Prof. Sakari Melander
4.10.2022

Eduskunnan lakivaliokunnalle

Asia: **U-kirjelmä (U) 73/2022 vp** Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle Euroopan komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi varojen takaisinhankinnasta ja menetetyksi tuomitsemisesta (COM(2022) 245 final)

Yleistä

Komissio on antanut toukokuussa 2022 ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi varojen takaisinhankinnasta ja menetetyksi tuomitsemisesta (COM(2022) 245 final, jäljempänä direktiiviehdotus).

Ehdotuksen taustalla on komission 21.6.2021 avaama julkinen kuuleminen direktiivin 2014/42/EU (ns. konfiskaatiodirektiivi) ja neuvoston päätöksen 2007/845/YOS (ns. rikoshyötypäätös) tarkistamisesta (E 94/2021 vp ja LaVL 13/2021 vp). Julkisen kuulemisen taustalla taas on komission 14.4.2021 antama tiedoksianto EU:n järjestäytyneen rikollisuuden torjunnasta (COM(2020) 170 final; ks. myös E 63/2021 vp). Tiedoksiannossa mainitaan, että komissio aikoo vuonna 2022 ehdottaa rikoksentekovälineiden ja rikoshyödyn jäädyttämisestä ja menetetyksi tuomitsemisesta Euroopan unionissa annetun direktiivin 2014/42/EU (jäljempänä konfiskaatiodirektiivi) sekä varallisuuden takaisin hankinnasta vastaavien jäsenvaltioiden toimistojen yhteistyöstä rikoksen tuottaman hyödyn tai muun rikokseen liittyvän omaisuuden jäljittämisessä ja tunnistamisessa annetun neuvoston päätöksen (jäljempänä rikoshyötypäätös) tarkistamista (COM(2020)170 final, s. 20). Kuulemisen taustalla vaikuttaa olevan myös komission konfiskaatiodirektiivin täytäntöönpanoa koskeva vuonna 2020 antama kertomus (COM(2020) 217 final), jossa on kiinnitetty huomiota vastaaviin seikkoihin kuin kuulemisessa (ks. etenkin COM(2020) 217 final, s. 19). Lisäksi on huomattava, että direktiiviehdotus liittyy myös komission 25.5.2022 antamaan ehdotukseen neuvoston päätökseksi Euroopan unionin toiminnasta annetun sopimuksen (SEUT) 83(1) artiklassa tarkoitetun EU-rikosten luettelon laajentamisesta kattamaan unionin

rajoitustoimenpiteiden rikkomisen (COM (2022) 247 lopullinen) eli unionin antamien pakotteiden rikkomisen.

Komission direktiiviehdotus merkitsisi tällä hetkellä voimassa olevien konfiskaatiodirektiivin (2014/42/EU) ja rikoshyötypäätöksen (2007/845/YOS) korvaamista. Toteutuessaan kysymys olisi näin varsin merkittävästä EU-rikosoikeudellisesta direktiivistä.

Lausuntonani esitän kunnioittavasti seuraavan.

Direktiiviehdotuksen tavoitteet

Direktiiviehdotuksen tavoitteena on vahvistaa toimivaltaisten viranomaisten valmiuksia tunnistaa, jäädyttää ja hallinnoida omaisuutta sekä vahvistaa ja laajentaa menetetyksi tuomitsemista koskevia jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten valmiuksia (direktiiviehdotus, s. 2). Lisäksi direktiiviehdotuksen tavoitteena on parantaa kaikkien varojen takaisinhankintaan osallistuvien viranomaisten yhteistyötä ja edistää strategisempaa lähestymistapaa varojen takaisinhankintaan (direktiiviehdotus, s. 2). Yleisesti tavoitteena on tehostaa jäädyttämistä ja menetetyksi tuomitsemista koskevaa sääntelyä kaikissa jäsenvaltioissa (direktiiviehdotus, s. 3). Direktiiviehdotuksen perustelujen (s. 1–3) mukaan tavoitteet liittyvät keskeisesti järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaan (ks. myös U-kirjelmä, s. 2).

Menettämisseuraamuksia koskevalla lainsäädännöllä pyritään ensinnäkin preventiivisesti yleisesti vaikuttamaan rikoksia ennalta ehkäisevästi, koska rikoksesta saatu taloudellinen hyöty voi etenkin järjestäytyneen rikollisuuden suhteen olla merkittävä vaikutin rikosten tekemiseen. Toiseksi menettämisseuraamuksia koskevalla kattavalla sääntelyllä pyritään tietyssä yksittäistapauksessa rikoksella saadun omaisuuden menetetyksi tuomitsemiseen eli siihen, että rangaistavaksi säädetty toiminta ei saa kannattaa. Yleisesti voidaan U-kirjelmässä (s. 2) todetuin tavoin todeta, että järjestäytyneen rikollisuuden keskeinen motiivi usein liittynee taloudellisen hyödyn saamiseen, minkä vuoksi varojen takaisinhankintaa ja kattavaa menetetyksi tuomitsemista koskevaa sääntelyä voidaan pitää tehokkaana ja tarkoituksenmukaisena keinona ehkäistä rikollista toimintaa. Rikoshyödyn ja rikoksentekovälineiden jäädyttämistä ja menetetyksi tuomitsemista voidaan näin eduskunnan lakivaliokunnan toteamin tavoin pitää tärkeinä keinona rikollisuuden torjunnassa ja rikosten vaikutusten vähentämissä (LaVL 13/2021 vp, s. 4).

Lähtökohtaisesti direktiiviehdotuksen tavoitteita voidaan näin pitää hyväksyttävinä ja kannatettavina. Huomionarvoista on myös, että toteutuessaan direktiivi merkitsisi unionin asiaa koskevan sääntelykokonaisuuden yksinkertaistumista, mitä on pidettävä positiivisena.

