Eduskunnan lakivaliokunta
LaV@eduskunta.fi

Viite: Eduskunnan lakivaliokunnan sähköpostiviesti 10.2.2017/Asiantuntijapyyntö

OIKEUSREKISTERIKESKUKSEN LAUSUNTO LAKIVALIOKUNNALLE VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄSTÄ (U 2/2017 vp) EDUSKUNNALLE (Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi omaisuuden jäädyttämistä ja menetetyksi tuomitsemista koskevien päätösten vastavuoroisesta tunnustamisesta)

1. Aluksi

Oikeusrekisterikeskus toimii rikos- ja sakkorekisterin rekisterinpitäjänä sekä huolehtii sakkoihin, menettämisseuraamuksiin, maksuihin ja saataviin liittyvistä täytäntöönpanotehtävistä. Oikeusrekisterikeskus toimii lisäksi ns. konfiskaatiopuitepäätöksen (2006/783/YOS)[1] mukaisena kansallisesti toimivaltaisena viranomaisena eli Oikeusrekisterikeskus vastaanottaa toisista jäsenmaista Suomeen täytäntöönpantavaksi saapuvat päätökset ja tekee päätökset niiden täytäntöönpanosta sekä lähettää Suomessa määrätyt puitepäätöksessä tarkoitetut päätökset täytäntöönpantavaksi toisiin jäsenmaihin. Konfiskaatiopuitepäätöksen soveltamista ja täytäntöönpanoa koskevat säännökset on saatettu Suomessa voimaan lailla 11.4.2008/222 (jäljempänä ´EU-menettämisseuraamuslaki´).[2]

Euroopan komission 21.12.2016 tekemässä ehdotuksessa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi omaisuuden jäädyttämistä ja menetetyksi tuomitsemista koskevien päätösten vastavuoroisesta tunnustamisesta (KOM(2016) 819 lopullinen, jäljempänä ´asetusehdotus´) esitetään, että ns. jäädytyspuitepäätös (203/577/YOS) ja konfiskaatiopuitepäätös korvattaisiin asetuksella.

[1] NEUVOSTON PUITEPÄÄTÖS 2006/783/YOS, vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen soveltamisesta menetetyksi tuomitsemista koskeviin päätöksiin. Irlanti, Kreikka, Luxemburg ja Slovakia eivät ole ratifioineet em. puitepäätöstä (tilanne 2/2017).
[2] Ks. laki vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen soveltamisesta menetetyksi tuomitsemista koskeviin päätöksiin tehdyn puitepäätöksen lainsäädännön alaan kuuluvien säännösten kansallisesta täytäntöönpanosta ja puitepäätöksen soveltamisesta 11.4.2008/222 sekä hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen soveltamisesta menetetyksi tuomitsemista koskeviin päätöksiin tehdyn puitepäätöksen lainsäädännön alaan kuuluvien säännösten kansallisesta täytäntöönpanosta ja puitepäätöksen soveltamisesta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 47/2007 vp).

Oikeusrekisterikeskus kiinnittää lausunnossaan huomiota erityisesti menettämisseuraamusratkaisujen lähettämistä, tunnustamista ja täytäntöönpanoa koskeviin asetusehdotuksen säännöksiin, joissa ehdotetaan sisällöllisiä muutoksia voimassa olevaan konfiskaatiopuitepäätökseen.

Oikeusrekisterikeskuksen käsityksen mukaan rajat ylittävän rikoshyödyn poisottamisen ja menettämisseuraamuksen täytäntöönpanon tehostamiseen tähtäävä uusi instrumentti on lähtökohtaisesti kannatettava. Asetus olisi suoraan sovellettavaa oikeutta kaikissa EU-jäsenmaissa toisin kuin ns. konfiskaatiopuitepäätös, jonka voimaansaattaminen edellyttää ratifiointia.

