PERUSTELUT

1. SUOSITUKSEN TAUSTA

Tämä suositus toimitetaan neuvostolle, jotta komissio saa luvan osallistua Euroopan unionin puolesta neuvotteluihin rikoksen tuottaman hyödyn rahanpesua, etsintää, takavarikkoa ja menetetyksi tuomitsemista sekä terrorismin rahoittamista koskevan yleissopimuksen (CETS nro 198) lisäpöytäkirjasta, jonka on määrä koskea rikoksella saatujen varojen takaisinhankintaa, jäljempänä ’pöytäkirja’.

Suosituksen perustelut ja tavoitteet

Vakava ja järjestäytynyt rikollisuus aiheuttaa merkittävän turvallisuusuhan sekä EU:ssa että sen ulkopuolella ja uhkaa myös talouden toimintaa. Järjestäytyneen rikollisuuden keskeinen piirre on voiton tavoittelu. Laittomasta toiminnasta saadut tulot käytetään muuhun rikolliseen toimintaan tai investoidaan lailliseen talouteen soluttautumiseen. Tällä on kauaskantoisia ja epävakauttavia seurauksia yhteiskunnalle, oikeusvaltioperiaatteelle ja viranomaisia kohtaan tunnetulle luottamukselle.

EU:n jäsenvaltioissa jäädytettiin sekä vuonna 2020 että 2021 keskimäärin noin 4,1 miljardia euroa rikoksella saatuja varoja. Määrä on kasvanut aiemmista vuosista mutta on edelleen alle 2 prosenttia järjestäytyneen rikollisuuden arvioidusta vuotuisesta tuotosta.[[1]](#footnote-2)

Järjestäytyneen rikollisuuden tuloksellisen torjunnan kannalta on olennaisen tärkeää, että rikolliset menettävät rikoksella hankitut varansa. Varojen tehokas takaisinhankinta estää rikollista toimintaa poistamalla merkittävimmän siihen kannustavan tekijän ja suojaa samalla rahoitusjärjestelmän ja laajemmin talouden eheyttä vähentämällä laittomista lähteistä peräisin olevien varojen liikkumista. Lisäksi varojen takaisinhankinta mahdollistaa korvausten maksamisen rikoksen uhreille, mikä tukee sosiaalista yhteenkuuluvuutta ja oikeudenmukaisuutta. Varojen takaisinhankintatoimenpiteiden tuloksellinen soveltaminen, mukaan lukien varojen jäljittäminen, jäädyttäminen ja menetetyksi tuomitseminen, varojen hallinnointi ja varojen luovuttaminen, on myös osoittautunut keskeiseksi välineeksi kansainvälisellä tasolla toimivien rikollisverkostojen paljastamisessa ja hajottamisessa.

Euroopan unioni allekirjoitti 2. huhtikuuta 2009 rikoksen tuottaman hyödyn rahanpesua, etsintää, takavarikkoa ja menetetyksi tuomitsemista sekä terrorismin rahoittamista koskevan yleissopimuksen (CETS nro 198), jäljempänä ’Varsovan yleissopimus’ tai ’yleissopimus’[[2]](#footnote-3). EU ei ole vielä ratifioinut yleissopimusta. Joulukuun 18. päivään 2023 mennessä yleissopimuksen oli allekirjoittanut 25 jäsenvaltiota[[3]](#footnote-4) ja ratifioinut 23 jäsenvaltiota[[4]](#footnote-5).

Varsovan yleissopimus, joka hyväksyttiin 16. toukokuuta 2005, kattaa lukuisia rahanpesun ja terrorismin rahoituksen ehkäisemiseen ja torjuntaan liittyviä näkökohtia. Se perustuu rikoksen tuottaman hyödyn rahanpesua, etsintää, takavarikkoa ja menetetyksi tuomitsemista koskevaan yleissopimukseen (CETS nro 141)[[5]](#footnote-6), jäljempänä ’Strasbourgin yleissopimus’.

Yleissopimuksessa kriminalisoidaan rahanpesu (9 artikla), myös tuottamuksellinen rahanpesu ja erillinen rahanpesu. Lisäksi yleissopimus kattaa muun muassa yritysten vastuun (10 artikla), rahanpesun selvittelykeskukset (12 artikla), tutkintavaltuudet ja -tekniikat, mukaan lukien varojen jäljittäminen, jäädyttäminen ja takavarikointi (4 artikla), kansainvälisen yhteistyön, mukaan lukien rahanpesun selvittelykeskusten välinen yhteistyö, pankkitietojen vaihdon ja keskinäisen oikeusavun tutkintatarkoituksia varten (15–20 artikla). Lisäpöytäkirjan kannalta merkittävimpänä seikkana yleissopimus kattaa menetetyksi tuomitsemista koskevat kansalliset säännöt (5 artikla), jotka koskevat muun muassa rikoshyödyn arvoa vastaavan omaisuuden menetetyksi tuomitsemista, laajennettua menetetyksi tuomitsemista ja varojen hallinnointia (6 artikla) sekä menetetyksi tuomittua omaisuutta koskevat säännöt (25 artikla), mukaan lukien varojen palauttaminen uhreille ja varojen jakamista koskevat sopimukset, säännöt oikeudellisesta yhteistyöstä varojen jäädyttämistä ja menetetyksi tuomitsemista varten (21–30 artikla) sekä asianomaisten henkilöiden prosessuaaliset oikeudet ja menettelylliset takeet (31 ja 32 artikla).

