OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

Kriminaalipolitiikka- ja rikosoikeusosasto	**Lausunto**	
Rikosprosessiyksikkö		EU/2022/0645
Lainsäädäntöneuvos Sampo Brander	15.5.2023	U 73/2022 vp

Eduskunnan lakivaliokunnalle

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle Euroopan komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi varojen takaisinhankinnasta ja menetetyksi tuomitsemisesta (U-jatkokirje UJ 7/2023 vp)

Oikeusministeriö toteaa otsikkoasiassa kunnioittavasti seuraavan.

1. Yleistä

Euroopan komissio antoi 25.5.2022 ehdotuksen direktiiviksi varojen takaisinhankinnasta ja menetetyksi tuomitsemisesta (COM(2022) 245 final). Ehdotuksen tavoitteena on tehostaa rikollisen omaisuuden takaisinhankintaa ja menetetyksi tuomitsemista säätämällä nykyistä kattavammin kaikista prosessin vaiheista (omaisuuden jäljittäminen ja tunnistaminen, jäädyttäminen, menetetyksi tuomitseminen ja omaisuuden hallinnointi).

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.

2. U-kirjelmä

Direktiiviehdotuksesta annettiin eduskunnalle valtioneuvoston U-kirjelmä 22.9.2022 (U 73/2022 vp). U-kirjelmässä on arvioitu, että direktiiviehdotus edellyttäisi muutoksia useisiin kansallisiin lakeihin. Ehdotuksessa

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

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).

U-kirjelmän mukaan 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.

U-kirjelmästä antoivat lausunnon lakivaliokunta (LaVL 26/2022 vp), hallintovaliokunta (HaVL 30/2022 vp) ja perustuslakivaliokunta (PeVL 78/2022 vp). Lakivaliokunta yhtyi lausunnossaan esitetyin täydennyksin valtioneuvoston kantaan. Suuri valiokunta yhtyi erikoisvaliokuntien lausuntojen mukaisesti valtioneuvoston kantaan (SuVEK 181/2022 vp).

3. Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Neuvoston yleisnäkemys ehdotuksesta on tarkoitus hyväksyä oikeus- ja sisäasioiden neuvostossa 8.–9.6.2023, mitä varten tarvittavaan kannanmuodostukseen U-jatkokirje liittyy. Yleisnäkemyksen hyväksymisen jälkeen neuvostolla on valmius aloittaa trilogineuvottelut Euroopan parlamentin kanssa.

Neuvostossa käsiteltävä asiakirja ei ole vielä saatavilla. U-jatkokirjeen perusmuistio perustuu puheenjohtajan 19.4.2023 päivättyyn asiakirjaan, jota on käsitelty työryhmäkokouksessa 26.-27.4.2023. Viimeiseksi tarkoitettu työryhmäkokous pidettiin 12.5.2023, jossa käsiteltiin enää ehdotuksen yksittäisiä artikloja ja johdanto-osan kappaleita.

4. Ehdotukseen neuvotteluissa tehtyjä keskeisiä muutoksia

Yleistä

Valtioneuvosto katsoo, että puheenjohtajan ehdottamissa muutoksissa direktiiviehdotusta on kehitetty monilta osin Suomen neuvottelutavoitteiden mukaiseen tai muuten hyväksyttävissä olevaan suuntaan. Rikos-

oikeudellisen yhteistyön osalta useita artikloja on U-jatkokirjeestä tarkemmin ilmenevästi muutettu yleisemmiksi tai muuten jäsenvaltioiden kannalta joustavammiksi. Neuvottelutilanteen valossa yleisnäkemykseen tulee kuitenkin myös velvoitteita, joihin valtioneuvosto on neuvotteluissa suhtautunut varauksellisesti. Seuraavassa käsitellään erityisesti lakivaliokunnan U-kirjelmästä antaman lausunnon valossa keskeisiksi arvioituja kysymyksiä.

Oikeusperusta ja direktiivin soveltamisala

Komission ehdotuksen soveltamisalaa koskevan 2 artiklan 2 kohtaan sisältyi 10-kohtainen luettelo osana rikollisjärjestön toimintaa tehdyistä rikoksista (JR-rikokset), jotka olisivat EU-tasolla uusia. Muotoilu viittaa lakivaliokunnan lausunnon mukaan tulkintaan, jonka mukaan EU:lla olisi toimivalta antaa jäsenvaltiota velvoittavia vähimmäissääntöjä seuraamusten suhteen laajasti liittyen sellaisiin rikollisuuden aloihin, joissa rikos on tehty osana rikollisjärjestön toimintaa, koska järjestäytynyt rikollisuus on mainittu eurorikoksena SEUT 83 artiklan 1 kohdassa. Valtioneuvosto on neuvotteluissa pitänyt säännöstä oikeusperustan kannalta kyseenalaisena, mitä lakivaliokunta piti lausunnossaan perusteltuna toimintalinjana. Lausunnon mukaan jatkoneuvotteluissa on syytä varmistua siitä, että direktiiviehdotus on tältä osin asianmukainen ja pysyy sovellettavaksi tulevan oikeusperustan puitteissa.

