



Euroopan unionin
neuvosto

Bryssel, 1. kesäkuuta 2022
(OR. en)

9671/22

JAI 780
COPEN 218

SAATE

Lähettiläjä:	Euroopan komission pääsihteeri, allekirjoittajana johtaja Martine DEPREZ
Saapunut:	25. toukokuuta 2022
Vastaanottaja:	Neuvoston pääsihteeristö
Kom:n asiak. nro:	COM(2022) 249 final
Asia:	KOMISSIION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE Kohti unionin rajoittavien toimenpiteiden rikkomisen rikosoikeudellisista seuraamuksista annettavaa direktiiviä

Valtuuskunnille toimitetaan oheisena asiakirja COM(2022) 249 final.

Liite: COM(2022) 249 final



Bryssel 25.5.2022
COM(2022) 249 final

KOMISSION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

**Kohti unionin rajoittavien toimenpiteiden rikkomisen rikosoikeudellisista
seuraamuksista annettavaa direktiiviä**

1. JOHDANTO

1.1. Rajoittavia toimenpiteitä koskeva unionin oikeus

Rajoittavat toimenpiteet ovat olennainen väline Euroopan unionista tehdyn sopimuksen, jäljempänä 'SEU-sopimus', 21 artiklassa vahvistetun yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan, jäljempänä 'YUTP', tavoitteiden edistämiseksi. Näihin tavoitteisiin kuuluvat unionin arvojen turvaaminen, kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden ylläpitäminen sekä demokratian, oikeusvaltion ja ihmisoikeuksien lujittaminen ja tukeminen.

Unioni voi näiden arvojen suojelemiseksi määrätä kolmansiin maihin, yhteisöihin tai yksityishenkilöihin kohdistettavia rajoittavia toimenpiteitä. Näihin toimenpiteisiin kuuluvat kohdennetut yksittäiset toimenpiteet eli varojen jäädyttäminen ja maahanpääsyn rajoitukset (matkustuskiellot) sekä alakohtaiset toimenpiteet eli aseidenvientikiellot tai taloudelliset ja rahoitukselliset toimenpiteet (esimerkiksi tuonti- ja vientirajoitukset ja tiettyjen palvelujen, kuten pankkipalvelujen, tarjoamista koskevat rajoitukset).¹ Unionissa on tällä hetkellä käytössä yli 40 erilaista rajoittavien toimenpiteiden järjestelmää, ja niiden käyttöä on tehostettu viime aikoina. Jotkin näistä järjestelmistä panevat täytäntöön Yhdistyneiden kansakuntien turvallisuusneuvoston rajoittavia toimenpiteitä, ja joissakin tapauksissa ne asettavat lisärajoituksia. Osan niistä unioni toteuttaa itsenäisesti. Maakohtaisia tilanteita käsittelevien järjestelmien lisäksi unioni on hyväksynyt myös horisontaalisia järjestelmiä, joiden kohteena on kemiallisten aseiden leviäminen ja käyttö, kyberhyökkäykset, ihmisoikeusloukkaukset ja terrorismi.²

Kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden säilyttäminen on erityisen tärkeää nykyisessä tilanteessa Venäjän hyökättyä Ukraina. Unioni on ottanut käyttöön useita venäläisiin ja valkovenäläisiin yksityishenkilöihin ja yrityksiin kohdistuvia rajoittavia toimenpiteitä ja alakohtaisia toimenpiteitä, joista osa on peräisin vuodelta 2014. Komissio perusti tässä tilanteessa jäädyttämis- ja takavarikointityöryhmän tehostaakseen unionin tason koordinoitua näiden rajoittavien toimenpiteiden täytäntöönpanossa. Työryhmään osallistuu komission yksiköitä, jäsenvaltioiden edustajia ja unionin virastoja, kuten Eurojust ja Europol.³ Työryhmä varmistaa

¹ Neuvosto hyväksyy rajoittavat toimenpiteet. Neuvosto tekee ensin YUTP:aa koskevan päätöksen SEU-sopimuksen 29 artiklan mukaisesti. Neuvoston päätöksessä vahvistetut toimenpiteet pannaan täytäntöön joko unionin tai kansallisella tasolla. Käytäntönä on ollut tähän mennessä, että toimenpiteet, kuten aseidenvientikiellot ja maahanpääsyn rajoitukset, panevat suoraan täytäntöön jäsenvaltiot, jotka ovat oikeudellisesti velvollisia toimimaan YUTP:aa koskevien neuvoston päätösten mukaisesti. Muut toimenpiteet, joilla keskeytetään osittain tai kokonaan taloudelliset suhteet kolmanteen maahan taikka vähennetään niitä, sekä yksittäiset toimenpiteet, joilla jäädytetään varat ja taloudelliset resurssit, tai joilla estetään varojen ja taloudellisten resurssien saataville asettaminen, pannaan täytäntöön asetuksella, jonka hyväksyy neuvosto määränemmistöllä unionin ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkean edustajan ja komission yhteisestä ehdotuksesta Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 215 artiklan mukaisesti. Toimenpiteiden kiertämistä koskevia säännöksiä on kummankin tyyppisissä säädöksissä.

