

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi unionin rajoittavien toimenpiteiden rikkomiseen liittyvien rikosten ja seuraamusten määrittelystä (pakoterikосdirektiivi)

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään eduskunnalle Euroopan komission 2 päivänä joulukuuta 2022 tekemä ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi unionin rajoittavien toimenpiteiden rikkomiseen liittyvien rikosten ja seuraamusten määrittelystä sekä ehdotuksesta laadittu muistio.

Helsingissä 12.1.2023

Oikeusministeri Anna-Maja Henriksson

Lainsäädäntöneuvos Sami Kiriakos

KOMISSION EHDOTUS EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON DIREKTIIVIKSI UNIONIN RAJOITTAVIEN TOIMENPITEIDEN RIKKOMISEEN LIITTYVIEN RIKOSTEN JA SEURAAMUSTEN MÄÄRITTELYSTÄ**1 Yleistä**

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 säädetävistä 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 sopimuksen (SEUT) 215 artiklan mukaisesti toteutettujen pakotteiden rikkominen on kaikissa jäsenvaltioissa rangaistavaa ja että rangaistussäännökset täyttävät yhteisen vähimmäistason. Komission mukaan pakotteiden rikkomista koskevissa rikosmääritelmissä ja seuraamuksissa on jäsenvaltioiden 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.

Keskeisten rajoittavia toimenpiteitä koskevien neuvoston asetusten EU) N:o 833/2014 ja (EU) N:o 269/2014 seuraamuksia koskevia säännöksiä on hiljattain vahvistettu osana Venäjän Ukrainaan kohdistaman hyökkäyssodan vuoksi hyväksytyjä pakotteita. Näiden tai muidenkaan unionin pakotesäädösten oikeusperustat eivät kuitenkaan mahdollista antamaan jäsenvaltioita velvoittavia vähimmäissääntöjä rikosoikeudellisista seuraamuksista.

Komission mukaan direktiiviehdotukseen ei liity vaikutusarviota asian kiireellisyyden vuoksi. Komissio viittaa tässä yhteydessä neuvoston 28.11.2022 antamaan päätökseen (EU) 2022/2332 unionin rajoittavien toimenpiteiden rikkomisen määrittelemisestä rikollisuuden alaksi, joka täyttää SEUT 83 artiklan 1 kohdassa tarkoitetut edellytykset, sekä sen taustalla olleisiin asian-tuntijakuulemisiin, joissa tunnistettiin tarve rikosoikeudellisille vähimmäissäännöille tällä alalla. Lisäksi komissio viittaa 25.5.2022 antamaansa tiedonantoon ”*Kohti direktiiviä unionin rajoittavien toimenpiteiden rikkomista koskevasta rikosoikeudellisista seuraamuksista*” (COM(2022) 249), jonka liitteessä on jo hahmoteltu ne pääkohdat, joita tuleva unionin rajoittavien toimenpiteiden rikkomista koskeva rikosoikeudellinen direktiivi voisi sisältää.

Rajoittavat toimenpiteet ovat keskeinen väline EU:n yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan (YUTP) 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 rajoittavia toimenpiteitä 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. Pakotteiden tavoitteena voi olla kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden ylläpitäminen, konfliktien estäminen, demokratian, oikeusvaltion ja ihmisoikeuksien tukeminen sekä kansainvälisen oikeuden periaatteiden puolustaminen. Pakotteet voivat sisältää asevientikieltoja, matkustuskieltoja, varojen jäädyttämistä sekä muita viennin ja tuonnin rajoituksia. EU:n pakoteasetuksia sovelletaan suoraan 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 pakotteiden rikkomisen osalta kansallisten viranomaisten valmiuksia jäljittää, tunnistaa, jäädyttää ja hallita rikoksella tuotettua omaisuutta tai rikoksentekovälinettä. Komissio on myös antanut 25.5.2022 ehdotuksen direktiiviksi varojen takaisinsaannista ja menettämisseuraamuksista (COM(2022) 245 final; U 73/2022 vp). Ehdotuksen käsittely neuvostossa on kesken.

2 Ehdotuksen pääasiallinen sisältö

Ehdotuksen 1 artiklassa määritellään direktiivin kohde. Säännöksen mukaan direktiivissä vahvistetaan vähimmäissäännöt, jotka koskevat unionin rajoittavien toimenpiteiden rikkomista koskevien rikosten ja seuraamusten määrittelemistä.

Ehdotuksen 2 artiklassa määritellään direktiivin soveltamisala ja eräitä direktiivissä käytettyjä käsitteitä. Artiklan 1 kohdan mukaan direktiivi soveltuu seuraavien unionin rajoittavien toimenpiteiden rikkomiseen: a) varojen ja taloudellisten resurssien jäädyttämistä koskevat toimet; b) kiellot varojen ja taloudellisten resurssien asettamisesta saataville; c) kiello saapua jäsenvaltion alueelle tai kulkea sen kautta d) toimialakohtaiset taloutta ja rahoitusta koskevat toimet; ja e) asevientikiellot.

Artiklan 2 kohdan a alakohdan mukaan 'unionin rajoittavalla toimenpiteellä' tarkoitetaan unionin SEU 29 artiklan tai SEUT 215 artiklan nojalla hyväksymiä rajoittavia toimenpiteitä. Kohdan b-f alakohdissa määritellään seuraavat direktiivissä käytetyt käsitteet: (b) 'nimetty henkilö, yhteisö tai elin', jolla tarkoitetaan taloudellisen pakotteen kohteena olevaa henkilöä tai tahoa, (c) 'varat', jotka määritellään laajasti ja yksityiskohtaisesti luetelmakohdissa i-viii, (d) 'taloudelliset resurssit', (e) 'varojen jäädyttäminen' ja (f) 'taloudellisten resurssien jäädyttäminen'.

