

Lakivaliokunta

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): Lakivaliokuntaan on saapunut jatkokirjelmä UJ 7/2023 vp — U 73/2022 vp mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- lainsäädäntöneuvos Sampo Brander, oikeusministeriö
- valtionsyyttäjä Mari Mattila, Syyttäjälaitos
- rikostarkastaja Jukka Korkiatupa, keskusrikospoliisi

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- sisäministeriö
- Helsingin hovioikeus
- Oikeusrekisterikeskus
- Ulosottolaitos
- professori Sakari Melander

Viitetiedot

Lakivaliokunta on aiemmin käsitellyt asiaa lausunnoissaan LaVL 13/2021 vp — E 94/2021 vp sekä LaVL 26/2022 vp — U 73/2022 vp.

VALTIONEUVOSTON JATKOKIRJELMÄ

Ehdotus

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

Direktiiviehdotuksen pääasiallinen sisältö ilmenee valtioneuvoston kirjelmästä (U 73/2022 vp) ja jatkokirjelmästä (UJ 7/2023 vp).

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto on muodostanut näkemyksiä asiakokonaisuuteen aikaisemmin eduskuntakirjelmällä U 73/2022 vp muun ohella seuraavasti:

Yleistä

Valtioneuvosto suhtautuu direktiiviehdotuksen tavoitteisiin myönteisesti. Rikoshyödyn ja rikosentekovälineiden jäädyttäminen ja menetetyksi tuomitseminen ovat tärkeitä keinoja rikollisuuden torjunnassa ja rikosten vaikutusten vähentämisessä. Direktiiviehdotuksessa on kuitenkin useita merkittäviä kohtia, joiden sisältöä on neuvotteluissa tarkemmin arvioitava ja selvitettävä. Neuvotteluissa tulee pyrkiä siihen, että riittävä kansallinen liikkumavara säilytetään, jotta uudet velvoitteet ovat sovitettavissa yhteen kansallisen lainsäädännön peruslähtökohtien kanssa.

Poliisiyhteistyötä koskevat säännöt

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 (jatkossa myös ARO-toimisto) 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. Neuvotteluissa on myös pyrittävä selvittämään ehdotettujen sääntöjen suhdetta muuhun viranomaisyhteistyö- ja tiedonvaihtoa koskevaan EU-sääntelyyn.

Valtioneuvosto katsoo, että varallisuuden takaisinhankinnasta vastaaville toimistoille ehdotetut uudet tehtävät unionin rajoittaviin toimenpiteisiin ja kohdennettuihin talouspakotteisiin liittyvien rikosten osalta ovat varsinkin esitutkintaa edeltävän vaiheen osalta epäselviä ja herättävät muun muassa tarkoituksenmukaisuutta koskevia kysymyksiä, joita on neuvotteluissa tarkemmin arvioitava. Valtioneuvosto suhtautuu lähtökohtaisesti myönteisesti siihen, että varallisuuden takaisinhankinnasta vastaavien toimistojen tiedonvaihdon oletusarvoiseksi kanavaksi määritettäisiin Europolin ylläpitämä turvattu viestisovellus SIENA, edellyttäen, että kaikki ARO-toimistot voivat sitä käyttää.

Valiokunnan lausunto LaVL 3/2023 vp

Rikosoikeudellista yhteistyötä koskevat säännöt

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 oikeasuhtaisia ja välttämättömiä.

Valtioneuvosto korostaa, että omaisuuden jäädyttäminen ja menetetyksi tuomitseminen ovat omaisuuden suojaan kajoavina perusoikeusherkkiä toimia. Erityisesti ehdotetut nykyistä laajemmamat 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 perusperiaatteita noudattaen.

Valtioneuvosto pitää myönteisenä, että komission ehdotus ei sisällä nykyistä sitovampia EU-sääntöjä jäädytettujen ja menetetyksi tuomittujen varojen sosiaalisesta uudelleenkäytöstä, koska tiettyjen valtion tuloerien varaaminen johonkin erityiseen tarkoitukseen olisi ongelmallista jäsenvaltioiden budjettiautonomian kannalta.

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.

Valtioneuvosto täydentää aikaisempia kantojaan seuraavasti osallistuakseen direktiiviehdotuksen käsittelyyn neuvostossa:

Valtioneuvosto katsoo, että puheenjohtajan ehdottamissa muutoksissa direktiiviehdotusta on kehitetty monilta osin Suomen neuvottelutavoitteiden mukaiseen tai muuten hyväksyttävissä olevaan suuntaan. Poliisiyhteistyön osalta myönteisiä muutoksia ovat muun ohella ARO-toimistojen pakoterikoksia koskevan toimivallan poistaminen, suorien tiedonsaantioikeuksien rajoittaminen sensitiivisimpien tietoluokkien osalta (6 art.) ja tiedonvaihtoon tehty joustavuutta lisäävät muutokset (9—10 art.). Lisäksi sääntöjen suhdetta unionin yleiseen tietosuojalainsäädäntöön ja muuhun viranomaisyhteistyöä ja tiedonvaihtoa koskevaan sääntelyyn on selvennetty.

