

Perustuslakivaliokunta

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

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle Euroopan komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi varojen takaisinhankinnasta ja menetetyksi tuomitsemisesta (COM(2022) 245 final) (U 73/2022 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- lainsäädäntöneuvos Sampo Brander, oikeusministeriö
- professori Sakari Melander
- professori Tuomas Ojanen
- professori Janne Salminen

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

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

Ehdotettu direktiivi sisältää vähimmäissäännökset omaisuuden jäljittämisestä 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 takaisinhankintaa unionin rajoittavien toimenpiteiden rikkomiseen liittyvien rikosten ehkäisemiseksi, paljastamiseksi ja tutkimiseksi.

Valiokunnan lausunto PeVL 78/2022 vp

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 takaisin hankinnasta vastaavien jäsenvaltioiden toimistojen yhteistyöstä rikoksen tuottaman hyödyn tai muun rikokseen liittyvän omaisuuden jäljittämiseksi ja tunnistamiseksi (jäljempänä rikoshyöty-päätös).

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto suhtautuu direktiiviehdotuksen tavoitteisiin myönteisesti. Rikoshyödyn ja rikoksentekovälineiden 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 rikoshyötypäätöstä 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 takaisinhankinnasta vastaaville toimistoille ehdo-

Valiokunnan lausunto PeVL 78/2022 vp

tetaan myös uusia valtuuksia antaa kiireellisiä jäädyttämispäätöksiä, mitä Suomi ei ennakkovai-
kuttamisvaiheessa pitänyt tarpeellisena.

Neuvotteluissa on pyrittävä siihen, että varallisuuden takaisinhankinnasta vastaavia toimistoja
koskevat säännöt mahdollistavat toimistojen tehokkaan toiminnan, ja ovat samalla oikeasuhtai-
sia ja välttämättömiä ja noudattavat perusoikeuksia ja yleisiä tietosuojaperiaatteita. Sääntöjen tu-
lee olla myös tarkkarajaisia ja selkeitä yleisen tietosuojalainsäädännön näkökulmasta. Neuvotte-
luissa on myös pyrittävä selventämään ehdotettujen sääntöjen suhdetta muuhun viranomaisyhteistyö-
teistyö ja tiedonvaihtoa koskevaan EU-sääntelyyn. Tavoitteena tulee olla se, että tällaiset sään-
nöt muodostavat johdonmukaisen ja selkeän kokonaisuuden. Pällekkäistä sääntelyä tulee vält-
tää.

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 arvi-
oitava. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että unionin rajoittavat toimenpiteet kyetään panemaan teh-
okkaasti täytäntöön. Jos tämän arvioidaan edellyttävän EU-tason lainsäädännöllisiä toimia, näi-
den tulee olla kohdennettuja eikä niiden perusteella tule luoda syvälle käyviä muutoksia tavan-
omaiseen rikosoikeudelliseen yhteistyöhön ja poliisiyhteistyöhön.

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

Neuvotteluissa on myös arvioitava varallisuuden takaisinhankinnasta vastaaville toimistoille eh-
dotettujen pakkokeinovaltuuksien suhteellisuutta, tarpeellisuutta ja välttämättömyyttä, jotta di-
rektiivillä kyettäisiin panemaan täytäntöön kansallisen pakkokeinolainsäädännön vakiintuneiden
lähtökohtien mukaisesti.

Valtioneuvosto on ennakkovaikeuttamisessaan korostanut, että mahdollisten uusien lainsäädäntö-
toimien osalta on aina arvioitava niiden välttämättömyyttä ja oikeasuhtaisuutta perusoikeuksien
ja henkilötietojen suojan rajoittamisen kannalta. EU:n tasolla annettava rikosoikeudellista sään-
telyä tulee käyttää viimesijaisena sääntelyn muotona ja sen käyttöä sääntelevät esimerkiksi SEUT
83 artiklassa mainitut edellytykset, muun muassa erityisen tarpeen ja välttämättömyyden vaati-
mukset. Huomioon on otettava tietopohjainen tarveharkinta sekä rikoslainsäädännön johdonmu-
kaisuus ja kansallisten järjestelmien sekä oikeusperinteiden erilaisuus. Valtioneuvosto on myös
korostanut vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen keskeistä asemaa rikosoikeudellisten asioi-
den yhteistyössä ja periaatteen ensisijaisuutta rikoslainsäädäntöjen aineelliseen lähentämiseen
nähdä.