**Yleissopimuksen lisäpöytäkirjaa koskevien neuvottelujen tausta**

Rikoksella saatujen varojen takaisinhankintaan liittyvä rikollisuustilanne on kehittynyt nopeasti sen jälkeen, kun yleissopimus hyväksyttiin vuonna 2005. Koska on ilmennyt uusia haasteita ja koska rikoshyödyn menetetyksi tuomitseminen on riittämätöntä, on kiireellisesti vahvistettava oikeudellista kehystä ja helpotettava varojen takaisinhankintaa koskevaa kansainvälistä yhteistyötä.

Sen vuoksi asiantuntijat ovat keskustelleet eri aloitteiden yhteydessä mahdollisesta tarpeesta parantaa nykyisen varojen takaisinhankintaa koskevan oikeudellisen kehyksen vaikuttavuutta. Varsovan yleissopimuksen osapuolten konferenssi (C198-COP) oli yhtä mieltä siitä, että saatettaisiin tarvita uusi väline, jonka avulla osapuolet voisivat vastata yleissopimuksen osa-alueilla ilmeneviin haasteisiin.

Rikosoikeudellisten sopimusten komitea (PC-OC) sai vuonna 2019 päätökseen kattavan selvityksen siitä, syntyisikö lisäarvoa, jos Euroopan neuvostossa laadittaisiin uusi sitova väline, jonka kohteena olisi rikollisesta toiminnasta peräisin olevien varojen hallintaa, takaisinhankintaa ja jakamista koskeva kansainvälinen yhteistyö, ja olisiko tällaisen välineen luominen mahdollista.

Selvityksen tulosten perusteella C198-COP ja PC-OC pitivät useita neuvoa-antavia kokouksia. Nämä kokoukset huipentuivat C198-COP:n ja PC-OC:n yhteiseen istuntoon marraskuussa 2022. Istunto kokosi yhteen sekä komiteoiden että asiantuntijatahojen edustajia eri puolilta maailmaa, myös kansainvälisistä järjestöistä ja erikoislaitoksista, keskustelemaan varojen takaisinhankintaa koskevasta lisävälineestä ja pohtimaan sen laatimista. Keskusteluissa asiantuntijat totesivat seuraavien aiheiden edellyttävän kiireellisintä käsittelyä: kansainvälinen yhteistyö menetetyksi tuomittujen varojen hallinnoinnissa ja jakamisessa (mukaan lukien varojen jakamista koskevien järjestelyjen tehostaminen valtioiden välillä), tuomioon perustumattoman menetetyksi tuomitsemisen soveltaminen ja täytäntöönpano sekä takavarikoitujen ja menetetyksi tuomittujen varojen toimiva hallinnointi.

Euroopan neuvosto otti huomioon, että joitakin näistä kysymyksistä käsiteltiin samaan aikaan myös Euroopan komission ehdotuksessa uudeksi direktiiviksi varojen takaisinhankinnasta ja menetetyksi tuomitsemisesta[[6]](#footnote-7). Sen vuoksi oli myös olennaisen tärkeää, että Euroopan neuvosto sisällyttää nämä osatekijät ajallaan laajempaan yleiseurooppalaiseen kehykseen.

198-COP pani merkille 9. ja 10. marraskuuta 2023 pidetyssä 15. kokouksessaan, että suunnitteilla on perustaa rikoksella saatujen varojen takaisinhankintaa käsittelevä asiantuntijakomitea ministerikomitean ja Euroopan rikollisuusongelmien komitean alaisuuteen.[[7]](#footnote-8) Kokouksessa esitettiin luonnos rikoksella saatujen varojen takaisinhankintaa käsittelevän asiantuntijakomitean (PC-RAC) tehtävänmäärityksestä, jota noudattaen sen on määrä vastata Varsovan yleissopimuksen lisäpöytäkirjan laatimisesta. Tämän tehtävänmääritysluonnoksen mukaan komitean tulee varmistaa, että lisäpöytäkirjaluonnokseen sisältyvät muun muassa seuraavat:

* määräykset, joilla lisätään menetetyksi tuomittujen varojen jakamiseen liittyvää varmuutta ja johdonmukaisuutta osapuolina olevien valtioiden kesken kansainvälisissä tapauksissa;
* määräykset, joilla varmistetaan takavarikoitujen, menetetyksi tuomittujen ja kotiutettujen varojen tehokas ja vaikuttava hallinnointi, myös menetetyksi tuomitsemista koskevien päätösten täytäntöönpano;
* määräykset, joilla helpotetaan tuomioon perustumatonta menetetyksi tuomitsemista koskevien menettelyjen ja laajennetun menetetyksi tuomitsemisen käyttöönottoa rikosasioissa, myös kansainvälisissä tapauksissa tehtäviin pyyntöihin liittyvää yhteistyötä ja niiden täytäntöönpanoa;
* kaikki muut kysymykset, joiden komitea katsoo olevan merkityksellisiä pyrittäessä lujittamaan osapuolten välistä yhteistyötä varojen takaisinhankinnassa.

