OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

Kriminaalipolitiikka- ja rikosoikeusosasto **Lausunto**
Rikosprosessiyksikkö EU/2022/0645
Lainsäädäntöneuvos Sampo Brander 30.9.2022

Eduskunnan lakivaliokunnalle

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle Euroopan komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi varojen takaisinhankinnasta ja menetetyksi tuomitsemisesta, U 73/2022 vp

Lakivaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä asiantuntijalausuntoa otsikkoasiassa. Oikeusministeriö toteaa asiassa kunnioittavasti seuraavan.

1. Yleistä

Direktiiviehdotus sisältää vähimmäissäännökset omaisuuden jäljittämisestä ja tunnistamisesta, jäädyttämisestä, menetetyksi tuomitsemista ja hallinnoinnista rikosoikeudellisissa menettelyissä. Lisäksi ehdotus sisältää säännöksiä, joilla helpotetaan unionin rajoittavien toimenpiteiden (pakotteiden) täytäntöönpanoa ja niihin liittyvän omaisuuden takaisinhankintaa.

Direktiivillä korvattaisiin vuonna 2014 annettu ns. konfiskaatiodirektiivi (2014/42/EU) ja vuonna 2007 annettu ns. rikoshyötypäätös (2007/845/YOS). Suomen keskeisistä ennakkovaikuttamiskannoista mainittujen säädösten uudistamiseen on laadittu E-kirje E 94/2021 vp.

Ehdotuksen tavoitteena on tehostaa rikollisen omaisuuden takaisinhankintaa ja menetetyksi tuomitsemista säätämällä nykyistä kattavammin kaikista prosessin vaiheista. Ehdotusta perustellaan erityisesti järjestäytyneen rikollisuuden torjunnalla. Järjestäytyneen rikollisuuden keskeisimpänä vaikuttimena on taloudellisen hyödyn saaminen, minkä vuoksi varojen takaisinhankinta on hyvin tehokas keino ehkäistä rikollista toimintaa. Järjestäytynyt rikollisuus luo vakavan uhan EU:n turvallisuudelle ja tuottaa rikollisille merkittäviä voittoja, joiden määräksi vuositasolla on arvioitu vähintään 139 miljardia euroa. Komission mukaan jäsenvaltioiden nykyiset järjestelmät eivät kykene vastaamaan tehokkaasti rikollisjärjestöjen monimutkaisiin toimintatapoihin.

Ehdotuksessa tarkoitetusta jäljittämisestä ja tunnistamisesta säädetään Suomessa ainakin poliisilaissa (872/2011) ja esitutkintalaissa (805/2011), jäädyttämisestä pakkokeinolaissa (806/2011), menetetyksi tuomitsemisesta rikoslaissa ja omaisuuden hallinnoinnista ainakin ulosottokaaressa (705/2007), pakkokeinolaissa ja sakon täytäntöönpanosta annetussa laissa (672/2002, sakkotäytäntöönpanolaki). Jäljempänä selostetaan niitä keskeisimmiksi arvioituja muutoksia, joita ehdotus voisi kansalliseen lainsäädäntöön edellyttää.

Postiosoite Postadress	Käyntiosoite Besöksadress	Puhelin Telefon	Faksi Fax	S-posti, internet E-post, internet
Oikeusministeriö PL 25 FI-00023 Valtioneuvosto Finland	Eteläesplanadi 10 00130 Helsinki Finland	0295 16001 Internat. +358 295 16001	09 160 67730 Internat. +358 9 160 67730	kirjaamo.om@gov.fi www.oikeusministerio.fi www.justitieministeriet.fi

2. Suomen kannalta keskeisiä kysymyksiä

2.1 Yleiset säännökset (ehdotuksen I luku)

Direktiivin soveltamisala (**2 artikla**) olisi nykyistä konfiskaatiodirektiiviä laajempi ja kattaisi paitsi EU-tasolla yhdenmukaistettuja rikoksia (1 kohta), myös osana rikollisjärjestön toimintaa tehtyjä rikoksia (2 kohta), joiden tunnusmerkistöä ei ole tarkemmin määritelty. Komissio on neuvoston työryhmäkäsittelyssä ilmoittanut, että viimeksi mainituilla viitataan rikoksiin sellaisina kuin ne on kriminalisoitu kansallisessa lainsäädännössä.

