

U 73/2022 vp

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle Euroopan komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi varojen takaisinmaksusta ja menetetyksi tuomitsemisesta (COM(2022) 245 final)

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään eduskunnalle Euroopan komission 25.5.2022 tekemä ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi varojen takaisinmaksusta ja menetetyksi tuomitsemisesta ja ehdotuksesta laadittu muistio.

Helsingissä 22.9.2022

Oikeusministeri Anna-Maja Henriksson

Lainsäädäntöneuvos Sampo Brander

EUROOPAN KOMISSION EHDOTUS EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON DIREKTIIVIKSI VAROJEN TAKAISINHANKINNASTA JA MENETETYKSI TUOMITSEMISESTA**1 Tausta**

Euroopan komissio on 25.5.2022 tehnyt ehdotuksen direktiiviksi varojen takaisinhankinnasta ja menetetyksi tuomitsemisesta (COM(2022) 245 final).

Ehdotettu direktiivi sisältää vähimmäissäännökset omaisuuden jäljittamisestä ja tunnistamisesta, jäädyttämisestä, menetetyksi tuomitsemista ja hallinnoinnista rikosoikeudellisissa menettelyissä. Lisäksi direktiiviehdotus sisältäisi säännökset, joilla helpotetaan unionin rajoittavien toimenpiteiden tehokasta täytäntöönpanoa ja niihin liittyvän omaisuuden myöhempää takaisinhankintaa unionin rajoittavien toimenpiteiden rikkomiseen liittyvien rikosten ehkäisemiseksi, paljastamiseksi ja tutkimiseksi.

Direktiivillä korvattaisiin Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/42/EU rikosten-tekovälineiden ja rikoshyödyn jäädyttämisestä ja menetetyksi tuomitsemisesta Euroopan unionissa (jäljempänä *konfiskaatiodirektiivi*) ja neuvoston päätös 2007/845/YOS varallisuuden takaisin hankinnasta vastaavien jäsenvaltioiden toimistojen yhteistyöstä rikoksen tuottaman hyödyn tai muun rikokseen liittyvän omaisuuden jäljittämisessä ja tunnistamisessa (jäljempänä *rikoshyötypäätös*).

Ehdotuksen taustalla on muun muassa komission 14.4.2021 hyväksymä järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaa koskeva EU:n strategia (ks. E 63/2021 vp), jonka yhtenä painopisteenä on järjestäytyneen rikollisuuden tuottamien voittojen poistaminen (”seuraa rahaa” –periaate). Europolin arvioiden mukaan vain hyvin pieni osa rikoshyödyistä jäädytetään ja tuomitaan menetyksi, mikä antaa järjestäytyneille rikollisryhmille mahdollisuuden soluttautua lailliseen talouteen ja julkisiin laitoksiin muun muassa korruption avulla. Tämä heikentää muun muassa oikeusvaltioperiaatetta ja perusoikeuksia. Strategiassa komissio ilmoittikin aikovansa tiukentaa varallisuuden takaisinhankintaa ja menetetyksi tuomitsemista koskevia sääntöjä, ottaen huomioon komission vuoden 2020 kertomuksen ”Varojen takaisinhankinta ja menetetyksi tuomitseminen: takeet sille, että rikos ei kannata”.

2 Ehdotuksen tavoite

Ehdotuksen tavoitteena on tehostaa rikollisen omaisuuden takaisinhankintaa ja menetetyksi tuomitsemista. 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.

Ehdotuksessa korostetaan järjestäytyneen rikollisuuden EU:n turvallisuudelle luomaa vakavaa uhkaa ja toiminnasta saatavia merkittäviä voittoja, joiden määräksi on vuositasolla arvioitu vähintään 139 miljardia euroa. Rikollisjärjestöt käyttävät monimutkaisia keinoja näiden voittojen kätkemiseksi viranomaisten ulottumattomiin.

Komissio katsoo, että rikoshyötypäätöksestä ja konfiskaatiodirektiivistä huolimatta jäsenvaltioiden järjestelmät varallisuuden takaisin saamiseksi eivät kykene vastaamaan tehokkaasti rikollisjärjestöjen monimutkaisiin toimintatapoihin. Komission mukaan kansallisilla viranomaisilla on rajalliset valmiudet jäljittää, tunnistaa ja jäädyttää varoja nopeasti. Lisäksi jäädytettyjen varojen tehon hallinnointi johtaa niiden arvon alenemiseen ennen menetetyksi tuomitsemista, eivätkä nykyiset menetetyksi tuomitsemista koskevat välineet kata kaikkia suuria tuloja tuottavia rikollismarkkinoita.

Komission mukaan ehdotetulla direktiivillä vahvistettaisiin toimivaltaisten viranomaisten valmiuksia tunnistaa, jäädyttää ja hallinnoida omaisuutta sekä laajennettaisiin menetetyksi tuomitsemista koskemaan kaikkea järjestäytyneiden rikollisryhmien harjoittamaa rikollista toimintaa. Direktiivillä myös parannettaisiin kaikkien varojen takaisin hankintaan osallistuvien viranomaisten yhteistyötä ja edistettäisiin strategisempaa lähestymistapaa varojen takaisin hankintaan, kun nämä viranomaiset sitoutuvat voimakkaammin yhteisten tavoitteiden saavuttamiseen.

Ehdotuksessa viitataan myös Venäjään ja Valko-Venäjään kohdistuviin rajoitaviin toimenpiteisiin, joita unionissa on hyväksytty Venäjän hyökättyä Ukrainaan. Näiden toimien rikkomisen ehkäisemiseksi komissio on samaan aikaan direktiiviehdotuksen kanssa antanut ehdotuksen neuvoston päätökseksi EU:n rikosluettelon laajentamisesta rajoitustoimenpiteiden rikkomiseen ja siihen liittyvän tiedonannon Euroopan parlamentille ja neuvostolle (E 74/2022 vp). Tiedonannossa esitetään keskeiset elementit, joita tuleva direktiivi unionin rajoitustoimia koskevien säännösten rikkomisesta määrättävistä rikosoikeudellisista seuraamuksista voisi komission mukaan sisältää, jos neuvosto hyväksyy päätöksen rikosluettelon laajentamisesta. Tässä tapauksessa myös nyt ehdotettavan direktiivin tulisi soveltua unionin rajoitustoimenpiteiden rikkomiseen sikäli kuin kyse on rikokseksi määritetystä teosta. Lisäksi rajoitustoimenpiteiden tehokkaan täytäntöönpanon helpottamiseksi direktiivissä mahdollistettaisiin tällaisten toimenpiteiden kohteena olevien henkilöiden tai yhteisöjen omaisuuden ripeä jäljittäminen ja tunnistaminen, mukaan lukien yhteistyössä kolmansien maiden kanssa. Tarkoituksena olisi paljastaa, ehkäistä ja tutkia rikoksia, jotka liittyvät rajoittavien toimenpiteiden rikkomiseen.

3 Ehdotuksen pääasiallinen sisältö

Direktiiviehdotus sisältää säännökset jäljittämisestä ja tunnistamisesta (II luku), jäädyttämisestä ja menetetyksi tuomitsemisesta (III luku), hallinnoinnista (IV luku), suojatoimista (V luku), varojen takaisin hankintaa koskevasta strategiakehyksestä (VI luku) ja yhteistyöstä (VII luku) sekä yleiset säännökset (I luku) ja loppusäännökset (VIII luku).

3.1 Yleiset säännökset (1–3 artikla)

Ehdotuksen asiasisältö määritellään *1 artiklassa*, jonka 1 kohdan mukaan direktiivissä vahvistettaisiin vähimmäissäännöt omaisuuden jäljittämisestä ja tunnistamisesta, jäädyttämisestä, menetetyksi tuomitsemisesta ja hallinnoinnista rikosoikeudellisissa menettelyissä. Artiklan 2 kohdan mukaan direktiivissä vahvistettaisiin myös säännöt, joilla helpotetaan unionin rajoittavien toimenpiteiden tehokasta täytäntöönpanoa ja niihin liittyvän omaisuuden myöhempää takaisin hankintaa tarvittaessa unionin rajoittavien toimenpiteiden rikkomiseen liittyvien rikosten ehkäisemiseksi, paljastamiseksi ja tutkimiseksi.

Ehdotuksen *2 artiklassa* säädettäisiin direktiivin soveltamisalassa olevista rikoksista. Artiklan 1 kohdassa luetellaan rikoksia, joita on määritelty a–n alakohdassa mainituissa EU-lainsäädäntöinstrumenteissa ja kansainvälisissä sopimuksissa. Artiklan 2 kohta koski siinä tarkemmin lueteltuja rikoksia siltä osin kuin ne on tehty osana rikollisjärjestön toimintaa.

Artiklan hakasulkeisiin merkityn 3 kohdan mukaan direktiiviä sovellettaisiin Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä määriteltyjen unionin rajoittavien toimenpiteiden rikkomiseen. Komission ehdotusta kyseiseksi direktiiviksi ei ole vielä annettu. Artiklan 4 kohdan mukaan direktiivi soveltuisi myös muussa unionin lainsäädännössä määriteltyihin rikoksiin, jos tästä on erikseen säädetty. Artiklan 5 kohdan mukaan II luvun säännökset omaisuuden jäljittämistä ja tunnistamisesta soveltuvat kaikkiin kansallisessa lainsäädännössä määriteltyihin rikoksiin, joista voi seurata vähintään vuoden vankeusrangaistus.

Ehdotuksen 3 artiklassa määriteltäisiin keskeiset käsitteet, joita olisivat rikoshyöty, omaisuus, rikoksentekovälineet, jäljittäminen ja tunnistaminen, jäädyttäminen, menetetyksi tuomitseminen, SIENA-sovellus, rikollisjärjestö, uhri, tosiasiallinen omistaja ja edunsaaja, unionin rajoittavat toimenpiteet ja kohdennetut talouspakotteet.

3.2 Jäljittäminen ja tunnistaminen (4–10 artikla)

Ehdotuksen 4 artiklassa säädetään varojen jäljittämistä koskevista tutkimuksista. Artiklan 1 kohdassa jäsenvaltioita edellytetään toteuttamaan toimenpiteitä, jotta voidaan nopeasti jäljittää ja tunnistaa rikoksentekovälineet ja rikoshyöty tai omaisuus, josta saatetaan antaa tai on annettu jäädyttämistä tai menetetyksi tuomitsemista koskeva päätös rikosoikeudellisen menettelyn aikana. Artiklan 2 kohdan mukaan toimivaltaisten viranomaisten on suoritettava 1 kohdan mukaiset varojen jäljittämistä koskevat tutkimukset välittömästi aina, kun aloitetaan sellaisen rikoksen tutkinta, josta todennäköisesti saadaan merkittävää taloudellista hyötyä, tai jos se on tarpeen unionin rajoittavien toimenpiteiden rikkomiseen liittyvien rikosten ehkäisemiseksi, paljastamiseksi ja tutkimiseksi.

Ehdotuksen 5 artiklassa säädetään jäsenvaltioiden velvollisuudesta perustaa vähintään yksi varallisuuden takaisin Hankinnasta vastaava toimisto (Asset Recovery Office, jäljempänä myös *ARO-toimisto*). Toimistojen tehtäviä olisivat muun muassa omaisuuden jäljittäminen ja tunnistaminen ja tätä koskeva yhteistyö ja tiedonvaihto muiden jäsenvaltioiden ARO-toimistojen kanssa. Lisäksi ARO-toimistoilla olisi unionin rajoittaviin toimenpiteisiin ja kohdennettuihin talouspakotteisiin liittyviä tehtäviä, jos se on tarpeen rikosten ehkäisemiseksi, paljastamiseksi tai tutkimiseksi. ARO-toimistoille tulisi myös antaa valtuudet toteuttaa kiireellisiä jäädyttämis-toimia.

Ehdotuksen 6 artiklassa säädettäisiin tiedoista, joihin ARO-toimistoilla tulisi olla välitön ja suora pääsy tehtäviensä suorittamiseksi. Kyse olisi uudesta säännöksestä, jossa mainitaan lukuisia erilaisia rekistereitä. Ehdotuksen 7 artiklassa säädettäisiin tiedonsaantia koskevista edellytyksistä kuten tiedonsaannin sallimisesta ainoastaan tarvittaessa ja tapauskohtaisesti erityisesti nimetyille ja valtuutetuille työntekijöille, luottamuksellisuutta ja salassapitovelvollisuutta koskevien sääntöjen noudattamisesta ja tietoturvasta.

Ehdotuksen 8 artikla koskisi ARO-toimistojen tietoihin pääsyä ja niitä koskevien hakujen valvontaa. Tiedonsaanti- ja hakutoimista tulisi pitää lokikirjaa, jonka olisi sisällettävä artiklassa mainitut tiedot. Lisäksi artiklassa säädettäisiin lokikirjan käyttämisestä ja lokitietojen suojaamisesta ja poistamisesta. Ehdotuksen 9 artiklassa säädettäisiin ARO-toimistojen välisestä, niin oma-aloitteisesti kuin pyynnöstä tapahtuvasta tietojenvaihdosta. Artikla sisältäisi sääntöjä muun muassa tiedonvaihdon tarkoituksesta, pyyntöihin sisällytettävistä henkilötiedoista ja muista tiedoista, mahdollisuudesta esittää tietoja todisteina, tietojenvaihtokanavasta (SIENA-sovellus) ja kieltäytymisperusteista.

Tietojen toimittamisen määräajoista säädettäisiin ehdotuksen *10 artiklassa*. Lähtökohtaisesti muihin kuin kiireellisiin pyyntöihin olisi vastattava seitsemän kalenteripäivän ja kiireellisiin pyyntöihin kahdeksan tunnin kuluessa.

3.3 Jäädättäminen ja menetetyksi tuomitseminen (11–18 artikla)

Jäädättämistä koskevassa *11 artiklassa* säädettäisiin jäädättämisestä. Artikla sisältäisi säännökset muun muassa kiireellisistä jäädättämistoimista, jäädättämispäätösten perustelemisesta, voimassaolosta ja kohdistumisesta yksiköihin, jotka olisi säilytettävä toiminnan jatkuvuuden vuoksi.

Ehdotuksen *12 artiklassa* säädettäisiin rikoksentekovälineiden ja rikoshyödyn tai niiden arvoa vastaavan omaisuuden menetetyksi tuomitsemisesta lopullisen tuomion perusteella. Ehdotuksen *13 artikla* koskisi kolmansille osapuolille siirrettyjen varojen menetetyksi tuomitsemista, jos kolmas osapuoli tiesi tai hänen olisi pitänyt tietää, että siirron tai hankinnan tarkoituksena oli menetetyksi tuomitsemisen välttäminen. Ehdotuksen *14 artiklassa* säädettäisiin laajennetusta menetetyksi tuomitsemisesta tilanteissa, joissa tuomioistuimien on vakuuttunut, että rikoksesta, joka on omiaan tuottamaan taloudellista hyötyä, tuomitulle kuuluva omaisuus on peräisin rikollisesta toiminnasta.

Ehdotuksen *15 artiklassa* säädettäisiin jäsenvaltioiden velvollisuudesta mahdollistaa tuomioon perustumaton menetetyksi tuomitseminen, jos rikosoikeudellista menettelyä ei kyetä saattamaan päätökseen tietyistä artiklan 1 kohdassa mainituista syistä. Ehdotuksen *16 artikla* sisältäisi velvollisuuden rikolliseen toimintaan liittyvän selittämättömän varallisuuden menetetyksi tuomitsemisesta, jos tuomioistuin olisi vakuuttunut siitä, että jäädätetty omaisuus on peräisin rikollisjärjestön puitteissa tehdyistä rikoksista eikä menettämisseuraamus olisi mahdollinen 12–15 artiklan nojalla.

Ehdotuksen *17 artiklan* mukaan jäsenvaltioiden olisi toteutettava tarvittavat toimenpiteet, jotta jäädätettävä ja menetetyksi tuomittava omaisuus voidaan jäljittää ja tunnistaa myös lopullisen rikostuomion tai 15 ja 16 artiklan mukaisten menettelyjen jälkeen. Jäsenvaltioiden olisi myös harkittava toimenpiteitä, jotka mahdollistaisivat menetetyksi tuomitun omaisuuden käyttämisen yleisen edun mukaisesti tai sosiaalisiin tarkoituksiin. Ehdotuksen *18 artikla* sisältäisi veloitteen varmistaa, että menetetyksi tuomitsemista koskeva toimenpide ei vaikuta uhrien oikeuksiin saada korvausta vaateistaan.

3.4 Hallinnointi (19–21 artikla)

Ehdotuksen *19 artiklan* mukaan jäsenvaltioiden olisi varmistettava jäädätetyn ja menetetyksi tuomitun omaisuuden tehokas hallinnointi sen luovutukseen asti, ja että omaisuuden hallinnoinnista vastaavat viranomaiset arvioivat hallinnoinnista aiheutuvia kuluja ennen jäädättämispäätöksen antamista

Ehdotuksen *20 artiklassa* säädettäisiin jäädätetyn omaisuuden myymisestä tai siirtämisestä. Artiklan 2 kohdassa säädettäisiin omistajan etujen huomioon ottamisesta päätöstä annettaessa, 3 kohdassa myynneistä saatavien tulojen turvaamisesta ja ostajien suojaamisesta vastatoimenpiteiltä, ja 4 kohdassa hallinnoinnista aiheutuvien kustannusten veloittamisesta tosiasialliselta omistajalta ja edunsaajalta.

Ehdotuksen *21 artiklan* 1 kohdan mukaan jokaisen jäsenvaltion tulisi perustaa vähintään yksi varallisuudenhoitotoimisto jäädätetyn ja menetetyksi tuomitun omaisuuden hallinnointia varten. Varallisuudenhoitotoimistojen tehtävistä säädettäisiin tarkemmin 2 kohdassa.

3.5 Suojatoimet (22–23 artikla)

Ehdotuksen *22 artiklan* mukaan jäsenvaltioiden tulisi varmistaa, että jäädyttämistä, menetetyksi tuomitsemista ja omaisuuden myyntiä koskevat päätökset ja niiden syyt ilmoitetaan asianomaiselle henkilölle. Ehdotuksen *23 artiklassa* säädettäisiin oikeussuojakeinoista.

3.6 Varojen takaisin Hankintaa koskeva strategiakehys (24-27 artikla)

Ehdotuksen *24 artiklassa* säädettäisiin jäsenvaltioiden velvollisuudesta hyväksyä ja pitää ajan tasalla varojen takaisin hankintaa koskeva kansallinen strategia, jonka tulisi sisältää 2 kohdassa mainitut tiedot. Jäsenvaltioiden tulisi *25 artiklan* mukaan varmistaa riittävät resurssit ja pätevä henkilöstö ARO-toimistoille ja varallisuudenhoitotoimistoille.

Ehdotuksen *26 artiklassa* säädettäisiin jäsenvaltioiden velvollisuudesta perustaa jäädytettyä ja menetetyksi tuomittua omaisuutta koskevia keskitettyjä rekisterejä, joihin ARO-toimistoilla, varallisuudenhoitotoimistoilla ja muilla toimivaltaisilla viranomaisilla olisi pääsy. Jäsenvaltioiden velvollisuudesta kerätä ja ylläpitää kattavia keskustason tilastotietoja ja toimittaa ne vuosittain komissiolle säädettäisiin *27 artiklassa*. Yksityiskohtaisemmat säännöt kerättävistä tiedoista ja niiden keräämis- ja siirtämistavasta vahvistettaisiin komission antamalla delegoidulla säädöksellä.

3.7 Yhteistyö (28–29 artikla)

Ehdotuksen *28 artiklassa* säädettäisiin ARO-toimistojen velvollisuudesta tehdä yhteistyötä Euroopan syyttäjänvirasto EPPO:n, Euroopan unionin lainvalvontayhteistyövirasto Europolin ja Euroopan unionin rikosoikeudellisen yhteistyön virasto Eurojustin kanssa rikoksentekevälaineiden, rikosshyödyn tai muun omaisuuden tunnistamisen helpottamiseksi.

