



Professori Päivi Leino-Sandberg
Berliini 10.6.2022

Asia: E 74/2022 vp Valtioneuvoston selvitys: Ehdotus neuvoston päätökseksi EU:n rikosluettelon laajentamisesta rajoitustoimenpiteiden rikkomiseen ja siihen liittyvä komission tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle

Eduskunnan lakivaliokunnalle 14.6.2022

Eduskunnan lakivaliokunta on pyytänyt lausuntoa valtioneuvoston selvityksestä, joka koskee ehdotusta neuvoston päätökseksi EU:n rikosluettelon laajentamisesta rajoitustoimenpiteiden rikkomiseen ja siihen liittyvästä komission tiedonannosta Euroopan parlamentille ja neuvostolle. Selvitys kuuluu sisällöllisesti perustuslain 96 §:n alaan, mutta asia on tuotu käsiteltäväksi perustuslain 97 §:n mukaisella kirjelmällä. Valtioneuvosto perustelee ratkaisua niin, että alustavien tietojen mukaan asia on tarkoitus käsitellä neuvostossa erityisen kiireellisesti, minkä vuoksi selvitys toimitetaan eduskunnalle sen perustuslain 96 §:ssä tarkoitettujen vaikutusmahdollisuuksien varmistamiseksi ensin E-kirjeellä. Tämän selvityksen lisäksi toimitetaan ensi tilassa eduskunnalle valtioneuvoston U-kirjelmä. Asian kiireellisyyden huomioiden ratkaisua voi pitää perusteltuna.

Eurooppa-neuvosto kehotti päätelmissään 30. ja 31. toukokuuta 2022 neuvostoa tarkastelemaan nopeasti komission hiljattain esittämää ehdotusta EU:n pakotteiden rikkomisesta määrättävistä rikosoikeudellisista toimenpiteistä. Komission ehdotusta perustellaan keskeisesti Venäjän aloittamalla hyökkäyssodalla Ukrainassa. Valtioneuvoston kannan mukaan Suomi pitää tärkeänä, että SEUT 215 artiklan nojalla toteutettavat

rajoitustoimenpiteet (pakotteet) saadaan pantua tehokkaasti täytäntöön. Huomiota on kiinnitettävä kuitenkin siihen, että uudistus koskisi kaikkia SEUT 215 artiklan nojalla annettuja pakotteita, ei ainoastaan nykyiseen tilanteeseen liittyviä.

EU- rikosten listaa koskevalla ehdotuksella on liityntänsä aikaisemmin valiokunnassa käsiteltyyn HLBTIQ-henkilöiden tasa-arvoa koskevaan strategiaan 2020-2025 (E 18/2021 vp), josta olen valiokunnalle lausunut jo aikaisemmin. Valiokunta katsoi tällöin lausunnossaan LaVL 7/2021 vp, että

EU:n rikosoikeudellisen yhteistyön perussopimusmääräyksiä koskeviin muutoksiin sekä lisäharmonisointiin vihapuheen ja viharikosten torjumiseksi on lähtökohtaisesti perusteltua suhtautua varauksellisesti. Valiokunta kuitenkin varaa mahdollisuuden arvioida asiaa myöhemmin uudestaan, sillä lopullinen kanta voidaan ottaa vasta, kun komission aloite on annettu ja käytettävissä on riittävä tietopohja asian arvioimiseksi.

Tähän asiaan liittyen olen jokin aika sitten lausunut valiokunnalle valtioneuvoston kirjelmästä koskien komission tiedonantoa, joka käsittelee komission ehdotusta laajentaa EU-rikosten luettelo kattamaan vihapuheen ja viharikokset sekä siihen liittyvästä luonnoksesta neuvoston päätökseksi. Valiokunta katsoi asiaa koskevassa lausunnossaan (LaVL 2/2022 vp), että saatu selvitys vihapuheen ja viharikosten haitallisiin vaikutuksiin perustuvasta vakavasta luonteesta, yleistymisestä sekä rajat ylittävyydestä puoltaa näkemystä siitä, että rikollisuuden alalla tapahtunut kehitys huomioon ottaen EU-rikosluettelon täydentämiselle aloitteessa ehdotetulla tavalla on esitetty hyväksyttäviä perusteita. Se katsoi, että

EU:n rikosoikeudellisen toimivallan laajentamiseen on edelleen lähtökohtaisesti perusteltua suhtautua varauksellisesti, mutta se, että unionissa on jo annettu asiaa koskevaa EU-tason sääntelyä, vähentää listan täydentämisen periaatteellista ja käytännön merkitystä. Aloitteen taustan erityislaatuisuuden vuoksi on kuitenkin välttämätöntä 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.