Rikosoikeudellisen yhteistyön osalta myönteistä on useiden artiklojen muuttaminen joiltain osin yleisemmiksi tai muuten jäsenvaltioiden kannalta joustavammiksi. Tämä koskee muun muassa jäädyttämistä (11 art.), laajennettua menetetyksi tuomitsemista (14 art.), tuomioon perustumattomasta menetetyksi tuomitsemista (15 art.) ja varojen hallinnointia (19—20 art.).

Valiokunnan lausunto LaVL 3/2023 vp

Myös oikeussuojakeinoja (22—23 sekä 15—16 art.) koskevia säännöksiä on neuvotteluissa tiivistetty ja muutettu joustavammiksi, mihin valtioneuvosto on suhtautunut osin varauksellisesti ja korostanut tehokkaiden oikeussuojakeinojen tärkeyttä perusoikeuksien kannalta. Ehdotettuja oikeussuojakeinoja voidaan muutoksista huolimatta pitää edelleen varsin kattavina, minkä lisäksi jäsenvaltioilla on mahdollisuus säätää kansallisesti vielä laajemmista oikeussuojakeinoista (johdanto-osan 46 kappale). Näistä syistä valtioneuvosto katsoo, että Suomi voi neuvottelutilanteeseen nähden hyväksyä myös ehdotetut säännökset.

Valtioneuvoston arvion mukaan tämänhetkisen neuvottelutilanteen ja muiden jäsenvaltioiden kantojen perusteella vaikuttaa ilmeiseltä, että yleisnäkemykseen tulee myös velvoitteita, joihin valtioneuvosto on neuvotteluissa suhtautunut varauksellisesti. Tältä osin keskeisimpiä säännöksiä ovat soveltamisalaan ehdotetut uudet rikokset, jotka on tehty osana rikollisjärjestön toimintaa (JR-rikokset, 2 art. 2 kohta), ARO-toimistojen toimivallan laajentaminen tuomion jälkeiseen vaiheeseen (5 art. 2 kohdan b ja c alakohta), tuomioon perustumattoman menettämisseuraamuksen mahdollistaminen, jos rikoksia koskevat määräajat ovat päättyneet menettelyn alkamisen jälkeen (15 art. 1 kohdan f alakohta) ja uusi rikolliseen toimintaan liittyvää selittämättömyyttä varallisuutta koskeva menettämisseuraamus (16 art.) Valtioneuvosto on pitänyt uusia JR-rikoksia koskevaa säännöstä oikeusperustan kannalta kyseenalaisena. Ehdotettu ARO-toimistojen toimivallan laajentaminen taas saattaisi vaikuttaa viranomaisten vakiintuneeseen toimivallanjakoon Suomessa. Tuomioon perustumatonta menettämisseuraamusta koskeva säännös näyttäisi tarkoittavan sitä, että menettämiskaava ei voisi vanhentua, jos esitutkinta on aloitettu, mitä valtioneuvosto on pitänyt liian pitkälle menevänä. Selittämättömän varallisuuden menetetyksi tuomitsemista koskevan säännöksen valtioneuvosto on arvioinut aiheuttavan merkittäviä muutoksia kansalliseen järjestelmään, ja pitänyt kyseenalaisena, ovatko nämä muutokset välttämättömiä ja oikeasuhtaisia ehdotuksen tavoitteiden saavuttamiseksi.

JR-rikoksia koskevaa säännöstä on neuvottelujen aikana rajattu ja muutettu yleisemmäksi, minkä lisäksi on selvennetty, että rikosten määritelmät perustuisivat jäsenvaltioiden kansalliseen lainsäädäntöön. Tuomioon perustumatonta menettämisseuraamusta koskevaa artiklaa on edellä lausutusti muilta osin rajattu. Selittämättömän varallisuuden menetetyksi tuomitsemista koskevaan artiklaan taas on tehty lukuisia muutoksia, joilla artiklaa on osin laajennettu ja osin kavennettu komission ehdotukseen verrattuna. Toisin kuin U-kirjelmässä arvioitiin, artikla ei edellyttäisi käännettä todistustaakkaa. Valtioneuvoston arvion mukaan vaikuttaa selvältä, että kyseisten velvoitteiden enempi merkittävä muuttaminen kansallista liikkumavaraa lisäävällä tavalla ei tule saamaan neuvostossa riittävää kannatusta.

