

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle Euroopan komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi varojen takaisinmaksusta ja menetetyksi tuomitsemisesta (konfiskaatiodirektiiviehdotus)

Eduskuntatunnus

U 73/2022 vp

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

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

Ehdotusta on käsitelty neuvoston rikosasiayhteistyön työryhmässä (COPEN) kesäkuusta 2022 alkaen. Oikeus- ja sisäasioiden neuvostossa ehdotuksesta on joulukuussa 2022 käyty poliittinen periaatekeskustelu oikeussuojakeinojen osalta ja maaliskuussa 2023 esitetty edistymisraportti.

Neuvoston yleisnäkemyks ehdotuksesta on tarkoitus hyväksyä oikeus- ja sisäasioiden neuvostossa 8.–9.6.2023. Tämän jälkeen neuvostolla olisi valmius ryhtyä neuvotteluihin Euroopan parlamentin kanssa heti, kun tämä on antanut direktiiviehdotuksesta lausuntonsa.

Oikeus- ja sisäasioiden neuvostossa käsiteltävä asiakirja ei ole vielä saatavilla. Tässä perusmuistiossa tarkastellaan neuvottelutilanteen valossa Suomen kannalta keskeisimmiksi arvioituja kysymyksiä, joiden osalta on katsottu tarpeelliseksi täydentää aiempia kantoja, sellaisina kuin niitä koskevat säännösehdo tukset ovat viimeisimmässä puheenjohtajavaltion asiakirjassa.

Suomen kanta

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

Yleistä

Valtioneuvosto suhtautuu direktiiviehdotuksen tavoitteisiin myönteisesti. Rikoshyödyn ja rikoksentekovälineiden 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.

Polisiyhteistyötä 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 viranomaisyhteistyötä 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 esituskintaa 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.

Rikosoikeudellista yhteistyötä koskevat säännöt

Valtioneuvosto katsoo, että komission ehdotuksessa on esitetty sinänsä hyväksyttäviltä vaikuttavia perusteita jäädyttämistä ja menetetyksi tuomitsemista koskevien EU-tason ai-neellisten 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 laajemmat säännöt laajennetusta menetetyksi tuomitsemisesta, tuomioon perustuttomasta 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 jäädytettyjen 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 tiedonsaanti-oikeuksien rajoittaminen sensitiivisimpien tietoluokkien osalta (6 art.) ja tiedonvaihtoon tehty joustavuutta lisäävät muutokset (9–10 art.). Lisäksi sääntöjen suhdetta unionin yleiseen tietosuojalainsäädäntöön ja muuhun viranomaisyhteistyötä 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 perustumatonta menetetyksi tuomitsemista (15 art.) ja varojen hallinnointia (19–20 art.).

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 perustumatoman menettämisseuraamuksen mahdollistaminen, jos rikoksia koskevat määräajat ovat päättyneet menettelyn alkamisen jälkeen (15 art. 1 kohdan f alakohta) ja uusi rikolliseen toimintaan liittyvää selittämätöntä 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 menettämisvaatimus 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 velvoitaisi 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.

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.

Pääasiallinen sisältö

Komission ehdotus

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 takaisin Hankintaa unionin rajoittavien toimenpiteiden rikkomiseen liittyvien rikosten ehkäisemiseksi, paljastamiseksi ja tutkimiseksi. Ehdotuksen sisältöä on selostettu yksityiskohtaisesti U-kirjelmässä.

Direktiivillä korvattaisiin vuonna 2014 annettu ns. konfiskaatiodirektiivi (2014/42/EU) ja vuonna 2007 annettu ns. rikoshyötYPÄätös (2007/845/YOS). Ehdotuksen tavoitteena on 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.

Puheenjohtajan viimeisin asiakirja

Oikeusperusta

Komission ehdotuksen soveltamisalaa koskevan **2 artiklan** 2 kohtaan sisältyi 10-kohtainen luettelo osana rikollisjärjestön toimintaa tehdyistä rikoksista, jotka olisivat EU-tasolla uusia. 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 (LaVL 26/2022 vp, s. 6). 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. PJ 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 puitepäätökseen 2008/841/YOS. Neuvoston työryhmäkokouksessa 26.-27.4. lähes kaikki jäsenvaltiot ovat vaikuttaneet voivan hyväksyä PJ:n ehdotuksen pohjalta laaditun muotoilun.

