OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

KRIMINAALIPOLITIIKKA- JA
RIKOSOIKEUSOSASTO
Rikosprosessiyksikkö
Erityisasiantuntija Maria Hauptmann

Lausunto

2.5.2024

Eduskunnan lakivaliokunnalle

E-kirje; Valtioneuvoston selvitys komission suosituksesta neuvottelumandaatiksi Varsovan yleissopimuksen lisäpöytäkirjasta (E 29/2024 vp)

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

Oikeusministeriö on vastannut E-kirjeen valmistelusta, minkä vuoksi oikeusministeriön näkemykset on huomioitu E-kirjeessä.

Tausta

Euroopan neuvoston rikoksen tuottaman hyödyn rahanpesua, etsintää, takavarikkoa ja menetetyksi tuomitsemista ja terrorismin rahoittamista koskeva yleissopimus (CETS Nro 198, jäljempänä *Varsovan yleissopimus*) hyväksyttiin 16.5.2005. Euroopan unioni (EU) allekirjoitti Varsovan yleissopimuksen 2.4.2009, muttei ole ratifioinut sitä. Samoin Suomi on allekirjoittanut yleissopimuksen muttei ole ratifioinut sitä.

Komission mukaan järjestäytyneen rikollisuuden keskeinen piirre on voiton tavoittelu. Näin ollen laittomin keinoin saatujen varojen takaisin saaminen on tärkeää taistelemiseksi järjestäytynyttä rikollisuutta vastaan. Valmisteltavan lisäpöytäkirjan taustalla on havaitut uudet haasteet rikollisesta toiminnasta peräisin olevien varojen takaisinsaannissa, jotka ovat ilmenneet Varsovan yleissopimuksen hyväksymisen jälkeen vuonna 2005. Lisäpöytäkirjalla voitaisiin tehostaa varojen takaisinsaantia ja helpottaa kansainvälistä yhteistyötä. Euroopan neuvoston rikoksella saatujen varojen takaisinhankintaa käsittelevälle asiantuntijakomitealle (*Committee of Experts on Criminal Asset Recovery, PC-RAC*) on annettu tehtäväksi valmistella lisäpöytäkirja ja sitä koskeva selitysmuistioluonnos.

Postiosoite
Postadress
Oikeusministeriö
PL 25
FI-00023 Valtioneuvosto
Finland

Käyntiosoite
Besöksadress
Eteläesplanadi 10
00130 Helsinki
Finland

Puhelin
Telefon
0295 16001
Internat.
+358 295 16001

Faksi
Fax
09 160 67730
Internat.
+358 9 160 67730

S-posti, internet
E-post, internet
kirjaamo.om@gov.fi
www.oikeusministerio.fi
www.justitieministeriet.fi

Suositus neuvottelumandaatista ja neuvotteluohjeet

Komissio antoi 17.4.2024 suosituksen neuvoston päätökseksi komissiolle annettavasta mandaatista neuvotella EU:n puolesta Varsovan yleissopimukseen liitettävää lisäpöytäkirjaa (COM(2024) 177 final). Suosituksen liitteenä olevissa neuvotteluohjeissa on asetettu muun muassa seuraavat tavoitteet:

- Neuvottelut ovat avoimia, osallistavia ja läpinäkyviä perustuen vilpittömässä mielessä tehtävään yhteistyöhön.
- Pöytäkirja on yhteensopiva voimassa olevan unionin lainsäädännön ja siihen perustuvien jäsenvaltioiden velvoitteiden kanssa koskien varojen takaisinhankintaa. Pöytäkirjan tulisi olla yhteensopiva uuden konfiskaatiodirektiivin (COM(2022) 245 final) kanssa.
- Pöytäkirjan määräysten tulisi varmistaa jäädytettyjen ja menetetyksi tuomittujen varojen tehokas ja toimiva hallinnointi.
- Pöytäkirjan määräysten tulisi suosituksen mukaan varmistaa varojen tehokas jäljittäminen ja tunnistaminen.

