

Prof. Sakari Melander
14.6.2022

Eduskunnan lakivaliokunnalle

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

Aluksi

Komissio on 25.5.2022 antanut ehdotuksen neuvoston päätökseksi Euroopan unionin toiminnasta annetun sopimuksen (SEUT) 83(1) artiklassa tarkoitetun EU-rikosten luettelon laajentamisesta kattamaan unionin rajoitustoimenpiteiden rikkomisen (COM (2022) 247 lopullinen) ja siihen liittyvän tiedonannon (COM(2022) 249 lopullinen). Käytännössä kysymys on Euroopan unionin rikosoikeudellisen toimivallan täydentämistä koskevasta ehdotuksesta. Komissio ehdottaa, että EU:ssa annettujen pakotteiden rikkominen määriteltäisiin SEUT 83(1) artiklassa tarkoitetuksi niin sanotuksi eurorikokseksi.

Komission ehdotus on periaatteellisesti erittäin merkittävä, koska kysymys on EU:n perussopimuksissa tarkoitetun aineellisen rikoslainsäädännön lähentämistä koskevan oikeusperustan täydentämisestä.

Lausuntonani esitän kunnioittavasti seuraavan.

SEUT 83(1) artiklan muuttaminen ja sen periaatteellinen merkitys

Komission tiedonannossa asiallisesti esitetään EU:ssa toteutetun rikosoikeudellisen yhteistyön EU:n perussopimuksissa olevan oikeusperustan muuttamista. SEUT 83(1) artikla koskee toista EU:ssa toteutetun rikosoikeudellisen yhteistyön muotoa, aineellisen rikoslainsäädännön lähentämistä. Kysymys on siitä, että unioni voi antaa artiklassa tarkemmin luetelluilla rikollisuuden

aloilla rikosten ja seuraamusten määrittelyä koskevia vähimmäissääntöjä. Artiklan mukaan yhteisiä vähimmäissääntöjä voidaan antaa erityisen vakavan rikollisuuden alalla, joka on rajatylittävää joko rikosten luonteen tai vaikutusten johdosta tai sen vuoksi, että niiden torjuminen yhteisin perustein on erityisesti tarpeen. Artiklassa luetellaan tyhjentävästi ne rikollisuuden alat, joilla yhteisiä vähimmäissääntöjä voidaan antaa. Nämä alat ovat terrorismi, ihmiskauppa sekä naisten ja lasten seksuaalinen hyväksikäyttö, laiton huumausainekauppa, laiton asekauppa, rahanpesu, lahjonta, maksuvälineiden väärentäminen, tietokonerikollisuus ja järjestäytynyt rikollisuus. Mainituista rikollisuuden aloista puhutaan yleisesti niin sanottuina eurorikoksina tai EU-rikoksina.

Artiklassa säädetään mahdollisuudesta täydentää edellä mainittua tyhjentävää rikollisuuden alojen listaa. SEUT 83(1) artiklan mukaan rikollisuudessa tapahtuneen kehityksen perusteella neuvosto voi tehdä päätöksen, jolla määritellään muita rikollisuuden aloja, jotka täyttävät kohdassa tarkoitetut edellytykset. On siis huomattava, että eurorikosten listaan lisättävien rikollisuuden alojen tulee täyttää eurorikoksille SEUT 83(1) artiklassa asetetut yleiset edellytykset eli kysymyksen on oltava erityisen vakavasta rikollisuudesta, joka on rajatylittävää joko rikosten luonteen tai vaikutusten johdosta tai sen vuoksi, että niiden torjuminen yhteisin perustein on erityisesti tarpeen. Lisäksi täydentämisen on tapahduttava rikollisuudessa tapahtuneen kehityksen perusteella. Neuvosto tekee listan täydentämistä koskevan ratkaisun SEUT 83(1) artiklan mukaan yksimielisesti Euroopan parlamentin hyväksynnän saatuaan.

On huomattava, että komissio on joulukuussa 2021 ehdottanut, että SEUT 83(1) artiklan eurorikosten luetteloon lisättäisiin vihapuhe ja viharikokset (COM(2021) 777 final ja U 76/2021 vp, PeVL 1/2022 vp, LaVL 2/2022 vp ja SuVL 1/2022 vp). Tämän joulukuussa 2021 annetun ehdotuksen käsittely on tällä hetkellä Euroopan unionin neuvostossa kesken.

