

Asia: VN/22315/2023

Lausuntopyyntö: menettämisseuraamuksia koskevat lainsäädäntömuutokset, työryhmän mietintö

Direktiivin sisältö ja suhde Suomen lainsäädäntöön

Mitä huomioita teillä on direktiivin sisällöstä ja suhteesta Suomen lainsäädäntöön?

-

Keskeiset ehdotukset

Rikoshyödyn poisottamisessa vaadittavan näyttökynnyksen alentaminen ja ehdotettu näyttökynnys

-

Rikoshyödyn poisottamista koskevan menettelyn ottaminen käyttöön rikosoikeudenkäynnin ulkopuolella

-

Rahanpesuun liittyvän rikoshyödyn takaisinsaamisen tehostaminen

-

Laajennettu hyödyn menettäminen

-

Rikoshyödyn jäljittäminen ja tunnistaminen

-

Omaisuuksien hallinnointi

-

Hyödyn menettämisen ja asianomistajan vahingonkorvauksen suhde rajat ylittävissä tilanteissa

-

Menettämisseuraamuksen ja ennallistamisen suhde ympäristörikoksissa

-

Menettämisseuraamuksen täytäntöönpanon ja muiden rikokseen liittyvien vaatimusten yhteensovittaminen

-

Vaikutukset

Miten kommentoitte mietinnön arvioita ihmisiin kohdistuvista ja yhteiskunnallisista vaikutuksista?

-

Miten kommentoitte mietinnön arvioita vaikutuksista viranomaisten toimintaan?

Viranomaisia koskevan vaikutusarvion alussa todetaan talouspoliittisen ministerivaliokunnan 6.2.2024 linjanneen, että uusien EU:sta tulevien ja kansallisesta lainsäädännöstä tulevien velvoitteiden myötä tulevat tehtävät resursoidaan pääsääntöisesti luopumalla olemassa olevista tehtävistä tai tehostamalla nykyisten tehtävien hoitamista. Linjaus tarkoittaa tehtävien hoitamista nykyisten määrärahojen puitteissa. Linjaus on toistettu huhtikuussa 2024 hallituksen kehysriihen yhteydessä.

Päätöksentekijän tiedonsaantioikeudenkin kannalta mietinnössä olisi syytä avoimmin kertoa se, ollaanko nyt luopumassa jostain olemassa olevista tehtävistä valiokunnan linjauksen mukaisesti. Ymmärtääkseni tällaisia toimenpiteitä ei ole. Jos näin on, se tulisi avoimesti kertoa.

Olen jäljempänä suhdetta perustuslakiin ja säätämisjärjestystä koskevassa osiossa tuonut esille myös tiettyjä esityksen vaikutuksiin liittyviä seikkoja.

Miten kommentoitte mietinnön arvioita taloudellisista vaikutuksista?

-

Millaisia muita vaikutuksia arvioitte ehdotuksilla olevan?

-

Vaihtoehtoiset ratkaisut

Miten kommentoitte muita toteuttamisvaihtoehtoja (mietinnön jakso 5)? Millaisia vaikutuksia niillä olisi?

-

Onko jokin muu tapa, jolla esityksen tavoitteet voitaisiin toteuttaa?

-

Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

Miten kommentoitte mietinnön näkemyksiä, jotka koskevat suhdetta perustuslakiin ja säätämisjärjestystä (mietinnön jakso 11)?

Suhdetta perustuslakiin ja säätämisjärjestystä koskevassa luvussa on tuotu asianmukaisesti esille keskeisten muutosesitysten suhdetta perustuslakiin ja perustuslakivaliokunnan aiempia kannanottoja.

Esityksen tavoitteena on tehostaa rikollisen omaisuuden takaisin Hankintaa ja menetetyksi tuomitsemista. Ehdotetut säännökset ovat siten perusteiltaan hyväksyttäviä. Omaisuuden suojan osalta lähtökohtana on, että eduskunnan perustuslakivaliokunta on katsonut, että Suomen perustuslain 15 §:n 1 momentti ei tarjoa suojaa omaisuudelle, joka on rikoksella hankittu tai joka muutoin liittyy välittömästi rikolliseen toimintaan (PeVL 8/2016 vp). Toisaalta perustuslaki ja sen perusoikeussäännökset asettavat rajoja sille, mitä tekoja lailla voidaan säätää rangaistaviksi ja millaisia rangaistus- tai muita seuraamuksia rikoksiin voidaan liittää (PeVL 23/1997 vp).