Ehdotuksen *29 artiklan* mukaan jäsenvaltioiden tulisi varmistaa, että ARO-toimistot ja varallisuudenhoitotoimistot tekevät mahdollisimman laajaa yhteistyötä kolmansien valtioiden vastaavien tahojen kanssa 5 ja 21 artiklassa mainittujen tehtäviensä suorittamiseksi. ARO-toimistojen osalta edellytettäisiin lisäksi, että yhteistyö on sovellettavien tietosuojasääntöjen mukaista ja tarpeellista unionin rajoittavien toimenpiteiden rikkomista koskevien rikosten ehkäisemiseksi, paljastamiseksi ja tutkimiseksi.

3.8 Loppusäännökset (30-37 artikla)

Ehdotuksen *30 artiklassa* säädettäisiin tilastointia koskevassa *27 artiklassa* viitatussa komission oikeudesta hyväksyä delegoituja säädöksiä ja *31 artiklassa* jäsenvaltioiden velvollisuudesta ilmoittaa komissiolle 5 ja 21 artiklan tehtävien hoitamiseksi toimivaltaisista viranomaisista ja yhteyspisteistä rajat ylittäviä tapauksia varten. Ehdotuksen *32 artiklan* mukaan jäsenvaltioiden tulisi saattaa direktiivi voimaan vuoden kuluessa sen voimaantulosta. Ehdotuksen *33 artiklassa* säädettäisiin raportoinnista, *34 artiklassa* suhteesta muihin säädöksiin, *35 artiklassa* aikaisempien säädösten korvaamisesta, *36 artiklassa* voimaantulosta ja *37 artiklassa* osoituksesta.

4 Ehdotuksen oikeusperusta ja suhde suhteellisuus- ja toissijaisuusperiaatteisiin

4.1 Ehdotuksen oikeusperusta

Ehdotuksen oikeusperustana ovat SEUT 82 artiklan 2 kohta, 83 artiklan 1 ja 2 kohta sekä 87 artiklan 2 kohta. Näistä 82 artiklan 2 kohta koskee rikosoikeudenkäyntimenettelyn vähimmäissääntöjä, 83 artiklan 1 kohta vähimmäissääntöjä erityisen vakavien rajat ylittävien rikosten määrittelystä ja niitä koskevista seuraamuksista, 83 artiklan 2 kohta vähimmäissääntöjä rikosten määrittelystä ja niitä koskevista seuraamuksista alalla, jolla on toteutettu yhdenmukaistamistoimenpiteitä, ja 87 artiklan 2 kohta poliisiyhteistyötä.

Ehdotuksessa on selostettu tarkemmin sitä, mihin oikeusperustaan eri säännökset perustuisivat. Tällä perusteella vaikuttaa siltä, että SEUT 82 artiklan 2 kohta kattaisi direktiivissä ehdotetut menettelylliset oikeusturvatakeet (V luku) ja uhrien korvauksia koskevan 18 artiklan. SEUT 83 artikla kattaisi säännökset jäädyttämisestä ja menetetyksi tuomitsemisesta (III luvun 11–17 artikla), hallinnoinnista (IV luku) sekä varallisuuden takaisin Hankintaa koskevasta strategiasta ja kansallisten viranomaisten yhteistyötavoista (24 artikla) ja resursseista (25 artikla). SEUT 87 artiklan 2 kohta taas kattaisi varojen jäljittämistä ja tunnistamista koskevat toimet sekä ARO-toimistojen ja varallisuudenhoitotoimistojen yhteistyön muiden jäsenvaltioiden vastinpariensä kanssa, millä viitattaisiin ainakin II lukuun.

Ehdotuksen ja komission kertomien lisätietojen mukaan 83 artiklan 1 kohta kattaa jäädyttämistä ja menetetyksi tuomitsemista koskevat toimet säännöksessä luetelluilla erityisen vakavan rajat ylittävän rikollisuuden aloilla (2 artiklan 1 kohdan a–k alakohta). Tämä koskee komission mukaan myös osana rikollisjärjestön toimintaa tehtyjä rikoksia (2 artiklan 2 kohta), koska järjestäytyneet rikollisuus on yksi säännöksessä luetelluista niin sanotuista eurorikoksista. Näihin sisältyisi myös unionin rajoittavien toimenpiteiden rikkomisen sikäli kuin siitä säädettäisiin EU-tasolla (2 artiklan 3 kohta).

Ehdotuksen mukaan jäädyttämistä ja menetetyksi tuomitsemista koskevat toimenpiteet ovat tärkeitä myös aloilla, joilla on toteutettu yhdenmukaistamistoimenpiteitä ja jotka ovat siten 83 artiklan 2 kohdan piirissä. Tällaisista aloista säädettäisiin komission kertomien lisätietojen mukaan 2 artiklan 1 kohdan l–n alakohdissa.

Ehdotuksen mukaan jäädytetyn ja menetetyksi tuomitun omaisuuden hallinnointia parantavat toimenpiteet (IV luku) ovat tarpeen jäädyttämistä ja menetetyksi tuomitsemista koskevien toimenpiteiden tehokkaan täytäntöönpanon varmistamiseksi, ja ne ovat SEUT 83 artiklan soveltamisalaa kuuluvia lisävaatimuksia (ancillary requirements). Tämä koskee myös säännöksiä, joilla pyritään laatimaan kattavampi varojen takaisin Hankintaa koskeva strategia yhdessä kansallisten viranomaisten yhteistyömekanismien kanssa (24 artikla), sekä säännöksiä, joilla pyritään varmistamaan, että toimivaltaisilla viranomaisilla on tehtäviensä hoitamiseen tarvittavat resurssit (25 artikla).

Ehdotuksen mukaan 87 artiklan 2 kohdan piirissä ovat toimet, jotka koskevat varojen jäljittämistä ja tunnistamista sekä varojen takaisin Hankinnasta vastaavien toimistojen ja varallisuudenhoitotoimistojen rajat ylittävää yhteistyötä, koska ne myötävaikuttavat tehokkaaseen rajat ylittävään yhteistyöhön rikosten ehkäisemisessä, paljastamisessa ja tutkinnassa. Koska 87 artiklan soveltamisalaa ei ole rajoitettu tiettyihin rikoksiin, nämä toimet kattavat myös unionin rajoittavien toimenpiteiden rikkomisen sikäli kuin tällainen teko on kriminalisoitu kansallisessa lainsäädännössä ja sikäli kuin ne helpottavat unionin rajoittavien toimenpiteiden rikkomisen ehkäisemistä ja paljastamista.

Valtioneuvosto toteaa, että useamman kuin yhden oikeusperustamääräyksen käyttäminen on poikkeus pääsäännöstä. EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan unionin lainsäätäjän on pyrittävä yksilöimään ehdotuksen olennainen luonne ja erottamaan säädöksen ensisijaiset ja keskeiset vaikutukset sen liitännäisistä tekijöistä ja välillisistä vaikutuksista. Vaikka säädöksellä olisi useita eri tarkoituksia tai siihen sisältyisi useampia eri tekijöitä, sen oikeusperustan tulisi määräytyä pääasiallisen tai määräävän tarkoituksen tai tekijän perusteella. Kuitenkin silloin, kun on kyse säädöksestä, jolla on useampi samanaikainen tarkoitus tai sillä on useita osatekijöitä, joita ei voida erottaa toisistaan ja joista mikään ei ole toiseen nähden toisarvoinen ja välillinen, säädös voidaan perustaa useampaan oikeusperustamääräykseen.

Ehdotus sisältää sekä rikosoikeudellista yhteistyötä että poliisiyhteistyötä koskevia säännöksiä ja on siten tavallista laajempi. Tämä johtuu siitä, että ehdotuksella on pyritty säätämään kattavasti varallisuuden takaisinmaksun vaiheista ja sillä korvattaisiin sekä rikosoikeudellisen yhteistyön piirissä oleva konfiskaatiodirektiivi että poliisiyhteistyön piirissä oleva rikoshyötynä. Valtioneuvosto ei pidä kumpaakaan näistä ehdotuksen osatekijöistä toisiinsa nähden toisarvoisena tai välillisenä. Nykyisen konfiskaatiodirektiivin oikeusperustana ovat sekä SEUT 82 artiklan 2 kohta että 83 artiklan 1 kohta. SEUT 83 artiklan 2 kohta olisi siten uusi ja perustuisi soveltamisalan laajentamiseen mainitun säännöksen nojalla jo annettuihin rikosoikeudellisiin sääntöihin. Valtioneuvosto katsoo, että usean oikeusperustan käyttämistä voidaan näistä syistä pitää lähtökohtaisesti perusteltuna.

Valtioneuvoston arvion mukaan direktiiviehdotuksen ehdotetut oikeusperustat ovat pääosin asianmukaisia. Oikeusperustojen asianmukaisuutta on kuitenkin direktiiviehdotuksen joidenkin uusien säännösten laaja-alaisuuden vuoksi syytä vielä arvioida ja selvittää jatkoneuvotteluissa. Huomiota on kiinnitettävä ainakin ehdotetun 2 artiklan 2 kohdan rikoksiin, jotka on tehty osana rikollisjärjestön toimintaa, omaisuuden hallinnointia koskeviin säännöksiin ja ARO-toimistoille ehdotettuun toimivaltaan pakotteisiin liittyvien rikosten osalta.

SEUT 83 artiklan 1 kohdassa mainitun järjestäytyneen rikollisuuden tarkempaa sisältöä ei ole unionin oikeudessa määritelty. Järjestäytyneen rikollisuuden torjunnasta on annettu neuvoston puitepäätös 2008/841/YOS, johon viitataan ehdotuksen 2 artiklan 1 kohdan a alakohdassa. Puitepäätöksen 2 artiklan kriminalisointivelvoite koskee rikollisjärjestön toimintaan osallistumiseen liittyviä rikoksia. Lisäksi rikollisjärjestön määritelmä on puitepäätöksen 1 artiklassa rajattu koskemaan rikoksia, joista voi seurata vähintään neljän vuoden vankeusrangaistus. Ehdotuksen 2 artiklan 2 kohdassa mainitut rikokset olisivat siten EU-tasolla uusia ja ne menisivät nykyistä puitepäätöstä pidemmälle. Komission neuvoston työryhmäkäsittelyssä kertomien lisätietojen mukaan rikosten määritelmät perustuisivat kansalliseen lainsäädäntöön, mikä ei kuitenkaan ilmene säännöksen sanamuodosta ehdotettua j alakohdalla lukuun ottamatta.

4.2 Ehdotuksen suhde suhteellisuus- ja toissijaisuusperiaatteisiin

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 4 artiklan 2 kohdan j alakohdan mukaan vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueella sovelletaan unionin ja jäsenvaltioiden kesken jaettavaa toimivaltaa. Sopimuksen 5 artiklan 3 kohdan mukaan toissijaisuusperiaatteen mukaisesti unioni toimii aloilla, jotka eivät kuulu sen yksinomaiseen toimivaltaan, ainoastaan jos ja siltä osin kuin jäsenvaltiot eivät voi keskushallinnon tasolla tai alueellisella taikka paikallisella tasolla riittävällä tavalla saavuttaa suunnitellun toiminnan tavoitteita, vaan ne voidaan suunnitellun toiminnan laajuuden tai vaikutusten vuoksi saavuttaa paremmin unionin tasolla. Suhteellisuusperiaatteen mukaisesti unionin toiminnan sisältö ja muoto eivät saa ylittää sitä, mikä on tarpeen perussopimusten tavoitteiden saavuttamiseksi.

Komissio on katsonut ehdotuksensa noudattavan toissijaisuusperiaatetta. Tätä perustellaan järjestäytyneen rikollisuuden rajat ylittävällä luonteella, johon puuttumiseksi jäsenvaltioiden kansalliset toimet eivät ole riittäviä. Europolin arvion mukaan unionin alueella toimivista järjestäytyneistä rikollisryhmistä 70 prosenttia on aktiivisia yli kolmessa jäsenvaltiossa, ja rikollista omaisuutta kätetään ja investoidaan uudelleen unionin sisämarkkinoilla. Rikollisryhmät käyttävät monimutkaisia järjestelyjä omaisuuden alkuperän kätkemiseksi ja kohdistavat toimintansa jäsenvaltioihin, joiden järjestelmät varallisuuden takaisin saamiseksi ovat muita heikompia. Tämän vuoksi tarvitaan uusia unionin tason toimia, jotta rikoksentekevälaineitä ja rikoshyötyä voidaan saada tehokkaasti haltuun. Direktiiviehdotus helpottaisi rajat ylittävää yhteistyötä ja tehostaisi rikollisuuden torjuntaa.

Komissio on katsonut ehdotuksensa kunnioittavan myös suhteellisuusperiaatetta. Ehdotuksella vahvistettaisiin keinoja rikollisten varojen jäljittämiseksi, tunnistamiseksi, jäädyttämiseksi, hallinnoimiseksi ja menetetyksi tuomitsemiseksi. Toimenpiteet on komission mukaan muotoiltu riittävän laajasti, mutta niillä keskitytään erityisesti järjestäytyneen rikollisuuden toimintaan. Ehdotuksella selvennetään joitakin yleisiä velvoitteita, millä lisätään oikeusvarmuutta ja vähennetään sellaisia jäsenvaltioiden välisiä eroja, jotka voivat nousta yhteistyön esteiksi. Ehdotuksen hyötyjä pidetään jäsenvaltioille aiheutuvia resurssivaikutuksia ja säädosmuutoksia merkittävämpinä. Ehdotetut toimet rajoittuisivat siihen, mikä on tarpeen ja oikeasuhtaista järjestäytyneeseen rikolliseen toimintaan puuttumiseksi ja merkittävien voittojen riistämiseksi rikollisilta. Esimerkkinä mainitaan muun ohella se, että tuomioon perustumaton menettämisseuraamus koskisi vain vakavia rikoksia, jotka ovat omiaan luomaan merkittävää hyötyä. Suhteellisuus turvataisiin myös vahvoilla oikeusturvatakeilla.

Valtioneuvoston alustavan arvion mukaan ehdotus on toissijaisuusperiaatteen mukainen ja pääosin myös suhteellisuusperiaatteen mukainen. Neuvotteluissa on kuitenkin tarpeen tarkastella myös suhteellisuusperiaatteen mukaisuutta sen varmistamiseksi, että ehdotetut uudet velvoitteet eivät mene pidemmälle kuin direktiiviehdotuksen tavoitteiden saavuttamiseksi on tarpeen. Tämä koskee erityisesti viranomaisten toimivaltuuksia, menetetyksi tuomitsemisen aineellisia edellytyksiä, jäädytetyn ja menetetyksi tuomitun omaisuuden hallinnointiin liittyviä velvollisuuksia sekä henkilötietojen ja muiden tietojen käsittelyyn liittyviä velvollisuuksia ottaen huomioon henkilötietojen suojaan ja tietoturvallisuuteen nykyisin sovellettavat vaatimukset.

5 Ehdotuksen vaikutukset

5.1 Ehdotuksen vaikutukset Suomen lainsäädäntöön

5.1.1 Ehdotuksen I luku: Yleiset säännökset

Direktiiviehdotuksen **1 artiklan 1** kohdassa 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 ulosottokaassa (705/2017), pakkokeinolaissa ja sakon täytäntöönpanosta annetussa laissa (672/2002, jäljempänä *sakkotäytäntöönpanolaki*). Näiden lakien sisältöä suhteessa direktiiviehdotuksen velvoitteisiin käydään tarkemmin läpi jäljempänä yksittäisten artiklojen yhteydessä.

Ehdotuksen 1 artiklan 2 kohdassa viitatus unionin rajoittavien toimenpiteiden täytäntöönpanon helpottamisesta ja niihin liittyvän omaisuuden myöhemmästä takaisin hankinnasta tällaisten toimenpiteiden rikkomiseen liittyvien rikosten ehkäisemiseksi, paljastamiseksi ja tutkimiseksi säädettäisiin tarkemmin ehdotuksen jäljittämistä ja tunnistamista koskevassa II luvussa (ainakin

4 artiklan 2 kohta sekä 5 artiklan 2 kohdan d alakohta ja 3–4 kohta) ja yhteistyötä koskevassa VII luvussa (28 artiklan 2 kohta ja 29 artiklan 1 kohta). Säännökset koskisivat ARO-toimistoja.

Säännösten tarkoituksena olisi johdanto-osan 6 kappaleen ja komission neuvoston työryhmäkäsittelyssä kertomien lisätietojen perusteella tehostaa pakotteiden täytäntöönpanoa hyödyntämällä ARO-toimistojen asiantuntemusta omaisuuden tunnistamisessa ja jäljittämisessä. ARO-toimistojen rooli olisi muita viranomaisia täydentävä. Kyse olisi ennaltaehkäisevästä toiminnasta, jolla pyrittäisiin ehkäisemään pakotteiden kiertämistä mahdollisimman varhaisessa vaiheessa, jo ennen kuin konkreettinen rikkominen on tiedossa. Unionin rajoittavat toimenpiteet eivät sinänsä ole luonteeltaan rikosoikeudellisia. Direktiivissä säädettävät jäädyttämiseen ja menetetyksi tuomitsemiseen liittyvät toimenpiteet eivät soveltuisi unionin rajoittavien toimenpiteiden nojalla tapahtuvaan jäädyttämiseen vaan ne rajoittuisivat jatkossakin tilanteisiin, joissa omaisuus on peräisin rikollisesta toiminnasta, kuten unionin rajoittavien toimenpiteiden rikkomisesta.

Kansalliset säännökset unionin rajoittavista toimenpiteistä ovat eräiden Suomelle Yhdistyneiden Kansakuntien ja Euroopan unionin jäsenenä kuuluvien velvoitusten täyttämisestä annetussa laissa (659/1967, jäljempänä *pakotelaki*). Lain 2 b §:n mukaan sen lisäksi, mitä 2 a §:n 1 momentissa tarkoitetuissa (Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen nojalla annetuissa) asetuksissa säädetään, niiden liitteissä nimetyn luonnollisen henkilön tai oikeushenkilön varojen jäädyttämisen panee täytäntöön ulkoasiainministeriön hakemuksesta ulosottomies noudattaen ulosottoaaren (705/2007) 8 luvun 5–10 ja 12–15 §:ää.

Pakotelain 4 §:n mukaan rangaistus viranomaisen tämän lain nojalla antaman säännöstelymääräyksen rikkomisesta tai sen yrittämisestä sekä Euroopan unionin yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alaan kuuluvien Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 215 artiklan nojalla annettujen asetusten rikkomisesta ja sen yrittämisestä säädetään rikoslain (39/1889) 46 luvun 1–3 §:ssä. Kyse olisi siten säännöstelyrikoksesta, törkeästä säännöstelyrikoksesta tai lievästä säännöstelyrikoksesta.

Poliisin tehtävänä on poliisilain 1 §:n mukaan muun ohella rikosten ennalta estäminen, paljastaminen ja selvittäminen. Esitutkinnan toimittamisesta säädetään esitutkintalaissa. Direktiiviehdotus voisi kuitenkin edellyttää muutoksia kansalliseen lainsäädäntöön siltä osin kuin näitä tehtäviä tulisi säännöstelyrikosten osalta antaa nimenomaisesti ARO-toimistolle, jolla ei nykyisin ole roolia tällaisten rikosten osalta.

Direktiiviehdotuksen soveltamisalaa koskevasta **2 artiklasta** seuraa, että direktiivissä edellytetty omaisuuden jäljittäminen, tunnistaminen, jäädyttäminen, menetetyksi tuomitseminen ja hallinnointi on ulotettava artiklassa lueteltuihin rikoksiin. Rikoslain menettämisseuraamuksia koskevan 10 luvun soveltamisala on yleinen ja sitä sovelletaan lähtökohtaisesti kaikkiin Suomen lainsäädännössä rangaistaviksi säädettyihin tekoihin, jollei erikseen toisin säädetä. Tällaisiin rikoksiin soveltuvat myös menettämisseuraamuksen turvaamiseksi tehtävää vakuustakavarikkoja ja takavarikkoja koskevat pakkokeinolain säännökset.