Tällaiset kysymykset liittyvät joka tapauksessa yleissopimuksen osa-alueisiin.

Euroopan neuvoston ministerikomitea hyväksyi 23. marraskuuta 2023 tehtävänmäärityksen, jolla perustetaan rikoksella saatujen varojen takaisinhankintaa käsittelevä asiantuntijakomitea. Rikoksella saatujen varojen takaisinhankintaa käsittelevän asiantuntijakomitean tehtävänä on laatia ministerikomitean ja Euroopan rikollisuusongelmien komitean alaisuudessa lisäpöytäkirja, jolla täydennetään rikoksen tuottaman hyödyn rahanpesua, etsintää, takavarikkoa ja menetetyksi tuomitsemista sekä terrorismin rahoittamista koskevaa Euroopan neuvoston yleissopimusta, sekä selitysmuistioluonnos. Tämän työn ehdotettiin 198-COP:ssa käytyjen keskustelujen mukaisesti alkavan 29. toukokuuta 2024, ja sen odotetaan valmistuvan vuoden 2025 loppuun mennessä.

**Suosituksen tavoitteet**

Tämä suositus toimitetaan neuvostolle, jotta komissio saisi luvan neuvotella Euroopan unionin puolesta yleissopimuksen lisäpöytäkirjan ja jotta neuvosto voi vahvistaa neuvotteluohjeet ja nimittää komission neuvottelijaksi SEUT-sopimuksen 218 artiklan mukaisesti.

Euroopan unioni on allekirjoittanut Varsovan yleissopimuksen. Siltä osin kuin on kyse suunnitellun pöytäkirjan soveltamisalaan kuuluvista asioista eli varojen takaisinhankinnasta, EU on käyttänyt toimivaltaansa hyväksymällä yhteisiä sääntöjä Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT-sopimus), 82 artiklan 1 kohdan, 83 artiklan 1 ja 2 kohdan sekä 87 artiklan 2 kohdan perusteella ja erityisesti Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2018/1805[[8]](#footnote-9) sekä varojen takaisinhankinnasta ja menetetyksi tuomitsemisesta annetun uuden direktiivin[[9]](#footnote-10) kautta.

Unionin tavoitteena neuvotteluissa tulisi olla varmistaa, että yleissopimuksen osapuolet hankkivat rikoksella saadut varat tosiasiallisesti takaisin, edistää rajatylittävää yhteistyötä varojen takaisinhankinnan osalta, välttää ristiriitaisuudet unionin lainsäädännön kanssa sekä varmistaa, että pöytäkirjassa Euroopan neuvoston tasolla säännellyt asiat sopivat yhteen varojen takaisinhankintaa koskevassa unionin säännöstössä ja varojen takaisinhankintaa ja menetetyksi tuomitsemista koskevassa uudessa direktiivissä vahvistettujen sääntöjen kanssa.

Neuvottelujen onnistumisen odotetaan johtavan varojen takaisinhankintaa koskevien sääntöjen selkeytymiseen Euroopan neuvoston jäsenvaltioissa.

Yhdenmukaisuus muiden alaa koskevien politiikkojen säännösten kanssa

Neuvottelut Varsovan yleissopimuksen uudesta pöytäkirjasta liittyvät suoraan varojen takaisinhankintaa koskeviin EU:n yhteisiin sääntöihin.

Uudessa varojen takaisinhankintaa koskevassa direktiivissä säädetään vakiomuotoisista menetetyksi tuomitsemisen muodoista sekä laajennettua menetetyksi tuomitsemista koskevista säännöistä. Lisäksi uudessa direktiivissä säädetään tietyissä olosuhteissa sovellettavasta tuomioon perustumattomasta menetetyksi tuomitsemisesta. Uudessa direktiivissä säädetään myös selittämättömän varallisuuden menetetyksi tuomitsemisesta silloin, kun tuomio ei ole mahdollinen, mutta tuomioistuin on vakuuttunut siitä, että menetetyksi tuomittava omaisuus on peräisin rikollisesta toiminnasta. Varojen hallinnoinnin osalta varojen takaisinhankintaa ja menetetyksi tuomitsemista koskevassa uudessa direktiivissä esitetään säännöt, jotka koskevat varallisuudenhoitotoimistojen perustamista ja mahdollisuutta myydä jäädytettyä omaisuutta ennen menetetyksi tuomitsemista. Tanskan osalta voimassa pysyvät yhteinen toiminta 98/699/YOS[[10]](#footnote-11), puitepäätöksen 2001/500/YOS[[11]](#footnote-12) 1 artiklan a alakohta, 3 ja 4 artikla sekä puitepäätöksen 2005/212/YOS[[12]](#footnote-13) 1 artiklan neljä ensimmäistä luetelmakohtaa ja 3 artikla.

