Prof. Sakari Melander
15.5.2022

Eduskunnan lakivaliokunnalle

Asia: **U-kirjelmä (U) 73/2022 vp** Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle Euroopan komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi varojen takaisinhankinnasta ja menetetyksi tuomitsemisesta (COM(2022) 245 final) ja siihen liittyvä **U-jatkokirjelmä (UJ) 7/2023 vp**

Yleistä

Komissio on antanut toukokuussa 2022 ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi varojen takaisinhankinnasta ja menetetyksi tuomitsemisesta (COM(2022) 245 final, jäljempänä direktiiviehdotus). Valtioneuvosto antoi eduskunnalle komission ehdotusta koskevan U-kirjelmän 73/2022 vp, josta eduskunnan perustuslakivaliokunta, hallintovaliokunta ja lakivaliokunta antoivat lausuntonsa (PeVL 78/2022 vp, HaVL 30/2022 vp ja LaVL 2022 vp).

Valioneuvosto on nyt antanut asiassa U-jatkokirjelmän, jonka mukaan ehdotuksesta on tarkoitus hyväksyä neuvoston yleisnäkemys oikeus- ja sisäasioiden neuvoston kokouksessa 8.–9.6.2023. Neuvostossa käsiteltävä asiakirja ei vielä ole saatavilla, mutta U-jatkokirjelmässä selostetaan ja arvioidaan Suomen kannalta keskeisimpiä direktiiviehdotuksen sisältämiä velvoitteita sellaisena kuin ne ovat puheenjohtajavaltion viimeisimmässä direktiiviehdotusta koskevassa asiakirjassa.

Lausuntonani esitän kunnioittavasti seuraavan.

Direktiiviehdotuksen oikeusperusta ja sen 2(2) artikla

Komission alkuperäisen direktiiviehdotuksen 2(2) artiklassa lueteltiin rikollisuuden aloja, jotka olisivat määrittäneet direktiivin soveltamisalaa siltä osin kuin rikos on tehty osana rikollisjärjestön toimintaa. Kohtaan sisältyi 10 kohdan luettelo osana rikollisjärjestön toimintaa tehdyistä rikoksista, joita ei ole unionin rikosoikeudellisessa tai muussa lainsäädännössä määritelty tai harmonisoitu. Eduskunnan lakivaliokunnan mukaan direktiiviehdotuksen 2(2) artiklan muotoilu viittasi tulkintaan, jonka mukaan EU:lla olisi toimivalta antaa jäsenvaltioita velvoittavia vähimmäissääntöjä seuraamusten suhteen laajasti liittyen sellaisiin rikollisuuden aloihin, joissa rikos on tehty osana rikollisjärjestön toimintaa, koska järjestäytynyt rikollisuus on mainittu eurorikoksena Euroopan unionin toimintaa koskevan sopimuksen (SEUT) 83(1) artiklassa. Valiokunta piti tällaista tulkintaa kyseenalaisena ja katsoi, että direktiiviehdotuksen jatkovalmisteluissa on syytä varmistaa, että ehdotus on tältä osin asiamukainen ja pysyy sovellettavaksi tulevan oikeusperustan puitteissa (LaVL 26/2022 vp, s. 6).

U-jatkokirjelmän (s. 5) mukaan puheenjohtajavaltio on kompromissiehdotuksena ehdottanut, että direktiiviehdotuksen 2(2) artiklassa rikosluettelon sijaan viitataan yleisesti osana rikollisjärjestön toimintaa tehtyihin rikoksiin, joista voidaan tuomita vähintään neljän vuoden vankeusrangaistus. Puheenjohtajan kompromissiehdotuksen mukaan direktiiviin sisällytettäisiin johdantokappalelausuma, jonka mukaan rikosten määritelmät perustuisivat kansalliseen lainsäädäntöön. U-jatkokirjelmän mukaan direktiiviehdotuksessa rikollisjärjestön määritelmä taas perustuisi järjestäytyneen rikollisuuden torjunnasta annettuun neuvoston puitepäätökseen 2008/841/YOS.