2. Asianomistajan aseman turvaaminen rajat ylittävässä täytäntöönpanossa

Oikeusrekisterikeskus pitää kannatettavana ja tärkeänä, että asetusehdotuksessa esitetyllä tavalla pyritään siihen, että rikoksen asianomistajan asemaa parannettaisiin. Asetusehdotuksesta johtuen olisi kuitenkin arvioitava, onko kansallista lainsäädäntöä tarkistettava ja muutettava siten, että asianomistajalla olisi käytännössäkin mahdollista saada menettämisseuraamuksen täytäntöönpanosta kertyvistä varoista korvausta vahingosta, joka rikoksesta on aiheutunut. Oikeusrekisterikeskus on kiinnittänyt aiemmin rikoslain 10 luvun uudistamisen yhteydessä lakivaliokunnan huomiota siihen, että Suomessa voimassa oleva laki ei aina riittävästi turvaa asianomistajan oikeuksia menettämisseuraamusten kansainvälisessä täytäntöönpanossa.[3]

Asetusehdotuksen 31 artiklassa säädetään jäädytetyn ja menetetyksi tuomitun omaisuuden hallinnoinnista ja luovuttamisesta. Menettämisseuraamuksen täytäntöönpanosta kertyvien varojen jakamisessa päätöksen tehneen ja täytäntöönpanovaltion valtion kesken on lähtökohtana se, että rikoksen uhrin oikeus korvaukseen tai omaisuuden palauttamiseen on etusijalla valtioiden etuun nähden. Rikoksen uhrin aseman korostaminen ja etusija valtioiden etuun nähden on kokonaan uusi lähtökohta voimassa olevaan konfiskaatiopuitepäätökseen verrattuna. Artiklan 3 kohdan mukaan, jos päätöksen antavan valtion oikeusviranomainen on antanut päätöksen uhrille suoritettavasta korvauksesta tai omaisuuden palauttamisesta, tätä vastaava rahamäärä, jos se ei ole suurempi kuin menetetyksi tuomittu määrä, kuuluu päätöksen antavalle valtiolle uhrille suoritettavaa korvausta tai omaisuuden palauttamista varten.

[3] Ks. tarkemmin Valiokunnan mietintö LaVM 4/2016 vp– HE 4/2016 vp ja tähän asiaan liittyvä Oikeusrekisterikeskuksen 24.2.2016 päivätty lausunto.

Postiosoite	Käyntiosoite	Puhelin	Sähköpostiosoite ja kotisivu
PL 157 13101 Hämeenlinna	Vanajantie 10 B 13110 Hämeenlinna	029 5665 631	oikeusrekisterikeskus@om.fi www.oikeus.fi/oikeusrekisterikeskus

Asetusehdotuksen 31 artiklan 3 kohdan perusteella rikoksen uhrille suoritettavaa korvausta tai omaisuuden palauttamista koskeva päätös tulisi olla päätöksen antavan valtion oikeusviranomaisen antama päätös. Asetusehdotusta koskevissa jatkoneuvotteluissa tulisi pyrkiä siihen, että edellä mainittua oikeusviranomaisen määritelmää ei rajattaisi koskemaan ainoastaan tuomioistuinta, vaan määritelmän tulisi kattaa myös muiden päätöksen antavan valtion viranomaisten antamat päätökset rikoksen uhrille suoritettavasta korvauksesta tai omaisuuden palauttamisesta.

Suomessa rikoslain 10 luvun 11 §:n 2 momentissa säädetään rikoshyödyn ja siihen liittyvän vahingonkorvauksen tai edunpalautuksen välisestä suhteesta. Mainitussa säännöksessä todetaan: ”Jos korvausta taikka edunpalautusta on suoritettu tai tuomittu suoritettavaksi 2 §:n 6 momentissa tarkoitetun menettämisseuraamusta koskevan ratkaisun antamisen jälkeen, menettämisseuraamus voidaan panna täytäntöön vastaavalla määrällä vähennettynä. Jos menettämisseuraamus on jo pantu täytäntöön, Oikeusrekisterikeskus voi asianomaisen henkilön kirjallisesta hakemuksesta päättää, että vastaava määrä suoritetaan valtion varoista”.

