

Lakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi rikoslain 1 luvun 11 §:n ja 46 luvun muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi rikoslain 1 luvun 11 §:n ja 46 luvun muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 202/2024 vp): Asia on saapunut lakivaliokuntaan mietinnön antamista varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- lainsäädäntöneuvos Sami Kiriakos, oikeusministeriö
- oikeudellinen erityisasiantuntija Sofia Björkqvist, ulkoministeriö
- käräjätuomari Lauri Länsman, Helsingin käräjäoikeus
- valtiosyyttäjä Mari Mattila, Syyttäjälaitos
- rahanpesun selvittelykeskuksen päällikkö Jaakko Christensen, keskusrikospoliisi
- tulliylitarkastaja Iisakki Anttila, Tulli
- johtava asiantuntija Markku Rajamäki, Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- asianajaja Ville Kivistö, Suomen Asianajajat
- professori Sakari Melander
- OTM Alekski Pursiainen

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Finanssivalvonta
- Ulosottolaitos
- Rajavartiolaitos

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi rikoslakia, pakkokeinolakia, Euroopan unionin ja kansallisen oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelusta annettua lakia ja eräiden Suomelle Yhdistyneiden Kansakuntien ja Euroopan unionin jäsenenä kuuluvien velvoitusten täyttämistä annettua lakia.

Valiokunnan mietintö LaVM 2/2025 vp

Esityksen mukaisella lainsäädännöllä pantaisiin kansallisesti täytäntöön unionin rajoittavien toimenpiteiden rikkomiseen liittyvien rikosten ja seuraamusten määrittelyä koskevan direktiivin mukaiset velvoitteet. Direktiivin tarkoituksena on varmistaa, että rajoittavien toimenpiteiden eli niin sanottujen pakotteiden rikkominen on kaikissa jäsenvaltioissa rangaistavaa ja että rangaistussäännökset täyttävät yhteisen vähimmäistason.

Rikoslakiin ehdotetaan lisättäväksi uudet säännökset pakoterikoksesta, törkeästä pakoterikoksesta, tuottamuksellisesta pakoterikoksesta ja pakoterikkomuksesta. Samalla säännöstelyrikosta koskevia säännöksiä muutettaisiin niin, etteivät ne enää koski pakotteiden rikkomista. Pakoterikoksia koskevia säännöksiä sovellettaisiin Suomen kansalaisen sekä sellaiseen rinnastettavan henkilön Suomen ulkopuolella tekemään rikokseen niissäkin tapauksissa, joissa teosta ei säädetä rangaistusta tekopaikan laissa.

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

Euroopan unionin ja kansallisen oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelusta annettua lakia sovellettaisiin pakotteiden rikkomisesta ilmoittaneiden henkilöiden suojeluun.

Lisäksi ehdotetaan rikoslain muuttamisen johdosta tarvittavien muutosten tekemistä muuhun lainsäädäntöön.

Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 20.5.2025, jolloin direktiivi on viimeistään pantava täytäntöön.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Yleistä

Hallituksen esityksessä on kyse unionin rajoittavien toimenpiteiden eli niin sanottujen pakotteiden rikkomiseen liittyvien rikosten ja seuraamusten määrittelyä koskevan direktiivin (jäljempänä pakoterikositdirektiivi) kansallisesta täytäntöönpanosta. Hallituksen esityksen keskeinen ehdotus on lisätä rikoslain 46 lukuun uudet säännökset pakoterikoksesta, törkeästä pakoterikoksesta, tuottamuksellisesta pakoterikoksesta ja pakoterikkomuksesta. Samalla rikoslain 46 luvun säännöstelyrikoksia koskevia säännöksiä muutetaan niin, etteivät ne enää koske pakotteiden rikkomista.

Pakotteet ovat keskeinen väline Euroopan unionin yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan tavoitteiden edistämiseksi. EU:ssa on tällä hetkellä voimassa yli 40 pakotejärjestelmää. Pakotejärjestelmät voivat sisältää muun muassa asevientikieltoja, matkustuskieltoja, varojen jäädyttämistä sekä muita viennin ja tuonnin rajoituksia. Direktiivillä ei säädetä uusista pakotteista, vaan sen tarkoituksena on varmistaa, että pakotteiden rikkominen on kaikissa jäsenvaltioissa rangaistavaa ja että rangaistussäännökset täyttävät yhteisen vähimmäistason. Venäjän Ukrainaan kohdistaman

Valiokunnan mietintö LaVM 2/2025 vp

hyökkäyssodan alkamisen jälkeen pakotteiden rikkomista koskevien rikosasioiden määrä on kasvanut huomattavasti.

