OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

**Kriminaalipolitiikka- ja rikosoikeusosasto** **Lausunto**
**Rikosprosessiyksikkö** EU/2022/0645
Lainsäädäntöneuvos Sampo Brander 7.11.2022

*Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle*

# Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle Euroopan komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi varojen takaisinhankinnasta ja menetetyksi tuomitsemisesta, U 73/2022 vp

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä asiantuntijalausuntoa otsikkoasiassa. Oikeusministeriö toteaa asiassa kunnioittavasti seuraavan.

## 1. Yleistä

Direktiiviehdotus sisältää vähimmäissäännökset omaisuuden jäljittämisestä ja tunnistamisesta, jäädyttämisestä, menetetyksi tuomitsemista ja hallinnoinnista rikosoikeudellisissa menettelyissä. Lisäksi ehdotus sisältää säännöksiä, joilla helpotetaan unionin rajoittavien toimenpiteiden (pakotteiden) täytäntöönpanoa ja niihin liittyvän omaisuuden takaisinhankintaa.

Direktiivillä korvattaisiin vuonna 2014 annettu ns. konfiskaatiodirektiivi (2014/42/EU) ja vuonna 2007 annettu ns. rikoshyötypäätös (2007/845/YOS). Suomen keskeisistä ennakkovaikuttamiskannoista mainittujen säädösten uudistamiseen on laadittu E-kirje E 94/2021 vp.

Ehdotuksen tavoitteena on tehostaa rikollisen omaisuuden takaisinhankintaa ja menetetyksi tuomitsemista säätämällä nykyistä kattavammin kaikista prosessin vaiheista. Ehdotusta perustellaan erityisesti järjestäytyneen rikollisuuden torjunnalla. Järjestäytyneen rikollisuuden keskeisimpänä vaikuttimena on taloudellisen hyödyn saaminen, minkä vuoksi varojen takaisinhankinta on hyvin tehokas keino ehkäistä rikollista toimintaa. Järjestäytynyt rikollisuus luo vakavan uhan EU:n turvallisuudelle ja tuottaa rikollisille merkittäviä voittoja, joiden määräksi vuositasolla on arvioitu vähintään 139 miljardia euroa. Komission mukaan jäsenvaltioiden nykyiset järjestelmät eivät kykene vastaamaan tehokkaasti rikollisjärjestöjen monimutkaisiin toimintatapoihin.

Ehdotuksessa tarkoitetusta jäljittämisestä ja tunnistamisesta säädetään Suomessa ainakin poliisilaissa (872/2011) ja esitutkintalaissa (805/2011), jäädyttämisestä pakkokeinolaissa (806/2011), menetetyksi

**Postiosoite** **Käyntiosoite** **Puhelin** **Faksi** **S-posti, internet**
**Postadress** **Besöksadress** **Telefon** **Fax** **E-post, internet**
Oikeusministeriö Eteläesplanadi 10 0295 16001 09 160 67730 kirjaamo.om@gov.fi
PL 25 00130 Helsinki Internat. Internat. www.oikeusministerio.fi
FI-00023 Valtioneuvosto Finland +358 295 16001 +358 9 160 67730 www.justitieministeriet.fi
Finland

tuomitsemisesta rikoslaissa ja omaisuuden hallinnoinnista ainakin ulosottokaaressa (705/2007), pakkokeinolaissa ja sakon täytäntöönpanosta annetussa laissa (672/2002, sakkotäytäntöönpanolaki). Jäljempänä selostetaan ehdotuksen valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellisiksi arvioituja kysymyksiä U-kirjelmän pohjalta ja siinä esitettyä osin täydentäen. Oikeusministeriön arvion mukaan ehdotuksen keskeisimmät valtiosääntöoikeudelliset kysymykset liittyvät 16 artiklan uuteen menettämisseuraamukseen, joka koskee rikolliseen toimintaan liittyvää selittämätöntä varallisuutta.

# 2. Ehdotuksen suhde perustuslakiin sekä perus- ja ihmisoikeuksiin

## 2.1 Yleistä

Ehdotetulla direktiivillä on arvioitu olevan perusoikeusvaikutuksia erityisesti omaisuudensuojan ja prosessuaalisten oikeuksien sekä yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta. Ehdotuksen mukaan direktiivissä kunnioitetaan perusoikeuksia ja noudatetaan Euroopan unionin perusoikeuskirjassa ja Euroopan ihmisoikeussopimuksessa tunnustettuja periaatteita, joiden mukaisesti direktiivi olisi pantava täytäntöön.

Ehdotuksen mukaan jäädyttämistä ja menetetyksi tuomitsemista koskevat päätökset vaikuttavat merkittävästi rikoksesta epäiltyjen ja syytettyjen sekä eräissä tapauksissa myös sivullisten oikeuksiin. Heidän perusoikeuksiensa suojelu taattaisiin direktiivin erityisillä suojatoimilla ja oikeussuojakeinoilla. Tältä osin viitataan muun muassa oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin ja syyttömyysolettamaan perusoikeuskirjan 47 ja 48 artiklan mukaisesti. Komission mukaan kaikissa perusoikeuksien ja -vapauksien rajoituksissa on noudatettava perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohdan määräyksiä lailla säätämisestä, perusoikeuksien ja –vapauksien keskeisen sisällön kunnioittamisesta ja suhteellisuusperiaatteesta.

Komissio on pitänyt ehdotuksesta aiheutuvia perusoikeusrajoituksia omaisuudensuojaan ja menettelyllisiin oikeuksiin oikeutettuina, sillä ne johtuvat tarpeesta torjua tehokkaasti järjestäytynyttä rikollisuutta ja estää rikoshyödyn siirtäminen palauttamattomiin, eivätkä ne mene pidemmälle kuin on välttämätöntä. Komission mukaan ehdotuksella varmistetaan myös, että direktiivin täytäntöönpanossa sovelletaan asiaa koskevia EU:n tietosuojasääntöjä.