Menettämisseuraamuksia koskeva EU-lainsäädäntökehys

Edellä todetun mukaisesti EU:ssa on vuonna 2014 annettu niin sanottu konfiskaatiodirektiivi, joka pantiin Suomessa täytäntöön vuonna 2016 (HE 4/2016 vp, PeVL 8/2016 vp, LaVM 4/2016 vp ja L 356–357/2016). Konfiskaatiodirektiivillä korvattiin suurelta osin aiempi rikoksen tuottaman hyödyn ja rikoksella saadun omaisuuden sekä rikoksentekovälineiden menetetyksi tuomitsemista koskeva puitepäätös 2005/212/YOS (ks. HE 4/2016 vp, s. 23–24). Puitepäätös on siis eräiltä osin vielä voimassa. Menettämisseuraamusten kannalta merkityksellinen on myös edellä

mainittu rikoshyötypäätös. Rikoshyötypäätös koskee oikeusperustansakin (sopimus Euroopan unionin toiminnasta (SEUT) 87 ja 88 artikla) mukaisesti poliisiyhteistyötä eikä oikeudellista yhteistyötä rikosasioissa.

Lisäksi on huomattava, että menettämisseuraamuksia koskevan EU-lainsäädäntökehyksen kannalta erittäin merkityksellinen on jäädyttämistä ja menetetyksi tuomitsemista koskevien päätösten vastavuoroisesta tunnustamisesta annettu asetus (EU) 2018/1805 (jäljempänä konfiskaatioasetus), jota täydentävä kansallinen lainsäädäntö on tullut voimaan 19.12.2020 (HE 102/2020 vp, LaVM 7/2020 vp ja L 895–899/2020). Konfiskaatioasetuksella korvattiin kaksi aikaisempaa puitepäätöstä (puitepäätös 2003/577/YOS omaisuuden tai todistusaineiston jäädyttämistä koskevien päätösten täytäntöönpanosta Euroopan unionissa, jäljempänä jäädyttämispuitepäätös, ja puitepäätös 2006/783/YOS vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen soveltamisesta menetetyksi tuomitsemista koskeviin päätöksiin, jäljempänä konfiskaatiopuitepäätös). On kuitenkin huomattava, että asetuksen 39 artiklan mukaan asetuksella korvattiin molemmat puitepäätökset vain niiden jäsenvaltioiden kesken, joita asetus koskee. Lisäksi asetuksella korvattiin jäädyttämispäätös vain siltä osin kuin kysymys on omaisuuden jäädyttämisestä. Todisteiden jäädyttämistä sen sijaan koskee eurooppalaista tutkintamääräystä koskeva direktiivi 2014/41/EU.

EU:n menettämisseuraamuksia koskeva lainsäädäntökehys muodostaa näin monimutkaisen ja melko vaikeasti hallittavan kokonaisuuden (ks. myös LaVL 13/2021 vp, s. 6). Kokonaisuuden monimutkaisuutta lisää se, että asiaa koskevat tai siihen liittyvät EU-säädökset ovat luonteeltaan erilaisia. Asiaa koskee päätös, joitakin vanhoja puitepäätöksiä, direktiivi ja asetus. Näiden lainsäädäntöinstrumenttien oikeusvaikutukset ovat myös erilaisia. Erityisesti on huomattava, että aiemmat puitepäätökset ja konfiskaatiodirektiivi ovat kansallisesti täytäntöönpantavaa oikeutta, jota on tulkittava puitepäätöksen ja direktiivin sanamuodon ja tarkoituksen mukaisesti. Konfiskaatioasetus sen sijaan on kaikissa jäsenvaltiossa suoraan sovellettavaa oikeutta, mutta Suomessa on katsottu perustelluksi antaa asetusta täydentävää kansallista lainsäädäntöä.

Menettämisseuraamuksia koskevaa unionioikeudellista lainsäädäntöä uudistettaessa perusteltua olisi nähdäkseni kiinnittää huomiota asiaa koskevan EU-oikeudellisen lainsäädäntökehyksen kokonaisuuteen sääntelyn selkeyden, ennakoitavuuden ja johdonmukaisuuden näkökulmasta. Asiaa koskevan EU-lainsäädännön pistemäinen uudistaminen siten, että jonkin voimassa olevan instrumentin tiettyä artiklaa tai artikloita täsmennettäisiin tai laajennettaisiin, ei olisi sääntelykokonaisuuden ennakoitavuuden ja hallittavuuden kannalta suotavaa. Tässä suhteessa direktiiviehdotuksessa omaksuttu kokonaisvaltaisempi lähestymistapa on perusteltu ja myös direktiiviehdotuksen jatkovalmistelussa on syytä kiinnittää huomiota menettämisseuraamuksia koskevan EU-oikeudellisen lainsäädäntökehyksen selkeyteen, ennakoitavuuteen ja johdonmukaisuuteen (LaVL 13/2021 vp, s. 6).

Toisaalta on U-kirjelmässä (s. 35) mainituin tavoin korostettava, että mahdollisten uusien unionintasoisten lainsäädäntötoimien on täytettävä niiden välttämättömyyttä ja oikeasuhtaisuutta koskevat vaatimukset, minkä lisäksi aineellisen rikoslainsäädännön lähentämistoimenpiteiden on täytettävä SEUT 83 artiklassa aineellisen rikoslainsäädännön lähentämiselle asetetut erityiset vaatimukset samoin kuin rikosprosessioikeudelliselle yhteistyölle SEUT 82 artiklassa asetetut vaatimukset. Lisäksi on huomattava, että menettämisseuraamusta koskevaa sääntelyä on arvioitava perusoikeusnäkökulmasta. Vaikka vakiintuneesti on katsottu, että perustuslaki ei tarjoa suojaa omaisuudelle, joka on rikoksella hankittu tai joka muuten välittömästi liittyy rikolliseen

toimintaan (esim. PeVL 33/2000 vp, s. 2, PeVL 53/2006 vp, s. 4/I, PeVL 65/2010 vp, s. 3/I ja PeVL 8/2016 vp, s. 3), menettämisseuraamuksia koskevaan sääntelyyn liittyy usein valtiosääntöoikeudellisia näkökohtia, joihin tulee kiinnittää huomiota myös asiaa koskevaa mahdollista EU-sääntelyä valmisteltaessa. U-kirjelmässä (s. 28–32) on näin asianmukaisesti tehtykin, mutta samaa ei voi sanoa komission direktiiviehdotuksesta ja sen perusteluista.