Ehdotuksen 3 artikla koskee unionin rajoittavien toimenpiteiden rikkomista koskevia rikoksia. Artiklan 1 kohdan mukaan teko on säädetty rikokseksi, kun se on tahallinen ja se täyttää artiklan 2 kohdassa määritellyn tunnusmerkistön. Artiklan 2 kohdan a-i alakohdissa määritellään yhteensä yhdeksän rikostyyppin tunnusmerkistöt:

- (a) varojen tai taloudellisten resurssien asettaminen nimetyn henkilön, yhteisön tai elimen saataville tai hyödynnettäväksi unionin rajoitustoimenpiteellä määrätyn kiellon vastaisesti (*varojen tarjoaminen*),
- (b) nimetyn henkilön, yhteisön tai elimen omistuksessa, hallussa tai määräysvallassa olevien varojen tai taloudellisten resurssien jäädyttämättä jättäminen rikkoen unionin

rajoittavaan toimenpiteeseen perustuvaa velvoitetta jäädyttää varat tai taloudelliset resurssit ilman aiheutonta viivästystä (*jäädyttämisen laiminlyönti*);

- (c) nimettyjen luonnollisten henkilöiden jäsenvaltion alueelle pääsyn mahdollistaminen tai heidän kauttakulkunsa mahdollistaminen jäsenvaltion alueen kautta rikkoen unionin rajoittavaan toimenpiteeseen perustuvaa kieltoa (*maahantulon mahdollistaminen*);
- (d) sellaisiin liiketoimiin ryhtyminen kolmannen valtion, kolmannen valtion elinten, kolmannen valtion tai kolmannen valtion elinten omistuksessa tai määräysvallassa olevien yhteisöjen ja elinten kanssa, jotka on kielletty tai joita on rajoitettu unionin rajoittavilla toimenpiteillä (*liiketoiminta kolmannen valtion kanssa*);
- (e) kaupankäynti tavaroilla tai palveluilla, joiden tuonti, vienti, myynti, hankinta, siirto, passitus tai kuljetus on kielletty tai kun edellä lueteltuja toimia on rajoitettu unionin rajoittavilla toimenpiteillä, sekä näihin tavaroihin ja palveluihin liittyvien välityspalvelujen tai muiden palvelujen tarjoaminen (*kielletty kaupankäynti*);
- (f) sellaisen rahoitustoiminnan harjoittaminen, joka on kielletty tai jota on rajoitettu unionin rajoittavilla toimenpiteillä, esimerkiksi rahoitus ja rahoitustuki, sijoitusten ja sijoituspalvelujen tarjoaminen, siirtokelpoisten arvopapereiden ja rahamarkkinavälineiden liikkeeseenlaskeminen, talletusten vastaanottaminen, erikoistuneiden rahaliikenteen sanomavälityspalvelujen tarjoaminen, setelikauppa, luottoluokituspalvelujen tarjoaminen, kryptovarojen ja -lompakoiden tarjoaminen (*kielletty rahoitustoiminta*);
- (g) muiden sellaisten palvelujen tarjoaminen, jotka on kielletty tai joita on rajoitettu unionin rajoittavilla toimenpiteillä, esimerkiksi oikeudelliset neuvontapalvelut, luottamuspalvelut, suhdetoimintapalvelut, laskentatoimen, tilintarkastus-, kirjanpito- ja veroneuvontapalvelut, liiketoiminnan ja liikkeenjohdon konsultointi, tietotekninen konsultointi, lähetystoimintapalvelut, arkkitehti- ja insinööripalvelut (*kielletty palvelujen tarjoaminen*);
- (h) unionin rajoittavien toimenpiteiden kiertäminen seuraavilla tavoilla (*pakotteiden kiertäminen*):
 - (i) nimetyn henkilön, yhteisön tai elimen omistuksessa, hallussa tai määräysvallassa olevien varojen tai taloudellisten resurssien, jotka on jäädytettävä unionin rajoittavalla toimenpiteellä, peitteleminen siirtämällä nämä varat tai taloudelliset resurssit kolmannelle osapuolelle;
 - (ii) sen salaaminen, että rajoittavien toimenpiteiden kohteena oleva henkilö, yhteisö tai elin on varojen tai taloudellisten resurssien todellinen omistaja tai edunsaaja, antamalla virheellisiä tai puutteellisia tietoja;
 - (iii) se, että nimetty henkilö, yhteisö tai elin jättää noudattamatta unionin rajoittavan toimenpiteen nojalla määrättyä velvoitetta ilmoittaa kaikki tiedot jäsenvaltion lainkäyttöalueella sijaitsevista varoista tai taloudellisista resursseista, jotka kuuluvat nimetylle henkilölle, yhteisölle tai elimelle tai ovat nimetyn henkilön, yhteisön tai elimen omistuksessa, hallussa tai määräysvallassa;

- (iv) sen unionin rajoittavan toimenpiteen nojalla määrätyn velvoitteen noudattamatta jättäminen, jonka mukaan toimivaltaisille hallintoviranomaisille on viipymättä ilmoitettava jäädytetyistä varoista tai taloudellisista resursseista taikka jäsenvaltioiden alueella olevista varoista ja taloudellisista resursseista, jotka kuuluvat nimetyille henkilöille, yhteisöille tai elimille taikka jotka ovat nimettyjen henkilöiden, yhteisöjen tai elinten omistuksessa, hallussa tai määräysvallassa ja joita ei ole jäädytetty,
- (v) yhteistyön laiminlyönti toimivaltaisten hallintoviranomaisten kanssa iii ja iv kohdassa mainittujen tietojen todentamiseksi viranomaisten perustellusta pyynnöstä;
- (i) toimivaltaisten viranomaisten sellaiseen toimintaan myöntämien lupien mukaisesti sovellettavien ehtojen rikkominen tai niiden täyttymisen laiminlyönti, joka on kielletty tai jota on rajoitettu unionin rajoittavalla toimenpiteellä ilman tällaista lupaa (*lupaehtojen rikkominen*).

Artiklan 3 kohdan mukaan edellä 2 kohdan a-g kohdassa tarkoitetun menettelyn olisi oltava rikos myös törkeästä huolimattomuudesta tehtynä.

