Prof. Sakari Melander
8.11.2022

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

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

Euroopan komissio on antanut toukokuussa 2022 ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi varojen takaisinhankinnasta ja menetetyksi tuomitsemisesta (COM(2022) 245 final, jäljempänä direktiiviehdotus). Valtioneuvosto on antanut komission ehdotuksen johdosta U-kirjelmän (U 73/2022 vp), jossa kattavasti selostetaan direktiiviehdotuksen sisältöä sekä direktiiviehdotuksessa asetettujen velvoitteiden suhdetta voimassa olevaan kansalliseen lainsäädäntöön. Toteutuessaan direktiivi korvaisi voimassa olevan konfiskaatiodirektiivin 2014/42/EU ja rikoshyötypäätöksen 2007/845/YOS.

Direktiiviehdotuksen sisältämä sääntely on jäljempänä tarkemmin esitetyn mukaisesti usealla tavalla merkityksellistä valtiosääntöoikeudellisesta näkökulmasta.

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. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään menettämisseuraamusta koskevan sääntelyn tavoitteiden suhteen todennut, että rikoksen tekeminen ei saa olla taloudellisesti kannattavaa. Valiokunta on näin pitänyt menettämisseuraamuksia koskevaa sääntelyä lähtökohtaisesti perusteeltaan hyväksyttävänä (PeVL 33/2000 vp, s. 2/II ja PeVL 8/2016 vp, s. 3)

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 koskevan direktiiviehdotuksen valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin lähtökohdat

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään vakiintuneesti katsonut, että menettämisseuraamuksia koskeva sääntely on merkityksellistä perustuslain (731/1999) 15 §:ssä turvatun omaisuuden suojan kannalta, minkä lisäksi myös perustuslain 8 §:ssä tarkoitettu rikosoikeudellinen laillisuusperiaate asettaa vaatimuksia menettämisseuraamuksia koskevalle sääntelylle (PeVL 33/2000 vp, s. 2/I ja PeVL 8/2016 vp, s. 2). Koska kysymys on EU:ssa annetusta direktiiviehdotuksesta, ehdotusta on tältä osin arvioitava myös EU:n perusoikeuskirjan omistusoikeutta koskevan 17 artiklan ja rikosoikeudellista laillisuusperiaatetta koskevan 49 artiklan kannalta.

Perustuslakivaliokunnan käytännössä on muun muassa menettämisseuraamukseen liittyen vakiintuneesti katsottu olevan selvää, että perustuslain 15 §:n 1 momentin säännös ei anna suojaa henkilön rikoksella hankkimalle tai hänen rikolliseen toimintaansa välittömästi liittyvälle omaisuudelle (PeVL 33/2000 vp, s. 2/I, PeVL 53/2006 vp, s. 4/I, PeVL 65/2010 vp, s. 3/I ja PeVL 8/2016 vp, s. 3). Toisaalta valiokunta on myös katsonut, että perustuslaki ja erityisesti sen perusoikeussäännökset asettavat rajoja sille, millaisia rangaistus- tai muita seuraamuksia rikoksiin voidaan liittää (esim. PeVL 23/1997 vp, s. 2/I, PeVL 33/2000 vp, s. 2/II, PeVL 53/2006 vp, s. 4/I ja PeVL 65/2010 vp, s. 3/I).

Yleisesti perustuslakivaliokunta on pitänyt menettämisseuraamuksia koskevaa sääntelyä tavoitteiltaan ja perusteiltaan perustuslain kannalta ongelmattomana, koska rikoksen tuottama hyöty tuomitaan valtiolle menetetyksi sen vuoksi, että rikoksen tekeminen ei saa olla taloudellisesti kannattavaa (PeVL 33/2000 vp, s. 2/II ja PeVL 8/2016 vp, s. 3). Edellä todetulla on merkitystä suhteessa siihen, että menettämisseuraamuksen tulee kohdistua rikoksen tuottamaan hyötyyn tai rikolliseen toimintaan välittömästi liittyvään omaisuuteen, minkä vuoksi esimerkiksi laajennettua hyödyn menettämistä tai kolmannen tuomitsemista menettämään rikoshyötyä koskevaa sääntelyä on arvioitu edellä mainittu lähtökohta huomioon ottaen (PeVL 33/2000 vp s. 2/II ja PeVL 8/2016 vp, s. 3).