## 2.2 Yksityiselämän ja henkilötietojen suoja

Ehdotuksen sääntely on merkityksellistä perustuslain 10 §:ssä säädetyn yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta. Tämä koskee erityisesti varallisuuden takaisin hankinnasta vastaavien toimistojen (ARO-toimisto) tehtäviä. Suomen kansallinen ARO-toimisto on sijoitettu Keskusrikospoliisiin.

Henkilötietojen suojasta säädetään perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaan tarkemmin lailla. Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan lainsäätäjän liikkumavaraa rajoittaa tämän säännöksen lisäksi myös se, että henkilötietojen suoja osittain sisältyy samassa momentissa turvatun yksityiselämän suojan piiriin. Kysymys on kaiken kaikkiaan siitä, että lainsäätäjän tulee turvata tämä oikeus tavalla, jota voidaan pitää hyväksyttävänä perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudessa (esim. PeVL 13/2016 vp, s. 3-4). Valiokunnan mukaan perustuslaissa turvatut perusoikeudet ovat merkityksellisiä myös EU-sääntelyn valmistelussa (esim. PeVL 15/2017 vp, s. 4), ja perustuslain tulee ohjata valtioneuvoston kannanmuodostusta EU-lainsäädännön valmistelussa (esim. PeVL 20/2017 vp, s. 6).

Yksityiselämän ja henkilötietojen suoja on turvattu myös EU:n perusoikeuskirjan 7–8 artiklassa ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklassa. Perusoikeuskirjan 8 artiklaan sisältyvään käyttötarkoitussidonnaisuuden periaatteeseen kuuluu olennaisena osana se, ettei henkilötietoja voida myöhemmin käsitellä tavalla, joka on yhteen sopimatonta alkuperäisen käyttötarkoituksen kanssa.

Direktiivin **6 artiklan** 1 kohdassa esitetään tiedot, jotka jäsenvaltioiden olisi asetettava suoraan ja välittömästi ARO-toimistojen saataville, kuten verotiedot, väestörekisteritiedot, kauppa- ja yritysrekisteritiedot ja sosiaaliturvatiedot, siinä määrin kuin kyseiset tiedot ovat tarpeen rikoshyödyn, rikoksentekovälineiden ja omaisuuden jäljittämiseksi ja tunnistamiseksi. On epäselvää, mitä tietoja eri rekistereistä voidaan kerätä, ja erityisesti alakohdat f ja g (sosiaaliturvarekisterit sekä asiaankuuluvat tiedot, jotka ovat rikosten ehkäisemisen, paljastamisen, tutkinnan tai syytteeseenpanon osalta toimivaltaisten viranomaisten hallussa) herättävät kysymyksiä myös käyttötarkoitussidonnaisuuden kannalta. Johdanto-osan 17 kappaleen mukaan ehdotus täydentäisi nykyistä EU-lainsäädäntöä pääsystä tilitietoihin ja tosiasiallisia omistajia ja edunsaajia koskeviin tietoihin.

Direktiivin **7 artiklassa** säädetään erityisistä suojatoimista, jotka koskevat tiedonsaantia. Säännöksellä pyritään varmistamaan, että kansallisilla viranomaisilla on pääsy tietoihin tiedonsaantitarpeen perusteella tarvittavien turvallisuus- ja luottamuksellisuussääntöjen mukaisesti. Lisäksi direktiivin **8 artiklassa** vahvistetaan seurantakehys, joka koskee toimivaltaisten kansallisten viranomaisten tiedonsaantia. Säännöksen tarkoituksena on estää väärinkäytökset tai puutteellinen tiedonsaanti.

ARO-toimistot voisivat vaihtaa tietoa ehdotetun **9 artiklan** mukaisesti. Tietoryhmät, jotka voidaan antaa, ovat asetuksen (EU) 2016/794 liitteessä II olevan B jakson 2 kohdassa lueteltuja ryhmiä. Toimitettavat henkilötiedot on määritettävä tapauskohtaisesti ottaen huomioon se, mikä on tarpeen 5 artiklan mukaisten tehtävien suorittamiseksi. Lisäksi ehdotuksen **28–29 artiklassa** säädetään ARO-toimistojen ja varallisuudenhoitotoimistojen yhteistyöstä EU:n elinten ja virastojen ja kolmansien maiden vastaavien viranomaisten kanssa. Henkilötietojen suojan kannalta merkityksellinen on myös **26 artiklan** velvollisuus perustaa keskusrekisterejä jäädytetystä ja menetetyksi tuomitusta omaisuudesta.

Rikoshyötypäätös on komission 2020 antamassa tiedonannossa toimista aiemman kolmannen pilarin säännöstön yhdenmukaistamiseksi tietosuojasääntöjen kanssa (ns. LED-tiedoksianto, E 97/2020 vp) tunnistettu säädökseksi, joka tulisi yhdenmukaistaa rikosasioiden tietosuojadirektiivin (2016/680) kanssa. Ehdotuksen johdanto-osan 37 ja 38 kappaleen perusteella tämä onkin ollut komission tarkoituksena. Ehdotuksesta ei kuitenkaan tarkemmin ilmene, millä tavalla rikosasioiden tietosuojadirektiivin vaatimukset on huomioitu.

Perustuslakivaliokunta on arvioinut EU-oikeuden lainsäädäntö- ja sopimushankkeita kiinnittämällä huomiota tuomioistuinkäytäntöön (esim. PeVL 20/2016 vp), erityisesti EU:n tuomioistuimen antamiin ratkaisuihin tapauksissa C-293/12 ja C-594/12 (Digital Rights Ireland) ja C-362/14 (Schrems). Perustuslakivaliokunta on muun muassa todennut, että perusoikeusrajoituksen merkittävyyden vuoksi on keskeistä, että sekä tietojen tallentamisen edellytyksistä että tietojen käytöstä säädetään täsmällisesti ja rajoittuen hyväksyttävän perusteen kannalta välttämättömään (PeVL 18/2014 vp).

