

U 28/2012 vp

**Valtioneuvoston kirjelmä Eduskunnalle ehdotuksesta
Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi (ri-
koshyödyn jäädyttäminen ja menetetyksi tuomitseminen
Euroopan unionissa)**

Perustuslain 96 §:n 2 momentin mukaisesti lähetetään Eduskunnalle Euroopan komission 12 päivänä maaliskuuta 2012 tekemä ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktii-

viksi rikoshyödyn jäädyttämisestä ja menetyksi tuomitsemisesta Euroopan unionissa sekä ehdotuksesta laadittu muistio.

Helsingissä 19 päivänä huhtikuuta 2012

Oikeusministeri *Anna-Maja Henriksson*

Lainsäädäntöneuvos Katariina Jahkola

OIKEUSMINISTERIÖ

MUISTIO
10.4.2012

EU/2012/0763

EHDOTUS EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON DIREKTIIVIKSI RIKOSHYÖDYN JÄÄDYTTÄMISESTÄ JA MENETETYKSI TUOMITSEMISESTA EUROOPAN UNIONISSA**1 Yleistä**

Euroopan komissio on 12 päivänä maaliskuuta 2012 tehnyt ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi rikoshyödyn jäädymisestä ja menetetyksi tuomitsemisesta Euroopan unionissa KOM(2012) 85 lopullinen. Direktiiviehdotuksen tavoitteena on laajentaa nykyisestä jäsenvaltioiden velvoitteita rikoksentekovälineiden ja rikoshyödyn jäädymisestä sekä tuomitsemisesta menetetyksi. EU:ssa on aikaisempina vuosina tehty kaksi menetetyksi tuomitsemista koskevan lainsäädännön harmonisointiin tähtäävää puitepäästöä (puitepäätokset 2001/500/YOS ja 2005/212/YOS), jotka on osittain tarkoitus korvata nyt ehdotettavalla direktiivillä. Lisäksi direktiivi korvaisi yhteisen toiminnan 98/699/YOS.

Rikoshyödyn menetetyksi tuomitseminen on yksi EU:n keskeisiä painopisteitä järjestäytyneen ja vakavan rikollisuuden torjunnassa. Se mainitaan muun muassa vuonna 2009 hyväksytyssä Tukholman ohjelmassa (Avoin ja turvallinen Eurooppa kansalaisia ja heidän suojeluaan varten, neuvoston asiakirja 17024/09), oikeus- ja sisäasioiden neuvoston menetetyksi tuomitsemisesta ja varallisuuden takaisinmaksusta kesäkuussa 2010 antamissaan päätelmissä (neuvoston asiakirja 7769/3/10) sekä komission tiedonannossa EU:n sisäisen turvallisuuden strategian toteuttamissuunnitelmassa (KOM(2010) 673 lopullinen). Menetetyksi tuomitsemiseen kiinnitetään huomiota myös Euroopan parlamentin mietinnössä järjestäytyneestä rikollisuudesta Euroopan unionissa (asiakirja A7-0333/2011).

Myös rikosprosessuaalisen yhteistyön alalla on voimassa lainsäädäntöä omaisuuden jäädymisestä ja menetetyksi tuomitsemi-

sestä. Lainsäädäntö perustuu puitepäästöihin vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen soveltamisesta jäädymistä ja menetetyksi tuomitsemista koskeviin päätöksiin (puitepäätokset 2003/577/YOS ja 2006/783/YOS). Niihin ei kuitenkaan ole tarkoitus nyt ehdotulla direktiivillä puuttua. Komissio toisaalta katsoo, että jäädymistä ja menetetyksi tuomitsemista koskevan lainsäädännön yhdenmukaistaminen direktiiviehdotuksen mukaisesti edistäisi keskinäistä luottamusta ja tehokasta rajat ylittävää yhteistyötä. Komission mukaan nykyiset toimet sekä EU:n että jäsenvaltioiden tasolla eivät ole riittäviä rikoshyödyn takaisinsaamiseksi.

