

25.07.2024

POL-2024-89865

Keskusrikospoliisin lausunto pakoteriksdirektiivin täytäntöönpanoa koskevasta työryhmämietinnöstä - VN/29108/2023**Tausta**

Oikeusministeriö on pyytänyt Keskusrikospoliisin lausuntoa pakoteriksdirektiivin täytäntöönpanoa koskevasta työryhmämietinnöstä.

Oikeusministeriö asetti 26.10.2023 työryhmän, jonka tehtävänä oli valmistella unionin rajoittavien toimenpiteiden rikkomiseen liittyvien rikosten ja seuraamusten määrittelystä annettavan direktiivin ("pakoteriksdirektiivi") kansallista täytäntöönpanoa. Rahanpesun selvittelykeskuksen edustaja on ollut työryhmän jäsenenä.

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2024/1226, annettu 24 päivänä huhtikuuta 2024, unionin rajoittavien toimenpiteiden rikkomiseen liittyvien rikosten ja seuraamusten määrittelystä ja direktiivin (EU) 2018/1673 muuttamisesta sisältää vähimmäissäännökset unionin rajoittavien toimenpiteiden (pakotteiden) rikkomista koskevien rikosten määritelmistä ja niistä säädettävistä rangaistuksista sekä eräistä niihin liittyvistä asioista. Direktiivin tarkoituksena on varmistaa, että Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU) 29 artiklan ja Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 215 artiklan mukaisesti toteutettujen pakotteiden rikkomisen on kaikissa jäsenvaltioissa rangaistavaa ja että rangaistussäännökset täyttävät yhteisen vähimmäistason. Jäsenvaltioiden on pantava direktiivin mukaiset velvoitteet kansallisesti täytäntöön viimeistään 20.5.2025.

Työryhmän mietinnössä rikoslain 46 lukuun ehdotetaan lisättäväksi uudet säännökset pakoterikoksesta, törkeästä pakoterikoksesta, tuottamuksellisesta pakoterikoksesta ja pakoterikkomuksesta. Samalla säännöstelyrikosta koskevia säännöksiä muutettaisiin niin, etteivät ne enää koskisi pakotteiden rikkomista.

Pakoterikokseen, törkeään pakoterikokseen ja tuottamukselliseen pakoterikokseen sovellettaisiin oikeushenkilön rangaistusvastuuta. Direktiivin velvoitteiden mukaisesti näiden rikosten osalta yhteisösakon ylin rahamäärä olisi yleisestä yhteisösakon enimmäismäärästä poiketen viisi prosenttia oikeushenkilön liikevaihdosta, kuitenkin vähintään 850 000 ja enintään 40 miljoonaa euroa.

Niin sanottua ilmoittajansuojelulakia sovellettaisiin pakotteiden rikkomisesta ilmoittaneiden henkilöiden suojeluun.

Lisäksi ehdotetaan rikoslain muuttamisen johdosta tarvittavien muutosten tekemistä muuhun lainsäädäntöön mm. pakkokeinolakiin.

Keskusrikospoliisin lausuntoYleisesti esityksestä rikostorjunnan näkökulmasta

Keskusrikospoliisi katsoo yleisesti, että hallituksen esityksen muotoon laaditussa työryhmämietinnössä esitetyillä lainsäädäntömuutoksilla on tehostava vaikutus EU:n rajoittavien toimenpiteiden eli niin sanottujen pakotteiden rikkomisen torjunnassa. Pakoteriksdirektiivin EU:n laajuusella täytäntöönpanolla varmistetaan, että pakotteiden rikkominen on kaikissa jäsenvaltioissa rangaistavaa ja että rangaistussäännökset täyttävät yhteisen vähimmäistason. Suomessa rikoslain 46 luvun 1 §:n säännöstelyrikos on käytännössä jo toteuttanut osittain tätä kansainvälistä velvoitetta. Nyt ehdotettu pakotteiden rikkomisen kriminalisointi on nykyistä kattavampi ja yksityiskohtaisemmin säännelty sekä mahdollistaa aiempaa ankaramman sanktioinnin.

