

LAKIVALIOKUNNAN MIETINTÖ 7/2005 vp

Hallituksen esitys laiksi omaisuuden tai todistusaineiston jäädyttämistä koskevien päätösten täytäntöönpanosta Euroopan unionissa sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 17 päivänä toukokuuta 2005 lähettänyt lakivaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen laiksi omaisuuden tai todistusaineiston jäädyttämistä koskevien päätösten täytäntöönpanosta Euroopan unionissa sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 56/2005 vp).

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntöjohtaja Jan Törnqvist ja lainsäädäntösihteeri Kirsi Pulkkinen, oikeusministeriö
- neuvotteleva virkamies Ismo Mäenpää, valtiovarainministeriö
- valtakunnansyyttäjä Matti Kuusimäki ja valtionsyyttäjä Raija Toiviainen, Valtakunnansyyttäjänvirasto

- rikostarkastaja Marja Kartila, keskusrikospoliisi
- tulliylitarkastaja Juha Vilkkö, Tullihallitus
- asianajaja Jussi Savonen, Suomen Asianajajaliitto
- professori Raimo Lahti.

Lisäksi kirjallisen lausunnon on antanut pääjohtaja Tapani Erling Tullihallituksesta.

Viitetiedot

Hallituksen esitykseen sisältyvä ensimmäinen lakiehdotus perustuu Euroopan unionin neuvoston puitepäätökseen omaisuuden ja todistusaineiston jäädyttämistä koskevien päätösten täytäntöönpanosta. Lakivaliokunta on antanut puitepäätöksen valmisteluvaiheessa lausunnon (LaVL 12/2001 vp — U 49/2001 vp).

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan, että säädettäisiin laki omaisuuden tai todistusaineiston jäädyttämistä koskevien päätösten täytäntöönpanosta Euroopan unionissa. Lailla pantaisiin täytäntöön Euroopan unionin jäsenvaltioiden 22 päivänä heinäkuuta 2003 hyväksymä puitepäätös omaisuuden tai todistusaineiston jäädyttämistä koskevien päätösten täytäntöönpanosta Euroopan

unionissa. Laki sisältäisi sekä aineelliset että menettelylliset säännökset toisen jäsenvaltion tekemän jäädyttämispäätöksen täytäntöönpanosta Suomessa sekä Suomessa tehdyn jäädyttämispäätöksen lähettämisestä täytäntöönpanotavaksi toiseen jäsenvaltioon.

Puitepäätöksen mukaan jäädyttämispäätöksellä tarkoitetaan Euroopan unionin jäsenval-

tion toimivaltaisen oikeusviranomaisen rikosasiassa tekemää päätöstä, jolla pyritään estämään väliaikaisesti sellaisen omaisuuden tuhoaminen, muuntaminen, liikuttaminen, siirtäminen tai luovuttaminen, joka voitaisiin tuomita tai on tuomittu menetetyksi taikka jota voitaisiin käyttää todisteena. Jäsenvaltion on tunnistettava ja pantava alueellaan täytäntöön toisen jäsenvaltion oikeusviranomaisen rikosoikeudellisen menettelyn yhteydessä tekemä jäädyttämispäätös.

Esityksen mukaan Suomen ollessa jäädyttämispäätöksen lähettävä valtio jäädyttämispäätöksellä tarkoitetaan pakkokeinolain 3 luvussa tarkoitettua tuomioistuimen määräämää hukkaamiskieltoa tai vakuustakavarikkoa, syyttäjän määräämää väliaikaista hukkaamiskieltoa tai vakuustakavarikkoa taikka 4 luvussa tarkoitettua tuomioistuimen tai syyttäjän määräämää takavarikkoa.

Suomen ollessa jäädyttämispäätöksen vastaanottava valtio toisen jäsenvaltion oikeusviranomaisen tekemän jäädyttämispäätöksen katsotaan vastaavan kansallista pakkokeinoa eli

joko hukkaamiskieltoa, vakuustakavarikkoa tai takavarikkoa. Esityksen mukaan toisen jäsenvaltion oikeusviranomaisen tekemän jäädyttämispäätöksen vastaanottaisi ja sen täytäntöönpanosta päättäisi syyttäjä. Syyttäjä määräisi jäädyttämispäätöksen pantavaksi täytäntöön, ellei olisi puitepäätöksen mukaista perustetta kieltäytyä täytäntöönpanosta tai lykätä täytäntöönpanoa. Syyttäjä toimittaisi jäädyttämispäätöksen kihlakunnanvoudille tai esitutkintaviranomaiselle pantavaksi täytäntöön kuten vastaava kansallinen turvaamistoimi.

