Eduskunnan lakivaliokunta
LaV@eduskunta.fi

OIKEUSREKISTERIKESKUKSEN ASIANTUNTIJALAUSUNTO LAKIVALIOKUNNALLE HALLITUKSEN ESITYKSESTÄ HE 102/2020 vp (Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi jäädyttämistä ja menetetyksi tuomitsemista koskevien päätösten vastavuoroista tunnustamista Euroopan unionissa koskevan asetuksen soveltamisesta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi)

Viite: Eduskunnan lakivaliokunnan sähköpostiviesti 2.9.2020/asiantuntijapyyntö

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, Euroopan neuvoston puitepäätös vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen soveltamisesta menetetyksi tuomitsemista koskeviin päätöksiin, jäljempänä ”konfiskaatiopuitepäätös”) mukaisena kansallisesti toimivaltaisena viranomaisena eli Oikeusrekisterikeskus vastaanottaa toisista EU-jäsenvaltioista Suomeen täytäntöönpantavaksi saapuvat päätökset ja tekee päätökset niiden täytäntöönpanosta sekä lähettää Suomessa määrätyt puitepäätöksessä tarkoitetut päätökset täytäntöönpantavaksi toisiin EU-jäsenvaltioihin. Konfiskaatiopuitepäätöksen soveltamista ja täytäntöönpanoa koskevat säännökset on saatettu Suomessa voimaan lailla 11.4.2008/222.

Edellä mainittu konfiskaatiopuitepäätös on korvattu Tanskaa ja Irlantia lukuun ottamatta Euroopan unionissa vuonna 2018 hyväksytyllä asetuksella jäädyttämisestä ja menetetyksi tuomitsemista koskevien päätösten vastavuoroisesta tunnustamisesta (EU 2018/1805, jäljempänä myös ”jäädytys- ja konfiskaatioasetus” tai ”asetus”) ja tarkasteltavana olevassa hallituksen esityksessä esitetään täydentävää lainsäädäntöä mainitulle asetukselle. Jäädytys- ja konfiskaatioasetus on kaikilta osin velvoittava ja sitä sovelletaan sellaisenaan jäsenvaltioissa, mutta asetuksen velvoitteiden soveltaminen edellyttää täydentävää kansallista lainsäädäntöä.

Oikeusrekisterikeskus pitää pääosin kannatettavana ehdotettua täydentävää lainsäädäntöä. Oikeusrekisterikeskusta on kuultu lainvalmisteluvaiheessa esityksestä ja Oikeusrekisterikeskuksen näkemyksiä on otettu hyvin

huomioon esityksessä. Oikeusrekisterikeskus kiinnittää asiantuntijalausunnossaan huomiota erityisesti menettämisseuraamuspäätösten täytäntöönpanoa koskeviin ehdotuksiin asetuksen soveltamista koskevaksi lainsäädännöksi.

2. Oikeusrekisterikeskuksen rooli ja hallituksen esityksen vaikutukset Oikeusrekisterikeskuksen tehtäviin

Hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki jäädyttämistä ja menetetyksi tuomitsemista koskevien päätösten vastavuoroista tunnustamista Euroopan unionissa koskevan asetuksen soveltamisesta (jäljempänä ”soveltamista koskeva laki”) sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi. Soveltamista koskevan lain 13 §:ssä on esitetty, että jäädytys- ja konfiskaatioasetuksen 2 artiklan 8 kohdan b alakohdassa tarkoitettu päätöksen antava viranomainen ja saman artiklan 9 kohdassa tarkoitettu täytäntöönpanoviranomainen olisi Oikeusrekisterikeskus. Kuten edellä on todettu, niin Oikeusrekisterikeskuksella on vastaava rooli menettämisseuraamusten täytäntöönpanon osalta konfiskaatiopuitepäätöksen perusteella, joten Oikeusrekisterikeskuksen käsityksen mukaan ehdotettu vastaava uusi tehtävä sopisi sille hyvin.