Kuten mietinnössä on tunnistettu, niin ehdotettavan selittämättömän omaisuuden menettämisseuraamuksen osalta ongelmallista on se, että kyseisellä menettämisseuraamuksella poiketaan menettämisseuraamuksia nykyisin koskevasta rikosedellytyksestä. Perustuslakivaliokunta on aiemmin katsonut, että menettämisseuraamus voi kohdistua vain sellaiseen omaisuuteen, joka on hankittu rikoksella tai jonka tällaista alkuperää on perusteltua syytä epäillä (PeVL 33/2000 vp s. 3/I). Vuonna 2016 perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädettyjen uudistusten myötä kansallinen lainsäädäntö mahdollistaa kuitenkin myös sellaisen omaisuuden menetetyksi tuomitsemisen, jota ei voida yhdistää tiettyyn rikokseen (PeVL 8/2016 vp). Keskeisin ero nykytilanteeseen ja erityisesti laajennetun hyödyn menettämiseen on se, että uuden menettämisseuraamuksen yhteydessä ei näytettäisi toteen mitään yksittäistä rikosta. Siinä missä laajennetun hyötykonfiskaation edellytyksenä on liipaisinrikoksesta annettu tuomio, niin uudessa menettämisseuraamuksessa liipaisimena toimisi esitutkinnan aloittaminen vastaavista rikoksista.

Kyse on merkittävästä muutosehdotuksesta, mikä mietinnössä tuodaan esiin. Sääntelyllä irtaudutaan yhä enemmän siitä menettämisseuraamuksia koskevan sääntelyn peruslähtökohdasta, jonka mukaan menettämisen kohteena tulee olla rikoksella saatu omaisuus. Aiemminhan on nimenomaisesti katsottu, että perustuslain 15 §:n 1 momentti ei tarjoa suojaa omaisuudelle, joka on rikoksella hankittu tai joka muutoin liittyy välittömästi rikolliseen toimintaan. Tähän nähden pidän perusteltuna mietinnössä esitettyä siitä, että perustuslakivaliokunta antaisi esityksestä lausunnon. Lisäksi jatkovalmistelussa olisi vielä aiheellista punnita niitä perusteita, joiden nojalla nyt ehdotettava menettämisseuraamus aikaisemmasta käytännössä esitetyistä näkökohdista huolimatta olisi perustuslain mukainen.

Jatkovalmistelussa tulisi harkita myös sitä, olisiko selkeyden vuoksi suhdetta perustuslakiin koskevassa luvussa kiteytettävä se, miltä osin lainvalmistelijan näkemyksen mukaan perusoikeuksien kannalta keskeisiin muutosesityksiin liittyy kansallisen liikkumavaran käyttöä. Vaihtoehtoisesti voisi pohtia myös viittausta niihin mietinnön muihin kohtiin, jossa liikkumavaraa on käsitelty. Perustuslakivaliokunta on pitänyt tärkeänä, että siltä osin kuin Euroopan unionin lainsäädäntö

edellyttää kansallista sääntelyä tai mahdollistaa sen, tätä kansallista liikkumavaraa käytettäessä otetaan huomioon perus- ja ihmisoikeuksista seuraavat vaatimukset (esim. PeVL 1/2018 vp s. 3). Valiokunta on tämän johdosta painottanut, että hallituksen esityksessä on erityisesti perusoikeuksien kannalta merkityksellisen sääntelyn osalta syytä tehdä selkoa kansallisen liikkumavaran alasta.