Nähdäkseni direktiiviehdotuksen 2(2) artiklaa on puheenjohtajan kompromissiehdotuksessa muutettu tavalla, joka tekee siitä direktiiviehdotuksen oikeusperustan kannalta hyväksyttävän. Kun artiklan soveltamisala rajattaisiin sellaisiin osana rikollisjärjestöä tehtyihin rikoksiin, joista voidaan tuomita vähintään neljän vuoden vankeusrangaistus, direktiiviehdotuksen sääntely olisi tältä osin yhdenmukaista puitepäätöksen 2008/841/YOS 1(1) artiklan kanssa ja näin myös linjassa rikoslain (39/1889) 6 luvun 5 §:n 2 momentin sisältämän järjestäytyneen rikollisryhmän määritelmän kanssa, joissa käytetään myös neljän vuoden enimmäisrangaistusta koskevaa edellytystä. Edelleen jos direktiiviehdotuksen mukaan nämä edellytykset täyttävien rikosten määritelmät perustuisivat kansalliseen lainsäädäntöön, direktiivi ei tosiasiallisesti merkitsisi SEUT 83(1) artiklassa tarkoitetun oikeusperustan laajentavaa käyttöä, toisin kuin komission direktiiviehdotus olisi merkinnyt. Puheenjohtajan kompromissiehdotus on näin nähdäkseni U-jatkokirjelmässä esitetyin tavoin hyväksyttävissä.

Laajennettu hyödyn menettäminen

Direktiiviehdotuksen 14 artikla sisältäisi määräyksen laajennetusta menetetyksi tuomitsemisesta. Alkuperäisen komission ehdotuksen sisältämä asiaa koskeva velvoite olisi ollut voimassa olevan konfiskaatiodirektiivin laajennettua hyödyn menettämistä koskevaa 5 artiklaa laajempi, koska ehdotus ei sisältänyt voimassa olevan direktiivin 5(2) artiklaa vastaavaa määräystä laajennettua hyödyn menettämistä koskevan velvoitteen rajaamisesta koskemaan vain tiettyjä rikoksia. U-jatkokirjelmän (s. 6) mukaan direktiiviehdotuksen 14 artikla on puheenjohtajavaltion ehdotusta koskevan viimeisimmän asiakirjan mukaan rajoitettu koskemaan rikoksia, joista voidaan tuomita vähintään neljän vuoden enimmäisrangaistus.

Lähtökohtaisesti voidaan arvioida, että puheenjohtajavaltion ehdotus 14 artiklan rajaamisesta koskemaan rikoksia, joista voidaan tuomita vähintään neljän vuoden enimmäisrangaistus, toteuttaa laajennetun hyödyn menettämistä koskevan velvoitteen välttämättömyyttä ja oikeasuhtaisuutta huomattavasti komission alkuperäistä ehdotusta paremmin. Lisäksi se on johdonmukainen suhteessa voimassa olevan konfiskaatiodirektiivin 5(2)(e) artiklan ja rikoslain 10 luvun 3 §:n 1 momentin 1 kohdan kanssa, joissa myös neljän vuoden enimmäisrangaistus asetetaan laajennettua hyödyn menettämistä koskevan sääntelyn soveltamisen edellytykseksi. On kuitenkin huomattava, että voimassa olevan konfiskaatiodirektiivin laajennettua hyödyn menettämistä koskeva velvoite vaikuttaa olevan puheenjohtajavaltion viimeisimmässä direktiiviehdotusta koskevassa asiakirjassa 14 artiklan osalta esitettyä laajempi, koska voimassa olevan direktiivin 5(2) artiklassa luetellaan myös tiettyjä muita rikoksia, joiden suhteen jäsenvaltioiden on mahdollistettava laajennettu hyödyn menettäminen. U-jatkokirjelmästä ei käy tarkemmin ilmi, kattaako puheenjohtajavaltion viimeisimmän asiakirjan sisältämä 14 artikla voimassa olevan konfiskaatiodirektiivin 5(2)(a)–(d) kohdassa tarkoitetut rikokset. Todennäköistä lienee, että direktiiviä uudistettaessa ei pyritä menettämisseuraamusta koskevan sääntelyn rikostorjunnallisen tehon heikentämiseen. Myös johdonmukaisuussyistä saattaisi olla syytä varmistaa, että direktiivin 14 artikla on soveltamisalaltaan käytännössä samansisältöinen kuin voimassa olevan direktiivin 5(2) artikla.

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.

