

U-jatkokirje; Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi unionin rajoittavien toimenpiteiden rikkomiseen liittyvien rikosten ja seuraamusten määrittelystä

Eduskuntatunnus

U 97/2022 vp

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

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 määrittelyä ja niistä säädettävistä rangaistuksista sekä eräistä niihin liittyvistä asioista.

Ehdotusta on käsitelty neuvoston rikosasiayhteistyön työryhmän (COPEN) kokouksissa. Direktiiviehdotuksesta on tarkoitus saavuttaa neuvoston yleisnäkemyksellä oikeus- ja sisäasioiden neuvostossa 8.–9.6.2023. Tämän jälkeen neuvostolla olisi valmius ryhtyä neuvotteluihin Euroopan parlamentin kanssa (ns. trilogeihin) heti, kun tämä on antanut direktiiviehdotuksesta lausuntonsa.

Oikeus- ja sisäasioiden neuvostossa käsiteltävä asiakirja ei ole vielä saatavilla. Tässä perusmuistiossa tarkastellaan neuvottelutilanteen valossa Suomen kannalta keskeisimpiä kysymyksiä, joiden osalta on katsottu tarpeelliseksi täydentää aiempia kantoja, sellaisina kuin niitä koskevat säännösehdotukset ovat viimeisessä puheenjohtajan asiakirjassa.

Suomen kanta

Valtioneuvosto on muodostanut näkemyksiä asiakokonaisuuteen aikaisemmin eduskuntakirjeissä U 97/2022 vp ja UTPJ 59/2022 vp seuraavasti:

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 toimien rikkomisista 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 peruseriaatteita 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 menettämisseuramusta ei pidetä Suomessa rangaistuksena vaan turvaamistoimena, jonka tarkoituksena on estää rikoksia ja poistaa niiden vaikutuksia. Neuvotteluissa tulee pyrkiä siihen, ettei ehdotuksen mukainen menettämisseuraamus muodostu rangaistukselliseksi.

(UTPJ 59/2022 vp)

Suomi pitää tärkeänä, ja pyrkii aktiivisesti vaikuttamaan siihen, että pakotteiden asettamisessa kiinnitetään erityistä huomiota pakotteiden tehokkaaseen toimeenpanoon ja pakotteiden kiertämisen estämiseen.

Valtioneuvosto täydentää aikaisempia kantojaan seuraavasti osallistuakseen direktiiviehdotuksen käsittelyyn neuvostossa:

Valtioneuvosto katsoo, että puheenjohtajan ehdottamissa muutoksissa direktiiviehdotusta on kehitetty monilta osin Suomen neuvottelutavoitteiden mukaiseen tai muuten hyväksyttävissä olevaan suuntaan. Tämä koskee erityisesti rikosten tarkempaa määrittelyä siten, ettei direktiivissä määriteltäisi rikoksiksi muita kuin pakotteita koskeissa EU:n säädöksissä tai sellaista täytäntöönpanevissa kansallisen lain säännöksissä asetettuja kieltoja tai velvollisuuksia rikkovia tekoja, sekä vähäisempien ja tuottamuksellisten tekojen jättämisestä rikosoikeudellisten velvoitteiden ulkopuolelle. Nämä muutokset edistävät sitä Suomen tavoitetta, että direktiivi voidaan täytäntöönpanna kansallisesti rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen mukaisesti ja oikeasuhtaisella, rangaistusjärjestelmän sisäistä johdonmukaisuutta ja oikeusperinteitä kunnioittavalla tavalla.