Artiklan 4 kohdan mukaan mitään 2 kohdassa tarkoitettua ei pidä ymmärtää luonnolliselle henkilölle velvoitteena, joka on vastoin itsekriminointisuoja tai oikeutta vaieta siten kuin niistä säädetään Euroopan unionin perusoikeuskirjassa ja direktiivissä EU/2016/343 (ns. syyttömyysolettamadirektiivi).

Artiklan 5 kohdassa määritellään tilanteet, joissa 2 kohdassa tarkoitettua ei pidä tulkita velvoitteena poiketa oikeusalan ammattilaisten salassapitovelvollisuudesta.

Artiklan 6 kohdassa määritellään kriminalisointivelvoitteisiin poikkeuksia, jotka koskevat elämisen perustarpeisiin liittyviä tavaroita ja palveluja sekä humanitaarista apua.

Ehdotuksen 4 artiklan mukaan rangaistavaksi tulisi säätää yllyttäminen ja avunanto 3 artiklassa tarkoitettuihin rikoksiin. Lisäksi yritys olisi säädettävä rangaistavaksi 3 artiklan 2 kohdan alakohdissa a-g, h (i) ja (ii) ja i alakohdassa tarkoitettujen rikosten osalta.

Ehdotuksen 5 artiklassa on velvoitteet direktiivissä määritellyistä rikoksista säädettävistä rangaistuksista. Artiklan 1 kohdan mukaan kaikkien 3 ja 4 artiklassa tarkoitettujen rikosten osalta olisi säädettävä tehokkaita, oikeasuhtaisia ja varoittavia rikosoikeudellisia rangaistuksia. Artiklan 2 kohdan mukaan 3 artiklassa tarkoitetuista rikoksista olisi säädettävä enimmäisrangaistukseksi vankeutta.

Artiklan 3 kohdan mukaan enimmäisrangaistuksen on oltava vähintään yksi vuosi vankeutta, kun kyse on 3 artiklan 2 kohdan alakohdassa h (iii), (iv) tai (v) tarkoitetuista rikoksista ja niihin liittyy varoja tai taloudellisia resursseja, joiden arvo on vähintään 100 000 euroa. Saman kohdan mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että 100 000 euron tai sitä suurempi kynnys voidaan saavuttaa myös toisiinsa kytkeytyvien mainittujen rikosten sarjalla, kun sen on tehnyt sama rikosentekijä.

Artiklan 4 kohdan mukaan enimmäisrangaistuksen on oltava vähintään viisi vuotta vankeutta, kun kyse on 3 artiklan 2 kohdan alakohdassa a-g, h (i) ja (ii) ja i alakohdassa tarkoitetuista rikoksista ja niihin liittyy varoja tai taloudellisia resursseja, joiden arvo on vähintään 100 000

euroa. Saman kohdan mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että 100 000 euron tai sitä suurempi kynnys voidaan saavuttaa myös toisiinsa kytkeytyvien mainittujen rikosten sarjalla, kun sen on tehnyt sama rikoksentekijä.

Artiklan 5 kohdan mukaan 3 ja 4 artiklassa tarkoitettuihin rikoksiin syyllistyneille luonnollisille henkilöille tulisi voida määrätä lisäseuraamuksia. Näihin lisäseuraamuksiin olisi sisällyttävä sakot.

Ehdotuksen 6 artiklassa määritellään oikeushenkilön rangaistusvastuun perusteet. Säännös vastaa olennaisesti aiemmissa EU:n direktiiveissä olevia säännöksiä oikeushenkilön rangaistusvastuun perusteista.

Ehdotuksen 7 artikla koskee oikeushenkilöille määrättäviä seuraamuksia. Artiklan 1 kohdan mukaan vastuussa oleville oikeushenkilöille olisi voitava määrätä rikosoikeudellinen tai muu sakkorangaistus, julkisista etuuksista tai avusta vapauttaminen, julkisen rahoituksen ulkopuolelle sulkeminen, mukaan lukien tarjousmenettelyt, avustukset ja käyttöoikeussopimukset. Lisäksi kohdassa määritellään seuraamuksia, joista säättäminen jää jäsenvaltion harkintaan. Artiklan 2 ja 3 kohdassa on vähimmäissäännöt oikeushenkilöille tuomittavista sakoista. Kun kyse on 3 artiklan 2 kohdan alakohdassa h (iii)-(v) alakohdissa tarkoitetuista rikoksista, enimmäissakon tulee olla vähintään yksi prosentti oikeushenkilön maailmanlaajuisesta kokonaisliikevaihdosta sakon langettamista edeltäneeltä tilikaudelta. Kun kyse on 3 artiklan 2 kohdan a-f, h (i) ja (ii) ja i alakohdassa tarkoitetuista rikoksista, enimmäissakon tulee olla vastaavasti vähintään viisi prosenttia oikeushenkilön maailmanlaajuisesta kokonaisliikevaihdosta.

Ehdotuksen 8 artiklassa määritellään olosuhteet, joita tulee voida pitää raskauttavina, jos ne eivät jo kuulu rikoksen tunnusmerkistöön. Nämä koskevat rikoksen tekemistä järjestäytyneessä rikollisryhmässä, ammatillisen velvollisuuden vastaisesti, virkamiehenä tehtäväänsä suorittaessaan tai muuna henkilönä julkista tehtävää suorittaessaan.

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.

Ehdotuksen 10 artiklan mukaan varojen takaisinmaksua ja menetetyksi tuomitsemista koskevassa direktiivissä tarkoitettuna rikoshyötynä pidetään unionin rajoitustoimenpiteiden kohteena olevia varoja tai taloudellisia resursseja, joiden osalta nimetty henkilö, yhteisö tai elin tekee tai osallistuu 3 artiklan 2 kohdan h alakohdan i tai ii alakohdassa tarkoitettuun rikokseen.