Perustuslakivaliokunta on EU:n tietosuojalainsäädännön uudistukseen liittyvää kansallista sääntelyä käsitellessään tarkistanut osittain perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaista henkilötietojen suojaa koskevaa tulkintakäytäntöään. Valiokunnan mukaan tietosuoja-asetuksen (2016/679) yksityiskohtainen sääntely, jota tulkitaan ja sovelletaan EU:n perusoikeuskirjassa turvattujen oikeuksien mukaisesti, muodostaa yleensä riittävän säännöspohjan myös perustuslain 10 §:ssä turvatun yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta (PeVL 14/2018 vp, s. 4). Toisin kuin suoraan sovellettava tietosuoja-asetus, rikosasioiden tietosuojadirektiivi ei kuitenkaan sisällä sellaista yksityiskohtaista sääntelyä, joka muodostaisi riittävän säännös-pohjan perustuslain 10 §:ssä turvatun yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta (PeVL 14/2018 vp, s. 6). Henkilötietojen käsittelyä koskevaa sääntelyä on siten esi-

merkiksi arkaluonteisten tietojen osalta ja perusoikeusherkissä sääntelykonteksteissa edelleen arvioitava valiokunnan aiemman sääntelyn lakitasoisuutta, täsmällisyyttä ja kattavuutta korostaneen käytännön pohjalta (PeVL 26/2018 vp, s. 3). Valiokunta on käsitellyt asian kannalta merkityksellisiä ehdotuksia myös aivan viimeaikaisessakin lausuntokäytännössä (ks. esim. PeVL 40/2021 vp).

Perustuslakivaliokunta on toistuvasti kiinnittänyt huomiota myös henkilötietojen käsittelyä koskevan sääntelyn raskauteen ja monimutkaisuuteen, ja muistuttanut tämän johdosta, että henkilötietojen suojaan liittyvät sääntelyn kattavuuden, täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimukset voidaan joiltain osin täyttää myös tietosuoja-asetuksen soveltamisalan ulkopuolella kansalliseen oikeuteen sisältyvällä yleislailla (esim. PeVL 40/2021 vp, s. 4, kappale 12). Direktiiviehdotus sisältää eräitä rikosasioiden tietosuojadirektiivin kanssa samaa asiaa koskevia säännöksiä, jotka on pantu täytäntöön rikosasioiden tietosuojalaissa. Yksityiskohtaisempia säännöksiä olisi voitava perustella tarpeella vahvistaa henkilötietojen suojaa.

Direktiiviehdotuksessa tarkoitettujen tietojen käsittely tarkoittaisi henkilötietojen käsittelyä rikosasioissa toimivaltaisten viranomaisten toimesta, ja kattaisi myös eräiltä osin arkaluonteisia henkilötietoja, jotka liittyisivät erityisesti henkilön varallisuuteen ja taloudelliseen asemaan sen lisäksi, että rikoksiin liittyviä henkilötietoja on pidettävä valtiosääntöisesti arkaluonteisina. Perustuslakivaliokunta on antanut erityistä merkitystä luovutettavien tietojen luonteelle arkaluonteisina tietoina arvioidessaan sääntelyn täsmällisyyttä ja sisältöä (esim. PeVL 15/2018 vp). Perustuslakivaliokunta on toisaalta myös tarkistanut yksityiselämän suojan ydinalueen merkitystä koskevaa käytäntöään. Perustuslakivaliokunta on todennut muun muassa, että kategorinen erottelu suojan reuna- ja ydinalueeseen ei aina ole perusteltua, vaan huomiota on yleisemmin kiinnitettävä myös rajoitusten merkittävyyteen (esim. PeVL 36/2021 vp, s. 3–4).

**Täydennyksenä U-kirjelmään** oikeusministeriö toteaa, että hallintovaliokunta on U-kirjelmästä antamassaan lausunnossa (HaVL 30/2022 vp) katsonut **6 artiklan** osalta, että ARO-toimistoilla tulisi olla nopea ja mahdollisuuksien mukaan välitön pääsy pankkitilien saldo- tai tapahtumatietoihin. Tätä on perusteltu sillä, että tilivarat ovat nopeasti liikuteltavia ja siten myös jäljityskeinojen on oltava nopeita.

Oikeusministeriö on aikaisemmin lakivaliokunnalle 5.10.2022 toimittamassaan kirjallisessa lisäselvityksessä ilmoittanut, ettei kannata 6 artiklan laajentamista mainituilta osin, koska artikla herättää jo nykyisellään kysymyksiä. Lisäksi pankkitilien tilitapahtumatiedot on perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä rinnastettu yksityiselämän suojan ydinalueelle kuuluviin arkaluonteisiin tietoihin. Perustuslakivaliokunnan mielestä mitä suurimmassa määrin yksityisten ihmisten maksuliikenne siirtyy käteisen rahan käytöstä pankkitilin välityksellä tapahtuvaan maksuliikenteeseen, sitä yksityiskohtaisemman kuvan henkilön yksityiselämästä voi muodostaa pankkitilin tilitapahtumista. Tilitapahtumista voi ilmetä suoraan jopa arkaluonteisia tietoja, kuten tietoja uskonnollisen yhdyskunnan jäsenyydestä tai terveydenhuoltopalvelujen käytöstä. Perustuslakivaliokunta on painottanut arkaluonteisten tietojen käsittelyn aiheuttamia uhkia ja kiinnittänyt erityistä huomiota siihen, että arkaluonteisten tietojen käsittely on syytä rajata täsmällisillä ja tarkkarajaisilla säännöksillä vain välttämättömään (PeVL 48/2018 vp, s. 4).

