OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

Kriminaalipolitiikka- ja rikosoikeusosasto	**Lausunto**	
Rikosprosessiyksikkö		EU/2022/0645
Lainsäädäntöneuvos Sampo Brander	21.11.2023	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 38/2023 vp)

Oikeusministeriö toteaa otsikkoasiassa kunnioittavasti seuraavan.

1. Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Euroopan komissio antoi 25.5.2022 ehdotuksen direktiiviksi varojen takaisinhankinnasta ja menetetyksi tuomitsemisesta (COM(2022) 245 final). Alkuperäisen direktiiviehdotuksen sisältöä on käsitelty tarkemmin asiaa koskevassa U-kirjelmässä U 73/2022 vp.

Neuvoston yleisnäkemys ehdotuksesta hyväksyttiin oikeus- ja sisäasioiden neuvostossa 8.–9.6.2023. Myös Suomi hyväksyi yleisnäkemyksen. Ensimmäisessä U-jatkokirjeessä UJ 7/2023 vp on käsitelty neuvostossa direktiiviehdotukseen neuvottelujen aikana tehtyjä keskeisimpiä muutoksia.

Trilogineuvotteluja neuvoston, Euroopan parlamentin (EP) ja komission välillä on käyty kesäkuusta 2023 alkaen. Tämänhetkisten tietojen mukaan viimeiseksi tarkoitettu trilogi on 12.12.2023. Ehdotus poliittisen yhteisymmärryksen hyväksymisestä saatetaan siten tuoda neuvoston käsiteltäväksi loppuvuodesta 2023 tai alkuvuodesta 2024.

Nyt tehdyssä toisessa U-jatkokirjeessä tarkastellaan Suomen kannalta keskeisimmiksi arvioituja trilogineuvotteluissa käsiteltäviä kysymyksiä, joiden osalta on katsottu tarpeelliseksi täydentää aikaisempia kantoja.

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. Yleistä direktiiviehdotuksesta ja aikaisemmin muodostetuista Suomen kannoista

Direktiiviehdotuksen 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.

Direktiiviehdotuksesta annetussa U-kirjelmässä (U 73/2022 vp) on arvioitu, että direktiiviehdotus edellyttäisi muutoksia useisiin kansallisiin lakeihin. Ehdotuksessa tarkoitetusta jäljittämisestä ja tunnistamisesta säädetään Suomessa ainakin poliisilaissa ja esitutkintalaissa, jäädyttämisestä pakkokeinolaissa, menetetyksi tuomitsemisesta rikoslaissa ja omaisuuden hallinnoinnista ainakin ulosottokaaressa, pakkokeinolaissa ja sakon täytäntöönpanosta annetussa laissa.

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).

Ensimmäisestä U-jatkokirjeestä antoivat lausunnon lakivaliokunta (LaVL 3/2023 vp) ja hallintovaliokunta (HaVL 3/2023 vp). Lakivaliokunta yhtyi lausunnossaan mainituin huomautuksin valtioneuvoston kantaan. Suuri valiokunta on hyväksynyt eduskunnan kannan SuVEK 22/2023 vp, jonka mukaan valiokunnalla ei ole huomauttamista valtioneuvoston toimintalinjaan.

3. Trilogineuvottelujen keskeisimpiä kysymyksiä

Yleistä

Valtioneuvosto pyrkii trilogineuvotteluissa yleisesti neuvoston yleisnäkemyksen puolustamiseen (etenkin niin sanotun sosiaalisen uudelleenkäytön harkinnanvaraisuuden osalta) ja siihen, että myönnytyksiä EP:lle tehtäisiin kysymyksissä, joissa EP:n ehdotukset vaikuttavat vastaavan Suomen neuvottelutavoitteita (esimerkiksi tuomioon perustumatonta menetetyksi tuomitsemista koskeva vanhentumisaika, oikeussuojakeinot) tai olevan sopusoinnussa kansallisen lainsäädännön kanssa (esimerkiksi varojen jäljittämisen mahdollistaminen EU-tasolla myös asianomistajan vaatimusten osalta).