Asian käsittely neuvostossa on kesken.

Komission nyt tekemä ehdotus on paitsi ulkopoliittisesti myös periaatteellisesti erittäin merkittävä, koska kysymys on tosiasiallisesti EU:n perussopimusten muuttamista koskevasta ehdotuksesta, vaikka muutos on mahdollista toteuttaa soveltamatta normaaleja perussopimusten muuttamiseen tarkoitettuja menettelyitä, jo aikaisemmin hyväksytyn valtuutuksen nojalla.

Keskityn lausunnossani omaan asiantuntemukseeni liittyviin asioihin: ehdotuksen taustaan, eurorikosten listan laajentamisessa sovellettavaan hyväksymismenettelyyn, EU:n rajoittaviin toimiin liittyviin oikeudellisiin kriteereihin, SEUT 83 artiklassa määriteltyihin kriteereihin sekä päätöksen vaikutuksiin. Totean kunnioittavasti lausuntonani seuraavan.

Määräyksen sisällöstä ja taustasta

SEUT 83 artiklan 1 kohdan mukaan,

*1. Euroopan parlamentti ja neuvosto voivat tavallista lainsäätämisyjärjestystä noudattaen annetuilla direktiiveillä säätää rikosten ja seuraamusten määrittelyä koskevista vähimmäissäännöistä **erityisen vakavan rikollisuuden alalla, joka on rajatylittävää joko rikosten luonteen tai vaikutusten johdosta tai sen vuoksi, että niiden torjuminen yhteisin perustein on erityisesti tarpeen.***

Nämä rikollisuuden alat ovat terrorismi, ihmiskauppa sekä naisten ja lasten seksuaalinen hyväksikäyttö, laiton huumausainekauppa, laiton asekauppa, rahanpesu, lahjonta, maksuvälineiden väärentäminen, tietokonerikollisuus ja järjestäytynyt rikollisuus.

***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.*

Kyseinen määräys lisättiin perussopimukseen Lissabonin sopimuksella. Sopimusta koskevassa hallituksen esityksessä tai sitä koskevassa lakivaliokunnan lausunnossa ei ole eritelty, minkälaisissa kysymyksissä sen eurorikosten listan laajentamista on pidetty mahdollisena (LaVL 8/2008 vp). Enemmän pohdintaa sisältyi perustuslakisopimuksen hyväksymiseen liittyneeseen hallituksen esitykseen (HE 67/2006 vp), jossa ennakoitiin, että nykyisen SEUT 83 artiklan 2 kohdan (eikä nyt käsiteltävänä olevan SEUT 83 artiklan 1 kohdan)

*määräyksen tarkoittamina rikoslajeina kysymykseen saattaisivat tulla esimerkiksi erityisesti unionin taloudellista etua haittaavat petokset, euron väärentäminen, laittoman maahantulon ja oleskelun järjestäminen, ympäristörikollisuus sekä **rasismi ja muukalaisviha.** Edellytyksenä kuitenkin on, että kyseisellä unionipolitiikan alalla on jo toteutettu jäsenvaltioiden lainsäädäntöjä koskevia yhdenmukaistamistoimia. EU-sopimuksen nojalla unionilla ei ole vastaavaa toimivaltaa antaa kuvatuunlaisia, unionin yhteiseen etuun kohdistuvia rikoksia koskevaa sääntelyä.*

Valiokunta suhtautui perustuslakisopimusta koskeneessa lausunnossaan (LaVL 16/2006 vp) uudistuksiin kriittisesti:

Valiokunta toistaa aikaisemman käsityksensä siitä, että nämä aineellista rikosoikeutta koskevat toimivaltaperusteet ovat liian väljiä.