Asetuksessa (EU) 2018/1805 vahvistetaan säännöt, jotka koskevat jäsenvaltioiden välistä oikeudellista yhteistyötä jäädyttämistä ja menetetyksi tuomitsemista koskevien päätösten tunnustamiseksi ja täytäntöönpanemiseksi. Niihin kuuluvat muun muassa säännöt jäädyttämistä ja menetetyksi tuomitsemista koskevien päätösten lähettämisestä, tunnustamisesta ja täytäntöönpanomenettelystä, jäädytetyn ja menetetyksi tuomitun omaisuuden hallinnoinnista ja luovuttamisesta (myös päätöksen tekemistä edeltävästä myynnistä), omaisuuden palauttamisesta uhreille sekä menetetyksi tuomitun omaisuuden tai omaisuuden myynnistä saadun rahan luovuttamisesta, myös korvausten maksamiseksi uhreille ja varojen jakamiseksi jäsenvaltioiden välillä. Lisäksi asetukseen sisältyy sääntöjä rajatylittävien jäädyttämispäätösten täytäntöönpanoon liittyvien kustannusten kantamisesta ja jakamisesta sekä asiaan liittyvien henkilöiden prosessuaalisista oikeuksista, myös ilmoitusvelvoitteista ja oikeussuojakeinoista. Asetuksella (EU) 2018/1805 korvattiin neuvoston puitepäätökset 2003/577/YOS[[13]](#footnote-14) ja 2006/783/YOS[[14]](#footnote-15), jotka ovat edelleen voimassa siltä osin kuin on kyse yhteistyöstä Irlannin ja Tanskan kanssa, jotka eivät osallistu asetukseen (EU) 2018/1805.

Euroopan syyttäjänvirasto (EPPO) on unionin elin, jolla on toimivalta tutkia direktiivissä (EU) 2017/1371[[15]](#footnote-16) säädettyjä unionin taloudellisia etuja vahingoittavia rikoksia, asettaa niiden tekijät syytteeseen ja saattaa heidät tuomittaviksi. EPPOn olisi voitava määrätä rikoksentekovälineiden tai rikoshyödyn, myös varojen, jäädyttämisestä tai pyytää sitä silloin kun asiaa käsittelevän tuomioistuimen odotetaan tuomitsevan ne menetetyiksi, jos on syytä uskoa, että kyseisten rikoksentekovälineiden tai rikoshyödyn omistaja, haltija tai kontrolloija pyrkii tekemään menetetyksi tuomitsemisen vaikutuksen tyhjäksi. Tehtäviensä suorittamiseksi EPPOn olisi voitava tehdä yhteistyötä, myös varojen takaisinhankinnan osalta, niiden jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten kanssa, jotka eivät osallistu EPPOon (ja se tekeekin niin muun muassa asetuksen (EU) 2018/1805 perusteella), sekä EU:n ulkopuolisten maiden toimivaltaisten viranomaisten kanssa.

Kun otetaan huomioon neuvottelujen kohdetta koskeva unionin säännöstö, unionin olisi pyrittävä varmistamaan, että varojen takaisinhankintaa koskevat Euroopan neuvoston tasolla sovellettavat uudet säännöt ja unionin oikeuden säännöt ovat keskenään johdonmukaisia ja tarkoituksenmukaisessa määrin yhdenmukaisia.

2. SUOSITUKSEEN LIITTYVÄT OIKEUDELLISET NÄKÖKOHDAT

• Oikeusperusta

SEUT-sopimuksen 218 artiklan 3 kohdan mukaan komissio esittää suosituksia neuvostolle, joka tekee päätöksen, jolla annetaan lupa aloittaa neuvottelut ja jossa nimetään unionin neuvottelija. Neuvottelijaksi nimetään komissio. SEUT-sopimuksen 218 artiklan 4 kohdan mukaan neuvosto voi antaa neuvottelijalle ohjeita. Menettelyllinen oikeusperusta neuvoston päätökselle luvan antamisesta komissiolle osallistua unionin puolesta lisäpöytäkirjaa koskeviin neuvotteluihin on näin ollen SEUT-sopimuksen 218 artiklan 3 ja 4 kohta.