² Yleiskuvan tästä saa EU:n pakotteita koskevasta kartasta, joka on saatavilla verkko-osoitteessa <https://www.sanctionsmap.eu/#/main>

³ "Enforcing sanctions against listed Russian and Belarusian oligarchs: Commission's "Freeze and Seize" Task Force steps up work with international partners", Euroopan komission lehdistötiedote, 17.3.2022, saatavilla englanninkielisenä verkko-osoitteessa https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_22_1828. "Freeze and Seize Task Force": Almost €30 billion of assets of Russian and Belarusian oligarchs and entities frozen by the EU so far", Euroopan komission lehdistötiedote, 8.4.2022, saatavilla verkko-osoitteessa https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_22_2373

jäsenvaltioiden välisen koordinoinnin ja pyrkii selvittämään, millaista on rajoittavien toimenpiteiden ja rikosoikeudellisten toimenpiteiden välinen vuorovaikutus.

1.2. Tarve tehostaa rajoittavien toimenpiteiden täytäntöönpanoa rikosoikeudellisin keinoin

Rajoittavien toimenpiteiden täytäntöönpano ja sen valvonta ovat ensisijaisesti jäsenvaltioiden vastuulla. Jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten on arvioitava, onko asiaa koskevaa neuvoston asetusta rikottu, ja toteutettava tarvittavat toimenpiteet. Tähän liittyen Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen, jäljempänä 'SEUT-sopimus', 215 artiklan nojalla hyväksyttyihin neuvoston asetukset sisältävät järjestelmällisesti säännöksen, jossa jäsenvaltioita vaaditaan antamaan kyseisten asetusten säännösten rikkomisesta määrättäviä tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia seuraamuksia koskevia kansallisia sääntöjä.⁴ Nämä asetukset sisältävät yleensä

- rajoittavat toimenpiteet;
- toimenpiteiden kiertämistä koskevan lausekkeen, jossa kielletään tietoinen ja tahallinen osallistuminen toimiin, joilla pyritään kiertämään ensimmäisessä kohdassa tarkoitettuja rajoittavia toimenpiteitä⁵; ja
- muita velvoitteita, erityisesti velvoitteen raportoida toimenpiteistä, jotka on toteutettu rajoittavien toimenpiteiden toteuttamiseksi (esimerkiksi jäädytettyjen varojen määrän ilmoittaminen viranomaisille).

Kansallisia järjestelmiä ei ole yhdenmukaistettu unionin tasolla, joten ne eroavat merkittävästi toisistaan siltä osin kuin on kyse unionin rajoittavia toimenpiteitä koskevien neuvoston asetusten rikkomisesta, jäljempänä 'unionin rajoittavien toimenpiteiden rikkominen'. Unionin rajoittavien toimenpiteiden rikkominen on aina rikos 12 jäsenvaltiossa. Unionin rajoittavien toimenpiteiden rikkominen voi olla hallinnollinen rikkominen tai rikos 13 jäsenvaltiossa.⁶ Perusteet, joiden mukaan menettely kuuluu jompaankumpaan järjestelmään, liittyvät yleensä niiden vakavuuteen (vakava rikkominen) taikka laadulliseen (tahallisuus tai törkeä huolimattomuus) tai määrälliseen (vahinko) määrittelyyn.⁷ Kahdessa jäsenvaltiossa nimenomaan unionin rajoittavien toimenpiteiden rikkomiseen liittyvä rikos voi kuitenkin tällä hetkellä johtaa vain hallinnollisiin seuraamuksiin.⁸

⁴ Esimerkiksi rajoittavista toimenpiteistä Ukrainan tilannetta epävakauttavien Venäjän toimien johdosta 31 päivänä heinäkuuta 2014 annetun neuvoston asetuksen (EU) N:o 833/2014 8 artikla, konsolidoitu teksti saatavilla verkossa osoitteessa [EUR-Lex – 02014R0833-20220413 – FI – EUR-Lex \(europa.eu\)](https://eur-lex.europa.eu/02014R0833-20220413-FI-EUR-Lex).