Esityksen mukaan jäädytys- ja konfiskaatioasetus sekä siitä aiheutuvat muutokset tulevat todennäköisesti lisäämään toimivaltaisten viranomaisten työtä ja kustannuksia. Uusien tehtävien on arvioitu kohdentuvan lähinnä Oikeusrekisterikeskukselle. Esityksen mukaan uudistuksen aiheuttamat kustannukset katetaan valtiontalouden kehyspäätösten ja valtion talousarvioiden mukaisten määrärahojen ja henkilötyövuosimäärien puitteissa. Oikeusrekisterikeskus kiinnittää huomiota siihen, että Oikeusrekisterikeskukselle on varattava riittävät resurssit asetuksesta johtuvien tehtävien hoitamista varten. Oikeusrekisterikeskuksen tehtävät lisääntyvät mm. sen vuoksi, että jäädytys- ja konfiskaatioasetuksen soveltaminen edellyttää Oikeusrekisterikeskukselta aiempaan verrattuna laajempaa yhteistyötä muiden EU-jäsenvaltioiden toimivaltaisen viranomaisten kesken sekä uutena tehtävänä asianomistajan aseman parempaa huomioimista (erityisesti asetuksen 30 artiklan mukaiset tehtävät). Lisäksi aiempaa laajempien tilastointivelvoitteiden vuoksi Oikeusrekisterikeskukselle aiheutuu lisätyötä. Lisäksi jäädytys- ja konfiskaatioasetuksesta johtuvat täytäntöönpanon määräajat aiheuttavat sen, että Oikeusrekisterikeskuksella toimivaltaisena viranomaisena täytyy olla valmius ryhtyä täytäntöönpanotoimiin välittömästi, kun täytäntöönpanopyyntö on vastaanotettu toisesta EU-jäsenvaltiosta. Nykyisillä Oikeusrekisterikeskuksen täytäntöönpanotoimintaan osoitetuilla resursseilla ei pystytä täysin vastaamaan jäädytys- ja konfiskaatioasetuksen mukaisiin velvoitteisiin. Oikeusrekisterikeskus arvioi, että asetuksen ja ehdotetun asetusta täydentävän lainsäädän-

nön edellyttämät tehtävät vaativat yhden asiantuntijatasoisen henkilötyövuoden osoittamista täytäntöönpanotehtävien asianmukaista ja laadukasta hoitamista varten.

3. Asetuksen 30 artikla ja soveltamista koskevan lain 27 ja 28 §:t

Jäädytys- ja konfiskaatioasetuksen 30 artiklan 1 kohdan mukaan, jos päätöksen antanut viranomainen tai päätöksen antaneen valtion muu toimivaltainen viranomainen on antanut kansallisen lainsäädäntönsä mukaisesti päätöksen joko menetetyksi tuomitun omaisuuden palauttamisesta uhrille tai uhrille suoritettavasta korvauksesta, päätöksen antavan viranomaisen on sisällytettävä tieto tästä päätöksestä menetetyksi tuomitsemista koskevaan todistukseen tai välitettävä myöhemmin tieto tästä päätöksestä täytäntöönpanoviranomaiselle. Edellä mainittu säännös on konfiskaatiopuitepäätökseen verrattuna sisällöltään uusi ja sillä pyritään turvaamaan asianomistajan asemaa.

Oikeusrekisterikeskus pitää kannatettavana ja tärkeänä, että esityksessä esitetyllä tavalla pyritään siihen, että rikoksen asianomistajan tai muun loukatun asemaa parannetaan. Ehdotetut uudet säännökset (soveltamista koskevan lain 27 ja 28 §:t) tarkoittavat sitä, että menettelyssä poiketaan rikoslain 10 luvun 2 §:n 6 momentissa säädetystä periaatteesta, jonka mukaan menettämisseuraamusta ei tuomita, jos samassa oikeudenkäynnissä tuomitaan korvaus tai edunpalautus. Tämän vuoksi kansalliseen lakiin on otettava ehdotetun soveltamista koskevan lain 27 §:n mukainen säännös siitä, että Suomessa voitaisiin antaa asetuksen 30 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja päätöksiä menetetyksi tuomitun omaisuuden palauttamisesta uhrille tai uhrille suoritettavasta korvauksesta. Lisäksi Oikeusrekisterikeskus pitää tärkeänä, että asetuksen 30 artiklan 1-5 kohdan mukaista menettelyä täydennetään ehdotetun soveltamista koskevan lain 28 §:n 1 momentin mukaisesti. Keskeistä mainituissa säännöksissä on muun muassa se, että rikoksen asianomistaja tai muu loukattu pyytäisi kirjallisesti Oikeusrekisterikeskukselta asetuksen 30 artiklan 1 kohdan mukaisen ilmoituksen tekemistä täytäntöönpanovaltiolle. Oikeusrekisterikeskus toimittaisi tämän perusteella täytäntöönpanoviranomaiselle menettämisseuraamusta koskevan tiedon lisäksi tiedon päätöksestä, jolla omaisuus palautetaan loukatulle tai että loukatulle tuomitaan vahingonkorvaus. Lisäksi Oikeusrekisterikeskus pitää tärkeänä, että soveltamista koskevassa laissa on säännökset siitä, että asetuksen 30 artiklassa tarkoitettuun menettelyyn sovelletaan soveltuvin osin rikoslain 10 luvun 11 §:n 2 momenttia.