Komission ehdotus on neuvotteluissa jakanut voimakkaasti jäsenvaltioiden näkemyksiä. Neuvoston oikeuspalvelu (NOP) on pitänyt säännöstä merkittävänä ja kysymyksiä herättävänä, mutta toisaalta myös oikeusperustan kannalta mahdollisena muotoilutavasta riippuen. PJ-valtio on kompromissina ehdottanut säännöksen rajaamista ja muuttamista yleisemmäksi siten, että säännöksessä viitataan rikosluettelon sijasta yleisesti osana rikollisjärjestön toimintaa tehtyihin rikoksiin, joista voidaan tuomita vähintään neljän vuoden vankeusrangaistukseen. Rikosten määritelmät perustuisivat jäsenvaltioiden kansalliseen lainsäädäntöön, rikollisjärjestön määritelmä taas järjestäytynyttä rikollisuutta koskevaan puitepäätökseen 2008/841/YOS. Lähes kaikki jäsenvaltiot ovat vaikuttaneet voivan hyväksyä PJ:n ehdotuksen pohjalta laaditun muotoilun.

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

Lakivaliokunta viittasi lausunnossaan valtioneuvoston kantaan, jonka mukaan omaisuuden jäädyttäminen ja menetetyksi tuomitseminen ovat omaisuuden suojaan kajoavina perusoikeusherkkiä toimia. Erityisesti ehdotetut nykyistä laajemmat säännöt laajennetusta menetetyksi tuomitsemisesta, tuomioon perustumattomasta menetetyksi tuomitsemisesta ja rikolliseen toimintaan liittyvän selittämättömän varallisuuden menetetyksi tuomitsemisesta herättävät kysymyksiä myös muun muassa oikeusvaltioperiaatteen, syyttömyysolettaman ja muiden menettelyllisten oikeuksien näkökulmasta. Lakivaliokunta yhtyi valtioneuvoston

kannassa esitettyyn näkemykseen siitä, 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.

Esimerkkinä yksittäisistä epäselvyyttä aiheuttavista ja jatkoneuvotteluissa selvitystä edellyttävistä seikoista valiokunta viittasi tuomioon perustumatonta konfiskaatiota koskevan 15 artiklan 1 kohdan d alakohdan sisältämään termiin "immunity", jonka voi ymmärtää viittaavan suomenkielisessä versiossa käytetyn termin "syytesuoja" lisäksi myös lainkäytölliseen koskemattomuuteen, jota nauttii mm. diplomaattinen edustaja. Niin ikään jatkoneuvotteluissa on syytä selvittää, miten tulee tulkita 15 artiklan 1 kohdan f alakohdassa todettua edellytystä: "Kansallisessa lainsäädännössä säädetyt määräajat ovat päättyneet, jos tällaiset määräajat eivät ole riittävän pitkiä asiaan liittyvien rikosten tehokkaiden tutkinta- ja syytetoimien kannalta."

PJ:n asiakirjassa laajennettua menetetyksi tuomitsemista koskeva 14 artikla on rajoitettu koskemaan rikoksia, joista voidaan tuomita vähintään neljän vuoden enimmäisrangaistus. Tämä pääosin vastaisi nykyisen konfiskaatiodirektiivin rangaistustasoa.

Tuomioon perustumatonta menetetyksi tuomitsemista koskevaa 15 artiklaa on sekä rajoitettu että laajennettu. Artiklan soveltamisalasta on poistettu tilanteet, joissa jo aloitettu rikosprosessi keskeytyy syytesuojan (immunity) tai armahduksen vuoksi (1 kohdan d ja e alakohta). Viimeksi mainitut alakohdat ovat herättäneet työryhmätasolla runsaasti kysymyksiä ja useat jäsenvaltiot ovat lakivaliokunnan tapaan katsoneet alakohdan d voivan kattaa myös lainkäytöllisen koskemattomuuden. Vanhentumistilanteita koskevaa kriteeriä (1 kohdan f alakohta) on sen sijaan laajennettu poistamalla edellytys siitä, että määräajat eivät ole riittävän pitkiä tehokkaiden tutkinta- ja syytetoimien kannalta. Alakohta kattaisi siten kaikki tilanteet, joissa kansalliset määräajat ovat päättyneet menettelyn alkamisen jälkeen. Ehdotus näyttäisi tarkoittavan sitä, että menettämisvaatimus ei voisi vanhentua, jos esitutkinta on aloitettu, mitä valtioneuvosto on pitänyt liian pitkälle menevänä. PJ:n ehdotus poistaisi komission ehdotuksessa olleen tulkinnanvaraisuuden, mutta edellyttäisi todennäköisesti muutosta kansalliseen lainsäädäntöön.

