

Lakivaliokunta

Valtioneuvoston selvitys: Suomen vastaus komission julkiseen kuulemiseen konfiskaatiodirektiivistä ja rikoshyötypäätöksestä

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston selvitys: Suomen vastaus komission julkiseen kuulemiseen konfiskaatiodirektiivistä ja rikoshyötypäätöksestä (E 94/2021 vp): Asia on saapunut lakivaliokuntaan mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- lainsäädäntöneuvos Sampo Brander, oikeusministeriö
- poliisitarkastaja Juha Tuovinen, sisäministeriö
- hovioikeudenneuvos Jaakko Rautio, Helsingin hovioikeus
- valtionsyyttäjä Sampsa Hakala, Syyttäjälaitos
- rikoskomisario Kai Lakio, keskusrikospoliisi
- professori Sakari Melander

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Oikeusrekisterikeskus
- Ulosottolaitos
- Poliisihallitus

VALTIONEUVOSTON SELVITYS

Ehdotus

Komissio on 21.6.2021 avannut julkisen kuulemisen koskien direktiivin 2014/42/EU (ns. konfiskaatiodirektiivi) ja neuvoston päätöksen 2007/845/YOS (ns. rikoshyötypäätös) tarkistamista. Kuulemisen määräaika päättyi 27.9.2021.

Kuulemisen taustalla on komission 14.4.2021 antama tiedonanto EU:n järjestäytyneen rikollisuuden torjunnan strategiasta vuosille 2021—2025. Komissio aikoo tiedonannon mukaan ehdottaa

Valiokunnan lausunto LaVL 13/2021 vp

rikoksentekevälineiden ja rikoshyödyn jäädyttämisestä ja menetetyksi tuomitsemisesta Euroopan unionissa annetun direktiivin 2014/42/EU ja varallisuuden takaisin hankinnasta vastaavien jäsenvaltioiden toimistojen yhteistyöstä rikoksen tuottaman hyödyn tai muun rikokseen liittyvän omaisuuden jäljittämiseksi ja tunnistamiseksi annetun neuvoston päätöksen 2007/845/YOS tarkistamista. Tätä koskevat lainsäädäntöehdotukset on tarkoitus antaa vuonna 2022.

Valtioneuvoston kirjelmän mukaan siinä esitetty kanta perusteluineen on tarkoitus esittää komission julkisessa kuulemisessa, minkä lisäksi kannan pohjalta voidaan osallistua muuhun tulevia ehdotuksia koskevaan ennakkovalmisteluun ja keskusteluun. Kirjelmän mukaan lopullinen kanta määritetään sisältöjen täsmentyessä.

Valtioneuvoston kanta

Yleistä

Suomi suhtautuu myönteisesti siihen, että komissio selvittää kuulemisen kohteena olevien säädösten ajantasaisuuden. Rikoshyödyn ja rikoksentekevälineiden jäädyttäminen ja menetetyksi tuomitseminen ovat tärkeitä keinoja rikollisuuden torjunnassa ja rikosten vaikutusten vähentämisessä. Viranomaisien toimintaedellytyksiä on tärkeää arvioida ja tarvittaessa kehittää, jotta ihmisten turvallisuutta voidaan suojata perus- ja ihmisoikeuksia kunnioittaen.

Järjestäytyneen rikollisuuden torjunnan strategiaa koskevassa E-kirjeessä E 63/2021 vp lausutusti Suomi 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. Suomi korostaa, että rikoshyödyn takaisinsaaminen edellyttää koko viranomaisketjun tehokasta toimintaa ja yhteistyötä sekä jäsenvaltioiden että unionin tasolla. On tärkeää kiinnittää huomiota siihen, että rikoshyötyä pystytään jäljittämään ja jäädyttämään tehokkaasti, ja että tuomitut menettämisseuraamukset kyetään panemaan tehokkaasti täytäntöön.

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.

Jäljempänä esitetään Suomen alustavia kantoja eräistä kuulemisessa erikseen mainituista kysymyksistä. Suomi seuraa tiiviisti valmistelun edistymistä komissiossa ja ottaa komission mahdollisiin ehdotuksiin tarkemmin kantaa sen jälkeen, kun ne on annettu.

