

U 2/2017 vp

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

Perustuslain 96 §:n 2 momentin mukaisesti lähetetään eduskunnalle Euroopan komission 21 päivänä joulukuuta 2016 tekemä ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi omaisuuden jäädättämisestä ja menetetyksi tuomitsemista koskevien päätösten vastavuoroisesta tunnustamisesta sekä ehdotuksesta laadittu muistio.

Helsingissä 2 päivänä helmikuuta 2017

Oikeus- ja työministeri Jari Lindström

Lainsäädäntöjohtaja Lena Andersson

EHDOTUS EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUKSEKSI OMAISUUDEN JÄÄDYTTÄMISTÄ JA MENETETYKSI TUOMITSEMISTA KOSKEVIEN PÄÄTÖSTEN VASTAVUOROISESTA TUNNUSTAMISESTA**1 Yleistä**

Euroopan komissio on 21 päivänä joulukuuta 2016 antanut ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi omaisuuden jäädyttämistä ja menetetyksi tuomitsemista koskevien päätösten vastavuoroisesta tunnustamisesta (KOM(2016) 819 lopullinen). Ehdotus on osa komission samana päivänä hyväksymiä toimenpiteitä, joiden tarkoituksena on vahvistaa EU:n valmiuksia torjua terrorismin ja järjestäytyneen rikollisuuden rahoitusta. Ehdotetun asetuksen lisäksi toimenpiteisiin kuuluvat komission ehdotus direktiiviksi rahanpesun torjumisesta rikosoikeuden keinoin (KOM(2016) 826 lopullinen) ja ehdotus asetukseksi käteisvarojen valvonnasta (KOM(2016) 825 lopullinen).

Omaisuuden jäädyttämistä ja menetetyksi tuomitsemista koskevan asetusehdotuksen tarkoituksena on laajentaa nykyisestä jäsenvaltioiden velvoitteita panna täytäntöön toisissa jäsenvaltioissa annettuja menettämisseuraamus- ja jäädyttämispäätöksiä. Asetuksessa ei veloitettaisi 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 edellyttämässä tilanteissa tunnustaa ja panna täytäntöön muissa jäsenvaltioissa tehdyt päätökset.

Rikosprosessuaalisen yhteistyön alalla on jo nykyään voimassa puitepäätökset vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen soveltamisesta jäädyttämistä ja menetetyksi tuomitsemista koskeviin päätöksiin. Puitepäätös omaisuuden tai todistusaineiston jäädyttämistä koskevien päätösten täytäntöönpanosta Euroopan unionissa (2003/577/YOS, jäädyttämispuitepäätös) mahdollistaa osaltaan yhdessä jäsenvaltiossa tehdyn jäädyttämispäätöksen täytäntöönpanon siinä toisessa jäsenvaltiossa, jossa jäädytettävää omaisuutta on. Puitepäätös vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen soveltamisesta menetetyksi tuomitsemista koskeviin päätöksiin (2006/783/YOS, konfiskaatiopuitepäätös) puolestaan koskee yhdessä jäsenvaltiossa annetun konfiskaatiotuomion lähettämistä pantavaksi täytäntöön toisessa jäsenvaltiossa, jossa menettämisseuraamuksen kohteena olevaa omaisuutta on. Nyt annetun asetusehdotuksen on tarkoitus korvata mainitut puitepäätökset niiden jäsenvaltioiden välisessä yhteistyössä, joita asetus sitoisi. Jäädyttämistä koskevien päätösten osalta asetusehdotus kuitenkin koskee vain jäädyttämistä myöhemmin tuomittavan menettämisseuraamuksen täytäntöönpanoa varten. Todistusaineiston jäädyttämistä puolestaan koskee jo hyväksytty direktiivi eurooppalaisesta tutkintamääräyksestä (2014/41/EU). Asetusehdotuksen kannalta merkityksellinen on lisäksi 3 päivänä huhtikuuta 2014 hyväksytty direktiivi rikosshyödyn jäädyttämisestä ja menetetyksi tuomitsemisesta, jolla laajennettiin jäsenvaltioiden kansallisia velvoitteita rikosentekovälineiden ja rikosshyödyn jäädyttämisestä sekä tuomitsemisesta menetetyksi.