⁵ Ks. esimerkiksi komission asetuksen (EU) N:o 833/2014 12 artikla. On huomattava, että tätä lauseketta sovelletaan myös, vaikka rajoittavia toimenpiteitä ei olisi rikottu. Riittää, että on osallisena sitä varten luoduissa järjestelmissä.

⁶ Joukkotuhontaa käsittelevä verkosto, *Prosecution of sanctions (restrictive measures) violations in national jurisdictions: a comparative analysis*, 2021, liite, saatavilla verkko-osoitteessa https://www.eurojust.europa.eu/sites/default/files/assets/genocide_network_report_on_prosecution_of_sanctions_restrictive_measures_violations_23_11_2021.pdf. Neuvoston rikosasiaayhteistyöryhmässä (COPEN) esiteltiin kertomus, joka julkaistiin myös 16. maaliskuuta 2022 annetussa neuvoston asiakirjassa 7274/22.

⁷ Joukkotuhontaa käsittelevä verkosto, *Prosecution of sanctions (restrictive measures) violations in national jurisdictions: a comparative analysis*, 2021, 5.1. kohta, s. 22.

⁸ Ks. edellinen alaviite.

Myös seuraamusjärjestelmät vaihtelevat huomattavasti eri jäsenvaltioissa. Vankeusrangaistus voi 14 jäsenvaltiossa olla enintään 2–5 vuotta. Kahdeksassa jäsenvaltiossa 8–12 vuoden enimmäisrangaistukset ovat mahdollisia.⁹ Enimmäissakko, joka voidaan määrätä unionin rajoittavien toimenpiteiden rikkomisesta joko rikoksena tai hallinnollisena rikkomuksena, vaihtelee jäsenvaltioiden välillä paljon, 1 200 eurosta 500 000 euroon.¹⁰

Oikeushenkilöiden vastuusta unionin rajoittavien toimenpiteiden rikkomisesta on säädetty 14 jäsenvaltiossa.¹¹ Lisäksi 12 jäsenvaltiossa on säädetty hallinnollisista seuraamuksista, erityisesti sakoista, joita voidaan määrätä oikeushenkilöille, jos niiden työntekijät tai johtajat rikkovat rajoittavia toimenpiteitä. Oikeushenkilöiden sakkojen enimmäismäärä on 133 000–37 500 000 euroa.¹²

Komissio ja ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkea edustaja ovat ehdottaneet, että neuvoston asetusten (EU) N:o 833/2014 ja (EU) N:o 269/2014 seuraamuksia koskevaa säännöstä vahvistetaan kuudennen rajoittavia toimenpiteitä koskevan paketin yhteydessä Venäjän Ukrainaan kohdistaman hyökkäyksen johdosta. Muutetut säännökset velvoittaisivat jäsenvaltiot säätämään näiden asetusten rikkomiseen sovellettavista säännöistä, jotka koskevat seuraamuksia, myös asianmukaisia rikosoikeudellisia seuraamuksia. Jäsenvaltioiden on toteutettava kaikki tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että seuraamukset pannaan asianmukaisesti täytäntöön ja niitä sovelletaan. Seuraamusten on oltava tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia. Jäsenvaltioiden on myös säädettävä asianmukaisista toimenpiteistä tällaisten rikkomisten tuottaman hyödyn menetetyksi tuomitsemiseksi. Rajoittavat toimenpiteet hyväksytään SEU-sopimuksen 29 artiklan ja SEUT-sopimuksen 215 artiklan perusteella. Vaikka nämä säännökset muodostavat oikeusperustan jäsenvaltioiden velvoittamiselle säätämään seuraamuksista, myös rikosoikeudellisista seuraamuksista, niitä ei voida myöskään käyttää rikosoikeudellisten seuraamusten tarkkojen tyyppien ja tasojen määrittämiseen. Se, että jäsenvaltiot velvoitetaan ottamaan käyttöön rikosoikeudellisia seuraamuksia lähentämättä rikosoikeudellisia määritelmiä ja seuraamuksia SEUT-sopimuksen 83 artiklaan perustuvalla direktiivillä, tarkoittaa sitä, että jäsenvaltioilla ei edelleenkään olisi menetetyksi tuomitsemista koskeviin toimenpiteisiin yhdenmukaista lähestymistapaa, joka liittyisi unionin rajoittavien toimenpiteiden rikkomiseen, eikä jäädyttämistä, hallinnointia ja menetetyksi tuomitsemista koskevia toimenpiteitä, joista säädetään varojen takaisinmaksua ja menetetyksi tuomitsemista koskevassa nykyisessä ja tulevassa unionin säännöstössä, sovellettaisi unionin rajoittavien toimenpiteiden rikkomiseen. Vaikka unionin rajoittavien toimenpiteiden rikkominen on jo kriminalisoitu useissa jäsenvaltioissa, jäsenvaltioiden väliset erot voivat rajojen yli ulottuvissa tapauksissa johtaa hajanaiseen lähestymistapaan.