Valtioneuvoston arvion mukaan tämänhetkisen neuvottelutilanteen ja muiden jäsenvaltioiden kantojen perusteella vaikuttaa ilmeiseltä, että osana neuvoston yleisnäkemyistä direktiiviin hyväksytään velvoitteita säättää vakavimmista rikoksista enimmäisrangaistukseksi vähintään viisi vuotta vankeutta, osin komission alkuperäistä ehdotustakin laajemmin. Tämä ei ole rikoslaissa vakiintuneesti käytetty enimmäisrangaistustaso ja se on ankarampi kuin nykyisen törkeän säännöstelyrikoksen enimmäisrangaistus, joka on neljä vuotta vankeutta. Nämä direktiivin velvoitteet koskisivat kuitenkin edelleen vain sellaisia pakotteiden rikkomista koskevia tekoja, joihin liittyy vähintään 100 000 euron taloudellinen arvo, tai jotka liittyvät kaksikäyttötuotteisiin. Valtioneuvosto katsoo, että tällaisten seikkojen voidaan lähtökohtaisesti katsoa lisäävän olennaisesti kyseessä olevien rikosten mittaavuutta, kun otetaan huomioon myös pakotteiden tavoitteet ja niiden rikkomisten merkitys nykyisessä maailman tilanteessa. Tämän vuoksi pakotteiden rikkomista koskevien tekojen osalta törkeän säännöstelyrikoksen enimmäisrangaistuksen korottamista ei sellaisenaan ole pidettävä perusteettomana tai rikoslaissa omaksuttuun systematiikkaan sopimattomana, ja Suomenkin tulisi olla valmis hyväksymään viiden vuoden enimmäisvankeusrangaistukseen johtavia direktiivin velvoitteita. Neuvotteluissa tulee kuitenkin pyrkiä siihen, etteivät tällaiset rangaistuksia koskevat velvoitteet laajene olennaisesti.

Oikeushenkilöille määrättävien seuraamusten osalta puheenjohtajan asiakirjassa seurataan ns. ympäristörikosdirektiiviä koskevassa neuvoston yleisnäkemyksessä (neuvoston asiakirja 15006/22) omaksuttua liikevaihtomalliin tai korkeisiin enimmäissakkoihin perustuvaa sääntelyratkaisua, jollaisen Suomi on osana tuota neuvoston yleisnäkemyistä hyväksynyt. Valtioneuvoston arvion mukaan vaikuttaa selvältä, että tällaisen velvoitteen merkittävä muuttaminen kansallista liikkumavaraa lisäävällä tavalla ei tule saamaan neuvostossa riittävää kannatusta. Velvoitetta rajaavat kuitenkin olennaisesti edellä todetut neuvottelujen aikana rikosmääritelmiä koskeviin velvoitteisiin tehdyt vähäisempiä tekoja koskevat rajaukset sekä erityisseuraamuksista säättämisen muuttaminen harkinnanvaraiseksi. Valtioneuvosto pitää tärkeänä johdonmukaisuutta EU:n rikosoikeudellisessa sääntelyssä, ja katsoo, että velvoite on nykymuodossaan Suomelle hyväksyttävissä.

Pakotteiden kohteena olevaa omaisuutta koskevan menettämisseuraamuksen osalta direktiivin velvoitetta on neuvottelujen myötä täsmennetty ja saatettu johdonmukaisemmaksi muuhun EU:n lainsäädäntöön nähden. Tähän liittyen myös oikeusturvatakeita ja suhteellisuusperiaatteen noudattamista on tähdennetty asianmukaisesti. Valtioneuvoston pitää velvoitetta nykymuodossaan hyväksyttävänä.

Pakoterikoksista ilmoittavien henkilöiden suojaaminen edistää rikosten ilmituloa. Valtioneuvosto pitää hyväksyttävänä, että direktiivi sisältää tällaisia ilmoittajien suojaavaa velvoitteita.