Valtioneuvosto on U-kirjelmässä mainituista, välttämättömyyteen ja kustannustehokkuuteen liittyvistä syistä suhtautunut varauksellisesti myös varallisuudenhoitotoimistoja (21 art.) ja keskusrekisterien perustamista (26 art.) koskeviin velvoitteisiin. Jäsenvaltioiden selvä enemmistö on kuitenkin suhtautunut hyväksyvästi varallisuudenhoitotoimistoja koskeviin säännöksiin, jotka olivat U-kirjelmästäkin ilmenevästi jo komission ehdotuksessa varsin joustavia. PJ:n ehdotuksessa on entisestään selvennetty sitä, että artikla ei velvoittaisi jäsenvaltioita perustamaan uutta viranomaista, vaan varallisuudenhoitotoimiston tehtävät voitaisiin jakaa yhden tai useamman olemassa olevan viranomaisen kesken. Keskusrekisterien perustamiseen ovat suhtautuneet varauksellisesti useat muutkin jäsenvaltiot, minkä vuoksi artiklaa on neuvottelujen kuluessa pyritty rajaamaan muun muassa rekisteröitävän omaisuuden arvon suhteen.

Valiokunnan lausunto LaVL 3/2023 vp

Valtioneuvosto katsoo kokonaisarvionaan, että Suomi voi osana neuvoston yleisnäkemyksen kokonaiskompromissia hyväksyä myös edellä mainitut säännökset. Selittämättömän varallisuuden menetetyksi tuomitsemista koskevan 16 artiklan osalta jatkoneuvotteluissa on pyrittävä siihen, että artiklaan jää riittävästi elementtejä, jotka mahdollistavat kansallisen liikkumavaran. Keskeistä on, että artikla voidaan panna täytäntöön rikosoikeudellisen menettelyn puitteissa, ja että vastaajalla on käytössään tehokkaat oikeussuojakeinot perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen varmistamiseksi.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Yleistä

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

Direktiiviehdotus sisältää vähimmäissäännökset omaisuuden jäljittamisestä ja tunnistamisesta, jäädyttämisestä, menetetyksi tuomitsemisesta 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.

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

Lakivaliokunta on lausunut direktiiviehdotusta koskevasta kirjelmästä neuvottelujen alkuvaiheessa (LaVL 26/2022 vp). Lakivaliokunta on aiemmin lausunut aiheesta (LaVL 13/2021 vp) myös koskien kirjelmää E 94/2021 vp, joka liittyy nyt käsiteltävän direktiiviehdotuksen ennakkovaikuttamisvaiheeseen ja komission julkiseen kuulemiseen.

Ehdotuksen tavoitteena on tehostaa rikollisen omaisuuden takaisinmaksua ja menetetyksi tuomitsemista (U 73/2022 vp, s. 2, UJ 7/2023 vp, s. 4). Ehdotusta perustellaan erityisesti järjestäytyneen rikollisuuden torjunnalla. Järjestäytyneen rikollisuuden keskeisimpänä vaikuttimena on taloudellisen hyödyn saaminen, minkä vuoksi varojen takaisinmaksu on hyvin tehokas keino ehkäistä rikollista toimintaa.

Lakivaliokunnan aiemmassa lausunnossa todettua vastaavasti (LaVL 26/2022 vp, s. 5) valiokunta suhtautuu direktiiviehdotuksen tavoitteisiin myönteisesti. Rikoshyödyn ja rikoksentekovälineiden jäädyttäminen ja menetetyksi tuomitseminen ovat tärkeitä keinoja rikollisuuden torjunnassa ja rikosten vaikutusten vähentämisessä (ks. myös LaVL 13/2021 vp, s. 4). Viranomaisten

Valiokunnan lausunto LaVL 3/2023 vp

toimintaedellytyksiä on tärkeää arvioida ja tarvittaessa kehittää, jotta rikollisuuteen voidaan puutua tehokkaasti, kuitenkin perus- ja ihmisoikeuksia kunnioittaen.

Jatkokirjelmän mukaan direktiiviehdotuksesta kokonaisuudessaan on tarkoitus saavuttaa neuvoston yleisnäkemyks oikeus- ja sisäasioiden neuvostossa 8.—9.6.2023. Valtioneuvoston jatkokirjelmässä tarkastellaan neuvottelutilanteen valossa Suomen kannalta keskeisimmiksi arvioituja kysymyksiä, joiden osalta valtioneuvosto on katsonut tarpeelliseksi täydentää aiempia kantoja.

Jatkokirjelmän mukaan (s. 3) direktiiviehdotusta on neuvottelujen kuluessa kehitetty monelta osin Suomen neuvottelutavoitteiden mukaisesti tai muuten hyväksyttävissä olevaan suuntaan. Lakivaliokunta pitää tätä myönteisenä. Valiokunta lausuu jatkokirjelmästä ja direktiiviehdotuksesta oman toimialansa kannalta sekä arvioiden asiaa neuvottelutilanteen valossa keskittyen eräisiin keskeisimpiin kysymyksiin, joihin on kiinnitetty huomiota valiokunnan aiemmassa lausunnossa.