Asetusehdotuksen 31 artiklan 2 kohdassa mainitun pääsäännön mukaan, jos menetetyksi tuomitsemista koskevan päätöksen täytäntöönpanon johdosta saatu määrä on alle 10 tuhatta euroa, se kuuluu täytäntöönpanovaltiolle. Tätä suuremmista määristä siirretään 50 prosenttia päätöksen antaneelle valtiolle. Kyseisen artiklan 3 kohdan mukainen poikkeaminen varojen jakamista koskevasta pääsäännöstä edellyttää, että päätöksen antavan valtion oikeusviranomainen on antanut päätöksen uhrille suoritettavasta korvauksesta tai omaisuuden palauttamisesta. Suomessa menettämisseuraamukseen liittyvän yksityisoikeudellisen korvauksen tai edunpalautuksen osalta yhteensovittaminen on toteutettu edellä mainitulla rikoslain 10 luvun 11 §:n 2 momentin säännöksellä, jonka perusteella valtion varoista suoritettavaksi määrättävä korvaus tai edunpalautus voidaan ratkaista vasta sen jälkeen, kun menettämisseuraamus on pantu täytäntöön, ja vain siltä osin kuin menettämisseuraamusta on saatu perittyä. Näin ollen Suomen ollessa päätöksen antanut valtio, täytäntöönpanovaltiolle ei olisi tällä hetkellä voimassa olevan lain perusteella mahdollista toimittaa ennen menettämisseuraamuksen täytäntöönpanon päättymistä rikoslain 10 luvun 11 §:n 2 momentin mukaista korvauspäätöstä. Suomella ei siten olisi mahdollisuutta vedota artiklan 3 kohdan mukaiseen varojen tilitystä koskevaan poikkeukseen. Tällöin asianomistaja voisi jäädä kokonaan ilman korvausta, vaikka hänellä olisi ollut yksityisoikeudellisen vaatimuksen hyväksyvä tuomio rikoksentekijää vastaan.

Edellä todetuista syistä johtuen kansallisen lain muutostarpeita on arvioitava sen jälkeen, kun asetusehdotuksen tilitystä koskeva artikla on saanut lopullisen muotonsa. Kansallista lainsäädäntöä, erityisesti rikoslain 10 luvun 11 §:n 2 momenttia olisi muutettava siten, että rajat ylittävässä menettämisseuraamuksen täytäntöönpanossa voitaisiin vedota siihen, että täytäntöönpanosta kertyvillä varoilla hyvitetään rikoksen uhria ja turvataan siten asianomistajan asemaa. Rikoslain 10 luvun 11 §:n 2 momenttia voitaisiin muuttaa esimerkiksi siten, että Oikeusrekisterikeskus voisi menettämisseuraamuksen liittyvässä korvausasiassa antaa ehdollisen korvauspäätöksen siten, että korvauksen maksaminen korvauksenhakijalle valtion varoista riippuisi siitä, saadaanko menettämisseuraamuksen täytäntöönpanosta kertyviä varoja tilitetyksi Suomeen. Tällöin ehdollinen korvauspäätös voitaisiin toimittaa asetusehdotuksen mukaisesti täytäntöönpanovaltiolle. Lisäksi olisi harkittava, onko rikoslain 10 luvun 2 §:n 7 momentti tarpeettomana säännöksenä kumottava, koska asianomistajan asema tulisi turvatuksi asetusehdotuksen tilityssäännöllä, joka ottaisi huomioon rikoksen uhrille suoritettavan korvauksen.

Pitkällä tähtäimellä voitaisiin lisäksi harkita, olisiko Suomeen syytä perustaa esimerkiksi rikosuhrirahasto, josta voitaisiin suorittaa korvaus rikoksen uhrille riippumatta siitä, onnistutaanko rikoksen uhrille aiheutuneeseen vahinkoon tai edunpalautukseen liittyvän menettämisseuraamuksen täytäntöönpanossa. Suomen ollessa menettämisseuraamuspäätöksen antanut valtio, voitaisiin täytäntöönpanovaltioon toimittaa tuomioistuimen antama päätös rikosuhrirahastolle maksettavasta korvauksesta tai rikosuhrirahaston antama päätös rikoksen uhrille suoritettavasta korvauksesta tai edunpalautuksesta, ja jotka olisivat perusteen ja määrän osalta yksilöityjä. Tällöin täytäntöönpanovaltio olisi velvollinen tilittämään Suomeen asetusehdotuksen 31 artiklan 3 kohdan mukaisesti rikoksen uhrille suoritettua korvausta vastaavan rahamäärän.

Oikeusrekisterikeskus kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että velkojien maksunsaantijärjestyksestä annetun lain (30.12.1992/1578) 6 §:n perusteella menettämisseuraamus on esimerkiksi konkurssissa ja ulosotossa viimeksi suoritettava saatava. Jos maksuvelvollisen varat eivät riitä kaikkien velkojen maksamiseen, niin on todennäköistä, että menettämisseuraamuksen täytäntöönpanosta ei kerry varoja, joita voitaisiin tilittää asetusehdotuksen mukaisesti toiseen jäsenmaahan rikoksen uhrille suoritettavaa korvausta varten. EU-täytäntöönpanoyhteistyö rakentuu vastavuoroisuuden periaatteelle, joten Suomenkin edun kannalta olisi tärkeä edesauttaa sitä, että menettämisseuraamuksen täytäntöönpano johtaisi tuloksellisesti hyvään lopputulokseen. Menettämisseuraamuksen viimesijaisuus voi heikentää asianomistajan mahdollisuuksia saada korvausta vahingoistaan myös silloin, kun asianomistaja turvautuu rikoslain 10 luvun 11

§:n 2 momentin mukaiseen korvausmenettelyyn. Edellä todetuilla perusteilla saatavien etusijajärjestyksen muuttamista on syytä harkita, jotta rikoksen uhrin asema tulisi asianmukaisesti turvatuksi niin EU-täytäntöönpanossa kuin kansallisestikin.

