Sisäministeriö
Inrikesministeriet

Lausunto
08.09.2020

SM2025110
Asiaryhmä
Asianro

Eduskunta
Lakivaliokunta

HE 102/2020 vp

Sisäministeriön poliisiosaston asiantuntijalausunto HE eduskunnalle laiksi jäädyttämisestä ja menetetyksi tuomitsemista koskevien päätösten tunnustamisesta Eu:ssa koskevan asetuksen soveltamisesta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

Eduskunnan lakivaliokunta on pyytänyt sisäministeriöltä asiantuntijalausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi jäädyttämistä ja menetetyksi tuomitsemista koskevien päätösten tunnustamista Euroopan unionissa koskevan asetuksen soveltamisesta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

Esityksen tavoitteena on, että jäsenvaltioiden välinen rikosoikeudellinen yhteistyö asetuksen alalla tehostuisi entisestään. Lisäksi erityisenä tavoitteena on, että asianomistajan asema turvattaisiin asetuksen mahdollistamalla tavalla mahdollisimman hyvin. Poliisiosasto lausuu asiasta seuraavaa:

Hallituksen esityksen tavoitteet ovat yleisesti kannatettavia, mutta täydentävän lainsäädännön osalta tulisi vielä harkita muutoksia, joilla voitaisiin varmistaa ja turvata viranomaisten toimintaedellytykset rikoshyödyn jäljittämiseen, poisottoon ja omaisuuden palauttamiseen asianomistajalle.

Laki jäädyttämistä ja menetetyksi tuomitsemista koskevien päätösten vastavuoroista tunnustamista Euroopan unionissa koskevan asetuksen soveltamisesta

5 § Toimivaltaiset viranomaiset

”Jäädyttämispäätöksen toimivaltaiset viranomaiset” otsikko voisi olla parempi selvyyden vuoksi. Otsikointi noudattaisi vastaavaa logiikkaa otsikoinnissa kuin pykälissä 4 §, 6 §, 7 § ja 8 §.

Säädettävänä olevassa laissa viittaus asetukseen tulisi korjata / täsmentää muotoon: ”Asetuksen 2 artiklan 8 kohdan a) i) -alakohdassa tarkoitettu päätöksen antava viranomainen on Suomessa…” Viittauksen täsmällisyydellä on merkitystä muun muassa siksi, että asetuksen 2 artiklan 8 kohdan a) alakohta sisältää myös vaihtoehdon ii).

Pykälässä on määritelty kansallisesti toimivaltaiseksi jäädyttämispäätöksen antavaksi viranomaiseksi Suomessa jäädyttämispäätöksen tehnyt syyttäjä tai tuomioistuin. Poliisiosasto kannattaa esityksen mukaista menettelyä.

Kirkkokatu 12, Helsinki
PL 26, 00023 Valtioneuvosto
Vaihde 0295 480 171 | kirjaamo@intermin.fi | www.intermin.fi

6 § Jäädyttämispäätöksen täytäntöönpanosta päättäminen

Hallituksen esityksen 2 luvun 6 §:ssä todetaan, ”että jäädyttämispäätöksen tunnustamista ja täytäntöönpanoa koskeva päätös voidaan tehdä myös menetetyksi tuomitsemista koskevan päätöksen täytäntöönpanon turvaamiseksi.” Lainvoimaisen menettämisseuraamustuomion täytäntöönpanoon liittyvät myös lakiesityksen 3 luvun 17 § ”Vakuustakavarikosta päättäminen omasta aloitteesta menetetyksi tuomitsemista koskevan päätöksen täytäntöönpanon turvaamiseksi” ja 3 luvun 18 § ”Takavarikosta päättäminen omasta aloitteesta menetetyksi tuomitsemista koskevan täytäntöönpanon turvaamiseksi”.