Rikosshyödyn menetetyksi tuomitseminen on yksi EU:n painopisteitä järjestäytyneen ja vakavan rikollisuuden kuten terrorismin torjunnassa. Komission mukaan voimassa oleva lainsäädäntö ei ole riittävää rajat ylittävän rikosshyödyn tehokkaaksi takaisinsaamiseksi. Esimerkiksi EU:n turvallisuusagendassa (KOM(2015) 185 lopullinen) korostetaan tähän liittyen, että menettämisseuraamus- ja jäädyttämispäätösten vastavuoroista tunnustamista tulisi EU:ssa kehit-

tää. Samoin terrorismin rahoittamisen vastaisessa toimintaohjelmassa (KOM(2016) 50 lopullinen) korostetaan sen varmistamisen tärkeyttä, että EU:n alueella vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen mukaisesti mahdollisimman laajalti pannaan täytäntöön toisissa jäsenvaltioissa tehdyt menettämisseuraamis- ja jäädyttämispäätökset.

2 Pääasiallinen sisältö

Ehdotetun asetuksen tarkoituksena on laajentaa nykyisestä jäsenvaltioiden velvoitteita panna täytäntöön toisissa jäsenvaltioissa annettuja menettämisseuraamus- ja jäädyttämispäätöksiä. 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.

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). Seuraavassa tarkastelussa pääpaino on niillä säännöksillä, joissa ehdotetaan sisällöllisesti muutettavaksi voimassa olevia puitepäätöksiä.

Artiklassa 1 asetuksen soveltamisalasta säädettäisiin, että jäsenvaltioiden tulee asetuksen mukaisesti tunnustaa ja panna täytäntöön toisessa jäsenvaltiossa rikosprosessissa annettu menettämisseuraamus- tai jäädyttämispäätös. Artiklan 2 määritelmät vastaisivat pitkälti voimassa olevissa puitepäätöksissä olevaa sääntelyä ollen kuitenkin soveltamisalaltaan laajempia, jotta rikosprosessissa tehdyt menettämisseuraamus- tai jäädyttämispäätökset voitaisiin panna täytäntöön mahdollisimman laajalti. Jäädyttämistä koskevien päätösten osalta asetusehdotus koskisi vain jäädyttämistä myöhemmän menettämisseuraamuksen tuomitsemista varten. Jäädyttämistilanteissa toimivaltaisena viranomaisena täytäntöönpanoa pyytävässä jäsenvaltiossa tulisi olla oikeusviranomainen. Suomessa jo nykyään viranomaisena toimii oikeusviranomaisena pidettävä syyttäjä, joten ehdotus vaikuttaisi vastaavan nykyistä kansallista toimintatapaa. Muun kansallisesti toimivaltaisen viranomaisen tehdessä jäädyttämispäätöksen päätöksen tulisi ennen sen lähettämistä olla vahvistettu oikeusviranomaisen toimesta. Menettämisseuraamusten osalta toimivaltaisena viranomaisena voisi täytäntöönpanoa pyytävässä jäsenvaltiossa toimia kansallisesti toimivaltaiseksi viranomaiseksi määritelty viranomainen, joten Suomessa jo nykyään tehtävää hoitava Oikeusrekisterikeskus vaikuttaisi voivan hoitaa tehtävää myös asetuksen perusteella. Artiklassa 3 mainittujen rikosten osalta täytäntöönpanovaltio ei saisi edellyttää kaksoisrangaistavuutta, jos teosta on täytäntöönpanoa pyytävässä valtiossa säädetty vähintään kolmen vuoden enimmäisvankeusrangaistus. Muiden tilanteiden osalta täytäntöönpanovaltio saisi edellyttää kaksoisrangaistavuutta. Artikla olisi muuten pitkälti voimassa olevien puitepäätösten sisältöinen, mutta toisin kuin voimassa olevissa puitepäätöksissä täytäntöönpanon tehostamiseksi ehdotetaan, että enää ei voitaisi edellyttää kaksoiskonfiskoitavuutta tai -jäädytettävyyttä (eli että teon johdosta omaisuus tulisi voida tuomita menetetyksi tai jäädyttää myös täytäntöönpanovaltiossa).