Varallisuuden takaisin hankinnasta vastaavien toimistojen (ARO-toimistot) uudet tehtävät pakoterikosten osalta

ARO-toimistoille ehdotetut uudet pakoterikoksia koskevat tehtävät ovat työryhmätason keskusteluissa herättäneet runsaasti kritiikkiä ja kysymyksiä. Tätä koskevat säännökset päädyttiinkin poistamaan PJ:n tekstiehdotuksesta jo Tšekin puheenjohtajuuskaudella (1 artiklan 2 kohta, 4 artiklan 2 kohta, 5 artiklan 2 kohdan d alakohta ja 3–4 kohta, 28 artiklan 2 kohta ja 29 artiklan 2 kohta).

Selvyyden vuoksi on syytä korostaa, että komission alkuperäisessä ehdotuksessa ei säädettäisi omaisuuden jäädyttämisestä unionin rajoittavien toimenpiteiden nojalla eikä myöskään tällaisen pakotteilla jäädytetyn omaisuuden menetetyksi tuomitsemisesta. Ehdotuksen sisältämät jäädyttämiseen ja menetetyksi tuomitsemiseen liittyvät toimenpiteet rajoittaisivat jatkossakin tilanteisiin, joissa omaisuus on peräisin rikollisesta toiminnasta (komission ehdotuksen johdanto-osan 6 kappale, ks. myös U-kirjelmän s. 10).

Poliisiyhteistyötä koskevat säännöt yleisesti (II luku)

PJ:n uudessa tekstiehdotuksessa jäsenvaltioille annetaan mahdollisuus olla aloittamatta varojen jäljittämistä koskevia tutkimuksia, jos tätä ei pidetä asianmukaisena rikoslajiin ja tapauksen olosuhteisiin nähden (**4 art.** 2 kohta). ARO-toimistojen suoraa ja välitöntä pääsyä erilaisiin tietoihin (**6 art.**) on rajoitettu sensitiivisimmiksi arvioitujen tietoluokkien (verotiedot, sosiaaliturvatiedot ja rikosprosessiketjun viranomaisten hallussa olevat tiedot) osalta. PJ on työryhmäkokouksessa 26.-27.4. ilmoittanut, että muotoilun pohjaksi otetaan asiakirjan vaihtoehtoinen muotoilu (2bis ja 2tris), jota täydennetään viittauksella kansalliseen lainsäädäntöön. ARO-toimistojen tiedonsaantia koskeviin edellytyksiin (**7 art.**) on lisätty maininta siitä, että pääsy on mahdollista ainoastaan 5 artiklassa viitattujen tehtävien suorittamiseksi, ja hakujen valvontaa koskeva **8 artikla** muutettu viittaukseksi rikosasioiden tietosuojadirektiivin (2016/680) 25 artiklaan.

Tiedonvaihtoa koskevaa **9 artiklaa** on muutettu muun ohella siten, että annettavat tietoryhmät eivät koskisi 1 kohdassa mainittuja rikoslaboratorion käyttöön tarkoitettuja tunnistetietoja. Tämä vastaisi Euroopan tietosuojavaltuutetun (EDPS) lausuntoa (16/2022), jonka mukaan kyseiset tiedot eivät vaikuta merkityksellisiltä varojen takaisin hankinnan

kannalta. Artiklan 1 kohtaan on myös lisätty viittaus rikosasioiden tietosuojadirektiiviin. Tietopyynnössä mainittaviin tietoihin (artiklan 2 kohta) on lisätty luonnollisten henkilöiden tai oikeushenkilöiden kansalliset tunnistenumerot tai sosiaaliturvatunnukset (g alakohta). Tietojen käyttöä todisteena koskevaa 4 kohtaa on muutettu siten, että tiedot vastaanottanut ARO-toimisto voi esittää ne todisteina kansallisen lainsäädännön menettelyiden mukaisesti, ellei tiedot antanut ARO-toimisto toisin ilmaise. SIENA-sovelluksen käyttöä koskevaa 5 kohtaa on muutettu siten, että kaikilla ARO-toimistoilla olisi komission ehdottama pääsy SIENAan, mutta tiedonvaihtoon voitaisiin käyttää muitakin tietoturvallisia kanavia. Kieltäytymisperusteita koskevaan 6 kohtaan on lisätty nykyistä niin sanottua Ruotsin puittepäätöstä vastaava peruste siitä, että tietojen toimittaminen olisi selvästi epäsuhteessa tai merkityksetöntä niihin tarkoituksiin nähden. Komissio on lisäksi työryhmäkäsittelyssä ilmoittanut, että ehdotettu 9 artikla tarjoaisi jatkossa itsenäisen oikeusperustan ARO-toimistojen väliselle tiedonvaihdolle, johon ei siten sovellettaisi esimerkiksi niin sanottua Ruotsin puittepäätöstä tai sen korvaavaa tiedonvaihtodirektiiviehdotusta.