Oikeusministeriö katsoo lisäksi, että EU-tason sääntely pääsystä pankkitilitietoihin ei kuulu nyt kyseessä olevan direktiiviehdotuksen asiayhteyteen. Rahoitustietojen käytöstä tiettyjen rikosten ennalta estämistä, paljastamista, tutkimista tai niihin liittyviä syytetoimia varten säädetään niin sanotussa rahoitustietodirektiivissä (2019/1153). Direktiivin täytäntöönpanoon liittyvät lakiehdotukset ovat olleet perustuslakivaliokunnan arvioitavana (PeVL 10/2022 vp). Kyseisen direktiivin mukaan jäsenvaltioiden on nimettävä ne viranomaiset, joilla on valtuudet päästä jäsenvaltioiden perustamiin kansallisiin keskitettyihin pankkitilirekistereihin ja tehdä hakuja rekistereissä. Rahoitustietodirektiivin mukaan vähintään varojen takaisin hankinnasta vastaavat toimistot tulee nimetä tällaisiksi viranomaisiksi. Mainittua direktiiviä on vuonna 2021 ehdotettu muutettavaksi siten, että keskitetyistä pankkitilirekistereistä saatavat tiedot olisivat saatavilla ns. kuudetta rahanpesudirektiiviä koskevaan ehdotukseen sisältyvän keskite-

tyn yhteyspisteen kautta (U 62/2021 vp). Toimivaltaisten viranomaisten oikeuksista päästä tilitapahtuma- ja saldotietoihin tai vaihtaa näitä tietoja ei oikeusministeriön käsityksen mukaan olla toistaiseksi säätämässä EU-tasolla, joten näitä tietoja vaihdettaisiin jatkossakin eurooppalaisella tutkintamääräyksellä.

Sisäministeriöstä saatujen tietojen mukaan kansallisella tasolla on käynnissä esiselvitys, jossa selvitetään tilitapahtumatietojen lisäämistä pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmään. Selvityksessä muun muassa arvioidaan tilitapahtumatietoihin pääsyn sähköistämisen osalta tietosuojasääntelyn ja perustuslain asettamia edellytyksiä ja kartoitetaan toimivaltaisten viranomaisten tilitapahtumatietoihin pääsyn nykytila ja kehittämiskohteet.

Euroopan tietosuojavaltuutettu (EDPS) on direktiiviehdotuksesta 19.7.2022 antamassaan lausunnossa (16/2022) suhtautunut ehdotukseen pääosin myönteisesti. EDPS on pitänyt hyvänä muun ohella sitä, että direktiivissä korostetaan EU:n tietosuojalainsäädännön noudattamista (johdanto-osan kappaleet 37 ja 38) ja että ARO-toimistojen pääsyä 6 artiklassa mainittuihin tietoihin koskisivat erityiset turvatakeet eli 7 artiklassa mainitut edellytykset ja 8 artiklan valvontaa koskevat säännökset.

EDPS on kuitenkin suositellut, että ARO-toimistojen välistä tiedonvaihtoa koskevasta 9 artiklasta tulisi lähtökohtaisesti poistaa mahdollisuus vaihtaa tietoja, jotka on mainittu Europol-asetuksen (2016/794) liitteen II kohdassa B.(2)(c)(v). Näistä on mainittu esimerkkeinä rikoslaboratorion käyttöön tarkoitetut tunnistetiedot kuten sormenjäljet, DNA-tunniste (joka on saatu DNA:n koodaamattomasta osasta), ääniprofiili, veriryhmä, hammastiedot tai käyttäytymistä koskevat tiedot. Kyseiset tiedot eivät EDPS:n mukaan vaikuta merkityksellisiltä varojen takaisinhankinnan kannalta.

EDPS on myös suositellut, että keskusrekisterien perustamista koskevan 26 artiklan osalta jäsenvaltioiden tulisi nimetä rekisterien hallinnoinnista vastaavat toimivaltaiset viranomaiset. Lisäksi ehdotuksessa tulisi selkeästi säätää rekisteriin pääsyn ja siihen tehtävien hakujen tarkoituksesta.

### 2.3 Omaisuuden suoja

Omaisuuden suoja turvataan perustuslain 15 §:ssä, Euroopan unionin perusoikeuskirjan 17 artiklassa sekä Euroopan ihmisoikeussopimuksen 1. lisäpöytäkirjan 1 artiklassa. Kuten myös komissio on katsonut, tämän perusoikeuden rajoittaminen edellyttää vakiintuneen Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan, että rajoituksesta säädetään lailla hyväksyttävien tarkoitusperien tavoittelemiseksi, ja että päämäärän tavoittelemiseen käytettyjä keinoja voidaan pitää oikeasuhtaisina. Ehdotuksen mukaan jäädyttämispäätöstä ei tulisi pitää voimassa kauempaa kuin menetetyksi tuomitsemisen turvaamiseksi on tarpeen, mikä saattaa edellyttää kansallisen tuomioistuimen suorittamaa uudelleentarkastelua. Johdanto-osan 24 kappaleen mukaan vilpittömässä mielessä toimineiden sivullisten oikeuksia ei tulisi rajoittaa.

Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen kannan mukaan perustuslain 15.1 §:llä ei suojata omaisuutta, joka on rikoksella hankittu tai muutoin liittyy välittömästi rikolliseen toimintaan (PevL 8/2016, s. 3). Direktiivin säännökset jäädyttämisestä ja menetetyksi tuomitsemisesta koskisivat rikosoikeudellista menettelyä, ja menetetyksi tuomitseminen rikollisesta toiminnasta peräisin olevaa omaisuutta. Tuomioon perustumattoman menetetyksi tuomitsemisen laajentaminen (**15 artikla**) ja varsinkin uusi selittämättömän varallisuuden menetetyksi tuomitseminen (**16 artikla**), joka ei ilmeisesti edellyttäisi rikoksesta tuomitsemiseen riittävää näyttöä, herättävät kuitenkin kysymyksen rajanvedosta sen suhteen, millä edellytyksillä omaisuuden voidaan katsoa välittömästi liittyvän rikolliseen toimintaan, jos ketään ei tuomita siitä rikoksesta, johon menettämisseuraamus perustuu. Tätä kysymystä ei valtioneuvoston käsityksen mukaan ole perustuslakivaliokunnassa tarkemmin arvioitu.

