

LAKIVALIOKUNNAN LAUSUNTO 16/2012 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi varojen jäädyttämisestä terrorismin torjumiseksi, rikoslain 46 luvun 1 §:n muuttamisesta ja rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä ja selvittämisestä annetun lain 35 ja 36 §:n muuttamisesta

Hallintovaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 19 päivänä kesäkuuta 2012 lähettäessään hallituksen esityksen eduskunnalle laeiksi varojen jäädyttämisestä terrorismin torjumiseksi, rikoslain 46 luvun 1 §:n muuttamisesta ja rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä ja selvittämisestä annetun lain 35 ja 36 §:n muuttamisesta (HE 61/2012 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi hallintovaliokuntaan samalla määrännyt, että lakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto hallintovaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- oikeuspäällikkö Päivi Kaukoranta ja lainsäädäntösihteeri Aleksi Pursiainen, ulkoasiainministeriö

- lainsäädäntöneuvos Janne Kanerva, oikeusministeriö
- poliisiylitarkastaja Keijo Suuripää, sisäasiainministeriö
- osastonjohtaja, käräjätuomari Jaana Niemitalo, Helsingin käräjäoikeus
- valtiosyyttäjä Jarmo Hirvonen, Valtakunnansyyttäjänvirasto
- kihlakunnanvouti Visa Kallio, Helsingin ulosottovirasto edustaen Valtakunnanvoudinvirastoa
- rikostarkastaja Markku Ranta-aho, keskusrikospoliisi
- asianajaja Mats Welin, Suomen Asianajajaliitto
- professori Raimo Lahti.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- suojelupoliisi
- Finanssialan Keskusliitto.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki varojen jäädyttämisestä terrorismin torjumiseksi. Ehdotetulla lailla luotaisiin menetelmä, jolla terroritekoihin osallistuvien tai niiden toteutta-

mista edistävien henkilöiden, yhteisöjen ja ryhmien varat voitaisiin Suomessa jäädyttää Yhdistyneiden kansakuntien turvallisuusneuvoston

vuonna 2001 hyväksymän päätöslauselman edellyttämällä tavalla.

Ehdotetun lain nojalla jäädytettäisiin sellaisien henkilöiden ja oikeushenkilöiden varat, joita on syytä epäillä, joille vaaditaan rangaistusta tai jotka on tuomittu rikoslain mukaisesta terrorismirikoksesta. Lisäksi jäädytettäisiin Euroopan unionin neuvoston yhteisen kannan liitteessä lueteltujen unionin alueella toimivien terroristien varat, joita ei ole jäädytetty Euroopan unionin neuvoston asetuksella. Laki mahdollistaisi myös varojen jäädyttämisen toisen valtion tekemän jäädyttämispyyntöä perusteella. Lisäksi laki mahdollistaisi edellä tarkoitettujen tahojen omistuksessa tai määräysvallassa olevien oikeushenkilöiden varojen jäädyttämisen. Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämi-

sestä ja selvittämisestä annettuun lakiin lisättäisiin säännökset rahanpesun selvittelykeskuskelle varojen jäädyttämisestä aiheutuvista uusista tehtävistä.

Ehdotetun lain nojalla kiellettäisiin jäädytettyjen varojen käyttäminen sekä varojen luovuttaminen sellaisille tahoille, joiden varat on päätetty jäädyttää. Kieltojen tarkoituksena on estää varojen päätyminen terrorististen tekojen toteuttamiseen tai niiden rahoittamiseen. Laissa säädettyjen kieltojen rikkomisesta rangaistaisiin rikoslain mukaisena säännöstelyrikoksena.

Lisäksi ehdotetaan muutoksia rikoslain maastavientiin ja maahantuontiin liittyviä rikoksia koskevaan lukuun.