Ehdotuksen 11 artikla koskee lainkäyttövallan ulottamista 3 ja 4 artiklassa tarkoitettuihin rikoksiin. Artiklan 1 kohta velvoittaisi lainkäyttövallan ulottamiseen, kun rikos on tehty jäsenvaltion omalla alueella, sen lainkäyttövaltaan kuuluvassa ilma-alueessa tai aluksessa, sen oma kansalainen tai pysyvä asukas, sen virkamies, sen alueella perustetun tai oikeushenkilön hyväksi sen alueella kokonaan tai osittain harjoitetusta liiketoiminnasta. Artiklan 2 kohdassa säännellään yhteistyövelvoitteista useampaa jäsenvaltiota koskevien rikosten osalta. Artiklan 3 kohdan mukaan lainkäyttövallan edellytyksenä ei saisi olla uhrin rikosilmoituksen tekeminen tekovaltiossa tai rikoksen tekopaikan valtion ilmoitus.

Ehdotuksen 12 artikla koskee rikosten tutkinnan aloittamisen, syyteoikeuden ja tuomitsemisen vanhentumista. Artiklan 2 kohdan mukaan ehdotuksen 3 ja 4 artiklassa tarkoitettut rikokset, joista säädetty ankaran rangaistus on vähintään viisi vuotta vankeutta, tulee voida tutkia, nostaa syyteeseen ja ratkaista tuomioistuimessa vähintään viiden vuoden ajan rikoksen tekemisestä.

Artiklan 4 kohdassa on säännökset, jotka edellyttäisivät rangaistuksen täytäntöönpanolle viiden vuoden vanhentumisaikaa. Artiklassa määritellään myös eräitä poikkeuksia.

Ehdotuksen 13 artiklan mukaan olisi luotava asianmukaiset koordinaatio- ja yhteistyömekanismit strategisella ja operatiivisella tasolla kaikkien toimivaltaisten hallinto-, lainvalvonta- ja oikeusviranomaisten kesken eri tyyppistä tiedonvaihtoa, yhteisiä toimintatapoja ja avustamista varten.

Ehdotuksen 14 artiklan mukaan 3 ja 4 artiklassa tarkoitettuja rikoksia ilmoittaviin henkilöihin olisi sovellettava direktiivissä EU/2019/1937 (ns. ilmoittajansuojeludirektiivi) turvattua suojaa.

Ehdotuksen 15 artiklan mukaan 3 ja 4 artiklassa tarkoitettujen rikosten tutkintaan tai syytteesen saattamiseen on oltava käytettävissä tehokkaat tutkintavälineet, kuten järjestäytyneen rikollisuuden tai muiden vakavien rikosasioiden tutkinnassa käytettävät tutkintavälineet.

Ehdotuksen 16 artiklan mukaan jäsenvaltioiden viranomaisten, komission, Europolin, Eurojustin ja Euroopan syyttäjänviraston tulee toimivaltansa rajoissa tehdä keskenään yhteistyötä 3 ja 4 artiklassa tarkoitettujen rikosten torjunnassa. Jäsenvaltioiden tulisi myös jakaa tietoa komissiolle ja muille toimivaltaisille viranomaisille.

Ehdotuksen 17 artiklan mukaan unionin rajoittavien toimenpiteiden rikkomisen tulee määritellä direktiivissä EU/2018/1673 tarkoitettujen rahanpesurikosten esirikokseksi.

Ehdotuksen 18 artiklan mukaan direktiivin kansallinen täytäntöönpanoaika olisi kuusi kuukautta sen voimaantulosta.

Ehdotuksen 19 artiklassa olisi velvoitteet direktiivin täytäntöönpanon arvioinnista ja raportoinnista sekä tilastoinnista.

Ehdotuksen 20 ja 21 artiklassa ovat tavanomaiset loppusäännökset.

3 Ehdotuksen vaikutus Suomen lainsäädäntöön

Suomessa SEUT 215 artiklan nojalla hyväksytyjen pakotteiden 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 §) vankeutta 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 täyttämistä annetun lain (659/1967), jäljempänä pakotelaki, 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.” Lain 2 a §:n mukaan ulkoministeriön tehtävänä on ilmoittaa asetuksen voimaantulosta ja siihen sovellettavista rangaitussäännöksistä säädöskokoelmassa.

Säännöstelyrikoksen tunnusmerkistö ei sisällä rikoksen tekotapojen tarkempaa kuvausta. Tämä johtuu ainakin osin siitä, ettei säännöstelyrikoksen kaikkia ajateltavissa olevia tekotapoja ole mahdollista riittävän yksityiskohtaisesti kuvata (HE 66/1988 vp s. 178). Säännöstelyrikoksena rangaistavien tekojen varsinainen sisältö määrittyykin sitä kautta, mitä sen tunnusmerkistössä tarkoitetuissa säännöstelymääräyksissä, joiden rikkominen on säännöksen nojalla rangaistavaa, määritellään kielletyksi. Tämän vuoksi säännöstelyrikosta voidaan luonnehtia niin sanotuksi blankorangaitussäännökseksi.

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

Direktiiviehdotuksen 3 artiklassa määritellään rangaistavaksi asiallisesti vastaavia tekoja, joita määritellään kielletyksi neuvoston pakotesäädöksissä. Koska pakoteasetuksissa määritellyt kielletyt teot ovat edellä todetulla tavalla säännöstelyrikoksina rangaistavia, täyttää lainsäädäntö direktiivin 3 artiklan velvoitteet tältä osin.

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 kielletyksi ainakaan samoilla sanamuodoilla. Tällaisia tekoja voivat olla esimerkiksi jotkin pakotteiden kiertämistä koskevat teot. Tällaisia tekoja säännöstelyrikos ei mahdollisesti riittävästi kata. On kuitenkin mahdollista, että ainakin osa tällaisista rikoksista täyttäisi osallistumisen, avunannon tai yllytyksen säännöstelyrikokseen. Säännöstelyrikoksina ei myöskään rangaista törkeästä huolimattomuudesta tehtyjä tekoja.

SEU 29 artiklan nojalla annetut neuvoston päätökset eivät ole suoraan jäsenvaltioissa sovellettavia, vaan edellyttävät SEUT 215 artiklan mukaisen asetuksen antamista, jonka kautta pakotteet tulevat suoraan sovellettaviksi esimerkiksi niin EU:n jäsenvaltioiden kansalaisten kuin yhteisöjenkin osalta. Pakotelain 4 §:ssä on viittaussäännös, jonka mukaan SEUT 215 artiklan nojalla annettujen asetusten rikkomisesta ja sen yrittämisestä säädetään rikoslain 46 luvun 1–3 §:ssä.