Lakivaliokunta pitää rikosoikeudellisia seuraamuksia unionin pakotteiden rikkomisesta lähtökohtaisesti perusteltuina (ks. LaVL 34/2022 vp, s. 3). Vaikka pakotteiden rikkominen on Suomessa jo nykyisin rangaistavaa rikoslain 46 luvun säännöstelyrikoksia koskevien säännösten nojalla, ehdotetut uudet pakoterikossäännökset ovat säännöstelyrikossäännöksiä kattavampia ja yksityiskohtaisempia, minkä voidaan arvioida tehostavan pakotteiden noudattamista sekä selkeyttävän sääntelyä.

Hallituksen esityksestä ilmenevän ja saamansa selvityksen perusteella lakivaliokunta pitää hallituksen esitystä tarpeellisena ja tarkoituksenmukaisena sekä puoltaa esitykseen sisältyvien lakiehdotusten hyväksymistä muuttamattomina seuraavin huomioin.

Pakoterikokset

Ehdotettuja pakoterikoksia koskevia säännöksiä (1. lakiehdotuksen 46 luvun 3 a—3 d §) voidaan luonnehtia niin kutsutuksi blankorangaistussääntelyksi, sillä ne saavat aineellisen sisältönsä pitkälti EU:n säädöksistä. Blankorangaistussäännökset ovat ongelmallisia rikoslain laillisuusperiaatteen näkökulmasta, minkä vuoksi perustuslakivaliokunta on käytännössään täsmentänyt vaatimuksia tällaisen sääntelyn käytölle (ks. HE, s. 65). Lakivaliokunnan mukaan ehdotetun sääntelyn voidaan arvioida toteuttavan tällaiset vaatimukset nykyisiä säännöstelyrikossäännöksiä paremmin, sillä siinä yksilöidään ne säädökset, joiden vastainen toiminta on rangaistavaa. Myös rangaistavaa menettelyä on luonnehdittu säännöstelyrikossäännöksiä yksityiskohtaisemmin.

Ehdotettu pakoterikosta koskeva säännös sisältää niin sanotun avoimen tekotapatunnusmerkin (1. lakiehdotuksen 46 luvun 3 a §:n 1 mom. 10 kohta). Sen nojalla rangaistavia ovat pakotesäädöksissä asetettujen kieltojen ja toimintavelvollisuuden vastaiset teot, joita ei mainita momentin muissa kohdissa. Rangaistavuuden on tarkoitus kattaa myös muiden mahdollisten nykyisten ja tulevien pakotteiden vastaiset teot (ks. HE, s. 56). Kyseisessä lainkohdassa teon rangaistavuus jää siten muita kohtia avoimemmin riippumaan pakotesäädösten sisällöstä.

Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti katsonut, että rikossäännöksiin sisältyvät avoimet tekotapatunnusmerkit ovat lähtökohtaisesti ongelmallisia rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen kannalta (ks. HE, s. 66 ja siinä viitatus perustuslakivaliokunnan lausunnot). Perustuslakivaliokunnan mukaan avoimen tekotapatunnusmerkin hyväksyttävyyttä edellyttää, että rangaistavaksi säädetyn teon erityisluonteeseen kuuluu ajateltavissa olevien tekojen moninaisuus (ks. PeVL 16/2013 vp). Lisäksi rangaistussäännöksen tulee sisältää rangaistavan käyttäytymisen alaa muuten riittävästi rajaavia edellytyksiä.

Hallituksen esityksessä avointa tekotapatunnusmerkkiä pidetään välttämättömänä rangaistavuuden kattavuuden varmistamiseksi pakotelainsäädännön moninaisuuden ja varsinkin usein tapahtuvan muuttamisen vuoksi, ja rangaistavuuden alaa on pyritty eri tavoin rajaamaan ja täsmentämään (ks. HE, s. 66). Lakivaliokunta pitää ehdotettua sääntelyä edellä mainitun valossa hyväksyttävänä. Pakotelainsäädäntöä myöhemmin muutettaessa on kuitenkin tärkeää seurata, että rangaistussääntely säilyy riittävän täsmällisenä ja selkeänä.