Menettämisseuraamusratkaisujen lähettämistä, tunnustamista ja täytäntöönpanoa koskevat artiklat (4—12) vastaavat pitkälti voimassa olevaa konfiskaatiopuitepäätöstä. Asetuksen 9 artiklassa lueteltaisiin perusteet, joilla täytäntöönpanovaltio voi kieltäytyä panemasta päätöstä täytäntöön (kieltäytymisperusteet). Perusteet ovat pitkälti konfiskaatiopuitepäätöksen mukaisia, mutta laajennettua rikoshyötyä ja vanhentumista koskevat kieltäytymisperusteet on poistettu. Asetuksen 10 artiklaan ehdotetaan lisäksi täytäntöönpanoa koskevia määräaikaikänsäntöksiä. Täytäntöönpanoviranomaisen tulisi sen mukaan viimeistään 30 päivän kuluessa menettämisseuraamuspyynnön vastaanottamisesta päättää, pannaanko pyyntö täytäntöön ja tämän jälkeen pääsääntöisesti 30 päivän kuluessa mainitun päätöksen tekemisestä panna pyyntö täytäntöön. Määräaikoja voitaisiin poikkeustapauksessa pidentää enintään 30 päivällä.

Jäädättämispäätösten lähettämistä, tunnustamista ja täytäntöönpanoa koskevat artiklat (13—25) sisältävät enemmän uutta suhteessa voimassa olevaan jäädättämispuitepäätökseen. Monet jäädättämispuitepäätökselle uudet säännökset kuitenkin sisältyvät jo nykyään menettämisseuraamuksia koskevaan konfiskaatiopuitepäätökseen, josta ne nyt ehdotetaan siirrettäväksi koskemaan myös jäädättämispäätöksiä. Uutena seikkana artiklassa 13 edellytettäisiin muun ohessa, että jäädättämispäätös on tarpeellinen menettämisseuraamuksen turvaamiseksi ja suhteellisuuseriaatteen mukainen ja että se olisi voitu tehdä vastaavasti kansallisessa tapauksessa. Jäädättämispäätös tehtäisiin artikloiden 14 ja 16 perusteella suoraan asetuksen liitteenä olevalle lomakkeelle (liite II). Erillistä kansallista jäädättämispäätöstä ei siten tarvittaisi. Asetuksen mukainen jäädättämispäätös voitaisiin kuitenkin tehdä vain tapauksissa, joissa kansallisen lain mukaiset edellytykset omaisuuden jäädättämiselle täytyisivät. Artiklan 18 mukaiset kieltäytymisperusteet vastaavat pitkälti muuten jäädättämispuitepäätöstä, mutta artiklaan on lisätty artiklaa 9 vastaavasti alueellista toimivaltaa koskeva kieltäytymisperuste. Artiklaan 19 ehdotetaan täytäntöönpanoa koskevia määräaikaikänsäntöksiä. Täytäntöönpanoviranomaisen tulisi sen mukaan viimeistään 24 tunnin kuluessa jäädättämispäätöksen vastaanottamisesta päättää, pannaanko jäädättämispäätös täytäntöön tai konsultoidaanko pyytävän jäsenvaltion toimivaltaista viranomaista ja päätettyään panna päätös täytäntöön tehdä tämä pääsääntöisesti 24 tunnin kuluessa kyseisestä päätöksestä. Määräaikoihin tarvittavista pidennyksistä voitaisiin poikkeustapauksessa keskustella pyytävän viranomaisen kanssa. Artiklassa 21 olisi säännökset asianosaisten informoinnista jäädätyksestä ja artiklassa 22 luottamuksellisuudesta. Merkittävänä erona nyky sääntelyyn olisi artiklan 23 säännös siitä, että täytäntöönpanovaltion viranomaisen ei voisi enää päättää jäädättämistoimen lopettamisesta, jos päätöksen täytäntöönpanoa pyytävän valtion viranomaisen vastustaisi tätä. Viimeksi mainitulla säännöksellä olisi muun ohessa merkitystä asianomistajan oikeuden turvaamisessa artiklassa 31 säännellyissä tilanteissa.