Edellä mainitut lakiesitykset oma-aloitteisesta turvaamisesta liittyvät asetuksen 18 artiklan 5 kohtaan eli käytännössä omaisuuden turvaamismahdollisuuteen tilanteessa, jossa Suomi vastaanottaa menetetyksi tuomitsemista koskevan lainvoimaisen päätöksen, mutta ei jäädyttämis-päätöstä. Toimivaltuuksien kannalta lakiesitys on oikean suuntainen, mutta asiaa olisi hyvä vielä miettiä koko prosessin näkökulmasta.

Valtakunnansyyttäjänvirasto on aikaisemmin lausunnossaan (arviomuistiovaiheessa) tuonut kantanaan esille, että asetus (EU) 2018/1805 edellyttäisi mahdollisuutta antaa Suomessa jäädyttämispäätös Suomessa annetun lainvoimaisen konfiskaatiotuomion jälkeen, mutta hallituksen esityksessä ei ole pidetty perusteltuna, että asetuksen voimaantulon johdosta ryhdyttäisiin muuttamaan kansallisen lainsäädännön ratkaisuja.

Jos laki säädetään hallituksen esityksen mukaisesti, Suomi voisi turvata omaisuutta muiden asetusta soveltavien EU-jäsenmaiden rikosasioissa tehokkaammin, kuin päinvastaisessa tilanteessa Suomen ollessa toimenpiteitä pyytävä valtio. Suomen viranomaisten toimivallan puutteellisuuden vuoksi omaisuuden turvaaminen jäisi tältä osin sen varaan, kuinka tehokkaasti toisen asetusta soveltavan EU-jäsenvaltion täytäntöönpanoviranomainen käyttäisi asetuksen 18 artiklan 5 kohdan mahdollisuutta omaisuuden turvaamiseen vastaavassa tilanteessa.

7 § Jäädyttämispäätöksen täytäntöönpano ja tiedoksianto

Hallituksen esityksen mukaan takavarikon osalta täytäntöönpanosta huolehtisivat esitutkintaviranomaiset noudattaen soveltuvin osin pakkokeinolain 7 luvun säännöksiä (takavarikko). Takavarikon suorittaminen voi edellyttää määräyksen antamista myös paikan etsinnästä tai kotietsinnästä eli pääsyä kohdepaikkaan suorittamaan toimenpide. Toimivaltakysymys ja määräyksen antaja tulisi tältä osin myös kirjata lakiin vastaavalla tavalla kuin 18 §:ssä asia on käsitelty.

15 § Menetetyksi tuomitsemista koskevan päätöksen täytäntöönpano ja tiedoksianto

Omaisuus kartoitettu etukäteen

Menetetyksi tuomitsemista koskeva päätös pantaisin täytäntöön sakon täytäntöönpanosta annetun lain mukaisessa järjestyksessä. Esityksen mukainen menettely on toimiva järjestely, kun rikoshyödyn jäljittäminen on tehty kansainvälisessä yhteistyössä esitutkintaviranomaisten toimesta

tiedustelu ja esitutkintavaiheessa. Toimeenpantava jäädyttämispäätös voidaan pääsääntöisesti näin ollen yksilöidä selkeästi. Täytäntöönpanotoimet voidaan käytännössä toteuttaa ilman erillisiä selvityksiä.

Omaisuutta ei kartoitettu etukäteen

Mikäli Suomeen lähetetään lainvoimaisen tuomion antamisen jälkeen annettu jäädyttämispäätös, mutta Suomessa olevaa kohdeomaisuutta ei ole kartoitettu etukäteen, suoritettavat viranomaistoimet (ulosottoviranomainen) jäänevät vaatimattomiksi.