Suhdetta perustuslakiin koskevassa luvussa todetaan, että menettämisseuraamuksessa on kysymys rikokseen perustuvasta seuraamuksesta (turvaamistoimesta), minkä vuoksi myös menettämisseuraamuksia koskevan sääntelyn on täytettävä suhteellisuusvaatimus. Seuraamuksen ankaruuden tulee olla oikeassa suhteessa sen perusteena olevaan tekoon, minkä lisäksi menettämisseuraamuksia koskevan sääntelyn on kokonaisuudessaan täytettävä oikeasuhtaisuuden asettamat vaatimukset. Mietinnössä todetaan suhteellisuuden kannalta merkityksellistä olevan, että ehdotettu kansallinen sääntely menisi jonkin verran direktiivin vähimmäistasoa pidemmälle. Mietinnön mukaan näitä kansallisia sääntelyratkaisuja on kuitenkin pidettävä perusteltuina, jotta direktiivin ja hallitusohjelmakirjausten edellyttämää uutta sääntelyä voidaan käytännössä tehokkaasti soveltaa. Ymmärrän, että hallitusohjelman kirjaukset osoittavat poliittista tahtotilaa. Totean kuitenkin perustuslakivaliokunnan kantaankin viitaten, että valtiosääntöoikeudellisia näkökohtia ei voida sivuuttaa tai korvata hallitusohjelmaan kohdistuvalla viittauksella (esim. PeVL 16/2023 vp, kohta 12 ja siinä olevat viittaukset). Tältä kannalta olisi siis esitettävä muutoksen perusteluna myös sellaiset seikat, joilla on valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa painoarvoa.

Erityisesti suhteellisuutta koskevassa arvioinnissa, kuten laajassa mietinnössä muutoinkin, tarpeettoman vähäiselle huomiolle jää mielestäni se merkittävä ehdotus, että kaikkien rikosten menettämisvaatimuksen lyhimmäksi vanhentumisajaksi tulisi viisitoista vuotta. Tämä merkitsee sangen merkittävää muutosta monien rikosten osalta. Asiaan liittyy ainakin jossain määrin kansallista liikkumavaraa jo siitä syystä, sillä direktiivi ei velvoita soveltamaan sen velvoitteita muihin kuin 2 artiklassa lueteltuihin rikoksiin.

Syyteoikeuden vanhentumisesta säädetään rikoslain 8 luvussa. Lievimpien rikosten lyhin vanhentumisaika on sen 1 §:n nojalla on kaksi vuotta. Tällaisiinkin rikoksiin, kuten näpistykseen ja lieviin petoksiin, liittyy usein rikoshyötyä, johon voisi kohdistua menettämisvaatimus. Myös esimerkiksi verorikkomuksen syyteoikeus vanhenee kahdessa vuodessa. Jatkossa syyteoikeuden vanhentumisen (2 vuotta) ja syyttäjän esittämän menettämisvaatimuksen vanhentumisajan (15 vuotta) epäsuhta olisi käsitykseni mukaan myös valtiosääntöisesti merkittävä. Asia on sääntelyn johdonmukaisuuden ja periaatteellisuuden vuoksi niin tärkeä, että sitä tulisi käsitellä perusteellisemmin.

Esityksessä olisi myös syytä tuoda esille, miten menettämisvaatimuksen vanhentumisajan pidentämistä on arvioitu asianomistajalla olevan kanneoikeuden kannalta. Oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 10 luvun 9 §:n 3 momentin mukaan myös asianomistaja voi esittää menettämisvaatimuksen ajaessaan yksin syytettä oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 7 luvun mukaisesti.

En myöskään ole täysin vakuuttunut siitä mietinnössä todetusta seikasta (s. 130), että menettämisvaatimuksen vanhentumisaajan muutoksen käytännön merkitys jäänee vähäiseksi.

Menettämisseuraamusta ei saa tuomita, mikäli teosta ei vanhentumisen vuoksi saa tuomita rangaistusta. Nykyisin menettämisvaatimuksen lyhin vanhentumisaika on ollut kuitenkin viisi vuotta. Käytännössä tämä on tarkoittanut sitä, että vakavissa ja tavanomaisissakin rikoksissa menettämisvaatimuksen määräaika on ollut sama kuin rikoksen syyteoikeuden vanhentumisen määräaika. Ainoastaan lievimmissä rikoksissa syyteoikeus on vanhentunut aiemmin kuin menettämisvaatimus. Käytännössä tämä ei liene aiheuttanut ongelmia siitä syystä, että pääsääntöisesti rikoshyöty lievemmissä rikoksissa on vähäinen eikä yleinen etu ole vaatinut, että syyttäjä esittäisi niiden osalta erillistä menettämisvaatimusta. Oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 1 luvun 8 § b:ssä säädetään edellytyksistä, jolla syyttäjä saa jättää menettämisvaatimuksen esittämättä.