Pääasiallinen sisältö

Komission ehdotus

Ehdotetun direktiivin kansallisen täytäntöönpanon kannalta keskeisimmät säännökset koskevat unionin rajoittavien toimenpiteiden rikkomista koskevia rikosten määrittelyä (3 artikla), rikoksista luonnollisille henkilöille säädettyjä rangaistuksista (5 artikla), oikeushenkilöille määrättäviä seuraamuksia, raskauttavia ja lieventäviä olosuhteita (8 ja 9 artikla), jäädyttämistä ja konfiskaatiota (10 artikla) sekä pakotteiden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojaamista (14 artikla). Komission ehdotuksen sisältöä esitellään tarkemmin eduskuntakirjelmässä U 97/2022 vp.

Viimeisin puheenjohtajan asiakirja

Ehdotuksen 3 artiklan 1 kohdassa olevat rikosmääritelmät koostuisivat edelleen yksityiskohtaisesta luettelosta tekoja, joissa on kysymys SEU 29 artiklan tai SEUT 215 artiklan

nojalla säädettyjen pakotteiden rikkomisesta tai kiertämisestä. Komission ehdotukseen nähden 3 artiklasta käy nyt selvemmin ilmi, että direktiivissä määriteltäisiin rikoksiksi ainoastaan pakotesäädöksissä tai sellaista täytäntöönpaneivissa kansallisen lain säännöksissä asetettuja kieltoja tai velvollisuuksia rikkovia tekoja. Ns. itsenäisiä rikoksia direktiivi ei siten määrittäisi.

Rikosmääritelmien osalta on tehty joitakin täsmennyksiä ja vähäisempiä tunnusmerkistöjen laajennuksia pakotesäädösten kieltojen ja velvoitteiden kattamiseksi paremmin. Nämä liittyvät erityisesti maahantulon mahdollistamisen lisäksi kiellettyyn kauttakulkuun (c alakohta), transaktioihin ryhtymisen lisäksi transaktioiden jatkamiseen (d alakohta) ja kiellettyyn vaihdantaan liittyviin tunnusmerkistön täydennyksiin aukko kohtien välttämiseksi (e alakohta). Pakotteiden kiertämistä koskeviin rikosmääritelmiin on tehty sanamuotoa selventäviä täsmennyksiä. Keskeinen muutos on 3 artiklan 1 kohdan h alakohdan iv kohdan rajaus, jonka mukaan tiedonilmoittamisveloitteen rikkomisen rangaistavuus koskisi vain ammatinharjoittamisen yhteydessä saatua tietoa. Tämä selventää, ettei tiedonilmoittamisvelvollisuuden piiriin sellaisenaan kuulu kenen tahansa ihmisen satunnaisesti esimerkiksi mediasta saama tieto. Lisäksi h alakohdan v kohdan hallintoviranomaisten kanssa yhteistyötä koskevan veloitteen rikkomisen yhteydessä todettaisiin erikseen, että teko on rangaistava vain siinä laajuudessa kuin se ei estäisi vaitiolo-oikeutta tai itsekriminointisuojaajaa.

Olellainen muutos on myös se, että jäsenvaltioille jätetään mahdollisuus jättää rikosten määritelmistä pois teot, jotka koskevat alle 10 000 euron taloudellista arvoa tai jotka ovat vähäisiä. Näin ollen näiden vähäisempien tekojen sanktiointi jää pakotesäädösten yleisten sanktiovelvoitteiden varaan eikä niiden osalta ole välttämättä veloitetta säätää rikos-oikeudellisia seuraamuksia. Muutoksen johdosta jäsenmailla on enemmän liikkumavaraa määrittellä tällaisista teoista tehokkaat, oikeasuhtaiset ja varoittavat seuraamukset kansallisen järjestelmänsä kannalta parhaalla tavalla.

Komission ehdottama törkeää tuottamusta koskeva velvoite on poistettu. Näin ollen direktiivin vähimmäisveloitteet koskisivat vain tahallisia rikoksia.