Valiokunnan mietintö LaVM 2/2025 vp

Direktiivin velvoitteiden täytäntöönpanemiseksi esityksessä ehdotetaan, että henkilöpakotteiden kiertäminen säädetään yksilöidysti rangaistavaksi (1. lakiehdotuksen 46 luvun 3 a §:n 2 mom). Myös muiden kuin henkilöpakotteiden, eli sektoripakotteiden, kiertäminen veloitetaan EU:n pakoteasetuksissa sanktioitavaksi. Näitä koskevat yleissäännökset ovat valiokunnan saaman selvityksen mukaan asetuksissa kuitenkin muotoilultaan hyvin yleisluonteisia, joten niitä ei voida kansallisissa rikoslaissa määritellä sellaisenaan rangaistaviksi laillisuusperiaatteen vaatimalla tavalla. EU:n asetuksissa säädettyjen pakotteiden kiertämistä koskevien yleiskieltojen lisäksi asetuksissa kielletään nimenomaisesti erilaisia tekoja myös "välillisesti" tehtyinä. Hallituksen esityksen mukaan ehdotettujen pakoterikossäännösten soveltaminen kattaa myös tällaiset välilliset teot, kun ne on nimenomaisesti pakotesäädöksessä kielletty (ks. s. 53). Selvyyden vuoksi lakivaliokunta toteaa, että EU:n asetuksissa säädettyjen pakotteiden kiertämistä koskevien kieltojen ja nimenomaisesti "välillisiä" tekoja koskevien kieltojen rikkomista voidaan arvioida myös rikoslain 5 luvun yleisten osallisuutta koskevien säännösten kannalta.

Pakoterikosten rangaistukset

Lakivaliokunnalla ei ole huomauttamista pakoterikoksen rangaistusasteikkoon, joka vastaa perusmuotoista säännöstelyrikoksen asteikkoa.

Törkeän pakoterikoksen enimmäisrangaistukseksi ehdotetaan viittä vuotta vankeutta, mikä merkitsee enimmäisrangaistuksen ankaroitumista, koska nykyisin vastaaviin tekoihin sovelletaan törkeän säännöstelyrikoksen neljän vuoden vankeuden enimmäisrangaistusta. Viiden vuoden enimmäisrangaistus on Suomen rikoslain järjestelmässä poikkeuksellinen. Lakivaliokunta on EU-rikosoikeudellisia direktiivejä koskevia ehdotuksia tai niiden täytäntöönpanolainsäädäntöä taikka EU-rikosoikeutta yleisesti arvioidessaan korostanut, että direktiivin neuvotteluvaiheessa on kiinnitettävä erityistä huomiota siihen, että direktiivi ei sisällä sellaisia rangaistusasteikkoihin kohdistuvia vaatimuksia, jotka eivät sovi kansallisen rikoslainsäädännön systematiikkaan, ja että rangaistustasojen määrittelyssä tulee kunnioittaa jäsenvaltioiden kansallisten rangaistusjärjestelmien sisäistä johdonmukaisuutta (esim. LaVL 34/2022 vp, s. 4 ja siinä viitatuksi 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). Ehdotettu enimmäisrangaistus ei siten ole ongelmaton, mutta direktiivin velvoitteissa ei ole tältä osin kansallista liikkumavaraa.

Oikeushenkilön rangaistusvastuu

Ehdotetun sääntelyn mukaan pakoterikokseen, törkeään pakoterikokseen ja tuottamukselliseen pakoterikokseen sovelletaan oikeushenkilön rangaistusvastuuta. Direktiivin velvoitteiden mukaisesti oikeushenkilölle määrättävän yhteisösakon ehdotetaan määräytyvän liikevaihdon perusteella. Ehdotetun sääntelyn mukaan yhteisösakon ylin rahamäärä on viisi prosenttia oikeushenkilön liikevaihdosta, kuitenkin vähintään 850 000 ja enintään 40 miljoonaa euroa.

Ehdotetulla sääntelyllä on huomattavaa periaatteellista merkitystä, sillä se poikkeaa perustavanlaatuisesti nykyisistä oikeushenkilön rangaistusvastuuta koskevista rikoslain 9 luvun 5 §:n yleisistä säännöksistä, joiden mukaan yhteisösakko tuomitaan määräeuroin. Alin yhteisösakon määrä on 850 ja ylin 850 000 euroa.