Ensiksi mainitun toimivaltaperusteen osalta ongelman merkitystä kuitenkin vähentää se, että toimivaltaperuste sisältää nimenomaiset vaatimukset sääntelyn kohteena olevien rikosten erityisestä vakavuudesta ja rajatylittävyydestä. Valiokunta korostaa, että näille toimivaltaperusteen käyttämisen asiallisille edellytyksille on jatkossa annettava asianmukainen painoarvo unionin toimivallan laajuutta arvioitaessa.

Jos toimivaltaperusteiden liiallisesta väljyydestä uhkaa aiheutua ongelmia, jotka vaikuttaisivat Suomen rikosoikeusjärjestelmän perusteisiin, ongelmat on viime kädessä mahdollista torjua käyttämällä edellä todetuin tavoin hätäjarrumekanismeja.

Kokonaisuutena valiokunta kuitenkin piti sekä perustuslaki- että Lissabonin sopimusta hyväksyttävänä.

Valtiosääntöoikeudellisesti selvää on, että Suomi on (kuten valtioneuvoston kirjelmässäkin esitetään) eurorikoksia koskevan listan laajentamisen hyväksynyt jo Lissabonin sopimuksen hyväksymällä, eikä sen soveltamiseen enää liity toimivallan siirtoa. Perustuslakivaliokunta toisti tällöin jo perustuslakisopimuksen kohdalla toteamansa näkemyksen, että

tällainen neuvostolle verraten keskeisillä oikeudenaloilla annettava toimivalta muodostuu artiklojen yleispiirteisyyden takia varsin väljäksi ja on siten ongelmallinen myös kansainvälisten velvoitteiden hyväksymistä ja voimaansaattamista koskevien perustuslain säännösten näkökulmasta. Lissabonin sopimuksella hätäjarrumekanismiin tehdyt muutokset eivät anna aiheutta muututtaa tätä johtopäätöstä. Tämän vuoksi valiokunta katsoo, että sopimus on näiden valtuusmääräysten takia käsiteltävä vaikeutetussa järjestyksessä (PeVL 13/2008 vp).

Vaikka valtuutus on sangen väljä, se ei ole rajaton, ja rajoilla on valtiosääntöoikeudellista merkitystä. Mielenkiintoista onkin, että ratkaisua hyväksyttäessä Suomessa ilmeisesti pohdittiin sangen vähän sitä, minkälaiset rikokset saattaisivat tulla listaa laajennettaessa kysymykseen. Perustuslakisopimusta edeltäneessä suomalaisten konventtiedustajien ehdotuksessa (jonka laatimiseen valtioneuvostokin on saattanut osallistua?) kyseiseksi artiklaksi alati oli määritelty laajemmin, ja niihin sisältyi myös rasismi ja muukalaisviha:

These areas of crime are the following: terrorism, trafficking in human beings and sexual exploitation of women and children, illicit drug trafficking, illicit arms trafficking, money laundering, corruption, counterfeiting of means of payment, computer crime, and organised crime, fraud against the financial interests of the Union, assistance for illegal entry and residence, counterfeiting and piracy of goods, environmental crime, racism and xenophobia.¹

Ehdotusta ei kuitenkaan tällaisenaan hyväksytty, ja toisaalta näistä kysymyksistä oli jo tuolloin pääosin annettu EU-lainsäädäntöä. SEUT 83 artiklan nykyisessä 2 alakohdassa nimenomaisesti mainitut alati ovat luonteeltaan rajatylittäviä ”joko rikosten luonteen tai vaikutusten johdosta tai sen vuoksi, että niiden torjuminen yhteisin perustein on erityisesti tarpeen”.

EU-sanktioiden sisällyttämisestä kyseiselle listalle ei tietääkseni ole keskusteltu aikaisemmin, ja se on noussut asialistalle vasta Venäjään kohdistettujen sanktioiden ja niiden täytäntöönpanoon liittyen. Toisin kuin valiokunnan aikaisemmin käsittelemän vihapuhetta ja viharikoksia koskeneen ehdotuksen kohdalla, asiasta ei ole olemassa aikaisempaa EU-lainsäädäntöä.