Ehdotuksen 3 artiklasta on poistettu myös komission ehdotuksessa olleet yleiset viittaukset vaitiolo-oikeuteen ja itsekriminointisuojaan sekä humanitaarista apua ja päivittäistavaroita koskeviin poikkeuksiin. Kyseisiin asioihin viitataan edelleen johdanto-osassa. Perusteeksi poistamiselle on katsottu, että EU:n perusoikeuskirjassa turvattuja oikeuksia tai pakotesäädöksissä olevia humanitaarista apua koskevia poikkeuksia ei tule toistaa direktiivissä. Tarkoitus ei siten ole poiketa näistä oikeuksista direktiivissä tai sen kansallisessa täytäntöönpanossa. Asianajosalaisuutta koskevaa poikkeusta on vahvistettu ja selvennetty.

Ehdotuksen 5 artiklassa olevia luonnollisille henkilöille säädettäviä rangaistuksia koskevia veloituksia on sekä supistettu että laajennettu. Vähintään viiden vuoden enimmäisvankeusrangaistusta koskevaa veloitetta on laajennettu muihinkin rikoksiin, joiden osalta voidaan laskea rikoksiin liittyvää taloudellista arvoa. Tätä rangaistustasoa koskeva velvoite koskee edelleen vain rikoksia, joihin liittyy vähintään 100 000 euro taloudellista arvoa. Poikkeuksena tästä olisivat kaksikäyttötuotteisiin liittyvät rikokset, joita vähintään viiden vuoden enimmäisrangaistuksen täytyisi koskea tuotteiden arvosta riippumatta. Rangaistustasoja koskevat veloitteet eivät koske tekoja, joihin liittyy alle 10 000 euroa taloudellista arvoa tai kiellettyä maahantulon järjestämistä koskevia tekoja, jotka ovat vähäisiä. Tämä johtuu siitä, että tällaisia tekoja ei edellä viitatulla tavalla tarvitse 3 artiklan mukaan määrittellä rikoksiksi.

Ehdotuksen 7 artiklassa oikeushenkilöille määrättävistä erityisseuraamuksista säätäminen on muutettu jäsenvaltioille harkinnanvaraiseksi. Oikeushenkilöille määrättäviä sak-

koja koskevat velvoitteet on liikevaihtoperustaisen laskentatavan osalta linjattu ns. ympäristörikosdirektiivin yleisnäkemyistä vastaaviksi. Keskeisenä perusteena tälle muutokselle on ollut johdonmukaisuuden säilyttäminen EU:n rikosoikeudellisten direktiivien kesken. Tämän lisäksi on lisätty jäsenvaltioille vaihtoehto säätää liikevaihtoperustaisen sakon määräytymisperusteen sijaan rikoksesta riippuen 8 m. tai 40 m. euron enimmäissakkorangaistus. Edellä viitattu alle 10 000 euron taloudellista arvoa käsittävien tai vähäisten tekojen jättäminen pois rikosmääritelmistä tarkoittaisi, etteivät niitä koskisi myöskään direktiivin oikeushenkilöille määrättäviä seuraamuksia koskevat velvoitteet.

Ehdotuksen 8 artiklassa raskauttavia seikkoja koskevaan velvoitteeseen on lisätty maininta, että niiden huomioon ottaminen tapahtuu kansallisen lainsäädännön mukaisesti. Raskauttavaksi seikaksi on lisätty muun henkilön kuin viranomaisen toiminta julkisessa tehtävässä.

Ehdotuksen 9 artiklassa lieventävistä asianhaaroista säätäminen on muutettu jäsenvaltioille harkinnanvaraiseksi.

Ehdotuksen 10 artiklassa pakotteiden kiertämistä koskevan omaisuuden jäädyttämistä ja menettämisseuraamusta koskevaa velvoitetta on tarkennettu. Sen mukaan tulisi voida jäädyttää ja tuomita menetetyksi sellaista omaisuutta, jonka osalta nimetty henkilö syyllistyy pakotteiden kiertämisenä rangaistavaan omaisuuden siirtämiseen tai peittämiseen. Tällaista omaisuutta ei enää määriteltäisi rikoshyödyksi. Keskeinen muutos olisi myös nimenomainen maininta artiklassa, että menettämisseuraamuksia koskevan direktiivin 2014/42 oikeusturvatakeet ja suhteellisuusperiaate olisi otettava huomioon. Lisäksi säännökseen on lisätty maininta, ettei vilpittömässä mielessä olevien kolmansien osapuolten oikeuksia tule loukata.