Oikeusperusta

Nykyinen konfiskaatiodirektiivi 2014/42/EU on annettu SEUT 82(2) ja 83(1) artiklan nojalla. Direktiivin oikeusperusta on näin yhdistelmä rikosprosessioikeudellisten vähimmäissääntöjen antamista (SEUT 82(2) artikla) ja aineellisen rikoslainsäädännön lähentämistä (SEUT 83(1) artikla) koskevista artikloista. Nykyinen rikoshyötypäätös 2007/845/YOS sen sijaan on annettu silloisen EU-sopimuksen 30 artiklan 1 kohdan a ja b alakohdan sekä 34 artiklan 2 kohdan c alakohdan nojalla. Tuolloisen EU-sopimuksen 30 artiklan 1 kohta koskee poliisiyhteistyötä ja 34 artiklan 2 kohdan c alakohta käytettävää säädösinstrumenttia (päätös).

Direktiiviehdotuksen (s. 4) mukaan sen oikeusperustana olisivat SEUT 82(2), 83(1) ja (2) sekä 87(2) artikla. Jäädyttämistä ja menetetyksi tuomitsemista koskevat direktiiviehdotuksen sisältämät velvoitteet kuuluvat 83(1) artiklan soveltamisalaan, kun taas direktiiviehdotuksen velvoitteet menettelytavoista ja uhrille maksettavista korvauksista kuuluvat SEUT 82(2) artiklan alaan. Lisäksi direktiivin sisältämät varojen jäljittämistä ja tunnistamista sekä varojen takaisinhankinnasta vastaavien toimistojen toimintaa ja rajat ylittävää yhteistyötä koskevat velvoitteet kuuluisivat poliisiyhteistyötä koskevan SEUT 87(2) alaan.

U-kirjelmässä (s. 8) todetuin tavoin useamman kuin yhden oikeusperustan käyttäminen on EU-oikeudellisesti poikkeus pääsäännöstä. Yleisenä huomiona on syytä korostaa, että EU-oikeudellisen lainsäädäntöehdotusten valmistelussa on kiinnitettävä erityistä huomiota siihen, että ehdotusten sisältämä sääntely pysyy sovellettavaksi tulevan oikeusperustan puitteissa (LaVL 13/2021 vp, s. 4). Koska komission direktiiviehdotus on soveltamisalaltaan huomattavan laaja ja sen oikeusperusta poikkeuksellisesti usean perussopimusmääräyksen kattava, edellä mainittuun lähtökohtaan on syytä kiinnittää korostunutta huomiota.

Direktiiviehdotuksen oikeusperustan arvioinnissa on syytä kiinnittää huomiota direktiiviehdotuksen sisältämien velvoitteiden laaja-alaisuuteen. U-kirjelmässä (s. 8) esitetyn mukaan valtioneuvosto pitää direktiiviehdotuksen oikeusperustaa pääosin asianmukaisena, mutta oikeusperustan asianmukaisuuden arviointiin on vielä kiinnitettävä jatkoneuvotteluissa huomiota, koska tietyt direktiivin sisältämät velvoitteet ovat varsin laaja-alaisia. U-kirjelmässä mainitaan tältä osin erityisesti direktiiviehdotuksen 2 artiklan 2 kohta. U-kirjelmässä esitettyä valtioneuvoston kantaa voi tältä osin pitää asianmukaisena. Mainitun artiklan ongelmallisuutta tarkastellaan kuitenkin jäljempänä myös direktiiviehdotuksen oikeusperustan näkökulmasta.

Yleisesti direktiiviehdotuksesta ja sen suhteesta voimassa olevaan lainsäädäntöön

Käsiteltävänä olevassa U-kirjelmässä tarkastellaan kattavasti ja perusteellisesti direktiiviehdotuksen sisältämiä velvoitteita sekä niiden suhdetta voimassa olevaan kansalliseen lainsäädäntöön. Yleisesti voidaan todeta, että direktiiviehdotus sisältää useita velvoitteita, jotka vaikuttaisivat

aiheuttavan tarpeen muuttaa kotimaista lainsäädäntöä, esimerkiksi pakkokeinolain tiettyjä säännöksiä sekä rikoslain menettämisseuraamusta koskevaa sääntelyä.

Eduskunnan lakivaliokunta on useassa yhteydessä korostanut, että EU-oikeudellisten lainsäädäntöehdotusten valmisteluvaiheessa on kiinnitettävä erityistä huomiota siihen, että unionilainsäädäntö ei sisällä suomalaisen rikosoikeudellisen järjestelmän systematiikan kannalta epäsopivia velvoitteita (esim. LaVM 9/2021 vp, s. 4 ja LaVL 13/2021 vp, s. 5).