Työryhmätasolla eniten keskustelua on herättänyt selittämättömän varallisuuden menetetyksi tuomitsemista koskeva 16 artikla, josta PJ on laatinut useita tekstiversioita. Valtioneuvosto on artiklan herättämien valtiosääntöisten kysymysten vuoksi kannattanut ensisijaisesti artiklan poistamista ja toissijaisesti sen rajoittamista. Valtioneuvosto on arvioinut artiklan aiheuttavan merkittäviä muutoksia kansalliseen järjestelmään, ja pitänyt kyseenalaisena, ovatko nämä muutokset välttämättömiä ja oikeasuhtaisia ehdotuksen tavoitteiden saavuttamiseksi. Jäsenvaltioiden selvä enemmistö on kuitenkin ollut valmis hyväksymään artiklan säilyttämisen ehdotuksessa ja monet ovat kannattaneet vielä pidemmälle menevää mallia.

Ruotsin PJ-kauden alussa 16 artiklaa laajennettiin poistamalla eräitä komission ehdotuksessa olleita rajoituksia, joita on kuitenkin viimeisimmässä ehdotuksessa palautettu takaisin tekstiin jäsenvaltioille valinnaisina. Keskeinen muutos komission ehdotukseen verrattuna on se, että kansallisen tuomioistuimen ei enää

tarvitsisi vakuuttua omaisuuden olevan peräisin rikollisjärjestön puitteissa tehdystä rikoksesta vaan *rikollisesta toiminnasta*. Tätä on perusteltu muun muassa laajennettua menetetyksi tuomitsemista koskevalla 14 artiklalla, jossa ei myöskään edellytetä omaisuuden yhdistämistä yksittäiseen rikokseen. Artiklaan on myös lisätty valtioneuvoston ehdottama edellytys vilpittömässä mielessä olleiden kolmansien osapuolten suojasta.

Valtioneuvosto katsoo, että jatkoneuvotteluissa on pyrittävä siihen, että 16 artiklaan jää riittävästi elementtejä, jotka mahdollistavat kansallisen liikkumavaran. Keskeistä on, että artikla voidaan panna täytäntöön rikosoikeudellisen menettelyn puitteissa, ja että vastaajalla on käytössään tehokkaat oikeussuojakeinot perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen varmistamiseksi.

Oikeussuojakeinot

Direktiiviehdotus sisältää kattavan oikeussuojakeinoja koskevan 23 artiklan, jonka sääntelyä lakivaliokunta piti lausunnossaan myönteisenä ja korosti tehokkaita oikeussuojakeinoja koskevan sääntelyn tärkeyttä.

Oikeussuojakeinoja koskevia säännöksiä on useiden muiden säännösten tapaan neuvotteluissa tiivistetty ja muutettu joustavammiksi, mihin valtioneuvosto on suhtautunut osin varauksellisesti ja korostanut tehokkaiden oikeussuojakeinojen tärkeyttä perusoikeuksien kannalta. Muutoksia ovat muun ohella se, että velvoite ilmoittaa asianosaisille henkilöille (22 art.) ja näiden oikeus hakea muutosta koskisivat vain varsinaista jäädytyspäätöstä, ei näitä edeltäviä välittömiä toimia. Menettämisseuraamuksen kohtuullistamista koskeva 23 artiklan 5 kohta on muutettu harkinnanvaraiseksi ja mahdollisuutta riitauttaa 20 artiklan mukainen myyntipäätös rajoitettu muutoksenhaun lykkäävän vaikutuksen osalta (6 kohta). Valtioneuvosto katsoo, että ehdotettuja oikeussuojakeinoja voidaan muutoksista huolimatta pitää edelleen varsin kattavina, minkä lisäksi jäsenvaltioilla on mahdollisuus säätää kansallisesti vielä laajemmista oikeussuojakeinoista (johdanto-osan 46 kappale).

Muuta

Valtioneuvosto on U-kirjelmässä mainituista, välttämättömyyteen ja kustannustehokkuuteen liittyvistä syistä suhtautunut varauksellisesti myös varallisuudenhoitotoimistoja (21 art.) ja keskusrekisterien perustamista (26 art.) koskeviin velvoitteisiin. Jäsenvaltioiden selvä enemmistö on kuitenkin suhtautunut hyväksyvästi varallisuudenhoitotoimistoja koskeviin säännöksiin, jotka olivat U-kirjelmästäkin ilmenevästi jo komission ehdotuksessa varsin joustavia. PJ:n ehdotuksessa on entisestään selvennetty sitä, että artikla ei velvoittaisi jäsenvaltioita perustamaan uutta viranomaista, vaan varallisuudenhoitotoimiston tehtävät voitaisiin jakaa yhden tai useamman olemassa olevan viranomaisen kesken. Keskusrekisterien perustamiseen ovat suhtautuneet varauksellisesti useat muutkin jäsenvaltiot, minkä vuoksi artiklaa on neuvottelujen kuluessa pyritty rajaamaan muun muassa rekisteröitävän omaisuuden arvon suhteen.