Suunnitellun pöytäkirjan aineellinen oikeusperusta voidaan määrittää vasta, kun pöytäkirjan täsmällinen soveltamisala ja sisältö ovat tiedossa. SEUT-sopimuksen 4 artiklan 2 kohdan j alakohdan mukaan unionilla on vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueella toimivalta, joka on periaatteessa jaettu jäsenvaltioiden kanssa. SEUT-sopimuksen 83 artiklan 1 ja 2 kohdassa unionille annetaan valtuudet säätää rikosten määrittelyä ja tällaisista rikoksista määrättäviä seuraamuksia koskevista vähimmäissäännöistä, myös rikoshyödyn jäädyttämisestä ja menetetyksi tuomitsemisesta. SEUT-sopimuksen 82 artiklan 1 kohdassa unionille annetaan valtuudet hyväksyä sääntöjä, joiden tarkoituksena on helpottaa jäsenvaltioiden oikeusviranomaisten tai vastaavien viranomaisten yhteistyötä rikosasioiden käsittelyn ja päätösten täytäntöönpanon yhteydessä. SEUT-sopimuksen 82 artiklan 2 kohdassa määrätään jäsenvaltioiden lakien ja asetusten lähentämisestä rikosasioiden käsittelyn tiettyjen näkökohtien osalta, joihin lukeutuvat yksilön oikeudet rikosasioiden käsittelyssä ja rikosten uhrien oikeudet. SEUT-sopimuksen 83 artiklan 1 ja 2 kohdan soveltamisalaa on rajoitettu niiden soveltamisalaan kuuluvien rikosten suhteen, mutta näin ei ole SEUT-sopimuksen 82 artiklan 1 ja 2 kohdan osalta. Toimenpiteet, jotka koskevat varojen jäljittämistä ja tunnistamista tai varallisuuden takaisin hankinnasta vastaavien toimistojen ja varallisuudenhoitotoimistojen välistä yhteistyötä, kuuluvat SEUT-sopimuksen 87 artiklan 2 kohdan soveltamisalaan.

SEUT-sopimuksen 3 artiklan 2 kohdan mukaan unionilla on yksinomainen toimivalta ”tehdä kansainvälinen sopimus [...] siltä osin kuin se voi vaikuttaa yhteisiin sääntöihin tai muuttaa niiden ulottuvuutta”. Euroopan unionin tuomioistuin on erityisesti selventänyt, että ”[t]ällaista riskiä [että kansainväliset sitoumukset vaikuttavat EU:n sääntöihin tai muuttavat niitä] koskevan toteamuksen edellytyksenä ei ole se, että kansainvälisten sitoumusten kattama ala ja unionin säännöstön kattama ala ovat täysin yhdenmukaiset”, vaan että ”tällaiset sitoumukset voivat vaikuttaa unionin yhteisten sääntöjen ulottuvuuteen tai muuttaa sitä myös silloin, kun kyseiset sitoumukset kuuluvat alaan, jonka tällaiset säännöt jo suurelta osin kattavat”[[16]](#footnote-17). Unionin toimivallan luonnetta tarkasteltaessa on otettava huomioon unionin sääntöjen ja suunnitellun sopimuksen määräysten kattamat alat, niiden ennakoitavissa oleva tuleva kehitys sekä näiden sääntöjen ja määräysten luonne ja sisältö, jotta voidaan määrittää, onko suunniteltu sopimus omiaan haittaamaan EU:n sääntöjen yhdenmukaista ja johdonmukaista soveltamista ja niillä perustetun järjestelmän moitteetonta toimintaa.

Unioni on käyttänyt toimivaltaansa vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueella hyväksymällä useita lainvalvontaa ja rikosoikeudellista yhteistyötä koskevia välineitä ja vahvistamalla vähimmäissäännöt jäädyttämistä ja menetetyksi tuomitsemista koskeville toimenpiteille. Lisäksi unioni on hyväksynyt useita direktiivejä, joilla vahvistetaan epäiltyjen ja syytettyjen prosessuaalisia oikeuksia. Seuraavat välineet ovat erityisen merkityksellisiä suunniteltuun pöytäkirjaan sisällytettäviksi harkittujen osatekijöiden kannalta, joita ovat jäädytettyjen ja menetetyksi tuomittujen varojen jakaminen ja hallinnointi, menetetyksi tuomitsemista koskevien päätösten täytäntöönpano, tuomioon perustumatonta menetetyksi tuomitsemista koskevat menettelyt ja laajennettu menetetyksi tuomitseminen sekä yhteistyö kansainvälisissä tapauksissa:

* uusi direktiivi varojen takaisinhankinnasta ja menetetyksi tuomitsemisesta, joka korvaa muun muassa direktiivin 2014/42 sekä puitepäätökset 2001/500 ja 2005/212;
* asetus 2018/1805 jäädyttämistä ja menetetyksi tuomitsemista koskevien päätösten vastavuoroisesta tunnustamisesta;
* puitepäätökset 2003/577 ja 2006/783, joissa säädetään jäädyttämispäätösten ja menetetyksi tuomitsemista koskevien päätösten vastavuoroisesta tunnustamisesta; niitä sovelletaan edelleen niiden jäsenvaltioiden välisiin suhteisiin, joita asetus 2018/1805 ei sido, sekä viimeksi mainittujen jäsenvaltioiden ja niiden jäsenvaltioiden välisiin suhteisiin, joita asetus 2018/1805 sitoo (ks. asetuksen 2018/1805 johdanto-osan 52 kappale).

Edellä esitetyn perusteella rikoksella saatujen varojen takaisinhankintaa on pidettävä osa-alueena, joka kuuluu suurelta osin unionin oikeuden soveltamisalaan.