3. Menettämisseuraamusratkaisun täytäntöönpanoa koskevat määräajat

Asetusehdotuksen 10 artiklassa on ehdotettu uutta sääntelyä menettämisseuraamusratkaisujen täytäntöönpanon määräaikojen osalta. Konfiskaatiopuitepäätöksessä määräajoista ei ole säädetty lainkaan. Asetusehdotuksen mukaan täytäntöönpanoviranomaisen on tehtävä menetetyksi tuomitsemista koskevan päätöksen tunnustamista ja täytäntöönpanoa koskeva päätös mahdollisimman pian ja viimeistään 30 päivän kuluessa menetetyksi tuomitsemista koskevan päätöksen vastaanottamisesta. Lisäksi asetusehdotuksen mukaan täytäntöönpanoviranomaisen on pantava menetetyksi tuomitsemista koskeva päätös täytäntöön viipymättä ja viimeistään 30 päivän kuluessa siitä, kun se on päättänyt tunnustaa menetetyksi tuomitsemista koskevan päätöksen ja panna sen täytäntöön.

Oikeusrekisterikeskus pitää tärkeänä, että rajat ylittävien menettelyjen tehokkuuden varmistamiseksi menettämisseuraamusratkaisujen täytäntöönpanoon ryhdytään mahdollisimman pian täytäntöönpanovaltiossa. Tunnustamista ja täytäntöönpanoa koskevan päätöksen tekemiselle ehdotettu määräaika on perusteltu ja käytännössäkin mahdollista toteuttaa. Sen sijaan varsinaisille täytäntöönpanotoimille 30 päivän määräaika ei ole riittävä. Asetusehdotuksen perusteluissa ei tarkemmin määritellä sitä, mitä täytäntöönpanolla tarkoitetaan. Suomessa konfiskaatiopuitepäätöksen mukaisessa menettelyssä tunnustamista ja täytäntöönpanoa koskevan päätöksen tiedoksianto maksuvelvolliselle voi jo yksistään kestää yli 30 päivää. Mikäli maksuvelvollinen ei suostu vapaaehtoisesti suorittamaan maksettavaksi määrättyä menettämisseuraamusta, niin pääsääntöisesti vasta maksutilaisuuden varaamisen jälkeen asia viedään ulosottoperintään, jossa täytäntöönpano voi puolestaan kestää vuosia.

Oikeusrekisterikeskuksen näkemyksen mukaan asetusehdotusta koskevissa jatkoneuvotteluissa tulisi pyrkiä täsmentämään täytäntöönpanon määritelmää siten, että ainakin asetuksen perustelutekstissä avattaisiin tarkemmin sitä, mitä tarkoitetaan tunnustamista ja täytäntöönpanoa koskevan päätöksen täytäntöönpanolla. Edellä mainittu huomioon ottaen tunnustamista ja täytäntöönpanoa koskevan päätöksen täytäntöönpanon määräaika tulisi sitoa esimerkiksi

täytäntöönpanotoimien aloittamiseen siten, että tunnustamista ja täytäntöönpanoa koskevan päätöksen täytäntöönpanoon on ryhdyttävä mahdollisimman pian ja viimeistään 60 päivän kuluessa kyseisen päätöksen antamisesta.

4. Tilastointi

Asetusehdotuksen 35 artiklassa on säädetty menetetyksi tuomitsemista koskevien päätösten vastavuoroista tunnustamista koskevista tilastotiedoista ja niiden ylläpidosta. Artiklan mukaan kerätyt tilastotiedot on toimitettava komissiolle vuosittain. Oikeusrekisterikeskuksessa käsitellään konfiskaatiopuitepäätöksen mukaiset täytäntöönpanopyynnöt manuaalisesti ja samoin myös tilastointi on toteutettavissa. Asetusehdotuksen mukainen tilastointivelvoite lisää jonkin verran Oikeusrekisterikeskuksen työmäärää, koska menettämisseuraamusten osalta tilastointivelvoitteet ovat laajempia voimassa olevaan konfiskaatiopuitepäätöksen ja ns. konfiskaatiodirektiivin mukaisiin tilastointivelvoitteisiin nähden. Menettämisseuraamusten osalta asetusehdotuksessa mainitut tilastotiedot ovat kuitenkin saatavissa Oikeusrekisterikeskukselta.