Artiklan 1 kohta sisältää 14-kohtaisen luettelon EU-tasolla yhdenmukaistetuista rikoksista. Kohta koski ensinnäkin SEUT 83 artiklan 1 kohdassa mainittuja rikollisuuden aloja eli niin sanottuja eurorikoksia, ja toisaalta SEUT 83 artiklan 2 kohdan niin sanotun liitännäistoimivallan piirissä olevia, yhdenmukaistamistoimenpiteiden kohteena olleita aloja, joilla on säädetty rikosten ja seuraamusten määrittelyä koskevista vähimmäissäännöistä.

Komissio on neuvoston työryhmäkäsittelyssä tarkentanut, että eurorikoksiin viitataan 2 artiklan 1 kohdan a–k alakohdassa. Tällaisia rikollisuuden aloja olisivat rikollisjärjestön toimintaan

osallistuminen, terrorismi, ihmiskauppa, lasten seksuaalinen riisto ja lapsipornografia, huumausaineiden ja psykotrooppisten aineiden laiton kauppa, korruptio, rahanpesu, maksuvälineisiin liittyvät väärennökset, rahan, mukaan lukien euron, väärentäminen, kyberrikollisuus sekä aseiden, ammusten ja räjähteiden laiton kauppa. Liitännäistoimivallan piirissä oleviin aloihin taas viitataan l–n alakohdassa. Näitä olisivat petokset, mukaan lukien unionin taloudellisiin etuihin kohdistuvat petokset, ympäristörikollisuus ja laittomassa maahantulossa ja maassa oleskelussa avustaminen.

Suomi on pannut kansallisesti täytäntöön kohdassa mainitut direktiivit ja puitepäätökset sekä saattanut voimaan f alakohdassa mainitun yleissopimuksen (SopS 98/2005) ja k alakohdassa mainitun yleissopimuksen pöytäkirjan (SopS 74/2011). Suomen lainsäädännön voidaan siten arvioida täyttävän direktiivin velvoitteet tältä osin.

Artiklan 2 kohta sisältää 10-kohtaisen luettelon osana rikollisjärjestön toimintaa tehdyistä rikoksista, joiden tunnusmerkistöä ei ole tarkemmin määritelty. Komissio on neuvoston työryhmäkäsittelyssä ilmoittanut, että 2 kohdassa viitataan rikoksiin sellaisina kuin ne on kriminalisoitu kansallisessa lainsäädännössä.

Rikoslaissa ei ole erillisiä tunnusmerkistöjä rikoksista, jotka on tehty osana rikollisjärjestön toimintaa, lukuun ottamatta 17 luvun 1 a §:n järjestäytyneen rikollisryhmään toimintaan osallistumista. Järjestäytyneessä rikollisryhmässä tehtyihin tekoihin sovelletaan siten lähtökohtaisesti samoja tunnusmerkistöjä kuin muihinkin rikoksiin. Rikoksen tekeminen osana järjestäytyneen rikollisryhmän toimintaa on rikoslain 6 luvun 5 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan rangaistuksen koventamisperuste, minkä lisäksi se on rikoksen törkeäksi kvalifioiva peruste useassa rikoslajissa.

Artiklan 2 kohdan luettelossa on joitakin rikosnimikkeitä, joita ei ole sellaisinaan rikoslaissa, mutta jotka todennäköisesti olisivat ainakin pääosin rikoslain nykyisten tunnusmerkistöjen ja siten direktiivissä edellytettyjen toimenpiteiden piirissä. Esimerkiksi elinten ja kudosten laiton kauppa on rangaistavaa ihmiskauppana (RL 25:3–4), ihmisyöstö erilaisina vapauteen kohdistuvina rikoksina (25 luku) ja tuotteiden väärentäminen, laiton jäljentäminen ja kulttuuriomaisuuden laiton kauppa maahantuontia ja maastavientiä koskevin rikoksina (46 luku). Direktiiviä tulisi siten soveltaa tällaisiin rikoksiin siltä osin kuin rikos on tehty osana rikollisjärjestön toimintaa.

Artiklan 3 kohdan mukaan direktiivin soveltamisalassa olisi myös unionin rajoittavien toimenpiteiden rikkominen siten kuin se olisi määritelty tätä koskevassa direktiivissä. Velvoitteen suhdetta kansalliseen lainsäädäntöön voidaan siten tarkemmin arvioida vasta mahdollisen tulevan direktiiviehdotuksen yhteydessä. Nykyisin unionin rajoittavien toimenpiteiden rikkominen tai sen yritys on Suomessa rangaistavaa säännöstelyrikoksena (RL 46:1–3).

Artiklan 5 kohdan mukaan 2 luvun säännökset jäljittämisestä ja tunnistamisesta soveltuvat kaikkiin kansallisen lainsäädännön mukaisiin rikoksiin, joista voi seurata vähintään vuoden vankeusrangaistus. Suomessa menettämisseuraamusta ja vahingonkorvausta koskevat kysymykset on jo nykyisin otettava huomioon rikoslajineutraalisti rikoksia selvitetessä esitutkintalain 1 luvun 2 §:n mukaisesti. Kansallisen lainsäädännön voidaan siten arvioida vastaavan direktiivin velvoitteita tältä osin.

5.1.2 Ehdotuksen II luku: Jäljittäminen ja tunnistaminen

ARO-toimistojen kannalta relevanttia lainsäädäntöä sisältyy ehdotetulla direktiivillä korvattavan rikoshyötypäätöksen lisäksi Euroopan unionin jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaisten

välisen tietojen ja tiedustelutietojen vaihdon yksinkertaistamisesta annettuun neuvoston puitepäätökseen 2006/960/YOS (jäljempänä Ruotsin puitepäätös), johon toimistojen välinen tiedonvaihto on perustunut. Komissio on 8.12.2021 antanut ehdotuksen (COM(2021) 782 final, U 8/2022 vp) direktiiviksi jäsenmaiden lainvalvontaviranomaisten välisestä tietojenvaihtoa koskeviksi uusiksi säännöiksi (jäljempänä myös tiedonvaihtodirektiivi), joka kumoaisi ja korvaisi kyseisen puitepäätöksen. Neuvoston yleisnäkemyksessä direktiiviehdotuksesta hyväksyttiin kesäkuun 2022 oikeus- ja sisäasioiden neuvostossa. Suomessa puitepäätöksen kansallisesta täytäntöönpanosta on säädetty lailla Euroopan unionin jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaisten välisen tietojen ja tiedustelutietojen vaihdon yksinkertaistamisesta tehdyn neuvoston puitepäätöksen lainsäädännön alaan kuuluvien säännösten kansallisesta täytäntöönpanosta ja puitepäätöksen soveltamisesta (26/2009, jäljempänä laki tiedon ja tiedustelutiedon vaihtamisesta) ja valtioneuvoston asetuksella Euroopan unionin jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaisten välisen tietojen ja tiedustelutietojen vaihdon yksinkertaistamisesta tehdyssä neuvoston puitepäätöksessä tarkoitetuista yhteispisteistä (58/2009). Lakia sovelletaan sen 2 §:n mukaan myös rikoshyötypäätöksen nojalla tapahtuvaan tietojen luovuttamiseen.

Ehdotetun **4 artiklan** 1 kohta sekä **5 artiklan** 2 kohdan b ja c alakohta saattaisivat laajentaa ARO-toimistojen toimivaltaa tuomion jälkeiseen vaiheeseen, koska toimistojen tulisi voida jäljittää ja tunnistaa myös omaisuutta, josta on jo annettu menetetyksi tuomitsemista koskeva päätös. Nykyisen rikoshyötypäätöksen 1 artikla koskee tältä osin omaisuutta, joka voidaan tuomita menetetyksi. Suomessa tällä saattaisi olla vaikutusta vakiintuneeseen jaotteluun, jossa esitutkintaviranomaiset vastaavat tutkintavaiheen jäljittämistoimenpiteistä, kun taas menetetyksi tuomitsemisen jälkeen tehtävistä toimenpiteistä säädetään sakkotäytäntöönpanolaissa, jonka sisältöä selostetaan tarkemmin jäljempänä 19 artiklan yhteydessä. Ehdotus saattaisi tältä osin edellyttää muutoksia ainakin esitutkintalakiin, pakkokeinolakiin, rikoslakiin ja sakkotäytäntöönpanolaikiin.

Ehdotetun 4 artiklan 2 kohdan mukaan varojen jäljittämistä koskevat tutkimukset olisi suoritettava välittömästi, kun aloitetaan tutkinta rikoksesta, josta todennäköisesti saadaan merkittävää taloudellista hyötyä, tai jos se on tarpeen pakotteisiin liittyvien rikosten ehkäisemiseksi, paljastamiseksi ja tutkimiseksi. Säännös saattaa edellyttää muutosta poliisi- ja esitutkintalakiin, joissa ei erikseen säädetä kiireellisistä toimenpiteistä näissä tilanteissa. Lisäksi tutkimusten aloittaminen pakotteisiin liittyvien rikosten osalta jo ennen esitutkintavaihetta voisi edellyttää muutoksia ainakin poliisilakiin.

Ehdotetun 5 artiklan 2 kohdan b ja c alakohta ja 3 kohta edellyttäisivät, että ARO-toimistojen tulisi voida jäljittää ja tunnistaa omaisuutta myös itse. Kyse olisi uusista tehtävistä, sillä rikoshyötypäätöksessä on edellytetty jäljittämisen ja tunnistamisen helpottamista. Nykyisin Suomen Keskusrikospoliisiin sijoitettu ARO-toimisto jäljittää ja tunnistaa omaisuutta itse kansainvälisten pyyntöjen osalta, mikä vastaisi osittain 2 kohdan b alakohtaa. Sen sijaan ARO-toimistolla ei ole ollut roolia 2 kohdan a alakohdassa mainituissa puhtaasti kansallisissa tapauksissa, joissa jäljittäminen ja tunnistaminen kuuluvat kulloinkin esitutkintaa suorittavalle taholle esitutkintalain 1 luvun 2 §:n mukaisesti.

Ehdotetun 4 artiklan 2 kohta ja 5 artiklan 2–4 kohta sisältävät uutta sääntelyä muun ohella ARO-toimistojen tehtävistä unionin rajoittavien toimenpiteiden ja kohdennettujen talouspakotteiden osalta, mistä aiheutuvia lainsäädäntömuutostarpeita on osin arvioitu edellä 1 artiklan 2 kohdan yhteydessä.

Ehdotetun 5 artiklan 4 kohdan mukaan ARO-toimistoille tulisi myös antaa mahdollisuus toteuttaa 11 artiklan 2 kohdan mukaisia kiireellisiä jäädyttämistoimia, jos se on tarpeen pakoterikosten ehkäisemiseksi, paljastamiseksi tai tutkimiseksi. Ehdotus vaikuttaisi tältä osin poikkeavan

kansallisen pakkokeinolainsäädännön lähtökohdista, koska pakkokeinoja ei voida kansallisesti käyttää esitutkintaa edeltävässä vaiheessa.

Poliisilla on laajat tiedonsaantioikeudet tehtäviensä hoitamiseen, mistä syystä Suomen ARO-toimistolla on mahdollisuus saada useimmat ehdotuksen **6 artiklassa** mainitut tiedot. Poliisin oikeudesta saada tietoja säädetään poliisilain 4 luvussa ja henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain (616/2019) 3 luvussa. Viimeksi mainitun lain 16 §:ssä säädetään poliisin oikeudesta saada tietoja eräistä rekistereistä ja tietojärjestelmistä teknisen käyttöyhteyden avulla tai tietojoukkona. Tällainen oikeus koskisi 6 artiklan 1 kohdassa tarkoitetuista tiedoista ainakin kiinteistörekisteriä, väestötietojärjestelmää, liikenneasioiden rekisteriä ja kaupparekisteriä. Artiklassa edellytettyä välitöntä ja suoraa pääsyä ei kuitenkaan kaikkien tietojen osalta ole, sillä tiedonluovutus voi perustua myös poliisin toimivaltansa puitteissa tekemään pyyntöön saada tietoa. Muutokset tähän perusratkaisuun vaatisivat todennäköisesti muutoksia kansalliseen lainsäädäntöön.

ARO-toimistoilla ei ole kansallisesti yleistä oikeutta saada esimerkiksi 1 kohdan a alakohdassa mainittuja veroviranomaisten hallussa olevia tietoja, f alakohdassa mainittuja sosiaaliturvatietoja eikä g alakohdassa mainittuja syyttäjäviranomaisten hallussa olevia tietoja. Viimeksi mainittu alakohta asiaankuuluvista tiedoista, jotka ovat rikosten ehkäisemisen, paljastamisen, tutkinnan tai syytteenpanon osalta toimivaltaisten viranomaisten hallussa, on muotoiltu hyvin laveasti. Johdanto-osan 17 kappaleen perusteella alakohta saattaa kattaa esimerkiksi rikosrekisteritiedot, jos ne voivat olla arvokkaita asiaankuuluvan omaisuuden tunnistamiseksi. Kansallisessa lainsäädännössä esitutkintaviranomaisen oikeus saada rikosrekisteritietoja on rikosrekisterilain (770/1993) 4 §:n 1 momentin 5 kohdan nojalla rajoitettu pakkokeinoasioihin.

Ehdotetun 6 artiklan 3 kohdan mukaan suora ja välitön pääsy tietoihin ei rajoittaisi kansallisessa lainsäädännössä säädettyjen menettelyllisten suojatoimien soveltamista. Muotoilu ja johdanto-osan 17 kappaleen kirjaukset jättävät jossain määrin epäselväksi sen, missä määrin suoraa ja välitöntä pääsyä voitaisiin kansallisessa lainsäädännössä rajoittaa.

Direktiivin **8 artiklassa** säädettäisiin ARO-toimistojen tietoihin pääsyn ja niitä koskevien hakujen valvonnasta. Suomessa lokitietojen keräämisestä säädetään kaikkien viranomaisten osalta yleisluontoisesti julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain (906/2019) 17 §:ssä ja rikosasioiden yhteydessä tapahtuvan henkilötietojen käsittelyn osalta henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä annetun lain (1054/2018, jäljempänä *rikosasioiden tietosuojalaki*) 19 §:ssä. Lisäksi asiasta on erityissäännöksiä eri rekistereitä koskevissa laeissa. Ehdotetun 8 artiklan säännökset vaikuttavat yksityiskohtaisemmilta kuin edellä mainitut kansalliset säännökset.

Direktiivin **9 artiklan** rikoshyötypäätökseen verrattuna uudet säännökset ARO-toimistojen välisen rajat ylittävän tietojenvaihdon tarkoituksesta, pyyntöihin sisällytettävistä vähimmäistiedoista ja kieltäytymisperusteista vastaisivat pääpiirteissään Ruotsin puitepäätöstä, johon ARO-toimistojen välinen tiedonvaihto tällä hetkellä perustuu. Sen sijaan esimerkiksi ehdotettu 5 kohta tietojenvaihtokanavan (SIENA-sovellus) määrittämisestä poikkeaisi rikoshyötypäätöksen ja puitepäätöksen sisällöstä. Suomen ARO-toimistolla on jo nykyisin pääsy SIENAan.

Tietojenvaihdon kohteena olevat tiedot on 1 kohdassa määritelty hyvin yleisesti viittaamalla kaikkiin tietoihin, jotka pyytävä toimisto tarvitsee 5 artiklan mukaisten tehtäviensä suorittamiseksi. Jos tiedonvaihto koskisi kaikkia 6 artiklassa mainittuja vähimmäistietoja, tämä todennäköisesti lisäisi tiedonvaihdon alaa merkittävästi ja herättäisi myös kysymyksiä ehdotettujen kieltäytymisperusteiden riittävydestä.

Sääntelyä lainvalvontaviranomaisten rajat ylittävästä tiedonvaihdosta sisältyy Ruotsin puitepäättöksen lisäksi Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviin 2014/41/EU rikosasioita koskevasta eurooppalaisesta tutkintamääräyksestä (jäljempänä *EIO-direktiivi*) ja yleisemmin kansainvälisen rikosoikeusavun piiriin, jota koskevat kansalliset säännökset ovat kansainvälisestä oikeusavusta rikosasioissa annetussa laissa (4/1994, jäljempänä *rikosoikeusapulaki*). Ehdotetun 9 artiklan suhde mainittuun sääntelyyn on epäselvä.

Direktiivin **10 artiklan** määräajat tietopyyntöihin vastaamiselle ovat tiukempia kuin rikoshyötypäätöksessä viitatus Ruotsin puitepäättöksen määräajat, mutta ne vastaavat pääosin niitä määräaikoja, jotka sisältyvät neuvoston yleisnäkemykseen puitepäättöksen korvaavaa tiedonvaihtodirektiiviä koskevasta ehdotuksesta.

5.1.3 Ehdotuksen III luku: Jäädettäminen ja menetetyksi tuomitseminen

Ehdotetun **11 artiklan** 1 kohta jäsenvaltioiden velvollisuudesta mahdollistaa jäädettäminen mahdollisen menetetyksi tuomitsemisen varmistamiseksi vastaisi pääosin konfiskaatiodirektiivin 7 artiklan 1 kohdan ensimmäistä virkettä. Nykyistä konfiskaatiodirektiiviä kansallisesti täytäntöön pantaessa on katsottu, että direktiivissä tarkoitettuja jäädettämis-toimenpiteitä ovat Suomessa pakkokeinolain 6 luvussa tarkoitettu vakuustakavarikko, väliaikainen vakuustakavarikko ja 7 luvun mukainen takavarikko, jotka ovat kaikki mahdollisia menettämisseuraamuksen turvaamiseksi (HE 4/2016 vp s. 17).

Ehdotetun 11 artiklan 2 kohdan mukaan jäädettämis-toimenpiteisiin on sisällyttävä välittömiä toimia, jotka toteutetaan, kun se on tarpeen omaisuuden säilyttämiseksi. Välittömiä toimia ei ole tarkemmin määritelty. Säännös vastaa pitkälti konfiskaatiodirektiivin 7 artiklan 1 kohdan toista virkettä kiireellisistä toimista, joita ei myöskään ole tarkemmin määritelty. Konfiskaatiodirektiivin täytäntöönpanon yhteydessä ei ole otettu erikseen kantaa siihen, miten edellä mainitut pakkokeinolain 6 ja 7 luvun mukaiset toimet suhtautuvat tällaisiin kiireellisiin toimiin. Hallituksen esityksen perusteluista ilmenee, että kansallisen lainsäädännön on arvioitu vastaavan tältä osin direktiivin velvoitteita (HE 4/2016 vp s. 17).

Ehdotetun 11 artiklan 3 kohdan mukaan jäsenvaltioiden tulisi antaa ARO-toimistoille mahdollisuus toteuttaa 2 kohdan mukaisia välittömiä toimia siihen asti kun 1 kohdan mukainen jäädettämis-päätös on annettu. Tällaisten väliaikaisten kiireellisten jäädettämis-toimenpiteiden voimassaoloaika saisi olla enintään seitsemän päivää. Kyse olisi uudesta velvollisuudesta, joka todennäköisesti edellyttäisi muutoksia kansalliseen lainsäädäntöön.

Suomi ei ehdotuksen valmisteluvaiheessa pitänyt silloisilla tiedoilla tarpeellisena, että ARO-toimistoille annettaisiin kiireellisiä jäädettämis-valtuuksia. Suomi piti riittävänä sitä, että tilivarat kyetään nykyiseen tapaan jäsenvaltioissa lyhytaikaisesti pysäyttämään rahanpesuntorjuntayksiköiden (Financial Intelligence Units eli FIU, Suomessa Keskusrikospoliisissa toimiva rahanpesun selvittelykeskus) toimesta, ja että varsinainen omaisuuden jäädettäminen tapahtuu nykyisten säädösten kuten konfiskaatioasetuksen nojalla (E 97/2021 vp). Ehdotuksen vaikutustenarvioinnin mukaan kaikilla ARO-toimistoilla ei kuitenkaan ole mahdollisuutta pyytää kiireellistä jäädettämistä muilta viranomaisilta.