4. Soveltamista koskevan lain 16 – 18 §:t

Jäädytys- ja konfiskaatioasetuksen 18 artiklan 5 kohdan mukaan, jos päätöksen antava viranomainen on antanut menetetyksi tuomitsemista koskevan päätöksen, mutta ei jäädyttämispäätöstä, täytäntöönpanoviranomainen voi päättää jäädyttää kyseisen omaisuuden omasta aloitteestaan kansallisen lainsäädännön mukaisesti. Esityksessä on todettu, että Suomessa annetun lainvoimaisen konfiskaatiotuomion antamisen jälkeen omasta aloitteesta tapahtuva jäädyttäminen ei ole mahdollista, vaan täytäntöönpanotoimet suoritetaan sakon täytäntöönpanosta annetun lain (672/2002) mukaisessa järjestyksessä. Esityksessä ei ole pidetty perusteltuna, että asetuksen voimaantulon johdosta ryhdyttäisiin muuttamaan kansallisen lainsäädännön perusratkaisuja.

Esityksessä on sijaan ehdotettu, että omasta aloitteesta tapahtuva jäädyttäminen olisi mahdollista, jos jäädyttäminen tehdään Suomeen toisesta EU-jäsenvaltiosta toimitetun menetetyksi tuomitsemista koskevan päätöksen täytäntöönpanon turvaamiseksi (soveltamista koskevan lain 17 ja 18 §:t). Oikeusrekisterikeskus ei pidä kannatettavana sitä, että soveltamista koskevaan lakiin otettaisiin säännökset omasta aloitteesta tapahtuvasta jäädyttämisestä. Jäädytys- ja konfiskaatioasetuksen 18 artiklan 1 kohdan perusteella täytäntöönpanoviranomaisen on tunnustettava asetuksen 14 artiklan mukaisesti lähetetty menetetyksi tuomitsemista koskeva päätös ja toteutettava tarvittavat toimet sen panemiseksi täytäntöön samalla tavoin kuin täytäntöönpanovaltion viranomaisen antaman menetetyksi tuomitsemista koskevan kansallisen päätöksen osalta. Soveltamista koskevan lain 15 §:ssä on ehdotettu, että menetetyksi tuomitsemista koskeva päätös pantaisiin täytäntöön sakon täytäntöönpanosta annetun lain mukaisessa järjestyksessä. Ehdotetun soveltamista koskevan lain 23 §:n perusteella Oikeusrekisterikeskuksen päätös, jolla on päätetty tunnustaa ja täytäntöönpanna toisen EU-jäsenvaltion antama menetetyksi tuomitsemista koskeva päätös, voidaan panna täytäntöön lainvoimaa vailla olevana, ellei tuomioistuin toisin määrää. Tämä mahdollistaa sen, että Oikeusrekisterikeskuksen antama tunnustamista ja täytäntöönpanoa koskeva päätös voidaan toimittaa suoraan ulosottomiehelle, joka voi huolehtia päätöksen tiedoksiantamisesta ja tarvittavista täytäntöönpanotoimista ulosottokaaren (705/2007) perusteella. Ehdotetun soveltamista koskevan lain 20 §:n perusteella päätöksen kohteena olevan henkilön voidaan katsoa saaneen tiedon Oikeusrekisterikeskuksen päätöksestä muun muassa hänen läsnä ollessaan toimitetussa ulosmittauksessa. Ulosottomies voi tällöin välittömästi ulosmitata päätöksen kohteena olevan henkilön omaisuutta. Ulosottomies ei kuitenkaan voisi myydä päätöksen kohteen omaisuutta tai tilittää varoja ennen kuin mainittu