Ehdotetun 16 artiklan soveltamisen edellytyksenä olisi artiklan 1 kohdan mukaan, että omaisuus jäädytetään rikollisjärjestön puitteissa tehtyjä rikoksia koskevan tutkinnan yhteydessä, rikos on omiaan

tuottamaan huomattavaa taloudellista hyötyä ja tuomioistuin on vakuuttunut, että jäädytetty omaisuus on peräisin rikollisjärjestön piirissä tehdyistä rikoksista eikä menettämisseuraamus olisi mahdollinen 12–15 artiklan nojalla. Artiklan 2 kohdan mukaan omaisuuden rikollisen alkuperän määrittämisessä tulisi ottaa huomioon kaikki asiaan liittyvät seikat, mukaan lukien erityiset tosiseikat ja saatavilla olevat todisteet, kuten se, että omaisuuden arvo on huomattavan epäsuhteinen omistajansa laillisiin tuloihin nähden. Artiklan 3 ja 4 kohdassa säädettäisiin seuraamuksen rajoittamisesta rikoksiin, joista voidaan tuomita vähintään neljän vuoden vankeusrangaistus, ja henkilön, jota asia koskee, oikeudesta puolustautua.

Artiklaan liittyvän johdanto-osan 28 kappaleen mukaan rikollisesta toiminnasta peräisin olevaa omaisuutta ei järjestäytyneen rikollisuuden vaikeaselkoisen luonteen vuoksi aina ole mahdollista yhdistää tiettyyn rikokseen. Kansallisen tuomioistuimen olisi oltava vakuuttunut siitä, että omaisuus on peräisin rikoksista, mutta tuomioistuimen ei ilmeisesti tarvitsisi olla vakuuttunut siitä, että rikos on tehty. Omaisuuden rikollisen alkuperän ratkaisemisessa tulisi ottaa huomioon kaikki merkitykselliset seikat, mukaan lukien omaisuuden huomattava epäsuhtaisuus omistajan laillisiin tuloihin nähden. Jäsenvaltioiden olisi tällöin vaadittava omaisuuden omistajaa todistamaan, että kyseinen omaisuus on peräisin laillisesta toiminnasta, ja annettava omistajalle tosiasiallinen mahdollisuus sen todistamiseksi. **Muutoksena U-kirjelmän tietoihin** oikeusministeriö toteaa, että komissio on neuvoston työryhmäkäsittelyssä ilmoittanut, että 16 artiklaan ei liittyisi käännettyä todistustaakkaa. Johdanto-osan 28 kappaleen viimeisellä virkkeellä on tarkoitus ilmaista, että vastaajalle pitää antaa mahdollisuus reagoida esitettyyn näyttöön.

**Täydennyksenä U-kirjelmään** oikeusministeriö katsoo, että ehdotettu 16 artikla muistuttaa ehdotuksen 14 artiklassa käsiteltyä ja rikoslain 10 luvun 3 §:ssä säädettyä laajennettua menetetyksi tuomitsemista ilman niin sanottua liipaisinrikosta. Laajennetussa menetetyksi tuomitsemisessa tiettyyn rikokseen eli liipaisinrikokseen syyllistyneeltä henkilöltä voidaan tuomita menetetyksi myös omaisuus, jonka katsotaan olevan peräisin rikollisesta toiminnasta. Kansallinen lainsäädäntö sallii siten jo nykyisin sellaisen omaisuuden menetetyksi tuomitsemisen, jota ei voida yhdistää tiettyyn rikokseen, mitä myös perustuslakivaliokunta on lausunnoissaan pitänyt mahdollisena (PeVL 33/2000 vp, PeVL 8/2016 vp).

Laajennetussa menetetyksi tuomitsemisessa on kyse harkinnanvaraisesta menettämisseuraamuksesta, jonka edellytykset ovat suhteellisen väljät: riittävää on, että liipaisinrikos on luonteeltaan sellainen, että se voi tuottaa taloudellista hyötyä, minkä lisäksi RL 10:3.1:ssä säädetään seikoista, jotka tuomioistuimen on otettava huomioon menetetyksi tuomitsemista harkitessaan. Esimerkiksi sille, kuinka vanhasta rikollisesta toiminnasta on kyse, ei ole asetettu ehtoja, vaan ainoa aikarajoitus koskee laajennetun konfiskaation kohdistamista sivulliseen (pykälän 3 ja 4 momentti). Kansallinen lainsäädäntö menee laajennetun menetetyksi tuomitsemisen osalta nykyistä EU-lainsäädäntöä pidemmälle sikäli, että todistustaakka omaisuuden alkuperästä on jäljempänä prosessuaalisten oikeuksien yhteydessä lausutusti vastaajalla. Toisin kuin laajennetussa menetetyksi tuomitsemisessa, ehdotetussa 16 artiklassa tekijää ei kuitenkaan tuomittaisi mistään konkreettisesta rikoksesta.

Omaisuudensuojan kannalta on myös keskeistä, että vastaajan käytössä olevat oikeussuojakeinot, joista säädettäisiin ehdotuksen 23 artiklassa, ovat riittäviä. Mainitun artiklan säännökset ovat varsin yksityiskohtaisia ja kattavia. Oikeusministeriö viittaa lisäksi seuraavassa prosessuaalisten oikeuksien yhteydessä lausuttuun.

### 2.4. Prosessuaaliset oikeudet

Prosessuaalisista oikeuksista säädetään muun muassa perustuslain 8 ja 21 §:ssä, perusoikeuskirjan 47 ja 48 artiklassa sekä Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklassa. Komissio on arvioinut erityisesti uuden, rikolliseen toimintaan liittyvään selittämättömään varallisuuteen kohdistuvan menettämisseuraamuksen merkitykselliseksi prosessuaalisten oikeuksien, erityisesti oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä, syyttömyysolettamaa ja tehokasta oikeussuojakeinoa koskevien oikeuksien, kannalta.

Ehdotetun 16 artiklan mukaista menettämisseuraamusta on komission mukaan pidettävä oikeutettuna johtuen niistä erityisistä vaikeuksista, jotka liittyvät rikoshyödyn ja konkreettisten rikosten yhdistämiseen tilanteissa, joissa useita tekoja tehdään järjestäytyneen rikollisuuden piirissä pidemmän ajan kuluessa. Puolustuksen oikeudet ja syyttömyysolettama voidaan komission näkemyksen mukaan turvata edellyttämällä, että selittämätöntä varallisuutta koskeva menettämisseuraamus voidaan määrätä vain, jos varallisuuserän osoitetaan liittyvän rikolliseen toimintaan. Tämän lisäksi asianosaisella on oltava asianmukainen tilaisuus vastanäytön toimittamiseen.