Ehdotetusta 3 kohdasta ei suoraan ilmene, tulisiko ARO-toimistolla olla muodollinen oikeus väliaikaisten jäädettämis-päätösten antamiseen vai olisiko riittävää esimerkiksi se, että toimiston henkilökuntaan kuuluu virkamiehiä, joilla olisi tällaiset oikeudet.

Ehdotuksen 11 artiklan 2 ja 3 kohdan mukaisena välittömänä toimenä voitaisiin Suomessa mahdollisesti pitää ainakin väliaikaista vakuustakavarikkoa, josta päättää pakkokeinolain 6 luvun 3

§:n 1 momentin mukaan pidättämiseen oikeutettu virkamies. Edellytyksenä on, että asia ei siedä viivytystä ja 1 §:n edellytykset vakuustakavarikolle ovat olemassa. Väliaikainen vakuustakavarikko lakkaa pykälän 2 momentin mukaan olemasta voimassa, jos vaatimusta vakuustakavarikon määräämisestä ei tehdä tuomioistuimelle viikon kuluessa väliaikaismääräyksen antamisesta. Väliaikainen vakuustakavarikko voi siten olla voimassa pidempään kuin 11 artiklan 3 kohdassa edellytettäisiin.

Epäselvää on, voitaisiinko myös pakkokeinolain 7 luvun mukaista takavarikkoa pitää välittömänä toimenä. Tämän puolesta puhuu se, että takavarikoimisestakin päättää pakkokeinolain 7 luvun 7 §:n mukaan pidättämiseen oikeutettu virkamies. Tätä vastaan kuitenkin puhuu se, että toisin kuin väliaikainen vakuustakavarikko, takavarikko ei ole sellainen lyhytaikainen väliaikaistoimi, jonka voimassaolon jatkaminen edellyttäisi erillisen pidempiaikaisen jäädyttämispäätöksen antamista. Takavarikon kestolle ei ole asetettu selkeää enimmäisaikaa. Takavarikko on pakkokeinolain 7 luvun 14 §:n mukaan kumottava, jos syytetä sen perusteena olevasta rikoksesta ei nosteta tai menettämisseuraamusta koskevaa vaatimusta panna vireille neljässä kuukaudessa takavarikoimisesta. Tuomioistuin voi kuitenkin 14 §:ssä tarkemmin säädetysti pidentää määräaikaa enintään neljä kuukautta kerrallaan tai erityisten syiden vuoksi enintään vuosi kerrallaan tai päättää, että takavarikko on voimassa toistaiseksi. Määräajat olisivat tältäkin osin ehdotettua 11 artiklan 3 kohtaa pidempiä.

Kansallisen lainsäädännön voidaan arvioida täyttävän 11 artiklan 5 kohdan vaatimukset toimivaltaisesta viranomaisesta ja jäädyttämispäätösten perustelusta. Konfiskaatiodirektiivissä ei nimenomaisesti säädetä jäädyttämispäätösten perustelemisesta, mutta velvollisuus tulee epäsuorasti ilmi suojalauseketta koskevan 8 artiklan 2 kohdasta, jonka mukaan henkilölle, jota jäädyttämispäätös koskee, olisi ainakin lyhyesti esitettävä kyseisen päätöksen syy tai syyt. Samantyylinen ilmoitusvelvollisuus sisältyy ehdotuksen 22 artiklaan.

Vakuustakavarikosta päättää pakkokeinolain 6 luvun 2 §:n mukaan tuomioistuin. Päätös on perusteltava, vaikka tästä ei pakkokeinolaissa suoraan säädetäkään. Perusteluvollisuus palautuu viime kädessä Suomen perustuslakiin (731/1999), jossa oikeus saada perusteltu päätös mainitaan yhtenä oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin kulmakivenä (21 §:n 2 momentti), ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisuihin, joiden mukaan oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskeva Euroopan ihmisoikeussopimuksen (SopS 19/1990) 6 artikla asettaa tuomioistuimelle velvollisuuden perustella päätöksiään. Korkeimman oikeuden oikeuskäytännön mukaan pakkokeinosta päättävän tuomioistuimen on perusteltava päätöksensä riittävän yksityiskohtaisesti, jotta päätöksen lainmukaisuutta voidaan arvioida (ks. KKO 2020:16, kohta 12).

Väliaikaisesta vakuustakavarikosta ja takavarikosta päättää edellä lausutusti pidättämiseen oikeutettu virkamies. Tuomioistuin saa päättää takavarikosta syytetä käsitellessään. Väliaikaisesta vakuustakavarikosta on pakkokeinolain 6 luvun 3 §:n 3 momentin mukaan ilman aiheuttontaa viivytystä laadittava pöytäkirja, jossa riittävästi mainitaan vakuustakavarikon tarkoitus, selostetaan siihen johtanut menettely ja yksilöidään kohteena oleva omaisuus. Jäljennös pöytäkirjasta on viivytyksettä toimitettava sille, jonka omaisuuteen väliaikainen vakuustakavarikko kohdistuu. Takavarikon osalta vastaavanlainen säännös sisältyy 7 luvun 12 §:ään.

Artiklan 6 kohta jäädyttämispäätöksen voimassaolosta ja omaisuuden palauttamisesta omistajalleen käytännössä vastaisi nykyisen konfiskaatiodirektiivin suojalauseketta koskevan 8 artiklan 3 ja 5 kohtaa, joiden ei ole direktiivin täytäntöönpanon yhteydessä arvioitu aiheuttavan muutostarvetta kansalliseen lainsäädäntöön (HE 4/2016 vp s. 18–20).

Artiklan 7 kohta sisältäisi uuden säännöksen, jonka mukaan jos jäädytettävä omaisuus muodostuu yksiköistä, jotka olisi säilytettävä toiminnan jatkuvuuden vuoksi, kuten yrityksistä, jäädyttämisspäätökseen tulisi sisältyä toimet, joilla estetään niiden omistajilta tai niitä hallinnoivilta henkilöiltä pääsy tähän omaisuuteen ja samalla sallitaan toiminnan jatkuminen.

Väliaikaisen vakuustakavarikon ja vakuustakavarikon täytäntöönpanoon sovelletaan ulosottokaaren säännöksiä. Irtaimen ja kiinteän omaisuuden takavarikko pannaan ulosottokaaren 8 luvun 7 §:n mukaan täytäntöön noudattaen soveltuvin osin, mitä 4 luvussa säädetään ulosmittauksesta. Luvun 37 §:n mukaan velallinen ei saa ulosmittauspäätöksen jälkeen hävittää taikka ilman ulosottomiehen lupaa luovuttaa tai pantata ulosmittattua omaisuutta tai muutoin määrätä siitä. Yhtiön tai muun yhteisön osuuden tai osakkeiden ulosmittauksen jälkeen velallinen ei 38 §:n mukaan saa päättää yhteisössä sellaisista tavanomaiseen liiketoimintaan kuulumattomista toimista, jotka tuntuvasti alentavat osuuden tai osakkeiden arvoa. Ulosottomies voi 39 §:n mukaan antaa velalliselle luvan vaihtaa ulosmitattu omaisuus muuhun omaisuuteen tai tehdä muu vastaava 37 §:ssä tarkoitettu toimi. Lupa edellyttää, että toimi on tarkoituksenmukainen eikä ilmeisesti vaaranna velkojien maksunsaantia.

Ulosottokaaren mainitut säännökset eivät siten estä normaalia liiketoimintaa eivätkä ehdottomasti estä omaisuuden omistajan tai sitä hallitsevan henkilön pääsyä omaisuuteen, mutta estävät tavanomaisesta poikkeavat toimet, jotka tuntuvasti alentaisivat omaisuuden arvoa. Epäselvää on, täyttäisikö tämä ehdotetun 11 artiklan 7 kohdan veloitteen, ottaen myös huomioon, että direktiiviehdotuksessa ei ole määritelty, mitä esimerkiksi omaisuuden hallinnoimisella tarkoitetaan, kun taas ulosottokaaren 4 luvun 38 §:ssä edellytetään, että velallisella on omistukseen perustuva huomattava määräysvalta yhteisöön.

Takavarikon kohteen säilyttämisestä säädetään pakkokeinolain 7 luvun 13 §:ssä, jonka 1 momentin mukaan takavarikon toimittajan on otettava takavarikoitu esine, omaisuus ja asiakirja haltuunsa tai pantava se varmaan säilöön. Takavarikon kohde voidaan 2 momentin mukaan jättää haltijalleen, jollei se vaaranna takavarikon tarkoitusta. Haltijaa on tällöin kiellettävä luovuttamasta, hukkaamasta ja hävittämästä kohdetta. Kohde on myös tarvittaessa merkittävä siten, että se selvästi havaitaan takavarikoiduksi. Haltijaa voidaan kieltää käyttämästä kohdetta. Takavarikon kohde on 3 momentin mukaan säilytettävä sellaisenaan ja sitä on hoidettava huolellisesti. Pykälä ei siten sisällä nimenomaisia säännöksiä ehdotetun 11 artiklan 7 kohdassa tarkoitetuista tilanteista, mutta mahdollistaa sinänsä kohdassa mainittujen velvollisuuksien toteuttamisen. Tältäkin osin on epäselvää, täyttäisikö tämä ehdotetun veloitteen.

Kansallisen lainsäädännön voidaan arvioida täyttävän ehdotuksen **12 artiklan** säännökset niin sanotusta vakiomuotoisesta menetetyksi tuomitsemisesta ja **13 artiklan** säännökset kolmansia osapuolia koskevasta menetetyksi tuomitsemisesta. Ehdotetussa 12 artiklassa säädettäisiin rikoksentekevälineitä ja rikoshyötyä koskevasta esinekonfiskaatiosta ja arvokonfiskaatiosta. Artiklan sanamuoto vastaisi pääosin konfiskaatiodirektiivin 4 artiklan 1 kohtaa, jonka ei direktiiviä täytäntöön pantaessa arvioitu aiheuttavan muutostarpeita kansalliseen lainsäädäntöön (HE 4/2016 vp s. 11).

Ehdotettu 13 artikla vastaisi pääosin konfiskaatiodirektiivin 6 artiklaa, jonka katsottiin direktiivin täytäntöönpanon yhteydessä edellyttävän, että rikoshyödyn menettämistä koskeviin säännöksiin lisätään mahdollisuus tuomita menetetyksi kolmannelle osapuolelle siirretty rikoshyöty. Tämä toteutettiin rikoslain 10 luvun 2 §:n 4 momentilla, joka menee osittain 6 artiklaa pidemmälle (HE 4/2016 vp s. 16–17, 34–36).

Laajennettua menetetyksi tuomitsemista koskevan **14 artiklan** sisältö vaikuttaa käytännössä vastaavan konfiskaatiodirektiivin 5 artiklan 1 kohtaa. Sen sijaan artikla ei sisällä konfiskaatiodirektiivin 5 artiklan 2 kohdan kaltaista säännöstä, jossa velvollisuus säätää laajennetusta hyötykonfiskaatiosta on rajoitettu koskemaan tiettyjä rikoksia eli lahjontaa, järjestäytyneen rikollisryhmän toimintaan osallistumista, lapsipornoa, tietoverkkorikoksia ja rikoksia, joiden ankarin rangaistus on vähintään neljä vuotta vankeutta. Ehdotettua 14 artiklaa tulisi siten soveltaa kaikkiin direktiivin soveltamisalaan kuuluviin rikoksiin, mikä laajentaisi merkittävästi laajennetun hyötykonfiskaation alaa.

Laajennetusta hyödyn menettämisestä säädetään rikoslain 10 luvun 3 §:ssä. Laajennetun hyötykonfiskaation edellytyksenä on pykälän 1 momentin mukaan se, että on tehty 1) rikos, josta säädetty ankarin rangaistus on vähintään neljä vuotta vankeutta; 2) kätkemisrikos tai rahanpesu; 3) salakuljetus; 4) huumausainerikos tai huumausainerikoksen edistäminen; 5) lahjuksen antaminen tai lahjuksen ottaminen taikka lahjominen elinkeinotoiminnassa tai lahjuksen ottaminen elinkeinotoiminnassa; 6) järjestäytyneen rikollisryhmän toimintaan osallistuminen; 7) sukupuoliseellisyyttä loukkaavan kuvan levittäminen, 20 luvun 8 b §:n 2 momentissa tarkoitettu lapsen houkuttelemine seksuaalisiin tarkoituksiin taikka paritus; 8) vaaran aiheuttaminen tietojenkäsittelylle; tai 9) 1–8 kohdassa tarkoitettujen rikosten rangaistava yritys. Lisäksi edellytetään, että rikos on luonteeltaan sellainen, että se voi tuottaa taloudellista hyötyä. Tätä niin sanottujen liipaisinrikosten luetteloa täydennettiin konfiskaatiodirektiivin täytäntöönpanon yhteydessä koskemaan 5–8 kohdassa mainittuja rikoksia.

Ehdotuksen 14 artikla edellyttäisi liipaisinrikosten luettelon laajentamista nykyisestä. Direktiivin ehdotettuun soveltamisalaan kuuluvia rikoksia, joita ei ole rikosnimikkeensä osalta mainittu RL 10:3.1 §:n luettelossa, ovat ainakin terrorismi, ihmiskauppa, maksuvälineisiin liittyvät väärennökset ja rahan väärentäminen, ympäristörikokset ja useat ehdotetun 2 artiklan 2 kohdan rikoksista. Toisaalta jotkut näistä rikoksista, kuten useimmat terrorismirikokset ja ihmiskauppa, olisivat laajennetun hyötykonfiskaation piirissä enimmäisrangaistuksensa perusteella. Velvollisuus laajentaa liipaisinrikosten luetteloa koskisi alustavasti arvioituna varsinkin sellaisia soveltamisalassa mainittujen rikosten perusmuotoisia tai lieviä tekemuotoja, joiden enimmäisrangaistus on alle neljä vuotta vankeutta.

Ehdotuksen **15 artikla** koskee tuomioon perustumatonta menetetyksi tuomitsemista tilanteissa, joissa rikosoikeudellinen menettely on aloitettu, mutta sitä ei ole voitu jatkaa artiklan 1 kohdassa mainituista syistä. Säännös olisi nykyisen konfiskaatiodirektiivin 4 artiklan 2 kohtaa laajempi. Viimeksi mainitussa edellytetään tuomioon perustumattoman menettämisseuraamuksen mahdollistamista ainakin tilanteissa, joissa epäilty tai syytetty on sairas tai paennut. Ehdotetun 15 artiklan 1 kohdassa mainitaan näiden lisäksi myös epäillyn tai syytetyn kuolema, kansallisen lainsäädännön mukainen syytesuoja ja armahdus sekä kansallisen lainsäädännön mukaisten määräaikaisten päättymisen, jos määräajat eivät ole riittävän pitkiä tehokkaiden tutkinta- ja syytetoimien kannalta.

Lisäksi tuomioon perustumaton menetetyksi tuomitseminen olisi, toisin kuin konfiskaatiodirektiivin 4 artiklan 2 kohdassa, mahdollista rikosentekovälineiden ja rikoshyödyn lisäksi myös niiden arvoa vastaavan omaisuuden osalta ja myös tilanteissa, joissa omaisuus on siirretty kolmansille osapuolille. Myös tuomitsemiskynnys olisi muotoiltu eri tavalla. Konfiskaatiodirektiivin 4 artiklan 2 kohdassa edellytetään, että menettely olisi voinut johtaa rikoksesta tuomitsemiseen, jos epäilty tai syytetty olisi voinut osallistua oikeudenkäyntiin, kun taas ehdotetun 15 artiklan 2 kohdan mukaan kansallisen tuomioistuimen tulisi vakuuttua siitä, että kaikki rikoksen tunnusmerkit täyttyvät. Epäselvää on, olisiko ehdotettu kynnys aikaisempaa matalampi vai korkeampi.

Toisaalta ehdotettuun 15 artiklaan sisältyisi myös rajoituksia, joita ei ole konfiskaatiodirektiivin 4 artiklan 2 kohdassa. Mahdollisen taloudellisen hyödyn tulisi olla huomattavaa ja menettämis-seuraamus koskisi niitä soveltamisalassa olevia rikoksia, joista voi seurata vähintään neljän vuo-den vankeusrangaistus. Lisäksi säädettäisiin erikseen asianomaisen henkilön puolustautumisoikeuden kunnioittamisesta muun muassa myöntämällä oikeus tutustua asiakirja-aineistoon ja oikeus tulla kuulluksi. Nykyisessä konfiskaatiodirektiivissä osin samantyyllisiä elementtejä sisältyy 8 artiklan 6 kohtaan.

Tärkeimmät kansalliset säännökset tuomioon perustumattomasta menetetyksi tuomitsemista ovat rikoslain 10 luvun 1 §:n 3 momentissa ja 9 §:ssä, jotka säädettiin konfiskaatiodirektiivin täytäntöönpanon yhteydessä. Silloisen lainsäädännön katsottiin sinänsä sallivan konfiskaatiodirektiivin 4 artiklan 2 kohdan mukaisesti menettämis-seuraamuksen tuomitsemisen, vaikka kehtään ei tuomittaisi rikoksesta rangaistukseen. Selkeyden vuoksi asiasta haluttiin kuitenkin lisätä lakiin nimenomainen säännös silloista käytäntöä vastaavan laajuisena (HE 4/2016 vp s. 12, 29–31, 42–44).

Menettämis-seuraamuksen yleisiä edellytyksiä koskevan rikoslain 10 luvun 1 §:n 1 momentin mukaan menettämis-seuraamuksen määräämisen edellytyksenä on laissa rangaistavaksi säädetty teko (rikos). Menettämis-seuraamuksen määrääminen voi 2 momentin mukaan perustua myös rangaistavaksi säädettyyn tekoon, 1) jonka tekijä ei teon hetkellä ole täyttänyt viittätoista vuotta tai on syyntakeeton; 2) jonka tekijä on rangaistusvastausta vapaa tiettyjen rikoslain säännösten nojalla; taikka 3) josta oikeushenkilö voidaan tuomita rangaistukseen 9 luvun nojalla, vaikkei rikoksentekijää tuomita rangaistukseen. Jos menettämis-seuraamuksen perustavasta rikoksesta tai rangaistavaksi säädetystä teosta esitetään rikoksesta tuomitsemiseen riittävä näyttö, menettämis-seuraamus voidaan 3 momentin mukaan määrätä, vaikka rikoksen tai teon tekijää ei saada selville tai häntä vastaan ei nosteta syytettä tai tuomita rangaistukseen.

Menettämis-seuraamusasian käsittelystä säädetään rikoslain 10 luvun 9 §:ssä, jonka 1 momentin mukaan menettämis-seuraamusta koskeva asia käsitellään sen syytteen yhteydessä, jossa tarkoitettuun rikokseen menettämisvaatimus perustuu. Menettämis-seuraamusta koskeva asia voidaan käsitellä myös erikseen. Pykälän 2 momentin mukaan menettämis-seuraamusta koskeva asia voidaan tutkia ja ratkaista vastaajan poissaolosta huolimatta noudattaen, mitä oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain (689/1997, jäljempänä *rikosoikeudenkäyntilaki*) 8 luvun 11 ja 12 §:ssä säädetään. Ainoastaan menettämis-seuraamusta koskeva asia voidaan myös tutkia ja ratkaista, jos vastaaja on saanut tiedoksi menettämisvaatimuksen ja oikeudenkäyntiin kutsuttuna jäänyt pois ja jos poissaolo ilmeisesti johtuu oikeudenkäynnin karttamisesta. Tällöin tuomioistuimen on viran puolesta määrättävä vastaajalle edunvalvoja. Edunvalvojan määräämisestä asianomaisen sairauden, henkisen toiminnan häiriintymisen, heikentyneen terveydentilan tai muun vastaavan syyn vuoksi säädetään oikeudenkäymiskaaren 12 luvun 4 a §:ssä.