Kysymyksessä on näin lyhyen ajan sisällä toinen kerta, kun perussopimusten sisältämää EU:ssa toteutetun rikosoikeudellisen yhteistyön oikeusperustaa ehdotetaan täydennettäväksi. EU:n perussopimuksissa määritellyn unionin toimivaltaa koskevan oikeusperustan täydentämistä koskevassa ehdotuksessa on periaatteellisesti kysymys erittäin merkittävästä ehdotuksesta (ks. PeVL 1/2022 vp, 5 kohta ja LaVL 2/2022 vp, s. 5; ks. myös LaVL 7/2021 vp, s. 9). Kansallisesta näkökulmasta arvioituna käsiteltävänä olevan ehdotuksen merkittävyyttä korostaa se, että Lissabonin sopimusta käsiteltäessä SEUT 83(1) artiklassa tarkoitettu eurorikosten listan täydentämistä koskeva menettely eli perussopimuksen sisältämä asiaa koskeva niin sanottu valtuusmenettely oli yksi syy sille, minkä vuoksi Lissabonin sopimus oli hyväksyttävä perustuslain (731/1999) 95.2 §:ssä tarkoitetussa niin sanotussa vaikeutetussa järjestyksessä eli sen hyväksyntään vaadittiin kahden kolmasosan enemmistö (PeVL 13/2008 vp, s. 7–8). Perustuslakivaliokunta tältä osin korosti, että kysymys on verraten keskeisillä oikeudenaloilla Euroopan unionin neuvostolle annettusta toimivallasta (PeVL 13/2008 vp, s. 7/II; ks. myös PeVL 36/2006 vp, s. 10–11).

Perussopimuksen sisältämän valtuussäännöksen käyttäminen ei sinänsä enää merkitse perustuslain 95.2 §:ssä tarkoitettua Suomen täysivaltaisuuden kannalta merkityksellistä toimivallan siirtoa unionille, koska siirtäminen on tapahtunut jo Lissabonin sopimuksen hyväksymisen yhteydessä (ks. myös PeVL 1/2022 vp, 7 kohta). On kuitenkin huomattava, että valtuussäännöksen käyttäminen eli unionin rikosoikeudellisen toimivallan perussopimuksessa tarkoitettu täydentäminen eurorikosten luetteloa laajentamalla on toteutettava tavalla, jossa noudatetaan valtuussäännöksen käyttämiselle EU:n perussopimuksissa asetettuja edellytyksiä. Kuten U-kirjelmässä (s. 3) todetaan, SEUT 83(1) artiklan rikoslistan täydentämisen on tapahduttava ensinnäkin sillä perusteella, että rikollisuudessa on artiklassa tarkoitettua tavoin tapahtunut kehitystä, joka

perustelee valtuussäännöksen käyttämisen. Toiseksi rikollisuuden kehityksen perusteella eurorikosten luetteloon lisättävän rikollisuuden alan tulee täyttää eurorikoksille SEUT 83(1) artiklassa asetetut edellä mainitut yleiset edellytykset.

Vaikka EU:n perussopimus siis tietyin edellytyksin mahdollistaa EU:n rikosoikeudellisen toimivallan täydentämisen, edellä mainittujen seikkojen vuoksi ja siksi, että rikosoikeutta on perinteisesti pidetty korostuneen kansallisena oikeudenalana, unionin rikosoikeudellisen toimivallan täydentämiseen on lähtökohtaisesti syytä suhtautua varauksellisesti (LaVL 2/2022 vp, s. 5–6 ja LaVL 7/2021 vp, s. 9). Nimenomaan aineellisen rikoslainsäädännön lähentämistä koskevan toimivallan täydentämisen suhteen on myös huomattava, että rikosoikeudellista yhteistyötä on pyritty ensisijaisesti toteuttamaan vastavuoroisen tunnustamisen periaatetta toteuttavan viranomaisyhteistyön keinoin (LaVL 2/2022 vp, s. 5–6; ks. myös. LaVL 6/2009 vp, s. 2/I, LaVL 16/2013 vp, s. 3/I ja LaVL 7/2021 vp, s. 9). Eduskunnan lakivaliokunta on käytännössään myös painottanut, että rikosoikeudellisen lainsäädännön harmonisointi on perusteltua erityisesti silloin, kun sen avulla voidaan vaikuttaa konkreettisesti kiinnijäämisriskiin ja rikosten selvittämiseen (LaVL 2/2022 vp, s. 6 ja LaVL 16/2013 vp, s. 3/II). Valiokunta on lisäksi katsonut, että rikosoikeudellista EU-tason sääntelyä tulee tehdä vain silloin, kun se on välttämätöntä suhteessa suojeltaviin intresseihin ja kun kaikki muut keinot ovat osoittautuneet riittämättömiksi, minkä lisäksi valiokunta on korostanut kriminaalipolitiikkaan liittyvän tutkimustiedon merkitystä (esim. LaVL 2/2022 vp, s. 6, LaVL 7/2021 vp, s. 9, LaVL 16/2013 vp, s. 4/I ja LaVL 6/2009 vp, s. 2/I; ks. myös PeVL 1/2022 vp, 23 kohta). Erityisesti valiokunta on korostanut rikosoikeudellisten keinojen välttämättömyyttä ja viimesijaisuutta (LaVL 2/2022 vp, s. 6 ja LaVL 7/2021 vp, s. 9; ks. myös PeVL 1/2022 vp, 23 kohta).