Komission mukaan sillä on yksinomainen toimivalta osallistua lisäpöytäkirjan neuvotteluihin. Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 3 artiklan 2 kohdan nojalla unionilla on yksinomainen toimivalta ”tehdä kansainvälinen sopimus … siltä osin kuin se voi vaikuttaa yhteisiin sääntöihin tai muuttaa niiden ulottuvuutta”. Komissio katsoo, että rikoksella saatujen varojen takaisinhankintaa on pidettävä osa-alueena, joka kuuluu suurelta osin unionin oikeuden soveltamisalaan. Koska suunniteltu pöytäkirja todennäköisesti sisältää sääntöjä rikoksella saatujen varojen takaisinhankinnasta, sen on katsottava voivan vaikuttaa rikoksella saatujen varojen takaisinhankintaa koskevien yhteisten sääntöjen soveltamisalaan tai muuttaa sitä.

Suomen kanta ja sen tausta

Suomi pitää perusteltuna komission osallistumista Euroopan unionin puolesta neuvotteluihin lisäpöytäkirjasta. Suomi pitää kuitenkin tarpeellisena arvioida, onko unionilla kaikilta osin yksinomainen toimivalta. Tältä osin Suomen kanta poikkeaa komission arviosta. EU-tuomioistuin on katsonut, että unionilla ei ole SEUT 3 artiklan 2 kohdassa tarkoitettua yksinomaista toimivaltaa silloin, kun sekä unionin oikeuden säännökset, että kaavaillun kansainvälisen sopimuksen määräykset ovat vähimmäissääntelyä (yhteisöjen tuomioistuimen lausunto 19.3.1993, lausunto 2/91, EU:C:1993:106, kappaleet 13–21). Lisäpöytäkirjaan liittyvässä konfiskaatiodirektiivissä kyse on vähimmäissääntelystä. Tämän vuoksi on epäselvää, olisiko lisäpöytäkirja osittain jaetussa toimivallassa. Lisäpöytäkirjan konkreettiset sopimusmääräykset eivät myöskään vielä ole tiedossa.

Suomen näkemyksen mukaan suosituksen liitteessä olevat neuvotteluohjeet ovat lähtökohtaisesti asianmukaiset, kun otetaan huomioon asian vaihe ja jäsenvaltioiden mahdollisuudet vaikuttaa EU:n yhteiseen kantaan neuvottelujen aikana päätöksessä esitetyllä tavalla.

Suomi pitää tärkeänä varmistaa lisäpöytäkirjan yhteensopivuus muun asiaankuuluvan unionin lainsäädännön kanssa. Erityisesti on huomioitava, että uuden konfiskaatiodirektiivin odotetaan tulevan voimaan kevään 2024 aikana. Direktiivin voimaantulon jälkeen alkaa 30 kuukauden määräaika direktiivin

kansalliselle täytäntöönpanolle. Alustavan arvion mukaan direktiivi tulisi täytäntöönpanna kansallisella tasolla vuoden 2026 loppuun mennessä. Menettämisseuraamuksia koskevan kansalliseen lainsäädännön muutostarpeet tulee arvioida konfiskaatiodirektiivin kansallisen täytäntöönpanon johdosta.

Jatkokäsittelyn aikataulu

Lisäpöytäkirjan neuvottelut on tarkoitus käynnistää Euroopan neuvoston PC-RAC-asiantuntijakomiteassa 29.5.2024. Neuvottelut Euroopan neuvostossa on tarkoitus saattaa päätökseen vuoden 2025 loppuun mennessä.

Komission neuvottelumandaattisuositusta käsitellään EU:n neuvoston työryhmässä huhti-toukokuun aikana. Neuvottelumandaatti pyritään hyväksymään EU-tasolla ennen lisäpöytäkirjan neuvotteluiden käynnistämistä Euroopan neuvostossa 29.5.2024.

E-kirjeen toimittamisen jälkeiset muutokset

Komission neuvottelumandaattisuositukseen ja neuvotteluohjeisiin on tehty muokkauksia EU:n neuvoston käsittelyssä sen jälkeen, kun E-kirje on toimitettu eduskuntaan. Muokkaukset koskevat muun muassa unionin toimivaltaa sekä komission velvoitetta konsultoida ja raportoida neuvotteluista EU:n neuvostolle. Muutokset ovat Suomen kannalta positiivisia tai neutraaleja.