

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi rikoslain 10 luvun sekä pakkokeinolain 6 ja 7 luvun muuttamisesta

Lakivaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi rikoslain 10 luvun sekä pakkokeinolain 6 ja 7 luvun muuttamisesta (HE 4/2016 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava lakivaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- esittelijäneuvos Pasi Pölönen, Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia
- lainsäädäntöneuvos Jaakko Rautio, oikeusministeriö
- professori Veli-Pekka Viljanen
- professori Mikko Vuorenpää

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi rikoslain menettämisseuraamuksia koskevaa 10 lukua. Muutoksilla pannaan täytäntöön Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi rikoksentekeväläisten ja rikoshyödyn jäädyttämisestä ja menetetyksi tuomitsemisesta Euroopan unionissa.

Ehdotetut lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan 4 päivänä lokakuuta 2016, johon mennessä direktiivi on pantava kansallisesti täytäntöön.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa ehdotusta arvioidaan perustuslain 15 §:n 1 momentin omaisuuden suoja ja perustuslain 21 §:n oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevan sääntelyn kannalta.

Valiokunnan lausunto PeVL 8/2016 vp

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Ehdotetut muutokset ja arvioinnin perustustailliset lähtökohdat

Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutoksia menettämisseuraamuksia koskevaan rikoslain 10 lukuun. Esitetyillä muutoksilla pannaan täytäntöön Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi rikoksentekovälineiden ja rikoshyödyn jäädyttämisestä ja menetetyksi tuomitsemisesta Euroopan unionissa.

Rikoslakiin perustuva menettämisseuraamus (jäljempänä myös konfiskaatio) merkitsee rikoksen johdosta tapahtuvaa omaisuuden tuomitsemista valtiolle menetetyksi. Menettämisseuraamuksen käyttöalaa ehdotetaan eräiltä osin laajennettavaksi.

Hallituksen esityksessä valtiosäännön kannalta merkityksellisiä ovat ensinnäkin rikoshyödyn menettämistä koskeva yleissäännös (rikoslain 10 luvun 2 §) ja säännökset laajennetusta hyödyn menettämisestä (rikoslain 10 luvun 3 §). Näiltä osin ehdotusta on arvioitava perustuslain 15 §:n 1 momentin mukaisen omaisuuden suojan kannalta. Merkitystä on myös perustuslain 8 §:n rikos-oikeudellisella laillisuusperiaatteella.

Ehdotetun rikoslain 10 luvun 9 §:n 4 momentin mukaan vastaajalla on eräissä tilanteissa todistustaakka siitä, että tietty omaisuus on peräisin muusta kuin rikollisesta toiminnasta. Kyse on niin sanotusta käännetystä todistustaakasta. Sääntelyä on tältä osin tarkasteltava myös perustuslain 21 §:n oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevien vaatimusten suhteen.

Nyt ehdotetun kanssa vastaavanlaista todistustaakasäännöstä ehdotettiin rikoslakiin vuonna 2000 menettämisseuraamussäännösten kokonaisuudistuksen yhteydessä (HE 80/2000 vp). Perustuslakivaliokunta (PeVL 33/2000 vp) totesi tuolloin, että käännetty todistustaakka ei ole varauksitta sopusoinnussa perustuslain 21 §:n 2 momentissa tarkoitettuna oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeisiin sisältyvän sen vaatimuksen kanssa, jonka mukaan henkilöllä on oikeus tulla pidetyksi syyttömänä, kunnes syyllisyys on laillisesti näytetty toteen (ks. HE 309/1993 vp, s. 74/II). Sääntely jäi lakivaliokunnan ehdotuksesta pois rikoslaista (ks. LaVM 14/2001 vp, s. 4).

Omaisuuden tuomitseminen menetetyksi ja omaisuuden suoja

Voimassa oleva rikoslain 10 luku on säädetty vuonna 2001 perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 33/2000 vp). Rikoslain 10 luvun 2 §:n hyötykonfiskaatiota koskevaan sääntelyyn ehdotetaan nyt eräitä täsmennyksiä ja laajennuksia. Voimassa olevan säännöksen mukaan menetetyksi voidaan tuomita rikoksen tuottama taloudellinen hyöty, mutta säännöksessä ei ole täsmennetty, millainen omaisuus katsotaan hyödyksi. Lain esitöissä viitataan suoraan rikoksella saatuun hyötyyn sekä tästä saatuun tuottoon (HE 80/2000 vp, s. 21/I). Säännöstä on yleensä tulkittu niin, ettei hyötynä tuomita menetetyksi omaisuutta, joka on tullut rikoshyödyn sijaan (ns. surrogaatti).

