OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

Kriminaalipolitiikka- ja rikosoikeusosasto	**Lausunto**	
Rikosprosessiyksikkö		EU/2022/0645
Lainsäädäntöneuvos Sampo Brander	21.11.2023	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 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 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 keskeisimpiä muutoksia, joita direktiiviehdotukseen on neuvottelujen aikana neuvostossa tehty.

Euroopan parlamentin (EP) kanta ehdotuksesta hyväksyttiin 12.6.2023. Trilogineuvotteluja neuvoston, EP:n 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). Hallintovaliokunta yhtyi lausunnossaan esitetyin huomioin 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). Hallintovaliokunta yhtyi lausunnossaan esitetyin huomioin 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

EP:n kanta direktiiviehdotuksesta on lähempänä komission alkuperäistä ehdotusta kuin Suomen aikaisemmin hyväksymä neuvoston yleisnäkemys. Joissakin kysymyksissä EP haluaisi vielä pidemmälle menevää EU-tason sääntelyä kuin mitä komissio on ehdottanut. Tämänhetkisen neuvottelutilanteen perusteella vaikuttaa ilmeiseltä, että lopulliseen direktiiviin tulee myös velvoitteita, joihin valtioneuvosto on trilogineuvottelujen aikana suhtautunut varauksellisesti.

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.

ARO-toimistojen pääsyoikeudet tietoihin

Poliisiyhteistyön osalta EP ehdottaa erityisesti, että varallisuuden takaisinhankinnasta vastaavien toimistojen (ARO-toimisto, joka on Suomessa sijoitettu keskusrikospoliisiin) pääsyoikeuksia tietoihin (**6 art.**) merkittävästi laajennetaan. PJ:n kompromissiehdotuksen mukaan tietoihin, joihin ARO-toimistoilla on suora ja välitön pääsy, lisättäisiin tiedot, jotka ovat kansallisia edunsaajia koskevissa rekistereissä tai jotka voidaan saada näiden rekisterien yhteenliitännällä direktiivin 2015/849 (ns. neljäs rahanpesudirektiivi) mukaisesti, sekä keskitetyt pankkitilirekisterit direktiivin 2019/1153 mukaisesti.

Lisäksi jäsenvaltioiden tulisi antaa ARO-toimistoille joko suora ja välitön tai pyyntöön perustuva pääsyoikeus lukuisiin tietoihin. Tältä osin mainittaisiin ensinnäkin neuvoston yleisnäkemyksessä lueteltuja tietoja (verotiedot, sosiaaliturvatiedot ja toimivaltaisten viranomaisten hallussa olleet tiedot). Neuvoston yleisnäkemyksen mukaan pääsyoikeus olisi perustunut kansalliseen lainsäädäntöön, kompromissiehdotuksen mukaan näiden tietojen antamisesta voitaisiin yksittäistapauksessa kieltäytyä. Lisäksi mainittaisiin kokonaan uusia

tietoja, joita olisivat mm. tiedot asuntolainoista ja vakuuksista, tullitiedot, yritysten vuosittaiset taloustiedot, pankkitilien saldot ja unionin lainsäädännön mukaisesti tiedot, joita säilytetään erilaisissa keskitetyissä EU-tason tietojärjestelmissä (VIS, SIS II, EES, ETIAS ja ECRIS-TCN).

Alustavan arvion mukaan poliisilla olisi jo nykyisin pääsy suureen osaan ehdotetuista uusista tietoluokista poliisilain 4 luvun 2 ja 3 §:n nojalla, joskaan kyse ei välttämättä olisi suorasta ja välittömästä pääsystä. Eniten kysymysmerkkejä herättävät EU-tason tietojärjestelmiä koskevat tiedot, joihin pääsystä säädellään niiden perustamissäädöksissä. Kyseenalaista on, voidaanko pääsyoikeuksista näihin tietojärjestelmiin säätää EU-tasolla nyt käsiteltävässä direktiiviehdotuksessa perustamissäädöksiä muuttamatta.

Jos ARO-toimistojen pääsyoikeuksia tietoihin EP:n ehdotuksen suuntaisesti kasvatetaan komission ehdotukseen verrattuna, valtioneuvosto pitää tärkeänä, että mahdollisimman monet uusista pääsyoikeuksista voidaan muun muassa suhteellisuuteen ja kustannustehokkuuteen liittyvistä syistä toteuttaa suoran ja välittömän pääsyn sijasta pyyntöön perustuvalla pääsyoikeudella. Erityisesti EU-tietojärjestelmiin sisältyviä tietoja koskevien pääsyoikeuksien suhteen on myös varmistettava, että ehdotus on järjestelmien perustamisasetusten ja muun EU-lainsäädännön mukainen.