Konfiskaatidirektiivi

Suomi kiinnittää konfiskaatidirektiivin arvioinnin osalta huomiota siihen, että jäädyttämistä ja menetetyksi tuomitsemista koskevien päätösten vastavuoroisesta tunnustamisesta annetun ase-

Valiokunnan lausunto LaVL 13/2021 vp

tuksen (EU) 2018/1805 (ns. konfiskaatioasetus) soveltaminen on alkanut joulukuussa 2020. Suoraan sovellettava asetus tulee todennäköisesti tehostamaan rajat ylittävää yhteistyötä aikaisemmin sovellettuihin neuvoston puitepäätöksiin verrattuna. Asetus voi siten tuoda ratkaisuja joihin kuulemisessa mainittuihin haasteisiin ja sen soveltamisesta tulisi kerätä riittävästi kokemusta ennen EU-tason aineellisten sääntöjen muutostarpeiden arviointia. Tältä osin voidaan viitata erityisesti kuulemisessa ja järjestäytyneen rikollisuuden torjunnan strategiassa erikseen mainittuun tuomioon perustumattomaan menettämisseuraamukseen, jonka osalta jäsenvaltioiden kansalliset järjestelmät ovat hyvin erilaisia. Suomi kannattaa vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen keskeistä asemaa rikosoikeudellisten asioiden yhteistyössä ja korostaa periaatteen ensisijaisuutta rikoslainsäädäntöjen aineelliseen lähentämiseen nähden.

Suomi tukee yleisesti ottaen sitä, että EU-tason toimia arvioitaessa kiinnitetään erityistä huomiota rikoksen asianomistajan asemaan, ja pitää tärkeänä, että rikoksen asianomistajalle kuuluva vahingonkorvaus pyritään turvaamaan myös rajat ylittävissä menettelyissä. Mahdollisten uusien EU-tason sitovien aineellisten sääntöjen tarvetta tulisi kuitenkin pistemäisten uudistusten sijaan arvioida uhrien oikeuksia koskevien yleissäädösten yhteydessä.

Suomi ei nykyisillä tiedoilla pidä hyväksyttävänä mahdollisia nykyistä sitovampia EU-sääntöjä jäädytettyjen ja menetetyksi tuomittujen varojen sosiaalisesta uudelleenkäytöstä. Suomi pitää siinänsä tärkeänä, että vakavan ja järjestäytyneen rikollisuuden aiheuttamia vahinkoja voidaan tehokkaasti korvata. Tiettyjen valtion tuloerien varaaminen johonkin erityiseen tarkoitukseen olisi kuitenkin ongelmallista jäsenvaltioiden budjettiautonomian kannalta. EU-sääntelyn lähtökohtana tulee myös tältä osin olla, että siinä asetetaan jäsenvaltioille yhteiset lainsäädäntövelvoitteet ja jätetään jäsenvaltioille mahdollisuus päättää, millä tavalla ne kussakin kansallisessa oikeusjärjestyksessä toteutetaan.

RikoshyötYPäätös

Suomi pitää lähtökohtaisesti kannatettavana komission tavoitetta saattaa ajan tasalle ja modernisoida lainvalvonta- ja oikeusviranomaisten rajat ylittävää yhteistyötä ja tiedonvaihtoa koskevaa EU-tason sääntelyä. Huomionarvoista on, että varallisuuden takaisin hankinnasta vastaavien toimistojen kannalta relevanttia lainsäädäntöä sisältyy rikoshyötYPäätöksen lisäksi neuvoston puitepäätökseen 2006/960/YOS Euroopan unionin jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaisten välisen tietojen ja tiedustelutietojen vaihdon yksinkertaistamisesta, johon toimistojen välinen tiedonvaihto perustuu.

Suomi 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.

Suomi ei nykyisillä tiedoilla pidä tarpeellisenä, että varallisuuden takaisin hankinnasta vastaaville toimistoille annettaisiin kiireellisiä jäädyttämisvaltuuksia. Suomi pitää riittävänä sitä, että tili-varat kyetään nykyiseen tapaan jäsenvaltioissa lyhytaikaisesti pysäyttämään rahanpesuntorjunta-

Valiokunnan lausunto LaVL 13/2021 vp

yksiköiden (Financial Intelligence Units) toimesta, ja että varsinainen omaisuuden jäädyttäminen tapahtuu nykyisten säädösten kuten konfiskaatioasetuksen nojalla.

Suomi pitää tärkeänä, että sektorikohtaisessa EU-sääntelyssä huomioidaan asianmukaisesti yleinen tietosuojalainsäädäntö. Suomi kannattaa sitä, että varallisuuden takaisin hankinnasta vastaavien toimistojen tietosuojakehys päivitetään tarvittavilta osin, jotta varmistutaan sen yhdenmukaisuudesta rikosasioiden tietosuojadirektiivin (EU 680/2016) kanssa. Rikoshyötypäätös 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 kanssa.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Komissio on 21.6.2021 avannut julkisen kuulemisen koskien direktiivin 2014/42 EU (ns. konfiskaatiodirektiivi) ja neuvoston päätöksen 2007/845/YOS (ns. rikoshyötypäätös) tarkistamista. Kuulemisen määräaika päättyy 27.9.2021.

