Tuomas Ojanen

2.12.2022

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

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

Pääasiallinen sisältö

1. Direktiiviehdotus sisältää vähimmäissäännökset omaisuuden jäljittämisestä ja tunnistamisesta, jäädyttämisestä, menetetyksi tuomitsemisesta ja hallinnoinnista rikosoikeudellisissa menettelyissä. Lisäksi direktiiviehdotus sisältää säännökset, joilla helpotetaan unionin rajoittavien toimenpiteiden tehokasta täytäntöönpanoa ja niihin liittyvän omaisuuden myöhempää takaisinhankintaa unionin rajoittavien toimenpiteiden rikkomiseen liittyvien rikosten ehkäisemiseksi, paljastamiseksi ja tutkimiseksi.

Yleisarvio

2. Valtioneuvoston kirjelmässä on riittävästi tarkasteltu direktiiviehdotuksen suhdetta perustuslakiin ja perus- ja ihmisoikeuksiin (s. 28-32). Perustuslain kannalta merkityksellistä tarkastelua sisältyy jossain määrin myös kirjelmän niihin jaksoihin, joissa tarkastellaan seikkaperäisesti direktiiviehdotuksen suhdetta kotimaiseen lainsäädäntöön (s. 9-28).
3. Kuten kirjelmästä ilmenee, direktiiviehdotuksessa ehdotettava sääntely on erityisen merkityksellistä perustuslain 10 §:ssä turvatun yksityiselämän ja henkilötietojen suojan ja perustuslain 15 §:ssä turvatun omaisuudensuojan kannalta. Lisäksi direktiiviehdotus on merkityksellinen perustuslain 8 §:ssä säädetyn rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen ja etenkin sen sisältämän syyttömyysolettaman ja perustuslain 21 §:n oikeusturvasäännöksen sekä perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaisen oikeusvaltioperiaatteen kannalta.
4. Käsillä oleva valtioneuvoston kirjelmä tarjoaa nähdäkseni perustuslakivaliokunnalle riittävän perustan hoitaa perustuslain 74 §:ssä valiokunnalle osoitettua tehtävää antaa lausuntoja lakiehdotusten ja muiden asioiden perustuslainmukaisuudesta sekä suhteesta kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin.
5. Nähdäkseni perustuslakikunta voi olennaisessa määrin yhtyä valtioneuvoston kirjelmässä esitettyihin näkemyksiin ja kantoihin direktiiviehdotuksesta sekä yleisesti että erityisesti siltä osin kuin on kysymys direktiiviehdotuksen mukaisen sääntelyn suhteesta perustuslakiin ja varsinkin perus- ja ihmisoikeuksien turvaamiin seikkoihin.

6. Edellä esitetyistä syistä tyydyn seuraavassa esittämään muutamia täydentäviä huomioita eräistä direktiiviehdotuksen esille tuomista kysymyksistä, joita on sinänsä käsitelty myös valtioneuvoston kirjelmässä.

Oikeusperusta(t)

7. Direktiiviehdotuksessa kiinnittää varsinkin EU-oikeudellista, mutta jonkin verran myös valtiosääntöoikeudellista, huomiota se, että ehdotuksen oikeusperustana ovat yhtä useammat perussopimuksen määräykset.

8. Oikeusperustana olisivat komission mukaan SEUT 82 artiklan 2 kohta, 83 artiklan 1 ja 2 kohta sekä 87 artiklan 2 kohta. Näistä 82 artiklan 2 kohta koskee rikosoikeudenkäyntimenettelyn vähimmäissääntöjä, 83 artiklan 1 kohta vähimmäissääntöjä erityisen vakavien rajat ylittävien rikosten määrittelystä ja niitä koskevista seuraamuksista, 83 artiklan 2 kohta vähimmäissääntöjä rikosten määrittelystä ja niitä koskevista seuraamuksista alalla, jolla on toteutettu yhdenmukaistamistoimenpiteitä, ja 87 artiklan 2 kohta poliisiyhteistyötä.