Artiklassa 26 vahvistettaisiin voimassa olevan konfiskaatiopuitepäätöksen mukaisesti, että täytäntöönpanossa noudatettaisiin täytäntöönpanovaltion lainsäädäntöä. Asetusehdotuksen mukaan jäädättämispäätös voisi koskea myös oikeushenkilöitä eikä myöskään oikeushenkilöitä koskevasta jäädättämispäätöksestä voisi kieltäytyä vain sillä perusteella, että täytäntöönpanovaltiossa ei tunnettaisi oikeushenkilön rangaistusvastuuta. Artiklassa 27 säänneltäisiin jäsenvaltioiden ilmoitusvelvollisuutta komissiolle toimivaltaisista viranomaisista. Lisäksi jäsenvaltiot voisivat toimivaltaisten viranomaisten lisäksi nimetä yhteistyöhön pyyntöjen lähettämisen ja vastaanottamisen hallinnollista puolta hoitavia keskusviranomaisia. Artiklassa 28 olisi yleinen yhteydenpitovelvoite toimivaltaisten viranomaisten kesken, ottaen myös huomioon artiklan 27 mukaisesti mahdollisesti nimetyt keskusviranomaiset. Artiklan 28 ohella asetusehdotus sisältää nykyistä enemmän yhteydenpitoa edellyttävää sääntelyä myös yksittäisissä artikloissa. Artikla 29 sisältää jäädättämispäätöksille uutta sääntelyä useammista samanaikaisista pyynnöistä ja lisäksi artiklassa korostuu molempiin voimassa oleviin puitepäätöksiin verrattuna asianomistajan aseman merkitystä pyyntöjen etusijajärjestykseen asettamisen kannalta.

Artikla 31 sisältää säännökset jäädytetyn ja konfiskoidun omaisuuden käsittelystä ja jaosta. Merkittävää suhteessa nykysääntelyyn on rikoksen asianomistajan aseman korostuminen. Kohdan 3 perusteella päätöksen täytäntöönpanoa pyytävä valtio olisi oikeutettu konfiskoituun omaisuuteen täysimääräisesti siltä osin kuin omaisuudella katettaisiin asianomistajalle rikoksesta aiheutunutta vahinkoa. Kohdan 4 (e) perusteella muu kuin rahamääräinen omaisuus tai tällaisen omaisuuden arvo palautettaisiin samoin perustein. Kohdan 5 perusteella täytäntöönpanovaltion tulisi säilyttää konfiskoitu omaisuus itsellään niin kauan kuin pyytävässä jäsenvaltiossa on vireillä asianomistajan vahingonkorvausta koskeva prosessi. Artiklan 31 kannalta merkityksellisiä ovat lisäksi erityisesti säännökset artiklan 14 kohdassa 5 ja artiklassa 23.

Artiklassa 33 muutoksenhakukeinoista täytäntöönpanoa koskevaan päätökseen suurimpana erona voimassa olevaan sääntelyyn vaikuttaisi olevan, että jatkossa myös jäädyttämispäätöksissä muutoksenhakuprosessi voisi ehdotuksen mukaan viivyttää täytäntöönpanoa. Voimassa olevassa jäädyttämispuitepäätöksessä muutoksenhakukeinojen ei ole tullut viivyttää täytäntöönpanoa.

Artikla 35 sisältää säännökset tilastointivelvoitteista. Artiklan perusteella jäsenvaltioiden tulisi lähettää komissiolle vuosittain tiedot kaikkien vastaanotettujen täytäntöönpanopyyntöjen määrästä ja lisäksi erikseen niiden pyyntöjen määrästä, joiden täytäntöönpanosta on kieltäytytty sekä tiedot niiden tapausten määrästä, joissa asianomistaja on saanut korvauksia asetuksen mukaisissa tilanteissa ja tieto täytäntöönpanon keskimääräisestä kestosta asetuksen mukaisissa tilanteissa.