Tuomioon perustumaton menettämis-seuraamus on siten rikoslain 10 luvun 1 §:n 3 momentin nojalla mahdollinen muissakin kuin nykyisen konfiskaatiodirektiivin 4 artiklan 2 kohdassa edellytetyissä tilanteissa. Viimeksi mainitun säännöksen tilanteista eli pakoilu- ja sairaustapauksista on mainittu erikseen menettelyä koskevassa 9 §:ssä. Ehdotetun 15 artiklan 1 kohdan uudet edellytykset voisivat johtaa tarpeeseen laajentaa mahdollisuutta tutkia ja ratkaista menettämis-seuraamusasia vastaajan poissaolosta huolimatta.

Ehdotetun 15 artiklan 1 kohdan uusista edellytyksistä kansallinen lainsäädäntö täyttäisi ainakin c alakohdan tilanteet, joissa epäilty tai syytetty on kuollut. Tällaisissa tilanteissa menettämisvaatimus voitaisiin kohdistaa esimerkiksi kuolinpesään tai rikoksesta hyötyneeseen oikeushenkilöön.

Alakohdan d osalta korotetusta syytesuojasta on säädetty perustuslaissa kansanedustajien (30 §), tasavallan presidentin (113 §), valtioneuvoston jäsenten (114–116 §), oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen (117 §) suhteen. Syytteen nostaminen edellyttää eduskunnan suostumusta tai päätöstä. Ei ole täysin selvää, mahdollistaisiko kansallinen lainsäädäntö menettämiskaavimuk- sen ajamisen mainittuja henkilöitä kohtaan tilanteessa, jossa syytettä ei nostettaisi.

Alakohdan e osalta armahduksesta säädetään perustuslain 105 §:ssä, jonka 1 momentin mukaan tasavallan presidentti voi yksittäisessä tapauksessa saatuaan lausunnon korkeimmalta oikeu- delta armahtaa tuomioistuimen määräämästä rangaistuksesta tai muusta rikosoikeudellisesta seuraamuksesta joko kokonaan tai osittain. Menettämiskaavimusta voidaan pitää momentissa tarkoitettuna muuna rikosoikeudellisena seuraamuksena. Yleisestä armahduksesta on 2 momen- tin mukaan säädettävä lailla.

Ehdotettu 15 artiklan 1 kohta koskee tilanteita, joissa rikosoikeudellinen menettely on aloitettu, mutta sitä ei ole voitu jatkaa. Säännös ei vaikuta merkitykselliseltä ainakaan perustuslain 105 §:n 1 momentin kannalta, koska viimeksi mainittu koskee tilanteita, joissa rikosoikeudellinen seuraamus on jo tuomittu ja menettely siten päättynyt. Sen sijaan säännös voisi rajoittaa mah- dollisuutta säätää lailla sellaisesta yleisestä armahduksesta, joka koskisi vireillä olevissa rikos- prosesseissa mahdollisesti tuomittavia menettämiskaavimuksia.

Alakohdan f osalta rikoslain 8 luvun 9 §:n mukaan menettämiskaavimusta ei saa tuomita, mi- käli teosta ei vanhentumisen vuoksi saa tuomita rangaistusta. Menettämiskaavimuk- sen lyhin vanhentumisaika on kuitenkin viisi vuotta. Jos menettämiskaavimus koskee 10 luvun 4 §:ssä tarkoitettua rikoksentekovälinettä tai 5 §:ssä tarkoitettua muuta omaisuutta, menettämiskaavi- mus ei kuitenkaan vanhennu. Mainittuja vanhentumisaikoja voidaan lähtökohtaisesti pitää riit- tävän pitkänä rikosten tehokkaiden tutkinta- ja syytetoimien kannalta. On kuitenkin epäselvää, miten f alakohdan edellytystä käytännössä tulkittaisiin.

Tuomioon perustumatonta menetetyksi tuomitsemista ei ole kansallisesti rajattu rikoksiin, jotka ovat omiaan tuottamaan huomattavaa taloudellista hyötyä (2 kohta) tai joista voi seurata vähin- tään neljän vuoden vankeusrangaistus (4 kohta). Koska direktiivissä olisi kyse vähimmäissään- telystä, estettä ei ole sille, että tuomioon perustumatonta menetetyksi tuomitseminen on kansalli- sen lainsäädännön nojalla mahdollista muissakin kuin artiklassa mainituissa tapauksissa. Sen sijaan tulkinnanvaraista on, miten 2 kohdan edellytys siitä, että tuomioistuim on vakuuttunut kaikkien rikoksen tunnusmerkkien täyttymisestä, suhtautuu rikoslain 10 luvun 1 §:n 3 momen- tin edellytykseen, jonka mukaan rikoksesta tai rangaistavaksi säädetystä teosta on esitettävä ri- koksesta tuomitsemiseen riittävä näyttö.

Rikoslain 10 luvun 9 §:n voidaan arvioida täyttävän ehdotetun 3 kohdan edellytykset asianomai- sen henkilön puolustautumisoikeuksien kunnioittamisesta. Kohdan sisältöä ei sen sanamuodon perusteella ole tarkoitettu tyhjentäväksi, joten jäsenvaltioilla olisi mahdollisuus säätää muista- kin kuin kohdassa nimenomaisesti mainituista edellytyksistä.

Edellä mainituilla perusteilla kansallinen lainsäädäntö ainakin osin täyttäisi ehdotetun 15 artik- lan edellytykset. Merkittävimmät kysymykset koskevat tuomitsemiskaavimusta ja joidenkin 1 kohdassa mainittujen tilanteiden tulkintaa.

Ehdotuksen **16 artikla** rikolliseen toimintaan liittyvän selittämättömän varallisuuden menete- tyksi tuomitsemisesta olisi uusi. Edellytyksenä olisi artiklan 1 kohdan mukaan, että omaisuus jäädytetään rikollisjärjestön puitteissa tehtyjä rikoksia koskevan tutkinnan yhteydessä, rikos on omiaan tuottamaan huomattavaa taloudellista hyötyä ja tuomioistuim on vakuuttunut, että jää-

dytetty omaisuus on peräisin rikollisjärjestön piirissä tehdyistä rikoksista eikä menettämisseuraamus olisi mahdollinen 12–15 artiklan nojalla. Artiklan 2 kohdan mukaan omaisuuden rikollisen alkuperän määrittämisessä tulisi ottaa huomioon kaikki asiaan liittyvät seikat, mukaan lukien erityiset tosiseikat ja saatavilla olevat todisteet, kuten se, että omaisuuden arvo on huomattavan epäsuhteinen omistajansa laillisiin tuloihin nähden. Artiklan 3 ja 4 kohdassa säädettäisiin 15 artiklan 3 ja 4 kohtaa vastaavasti seuraamuksen rajoittamisesta rikoksiin, joista voidaan tuomita vähintään neljän vuoden vankeusrangaistus, ja henkilön, jota asia koskee, oikeudesta puolustautua.

Artiklaan liittyvän johdanto-osan 28 kappaleen mukaan rikollisesta toiminnasta peräisin olevaa omaisuutta ei järjestäytyneen rikollisuuden vaikeaselkoisen luonteen vuoksi aina ole mahdollista yhdistää tiettyyn rikokseen. Kansallisen tuomioistuimen olisi oltava vakuuttunut siitä, että omaisuus on peräisin rikoksista, mutta tuomioistuimen ei ilmeisesti tarvitsisi olla vakuuttunut siitä, että rikos on tehty. Omaisuuden rikollisen alkuperän ratkaisemisessa tulisi ottaa huomioon kaikki merkitykselliset seikat, mukaan lukien omaisuuden huomattava epäsuhtaisuus omistajan laillisiin tuloihin nähden. Jäsenvaltioiden olisi tällöin vaadittava omistajaa todistamaan, että kyseinen omaisuus on peräisin laillisesta toiminnasta, ja annettava omistajalle tosiasiallinen mahdollisuus sen todistamiseksi. Menettämisseuraamuksen perustavasta rikoksesta tai rangaistavaksi säädetystä teosta ei ilmeisesti voitaisi edellyttää rikoksesta tuomitsemiseen riittävää näyttöä, kuten RL 10 luvun 1 §:n 3 momentissa, joten ehdotettu uusi menettämisseuraamus edellyttäisi todennäköisesti muutosta kansalliseen lainsäädäntöön.

Ehdotuksen **17 artikla** koskisi tehokasta menetetyksi tuomitsemista ja täytäntöönpanoa. Artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden olisi toteutettava tarvittavat toimenpiteet, jotta jäädytettävä ja menetetyksi tuomittava omaisuus voidaan jäljittää ja tunnistaa myös lainvoimaisen rikostuomion tai 15 ja 16 artiklan mukaisten menettelyjen jälkeen. Säännös vastaisi artiklaviitauksia lukuun ottamatta pitkälti konfiskaatiodirektiivin 9 artiklaa, jonka vaatimukset kansallisen lainsäädännön katsottiin konfiskaatiodirektiivin täytäntöönpanon yhteydessä täyttävän (HE 4/2016 vp s. 20–21).

Artiklan 2 kohta sisältää niin sanottua sosiaalista uudelleenkäyttöä koskevan säännöksen, jonka mukaan jäsenvaltioiden olisi harkittava toimenpiteitä, jotka mahdollistaisivat menetetyksi tuomitun omaisuuden käyttämisen yleisen edun mukaisesti tai sosiaalisiin tarkoituksiin. Säännös vastaisi konfiskaatiodirektiivin 10 artiklan 3 kohtaa, jonka ei direktiiviä täytäntöön pantaessa katsottu edellyttävän muutoksia kansalliseen lainsäädäntöön (HE 4/2016 vp s. 22).

Jos uhreilla on rikoksen johdosta vaateita sellaista henkilöä kohtaan, johon kohdistuu direktiivin mukainen menetetyksi tuomitsemista koskeva toimenpide, jäsenvaltioiden tulisi **18 artiklan** mukaan varmistaa, että menetetyksi tuomitsemista koskeva toimenpide ei vaikuta uhrien oikeuksiin saada korvausta vaateistaan. Ehdotettu säännös menisi pidemmälle kuin konfiskaatiodirektiivin 8 artiklan 10 kohta, jossa edellytetään, että menetetyksi tuomitsemista koskeva toimenpide ei saisi estää uhreja hakemasta korvausta vaateistaan.

Suomen lainsäädännön arvioitiin konfiskaatiodirektiivin täytäntöönpanon yhteydessä täyttävän 8 artiklan velvoitteet, mitä ei artiklan 10 kohdan osalta erikseen perusteltu (HE 4/2016 vp s. 18–20). Arvio lienee perustunut siihen, että asianomistajan oikeus saada vahingonkorvausta tai edunpalautusta on rikoslain 10 luvun 2 §:n 6 momentin nojalla ensisijainen rikoshyötyä koskevaan menettämisseuraamukseen nähden, mikä on luvun 11 §:n nojalla mahdollista ottaa huomioon myös siinä vaiheessa, kun menettämisseuraamuksesta on jo päätetty. Mainittujen säännösten voidaan arvioida ainakin pääosin täyttävän myös ehdotetun 18 artiklan velvoitteen.

5.1.4 Ehdotuksen IV luku: Hallinnointi

Ehdotuksen **19 artiklan** 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden tulisi varmistaa jäädytetyn ja menetetyksi tuomitun omaisuuden tehokas hallinnointi sen luovutukseen saakka. Kansallisen lainsäädännön voidaan arvioida täyttävän kyseisen velvoitteen.

Jäädytettyä omaisuutta hallinnoi se Suomessa viranomainen, joka on pannut toimenpiteen täytäntöön. Vakuustakavarikon ja väliaikaisen vakuustakavarikon täytäntöönpanosta huolehtivat pakkokeinolain 6 luvun 10 §:n mukaan ulosottoviranomaiset noudattaen soveltuvin osin ulosottokaaren 8 luvun säännöksiä turvaamistoimipäätöksen täytäntöönpanosta. Omaisuuden tehokasta hallinnointia turvaavat muun muassa useat ulosmittausta koskevat 4 luvun säännökset ja 1 luvun 19 §:n yleinen asianmukaisuuden vaatimus. Takavarikon panee pakkokeinolain 7 luvun säännösten mukaan täytäntöön pidättämiseen oikeutettu virkamies. Takavarikon kohde on luvun 13 §:n mukaan säilytettävä sellaisenaan ja sitä on hoidettava huolellisesti.

Omaisuuteen tai rahamäärään kohdistuvan menettämisseuraamuksen täytäntöönpanosta säädetään sakkotäytäntöönpanolaissa, jonka 4 luku sisältää säännökset muun muassa omaisuuden ottamisesta valtion käyttöön, myymisestä tai hävittämisestä (täytäntöönpanotoimi), täytäntöönpanoon toimivaltaisesta viranomaisesta ja mahdollisuudesta määrätä täytäntöönpanotoimesta jo ennen menettämisseuraamusta koskevan ratkaisun täytäntöönpanokelpoisuutta. Esinekonfiskaation panee täytäntöön poliisi, tullit tai rajavartiolaitos, ja arvokonfiskaation Oikeusrekisterikeskus (ks. HE 4/2016 vp s. 21).

Ehdotetun 19 artiklan 2 kohta sisältäisi uuden velvollisuuden, jonka mukaan jäädytetyn ja menetetyksi tuomitun omaisuuden hallinnoinnista vastaavien viranomaisten tulisi ennen 11 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua jäädyttämispäätöksen antamista arvioida jäädytettävän omaisuuden hallinnoinnista mahdollisesti aiheutuvat kustannukset kyseisen omaisuuden arvon säilyttämiseksi ja optimoimiseksi sen luovuttamiseen saakka. Säännös edellyttäisi todennäköisesti muutoksia kansalliseen lainsäädäntöön, sillä vakuustakavarikon, väliaikaisen vakuustakavarikon ja takavarikon mahdollinen kustannusten arviointi ja muut toimenpiteet omaisuuden arvon säilyttämiseksi ja optimoimiseksi tapahtuvat päätösten antamisen jälkeen niiden täytäntöönpanovaiheessa.

Ehdotuksen **20 artikla** sisältäisi uusia säännöksiä jäädytetyn omaisuuden siirtämisestä tai myymisestä. Artikla olisi laajempi ja yksityiskohtaisempi kuin konfiskaatiodirektiivin 10 artiklan 2 kohta, jossa säädetään yleisesti jäsenvaltioiden velvollisuudesta varmistaa mahdollisuus omaisuuden myyntiin tai luovutukseen tarvittaessa. Omaisuuden siirtämisen tai myymisen tulisi 20 artiklan 1 kohdan mukaan olla mahdollista ennen menetetyksi tuomitsemista koskevan päätöksen tekemistä ainakin tilanteissa, joissa a) jäädytetty omaisuus on pilaantuvaa tai menettää arvoaan nopeasti, b) omaisuuden varastointi- tai ylläpitokulut ovat suhteettomat sen arvoon nähden tai c) omaisuuden hallinnointi on liian vaikeaa tai sen hoito edellyttää erityisolosuhteita ja vaikeasti saatavilla olevaa asiantuntemusta.

Vakuustakavarikon tai väliaikaisen vakuustakavarikon kohteena oleva omaisuus on ulosottokaaren 8 luvun 7 §:n 2 momentin nojalla myytävä, jos omaisuuden arvo alentuu nopeasti tai hoitokulut ovat korkeat. Omaisuus myydään noudattaen soveltuvin osin, mitä 2 luvun 5 §:n 2 momentissa säädetään. Ennen myyntiä asianosaisia tulee kuulla. Takavarikon kohteena olevan omaisuuden myymisestä säädetään pakkokeinolain 7 luvun 13 §:n 3 momentissa, jonka mukaan poliisilaitoksen päällikkö tai poliisin valtakunnallisen yksikön päällikkö voi määrätä kohteen myytäväksi heti, kun ilmenee, että se on helposti pilaantuva, pian häviävä, arvoltaan nopeasti aleneva tai erittäin kallishoitoinen. Mainitut säännökset vaikuttaisivat täyttävän 20 artiklan 1 kohdan a ja b alakohdan edellytykset. Tulkinnanvaraisempaa on niiden suhde c alakohtaan.

Artiklan 2 kohdan mukaan jäsenvaltioiden olisi varmistettava, että omaisuuden omistajan edut otetaan huomioon myyntipäätöstä annettaessa, mukaan lukien se, onko myytävä omaisuus helposti korvattavissa. Jäsenvaltioiden tulisi pakenemistapauksia lukuun ottamatta varmistaa, että omistajalle ilmoitetaan asiasta ja että häntä kuullaan ennen myyntiä. Omistajalle olisi annettava mahdollisuus pyytää myyntiä.

Väliaikaisen vakuustakavarikon ja vakuustakavarikon osalta ulosottokaaren 8 luvun 7 § edellyttää asianosaisten kuulemista ennen myyntiä. Pykälässä viitatus 2 luvun 5 §:n 2 momentin nojalla ulosmitattu omaisuus saadaan myydä ilman velallisen suostumusta vain, jos omaisuuden arvo alentuu nopeasti tai omaisuuden hoitokulut ovat korkeat. Ulosottomies voi antaa velalliselle luvan vakuustakavarikon kohteena olevan omaisuuden myyntiin ulosottokaaren 4 luvun 39 §:n nojalla.

Pakkokeinoina 7 luvussa omistajan etujen huomioon ottamista, tiedonsaantioikeutta ja oikeutta tulla kuulluksi turvaisivat muun muassa 9 § esineen, omaisuuden tai asiakirjan haltuunottamisesta ilmoittamisesta, 12 § takavarikointia koskevan pöytäkirjan toimittamisesta sille, jonka esine, omaisuus tai asiakirja on takavarikoitu, 13 § takavarikon kohteen säilyttämisestä ja 15 § takavarikon saattamisesta tuomioistuimen tutkittavaksi. Luvussa ei säädetä erikseen omistajan tiedonsaantioikeudesta tai oikeudesta tulla kuulluksi 13 §:n 3 momentissa tarkoitettun myymisen osalta tai omistajan mahdollisuudesta pyytää myyntiä.

Mainitut säännökset täyttäisivät ainakin osittain ehdotetun 2 kohdan velvoitteet, mutta eivät välttämättä sen kaikkia yksityiskohtia.

Artiklan 3 kohdan ensimmäisen virkkeen mukaan myyntitulot tulisi turvata menettämisseuraamusta koskevaan tuomioistuimen päätökseen asti. Kansallinen lainsäädäntö täyttäisi kyseisen velvoitteen, sillä jäädytetyn omaisuuden myyntitulot pysyisivät ulosottokaaren ja pakkokeinoina säännösten nojalla ulosottomiehen tai poliisin hallussa menettämisseuraamuksen täytäntöönpanoon asti. Epäselvää sen sijaan on, mitä 3 kohdan toisessa virkkeessä jäsenvaltioille asetettu velvollisuus suojata kolmansina osapuolina olevia ostajia vastatoimenpiteiltä sen varmistamiseksi, että omaisuutta ei palauteta rikoksista tuomitulle, käytännössä tarkoittaisi. Tältä osin voidaan viitata esimerkiksi poliisilain 1 §:ssä säädettyihin poliisin tehtäviin, joita ovat muun ohella yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen sekä rikosten ennalta estäminen.

Jäsenvaltiot voisivat 4 kohdan mukaan vaatia jäädytetyn omaisuuden hallinnasta aiheutuvien kustannusten veloittamista tosiasialliselta omistajalta tai edunsaajalta. Koska kohta on harkinnanvarainen, se ei edellyttäisi muutosta kansalliseen lainsäädäntöön.

Asetuksen **21 artiklan** uusi velvoite vähintään yhden varallisuudenhoitotoimiston perustamisesta jäädytetyn ja menetetyksi tuomitun omaisuuden tehokkaaksi hallinnoimiseksi aiheuttaisi muutoksia kansallisella tasolla. Jäädytetyn ja menetetyksi tuomitun omaisuuden hallinnointia koskevista tehtävistä vastaavat nykyisin 19 artiklan yhteydessä selostetusti esitutkintaviranomaiset, ulosottoviranomaiset ja Oikeusrekisterikeskus. Ehdotus ei sinänsä edellyttäisi omaisuuden hallinnoinnin keskittämistä varallisuudenhoitotoimistolle, vaan toimiston rooli voisi 21 artiklan 1 kohdan a alakohdan nojalla olla myös omaisuuden hallinnoinnista vastaavia viranomaisia tukeva ja konsultoiva. Varallisuudenhoitotoimiston tulisi myös tehdä yhteistyötä muiden toimivaltaisten viranomaisten kanssa sekä kansallisella tasolla että rajat ylittävästi. Varallisuudenhoitotoimistoja voitaisiin perustaa useita.