Oikeusperusta ja direktiivin soveltamisala

Lakivaliokunta on aiemmassa lausunnossaan käsitellyt yksityiskohtaisesti direktiiviehdotuksen oikeusperustaan liittyviä kysymyksiä (ks. LaVL 26/2022 vp, s. 6—7). Lakivaliokunta on aiemmassa lausunnossaan kiinnittänyt oikeusperustan osalta erityisesti huomiota direktiiviehdotuksen soveltamisalaa koskevan 2 artiklan 2 kohtaan, joka koskee rikoksia, jotka on tehty osana rikollisjärjestön toimintaa.

Jatkokirjelmästä ilmenevin tavoin (s. 5) komission ehdotuksen soveltamisalaa koskevan 2 artiklan 2 kohtaan sisältyi 10-kohtainen luettelo osana rikollisjärjestön toimintaa tehdyistä rikoksista, jotka olisivat EU-tasolla uusia. Lakivaliokunta on aiemmassa lausunnossaan kiinnittänyt huomiota siihen, että muotoilu viittaa tulkintaan, jonka mukaan EU:lla olisi toimivalta antaa jäsenvaltiota velvoittavia vähimmäissääntöjä seuraamusten suhteen laajasti liittyen sellaisiin rikollisuuden aloihin, joissa rikos on tehty osana rikollisjärjestön toimintaa, koska järjestäytynyt rikollisuus on mainittu eurorikoksena SEUT 83 artiklan 1 kohdassa (ks. LaVL 26/2022 vp, s. 6). Jatkokirjelmän mukaan komission ehdotus on neuvotteluissa jakanut voimakkaasti jäsenvaltioiden näkemyksiä. Neuvoston oikeuspalvelu (NOP) on pitänyt säännöstä merkittävänä ja kysymyksiä herättävänä, mutta toisaalta myös oikeusperustan kannalta mahdollisena muotoilutavasta riippuen. Puheenjohtaja on kompromissina ehdottanut, että säännöksessä viitataan rikosluettelon sijasta yleisesti osana rikollisjärjestön toimintaa tehtyihin rikoksiin, joista voidaan tuomita vähintään neljän vuoden vankeusrangaistukseen. Rikosten määritelmät perustuisivat jäsenvaltioiden kansalliseen lainsäädäntöön (johdanto-osan 10 kappale), rikollisjärjestön määritelmä taas puitepäättökseen 2008/841/YOS. Neuvoston työryhmäkokouksessa 26.—27.4. lähes kaikki jäsenvaltiot ovat vaikuttaneet voivan hyväksyä PJ:n ehdotuksen pohjalta laaditun muotoilun.

Jatkokirjelmästä ilmenevän valtioneuvoston kannan mukaan valtioneuvoston arvio on, että tämänhetkisen neuvottelutilanteen ja muiden jäsenvaltioiden kantojen perusteella vaikuttaa ilmeiseltä, että yleisnäkemykseen tulee myös velvoitteita, joihin valtioneuvosto on neuvotteluissa suhtautunut varauksellisesti. Tältä osin keskeisimpiä säännöksiä ovat muun muassa soveltamisalaan ehdotetut uudet rikokset, jotka on tehty osana rikollisjärjestön toimintaa. Valtioneuvoston kannan mukaan näitä ns. JR-rikoksia koskevaa säännöstä on kuitenkin neuvottelujen aikana rajattu ja

Valiokunnan lausunto LaVL 3/2023 vp

muutettu yleisemmäksi, minkä lisäksi on edellä todetuin tavoin selvennetty, että rikosten määritelmät perustuisivat jäsenvaltioiden kansalliseen lainsäädäntöön. Valtioneuvoston kannassa katsotaan kokonaisarviona, että Suomi voi osana neuvoston yleisnäkemyksen kokonaiskompromissia hyväksyä myös edellä mainitut säännökset.

Neuvottelutilannetta ja asiassa saamaansa selvitystä kokonaisuutena arvioituaan lakivaliokunta katsoo, että edellä selostettuun valtioneuvoston kantaan voidaan yhtyä ja JR-rikoksia koskeva säännös hyväksyä osana neuvoston yleisnäkemyksen kokonaiskompromissia. Valiokunta painottaa yleisellä tasolla, että EU-lainsäädäntöä neuvoteltaessa on tärkeä kiinnittää huomiota oikeusperustan asianmukaisuuteen kulloinkin käsillä olevan hankkeen osalta.

Laajennettu hyödyn menettäminen, tuomioon perustumaton hyödyn menettäminen ja selittämättömän varallisuuden menetetyksi tuomitseminen

Direktiiviehdotus sisältää säännökset laajennetusta menetetyksi tuomitsemisesta (14 artikla), tuomioon perustumattomasta menetetyksi tuomitsemisesta (15 artikla) ja rikolliseen toimintaan liittyvän selittämättömän varallisuuden menetetyksi tuomitsemisesta (16 artikla). Kyseisten artikloiden sisältöä ja suhdetta kansalliseen lainsäädäntöön on käsitelty valtioneuvoston alkuperäisessä kirjelmässä (U 73/2022 vp, s. 17—20). Myös lakivaliokunta on kiinnittänyt aiemmassa lausunnossaan huomiota edellä mainittuihin ehdotuksiin (ks. LaVL 26/2022 vp, s. 7—8).

