Janne Salminen 14.10.2022

Perustuslakivaliokunta

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

1. Perustuslakivaliokunnan käsiteltävänä on valtioneuvoston perustuslain 96.2 §:n nojalla antama kirjelmä, joka koskee Euroopan komission 25.5.2022 tekemää ehdotusta direktiiviksi varojen takaisinhankinnasta ja menetetyksi tuomitsemisesta.

2. Ehdotetussa direktiivissä säädettäisiin vähimmäissäännökset omaisuuden jäljittämisestä ja tunnistamisesta, jäädyttämisestä, menetetyksi tuomitsemista ja hallinnoinnista rikosoikeudellisissa menettelyissä sekä unionin rajoittavien toimenpiteiden täytäntöönpanosta ja omaisuuden takaisinhankinnasta.

3. Eduskunta on käsitellyt asiaa aikaisemmin valtioneuvoston perustuslain 97 §:n mukaisesti antaman selvityksen perusteella (E 94/2021 vp). Kirjelmässä on ollut kysymys Suomen vastauksesta komission julkiseen kuulemiseen, joka on koskenut EU:n toimintapoliittisia aloitteita varojen takaisinhankinnasta ja menetetyksi tuomitsemisesta (ns. konfiskaatiodirektiivin ja ns. rikoshyötypäätöksen tarkistaminen).

Arviointia

4. Ehdotetulla direktiivillä korvattaisiin Euroopan unionin ns. konfiskaatiodirektiivi (2014/42/EU) ja rikoshyötypäätös (2007/845/YOS). Lainsäädäntöhanke itsessään on merkittävä.

5. Valtioneuvoston kirjelmässä on perustuslain 96.2 §:n edellyttämällä tavalla mielestäni riittävän nopeasti toimien sekä asianmukaisesti selostaen toimitettu komission ehdotuksesta tieto eduskunnalle sen kannan määrittelyä varten. Valtioneuvoston kanta ehdotukseen on selvitetty asianmukaisesti. Kirjelmä on kattava ja perusteellinen myös perustuslakitarkastelujen osalta. Mielestäni myös ehdotuksen suhdetta perustuslakiin on avattu kirjelmässä riittävästi.

6. Sääntelyehdotuksen tavoitteisiin ei omasta mielestäni lähtökohtaisesti liity valtiosääntöoikeudellisia ongelmia. Niitä voidaan käsitykseni mukaan pitää hyväksyttävinä sinänsä.

7. Direktiivin tarkoittamista kokonaisuuksista on Suomessa säädetty poliisilaissa ja esitutkintalaissa jäljittämisen ja tunnistamisen osalta, pakkokeinolaissa jäädyttämisen osalta, rikoslaissa menetetyksi tuomitsemisen osalta ja muun muassa ulosottokaaressa niin sanotun omaisuuden hallinnoinnin osalta. Samoin sääntely ulottuu pakkokeinolakiin ja sakkotäytäntöönpanolakiin. Direktiivistä johtuisi tarkistustarpeita kansalliseen lainsäädäntöön. Aikaisempi Euroopan unionin oikeuden täytäntöönpanoa koskeva, nyt korvattavaksi ehdotettu sääntely on käsillä olevan direktiivin tarkoittamilta osin pantu Suomessa täytäntöön lainsäädännöllä, joka on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella. Tämä koskee muun muassa rikoshyödyn jäädyttämisestä ja menetetyksi tuomitsemisesta Euroopan unionissa. Siitä on perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 8/2016 vp.