5.1.5 Ehdotuksen V luku: Suojatoimet

Nykyisessä konfiskaatiodirektiivissä suojatoimien kaltaisia säännöksiä sisältyy suojalauseketta koskevaan 8 artiklaan. Kansallisen lainsäädännön arvioitiin direktiiviä täytäntöön pantaessa täyttävän 8 artiklan velvoitteet (HE 4/2016 vp s. 18–20).

Ehdotettu **22 artikla** jäädyttämispäätösten, menetetyksi tuomitsemista koskevien päätösten ja omaisuuden myyntiä koskevien päätösten ja niiden syiden ilmoittamisesta asianomaiselle henkilölle vastaa osin konfiskaatiodirektiivin 8 artiklan 2 ja 6 kohtaa.

Väliaikaisesta vakuustakavarikosta on 11 artiklan 5 kohdan yhteydessä selostetusti laadittava pöytäkirja, jonka jäljennös on toimitettava sille, jonka omaisuuteen väliaikainen vakuustakavarikko kohdistuu. Vakuustakavarikon kohteena olevan henkilön oikeudesta tulla kuulluksi säädetään pakkokeinolain 6 luvun 2 §:n 3 momentissa viitatussa 3 luvun 6 §:ssä. Vakuustakavarikon täytäntöönpanovaiheessa kohteena olevan henkilön oikeutta tulla kuulluksi turvaavat ulosottoakaan 3 luvun säännökset kuulemisesta ja ilmoituksista (32–36 §) sekä tiedoksiannosta (37–41 §).

Takavarikon osalta pakkokeinolain 7 luvun 9 §:ssä säädetään takavarikoimista varten tarvittavan esineen, omaisuuden tai asiakirjan haltuunottamisesta ja siitä tehtävistä ilmoituksista, ja 12 §:ssä takavarikoinnista laadittavasta pöytäkirjasta väliaikaista vakuustakavarikkoa vastaavasti.

Menettämisseuraamusvaatimus kohdistetaan tavanomaisesti rikosasian vastaajaan, jolloin menettelyyn sovelletaan normaaleja rikosasian vastaajaa koskevia menettelysäännöksiä. Tutkittaessa esitutkinnassa tai oikeudenkäynnissä muun kuin rikoksesta epäillyn tai rikoksesta syytetyn vastuuta menettämisseuraamuksesta noudatetaan rikoslain 10 luvun 11 §:n 1 momentin mukaan, mitä rikoksesta epäillystä tai rikosasian vastaajasta säädetään. Oikeudenkäyntivaiheessa konfiskaatiovastaajaan sovelletaan siten rikosoikeudenkäyntilain ja oikeudenkäymiskaaren rikosasian vastaajaa koskevia säännöksiä. Menettämisseuraamusta koskeva ratkaisu on perusteltava ja siitä on annettava asianosaisille jäljennös rikosoikeudenkäyntilain 11 luvun 4 ja 12 §:n mukaisesti (HE 4/2016 vp, s. 20).

Omaisuuden myymisestä ilmoittamisen osalta ehdotettu 22 artikla vaikuttaa osin päällekkäiseltä 20 artiklan 2 kohdan kanssa. Viimeksi mainitun säännöksen yhteydessä on selostettu asianosaisen oikeutta tulla kuulluksi ennen myyntiä. Vakuustakavarikon osalta merkityksellisiä säännöksiä 22 artiklan kannalta ovat myös ulosottoakaan 3 luvun 28–31 § ulosottomiehen päätöksestä, 32–36 § kuulemisesta ja ilmoituksista sekä 37–41 § tiedoksiannosta. Pakkokeinolain 7 luvussa ei säädetä erikseen omaisuuden myyntiä koskevista päätöksistä ja niiden syistä ilmoittamisesta, mutta nämä voivat tulla asianosaisen tietoon 12 §:ssä säädetyn pöytäkirjan kautta.

Edellä mainituilla perusteilla kansallisen lainsäädännön voidaan arvioida ainakin pääosin täyttävän ehdotetun 22 artiklan velvollisuudet.

Ehdotetun **23 artiklan** 1 kohdassa säädetään yleisesti oikeudesta puolustukseen, tehokkaiisiin oikeussuojakeinoihin ja oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin. Säännös vastaisi osin konfiskaatiodirektiivin 8 artiklan 1 kohtaa. Näiden yleisten velvoitteiden ei arvioida edellyttävän uutta kansallista lainsäädäntöä.

Artiklan 2 kohdan ensimmäinen virke koskee henkilön, jonka omaisuutta jäädyttämispäätös koskee, mahdollisuutta hakea jäädyttämispäätökseen muutosta tuomioistuimessa kansallisten menettelyjen mukaisesti. Säännös vastaisi asiallisesti konfiskaatiodirektiivin 8 artiklan 4 koh-

dan ensimmäistä virkettä. Jos jäädyttämispäätöksen olisi tehnyt muu toimivaltainen viranomainen kuin oikeusviranomainen, kansallisesti tulisi säätää, että kyseinen päätös olisi ensin toimitettava oikeusviranomaisen vahvistettavaksi tai uudelleentarkasteltavaksi, ennen kuin siihen voidaan hakea muutosta tuomioistuimessa. Kyse olisi uudesta velvollisuudesta, koska nykyisin tällaisesta säätäminen on konfiskaatiodirektiivin 8 artiklan 4 kohdan toisen virkkeen mukaan jäsenvaltioille harkinnanvaraista.

Vakuustakavarikon osalta valitusoikeudesta säädetään pakkokeinolain 6 luvun 9 §:ssä, jonka mukaan vakuustakavarikkoa koskevasta tuomioistuimen päätöksestä saa valittaa erikseen. Väliaikaisen vakuustakavarikon osalta pakkokeinolain 6 luvun 3 §:n säännökset velvollisuudesta vaatia vakuustakavarikkoa viikon kuluessa toteuttaisivat muutoksenhakuoikeuden 23 artiklan 2 kohdan toisen virkkeen mukaisena, ottaen myös huomioon edellä selostetut pöytäkirjan laatimista ja asianosaisen kuulemista koskevat säännökset. Takavarikko voidaan saattaa tuomioistuimen tutkittavaksi pakkokeinolain 7 luvun 15 §:n mukaisesti, ja takavarikkoa koskevasta tuomioistuimen päätöksestä voidaan luvun 22 §:n nojalla valittaa erikseen. Kansallisen lainsäädännön voidaan siten arvioida täyttävän 23 artiklan 2 kohdan vaatimukset.

Artiklan 3 kohdan mukaan jos epäilty tai syytetty on paennut, jäsenvaltioiden tulisi toteuttaa kaikki kohtuulliset toimenpiteet varmistaakseen kyseisen henkilön tosiasiallisen mahdollisuuden hakea muutosta menettämisseuraamukseen ja edellyttää, että kyseinen henkilö kutsutaan menetetyksi tuomitsemista koskevaan menettelyyn tai että toteutetaan kohtuullisia toimenpiteitä menettelyn saattamiseksi hänen tietoonsa. Kyse olisi artiklatasolla uudesta säännöksestä, jonka sisältö vaikuttaa osin perustuvan konfiskaatiodirektiivin johdanto-osan 15 kappaleeseen.

Menettämisseuraamusta koskeva asia voidaan edellä 15 artiklan yhteydessä selostetuilla edellytyksillä tutkia ja ratkaista vastaajan poissaolosta huolimatta. Oikeudenkäyntiä karttavalle vastaajalle on viran puolesta määrättävä edunvalvoja, joka käyttää vastaajan puhevaltaa oikeudenkäynnissä sekä, jollei tuomioistuin toisin päättä, myös muutoksenhaussa (HE 4/2016 vp, s. 44). Ehdotettu 3 kohta ei siten vaikuta edellyttävän muutosta kansalliseen lainsäädäntöön.

Artiklan 4 kohdassa säädettäisiin menetetyksi tuomitsemista koskevien päätösten riitauttamisesta tuomioistuimessa. Ensimmäisen alakohdan mukaan jäsenvaltioiden olisi säädettävä niiden henkilöiden, joiden omaisuutta asia koskee, tosiasiallisesta mahdollisuudesta riitauttaa menetetyksi tuomitsemista koskeva päätös ja tapauksen merkitykselliset olosuhteet tuomioistuimessa kansallisten prosessisääntöjen mukaisesti. Säännös vastaisi eräin täydennyksin konfiskaatiodirektiivin 8 artiklan 6 kohdan toista virkettä. Kohdan muissa alakohdissa tarkennettaisiin, mitä merkityksellisiin olosuhteisiin olisi sisällyttävä 13–16 artiklassa tarkoitettujen menettämisseuraamuspäätösten osalta.

Konfiskaatioasian vastaajalla on 22 artiklan yhteydessä selostetusti vastaavat oikeusturvatakeet kuin rikoksesta epäillyllä tai syytetyllä. Rikosoikeudenkäyntilain 11 luvun 4 §:n säännökset tuomion perustelemisesta ja 12 §:n säännökset tuomiota koskevan jäljennöksen antamisesta asianosaisille (12 §) sekä oikeudenkäymiskaaren muutoksenhakua koskevat säännökset täyttäisivät todennäköisesti ehdotetun 4 kohdan velvollisuudet konfiskaatiopäätöksen ja sen merkityksellisten olosuhteiden riitauttamisesta.

Riitauttamismahdollisuudesta säädettäisiin vielä 6 kohdassa omaisuuden myymistä koskevien päätösten osalta. Jäsenvaltioiden olisi säädettävä mahdollisuudesta siihen, että muutoksenhaulla on lykkäävä vaikutus. Kyse olisi uudesta säännöksestä.

Ulosottoakaareissa tai pakkokeinolaissa ei säädetä erikseen muutoksenhausta omaisuuden myymistä koskevaan päätökseen. Väliaikaisen vakuustakavarikon ja vakuustakavarikon osalta ulosottomiehen tekemästä myyntipäätöksestä saa valittaa, kuten muistakin ulosottomiehen tekemistä päätöksistä ja toimista, ulosottokaaren 11 luvun mukaisesti. Toimituksessa läsnä oleville on 11 luvun 13 §:n mukaan ilmoitettava, saako tehtyyn päätökseen tai toimeen hakea muutosta ja mitä valituksen osalta on noudatettava. Valitusosoitus tulee liittää 3 luvun 36 §:ssä tarkoitettuun jälki-ilmoitukseen sekä päätöksestä annettavaan jäljennökseen. Ulosottovalitus ei 11 luvun 9 §:n mukaan keskeytä täytäntöönpanoa, ellei laissa toisin säädetä tai tuomioistuimien anna keskeytysmääräystä. Täytäntöönpanon keskeyttämisestä säädetään tarkemmin 10 luvussa. Tuomioistuimien, joka käsittelee ulosottovalitusta, voi 20 §:n nojalla asianosaisen pyynnöstä tai omasta aloitteestaan antaa keskeytysmääräyksen. Mainitut kansalliset säännökset antaisivat siten 6 kohdassa edellytetysti mahdollisuuden muutoksenhaun lykkäävään vaikutukseen.

Takavarikon yhteydessä tehdyn myyntipäätöksen osalta muutoksenhakuoikeus toteutuisi takavarikon saattamista tuomioistuimen tutkittavaksi koskevan pakkokeinolain 7 luvun 15 §:n ja muutoksenhakua koskevan 22 §:n yleisten säännösten nojalla. Mainituissa säännöksissä ei ole mainintaa mahdollisuudesta muutoksenhaun lykkäävään vaikutukseen. Ehdotettu 6 kohta saattaisi siten edellyttää muutosta kansalliseen lainsäädäntöön ainakin tältä osin.

Artiklan 5 kohdan mukaan jäsenvaltioiden olisi direktiiviä täytäntöön pannessaan säädettävä, että menetetyksi tuomitsemista ei määrätä, jos se olisi suhteeton rikokseen tai syytteen nähden, tai jos se aiheuttaisi kansallisen lainsäädännön mukaisesti kohtuuttomia vaikeuksia asianomaiselle henkilölle.

Menettämisseuraamuksen kohtuullistamisesta säädetään rikoslain 10 luvun 10 §:ssä, jonka 1 momentin mukaan menettämisseuraamus saadaan jättää tuomitsematta, tai sitä voidaan momentissa tarkemmin säädetysti muuten kohtuullistaa, jos 1) hyöty taikka esineen tai omaisuuden arvo on vähäinen; 2) tekijä jätetään rangaistukseen tuomitsematta 6 luvun 12 §:n tai muun vastaavan lainkohdan nojalla; tai 3) menettämisseuraamuksen tuomitseminen olisi kohtuutonta ottaen huomioon rikoksen ja esineen tai omaisuuden laatu, vastaajan taloudellinen asema sekä muut olosuhteet. Mainittu kansallinen lainsäädäntö vaikuttaa vastaavan ehdotettua 5 kohtaa siltä osin, että kohtuullistaminen on mahdollista sekä rikosta että vastaajaa koskevista syistä. Kohtuullistaminen on kuitenkin 10 §:ssä säädettyjen edellytysten täytyessäkin harkinnanvaraista, kun taas ehdotettu 5 kohta on ainakin rikosta tai syytettä koskevan ensimmäisen virkkeensä osalta muotoiltu velvoittavaksi. Sen sijaan asianomaista henkilöä koskeva toinen virke on johdanto-osan 35 kappaleen perustella tarkoitettu mahdollisuudeksi eikä velvollisuudeksi, mikä ei kuitenkaan täysin ilmene artiklaosan sanamuodosta.

Artiklan 7 kohdan mukaan kolmansilla osapuolilla olisi oikeus vaatia omistusoikeutta tai muita omaisuuteen liittyviä oikeuksia myös 13 artiklassa tarkoitetuissa tapauksissa. Säännös vastaisi konfiskaatiodirektiivin 8 artiklan 9 kohtaa, jota kansallisen lainsäädännön on direktiivin täytäntöönpanovaiheessa katsottu vastaavan (HE 4/2016 vp s. 19–20).

Artiklan 8 kohdan mukaan henkilöillä, joiden omaisuuteen direktiivissä säädetty toimenpiteet vaikuttavat, olisi oltava oikeus käyttää avustajaa koko jäädyttämistä ja menetetyksi tuomitsemista koskevan menettelyn ajan. Tästä oikeudesta olisi ilmoitettava henkilöille, joita asia koskee. Säännös vastaisi osittain konfiskaatiodirektiivin 8 artiklan 7 kohtaa.

Pakkokeinolaissa ei ole nimenomaisia säännöksiä asianosaisen oikeudesta avustajaan jäädyttämisen yhteydessä lukuun ottamatta 3 luvun 6 §:ää, jota noudatetaan pakkokeinolain 6 luvun 2 §:n 3 momentin nojalla soveltuvin osin vakuustakavarikkoasian tuomioistuinkäsittelyssä. Muilta osin oikeus avustajaan pakkokeinoasiassa toteutuu esitutkintaa koskevien säännösten

kautta, sillä rikosprosessuaalisia pakkokeinoja voidaan käyttää vasta siinä vaiheessa, kun epäillyn rikoksen esitutkinta on alkanut.

Asianosaisella on esitutkintalain 4 luvun 10 §:n mukaan on oikeus käyttää valitsemaansa avustajaa esitutkinnassa, mistä on ilmoitettava rikoksesta epäillylle siten kuin luvun 16 ja 17 §:ssä säädetään. Esitutkintaviranomaisen on muutenkin huolehdittava siitä, että asianosaisen oikeus käyttää avustajaa tosiasiallisesti toteutuu hänen sitä halutessaan tai oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin turvaamisen sitä edellyttäessä. Rikosoikeudenkäyntilain 2 luvussa säädetään asianosaisen avustamisesta esitutkinnassa ja oikeudenkäynnissä. Kansallinen lainsäädäntö vaikuttaisi siten täyttävän 8 kohdan edellytykset.

5.1.6 Ehdotuksen VI luku: Varojen takaisin Hankintaa koskeva strategiakehys

Ehdotuksen **24 artikla** edellyttäisi varojen takaisin Hankintaa koskevan strategian laatimista ja säännöllistä päivittämistä Suomessa. Kyse olisi uudesta velvollisuudesta, joka lisäisi direktiivissä tarkoitettujen toimivaltaisten kansallisten viranomaisten työmäärää. Suomessa tällaisia viranomaisia olisivat ainakin esitutkintaviranomaiset, syyttäjälaitos, tuomioistuimet, ulosottoviranomaiset ja Oikeusrekisterikeskus sekä mahdollisesti myös Verohallinto.

Ehdotuksen **26 artikla** edellyttäisi perustamaan keskitettyjä rekistereitä, jotka sisältäisivät artiklan 3 kohdassa lueteltuja tietoja rikosentekovälineiden, rikoshyödyn tai muun omaisuuden jäädyttämisestä, menetetyksi tuomitsemisesta ja hallinnoinnista. Rekisterien perustamisen tarkoituksena olisi johdanto-osan 43 kappaleen mukaan helpottaa tapausten hallinnointia ja auttaa kaikkia omaisuuden takaisin Hankinnasta vastaavia viranomaisia saamaan helposti saatavilla oleva rekisteri jäädytetystä, menetetyksi tuomitusta tai hallinnoitavana olevasta omaisuudesta. ARO-toimistoille, varallisuudenhoitotoimistoille ja muille toimivaltaisille viranomaisille, joista mainitaan johdanto-osan 43 kappaleessa esimerkkinä myös tuomioistuimet, tulisi luoda valtuudet syöttää tietoja, päästä niihin ja tehdä niihin hakuja. Artiklan sanamuoto viittaa siihen, että rekistereitä voisi olla jäsenvaltiossa useita. Artikla edellyttäisi uutta kansallista lainsäädäntöä.

Ehdotuksen **27 artiklan** tilastointivelvoitteiden tarkempi sisältö jäisi ehdotuksen mukaan riippumaan komission delegoidusta säädöksestä.

5.1.7 Ehdotuksen VII luku: Yhteistyö

Direktiiviehdotuksen **28 artikla** ARO-toimistojen yhteistyöstä EPPO:n, Europolin ja Eurojustin kanssa saattaa edellyttää täydentävää kansallista lainsäädäntöä, jotta kansallisen ARO-toimiston yhteistyölle saataisiin oikeusperusta. Ehdotettu yhteistyö tarkoittaisi käytännössä tiedonvaihtoa mainittujen EU:n virastojen kanssa, mitä ei kaikilta osin alustavan arvion mukaan ole katettu voimassa olevilla tietojen luovuttamista koskevilla säännöksillä.

Myös **29 artikla**, jonka mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava ARO-toimistojen ja varallisuudenhoitotoimistojen mahdollisimman laaja yhteistyö kolmansien maiden vastaavien viranomaisten kanssa, saattaisi edellyttää täydentävää kansallista lainsäädäntöä siltä osin kuin voimassa oleva lainsäädäntö, kuten rikosoikeusapulaki, ei riittäisi kyseisen velvoitteen täyttämiseen. Unionin rajoittavien toimenpiteiden täytäntöönpanon osalta jäsenvaltioiden tulisi johdanto-osan 44 kappaleen mukaan varmistaa, että ARO-toimistot laativat työjärjestelyt niiden kolmansien maiden vastaavien viranomaisten kanssa, joiden kanssa on tehty operatiivinen yhteistyösopimus, joka mahdollistaa operatiivisten henkilötietojen vaihdon Europolin tai Eurojustin kanssa.