Direktiiviehdotuksen 14 artikla sisältää edellä todetuin tavoin säännöksen laajennetusta menetetyksi tuomitsemisesta. U-kirjelmässä mainituin tavoin ehdotus on voimassa olevan konfiskaatiodirektiivin laajennettua hyödyn menettämistä koskevaa 5 artiklaa laajempi, koska ehdotus ei sisällä voimassa olevan direktiivin 5 artiklan 2 kohtaa vastaavaa määräystä laajennettua hyödyn menettämistä koskevan velvoitteen rajaamisesta koskemaan vain tiettyjä rikoksia (U 73/2022 vp, s. 17). Direktiiviehdotuksen laajennettua hyödyn menettämistä koskeva velvoite on näin soveltamisalaltaan yleinen ja koskee kaikkia direktiivin soveltamisalaan sen 2 artiklan mukaan kuuluvia rikoksia.

Direktiiviehdotuksen 15 artikla sisältää säännökset tuomioon perustumattomasta menetetyksi tuomitsemisesta. Kysymys on tilanteista, joissa rikosoikeudellinen menettely on aloitettu, mutta menettelyä ei ole voitu jatkaa ehdotuksen 15 artiklan 1 kohdan a—f alakohdassa mainitun syyn vuoksi. Valtioneuvoston kirjelmässä todetuin tavoin ehdotus on muun muassa tältä osin nykyisen konfiskaatiodirektiivin 4 artiklan 2 kohtaa laajempi (ks. U 73/2022 vp, s. 17).

Direktiiviehdotuksen 16 artikla sisältää määräyksen rikolliseen toimintaan liittyvän selittämättömän varallisuuden menetetyksi tuomitsemisesta. Nykyinen konfiskaatiodirektiivi ei sisällä vastaavaa velvoitetta. Selittämättömän varallisuuden menetetyksi tuomitseminen tulisi ensinnäkin kysymykseen, jos menetetyksi tuomitseminen ei ole mahdollista 12—15 artiklan nojalla. Lisäksi kysymyksen olisi oltava tilanteesta, jossa omaisuus jäädytetään rikollisjärjestön puitteissa tehtyjä rikoksia koskevan tutkinnan yhteydessä, rikos on omiaan tuottamaan suoraa tai välillistä huomattavaa taloudellista hyötyä ja kansallinen tuomioistuin on vakuuttunut siitä, että jäädytetty omaisuus on peräisin rikollisjärjestön puitteissa tehdyistä rikoksista. Ehdotetun 16 artiklan 3 kohdan mukaan tuomioon perustumaton hyödyn menettäminen koskisi rikoksia, joista voi enimmillään seurata vähintään neljän vuoden vankeusrangaistus.

Valiokunnan lausunto LaVL 3/2023 vp

Alkuperäisestä U-kirjelmästä ilmenevin tavoin edellä selostetut artikkelit edellyttävät muutoksia kansalliseen lakiin (ks. U 73/2022 vp, s. 17—20). Erityisesti artiklojen 15 ja 16 suhdetta perustuslakiin ja perus- ja ihmisoikeuksiin on arvioitu valtioneuvoston kirjelmän (U 73/2022 vp) sivuilla 31 ja 32. Valtioneuvoston kannassa korostetaan, että omaisuuden jäädyttäminen ja menetyksi tuomitseminen ovat omaisuuden suojaan kajoavina perusoikeusherkkiä toimia. Valtioneuvoston kannan mukaan erityisesti ehdotetut nykyistä laajemmat säännöt laajennetusta menetyksi 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 (ks. U 73/2022 vp, s. 35 ja UJ 7/2023 vp, s. 2—3). Lakivaliokunta on aiemmassa lausunnossaan (LaVL 26/2022 vp, s. 8) edellä todettuun viitaten yhtynyt valtioneuvoston kannassa esitettyyn näkemykseen siitä, että 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.

Esimerkkinä yksittäisistä epäselvyyttä aiheuttavista ja jatkoneuvotteluissa selvitystä edellyttävisistä seikoista valiokunta on aiemmassa lausunnossaan (LaVL 26/2022 vp, s. 8) viitannut tuomioon perustumatonta konfiskaatiota koskevan 15 artiklan 1 kohdan d alakohdan sisältämään termiin "immunity", jonka voi ymmärtää viittaavan suomenkielisessä versiossa käytetyn termin "syytesuoja" lisäksi myös lainkäytölliseen koskemattomuuteen, jota nauttii mm. diplomaattinen edustaja. Niin ikään lakivaliokunta on katsonut, että jatkoneuvotteluissa on syytä selvittää, miten tulee tulkita 15 artiklan 1 kohdan f alakohdassa todettua edellytystä: "Kansallisessa lainsäädännössä säädetyt määräajat ovat päättyneet, jos tällaiset määräajat eivät ole riittävän pitkiä asiaan liittyvien rikosten tehokkaiden tutkinta- ja syytetoimien kannalta."