¹ Suggestion for amendment of Article : 167 (ex Article 17), part III of the Constitution By Ms / Mr : Teija Tiilikainen, Antti Peltomäki, Kimmo Kiljunen, Jari Vilén, Hannu Takkula and Esko Helle, <http://european-convention.europa.eu/docs/Treaty/pdf/850/Art%20III%20167%20Tiilikainen%20EN.pdf> .

Rajoittavista toimenpiteistä

SEUT 215 artikla sisältää määräykset tilanteesta, jossa neuvosto voi määräenemmistöpäätöksellä 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. Päätöksen pohjana on tällöin aikaisempi yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla tehty SEU 29 artiklan mukainen päätös. SEU 29 artiklan mukaan ”Neuvosto tekee päätökset, joissa määritellään unionin lähestymistapa tiettyyn maantieteelliseen tai aihekohtaiseen kysymykseen. Jäsenvaltiot varmistavat, että niiden kansallinen politiikka on unionin kantojen mukaista.” SEU 24(1) artiklan mukaan ”Yhteiseen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan sovelletaan erityisiä sääntöjä ja menettelyjä. Eurooppa-neuvosto ja neuvosto määrittelevät ja toteuttavat sitä yksimielisesti, jollei perussopimuksissa toisin määrätä.” Täten määräenemmistöllä tehtävän SEUT 215 artiklan mukaisen päätöksen pohjana on yksimielisesti tehtävä YUTP-päätös. Yksittäisen jäsenvaltion vaikutusvaltaa heikentää kuitenkin se, että Suomella ei usein päätöstä tehdessään ole käytössään kaikkia asiaa koskevia tietoja niiden luottamuksellisuudesta johtuen; näin on erityisesti YK-pohjaisten sanktioiden kohdalla.

SEUT 215 artiklassa kysymys ei ole lainsäätämismenettelystä. Täten sen perusteella annettavan sääntelyn rikosoikeudellisista seuramuksista ei ole mahdollista säätää SEUT 83 artiklan 2 kohdan nojalla:

*Kun jäsenvaltioiden lakien ja asetusten lähentäminen rikosoikeuden alalla osoittautuu välttämättömäksi jonkin unionin politiikan tehokkaan täytäntöönpanon varmistamiseksi alalla, jolla on toteutettu yhdenmukaistamistoimenpiteitä, tällä alalla voidaan direktiivein säätää rikosten ja seuraamusten määrittelyä koskevista vähimmäissäännöistä. Nämä direktiivit annetaan kyseisten yhdenmukaistamistoimenpiteiden hyväksymisessä noudatetun **tavallisen tai erityisen lainsäätämisyjärjestyksen mukaisesti**, sanotun kuitenkaan rajoittamatta 76 artiklan soveltamista.*

Vaikka EU olisi päättänyt yhteisistä pakottavista toimista SEUT 215 artiklan ja SEU 29 artiklan nojalla, näitä ei ole annettu tavallisessa tai erityisessä lainsäätämisyjärjestyksessä. EU:ssa ja Suomessa sovelletut määritelmät lainsäädännön alasta eivät ole täysin yhdenmukaisia: EU:ssa määritelmä on ensisijaisesti menettelyllinen, kun taas Suomessa ensisijaisesti sisällöllinen. EU:ssa mahdollista on, että muussa kuin lainsäätämismenettelyssä annetaan säädöksiä, jotka Suomessa valtiosääntöisen tulkinnan mukaan kuuluisivat lainsäädännön alaan.² Tämä tekee myös laillisuusperiaatteen tulkinnasta vaikean EU:n ja Suomen järjestelmien välillä.

² Yksi esimerkki tästä on SEUT 122 artikla, jonka nojalla on annettu esimerkiksi viime vuosien mittavin lainsäädäntöpaketti eli EU:n koronaelpymispaketti, jolla on suora vaikutus sekä lainsäädäntö- että budjettivallan käyttöön. EU:n järjestelmässä kyseisessä säädöksessä ei ole kyse lainsäädännöstä.