Ehdotetut lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yleistä

Yhdistyneiden kansakuntien turvallisuusneuvosto on määrännyt peruskirjan VII luvun nojalla antamallaan päätöslauselmalla 1373(2001), että kaikkien jäsenvaltioiden tulee jäädyttää terroritekoihin osallistuvien tai niiden toteuttamista edistävien henkilöiden ja yhteisöjen varat. Päätöslauselma edellyttää niin ikään, että varojen luovuttaminen tällaisille henkilöille ja yhteisöille kielletään. Päätöslauselman velvoitteet on pantu Euroopan unionissa toimeen yhteisellä kannalla ja asetuksella, jotka eivät kuitenkaan koske niin sanottuja EU:n sisäisiä terroristeja. Suomen on tämän vuoksi katsottu panneen päätöslauselman sisältämät velvoitteet puutteellisesti täytäntöön. Nyt annetulla hallituksen esityksellä on tarkoitus kattaa päätöslauselman edellyttämä soveltamisala, mutta ei ulottaa jäädyttämistoimia sitä laajemmalle.

Hallituksen esityksen nojalla jäädytettäisiin sellaisten henkilöiden ja oikeushenkilöiden va-

rat, joita on syytä epäillä, joille vaaditaan rangaistusta tai jotka on tuomittu rikoslain mukaisesta terrorismirikoksesta. Lisäksi jäädytettäisiin Euroopan unionin neuvoston yhteisen kannan liitteessä lueteltujen unionin alueella toimivien terroristien varat, joita ei ole jäädytetty Euroopan unionin neuvoston asetuksella. Laki mahdollistaisi myös edellä tarkoitettujen tahojen omistuksessa tai määräysvallassa olevien oikeushenkilöiden varojen jäädyttämisen. Samalla kiellettäisiin jäädytettyjen varojen käyttäminen sekä varojen luovuttaminen sellaisille tahoille, joiden varat on päätetty jäädyttää.

Lakivaliokunta toteaa, että uudistus on suomalaisessa oikeusjärjestelmässä poikkeuksellinen, koska vastaavaa epämääräisen ajan voimassa olevaa henkilön omaisuuteen kohdistuvaa hallinnollisesti määrättävää pakkotoimea ei Suomen lainsäädäntöön ole aikaisemmin kuulunut. Valiokunta puoltaa kuitenkin hallituksen esitykseen sisältyvien lakiehdotusten hyväksymistä jäljempänä esitettävin huomautuksin.

Jäädättämispäätöksen tekijä ja oikeusturvajärjestelyt

Keskusrikospoliisi toimii esityksen perusteella samassa asiassa paitsi epäiltyjä terroristirikoksia tutkivana rikostorjuntaviranomaisena myös hallinnollisten päätösten tekijänä varojen jäädättämispäätösten osalta. Lakivaliokunta katsoo, että ratkaisua toimivallan antamisesta jäädättämispäätöksen osalta tuomioistuimen sijasta poliisiviranomaiselle voidaan pitää jossakin määrin poikkeuksellisen. Valiokunnan mielestä olisi ollut luontevaa, että jäädättämispäätökset olisivat tulleet käräjäoikeuksien päätettäväksi ja valitustie olisi noudattanut yleisten tuomioistuinten linjaa. Alioikeustasolla, etenkin Helsingin käräjäoikeudella, on asiantuntemus ja kokemus tämän tyyppisten asioiden käsittelemisestä, ja rikosprosessuaalinen käsittelyjärjestys olisi taannut kontradiktorisen käsittelytavan menettelyn ja kaikkiaan turvannut epäillyn oikeudet paremmin kuin toisentyypisiä asioita käsittelevä hallinto-oikeus, jolta muutosta nyt ehdotetaan haettavaksi.

Alioikeudet tekevät nykyäänkin päätöksiä, jotka koskevat samantyyppisiä asioita kuin käsiteltävänä oleva hallituksen esitys varojen jäädättämisestä. Näitä asioita ovat voimassa olevan pakkokeinolain 3 luvun mukaiset hukkaamiskiello- ja vakuustakavarikkoasiat sekä 4 luvun mukaiset takavarikkoasiat. Lisäksi tietyt käräjäoikeudet ovat toimivaltaisia käsittelemään omaisuuden ja todistusaineiston jäädättämistä koskevien päätösten täytäntöönpanosta Euroopan unionissa annetun lain (540/2005) mukaisia asioita. Käräjäoikeuksilla olisi lakivaliokunnan käsityksen mukaan siten ollut, resurssit oikein kohdentamalla, edellytykset käsitellä myös hallituksen esityksen mukaiset varojen jäädättämistä koskevat hakemukset.

