Valiokunnan lausunto LaVL 6/2017 vp– U 2/2017 vp

Lakivaliokunta

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi (jäädyttämis- ja konfiskaatiopäätösten vastavuoroinen tunnustaminen)

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi (jäädyttämis- ja konfiskaatiopäätösten vastavuoroinen tunnustaminen) (U 2/2017 vp): Asia on saapunut lakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava suurelle valiokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- erityisasiantuntija Lauri Rautio, oikeusministeriö
- poliisitarkastaja Juha Paukkunen, sisäministeriö
- valtionsyyttäjä Tuuli Eerolainen, Valtakunnansyyttäjänvirasto
- perintälakimies Sakari Haataja, Oikeusrekisterikeskus
- rikostarkastaja Erkki Rossi, Keskusrikospoliisi
- asianajaja Eero Kärki, Suomen Asianajajaliitto
- professori Raimo Lahti

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:
- Pirkanmaan käräjäoikeus

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Euroopan komissio on 21 päivänä joulukuuta 2016 antanut ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi 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. Ehdotetun asetuksen tarkoituksena on laajentaa nykyisestä jäsenvaltioiden

velvoitteita panna täytäntöön toisissa jäsenvaltioissa annettuja menettämisseuraamus- ja jäädyttämispäätöksiä.

Asetusehdotuksen sisältö ilmenee valtioneuvoston kirjelmästä. 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, asetuksen liitteinä olevien standardilomakkeiden muuttamisesta ja asetuksen voimaantulosta (35—40 artiklat).

Asetusehdotusta koskevat neuvottelut ovat alkaneet tammikuussa 2017. Saadun selvityksen mukaan ehdotusta aiotaan edistää Maltan puheenjohtajakaudella mahdollisimman pitkälle, mutta tarkempia aikataulutavoitteita ei ole ilmoitettu.

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto suhtautuu lähtökohtaisesti myönteisesti asetusehdotukseen. Tavoitteena neuvotteluissa tulisi olla tarkkarajainen ja tehokas yhteistyöinstrumentti, jonka kansalliset täytäntöönpanoratkaisut eivät vaikeuttaisi rikoshyödyn poisottamiseen tähtäävää yhteistyötä. EU:n jäsenvaltiossa annetun 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. Valtioneuvosto pitää siksi hyvänä, että ehdotus perustuu vastavuoroisen tunnustamisen periaatteelle eikä siten edellytä jäsenvaltioiden lainsäädännön harmonisoimista. Lisäksi valtioneuvosto pitää tärkeänä, että rikoksen asianomistajalle kuuluva vahingonkorvaus pyritään turvaamaan myös rajat ylittävissä menettelyissä.

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

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Euroopan komissio on 21 päivänä joulukuuta 2016 antanut ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi 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.

Omaisuuden jäädyttämistä ja menetetyksi tuomitsemista koskevan asetusehdotuksen tarkoituksena on laajentaa nykyisestä jäsenvaltioiden velvoitteita panna täytäntöön toisissa jäsenvaltioissa annettuja menettämisseuraamus- ja jäädyttämispäätöksiä. Asetuksessa ei velvoitettaisi jäsenvaltioita ottamaan omaan lainsäädäntöönsä uusia menettämisseuraamusta tai jäädyttämistä koskevia aineellisia säännöksiä. Ajatuksena on sen sijaan vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen mukaisesti, että jäsenvaltioiden tulisi rikosprosessuaalisessa yhteistyössä asetusehdotuksen edellyttämissä tilanteissa tunnustaa ja panna täytäntöön muissa jäsenvaltioissa tehdyt päätökset.

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. 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.

Lakivaliokunta suhtautuu valtioneuvoston tavoin lähtökohtaisesti myönteisesti asetusehdotukseen. Jäädyttämistä ja menettämisseuraamuksia koskevien päätösten tehokas täytäntöönpano toisissa jäsenvaltioissa edesauttaa erityisesti järjestäytyneen rikollisuuden ja terrorismin torjuntaa. Asetusehdotuksen soveltamisala on kuitenkin yleinen, joten se edesauttaa rikosoikeudellista yhteistyötä kaikissa sen soveltamisalaan kuuluvissa tapauksissa. Valtioneuvoston tavoin lakivaliokunta pitää hyvänä, että ehdotus perustuu vastavuoroisen tunnustamisen periaatteelle eikä siten edellytä jäsenvaltioiden lainsäädäntöjen harmonisoimista. Vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen edistäminen on vakiintuneesti ollut Suomen keskeinen peruslinjaus rikosoikeudellisessa yhteistyössä.