Esityksessä ehdotetaan myös muutettavaksi pakkokeinolakia, kansainvälisestä yhteistoiminnasta eräiden rikosoikeudellisten seuraamusten täytäntöönpanossa annettua lakia sekä Suomen ja muiden pohjoismaiden välisestä yhteistoiminnasta rikosasioissa annettujen tuomioiden täytäntöönpanossa annettua lakia. Myös kyseiset muutokset liittyvät edellä mainitun puitepäätöksen täytäntöönpanoon.

Ehdotetut lait ovat tarkoitetut tulemaan voimaan 2 päivänä elokuuta 2005.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yleistä

Hallituksen esityksen perusteluista ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää esitystä tarpeellisenä ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunta puoltaa lakiehdotusten hyväksymistä seuraavin huomautuksin.

Hallituksen esityksellä pannaan täytäntöön puitepäätös omaisuuden ja todistusaineiston jäädyttämistä koskevien päätösten täytäntöönpanosta Euroopan unionissa. Esityksellä ei haluta luoda Suomeen uutta jäädyttämistä koskevaa pakkokeinoa, vaan jäädyttämispäätöksellä tarkoitetaan kansallista pakkokeinoa, joka on tilanteen mukaan joko hukkaamiskielto, vakuustakavarikko tai takavarikko. Jäädyttämispuitepäätös perustuu vastavuoraisen tunnustamisen periaatteeseen. Puitepäätöksen johdannon neljännen

kappaleen mukaisesti vastavuoroiseen tunnustamiseen ja välittömään täytäntöönpanoon perustuva jäsenvaltioiden yhteistyö edellyttää luottamusta siihen, että päätökset tehdään aina lailisuus-, toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteita noudattaen. Valiokunta on lausunnossaan (LaVL 4/2005 vp) todennut, että valiokunta pitää yhtenä Haagin ohjelman keskeisimpänä prioriteettina aidon luottamuksen lisäämistä jäsenvaltioiden välillä. Ilman luottamusta oikeusviranomaisten päätösten vastavuoroinen tunnustaminen ei toteudu.

Valiokunta ei pidä lainsäädännön ymmärrettävyyden ja kansalaisten oikeusturvan kannalta hyvänä sitä, että lainsäädäntömme muodostuu kovin monikerroksiseksi ja toimii eri tavoin riippuen siitä, onko asialla pelkästään kansallisia, Euroopan unionin jäsenvaltioihin kytkeytyviä vai laajempia kansainvälisiä ulottuvuuksia. On

kuitenkin muistettava, että Euroopan unionin lainsäädäntöä valmisteltaessa oikeusasioiden alalla ei tavoitteena ole yhtenäistää jäsenvaltioiden lainsäädäntöä, vaan hyväksyä ainoastaan tiettyjä minimisääntöjä, joilla mahdollistetaan päätösten vastavuoroinen tunnustaminen ja siten erilaisten järjestelmien yhteensopivuus ja käytännön yhteistyö viranomaisten välillä. Euroopan unionin lainsäädännössä eivät myöskään voi olla automaattisena lähtökohtana jo olemassa olevat kansainväliset sopimukset, sillä tällöin unionin lainsäädännöllä ei olisi merkittävää lisäarvoa. Kansainvälistä rikosoikeusapua koskevan lainsäädännön soveltaminen edellyttää viranomaisilta erityisen huolellista paneutumista. Valiokunta pitääkin tärkeänä viranomaisten perusteellista kouluttamista lakiehdotuksen mukaan tuomiin uusiin tehtäviin.

Toimivaltainen oikeusviranomainen

Pakkokeinolain 3 luvun mukaan hukkaamiskiellostä ja vakuustakavarikosta päättää tutkinnanjohtajan tai syyttäjän vaatimuksesta tuomioistuim, ja jos asia ei siedä viivytystä, päätöksen edellytysten täytyessä myös tutkinnanjohtaja tai syyttäjä voi tehdä asiassa päätöksen. Päätös on kuitenkin tällöin saatettava viikon sisällä tuomioistuimen ratkaistavaksi. Vieraan valtion oikeusapupyynnön johdosta tehtävästä hukkaamiskiellostä tai vakuustakavarikosta päättää tuomioistuin tutkinnanjohtajan tai syyttäjän vaatimuksesta. Pakkokeinolain 4 luvun mukaan takavarikosta päättää pidättämiseen oikeutettu virkamies. Tuomioistuin voi päättää takavarikosta syytettä käsitellessään. Pidättämiseen oikeutettu virkamies päättää samoin vieraan valtion oikeusapupyynnön johdosta tehtävästä takavarikosta, mutta päätös tulee toimittaa viikon kuluessa tuomioistuimen vahvistettavaksi.