Muiden kuin edellä mainittujen uusien tietoluokkien osalta voidaan viitata aikaisemmin muodostettuihin Suomen kantoihin. U-kirjelmän mukaan valtioneuvosto pitää tärkeänä, että ARO-toimistoilla 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. ARO-toimistojen pääsyoikeuksia pankkitilien saldo- ja tapahtumatietoihin on käsitelty hallintovaliokunnan lausunnoissa (HaVL 30/2022 vp s. 5 ja HaVL 3/2023 vp s. 6).

Muita keskeisiä ehdotuksia

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

EP on kannattanut komission ehdotusta, jonka mukaan ARO-toimistoille annettaisiin uusia unionin rajoittaviin toimenpiteisiin ja kohdennettuihin talouspakotteisiin liittyviä tehtäviä, jos se on tarpeen rikosten ehkäisemiseksi, paljastamiseksi tai tutkimiseksi. Mainitut säännökset poistettiin neuvoston yleisnäkemyksestä.

U-kirjelmän mukaan 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

pitää tärkeänä, että unionin rajoittavat toimenpiteet kyetään panemaan tehokkaasti täytäntöön. Jos tämän arvioidaan edellyttävän EU-tason lainsäädännöllisiä toimia, näiden tulee olla kohdennettuja eikä niiden perusteella tule luoda syvälle käyviä muutoksia tavanomaiseen rikosoikeudelliseen yhteistyöhön ja poliisiyhteistyöhön. Myös hallintovaliokunta kiinnitti U-kirjelmästä antamassaan lausunnossa huomiota uusien tehtävien epäselvyyteen varsinkin esitutkintaa edeltävän vaiheen osalta (HaVL 30/2022 vp s. 5).

PJ on yrittänyt muotoilla kompromissia (**4 art. 2a kohta** ja **5 art. 3 kohta**) siten, että ARO-toimistojen toimivalta jäljittää ja tunnistaa pakotteiden kohteena olevien henkilöiden omaisuutta kytkettäisiin ns. pakoterikosdirektiiviehdotuksessa (U 97/2022 vp) määriteltyihin rikoksiin. Tarkoituksena olisi jättää ulkopuolelle erityisesti rikosten ehkäisyä koskevat toimivaltuudet. Työryhmässä 10.11.2023 käsitellyn tekstiehdotuksen mukaan ARO-toimistot voisivat toimia toimivaltaisen kansallisen viranomaisen pyynnöstä ja jäsenvaltiot voisivat edellyttää mm. esitutkinnan käynnistämistä. On kuitenkin vielä aikaista ennakoida, onko ehdotuksella läpimenon edellytyksiä.

Jäädyttämisen osalta EP on tukenut komission ehdotusta ARO-toimistoille annettavista kiireellisistä jäädyttämisvaltuuksista (**11 art.**). Hallintovaliokunta piti aikaisemmin myönteisenä, että säännöksiin on tältä osin jätetty joustavuutta (HaVL 3/2023 vp s. 6). Lisäksi EP on vaatinut, että tuomion jälkeen tapahtuvassa jäljittämisessä ja tunnistamisessa (**17 art.,** U-jatkokirjeessä 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.

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 tukenut komission ehdotusta jäädytettyä ja menetetyksi tuomittua omaisuutta koskevien keskusrekisterien (**26 art.**) pakollisuudesta. Valtioneuvosto on U-kirjelmässäkin mainituista, välttämättömyyteen ja kustannustehokkuuteen liittyvistä syistä suhtautunut neuvotteluissa varauksellisesti keskusrekisterien perustamiseen. Hallintovaliokunta on aikaisemmin tuonut esiin, että Suomessa eri viranomaisten yhtenäisen rekisterin perustaminen voi olla teknisesti haastavaa ja kallista (HaVL 30/2022 vp s. 6).

PJ on kompromissina ehdottanut, että neuvoston yleisnäkemyksessä vapaaehtoisiksi muutettuja tietoja, joiden tulisi olla viranomaisten saatavilla (esim. tiedot omaisuudesta, sen arvosta ja omistajasta) palautettaisiin komission ehdotuksen tapaan pakollisiksi, mutta rekisterien perustaminen säilyisi neuvoston yleisnäkemyksen tapaan vapaaehtoisena. Rekisteri olisi siten yksi mahdollinen tapa edellytettyjen tietojen keräämiseen. On kuitenkin vielä aikaista ennakoida, onko ehdotuksella läpimenon edellytyksiä.

EP on myös ehdottanut erillisen varojen takaisinhankintaa ja menetetyksi tuomitsemista koskevan yhteistyöverkoston perustamista (uusi **27a art.**). Verkoston tarkoituksena olisi mm. avustaa komissiota, vaihtaa parhaita käytäntöjä ja tehdä operatiivista yhteistyötä direktiivin täytäntöönpanon suhteen, ja siihen osallistuisivat ARO-toimistot, AMO-toimistot, ja sen puheenjohtajina toimisivat komissio ja Europol. PJ-valtio on kompromissina ehdottanut artiklan muotoilua nykyisten rakenteiden pohjalta.