9. EU-tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan unionin toimielinten säädösten oikeudellisen perustan valinnan tulee perustua sellaisiin objektiivisiin seikkoihin, jotka voivat olla tuomioistuinvalvonnan kohteena ja joihin kuuluvat erityisesti toimen tarkoitus ja sisältö.[1]

10. EU-oikeudellisena lähtökohtana siis on, että unionin lainsäädäntötoimelle on osoitettava yksi ainoa oikeusperusta. Tämä lähtökohtana pätee myös tilanteessa, jossa lainsäädäntöehdotuksella on kaksi eri tarkoitusta tai että siinä on kahdenlaisia osatekijöitä, *jos* toinen näistä tarkoituksista tai osatekijöistä on yksilöitävissä toimen pääasialliseksi tarkoitukseksi tai osatekijäksi, kun taas toinen on ainoastaan liitännäinen. Tällöin on käytettävä sitä oikeusperustaa, jota säädösehdotuksen pääasiallinen tai määräävä tarkoitus tai osatekijä edellyttää.[2]

11. Edellä selostetusta ”yhden ainoan oikeusperustan lähtökohdasta” on poikkeuksena tilanne, jossa unionin lainsäädäntötoimella on useampi samanaikainen tarkoitus tai sillä on useita osatekijöitä, joita ei voida erottaa toisistaan ja joista mikään ei ole toiseen nähden liitännäinen. Tällöin on EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan mahdollista poikkeuksellisesti käyttää yhtä useampaa eri oikeusperustaa. Useamman oikeusperustan käyttäminen ei kuitenkaan ole mahdollista, jos näiden oikeusperustojen mukaiset menettelyt ovat keskenään yhteensopimattomia.[3]

---

[1] Ks. esim. tuomio 26.3.1987 (komissio v. neuvosto, 45/86, EU:C:1987:163, 11 kohta); tuomio 11.6.1991, komissio v. neuvosto (C-300/89, EU:C:1991:244, 10 kohta); lausunto 2/00, 6.12.2001 (Cartagenan bioturvallisuuspöytäkirja, EU:C:2001:664); tuomio 14.6.2016, parlamentti v. neuvosto (C-263/14, EU:C:2016:435, 43 kohta) ja tuomio Kazakstan (36 kohta).

[2] Esim. tuomio 10.1.2006, komissio v. parlamentti ja neuvosto (C-178/03, EU:C:2006:4, 42 ja 43 kohta); tuomio 14.6.2016, parlamentti v. neuvosto (C-263/14, EU:C:2016:435, 44 kohta) ja tuomio Kazakstan, 37 kohta.

[3] Ks. tuomio 6.11.2008, parlamentti v. neuvosto (C-155/07, EU:C:2008:605, 37 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Sitä vastoin äänestyssääntöjen poikkeaminen toisistaan ei estä perustamasta EU:n säädöstoimea kahteen tai useampaan oikeusperustaan. Ks. esim. tuomio 19.7.2012, parlamentti v. neuvosto (C-130/10, EU:C:2012:472, 45–48 kohta).

12. Arvioitavana olevalle direktiiviehdotukselle esitetyt useat oikeusperustat muodostavat siis ”poikkeuksen pääsäännöstä”, jonka mukaan unionin säädöstoimelle tulee osoittaa yksi ainoa oikeusperusta perussopimuksista.

13. Valtioneuvoston kirjelmän mukaan direktiiviehdotuksen oikeusperustat ovat pääosin asianmukaisia, mutta oikeusperustojen asianmukaisuutta on kuitenkin direktiiviehdotuksen joidenkin uusien säännösten laaja-alaisuuden vuoksi syytä vielä arvioida ja selvittää jatkoneuvotteluissa.

14. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa on perusteltua yhtyä valtioneuvoston näkemykseen oikeusperustojen asianmukaisuuden jatkotarkastelun tarpeesta myös edellä selostettu EU-tuomioistuimen oikeuskäytäntö huomioiden, vaikkei 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 kuitenkin pitänyt tärkeänä, että unionilainsäädäntöä kehitetään ensisijaisesti perussopimusten puitteissa (ks. esim. PeVL 31/2022 vp, kohta 8 ja siinä mainittu lausuntokäytäntö).