Hallituksen esityksen mukaan rikoslain 10 luvun 2 §:n säännöstä täsmennetään siten, että rikoshyödyllä tarkoitetaan jatkossa välittömästi rikoksella saatua omaisuutta tai sen surrogaattia sekä näiden tuottoa, omaisuuden ja tuoton arvoa sekä rikoksella saadun säästön arvoa. Perustuslakiva-

Valiokunnan lausunto PeVL 8/2016 vp

liokunta pitää ehdotusta tältä osin perusteltuna perustuslain 8 §:n rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen ja siitä johdettavan täsmällisyysvaatimuksen kannalta.

Voimassa oleva rikoslain 10 luvun 3 § koskee niin sanottua laajennettua hyödyn menettämistä. Kyseessä on omaisuuden tuomitseminen kokonaan tai osaksi valtiolle menetetyksi erikseen säädettyissä rikoksissa, jotka ovat luonteeltaan sellaisia, että ne voivat tuottaa huomattavaa taloudellista hyötyä. Näissä tilanteissa hyöty voidaan jo nykyisin tuomita menetetyksi myös eräiltä rikokseen nähden ulkopuolisilta henkilöiltä, jos omaisuus on siirretty menettämisseuraamuksen tai korvausvelvollisuuden välttämiseksi. Tämä edellyttää, että hän on tiennyt tai hänellä on ollut perusteltu syy epäillä omaisuuden olevan rikoshyötyä (ks. PeVL 33/2000 vp, s. 3/I).

Nyt myös rikoslain 10 luvun 2 §:n hyödyn menettämistä koskevaan perussäännökseen ehdotetaan lisättäväksi direktiivin vuoksi uusi 3 momentti siitä, että jos rikoksen tuottaman hyödyn saanut siirtää sen menettämisseuraamuksen tai korvausvelvollisuuden välttämiseksi kolmannelle tai tämä sellaisen hankkii, myös kolmas voidaan tuomita menettämään valtiolle rikoksella saatu omaisuus tai sen arvo.

Ehdotusta on arvioitava perustuslain 15 §:n 1 momentissa turvatus omaisuuden suojan kannalta, jonka mukaan jokaisen omaisuus on turvattu. Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti katsonut, että perustuslain 15 §:n 1 momentti ei tarjoa suojaa omaisuudelle, joka on rikoksella hankittu tai joka muutoin liittyy välittömästi rikolliseen toimintaan (ks. esim. PeVL 65/2010 vp, PeVL 53/2006 vp ja PeVL 33/2000 vp).

Ehdotettu rikoshyödyn määritelmän muutos koskee omaisuutta, jolla on suora kytkös rikoksella saatuun hyötyyn. Ehdotettu säännös kolmannen tuomitsemisesta menettämään rikoshyöty ei puolestaan puutu asiallisesti kyseisen henkilön ennen hyödyn saamista omistaman laillisen varallisuuden määrään, koska menetetyksi ei voida tuomita muuta tai enempää kuin rikoksella saatu omaisuus tai sen arvo. Rikoksen tuottama hyöty tuomitaan valtiolle menetetyksi sen vuoksi, että rikoksen tekeminen ei saa olla taloudellisesti kannattavaa. Ehdotetut säännökset ovat perusteiltaan hyväksyttäviä ja muutoinkin perustuslain kannalta ongelmattomia (ks. myös PeVL 33/2000 vp).

Käännetty todistustaakka ja oikeudenmukainen oikeudenkäynti

Ehdotetun rikoslain 10 luvun 9 §:n 4 momentin mukaan kantajan (eli käytännössä syyttäjän) on vedottava niihin seikkoihin, joihin menettämisseuraamusvaatimus perustuu, sekä näytettävä ne toteen. Kantajalla ei kuitenkaan ole todistustaakkaa laajennettua hyödyn menettämistä koskevan omaisuuden alkuperästä. Tällainen omaisuus voidaan tuomita menetetyksi, jollei vastaaja saata todennäköiseksi, että omaisuus on peräisin muusta kuin rikollisesta toiminnasta. Esityksessä siis ehdotetaan aiemmin rikosprosessuaaliselle sääntelylle vieraan nk. käännetyn todistustaakan säättämistä menettämisseuraamusvaatimuksen kohteena olevan omaisuuden alkuperästä.

Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Perustuslain 21 §:n 2 momentti

Valiokunnan lausunto PeVL 8/2016 vp

koskee oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin eri ulottuvuuksia. Momentissa luetellaan oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin tärkeimmät osa-alueet eli käsittelyn julkisuus, oikeus tulla kuulluksi, vaatimus päätöksen perustelemisesta sekä oikeus hakea muutosta. Luettelo ei ole tyhjentävä. Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin osa-alueisiin kuuluvat momentissa nimenomaisesti mainittujen oikeuksien lisäksi muun muassa syyttömyysolettama eli oikeus tulla pidetyksi syyttömänä, kunnes syyllisyys on laillisesti näytetty toteen (PeVL 60/2010 vp, s. 5/II)

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 2 kappaleen mukaan jokaista rikoksesta syytettävä on pidettävä syyttömänä, kunnes hänen syyllisyytensä on laillisesti näytetty toteen. Tämä merkitsee sitä, että syyttäjän on pystyttävä näyttämään toteen rikossyyte ja että ketään ei saa kohdella syyllisenä ennen syyllisyyden vahvistavaa oikeuden tuomiota (ks. esim. Barberà, Messegué ja Jabardo v. Espanja 6.12.1988, kohta 77). Ihmisoikeussopimuksen ei toisaalta ole katsottu kieltävän faktoja tai oikeuskysymyksiä koskevia syytetyille epäedullisia legaalaisia presumptioita. Tällaisten laissa säädettyjen olettamien tulee kuitenkin pysyä kohtuuden rajoissa ja ottaa puolustuksen oikeudet huomioon asianmukaisesti.

Ihmisoikeustuomioistuimen tapauksessa Phillips v. Yhdistynyt kuningaskunta (5.7.2000) oli kyse kansallisesta lainsäädännöstä, jonka mukaan tuomioistuimella on konfiskaatiokysymystä arvioitaessa velvollisuus olettaa, että kaikki huumekaupasta tuomitun tuomion jälkeinen omaisuus, samoin kuin kaikki syytetyn omaisuus kuuden vuoden ajalta ennen kyseisen rikosasian käynnistymistä, on peräisin huumausainerikollisuudesta. Kyse oli siitä, että menettämisseurauksista koskeva päätös perustui legaaliseen presumptioon varojen rikollisesta alkuperästä ja sen mukaiseen käännettyyn todistustaakkaan. Ihmisoikeustuomioistuin ei tutkinut tällaisen sääntelyn ihmisoikeussopimuksenmukaisuutta yleisesti, vaan sen soveltamista yksittäisessä tapauksessa. Kansalliseen menettelyyn liittyi oikeusturvatakeita omaisuuden alkuperän selvittämisessä, eikä konfiskaatiota asetettu, jos vastaaja näytti omaisuuden alkuperän lailliseksi näyttöönemmyysperiaatetta soveltaen. Kansallinen tuomari oli antanut perustellun tuomion eri omaisuuserien alkuperästä. Ihmisoikeustuomioistuin katsoi, että konfiskaatiomenettely — eli tässä tapauksessa käännetty todistustaakka — ei loukannut oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä.

Ehdotetun rikoslain 10 luvun 9 §:n 4 momentin valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa on perustuslakivaliokunnan mielestä olennaista se, että käännetty todistustaakka ei koske lainkaan syyttömyysolettaman kumoavaa ratkaisua eli rikoksen syyksilukemista. Perustuslaki ja ihmisoikeussopimus edellyttävät, että syyttäjällä on näyttötaakka paitsi itse rikoksesta myös siitä, että vastaaja on rikokseen syyllistymisen aikoihin saanut rahavaroja. Kun syyttäjä on täyttänyt todetut näyttövelvoitteensa, tämän jälkeen todistustaakka voi kääntyä vastaajalle ja hänen velvollisuudekseen voidaan lailla osoittaa uskottava vaihtoehtoinen selitys varojen lisääntymiselle. Tällaisten laissa säädettyjen olettamien tulee ihmisoikeustuomioistuimen käytännön mukaan pysyä kohtuuden rajoissa ja ottaa puolustuksen oikeudet asianmukaisesti huomioon. Näiltä osin ehdotus mahtuu perustuslain 21 §:n ja ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 2 kappaleen sallimiin rajoihin.