2 Pääasiallinen sisältö

Ehdotetun direktiivin tarkoituksena on vahvistaa vähimmäissäännöt, joiden nojalla omaisuus voidaan jäädymättä tai tuomita menetetyksi rikosasian yhteydessä (1 artikla). Direktiiviehdotuksen 2 artiklassa on säännökset direktiivissä tarkoitetuista määritelmistä. Säännöksessä muun ohella täsmennetään rikoksen käsitettä niin, että direktiivi kattaa sellaiset rikollisuuden lajit, jotka mainitaan Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 83 artiklan 1 kohdassa, ja joista jo on olemassa EU-lainsäädäntöä.

Direktiiviehdotus sisältää lainsäädäntövelvoitteita tuomioon perustuvasta ja tuomioon perustumattomasta menetetyksi tuomitsemisesta, laajemmista valtuuksista menetetyksi tuomitsemiseen sekä kolmansille siirrettyjen varojen menetetyksi tuomitsemisesta (3–6 artikla). Mainitut säännökset vastaavat osittain puitepäästösten 2001/500/YOS ja 2005/212/YOS mukaisia velvoitteita, mutta ovat osin niitä laajempia. Erona aikaisempiin puitepäästöihin on muun muassa se, että di-

rektiiviehdotuksessa on säännökset tuomioon perustumattomasta hyödyn menetetyksi tuomitsemisesta (5 artikla) sekä kolmansille siirrettyjen varojen menetetyksi tuomitsemisesta (6 artikla).

Lisäksi direktiiviehdotuksessa on säännöksiä jäädyttämisestä ja jäädytetyn omaisuuden hallinnoinnista, oikeussuojakeinoista sekä menetetyksi tuomittavan omaisuuden määrittämisestä ja täytöntöönpanosta (6–10 artikla). Direktiiviehdotus sisältää myös tilastointia koskevia velvoitteita (11 artikla).

3 Vaikutus Suomen lainsäädäntöön

Menettämisseuraamuksia koskevat säännökset ovat rikoslain 10 luvussa (875/2001). Luvussa on säännökset muun muassa rikoksen tuottaman hyödyn menettämistä, laajennetusta hyödyn menettämistä sekä rikoksentekovälineen menettämistä. Yksittäisiä säännöksiä menettämisseuraamuksista sisältyy myös muuhun lainsäädäntöön.

Yleisesti voidaan todeta, että menettämisseuraamuksia koskeva lainsäädäntö pitkälti vastaa direktiiviehdotuksessa asetettuja velvoitteita. Erityisesti 5 artiklassa ehdotettu tuomioon perustumaton menetetyksi tuomitseminen sekä 6 artiklan säännökset kolmansille siirrettyjen varojen menetetyksi tuomitsemisesta kuitenkin poikkeavat rikoslain 10 luvun säännöksistä. Sinänsä menettämisseuraamuksen tuomitseminen on Suomessa mahdollista riippumatta siitä, tuomitaanko vastaajaa rangaistukseen vai ei. Edellytyksenä kuitenkin on, että rikos, johon menettämisseuraamus perustuu, on näytetty toteen ja että muut menettämisseuraamuksen määrittämisen edellytykset täyttyvät. Lisäksi edellytyksenä on, että henkilö, johon menettämisseuraamus kohdistetaan, on haastettu oikeuteen. Näin ollen ongelmallinen on 5 artiklassa edellytetty velvollisuus mahdollistaa menettämisseuraamuksen tuomitseminen, jos henkilö pakenee syytetoimia. Jossain määrin epäselvää myös artiklan sanamuodon mukaan on se, voidaanko kansallisessa lainsäädännössä edellyttää näyttöä siitä, että rikos on tapahtunut.

Suomen lainsäädännössä lähtökohtana on, että menettämisseuraamukseen tuomitaan se,