Kansallinen liikkumavara

15. Valtioneuvoston kirjelmän mukaan direktiiviehdotuksen sääntelyratkaisuja on vielä arvioitava tarkemmin muun muassa oikeasuhtaisuuden ja tarkoituksenmukaisuuden näkökulmasta, jotta jäsenvaltioille jätetään riittävästi liikkumavaraa tavoitteiden toteuttamisessa. Valtioneuvosto katsoo muutoinkin, että direktiiviehdotuksen jatkovalmistelussa unionitasolla tulee pyrkiä siihen, että riittävä kansallinen liikkumavara säilytetään, jotta uudet velvoitteet ovat sovitettavissa yhteen kansallisen lainsäädännön peruslähtökohtien kanssa.
16. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa olisi syytä korostaa riittävän kansallisen liikkumavaran turvaamista myös perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen varmistamiseksi, koska direktiiviehdotus on monessa suhteessa huomattavan merkityksellinen myös perus- ja ihmisoikeuksien kannalta. Ehdotettava omaisuuden jäädyttämistä ja menetetyksi tuomitsemista koskeva sääntely puuttuu perustuslain 15 §:ssä turvattuun omaisuuden suojaan. Ehdotettava sääntely on merkityksellistä myös perustuslain 2 §:n 3 momentin oikeusvaltioperiaatteen, perustuslain 8 §:n rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen sekä varsinkin siihen sisältyvän syyttömyysolettaman ja perustuslain 21 §:ssä turvatun oikeusturvan näkökulmasta. Kuten kirjelmästä tulee esiin, direktiiviehdotus on lisäksi merkityksellinen yksityiselämän suojan ja henkilötietojen suojan perus- ja ihmisoikeuksien kannalta.
17. Vaikka ensisijaisesti jo direktiiviltä tulee edellyttää sellaisia sääntelyratkaisuja, jotka riittävästi säännösperusteisesti turvaavat edellä selostettujen perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista, riittävän kansallisen liikkumavaran avulla voidaan kuitenkin edelleen varmistaa perus- ja ihmisoikeuksien ja Suomen kansallisen järjestelmän perusperiaatteiden toteutuminen direktiivin toimeenpanossa ja

soveltamisessa. Tässä yhteydessä on merkityksellistä huomioida perustuslakivaliokunnan vakiintunut lausuntokäytäntö siitä, että siltä osin kuin Euroopan unionin lainsäädäntö edellyttää kansallista sääntelyä tai mahdollistaa sen, tätä kansallista liikkumavaraa käytettäessä otetaan huomioon perus- ja ihmisoikeuksista seuraavat vaatimukset (ks. esim. PeVL 32/2021 vp, kohta 3, PeVL 8/2021 vp, s. 2, PeVL 9/2019 vp, s. 2, PeVL 1/2018 vp, s. 3).

Laajennettu hyödyn menettäminen, tuomioon perustumaton hyödyn menettäminen ja selittämättömän varallisuuden menetetyksi tuomitseminen