Valtioneuvosto katsoo, että komission ehdotuksessa on esitetty sinänsä hyväksyttäviltä vaikutta-
via perusteita jäädyttämistä ja menetetyksi tuomitsemista koskevien EU-tason aineellisten sään-

Valiokunnan lausunto PeVL 78/2022 vp

töjen 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 laajemmät 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. 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 sovitettavissa yhteen kansallisen lainsäädännön peruslähtökohtien kanssa.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Arvion lähtökohtia

(1) Direktiiviehdotus sisältää vähimmäissäännökset omaisuuden jäljittamisestä ja tunnistamisesta, jäädyttämisestä, menetetyksi tuomitsemista ja hallinnoinnista rikosoikeudellisissa menettelyissä. Lisäksi ehdotus sisältää säännökset, joilla helpotetaan unionin rajoittavien toimenpiteiden täytäntöönpanoa ja niihin liittyvän omaisuuden takaisin Hankintaa unionin rajoittavien toimenpiteiden rikkomiseen liittyvien rikosten ehkäisemiseksi, paljastamiseksi ja tutkimiseksi.

(2) Ehdotuksen tavoitteena on valtioneuvoston kirjelmän (s. 2) mukaan tehostaa rikollisen omaisuuden takaisin Hankintaa ja menetetyksi tuomitsemista säätämällä nykyistä kattavammin kaikista prosessin vaiheista. Ehdotusta perustellaan erityisesti järjestäytyneen rikollisuuden torjunnalla. Järjestäytyneen rikollisuuden keskeisimpänä vaikuttimena on taloudellisen hyödyn saaminen, minkä vuoksi varojen takaisin Hankinta on hyvin tehokas keino ehkäistä rikollista toimintaa.

(3) Ehdotettava sääntely on merkityksellistä erityisesti perustuslain 10 §:ssä turvatun yksityiselämän ja henkilötietojen suojan ja perustuslain 15 §:ssä turvatun omaisuudensuojan kannalta. Lisäksi se on merkityksellistä myös perustuslain 8 §:ssä säädetyn rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen ja etenkin sen sisältämän syyttömyysolettaman ja perustuslain 21 §:n oikeusturvasäännöksen sekä perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaisen oikeusvaltioperiaatteen kannalta.

Ehdotuksen arviointi

(4) Euroopan unionin oikeuden oikeusperustan arviointi ei lähtökohtaisesti kuulu perustuslakivaliokunnalle perustuslain 74 §:ssä osoitettuihin tehtäviin. Oikeusperustan asianmukaisuus on unionioikeudellinen kysymys, jonka ratkaisee viime kädessä EU-tuomioistuin. Perustuslakivaliokunta on pitänyt kuitenkin tärkeänä muun muassa, että unionin sekundäärilainsäädäntöä kehitetään ensisijaisesti perussopimusten puitteissa (ks. esim. PeVL 61/2016 vp).

(5) Valtioneuvoston kirjelmässä (s. 8) esitetyn arvion mukaan direktiiviehdotuksen ehdotetut oikeusperustat ovat pääosin asianmukaisia. Oikeusperustojen asianmukaisuutta on kuitenkin kirjelmän mukaan direktiiviehdotuksen joidenkin uusien säännösten laaja-alaisuuden vuoksi syytä vielä arvioida ja selvittää jatkoneuvotteluissa. Perustuslakivaliokunta yhtyy valtioneuvoston näkemukseen oikeusperustojen asianmukaisuuden jatkotarkastelun tarpeesta.

