OIKEUSMINISTERIÖ

Lainvalmisteluosasto
Rikos- ja prosessioikeuden yksikkö
Erityisasiantuntija Lauri Rautio

21.2.2017

U 2/2017 vp
EU/2016/1852

Eduskunnan lakivaliokunnalle

Asia: Ehdotus asetukseksi jäädyttämis- ja konfiskaatiopäätösten vastavuoroisesta tunnustamisesta

Yleistä

Euroopan komissio on 21.12.2016 antanut ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi omaisuuden jäädyttämistä ja menetetyksi tuomitsemista koskevien päätösten vastavuoroisesta tunnustamisesta (KOM(2016) 819 lopullinen). Ehdotus on osa komission toimenpiteitä, joiden tarkoituksena on vahvistaa EU:n valmiuksia torjua terrorismin ja järjestäytyneen rikollisuuden rahoitusta.

Rikosprosessuaalisen yhteistyön alalla on jo nykyään voimassa puitepäätökset vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen soveltamisesta jäädyttämistä (2003/577/YOS, jäädyttämispuitepäätös) ja menetetyksi tuomitsemista (2006/783/YOS, konfiskaatiopuitepäätös) koskeviin päätöksiin. Ehdotus korvaisi konfiskaatio- ja jäädyttämispuitepäätökset niiden jäsenvaltioiden välisessä yhteistyössä, joita asetus sitoisi. Tarkoituksena on laajentaa nykyisestä jäsenvaltioiden velvoitteita panna täytäntöön toisissa jäsenvaltioissa annettuja menettämisseuraamus- ja jäädyttämispäätöksiä. Komission mukaan voimassa oleva lainsäädäntö ei ole riittävää rajat ylittävän rikoshyödyn tehokkaaksi takaisinsaamiseksi. Asetuksessa ei velvoitettaisi jäsenvaltioita ottamaan omaan lainsäädäntöönsä uusia menettämisseuraamusta tai jäädyttämistä koskevia aineellisia säännöksiä.

Neuvottelut asetusehdotuksesta ovat alkaneet 13.1.2017 ja jatkuneet 16.-17.2.2017. Ehdotusta aiotaan edistää Maltan puheenjohtajakaudella mahdollisimman pitkälle, mutta tarkempia aikataulutavoitteita ei ole ilmoitettu.

Pääasiallinen sisältö

Keskeisenä erona voimassa olevaan tilanteeseen on, että yhdessä asetuksessa säänneltäisiin sekä menettämisseuraamus- että jäädyttämistilanteita kahden erillisen instrumentin sijaan. Lisäksi asetus on tällä hetkellä voimassa olevien puitepäätösten (2003/577/YOS ja 2006/783/YOS) sijaan suoraan sovellettavaa oikeutta. Sisällöllisesti ehdotus perustuu pitkälti voimassa olevien puitepäätösten vastaavaan sääntelyyn, vaikka tiettyjä merkittäviä erojakin on havaittavissa.

Asetusehdotus sisältää säännökset soveltamisalasta (1 artikla), määritelmistä (2 artikla), mahdollisuudesta edellyttää kaksoisrangaistavuutta (3 artikla), menettämisseuraamusratkaisujen lähettämisestä, tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta (4—12 artiklat), jäädyttämispäätösten lähettämisestä, tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta (13—25 artiklat), yleissäännökset muun muassa täytäntöönpanoon ja muutoksenhakuun soveltuvista säännöksistä, yhteydenpitovelvoitteesta sekä konfiskoidun omaisuuden ja kustannusten jaosta (26—34 artiklat) ja loppusäännökset muun muassa tilastointivelvoitteista, ase-

tuksen liitteinä olevien standardilomakkeiden muuttamisesta ja asetuksen voimaantulosta (35—40 artiklat).