Suomen järjestelmä mahdollistaa päätösvalan jakamisen eri viranomaisille pakkokeinotoimenpiteestä riippuen. Puitepäätös sen sijaan ei tee eroa erityyppisten jäädyttämispakkokeinojen välillä. Luottamuksen vahvistamiseksi Euroopan unionin lainsäädäntöä valmisteltaessa pyritään yksilöimään selkeästi päätöksiä tekevät viranomaiset ja lähtökohtaisesti kansallisten jär-

jestelmien erilaisuudet huomioiden päätökset tehdään kaikissa maissa samantasoisesti. Valiokunta pitää vastavuoroinen tunnustamisen lähtökohtana sitä, että toisen maan viranomaiset voivat ilman tarkempaa tutkintaa luottaa Suomesta tuleviin täytäntöönpanopyyntöihin. Toisaalta Suomeen tulevien täytäntöönpanotavien päätösten osalta ei voida edellyttää päätöksen tehneen viranomaisen tuntevan lainsäädäntöämme, jotta hän osaisi toimittaa täytäntöönpanopyynnön oikealle viranomaiselle.

Lakiehdotus muuttaa viranomaisten välistä toimivaltaa jäädyttämispäätöksen täytäntöönpanon osalta verrattuna nykyisiin vieraan valtion oikeusapupyynnön johdosta tehtäviin pakkokeinoihin. Kansainvälisen oikeusapupyynnön perusteet tutkitaan vastaanottavassa valtiossa, jolloin pyynnot saatetaan tuomioistuimen vahvistettavaksi, kun taas lakiehdotuksen mukaisen jäädyttämispäätöksen osalta tarkoituksena on vastavuoraisesti tunnustaa toisen jäsenvaltion viranomaisen tekemä päätös ja laittaa se ilman erillistä selvitystä täytäntöön. Esitutkintalain mukainen esitutkinta- ja syyttäväviranomaisten välinen yhteistyövelvoite soveltuu myös nykyiseen kansainväliseen yhteistoimintaan.

Puitepäätöksen lähtökohtana on ollut jäsenvaltioiden välisen oikeusavun tehostaminen nopeuttamalla ja yksinkertaistamalla menettelyä. Hukkaamiskielion ja vakuustakavarikon osalta päätöksenteko siirtyy tuomioistuimilta syyttäjille. Oikeusturvanäkökohdat huomioiden valiokunta ei pidä perusteluja täysin yksiselitteisinä siltä osin, että järjestelmästä saatavan lisäarvon ja nopeuden kannalta päätöksenteko pitää siirtää tuomioistuimilta syyttäjille erityisesti niissä tapauksissa, kun jäädyttämispäätös tehdään Suomessa ja lähetetään toiseen jäsenvaltioon täytäntöönpantavaksi. Toisaalta lakiehdotuksen mukaisissa jäädyttämispäätöksissä on kyse pääosin väliaikaistoimenpiteistä, jolloin kansallisestikin tutkinnanjohtaja ja syyttäjä ovat toimivaltaisia. Suomeen täytäntöönpantavaksi tulevien päätösten osalta on vastavuoroinen tunnustamisen periaatteen mukaista, ettei asiaa tarvitse käsitellä meillä tuomioistuimessa. Valiokunta katsoo esitetyn menettelyn nopeuden ja tehokkuuden edel-

lyttävän syyttäjiltä erityisiä valmiuksia ja erikoistumista lakiehdotuksessa tarkoitettujen asioiden käsittelyyn sekä toimivaa päivystysjärjestelmää kaikkina vuorokauden aikoina.

Edellä esitetyin perusteluin valiokunta pitää järjestelmän selkeyden kannalta tarkoituksenmukaisimpana yksinkertaista ja keskitettyä menettelyä, jossa kaikissa tilanteissa toimivaltaisena viranomaisena on syyttäjä.

Esitutkintayhteistyö

Valiokunnan asiantuntijakuulemisissa on selvästi tullut ilmi, että vuonna 1997 esitutkintalaissa tarkoitetut muutokset syyttäjän roolin vahvistamiseksi esitutkinnassa eivät ole kaikilta osin käytännössä toteutuneet, vaan yhteistyössä on ollut puutteita johtuen poliisi-, tulli- ja syyttäväviranomaisten erilaisesta esitutkintalain 15 §:n tulkinnasta. Laki edellyttää esitutkintaviranomaisten ilmoittavan syyttäjälle tutkittavaksi tulleesta rikoksesta, jollei tekoa voida pitää vähäisenä. Syyttäjä ei johda tutkintaa, mutta hänellä on velvollisuus seurata, valvoa ja ohjata sitä. Valiokunta totesi vuonna 1997 laista antamassaan mietinnössä (LaVM 9/1997 vp), että syyttäjän oikeus ja velvollisuus ohjata esitutkintaa asianmukaisen syyteharkinnan ja keskitetyn pääkäsitteilyn turvaamiseksi onnistuu parhaiten hyvällä tutkintaviranomaisten ja syyttäjän välisellä yhteistyöllä. Valiokunta antaa tukensa valtakunnansyyttäjän ja poliisiylijohtajan asettamalle työryhmälle, jonka tehtävänä on kartoittaa esitutkinnan nykytilaa ja kehittämistarpeita ja laatia suunnitelma esitutkintayhteistyön kehittämisestä toimivammaksi ja tehokkaammaksi.