Edellä esitetyn perusteella SEUT 83(1) artiklan sisältämän valtuussäännöksen käyttämisen ja EU:n aineellisen rikoslainsäädännön lähentämistä koskevan toimivallan täydentämiseen on lähtökohtaisesti syytä suhtautua pidätyväisesti. Yleisesti voidaan katsoa, että valtuussäännöksen käyttäminen edellyttää riittävää tietopohjaa rikollisuudessa tapahtuneesta kehityksestä, jonka perusteella eurorikosten listan täydentäminen on välttämätöntä, minkä lisäksi käytettävissä on oltava perusteellinen arvio siitä, täyttääkö eurorikosten luetteloon ehdotettu rikollisuuden ala eurorikoksille SEUT 83(1) artiklassa asetetut edellytykset.

Eurorikosten luettelon täydentämisen vaikutuksista

SEUT 83(1) artiklan eurorikosten luettelon mahdollisesti täydennettäessä on kiinnitettävä huomiota siihen, mikä merkitys luettelon mahdollisella täydentämisellä on suhteessa tulevaisuudessa mahdollisesti tehtäviin luettelon uusiin täydentämisehdotuksiin. Tässä suhteessa on syytä korostaa, että luettelon mahdollinen täydentäminen tässä yhteydessä ei vaikuta millään tavalla perussopimuksen valtuussäännöksen käyttämistä koskeviin edellytyksiin ja niiden täyttymistä koskevaan arviointiin jatkossa. Mahdollisissa tulevilla eurorikosten luettelon täydentämistilanteissa perussopimuksen asettamat edellytykset valtuussäännöksen käyttämiselle ovat edelleen samat ja niiden on täysimääräisesti ja itsenäisesti täytyttävä silloin mahdollisesti käsiteltävänä olevan täydentämisehdotuksen suhteen. Eduskunnan lakivaliokunta onkin korostanut, että SEUT 83(1) artiklassa tarkoitetun eurorikosten luettelon täydentäminen ei millään tavoin anna suuntaa tai helpota luettelon täydentämistä muilla rikollisuuden aloilla myöhemmin (LaVL 2/2022 vp, s. 6). Mainittua lähtökohtaa on painotettu myös käsiteltävänä olevassa E-kirjelmässä (s. 2).

Selvää nähdäkseni edelleen on, että ehdotusta SEUT 83(1) artiklassa tarkoitetun eurorikosten luettelon täydentämiseksi on arvioitava EU:n perussopimuksissa luettelon täydentämiselle asetettujen edellytysten mukaisesti siten, että perussopimuksessa asetettujen edellytysten on käsiteltävänä olevan täydentämisehdotuksen suhteen täysimääräisesti täytyttävä eikä merkitystä tule antaa mahdollisille aiemmille luettelon täydentämistä koskeville ehdotuksille. Lisäksi selvää on, että perustuslain tulee ohjata valtioneuvoston kannanmuodostusta EU-lainsäädännön valmistelussa (PeVL 1/2022 vp, 24 kohta). Edelleen huomiota on kiinnitettävä edellä mainittuihin eduskunnan lakivaliokunnan käytännössä muodostettuihin aineellisen rikoslainsäädännön lähentämistä koskeviin edellytyksiin.