Soveltamisala ja määritelmät vastaisivat pitkälti voimassa olevissa puitepäätöksissä olevaa sääntelyä ollen kuitenkin soveltamisalaltaan laajempia, jotta rikosprosessissa tehdyt menettämisseuraamus- tai jäädyttämispäätökset voitaisiin panna täytäntöön mahdollisimman laajalti. Jäädyttämistä koskevien päätösten osalta asetusehdotus koskisi vain jäädyttämistä myöhemmän menettämisseuraamuksen tuomitsemista varten. Jäädyttämistilanteissa toimivaltaisena viranomaisena täytäntöönpanoa pyytävässä jäsenvaltiossa tulisi olla oikeusviranomainen. Suomessa viranomaisena jo nykyään toimii oikeusviranomaisena pidettävä syyttäjä. Menettämisseuraamusten osalta toimivaltaisena viranomaisena voisi täytäntöönpanoa pyytävässä jäsenvaltiossa toimia kansallisesti toimivaltaiseksi viranomaiseksi määritelty viranomainen, joten Suomessa jo nykyään tehtävää hoitava Oikeusrekisterikeskus vaikuttaisi voivan hoitaa tehtävää myös asetuksen perusteella.

Menettämisseuraamusten lähettäminen, tunnustaminen ja täytäntöönpano (artiklat 4-12)

Menettämisseuraamusten osalta menettely vastaisi pitkälti nykyistä. Kieltäytymisperusteet, joilla täytäntöönpanovaltio voi kieltäytyä panemasta päätöstä täytäntöön, olisivat muuten pitkälti konfiskaatiopuitepäätöksen mukaisia, mutta laajennettua rikoshyötyä ja vanhentumista koskevat kieltäytymisperusteet on poistettu. Lisäksi esimerkiksi poissaolokäsittelyitä koskeva kieltäytymisperuste on muotoiltu hieman eri tavalla ja puitepäätöksen johdanto-osan kappaleen maininta perustuslaillisten sääntöjen kunnioittamisesta on poistettu. Asetuksen 10 artiklaan ehdotetaan uutena täytäntöönpanoa koskevia määräaikasäännöksiä: täytäntöönpanoviranomaisen tulisi viimeistään 30 päivän kuluessa menettämisseuraamuspyynnön vastaanottamisesta päättää, pannaanko pyyntö täytäntöön ja tämän jälkeen pääsääntöisesti 30 päivän kuluessa mainitun päätöksen tekemisestä panna pyyntö täytäntöön. Määräaikoja voitaisiin poikkeustapauksessa pidentää enintään 30 päivällä.

Jäädyttämispäätösten lähettäminen, tunnustaminen ja täytäntöönpano (artiklat 13-25)

Jäädyttämispäätösten osalta ehdotus sisältää enemmän uutta suhteessa voimassa olevaan jäädyttämispuitepäätökseen. Monet jäädyttämispuitepäätökselle uudet säännökset kuitenkin sisältyvät jo nykyään konfiskaatiopuitepäätökseen, josta ne nyt ehdotetaan siirrettäväksi koskemaan myös jäädyttämispäätöksiä. Jäädyttämispäätös tehtäisiin artikloiden 14 ja 16 perusteella suoraan asetuksen liitteenä olevalle lomakkeelle (liite II). Erillistä kansallista jäädyttämispäätöstä ei siten tarvittaisi. Jäädyttämispäätöksen tulisi olla tarpeellinen menettämisseuraamuksen turvaamiseksi ja suhteellisuusperiaatteen mukainen ja se tulisi voida tehdä vastaavasti kansallisessa tapauksessa.

Myös jäädyttämisen osalta ehdotetaan täytäntöönpanoa koskevia määräaikasäännöksiä. Täytäntöönpanoviranomaisen tulisi viimeistään 24 tunnin kuluessa jäädyttämispäätöksen vastaanottamisesta päättää, pannaanko jäädyttämispäätös täytäntöön tai konsultoidaanko pyytävän jäsenvaltion toimivaltaista viranomaista ja päätettyään panna päätös täytäntöön tehdä tämä pääsääntöisesti 24 tunnin kuluessa kyseisestä päätöksestä. Määräaikoihin tarvittavista pidennyksistä voitaisiin poikkeustapauksessa keskustella pyytävän viranomaisen kanssa. Merkittävänä erona nykysääntelyyn olisi artiklan 23 säännös siitä, että täytäntöönpanovaltion viranomainen ei voisi enää päättää jäädyttämistoimen lopettamisesta, jos päätöksen täytäntöönpanoa pyytävän valtion viranomainen vastustaisi tätä.