joka hyödyn on saanut. Rikoslain 10 luvun 3 §:n 1 momentin säännös laajennetusta hyödyn menettämisestä kuitenkin mahdollistaa omaisuuden tuomitsemisen menetetyksi muun ohella rikoslain 32 luvun 1 tai 6 §:ssä tarkoitettuun kätkemis- tai rahanpesurikokseen osalliselta tai siltä, jonka puolesta rikos on tehty. Menettämisseuraamus voidaan mainitun pykälän 2 momentin mukaan kohdistaa myös muuhun kuin rikoksesta hyötynneeseen tekijään, osalliseen tai siihen, jonka puolesta tai hyväksi rikos on tehty, jos on syytä olettaa, että omaisuus on menettämisseuraamuksen välttämiseksi siirretty lainkohdassa tarkoitettulle rikokseen syyllisen läheiselle henkilölle tai yhteisölle. Edelleen 10 luvun 4 ja 5 §:ssä on säännökset siitä, millä edellytyksin rikoksentekoväline tai rikoksella tuotettu, valmistettu taikka aikaansaatu tai sen kohteena ollut esine tai omaisuus voidaan tuomita menetetyksi muulta kuin siltä, jonka puolesta tai suostumuksin rikos on tehty. Lisäksi ulosottokaaren (705/2007) 4 luvun 14 §:ssä mahdollistetaan ulosmittaaminen tilanteessa, jossa havaitaan, että omaisuus on siirretty sivulliselle lainkohdassa tarkoitettulla keinotekoisella järjestelyllä. Artiklan 6 velvoitteet näyttäisivät kuitenkin ehdotetussa muodossaan olevan laaja-alaisempia kuin kansallisen lain säännökset. Artiklan sanamuoto ja sen suhde sitä edeltäviin artikloihin on kuitenkin epäselvä. Avoimeksi jää muun muassa se, rajoittuvatko artiklan velvoitteet rikostuomioon perustuvaa menetetyksi tuomitsemista koskevaan 3 artiklaan vai ulottuvatko ne myös 4 ja 5 artiklassa tarkoitettuihin laajennetun hyödyn ja tuomioon perustumattoman menetetyksi tuomitsemisen tilanteisiin.

Direktiiviehdotuksen 7 artiklassa tarkoitettua jäädyttämistä koskevat kansalliset säännökset sisältyvät pakkokeinolakiin (450/1987), jossa säädetään hukkaamiskielosta, vakuustakavarikosta ja takavarikosta. Jatkossa säännökset sisältyvät uuteen pakkokeinolakiin (806/2011) joka tulee voimaan 1.1.2014. Hukkaamiskiellosta ja vakuustakavarikosta päättää Suomessa tuomioistuimien. Takavarikosta sen sijaan päättää pidättämiseen oikeutettu virkamies. Tuomioistuimien saa päättää siitä syytettä käsitellessään. Artiklan 7 kohdan 1 mukaan jäädyttämistoimenpitei-

den tulee olla tuomioistuimen määräämiä. Kohdassa 2 tarkoitetussa kiiretilanteessa sallittua olisi myös, että toimenpiteestä päättää muu viranomainen, mutta tuomioistuimen olisi vahvistettava toimenpide mahdollisimman pian. Edellä selostetun mukaisesti Suomen lainsäädäntö vastaa artiklan velvoitteita hukkaamiskieltoa ja vakuustakavarikkoa koskevilta osin, mutta takavarikon osalta edellyttäisi, että siitä päättää tuomioistuin direktiiviehdotuksessa tarkoitetuissa tilanteissa.

Muilta osin direktiiviehdotuksen säännökset eivät ole ongelmallisia Suomen lainsäädännön kannalta.

4 Ahvenanmaan toimivalta

Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 27 §:n 22 kohdan mukaan valtakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvat rikosoikeutta koskevat asiat 18 §:n 25 kohdassa säädetyn poikkeuksin. Viimeksi mainitun kohdan mukaan maakunnalla on lainsäädäntövalta rangaistavaksi säätämistä ja rangaistuksen määrää koskeissa asioissa, kun kysymys on maakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvasta oikeudenalasta. Edelleen lain 27 §:n 23 kohdan mukaan valtakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvat asiat, jotka koskevat lainkäyttöä 25 ja 26 §:n säännökset huomioon ottaen sekä esitutkintaa ja tuomioiden sekä rangaistusten täytäntöönpanoa ja rikoksentehtäjän luovuttamista. Lain 25 ja 26 §:ssä kyse on hallintolainkäytöstä, joka liittyy maakunnan hallituksen ja sen alaisen viranomaisen päätöksen sekä hallintotuomioistuimen perustamisesta maakuntaan. Näin ollen direktiiviehdotuksessa tarkoitetut asiat eivät kuulu maakunnan lainsäädäntövaltaan.

