OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

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

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

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.

Poliisiyhteistyön osalta valtioneuvosto pitää kannatettavana komission tavoitetta saattaa ajan tasalle ja modernisoida lainvalvonta- ja oikeusviranomaisten rajat ylittävää yhteistyötä ja tiedonvaihtoa koskevaa EU-tason sääntelyä. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että varallisuuden takaisinhankinnasta vastaavilla toimistoilla (jatkossa myös ARO-toimisto) on riittävät toimivaltuudet tehtäviensä tehokkaaksi hoitamiseksi. Tämä koskee muun muassa toimistojen pääsyä erityisesti välttämättömiin omaisuutta koskeviin tietoihin ja näiden tietojen vaihtamista. Tätä koskevien ratkaisujen tulee olla tasapainoisia ja kunnioittaa perusoikeuksia ja henkilötietojen suojaa. Valtioneuvosto kannattaa sitä, että varallisuuden takaisinhankinnasta vastaavien toimistojen tietosuojakehys päivitetään tarvittavilta osin, jotta varmistutaan sen yhdenmukaisuudesta rikosasioiden tietosuojadirektiivin kanssa. Neuvotteluissa on myös pyrittävä selventämään ehdotettujen sääntöjen suhdetta muuhun viranomaisyhteistyötä ja tiedonvaihtoa koskevaan EU-sääntelyyn.

Valtioneuvosto katsoo, että varallisuuden takaisinhankinnasta vastaaville toimistoille ehdotetut uudet tehtävät unionin rajoittaviin toimenpiteisiin ja kohdennettuihin talouspakotteisiin liittyvien rikosten osalta ovat varsinkin esitutkintaa edeltävän vaiheen osalta epäselviä ja herättävät muun muassa tarkoituksenmukaisuutta koskevia kysymyksiä, joita on neuvotteluissa tarkemmin arvioitava. Valtioneuvosto suhtautuu lähtökohtaisesti myönteisesti siihen, että varallisuuden takaisinhankinnasta vastaavien toimistojen tiedonvaihdon oletusarvoiseksi kanavaksi määritettäisiin Europolin ylläpitämä turvattu viestisovellus SIENA, edellyttäen, että kaikki ARO-toimistot voivat sitä käyttää.

U-kirjelmästä antoivat lausunnon lakivaliokunta (LaVL 26/2022 vp), hallintovaliokunta (HaVL 30/2022 vp) ja perustuslakivaliokunta (PeVL 78/2022 vp). Hallintovaliokunta yhtyi lausunnossaan esitetyin huomioin 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. Neuvottelutilanteen valossa yleisnäkemykseen tulee kuitenkin myös velvoitteita, joihin valtioneuvosto on neuvotteluissa suhtautunut varauksellisesti. Seuraavassa käsitellään erityisesti hallintovaliokunnan U-kirjelmästä antaman lausunnon valossa keskeisiksi arvioituja kysymyksiä.

ARO-toimistot ja niiden tehtävät

Hallintovaliokunnan lausunnon mukaan ehdotuksen ARO-toimistoja koskevat säännöt ovat joltakin osin epäselviä ja puutteellisia. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan ARO-toimistoille ehdotetut uudet tehtävät unionin rajoittaviin toimenpiteisiin ja kohdennettuihin talouspakotteisiin liittyvien rikosten osalta ovat varsinkin esitutkintaa edeltävän vaiheen osalta epäselviä.

Valtioneuvosto toteaa, että ARO-toimistoille ehdotetut uudet pakoterikoksia koskevat tehtävät ovat työryhmätason keskusteluissa herättäneet runsaasti kritiikkiä ja kysymyksiä. Tätä koskevat säännökset päädyttiinkin poistamaan PJ:n tekstiehdotuksesta jo Tšekin puheenjohtajuuskaudella (1 artiklan 2 kohta, 4 artiklan 2 kohta, 5 artiklan 2 kohdan d alakohta ja 3–4 kohta, 28 artiklan 2 kohta ja 29 artiklan 2 kohta).

Hallintovaliokunta kiinnitti huomiota myös ehdotuksen 6 artiklan vähimmäistietoihin, joihin ARO-toimistoilla tulee olla pääsy. Tiedonsaantia koskevassa listauksessa ei kuitenkaan ole mainittu pankkitilien saldo- tai

tapahtumatietoja. Valiokunta totesi, että tehokas rikoshyödyn jäljittäminen edellyttää, että rikoshyödyn jäljittämiseen erikoistuneilla ARO-toimistoilla tulisi olla nopea ja mahdollisuuksien mukaan välitön pääsy tällaisiin tietoihin, koska tilivarat ovat nopeasti liikuteltavia ja siten myös jäljityskeinojen on oltava nopeita.