Selvää kuitenkin on, ettei sen enempää SEU 29 kuin SEUT 215 artiklassa ole kyse lainsäätämisyjärjestyksen soveltamisesta. Tämä kyseenalaistaa myös sen, olisiko SEUT 215 artiklan nojalla annettavassa säädöksessä mahdollista määrätä rikosoikeudellisista seuraamuksista ns. liitännäistoimivallan perusteella. Valtioneuvoston kirjelmässä tai komission asiakirjoissa ei eritellä, olisiko tämä näiden näkemyksen mukaan mahdollista. Nähdäkseni näin ei ole, koska SEU 215 artiklassa ja SEU 29 artiklassa ei anneta EU-lainsäädäntöä. Myös tällä tavoin asetelma eroaa selkeästi valiokunnan aikaisemmissa lausunnoissaan käsittelemistä tilanteista.

Täten oikeudellisesti ainoa tapa mahdollistaa pakottavien toimien rikkomisesta aiheutuvat rikosoikeudelliset seuraamukset on sisällyttää teko EU-rikosten luetteloon.

Unionilla on tällä hetkellä voimassa 40–50 erilaista pakotejärjestelmää, joista osa otettu käyttöön YK:n turvallisuusneuvoston asettamien pakotteiden toimeenpanemiseksi ja osa koskee EU:n itse asettamia pakotteita eli rajoittavia toimenpiteitä.³ Pakotteista osa koskee laajempia asiakokonaisuuksia, osa on hyvinkin yksityiskohtaisia. EU:n pakoteasetuksia sovelletaan automaattisesti ja yhtäläisesti kaikissa EU-maissa heti niiden tultua voimaan, eikä niitä tarvitse erikseen saattaa osaksi kansallista lainsäädäntöä.⁴ Esimerkiksi Ukrainan tilannetta koskevan asetuksen 8(1) artiklan mukaan

Jäsenvaltioiden on annettava tämän asetuksen säännösten rikkomisesta määrättäviä seuraamuksia koskevat säännöt ja toteutettava kaikki tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että ne pannaan täytäntöön. Seuraamusten on oltava tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia.

Asetuksissa ei edellytetä, että näiden seuraamusten tulisi olla rikosoikeudellisia.

Asetuksiin liittyy mittavasti niiden kohteeksi joutuvan oikeusturvaan liittyviä kysymyksiä. SEUT 215 artiklan 3 kohdan mukaan ”Tässä artiklassa tarkoitetut säädökset sisältävät tarvittavat säännökset oikeusturvasta”. Käytännössä tällä viitataan SEUT 275 artiklaan, jonka mukaan

Euroopan unionin tuomioistuimella ei ole toimivaltaa yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevien määräysten osalta eikä näiden määräysten nojalla hyväksytyjen säädösten osalta.

Tuomioistuimella on kuitenkin toimivalta valvoa Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 40 artiklan noudattamista ja ratkaista tämän sopimuksen 263 artiklan neljännessä kohdassa tarkoitetuin edellytyksin vireille pannut kanteet, jotka koskevat luonnolliselle henkilölle tai oikeushenkilölle osoitetun, neuvoston Euroopan unionista tehdyn sopimuksen V osaston 2 luvun nojalla tekemän, rajoittavia toimenpiteitä sisältävän päätöksen laillisuuden tutkimista.

³ Kaikki voimassa olevat sanktiot löytyvät verkkosivulta <https://sanctionsmap.eu/#/main>.

⁴ Kts esimerkiksi NEUVOSTON ASETUS (EU) N:o 833/2014, annettu 31 päivänä heinäkuuta 2014, rajoittavista toimenpiteistä Ukrainan tilannetta epävakauttavien Venäjän toimien johdosta, 13-14 artikla.