Valtioneuvosto toteaa pyrkivänsä neuvotteluissa yleisesti edelleen siihen, että riittävä kansallinen liikkumavara säilytetään, jotta uudet velvoitteet ovat sovitettavissa yhteen kansallisen lainsäädännön peruslähtökohtien kanssa. Valtioneuvosto muodostaa lopullisen kantansa ehdotukseen kokonaisarvioinnin perusteella, ottaen huomioon, että rikoshyödyn ja rikoksentekovälineiden jäädyttäminen ja menetetyksi tuomitseminen ovat tärkeitä keinoja rikollisuuden torjunnassa ja rikosten vaikutusten vähentämisessä.

Oikeusperusta ja direktiivin soveltamisala

Komission ehdotuksen soveltamisalaa koskevan **2 artiklan** 2 kohtaan sisältyi 10-kohtainen luettelo osana rikollisjärjestön toimintaa tehdyistä rikoksista, jotka olisivat EU-tasolla uusia. Muotoilu viittaa 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 Euroopan unionin toiminnasta annetun sopimuksen 83 artiklan 1 kohdassa (LaVL 26/2022 vp, s. 6).

Neuvoston yleisnäkemyksessä säännöksessä viitataan rikosluettelon sijasta yleisesti osana rikollisjärjestön toimintaa tehtyihin rikoksiin, joista voidaan tuomita vähintään neljän vuoden vankeusrangaistukseen. Rikosten määritelmät perustuisivat jäsenvaltioiden kansalliseen lainsäädäntöön (johdanto-osan 10 kappale), rikollisjärjestön määritelmä taas puitepäätökseen 2008/841/YOS (JR-puitepäätös).

EP:n ja neuvoston kannat ovat olleet melko kaukana toisistaan, koska EP on halunnut entisestään kasvattaa komission ehdottamaa luetteloa yhdeksällä uudella rikoslajilla. Valtioneuvosto suhtautuu EP:n ehdotukseen varauksellisesti ja katsoo, että jos myönnytykset EP:lle ovat välttämättömiä, mahdollinen kompromissimuotoilu on pyrittävä pitämään mahdollisimman lähellä neuvoston yleisnäkemystä, jossa JR-rikoksia koskevaa säännöstä rajattiin sekä tarkennettiin, että rikosten määritelmät perustuisivat kansalliseen lainsäädäntöön. Keskeistä on, että kompromissiehdotus pysyy direktiivin oikeusperustan puitteissa.

PJ on pyrkinyt muotoilemaan kompromissia neuvoston yleisnäkemyksen pohjalta eräin EP:n kantaan perustuvin muutoksin. Artiklan mukaan direktiiviä sovellettaisiin osana rikollisjärjestön toimintaa tehtyihin rikoksiin sellaisina kuin niihin viitataan JR-puitepäätöksen 1 artiklan 1 kohdassa. Neljän vuoden rangaistustasoa ei enää mainittaisi erikseen, mutta tämä ei PJ:n mukaan olisi asiallinen muutos, koska kyseinen rangaistustaso mainitaan JR-puitepäätöksen 1 artiklan 1 kohdassa.

Johdanto-osassa (10 kappale) mainittaisiin neuvoston yleisnäkemyksen tapaan, että rikosten määritelmät perustuisivat jäsenvaltioiden kansalliseen lainsäädäntöön. Uuden muotoilun mukaan jäsenvaltioita rohkaistaisiin erityisesti varmistamaan, että tietyt erikseen mainitut rikokset otettaisiin direktiivin soveltamisalaan. Tältä osin mainittaisiin sekä neuvoston yleisnäkemyksen johdanto-osan 9a kappaleessa mainittuja rikoksia (mm. väärentäminen, kulttuuriesineiden laiton kauppa, verorikokset) että myös EP:n artiklaosaan ehdottamia uusia rikoksia (mm. tuhopoltto, ydin- tai radioaktiivisen materiaalin laiton kauppa ja rikokset, jotka ovat kansainvälisen rikostuomioistuimen toimivallassa). Kuten neuvoston yleisnäkemyksessä, johdanto-osan lopussa todettaisiin, että direktiivillä ei kuitenkaan velvoitettaisi jäsenvaltioita säätämään mistään uudesta rikoksesta tai säilyttämään mitään rikosta lainsäädännössään.