5. Vaikutukset kansalliseen menettelyyn ja Oikeusrekisterikeskuksen tehtäviin

Asetusehdotuksessa ei ole ehdotettu varsinaisia muutoksia menetetyksi tuomitsemista koskevien päätösten tunnustamista ja täytäntöönpanoa koskevaan kansalliseen menettelyyn pois lukien edellä mainitut täytäntöönpanon määräaikoja koskevat ehdotukset. Asetusehdotuksen 8 artiklan mukaan täytäntöönpanovaltion on toteutettava tarvittavat toimet täytäntöönpanopyynnössä tarkoitetun päätöksen panemiseksi täytäntöön samalla tavoin kuin menetellään täytäntöönpanovaltion viranomaisen tekemän menetetyksi tuomitsemista koskevan päätöksen osalta.

Konfiskaatiopuitepäätöksessä on asetusehdotusta vastaavat säännöt täytäntöönpanosta, jotka on omaksuttu myös EU-menettämisseuraamuslakiin (11.4.2008/222). Edellä mainittu tarkoittaa sitä, että Suomen ollessa täytäntöönpanovaltio, asetusehdotuksessa tarkoitetut menettämisseuraamukset pantaisiin täytäntöön sakon täytäntöönpanosta annetun lain (9.8.2002/672) mukaisessa järjestyksessä vastaavalla tavalla kuin kotimaiset menettämisseuraamukset. Ns. sakkopuitepäätöksen[4] ja EU-sakkotäytäntöönpanolain soveltа-

[4] NEUVOSTON PUITEPÄÄTÖS 2005/214/YOS, vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen soveltamisesta taloudellisiin seuraamuksiin.

misesta on saatu hyviä käytännön kokemuksia ja kotimainen täytäntöönpanomenettely on osoittautunut toimivaksi.[5] Edellä mainitusta syystä kansallista täytäntöönpanomenettelyä ei ole asetusehdotuksen johdosta syytä muuttaa. Asetusehdotuksen perusteella ns. EU-menettämisseuraamuslakia tulisi muuttaa kuitenkin siltä osin kuin laissa on viittauksia konfiskaatiopuitepäätökseen sekä lisätä täsmennyksenä mahdolliset uudet säännökset täytäntöönpanon määräaikojen osalta.

Asetusehdotuksessa ei ole esitetty muutoksia toimivaltaisen viranomaisen määritelmään, joten Oikeusrekisterikeskus voisi hoitaa täytäntöönpanotehtäviä myös asetusehdotuksen perusteella. Oikeusrekisterikeskus pitää kuitenkin tärkeänä, että asetusehdotusta koskevissa jatkoneuvotteluissa varmistettaisiin, että toimivaltaisen viranomaisen määritelmää ei rajata siten, että toimivaltasinen viranomainen voisi olla vain tuomioistuin ja syyttäjäviranomainen, vaan toimivaltaisen viranomaisen määrittäminen tulisi jättää jokaisen jäsenvaltioiden päätettäväksi.

Perintälakimies Sakari Haataja

[5] EU-menettämisseuraamuslain asiasisältöiset säännökset ovat lähinnä menettelyä koskevia ja tarkentavia säännöksiä. Täytäntöönpanotekniikka sekä EU-menettämisseuraamuslaissa valitut menettelysäännökset vastaavat asiallisesti ns. EU-sakkotäytäntöönpanolain yhteydessä hyväksyttyä menettelyä (Laki vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen soveltamisesta taloudellisiin seuraamuksiin tehdyn puitepäätöksen lainsäädännön alaan kuuluvien säännösten kansallisesta täytäntöönpanosta ja puitepäätöksen soveltamisesta 2.3.2007/231).

Postiosoite	Käyntiosoite	Puhelin	Sähköpostiosoite ja kotisivu
PL 157 13101 Hämeenlinna	Vanajantie 10 B 13110 Hämeenlinna	029 5665 631	oikeusrekisterikeskus@om.fi www.oikeus.fi/oikeusrekisterikeskus