Siltä osin kuin SEU 29 artiklan mukaista asetusta ei toimenpanna neuvoston asetuksella, toimeenpano voi edellyttää kansallista lainsäädäntöä. Käytännössä tämä koskee EU:n asevientikieltoa, joka toimeenpannaan Suomessa puolustustarvikkeiden viennistä annetulla lailla (282/2012) ja ampuma-aselilla (1/1998), joita koskevat rikoslain erilliset rangaistussäännökset. Kaksikäyttötuotteiden vientivalvonnasta annetun lain (562/1996) rikkomisesta ja sen yrittämisestä säädetään rikoslain 46 luvun 1–3 §:ssä ja 12 §:ssä. Kaksikäyttötuotteiden vientivalvonnan osalta toimivaltainen viranomais on ulkoministeriö.

Edellä todetun perusteella voidaan katsoa, että direktiivi edellyttäisi jossain määrin rangaistavuuden alan laajentamista.

Rikoslain 5 luvussa säädetään yrityksestä ja osallisuudesta rikokseen. Luvun 5 §:n nojalla yllytys ja 6 §:n nojalla avunanto tahalliseen rikokseen on rangaistavaa. Säännökset täyttäisivät direktiiviehdotuksen 4 artiklassa edellytetyt yllytystä ja avunantoa koskevat velvoitteet. Koska säännöstelyrikoksen tunnusmerkistöön kuuluu myös teon yrittäminen, täyttää lainsäädäntö myös 4 artiklan yrityksen rangaistavuutta koskevat velvoitteet.

Perusmuotoisesta säännöstelyrikoksesta enimmäisrangaistukseksi säädetty kahden vuoden vankeus täyttää direktiiviehdotuksen 5 artiklan 3 kohdan velvoitteen vähintään yhden vuoden enimmäisvankeusrangaistuksesta. Sen sijaan direktiiviehdotuksen 5 artiklan 4 kohdassa edellytetty viiden vuoden enimmäisvankeusrangaistus ei täyty edes törkeän säännöstelyrikoksen enimmäisrangaistuksella, joka on neljä vuotta vankeutta. Vaikka törkeä säännöstelyrikos voi sinänsä täytyä, kun rikoksella tavoitellaan huomattavaa hyötyä, se ei täyty yksin sillä perusteella, että rikos liittyy vähintään 100 000 euron arvoiseen omaisuuteen. Direktiivi edellyttäisi näin ollen ainakin törkeän säännöstelyrikoksen enimmäisrangaistuksen korottamista ja mahdollisesti myös ankaroittamisperusteiden uudelleenmäärittelyä.

Oikeushenkilön rangaistusvastuusta säädetään rikoslain 9 luvussa. Luvun 1 §:n mukaan yhteisö, säätiö tai muu oikeushenkilö, jonka toiminnassa on tehty rikos, on syyttäjän vaatimuksesta tuomittava rikoksen johdosta yhteisösakkoon, jos se on tässä laissa säädetty rikoksen seuraamukseksi. Säännöstelyrikokseen ja törkeään säännöstelyrikokseen sovelletaan, mitä oikeushenkilön rangaistusvastuusta säädetään. Direktiivin 6 artikla vastaa aiemmissa SEUT 83 artiklan nojalla annetuissa säädöksissä määritellyjä oikeushenkilön rangaistusvastuun perusteita ja sen velvoitteiden voidaan katsoa täyttyvän rikoslain 9 luvun säännösten nojalla. Luvun 5 §:n mukaan alin yhteisösakon rahamäärä on 850 ja ylin 850 000 euroa. Direktiiviehdotuksen 7 artiklan velvoitteet oikeushenkilölle määrättävistä sakoista poikkeavat tästä perustavanlaatuisesti. Lisäksi 7 artikla edellyttäisi säätämään sakkojen ohella muista seuraamuksista, jotka ovat ainakin rikosoikeudellisia seuraamuksina vieraita suomalaiselle oikeusjärjestelmälle.

Direktiiviehdotuksen 8 artiklan raskauttavia olosuhteita koskevan säännöksen kannalta merkityksellistä on, että rikoslain systematiikassa rangaistuksen mittaamista koskevat perusteet ovat rikoslain yleisessä osassa 6 luvussa ja ne koskevat kaikkia rikoksia. Luvun 4 §:ssä säädetyn rangaistuksen mittaamista koskevan yleisperiaatteen mukaan rangaistus on mitattava niin, että se on oikeudenmukaisessa suhteessa rikoksen vahingollisuuteen ja vaarallisuuteen, teon vaikuttimiin sekä rikoksesta ilmenevään muuhun tekijän syyllisyyteen. Luvun 5 §:n 1 momentin nojalla koventamisperusteita ovat muun muassa rikollisen toiminnan suunnitelmallisuus, rikoksen tekeminen palkkiota vastaan ja rikoksen tekeminen osana järjestäytyneen rikollisryhmän toimintaa. Järjestäytyneen rikollisryhmän määritelmä pykälän 2 momentissa vastaa puitepäätöksen 2008/841/YOS velvoitetta (HE 263/2014 vp s. 4–5). Edellä viitatu säännökset mahdollistavat 8 artiklassa tarkoitettujen raskauttavien olosuhteiden huomioon ottamisen rangaistusta

koventavasti. Olosuhteiden vaikutus rangaistuksen ankaruuteen yksittäistapauksessa on tuomarin harkinnassa, mikä vastaa ehdotetun 8 artiklan velvoitetta (ks. direktiivin johdanto-osan 12 kohta).

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.