Artiklat 36 ja 37 koskevat asetusehdotuksen liitteinä olevien menettämisseuraamusta koskevan sertifikaatin ja jäädyttämispäätöslomakkeen muuttamista niin sanotuilla delegoiduilla säädöksillä. Artiklan 39 mukaan asetusehdotus korvaisi konfiskaatio- ja jäädyttämispuitepäätökset niiden jäsenvaltioiden välisessä yhteistyössä, joita asetus sitoisi. Artiklan 40 mukaan asetusta sovellettaisiin kuuden kuukauden kuluttua asetuksen voimaantulosta.

Asetusehdotuksen liitteenä I on artiklassa 7 tarkoitettu sertifikaatti, jolle menettämisseuraamusta koskeva täytäntöönpanopyyntö laadittaisiin ja jonka liitteenä täytäntöönpanoa pyytävän jäsenvaltion tulisi lähettää menettämisseuraamusta koskeva kansallinen ratkaisu. Asetusehdotuksen liitteenä II on artiklassa 16 tarkoitettu lomake, jolle jäädyttämispäätös laadittaisiin.

3 Vaikutus Suomen lainsäädäntöön

Lainsäädännöllisesti EU:n asetus on jäsenvaltioissa suoraan sovellettavaa oikeutta, joka ei pääsääntöisesti edellytä kansallista täytäntöönpanosääntelyä. Jos asetus hyväksyttäisiin ehdotetun mukaisena, Suomen kansallista lainsäädäntöä tulisi kuitenkin joiltakin osin tarkistaa.

Tarkistelun kannalta olennainen olisi ensinnäkin laki vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen soveltamisesta menetetyksi tuomitsemista koskeviin päätöksiin tehdyn puitepäätöksen lainsäädännön alaan kuuluvien säännösten kansallisesta täytäntöönpanosta ja puitepäätöksen soveltamisesta (222/2008, jäljempänä menettämisseuraamuslaki). Lain 1 §:n mukaan puitepäätöksen 2006/783/YOS lainsäädännön alaan kuuluvat säännökset ovat lakina noudatettavia, jollei kyseisestä laista muuta johdu. Lain 2 §:n mukaan kyseisen lain ja puitepäätöksen mukaisesti 1) pannaan Suomessa täytäntöön puitepäätöksessä tarkoitettu toisen Euroopan unionin jäsenvaltion tuomioistuimen tekemä ja puitepäätöksen mukaisesti lähettämä päätös; sekä 2) lähetetään Suomen tuomioistuimen päätös täytäntöönpanotavaksi toiseen Euroopan unionin jäsenvaltioon. Asetusehdotuksella on tarkoitus korvata laissa mainittu puitepäätös niiden jäsenvaltioiden välisessä yhteistyössä, joita asetus sitoisi. Siten asetuksen tuleminen hyväksytyksi

aiheuttaisi lain kumoamis- tai muutostarpeita, joiden tarkka sisältö jäisi riippumaan muun ohessa siitä, osallistuisivatko vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueella erityisasemassa olevat jäsenvaltiot asetuksen hyväksymiseen ja soveltamiseen.

Menettämisseuraamuslain 4 §:n 1 momentin mukaan toisen jäsenvaltion tuomioistuimen päätös pannaan täytäntöön Suomen lain mukaan ja sakon täytäntöönpanosta annetun lain (672/2002) mukaisessa järjestyksessä. Menettämisseuraamuksia koskevat aineelliset säännökset ovat rikoslain 10 luvussa (875/2001). Merkityksellisiä ovat lisäksi lain oikeudenkäynnistä rikosasioissa (689/1997) menettelysäännökset sekä tietyt oikeudenkäymiskaaren (4/1734) säännökset.