18. Direktiiviehdotuksen määräykset laajennetusta menetetyksi tuomitsemisesta (14 artikla), tuomioon perustumattomasta menetetyksi tuomitsemisesta (15 artikla) ja rikolliseen toimintaan liittyvän selittämättömän varallisuuden menetetyksi tuomitsemisesta (16 artikla) ovat erityisen merkityksellisiä perustuslain 15 §:ssä turvatun omaisuuden suojan kannalta. Omaisuudensuojaa turvataan myös unionin perusoikeuskirjan 17 artiklassa ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen ensimmäisen lisäpöytäkirjan 1 artiklassa. Jälkimmäisessä on huomionarvoista se, että siinä omaisuudensuoja on nimenomaisesti turvattu luonnollisten henkilöiden ohella oikeushenkilöille (”Jokaisella luonnollisella tai oikeushenkilöllä on oikeus nauttia rauhassa omaisuudestaan. Keneltäkään ei saa riistää hänen omaisuuttaan paitsi julkisen edun nimissä ja laissa määrättyjen ehtojen sekä kansainvälisen oikeuden yleisten periaatteiden mukaisesti. ”).
19. Lisäksi direktiiviehdotuksen artikloissa 14-16 ehdotettu sääntely on merkityksellistä perustuslain 8 §:n rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen ja etenkin siihen sisältyvän syyttömyysolettaman sekä perustuslain 21 §:ssä säädetyn oikeusturvan kannalta.
20. Valtioneuvoston kirjelmässä katsotaan, että tuomioon perustumattoman menetetyksi tuomitsemisen laajentaminen (15 artikla) ja varsinkin uusi selittämättömän varallisuuden menetetyksi tuomitseminen (16 artikla), joka ei ilmeisesti edellyttäisi rikoksesta tuomitsemiseen riittävää näyttöä, tuovat esiin kysymyksen siitä, millä edellytyksillä omaisuuden voidaan katsoa välittömästi liittyvän rikolliseen toimintaan, jos ketään ei tuomita siitä rikoksesta, johon menettämisseuraamus perustuu. Kirjelmän mukaan kysymystä ei ole perustuslakivaliokunnassa tarkemmin arvioitu.
21. Tältä osin valtioneuvoston kannassa korostetaan, että omaisuuden jäädyttäminen ja menetetyksi tuomitseminen ovat omaisuuden suojaan kajoavina perusoikeusherkkiä toimia. Valtioneuvoston kannan mukaan erityisesti ehdotetut nykyistä laajemmat säännöt laajennetusta menetetyksi tuomitsemisesta, tuomioon perustumattomasta menetetyksi tuomitsemisesta ja rikolliseen toimintaan liittyvän selittämättömän varallisuuden menetetyksi tuomitsemisesta herättävät kysymyksiä myös oikeusvaltioperiaatteen, syyttömyysolettaman ja muiden menettelyllisten oikeuksien näkökulmasta. (s. 35) Omaisuudensuojan kannalta on kirjelmän mukaan myös keskeistä, että vastaajan käytössä on riittäviä oikeussuojakeinoja, joista taas säädetään direktiiviehdotuksen 23 artiklassa (s. 31, ks. myös s. 32). Valtioneuvoston kirjelmässä korostetaan, että ”neuvotteluissa näihin kysymyksiin tulee pyrkiä löytämään tasapainoisia ratkaisuja, joilla otetaan riittävässä määrin huomioon

tehokkaan rikostorjunnan tarpeet ja samalla varmistetaan perusoikeuksien kunnioittaminen kansallisen järjestelmän perusperiaatteita noudattaen.” (s. 35).

22. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa on perusteltua painokkaasti korostaa perustuslaista ja Euroopan ihmisoikeussopimuksesta sekä EU:n perusoikeuskirjasta johtuvista syistä näitä seikkoja. Etenkin on syytä korostaa tarvetta pyrkiä kehittämään jatkovalmistelussa direktiiviehdotusta sellaiseksi, että siinä *säännösperusteisesti* varmistetaan riittävästi perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Viittaan tässä yhteydessä myös edellä riittävän kansallisen liikkumavaran turvaamisesta esittämääni.

Eduskunnan tiedonsaantioikeus direktiiviehdotuksen jatkovalmistelusta

23. Kaiken kaikkiaan direktiiviehdotuksessa on useita sellaisia säännöksiä, joita tulisi jatkovalmistelussa kehittää myös perustuslakiin ja perus- ja ihmisoikeuksiin liittyvistä syistä. Myös valtioneuvoston kirjelmässä tuodaan esiin tarve arvioida ja selvittää tarkemmin monia kohtia direktiiviehdotuksen jatkovalmistelussa (s. 35).
24. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa olisi syytä korostaa perustuslain 96 §:stä johtuvista syistä valtioneuvoston velvollisuutta antaa mahdollisimman reaaliaikaista tietoa eduskunnalle direktiiviehdotuksen jatkovalmistelusta.