Edellä esitetyn perusteella eduskunnan lakivaliokunnan lausunnossa olisi nähdäkseni syytä korostaa sitä valiokunnan aiemmin omaksumaa lähtökohtaa, jonka mukaan käsiteltävänä olevan SEUT 83(1) artiklassa tarkoitetun eurorikosten listan täydentämistä koskevaa ehdotusta on arvioitava itsenäisesti suhteessa edellä mainittuihin edellytyksiin eikä eurorikosten luettelon mahdollinen täydentäminen millään tavoin anna suuntaa tai helpota luettelon täydentämistä muilla rikollisuuden aloilla myöhemmin.

EU-pakotteiden rikkominen rikollisuuden alana

SEUT 83(1) artiklan mukaan siinä tarkoitetun eurorikosten luettelon täydentäminen on mahdollista rikollisuudessa tapahtuneen kehityksen perusteella. Luetteloon mahdollisesti lisättävien rikollisuuden alojen tulee artiklan mukaan täyttää artiklassa eurorikoksille asetetut yleiset edellytykset. Artiklan mukaan kysymyksen on oltava erityisen vakavasta rikollisuuden alasta, joka on rajatylittävää joko rikosten luonteen tai vaikutusten johdosta tai sen vuoksi, että niiden torjuminen yhteisin perustein on erityisesti tarpeen. Luettelon täydentäminen on mahdollista yksimielisellä neuvoston päätöksellä Euroopan parlamentin asiaa koskevan hyväksynnän jälkeen.

Komission ehdotuksessa ja sen sisältämässä luonnoksessa neuvoston päätökseksi ehdotetaan, että EU:n antaminen pakotteiden rikkominen määriteltäisiin SEUT 83(1) artiklassa tarkoitetuksi eurorikokseksi. Käytännössä kysymys on Euroopan unionin toiminnasta annetun sopimuksen (SEU) 29 artiklan ja SEUT 215 artiklan nojalla annettavista rajoitustoimenpiteistä. Kysymys voi olla unionin antamista toimista YK:n antamien pakotteiden toteuttamiseksi Euroopan unionissa tai EU:n autonomisesti antamista rajoitustoimenpiteistä eli pakotteista (ks. COM(2022) 247 final, s. 1; ks. myös HE 288/2014 vp, s. 4). EU:ssa annettujen pakotteiden tarkoitus liittyy ennen muuta kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden ylläpitämiseen ja näin myös SEU 2 artiklassa tarkoitettujen unionin arvojen ylläpitämiseen (ks. myös COM(2022) 247 final, s. 1). Komission ehdotuksessa EU-pakotteiden rikkomista pidetään erityisen vakavana rikollisuuden alana, joka vakavuudeltaan rinnastuu SEUT 83(1) artiklan eurorikosten luettelossa jo mainittuihin rikollisuuden aloihin. EU-pakotteiden rikkomisen katsotaan myös muodostavan uhkan kansainväliselle rauhalle ja turvallisuudelle, heikentävän demokratian, oikeusvaltion ja ihmisoikeuksien vahvistumista ja tukemista sekä aiheuttavan merkittäviä taloudellisia, sosiaalisia, yhteiskunnallisia ja ympäristövahinkoja (COM(2022) 247 final, s. 7 ja E-kirjelmä, s. 3).

Suomessa EU:n antamien pakotteiden rikkominen on säädetty rangaistavaksi rikoslain (39/1889) 46 luvun 1 §:ssä tarkoitettuna säännöstelyrikoksena (säännöksen 7 ja 9 kohta). Kansallisesti on katsottu, että kansainvälisistä pakotteista on muodostunut tärkeä osa kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden ylläpitämiseen tähtäävää keinovalikoimaa, joka on vaihtoehto aseelliselle

voimankäytölle (HE 13/2002 vp, s. 3/I). Täsmällisemmin on arvioitu, että oikein kohdennetuilla pakotteilla voidaan merkittävästi supistaa poliittisiin sortotoimiin, ihmisoikeusloukkauksiin, joukkotuhoukseiden leviämiseen ja terrorismiin osallistuvien tahojen rahoituslähteitä, heikentää näiden mahdollisuuksia aseistautua ja hankkia käyttöönsä muita tarvitsemiaan laitteita ja teknologioita sekä rohkaista tällaisten tahojen tukijoita harkitsemaan tilannetta uudelleen. Laajasti omaksutuilla ja tehokkaasti täytäntöön pantavilla pakotteilla on näin katsottu voitavan tuloksellisesti eristää kansainvälisiltä markkinoilta toimijoita, joiden tavoitteet ovat YK:n peruskirjan tai EU:n ulkopoliittisten perustavoitteiden vastaisia (HE 288/2014 vp, s. 3/I). Säännöstelyrikosta koskevan rikoslain 46 luvun 1 §:n tarkoituksena on edistää säännöstelyn tavoitteiden toteutumista (HE 66/1988 vp, s. 177/II).