Jäädyttämispäätösten osalta tarkastelun kannalta olennainen olisi ensinnäkin laki omaisuuden tai todistusaineiston jäädyttämistä koskevien päätösten täytäntöönpanosta Euroopan unionissa (540/2005, jäljempänä jäädyttämislaki). Lain 1 §:n mukaan lain mukaisesti pannaan Suomessa täytäntöön omaisuuden tai todistusaineiston jäädyttämistä koskevien päätösten täytäntöönpanosta Euroopan unionissa annetussa neuvoston puitepäätöksessä (2003/577/YOS) tarkoitettu toisen Euroopan unionin jäsenvaltion oikeusviranomaisen tekemä jäädyttämispäätös tai lähetetään Suomen oikeusviranomaisen tekemä jäädyttämispäätös täytäntöönpantavaksi toiseen Euroopan unionin jäsenvaltioon. Asetusehdotuksella on tarkoitus korvata laissa mainittu puitepäätös niiden jäsenvaltioiden välisessä yhteistyössä, joita asetus sitoisi. Siten asetuksen tuleminen hyväksytyksi aiheuttaisi lain kumoamis- tai muutostarpeita — ottaen myös huomioon todistusaineiston jäädyttämistä koskevan jo hyväksytyin direktiivin eurooppalaisesta tutkintamääräyksestä (2014/41/EU) tätä edeltävät kansalliset täytäntöönpanotoimet — joiden tarkka sisältö jäisi riippumaan muun ohessa siitä, osallistuisivatko vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueella erityisasemassa olevat jäsenvaltiot asetuksen hyväksymiseen ja soveltamiseen.

Jäädyttämislain 26 §:n 1 momentin mukaan jäädyttämislaislaissa tarkoitettuun oikeusapuun sovelletaan kyseisen lain lisäksi soveltuvien osin kansainvälisestä oikeusavusta rikosasioissa annettua lakia (4/1994). Jäädyttämislain 15 §:n mukaan muita pakkokeinoja kuin vakuustakavarikkoja tai takavarikkoja voidaan käyttää jäädyttämispäätöksen täytäntöönpanemiseksi niin kuin niistä kansainvälisestä oikeusavusta rikosasioissa annetussa laissa ja pakkokeinolaissa (806/2011) säädetään. Laki kansainvälisestä oikeusavusta rikosasioissa on kansainvälistä rikosoikeusapua koskeva yhtenäinen säännöstö, jonka perusteella Suomen viranomaiset voivat antaa ja pyytää oikeusapua toisen valtion viranomaisilta. Lain 1 §:n mukaan lakia sovelletaan muun muassa pakkokeinojen käyttämiseen menettämisseuraamuksen täytäntöönpanon turvaamiseksi.

Huomionarvoista on, että voimassa olevat puitepäätökset pääosin korvattaisiin nimenomaan suoraan sovellettavalla asetuksella. Ehdotetun säädösinstrumentin (asetus eikä direktiivi) soveltuvuudesta voidaan yleisesti todeta, että instrumentti tulee valita pitäen mielessä, että instrumentin tulee olla sopiva sääntelyn luonteen ja sisällön kannalta. 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 voisi puoltaa, että jäsenvaltioiden erilaiset täytäntöönpanoratkaisut eivät vaikeuttaisi käytännön yhteistyötä. Myös jo voimassa oleva menettämisseuraamuksia koskeva puitepäätös on edellä kuvatuin tavoin saatettu Suomessa voimaan siten, että puitepäätöksen lainsäädännön alaan kuuluvat säännökset ovat sellaisenaan lakin noudatettavia, ellei laista muuta johdu. Kysymystä tulee kuitenkin vielä tarkemmin pohdita pitäen erityisesti mielessä, että sääntelyratkaisun tulee olla käytännössä toimiva.

4 Ahvenanmaan toimivalta

Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 27 §:n 23 kohdan mukaan valtakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvat asiat, jotka koskevat lainkäyttöä, ottaen huomioon lain 25 ja 26 §:n säännökset, sekä esitutkintaa, tuomioiden ja rangaistusten täytäntöönpanoa sekä rikoksentehtäjän luovuttamista. Lain 25 §:ssä kyse on hallintolainkäytöstä, joka liittyy maakunnan hallituksen ja sen alaisen viranomaisen päätökseen ja lain 26 §:ssä taas kysymys on hallintotuomioistui-
men perustamisesta maakuntaan. Näin ollen asetusehdotuksessa tarkoitettut asiat eivät kuulu maakunnan lainsäädäntövaltaan.