U-kirjelmässä esitettyjen arvioiden perusteella direktiiviehdotus sisältää useita velvoitteita, jotka toteutuessaan saattaisivat aiheuttaa tarpeen muuttaa suomalaista lainsäädäntöä voimassa olevan lainsäädännön ilmentämästä systematiikasta poikkeavaan suuntaan. Tällainen velvoite saattaa sisältyä esimerkiksi direktiiviehdotuksen 5 artiklan 4 kohtaan, jonka mukaan varallisuuden hankinnasta vastaavalla toimistolla (ARO-toimisto) tulisi olla mahdollisuus toteuttaa direktiiviehdotuksen 11 artiklan 2 kohdan mukaisia kiireellisiä jäädyttämistoimia, jos se on tarpeen pakoterikoksen ehkäisemiseksi, paljastamiseksi tai tutkimiseksi. U-kirjelmässä (s. 12–13) esitetyn arvion mukaan ehdotus poikkeaa kansallisen pakkokeinolainsäädännön lähtökohdista, koska pakkokeinoja ei voida kansallisesti käyttää esitutkintaa edeltävässä vaiheessa. Toteutuessaan ehdotus näin saattaisi merkittävällä tavalla vaikuttaa kansallisesti omaksuttuun pakkokeinolainsäädännön systematiikkaan ja olla myös perusoikeuksien kannalta ongelmallinen. Vaikuttaa myös siltä, että direktiiviehdotuksen 6 artiklassa tarkoitettua ARO-toimistojen tiedonsaantia ja 9 artiklassa tarkoitettua rajat ylittävää tietojenvaihtoa koskeva sääntely olisi aiempaa huomattavasti laajempia (ks. myös U-kirjelmä, s. 34). U-kirjelmässä (s. 13) selostetun mukaisesti direktiiviehdotuksen 6 artiklan edellyttämä ARO-toimiston välitöntä ja suoraa pääsyä eri viranomaisten tietoihin koskeva velvoite vaikuttaa huomattavan laajalta ja saattaisi edellyttää lainsäädännön muuttamista tavalla, jossa suora pääsy tietoihin olisi mahdollista jo hyvin varhaisessa vaiheessa. Lisäksi rajat ylittävää tietojenvaihtoa koskeva 9(1) artiklan velvoite on muotoiltu hyvin väljästi kattaen kaikki tiedot, jotka pyytävä toimisto tarvitsee direktiiviehdotuksen 5 artiklan mukaisten tehtäviensä suorittamiseksi. Velvoitteita olisi nähdäkseni pyrittävä merkittävästi täsmentämään, jotta niiden perusteellinen arviointi kansallisen oikeuden näkökulmasta olisi mahdollista.

Direktiiviehdotuksen jatkovalmistelussa on näin syytä korostaa sitä U-kirjelmässäkin (s. 35) mainittua lähtökohtaa, jonka mukaan direktiiviehdotusta koskevissa neuvotteluissa tulee pyrkiä siihen, että riittävä kansallinen liikkumavara säilytetään, jotta direktiivin velvoitteet ovat yhteensovitettavissa kansallisen lainsäädännön peruslähtökohtien kanssa. Lisäksi voidaan yleisesti huomauttaa siitä, että direktiiviehdotus ei juuri sisällä perusteluja, joiden valossa komission ehdotuksia nykyistä pidemmälle menevistä velvoitteista voitaisiin perusteellisesti arvioida ehdotettujen muutosten välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden näkökulmasta. U-kirjelmässä (esim. s. 34 koskien direktiiviehdotuksen II osan ehdotettuja määräyksiä) useassa kohdassa todetaankin, että direktiiviehdotuksessa asetetut velvoitteet ovat vielä epäselviä. Direktiiviehdotuksen jatkokäsittelyssä olisi syytä pyrkiä siihen, että velvoitteiden tosiasiallinen sisältö ja tavoitteet määrittyisivät mahdollisimman tarkkarajaisesti ja täsmällisesti, jotta perusteellinen arvio siitä, minkälaisia muutoksia direktiiviehdotuksen sisältämät velvoitteet kansalliseen lainsäädäntöön mahdollisesti aiheuttaisivat, olisi mahdollista tehdä. Tältä osin korostuu tarve informoida myös eduskuntaa asianmukaisilla U-jatkokirjelmillä direktiiviehdotuksen täsmällisen sisällön selkiytyessä neuvotteluprosessin edetessä.

Direktiivin soveltamisala

Direktiiviehdotuksen soveltamisalasta säädettäisiin sen 2 artiklassa. Artiklan 1 kappaleessa määritellään tiettyjä direktiivin soveltamisalaa määrittäviä rikollisuuden aloja, joista artiklan 1 kappaleen a–k kohdassa tarkoitetut alat viittaavat SEUT 83(1) artiklassa tarkoitettuihin niin sanottuihin eurorikoksiin. On sinänsä huomattava, että kaikista näistä aloista ei ole annettu aineellisen rikoslainsäädännön lähentämistä koskevaa direktiiviä. Tämä koskee k kohdassa tarkoitettua aseiden, ammusten ja räjähteiden laitonta kauppaa, mutta EU on jäsenvaltioiden puolesta hyväksynyt YK:n järjestäytyneen rikollisuuden vastaisen yleissopimuksen ampuma-aseita ym. koskevan pöytäkirjan (neuvoston päätös 2014/164/EU). Direktiiviehdotuksen 2(1) artiklan l–n alakohdassa taas viitataan U-kirjelmässä (s. 11) mainitun mukaan SEUT 83(2) artiklassa tarkoitetun niin sanotun liitännäistoimivallan alaan kuuluviin rikollisuuden aloihin. Mainitun 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. Direktiiviehdotuksen 2(1) artiklan l–n alakohdassa viitataan tiettyihin EU-rikosoikeudellisiin sekundäärioikeuden instrumentteihin, joista yksi (direktiivi (EU) 2017/1371) on annettu SEUT 83(2) artiklan nojalla ja kaksi on ajalta ennen Lissabonin sopimusta. Lienee kuitenkin selvää, että ympäristörikosoikeuteen ja laittoman maahantulon järjestämiseen liittyen voitaisiin käyttää SEUT 83(2) artiklassa tarkoitettua liitännäistoimivaltaa, näihin aloihin liittyvät voimassa olevat sekundäärioikeuden instrumentit sekä vuonna 2021 komission antama ympäristörikosdirektiiviehdotus, jonka oikeusperustaksi on määritelty SEUT 83(2) artikla (ks. COM(2021) 851 final, s. 3 ja U 14/2022 vp, s. 17), huomioon ottaen.

Oikeusperustan näkökulmasta direktiiviehdotuksen 2(1) artikla ei näin vaikuta ongelmalliselta, koska siinä mainitut rikollisuuden alat kuuluvat SEUT 83(1) artiklassa tarkoitettujen eurorikosten listaan tai SEUT 83(2) artiklassa tarkoitetun liitännäistoimivallan alaan ja unionilla on toimivalta antaa niitä koskevia seuraamuksia koskevia vähimmäissääntöjä.