Jatkokirjelmästä ilmi käyvin tavoin neuvottelujen kuluessa menetetyksi tuomitsemisen osalta muutoksia on sittemmin tehty erityisesti edellä mainittuihin 14—16 artikloihin (ks. UJ 7/2023 vp, s. 6—7). Laajennettua menetetyksi tuomitsemista koskeva 14 artikla, joka komission ehdotuksessa koski kaikkia direktiivin soveltamisalassa olevia rikoksia, on rajoitettu koskemaan rikoksia, joista voidaan tuomita vähintään neljän vuoden enimmäisrangaistus.

Tuomioon perustumatonta menetetyksi tuomitsemista koskevaa 15 artiklaa on neuvottelujen kuluessa muutettu. Artiklan soveltamisalasta on poistettu tilanteet, joissa jo aloitettu rikosprosessi keskeytyy syytesuojan (immunity) tai armahduksen vuoksi (1 kohdan d ja e alakohta). Vanhentumistilanteita koskevaa kriteeriä (1 kohdan f alakohta) on sen sijaan laajennettu poistamalla edellytys siitä, että määräajat eivät ole riittävän pitkiä tehokkaiden tutkinta- ja syytetoimien kannalta. Alakohta kattaisi siten kaikki tilanteet, joissa kansalliset määräajat ovat päättyneet menettelyn alkamisen jälkeen. Jatkokirjelmän mukaan ehdotus poistaisi komission ehdotuksessa olleen tulkinnanvaraisuuden, mutta edellyttäisi todennäköisesti muutosta kansalliseen lainsäädäntöön. Lisäksi 15 artiklan 2 kohdan todistustaakkasäännös on muutettu vastaamaan nykyisen konfiskaatidirektiivin 5 artiklan 4 kohdan sanamuotoa. Artiklasta on myös poistettu oikeussuojakeinoja koskeva 3 kohta, koska oikeussuojakeinoja koskevat säännökset on tarkoitettu keskittämään 23 artiklaan. Lisäksi edellytys neljän vuoden rangaistustasosta (4 kohta) on poistettu.

Valiokunnan lausunto LaVL 3/2023 vp

Jatkokirjelmän mukaan neuvotteluissa eniten keskustelua on tähän asti herättänyt selittämättömän varallisuuden menetetyksi tuomitsemista koskeva 16 artikla. Jatkokirjelmän mukaan valtioneuvosto on artiklan herättämien, U-kirjelmässä selostettujen valtiosääntöisten kysymysten vuoksi kannattanut ensisijaisesti artiklan poistamista ja toissijaisesti sen rajoittamista. Jäsenvaltioiden selvä enemmistö on kuitenkin ollut valmis hyväksymään artiklan säilyttämisen ehdotuksessa, ja monet ovat kannattaneet vielä pidemmälle menevää mallia.

Keskeinen 16 artiklaa koskeva neuvottelujen kuluessa tehty muutos komission ehdotukseen verrattuna on se, että kansallisen tuomioistuimen ei enää tarvitsisi vakuuttua omaisuuden olevan peräisin rikollisjärjestön puitteissa tehdystä rikoksesta vaan rikollisesta toiminnasta. Tätä on perusteltu muun muassa laajennettua menetetyksi tuomitsemista koskevalla 14 artiklalla, jossa ei myöskään edellytetä omaisuuden yhdistämistä yksittäiseen rikokseen. Artiklaan on myös lisätty valtioneuvoston ehdottama edellytys vilpittömässä mielessä olleiden kolmansien osapuolten suojasta.

Jatkokirjelmästä (s. 3—4) ilmenevän valtioneuvoston kannan mukaan rikosoikeudellisen yhteistyön osalta myönteistä on useiden artikloiden muuttaminen neuvottelujen kuluessa joiltain osin yleisemmiksi tai muuten jäsenvaltioiden kannalta joustavammiksi. Tämä koskee muun muassa laajennettua menetetyksi tuomitsemista (14 art.) ja tuomioon perustumatonta menetetyksi tuomitsemista (15 art.). Edellä todetuin tavoin valtioneuvoston arvion mukaan tämänhetkisen neuvottelutilanteen ja muiden jäsenvaltioiden kantojen perusteella vaikuttaa ilmeiseltä, että yleisnäkemykseen tulee myös velvoitteita, joihin valtioneuvosto on neuvotteluissa suhtautunut varauksellisesti. Tältä osin keskeisimpiä säännöksiä ovat muun muassa tuomioon perustumattoman menettämisseuraamuksen mahdollistaminen, jos rikoksia koskevat määräajat ovat päättyneet menettelyn alkamisen jälkeen (15 art. 1 kohdan f alakohta), ja uusi rikolliseen toimintaan liittyvää selittämättömä varallisuutta koskeva menettämisseuraamus (16 art.). Tuomioon perustumatonta menettämisseuraamusta koskeva säännös näyttäisi jatkokirjelmän mukaan tarkoittavan sitä, että menettämisseuraamus ei voisi vanhentua, jos esitutkinta on aloitettu, mitä valtioneuvosto on pitänyt liian pitkälle menevänä. Selittämättömän varallisuuden menetetyksi tuomitsemista koskevan säännöksen valtioneuvosto on arvioinut aiheuttavan merkittäviä muutoksia kansalliseen järjestelmään ja pitänyt kyseenalaisena, ovatko nämä muutokset välttämättömiä ja oikeasuhtaisia ehdotuksen tavoitteiden saavuttamiseksi.