Asetusehdotuksen eräs merkittävin ero nykysääntelyyn verrattuna on rikoksen asianomistajan aseman korostuminen. Asetusehdotus merkitsee asianomistajan aseman huomattavaa parantumista rajat ylittävässä menettämisseuraamuksen täytäntöönpanossa. Valtioneuvoston tavoin lakivaliokunta pitää tärkeänä, että rikoksen asianomistajalle kuuluva vahingonkorvaus pyritään turvaamaan myös rajat ylittävissä menettelyissä. Valiokunta on kiinnittänyt huomiota asianomistajan aseman turvaamiseen näissä tilanteissa myös aiemmissa kannanotoissaan (ks. LaVL 7/2012 vp, LaVL 13/2012 vp ja LaVM 4/2016 vp). Valiokunta katsoo, että jatkoneuvotteluissa on tärkeää pyrkiä varmistamaan, että asianomistajan aseman parantamista koskevat elementit säilyvät asetuksessa ja säännökset laaditaan tältä osin niin, että ne toimivat asianmukaisesti myös käytännössä.

Valtioneuvoston tavoin lakivaliokunta painottaa, että neuvotteluissa tulee varmistua siitä, että ehdotettu sääntely on käytännössä toimiva. Muun muassa täytäntöönpanotoimien määräaikoja koskevan sääntelyn osalta on tärkeää pyrkiä siihen, että määräaikoja voidaan myös tosiasiallisesti

noudattaa. Valiokunta kiinnittää huomiota myös ehdotuksen 33 artiklaan, jonka mukaan jäädyttämistä koskevalla muutoksenhaulla voi olla lykkäävä vaikutus siten, että se voi viivyttää täytäntöönpanoa. Valiokunta toteaa, että neuvotteluissa on tärkeää pyrkiä siihen, että jäädyttämispäätöstä koskevasta muutoksenhausta huolimatta jäädytettyjä varoja ei voi oikeudettomasti hallinnoida tai hävittää.

Ehdotuksen 13 artiklan mukaan jäädyttämispäätös voidaan antaa vain, jos se on tarpeen ja oikeasuhtaista. Lakivaliokunta pitää tärkeänä, että neuvotteluissa kiinnitetään huomiota siihen, että suhteellisuusperiaate huomioidaan asianmukaisesti asetusehdotuksen tekstissä. Lakivaliokunta painottaa, että asetuksen jatkokäsittelyssä yksilön perusoikeuksien painoarvoon on muutenkin kiinnitettävä erityistä huomiota asetusehdotuksella tavoiteltavan tehokkuuden tasapainottamiseksi.

Asetusehdotuksessa säädösmuodoksi esitetään asetusta eikä direktiiviä. 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 voi puoltaa se, että jäsenvaltioiden erilaiset täytäntöönpanoratkaisut eivät vaikeuttaisi käytännön yhteistyötä. Asetuksen käyttö vastavuoroisen tunnustamisen sääntelyinstrumenteissa on kuitenkin ollut poikkeuksellista direktiiviin verrattuna. Lakivaliokunta korostaa valtioneuvoston kannassakin todetuin tavoin, että neuvotteluissa tulee varmistua siitä, että ehdotettu sääntely on käytännössä toimiva ja sisällöltään sellainen, että asetuksen käyttöä instrumenttina voidaan pitää perusteltuna.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Lakivaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa edellä esitetyin täydennyksin valtioneuvoston kantaan.

Helsingissä 17.3.2017

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Kari Tolvanen kok
jäsen Katja Hänninen vas
jäsen Niilo Keränen kesk
jäsen Suna Kymäläinen sd
jäsen Antero Laukkanen kd
jäsen Outi Mäkelä kok
jäsen Mika Niikko ps
jäsen Johanna Ojala-Niemelä sd
jäsen Juha Pylväs kesk

jäsen Antti Rantakangas kesk
jäsen Ville Tavio ps
varajäsen Leena Meri ps
varajäsen Wille Rydman kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Mikko Monto