Direktiiviehdotuksen 2(2) artiklassa sen sijaan luetellaan rikollisuuden aloja, jotka määrittäisivät direktiivin soveltamisalaa siltä osin kuin rikos on tehty osana rikollisjärjestön toimintaa. Artiklan a–j kohdassa mainitaan lukuisia rikollisuuden aloja, jotka eivät ole SEUT 83(1) artiklassa tarkoitettuja eurorikoksia eivätkä ainakaan pääosin sellaisia rikollisuuden aloja, jotka liittyisivät SEUT 83(2) artiklassa määritellyn liitännäistoimivallan edellyttämään alaan, jolla unioni on toteuttanut yhdenmukaistamistoimenpiteitä. On myös huomattava, että direktiiviehdotuksen 2(2) artiklassa tarkoitettujen rikollisuuden alojen tarkempia rikosmääritelmiä ei direktiiviehdotuksessa määritellä eikä niitä ole määritelty muuallakaan unionilainsäädännössä. Kohta on nähdäkseni ongelmallinen sekä direktiiviehdotuksen oikeusperustan että rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen näkökulmasta. Ensinnäkin on direktiiviehdotuksen SEUT 83(1) ja (2) artiklaan liittyvän oikeusperustan kannalta ongelmallista, jos direktiivin soveltamisala määritellään direktiiviehdotuksen 2(2) artiklasta ilmenevin tavoin viittaamalla sellaisiin rikollisuuden aloihin, joista ainakaan kaikki eivät ole aloja, joiden voitaisiin ajatella kuuluvan SEUT 83(2) artiklassa tarkoitetun liitännäistoimivallan alaan. Nähdäkseni perusteltuna ei voida pitää sellaista tulkintaa, jonka mukaan EU:lla olisi toimivalta antaa jäsenvaltiota velvoittavia vähimmäissääntöjä seuraamusten suhteen liittyen kaikkiin mahdollisiin rikollisuuden aloihin, kun tällainen rikos on tehty osana rikollisjärjestön toimintaa, vaikka järjestäytynyt rikollisuus on mainittu eurorikoksena SEUT 83(1) artiklassa.

Toiseksi on huomattava U-kirjelmässä (s. 11) mainituin tavoin, että direktiiviehdotuksen 2(2) artikla sisältää 10-kohtaisen luettelon osana rikollisjärjestön toimintaa tehdyistä rikoksista, joiden tunnusmerkistöä ei direktiiviehdotuksessa tai EU-oikeudessa muuten ole tarkemmin määritelty. Vaikuttaa pikemmin siltä, että direktiiviehdotuksen 2(2) artiklassa mainitut rikollisuuden alat vastaavat pääosin eurooppalaista pidätysmääräystä koskevan puitepäätöksen 2002/584/YOS 2(2) artiklassa tarkoitetussa rikoslistassa mainittuja tiettyjä rikollisuuden aloja. On huomattava, että EU-tuomioistuimen ratkaisukäytännön mukaan nämä niin sanotut listarikokset eivät ole rikoksia koskevia määritelmiä, joiden tulisi täyttää rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen asettamat vaatimukset vaan laillisuusperiaate toteutuu vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen yhteydessä näitä listarikoksia vastaavien jäsenvaltioiden kansallisten rikoslakien tunnusmerkistöjen kautta (C-303/05, Advocaaten voor de Wereld, EU:C:2007:261, 49–54 kohta). Ei nähdäkseni ole millään tavalla perusteltua, että vastavuoroisen tunnustamisen periaatetta toteuttavan lainsäädäntöinstrumentin listarikosten sisältämiä rikollisuuden aloja koskevia luonnehdintoja aletaan käyttää aineellisen rikoslainsäädännön lähentämistä koskevan unioni-instrumentin soveltamisalan määrittämisessä. Kysymys on EU:n perusoikeuskirjan 49 artiklassa tarkoitetun rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen kannalta hyvin ongelmallisesta ehdotuksesta, joka on myös omiaan hämärtämään aineellisen rikoslainsäädännön lähentämisen ja vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen välistä suhdetta. Lisäksi olisi nähdäkseni direktiiviehdotuksen oikeusperustan kannalta ongelmallista, jos SEUT 83(1) artiklan eurorikoksiin kuuluvan järjestäytyneen rikollisuuden väljän ja epätäsmällisen käsitteen kautta aineellisen rikoslainsäädännön lähentämistä koskevan lainsäädäntöinstrumentin soveltamisalaa pyritään laajentamaan rikollisuuden aloihin, jotka eivät ongelmitta kuulu SEUT 83(1) tai (2) artiklassa tarkoitettuihin lähentämisen kohteena oleviin aloihin.

Laajennettu hyödyn menettäminen

Direktiiviehdotuksen 14 artikla sisältäisi säännöksen laajennetusta menetetyksi tuomitsemisesta. U-kirjelmässä (s. 17) mainituin tavoin ehdotus on tältä osin voimassa olevan konfiskaatiodirektiivin laajennettua hyödyn menettämistä koskevaa 5 artiklaa laajempi, koska ehdotus ei sisällä voimassa olevan direktiivin 5(2) artiklaa vastaavaa määräystä laajennettua hyödyn menettämistä koskevan velvoitteen rajaamisesta koskemaan vain tiettyjä rikoksia. Direktiiviehdotuksen laajennettua hyödyn menettämistä koskeva velvoite on näin soveltamisalaltaan yleinen ja koskee kaikkia direktiivin soveltamisalaan sen 2 artiklan mukaan kuuluvia rikoksia (ks. myös COM(2022) 245 final, s. 14).