Edellä esitetyn mukaisesti pakotteisiin yleisesti samoin kuin EU:n antamiin pakotteisiin liittyy hyvin painavia näkökohtia, jotka perustelevat pakotteiden rikkomisen rangaistavaksi säättämistä. Vastaavasti samat painavat näkökohdat perustelevat myös mahdollisimman yhtenäistä pakotteiden rikkomistilanteita koskevaa lainsäädäntöä Euroopan unionin jäsenvaltioissa. Useissa tilanteissa kysymys on kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden ylläpitämiseen tähtäävistä toimenpiteistä, joita käytetään sotilaallisten toimenpiteiden vaihtoehtoina. Toisaalta pakotteissa voi olla kysymys myös puhtaasti taloudelliseen säännöstelyyn liittyvistä toimenpiteistä. EU-pakotteiden suhteen kysymys on kuitenkin ennen muuta nimenomaan rauhan ja turvallisuuden ylläpitämiseksi annetuista pakotteista (COM(2022) 247 final, s. 1 ja asiakirjan alaviitteessä 3 mainittu <https://www.sanctionsmap.eu/#/main>). Pakotteiden rikkomisessa on näin nähdäkseni kysymys sellaisesta erityisen vakavasta rikollisuudesta, joka vakavuudeltaan rinnastuu SEUT 83(1) artiklan eurorikosten luettelossa jo mainittuihin rikollisuuden aloihin, ottaen erityisesti huomioon, että luettelo sisältää jo nyt moitittavuudeltaan eriasteisia rikollisuuden aloja (esim. terrorismi vs. maksuvälineiden väärentäminen) ja sellaisia rikollisuuden aloja koskevia määritelmiä (esim. maksuvälineiden väärentäminen), jotka niin ikään pitävät sisällään moitittavuudeltaan eriasteisia tekoja. Kun kysymys on tavoitteiltaan merkittävästä sääntelystä, on nähdäkseni E-kirjelmässä (s. 1) mainituin tavoin perusteltua, että SEUT 215 artiklassa tarkoitetut pakotteet saadaan pantua tehokkaasti täytäntöön, minkä vuoksi pakotteiden rikkomistilanteiden rangaistavaksi säättämistä ja rikosoikeudellisia seuraamuksia pakotteiden rikkomisesta voidaan lähtökohtaisesti pitää perusteltuna.

EU-pakotteiden rikkomisen rajat ylittävä luonne

Komission ehdotuksen (COM(2022) 247 final, s. 7; ks. myös E-kirjelmä, s. 3)) mukaan EU-pakotteiden rikkomisella on selkeä ja ajoittain myös luontainen rajat ylittävä ulottuvuus. Komission ehdotuksen mukaan pakotteiden vastaiseen toimintaan syyllistyy tavanomaisesti globaalissa mittakaavassa toimiva luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö. Ajoittain myös unionin rajoitustoimet, kuten tuonti- ja vientirajoitukset, sisältävät nimenomaisen rajat ylittävää toimintaa koskevan kiellon. Komission ehdotuksessa tältä osin esitettyyn voidaan hyvin perustein yhtyä, koska pakotteissa usein on kysymys esimerkiksi tuontia ja vientiä koskevista rajoituksista, minkä lisäksi finanssipakotteet usein kohdistuvat edellä mainitun mukaisesti kansainvälisessä mittakaavassa toimiviin tahoihin. Ennen muuta kysymys on nähdäkseni siitä, että pakotteiden rikkomisella on rajat ylittävä luonne SEUT 83(1) artiklassa tarkoitetun mukaisesti rikoksen luonteen tai vaikutusten vuoksi.