Koska suunniteltu pöytäkirja todennäköisesti sisältää sääntöjä rikoksella saatujen varojen takaisinhankinnasta, sen on katsottava voivan vaikuttaa rikoksella saatujen varojen takaisinhankintaa koskevien yhteisten sääntöjen soveltamisalaan tai muuttaa sitä.

Sen vuoksi unionilla on yksinomainen ulkoinen toimivalta, joka perustuu SEUT-sopimuksen 3 artiklan 2 kohtaan, sellaisena kuin Euroopan unionin tuomioistuin on sitä tulkinnut, siltä osin kuin suunnitellun pöytäkirjan tekeminen voi vaikuttaa EU:n yhteisiin sääntöihin tai muuttaa niiden ulottuvuutta.

• Perusoikeudet

Pöytäkirjasta neuvoteltaessa on otettava huomioon useat Euroopan unionin perusoikeuskirjassa[[17]](#footnote-18) (’perusoikeuskirja’) vahvistetut perusoikeudet ja -vapaudet. Erityisen merkityksellisiä ovat muun muassa seuraavat oikeudet: yksityisyyttä ja henkilötietojen suojaa koskevat oikeudet (perusoikeuskirjan 7 ja 8 artikla), omistusoikeus (17 artikla), oikeus tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin ja puolueettomaan tuomioistuimeen (47 artikla), syyttömyysolettama ja oikeus puolustukseen (48 artikla), laillisuusperiaate ja rikoksista määrättävien rangaistusten oikeasuhteisuuden periaate (49 artikla) sekä kielto syyttää ja rangaista rikosoikeudenkäynnissä kahdesti samasta rikoksesta (ne bis in idem, 50 artikla). Koska osallistuminen neuvotteluihin Euroopan unionin puolesta ei saisi vaarantaa perusoikeuksien suojan tasoa unionissa, tässä aloitteessa ehdotetaan pyrkimistä perusoikeuksien suojan korkeaan tasoon.

• Toissijaisuusperiaate (jaetun toimivallan osalta)

Ei sovelleta.

• Suhteellisuusperiaate

Aloitteessa ei ylitetä sitä, mikä on tarpeen politiikkatavoitteiden saavuttamiseksi. Unionilla on parhaat edellytykset toimia, sillä unioni on jo käyttänyt sisäistä toimivaltaansa tällä alalla antamalla monia varojen takaisinhankintaa koskevia säädöksiä.

Sen vuoksi neuvotteluissa olisi omaksuttava EU:n yhteinen lähestymistapa, jotta vältetään eroavaisuudet varojen takaisinhankintaa koskevien Euroopan neuvoston tasolla vahvistettujen sääntöjen ja unionin lainsäädännön välillä.

Suositus

NEUVOSTON PÄÄTÖS

luvan antamisesta Euroopan komissiolle osallistua Euroopan unionin puolesta neuvotteluihin rikoksen tuottaman hyödyn rahanpesua, etsintää, takavarikkoa ja menetetyksi tuomitsemista sekä terrorismin rahoittamista koskevaan Euroopan neuvoston yleissopimukseen (CETS nro 198) liitettävästä lisäpöytäkirjasta

EUROOPAN UNIONIN NEUVOSTO, joka

ottaa huomioon Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen ja erityisesti sen 218 artiklan 3 ja 4 kohdan,

ottaa huomioon Euroopan komission suosituksen,

sekä katsoo seuraavaa:

1) Unioni allekirjoitti rikoksen tuottaman hyödyn rahanpesua, etsintää, takavarikkoa ja menetetyksi tuomitsemista sekä terrorismin rahoittamista koskevan Euroopan neuvoston yleissopimuksen (CETS nro 198) 2 päivänä huhtikuuta 2009. Joulukuun 18 päivään 2023 mennessä yleissopimuksen oli allekirjoittanut 25 jäsenvaltiota[[18]](#footnote-19)1 ja ratifioinut 23 jäsenvaltiota[[19]](#footnote-20)2.

2) Euroopan neuvoston ministerikomitea hyväksyi 23 päivänä marraskuuta 2023 tehtävänmäärityksen, jolla perustetaan rikoksella saatujen varojen takaisinhankintaa käsittelevä asiantuntijakomitea. Rikoksella saatujen varojen takaisinhankintaa käsittelevän asiantuntijakomitean tehtävänä on laatia ministerikomitean ja Euroopan rikollisuusongelmien komitean alaisuudessa lisäpöytäkirja, jolla täydennetään rikoksen tuottaman hyödyn rahanpesua, etsintää, takavarikkoa ja menetetyksi tuomitsemista sekä terrorismin rahoittamista koskevaa Euroopan neuvoston yleissopimusta. Tämän työn ehdotettiin alkavan 29 päivänä toukokuuta 2024 ja päättyvän vuoden 2025 loppuun mennessä.