Tätä taustaa vasten komissio antaa ehdotuksen neuvoston päätökseksi unionin rajoittavien toimenpiteiden rikkomisen lisäämisestä SEUT-sopimuksen 83 artiklan 1 kohdassa määriteltäisiin

⁹ Sama kuin edellä, 5.2. kohta, s. 23.

¹⁰ Sama kuin edellä, 5.3. kohta, s. 24.

¹¹ Sama kuin edellä, joukkotuhontaa käsittelevän verkoston raportin ja komission lisätutkimusten perusteella.

¹² Ks. edellinen alaviite.

rikollisuuden aloihin.¹³ Jos unionin rajoittavien toimenpiteiden rikkominen lisättäisiin SEUT-sopimuksen 83 artiklan 1 kohdassa määriteltäisiin rikollisuuden aloihin, komissio voisi toisena vaiheena ehdottaa tavallista lainsäätämisyjärjestystä noudattaen direktiiviä, jolla voitaisiin lähentää rikosten ja seuraamusten määritelmää. Tällainen unionin rajoittavien toimenpiteiden rikkomista koskevien rikosoikeudellisten määritelmien ja seuraamusten lähentäminen täydentäisi komission ehdotusta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi varojen takaisinmaksusta ja menetetyksi tuomitsemisesta, joka hyväksyttiin myös tänään.¹⁴ Tällä ehdotuksella vahvistetaan merkittävästi EU:n nykyistä varojen takaisinperintää koskevaa kehystä, joka koostuu menetetyksi tuomitsemista koskevasta direktiivistä ja varojen takaisinperintätoimistoja koskevasta neuvoston päätöksestä.¹⁵

Ehdotetulla varojen takaisinmaksua ja menetetyksi tuomitsemista koskevalla direktiivillä edistetään unionin rajoittavien toimenpiteiden tuloksellista soveltamista kahdella tavalla. Ensinnäkin siinä edellytetään, että jäsenvaltiot käynnistävät tarvittaessa varojen jäljittämistä ja tunnistamista koskevia tutkimuksia unionin rajoittavien toimenpiteiden rikkomiseen liittyvien rikosten ehkäisemiseksi, havaitsemiseksi tai tutkimiseksi ja laajentavat varallisuuden takaisinmaksusta vastaavien toimistojen toimintaa, jotta voidaan nopeasti jäljittää ja tunnistaa sellaisten henkilöiden ja yhteisöjen omaisuus, joihin sovelletaan EU:n kohdennettuja taloudellisia pakotteita, ja jättää se tarvittaessa, jotta estetään sen poistaminen lainkäyttöalueelta. Toiseksi jos ehdotuksella tehtäisiin varojen takaisinmaksua ja menetetyksi tuomitsemista koskevista tehostetuista säännöistä unionin rajoittavien toimenpiteiden rikkomista koskevaan rikokseen sovellettavia, voitaisiin varmistaa unionin rajoittavien toimenpiteiden rikkomisesta saadun hyödyn tehokas jäljittäminen, jättäminen, hallinnointi ja menetetyksi tuomitseminen siihen asti, kunnes unionin rajoittavien toimenpiteiden rikkomisen rikosoikeudelliset määritelmät ja seuraamukset on lähennetty.

Kuten ehdotuksessa neuvoston päätökseksi unionin rajoittavien toimenpiteiden rikkomisen lisäämisestä SEUT-sopimuksen 83 artiklan 1 kohdassa säädettyihin rikollisuuden aloihin¹⁶ on tarkemmin selitetty, SEUT-sopimuksen 83 artiklan 1 kohdassa tarkoitettujen uuden rikollisuuden alan lisäämistä siihen koskevat edellytykset, jotka liittyvät kyseisen rikollisuuden alan rajatylittävään ulottuvuuteen (luonne, vaikutus, yhteinen erityistarve torjua), täyttyvät.

Näin on siksi, että unionin rajoittavien toimenpiteiden rikkominen olisi katsottava rikollisuuden alaksi ja jäsenvaltioiden enemmistö on jo luokitellut sen sellaiseksi¹⁷, mutta se ei vielä sisälly

¹³ Euroopan komissio, ehdotus neuvoston päätökseksi unionin rajoittavien toimenpiteiden rikkomisen lisäämisestä Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 83 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuihin rikollisuuden aloihin, COM(2022) 247, 25.5.2022.