Ehdotetun sääntelyn odotetaan osaltaan tehostavan pakotteiden täytäntöönpanoa sekä ennalta estävän ja potentiaalisesti vähentävän pakotteiden kiertämistä. Pakotteiden kiertäminen ei kuitenkaan tule loppumaan uudella sääntelyllä ja on odotettavissa, että pakotteiden kiertäminen jatkaa nykyistä ammattimaisten ja yhä enemmän monimutkaistuvien tekotapojen trendiä.

EU:n laajuinen yhtenäinen pakotteiden rikkomisen kriminalisointi tulee lisäämään rajat ylittävää kv. tiedon vaihtoa esitutkinta- ja oikeusviranomaisten kesken, mitä pidetään välttämättömänä. Yhteistyön ja sitä myöten esitutkin-
tojen ja oikeusapumenettelyjen lisääntymiseen tulisi varautua tarvittavalla esitutkinta- ja oikeusviranomaisten osaamisella ja henkilöresursseilla.

Rikoslakiin tehtävät muutokset

Keskusrikospoliisi katsoo, että rikoslain 46 lukuun tehtävät uudet pakotteiden rikkomisen kriminalisoinnit (pakoterikos, törkeä pakoterikos, tuottamuksellinen pakoterikos ja pakoterikkomus) ovat kokonaisuutena asianmukaisia.

Rikoslain 1 luvun 11 § tehtävä muutos kaksoisrangaistavuuden vaatimuksesta poikkeamiseen on asianmukainen. Keskusrikospoliisi katsoo uuden sääntelyn tehokkuuden edellyttävän, että Suomen kansalainen tulisi voida saattaa rikosvastuuseen riippumatta siitä, onko tekomaan laissa vastaavaa kriminalisointia.

Ehdotetussa pakoterikoksen (RL 46 luvun 3a §) säännöksessä viitattaisiin niihin pakotesäädöksiin (EU:n pakoteasetukset) sekä YK:n peruskirjan (SopS 1/1956) VII luvun artiklan nojalla YK:n turvallisuusneuvoston määräämiin pakotteisiin kansainvälistä rauhaa tai turvallisuutta uhkaavaa toimijaa kohtaan, joiden vastainen menettely olisi rangaistavaa ja niissä kuvattaisiin nykyistä selkeämmin, millaisia tekoja rangaistavuus koskee. Pakoterikossäännöksissä ei säädettäisi itsenäisiä rikoksia, vaan rangaistavia olisivat teot, jotka rikkovat pakotelainsäädännössä säädettyä kieltoa tai velvoitetta. Pakoterikossäännökset olisivat blankorangaistussäännöksiä. Ehdotettu sääntely täyttäneen perustuslakivaliokunnan blankorangaistussäännöksille asetetut laillisuusperiaatteen noudattamista koskevat vaatimukset ja erityisesti rangaistussäännöksen täsmällisyysvaatimuksen. Uudet kriminalisoin-

nit edellyttävät kuitenkin edelleen sen, että lain soveltajan tulee tuntea riittävässä laajuudessa viitattujen pakotesäännösten kokonaisuuden. Tältä osin tulisi huolehtia esitutkinta- ja oikeusviranomaisten riittävästä osaamisesta ja resursseista (kts. jäljempänä kohta "Vaikutukset").

Pakoterikossäännöksen (3a §) 1 momentin 1–10 kohdassa luonnehdittaisiin asiallisesti ne tekotavat, joilla pakotteiden rangaistavaan rikkomiseen voi syyllistyä. Keskusrikospoliisi katsoo, että tekoapojen kuvaus on riittävä ja joka tapauksessa tarjoaa lain soveltajalle nykyistä säännöstelyrikosta selkeämmin sovellettavan säännöksen. 2 momentissa oleva kriminalisointi koskee tekoja, joilla pyritään kiertämään henkilöpakotteita ja on 1 momenttia selkeämmin sovellettavissa.

Keskusrikospoliisi katsoo, että pakoterikoksen (RL 46 luvun 3a §) yrityksen rangaistavuuden säätäminen direktiivin velvoitetta laajemmaksi ja että yritys rinnastetaan (1 momentissa) täytettyyn tekoon, on asianmukainen ja on pakotteiden täytäntöönpanoa tukeva. RL 46 ehdotettujen säännösten tosiasiallinen tavoite on asetettujen pakotteiden täytäntöönpanon varmistaminen. Jotta esitutkinta- ja pakkokeinoilla voidaan tehokkaasti estää pakotteiden kohteena olevan esim. puolustustarvikkeiden tai kaksikäyttötuotteiden saatamisen pakotteiden kohteena olevaan valtioon, tulisi esitutkintaviranomaisten voida puuttua rikokseen jo yritysasteella, jolloin on oletettavaa, että omaisuus tai tuotteet eivät ole vielä siirtyneet pakotteiden vastaisesti.