Hallituksen esitys ratkaisuvallan antamisesta keskusrikospoliisille jäädättämispäätösten osalta voidaan valiokunnan mielestä kuitenkin hyväksyä paitsi päätöksenteon nopeuden turvaamiseksi myös siksi, että jäädättämispäätöstä tulee sen tietyistä rikosoikeudellisista liittymäkohdista huolimatta pitää luonteeltaan hallinnollisena päätöksenä. Päätöksenteon nopeuden tur-

vaaminen on puolestaan välttämätöntä jäädättämisen tavoitteiden saavuttamiseksi. Päätös varojen jäädättämisestä kun on saadun selvityksen mukaan voitava tarvittaessa tehdä viipymättä sen perusteiden tultua poliisiviranomaisen tietoon, jotta voitaisiin estää varojen piilottaminen ja siirtäminen ulkomaille sekä pahimmassa tapauksessa niiden käyttäminen terroristisiin tarkoituksiin. Päätöksentekijällä on lisäksi oltava mahdollisimman tarkat tiedot toimenpiteen kohteesta sekä nopeat ja suorat kansainväliset yhteydet, mikä seikka myös tukee keskusrikospoliisin valintaa jäädättämispäätösten tekijäksi.

Keskusrikospoliisin osoittaminen toimivaltaiseksi viranomaiseksi jäädättämispäätösten osalta edellyttää lakivaliokunnan mielestä kuitenkin välttämättä, että toimenpiteen kohteen oikeusturva on järjestetty tehokkaasti. Jäädättämispäätös on ehdotetun lain 4 §:n mukaan annettava viivytystä tiedoksi toimenpiteen kohteelle. Päätös koskee periaatteessa kaikkia kohteen varoja, mutta siitä voidaan lakiehdotuksen 5 §:n mukaan kuitenkin erottaa muun muassa jäädättämisen kohteelle tarpeellisia varoja, kuten päätöksen kohteena olevan luonnollisen henkilön tai tämän huollettavien ruoka-, asumis- ja terveydenhuoltokustannukset.

Keskusrikospoliisilla ei päätöstä tehdessään kuitenkaan yleensä välttämättä ole kattavaa kuvaa päätöksen tehneen koko varallisuudesta. Varallisuusmassan laajuus selviää yleensä vasta ehdotetun lain 14 §:n mukaisen täytäntöönpanon yhteydessä, jolloin varat luetteloidaan noudattaen mitä ulosottokaaren 4 luvun 29 §:ssä säädetään omaisuuden luetteloinnista, ja päätöksen kohteen varoja hallussaan pitävien ilmoitettua ulosottomiehelle pykälän 3 momentissa tarkoitettut tiedot. Jäädättämispäätöksessä ei sen vuoksi olisi useinkaan mahdollista yksilöidä sitä omaisuutta, jota jäädättäminen ei 1 momentin 1—3 kohdan nojalla koskisi, eikä keskusrikospoliisin siten olisi yleensä mahdollista päätöstä tehdessään antaa yksityiskohtaisia määräyksiä esimerkiksi siitä, mitkä tietyt varallisuuserät olisi jätettävä jäädättämisen ulkopuolelle. Käytännössä tällaiset ratkaisut tekisi ulosottomies ulosottokaareissa säädettyä menettelyä noudat-

taen. Yritysvarallisuuden kohdalla olisi tämän lisäksi mahdollista asettaa toimitsija hoitamaan kohteena olevaa omaisuutta. Toimitsijan käytämisestä johtuvista kuluista johtuen se tulee kuitenkin kysymykseen yleensä vain, kun varallisuusmassa on kohtuullisen suuri.

Keskusrikospoliisin tulee ehdotetun 11 §:n mukaan lisäksi arvioida kuuden kuukauden välein päätöksen tekemisestä, ovatko jäädyttämisen edellytykset edelleen olemassa. Päätöksen kohde voi myös esittää asiassa selvitystä.

Keskeistä jäädyttämisen kohteen oikeusturvan kannalta on, että keskusrikospoliisin jäädyttämispäätökseen saa lakiehdotuksen 17 §:n nojalla vaatia oikaisua ja oikaisuvaatimukseen annettuun päätökseen saa hakea muutosta valittamalla Helsingin hallinto-oikeuteen ja viime kädessä korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Lakiehdotuksen 16 § sisältää puolestaan säännöksen, jonka mukaan valtion on korvattava päätöksen kohteelle jäädyttämisestä aiheutunut vahinko ja asiassa aiheutuneet kulut, jos varoja on jäädytetty perusteettomasti. Korvausperusteena on ankara vastuu, eikä korvausvastuun määrää ole rajoitettu, vaan korvaus on suoritettava kaikesta vahingosta ja kuluista, joiden näytetään olevan syy-yhteydessä jäädyttämispäätökseen.