2.2 Jäljittäminen ja tunnistaminen (II luku)

Poliisiyhteistyötä koskevassa II luvussa yhtäältä muutettaisiin nykyisen rikoshyötypäätöksen sisältöä ja toisaalta annettaisiin uusia EU-pakotteisiin liittyviä sääntöjä. Keskeisiä toimijoita olisivat jäsenvaltioiden varallisuuden takaisin hankinnasta vastaavat toimistot (Asset Recovery Office, ARO-toimisto), joka Suomessa sijaitsee Keskusrikospoliisissa.

Ehdotus saattaisi laajentaa ARO-toimistojen toimivaltaa tuomion jälkeiseen vaiheeseen, koska toimistojen tulisi voida jäljittää ja tunnistaa paitsi omaisuutta, joka voidaan tuomita menetetyksi, myös omaisuutta, josta *on jo annettu* menetetyksi tuomitsemista koskeva päätös (**4 artiklan** 1 kohta, **5 artiklan** 2 kohdan b ja c alakohta). Suomessa tällä saattaisi olla vaikutusta vakiintuneeseen jaotteluun, jossa esitutkintaviranomaiset vastaavat tutkintavaiheen jäljittämistoimenpiteistä, kun taas menetetyksi tuomitsemisen jälkeen tehtävistä toimenpiteistä säädetään sakkotäytäntöönpanolaissa. Uutta olisi myös mm. velvollisuus suorittaa varojen jäljittämistä koskevat tutkimukset välittömästi tietyissä tilanteissa (4 artiklan 2 kohta) ja se, että ARO-toimistojen tulisi voida jäljittää ja tunnistaa omaisuutta myös itse (5 artiklan 2 kohdan b ja c alakohta ja 3 kohta).

Ehdotetun **6 artiklan** mukaan ARO-toimistoilla tulisi olla välitön ja suora pääsy useisiin kansallisiin tietojärjestelmiin/-rekistereihin. Alustavasti arvioituna Suomen ARO-toimistolla on jo nykyisin oikeus saada useimmat artiklassa mainitut tiedot, mutta kyse ei aina ole suorasta ja välittömästä pääsystä, koska tiedonluovutus voi perustua myös poliisin pyyntöön saada tietoa. Artiklassa mainituista tiedoista ARO-toimistoilla ei ole oikeutta saada mm. verotietoja, sosiaaliturvatietoja ja syyttäjäviranomaisten hallussa olevia tietoja.

Ehdotetussa **9 artiklassa** säädettäisiin nykyistä kattavammin ARO-toimistojen rajat ylittävästä tiedonvaihdosta. Tiedonvaihdon piirissä olisivat kaikki tiedot, jotka pyytävät toimisto tarvitsee 5 artiklan mukaisten tehtäviensä suorittamiseksi. Kieltäytymisperusteet tietojen toimittamiselle vastaisivat osin ns. Ruotsin puitepäätöstä, johon ARO-toimistojen tiedonvaihto nykyisin perustuu. Määräajat tietopyyntöihin vastaamiselle (**10 artikla**) olisivat tiukempia kuin nykyisin.

ARO-toimistojen tiedonsaantia ja tiedonvaihtoa koskeviin sääntöihin liittyy myös yksityiselämän ja henkilötietojen suojaa koskevia kysymyksiä, joita selostetaan tarkemmin U-kirjelmän ehdotuksen suhdetta perustuslakiin sekä perus- ja ihmisoikeuksiin koskevassa jaksossa.

ARO-toimistoille ehdotetaan myös kokonaan uusia toimivaltuuksia pakotteiden suhteen. Ehdotuksen 1 artiklan 2 kohdan sanamuodon perusteella tehtävät vaikuttaisivat koskevan unionin rajoittavien toimenpiteiden rikkomiseen liittyvien rikosten ehkäisemistä, paljastamista ja tutkimista. ARO-toimistojen tulisi mm. vaihtaa keskenään pakotteiden täytäntöönpanoon liittyviä tietoja (5 artiklan 2 kohdan d alakohta) sekä jäljittää ja tunnistaa sellaisten henkilöiden ja yhteisöjen omaisuutta, joihin sovelletaan EU:n kohdennettuja talouspakotteita (5 artiklan 3 kohta). Ehdotus voisi edellyttää muutosta kansalliseen lainsäädäntöön ainakin siltä osin kuin mainittuja pakoterikosten ennaltaehkäisyyn, paljastamiseen ja tutkimiseen liittyviä tehtäviä pitäisi antaa poliisin sisällä nimenomaisesti ARO-toimistoille.