Oikeusrekisterikeskus toimittaa päätöksen ulosottoviranomaisille toimeenpantavaksi. Ulosottoviranomaiset täytäntöönpanevat päätöksen omilla olemassa olevilla tiedoillaan. Mikäli luonnollisen henkilön tai oikeushenkilön omaisuutta ei ole aikaisemmin kartoitettu, esitutkintaviranomaiset eivät voi osallistua omaisuuden jäljittämiseen, koska esitutkintaviranomaisten toimivalta on sidottu Suomessa esitutkintalain mukaan rikoksen selvittämiseen. Hallituksen esityksen mukaista menettelyä ei näiltä osin voida pitää kovin tehokkaana.

Esitutkintaviranomaisten toimivalta

Esitutkintaviranomaisten toimivalta etsiä, jäljittää ja turvata rikoshyötyä kytkeytyy keskeisesti rikosten esitutkintaan. Esitutkinnan päätyttyä rikoshyödyn jäljittämistä voidaan jatkaa ainoastaan syyttäjän lisätutkintapyynnön kautta. Lainvoimaisen tuomion jälkeen esitutkintaviranomaisilla ei ole toimivaltaa enää jatkaa rikoshyödyn jäljittämistä ja turvaamista muutoin kuin yksittäisen rahanpesutapauksen tutkinnan kautta. Rahanpesudirektiivin täytäntöönpano itsepesun kriminalisoimiseksi on edelleen kesken.

Rikoshyötyyn liittyvien täytäntöönpanotoimenpiteiden tehostaminen lainvoimaisen rikostuomion jälkeen - erityisesti kansainvälisissä asioissa

Harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan toimenpideohjelmassa (2016-2020) toteutettiin hanke ”Rikoshyötyyn liittyvien täytäntöönpanotoimenpiteiden tehostaminen lainvoimaisen rikostuomion jälkeen - erityisesti kansainvälisissä asioissa” vastuutahona on ollut Valtakunnansyyttäjävirasto. Työryhmä on laatinut loppuraportin Dnro 24/62/17 ja se on luovutettu 28.1.2019.

Ko. raportissa on todettu, että nykyisin millään viranomaisella ei ole koordinaatiovastuuta kansanvälisistä toimenpiteistä. Lainsäädännössä voisi työryhmän havaitsemien ongelmien kannalta olla perusteltua selkeästi säätää siitä, mikä viranomainen vastaa lainvoimaisen tuomion jälkeisistä jäljittämis- ja turvaamistoimenpiteistä sekä menettämisseuraamusten täytäntöönpanoon liittyvästä koordinaatiosta (oikeusministeriön hallinnonala). Samalla tulisi säätää viranomaisille riittävät toimivaltuudet omaisuuden jäljittämiseksi ja täytäntöönpanon turvaamiseksi lainvoimaisen konfiskaatio- ja vahingonkorvaustuomion täytäntöönpanemiseksi kotimaassa ja ulkomailla.

17 § Vakuustakavarikosta päättäminen omasta aloitteesta menetetyksi tuomitsemista koskevan päätöksen täytäntöönpanon turvaamiseksi ja 18 § Takavarikosta päättäminen omasta aloitteesta menetetyksi tuomitsemista koskevan täytäntöönpanon turvaamiseksi

Lakiesityksen 17 §:n mahdollistaisi syyttäjälle oma-aloitteisen vaatimuksen tekemisestä tuomioistuimelle omaisuuden panemisesta vakuustakavarikkoon menetetyksi tuomitsemista koskevan päätöksen täytäntöönpanon turvaamiseksi.

Käytännössä lakiesityksen 17 §:n osalta syyttäjän toimivalta poikkeaisi yleisesti jäädyttämisessä syyttäjällä olevasta toimivallasta eli lakiesityksen 2 luvun 6 pykälästä, jonka mukaan syyttäjällä olisi edelleen toimivalta määrätä jäädyttämispäätös pantavaksi täytäntöön vakuustakavarikosta säädetyssä järjestyksessä ilman tuomioistuimelle esitettävää vaatimusta. Lakiesityksen 17 §:n omaisuuden turvaamisen tavoite on kannatettava, mutta toimivalta tulisi säätää suoraan syyttäjälle omaisuuden turvaamiseksi vastaavalla tavalla kuin lakiesityksen 2 luvun 6 §:ssä. Asianosaisilla olisi joka tapauksessa kuitenkin käytettävissään säädetyt oikeussuojakeinot. Lisäksi turvaaminen liittyisi jo toisen jäsenvaltion menettämisseuraamusratkaisuun eli käytännössä rikosasian vastuukysymykset olisivat jo lainvoimaisesti ratkaistu.