Rikollisuudessa tapahtunut kehitys

SEUT 83(1) artiklan mukaan siinä tarkoitetun eurorikosten luettelon täydentäminen on mahdollista rikollisuudessa tapahtuneen kehityksen perusteella. Komission ehdotuksessa ei erityisen kattavasti tarkastella, onko EU-pakotteiden rikkomisessa tapahtunut sellaista merkittävää kehitystä, joka nimenomaisesti perustelisi EU-pakotteiden rikkomisen lisäämisen SEUT 83(1) artiklassa tarkoitettuun eurorikosten luetteloon. Selvää kuitenkin lienee, että edotuksen tausta liittyy ennen muuta Venäjän Ukrainaan kohdistamaan räikeästi kansainvälisen oikeuden vastaiseen hyökkäykseen, mihin liittyen EU:ssa on toteutettu useita pakotetoimenpiteitä (ks. myös COM(2022) 249 final, s. 1 ja E-kirjelmä, s. 1). Tässä suhteessa voidaan E-kirjelmässä esitetyn tavoin pitää tärkeänä, että toteutetut pakotteet saadaan tehokkaasti pantua täytäntöön, minkä vuoksi pakotteisiin liittyvässä oikeustilassa kokonaisuutena arvioiden ja näin myös pakotteisiin liittyvässä rikollisuudessa on tapahtunut kehitystä, joka perustelee SEUT 83(1) artiklassa tarkoitetun eurorikosten luettelon täydentämisen.

SEUT 83(2) artiklassa tarkoitetun liitännäistoimivallan merkitys

Komission ehdotuksessa tai sen johdosta annetussa E-kirjelmässä ei tarkastella, voitaisiinko EU-pakotteiden rikkomisen suhteen rikosoikeudellisia toimenpiteitä antaa SEUT 83(2) artiklassa tarkoitetun niin sanotun liitännäistoimivallan perusteella, jolloin SEUT 83(1) artiklassa tarkoitettua eurorikosten luetteloa ei tarvitsisi täydentää. SEUT 83(2) artiklan mukaan 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 kuitenkin rajoittamatta 76 artiklan soveltamista.

Nähdäkseni SEUT 83(2) artiklassa tarkoitettu liitännäistoimivalta ei kuitenkaan EU-pakotteiden rikkomisen suhteen olisi mahdollinen aineellisen rikoslainsäädännön lähentämisen oikeusperusta. SEU 29 ja SEUT 215 artikla eivät ensinnäkään ole sellaisia tavallista tai erityistä lainsäätämisyjärjestystä perustavia määräyksiä, jotka mahdollistaisivat SEUT 83(2) artiklassa tarkoitettujen yhdenmukaistamistoimenpiteiden toteuttamisen. Tätä oletettavasti tarkoitetaan myös komission ehdotuksessa, jossa SEU 29 ja SEUT 215 artiklan ei todeta olevan luonteeltaan lainsäädännöllisiä (ks. COM(2022) 247 final, s. 2, alav. 8: ”— the non-legislative legal basis of Article 29 TEU, Article 215 TFEU). Toiseksi on huomattava, että SEUT 215 artiklan mukaan EU:ssa annettavat pakotteet toteutetaan neuvoston päätöksellä, joka annetaan SEU 29 artiklan perusteella, mutta pakotteet tulevat jäsenvaltioita suoraan velvoittaviksi SEUT 215 nojalla annettavalla samaa asiaa koskevalla asetuksella. Koska neuvoston yksimielisesti päätöksellä hyväksymät pakotteet tulevat jäsenvaltioita velvoittaviksi SEUT 215 nojalla annettavalla asetuksella ja koska EU:lla ei ole yleistä rikosoikeudellista toimivaltaa, asetuksiin ei voida sisällyttää aineellista rikoslainsäädäntöä koskevia velvoitteita, jotka olisivat jäsenvaltioissa suoraan sovellettavissa. Näin pakotteiden antamista koskeva oikeusperusta ei muodosta sellaista lainsäätämisyjärjestystä ilmentävää kokonaisuutta, jonka nojalla voitaisiin toteuttaa SEUT 83(2) artiklassa tarkoitettuja aineellista rikoslainsäädäntöä koskevia lähentämistoimenpiteitä. Edellä esitetyn perusteella EU-pakotteiden rikkomisen lisääminen SEUT 83(1) artiklassa tarkoitettuun eurorikosten luetteloon on nähdäkseni ainoa

vaihtoehto toteuttaa unionin rikosoikeudellisen toimivallan laajentaminen koskemaan EU-pakotteiden rikkomistilanteita.