2.3 Jäädyttäminen ja menetetyksi tuomitseminen (III luku)

Jäädyttämisestä (**11 artikla**) säädettäisiin nykyistä yksityiskohtaisemmin. Jäsenvaltioiden tulisi mm. antaa ARO-toimistoille valtuudet toteuttaa väliaikaisia kiireellisiä jäädyttämistoimia, joiden voimassaoloaika saisi olla enintään 7 päivää (3 kohta). Voimassaoloaika olisi lyhyempi kuin pakkokeinolain 6 luvun mukaisessa väliaikaisessa vakuustakavarikossa ja 7 luvun mukaisessa takavarikossa. Lisäksi tällaisia toimia tulisi voida toteuttaa myös pakoterikosten ehkäisemiseksi, paljastamiseksi ja tutkimiseksi (**5 artiklan 4 kohta**). Kansallisesti pakkokeinoja ei nykyisin voida käyttää esitutkintaa edeltävässä vaiheessa.

Laajennettu menetetyksi tuomitseminen (**14 artikla**) laajenisi koskemaan kaikkia direktiivin soveltamisalassa olevia rikoksia. Tämä edellyttäisi muutosta rikoslakiin, jonka 10 luvun 3 §:n säännökset laajennetusta hyödyn menettämisestä koskevat tiettyjä erikseen mainittuja rikoksia sekä rikoksia, joista on säädetty vähintään neljän vuoden enimmäisrangaistus (ns. liipaisinrikokset).

Tuomioon perustumatonta menetetyksi tuomitsemista (**15 artikla**) laajennettaisiin, mutta sille säädettäisiin myös uusia rajoituksia, kuten rikoksen vähintään neljän vuoden enimmäisrangaistustaso. Tällaisen menettämisseuraamuksen tulisi olla nykyisessä konfiskaatiodirektiivissä säädettyjen sairaus- ja pakotilanteiden lisäksi mahdollista muun muassa silloin, jos epäilty tai syytetty on kuollut, hänelle on myönnetty kansallisen lainsäädännön mukaan syytesuoja tai armahdus, tai jos rikos on vanhentunut eikä kansallinen vanhentumisaika ole riittävän pitkä tehokkaan tutkinnan ja syyttämisen kannalta.

Kansallinen lainsäädäntö täyttäisi 15 artiklan edellytykset ainakin osittain. Yleisenä edellytyksenä tuomioon perustumattomalle menetetyksi tuomitsemiselle on RL 10 luvun 1 §:n 3 momentin nojalla se, että menettämisseuraamuksen perustavasta rikoksesta tai rangaistavaksi säädetystä teosta esitetään rikoksesta tuomitsemiseen riittävä näyttö. Tämä saattaisi vastata 15 artiklan 2 kohdan edellytystä, jonka mukaan kansallisen tuomioistuimen tulisi vakuuttua siitä, että kaikki rikoksen tunnusmerkit täyttyvät.

Artiklan yksityiskohdat kuten syytesuoja herättävät kuitenkin kysymyksiä. Korotetusta syytesuojasta on säädetty perustuslaissa kansanedustajien (30 §), tasavallan presidentin (113 §), valtioneuvoston jäsenten (114–116 §), oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen (117 §) suhteen. Syytteen nostaminen edellyttää eduskunnan suostumusta tai päätöstä. Ei ole täysin selvää, mahdollistaisiko kansallinen lainsäädäntö menettämisvaatimuksen ajamisen mainittuja henkilöitä kohtaan tilanteessa, jossa syytettä ei nostettaisi.

Ehdotuksen **16 artikla** sisältäisi uuden velvollisuuden rikolliseen toimintaan liittyvän selittämättömän varallisuuden menetetyksi tuomitsemisesta. Säännöstä sovellettaisiin, jos menetetyksi tuomitseminen ei olisi mahdollista muiden artiklojen nojalla. Edellytyksenä olisi mm., että omaisuutta olisi jäädytetty järjestäytynyttä rikollisuutta koskevan tutkinnan yhteydessä ja tuomioistuin olisi vakuuttunut siitä, että omaisuus on peräisin järjestäytyneestä rikollisuudesta. Säännös koskisi tilanteita, joissa omaisuutta ei voida yhdistää tiettyyn rikokseen, joten se edellyttäisi todennäköisesti muutosta kansalliseen lainsäädäntöön. Todistustaakka omaisuuden alkuperästä olisi vastaajalla (johdanto-osan 28 kappale).

Artikloihin 15 ja 16 liittyy myös omaisuuden suojaa ja prosessuaalisia oikeuksia koskevia kysymyksiä, joita selostetaan tarkemmin U-kirjelmän ehdotuksen suhdetta perustuslakiin sekä perus- ja ihmisoikeuksiin koskevassa jaksossa.