Valiokunta painottaa, että lakiehdotuksella ei muuteta nykyistä järjestelmää vaan esitutkinnan johto säilyy edelleen esitutkintaviranomaisilla. Lakiehdotuksessa korostetaan useissa eri kohdissa toimivaa yhteistyötä esitutkinta- ja syyttäväviranomaisten välillä. Tästä selkeimpänä osoituksena on 9 §:n 3 momentti, jonka mukaan syyttäjän on ennen jäädyttämispäätöksen tekemistä ilmoitettava keskusrikospoliisille ja Tullihallitukselle vastaanottamastaan jäädyttämis-

päätöksestä. Ilmoituksella selvitetään lykkämisperusteen olemassaolo, mutta koordinaatiolla ja nopealla tiedonkululla on myös laajempia rikostorjunnallisia elementtejä. Nykyisissä kansainvälisissä oikeusapupyynnöissä tutkintaviranomaisten ja syyttäjän yhteistyön pitäisi olla kiinteätä, sillä kansainvälisiä pakkokeinotoimenpiteitä edellyttävää tapausta ei koskaan voitane pitää vähäisenä. Valiokunta katsookin, että puitepäätöksen voimaansaattamisen ei pitäisi vähentää esitutkintaviranomaisten ja syyttäjän yhteistyötä vaan päinvastoin. Lakiehdotuksella ei pidä syrjäyttää esitutkintaviranomaisia kansainvälisten pakkokeinojen täytäntöönpanosta, vaikka päätöksenteko siirtyykin syyttäjälle.

Yksilön oikeusturva

Valiokunta kiinnittää erityistä huomiota puitepäätöksen johdannon kuudenteen kappaleeseen, jonka mukaan puitepäätöksessä kunnioitetaan perusoikeuksia ja noudatetaan Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 6 artiklassa ja Euroopan unionin perusoikeuskirjassa huomioituja periaatteita. Oikeusturvanäkökulmasta on tärkeätä, että johdannossa yksiselitteisesti todetaan mahdollisuus kieltäytyä täytäntöönpanosta yleisen syrjintäperiaatteen nojalla varsinkin, kun jäädyttämispäätöksen muut kieltäytymisperusteet ovat hyvin rajoitettuja.

Valiokunta pitää yksilön oikeusturvan kannalta merkittävänä, että syyttäjät huolehtivat riittävällä tavalla lakiehdotuksen 17 §:n 2 momentin mukaisesta velvoitteestaan avustaa toimenpiteen kohteeksi joutunutta. Hänen tulee saada täytäntöönpanon yhteydessä riittävä tieto häntä koskevan jäädyttämispäätöksen tehneen jäsenvaltion muutoksenhakumenettelyistä, viranomaisten yhteystiedoista, mahdollisuudesta oikeusapuun ja käännöspalveluihin. Yksilön kannalta on myös tärkeätä, että jäädyttämispäätöksen määräaika koskeva päätös perustellaan.

Valiokunta pitää tärkeänä myös lakiehdotuksen 5 luvun määräyksiä korvausten maksamisesta virheellisen jäädyttämispäätöksen aiheuttamista vahingoista.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella lakivaliokunta ehdottaa,

että lakiehdotukset hyväksytään muuttamattomina.

Helsingissä 14 päivänä kesäkuuta 2005

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Tuija Brax /vihr	Petri Salo /kok
vpj.	Susanna Rahkonen /sd	Pertti Salovaara /kesk
jäs.	Esko Ahonen /kesk	Minna Sirnö /vas
	Lasse Hautala /kesk	Timo Soini /ps
	Petri Neittaanmäki /kesk	Astrid Thors /r
	Heli Paasio /sd	Marja Tiura /kok
	Lyly Rajala /kok	Jan Vapaavuori /kok
	Jukka Roos /sd	vjäs. Aila Paloniemi /kesk (osittain).
	Tero Rönni /sd	

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Kirsi Pimiä.