Kansallisesti henkilötietojen siirtämisestä kolmansiin maihin ja kansainvälisille järjestöille säädetään ainakin rikosasioiden tietosuojalain 7 luvussa. Henkilötietojen siirrossa on muun ohella varmistuttava siitä, että tiedot vastaanottavassa maassa tai järjestössä on riittävä tietosuojan taso. Riittävän tietosuojan takeena voi olla komission hyväksymä päätös tietosuojan riittävydestä, tai asianmukaiset suojatoimet voidaan varmistaa muulla tavoin, erityisesti oikeudellisesti sitovalla sopimuksella.

5.1.8 Ehdotuksen VIII luku: Loppusäännökset

Loppusäännöksistä huomiota voidaan kiinnittää erityisesti nimettyjä toimivaltaisia viranomaisia ja yhteyspisteitä koskevaan **31 artiklaan**, jonka mukaan jäsenvaltioiden olisi ilmoitettava komissiolle yksi tai useampi 5 ja 21 artiklan mukaisia tehtäviä nimeämään suoritettu viranomaisen. Jos näitä viranomaisia olisi enemmän kuin kaksi, jäsenvaltion tulisi nimetä enintään kaksi yhteyspistettä helpottamaan yhteistyötä rajat ylittävissä tapauksissa. Velvoitteella voisi olla vaikutusta kansallisten viranomaisten tehtäviin ja toimivallanjakoon.

5.2 Ehdotuksen taloudelliset vaikutukset ja vaikutukset viranomaisten toimintaan

Komission mukaan ehdotuksella ei ole vaikutusta EU-budjettiin, mutta sillä on merkittäviä taloudellisia vaikutuksia jäsenvaltioille. Komission ehdotuksen vaikutusten arviointiraportissa arvioidaan, että jäsenvaltioiden julkishallinnolle aiheutuu lisäkustannuksia, sillä sekä ARO-toimistot että varallisuudenhoitotoimistot tarvitsevat riittävät resurssit tehtäviensä hoitamiseen. Komission mukaan kustannusarvio jäsenvaltioiden hallinnoille on yhteensä noin 30–40 miljoonaa euroa, joista noin puolet olisi kertaluonteisia kustannuksia ja puolet jatkuvia kuluja.

Komission mukaan lisäkustannukset kompensoitaisiin ehdotuksen toimenpiteillä, jotka tehostavat koko omaisuuden takaisin Hankintaprosessia. Suunniteltujen toimenpiteiden on arvioitu voivan noin kaksinkertaistaa takaisin hankittu rikollisen omaisuuden määrän, joka on nykyisin miljardi euroa vuodessa. Komissio arvioi, että kokonaisuutena julkishallinnon kustannukset jäisivät pienemmiksi kuin edellä mainitut tulot. Toisaalta on myös todettu, että saavutettavia tehokkuushyötyjä ei voida määrittää täsmällisesti etukäteen.

Komission ehdotus laajentaisi ARO-toimistojen tehtäväkenttää. Suomessa rikosshyödyn jäljitys-toimenpiteistä vastaa esitutkintavaiheessa esitutkintaa suorittava taho rikoslajineutraalisti esitutkintalain 1 luvun 2 §:n mukaisesti. Suomen kansallinen ARO-toimisto on erikoistunut kansainvälisten rikosshyödyn jäljityspyyntöjen välittämiseen sekä muista jäsenvaltioista vastaan otettuihin pyyntöihin vastaamiseen ja niihin sisältyvien jäljitystoimenpiteiden tekemiseen. Ehdotuksen mukaan ARO-toimiston tulisi jatkossa muun muassa jäljittää ja tunnistaa omaisuutta itse myös muissa tilanteissa, tehdä kiireellisiä jäädyttämispäätöksiä ja vaihtaa muiden jäsenvaltioiden ARO-toimistojen kanssa tietoja, jotka liittyvät unionin rajoittavien toimenpiteiden tehokkaaseen täytäntöönpanoon, jos se on tarpeen niihin liittyvien rikosten ehkäisemiseksi, paljastamiseksi tai tutkimiseksi. Uudet tehtävät aiheuttaisivat resurssitarpeita, joiden määrään vaikuttaisi kansallisella tasolla muun ohella se, hoidettaisiinko tehtäviä jatkossakin yhden vai useamman viranomaisen toimesta. Unionin tasolla ARO-toimistojen jatkuva lisäresurssitarve olisi komission arvion mukaan 4,39 miljoonaa euroa.

Samoin ARO-toimistojen ehdotettu suora pääsy tiettyihin kansallisiin rekistereihin tulisi mahdollisesti aiheuttamaan tietojärjestelmämuutostarpeita ja kustannuksia sekä ARO-toimistoille että rekisterien ylläpidosta vastaaville viranomaisille. Komission arvion mukaan ARO-toimistojen pääsystä relevantteihin tietokantoihin aiheutuisi yhteensä 2,43 miljoonan euron kertaluonteiset kustannukset. Myös varallisuudenhoitotoimistojen perustaminen ja muut jäädytetyn ja

menetetyksi tuomitun omaisuuden hallinnointia koskevat uudet velvoitteet aiheuttaisivat todennäköisesti kustannuksia. Tällä hetkellä jäädytetyn ja menetetyksi tuomitun omaisuuden hallinnoinnista vastaavat esitutkintaviranomaiset, ulosottoviranomaiset ja Oikeusrekisterikeskus. Varallisuudenhoitotoimistojen perustamisesta aiheutuva jatkuva lisäresurssitarve olisi komission arvion mukaan unionin tasolla 2,8–7 miljoonaa euroa.

Ehdotuksessa esitetään jäädytettyä ja menetetyksi tuomittua omaisuutta koskevien keskitettyjen rekisterien perustamista. Edellä on kuvailtu direktiivin soveltamisalaan kuuluvien tehtävien jakautumista eri viranomaisissa. Suomessa kaikkien eri viranomaisten rekisterit eivät keskustele keskenään ja eri viranomaisilla ei ole pääsyä toistensa rekistereihin. Keskitetyillä rekistereillä olisi todennäköisesti merkittäviä kustannusvaikutuksia sekä henkilöresurssien että tietojärjestelmäkustannusten muodossa. Kustannuksia aiheutuisi uuden rekisterin kehittämisestä ja ylläpidosta sekä integraatioista eri viranomaisten järjestelmien välillä. Integraatioita tarvittaisiin lukuisia, koska rekisteriin tai rekistereihin merkittäviä tietoja olisi useilla prosessiketjun viranomaisilla. Tiedonluovutuksen rekistereistä tulisi olla mahdollisimman pitkälle automatisoitua, jotta rekisterinpito olisi kustannustehokasta. Komission arvion mukaan rekisterien perustamisesta aiheutuisi yhteensä 13,5 miljoonan euron kertaluonteiset ja 2,16 miljoonan euron jatkuvat kustannukset.

Kustannuksia aiheutuisi myös tietojen syöttämisestä rekisteriin ja tietojen myöhemmästä muuttamisesta. Rekisteriin merkittäisiin 26 artiklan 3 kohdan nojalla todella laajasti erilaisia omaisuutta, mukaan lukien arvoltaan vähäistäkin omaisuutta, koskevia tietoja. Omaisuuden arvo tai muoto voi rekisteröinnin jälkeen muuttua esimerkiksi direktiivin 20 artiklassa tarkoitetun myymisen johdosta. Tämän vuoksi rekisteriin merkittävät tietoja tulisi todennäköisesti säännöllisesti päivittää, mistä aiheutuisi lisätyötä kaikille varallisuuden takaisin Hankintaan osallistuville viranomaisille.

Ehdotettu 27 artikla johtaisi todennäköisesti nykyistä laajempiin tilastointivelvoitteisiin, millä olisi todennäköisesti myös kustannusvaikutuksia. Tarkkaa euromääräistä arviota on tässä vaiheessa mahdotonta antaa. Tilastotietojen keräämisessä voitaisiin hyödyntää keskusrekisteriin merkittäviä tietoja.

Ehdotuksen taloudelliset vaikutukset kohdistuvat oikeusministeriön ja sisäministeriön hallinnonaloille sekä mahdollisesti muidenkin ministeriöiden hallinnonaloille ainakin tiedonsaantia ja rekistereitä koskevien velvollisuuksien osalta.

Neuvottelujen edetessä on pyrittävä tarkentamaan ehdotuksen taloudellisia vaikutuksia ja selvittävä mahdollisuuksia saada niihin EU-rahoitusta.

6 Ehdotuksen suhde perustuslakiin sekä perus- ja ihmisoikeuksiin

6.1 Yleistä

Ehdotetulla direktiivillä on arvioitu olevan perusoikeusvaikutuksia erityisesti omaisuudensuojan, prosessuaalisten oikeuksien ja tietosuojan kannalta. Ehdotuksen mukaan direktiivissä kunnioitetaan perusoikeuksia ja noudatetaan Euroopan unionin perusoikeuskirjassa ja Euroopan ihmisoikeussopimuksessa tunnustettuja periaatteita, joiden mukaisesti direktiivi olisi pantava täytäntöön.

Ehdotuksen mukaan jäädyttämistä ja menetetyksi tuomitsemista koskevat päätökset vaikuttavat merkittävästi rikoksesta epäiltyjen ja syytettyjen sekä eräissä tapauksissa myös sivullisten oi-

keuksiin. Heidän perusoikeuksiensa suojelu taattaisiin direktiivin erityisillä suojatoimilla ja oikeussuojakeinoilla. Tältä osin viitataan muun muassa oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin ja syyttömyysolettamaan perusoikeuskirjan 47 ja 48 artiklan mukaisesti. Komission mukaan kaikissa perusoikeuksien ja -vapauksien rajoituksissa on noudatettava perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohdan määräyksiä lailla säätämisestä, olennaisen sisällön kunnioittamisesta ja suhteellisuusperiaatteesta.

Komissio on pitänyt ehdotuksesta aiheutuvia perusoikeusrajoituksia omaisuudensuojaan ja menettelyllisiin oikeuksiin oikeutettuina, sillä ne johtuvat tarpeesta torjua tehokkaasti järjestäytyneitä rikollisuutta ja estää rikoshyödyn siirtäminen palauttamattomiin, eivätkä ne mene pidemmälle kuin välttämätöntä. Komission mukaan ehdotuksella varmistetaan myös, että direktiivin täytäntöönpanossa sovelletaan asiaa koskevia EU:n tietosuojasääntöjä.

Ehdotetun 15 artiklan 1 kohdan syytesuojaa koskevan d alakohdan ja armahdusta koskevan e alakohdan suhdetta perustuslakiin on arvioitu ehdotuksen vaikutuksia Suomen lainsäädäntöön koskevassa jaksossa.

6.2 Yksityiselämän ja henkilötietojen suoja

Ehdotuksen sääntely on merkityksellistä perustuslain 10 §:ssä säädetyn yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta. Perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaan henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla. Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan lainsäätäjän liikkumavaraa rajoittaa tämän säännöksen lisäksi myös se, että henkilötietojen suoja osittain sisältyy samassa momentissa turvatun yksityiselämän suojan piiriin. Kysymys on kaiken kaikkiaan siitä, että lainsäätäjän tulee turvata tämä oikeus tavalla, jota voidaan pitää hyväksyttävänä perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudessa (ks. esim. PeVL 13/2016 vp, s. 3-4). Valiokunnan mukaan perustuslaissa turvatut perusoikeudet ovat merkityksellisiä myös EU-sääntelyn valmistelussa (ks. esim. PeVL 15/2017 vp, s. 4 ja PeVL 9/2017 vp, s. 5—6 ja niissä viitatus lausunnot), ja perustuslain tulee ohjata valtioneuvoston kannanmuodostusta EU-lainsäädännön valmistelussa (ks. esim. PeVL 20/2017 vp).

Sääntely on merkityksellistä myös EU:n perusoikeuskirjan kannalta. EU:n perusoikeuskirjan 7 artiklassa turvataan yksityiselämän suoja ja 8 artiklassa jokaisen oikeus henkilötietojen suojaan. Perusoikeuskirjan 8 artiklan mukaan henkilötietojen käsittelyn tulee olla asianmukaista ja tapahtua tiettyä tarkoitusta varten. Käyttötarkoitussidonnaisuuden periaatteeseen kuuluu olennaisena osana se, ettei henkilötietoja voida myöhemmin käsitellä tavalla, joka on yhteensopimatonta alkuperäisen käyttötarkoituksen kanssa. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan mukaan jokaisella on oikeus nauttia yksityis- ja perhe-elämäänsä, kotiinsa ja kirjeenvaihtoonsa kohdistuvaa kunnioitusta. Artiklan on Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä katsottu kattavan myös henkilötietojen suojan.

Direktiivin 6 artiklan 1 kohdassa esitetään tiedot, jotka jäsenvaltioiden olisi asetettava suoraan ja välittömästi ARO-toimistojen saataville, kuten verotiedot, väestörekisteritiedot, kauppa- ja yritysrekisteritiedot ja sosiaaliturvatiedot, siinä määrin kuin kyseiset tiedot ovat tarpeen rikoshyödyn, rikoksentekevälaineiden ja omaisuuden jäljittämiseksi ja tunnistamiseksi. On epäselvää, mitä tietoja eri rekistereistä voidaan kerätä, ja erityisesti alakohdat f ja g herättävät kysymyksiä myös käyttötarkoitussidonnaisuuden kannalta. Johdanto-osan 17 kappaleen mukaan ehdotus täydentäisi nykyistä EU-lainsäädäntöä pääsystä tilitietoihin ja tosiasiallisia omistajia ja edunsaajia koskeviin tietoihin.

Direktiivin 7 artiklassa säädetään erityisistä suojatoimista, jotka koskevat tiedonsaantia. Säännöksellä pyritään varmistamaan, että kansallisilla viranomaisilla on pääsy tietoihin tiedonsaantitarpeen perusteella tarvittavien turvallisuus- ja luottamuksellisuussääntöjen mukaisesti. Lisäksi direktiivin 8 artiklassa vahvistetaan seurantakehys, joka koskee toimivaltaisten kansallisten viranomaisten tiedonsaantia. Säännöksen tarkoituksena on estää väärinkäytökset tai puutteellinen tiedonsaanti.

ARO-toimistot voisivat vaihtaa tietoa ehdotetun 9 artiklan mukaisesti. Tietoryhmät, jotka voidaan antaa, ovat asetuksen (EU) 2016/794 liitteessä II olevan B jakson 2 kohdassa lueteltuja ryhmiä. Toimitettavat henkilötiedot on määritettävä tapauskohtaisesti ottaen huomioon se, mikä on tarpeen 5 artiklan mukaisten tehtävien suorittamiseksi. Lisäksi ehdotuksen 28–29 artiklassa säädetään ARO-toimistojen ja varallisuudenhoitotoimistojen yhteistyöstä EU:n elinten ja virastojen ja kolmansien maiden vastaavien viranomaisten kanssa.

Rikoshyöty päätös on komission 2020 antamassa tiedonannossa toimista aiemman kolmannen pilarin säännösten yhdenmukaistamiseksi tietosuojasääntöjen kanssa (ns. LED-tiedoksianto, E 97/2020 vp) tunnistettu säädökseksi, joka tulisi yhdenmukaistaa rikosasioiden tietosuojadirektiivin (Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2016/680 luonnollisten henkilöiden suojelusta toimivaltaisten viranomaisten suorittamassa henkilötietojen käsittelyssä rikosten ennalta estämistä, tutkimista, paljastamista tai rikoksiin liittyviä syytetoimia tai rikosoikeudellisten seuraamusten täytäntöönpanoa varten sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja neuvoston puitteiden päätöksen 2008/977/YOS kumoamisesta) kanssa. Ehdotuksen johdanto-osan 37 ja 38 kappaleen perusteella tämä onkin ollut komission tarkoituksena. Ehdotuksesta ei kuitenkaan tarkemmin ilmene, millä tavalla rikosasioiden tietosuojadirektiivin vaatimukset on huomioitu.

Perustuslakivaliokunta on arvioinut EU-oikeuden lainsäädäntö- ja sopimushankkeita kiinnittämällä huomiota tuomioistuinkäytäntöön (esim. PeVL 20/2016 vp), erityisesti EU:n tuomioistuimen antamiin ratkaisuihin tapauksissa C-293/12 ja C-594/12 (Digital Rights Ireland) ja C-362/14 (Schrems). Perustuslakivaliokunta on muun muassa todennut, että perusoikeusrajoituksen merkittävyys vuoksi on keskeistä, että sekä tietojen tallentamisen edellytyksistä että tietojen käytöstä säädetään täsmällisesti ja rajoittuen hyväksyttävän perusteen kannalta välttämättömään (PeVL 18/2014 vp).

Perustuslakivaliokunta on EU:n tietosuojalainsäädännön uudistukseen liittyvää kansallista sääntelyä käsitellessään tarkistanut osittain perustuslain 10 §:n I momentin mukaista henkilötietojen suojaa koskevaa tulkintakäytäntöään. Valiokunnan mukaan tietosuoja-asetuksen (2016/679) yksityiskohtainen sääntely, jota tulkitaan ja sovelletaan EU:n perusoikeuskirjassa turvattujen oikeuksien mukaisesti, muodostaa yleensä riittävän säännöspohjan myös perustuslain 10 §:ssä turvatun yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta (PeVL 14/2018 vp, s. 4). Toisin kuin suoraan sovellettava tietosuoja-asetus, rikosasioiden tietosuojadirektiivi ei kuitenkaan sisällä sellaista yksityiskohtaista sääntelyä, joka muodostaisi riittävän säännöspohjan perustuslain 10 §:ssä turvatun yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta (PeVL 14/2018 vp, s. 6, ks. myös PeVL 26/2018 vp, s. 3). Henkilötietojen käsittelyä koskevaa sääntelyä on siten esimerkiksi arkaluonteisten tietojen osalta ja perusoikeusherkissä sääntelykonteksteissa edelleen arvioitava valiokunnan aiemman sääntelyn lakitasoisuutta, täsmällisyyttä ja kattavuutta korostaneen käytännön pohjalta (PeVL 26/2018 vp, s. 3, ks. myös PeVL 14/2018 vp, s. 7 ja PeVL 15/2018 vp, s. 37). Valiokunta on käsitellyt asian kannalta merkityksellisiä ehdotuksia myös aivan viimeaikaisessakin lausuntokäytännössä (ks. esim. PeVL 40/2021 vp).

Perustuslakivaliokunta on toistuvasti kiinnittänyt huomiota myös henkilötietojen käsittelyä koskevan sääntelyn raskauteen ja monimutkaisuuteen, ja muistuttanut tämän johdosta, että henki-

lötietojen suojaan liittyvät sääntelyn kattavuuden, täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimukset voidaan joiltain osin täyttää myös tietosuojaa-asetuksen soveltamisalan ulkopuolella kansalliseen oikeuteen sisältyvällä yleislailla (ks. esim. PeVL 40/2021 vp, s. 4, kappale 12, PeVL 27/2021 vp, s. 2, kappale 5 ja PeVL 26/2018 vp, s. 4). Direktiiviehdotus sisältää eräitä rikosasioiden tietosuojadirektiivin kanssa samaa asiaa koskevia säännöksiä, jotka on pantu täytäntöön rikosasioiden tietosuojalaissa. Yksityiskohtaisempia säännöksiä olisi voitava perustella tarpeella vahvistaa henkilötietojen suoja.

Direktiiviehdotuksessa tarkoitettujen tietojen käsittely tarkoittaisi henkilötietojen käsittelyä rikosasioissa toimivaltaisten viranomaisten toimesta, ja kattaisi myös eräiltä osin arkaluonteisia henkilötietoja, jotka liittyisivät erityisesti henkilön varallisuuteen ja taloudelliseen asemaan sen lisäksi, että rikoksiin liittyviä henkilötietoja on pidettävä valtiosääntöisesti arkaluonteisina. Perustuslakivaliokunta on antanut erityistä merkitystä luovutettavien tietojen luonteelle arkaluonteisina tietoina arvioidessaan sääntelyn täsmällisyyttä ja sisältöä (ks. PeVL 15/2018 vp ja esim. PeVL 38/2016 vp). Perustuslakivaliokunta on toisaalta myös tarkistanut yksityiselämän suojan ydinalueen merkitystä koskevaa käytäntöään. Perustuslakivaliokunta on todennut muun muassa, että kategorinen erottelu suojan reuna- ja ydinalueeseen ei aina ole perusteltua, vaan huomiota on yleisemmin kiinnitettävä myös rajoitusten merkittävyyteen (PeVL 36/2021 vp, s. 3–4, PeVL 48/2018 vp, s. 3–6, PeVL 18/2014 vp, s. 6/II, ks. myös PeVL 36/2018 vp, s. 22).