8. Kuten valtioneuvoston kirjelmästäkin käy ilmi, direktiivillä muutettava sääntelykokonaisuus on monimutkainen ja sangen kerrosteinen, muun muassa siitä syystä, että se sisältää osin vieläkin puitepäätösperustaakin. Toisaalta osa kysymyksistä on säädetty unionissa myös asetuksentasoisesti. Valtioneuvoston E-kirjelmää käsitellessään eduskunnan lakivaliokunta on mielestäni täysin perustellusti todennut, että ”EU:n menettämisseuraamuksiin liittyvä lainsäädäntö muodostaa melko monimutkaisen kokonaisuuden” lisäten, että ”mikäli asiaa koskevaa unionioikeudellista lainsäädäntöä lähdetään uudistamaan, on perusteltua kiinnittää huomiota myös asiaa koskevan EU-oikeudellisen lainsäädäntökehyksen kokonaisuuteen sääntelyn selkeyden, ennakoitavuuden ja johdonmukaisuuden näkökulmasta”. (LaVL 13/2021 vp) Mielestäni ehdotuksen tavoite on pääosin yhdenmukainen tämän tavoitteen kanssa ja sääntely ehdotuksen johdosta selkeytyisi, millä on myös valtiosääntöoikeudellista merkitystä.

9. Ehdotuksessa jäsenvaltioiden varallisuuden takaisin hankinnasta vastaavien toimistojen (Asset Recovery Office, Suomessa Keskusrikospoliisin organisaatiossa) toimivaltaan liittyy valtiosääntöoikeudellisia kysymyksiä erityisesti tietojenvaihtoon liittyen yksityiselämän ja henkilötietojen suojan osalta. Samoin siltä osin kuin direktiivin 15 ja 16 artikloissa säädettäisiin tuomioon perustumattomasta menetetyksi tuomitsemista ja rikolliseen toimintaan liittyvän selittämättömän varallisuuden menetetyksi tuomitsemisesta ehdotuksilla on perustuslakiin sekä perus- ja ihmisoikeuksiin kytköksiä, joita ei kaikin osin ole aikaisemmin edes perustuslakivaliokunnan käytännössä nimenomaisesti käsitelty, koska kotimaisittain ei ole ollut kaikilta osin täysin vastaavia oikeudellisia instituutioita.

10. Euroopan *unionin oikeuden oikeusperustan arviointi ei lähtökohtaisesti kuulu perustuslakivaliokunnalle* perustuslain 74 §:ssä osoitettuihin tehtäviin. Oikeusperustan asianmukaisuus on unionioikeudellinen kysymys, jonka ratkaisee viime kädessä EU-tuomioistuin. Perustuslakivaliokunta on pitänyt kuitenkin tärkeänä muun muassa, että unionin sekundäärilainsäädäntöä kehitetään ensisijaisesti perussopimusten puitteissa (ks. esim. PeVL 61/2016 vp). Käsillä olevalla ehdotuksella on itse asiassa neljä eri oikeusperustaa. Osin ehdotuksen sääntelytoimet perustuvat rikosoikeudellista yhteistyötä koskeviin Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 82(2), 83(1) ja 83(2) artikloihin. Osin ne puolestaan perustuvat poliisiyhteistyötä koskevaan saman sopimuksen 87(2) artiklaan. U-kirjelmässä tuodaan esiin, että direktiiviehdotuksen oikeusperustat ovat valtioneuvoston arvion mukaan pääosin asianmukaisia. Samoin siinä viitataan siihen, että muutamat direktiiviehdotuksen uudet säännökset ovat siinä määrin laaja-alaisia, että oikeusperustoja on vielä tarpeen arvioida ja selvittää jatkoneuvotteluissa. Arvioni mukaan tulkinnanvaraisin kysymys on Euroopan unionin toimivalta säännellä osana rikollisjärjestön toimintaa tehtyjä rikoksia kattavasti erilaisia rikoksia koskien. Tämä voinee tulla kriittisesti oikeusperustan osalta arvioiduksi: toisaalta Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 83(1) artikla kiistatta mainitsee järjestäytyneen rikollisuuden ja järjestäy-