Suomessa laajennetusta hyödyn menettämisestä säädetään rikoslain (39/1889) 10 luvun 3 §:ssä. Laajennettu hyödyn menettäminen tulee Suomessa sovellettavaksi, jos tehty rikos säännöksen 1 momentissa tarkoitettu niin sanottu liipasinrikos ja jos muut momentissa mainitut edellytykset täytyvät. Toteutuessaan direktiiviehdotuksen 14 artikla merkitsisi U-kirjelmässä (s. 17) mainituin tavoin liipasinrikosten luettelon laajentamista nykyisestä. Direktiiviehdotuksessa ei tarkemmin perustella, minkä vuoksi laajennettu hyödyn menettäminen on välttämätöntä ja menettämisseuraamuksia koskevan sääntelyn rikostorjunnallisen tehon sekä riittävän preventiovaikutuksen vuoksi syytä kohdistaa kaikkiin direktiiviehdotuksen soveltamisalaan kuuluviin rikoksiin.

Laajennettua hyödyn menettämistä koskevan sääntelyn suhteen on yleisesti huomattava, että sitä koskeva sääntely on jo voimassa olevassa rikoslaissa huomattavan laajaa ja myös valtiosääntöoikeudellisesti jännitteistä (PeVL 33/2000 vp, s. 3/I ja PeVL 8/2016 vp, s. 2–3). Toisaalta on huomattava, että konfiskaatiodirektiivin kansallista täytäntöönpanoa koskevan komission

kertomuksen mukaan jäsenvaltioiden asiaa koskevassa lainsäädännössä on tiettyjä eroja esimerkiksi omaisuuteen sovellettavien aikarajojen tai laajennetun hyödyn menettämisen niin sanottujen liipaisinrikosten suhteen (COM(2020) 217 final, s. 8–9). Edellä mainituista eroavaisuuksista huolimatta myös EU:n tasoisia mahdollisia laajennettua hyödyn menettämistä koskevia lainsäädännöllisiä lisätoimenpiteitä toteutettaessa olisi syytä kiinnittää huomiota sääntelyn suhteeseen perus- ja ihmisoikeuksiin sekä sääntelyn oikeasuhtaisuuteen samoin kuin siihen, että laajennettua hyödyn menettämistä koskevan velvoitteen laajentaminen perustuu välttämättömiin syihin ja riittävään tietopohjaan voimassa olevan sääntelyn riittämättömyydestä. Komission ehdotuksessa ei tällaisia perusteita esitetä. Ehdotuksen jatkovalmistelussa olisi syytä kiinnittää huomiota siihen, että laajennettua hyödyn menettämistä koskeva velvoite olisi oikeasuhtainen ja rajattu soveltamisalaltaan vain välttämättömään.

Tuomioon perustumaton hyödyn menettäminen

Direktiiviehdotuksen 15 artikla sisältäisi määräyksen tuomioon perustumattomasta menetetyksi tuomitsemisesta. Kysymys on tilanteista, joissa rikosoikeudellinen menettely on aloitettu mutta menettelyä ei ole voitu jatkaa ehdotuksen 15(1) artiklan a–f kohdassa mainitun syyn vuoksi. Ehdotuksen 15(4) artiklan mukaan tuomioon perustumaton hyödyn menettäminen koskisi rikoksia, joista voi enimmillään seurata vähintään neljän vuoden vankeusrangaistus.

Kuten U-kirjelmässä (s. 17) todetaan, ehdotus on tältä osin nykyisen konfiskaatiodirektiivin 4(2) artiklaa laajempi. Toisaalta on otettava huomioon, että Suomen voimassa oleva menettämisseuraamuksia koskeva lainsäädäntö menee tältä osin konfiskaatiodirektiivin 4(2) artiklassa asetettua velvoitetta pidemmälle. Mainitun artiklan mukaan ainakin tapauksissa, joissa menettämisseuraamusta ei voida tuomita 1 kohdan nojalla siksi, että epäilty tai syytetty on sairas tai paennut, jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet, jotta rikoshyöty ja rikoksentekovälineet voidaan tuomita menetetyiksi, kun on aloitettu rikosoikeudellinen menettely rikoksesta, joka on omiaan tuottamaan taloudellista hyötyä välittömästi tai välillisesti, ja kun menettely olisi voinut johtaa rikoksesta tuomitsemiseen, jos epäilty tai syytetty olisi voinut osallistua oikeudenkäyntiin.

Suomessa on vakiintuneesti katsottu, että menettämisseuraamusta koskevan vaatimuksen tutkiminen ilman rangaistusvaatimusta eli niin sanottu konfiskaatioprosessi on mahdollinen (HE 80/2000 vp, s. 20 ja HE 4/2016 vp, s. 12). Konfiskaatiodirektiivin täytäntöönpanon yhteydessä asiasta otettiin nimenomainen säännös rikoslain 10 luvun 1 §:n 3 momenttiin (ks. HE 4/2016 vp, s. 29–30). Tuolloin katsottiin, että koska asia oli jo voimassa olevan oikeuden mukaan mahdollinen, asiaa koskevaa säännöstä ei ollut perusteltua rajata vain direktiivin 4(2) artiklassa tarkoitettuihin tilanteisiin (HE 4/2016 vp, s. 12). Myös komission konfiskaatiodirektiivin täytäntöönpanoa koskevassa kertomuksessa on katsottu, että Suomen asiaa koskeva kansallinen lainsäädäntö menee pidemmälle kuin mitä direktiivi tältä osin edellyttää (COM(2020) 217 final, s. 8).

Komission ehdotuksessa ei tältäkään osin perustella, minkä vuoksi tuomioon perustumatonta menetetyksi tuomitsemista koskevaa velvoitetta on välttämätöntä laajentaa ehdotetuin tavoin. U-kirjelmässä (s. 19) todetaan, että Suomen voimassa oleva kansallinen lainsäädäntö täyttäisi ainakin osin ehdotetun 15 artiklan asettamat edellytykset. On siis mahdollista, että kansallista lainsäädäntöä jouduttaisiin soveltamisalaltaan artiklan perusteella laajentamaan. Tämän vuoksi direktiivin jatkovalmistelussa olisi syytä perusteellisesti arvioida, minkä vuoksi tuomioon perustumatonta menetetyksi tuomitsemista koskevaa velvoitetta on välttämätöntä laajentaa.