Sanktioiden kohteeksi joutuneiden oikeusturva on herättänyt jatkuvaa keskustelua. Käytännössä tiedossa on, että sanktiolistalle on joutunut henkilöitä, joilla ei välttämättä ole ollut liittymää pakotteiden kohteeseen.⁵ Myös unionin toimielimille osoitettujen asiakirjapyyntöjen perusteella on nähtävissä, ettei sanktioiden kohteena joutuneilla henkilöillä ole käytössään edes itseään koskevia asiakirjoja, mikä tekee puolustautumisen vaikeaksi.⁶

On selvää, että pakotteiden tehokkaan toimivuuden edellytyksenä on nopeus ja yllätyksellisyys, ja niillä tavoiteltava yleinen etu on vahva. Regiimiä vahvistettaessa edelleen rikosoikeudellisen sääntelyn avulla oikeusturvaan liittyviin kysymyksiin on oikeusvaltioperiaatteestakin johtuen kuitenkin kiinnitettävä edelleen vahvaa huomiota.

Täyttääkö ehdotus SEUT 83 artiklan 1 kohdassa asetetut kriteerit?

Valiokunta on aikaisemmassa tulkintakäytännössään korostanut, että 'rikosoikeudellisen lainsäädännön harmonisointi on perusteltua erityisesti silloin, kun sen avulla voidaan vaikuttaa konkreettisesti kiinnijäämisriskiin ja rikosten selvittämiseen'. Toisaalta 'rikosoikeudellista EU-tason sääntelyä tulee tehdä vain silloin, kun se on välttämätöntä suhteessa suojeltaviin intresseihin ja kun kaikki muut keinot ovat osoittautuneet riittämättömäksi' (LaVL 16/2013 vp, LaVL 7/2021 vp).

SEUT 83 artiklan 1 kohdassa eurorikosten listan laajentamiselle asetetaan kolme kriteeriä, joiden tulee täytyä. Kuten yllä esitetään, kriteereillä on myös valtiosääntöoikeudellista merkitystä siksi, että niiden perusteella määrittyy se toimivalta, jonka Suomi on unionille Lissabonin sopimuksen hyväksymällä luovuttanut. Kriteereiksi on määritelty, että

- 1) kysymyksessä on erityisen vakava rikollisuus;
- 2) kyseinen rikollisuus on "rajatylittävää joko luonteen tai vaikutusten johdosta tai sen vuoksi että niiden torjuminen yhteisin perustein on erityisesti tarpeen";
- 3) Rikollisuudessa tapahtunut kehitys.

Kriteereistä ensimmäinen on keskeinen arvioitaessa, onko kyse sellaisesta erityisen vakavasta rikollisuudesta, jonka torjuminen yhteisin perustein on artikkelissa tarkoitettulla tavalla erityisesti tarpeen (LaVL 7/2021 vp). Kysymys kuuluu kuitenkin ensisijaisesti aineellisen rikosoikeuden asiantuntijoiden vastattavaksi. Täysin selvää ei ole, että rikollisuudessa varsinaisesti on nyt säädeltävän asian kohdalla tapahtunut kehitystä. Ennen ehdotukseen on johtanut maailmanpoliittinen tilanne ja Venäjän aloittama hyökkäyssota, johon pyritään puuttumaan kaikin mahdollisin keinoin.

⁵ Kts tästä esimerkiksi Päivi Leino-Sandberg, "In principle the full review" – what justice for Mr Kadi? In R. Liivoja, & J. Petman (Eds.), *International Law-making. Essays in Honour of Jan Klabbers* (pp. 225-248). (Routledge Research in International Law, 2014).

⁶ Liisa Leppävirta, 'Procedural Rights in the Context of Restrictive Measures: Does the Adversarial Principle Survive the Necessities of Secrecy?' , *European Papers: A Journal on Law and Integration* , vol. 2 , no. 2 , (2017) pp. 649-669.

Erityisesti komission asiakirjoissa korostetaan rajoittaviin toimiin liittyviä kansainvälisiä ja turvallisuuspoliittisia näkökohtia. Vaikka nämä eivät ehkä ole niitä rikosoikeudellisiin kriteereihin nojautuvia tekijöitä, joita SEUT 83 artiklaa säädettäessä ensisijaisesti ajateltiin, on selvää, että ne ilmentävät tekojen vakavuutta ja niiden rajatylittävää ulottuvuutta.