Valtioneuvosto toteaa, että ARO-toimistojen tiedonsaantioikeudet ovat neuvotteluissa herättäneet paljon keskustelua, jossa on korostettu tiedonsaantioikeuksien tärkeyttä, mutta myös tarvetta varmistaa perusoikeuksien ja henkilötietojen suojan kunnioittaminen. ARO-toimistojen suoria ja välittömiä tiedonsaantioikeuksia on neuvotteluissa rajoitettu sensitiivisimmiksi arvioitujen tietoluokkien (verotiedot, sosiaaliturvatiedot ja rikosprosessiketjun viranomaisten hallussa olevat tiedot) osalta. Näiden osalta pääsyoikeus tulisi antaa, mutta se voitaisiin toteuttaa myös tietopyynnöillä, joista voitaisiin kansallisen lainsäädännön mukaisesti myös kieltäytyä. Neuvotteluissa on lyhyesti keskusteltu myös ARO-toimistojen mahdollisesta pääsyoikeudesta pankkitilitietoihin, mutta 6 artiklan laajentaminen komission ehdotukseen verrattuna ei ole tältä osin saanut merkittävää kannatusta. Perusteluina on viitattu muun ohella siihen, että kyse on nyt käsiteltävää ehdotusta laajemmasta kysymyksestä, ja 6 artikla koskee pääsyoikeuksia viranomaisten eikä yksityisten tahojen tietoihin.

Hallintovaliokunta piti lausunnossaan myös tärkeänä, että neuvotteluissa varmistetaan, että ARO-toimistoilla on selkeät ja riittävät toimivaltuudet tehtäviensä hoitamiseksi, niille osoitetut tehtävät ovat tarkkarajaisia ja tarkoituksenmukaisia, niiden käyttämä tiedonvaihtokanava on turvallinen ja sääntelyn suhde muuhun viranomaisyhteistyötä ja tietojenvaihtoa koskevaan EU-sääntelyyn on selvä. Valiokunta korosti, että tavoitteena tulee olla se, että säännöt muodostavat johdonmukaisen ja selkeän kokonaisuuden ja päällekkäistä sääntelyä vältetään.

Valtioneuvosto katsoo tältä osin, että poliisiyhteistyötä koskeviin artikloihin on neuvotteluissa tehty useita edellä mainittujen tavoitteiden kannalta myönteisiä muutoksia. ARO-toimistojen tiedonsaantia koskevia edellytyksiä (7 art.) on tarkennettu maininnalla siitä, että pääsy on mahdollista ainoastaan 5 artiklassa viitattujen tehtävien suorittamiseksi. Päällekkäistä sääntelyä on karsittu muuttamalla hakujen valvontaa koskeva 8 artikla viittaukseksi rikosasioiden tietosuojadirektiivin (2016/680) 25 artiklaan.

Komissio on työryhmäkäsittelyssä ilmoittanut, että tiedonvaihtoa koskeva ehdotettu 9 artikla tarjoaisi jatkossa itsenäisen oikeusperustan ARO-toimistojen väliselle tiedonvaihdolle, johon ei siten sovellettaisi esimerkiksi niin sanottua Ruotsin puitepäätöstä tai sen korvaavaa tiedonvaihtodirektiiviehdotusta. Artiklaa on muutettu muun ohella siten, että annettavat tietoryhmät eivät koskisi 1 kohdassa mainittuja rikoslaboratorion käyttöön tarkoitettuja tunnistetietoja. Tämä vastaisi Euroopan tietosuojavaltuutetun (EDPS) lausuntoa (16/2022), jonka mukaan kyseiset tiedot eivät vaikuta merkityksellisiltä varojen takaisinhankinnan kannalta. Tietojen käyttöä todisteena koskevaa 4 kohtaa on muutettu siten, että tiedot vastaanottanut ARO-toimisto voi esittää ne todisteina kansallisen lainsäädännön menettelyiden mukaisesti, ellei tiedot antanut ARO-toimisto toisin ilmaise. Tällaista mahdollisuutta kieltää tietojen käyttö todisteena ei sisältynyt komission ehdotukseen. SIENA-sovelluksen käyttöä koskevaa 9 artiklan 5 kohtaa on muutettu siten, että kaikilla ARO-

toimistoilla olisi komission ehdottama pääsy SIENAan, mutta tiedonvaihtoon voitaisiin käyttää muitakin tietoturvallisia kanavia. Kieltäytymisperusteita koskevaan 6 kohtaan on lisätty nykyistä niin sanottua Ruotsin puitepäätöstä vastaava peruste siitä, että tietojen toimittaminen olisi selvästi epäsuhteessa tai merkityksetöntä niihin tarkoituksiin nähden.

