

24.5.2006

1460/5/06

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Pasi Pölönen

Oikeusministeriölle

LAUSUNTO SAKKO- JA KONFISKAATIOPUITEPÄÄTÖSTEN TÄYTÄNTÖÖNPANOJA KOSKEVASTA TYÖRYHMÄN MIETINNÖSTÄ

Oikeusministeriö on viitekohdassa mainitussa kirjeessään pyytänyt eduskunnan oikeusasiamieheltä lausuntoa sakko- ja konfiskaatiopuitepäätösten täytäntöönpanoa koskevasta työryhmän mietinnöstä (oikeusministeriön lausuntoja ja selvityksiä 2006:11).

Lausuntonani esitän kohteliaimmin seuraavan.

1

Yleistä

Ehdotettu **EU-sakkotäytäntöönpanolaki** laajentaisi sakkorangaistuksen täytäntöönpanoa koskevat yhteistyömahdollisuudet myös pohjoismaiden ulkopuolisiin EU:n jäsenvaltioihin. Pohjoismaidenkin osalta tilanne muuttuisi siten, että nykyinen oikeus tai mahdollisuus toisen valtion määräämän taloudellisen seuraamuksen täytäntöönpanoon muuttuisi lähtökohtaiseksi velvollisuudeksi. Muuntorangaistuksen käyttöala ei laajenisi, eli päätöksen tehneen valtion taloudelliset seuraamukset tulisi panna Suomessa täytäntöön ilman mahdollisuutta turvautua sakon täytäntöönpanosta annetun lain (672/2002) 3 luvussa tarkoitettuun muuntorangaistusmenettelyyn.

Menettämisseuraamuksen osalta käyttöalan laajenemista ei tapahtuisi nykyiseen verrattuna, mutta tämänkin menettelyn normipohja uudistuisi EU-valtioiden osalta. Ehdotettu **EU-konfiskaatiolaki** merkitsisi siirtymistä lähtökohtaiseen täytäntöönpanovelvollisuuteen. Muutosta verrattuna lakiin kansainvälisestä yhteistoiminnasta eräiden rikosoikeudellisten seuraamusten täytäntöönpanossa (21/1987; jäljempänä yhteistoimintalaki) merkitsisi se, että jatkossa ei enää edellytettäisi nykyisissä määrin kaksoisrangaistavuuskriteerin täyttymistä.

Ehdotetut lait sisältävät vain joitain asiasisältöisiä säännöksiä, ja nähdäkseni lakiehdotukset vastaavat sisällöllisesti puitepäätösten tavoitteita.

2

Oikeusrekisterikeskuksen päätöksenteko ja muutoksenhakumenettely

Ehdotettujen lakien mukaisessa käsittelyssä kyse ei ole rikosoikeudellisen asian käsittelemisestä vaan jo tuomitun tai määrätyn rangaistuksen täytäntöönpanosta. Tästä syystä pidän mahdollisena ehdotettua hallintolain mukaisen kuulemisperiaatteen rajoitusta, jonka mukaan Oikeusrekisterikeskuksen ei tarvitse kuulla päätöksen kohteena olevaa henkilöä. Ehdotus on linjassa voimassa olevan sakon täytäntöönpanosta annetun lain 7 §:n 3 momentin kanssa, jossa säädetään Oikeusrekisterikeskuksen lähettämästä maksukehotuksesta ja siitä luopumisesta.

Oikeusrekisterikeskuksen päätöksestä tehtävän valituksen käsittelyprosessi kärjäoikeudessa sisältää nähdäkseni asianmukaiset oikeusturvajärjestelyt. Kuitenkin pidän jossain määrin erikoisena mietinnön sivuilla 15, 79 ja 89 esitettyä näkemystä siitä, että kirjallinen menettely olisi pääsääntö. Käytännön tilanteissa näin lienee asian laita, mutta perustelulausuma tuntuisi hieman vähättelevän ehdotettujen lakien 10 §:n 2 momentin sanamuotoja, joiden mukaan asianosaisen pyytämään suulliseen istuntoon tulisi lähtökohtaisesti suostua.

Kuten mietinnön s. 14, 77, 87 ja 95 todetaan, valitus Tampereen kärjäoikeuteen (hallinto-oikeuden sijasta) olisi poikkeus tavanomaisesta hallintovalitustiestä. Ensisijaiseksi syyksi ehdotukselle on esitetty se, että valituksen käsittelemisessä olisi asiallisesti kyse ennen kaikkea puitepäätöksissä tarkoitettujen kieltäytymisperusteiden tulkinnasta – nämä kieltäytymisperusteet ovat luonteeltaan rikosoikeudellisia, joiden arviointi soveltuu paremmin yleiselle tuomioistuimelle kuin hallintotuomioistuimelle. Toisaalta nähdään perustelluksi keskittää rikosoikeudellista erityisasiantuntemusta vaativat tehtävät tiettyihin kärjäoikeuksiin, koska näin voidaan edistää erikoistumista ja taata oikeuskäytännön yhtenäisyys.