Säännökset tehokkaasta menetetyksi tuomitsemisesta ja täytäntöönpanosta (**17 artikla**) ja uhreille maksettavista korvauksista (**18 artikla**) vastaisivat pääosin nykyistä konfiskaatiodirektiiviä. Myönteistä on, että ns. sosiaalisesta uudelleenkäytöstä eli menetetyksi tuomitun omaisuuden käyttämisestä tiettyyn tarkoitukseen ei ehdoteta säädettäväksi jäsenvaltioita sitovasti (17 art. 2 kohta).

2.4. Muita keskeisiä säännöksiä

Jäädytetyn ja menetetyksi tuomitun omaisuuden hallinnoinnista (IV luku) säädettäisiin nykyistä yksityiskohtaisemmin. Muutoksia kansalliseen lainsäädäntöön voisivat edellyttää mm. velvollisuus arvioida jäädytettävän omaisuuden hallinnoinnista aiheutuvia kustannuksia ennen jäädyttämispäätöksen antamista (**19 artiklan 2 kohta**) ja jäädytetyn omaisuuden myymistä koskevat säännökset (**20 artikla**).

Jäsenvaltioiden olisi **21 artiklan** mukaan perustettava tai nimettävä vähintään yksi varallisuudenhoitotoimisto, jonka tulisi joko hallinnoida jäädytettyä ja menetetyksi tuomittua omaisuutta suoraan tai tarjota tukea ja asiantuntemusta tällaisen omaisuuden hallinnoinnista vastaaville viranomaisille. Tällaisia viranomaisia ovat Suomessa nykyisin esitutkintaviranomaiset, ulosottoviranomaiset ja Oikeusrekisterikeskus.

Ehdotuksen **24 artikla** edellyttäisi varojen takaisinhankintaa koskevan strategian laatimista ja säännöllistä päivittämistä Suomessa. Ehdotuksen **26 artikla** edellyttäisi perustamaan keskitettyjä rekistereitä, jotka sisältäisivät tietoja rikoksentekovälineiden, rikoshyödyn tai muun omaisuuden jäädyttämisestä, menetetyksi tuomitsemisesta ja hallinnoinnista. Artikla edellyttäisi uutta kansallista lainsäädäntöä ja sillä olisi todennäköisesti merkittäviä kustannusvaikutuksia.

Kansallisen lainsäädännön muuttamista saattavat edellyttää myös mm. ehdotuksen **28 artikla** ARO-toimistojen yhteistyöstä EPPO:n, Europolin ja Eurojustin kanssa, ja **29 artikla** ARO-toimistojen ja varallisuudenhoitotoimistojen yhteistyöstä kolmansien maiden viranomaisten kanssa.

2.5 Oikeusperusta

Ehdotuksella on neljä eri oikeusperustaa eli SEUT 82(2), 83(1), 83(2) ja 87(2) artikla. Näistä kolme ensimmäistä koskevat rikosoikeudellista yhteistyötä ja viimeinen poliisiyhteistyötä. Valtioneuvoston arvion mukaan direktiiviehdotuksen ehdotetut oikeusperustat ovat pääosin asianmukaisia, mutta kysymystä on joidenkin uusien säännösten laaja-alaisuuden vuoksi vielä arvioitava ja selvitettävä neuvotteluissa.

2.6 Taloudelliset ja muut vaikutukset

Ehdotuksella on komission mukaan merkittäviä taloudellisia vaikutuksia jäsenvaltioille. Kustannusarvio jäsenvaltioiden hallinnoille on yhteensä noin 30–40 miljoonaa euroa, joista noin puolet olisi kertaluonteisia kustannuksia ja puolet jatkuvia kulueriä. Komission arvion mukaan julkishallinnon kustannukset jäisivät pienemmiksi kuin varojen takaisinhankinnan tehostumisesta saatavat tulot. Suunniteltujen toimenpiteiden on arvioitu voivan noin kaksinkertaistaa takaisin hankitun rikollisen omaisuuden määrän, joka on nykyisin miljardi euroa vuodessa.

Suomessa taloudellisia vaikutuksia aiheutuisi muun muassa ARO-toimistojen uusista tehtävistä ja suorasta pääsystä tiettyihin kansallisiin rekistereihin, varallisuudenhoitotoimistojen perustamisesta ja muista omaisuuden hallinnointia koskevista uusista velvoitteista sekä keskitetyn rekisterin tai rekisterien perustamisesta. Taloudelliset vaikutukset koskisivat siten ainakin henkilöresursseja ja tietojärjestelmäkustannuksia, ja ne kohdistuisivat ainakin oikeus- ja sisäministeriön sekä mahdollisesti muidenkin ministeriöiden hallinnonaloille.

3. Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto suhtautuu direktiiviehdotuksen tavoitteisiin myönteisesti. Rikoshyödyn ja rikoksentekovälineiden jäädyttäminen ja menetetyksi tuomitseminen ovat tärkeitä keinoja rikollisuuden torjunnassa ja rikosten vaikutusten vähentämisessä. Direktiiviehdotuksessa on kuitenkin useita merkittäviä kohtia, joiden sisältöä on neuvotteluissa tarkemmin arvioitava ja selvitettävä. Neuvotteluissa tulee pyrkiä siihen, että riittävä kansallinen liikkumavara säilytetään, jotta uudet velvoitteet ovat sovitettavissa yhteen kansallisen lainsäädännön peruslähtökohtien kanssa.

Valtioneuvosto pitää kannatettavana komission tavoitetta saattaa ajan tasalle ja modernisoida lainvalvonta- ja oikeusviranomaisten rajat ylittävää yhteistyötä ja tiedonvaihtoa koskevaa EU-sääntelyä. ARO-toimistoille ehdotettujen uusien tehtävien ja valtuuksien osalta on pyrittävä siihen, että säännöt mahdollistavat toimistojen tehokkaan toiminnan, ja ovat samalla oikeasuhtaisia ja välttämättömiä ja noudattavat perusoikeuksia ja yleisiä tietosuojaperiaatteita. Sääntöjen tulee olla myös tarkkarajaisia ja selkeitä yleisen tietosuojalainsäädännön ja muun viranomaisyhteistyötä koskevan sääntelyn kannalta. Neuvotteluissa on tarkemmin arvioitava mm. ARO-toimistoille ehdotettuja uusia tehtäviä pakotteisiin liittyvien rikosten osalta ja ARO-toimistoille ehdotettujen pakkokeinovaltuuksien suhteellisuutta, tarpeellisuutta ja välttämättömyyttä.

Valtioneuvosto katsoo, että komission ehdotuksessa on esitetty sinänsä hyväksyttäviltä vaikuttavia perusteita jäädyttämistä ja menetetyksi tuomitsemista koskevien EU-tason aineellisten sääntöjen uudistamiselle. Valtioneuvosto pitää myös myönteisenä sitä, että ehdotetut uudet säännöt olisivat jatkossakin luonteeltaan rikosoikeudellisia. Omaisuuden jäädyttäminen ja menetetyksi tuomitseminen ovat kuitenkin omaisuuden suojaan kajoavina perusoikeusherkkiä toimia. Ehdotettujen uusien konfiskaatiosääntöjen osalta tulee pyrkiä löytämään tasapainoisia ratkaisuja, joilla otetaan riittävässä määrin huomioon tehokkaan rikostorjunnan tarpeet ja samalla varmistetaan perusoikeuksien kunnioittaminen kansallisen järjestelmän perusperiaatteita noudattaen.

Valtioneuvosto pitää myönteisenä, että komission ehdotus ei sisällä nykyistä sitovampia EU-sääntöjä jäädytettyjen ja menetetyksi tuomittujen varojen sosiaalisesta uudelleenkäytöstä, ja että ehdotuksessa on kiinnitetty huomiota myös rikoksen asianomistajan asemaan ehdottamatta varsinaisia uusia sitovia EU-tason aineellisia sääntöjä.

Valtioneuvosto kannattaa sinänsä tavoitetta varmistaa jäädytetyn ja menetetyksi tuomitun omaisuuden tehokas hallinnointi, jotta omaisuuden arvo voidaan säilyttää ja kustannukset minimoida. Ehdotettujen keinojen välttämättömyys ja kustannustehokkuus herättävät kuitenkin kysymyksiä varsinkin varallisuudenhoitotoimistojen ja keskusrekisterien perustamisen osalta. Neuvottelujen kuluessa on pyrittävä arvioimaan ja tarkentamaan uudistusten edellyttämiä kustannuksia ja niistä saatavia hyötyjä sekä selvitettävä mahdollisuuksia saada kustannuksiin EU-rahoitusta.

4. Aikataulu neuvotteluissa

Ehdotusta on käsitelty neuvoston rikosasiayhteistyön työryhmässä kolme kertaa. Seuraavat kokoukset ovat 6.10. ja 4.11.2022. Puheenjohtajavaltio Tšekin tavoitteena on käydä ehdotuksesta periaatekeskustelu tai tarjota edistymisraportti joulukuun 2022 oikeus- ja sisäasioiden neuvostossa.