Valiokunnan mietintö LaVM 2/2025 vp

Ehdotettu sääntely johtaa huomattavaan yhteisösakon enimmäismäärän korottamiseen, mikä ei ole oikeasuhtaisuuden vaatimuksen kannalta ongelmatonta. Kyse on kuitenkin pakoterikositäytäntöönpanon sisällön velvoitteen kansallisesta täytäntöönpanosta, eikä direktiivissä ole tässä suhteessa merkittävästi liikkumavaraa. Vastaavia velvoitteita on viime vuosina sisällytetty muihinkin EU:n rikosoikeudellista yhteistyötä koskeviin instrumentteihin (ks. LaVL 34/2022 vp, s. 5, ja siinä viitattu LaVL 28/2022 vp).

Ehdotettu muutos koskee vain yhtä rikoslajia eli pakoterikoksen, törkeän pakoterikoksen ja tuotantomäärällisen pakoterikoksen johdosta tuomittavaa yhteisösakkoa. Sääntelytapaa voidaan pitää tässä yhteydessä perusteltuna, sillä lakivaliokunta on vakiintuneesti katsonut, että yksittäisen unioni-instrumentin seurauksena ei ole perusteltua lähteä toteuttamaan alaltaan ja vaikutukseltaan laaja-alaisempia rikosoikeudelliseen lainsäädäntöön kohdistuvia muutoksia (ks. esim. LaVM 9/2021 vp, s. 2—3, LaVM 13/2020 vp, s. 3 ja LaVM 21/2018 vp, s. 4). Sääntelytapaa puoltaa myös se, että oikeusministeriössä on käynnissä yhteisösakon enimmäismäärää koskevan sääntelyn laajempi tarkastelu. Tällainen laajempi tarkastelu on aiheellista, sillä edellä todetuin tavoin pakoterikositäytäntöönpanon vastaavia yhteisösakko-velvoitteita sisältyy muihinkin unionissa viime vuosina neuvoteltuihin instrumentteihin (ks. LaVL 28/2022 vp, s. 6).

Käräjäoikeuden kokoonpanosäännökset

Käräjäoikeus on voinut käsitellä törkeää säännöstelyrikosta koskevat asiat yhden tuomarin kokoonpanossa, koska törkeästä säännöstelyrikoksesta säädetty enimmäisrangaistus on neljä vuotta vankeutta. Koska esityksessä ehdotetaan törkeän pakoterikoksen enimmäisrangaistukseksi viittä vuotta vankeutta, niitä koskevat asiat on jatkossa käsiteltävä joko lautamieskokoonpanossa tai kolmen tuomarin kokoonpanossa.

Lakivaliokunta on aiemmin kiinnittänyt huomiota käräjäoikeuden kokoonpanoa koskevan sääntelyn tarkastelutarpeisiin käsitellessään muihin maksuvälineisiin kuin käteisrahaan liittyvien peitosten ja väärennösten torjuntaa koskevan direktiivin kansallista täytäntöönpanoa, jossa on ollut esillä vastaava tilanne (ks. LaVM 9/2021 vp, s. 4—5). Aiemmin esittämänsä viitaten ja ottaen huomioon, että viiden vuoden rangaistusmaksimia käytetään rikoslaisissa EU-velvoitteiden täytäntöönpanon myötä jonkin verran, valiokunta pitää aiheellisena, että tällaisten rikosten käsittelyn osalta arvioidaan kokonaisuutena, ovatko nykyiset käräjäoikeuden kokoonpanoa koskevat säännökset perusteltuja ja tarkoituksenmukaisia vai soveltuisivatko tällaiset rikokset laatunsa ja laajuutensa puolesta käsiteltäviksi yhden tai kahden tuomarin kokoonpanossa.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Lakivaliokunnan päätösehdotus:

Eduskunta hyväksyy muuttamattomana hallituksen esitykseen HE 202/2024 vp sisältyvät 1.—4. lakiehdotuksen.

Valiokunnan mietintö LaVM 2/2025 vp

Helsingissä 6.3.2025

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Juho Eerola ps
varapuheenjohtaja Eva Biaudet r
jäsen Pekka Aittakumpu ps
jäsen Alviina Alametsä vihr
jäsen Pia Hiltunen sd
jäsen Aleks Jäntti kok
jäsen Pihla Keto-Huovinen kok
jäsen Rami Lehtinen ps
jäsen Pia Lohikoski vas
jäsen Eemeli Peltonen sd
jäsen Susanne Päivärinta kok
jäsen Mika Riipi kesk
jäsen Joakim Vigelius ps
jäsen Juha Viitala sd

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marja Tuokila