Keskusrikospoliisi katsoo, että törkeän pakoterikoksen (RL 46 luvun 3 b §) ankaroittamisperusteet ovat asianmukaiset. Direktiivin velvoittama ja rikoslain yleistä linjaa korkeampi maksimirangaistu (viisi vuotta) on niin ikään asianmukainen, vaikkakaan sen ei tulisi osoittaa, että muutetussa säännöstelyrikoksessa (RL 46 luvun 1 §) kriminalisoidut teot olisivat vähemmän moitittavia, kun niitä koskeva enimmäisrangaistus on edelleen neljä vuotta.

Keskusrikospoliisi katsoo, että tuottamuksellista pakoterikosta (RL 46 luvun 3 c §) ja pakoterikkomusta koskevat (RL 46 luvun 3 d §) säännökset ovat asianmukaiset.

Oikeushenkilön rangaistusvastuun (RL 46 luvun 13 §) osalta Keskusrikospoliisi katsoo, että ehdotettu sääntely on tässä vaiheessa asianmukainen, mutta pitää toivottavana rikoslain 9 luvun laajempaa tarkastelua tältä osin. Työryhmämietinnön kappaleessa 4.1.3 sivuilla 58 ja 59 on todettu tietyt mm. työryhmän työskentelyä ajallisesti rajoittavat tekijät, joiden vuoksi esityksessä ehdotetaan nyt, että säädetään erityissäännöksellä rikoslain 9 luvun 5 §:stä poikkeavasta yhteisösakon enimmäismäärästä vain pakoterikoksia koskien ja direktiivin vähimmäisvelvoitteet täyttävällä tavalla (5 %:a liikevaihdosta, mutta vähintään 850 000 ja enintään 40 miljoonaa euroa). Keskusrikospoliisi katsoo, että yhteisölle pakoterikoksesta määrättävän rangaistuksen tulee olla riittävän korkea, jotta sillä olisi ennalta estävää vaikutusta, minkä nyt esitetty 13 § näyttää mahdollistavan. Pakotteiden kiertämiseen liittyvä potentiaalisesti merkittävä liiketaloudellinen intressi, jonka vastapainona

tulisi olla merkittävä sanktion uhka, jolla tosiallisesti olisi ennalta estävä teho. Riittävän yhteisösakon tulee myös olla suhteessa pakotteiden rikkomisen moitittavuuteen myös yhteisöjen osalta. Keskusrikospoliisi katsoo, että sakon laskennan perusteena olevan liikevaihtovuoden määrittelemine tuomitsemisajankohdan mukaan (yhteisösakon tuomitsemista edeltävän vuoden tilinpäätöksen mukaisesti) ei ole ongelmaton, koska on mahdollista, rikoksen ja sitä koskevan rikosprosessin paljastuttua esim. esitutinnan aikana, että liikevaihto laskee (tarkoituksellisesti tai esim. yrityksen mainehaitasta johtuen) ja olisi siten tekohetkeä alhaisempi.

Pakkokeinolakiin tehtävät muutokset

Keskusrikospoliisi katsoo, että pakkokeinolain 10 luvun 3 §:ään tehtävä muutos on asianmukainen. On välttämätöntä, että telekuuntelua voitaisiin käyttää myös törkeää pakoterikosta koskevissa esitutkinnoissa. Työryhmässä esitettiin harkittavaksi, että pakkokeinolain 10 luvun 3 §:n 3 momentin 7 kohdassa edellytetysti törkeän pakoterikoksen tekeminen vain liike- tai ammattitoimintaan liittyvänä, voitaisiin luopua. Keskusrikospoliisi katsoo edelleen, että tästä lisäedellytyksestä luopumista tulisi voida harkita, koska (törkeän) pakoterikoksen tunnusmerkistö RL 46 3a ja 3b §:ssä ei edellytä rikoksen tekemistä liike- tai ammattitoimintaan liittyvänä. Ei ole myöskään erityisiä perusteita, miksi törkeän pakoterikoksen tekemisen esitutkinnassa ei tulisi olla telekuuntelumahdollisuutta, kun henkilön epäillään syyllistyvän siihen muutoin kuin liike- tai ammattitoimintana.