Asianomistajan oikeudet

EP on ehdottanut lukuisia muutoksia uhrin oikeuksien (mm. 18 art.) osalta. Ehdotus on neuvotteluissa jakanut jäsenvaltioiden näkemyksiä ja PJ on ehdottanut sen ottamista rajoitetusti huomioon muun muassa tietojenvaihdon osalta ja ARO-toimistojen rajat ylittäviä toimivaltuuksia koskevissa tilanteissa. Lisäksi jäsenvaltioiden tulisi toteuttaa tarpeelliset toimet mm. mahdollistaakseen omaisuuden palauttamisen uhrille ns. uhridirektiivin 2012/29/EU 15 artiklan mukaisesti ja varmistaakseen, ettei menettämisseuraamusten täytäntöönpano vahingoita uhrin oikeutta saada korvausta.

Valtioneuvosto suhtautuu lähtökohtaisesti myönteisesti EP:n ehdottamiin uusiin sääntöihin rikoksen asianomistajan oikeuksien osalta siltä osin kuin ne selkeästi liittyvät nyt käsiteltävän ehdotuksen asiayhteyteen ja parantavat uhrin asemaa erityisesti rajat ylittävissä tilanteissa.

Muita keskeisiä ehdotuksia

Seuraavassa käydään läpi eräitä muita trilogineuvotteluissa tehtyjä, keskeisiksi arvioituja ehdotuksia, joiden osalta aikaisemmin muodostetut Suomen kannat on katsottu riittäviksi. Muutosehdotuksia on käyty tarkemmin läpi U-jatkokirjeen pääasiallisessa sisällössä.

Jäädyttämisen osalta EP on tukenut komission ehdotusta ARO-toimistoille annettavista kiireellisistä jäädyttämisvaltuuksista (**11 art.**). Lisäksi EP on vaatinut, että tuomion jälkeen tapahtuvassa jäljittämisessä ja tunnistamisessa (**17 art.,** U-jatkossa terminä virheellisesti *jäädyttäminen* ja tunnistaminen) tulisi voida käyttää

samoja tutkintakeinoja (same investigative powers) kuin tuomiota edeltävässä jäljittämisessä II luvun mukaisesti. Ehdotus saattaisi poiketa kansallisen pakkokeinolainsäädännön lähtökohdista, koska pakkokeinojen käyttö edellyttää esitutkintaa. Toisaalta jo neuvoston yleisnäkemyksen mukaan ARO-toimistoille tulisi antaa II luvun mukaisia toimivaltuuksia tuomion jälkeisessä vaiheessa.

Menetetyksi tuomitsemista koskevien sääntöjen (**12–16 art**.) osalta EP on ehdottanut merkittävästi yksityiskohtaisempaa sääntelyä varsinkin kolmannelta osapuolelta menetetyksi tuomitsemisessa (**13 art.**). PJ on ehdottanut kompromissia pitkälti neuvoston yleisnäkemyksen pohjalta.

EP on komission tapaan katsonut, että laajennetun menetetyksi tuomitsemisen (**14 art.**) tulisi olla mahdollista kaikkien direktiivin soveltamisalassa olevien rikosten suhteen. Valtioneuvosto on kiinnittänyt huomiota siihen, että kompromissia voitaisiin hakea neuvoston yleisnäkemyksen ja nykyisen sääntelyn pohjalta siten, että rangaistustaso olisi yleisesti neljä vuotta, mutta jotkut rikokset olisivat laajennetun menetetyksi tuomitsemisen piirissä rangaistustasosta riippumatta (ks. LaVL 3/2023 vp s. 10). PJ on kuitenkin pitänyt kiinni neuvoston yleisnäkemyksestä.