Huomioita komission hahmottelemasta EU-pakotteita koskevasta rikosoikeudellisesta direktiivistä

Komissio on SEUT 83(1) artiklan eurorikosten luettelon täydentämistä koskevan esityksen lisäksi julkaissut tiedonannon COM(2022) 249 final, jossa esitetään tulevaa asiaa koskevaa mahdollista rikosoikeudellista direktiiviehdotusta koskevia keskeisiä elementtejä. Vaikka on selvää, että asian käsittelyn tässä vaiheessa käsillä ei vielä ole rikosoikeudellista direktiiviä koskevaa ehdotusta, asian periaatteellisen merkittävyyden vuoksi seuraavassa kiinnitetään alustavasti huomiota tiettyihin komission tiedonannossa esitettyihin seikkoihin.

Ensinnäkin on huomattava, että rikoslain 46 luvun 1 §:ssä tarkoitettu säännöstelyrikosta koskeva rikossäännös on rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen kannalta varsin haasteellinen. Erityisesti tämä koskee säännöksen 7 ja 11 kohtaa, joissa on kysymys EU-pakotteista. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on pitänyt säännöstä tältä osin varsin ongelmallisena perustuslain (731/1999) 8 §:ssä tarkoitetun rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen asettamien vaatimusten kannalta (PeVL 4/1997 vp, s. 2–3). Sääntelyn ongelmallisuutta suhteessa rikosoikeudelliseen laillisuusperiaatteen asettamiin vaatimuksiin lisää se, että EU:ssa annettavia pakotteita koskeva päätöksentekomenettely ja niitä koskevat oikeudelliset instrumentit ovat erityisluonteisia ja niitä koskeva päätöksentekomenettely on kaksivaiheinen (SEU 29 artiklan nojalla annettava päätös ja siihen pohjautuva SEUT 215 artiklan nojalla annettava asetus). Tässä suhteessa on syytä E-kirjelmässä (s. 2) mainitun tavoin korostaa EU:n perusoikeuskirjan 49 artiklassa ja perustuslain 8 §:ssä tarkoitetun rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen sekä sen sisältämän sääntelyn tarkkarajaisuuden ja täsmällisyyden vaatimuksen korostumista nyt käsiteltävänä olevassa sääntelykontekstissa. EU-pakotteiden rikkomistilanteisiin liittyen on lisäksi erikseen syytä korostaa EU:n perusoikeuskirjan 49 artiklassa sekä perustuslain 8 §:ssä tarkoitetun rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen sisältämää taannehtivan rikoslain kieltoa (ks. myös E-kirjelmä, s. 2).

Toiseksi komission tiedonannon liitteenä olevan direktiivin sisältöä tarkemmin hahmottelevan suunnitelman mukaan direktiivissä tarkoitetut rangaistavaksi säädettävät teot tulisivat kattamaan varsin monenlaisia pakotteiden rikkomisiin liittyviä tekoja (asiakirjan COM(2022) 249 liite, s. 2). Tällaisia tekoja olisivat muun muassa ryhtyminen toimiin tai toimintaan, joilla pyritään suoraan tai välillisesti esimerkiksi varoja kätkemällä kiertämään rajoitustoimenpiteitä, kauppakielltoon kuuluvia tavaroita koskevaan kaupankäyntiin ryhtyminen, olemaan jäädyttämättä nimetyille henkilölle tai yhteisölle kuuluvia varoja tai rajoitustoimenpiteiden vastaisesta toimenpiteestä ilmoittamatta jättäminen. Suunnitellun direktiivin kriminalisointivelvoitteen aineellinen ala vaikuttaa näin varsin laajalta, minkä lisäksi se vaikuttaa pitävän sisällään moitittavuudeltaan eriaseteisia tekoja. Direktiivin valmisteluvaiheessa on tämän vuoksi syytä kiinnittää erityistä huomiota rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen ja rikosoikeudellisen sääntelyn oikeasuhtaisuuden asettamiin vaatimuksiin.

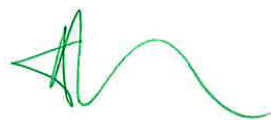
Kolmanneksi direktiivin kriminalisointivelvoitteen suunnitellaan kattavan tahallisten tekojen lisäksi myös törkeästä huolimattomuudesta tehdyt teot (asiakirjan COM(2022) 249 final liite, s. 2). Suomessa rikoslain 46 luvun 1 §:ssä tarkoitettu säännöstelyrikos on rangaistava vain tahallisesti tehtynä. Tämä on ollut Suomessa tietoinen ratkaisu, koska ennen rikoslain kokonaisuudistusta