Tällainen arviointi tulisi tehdä erikseen kunkin velvoitteen soveltamisalan laajentamista koskevan perusteen kohdalla. Erityisen epäselvältä ja soveltamisalaltaan ennakoimattomalta vaikuttaa direktiiviehdotuksen 15(1)(f) artiklassa mainittu peruste, jonka mukaan tuomioon perustumattoman hyödyn menettämisen tulisi olla mahdollista, jos kansallisessa lainsäädännössä säädetyt määräajat ovat päättyneet, jos tällaiset määräajat eivät ole riittävän pitkiä asiaan liittyvien rikosten tehokkaiden tutkinta- ja syytetoimien kannalta.

Rikolliseen toimintaan liittyvän selittämättömän varallisuuden menetetyksi tuomitseminen

Direktiiviehdotuksen 16 artikla sisältää määräyksen rikolliseen toimintaan liittyvän selittämättömän varallisuuden menetetyksi tuomitsemisesta. Nykyinen konfiskaatiodirektiivi ei sisällä vastaavaa velvoitetta. Selittämättömän varallisuuden menetetyksi tuomitseminen tulisi ensinnäkin kysymykseen, jos menetetyksi tuomitseminen ei ole mahdollista 12–15 artiklan nojalla. Lisäksi kysymyksen olisi oltava tilanteesta, jossa omaisuus jäädytetään rikollisjärjestön puitteissa tehtyjä rikoksia koskevan tutkinnan yhteydessä, rikos on omiaan tuottamaan suoraa tai välillistä huomattavaa taloudellista hyötyä ja kansallinen tuomioistuin on vakuuttunut siitä, että jäädytetty omaisuus on peräisin rikollisjärjestön puitteissa tehdyistä rikoksista. Ehdotetun 16(3) artiklan mukaan tuomioon perustumaton hyödyn menettäminen koskisi rikoksia, joista voi enimmillään seurata vähintään neljän vuoden vankeusrangaistus.

Artiklaa selvennetään merkittävällä tavalla direktiiviehdotuksen johdanto-osan 28 kappaleessa, jossa määritellään artiklaa täydentävästi selittämättömän varallisuuden menetetyksi tuomitsemisen soveltamisalaa, tuomioistuimen asiaa koskevaa arviointia sekä tässä arvioinnissa huomioon otettavia seikkoja ja asiaa koskevaan todistustaakkaan liittyviä kysymyksiä.

Artiklan velvoite vaikuttaa soveltamisalaltaan huomattavan laajalta sekä epämääräiseltä eikä direktiiviehdotuksen perusteella ole välttämättä selvää, mikä on rikolliseen toimintaan liittyvän selittämättömän varallisuuden menetetyksi tuomitsemista koskevan velvoitteen suhde laajennettua menetetyksi tuomitsemista koskevaan velvoitteeseen. Ei nähdäkseni vaikuta myöskään asianmukaiselta, että direktiiviehdotuksen 16 artiklan soveltamisalaa, sitä koskevan velvoitteen edellyttämää oikeudellista harkintaa sekä asiaan liittyvää todistustaakkaa koskevia seikkoja määriteltäisiin direktiivin johdanto-osassa. Tällaisten tuomioistuimen harkintaan perinteisesti kuuluvien velvoitteiden mahdollisessa sisällyttämisessä EU-rikosoikeudelliseen säädösinstrumenttiin on myös kiinnitettävä huomiota siihen, että todistusharkintaan ja näytön arviointiin liittyvien seikkojen sisällyttämiseen velvoittavaan EU-oikeuteen tulisi lähtökohtaisesti suhtautua pidättyväisesti (ks. myös LaVL 17/2022 vp, s. 5).

Lisäksi on huomattava, että direktiiviehdotuksessa ei myöskään 16 artiklassa tarkoitetun selittämättömän varallisuuden menetetyksi tuomitsemista koskevan velvoitteen suhteen esitetä sellaisia perusteluja, joiden perusteella artiklassa asetettu velvoite olisi välttämätön ja oikeasuhtainen. U-kirjelmässä (s. 35) mainitun mukaisesti ehdotuksen välttämättömyyttä, oikeasuhtaisuutta sekä sen suhdetta perusoikeuksiin olisi direktiiviehdotuksen jatkovalmistelussa syytä perusteellisesti arvioida.

Oikeussuojakeinot

Direktiiviehdotuksen 23 artikla sisältäisi kattavan oikeussuojakeinoja koskevan artiklan. Artikla koskisi muun muassa yleisesti oikeutta puolustukseen, tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin ja oikeudenmukaisiin oikeudenkäynteihin, muutoksenhakuoikeutta, menetetyksi tuomitsemista koskevan päätöksen riitauttamista tuomioistuimessa, menetetyksi tuomitsemisen oikeasuhtaisuutta, kolmansien osapuolten oikeutta vaatia omistusoikeutta tai muita omaisuuteen liittyviä oikeuksia sekä oikeutta käyttää avustajaa.

Menettämisseuraamusta koskevalla sääntelyllä on yhtymäkohtia perustuslaissa turvattuihin perusoikeuksiin, vaikka omaisuuden suojaa koskeva perustuslain 15 §:n 1 momentti ei tarjoa suojaa omaisuudelle, joka on rikoksella hankittu tai joka muutoin välittömästi liittyy rikolliseen toimintaan (esim. PeVL 33/2000 vp, s. 2–3, PeVL 53/2006 vp, s. 4, PeVL 65/2010 vp, s. 3 ja PeVL 8/2016 vp, s. 3). Selvää sinänsä myös on, että menettämisseuraamuksessa on kysymys perustuslain 8 §:ssä tarkoitetun rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen kattamasta rikosoikeudellisesta seuraamuksesta. Vastaavasti myös oikeusturvaa koskeva perustuslain 21 § ulottaa vaikutuksensa menettämisseuraamuksen määräämiseen.