Tietojen toimittamisen määräaika (**10 art.**) pidennettäisiin muiden kuin kiireellisten tietojen osalta seitsemästä kalenteripäivästä 14 kalenteripäivään. Kiireellisten pyyntöjen osalta määräaika olisi edelleen kahdeksan tuntia, mutta tämä on rajoitettu koskemaan sellaisia 6 artiklassa tarkoitettuihin tietokantoihin ja rekistereihin tallennettuja tietoja, joihin ARO-toimistoilla on suora pääsy. Tällaisiin pyyntöihin vastaaminen voitaisiin antaa muidenkin viranomaisten kuin ARO-toimistojen tehtäväksi. Muiden kiireellisten tietojen osalta määräaika olisi kolme päivää.

Jäädäyttäminen ja menetetyksi tuomitseminen (III luku)

Jäädäyttämistä koskevaa **11 artiklaa** on muutettu muun ohella jaotteleamalla jäädäyttämis-toimet selkeämmin jäädäyttämispäätöksiin ja välittömiin toimiin. Välittömien toimien seitsemän päivän enimmäiskesto koskeva edellytys on poistettu ja velvollisuutta antaa ARO-toimistoille mahdollisuus tällaisten toimien toteuttamiseen on pyritty rajaamaan muun ohella edellyttämällä, että tämä koskisi ainakin joitakin tilanteita, joissa ARO-toimistot hoitavat 5 artiklan mukaisia tehtäviään. Viimeksi mainittua säännöstä tultaneen työryhmäkeskustelussa esitettyjen kommenttien pohjalta vielä muokkaamaan.

Menetetyksi tuomitsemisen osalta muutoksia on tehty erityisesti artikloihin 14–16. Laajennettua menetetyksi tuomitsemista koskeva **14 artikla**, joka komission ehdotuksessa koskisi kaikkia direktiivin soveltamisalassa olevia rikoksia, on rajoitettu koskemaan rikoksia, joista voidaan tuomita vähintään neljän vuoden enimmäisrangaistus.

Tuomioon perustumatonta menetetyksi tuomitsemista koskevaa **15 artiklaa** on sekä rajoitettu että laajennettu. Artiklan soveltamisalasta on poistettu tilanteet, joissa jo aloitettu rikosprosessi keskeytyy syytesuojan (immunity) tai armahduksen vuoksi (1 kohdan d ja e alakohta). Viimeksi mainitut alakohdat ovat herättäneet työryhmätasolla runsaasti kysymyksiä ja useat jäsenvaltiot ovat huomauttaneet alakohdan d voivan kattaa lakivaliokunnan lausunnossa LaVL 26/2022 vp katsotusti myös lainkäytöllisen koskemattomuuden, jota nauttii mm. diplomaattinen edustaja. 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. PJ:n ehdotus poistaisi komission ehdotuksessa olleen tulkinnanvaraisuuden, mutta edellyttäisi todennäköisesti muutosta kansalliseen lainsäädäntöön. Lisäksi 15 artiklan 2 kohdan todistustaakkasäännös on muutettu vastaamaan nykyisen konfiskaatiodirektiivin 5 artiklan 4 kohdan sanamuotoa. Artiklasta on myös poistettu oikeussuojakeinoja koskeva 3 kohta, koska oikeussuojakeinoja koskevat säännökset on tarkoitus keskittää 23 artiklaan. Lisäksi edellytys neljän vuoden rangaistustasosta (4 kohta) on poistettu.

Työryhmätasolla eniten keskustelua on tähän asti herättänyt selittämättömän varallisuuden menetetyksi tuomitsemista koskeva **16 artikla**, josta PJ on laatinut useita tekstiversioita. 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.

