuukautta ja enintään neljä vuotta, ja lievästä säännöstelyrikoksesta (rikoslain 46 luvun 3 §) sakkoa. Säännöstelyrikokseen ja törkeään säännöstelyrikokseen sovelletaan, mitä oikeushenkilön rangaistusvastuusta säädetään (rikoslain 46 luvun 13 §).

Rajoitussäännöksen mukaan säännöstelyrikoksina ei pidetä vähäistä ilmoittamis- tai tiedonantovelvollisuuden laiminlyöntiä eikä muuta vähäistä menettelytapamääräyksen rikkomista (rikoslain 46 luvun 15 §).

Eräiden Suomelle Yhdistyneiden Kansakuntien ja Euroopan unionin jäsenenä kuuluvien velvoitusten täyttämisestä annetun lain (659/1967) 4 §:ssä on viittaussäännös, jonka mukaan ”rangaistus viranomaisen tämän lain nojalla antaman säännöstelymääräyksen rikkomisesta tai sen yrittämisestä sekä Euroopan unionin yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alaan kuuluvien Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 215 artiklan nojalla annettujen asetusten rikkomisesta ja sen yrittämisestä säädetään rikoslain (39/1889) 46 luvun 1–3 §:ssä.”

Säännöstelyrikoksena rangaistavien tekojen varsinainen sisältö määrittyy sitä kautta, mitä sen tunnusmerkistössä tarkoitetuissa säädöksissä tai normeissa, joiden rikkominen on säännöksen nojalla rangaistavaa, määritellään kielletyksi. Tämän vuoksi säännöstelyrikoksen on luonteeltaan ns. blankorangaistussäännös.

Kuten edellä on todettu, unionin rajoitustoimenpiteitä koskevissa neuvoston asetuksissa edellytetään, että jäsenvaltioilla on oltava voimassa tehokkaat, oikeasuhteiset ja varoittavat seuraamukset asetusten rikkomisesta. Vaikka näiden seuraamusten ei voida kyseisissä asetuksissa edellyttää olevan rikosoikeudellisia, Suomessa asetusten rikkomiset ovat tulleet säännöstelyrikoksen soveltamisalaan ja näin ollen jo nykyisin kriminalisoitu.

Komissio ei ole vielä kertonut tiedonantoon tarkemmin mahdollisen direktiiviehdotuksen sisällöstä, ja sen tiedonannossa hahmotellun mahdollisen direktiivin suhdetta Suomen lainsäädäntöön on arvoitu vain alustavasti. Säännöstelyrikoksen rangaistavuus näyttäisi kirjoitustapansa vuoksi kattavan laajasti sen tyyppisiä tekoja, joita tiedonannossa suunnitellaan mahdollisen direktiiviehdotuksen nojalla kriminalisoitavaksi. Selvin poikkeus tästä on, että säännöstelyrikokset eivät Suomessa koske törkeästä huolimattomuudesta tehtyjä tekoja.

4 Ehdotuksen oikeusperusta

SEUT 83 artiklan 1 kohdan 1 alakohdan mukaan Euroopan parlamentti ja neuvosto voivat tavallista lainsäätämisyjärjestystä noudattaen annetuilla direktiiveillä säätää rikosten ja seuraamusten määrittelyä koskevista vähimmäissäännöistä 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.

SEUT 83 artiklan 1 kohdan 2 alakohdan mukaan nämä rikollisuuden alat ovat terrorismi, ihmiskauppa sekä naisten ja lasten seksuaalinen hyväksikäyttö, laiton huumausainekauppa, laiton asekauppa, rahanpesu, lahjonta, maksuvälineiden väärentäminen, tietokonerikollisuus ja järjestäytynyt rikollisuus.

SEUT 83 artiklan 1 kohdan nojalla ei tällä hetkellä voida säätää rikosoikeudellisia vähimmäissääntöjä unionin rajoitustoimenpiteiden rikkomisen määritelmästä ja seuraamuksista, koska niiden rikkominen sinänsä ei vielä kuulu mainitussa artiklassa lueteltujen rikosten aloihin.

SEUT 83 artiklan 1 kohdan 3 alakohdan mukaan rikollisuudessa tapahtuneen kehityksen perusteella neuvosto voi tehdä päätöksen, jolla määritellään muita rikollisuuden aloja, jotka täyttävät

tässä kohdassa tarkoitetut edellytykset. Neuvosto tekee ratkaisunsa yksimielisesti Euroopan parlamentin hyväksynnän saatuaan.

Komissio esittää ehdotuksen neuvoston päätökseksi SEUT 83 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun menettelyn mukaisesti.

Ensimmäisessä vaiheessa neuvosto tekee yksimielisesti Euroopan parlamentin hyväksynnän saatuaan päätöksen, jolla unionin pakotteiden rikkominen määritellään SEUT 83 artiklan 1 kohdassa esitetyt kriteerit täyttäväksi rikollisuuden alaksi. Toisessa vaiheessa komissio voi ehdottaa direktiiviä, jolla vahvistetaan unionin pakotteiden rikkomisen määritelmiä ja seuraamuksia koskevat vähimmäissäännöt, jotka Euroopan parlamentti ja neuvosto hyväksyvät tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Nyt tehty komission ehdotus neuvoston päätökseksi koskee ensimmäistä vaihetta.

Valtioneuvosto katsoo, että ehdotus neuvoston päätökseksi on oikeusperustaltaan asianmukainen.

