Professori, OTT Raimo Lahti Helsinki 23.2.2017

Eduskunnan lakivaliokunnalle

Asia: *U 2/2017 vp*. Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi (jäädyttämis- ja konfiskaatiopäätösten vastavuoroinen tunnustaminen)

Yleistä

Tarkasteltavassa U 2 -asiakirjassa (s. 8) esitetään valtioneuvoston lähtökohtaisesti myönteinen kanta asetusehdotukseen. Tälle näkemykselle on hyvät perusteet. Niistä tärkein on Suomen virallisissa kannanotoissa johdonmukaisesti korostettu vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen keskeisyys rikosoikeudellisten asioiden rajat ylittävässä yhteistyössä. Vastavuoroisen tunnustamisen periaatetta on pidetty ensisijaisena suhteessa jäsenvaltioiden lainsäädännön harmonisointiin aina Tampereen Eurooppa-neuvoston vuoden 1999 päätelmistä alkaen.

Ehdotuksen pohjana olevassa Euroopan komission asiakirjassa KOM(2016) 819 lopullinen (s. 2) viitataan Europolin tutkimukseen, jonka mukaan laittomien markkinoiden tuotto oli EU:ssa vuonna 2010 noin 110 miljardia euroa eli noin yksi prosentti EU:n bruttokansantuotteesta. Rikosten tuottamasta hyödystä arvioidaan saatavan perityksi vain hyvin pieni osa; jopa 98,9 prosenttia rikoshyödystä jäisi arvion mukaan rikollisten käyttöön. Rikoshyödyn jäljittämisen, tuomitsemisen ja täytäntöönpanon tehostamisen tarve on näin ollen ilmeistä niin EU:n tasolla kuin kansallisesti.

Kuten U 2 -asiakirjassa (s. 2–3) tuodaan esiin, EU:n turvallisuusagendassa (KOM(2015) 185 lopullinen) tähdennetään, että menettämisseuraamus- ja jäädyttämispäätösten vastavuoroista tunnustamista on EU:ssa kehitettävä. Samoin terrorismin rahoittamisen vastaisessa toimintaohjelmassa (KOM(2016) 50 lopullinen) katsotaan olevan tärkeää varmistaa, että EU:n alueella vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen mukaisesti mahdollisimman laajasti pannaan täytäntöön toisissa jäsenvaltioissa tehdyt menettämisseuraamus- ja jäädyttämispäätökset.

Ehdotetun asetuksen tarkoituksena on tehostaa ja laajentaa jäsenvaltioiden velvoitteita panna täytäntöön toisissa jäsenvaltioissa annettuja menettämisseuraamus- ja jäädyttämispäätöksiä. EU-säädöksenä käytettäisiin nyt direktiivin sijasta asetusta, jossa säänneltäisiin sekä menettämisseuraamus- että jäädyttämistilanteita, kun tähän asti on täytäntöönpanon instrumentteina sovellettu jäädyttämispuitepäätöstä (2003/577/YOS) ja konfiskaatiopuitepäätöstä (2006/783/YOS) siten kuin ne on kansallisissa laeissa vaihtelevasti ja viiveellä pantu täytäntöön. Suomessa noita kansallisia täytäntöönpanolakeja ovat jäädyttämislaki (540/2005) ja menettämisseuraamuslaki (222/2008).

Asetusehdotuksen perusteluissa todetaan otetun huomioon EU:n tasolla tapahtunut kehitys, kuten direktiivillä 2014/42/EU vahvistetut, jäädyttämistä ja menetetyksi tuomitsemista koskeviin päätök-

siin sovellettavat vähimmäissäännöt. Sääntelytavoitteiden erona on se, että kun tuolla direktiivillä parannetaan varojen jäädyttämistä ja menetetyksi tuomitsemista koskevia kansallisia keinoja, asetusehdotuksella parannettaisiin jäädyttämistä ja menetetyksi tuomitsemista koskevien päätösten *rajat ylittävää* täytäntöönpanoa. Suomessa on mainittu konfiskaatiodirektiivi pantu kansallisesti täytäntöön 1.9.2016 lukien laeilla 356–357/2016 ja samalla tehty konfiskaatiosäännöksiin eräitä muitakin muutoksia kuin tuosta direktiivistä johtuvia (ks. HE 4/2016 vp, PeVL 8/2016 vp ja LaVM 4/2016 vp).