tietyt säännöstelyrikoksena nykyisin rangaistavat teot olivat myös tuottamuksellisena rangaistavia (HE 66/1988 vp, s. 183–184). Toteutuessaan komission ehdotus näin merkitsisi rangaistavan käyttäytymisen alan melko huomattavaa laajentumista. Tämän vuoksi direktiivin valmisteluvaiheessa olisi hyvin huolellisesti arvioitava, onko törkeästä huolimattomuudesta tehdyn teon rangaistavaksi säätämiseksi esitettävissä hyväksyttäviä perusteita. Lisäksi tässä suhteessa olisi otettava huomioon, että EU:ssa omaksutuissa aineellisen rikoslainsäädännön lähentämisen suuntaviivoja koskevissa periaateluonteisissa asiakirjoissa on korostettu tahallisten tekojen rangaistavaksi säätämisen ensisijaisuutta ja sitä, että tuottamuksellisten tekojen rangaistavuus olisi vain poikkeuksellista (ks. Council Conclusions on model provisions, guiding the Council's criminal law deliberations, 2979th Justice and Home Affairs Council Meeting, Brussels, 30.11.2009, s. 3 ja Euroopan parlamentin päätöslauselma 22.5.2012 EU:n lähestymistavasta rikosoikeuteen (2010/2310(INI)), J ja 4 kohta; ks. myös Sakari Melander, EU-rikosoikeus (2015), s. 238–239).

Neljänneksi selvää lienee, että EU-pakotteiden rikkomista koskeva mahdollinen direktiivi tulisi sisältämään direktiivin kriminalisointivelvoitteiden tarkoittamia tekoja koskevia enimmäisrangaistuksia koskevia vähimmäisvaatimuksia. Tältä osin on huomattava, että aineellisen rikoslainsäädännön lähentämisen suhteen lakivaliokunnan käytännössä on kiinnitetty vakiintuneesti huomiota siihen, että EU:ssa valmisteltavat direktiivit eivät saisi sisältää sellaisia rangaistusasteikkoihin kohdistuvia vaatimuksia, jotka eivät sovellu rikoslaissa omaksuttuihin rangaistusasteikkoihin ja niiden ilmentämiin eri rikosten keskinäistä moitittavuutta suhteuttavaan systematiikkaan (esim. LaVL 17/2022 vp, s. 5–6, LaVL 2/2022 vp, s. 7, LaVM 9/2021 vp, s. 4, LaVL 7/2021 vp, s. 9–10, LaVL 15/2017 vp, s. 4, LaVM 29/2014 vp, s. 3 ja LaVL 16/2013 vp, s. 3–4). Valiokunta on tämän vuoksi painottanut, että aineellisen rikoslainsäädännön lähentämistä koskevien direktiivien neuvotteluvaiheessa olisi kiinnitettävä erityistä huomiota direktiivin rangaistusasteikkoja koskeviin vaatimuksiin (esim. LaVM 9/2021 vp, s. 4). Nähdäkseni tätä lähtökohtaa olisi syytä korostaa myös nyt käsiteltävänä olevan E-kirjelmän johdosta annettavassa lausunnossa, vaikka käsiteltävänä ei vielä olekaan komission ehdotusta asiaa koskeväksi direktiiviksi.

Viidenneksi komission direktiivin sisältöä koskevien suuntaviivojen mukaan direktiivi tulisi sisältämään laajan raskauttavia asianhaaroja koskevan velvoitteen (asiakirjan COM(2022) 249 final liite, s. 4). Perusteltu lähtökohta rikosoikeudellista unionilainsäädäntöä valmisteltaessa nähdäkseni olisi, että raskauttavia asianhaaroja koskevat velvoitteet pyrittäisiin kirjoittamaan tavalla, jota ei olisi mahdollista tulkita jäsenvaltion kansallista harkintaa rajoittaen. Olennaista olisi pyrkiä turvaamaan se, että raskauttavia asianhaaroja koskeva velvoite ei esimerkiksi aina edellyttäisi nimenomaisesta teon törkeäksi kvalifioivasta perusteesta säätämistä vaan velvoitteessa mainitut seikat voitaisiin ottaa huomioon rangaistuksen mittaamista koskevien yleisten säännösten nojalla. Tämän vuoksi olisi nähdäkseni perusteltua pyrkiä muotoilemaan raskauttavia asianhaaroja koskevat artikkelit harkinnanvaraisiksi ja siten, että ne eivät sisältäisi erityisen laajaa raskauttavien asianhaarojen luetteloa.

Espoossa 14.6.2022



Sakari Melander
Rikosoikeuden professori