Valtioneuvosto toteaa, että tuomioon perustumattoman menetetyksi tuomitsemisen laajentaminen ja erityisesti ehdotettu 16 artikla ovat merkityksellisiä myös prosessuaalisten oikeuksien kannalta. Kysymystä konfiskaatiotuomioon riittävästä näytöstä ei valtioneuvoston käsityksen mukaan ole perustuslakivaliokunnassa yleisesti arvioitu. Perustuslakivaliokunta on kuitenkin ottanut kantaa menetetyksi tuomitsemisen näyttökynnykseen laajennetun hyödyn menettämiseen liittyvän, rikoslain 10 luvun 9 §:n 4 momentissa säädetyn käännetyn todistustaakan osalta. Perustuslakivaliokunta piti valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin kannalta olennaisena, että käännetty todistustaakka ei koske lainkaan syyttömyysolettaman kumoavaa ratkaisua eli rikoksen syyksilukemista. Perustuslakivaliokunta totesi muun ohella, että käännetyn todistustaakan kaltaisten laissa säädettyjen olettamien tulee ihmisoikeustuomioistuimen käytännön mukaan pysyä kohtuuden rajoissa ja ottaa puolustuksen oikeudet asianmukaisesti huomioon. Näiltä osin perustuslakivaliokunta katsoi ehdotuksen mahtuvan perustuslain 21 §:n ja ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 2 kappaleen sallimiin rajoihin. Vastaajan oikeusturvan kannalta on syytä korostaa, ettei todistustaakkaa pidä siirtää vastaajalle, ellei omaisuuden rikollista alkuperää koskeva väite ole objektiivisesti arvioiden perusteltu ja riittävin tosiseikoin tuettu. Valiokunta piti myös tärkeänä, että menettelyssä ei aseteta kohtuuttomia vaatimuksia sille, milloin vastaajan katsotaan saattaneen omaisuuden laillisen alkuperän todennäköiseksi (PeVL 8/2016 vp s. 4–5).

Valtioneuvosto katsoo, että perustuslakivaliokunnan lausunnossa mainitut seikat voidaan osittain ottaa huomioon myös ehdotettua 16 artiklaa arvioitaessa. Artiklassakaan ei ole kyse rikoksen syyksilukemisesta. Todistustaakka omaisuuden laillisesta alkuperästä ei kuitenkaan komission ilmoittamien tietojen perusteella olisi vastaajalla vaan syyttäjällä. Vastaajan oikeusturvan kannalta keskeistä on, millaisia perusteluja ja tosiseikkoja omaisuuden rikollisesta alkuperästä vakuuttuminen edellyttää ja voidaanko 23 artiklassa säädettyjä oikeussuojakeinoja pitää riittävinä vastaajan oikeuksien suojaamiseksi.

**Täydennyksenä U-kirjelmään** oikeusministeriö katsoo lisäksi, että rikosoikeudellisen sääntelyn yhteydessä on lisäksi otettava huomioon perustuslain 8 §:ssä vahvistetusta rikosoikeudellisesta legaliteettiperiaatteesta johtuvat täsmällisyyden ja tarkkuuden vaatimukset (PeVL 33/2000 vp, s. 3). Tämä edellyttää, että menettämisseuraamuksen aineelliset edellytykset ovat selviä ja riittävän yksityiskohtaisia.

**Täydennyksenä U-kirjelmän tietoihin** oikeusministeriö toteaa vielä, että neuvoston oikeuspalvelu (NOP) on neuvoston työryhmäkäsittelyssä esittämässään puheenvuorossa pitänyt 16 artiklaa yleisesti ottaen ihmisoikeuksien kannalta mahdollisena, kunhan oikeusturvatakeet ovat riittävät. NOP on viitannut muun ohella siihen, että selittämättömän varallisuuden konfiskointia koskeva järjestely on komission vuonna 2019 julkaiseman raportin (SWD(2019) 1050 final) mukaan käytössä ainakin 13–15 jäsenvaltiossa. Työryhmäkäsittelyssä enemmistö 16 artiklaa kommentoineista jäsenvaltioista onkin suhtautunut artiklaan ainakin alustavan myönteisesti. NOP on viitannut myös EIT:n oikeuskäytäntöön, jossa tällaisia järjestelmiä on pidetty hyväksyttävinä tietyin edellytyksin (esim. tapaus Gogitidze ym. vs. Georgia, asia 36862/05). Kansallisten järjestelmien eroavaisuuksien vuoksi keskeistä on NOP:n mielestä muun muassa sen varmistaminen, että oikeudenmukainen oikeudenkäynti turvataan direktiiviä implementoitaessa kaikissa jäsenvaltioissa. NOP on myös pitänyt tarpeellisena selventää 16 artiklan suhdetta kansallisiin järjestelmiin ja ehdotuksen muihin artikloihin. EU:ssa hyväksyttävä malli voi toimia ennakkotapauksena laajemminkin, joten artiklan rajat pitää määritellä tarkkaan.

### 2.5 Syytesuoja ja armahdus

Ehdotuksen 15 artikla koskee tuomioon perustumatonta menetetyksi tuomitsemista tilanteissa, joissa rikosoikeudellinen menettely on aloitettu, mutta sitä ei ole voitu jatkaa artiklan 1 kohdassa mainituista syistä. Tällaisina syinä on mainittu muun ohella epäillyn tai syytetyn kansallisen lainsäädännön mukainen syytesuoja (d alakohta, englanniksi *immunity from prosecution*) ja epäillylle tai syytetylle kansallisen lainsäädännön mukaisesti myönnetty armahdus (e alakohta). Mainitut säännökset olisivat uusia.

