

## Hallintovaliokunta

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

Suurelle valiokunnalle

### JOHDANTO

#### *Vireilletulo*

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle Euroopan komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi varojen takaisinmaksusta ja menetetyksi tuomitsemisesta (COM(2022) 245 final) (U 73/2022 vp): Asia on saapunut hallintovaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava suurelle valiokunnalle.

#### *Asiantuntijat*

Valiokunta on kuullut:

- lainsäädäntöneuvos Sampo Brander, oikeusministeriö
- erityisasiantuntija Monna Airiainen, sisäministeriö
- rikoskomisario Kai Lakio, keskusrikospoliisi

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Syyttäjälaitos
- Poliisihallitus

### VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

#### *Ehdotus*

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

Direktiiviehdotuksen pääasiallinen sisältö ilmenee valtioneuvoston kirjelmästä.

## Valiokunnan lausunto HaVL 30/2022 vp

### *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 takaisinhankinnasta 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 takaisinhankinnasta vastaavien toimistojen tietosuojakehys päivitetään tarvittavilta osin, jotta varmistutaan sen yhdenmukaisuudesta rikosasioiden tietosuojadirektiivin kanssa.

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

Neuvotteluissa on pyrittävä siihen, että varallisuuden takaisinhankinnasta 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 viranomaisyh-

## Valiokunnan lausunto HaVL 30/2022 vp

teistyötä ja tiedonvaihtoa koskevaan EU-sääntelyyn. Tavoitteena tulee olla se, että tällaiset säännöt muodostavat johdonmukaisen ja selkeän kokonaisuuden. Päällekkäistä sääntelyä tulee välttää.

Valtioneuvosto katsoo, että varallisuuden takaisinmaksusta vastaaville toimistoille ehdotetut uudet tehtävät unionin rajoittaviin toimenpiteisiin ja kohdennettuihin talouspakotteisiin liittyvien rikosten osalta ovat varsinkin esitutkintaa edeltävän vaiheen osalta epäselviä ja herättävät muun muassa tarkoituksenmukaisuutta koskevia kysymyksiä, joita on neuvotteluissa tarkemmin arvioitava. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että unionin rajoittavat toimenpiteet kyetään panemaan tehokkaasti täytäntöön. Jos tämän arvioidaan edellyttävän EU-tason lainsäädännöllisiä toimia, niiden tulee olla kohdennettuja eikä niiden perusteella tule luoda syvälle käyviä muutoksia tavanomaiseen rikosoikeudelliseen yhteistyöhön ja poliisiyhteistyöhön.

Valtioneuvosto suhtautuu lähtökohtaisesti myönteisesti siihen, että varallisuuden takaisinmaksusta 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 takaisinmaksusta 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 annettava 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 menete-

## Valiokunnan lausunto HaVL 30/2022 vp

tyksi 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 jäädytettyjen ja menetetyksi tuomitettujen 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. Lähtökohtana tulee olla se, että tällaisten sääntöjen tarvetta arvioidaan uhrin oikeuksia koskevien yleissäädösten yhteydessä.

Ehdotus sisältää kokonaan uusia velvoitteita jäädytetyn 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 jäädytetyn 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 sovittavissa yhteen kansallisen lainsäädännön peruslähtökohtien kanssa.

## VALIOKUNNAN PERUSTELUT

### *Yleistä*

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

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

## Valiokunnan lausunto HaVL 30/2022 vp

Direktiivillä korvataan Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/42/EU rikosentekovälineiden ja rikoshyödyn jäädyttämisestä ja menetetyksi tuomitsemisesta Euroopan unionissa (nk. konfiskaatiodirektiivi) ja neuvoston päätös 2007/845/YOS varallisuuden takaisin hankinnasta vastaavien jäsenvaltioiden toimistojen yhteistyöstä rikoksen tuottaman hyödyn tai muun rikokseen liittyvän omaisuuden jäljittämässä ja tunnistamisessa (nk. rikoshyötypäätös).

Ehdotusta perustellaan erityisesti järjestäytyneen rikollisuuden torjunnalla. Hallintovaliokunta pitää tärkeänä komission tavoitetta tehostaa rikollisen omaisuuden takaisin hankintaa ja menetetyksi tuomitsemista. Valiokunta katsoo, että EU:n jäsenvaltioilla pitää olla tehokkaat varallisuuden takaisin hankinnan järjestelmät ja toimivaltaisilla viranomaisilla käytössään monipuolisia työkaluja, joiden avulla voidaan mm. jäljittää ja tunnistaa tehokkaammin rikollista omaisuutta rajat ylittävissä tapauksissa. Kuten valtioneuvoston kirjelmästäkin ilmenee, rikollisten keskeinen motiivi on taloudellisen hyödyn saaminen, joten rikosentekovälineiden ja rikoshyödyn tehokas takavarikointi ja menetetyksi tuomitseminen on yksi vaikuttavimmista keinoista torjua rikollisuutta.