(6) Valtioneuvoston kirjelmän (s. 31) mukaan erityisesti ehdotukseen sisältyvä tuomioon perustumattoman menetetyksi tuomitsemisen laajentaminen (15 artikla) ja uusi selittämättömän varallisuuden menetetyksi tuomitseminen (16 artikla), joka ei ilmeisesti edellyttäisi rikoksesta tuomitsemiseen riittävää näyttöä, herättävät kysymyksen rajanvedosta sen suhteen, millä edellytyksillä omaisuuden voidaan katsoa välittömästi liittyvän rikolliseen toimintaan, jos ketään ei tuomita siitä rikoksesta, johon menettämisseuraamus perustuu. Kirjelmässä (s. 31) katsotaan olevan tältä osin keskeistä, että vastaajan käytössä on riittäviä oikeussuojakeinoja, joista taas säädetään direktiiviehdotuksen 23 artiklassa. Lisäksi kirjelmän (s. 35) mukaan ehdotetut nykyistä laajemmat säännöt laajennetusta menetetyksi tuomitsemisesta, tuomioon perustumattomasta menetetyksi tuomitsemisesta ja rikolliseen toimintaan liittyvän selittämättömän varallisuuden menetetyksi

Valiokunnan lausunto PeVL 78/2022 vp

tuomitsemisesta herättävät kysymyksiä myös muun muassa oikeusvaltioperiaatteen, syyttömyys-olettaman ja muiden menettelyllisten oikeuksien näkökulmasta. Kirjelmän mukaan 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. Perustuslakivaliokunta yhtyy tältä osin valtioneuvoston kantaan ja korostaa perustuslaista ja Euroopan ihmisoikeussopimuksesta sekä EU:n perusoikeuskirjasta johtuvista syistä tarvetta pyrkiä kehittämään jatkovalmistelussa direktiiviehdotusta sellaiseksi, että siinä säännöspohjaisesti varmistetaan riittävästi perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Valiokunta painottaa tältä osin erityisesti 23 artiklassa säädettyjen oikeussuojakeinojen tärkeyttä.

(7) Valtioneuvoston kirjelmän (s. 33) mukaan direktiiviehdotuksen sääntelyratkaisuja on vielä arvioitava tarkemmin muun muassa oikeasuhtaisuuden ja tarkoituksenmukaisuuden näkökulmasta, jotta jäsenvaltioille jätetään riittävästi liikkumavaraa tavoitteiden toteuttamisessa. Valtioneuvosto katsoo muutoinkin, että direktiiviehdotuksen jatkovalmistelussa unionitasolla tulee pyrkiä siihen, että riittävä kansallinen liikkumavara säilytetään, jotta uudet velvoitteet ovat sovitettavissa yhteen kansallisen lainsäädännön peruslähtökohtien kanssa. Perustuslakivaliokunta yhtyy tältä osin valtioneuvoston kantaan ja korostaa pyrkimystä kansallisen liikkumavaran turvaamiseen myös perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen varmistamiseksi.

(8) Valtioneuvoston kirjelmässä (s. 35) tuodaan esiin tarve arvioida ja selvittää tarkemmin monia kohtia direktiiviehdotuksen jatkovalmistelussa. Myös perustuslakivaliokunta katsoo direktiiviehdotuksessa olevan useita sellaisia säännöksiä, joita tulisi jatkovalmistelussa kehittää myös perustuslakiin ja perus- ja ihmisoikeuksiin liittyvistä syistä. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan sääntely on valmistelun aikana jo eräiltä keskeisiltä osin muuttunut ja on edelleen muutosten kohteena. Valiokunta pitää perustuslain 96 §:ssä säädettyjen eduskunnan tiedonsaantioikeuksien johdosta tärkeänä, että eduskuntaa informoidaan vastaisuudessakin direktiiviehdotuksen keskeisistä muutoksista ja valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellisestä ehdotuksen jatkovalmistelusta.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Perustuslakivaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan korostaen edellä esitettyjä valtiosääntöisiä näkökohtia.

Valiokunnan lausunto PeVL 78/2022 vp

Helsingissä 11.1.2023

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Johanna Ojala-Niemelä sd
varapuheenjohtaja Heikki Vestman kok
jäsen Outi Alanko-Kahiluoto vihr
jäsen Bella Forsgrén vihr
jäsen Jukka Gustafsson sd
jäsen Olli Immonen ps
jäsen Hilikka Kemppi kesk
jäsen Jari Kinnunen kok
jäsen Mikko Kinnunen kesk
jäsen Anna Kontula vas
jäsen Mats Löfström r
jäsen Jukka Mäkynen ps
jäsen Ville Valkonen kok
jäsen Tuula Väättäinen sd
varajäsen Wille Rydman wr

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Johannes Heikkinen