Ehdotuksen 14 artiklassa ilmoittajien suojaa koskevaa velvoitetta on muutettu yleisluonteisemmaksi asiallisesti siten, että EU:n ilmoittajansuojeludirektiivin (EU) 2019/1937 kansallisen täytäntöönpanolain (Laki Euroopan unionin ja kansallisen oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelusta 1171/2022, ilmoittajansuojelulaki) soveltamisalaa tulee laajentaa pakoterikosdirektiivin 3 ja 4 artiklassa mainittuihin rikkomisiin. Ehdotetun sanamuodon mukaan ilmoittajansuojeludirektiivin henkilöllinen soveltamisala olisi ilmoittajansuojeludirektiivin mukainen eli rajoittuisi työntekijäasemassa oleviin henkilöihin, joten siltä osin ehdotettu sanamuoto olisi kansallisen täytäntöönpanolain mukainen eikä edellyttäisi muutoksia ilmoittajansuojelulakiin.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

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, ihmiskauppa sekä naisten ja lasten seksuaalinen hyväksikäyttö, laiton huumausainekauppa, laiton asekauppa, rahanpesu, lahjonta, maksuvälineiden väärentäminen, tietokonerikollisuus ja järjestäytynyt rikollisuus. Säännöksessä olevaa EU-rikosten luetteloa täydennettiin neuvoston 28.11.2022 antamalla päätöksellä (EU) 2022/2332 kattamaan unionin rajoitustoimenpiteiden rikkomisen. Tämä on mahdollistanut nyt tehdyn direktiiviehdotuksen antamisen.

Käsittely Euroopan parlamentissa

Euroopan parlamentissa vastuuvaliokunta on kansalaisvapauksien sekä oikeus- ja sisäasioiden valiokunta (LIBE), jossa esittelijänä on Sophie in 't Veld (Uudistuva Eurooppa – ryhmä). Euroopan parlamentti ei vielä ole käsitellyt asiaa.

Kansallinen valmistelu

Luonnos U-jatkokirjeeksi on käsitelty EU-asioiden komitean oikeus- ja sisäasiat -jaoston (EU 7) kirjallisessa menettelyssä 4-5.5.2023.

Eduskuntakäsittely

Direktiiviehdotusta koskevasta U-kirjelmästä U 97/2022 vp lakivaliokunta (LaVL 34/2022 vp) on antanut lausuntonsa suurelle valiokunnalle. Suuri valiokunta on hyväksynyt eduskunnan kannan SuVEK 194/2022 vp, jonka mukaan valiokunta yhtyy erikoisvaliokunnan lausunnon mukaisesti valtioneuvoston kantaan.

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

Direktiiviehdotusta koskevaa kansallista lainsäädäntöä käsitellään eduskuntakirjelmässä U 97/2022 vp.

Direktiivissä säänneltävä rikosoikeudellinen lainsäädäntö ei kuulu Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) nojalla maakunnan lainsäädäntövaltaan.

Taloudelliset vaikutukset

Direktiiviehdotuksen taloudellisia vaikutuksia on arvioitu U-kirjelmässä U 97/2022 vp.

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

-

Asiakirjat

Neuvostossa käsiteltävä asiakirja ei vielä ole saatavilla. Tämä U-jatkokirje on laadittu viimeisimmän neuvoston työryhmässä käsitellyn puheenjohtajan asiakirjan pohjalta.

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

OM / Sami Kiriakos, p. 02951 50054

VAHVA-tunnus

EU/1538/2022