¹⁴ Euroopan komissio, ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi varojen takaisinmaksusta ja menetetyksi tuomitsemisesta, COM(2022) 245 final, 25.5.2022.

¹⁵ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/42/EU, annettu 3 päivänä huhtikuuta 2014, rikoksentekovälineiden ja rikoshyödyn jättämisestä ja menetetyksi tuomitsemisesta Euroopan unionissa (EUVL L 127, 29.4.2014, s. 39–50). Neuvoston päätös 2007/845/YOS, tehty 6 päivänä joulukuuta 2007, varallisuuden takaisinmaksusta vastaavien jäsenvaltioiden toimistojen yhteistyöstä rikoksen tuottaman hyödyn tai muun rikokseen liittyvän omaisuuden jäljittämiseksi ja tunnistamisesta, EUVL L 332, 18.12.2007, s. 103–105.

¹⁶ Euroopan komissio, ehdotus unionin rajoittavien toimenpiteiden rikkomisen lisäämisestä SEUT-sopimuksen 83 artiklan 1 kohdassa määriteltäisiin rikollisuuden aloihin.

¹⁷ Ks. joukkotuhontaa käsittelevän verkoston yleiskatsaus *Prosecution of sanctions (restrictive measures) violations in national jurisdictions: a comparative analysis*, 2021.

SEUT-sopimuksen 83 artiklan 1 kohdassa vahvistettuihin unionin rikollisuuden alojen luetteloon. Lisäksi on kyse erityisen vakavasta rikollisuuden alasta, koska se voi kasvattaa kansainväliseen rauhaan ja turvallisuuteen kohdistuvia uhkia, heikentää demokratian, oikeusvaltion ja ihmisoikeuksien lujittamista ja tukemista ja aiheuttaa merkittäviä taloudellisia, yhteiskunnallisia ja ympäristöön liittyviä vahinkoja.

Unionin rajoittavien toimenpiteiden rikkomisella on myös selvä ja joskus jopa luontainen rajatylittävä ulottuvuus, mikä edellyttää yhdenmukaisia rajojen yli ulottuvia toimia EU:n tasolla ja maailmanlaajuisesti. Sen lisäksi, että siihen syyllistyvät yleensä maailmanlaajuisesti toimivat luonnolliset henkilöt ja oikeushenkilöt, joissakin tapauksissa rajojen yli tapahtuva toiminta nimenomaisesti kielletään unionin rajoittavilla toimenpiteillä (esimerkiksi pankkipalvelujen rajoituksilla).

Lisäksi jäsenvaltioiden hallinto- ja/tai rikoslainsäädännössä on hyvin erilaisia määritelmiä ja vaihtelevia seuraamuksia unionin rajoittavien toimenpiteiden rikkomisesta, mikä osoittaa, että samalla toiminnalla voi myös olla erilaisia seuraamuksia, jotka voidaan panna täytäntöön eri tasoilla. Tämä aiheuttaa riskin, että yksittäiset henkilöt ja yritykset harrastavat oikeuspaikkakeinottelua, ja heikentää yleisesti unionin tavoitteiden uskottavuutta kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden säilyttämisessä ja yhteisten unionin arvojen vaalimisessa. Siksi on erityisen tärkeää, että unionin tasolla toteutetaan yhteisiä toimia, joilla puututaan unionin rajoittavien toimenpiteiden rikkomiseen rikosoikeudellisin keinoin. Unioni voisi myös tässä suhteessa edistää maailmanlaajuisesti tasapuolisia toimintaedellytyksiä.

Jäsenvaltioiden hallinto- ja/tai rikoslainsäädännön mukaiset unionin rajoittavien toimenpiteiden rikkomista koskevat erilaiset määritelmät ja seuraamukset muodostavat esteen rajoittavia toimenpiteitä koskevan unionin politiikan johdonmukaiselle soveltamiselle.

Henkilöt ja oikeushenkilöt, jotka ovat osallistuneet unionin rajoittavien toimenpiteiden rikkomiseen, on kiireesti saatettava vastuuseen, joten tämän tiedonannon liitteessä esitetään jo unionin rajoittavien toimenpiteiden rikkomisen rikosoikeudellisista seuraamuksista tulevaisuudessa annettavan direktiivin pääkohdat. Tämä helpottaa nopeaa yhteydenpitoa Euroopan parlamentin ja neuvoston kanssa tässä asiassa.