### *ARO-toimistot ja niiden tehtävät*

Suomessa on yksi keskusrikospoliisiin sijoitettu rikoshyödyn jäljittämiseen keskittyvä ARO-toimisto (omaisuuden jäljitystoimisto, Asset Recovery Office). Direktiiviehdotus laajentaa ARO-toimiston tai perustettavien useampien toimistojen tehtäväkenttää ja toimivaltuuksia. Komission ehdotuksen ARO-toimistoja koskevat säännöt ovat kuitenkin vielä joiltakin osin epäselviä ja puutteellisia.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan esimerkiksi ARO-toimistoille ehdotetut uudet tehtävät unionin rajoittaviin toimenpiteisiin ja kohdennettuihin talouspakotteisiin liittyvien rikosten osalta ovat varsinkin esitutkintaa edeltävän vaiheen osalta epäselviä. Samoin esimerkiksi direktiiviehdotuksen 6 artiklassa säädetään minimitiedoista, joihin ARO-toimistoilla tulee olla pääsy. Tiedonsaantia koskevassa listauksessa ei kuitenkaan ole mainittu pankkitilien saldo- tai tapahtumatietoja. Valiokunta toteaa, että tehokas rikoshyödyn jäljittäminen edellyttää, että rikoshyödyn jäljittämiseen erikoistuneilla ARO-toimistoilla tulisi olla nopea ja mahdollisuuksien mukaan välitön pääsy tällaisiin tietoihin, koska tilivarat ovat nopeasti liikuteltavia ja siten myös jäljityskeinojen on oltava nopeita.

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

### *Jäädetyttyä ja konfiskoitua omaisuutta koskeva rekisteri*

Direktiiviehdotuksen 26 artiklassa ehdotetaan keskitettyjen jäädetyttyä ja menetetyksi tuomittua omaisuutta koskevien rekisterien perustamisesta. Rekisterien perustamisen tarkoituksena on, että ne helpottavat tapausten hallinnointia ja auttavat kaikkia omaisuuden takaisin hankinnasta vastaa-

## Valiokunnan lausunto HaVL 30/2022 vp

via viranomaisia saamaan helposti tiedot jäädytetystä, menetetyksi tuomitusta tai hallinnoitavana olevasta omaisuudesta. ARO- ja varallisuudenhoitotoimistoille sekä muille toimivaltaisille viranomaisille tulee luoda valtuudet syöttää tietoja, päästä niihin ja tehdä niihin hakuja. Valiokunta tuo esiin, että Suomessa eri viranomaisten yhtenäisen rekisterin perustaminen voi olla teknisesti haastavaa ja kallista.

### *Yhteistyö EU-elinten, virastojen ja kolmansien maiden kanssa*

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

### *Resurssit*

Direktiiviehdotuksen 25 artiklan mukaan jäsenvaltioiden tulee varmistaa, että ARO-toimistoilla on tehtäviinsä riittävät resurssit. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan ARO-toimistojen ehdotetut uudet tehtävät aiheuttavat resurssitarpeita, joiden määrään vaikuttaa kansallisella tasolla esimerkiksi se, hoidetaanko tehtäviä jatkossa yhden vai useamman viranomaisen toimesta. Samoin ARO-toimistoille ehdotettu välitön pääsy tiettyihin kansallisiin rekistereihin aiheuttaa mahdollisesti tietojärjestelmämuutostarpeita ja kustannuksia sekä ARO-toimistoille että rekisterien ylläpidosta vastaaville viranomaisille.

### *Lopuksi*

Hallintovaliokunta toteaa, että kyseessä oleva komission direktiiviehdotus on asiasisällöltään laaja ja ehdotus ei sisällä vastauksia kaikkiin yksityiskohtaisiin kysymyksiin. Valiokunta pitää direktiiviluonnoksen yleisiä tavoitteita kuitenkin kannatettavina, kuten tavoitetta tehostaa rikollisen omaisuuden takaisin Hankintaa ja menetetyksi tuomitsemista, erityisesti järjestäytyneen rikollisuuden toimijoilta. Koska rikollisuus on kansainvälistä, viranomaiset tarvitsevat vastaavasti rikosten estämiseksi, selvittämiseksi sekä tuomioiden täytäntöönpanemiseksi kansallisten säädösten lisäksi yhdenmukaisia ja tehokkaita kansainvälisiä säädöksiä.

Hallintovaliokunta yhtyy valtioneuvoston kirjelmässä esitettyyn toteamukseen siitä, että direktiiviluonnoksessa on useita merkittäviä kohtia, joiden sisältöä on neuvotteluissa vielä tarkemmin arvioitava ja selvitettävä. Valiokunta pitää tärkeänä, että valtioneuvosto informoi eduskuntaa jatkokirjelmän, kun direktiiviehdotuksen sisältö selkiytyy neuvotteluprosessin edetessä. Valiokunta kannattaa valtioneuvoston kirjelmän esitystä siitä, että neuvotteluissa tulee pyrkiä säilyttämään riittävä kansallinen liikkumavara siten, että uudet velvoitteet ovat sovitettavissa yhteen kansallisen lainsäädännön peruslähtökohtien kanssa.

## **VALIOKUNNAN LAUSUNTO**

Hallintovaliokunta ilmoittaa,

## Valiokunnan lausunto HaVL 30/2022 vp

*että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan edellä esitetyin huomioin.*

Helsingissä 28.10.2022

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Riikka Purra ps  
jäsen Tiina Elo vihr  
jäsen Eveliina Heinäluoma sd  
jäsen Hanna Holopainen vihr  
jäsen Hanna Huttunen kesk  
jäsen Mats Löfström r  
jäsen Mauri Peltokangas ps  
jäsen Juha Pylväs kesk  
jäsen Mari Rantanen ps  
jäsen Piritta Rantanen sd  
jäsen Matti Semi vas  
jäsen Kari Tolvanen kok  
jäsen Heidi Viljanen sd  
varajäsen Ben Zyskowicz kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

istuntoasiainneuvos Sanna Helopuro