Jatkokirjelmästä ilmenevän valtioneuvoston kannan mukaan tuomioon perustumatonta menettämisseuraamusta koskevaa artiklaa (art. 15) on edellä lausutusti muilta osin rajattu. Selittämättömän varallisuuden menetetyksi tuomitsemista koskevaan artiklaan (art. 16) taas on tehty lukuisia muutoksia, joilla artiklaa on osin laajennettu ja osin kavennettu komission ehdotukseen verrattuna. Toisin kuin U-kirjelmässä arvioitiin, artikla ei edellyttäisi käännettyä todistustaakkaa. Valtioneuvoston arvion mukaan vaikuttaa selvältä, että kyseisten velvoitteiden enempi merkittävä muuttaminen kansallista liikkumavaraa lisäävällä tavalla ei tule saamaan neuvostossa riittävää kannatusta. Jatkokirjelmän mukaan valtioneuvosto katsoo kokonaisarvionaan, että Suomi voi osana neuvoston yleisnäkemysten kokonaiskompromissia hyväksyä myös edellä mainitut säännökset. Selittämättömän varallisuuden menetetyksi tuomitsemista koskevan 16 artiklan osalta jatkoneuvotteluissa on valtioneuvoston mukaan pyrittävä siihen, että artiklaan jää riittävästi elementtejä, jotka mahdollistavat kansallisen liikkumavaran. Keskeistä on, että artikla voidaan pan-

Valiokunnan lausunto LaVL 3/2023 vp

na täytäntöön rikosoikeudellisen menettelyn puitteissa ja että vastaajalla on käytössään tehokkaat oikeussuojakeinot perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen varmistamiseksi.

Edellä direktiiviehdotuksen 14—16 artikloista todetun valossa lakivaliokunta katsoo ensinnäkin, että laajennettua menetetyksi tuomitsemista koskevan 14 artiklan sääntely on neuvottelujen kuluessa kehittynyt siten, että se voidaan hyväksyä osana neuvoston yleisnäkemyksen kokonaiskompromissia. Jatkoneuvotteluissa on kuitenkin johdonmukaisuussyistä syytä kiinnittää vielä huomiota siihen, ettei sääntely tältä osin perusteetta poikkea nykyisen direktiivin sääntelystä siten, että menetetyksi tuomitseminen olisi mahdollista nykyistä harvemmissa tilanteissa.

Neuvottelutilannetta ja saamaansa selvitystä oman toimialansa kannalta arvioituaan lakivaliokunta katsoo, että myös tuomioon perustumatonta menetetyksi tuomitsemista koskeva 15 artikla voidaan viime kädessä hyväksyä osana kokonaiskompromissia. Valiokunta kuitenkin korostaa, että jatkovalmistelussa on syytä vielä pyrkiä varmistamaan vanhentumisaikoja koskevan velvoitteen oikeasuhtaisuudesta sekä siitä, että se on sopusoinnussa perus- ja ihmisoikeuksien kanssa.

Edelleen neuvottelutilannetta ja saamaansa selvitystä oman toimialansa kannalta kokonaisuutena arvioituaan lakivaliokunta katsoo, että myöskin selittämättömän varallisuuden menetetyksi tuomitsemista koskeva 16 artikla voidaan viime kädessä hyväksyä osana kokonaiskompromissia. Valiokunta kuitenkin painottaa, että jatkoneuvotteluissa on syytä pyrkiä vielä varmistamaan, että selittämättömän varallisuuden menetetyksi tuomitsemista koskeva velvoite on yhdenmukainen menettämisseuraamusta koskevien yleisten edellytysten ja perus- ja ihmisoikeuksista seuraavien vaatimusten kanssa. Valtioneuvoston kannasta ilmenevin tavoin jatkoneuvotteluissa tulee pyrkiä siihen, että artiklaan jää riittävästi elementtejä, jotka mahdollistavat kansallisen liikkumavaran.