3) Tehtävänmäärityksen mukaan suunniteltu lisäpöytäkirja sisältää todennäköisesti määräyksiä, joilla lisätään menetetyksi tuomittujen varojen jakamiseen liittyvää varmuutta ja johdonmukaisuutta osapuolina olevien valtioiden kesken kansainvälisissä tapauksissa, määräyksiä, joilla varmistetaan takavarikoitujen, menetetyksi tuomittujen ja kotiutettujen varojen tehokas ja vaikuttava hallinnointi, mukaan lukien menetetyksi tuomitsemista koskevien päätösten täytäntöönpano, määräyksiä, joilla helpotetaan tuomioon perustumatonta menetetyksi tuomitsemista koskevien menettelyjen ja laajennetun menetetyksi tuomitsemisen käyttöönottoa rikosasioissa, mukaan lukien kansainvälisissä tapauksissa esitettäviin pyyntöihin liittyvä yhteistyö ja niiden täytäntöönpano ja kaikki muut kysymykset, joiden se katsoo olevan merkityksellisiä pyrittäessä lujittamaan osapuolten välistä yhteistyötä varojen takaisinhankinnassa.

4) Unioni on jo hyväksynyt yhteisiä sääntöjä, jotka ovat suurelta osin päällekkäisiä tiettyjen suunniteltuun lisäpöytäkirjaan sisällytettäviksi harkittavien osien kanssa. Näihin yhteisiin sääntöihin kuuluvat erityisesti direktiivi varojen takaisinhankinnasta ja menetetyksi tuomitsemisesta sekä asetus (EU) 2018/1805[[20]](#footnote-21)3 jäädyttämistä ja menetetyksi tuomitsemista koskevien päätösten vastavuoroisesta tunnustamisesta. Puitepäätöksiä 2003/577/YOS[[21]](#footnote-22)4 ja 2006/783/YOS[[22]](#footnote-23)5 sovelletaan edelleen tiettyjen jäsenvaltioiden välisiin suhteisiin. Sen vuoksi rikoksella saatujen varojen takaisinhankinta kuuluu jo nyt suurelta osin niiden unionin sääntöjen piiriin, joihin suunniteltuun lisäpöytäkirjaan sisällytettäviksi harkittavat näkökohdat saattavat vaikuttaa tai joiden ulottuvuutta ne voivat muuttaa.

5) Sen vuoksi unionin olisi osallistuttava rikoksen tuottaman hyödyn rahanpesua, etsintää, takavarikkoa ja menetetyksi tuomitsemista sekä terrorismin rahoittamista koskevaa Euroopan neuvoston yleissopimusta (CETS nro 198) täydentävästä lisäpöytäkirjasta käytäviin neuvotteluihin,

ON HYVÄKSYNYT TÄMÄN PÄÄTÖKSEN:

1 artikla

Annetaan komissiolle lupa neuvotella unionin puolesta rikoksen tuottaman hyödyn rahanpesua, etsintää, takavarikkoa ja menetetyksi tuomitsemista sekä terrorismin rahoittamista koskevaan Euroopan neuvoston yleissopimukseen (CETS nro 198) liitettävä lisäpöytäkirja.

2 artikla

Neuvotteluohjeet ovat tämän päätöksen liitteessä.

3 artikla

Neuvottelut käydään [*neuvosto lisää erityiskomitean nimen*] kuullen.

4 artikla

Tämä päätös on osoitettu komissiolle.