Muut säännökset

Merkittävä ero ehdotuksessa suhteessa nykysääntelyyn on rikoksen asianomistajan aseman korostuminen. Selvimmin tämä näkyy artiklassa 31, jonka kohdan 3 perusteella päätöksen täytäntöönpanoa

pyytävä valtio olisi oikeutettu konfiskoituun omaisuuteen poikkeuksellisesti täysimääräisesti siltä osin kuin omaisuudella katettaisiin asianomistajalle rikoksesta aiheutunutta vahinkoa. Kohdan 4 (e) perusteella muu kuin rahamääräinen omaisuus tai tällaisen omaisuuden arvo palautettaisiin samoin perustein. Kohdan 5 perusteella täytäntöönpanovaltion tulisi säilyttää konfiskoitu omaisuus itsellään niin kauan kuin pyytävässä jäsenvaltiossa on vireillä asianomistajan vahingonkorvausta koskeva prosessi. Asianomistajan aseman kannalta merkityksellisiä ovat lisäksi erityisesti säännökset artiklan 14 kohdassa 5 ja artiklassa 23, sekä artiklan 29 säännös etusijajärjestyksestä.

Lisäksi asetusehdotus sisältää säännökset muun muassa laajemmasta yhteydenpidosta, muutoksenhakukeinoista, tilastointivelvoitteista, lomakkeiden muuttamisesta ja loppusäännökset voimaantulosta.

Vaikutus Suomen lainsäädäntöön

Lainsäädännöllisesti EU:n asetus on jäsenvaltioissa suoraan sovellettavaa oikeutta, joka ei pääsääntöisesti edellytä kansallista täytäntöönpanosäänteyä. Jos asetus hyväksyttäisiin ehdotetun mukaisena, Suomen kansallista lainsäädäntöä tulisi kuitenkin joiltakin osin tarkistaa.

Lain 222/2008 (ns. menettämisseuraamuslaki) 1 §:n mukaan puitepäätöksen 2006/783/YOS lainsäädännön alaan kuuluvat säännökset ovat lakina noudatettavia, jollei kyseisestä laista muuta johdu. Jäädyttämispäätösten osalta tarkastelun kannalta olennainen olisi varsinkin laki 540/2005 (ns. jäädyttämislaki), jonka mukaisesti pannaan Suomessa täytäntöön toisen jäsenvaltion oikeusviranomaisen tekemä jäädyttämispäätös tai lähetetään Suomen oikeusviranomaisen tekemä jäädyttämispäätös täytäntöönpantavaksi toiseen jäsenvaltioon. Asetusehdotuksella on tarkoitus korvata mainitut puitepäätökset niiden jäsenvaltioiden välisessä yhteistyössä, joita asetus sitoisi. Tarkempi muutostarve riippuu siten muun ohessa siitä, osallistuvatko vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueella erityisasemassa olevat jäsenvaltiot (UK, IE, DK) asetuksen hyväksymiseen ja soveltamiseen. Jäädyttämisten osalta tähän vaikuttaa lisäksi todistusaineiston jäädyttämisen osalta direktiivi eurooppalaisesta tutkintamääräyksestä (2014/41/EU) ja sen tulevat kansalliset täytäntöönpanotoimet.

Huomionarvoista on, että voimassa olevat puitepäätökset pääosin korvattaisiin nimenomaan suoraan sovellettavalla asetuksella. Voidaan yleisesti todeta, että sopiva instrumentti tulee valita pitäen mielessä, että instrumentin tulee olla sopiva sääntelyn luonteen ja sisällön kannalta. Asetuksia käytetään yleisesti silloin, kun tarkoituksena on luoda koko EU:n alueella yhtenäistä sääntelyä, jota voidaan soveltaa sellaisenaan ilman, että säännökset muunnetaan kansalliseksi sääntelyksi. Direktiivejä taas käytetään, kun halutaan jättää kansallista liikkumavaraa sääntelyn tavoitteen toteuttamisessa. Nyt käsiteltävänä olevassa asetusehdotuksessa on kysymys säännöistä rikosprosessuaaliselle yhteistyölle, jolloin asetuksen käyttämistä voisi puoltaa, että jäsenvaltioiden erilaiset täytäntöönpanoratkaisut eivät vaikeuttaisi käytännön yhteistyötä. Myös jo voimassa oleva menettämisseuraamuksia koskeva puitepäätös on edellä kuvatuin tavoin saatettu Suomessa voimaan siten, että puitepäätöksen lainsäädännön alaan kuuluvat säännökset ovat sellaisenaan lakina noudatettavia, ellei laista muuta johdu. Kysymystä tulee kuitenkin vielä neuvotteluissa tarkemmin pohtia pitäen erityisesti mielessä, että sääntelyratkaisun tulee olla käytännössä toimiva.