Oikeussuojakeinot

Direktiiviehdotus sisältää kattavan oikeussuojakeinoja koskevan 23 artiklan. Artikla koskee muun muassa yleisesti oikeutta puolustukseen, tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin ja oikeudenmukaisiin oikeudenkäynteihin, muutoksenhakuoikeutta, menetetyksi tuomitsemista koskevan päätöksen riitauttamista tuomioistuimessa, menetetyksi tuomitsemisen oikeasuhtaisuutta, kolmansien osapuolten oikeutta vaatia omistusoikeutta tai muita omaisuuteen liittyviä oikeuksia sekä oikeutta käyttää avustajaa. Aiemmassa lausunnossaan (LaVL 26/2022 vp, s. 8) lakivaliokunta on pitänyt ehdotettua 23 artiklan sääntelyä myönteisenä ja korostanut tehokkaita oikeussuojakeinoja koskevan sääntelyn tärkeyttä.

Jatkokirjelmästä ilmenevän valtioneuvoston kannan mukaan (s. 3) oikeussuojakeinoja koskevia säännöksiä on neuvotteluissa tiivistetty ja muutettu joustavammiksi, mihin valtioneuvosto on suhtautunut osin varauksellisesti ja korostanut tehokkaiden oikeussuojakeinojen tärkeyttä perusoikeuksien kannalta. Jatkokirjelmän mukaan ehdotettuja oikeussuojakeinoja voidaan muutoksista huolimatta pitää edelleen varsin kattavina, minkä lisäksi jäsenvaltioilla on mahdollisuus säätää kansallisesti vielä laajemmista oikeussuojakeinoista (johdanto-osan 46 kappale). Näistä syistä valtioneuvosto katsoo, että Suomi voi neuvottelutilanteeseen nähden hyväksyä myös ehdotetut säännökset.

Valiokunnan lausunto LaVL 3/2023 vp

Asiassa saamaansa selvitystä ja neuvottelutilannetta arvioituaan lakivaliokunta pitää edellä todettua valtioneuvoston kantaa perusteltuna ja katsoo, että oikeussuojakeinoja koskeva sääntely voidaan hyväksyä osana kokonaiskompromissia. Valiokunta kuitenkin edelleen korostaa tehokkaita oikeussuojakeinoja koskevan sääntelyn tärkeyttä ja katsoo, että direktiiviehdotuksen 23 artiklan riittävään kattavuuteen on jatkoneuvotteluissa edelleen syytä kiinnittää huomiota. Jatkoneuvotteluissa tulee pyrkiä vaikuttamaan siihen, että artiklassa asetettaisiin pikemminkin enemmän jäsenvaltioita velvoittavia vaatimuksia, joiden lisäksi kansalliset pidemmälle menevät oikeussuojakeinot olisivat mahdollisia.

Varojen sosiaalinen uudelleenkäyttö

Direktiiviehdotuksen 17 artiklan 2 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on harkittava toimenpiteitä, jotka mahdollistavat menetetyksi tuomitun omaisuuden käyttämisen yleisen edun mukaisiin tai sosiaalisiin tarkoituksiin. Säännös vastaa nykyistä konfiskaatiodirektiivin 10 artiklan 3 kohtaa.

Lakivaliokunta on jo aiemmassa ennakkovaikuttamisvaihetta koskevassa lausunnossaan (LaVL 13/2021 vp, s. 5) pitänyt tärkeänä tuolloista valtioneuvoston torjuvaa kantaa koskien nykyistä sitovampia EU-sääntöjä menetetyksi tuomittujen varojen sosiaalisesta uudelleenkäytöstä, koska tiettyjen valtion tuloerien varaaminen johonkin erityiseen tarkoitukseen on ongelmallista jäsenvaltioiden budjettiautonomian kannalta. Valiokunta yhtyy edellistä lausuntoaan (LaVL 26/2022 vp, s. 8) vastaavasti jatkokirjelmässä todettuun valtioneuvoston kantaan siitä, että on myönteistä, että komission direktiiviehdotus ei sisällä nykyistä sitovampia säännöksiä jäädytettyjen ja menetetyksi tuomittujen varojen sosiaalisesta uudelleenkäytöstä. Direktiiviehdotuksen jatkovalmistelussa tulee varmistaa, että velvoite pysyy harkinnanvaraisena.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Lakivaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa edellä esitetyin huomautuksin valtioneuvoston kantaan.

Valiokunnan lausunto LaVL 3/2023 vp

Helsingissä 30.5.2023

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Leena Meri ps
varapuheenjohtaja Sandra Bergqvist r
jäsen Miko Bergbom ps
jäsen Kaisa Garedeu ps
jäsen Eeva Kalli kesk
jäsen Vesa Kallio kesk
jäsen Ville Kaunisto kok
jäsen Mari Kaunistola kok
jäsen Minja Koskela vas
jäsen Lauri Lyly sd
jäsen Helena Marttila sd
jäsen Ville Merinen sd

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Mikko Monto