Tehty Brysselissä

 Neuvoston puolesta

 Puheenjohtaja

1. Europol (2023), European Financial and Economic Crime Threat Assessment 2023 – The Other Side of the Coin: An Analysis of Financial and Economic Crime, Euroopan unionin julkaisutoimisto, Luxemburg. [↑](#footnote-ref-2)
2. Rikoksen tuottaman hyödyn rahanpesua, etsintää, takavarikkoa ja menetetyksi tuomitsemista sekä terrorismin rahoittamista koskeva 16. toukokuuta 2005 tehty Euroopan neuvoston yleissopimus (CETS nro 198). [↑](#footnote-ref-3)
3. Kaikki EU:n jäsenvaltiot Irlantia ja Tšekkiä lukuun ottamatta ovat allekirjoittaneet yleissopimuksen nro 198. [↑](#footnote-ref-4)
4. Kaikki EU:n jäsenvaltiot Irlantia, Luxemburgia, Suomea ja Tšekkiä lukuun ottamatta ovat ratifioineet yleissopimuksen nro 198. Muutamat jäsenvaltiot ovat tehneet varaumia yleissopimuksen yksittäisiin määräyksiin. [↑](#footnote-ref-5)
5. Rikoksen tuottaman hyödyn rahanpesua, etsintää, takavarikkoa ja menetetyksi tuomitsemista koskeva 8. marraskuuta 1990 tehty Euroopan neuvoston yleissopimus (CETS nro 141). Unioni ei ole kyseisen yleissopimuksen osapuoli, eikä se sisällä lauseketta, jonka nojalla unionista voisi tulla yleissopimuksen osapuoli. [↑](#footnote-ref-6)
6. Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi varojen takaisinhankinnasta ja menetetyksi tuomitsemisesta, 25.5.2022, COM(2022) 245 final. [↑](#footnote-ref-7)
7. Kokousraportti, rikoksen tuottaman hyödyn rahanpesua, etsintää, takavarikkoa ja menetetyksi tuomitsemista sekä terrorismin rahoittamista koskevan Euroopan neuvoston yleissopimuksen (CETS nro 198) osapuolten konferenssin 15. kokous, 9. ja 10. marraskuuta 2023, C198-COP(2023)10. [↑](#footnote-ref-8)
8. Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2018/1805, annettu 14 päivänä marraskuuta 2018, jäädyttämistä ja menetetyksi tuomitsemista koskevien päätösten vastavuoroisesta tunnustamisesta (EUVL L 303, 28.11.2018, s. 1–38). [↑](#footnote-ref-9)
9. Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi varojen takaisinhankinnasta ja menetetyksi tuomitsemisesta, 25.5.2022, COM(2022) 245 final. [↑](#footnote-ref-10)
10. Yhteinen toiminta 98/699/YOS 3 päivältä joulukuuta 1998, jonka neuvosto on hyväksynyt Euroopan unionista tehdyn sopimuksen K.3 artiklan perusteella, rahanpesusta, rikoksentekovälineiden ja rikoksen tuottaman hyödyn tunnistamisesta, jäljittämisestä, jäädyttämisestä, takavarikosta ja menetetyksi tuomitsemisesta (EYVL L 333, 9.12.1998, s. 1). [↑](#footnote-ref-11)
11. Neuvoston puitepäätös 2001/500/YOS, tehty 26 päivänä kesäkuuta 2001, rahanpesusta, rikoksentekovälineiden ja rikoksen tuottaman hyödyn tunnistamisesta, jäljittämisestä, jäädyttämisestä tai takavarikoimisesta ja menetetyksi tuomitsemisesta (EYVL L 182, 5.7.2001, s. 1). [↑](#footnote-ref-12)
12. Neuvoston puitepäätös 2005/212/YOS, tehty 24 päivänä helmikuuta 2005, rikoksen tuottaman hyödyn ja rikoksella saadun omaisuuden sekä rikoksentekovälineiden menetetyksi tuomitsemisesta (EUVL L 68, 15.3.2005, s. 49). [↑](#footnote-ref-13)
13. Neuvoston puitepäätös 2003/577/YOS, tehty 22 päivänä heinäkuuta 2003, omaisuuden tai todistusaineiston jäädyttämistä koskevien päätösten täytäntöönpanosta Euroopan unionissa (EUVL L 196, 2.8.2003, s. 45–55). [↑](#footnote-ref-14)
14. Neuvoston puitepäätös 2006/783/YOS, tehty 6 päivänä lokakuuta 2006, vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen soveltamisesta menetetyksi tuomitsemista koskeviin päätöksiin (EUVL L 328, 24.11.2006, s. 59–78). [↑](#footnote-ref-15)
15. Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2017/1371, annettu 5 päivänä heinäkuuta 2017, unionin taloudellisiin etuihin kohdistuvien petosten torjunnasta rikosoikeudellisin keinoin (EUVL L 198, 28.7.2017, s. 29–41). [↑](#footnote-ref-16)
16. Unionin tuomioistuimen tuomio 4.9.2014, komissio v. neuvosto, C-114/12, ECLI:EU:C:2014:2151, 69–70 kohta. [↑](#footnote-ref-17)
17. Euroopan unionin perusoikeuskirja, EUVL C 202, 7.6.2016, s. 389–405. [↑](#footnote-ref-18)
18. 1 Kaikki EU:n jäsenvaltiot Irlantia ja Tšekkiä lukuun ottamatta ovat allekirjoittaneet yleissopimuksen nro 198 joko ilman varaumia tai varaumien kera. [↑](#footnote-ref-19)
19. 2 Kaikki EU:n jäsenvaltiot Irlantia, Luxemburgia, Suomea ja Tšekkiä lukuun ottamatta ovat ratifioineet yleissopimuksen nro 198. [↑](#footnote-ref-20)
20. 3 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2018/1805, annettu 14 päivänä marraskuuta 2018, jäädyttämistä ja menetetyksi tuomitsemista koskevien päätösten vastavuoroisesta tunnustamisesta (EUVL L 303, 28.11.2018, s. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2018/1805/oj). [↑](#footnote-ref-21)
21. 4 Neuvoston puitepäätös 2003/577/YOS, tehty 22 päivänä heinäkuuta 2003, omaisuuden tai todistusaineiston jäädyttämistä koskevien päätösten täytäntöönpanosta Euroopan unionissa (EUVL L 196, 2.8.2003, s. 45, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec\_framw/2003/577/oj). [↑](#footnote-ref-22)
22. 5 Neuvoston puitepäätös 2006/783/YOS, tehty 6 päivänä lokakuuta 2006, vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen soveltamisesta menetetyksi tuomitsemista koskeviin päätöksiin (EUVL L 328, 24.11.2006, s. 59, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec\_framw/2006/783/oj). [↑](#footnote-ref-23)