Direktiiviehdotuksen 10 artiklan mukaan siinä viitattuihin rikoksiin liittyviä varoja tai taloudellisia resursseja, joihin sovelletaan unionin rajoittavia toimenpiteitä, pidetään varojen takaisin-hankintaa ja menetetyksi tuomitsemista koskevassa direktiivissä tarkoitettuna rikoshyötynä. Tämä edellyttäisi johdanto-osan 15 kappaleen mukaan, että menetetyksi tuomitsemisessa noudatetaan oikeasuhteisuutta kussakin yksittäistapauksessa. Neuvottelut komission 25.5.2022 antamasta direktiiviehdotuksesta varojen takaisin-hankinnasta ja menetetyksi tuomitsemista (COM(2022) 245 final) ovat kesken. Rikoshyödyn määritelmä kyseisen ehdotuksen 3 artiklan 1 alakohdassa vastaa pääosin nykyistä EU-lainsäädäntöä eli rikosentekovälineiden ja rikoshyödyn jäädyttämisestä ja menetetyksi tuomitsemisesta Euroopan unionissa annetun direktiivin 2014/42/EU (jäljempänä konfiskaatiodirektiivi) 2 artiklan 1 alakohtaa.

Hyödyn menettämisestä säädetään rikoslain 10 luvun 2 §:ssä, jonka 1 momentin mukaan valtiolle on tuomittava menetetyksi rikoksen tuottama taloudellinen hyöty, jolla tarkoitetaan 1) rikoksella välittömästi saatua omaisuutta; 2) 1 kohdassa tarkoitetun omaisuuden sijaan tullutta omaisuutta; 3) 1 ja 2 kohdassa tarkoitetun omaisuuden tuottoa; 4) 1–3 kohdassa tarkoitetun omaisuuden ja tuoton arvoa; 5) rikoksella saadun säästön arvoa. Määritelmä otettiin lakiin konfiskaatiodirektiivin täytäntöönpanon yhteydessä (HE 4/2016 vp s. 8-10, 31-34). On kuitenkin epäselvää, voidaanko määritelmän mukaisena rikoshyötynä kokonaisuudessaan pitää ehdotuksen 10 artiklassa tarkoitettuja varoja ja taloudellisia resursseja, joihin liittyen nimetty henkilö, yhteisö tai elin kiertäisi rajoittavia toimenpiteitä 3 artiklan 2 kohdan h alakohdan i ja ii alakohdan rikoksella.

Rikoslain 10 luvun systematiikassa pakotteiden kohteena olevia varoja, joihin liittyen tehtäisiin rajoittavien toimenpiteiden kiertämistä koskeva rikos, saatetaan arvioida pikemminkin rikoksen kohteena kuin varsinaisena rikoshyötynä. Tällaisessa tilanteessa voitaisiin soveltaa rikoslain 10 luvun 5 §:n 2 momenttia, jonka mukaan rikoksella tuotettu, valmistettu tai aikaansaatu taikka rikoksen kohteena ollut esine tai omaisuus voidaan tuomita kokonaan tai osaksi menetetyksi, jos menettämiseseuraamus on tarpeen muun ohella säännöstelyä taikka maahantuontia tai maastavientä koskevien säännösten tai määräysten tarkoituksen toteuttamiseksi (3 kohta). Kyse on siten harkinnanvaraisesta menettämiseseuraamuksesta. Menetetyksi ei luvun 6 §:n nojalla tuomita 5 §:ssä tarkoitettua esinettä tai muuta omaisuutta, joka kokonaan tai osaksi kuuluu muulle kuin rikosentekijälle, rikokseen osalliselle tai sille, jonka puolesta tai suostumuksin rikos on tehty. Esine tai omaisuus on sen omistusoikeudesta riippumatta tuomittava menetetyksi, jos sen omistajakin sitä hallussaan pitämällä syyllistyi rikokseen. Tältäkin osin on epäselvää, täyttäsikö kansallinen lainsäädäntö ehdotuksen 10 artiklan vaatimukset, joten artikla saattaisi edellyttää muutoksia kansalliseen lainsäädäntöön.

Direktiiviehdotuksen 11 artiklassa määritelty lainkäyttövaltaa koskevat velvoitteet täyttyvät pääosin rikoslain 1 luvun säännösten nojalla. Rikoslain 1 luvun 10 §:n nojalla rikos katsotaan tehdyksi sekä siellä, missä rikollinen teko suoritettiin, että siellä, missä rikoksen tunnusmerkistön mukainen seuraus ilmeni. Jos rikos on tehty Suomen alueen ulkopuolella, on rikosoikeudellisen toimivallan edellytyksenä luvun 11 §:n nojalla pääsääntöisesti kaksoisrangaistavuus eli se,

että teko oli rangaistava myös tekopaikan lainsäädännön mukaan. Kaksoisrangaistavuuden edellytyksestä ei direktiiviehdotuksessa mainita. Ehdotetun 11 artiklan 1 kohdan e-f alakohdissa tarkoitetut oikeushenkilön lukuun tehtyjä rikoksia koskevat toimivaltaperusteet eivät kokonaan täyty nykyisen lainsäädännön nojalla.

Direktiiviehdotuksen 12 artiklan vanhentumista koskevien säännösten kannalta keskeisiä ovat rikoslain 8 luvun säännökset vanhentumisesta. Rikosten syyteoikeuden vanhentuminen määräytyy pääsääntöisesti rikoksesta säädetyn enimmäisrangaistuksen perusteella. Lisäksi joidenkin rikosten osalta on säädetty erityisistä vanhentumisajoista. Luvussa on myös säännökset rangaistuksen tuomitsemisen estävästä vanhentumisesta. Syyteoikeus vanhentuu rikoslain 8 luvun 1 §:n 1 momentin nojalla 20 vuodessa, jos rikoksesta säädetty ankarin rangaistus on vankeutta määräajaksi yli kahdeksan vuoden, 10 vuodessa, jos ankarin rangaistus on yli kaksi vuotta ja enintään kahdeksan vuotta vankeutta, 5 vuodessa, jos ankarin rangaistus on yli vuosi ja enintään kaksi vuotta vankeutta, ja 2 vuodessa, jos ankarin rangaistus on enintään vuosi vankeutta, sakkoa tai rikesakko. Luvun 6 §:ssä säädetään rangaistuksen tuomitsemisen estävistä vanhentumisajoista, jotka riippuvat rikoksen tekoajasta, ja 10 §:ssä tuomitun vankeusrangaistuksen raukeamisesta. Lyhyinkin vankeusrangaistuksen raukeamisaika lainvoiman saaneen tuomion antamispäivästä laskettuna on 10 §:n 2 momentin 4 kohdan mukaan viisi vuotta, jos rangaistus on enintään vuosi. Edellä viitatuut säännökset täyttänevät 12 artiklan velvoitteet.