6.3 Omaisuuden suoja

Omaisuuden suoja turvataan perustuslain 15 §:ssä, Euroopan unionin perusoikeuskirjan 17 artiklassa sekä Euroopan ihmisoikeussopimuksen 1. lisäpöytäkirjan 1 artiklassa. Kuten myös komissio on katsonut, tämän perusoikeuden rajoittaminen edellyttää vakiintuneen Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan, että rajoituksesta säädetään lailla hyväksyttävien tavoitteiden tavoittelemiseksi, ja että päämäärän tavoittelemiseen käytettyjä keinoja voidaan pitää oikeasuhtaisina. Ehdotuksen mukaan jäädyttämisspäätöstä ei tulisi pitää voimassa kauempaa kuin menetetyksi tuomitsemisen turvaamiseksi on tarpeen, mikä saattaa edellyttää kansallisen tuomioistuimen suorittamaa uudelleentarkastelua. Johdanto-osan 24 kappaleen mukaan vilpittömässä mielessä toimineiden sivullisten oikeuksia ei tulisi rajoittaa.

Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen kannan mukaan perustuslain 15.1 §:llä ei suojata omaisuutta, joka on rikoksella hankittu tai muutoin liittyy välittömästi rikolliseen toimintaan (PeVL 8/2016, s. 3). Direktiivin säännökset jäädyttämisestä ja menetetyksi tuomitsemisesta koskisivat rikosoikeudellista menettelyä, ja menetetyksi tuomitseminen rikollisesta toiminnasta peräisin olevaa omaisuutta. Tuomioon perustumattoman menetetyksi tuomitsemisen laajentaminen (15 artikla) ja varsinkin uusi selittämättömän varallisuuden menetetyksi tuomitseminen (16 artikla), joka ei ilmeisesti edellyttäisi rikoksesta tuomitsemiseen riittävää näyttöä, herättävät kuitenkin kysymyksen rajanvedosta sen suhteen, millä edellytyksillä omaisuuden voidaan katsoa välittömästi liittyvän rikolliseen toimintaan, jos ketään ei tuomita siitä rikoksesta, johon menettämisseuraamus perustuu. Tätä kysymystä ei valtioneuvoston käsityksen mukaan ole perustuslakivaliokunnassa tarkemmin arvioitu. Omaisuudensuojan kannalta on myös keskeistä, että vastaajan käytössä olevat oikeussuojakeinot, joista säädetäisiin ehdotuksen 23 artiklassa, ovat riittäviä.

6.4 Prosessuaaliset oikeudet

Prosessuaalisista oikeuksista säädetään muun muassa perustuslain 8 ja 21 §:ssä, perusoikeuskirjan 47 ja 48 artiklassa sekä Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklassa. Komissio on arvioinut erityisesti uuden, rikolliseen toimintaan liittyvään selittämättömään varallisuuteen kohdistuvan menettämisseuraamuksen merkitykselliseksi prosessuaalisten oikeuksien, erityisesti

oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä, syyttömyysolettamaa ja tehokasta oikeussuojakeinoa koskevien oikeuksien, kannalta.

Ehdotetun 16 artiklan mukaista menettämisseuraamusta on komission mukaan pidettävä oikeutettuna johtuen niistä erityisistä vaikeuksista, jotka liittyvät rikoshyödyn ja konkreettisten rikosten yhdistämiseen tilanteissa, joissa useita tekoja tehdään järjestäytyneen rikollisuuden piirissä pidemmän ajan kuluessa. Puolustuksen oikeudet ja syyttömyysolettama voidaan komission näkemyksen mukaan turvata edellyttämällä, että selittämätöntä varallisuutta koskeva menettämisseuraamus voidaan määrätä vain, jos varallisuuserän osoitetaan liittyvän rikolliseen toimintaan. Tämän lisäksi asianosaisella on oltava asianmukainen tilaisuus vastanäytön toimittamiseen.

Valtioneuvosto toteaa, että tuomioon perustumattoman menetetyksi tuomitsemisen laajentaminen ja erityisesti ehdotettu 16 artikla ovat merkityksellisiä myös prosessuaalisten oikeuksien kannalta. Kysymystä konfiskaatiotuomioon riittävästä näytöstä ei valtioneuvoston käsityksen mukaan ole perustuslakivaliokunnassa yleisesti arvioitu. Perustuslakivaliokunta on kuitenkin ottanut kantaa menetetyksi tuomitsemisen näyttökynnykseen laajennetun hyödyn menettämiseen liittyvän, rikoslain 10 luvun 9 §:n 4 momentissa säädetyn käännetyn todistustaakan osalta. Perustuslakivaliokunta piti valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin kannalta olennaisena, että käännetty todistustaakka ei koske lainkaan syyttömyysolettaman kumoavaa ratkaisua eli rikoksen syyksilukemista. Perustuslakivaliokunta totesi muun ohella, että käännetyn todistustaakan kaltaisten laissa säädettyjen olettamien tulee ihmisoikeustuomioistuimen käytännön mukaan pysyä kohtuuden rajoissa ja ottaa puolustuksen oikeudet asianmukaisesti huomioon. Näiltä osin perustuslakivaliokunta katsoi ehdotuksen mahtuvan perustuslain 21 §:n ja ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 2 kappaleen sallimiin rajoihin. Vastaajan oikeusturvan kannalta on syytä korostaa, ettei todistustaakkaa pidä siirtää vastaajalle, ellei omaisuuden rikollista alkuperää koskeva väite ole objektiivisesti arvioiden perusteltu ja riittävin tosiseikoin tuettu. Valiokunta piti myös tärkeänä, että menettelyssä ei aseteta kohtuuttomia vaatimuksia sille, milloin vastaajan katsotaan saattaneen omaisuuden laillisen alkuperän todennäköiseksi (PeVL 8/2016 vp s. 4–5).

Valtioneuvosto katsoo, että perustuslakivaliokunnan lausunnossa mainitut seikat voidaan osaltaan ottaa huomioon myös ehdotettua 16 artiklaa arvioitaessa. Artiklassakaan ei ole kyse rikoksen syyksilukemisesta, ja johdanto-osan 28 kappaleen valossa todistustaakka omaisuuden laillisesta alkuperästä olisi omistajalla. Vastaajan oikeusturvan kannalta keskeistä on, millaisia perusteluita ja tosiseikkoja omaisuuden rikollisesta alkuperästä vakuuttaminen edellyttää ja voidaanko 23 artiklassa säädettyjä oikeussuojakeinoja pitää riittävinä vastaajan oikeuksien suojaamiseksi.

7 Ahvenanmaan toimivalta

Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 27 §:n mukaan valtakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvat asiat, jotka koskevat valtion viranomaisten järjestysmuotoa ja toimintaa (3 kohta), rikosoikeutta 18 §:n 25 kohdassa säädettyin poikkeuksin (22 kohta) ja lainkäyttöä ottaen huomioon 25 ja 26 §:n säännökset, esitutkintaa, tuomioiden ja rangaistusten täytäntöönpanoa sekä rikoksenteijän luovuttamista (23 kohta).

Itsehallintolain 18 §:n 25 kohdan mukaan maakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvat asiat, jotka koskevat teon rangaistavaksi säätämistä ja rangaistuksen määrää, kun on kysymys maakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvasta oikeudenalasta. Lain 25 §:ssä kyse on hallintolainkäytöstä, joka liittyy maakunnan hallituksen ja sen alaisen viranomaisen päätökseen. Lain 26 §:ssä taas kysymys on hallintotuomioistuimen perustamisesta maakuntaan.

Direktiiviehdotuksen soveltamisalassa olevista rikoksista ainakin ympäristörikokset (2 artiklan 1 kohdan m alakohta) kuuluvat itsehallintolain 18 §:n 10 kohdan mukaan maakunnan lainsäädäntövaltaan. Sama saattaa pykälän 11 kohdan nojalla koskea direktiiviehdotuksen 2 artiklan 2 kohdan b alakohdassa mainittua kulttuuriomaisuuden laitonta kauppaa siltä osin kuin kyse olisi muinaismuistojen sekä kulttuurihistoriallisesti arvokkaiden rakennusten ja esineiden suojelusta maakunnassa. Pykälän 26 kohdan nojalla maakunnalla on lainsäädäntövalta myös pakkokeinojen kuten jäädyttämisen käytöstä maakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvien oikeudenalojen osalta. Itsehallintolain 59 b §:n mukaan maakunnan ja valtakunnan välinen toimivallan jako säilyy myös yhteisön oikeuden täytäntöönpanossa.

8 Ehdotuksen käsittely Euroopan unionin toimielimissä ja muiden jäsenvaltioiden kannat

Ehdotuksen käsittely on alkanut neuvoston rikosasiayhteistyöryhmässä Ranskan puheenjohtajuuskaudella 8.6.2022 ja sitä on jatkettu Tšekin puheenjohtajuuskaudella 1.7.2022. Jäsenvaltiot ovat kokouksissa esittäneet alustavia kantoja, joista ei voida vielä tehdä pitkälle meneviä johtopäätöksiä. Tšekin tavoitteena on käydä ehdotuksesta periaatekeskustelu tai tarjota edistymisraportti joulukuun 2022 oikeus- ja sisäasioiden neuvostossa. Euroopan parlamentti ei ole vielä käsitellyt ehdotusta.

9 Ehdotuksen kansallinen käsittely

Luonnos U-kirjelmäksi on käsitelty oikeus- ja sisäasiat jaoston (EU-7) kirjallisessa menettelyssä 5.–7.9.2022.

Suomen keskeisistä ennakkovaikuttamiskannoista konfiskaatiodirektiivin ja rikoshyötypäätöksen uudistamiseen on laadittu E-kirje E 94/2021 vp.

EU:n järjestäytyneen rikollisuuden torjunnan strategiasta on laadittu E-kirje E 63/2021 vp.

10 Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto suhtautuu direktiiviehdotuksen tavoitteisiin myönteisesti. Rikoshyödyn ja rikosentekovälineiden jäädyttäminen ja menetetyksi tuomitseminen ovat tärkeitä keinoja rikollisuuden torjunnassa ja rikosten vaikutusten vähentämisessä. Viranomaisten toimintaedellytyksiä on tärkeää arvioida ja tarvittaessa kehittää, jotta ihmisten turvallisuutta voidaan suojata perus- ja ihmisoikeuksia kunnioittaen.

Valtioneuvosto pitää lähtökohtaisesti kannatettavina toimenpiteitä, joilla pyritään tehostamaan rikoshyödyn tosiasiallista takaisinsaamista. Tältä osin on kiinnitettävä erityistä huomiota ennaltaehkäiseviin toimiin, viranomaisyhteistyön toimivuuteen ja nykyisen lainsäädäntökehyksen täysimääräiseen hyödyntämiseen.

Valtioneuvosto korostaa, että rikoshyödyn takaisinsaaminen edellyttää koko viranomaisketjun tehokasta toimintaa ja yhteistyötä sekä jäsenvaltioiden että unionin tasolla. Valtioneuvosto pitää tämän vuoksi lähtökohtaisesti myönteisenä, että komission ehdotuksessa on kiinnitetty huomiota viranomaisyhteistyöhön ja eri viranomaisten riittäviin resursseihin. Ehdotettuja sääntelyratkaisuja on kuitenkin arvioitava tarkemmin muun muassa oikeasuhtaisuuden ja tarkoituksenmukaisuuden näkökulmasta, jotta jäsenvaltioille jätetään riittävästi liikkumavaraa tavoitteiden toteuttamisessa.

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 takaisin Hankinnasta vastaavilla 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. Valtioneuvosto kannattaa sitä, että varallisuuden takaisin Hankinnasta vastaavien toimistojen tietosuojakehitys päivitetään tarvittavilta osin, jotta varmistetaan sen yhdenmukaisuudesta rikosasioiden tietosuojadirektiivin kanssa.

Ehdotuksessa annettaisiin varallisuuden takaisin Hankinnasta vastaaville toimistoille uusia tehtäviä ja valtuuksia. Ehdotuksen II luvun säännöt toimistojen suorasta pääsystä erilaisiin tietoihin ja näiden tietojen vaihtamisesta muiden jäsenvaltioiden varallisuuden takaisin Hankinnasta vastaavien toimistojen kanssa vaikuttaisivat olevan merkittävästi nykyistä rikoshyötyt päätöstä laajempia. Sääntöjen perusteella on myös vaikea arvioida, mitä jäsenvaltioilta konkreettisesti edellytettäisiin. Samalla niiden suhde muuhun viranomaisyhteistyö- ja tietojenvaihtoa koskevaan EU-sääntelyyn on osin epäselvä. Lisäksi varallisuuden takaisin Hankinnasta vastaaville toimistoille ehdotetaan myös uusia valtuuksia antaa kiireellisiä jäädyttämispäätöksiä, mitä Suomi ei ennakkovaikuttamisvaiheessa pitänyt tarpeellisena.

Neuvotteluissa on pyrittävä siihen, että varallisuuden takaisin Hankinnasta vastaavia toimistoja koskevat säännöt mahdollistavat toimistojen tehokkaan toiminnan, ja ovat samalla oikeasuhtaisia ja välttämättömiä ja noudattavat perusoikeuksia ja yleisiä tietosuojaperiaatteita. Sääntöjen tulee olla myös tarkkarajaisia ja selkeitä yleisen tietosuojalainsäädännön näkökulmasta. Neuvotteluissa on myös pyrittävä selventämään ehdotettujen sääntöjen suhdetta muuhun viranomaisyhteistyö- ja tiedonvaihtoa koskevaan EU-sääntelyyn. Tavoitteena tulee olla se, että tällaiset säännöt muodostavat johdonmukaisen ja selkeän kokonaisuuden. Pääallekkäistä sääntelyä tulee välttää.

Valtioneuvosto katsoo, että varallisuuden takaisin Hankinnasta vastaaville toimistoille ehdotetut uudet tehtävät unionin rajoittaviin toimenpiteisiin ja kohdennettuihin talouspakotteisiin liittyvien rikosten osalta ovat varsinkin esitutkintaa edeltävän vaiheen osalta epäselviä ja herättäviä 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.

Valtioneuvosto suhtautuu lähtökohtaisesti myönteisesti siihen, että varallisuuden takaisin Hankinnasta vastaavien toimistojen tiedonvaihdon oletusarvoiseksi kanavaksi määritettäisiin Europolin ylläpitämä turvattu viestisovellus SIENA, edellyttäen, että kaikki ARO-toimistot voivat sitä käyttää. SIENAn laaja käyttö vahvistaa Europolin roolia Euroopan lainvalvonnan tiedonvaihdon keskuksena, mitä valtioneuvosto on johdonmukaisesti tukenut. SIENA tarjoaa myös suojatun tiedonvaihdon kanavan, mikä on tärkeää henkilötietojen asianmukaiseksi suojaamiseksi.

Neuvotteluissa on myös arvioitava varallisuuden takaisin Hankinnasta vastaaville toimistoille ehdotettujen pakkokeinovaltuuksien suhteellisuutta, tarpeellisuutta ja välttämättömyyttä, jotta direktiivi kyettäisiin panemaan täytäntöön kansallisen pakkokeinolainsäädännön vakiintuneiden lähtökohtien mukaisesti.

Valtioneuvosto on ennakkovaikuttamisessaan korostanut, että mahdollisten uusien lainsäädäntötoimien osalta on aina arvioitava niiden välttämättömyyttä ja oikeasuhtaisuutta perusoikeuksien ja henkilötietojen suojan rajoittamisen kannalta. EU:n tasolla annettavaa rikosoikeudellista sääntelyä tulee käyttää viimesijaisena sääntelyn muotona ja sen käyttöä sääntelevät esimerkiksi SEUT 83 artiklassa mainitut edellytykset, muun muassa erityisen tarpeen ja välttämättömyyden vaatimukset. Huomioon on otettava tietopohjainen tarveharkinta sekä rikoslainsäädännön johdonmukaisuus ja kansallisten järjestelmien sekä oikeusperinteiden erilaisuus. Valtioneuvosto on myös korostanut vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen keskeistä asemaa rikosoikeudellisten asioiden yhteistyössä ja periaatteen ensisijaisuutta rikoslainsäädäntöjen aineelliseen lähentämiseen nähden.

Valtioneuvosto katsoo, että komission ehdotuksessa on esitetty sinänsä hyväksyttäviltä vaikuttavia perusteita jäädyttämistä ja menetetyksi tuomitsemista koskevien EU-tason aineellisten sääntöjen uudistamiselle. Valtioneuvosto pitää myös myönteisenä sitä, että ehdotetut uudet säännöt olisivat jatkossakin luonteeltaan rikosoikeudellisia. Neuvotteluissa on kuitenkin pyrittävä varmistamaan, että säännöt ovat edellä selostettujen, ennakkovaikuttamisessakin korostettujen periaatteiden näkökulmasta oikeasuhtaisia ja välttämättömiä.

Valtioneuvosto korostaa, että 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. Neuvotteluissa näihin kysymyksiin tulee pyrkiä löytämään tasapainoisia ratkaisuja, joilla otetaan riittävässä määrin huomioon tehokkaan rikostorjunnan tarpeet ja samalla varmistetaan perusoikeuksien kunnioittaminen kansallisen järjestelmän peruseriaatteita noudattaen.

Valtioneuvosto pitää myönteisenä, että komission ehdotus ei sisällä nykyistä sitovampia EU-sääntöjä jäädytettävien ja menetetyksi tuomittujen varojen sosiaalisesta uudelleenkäytöstä, koska tiettyjen valtion tuloerien varaaminen johonkin erityiseen tarkoitukseen olisi ongelmallista jäsenvaltioiden budjettiautonomian kannalta. Myönteistä on niin ikään, että ehdotuksessa on kiinnitetty huomiota myös rikoksen asianomistajan asemaan ehdottamatta varsinaisia uusia sitovia EU-tason aineellisia sääntöjä. Lähtökohdana tulee olla se, että tällaisten sääntöjen tarvetta arvioidaan uhrin oikeuksia koskevien yleissäädösten yhteydessä.

Ehdotus sisältää kokonaan uusia velvoitteita jäädytetyin ja menetetyksi tuomitun omaisuuden hallinnoinnista. Näistä merkittäviä ovat varsinkin varallisuudenhoitotoimistojen ja keskusrekisterien perustaminen, joista viimeksi mainitulla olisi todennäköisesti myös huomattavia kustannusvaikutuksia. Valtioneuvosto kannattaa sinänsä tavoitetta varmistaa jäädytetyin ja menetetyksi tuomitun omaisuuden tehokas hallinnointi, jotta omaisuuden arvo voidaan säilyttää ja kustannukset minimoida. Ehdotettujen keinojen välttämättömyys ja kustannustehokkuus herättävät kuitenkin kysymyksiä. Lisäksi ARO-toimistojen ehdotetut uudet tehtävät aiheuttaisivat nykyisen arvion perusteella lisäresurssitarpeita poliisille ja mahdollisesti myös muille viranomaisille. Uudistusten edellyttämiä kustannuksia ja niistä saatavia hyötyjä on pyrittävä arvioimaan ja tarkentamaan neuvottelujen kuluessa, jotta uudistuksen vaikutuksiin ja täytäntöönpanoon kyetään valmistautumaan ajoissa.

Valtioneuvosto katsoo kokonaisuutena, että direktiiviehdotuksessa on useita merkittäviä kohtia, joiden sisältöä on neuvotteluissa vielä tarkemmin arvioitava ja selvitettävä. Neuvotteluissa tulee pyrkiä siihen, että riittävä kansallinen liikkumavara säilytetään, jotta uudet velvoitteet ovat sovitettavissa yhteen kansallisen lainsäädännön peruslähtökohtien kanssa.