Menettämisseuraamuksessa on kysymys rikokseen perustuvasta seuraamuksesta. Menettämisseuraamus on vakiintuneesti määritelty turvaamistoimeksi, jonka tarkoitus ei ole rankaisullinen vaan rikosten tekemisen ehkäiseminen tai rikoksesta hyötymisen ehkäiseminen (esim. HE 4/2016 vp, s. 3). Eduskunnan perustuslakivaliokunta on aiemmassa lausuntokäytännössään katsonut, että menettämisseuraamuksia koskevaa sääntelyä on arvioitava perustuslain 8 §:ssä tarkoitetun rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen asettamien vaatimusten kannalta (PeVL 33/2000 vp, s. 2/I ja PeVL 8/2016 vp, s. 2). Tämä muun muassa merkitsee, että menettämisseuraamuksia koskevan sääntelyn on oltava riittävän täsmällistä ja tarkkarajaista. Lisäksi voidaan todeta, että perustuslakivaliokunta on rikokseen perustuvien seuraamusten osalta yleisesti todennut, että niiden valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa on syytä ottaa perustaksi rikosoikeudellista sääntelyä koskevat perustuslailliset näkökohdat (ks. rikosuhrimaksua koskenutta ehdotusta koskeva PeVL 61/2014 vp, s. 2).

Koska menettämisseuraamuksessa on kysymys rikokseen perustuvasta seuraamuksesta, menettämisseuraamuksia koskevan sääntelyn on näin myös täytettävä oikeasuhtaisuuden vaatimukset. Seuraamuksen ankaruuden tulee olla oikeassa suhteessa sen perusteena olevaan tekoon, minkä lisäksi menettämisseuraamuksia koskevan sääntelyn on kokonaisuudessaan täytettävä oikeasuhtaisuuden asettamat vaatimukset (esim. PeVL 23/1997 vp, s. 2/II, PeVL 16/2013 vp, s. 2/I, PeVL 56/2014 vp, s. 2–3, PeVL 61/2014 vp, s. 2/II ja PeVL 9/2016 vp, s. 2). Tältä osin merkitystä on myös EU:n perusoikeuskirjan 49(3) artiklalla, jonka mukaan rangaistus ei saa olla epäsuhteessa rikoksen vakavuuteen.

Lisäksi on huomattava, että menettämisseuraamuksen määräämistä koskevaa menettelyä on arvioitava suhteessa perustuslain 21 §:ssä turvattuihin oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskeviin vaatimuksiin (PeVL 33/2000 vp, s. 3 ja PeVL 8/2016 vp, s. 2). Oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevilla vaatimuksilla on ollut merkitystä ennen muuta arvioitaessa laajennettua hyödyn menettämistä koskevaan sääntelyyn liittyvää niin sanottua käännettyä todistustaakkaa (PeVL 33/2000 vp, s. 3 ja PeVL 8/2016 vp, s. 3–5). On huomattava, että EU-tuomioistuimen ratkaisukäytännössä on viime vuosina melko usein arvioitu menettämisseuraamuksia koskevan sääntelyn suhdetta EU:n perusoikeuskirjan oikeutta tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin ja puolueettomaan tuomioistuimeen koskevaan 47 artiklaan (C-393/19, OM, EU:C:2021:8, yhdistetyt asiat C-845/19 ja C-863/19, DR ja TS, EU:C:2021:864, C-505/20, RR ja JG, EU:C:2022:376). Edellä todettu korostaa merkitystä arvioida menettämisseuraamuksia koskevan sääntelyn sisältämien oikeusturvaa koskevien järjestelyjen riittävyyttä ja asianmukaisuutta.

Direktiiviehdotuksen soveltamisala

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. Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen lausuntokäytännön mukaan EU-oikeuden oikeusperustan arviointi ei lähtökohtaisesti kuulu perustuslakivaliokunnalle perustuslaissa osoitettuihin tehtäviin. Oikeusperustan asianmukaisuus on EU-oikeudellinen kysymys, jonka ratkaisee viime kädessä EU-tuomioistuin. Perustuslakivaliokunta on pitänyt lausuntokäytännössään kuitenkin tärkeänä, että unionilainsäädäntöä kehitetään ensisijaisesti perussopimusten puitteissa (esim. PeVL 61/2016 vp, s. 3–4 ja PeVL 31/2022 vp, 8 kohta).

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. Artiklan jatkovalmistelussa olisikin syytä kiinnittää asianmukaista huomiota sen soveltamisalan täsmällisyyteen ennen muuta perustuslain 8 §:ssä ja EU:n perusoikeuskirjan 49 artiklassa tarkoitetun rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen asettamien vaatimusten näkökulmasta (ks. myös LaVL 26/2022 vp, s. 6–7).