Ruotsin PJ-kauden alussa 16 artiklaa laajennettiin poistamalla eräitä komission ehdotuksessa olleita rajoituksia, joita on kuitenkin viimeisimmässä ehdotuksessa palautettu takaisin tekstiin jäsenvaltioille valinnaisina. Keskeinen 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.

Hallinnointi (IV luku)

Jäädetytyn ja menetetyksi tuomitun omaisuuden hallinnointia koskevia säännöksiä on PJ:n uudessa tekstissä muutettu joustavammiksi. Jäädettämistä edeltävän suunnittelun (**19 art.**) ei enää edellytetä tapahtuvan ennen jäädettämispäätöksen antamista vaan viimeistään sen täytäntöönpanon jälkeen, mikä vastaisi komission ehdotusta paremmin Suomen kansallista lainsäädäntöä. Jäädetytyn omaisuuden myymistä koskevan **20 artiklan** osalta ei enää edellytettäisi asianosaisen kuulemista ennen myyntiä. Artiklan 3 kohdan velvollisuus estää myydyn omaisuuden päätyminen rikoksesta tuomituille on siirretty yleisemmin muotoiltuna **17 artiklan** 1a kohtaan. Varallisuudenhoitotoimistoja koskevan **21 artiklan** osalta PJ on joidenkin jäsenvaltioiden huoliin vastaamiseksi pyrkinyt selvittämään, että jäsenvaltioille jää kansallista liikkumavaraa velvoitteen täytäntöönpanossa.

Muut säännökset

Artiklan 22 velvoite ilmoittaa asianomaisille henkilöille ei enää koskisi 11 artiklan välittömiä toimia vaan useiden jäsenvaltioiden kannan mukaisesti ainoastaan varsinaisia jäädettämispäätöksiä. Oikeussuojakeinoja koskevaan **23 artiklaan** on PJ:n uudessa tekstiehdotuksessa tehty jonkin verran muutoksia muun ohella lisäämällä artiklaan 15 ja 16 artiklasta poistettuja mainintoja asianosaisen oikeudesta saada tutustua asiakirja-aineistoon ja tulla kuulluksi. Lisäksi artiklasta on poistettu eräitä 4 kohtaan sisältyneitä mainintoja merkityksellisistä olosuhteista, jotka asianosaisella on 4 kohdan nojalla oikeus riitauttaa. Menettämisseuraamuksen kohtuullistamista koskeva 5 kohta on muutettu harkinnanvaraiseksi ja mahdollisuutta riitauttaa 20 artiklan mukainen myyntipäätös rajoitettu muutoksenhaun lykkäävän vaikutuksen osalta.

Keskitettyjen rekisterien perustamista koskevaa **26 artiklaa** on täsmennetty muun muassa tietojen saatavuuden ja välttämättömyyden osalta sekä lisätty jäsenvaltioille mahdollisuus rekisteröidä vain tietyn kynnsarvon ylittävä omaisuus. Rekisterien perustamisen määräaika on pidennetty vuoden päähän direktiivin täytäntöönpanoajan päättymisestä. Tietojen säilyttämisäikää koskeva 4 kohta on korvattu yleisellä velvollisuudella varmistaa, että henkilötietoja käsitellään tietosuojalainsäädännön mukaisesti. Tilastotiedot määriteltäisiin delegoidun säädöksen (**30 art.**) sijaan artiklatasolla ja ne pääosin vastaisivat nykyisen direktiivin velvoitteita (**27 art.**).

ARO-toimistojen ja varallisuudenhoitotoimistojen yhteistyösäännöksiä on jonkin verran täsmennetty artiklatasolla (**28–29 art.**) ja johdanto-osan kappaleissa (44–45) muun muassa.

assa mainitsemalla, ettei jäsenvaltioilla ole velvollisuutta solmia uusia tiedonvaihtoa koskevia sopimuksia kolmansien maiden kanssa. Täytäntöönpanoaikaa (**32 art.**) ehdotetaan pidennettäväksi kahteen vuoteen, mutta työryhmäkäsittelyn 26.-27.4. jälkeen PJ on ilmoittanut pidentävänsä tätä vielä kolmeen vuoteen.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

SEUT 82(2), 83(1), 83(2) artikla (rikosoikeudellinen yhteistyö) ja 87(2) artikla (poliisiyhteistyö), tavallinen lainsäätämisyjärjestys.