Tuomioon perustumattoman menetetyksi tuomitsemisen (**15 art.**) osalta EP on tukenut komission ehdotusta eräin tarkennuksin. Esimerkiksi rikoksen vanhentumista koskeva edellytys (1 kohdan f alakohta) koskisi EP:n ehdotuksessa tilanteita, joissa kansallisen lainsäädännön mukainen rikoksen vanhentumisaika on enintään viisitoista vuotta (”and do not exceed fifteen years”). Valtioneuvosto on tukenut ehdotusta, koska neuvoston yleisnäkemyksessä ei ollut tältä osin lainkaan vanhentumisaikaa (ks. LaVL 3/2023 vp s. 9-10). PJ on pitänyt kiinni neuvoston yleisnäkemyksestä muun muassa syytesuojaa/koskemattomuutta ja armahdusta koskevien kohtien poistamisen osalta.

Selittämättömän varallisuuden menetetyksi tuomitsemisen (**16 art**.) osalta EP:n ehdotus on rakenteellisesti erilainen kuin komissiolla ja neuvostolla, mutta erojen asiallinen merkitys on epäselvä. PJ on toistaiseksi pitänyt kiinni neuvoston yleisnäkemyksestä.

EP on ehdottanut lukuisia uusia sääntöjä myös menetetyksi tuomitun omaisuuden käyttämisen eli niin sanotun sosiaalisen uudelleenkäytön suhteen (uusi **18a art.**). EP:n ehdotuksen mukaan jäsenvaltioiden tulisi mahdollistaa konfiskoidun omaisuuden käyttäminen yleisen edun mukaisiin tai sosiaalisiin tarkoituksiin (”*Member States shall take the necessary measures to allow confiscated property to be used for public interest or social purposes*”). Tällaisia olisivat mm. lainkäyttö, lainvalvonta, julkiset palvelut, paikallisviranomaiset ja järjestöt. Komission ehdotuksen ja neuvoston yleisnäkemyksen mukaan tällainen olisi nykydirektiivin tapaan jäsenvaltioille harkinnanvaraista (”shall consider”). Lisäksi EP on ehdottanut sääntöjä tilanteista, joissa omaisuus on peräisin kolmansista valtioista tai liittyy pakotteiden rikkomiseen.

PJ on kompromissina ehdottanut, että EP:n ehdottamaa muotoilua pehmennettäisiin mm. lisäyksellä ”where appropriate” ja johdanto-osaan otettavalla viittauksella jäsenvaltioiden budjettiautonomiaan. Lisäksi komis-

sio voisi antaa ei-sitovia suuntaviivoja (guidelines) konfiskoidun omaisuuden käytöstä korvauksiin kolmansille maille, erityisesti hyökkäyssodan osalta, mikä ei vaikuttaisi kansainväliseen oikeuteen. Valtioneuvosto on vaatinut velvoitteen pitämistä harkinnanvaraisena ja tukenut voimakkaasti neuvoston yleisnäkemyksen sanamuodossa pysymistä (ks. LaVL 26/2022 vp s. 8 ja LaVL 3/2023 vp s. 11). Enemmistö asiaan kantaa ottaneista jäsenvaltioista on toistaiseksi kannattanut pysymistä neuvoston yleisnäkemyksessä.

EP on lisäksi ehdottanut uutta **18b artiklaa** yleisön oikeudesta osallistua menettelyyn. Artikla vastaisi pitkälti ns. ympäristörikosdirektiiviehdotuksen (ks. U 14/2022 vp) alkuperäistä 14 artiklaa. Ehdotusta on jäsenvaltioiden keskuudessa vastustettu voimakkaasti ja PJ on toistaiseksi pitänyt kiinni yleisnäkemyksestä.