Muihin lakeihin tehtävät muutokset

Keskusrikospoliisi katsoo, että lakiin Euroopan unionin ja kansallisen oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelusta annetun lain 2 §:n muuttamisesta tehtävät muutokset ovat asianmukaiset ja pitää hyvänä ratkaisuna ulottaa ilmoittajansuojelulaki koskemaan EU:n asettamien pakotteiden lisäksi myös YK:n turvallisuusneuvoston määräämien pakotteiden rikkomisesta ilmoittamista. Lisäksi katsotaan, että laki eräiden Suomelle Yhdistyneiden Kansakuntien ja Euroopan unionin jäsenenä kuuluvien velvoitusten täyttämisestä annettuun lakiin tehtävät muutokset ovat teknisluonteisia ja siten asianmukaisia.

Vaikutukset

Keskusrikospoliisi katsoo, että esityksen yhteiskunnalliset vaikutukset on kuvattu hyvin kappaleessa 4.2.1. Esitys on omiaan tehostamaan pakotteiden täytäntöönpanoa ja ennen kaikkea yhtenäistämään ja asettamaan vähimmäistason EU:ssa pakotteiden rikkomisen sanktioinnille.

Kappaleessa 4.2.2 (Vaikutukset julkiseen talouteen) on todettu, että ehdotus voi lisätä jonkin verran rikosprosessista vastaavien viranomaisten työmäärää, mutta kasvun ei kuitenkaan arvioida olevan merkittävä. Edelleen todetaan, että esitutkinta- ja syyttävöviranomaisten kansainväliseen tiedonvaihtoon liittyvät tehtävät lisääntyvät jonkin verran. Tämä vaikutus voi syntyä

pääosin siitä, että direktiivin johdosta jäsenvaltioiden lainsäädäntöä yhtenäistetään, minkä tarkoitus on helpottaa yhteistyötä. Esityksessä katsotaan kuitenkin, että lisätyön määrän tai resurssivaikutusten ei arvioida olevan merkittäviä. Esityksessä todetaan vielä, että ehdotuksella ei arvioida olevan merkittäviä henkilöstövaikutuksia eikä henkilöstön lisäämiseen liittyviä taloudellisia vaikutuksia eikä näin ollen merkittäviä taloudellisia vaikutuksia rikosprosessista ja pakotteiden täytäntöönpanosta vastaavien viranomaisten eli lähinnä poliisi-, tulli-, syyttäjä-, oikeusapu-, tuomioistuin- ja ulosottoviranomaisten toimintaan.

Ottaen huomioon, että vuodesta 2022 alkaen asetettujen uudempien EU pakotteiden täytäntöönpanon arvioidaan jatkuvan vielä useiden vuosien ajan ja että uusia pakotteita asetetaan vielä lisää, Keskusrikospoliisi katsoo, että on ennakoitavissa, että pakotteiden rikkomistapauksia (erityisesti perusmuotoisia ja törkeitä tekemuotoja) tulee jatkossa nykyistä merkittävämpi määrä esitutkintaan. Ilmi tulleissa tapauksissa on viime aikoina ollut enenevässä määrin ammattimaisuuden piirteitä, yhä monimutkaistuvia tekotapoja ja tapauksiin liittyvien yritysten omistusrakenteissa monimutkaisia järjestelyjä. Keskusrikospoliisi katsoo, jotta uusi sääntely tosiasiaassa toimisi ennalta estävästi, että viranomaisten käytettävissä olevat resurssit tulisi olla riittävät ja niillä tulisi olla riittävä erityisosaaminen.

Rikosylitarkastaja Ari Lahti
Keskusrikospoliisin päällikön sijainen

Rikostarkastaja Jaakko Christensen
Rahanpesun selvittelykeskuksen päällikkö

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu asianhallintajärjestelmässä. Poliisi 25.07.2024 klo 11:18. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi todentaa kirjaimosta.

Jakelu
Tiedoksi

Oikeusministeriö
Poliisihallitus