Korotetusta syytesuojasta on säädetty perustuslaissa kansanedustajien (30 §), tasavallan presidentin (113 §), valtioneuvoston jäsenten (114–116 §), oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen (117 §) suhteen. Syytteen nostaminen edellyttää kansanedustajien osalta eduskunnan suostumusta ja muiden henkilöryhmien osalta eduskunnan päätöstä. Ei ole täysin selvää, mahdollistaisiko kansallinen lainsäädäntö menettämisvaatimuksen ajamisen mainittuja henkilöitä kohtaan tilanteessa, jossa syytettä ei nostettaisi.

**Täydennyksenä U-kirjelmään** oikeusministeriö toteaa, että perustuslain esitöissä (HE 1/1998 vp, PeVM 10/1998 vp, LaVL 9/1998 vp ja muut valiokuntien lausunnot) ei ole otettu kantaa siihen, miten edellä mainitut syytesuojasäännökset suhtautuvat menettämisseuraamukseen. Säännökset antavat sanamuotonsa mukaisesti suojan syytteeltä, jolloin ne luonnollisesti suojaavat myös mahdolliselta rangaistukselta. Oikeusministeriö toteaa, että menettämisseuraamusta koskeva vaatimus esitetään tavallisesti syytteen yhteydessä, mutta se voidaan esittää myös erillisenä. Tällainen niin sanottu konfiskaatioprosessi eli mahdollisuus ajaa menettämisvaatimusta ilman rangaistusvaatimusta on Suomessa katsottu jo vanhastaan mahdolliseksi, vaikka asiasta säädettiin lakitasolla vasta 2016 (laki 356/2016; ks. HE 4/2016 vp, s. 12 ja 29). Nykyisin rikoslain 10 luvun 1 §:n 3 momentti mahdollistaa siinä tarkemmin säädetyillä edellytyksillä menettämisseuraamuksen tilanteissa, joissa rikoksen tai teon tekijää ei saada selville tai häntä vastaan ei nosteta syytettä tai tuomita rangaistukseen.

Menettämisseuraamus ei myöskään ole Suomen järjestelmässä rangaistus, vaan kyse on turvaamistoimesta, jonka tarkoituksena on estää tulevia rikoksia ja poistaa jo tapahtuneiden rikosten vaikutuksia. Tämän vuoksi menettämisseuraamukseen tuomitseminen ei edellytä, että tekijä täyttää kaikki rikosoikeudellisen vastuun edellytykset. Menettämisseuraamus voidaankin kohdistaa esimerkiksi henkilöön, joka on ollut rikoksen tehdessään alle 15-vuotias tai syyntakeeton (RL 10 luvun 1 §:n 2 momentin 1 kohta). Nämä seikat puoltavat oikeusministeriön näkemyksen mukaan tulkintaa, jonka mukaan perustuslain syytesuojaa koskevat säännöt eivät estä menettämisseuraamuksen vaatimista ja tuomitsemista.

Syytesuojasäännösten tarkoituksena on perustuslain esitöiden valossa suojella valtion keskeisten instituutioiden toimintaedellytyksiä (HE 1/1998 vp, s. 85 ja 171). Esimerkiksi ministerisyytteen korotetun syytekynnyksen tarkoituksena ei ole suojella yksittäistä ministeriä, vaan laajemmin koko valtioneuvostoa. Yksittäiseen kansanedustajaan tai ministeriin kohdistetun menettämisvaatimuksen ei voida katsoa vaarantavan eduskunnan tai valtioneuvoston toimintaa ainakaan samassa määrin kuin syytteen ja siitä mahdollisesti seuraavan rangaistuksen. Päinvastainen tulkinta eli se, että syytesuoja estäisi myös menettämisvaatimuksen, käytännössä laajentaisi säännösten sanamuotoa. Ottaen huomioon, että syytesuojasäännökset ovat poikkeuksia perustuslain 2 §:n 3 momentissa säädetystä oikeusvaltioperiaatteesta ja hallinnon lainalaisuuden periaatteesta, syytesuojasäännöksiä tulee oikeusministeriön käsityksen mukaan tulkita pikemminkin rajoittavasti kuin laajentavasti.

Oikeusministeriö toteaa vielä, että edellä mainitut näkökannat koskevat ehdotetun 15 artiklan 1 kohdan d alakohdan suhdetta perustuslakiin. Säännös on sinänsä merkityksellinen myös rikosoikeudenkäynnin yleisten prosessinedellytysten kannalta. Täysin selvää ei ole, sallisiko rikosprosessia koskeva kansallinen lainsäädäntö nykyisellään menettämisvaatimuksen esittämisen, jos rangaistusvastuu estyy syytesuojan vuoksi. Tältä osin on huomionarvoista, että nykyisen konfiskaatiodirektiivin täytäntöönpanon yhteydessä katsottiin asianomistajarikosten osalta, että kun syyttäjä ei voi ilman asianomistajan

pyyntöä vaatia rangaistusta, syyttäjä ei myöskään voi vaatia asianomistajarikokseen perustuvaa menettämisseuraamusta (HE 4/2016 vp s. 30). Tämä herättää kysymyksen siitä, voiko syyttäjä vaatia menettämisseuraamusta myöskään tilanteessa, jossa syytettä ei voida nostaa eduskunnan päätöksen tai suostumuksen puuttuessa. Mainituissa esitöissä kysymykseen ei oteta tarkemmin kantaa, koska niiden mukaan muiden oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain (689/1997) 1 luvun 6a §:ssä mainittujen erityisten edellytysten osalta olisi ratkaistava tapauskohtaisesti, onko konfiskaatioprosessi mahdollinen. Joka tapauksessa mainittu kysymys koskee tavallista lainsäädäntöä eikä sillä siten liene varsinaista valtiosääntöistä merkitystä. Perustuslakivaliokunta on perustuslain 30 §:n osalta korostanut, että perustuslakia on tulkittava autonomisesti eikä prosessuaalisen erityissääntelyn kannalta (PeVM 21/2020 vp, s. 5–6).