Eduskunnan lakivaliokunta kiinnitti direktiiviehdotuksen 15 artiklaan huomiota direktiiviehdotuksesta annettua U-kirjelmää koskevassa lausunnossaan ja totesi yleisenä lähtökohtana, että direktiiviä koskevissa neuvotteluissa tulee pyrkiä löytämään tasapainoisia ratkaisuja, joilla otetaan riittävässä määrin huomioon tehokkaan rikostorjunnan tarpeet ja samalla varmistetaan perusoikeuksien kunnioittaminen kansallisen järjestelmän perusperiaatteita noudattaen (LaVL 26/2022 vp, s. 8). Lisäksi lakivaliokunta kiinnitti huomiota siihen, että artikla oli joiltain osin epäselvyyttä aiheuttava. Erityisesti valiokunta katsoi, että direktiiviehdotuksen 15(1)(d) artiklan sisältämä termi ”immunity” saattoi olla tulkittavissa kattamaan syytesuojan lisäksi myös lainkäytöllisen koskemattomuuden ja että jatkoneuvotteluissa olisi syytä selvittää, miten 15(1)(f) artiklassa tarkoitettua edellytystä ”Kansallisessa lainsäädännössä säädetyt määräajat ovat päättyneet, jos tällaiset määräajat eivät ole riittävän pitkiä asiaan liittyvien rikosten tehokkaiden tutkinta- ja syytetoimien kannalta” on tulkittava (LaVL 26/2022 vp, s. 8).

U-jatkokirjelmän (s. 6) direktiiviehdotuksen 15 artiklan soveltamisalasta on puheenjohtajavaltion ehdotuksessa poistettu tilanteet, joissa jo aloitettu rikosprosessi keskeytyy syytesuojan (immunity) tai yleisen armahduksen vuoksi. Tätä voidaan pitää edellä mainittu lakivaliokunta kanta huomioon ottaen perusteltuna. Toisaalta U-jatkokirjelmän mukaan vanhentumisaikoja koskevaa kriteeriä (15(1)(f) artikla) on laajennettu poistamalla siitä edellytys, jonka mukaan määräajat eivät ole riittävän pitkiä tehokkaiden tutkinta- ja syytetoimien kannalta. Alakohta kattaisi näin kaikki tilanteet, joissa kansalliset määräajat ovat päättyneet menettelyn alkamisen jälkeen. U-

jatkokirjelmässä (s. 6) todetaan, että puheenjohtajavaltion ehdotus poistaisi tulkinnanvaraisuuden mutta edellyttäisi todennäköisesti muutosta kansalliseen lainsäädäntöön.

Rikoslain 8 luvun 9 §:n mukaan menettämisseuraamusta ei saa tuomita, mikäli teosta ei vanhentumisen vuoksi saa tuomita rangaistusta. Menettämisvaatimuksen lyhin vanhentumisaika on säännöksen mukaan kuitenkin viisi vuotta. Jos menettämisvaatimus koskee 10 luvun 4 §:ssä tarkoitettua rikoksentekovälinettä tai 5 §:ssä tarkoitettua muuta omaisuutta, menettämisvaatimus ei säännöksen kolmannen virkkeen mukaan kuitenkaan vanhennu. Näyttää melko selvältä, että menettämisseuraamuksen vanhentumista koskevaa säännöstä olisi puheenjohtajavaltion ehdotuksen toteutuessa muutettava. Voitaneen myös kysyä, onko sellainen sääntely välttämätöntä ja oikeasuhtaista, jonka mukaan menettämisseuraamuksen määräämisen tulisi olla mahdollista kaikissa sellaisissa tilanteissa, joissa kansalliset rikosoikeudelliset määräajat ovat päättyneet menettelyn alkamisen jälkeen. Direktiiviehdotuksen jatkovalmistelussa olisikin syytä vielä pyrkiä varmistumaan asiaa koskevan velvoitteen oikeasuhtaisuudesta sekä siitä, että se on sopusoinnussa perus- ja ihmisoikeuksien kanssa.

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.

Alkuperäisen direktiiviehdotuksen asiaa koskeva 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.

Eduskunnan lakivaliokunta kiinnitti direktiiviehdotuksen 16 artiklaan huomiota direktiiviehdotusta koskevaa U-kirjelmää koskevassa lausunnossaan ja totesi yleisenä lähtökohtana, että direktiiviä koskevissa neuvotteluissa tulee pyrkiä löytämään tasapainoisia ratkaisuja, joilla otetaan riittävässä määrin huomioon tehokkaan rikostorjunnan tarpeet ja samalla varmistetaan perusoikeuksien kunnioittaminen kansallisen järjestelmän perusperiaatteita noudattaen (LaVL 26/2022 vp, s. 8).

U-jatkokirjelmän (s. 7) mukaan selittämättömän varallisuuden menetetyksi tuomitsemista koskeva 16 artikla on direktiiviehdotuksen eniten keskustelua herättänyt velvoite. U-jatkokirjelmässä todetaan, että direktiiviehdotusta koskevien neuvottelun edetessä on arvioitu artiklan poistamista ja sen rajoittamista, mutta toisaalta myös useat jäsenvaltiot ovat kannattaneet vielä pidemmälle menevää mallia. Jatkokirjelmän mukaan artiklan tämänhetkisessä versiossa ei komission ehdotuksesta poiketen enää edellytettäisi, että omaisuus on peräisin rikollisjärjestön puitteissa tehdyistä rikoksista vaan riittävää on, että omaisuus on peräisin rikollisjärjestön puitteissa tehdystä rikollisesta toiminnasta. Lisäksi artiklaan on lisätty edellytys vilpittömässä mielessä olleiden kolmansien osapuolten suojaamisesta.