tyneestä rikollisuudesta on sääntelyä unionin sekundäärioikeudessa, vaikka järjestäytyneen rikollisuuden määritelmä sinänsä on unionioikeudellisesti epäselvä. Valtioneuvoston kirjelmässä *on asianmukaisesti tältä oikeusperustaa koskevilta osin mainittu tulkinnanvaraisuus nimenomaan direktiiviehdotuksen 2 artiklan 2 kohdan osalta*. Vaikka oikeusperusta ei vaikuta erityisen problemaattiselta ja vaikka perustuslakivaliokunnan vakiintunut kanta lähtee siitä, että oikeusperustan tarkastelu sinänsä ei kuulu valiokunnan valtiosääntöoikeudellisiin tehtäviin, valtioneuvoston kantaa siitä, että oikeusperustoja on vielä tarpeen arvioida ja selvittää jatkoneuvotteluissa, voidaan pitää myös valtiosääntöoikeudellisesti perusteltuna. Käsitykseni mukaan kysymys on nimenomaan unionin sääntelykompetenssia koskevasta kysymyksestä, ei primääristi rikosoikeudellisesta laillisuusperiaatetta koskevasta kysymyksestä, koska direktiivi tulee kansallisesti täytäntöönpantavaksi. Euroopan unionin perusoikeuskirjan 49 artikla tuntee myös rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen, mutta en pitäisi sen kannalta erityisen ongelmallisena, jos annetaan aineellisen rikosoikeuden lähentämistä koskevaa sääntelyä, joka kansallisella tasolla pannaan rikosoikeudellinen laillisuusperiaate huomioon ottaen täytäntöön.

11. Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti katsonut, että Suomen perustuslaissa turvatut perusoikeudet ovat merkityksellisiä myös Euroopan unionin sääntelyn valmistelussa (esim. PeVL 20/2021 vp, PeVL 15/2017 vp ja PeVL 9/2017 vp jne). Valiokunta on painottanut, että Suomen perustuslain tulee ohjata valtioneuvoston kannanmuodostusta unionin lainsäädännön valmistelussa (PeVL 20/2017 vp). Valiokunta on kiinnittänyt valtioneuvoston huomiota myös perustuslain 1.3 §:n säännökseen, jonka mukaan Suomi osallistuu kansainväliseen yhteistyöhön rauhan ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi sekä yhteiskunnan kehittämiseksi. Saman säännöksen mukaan Suomi on Euroopan unionin jäsen. Valiokunnan mukaan perustuslain 1.3 § yhdessä perustuslain 22 §:ssä säädetyn perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvollisuuden kanssa merkitsee, että valtioneuvoston tulee osallistua EU-säädösehdotusten valmisteluun tavalla, joka turvaa perus- ja ihmisoikeuksia Suomen lisäksi koko Euroopan unionissa (esim. PeVL 20/2017 vp, PeVL 53/2017 vp).

12. *Menettämisseuraamuksia koskevat sääntelyehdotukset ovat relevantteja perusoikeuksien kannalta.* Suomen perustuslain *vakiintunut tulkinta on ollut, että perustuslaki ei suojaa sellaista omaisuutta, joka on rikoksella hankittu tai joka muutoin välittömästi liittyy rikolliseen toimintaan (ainakin PeVL 8/2016 vp, PeVL 65/2010 vp, PeVL 53/2006 vp ja PeVL 33/2000 vp).* Sääntely on kuitenkin myös muutoin perusoikeusherkkää. Pidän kirjelmän valtiosääntöoikeudellista tarkastelua tältä osin perusteellisena ja informatiivisena: nähdäkseni siinä on tunnistettu sääntelyyn liittyvät valtiosääntöoikeudelliset kompastuskivet. Perustuslakivaliokunta on aiemmin muodostanut kantaa muun muassa laajennetun hyödyn konfiskaatiokysymyksiin (PeVL 8/2016 vp ja PeVL 33/2000 vp), jonka osalta kotimainen sääntely on jo suhteellisen pitkälle menevää. Samoin Suomessa on tuomioon perustumattoman konfiskaation osalta katsottu, että konfiskaatioprosessi sinänsä on mahdollinen eli toisin sanoen menettämisseuraamusta koskevan vaatimuksen ei ole katsottu edellyttävän rangaistusvaatimusta, mikä ei siten itsessään vaikuta problemaattiselta sääntelykokonaisuudelta valtiosääntöoikeudellisestikaan. Sen sijaan ehdotukset jotka koskevat rikolliseen toimintaan liittyvän selittämättömän varallisuuden menetetyksi tuomitsemista vaikuttavat tässä vaiheessa epäselvästi muotoilluilta sekä etenkin oikeasuhtaisuuden osalta hankalasti arvioitavalta tällaisena. Tämäkin ulottuvuus on valtioneuvoston kirjelmässä nostettu asianmukaisesti esiin.