Esitetyt argumentit poikkeavalle valitusmenettelylle samoin kuin juuri Tampereen kärjäoikeuden valitsemiselle muutoksenhakuforumiksi (toimivalta EU-luovuttamislain ja EU-jäädäyttämislain mukaisissa asioissa sekä maantieteellinen läheisyys Hämeenlinnassa sijaitsevaan Oikeusrekisterikeskukseen nähden) ovat nähdäkseni hyväksyttäviä.

Molempien lakiehdotusten 9 §:n 2 momentin mukaan valittajan tulisi ilmoittaa vaatimuksensa ja niiden perusteet, yhteystiedot sekä sen, vaatiiko hän suullista käsittelyä. Ottaen huomioon ehdotetut 10 §:n 2 momentin sanamuodot voisi olla perusteltua nimenomaisesti selventää lakitekstissä, että asianosaisen tulisi perustella myös pyyntönsä suullisen käsittelyn järjestämiseksi.

Kun lakiehdotusten 11 §:ssä on erityinen maininta siitä, että hovioikeuden on varattava Oikeusrekisterikeskukselle tilaisuus tulla asiassa kuulluksi ja tarvittaessa esittää selvitystä, on jossain määrin epäselvää voiko hovioikeus seuloa tällaista valitusta ennen sanotunlaisen kuulemismahdollisuuden varaamista.

3 EU-sakkotäytäntöönpanolaki

Soveltamisala: Mietinnössä (s. 18–19) on yksityiskohtaisesti lueteltu Suomessa kyseeseen tulevia hallinnollisia maksuja, joista ehdotetun EU-sakkotäytäntöönpanolain soveltamisalaan eivät kuuluisi ne, joista valitustie ohjautuu hallintotuomioistuimiin (yleisten tuomioistuinten sijaan). Tämä vastaa puitepäätöksen sanamuotoa. Verrattaessa rikosoikeudellisen menettelyn alan määrittelyä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (EIT) oikeuskäytännössä tässä on mielestäni määritelmällinen ero.

Puitepäätöksessä ja ehdotetussa laissa ratkaiseva merkitys annetaan kulloisenkin valtion oman lainsäädännön mukaiselle määrittelylle siitä, milloin kyseessä katsotaan olevan rikos tai rikkomus. Lisäksi puitepäätöksessä 1 artiklan tarkoituksena päätöksenä ymmärretään vain nimenomaan rikosasioissa toimivaltaisen tuomioistuimen antama ratkaisu. Molemmista suhteissa EIT:n linja on erilainen. Vakiintuneiden Engel-kriteereiden valossa teon kansallisella luokittelulla rikosoikeuden alaan kuulumisesta on lähinnä vain suuntaa-antavaa merkitystä; arviointi on tehtävä ensisijaisesti teon ja rangaistuksen laadun sekä sanktion yleispreventiivisen funktion perusteella. Toisaalta EIT on nimenomaan niin sanotun hallinnollisen rikosoikeuden alalla hyväksynyt sen, että EIT:n autonomisen tulkinnan perusteella rikosoikeudelliseksi ymmärrettävää asiaa (kuten veron- tai tullinkorotusta tai kilpailuviranomaisten määräämää maksua) käsitellään hallintotuomioistuimissa (ks. Pellonpää, Matti: Euroopan ihmisoikeussopimus (2005) s. 384–392).

EU-sakkopuitepäätös perustuu suppeammalle rikosoikeudellisen päätöksen tai prosessin määrittelylle kuin EIT:n oikeuskäytäntö. Kun tämä suppeus koituu pikemminkin kohdehenkilön eduksi kuin haitaksi, en pidä ehdotusta sinänsä ongelmallisena perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisen näkökulmasta (3 artikla). Pidän silti mahdollisena, että eri valtioiden rikos- ja hallintomenettelyiden luokitteluista puitepäätöksen merkityksessä voi syntyä tulkintaepäselvyyksiä. Ilmeisesti tällöin saatetaan joutua pyytämään asiasta Euroopan yhteisöjen tuomioistuimelta ennakkoratkaisua.

Joitain yksityiskohtia: Puitepäätöksen 8 artiklassa tai ehdotetussa EU-sakkotäytäntöönpanolaissa ei ole määräyksiä taloudelliseen seuraamukseen mahdollisesti liittyvistä korkoseuraamuksista. Ilmeisesti tarkoitus on tältäkin osin se, että korko määrätään tarvittaessa täytäntöönpanovaltion lainsäädännön mukaisesti.

Oikeusrekisterikeskuksen ja ulosottoviranomaisten ja poliisin välinen yhteistyö saanee ehdotetun lain myötä uusia muotoja, joiden mahdollista sääntelytarvetta ei mietinnön perusteella voida arvioida.