5 Ehdotuksen vaikutukset

Direktiiviehdotuksella lähennettäisiin menetetyksi tuomitsemista sekä jäädyttämistä koskevaa lainsäädäntöä jäsenvaltioissa. Lainsäädäntöä lähentämällä helpotettaisiin jäsenvaltioiden välistä yhteistyötä rikoshyödyn takaisinsaamiseksi. Kaiken kaikkiaan direktiiviehdotuksella parannettaisiin jäsenvaltioiden mahdollisuuksia puuttua rikoshyötyyn ja saada rikollisella toiminnalla hankittuja varo-

ja tuomituksi valtiolle nykyistä tehokkaammin.

6 Oikeusperusta

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 82 artiklan 2 kohta ja 83 artiklan 1 kohta.

7 Toissijaisuusperiaate

Rikoksella saatujen varojen menetetyksi tuomitseminen on merkittävä keino torjua järjestäytyneitä rikollisuutta, joka usein on luonteeltaan valtioiden rajat ylittävä ilmiö, ja edellyttää valtioiden välistä yhteistyötä. Järjestäytyneelle rikollisuudelle on tyypillistä myös, että rikoksella saatuja varoja sijoitetaan ulkomaille. Siten on perusteltua, että toimia rikollisten varojen jäädyttämiseksi ja menetetyksi tuomitsemiseksi toteutetaan unionin tasolla. Valtioneuvosto pitää ehdotusta toissijaisuusperiaatteen mukaisena.

8 Toisten jäsenvaltioiden kannat

Direktiiviehdotusta ei vielä ole käsitelty neuvoston työryhmässä.

9 Instituutioiden ja muut kannat

Euroopan parlamentti ei ole vielä käsitellyt direktiiviehdotusta.

10 Ehdotuksen kansallinen käsitte- ly ja käsittely Euroopan unionissa

Direktiiviehdotus on ollut oikeus- ja sisäasiat-jaoston (EU 7) kirjallisessa menettelyssä.

11 Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto suhtautuu myönteisesti direktiiviehdotukseen. Rikoksen tuottaman hyödyn tuomitseminen menetetyksi on tärkeä keino torjua järjestäytyneitä rikollisuutta. Rikoshyödyn kätkeminen on myös luonteeltaan tyypillisesti rajat ylittävää toimintaa, jolloin toimenpiteitä siihen puuttumiseksi on perusteltua toteuttaa EU:n tasolla. Valtioneuvosto

pitää tärkeänä, että menettämisseuraamuksiin liittyvää lainsäädäntöä lähennetään, jotta rikoshyötyyn voidaan puuttua tehokkaasti koko EU:n alueella. Valtioneuvosto kannattaa sitä, että direktiiviehdotuksessa keskitytään vakavaan järjestäytyneeseen rikollisuuteen.

Valtioneuvosto korostaa kiinnijäämisriskin lisäämistä keskeisenä keinona torjua rikollisuutta. Siten painopisteen tulee kansainvälisellä tasolla olla rikostutkinnasta ja syytetöistä vastaavien viranomaisten välisen yhteistyön tehostamisessa. Nyt ehdotettu direktiivi ei varsinaisesti koske viranomaisten välistä yhteistyötä, vaan sisältää velvoitteita menetetyksi tuomitsemista ja jäädyttämistä koskevan aineellisen lainsäädännön lähentämiseksi. Valtioneuvosto kuitenkin yhtyy direktiiviehdotuksen perusteluihin siitä, että lähentämällä jäsenvaltioiden lainsäädäntöä

voidaan tehostaa rikosoikeudellista yhteistyötä koskevien lainsäädäntöinstrumenttien toimivuutta ja lisätä jäsenvaltioiden luottamusta toistensa järjestelmiä kohtaan.

Valtioneuvosto toteaa, että direktiiviehdotuksessa käytetyt muotoilut ovat monelta kohdin epäselviä. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että direktiiviehdotuksen lainsäädäntövelvoitteet muotoillaan niin, että ne soveltuvat järjestelmiltään erilaisiin jäsenvaltioihin ja ovat sopusoinnussa perusoikeuksia koskevien säännösten kanssa. Tämä edellyttää, että erityisesti rikostuomioon perustumatonta menetetyksi tuomitsemista koskevan 5 artiklan ja kolmansille siirrettyjen varojen menetetyksi tuomitsemista koskevan 6 artiklan velvoitteita selkeytetään ja jätetään muutoinkin jäsenvaltioille liikkumavaraa sääntelyn yksityiskohtien toteuttamisen suhteen.