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 on 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 laajenemista 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. 2–3 ja PeVL 8/2016 vp, s. 2–3). Eduskunnan perustuslakivaliokunta on tosin lähtökohtaisesti pitänyt laajennettua hyödyn menettämistä koskevaa sääntelyä perusteiltaan hyväksyttävänä, koska sääntelyn tavoitteena on tehdä rikoksen tekemisestä taloudellisesti kannattamatonta (PeVL 33/2000 vp, s. 2/II ja PeVL 8/2016 vp, s. 3). Toisaalta on myös huomattava, että valiokunnan käytännössä laajennettua hyödyn menettämistä koskevan sääntelyn on edellytetty täyttävän rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen sisältämät täsmällisyyttä koskevat vaatimukset muun muassa siten, että laajennetun hyötykonfiskaation kohteena olevan omaisuuden rajaukset käyvät ilmi asiaa koskevasta pääsäännöstä ja että sääntely muotoillaan muutenkin täsmällisesti siten, että asiaa koskevasta säännöksestä käy ilmi, että sen kohteena voi olla vain sellainen omaisuus, joka on hankittu rikoksella tai jonka tällaista alkuperää on syytä epäillä (PeVL 33/2000 vp, s. 2–3).

Edellä todetun mukaisesti laajennettua hyödyn menettämistä koskevaa sääntelyä voidaan pitää perusteiltaan hyväksyttävänä, jos sen kohteena on omaisuus, joka on hankittu rikoksella tai jonka tällaista alkuperää on syytä epäillä. Direktiiviehdotuksen 14 artikla vastaa tältä osin voimassa olevan konfiskaatiodirektiivin 3(1) artiklaa. On kuitenkin huomattava, että laajennettua hyödyn menettämistä koskevan velvoitteen soveltamisalaa ei rajata tiettyihin nimenomaisesti mainittuihin rikoksiin vaan se tulisi kysymykseen kaikkien direktiivin soveltamisalaan direktiiviehdotuksen 2 artiklan mukaan kuuluvia rikoksia. Tältä osin ehdotus on merkityksellinen perustuslain 15 §:ssä ja EU:n perusoikeuskirjan 17 artiklassa turvattuun omaisuuteen puuttuvan sääntelyn sekä yleisesti seuraamussääntelyn oikeasuhtaisuuden näkökulmasta. Direktiivin jatkovalmistelussa olisikin syytä kiinnittää huomiota 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 menetetyksi tuomitseminen

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 tältä 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 ja näin rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen kannalta ongelmalliselta 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. Omaisuuden suojaan liittyvän sääntelyn kannalta ja myös rikosoikeudelliseen laillisuusperiaatteeseen liittyvistä syistä on perusteltua, että direktiivissä tuomioon perustumattoman menetetyksi tuomitsemisen tilanteet määritellään täsmällisesti, tarkkarajaisesti ja ennakoitavasti.

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, joskin direktiiviehdotuksen 16 artikla tulisi sovellettavaksi, jos menetetyksi tuomitseminen ei ole mahdollista 12–15 artiklan nojalla. Artiklan jatkovalmistelussa on syytä kiinnittää huomiota siihen, että sen kohteena tulisi olla vain sellainen omaisuus, joka on hankittu rikoksella tai jonka tällaista alkuperää on syytä epäillä (PeVL 33/2000 vp, s. 3/I). Vaikuttaa siltä, että direktiiviehdotuksen 16 artikla on tässä suhteessa arveluttavan laaja, koska se vaikuttaa kattavan minkä tahansa ja kenelle hyvänsä kuuluvan omaisuuden, joka täyttää artiklan 1 ja 3 kappaleessa tarkoitetut edellytykset. Vaikuttaa siltä, että artiklassa irtaannutaan suhteellisen kauaksi siitä menettämisseuraamusta koskevan sääntelyn perusedellytyksestä, jonka mukaan menettämisen kohteena tulee olla rikoksella saatu omaisuus. Kysymys on merkityksellinen myös sääntelyn oikeasuhtaisuuden ja täsmällisyyden näkökulmasta. Jatkovalmistelussa olisi 16 artiklan osalta syytä kiinnittää huomiota velvoitteen välttämättömyyteen, täsmällisyyteen ja tarkkarajaisuuteen sekä oikeasuhtaisuuteen. Erityisesti olisi kiinnitettävä huomiota siihen, onko rikolliseen toimintaan liittyvän selittämättömän varallisuuden menetetyksi tuomitsemista koskeva sääntely välttämätöntä ottaen huomioon laajennettua hyödyn menettämistä koskeva velvoite, jota direktiiviehdotuksessa esitetään laajennettavaksi.