Direktiiviehdotuksen 14 artiklassa tarkoitetun direktiivin (EU) 2019/1937 (ns. ilmoittajansuojeludirektiivi) Suomi on implementoinut siten, että sen soveltamisala on varsin laaja. Artiklan velvoitteiden suhdetta lainsäädäntöön on kuitenkin vielä arvioitava.

Direktiiviehdotuksen 13, 15 ja 16 artiklassa tarkoitetut tutkintakeinoja, rikosten ilmoittamista, ja yhteistyötä koskevat velvoitteet ovat muotoilultaan yleisluonteisia eivätkä niiden vaikutukset Suomen lainsäädäntöön ole selkeät. Pääosa säännöksissä olevista velvoitteista täyttynee Suomessa jo nykyisin. Ehdotuksen 13 artiklassa tarkoitettuja toimivaltaisia viranomaisia voivat olla ainakin ulkoministeriö, ulosottolaitos, syyttäjä-, poliisi-, tulli- ja vientivalvontaviranomaiset. Tietojenvaihtoon liittyy toimivaltuuksiin ja tietosuojaan liittyviä lainsäädännöllisiä kysymyksiä.

Pakotelain 2 b §:n mukaan sen lisäksi, mitä 2 a §:n 1 momentissa tarkoitetuissa SEUT 215 artiklan nojalla annetuissa asetuksissa säädetään, niiden liitteissä nimetyn luonnollisen henkilön tai oikeushenkilön varojen jäädyttämisen panee täytäntöön ulkoasiainministeriön hakemuksesta ulosottomies noudattaen ulosottoaaren (705/2007) 8 luvun 5–10 ja 12–15 §:ää. Pakotteiden rikkomista koskevan säännöstelyrikoksen tutkinnasta vastaa poliisi. Suomen Tulli valvoo myös pakotteiden noudattamista osana muita tehtäviään. Pakolain 2 b §:n 4 momentin mukaan ulkoministeriö on pakoteasioissa Suomessa toimivaltainen viranomainen, ellei toisin ole säädetty. Oikeuskäytäntöä pakotteista on Suomessa niukasti.

Rikoslain 32 luvun 6-10 §:ssä säädetään rahanpesurikoksista. Suomessa rahanpesun esirikos voi olla mikä tahansa hyötyä tuottava rikos (HE 183/2020 vp s. 9). Tämä täyttää direktiiviehdotuksen 17 artiklan velvoitteen.

4 Ehdotuksen oikeusperusta

Ehdotetun direktiivin oikeusperusta on SEUT 83 artiklan 1 kohta. 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, ihmis-kauppa sekä naisten ja lasten seksuaalinen hyväksikäyttö, laitton huumausaine-kauppa, laitton asekauppa, rahanpesu, lahjonta, maksuvälineiden väärentäminen, tietokonerikollisuus ja järjestäytynyt rikollisuus. Säännöksessä 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).

Valtioneuvosto pitää direktiiviehdotuksen ehdotettua oikeusperustaa asianmukaisena.

5 Ehdotuksen suhde toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteisiin

Direktiiviehdotus koskee yhteisten rikosoikeudellisten vähimmäissäännösten määrittelyä sellaisista teoista, jotka voivat olla vakavia ja rajat ylittäviä. Tällaisia rikoksia on valtioneuvoston näkemyksen mukaan perusteltua torjua yhteisin vähimmäissäännöin säännöin unionin tasolla. Rikosten määritelmien ja rikosoikeudellisten seuraamusten lähentämistä ja näihin liittyviä säännöksiä voidaan sinänsä pitää oikeasuhtaisina keinoina edellä mainittujen tavoitteiden kannalta.

Valtioneuvosto katsoo, että direktiiviehdotuksen voidaan katsoa noudattavan toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteita.

6 Ahvenanmaan toimivalta

Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 27 §:n 22 kohdan mukaan valtakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvat rikosoikeutta koskevat asiat 18 §:n 25 kohdassa säädetyin poikkeuksin. Jälkimmäisen kohdan mukaan maakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvat asiat, jotka koskevat teon rangaistavaksi säätämistä ja rangaistuksen määräämistä, kun kysymys on maakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvasta oikeudenalasta. Direktiivissä säänneltävä rikosoikeudellinen lainsäädäntö ei 18 §:n muiden kohtien perusteella kuulu maakunnan lainsäädäntövaltaan. Ahvenanmaan itsehallintolain 27 §:n 23 kohdan mukaan lainkäyttöä ja esitutkintaa koskevat asiat kuuluvat valtakunnan lainsäädäntövaltaan eräin sellaisin poikkeuksin, joista direktiiviehdotuksessa ei ole kysymys.

7 Ehdotuksen vaikutukset

Direktiiviehdotuksen vähimmäissäännöillä varmistettaisiin, että unionin asettamien pakotteiden rikkominen tai kiertäminen on kaikissa jäsenvaltioissa kattavasti rangaistavaa. Ehdotus edistää unionin asettamien rajoittavien toimenpiteiden tehokasta täytäntöönpanoa. Yhteiset vähimmäissäännökset voivat myös parantaa rajat ylittävää oikeudellista yhteistyötä rikosasioissa. Näin ollen ehdotettu direktiivi voi osaltaan edistää unionin arvojen turvaamista, kansainvälistä rauhaa ja turvallisuutta sekä demokratian, oikeusvaltion ja ihmisoikeuksien vahvistamista ja tukemista.