Sakon täytäntöönpanosta annetun lain 19–20 §:n säännökset etsintäkuuluttamisesta eivät voine tulla sovellettaviksi, koska etsintäkuulutuksen käytön edellytyksenä on sakko, joka olisi muunnettavissa vankeudeksi. Myöskään lain 3 luvun säännökset eivät tule sovellettaviksi.

Sakon täytäntöönpanosta annetun lain 13 § (maksujen kohdentaminen) ja 14–15 §:n säännökset maksuajan myöntämisestä soveltunevat myös ehdotetun lain mukaisessa menettelyssä. Nähdäkseni aivan selvää ei ole, voisiko Oikeusrekisterikeskus myöntää itse maksuaikaa sakon täytäntöönpanosta annetun lain 15 §:n mukaisesti, vai harkitsisivatko sanotun kysymyksen ehdotetun lain mukaisissa menettelyissä aina ulosottoviranomaiset. Sakon täytäntöönpanosta annetun lain 21 §:n mukaisen täytäntöönpanosta luopumisen (VNA sakon täytäntöönpanosta (789/2002) 9 §) osalta voidaan vastaavasti kysyä, onko luopuminen mahdollista ilman tai ennen asian siirtämistä ulosottoon Oikeusrekisterikeskuksen toimesta?

4 EU-konfiskaatiolaki

Ehdotetun EU-konfiskaatiolain 3 §:n 2 momentin mukaan toimivaltainen viranomaisen puitepäätöksen 7 artiklan 3 kohdassa tarkoitetuissa tilanteissa on Oikeusrekisterikeskuksen sijasta ulosottoviranomainen. Mietinnön s. 74 ja 84 esitetystä Oikeusrekisterikeskuksen yleisestä toimivallasta johtuneen, että yhteydenotot ja mahdolliset puitepäätöksen mukaiset kuulemiset voimaansaattamislain säännöksestä huolimatta tapahtunevat Oikeusrekisterikeskuksen toimesta ja Oikeusrekisterikeskuksen puoleen.

Kieltäytymisperusteista *ne bis in idem* -perusteen osalta voidaan ottaa huomioon, että EIT:n antamassa *Rosenqvist v. Ruotsi* -päätöksessä (14.9.2004, no. 60619/00) käsiteltiin veronkorotuksen ja törkeän veropetoksen välistä suhdetta ja päädyttiin äänin 4-3 siihen lopputulokseen, että mainituilla sanktioilla oli Ruotsissa erilaiset päämäärät ja niiden langettamisen (subjektiiviset) edellytykset poikkesivat toisistaan. EIT ei todennut asiassa *ne bis in idem* -säännön (7. lisäpöytäkirjan 4 artiklan) loukkausta. On kuitenkin pidettävä mielessä, että ratkaisu koski nimenomaan ruotsalaisen lainsäädännön mukaista tilannetta, eikä sen perusteella voitane yleisesti ottaen sanoa, että *ne bis in idem* -ongelmia ei voisi syntyä muissa tilanteissa tai muiden valtioiden kohdalla.

Ongelma voi konkretisoitua siinä, miten eri maiden viranomaiset saavat tietoa paitsi toisen valtion rikostuomioista myös mahdollisista veron- tai tullikorotuksista tai muista vastaavista hallinnollisista maksuista tai sanktioista (jotka EIT:n autonomisen tulkinnan valossa olisi katsottava merkitsevän rikossyytteen käsittelyä), ja toisaalta siinä, miten ne tulkitsevat kyseisiä seikkoja *ne bis in idem* -suhteessa. Kaksoisrangaistuksen kiellon johdosta jokin jäsenvaltio voinee kieltäytyä panemasta täytäntöön tullinkorotukseen perustuvaa menettämisseuraamusta, jos sen tiedossa on asiassa lisäksi annettu kansallisestikin rikosoikeudelliseksi seuraamukseksi luokiteltava rangaistus (puitepäätöksen 8 artiklan 2 kohdan b-alakohdan säännöksestä huolimatta).

Totean lopuksi, että järjestelmä tuo uudentyypisiä ongelmia ulosottomenettelyihin, kun Suomessa täytäntöönpantavaksi voi tulla sellaisia ulkomailta määrättyjä seuraamuksia, jollaisia suomalainen oikeusjärjestelmä ei tunne (s. 73).

5

Lopuksi

Minulla ei ole huomauttamista mietinnössä esitetystä näkemyksestä, jonka mukaan ehdotetut täytäntöönpanolait voidaan säätää tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä, mutta että asiasta olisi kuitenkin suotavaa hankkia perustuslakivaliokunnan lausunto. Ehdotettujen lakien mukaiset asetuksenantovaltuudet saattavat olla täsmällisyydeltään ongelmallisia.