Ehdotettavan menettämisseuraamuksen määräajan pidentämisen myötä tilanne muuttuu käsitykseni mukaan merkittävästi. Ymmärtääkseni esitutkintaviranomaisella ja syyttäjällä väistämättä lisääntyvät merkittävästi tapaukset, joissa syyteoikeus on vanhentunut tai vanhenee käsittelyn aikana, mutta menettämisvaatimus ei ole vanhentunut. Nämä tapaukset saattavat sisältää merkittävää rikoshyötyä. Esimerkiksi törkeän veropetoksen ja törkeän velallisen epärehellisyyden syyteoikeus vanhentuu kymmenessä vuodessa. Muun muassa tällaisiin rikosnimikkeisiin saattaa helposti liittyä niin merkittävää rikoshyötyä, että yleinen etukin voi vaatia syyttäjältä menettämisvaatimuksen esittämistä, vaikka rikoksen syyteoikeus olisikin vanhentunut. Toisaalta kyse ei ole ainoastaan törkeistä rikosnimikkeistä. Esimerkiksi perusmuotoiseen petokseen tai huumausainerikokseen voi liittyä merkittävää rikoshyötyä kuten myös lukuisiin muihin sellaisiin tavanomaisiin rikosnimikkeisiin, joiden syyteoikeus vanhentuu viidessä vuodessa. Tästä syystä esityksessä tulisi kuvata tarkemmin sitä, miten esitutkintaviranomaisen ja syyttäjän ajatellaan jatkossa toimivan näiden lukuisien tapausten osalta, joissa rikoshyödyn menettämisvaatimuksen osalta asia ei ole vanhentunut. Erityisesti syyttäjien työmäärän osalta on syytä huomata sekin, että oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 1 luvun 11 a:n mukaisesti päätös menettämisvaatimuksen esittämättä jättämisestä on perusteltava vastaavalla tavalla kuin syyttämättäjättämispäätöskin.

Kuten mietinnössä on todettu, niin rikolliseen toimintaan liittyvän selittämättömän omaisuuden menettämisseuraamus on keskeinen ehdotus myös oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin näkökulmasta. Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimuksia mietinnössä on käsitelty erityisesti vastaajan puolustautumismahdollisuuksien ja syyttömyysolettaman kannalta. Vastaajan puolustautumismahdollisuuksia arvioitaessa mietinnössä on todettu merkitystä voitavan antaa perustuslakivaliokunnan kannalle siitä, että tietyn omaisuuden omistussuhteista ja alkuperästä voi yleensä parhaiten esittää näyttöä se, jonka hallusta omaisuus on tavattu. Kun mietinnössä tuodaan esille vastaajan mahdollista selvitysvelvollisuutta omaisuuden alkuperästä, niin aiheellista olisi käsitellä myös itsekriminointisuojaan merkitystä osana oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä ja sen mahdollista vaikutusta asiassa.

Kuulutustiedoksiannon laajentamisen osalta suhdetta perustuslakiin ja säätämisyjärjestystä koskevassa luvussa todetaan, että kuulutustiedoksianto koskevia valtiosääntöisiä reunaehtoja on arvioitu tarkemmin keskeisissä ehdotuksissa. Jatkovalmistelussa tulisi pohtia tämän rakenteen selkeyttä ja harkita sitä, tulisiko valtiosääntöisiä reunaehtoja tuoda pikemminkin esille suhdetta perustuslakiin koskevassa luvussa ja muutoinkin arviota suhteessa perusoikeuksiin tältä osin laajentaa ja tarkentaa. Koska kuulutustiedoksianto ei ole todisteellinen vaan pikemminkin fiktiivinen tiedoksianto, sitä voidaan pitää ongelmallisena oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin edellytysten kannalta. Kuulutustiedoksiannon mahdollinen soveltamisala, edellytykset, toteuttamistapa ja sisältö on määriteltävä täsmällisesti ja tarkkarajaisesti (PeVL 9/2010 vp s. 2).

Lakitekniset huomiot

Lakitekniset ja muut yksityiskohtaiset huomionne lakiehdotuksista ja niiden säännöskohtaisista perusteluista (jakso 7)?

-

Muut havaintonne ja kommenttinne esitysluonnoksesta

-

-

Lehtimäki Juho
Oikeuskanslerinvirasto - Oikeuskansleri