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 edellä todetun mukaisesti 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. Lisäksi on huomattava, että direktiiviehdotus toteutuessaan merkitsisi huomattavaa menettämisseuraamuksia koskevan sääntelyn laajentumista (etenkin laajennettua hyödyn menettämistä koskeva 14 artikla ja rikolliseen toimintaan liittyvän selittämättömän varallisuuden menetetyksi tuomitsemista koskeva 16 artikla). Tästä näkökulmasta erityisen merkittävää on, että oikeussuojakeinoja koskeva 23(5) artikla sisältää menettämisseuraamuksen oikeasuhtaisuutta koskevan velvoitteen. Kansallisesti velvoite on merkityksellinen ennen muuta menettämisseuraamuksen kohtuullistamista koskevan rikoslain 10 luvun 10 §:n kannalta (ks. myös U-kirjelmä, s. 25). Direktiiviehdotuksen jatkovalmistelussa menettämisseuraamuksen oikeasuhtaisuutta koskevaan velvoitteeseen on nähdäkseni ehdotuksen velvoitteiden laajuuden vuoksi syytä kiinnittää erityistä huomiota.

Jäädytettyjen ja menetetyksi tuomittujen varojen sosiaalinen uudelleenkäyttö

Direktiiviehdotuksen taustalla olleessa komission kuulemisessa kiinnitettiin useammassa kohdassa (ks. asiakirjan E 94/2021 vp liitteenä oleva komission julkista kuulemista koskeva asiakirja, 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 voimassa olevan 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 konfiskaatiodirektiivin uudistamista koskeneessa komission julkista

kuulemista käsitelleessä E-kirjelmässä (E 94/2021 vps. 2). Myös eduskunnan lakivaliokunta tuossa yhteydessä 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 3 §:n 1 momentissa tarkoitetun eduskunnalle kuuluvan niin sanotun budjettisuvereniteetin kannalta merkityksellisestä sääntelystä. Tältä osin kysymys on merkityksellinen myös direktiiviehdotuksen oikeusperustan näkökulmasta. Direktiiviehdotuksen oikeusperustana olevat 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 (ks. myös LaVL 26/2022 vp, s. 8).

Direktiiviehdotuksen vaikutus viranomaisten toimivaltuuksiin

U-kirjelmässä esitettyjen arvioiden perusteella direktiiviehdotus sisältää useita velvoitteita, jotka toteutuessaan saattaisivat aiheuttaa tarpeen muuttaa suomalaista lainsäädäntöä voimassa olevan lainsäädännön ilmentämästä systematiikasta poikkeavaan suuntaan. Direktiiviehdotus sisältää esimerkiksi kattavaa varojen jäljittämistä ja tunnistamista koskevaa sääntelyä. Tällaisessa sääntelyssä on pitkälti kysymys rikoksentorjunta- ja esitutkintaviranomaisen toimivaltuuksia koskevasta sääntelystä, joka on laajasti merkityksellisestä perustuslaissa turvattujen perusoikeuksien näkökulmasta (ks. esim. PeVL 5/1999 vp, s. 2/I, PeVL 66/2010 vp, s. 3 ja PeVL 67/2010 vp, s. 2–3). Ehdotuksen sisältämien velvoitteiden tarkempi arviointi ei ole kaikilta osin mahdollista, koska ehdotus ei sisällä erityisen kattavia asiaa koskevia perusteluita eikä velvoitteiden sisältö kaikilta osin ole vielä selvä (ks. myös U-kirjelmä, s. 34).

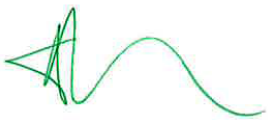
Tällainen velvoite saattaa sisältyä esimerkiksi direktiiviehdotuksen 5 artiklan 4 kohtaan, jonka mukaan varallisuuden hankinnasta vastaavalla toimistolla (ARO-toimisto) tulisi olla mahdollisuus toteuttaa direktiiviehdotuksen 11 artiklan 2 kohdan mukaisia kiireellisiä jäädyttämistoimia, jos se on tarpeen 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, koska jäädyttämistoimet puuttuvat perustuslain 15 §:ssä turvattuun omaisuuteen.

Vaikuttaa myös siltä, että direktiiviehdotuksen 6 artiklassa tarkoitettua ARO-toimistojen tiedonsaantia ja 9 artiklassa tarkoitettua rajat ylittävää tietojenvaihtoa koskeva sääntely olisi aiempaa huomattavasti laajempaa (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 samoin kuin suhteessa siihen, miten tällaista usein perusoikeuksien kannalta merkityksellistä sääntelyä olisi valtiosääntöoikeudellisesti arvioitava. 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.

Helsingissä 8.11.2022



Sakari Melander
rikosoikeuden professori