Oikeusrekisterikeskuksen päätös olisi lainvoimainen (ehdotettu soveltamislain 23 §). Ulosottokaaren nojalla ulosottomiehellä on riittävät ja tehokkaat keinot päätöksen kohteena olevan henkilön omaisuuden etsimiseksi. Oikeusrekisterikeskus katsoo, että sakon täytäntöönpanosta annetun lain 41 §:n (omaisuuden menetys) ja 38 §:n 2 momentin (rahamääräinen menettämisseuraamus) täytäntöönpanoa koskevat säännökset turvaavat riittävällä tavalla ja tehokkaasti toisen EU-jäsenvaltion Suomeen toimittaman menetetyksi tuomitsemista koskevan päätöksen täytäntöönpanoa. Oikeusrekisterikeskuksen arvion mukaan omasta aloitteesta tapahtuvan jäädyttämisen soveltamistilanteet olisivat todella harvinaisia, koska jäädytys- ja konfiskaatioasetuksen perusteella omaisuuden jäädyttäminen on tarkoitus tehdä sen mahdollista myöhempää menetetyksi tuomitsemista varten (ks. esimerkiksi 2 artikla 1 kohta). Lisäksi jäädytys- ja konfiskaatioasetuksen 14 artiklan 4 ja 5 kohtien nojalla päätöksen antavan valtion tulisi selvittää ennen menetetyksi tuomitsemista koskevan päätöksen toimittamista täytäntöönpanovaltioon se, onko päätöksen kohteena olevalla henkilöllä tuloja tai omaisuutta täytäntöönpanovaltiossa. Ehdotetun soveltamista koskevan lain 6 § turvaa siten riittävällä tavalla päätöksen antaneen valtion intressejä, koska ehdotetun säännöksen perusteella Suomessa voitaisiin kuitenkin tunnustaa ja täytäntöönpanna toisen EU-jäsenvaltion antama jäädytyspäätös menetetyksi tuomitsemista koskevan täytäntöönpanon turvaamiseksi. Lisäksi Oikeusrekisterikeskus katsoo, että ehdotetut soveltamislain 16-18 §:t lisäisivät toimivaltaisten viranomaisten tehtäviä ja voisivat jopa aiheuttaa viivästyksiä menetetyksi tuomitsemista koskevan päätöksen täytäntöönpanolle. Edellä mainituista syistä, ja koska Suomessa tuomitun lainvoimaisen menettämisseuraamustuomion jälkeen vastaava omasta aloitteesta tapahtuva omaisuuden jäädyttäminen ei ole mahdollista, Oikeusrekisterikeskus esittää, että esityksestä poistetaan kokonaan soveltamista koskevan lain 16-18 §:t.

Oikeusrekisterikeskus pitää kuitenkin kannatettavana esityksessä ehdotettuja pakkokeinolain (806/2011) 6 luvun 8 §:n ja 7 luvun 21 §:n muutoksia. Oikeusrekisterikeskus pitää tärkeänä, että soveltamista koskevaan lakiin (6 §) on sisällytetty mahdollisuus siihen, että toisen EU-jäsenvaltion Suomeen toimittaman jäädyttämispäätöksen tunnustamista ja täytäntöönpanoa koskeva päätös voidaan tehdä menetetyksi tuomitsemista koskevan päätöksen turvaamiseksi. Mainittu säännös olisi tärkeä sen vuoksi, että yhteistyö suhteessa EU-jäsenvaltioihin ei olisi rajoittuneempaa kuin suhteessa muihin valtioihin, kuten esityksessä on perusteltu.

Sakari Haataja
Lakimies
puh. 029 56 65797, sakari.haataja@om.fi