Perustuslakivaliokunnan mielestä on sinänsä selvää, että tietyn omaisuuden omistussuhteista ja alkuperästä voi yleensä parhaiten esittää näyttöä se, jonka hallusta omaisuus on tavattu. Vastajan oikeusturvan kannalta on kuitenkin syytä korostaa, ettei todistustaakkaa pidä siirtää vastaajalle, ellei omaisuuden rikollista alkuperää koskeva väite ole objektiivisesti arvioiden perusteltu ja

Valiokunnan lausunto PeVL 8/2016 vp

riittävin tosiseikoin tuettu (ks. myös PeVL 33/2000 vp, s. 3/II). Valiokunnan käsityksen mukaan ehdotettua rikoslain 10 luvun 9 §:n 4 momenttia on syytä täsmentää vastaamaan paremmin tätä näkökohtaa. Valiokunta pitää myös tärkeänä, että menettelyssä ei aseteta kohtuuttomia vaatimuksia sille, milloin vastaajan katsotaan saattaneen omaisuuden laillisen alkuperän todennäköiseksi.

Perustuslakivaliokunta katsoo, että vaikka ehdotus todistustaakan kääntämisestä pysyy ihmis-oikeustuomioistuimen edellyttämässä rajoissa ja on myös perustuslain näkökulmasta mahdollinen, yleisistä rikosprosessuaalisista oikeusperiaatteista seuraa vahvoja perusteita sen tueksi, että rikoshyödyn menettämisen tuomitsemisessa tulisi — hallituksen esityksestä poiketen — jatkossakin noudattaa normaaleja rikosprosessuaalisia sääntöjä todistustaakan jaosta.

Itsekriminointisuoja

Itsekriminointisuojan keskeisenä sisältönä on oikeus olla rikosasiassa todistamatta itseään vastaan ja oikeus olla myötävaikuttamatta oman syyllisyyden toteamiseen. Suoja kuuluu perustuslain 21 §:ssä turvatun oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeisiin (PeVL 34/2012 vp, s. 3, HE 309/1993 vp, s. 74/II). Myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännössä itsekriminointisuojan on katsottu kuuluvan Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 (1) artiklassa turvatun oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ydinalueelle (esimerkiksi Saunders v. Yhdistynyt kuningaskunta, 17.12.1996).

Ehdotettu käännetty todistustaakka menettämisseuraamuksissa ei edellä todetun mukaisesti koske rikoksen syyllisyyskysymystä. Ehdotus ei siten ole ongelmallinen itsekriminointisuojan kannalta. Tämä ei kuitenkaan poista sitä, että sääntely voi tuottaa oikeuskäytännössä tilanteita, joissa vedotaan itsekriminointisuojaan. Jos konfiskaatioasian vastaaja ei esimerkiksi pysty täyttämään ehdotettua todistustaakkaansa, tällä seikalla voidaan väittää olevan jonkinlainen todistusvaikutus varsinaisen syyteasian käsittelyssä. Vastaavasti laajennettua hyödyn menettämistä koskevan oikeudenkäynnin jälkeen vastaajaa saatetaan syyttää myös muusta kuin konfiskaatioprosessin syytteessä tarkoitetusta rikoksesta. Perustuslakivaliokunta huomauttaa siitä, että sääntely ei saa johtaa itsekriminointisuojan loukkaamiseen todetun kaltaisissa käytännön soveltamistilanteissa.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Helsingissä 9.3.2016

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Annika Lapintie vas
varapuheenjohtaja Tapani Tölli kesk
jäsen Anna-Maja Henriksson r

Valiokunnan lausunto PeVL 8/2016 vp

jäsen Antti Häkkänen kok
jäsen Ilkka Kantola sd
jäsen Kimmo Kivelä ps
jäsen Jaana Laitinen-Pesola kok
jäsen Markus Lohi kesk
jäsen Ville Niinistö vihr
jäsen Ulla Parviainen kesk
jäsen Wille Rydman kok
varajäsen Elsi Katainen kesk

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Matti Marttunen