5 Ehdotuksen suhde toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteisiin

Komissio on katsonut aloitteensa olevan toissijaisuusperiaatteen mukainen, koska päätöksen tavoite eli unionin rajoitustoimenpiteiden rikkomisen lisääminen SEUT 83 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuihin rikosalueisiin on saavutettava unionin tasolla. Lisäksi komissio katsoo, että tässä tapauksessa unionin tason toimien tarvetta osoittavat edellä viitatus perusteet, jotka komission mukaan ottavat huomioon SEUT 83 artiklan 1 kohdan 1 alakohdassa todetut listarikoksille asetettavat edellytykset.

Komissio on katsonut aloitteensa myös olevan tavoitteeseensa nähden myös oikeasuhtainen, kun otetaan huomioon SEUT 83 artiklan 1 kohdan mukaisten edellytysten täyttyminen. Päätös ei myöskään rajoita toimia, joihin voitaisiin ryhtyä, kun mahdollista toissijaista lainsäädäntöä voitaisiin myöhemmin ehdottaa.

Suomi katsoo, että komission aloitteen EU-rikoslistan laajentamiseksi unionin rajoitustoimenpiteiden rikkomiseen voidaan katsoa noudattavan toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteita.

6 Ahvenanmaan toimivalta

Kysymys on rikoslainsäädännöstä, joka Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 27 §:n 22 kohdan mukaan kuuluu valtakunnan lainsäädäntövaltaan.

7 Ehdotuksen taloudelliset vaikutukset

Ehdotetulla neuvoston päätöksellä ei arvioida olevan sellaisenaan taloudellisia vaikutuksia. Myöhemmin mahdollisesti ehdotettavan direktiivin mahdollisia taloudellisia vaikutuksia ei voida vielä arvioida.

8 Ehdotuksen suhde perus- ja ihmisoikeuksiin sekä perustuslakiin

Suomi on Lissabonin sopimuksen hyväksymisen yhteydessä hyväksynyt myös SEUT 83 artiklan 1 kohdan 3 alakohtaan sisältyvän valtuutusmenettelyn. Sopimus hyväksyttiin supistetussa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä muun ohessa nyt kysymyksessä olevan artiklan vuoksi sen antaessa neuvostolle oikeuden päättää unionin toimivallan laajuudesta (HE 23/2008 vp ja PeVL

13/2008 vp). Valtuutusmenettelyn käyttäminen ei enää merkitse toimivallan siirtämistä jäsenvaltiolta unionille, vaan siirtäminen on tapahtunut jo valtuutuslausekkeen sisällyttämisellä alakohtaan (ks. PeVL 1/2022 vp kohta 6–7).

Rikosoikeudellista sääntelyä valmisteltaessa erityinen merkitys on rikosoikeudellisella laillisuusperiaatteella (perustuslain 8 §, Euroopan ihmisoikeussopimuksen 7 artikla ja Euroopan unionin perusoikeuskirjan 49 artikla). Periaate edellyttää rikostunnusmerkistön tarkkaraajaisuutta ja täsmällisyyttä. Perustuslain 8 §:n mukaan ketään ei saa pitää syyllisenä rikokseen eikä tuomita rangaistukseen sellaisen teon perusteella, joka ei tekohetkellä ole laissa säädetty rangaistavaksi. Rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen ydinsisällön mukaan rikoksen tunnusmerkistö on ilmaistava riittävällä täsmällisyydellä siten, että säännöksen sanamuodon perusteella on ennakoitavissa, onko jokin toiminta tai laiminlyönti rangaistavaa.

9 Toisten jäsenvaltioiden kannat

Koska EU-rikoslistan laajentaminen edellyttää neuvoston yksimielistä päätöstä, jäsenvaltioiden kannanmuodostukseen liittyvä olennainen kysymys on se, vastustaako jokin jäsenvaltio tai vastustavatko jotkut jäsenvaltiot listan laajentamista. Oikeusministerien neuvostokokoonpanossa 9.6.2022 useat jäsenvaltiot antoivat alustavan tukensa ehdotukselle. Toistaiseksi mikään jäsenvaltio ei ole nimenomaista vastustamistaan ilmaissut.

10 Instituutioiden ja muut kannat

Käsittely Euroopan parlamentissa ei ole vielä alkanut.

11 Ehdotuksen kansallinen käsittely ja käsittely Euroopan unionissa toimielimissä

Komission ehdotus ja tiedonanto sekä tätä U-kirjelmää olennaiselta sisällöltään vastaava luonnos E-kirjeeksi (annettu E 74/2022 vp) on käsitelty EU-ministerivaliokunnan kirjallisessa menettelyssä 8–10.6.2022 sekä oikeus- ja sisäasiat -jaoston (EU 7) kirjallisessa menettelyssä 2–3.6.2022.

E 74/2022 vp, LaVL 22/2022 vp, SuVEK 78/2022 vp

Oikeus- ja sisäasioiden neuvostossa 09.06.2022–10.06.2022 keskusteltiin yleisesti EU-rikosten luettelon laajentamisesta kattamaan unionin rajoitustoimenpiteiden rikkomisen. Keskustelu on ollut toistaiseksi yleisluonteista ja alustavaa. Ks. perusmuistio OM2022-00140.

Katso myös U 76/2021 vp ja eduskunnan lausunnot: LaVL 2/2022 vp, PeVL 1/2022 vp, SuVL 1/2022 vp.

12 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 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.

Valtioneuvosto 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.

Valtioneuvosto suhtautuu EU-rikoslistan täydentämiseen tällä rikollisuuden alalla lähtökohtaisesti myönteisesti. Valtioneuvosto 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.

Valtioneuvosto 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. Valtioneuvosto kiinnittää huomiota myös siihen, että rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen mukaan rikosoikeutta ei voida soveltaa taannehtivasti 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.