Operatiivisen toiminnan kannalta hallituksen esitystä (17 § mukaista menettelyä) omaisuuden haltuun saamiseksi voidaan pitää varsin tehottomana ja kiiretilanteisiin soveltumattomana. Omaisuuden kätkemis- ja hukkaamisvaaraa lisää se, että tuomioistuimen olisi ilmoitettava kohdehenkilölle ratkaistavaksi tulleesta vakuustakavarikkoasian käsittelystä. Ennen omaisuuden haltuunottoa menettämisseuraamukseen tuomittu tulisi tietoiseksi siitä, että viranomaiset ovat puuttumassa henkilön omaisuuteen Suomessa.

Lakiesitys 18 §:n takavarikosta päättäminen omasta aloitteesta menetetyksi tuomitsemista koskevan päätöksen täytäntöönpanon turvaamiseksi on kannatettava, mutta olisi tärkeää, että 2 luvun 6 pykälää ja 3 luvun 17 ja 18 pykäliä tarkasteltaisiin kokonaisuutena ja siten, että edellä esitetyt muutosehdotukset otetaan huomioon. Lakiesitykseen olisi kirjattava tarpeelliset viittaukset siihen, kuka panee täytäntöön syyttäjän tekemät päätökset. Lisäksi pykälien tehokkaan soveltamisen kannalta on tärkeä huomata, että esitutkintaviranomaisilla ei ole toimivaltaa omaisuuden jäljittämiseen lainvoimaisen tuomion jälkeen, vaikka käytännössä omaisuus tulisi olla jäljitettynä ennen turvaamistoimenpiteistä päättämistä.

27 § Päätös omaisuuden palauttamisesta loukatulle tai loukatulle suoritettavasta korvauksesta

Lain soveltamisen kannalta jää epäselväksi, kuuluuko omaisuuden palauttamisesta ja korvauksesta informointi esitutkintaviranomaiselle. Vai koska kyse on tuomioistuinvaiheessa loukatun pyynnöstä ratkaistavasta asiasta, niin voiko viranomainen jättää asian asianomistajan tai hänen avustajansa huolehdittavaksi oikeudenkäynnissä? Tällä on merkitystä muun muassa siksi, että jos asianomistaja ei hyödynnä lakiesityksen 27 ja 28 pykälien mahdollisuutta, jälkikäteen mahdollisesti hyötynä turvatusta ja kotimaahan palautuneesta rikoshyödystä hän voi pyytää korvausta rikoslain 10 luvun 11 §:n 2 momentin mukaisesti. Pääsääntöisesti asetuksen 30 artiklan mukaisesti turvaava jäsenvaltio ei kuitenkaan palauta enintään 10 000 euron summia ja sen ylittävältä osalta palautetaan pääsääntöisesti vain puolet. Toisin sanoen menestyksekkäästä rikoshyödyn poisottamisesta huolimatta asianomistajan intressien turvaaminen jäisi näin vajavaiseksi.

Asetuksen 30 artikla tulee lisäämään poliisin työtä ja kustannuksia, sillä Suomen ollessa täytäntöönpanovaltio, poliisille välitettäisiin tieto takavarikossa olevasta, asianomistajalle palautettavasta omaisuudesta. Hallituksen esityksestä ei ilmene, kuinka palauttaminen käytännössä tapahtuisi ja kuka Suomen viranomaisista vastaisi kustannuksista. Esimerkiksi jos takavarikossa on espanjalaisen asianomistajan purjevene, niin olisiko poliisin palautettava purjevene Espanjaan vai onko riittävää, että aluksen ilmoitettaisiin olevan noudettavana Suomessa.