Neuvoston työryhmäkäsittelyssä on vielä kiinnitetty huomiota siihen, että 15 artiklan 1 kohdan d alakohdan säännös voi kattaa myös diplomaattisen koskemattomuuden. Kysymys on toistaiseksi epäselvä eikä siihen ole saatu komissiolta selkeää kannanottoa. Diplomaattinen koskemattomuus ei sinänsä perustu ensisijaisesti kansalliseen lainsäädäntöön vaan kansainväliseen oikeuteen, ennen kaikkea diplomaattisia suhteita koskevaan Wienin yleissopimukseen (SopS 4/1970). Diplomaattinen edustaja on sopimuksen 31 artiklan nojalla vapaa vastaanottajavaltion rikosoikeudellisesta tuomiovallasta (englanniksi *immunity from the criminal jurisdiction*) sekä myös siviili- ja hallinto-oikeudellisesta tuomiovallasta erikseen mainittuja poikkeuksia lukuun ottamatta, eikä diplomaattista edustajaa kohtaan lähtökohtaisesti saa ryhtyä pakkotäytäntötoimenpiteisiin. Diplomaattinen koskemattomuus on siten sopimuksen nojalla syytesuojaa laajempi ja estää myös menettämisseuraamukseen tuomitsemisen.

Armahduksesta säädetään perustuslain 105 §:ssä, jonka 1 momentin mukaan tasavallan presidentti voi yksittäisessä tapauksessa saatuaan lausunnon korkeimmalta oikeudelta armahtaa tuomioistuimen määräämästä rangaistuksesta tai muusta rikosoikeudellisesta seuraamuksesta joko kokonaan tai osittain. Menettämisseuraamusta voidaan pitää momentissa tarkoitettuna muuna rikosoikeudellisena seuraamuksena. Yleisestä armahduksesta on 2 momentin mukaan säädettävä lailla.

Ehdotettu 15 artiklan 1 kohta koskee tilanteita, joissa rikosoikeudellinen menettely on aloitettu, mutta sitä ei ole voitu jatkaa. Säännös ei vaikuta merkitykselliseltä ainakaan perustuslain 105 §:n 1 momentin kannalta, koska viimeksi mainittu koskee tilanteita, joissa rikosoikeudellinen seuraamus on jo tuomittu ja menettely siten päättynyt. Sen sijaan säännös voisi rajoittaa mahdollisuutta säätää lailla sellaisesta yleisestä armahduksesta, joka koskisi vireillä olevissa rikosprosesseissa mahdollisesti tuomittavia menettämisseuraamuksia. Tällaisen rajoituksen käytännön merkitys voidaan kuitenkin arvioida suhteellisen vähäiseksi.

## 3. Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto suhtautuu direktiiviehdotuksen tavoitteisiin myönteisesti. Rikoshyödyn ja rikoksentekovälineiden jäädyttäminen ja menetetyksi tuomitseminen ovat tärkeitä keinoja rikollisuuden torjunnassa ja rikosten vaikutusten vähentämisessä. Direktiiviehdotuksessa on kuitenkin useita merkittäviä kohtia, joiden sisältöä on neuvotteluissa tarkemmin arvioitava ja selvitettävä. Neuvotteluissa tulee pyrkiä siihen, että riittävä kansallinen liikkumavara säilytetään, jotta uudet velvoitteet ovat sovitettavissa yhteen kansallisen lainsäädännön peruslähtökohtien kanssa.

Valtioneuvosto pitää kannatettavana komission tavoitetta saattaa ajan tasalle ja modernisoida lainvalvonta- ja oikeusviranomaisten rajat ylittävää yhteistyötä ja tiedonvaihtoa koskevaa EU-sääntelyä. ARO-toimistoille ehdotettujen uusien tehtävien ja valtuuksien osalta on pyrittävä siihen, että säännöt mahdollistavat toimistojen tehokkaan toiminnan, ja ovat samalla oikeasuhtaisia ja välttämättömiä ja noudattavat perusoikeuksia ja yleisiä tietosuojaperiaatteita. Sääntöjen tulee olla myös tarkkarajaisia ja selkeitä yleisen tietosuojalainsäädännön ja muun viranomaisyhteistyötä koskevan sääntelyn kannalta. Neuvotteluissa on tarkemmin arvioitava mm. ARO-toimistoille ehdotettuja uusia tehtäviä pakotteisiin

liittyvien rikosten osalta ja ARO-toimistoille ehdotettujen pakkokeinovaltuuksien suhteellisuutta, tarpeellisuutta ja välttämättömyyttä.

Valtioneuvosto katsoo, että komission ehdotuksessa on esitetty sinänsä hyväksyttäviltä vaikuttavia perusteita jäädyttämistä ja menetetyksi tuomitsemista koskevien EU-tason aineellisten sääntöjen uudistamiselle. Valtioneuvosto pitää myös myönteisenä sitä, että ehdotetut uudet säännöt olisivat jatkossakin luonteeltaan rikosoikeudellisia. Omaisuuden jäädyttäminen ja menetetyksi tuomitseminen ovat kuitenkin omaisuuden suojaan kajoavina perusoikeusherkkiä toimia. Ehdotettujen uusien konfiskaatiosääntöjen osalta tulee pyrkiä löytämään tasapainoisia ratkaisuja, joilla otetaan riittävässä määrin huomioon tehokkaan rikostorjunnan tarpeet ja samalla varmistetaan perusoikeuksien kunnioittaminen kansallisen järjestelmän perusperiaatteita noudattaen.

## 4. Aikataulu neuvotteluissa

Ehdotusta on käsitelty neuvoston rikosasiayhteistyön työryhmässä viisi kertaa. Seuraava kokous on 10.11.2022. Puheenjohtajavaltio Tšekin tavoitteena on käydä ehdotuksesta periaatekeskustelu joulukuun 2022 oikeus- ja sisäasioiden neuvostossa. Alustavien tietojen mukaan yhtenä neuvostossa keskusteltavana kysymyksenä on selittämättömän varallisuuden menetetyksi tuomitsemista koskeva 16 artikla.