Edelleen nähdäkseni vaikuttaa siltä, että selittämättömän varallisuuden menetetyksi tuomitsemista koskeva velvoite on direktiiviehdotuksessa soveltamisalaltaan arveluttavan laaja ja velvoite muutenkin epämääräinen. Vaikuttaa myös edelleen siltä, että 16 artiklan velvoite selittämättömän varallisuuden menetetyksi tuomitsemisesta ei epäilyksittä ole välttämätön ja oikeasuhtainen, myös direktiiviehdotuksen muu sääntely huomioon ottaen. Kaikkiaan ei nähdäkseni ole selvää, onko selittämättömän varallisuuden menetetyksi tuomitsemista koskeva velvoite yhdenmukainen menettämisseuraamusta koskevien yleisten edellytysten kanssa. Saattaa olla, että velvoite merkitsee liian pitkälle menevää irtautumista siitä lähtökohdasta, jonka mukaan menettämisseuraamuksen määräämisen edellytyksenä on laissa rangaistavaksi säädetty teko (rikoslain 10 luvun 1 §:n 1 momentti). Edelleen saattaa olla, että velvoitteen muotoilu ei riittävällä varmuudella varmista perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista (ks. myös PeVL 78/2022 vp, 7 kohta). Direktiiviehdotuksen jatkovalmistelussa olisikin syytä pyrkiä vielä varmistamaan, että selittämättömän varallisuuden menetetyksi tuomitsemista koskeva velvoite on yhdenmukainen menettämisseuraamusta koskevien yleisten edellytysten ja perus- ja ihmisoikeuksista seuraavien vaatimusten kanssa. Tästä näkökulmasta olisi myös U-jatkokirjelmässä (s. 4) todetuin tavoin huolehdittava, että artiklaan jää riittävästi elementtejä, jotka mahdollistavat kansallisen liikkumavaran. Tämä olisi syytä toteuttaa ennen muuta artiklassa säännösperustaisesti.

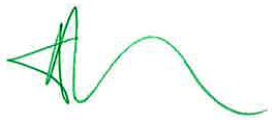
Oikeussuojakeinot

Komission alkuperäisen direktiiviehdotuksen 23 artikla sisälsi kattavan oikeussuojakeinoja koskevan artiklan. Artikla koski 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.

U-jatkokirjelmässä (s. 7) esitetyn mukaan 23 artiklaan on tehty melko paljon sisällöllisiä muutoksia, jotka merkitsevät velvoitteen muuttumista joustavammaksi. Tältä osin on huomattava, että oikeussuojakeinoja koskeva direktiiviehdotuksen 23 artikla on ehdotuksen kokonaisuudessa huomattavan tärkeä. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on korostanut artiklan tärkeyttä liittyen muun ohessa siihen, että direktiiviehdotus sisältää varsin pitkälle meneviä menettämisseuraamusta koskevia velvoitteita, kuten selittämättömän varallisuuden menetetyksi tuomitsemista koskeva 16 artikla (PeVL 78/2022 vp, 6 kohta). Myös lakivaliokunta on korostanut 23 artiklan tärkeyttä (LaVL 26/2022 vp, s. 8).

Direktiiviehdotuksen kokonaisuus ja sen laaja-alaiset perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta merkitykselliset velvoitteet huomioon ottaen oikeussuojakeinoja koskevan 23 artiklan muuttumista joustavammaksi ei voi pitää optimaalisena. Voidaan myös kysyä, onko velvoite tällöin yhdenmukainen EU-tuomioistuimen menettämisseuraamusta koskevan sääntelyn suhdetta EU:n perusoikeuskirjan tehokkaita oikeussuojakeinoja koskevaa 47 artiklaa koskevan ratkaisukäytännön kanssa (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 nähdäkseni edelleen kiinnitettävä huomiota direktiiviehdotuksen jatkovalmistelussa ja saattaisi olla syytä pyrkiä vaikuttamaan pikemmin siihen, että artiklassa asetettaisiin enemmän jäsenvaltioita velvoittavia vaatimuksia, joiden lisäksi kansalliset pidemmälle menevät oikeussuojakeinot olisivat mahdollisia.

Helsingissä 15.5.2023



Sakari Melander
Rikosoikeuden professori