Direktiivillä tulisi arvion mukaan olemaan vähäisiä vaikutuksia Suomen viranomaisten eli lähinnä poliisi-, tulli-, syyttäjä- ja tuomioistuin- ja ulosottoviranomaisten toimintaan, vaikka voimassa oleva lainsäädäntö on jo pääosin ehdotuksen mukainen. Ehdotuksella ei arvioida olevan merkittäviä henkilöstövaikutuksia eikä henkilöstön lisäämiseen liittyviä taloudellisia vaikutuksia. Mikäli pakoterikosten määrä tulisi kuitenkin lisääntymään komission direktiiviehdotuksen uusien rikosten ja rangaistusten määritelmien johdosta, tulisi tällä olemaan suora vaikutus näitä rikosasioita hoitavien viranomaisten tehtävien määrään.

8 Ehdotuksen suhde perus- ja ihmisoikeuksiin sekä perustuslakiin

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.

Perustuslakivaliokunta on katsonut, että rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen näkökulmasta ongelmallisia ovat sellaiset avoimet blankorangaistussäännökset, joiden mukaan rangaistavien tekojen tunnusmerkistöt määräytyvät osittain lain nojalla annettavien alemmanasteisten säännösten ja määräysten taikka EU-oikeuden perusteella. Blankorangaistussäännöksiin tulee suhtautua sen vuoksi torjuvasti, mutta viittauksia sisältävät säännökset ovat tietyin lain täsmällisyyteen liittyvin edellytyksin sinänsä mahdollisia (PeVL 25/1994 s. 8 ja esim. PeVL 20/1997 vp, PeVL 62/2018 vp s. 9, PeVL 53/2018 vp s. 3, PeVL 14/2018 vp, s. 21–22, PeVL 9/2018 vp, s. 9 ja niissä viitatu lausunnot).

Säännöstelyrikosta koskevan blankorangaistussäännöksen arvioinnissa on syytä ottaa huomioon, että neuvoston pakoteasetukset ovat teknisesti monimutkainen, usein päivitettävä ja laaja sääntelykokonaisuus. EU:lla on voimassa tällä hetkellä yli 40 pakotejärjestelmää, joista kukin rakentuu omalle neuvoston päätökselle ja sitä toimeenpanevalle neuvoston asetukselle tai asetuksille. Valtaosa pakotejärjestelmistä on maakohtaisia, mutta EU:ssa on lisäksi joitain temaat-tisia pakotteita (terrorismi, kyberhyökkäykset, ihmisoikeudet, kemialliset aheet). Esimerkiksi Venäjä-pakotteita koskevat neuvoston asetukset ovat liitteineen noin 700 sivua.

Ehdotetun 10 artiklan menettämisseuraamus on merkityksellinen perustuslain 15 §:ssä, Euroopan unionin perusoikeuskirjan 17 artiklassa ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 1. lisäpöytäkirjan 1 artiklassa turvatu omaisuuden suojan kannalta. Tämän perusoikeuden rajoittaminen edellyttää vakiintuneen Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan, että rajoituksesta säädetään lailla hyväksyttävien tarkoituksien tavoittelemiseksi, ja että päämäärän tavoittelemiseen käytettyjä keinoja voidaan pitää oikeasuhtaisina.

Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen kannan mukaan perustuslain 15 §:n 1 momentilla ei suojata omaisuutta, joka on rikoksella hankittu tai muutoin liittyy välittömästi rikolliseen toimintaan (PeVL 8/2016 vp s. 3). Ehdotettu menettämisseuraamus ei sinänsä vaikuta tässä suhteessa ongelmalliselta, koska se liittyisi rangaistavaksi säädettyyn tai ehdotuksen myötä rangaistavaksi säädetävään toimintaan. Ehdotus siitä, että rajoittavien toimenpiteiden kiertämistä koskeviin rikoksiin liittyvät, rajoittavien toimenpiteiden kohteena olevat varat katsottaisiin kokonaisuudessaan rikoshyödyksi, herättää kuitenkin oikeasuhtaisuutta koskevia kysymyksiä. Nämä kysymykset ovat omaisuudensuojan lisäksi merkityksellisiä myös ainakin edellä selostetun rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen ja perustuslain 21 §:ssä turvatu oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin kannalta.

Ehdotuksen johdanto-osan 15 kappaleen mukaan menetetyksi tuomitsemisessa tulisi noudattaa oikeasuhteisuutta kussakin yksittäistapauksessa. Varojen takaisinmaksua ja menetetyksi tuomitsemista koskevassa direktiiviehdotuksessa, johon ehdotetussa 10 artiklassa viitataan, rikoshyödyn menettämisseuraamus ei vaikuta pakolliselta ja rikoshyöty voitaisiin tuomita menetetyksi myös osittain (kyseisen direktiiviehdotuksen 12 artikla). Mainittu direktiiviehdotus sisäl-

tää myös varsin kattavat säännökset oikeussuojakeinoista (23 artikla), mukaan lukien menetetyksi tuomitsemisen kohtuullistamisesta (artiklan 5 kohta). Omaisuudensuojan ja muiden menettämisseuraamusta koskevien perusoikeuskysymyksen kannalta onkin keskeistä, voidaanko vastaajan käytössä olevia oikeussuojakeinoja pitää riittävinä hänen oikeusturvansa kannalta.

9 Toisten jäsenvaltioiden kannat

Jäsenvaltiot ovat esittäneet vasta alustavia kantoja, joista ei voi vielä tehdä pitkälle meneviä johtopäätöksiä.

10 Instituutioiden ja muut kannat

Neuvosto tai parlamentti eivät ole vielä käsitelleet ehdotusta.

11 Ehdotuksen kansallinen käsittely ja käsittely Euroopan unionissa toimielimissä

Direktiiviehdotus on käsitelty oikeus- ja sisäasiat -jaoston (EU 7) kirjallisessa menettelyssä 16.-19.12.2022.

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

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 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 rikomisista 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 menettämisseuraamusta ei pidetä Suomessa rangaistuksena vaan turvaamistoina, jonka tarkoituksena on estää rikoksia ja poistaa niiden vaikutuksia. Neuvotteluissa tulee pyrkiä siihen, ettei ehdotuksen mukainen menettämisseuraamus muodostu rangaistukselliseksi.