5 Ehdotuksen vaikutukset

Asetusehdotuksella helpotettaisiin jäsenvaltioiden välistä yhteistyötä rikoshyödyn takaisin-
saamiseksi. Siten ehdotuksella parannettaisiin jäsenvaltioiden mahdollisuuksia puuttua ri-
koshyötyyn ja saada rikollisella toiminnalla hankittuja varoja tuomituksi valtiolle nykyistä tehokkaammin. Lisäksi ehdotuksella parannettaisiin rikosten asianomistajien asemaa rajat ylittävissä menettelyissä.

Komissio on arvioinut ehdotuksen toteutuessaan lisäävän toimivaltaisten viranomaisten kus-
tannuksia rajat ylittävän yhteistyön lisääntyessä. Voidaan arvioida, että esimerkiksi ehdotuk-
sen aikaisempaa laajemmat yhteydenpito- ja tilastointivelvoitteet lisäävät myös Suomessa
toimivaltaisten viranomaisten työtä. Komissio on kuitenkin katsonut, että ehdotuksen perus-
teella saadaan konfiskoitua rikoshyötyä siinä määrin nykyistä enemmän, että kokonaisvaikutus
jäsenvaltioiden talouteen on positiivinen.

6 Oikeusperusta

Asetusehdotus perustuu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 82 artiklan 1 koh-
dan a alakohtaan, jonka mukaan Euroopan parlamentti ja neuvosto voivat säätää tavallista
lainsäätämisyjärjestystä noudattaen toimenpiteistä, joiden tarkoituksena on laatia sääntöjä ja
menettelyjä kaikenmuotoisten tuomioiden ja oikeusviranomaisten päätösten tunnustamisen
varmistamiseksi koko unionissa.

Oikeusperusta mahdollistaa sekä asetusten että direktiivien käytön säädösinstrumenttina. Val-
tioneuvosto pitää asetusehdotuksen ehdotettua oikeusperustaa asianmukaisena.

7 Toissijaisuusperiaate

Rikoksella saatujen varojen menetetyksi tuomitseminen on merkittävä keino torjua järjestäy-
tynyttä rikollisuutta, joka usein on luonteeltaan valtioiden rajat ylittävä ilmiö, ja edellyttää val-
tioiden välistä yhteistyötä. Järjestäytyneelle rikollisuudelle on tyypillistä myös, että rikoksella
saatuja varoja sijoitetaan ulkomaille. Siten on perusteltua, että toimia rikollisten varojen jää-
dyttämiseksi ja menetetyksi tuomitsemiseksi toteutetaan unionin tasolla. Toissijaisuusperiaat-
teen kannalta kannatettavana voidaan pitää myös vastavuoroisen tunnustamisen edistämistä
harmonisoinnin sijaan. Valtioneuvosto pitää ehdotusta toissijaisuusperiaatteen mukaisena.

8 Toisten jäsenvaltioiden kannat

Asetusehdotusta on käsitelty ensimmäisen kerran neuvoston työryhmässä 13.1.2017. Käsitte-
lyssä jäsenvaltiot ovat ilmaisseet alustavia ja yleisiä kantojaan asetusehdotuksesta. Jäsenvalti-
oiden enemmistö on suhtautunut asetusehdotukseen positiivisesti, vaikka yleisesti on korostet-

tu, että ehdotusta pitää vielä tarkastella huolellisesti erityisesti siltä osin, että kyse olisi asetuksesta.

9 Instituutioiden ja muut kannat

Euroopan parlamentti ei ole vielä käsitellyt asetusehdotusta.

10 Ehdotuksen kansallinen käsittely ja käsittely Euroopan unionissa

U-kirjeluonnos on ollut oikeus- ja sisäasiat -jaoston (EU7) kirjallisessa menettelyssä. Asetusehdotusta on käsitelty ensimmäisen kerran Euroopan unionin neuvoston työryhmässä 13.1.2017.

11 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 edellytetyt määräaika- ja toisissa jäsenvaltioissa tehtyjen päätösten täytäntöönpanolle, tulee asetusehdotusta koskevissa neuvotteluissa vielä harkita.