Eräitä jatkokäsittelyssä huomioon otettavia näkökohtia

Asianomistajan aseman parantaminen

Kuten U 2 -asiakirjassa (s. 5) todetaan, asetusehdotus merkitsisi asianomistajan aseman huomattavaa parantamista rajat ylittävissä menettämisseuraamusten täytäntöönpanossa. Lakivaliokunta on hyvin perustein pitänyt tätä seikkaa tärkeänä, viimeksi edellä mainitussa tuoreessa mietinnössään 4/2016 vp:

”Lakivaliokunta on direktiivin valmisteluvaiheessa pitänyt tärkeänä asianomistajalle tulevan vahingonkorvauksen turvaamista ja kiinnittänyt huomiota mahdollisuuteen käyttää menettämisseuraamusperusteisesti jäädytettyä omaisuutta myös asianomistajalle tulevan vahingonkorvauksen suorittamiseen (LaVL 15/2013 vp, LaVL 13/2012 vp ja LaVL 7/2012 vp).”

Asian jatkovalmistelussa on myös valtioneuvoston (U 2 -asiakirja s. 8) korostamin tavoin huolehdittava, että rikoksen asianomistajalle kuuluva vahingonkorvaus turvataan rajat ylittävissä menettelyissä.

Asianmukainen tasapaino tehokkuuden ja yksilön perusoikeuksien kesken

Asetusehdotuksen perusteluissa (KOM(2016) 819 lopullinen (jakso 3) korostetaan, että ehdotuksessa esitetyt toimenpiteet ovat perusoikeuksia koskevien vaatimusten mukaisia ja että niitä sovelletaan suhteellisuusperiaatteen mukaisesti ja useilla EU-direktiiveillä vahvistettuja menettelyllisiä oikeusturvan takeita noudattaen. Asetusehdotukseen sisältyy eräitä huomion arvoisia suojatoimia (mm. vastavuoroisesta tunnustamista on mahdollista kieltäytyä *ne bis in idem* -periaatteen noudattamatta jättämisen vuoksi ja käytössä on säännöt vastaajan poissa ollessa noudatettavista menettelyistä). On tarpeen edellyttää, että asetusehdotuksen jatkokäsittelyssä yksilön perusoikeudet säilyttävät keskeisen painoarvonsa sillä tavoiteltavan tehokkuuden tasapainottamiseksi.

Säädösmuodon valinta ja sääntelyn toimivuus ja tarkkarajaisuus

Asetusehdotuksessa säädösmuodoksi esitetään asetusta eikä direktiiviä. U 2 -asiakirjassa (s. 6) pohditaan tätä säädösinstrumentin valintaa. Tällöin katsotaan, että kun asetusehdotuksessa on kysymys rikosprosessuaaliseen yhteistyöhön liittyvistä säännöistä, asetuksen käyttämistä voidaan puoltaa, jotta jäsenvaltioiden erilaiset täytäntöönpanoratkaisut eivät vaikeuttaisi käytännön yhteistyötä. Asiakirjassa KOM(2016) 819 lopullinen (s. 7) asetuksen käyttämistä perustellaan vastaavasti sillä, että ”[k]oska ehdotus koskee rajat ylittäviä menettelyjä, jotka edellyttävät yhdenmukaisia

sääntöjä, ei ole tarpeen jättää jäsenvaltioille harkintavaltaa tällaisten sääntöjen kansallisesta täytäntöönpanoa varten.”

Asetuksen käyttö on kuitenkin vastavuoroisen tunnustamisen sääntelyinstrumenteissa ollut poikkeuksellista direktiiviin verrattuna. Direktiivi jättää asetusta enemmän kansallista harkintavaltaa säädösinstrumentin täytäntöönpanotapaan. Tähän nähden on aiheellista edellyttää jatkossa vielä harkittavan, onko nimenomaan asetuksen käyttö perusteltua. Samoin on syytä edellyttää huolehdittavan siitä, että ehdotettavan sääntelytavan toimivuus ja tarkkarajaisuus varmistetaan.