Lisäksi on huomattava, että EU-tuomioistuin on viimeaikaisessa ratkaisukäytännössään melko usein käsitellyt menettämisseuraamusta koskevan sääntelyn suhdetta EU:n perusoikeuskirjan tehokkaita oikeussuojakeinoja koskevaan 47 artiklaan (ks. C-393/19, OM, EU:C:2021:8, Yhdistetyt asiat C-845/19 ja C-863/19, DR ja TS, EU:C:2021:864 ja C-505/20, RR ja JG, EU:C:2022:376). Ratkaisut korostavat tehokkaiden oikeussuojakeinojen merkitystä menettämisseuraamusta koskevan sääntelyn suhteen, minkä vuoksi direktiiviehdotuksen 23 artiklan riittävään kattavuuteen on kiinnitettävä huomiota direktiiviehdotuksen jatkovalmistelussa. U-kirjelmässä (s. 35) todetuin tavoin menettämisseuraamuksia koskevassa sääntelyssä on usein kysymys tasapainon löytämisestä tehokkaan rikostorjunnan tarpeiden ja perusoikeuksien huomioon ottamisen välillä. EU-tuomioistuimen viimeaikainen oikeuskäytäntö vaikuttaa sinänsä vahvasti viittaavan nimenomaan tehokkaita oikeussuojakeinoja koskevan sääntelyn tärkeyteen.

Jäädytettyjen ja menetetyksi tuomittujen varojen sosiaalinen uudelleenkäyttö

Direktiiviehdotuksen taustalla olleessa komission kuulemisessa kiinnitettiin useammassa kohdassa (kohta 7, kohta 12 ja kohta 27) huomiota jäädytettyjen ja menetetyksi tuomittujen varojen sosiaaliseen uudelleenkäyttöön. Myös konfiskaatiodirektiivin täytäntöönpanoa koskevan kertomuksen johtopäätösjaksossa katsottiin, että rikoksella saatujen varojen takaisinhankintaa voitaisiin edistää ottamalla käyttöön säännöksiä varojen hallinnan siirrosta, menetetyksi tuomittujen varojen sosiaalinen uudelleenkäyttö mukaan lukien (COM(2020) 217 final, s. 19).

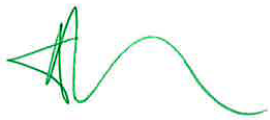
On sinänsä huomattava, että nykyisen konfiskaatiodirektiivin jäädytetyn tai menetetyksi tuomitun omaisuuden hallinnointia koskevan 10(3) artiklan mukaan jäsenvaltioiden on harkittava toimenpiteitä, jotka mahdollistaisivat menetetyksi tuomitun omaisuuden käyttämisen yleisen edun mukaisiin tai sosiaalisiin tarkoituksiin. Artikla on harkinnanvarainen eikä velvoita ryhtymään lainsäädäntötoimiin.

Konfiskaatiodirektiiviä kansallisesti täytäntöönpantaessa on asianmukaisesti katsottu, että toimenpiteet, joilla erikseen mahdollistettaisiin menetetyksi tuomitun omaisuuden käyttäminen

yleisen edun mukaisiin tai sosiaalisiin tarkoituksiin, eivät ole kansallisesti tarpeellisia. Esityksen mukaan tiettyjen valtion tuloerien varaaminen johonkin erityiseen tarkoitukseen, kuten esimerkiksi lainvalvontaa tai rikosten ehkäisyä koskeviin hankkeisiin, olisi ongelmallista Suomen budjettijärjestelmän ja eduskunnalle kuuluvan budjettivallan kannalta (HE 4/2016 vp, s. 22). Vastaava kanta omaksuttiin komission julkista kuulemista käsitelleessä E-kirjelmässä (E käsiteltävänä olevassa E-kirjelmässä (E 94/2021 vps. 2). Myös eduskunnan lakivaliokunta korosti, että sosiaalista uudelleenkäyttöä koskeva sääntely ei jäsenvaltioiden budjettiautonomiaan liittyvistä syistä saa olla jäsenvaltioita velvoittavaa (LaVL 13/2021 vp, s. 5).

Selvää on, että jos jäädytettyjen ja menetetyksi tuomittujen varojen sosiaalista uudelleenkäyttöä koskevaa sääntelyä EU:n tasolla uudistetaan, kysymys ei voi olla jäsenvaltioita velvoittavasta sääntelystä. On HE:ssä 4/2016 vp, E-kirjelmässä 94/2021 vp ja LaVL:ssa 13/2021 vp mainituin tavoin korostettava, että tällaisessa sääntelyssä olisi kysymys perustuslain (731/1999) 3 §:n 1 momentissa tarkoitetun eduskunnalle kuuluvan niin sanotun budjettisuvereniteetin kannalta merkityksellisestä sääntelystä. Tältä osin kysymys on merkityksellinen myös direktiiviehdotuksen oikeusperustan näkökulmasta. SEUT 82 ja 83 artikla eivät mahdollista menettämisseuraamuksiin sinänsä liittyvän mutta jäsenvaltion budjettisuvereniteetin kannalta merkityksellisen jäsenvaltioihin kohdistuvan velvoitteen säätämistä. Tästä näkökulmasta on positiivista, että direktiiviehdotus ei sisällä jäsenvaltioita velvoittavaa sääntelyä jäädytettyjen ja menetetyksi tuomittujen varojen sosiaalisesta uudelleenkäytöstä. Ehdotuksen 17(2) artiklan mukaan jäsenvaltioiden on harkittava toimenpiteitä, jotka mahdollistavat menetetyksi tuomitun omaisuuden käyttämisen yleisen edun mukaisiin tai sosiaalisiin tarkoituksiin. Direktiiviehdotuksen jatkovalmistelussa on syytä pitää tästä lähtökohdasta kiinni ja varmistaa, että velvoite pysyy harkinnanvaraisena.

Helsingissä 4.10.2022



Sakari Melander
Rikosoikeuden professori