Käsittely Euroopan parlamentissa

Euroopan parlamentissa vastuuvaliokunta on kansalaisvapauksien sekä oikeus- ja sisäasioiden valiokunta LIBE ja esittelijä Loránt Vinczin (EPP, RO). Ehdotusta käsittelevät lisäksi ainakin oikeudellisten asioiden valiokunta (JURI) ja budjettivaliokunta (BUDG).

Kansallinen valmistelu

Oikeus- ja sisäasiat jaoston (EU-7) kirjallinen menettely 4.–8.5.2023.

Eduskuntakäsittely

Direktiiviehdotusta koskevasta U-kirjelmästä (U 73/2022 vp) ovat antaneet lausuntonsa lakivaliokunta (LaVL 26/2022 vp), hallintovaliokunta (HaVL 30/2022 vp) ja perustuslakivaliokunta (PeVL 78/2022 vp).

Suuri valiokunta on hyväksynyt eduskunnan kannan SuVEK 181/2022 vp, jonka mukaisesti valiokunta on yhtynyt erikoisvaliokuntien lausuntojen mukaisesti valtioneuvoston kantaan.

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

Direktiiviehdotus edellyttäisi muutoksia useisiin kansallisiin lakeihin. Ehdotuksessa tarkoitettu jäljittämistä ja tunnistamista säädetään Suomessa ainakin poliisilaissa (872/2011) ja esitutkintalaissa (805/2011), jäädyttämisestä pakkokeinolaissa (806/2011), menetetyksi tuomitsemisesta rikoslaissa ja omaisuuden hallinnoinnista ainakin ulosotto-kaareissa (705/2007), pakkokeinolaissa ja sakon täytäntöönpanosta annetussa laissa (672/2002).

Direktiiviehdotuksen soveltamisalassa olevista rikoksista ainakin ympäristörikokset (2 artiklan 1 kohdan m alakohhta) kuuluvat Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 18 §:n 10 kohdan mukaan maakunnan lainsäädäntövaltaan. Sama saattaa pykälän 11 kohdan nojalla koskea komission ehdotuksen 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.

Taloudelliset vaikutukset

Ehdotuksella on komission mukaan merkittäviä taloudellisia vaikutuksia jäsenvaltioille. Kustannusarvio jäsenvaltioiden hallinnoille on yhteensä noin 30–40 miljoonaa euroa, joista noin puolet olisi kertaluonteisia kustannuksia ja puolet jatkuvia kulueriä. Komission

arvion mukaan julkishallinnon kustannukset jäisivät pienemmiksi kuin varojen takaisin-hankinnan tehostumisesta saatavat tulot. Suunniteltujen toimenpiteiden on arvioitu voi-van noin kaksinkertaistaa takaisin hankitun rikollisen omaisuuden määrän, joka on ny-kyisin miljardi euroa vuodessa.

Suomessa taloudellisia vaikutuksia aiheutuisi muun muassa ARO-toimistojen uusista tehtävistä ja suorasta pääsystä tiettyihin kansallisiin rekistereihin, varallisuudenhoitotoi-mistojen perustamisesta ja muista omaisuuden hallinnointia koskevista uusista velvoit-teista sekä varsinkin keskitetyn rekisterin tai rekisterien perustamisesta. Taloudelliset vaikutukset koskisivat siten ainakin henkilöresursseja ja tietojärjestelmäkustannuksia, ja ne kohdistuisivat ainakin oikeus- ja sisäministeriön sekä mahdollisesti muidenkin minis-teriöiden hallinnonaloille.

Komissio on neuvoston työryhmäkäsittelyssä kertonut, että keskitettyjen rekisterien pe-rustamisesta aiheutuviin kustannuksiin on mahdollista hakea rahoitusta EU:n sisäisen turvallisuuden rahastosta (ISF).

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

-

Asiakirjat

Neuvoston työryhmäkokouksessa 26.–27.4.2023 käsitelty PJ-valtion asiakirja 8198/23 (19.4.2023).

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

Sampo Brander, OM, sampo.brandner@gov.fi, 029 51 50349

VAHVA-tunnus

EU/508/2022

Liitteet

Napsauta tähän ja kirjoita liitteet

Viite

Napsauta tähän ja kirjoita viite