Lakivaliokunta on korostanut EU:n rikosoikeudellisen toimien kehittämisen kohdalla myös kriminaalipoliittikkaan liittyvän tutkimustiedon merkitystä (esim. LaVL 6/2009 vp, LaVL 16/2013 vp, LaVL 7/2021 vp). Tämänkaltaista tietoa ei kirjelmässä esitetä.

Valtioneuvosto esittää kirjelmän kantaosiossa, että komission esittämät perustelut SEUT 83 artiklan 1 kohdan 1 alakohdassa asetetuille kriteereille täyttyvät, eikä EU-sanktioiden rikkomisen ei voida katsoa niihin edellytyksiin nähden poikkeavan huomattavasti niistä rikollisuuden aloista, jotka SEUT 83 artiklan 1 kohdan 2 alakohdassa jo mainitaan. Valtioneuvoston mukaan Suomi suhtautuu EU-rikoslistan täydentämiseen tällä rikollisuuden alalla lähtökohtaisesti myönteisesti. Selvää on, että ehdotuksen vastustaminen ei tällä hetkellä ole poliittisesti mahdollista.

Mitä vaikutusta listan laajentamisella olisi?

SEUT 83 artiklassa mainitun luettelon laajentaminen ei yksin riitä siihen, että EU-sanktiot kriminalisoidaan. Komission nyt tekemän ehdotuksen hyväksyminen edellyttää yksimielistä neuvoston päätöstä ja Euroopan parlamentin hyväksyntää. Vasta tämän jälkeen komissio voi ehdottaa direktiiviä, jolla vahvistetaan unionin pakotteiden rikkomisen määritelmiä ja seuraamuksia koskevat vähimmäissäännöt, jotka Euroopan parlamentti ja neuvosto hyväksyvät tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

SEUT 83 artiklan 1 kohdan listan täydentäminen nimenomaisella toimivallalla merkitsisi, että sääntelyä olisi mahdollista antaa neuvoston määräenemmistöllä, ja siihen sovellettaisiin SEUT 83 artiklan 3 kohdan mukaista hätäjarrumenettelyä. Suomi on aikaisemmissa kannoissaan pitänyt periaatteellista mahdollisuutta hätäjarrun soveltamiseen tärkeänä, vaikka sitä ei ole käytännössä koskaan käytetty.

Valtioneuvosto korostaa kannassaan, että mahdollista tulevaa 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. Samoin valtioneuvosto kiinnittää huomiota siihen, että rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen mukaan rikosoikeutta ei voida soveltaa taannehtivasti vaan vasta kansallisessa laissa säädetyn rangaistussäännöksen voimaantulon jälkeen tehtyihin tekoihin.

Lakivaliokunnan on lausunnossaan syytä yhtyä näihin periaatteisiin. Toimielimissä käytävässä keskustelussa vaikuttaa usein unohtuvan perusoikeuskirjan 49 artiklan 1 kohdan määräys, jonka mukaan ”Ketään ei saa pitää syyllisenä rikokseen sellaisen teon tai laiminlyönnin perusteella, joka ei ollut tekohetkellä rikos kansallisen lainsäädännön tai kansainvälisen oikeuden mukaan.” Täten EU:ssa myöhemmin annettavaa direktiiviä ja sen nojalla annettavaa kansallista täytäntöönpanosääntelyä ei voida soveltaa taannehtivasti, jolloin todennäköistä

on myös – kuten valtioneuvostokin toteaa – että EU:n rajoitustoimenpiteiden tehokkaan täytäntöönpanon kannalta rikoslainsäädäntöä koskevien vähimmäissäännösten säätämistä keskeisempiä voivat olla muut keinot.

Valtioneuvosto korostaa kannassaan, 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. Tältä osin on toki huomattava, että kyseessä on lyhyen aikavälin sisällä tapahtuva toinen ehdotus listan täydentämiseksi, millä on vaikutusta siihen, kuinka rutiininomaiseksi listan täydentäminen muodostuu. Se mikä ensimmäisellä ja toisella kerralla voi vielä olla poikkeuksellista, on viimeistään kolmannella kerralla jo vakiintunut käytäntö.