Määräaikoja (10 art.) on muutettu joustavammiksi. Tietojen toimittamisen määräaikaa pidennettäisiin muiden kuin kiireellisten tietojen osalta seitsemästä kalenteripäivästä 14 kalenteripäivään. Kiireellisten pyyntöjen osalta määräaika olisi edelleen kahdeksan tuntia, mutta tämä on rajoitettu koskemaan sellaisia 6 artiklassa tarkoitettuihin tietokantoihin ja rekistereihin tallennettuja tietoja, joihin ARO-toimistoilla on suora pääsy. Tällaisiin pyyntöihin vastaaminen voitaisiin antaa muidenkin viranomaisten kuin ARO-toimistojen tehtäväksi, mikä helpottaisi päivystysvelvollisuuden järjestämistä kansallisella tasolla. Muiden kiireellisten tietojen osalta määräaika olisi kolme päivää.

Jäädytettyä ja konfiskoitua omaisuutta koskeva rekisteri

Hallintovaliokunta kiinnitti lausunnossaan huomiota ehdotuksen 26 artiklaan keskitettyjen jäädytettyä ja menetetyksi tuomittua omaisuutta koskevien rekisterien perustamisesta. Valiokunta toi esiin, että Suomessa eri viranomaisten yhtenäisen rekisterin perustaminen voi olla teknisesti haastavaa ja kallista.

Valtioneuvosto on U-kirjelmässäkin mainituista, välttämättömyyteen ja kustannustehokkuuteen liittyvistä syistä suhtautunut neuvotteluissa varauksellisesti keskusrekisterien perustamiseen. Neuvottelujen edetessä useat muutkin jäsenvaltiot ovat tuoneet esiin vastaavia näkökohtia, minkä vuoksi artiklaa on neuvottelujen kuluessa pyritty rajaamaan muun muassa rekisteröitävän omaisuuden arvon suhteen. PJ-valtio on työryhmäkokouksen 12.5.2023 päätteeksi ehdottanut artiklan muuttamista yleisemmäksi siten, että direktiivin mukaisia tehtäviä hoitavien viranomaisten tulisi voida varmistaa jäädytetyn ja menetetyksi tuomitun omaisuuden tehokas hallinnointi, mitä tarkoitusta varten jäsenvaltiot voisivat perustaa yhden tai useamman rekisterin tällaisesta omaisuudesta. Komissio on neuvoston työryhmäkäsittelyssä kertonut, että keskitettyjen rekisterien perustamisesta aiheutuviin kustannuksiin on mahdollista hakea rahoitusta EU:n sisäisen turvallisuuden rahastosta (ISF).

Yhteistyö EU-elinten, virastojen ja kolmansien maiden kanssa

Ehdotuksen 28 artiklassa säädetään yhteistyöstä EU:n elinten ja virastojen kanssa sekä 29 artiklassa yhteistyöstä kolmansien maiden kanssa. Hallintovaliokunta kiinnitti lausunnossaan huomiota siihen, että toiminnalta sekä tiedonvaihdolta puuttuu EU:n yhtenäinen ja selkeä tiedonvaihtoa koskeva säädösperusta. Näin ollen toiminnan organisointi ja toimivaltuudet jäävät jokaisen jäsenmaan omien järjestelyiden varaan.

Valtioneuvosto toteaa, että ARO-toimistojen ja varallisuudenhoitotoimistojen yhteistyösäännöksiä on jonkin verran täsmennetty artiklatasolla (28–29 art.) ja johdanto-osan kappaleissa (44-45) muun muassa mainitsemalla, ettei jäsenvaltioilla ole velvollisuutta solmia uusia tiedonvaihtoa koskevia sopimuksia kolmansien maiden kanssa, ja että yhteistyön tulisi tapahtua sovellettavan tietosuojalainsäädännön puitteissa.