Ehdotuksen vaikutukset

Ehdotuksella parannettaisiin jäsenvaltioiden mahdollisuuksia puuttua rikoshyötyyn ja saada rikollisella toiminnalla hankittuja varoja tuomituksi valtiolle nykyistä tehokkaammin. Lisäksi ehdotuksella parannettaisiin rikosten asianomistajien asemaa rajat ylittävissä menettelyissä. Voidaan arvioida, että esimerkiksi ehdotuksen aikaisempaa laajemmat yhteydenpito- ja tilastointivelvoitteet ja mahdollinen yhteistyön lisääntyminen lisäävät myös Suomessa

toimivaltaisten viranomaisten työtä.

Oikeusperusta

Asetusehdotus perustuu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 82 artiklan 1 kohdan a alakohtaan, jonka mukaan Euroopan parlamentti ja neuvosto voivat säätää tavallista lainsäätämisjärjestystä noudattaen toimenpiteistä, joiden tarkoituksena on laatia sääntöjä ja menettelyjä kaikenmuotoisten tuomioiden ja oikeusviranomaisten päätösten tunnustamisen varmistamiseksi koko unionissa. Oikeusperusta mahdollistaa sekä asetusten että direktiivien käytön säädösinstrumenttina. Valtioneuvosto pitää asetusehdotuksen ehdotettua oikeusperustaa asianmukaisena.

Toissijaisuusperiaate

Rikoksella saatujen varojen menetetyksi tuomitseminen on merkittävä keino torjua järjestäytynyttä 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. Toissijaisuusperiaatteen kannalta kannatettavana voidaan pitää myös vastavuoroisen tunnustamisen edistämistä harmonisoinnin sijaan. Valtioneuvosto pitää ehdotusta toissijaisuusperiaatteen mukaisena.

Toisten jäsenvaltioiden ja instituutioiden kannat

Asetusehdotusta on käsitelty neuvoston työryhmässä 13.1. ja 16.-17.2.2017. Käsittelyssä jäsenvaltiot ovat ilmaisseet alustavia kantojaan asetusehdotuksesta kokonaisuutena ja tarkemmin artikloista 1-25. Jäsenvaltioiden enemmistö on suhtautunut asetusehdotukseen positiivisesti. Eniten keskustelua ovat herättäneet asetuksen valinta säädöstyypiksi, ehdotuksen soveltamisala, ehdotetut määräajat ja kieltäytymisperusteet. Euroopan parlamentti ei ole vielä käsitellyt asetusehdotusta.

Valtioneuvoston ehdotus Suomen kannoiksi

Valtioneuvosto suhtautuu lähtökohtaisesti myönteisesti asetusehdotukseen. Menettämisseuraamuksen tehokas täytäntöönpano toisissa jäsenvaltioissa edesauttaa erityisesti järjestäytyneen rikollisuuden ja terrorismin torjuntaa. Rikoshyödyn kätkeminen on myös luonteeltaan tyypillisesti rajat ylittävää toimintaa, jolloin toimenpiteitä siihen puuttumiseksi on perusteltua toteuttaa nimenomaan EU:n tasolla.

Valtioneuvosto kannattaa vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen keskeistä asemaa rikosoikeudellisten asioiden yhteistyössä. Lisäksi valtioneuvosto pitää tärkeänä, että rikoksen asianomistajalle kuuluva vahingonkorvaus pyritään turvaamaan myös rajat ylittävissä menettelyissä (ks. tämän suuntaisesti myös LaVL 15/2013 vp, LaVL 7/2012, LaVL 13/2012 vp ja LaVM 4/2016 vp).

Valtioneuvosto katsoo, että neuvotteluissa pitää varmistua siitä, että ehdotettu sääntely olisi käytännössä toimiva ja sisällöltään sellainen, että asetuksen käyttöä instrumenttina voidaan pitää perusteltuna. Lisäksi monia yksityiskohtia, kuten asetuksessa edellytettyjä määräaikoja, tulee asetusehdotusta koskevissa neuvotteluissa vielä harkita.