Kuulemisen taustalla on komission 14.4.2021 antama tiedonanto EU:n järjestäytyneen rikollisuuden torjunnan strategiasta vuosille 2021—2025. Komissio aikoo tiedonannon mukaan ehdottaa rikoksentekovälineiden ja rikoshyödyn jäädyttämisestä ja menetetyksi tuomitsemisesta Euroopan unionissa annetun direktiivin 2014/42/EU ja varallisuuden takaisin hankinnasta vastaavien jäsenvaltioiden toimistojen yhteistyöstä rikoksen tuottaman hyödyn tai muun rikokseen liittyvän omaisuuden jäljittämiseksi ja tunnistamiseksi annetun neuvoston päätöksen 2007/845/YOS tarkistamista. Tätä koskevat lainsäädäntöehdotukset on tarkoitus antaa vuonna 2022.

Lakivaliokunta pitää erittäin myönteisenä ja välttämättömänä, että tulevien ehdotusten sisältöön pyritään vaikuttamaan kirjelmässä todetuin tavoin ennakkoon. Lakivaliokunta lausuu asiasta oman toimialansa kannalta. Koska tulevien ehdotusten tarkempaa sisältöä ei ole vielä tiedossa, valiokunta keskittyy lausunnossaan eräisiin asian ja ennakkovaikuttamisen kannalta keskeisiin kysymyksiin.

Valtioneuvoston tavoin valiokunta suhtautuu myönteisesti siihen, että komissio selvittää kuulemisen kohteena olevien säädösten ajantasaisuuden. Rikoshyödyn ja rikoksentekovälineiden jäädyttäminen ja menetetyksi tuomitseminen ovat tärkeitä keinoja rikollisuuden torjunnassa ja rikosten vaikutusten vähentämisessä. Kirjelmässä todettua vastaavasti valiokunta pitää lähtökohtaisesti kannatettavina toimenpiteitä, joilla pyritään tehostamaan rikoshyödyn tosiasiallista takaisinsäämistä.

Valiokunta yhtyy erityisesti valtioneuvoston kannassa esitettyyn näkemykseen siitä, että mahdollisten uusien lainsäädäntötoimien osalta on aina arvioitava niiden välttämättömyyttä ja oikeasuhtaisuutta perusoikeuksien ja henkilötietojen suojan rajoittamisen kannalta. EU:n tasolla annettava rikosoikeudellinen sääntely tulee käyttää viimesijaisena sääntelyn muotona. Oikeudellista yhteistyötä rikosoikeuden alalla sääntelevät erityisesti SEUT 82 ja 83 artiklassa mainitut edellytykset. Valiokunta painottaa, että tulevien lainsäädäntöehdotusten osalta on tärkeä huolehtia siitä, että niiden sääntely pysyy sovellettavaksi tulevan oikeusperustan puitteissa.

Valiokunnan lausunto LaVL 13/2021 vp

Valtioneuvoston kirjelmän mukaan mahdollisten uusien lainsäädäntötoimien osalta on otettava huomioon tietopohjainen tarveharkinta sekä rikoslainsäädännön johdonmukaisuus ja kansallisten järjestelmien sekä oikeusperinteiden erilaisuus. Valiokunta yhtyy tältäkin osin valtioneuvoston kantaan. Valiokunta korostaa aiemmissakin yhteyksissä (LaVM 9/2021 vp, s. 4) esiin tuomaansa näkemystä siitä, että jo lainsäädäntöehdotusten valmisteluvaiheessa on kiinnitettävä erityistä huomiota siihen, että unionilainsäädäntö ei sisällä suomalaisen rikosoikeudellisen järjestelmän systematiikan kannalta epäsoivia velvoitteita.

Konfiskaatiodirektiivin arvioinnin osalta valiokunta katsoo, että kirjelmässä todetuin tavoin on kiinnitettävä huomiota siihen, että jäädyttämistä ja menetetyksi tuomitsemista koskevien päätösten vastavuoroisesta tunnustamisesta annetun asetuksen (EU) 2018/1805 (ns. konfiskaatioasetus) soveltaminen on alkanut joulukuussa 2020. Kirjelmän mukaan suoraan sovellettava asetus tulee todennäköisesti tehostamaan rajat ylittävää yhteistyötä aikaisemmin sovellettuihin neuvoston puitepäätöksiin verrattuna. Asetus voi siten tuoda ratkaisuja joihinkin julkisessa kuulemisessa mainittuihin haasteisiin, ja sen soveltamisesta on syytä kerätä riittävästi kokemusta ennen EU-tason aineellisten sääntöjen muutostarpeiden arviointia. Valiokunta pitää edellä mainittua valtioneuvoston näkemystä perusteltuna. Lakivaliokunta korostaa aiemmissakin yhteyksissä (esim. LaVL 6/2021 vp, s. 5) todetuin tavoin vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen keskeistä asemaa rikosoikeudellisten asioiden yhteistyössä ja painottaa periaatteen ensisijaisuutta rikoslainsäädäntöjen aineelliseen lähentämiseen nähden.