Hallituksen esityksessä ei myöskään käy ilmi, miten toimitaan omaisuuden palauttamisen kanssa tilanteissa, joissa jäädytettyä omaisuutta koskeva asia ei koskaan etene syytteeseen tai tuomioistuimeen asti. On täysin mahdollista, että rikoksesta epäiltyä ei tavoiteta tai hänen henkilöllisyyttään ei kyetä selvittämään. Omaisuuden palauttaminen asianomistajalle voi kuitenkin olla täysin selvää. Hallituksen esitystä tulisi tältä osin tarkentaa ainakin päätöksen tekevän viranomaisen ja toimivallan osalta.

Laki omaisuuden tai todistusaineiston jäädyttämistä koskevien päätösten täytäntöönpanosta Euroopan unionissa annetun lain muuttamisesta

Käytännössä kyseisillä lakimuutoksilla määriteltäisiin omaisuuden ja todistusaineiston jäädyttämistä Suomen, Irlannin ja Tanskan kesken. Lakiluonnoksessa on hyvin korostettu, että menettämisen turvaamisen lisäksi instrumentilla voitaisiin jäädyttää myös todisteita. Tämä on tärkeää, sillä Irlanti ja Tanska eivät sovella eurooppalaista tutkintamääräystä eli EIO:ta.

2 § Määritelmä

Määritelmäsäännös jäädyttämispäätöksestä sisältää kuvauksen Irlannin ja Tanskan päätöksistä. Suomessa tehty jäädyttämispäätös on mainittu 1 §:n soveltamisalassa, mutta selvyyden vuoksi määritelmässä tulisi säätää jäädyttämispäätöksellä tarkoitettavan myös Suomessa tehtyä jäädyttämispäätöstä.

5 § Toimivaltainen syyttäjä

Pykälässä säädettäisiin toimivaltaisesta syyttäjästä, joka olisi toimivaltainen hoitamaan täytäntöönpanoon liittyviä tehtäviä. Lain muutosesitys ei kuitenkaan sisällä kirjausta siitä, kuka on lain tarkoittama toimivaltainen viranomainen silloin, kun Suomessa tehdään jäädyttämispäätös.

11 § Ilmoittaminen täytäntöönpanon loppuunsaattamisesta

Pykälän sisältöä tulisi täsmentää siten, että ilmoitusvelvollisuus koskisi vain hyödyn menettämiseksi turvattua omaisuutta, eikä todistusaineiston jäädyttämistä eli näyttöä. Tiedonkulun varmistamiseksi säädökseen tulisi sisällyttää myös velvoite ilmoittaa Oikeusrekisterikeskukselle myös Suomen pyynnöstä Irlannissa tai Tanskassa turvatusta omaisuudesta.

Poliisitarkastaja Juha Tuovinen

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu asianhallintajärjestelmässä. Sisäministeriö 08.09.2020 klo 08:34. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi todentaa kirjaamosta.

Liitteet Työryhmän loppuraportti Dnro 24/62/17. Rikoshyötyyn liittyvien täytäntöönpanotoimenpiteiden tehostaminen lainvoimaisen rikostuomion jälkeen -erityisesti kansainvälisissä asioissa.

Jakelu Eduskunta, lakivaliokunta

Tiedoksi Maria Ohisalo
Olli-Poika Parviainen
Kirsi Pimiä
Sami Kerman
Emilia Laaksonen
Jarno Lappalainen
Jussi Pyykkönen
Ville Hulkkonen
Jaana Söderman
Tiina Landström
Anu Alvesalo
Sanni Pohjannoro
Tero Kurenmaa
oikeus@intermin.fi
Poliisiosaston virkaposti