13. Menettämisseuraamuksia koskevilta osin on kiinnitettävä erityistä huomiota myös oikeussuojaan. Direktiiviehdotuksen 23(1) artiklassa säädetään yleisesti oikeudesta puolustukseen,

tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin ja oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin. Oikeussuojan kannalta etenkin perustuslakivaliokunnan käytäntö perustuslain 21 §:n osalta on relevanttia ja kyseinen sääntely koskee myös menettämisseuraamuksia. Lisäksi perustuslain 8 §:ssä tarkoitetun rikosoikeudellisen laillisuusperiaate on tältä osin relevantti, koska sen kannalta kysymys on rikosoikeudellisesta seuraamuksesta. Ehdotetun sääntelyn arviointi on syytä tehdä erityisesti perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 8/2016 vp esitettyyn nähden. Arvioni mukaan ehdotus näyttäisi olevan yhteensopiva siinä esitettyjen linjausten kanssa. Asiaan on kuitenkin syytä jatkovalmistelussa kiinnittää erityistä huomiota. Erityisen tärkeätä olisi unionisäädöksen valmistelussa tältä osin kiinnittää huomiota myös Euroopan unionin perusoikeuskirjan tehokkaita oikeussuojakeinoja koskevaan 47 artiklaan. Euroopan unionin tuomioistuimesta on tuoretta nimenomaan oikeussuojajärjestelyjä painottavaa menettämisseuraamuksia koskevaa käytäntöä (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).

14. Ehdotuksen sääntely *varallisuuden takaisin hankinnasta vastaavien toimistojen osalta perustuslain 10 §:ssä säädetyn yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta merkityksellistä*. Kirjelmässä on asianmukaisesti selostettu perustuslakivaliokunnan relevanttia käytäntöä tältä osin. Sen osalta on kuitenkin vielä todettava, että valtioneuvoston kirjelmässä ei näy merkittäviä johtopäätöksiä niiltä osin.

15. Valtioneuvoston kirjelmässä kiinnittää lisäksi huomiota kannanotto, joka liittyy komission ehdotuksen arviointiin siitä, ettei ehdotukseen sisälly nykyistä sitovampia sääntöjä jäädytettyjen ja menetetyksi tuomittujen varojen sosiaalisesta uudelleenkäytöstä. Tätä tervehditään myönteisesti, ”koska tiettyjen valtion tuloerien varaaminen johonkin erityiseen tarkoitukseen olisi ongelmallista jäsenvaltioiden budjettiautonomian kannalta” (s. 35). Viitteitä vastaavasta ajattelusta näkyy myös lakivaliokunnan lausunnosta LaVL 13/2021 vp, joka on annettu tämän asian E-kirjelmävaiheessa. Tätä huomiota ei ole aihetta pitää valtiosääntö*oikeudellisena*. Valtiosääntöoikeudellisesti, jos unionilla on toimivalta antaa direktiivi asiassa, sen toimivalta kattaa myös asiaa koskevat budjettivaikutukset.