Kirjelmästä ilmenevän valtioneuvoston kannan mukaan valtioneuvosto ei nykyisillä tiedoilla pidä hyväksyttävänä mahdollisia nykyistä sitovampia EU-sääntöjä jäädytettyjen ja menetetyksi tuomittujen varojen sosiaalisesta uudelleenkäytöstä. Tiettyjen valtion tuloerien varaaminen johonkin erityiseen tarkoitukseen on valtioneuvoston kannan mukaan ongelmallista jäsenvaltioiden budjettiautonomian kannalta. Lakivaliokunta pitää edellä mainittua valtioneuvoston torjuvaa kantaa perusteltuna ja tärkeänä. Mikäli jäädytettyjen ja menetetyksi tuomittujen varojen sosiaalista uudelleenkäyttöä koskevaa sääntelyä EU:n tasolla uudistetaan, ei kyseessä tule olla jäsenvaltioita velvoittava sääntely. Valiokunta korostaa, että tältäkin osin on tärkeä kiinnittää huomiota siihen, että mahdollinen tuleva EU-sääntely ei muodostu perustuslain kannalta ongelmalliseksi tai ristiriitaiseksi sekä säilyy mahdollisen uuden EU:n lainsäädäntöehdotuksen oikeusperustan puitteissa.

Lakivaliokunta yhtyy valtioneuvoston näkemykseen siitä, että EU-tason toimia arvioitaessa on kiinnitettävä erityistä huomiota rikoksen asianomistajan asemaan. Niin ikään valiokunta pitää valtioneuvoston tavoin tärkeänä, että rikoksen asianomistajalle kuuluva vahingonkorvaus pyritään turvaamaan myös rajat ylittävissä menettelyissä. Osin myös tähän liittyen lakivaliokunta pitää perusteltuna valtioneuvoston edellä selostettua torjuvaa kantaa koskien jäädytettyjen ja menetetyksi tuomittujen varojen sosiaalista uudelleenkäyttöä. Valiokunnan asiantuntijakuulemisessa on tuotu esiin, että Suomen osalta menetetyksi tuomittujen varojen ohjaaminen erityisiin tarkoituksiin voi johtaa jopa rikoksen uhrin aseman heikentymiseen. Kansallisesti rikoksen uhrin asemaa turvaavat mm. rikoslakiin sisältyvä säännös vahingonkorvauksen ensisijaisuudesta menettämisseuraamukseen nähden (rikoslain 10 luvun 2 §:n 6 momentti) ja lisäksi säännös rikoshyödyn ja siihen liittyvän vahingonkorvauksen yhteensovittamisesta (rikoslain 10 luvun 11 §:n 2 momentti). Lisäksi valiokunta kiinnittää yleisellä tasolla huomiota siihen, että Suomen järjestelmässä menettämisseuraamus on luonteeltaan turvaamistoimi eikä rangaistus.

Valiokunnan lausunto LaVL 13/2021 vp

Valtioneuvoston kirjelmästäkin ilmi käyvin tavoin EU:n menettämisseuraamuksiin liittyvä lainsäädäntö muodostaa melko monimutkaisen kokonaisuuden. Valiokunta katsoo, että mikäli asiaa koskevaa unionioikeudellista lainsäädäntöä lähdetään uudistamaan, on perusteltua kiinnittää huomiota myös asiaa koskevan EU-oikeudellisen lainsäädäntökehyksen kokonaisuuteen sääntelyn selkeyden, ennakoitavuuden ja johdonmukaisuuden näkökulmasta.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Lakivaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa edellä esitetyin täydennyksin valtioneuvoston kantaan.

Helsingissä 15.9.2021

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Leena Meri ps
varapuheenjohtaja Sandra Bergqvist r
jäsen Hanna Huttunen kesk
jäsen Pihla Keto-Huovinen kok
jäsen Marko Kilpi kok
jäsen Antero Laukkanen kd
jäsen Matias Mäkyne sd
jäsen Mari Rantanen ps
jäsen Suldaan Said Ahmed vas
jäsen Ruut Sjöblom kok
jäsen Mirka Soinikoski vihr
jäsen Sebastian Tynkkynen ps
jäsen Matti Vanhanen kesk
jäsen Paula Werning sd

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Mikko Monto