Laki mahdollistaisi varojen jäädyttämisen myös toisen valtion tekemän jäädyttämispäätöksen perusteella. Tämän on asiantuntijakuulemisissa epäilty aiheuttavan oikeusturvariskin. Ehdotetussa laissa asetetaan kuitenkin varsin tiukat edellytykset toisen valtion pyyntöön perustuvalle jäädyttämiselle. Kriteerit on ensiksikin sidottu tiukasti Suomen oikeudessa omaksuttuun terrorismin käsitteeseen, sillä jäädyttämispyyntöön täyttämisen edellytyksenä on aina, että pyyntöön taustalla oleva teko Suomessa tehtynä ilmeisesti täyttäisi rikoslain 34 a luvun mukaisen terrorismirikoksen tunnusmerkistön. Jäädyttämistä pyytävän ulkomaisen viranomaisen on lisäksi liitettävä pyyntöön riittävä aineisto, jotta keskusrikospoliisi voi sen perusteella arvioida tunnusmerkistön täyttymistä.

Vaikka jäädyttämisen kohteen oikeusturva onkin lakivaliokunnan mielestä turvattu edellä mainituilla säännöksillä, valiokunta kiinnittää

kuitenkin vielä huomiota mahdollisuuteen turvata luonnollisen henkilön tai oikeushenkilön mahdollisuudet jatkaa liike- tai yritystoimintaa jäädyttämispäätöksen jälkeen. Jäädyttämispäätöksen tarkoituksena ei ole se, että sen kohteena oleva liike- tai yritystoiminta menettäisi lopullisesti arvonsa tai ajautuisi konkurssiin. Koska luonnollisen henkilön tai oikeushenkilön varojen jäädyttämisestä voi koitua merkittävää haittaa yritys- tai liiketoiminnalle, valiokunta pitää tärkeänä, että keskusrikospoliisi pyrkii päätöstä tehdessään ja ulosottomies sitä täytäntöön pannessaan huolehtimaan siitä, että liike- tai yritystoiminnan elinkelpoisuus turvataan. Päätöstä tehtäessä tulisi tämän vuoksi harkita, miltä osin omaisuutta voitaisiin lakiehdotuksen 5 §:n 2 momentin nojalla jättää jäädyttämisen ulkopuolelle ilman, että tästä aiheutuisi merkittävää riskiä varojen kanavoitumisesta terroristisiin tarkoituksiin.

Kolmannen osapuolen oikeusturva

Sivullisen osalta ulosotossa noudatetaan lähtökohtaisesti periaatetta, jonka mukaan sivullisen oikeutta ei loukata eikä vaaranneta (Ulosottokaari 4:8—13 §). Periaate ei kuitenkaan ole täysin ehdoton, vaan siitä on olemassa laissa säädettyjä poikkeuksia, jotka liittyvät ulosoton välttelemiseen (Ulosottokaari 4:14 §). Näillä tähdätään kuitenkin siihen, että sivullisen todellista oikeutta ei loukata. Sivullinen, jonka oikeutta jäädyttämispäätöksen täytäntöönpanolla loukattaisiin esimerkiksi siten, että jäädyttäminen kohdennettaisiin virheellisesti sivullisen omaisuuteen, voi valittaa toimenpiteestä. Ulosottomies voi myös korjata päätöstä itseoikaisuna, mikäli hänen tietoonsa tulee, että täytäntöönpano vaikuttaa sivullisen oikeuteen. Varojen jäädyttämispäätöksen jälkeen kolmannen osapuolten ei tulisi 6 ja 7 §:n mukaisten kieltojen vuoksi pääsääntöisesti ryhtyä sen kohteen kanssa uusiin liiketoimiin tai sopimussuhteisiin.

Jäädyttämistä koskevat pankkien velvollisuudet on saadun selvityksen mukaan pyritty eh-

dotetussa laissa säätämään mahdollisimman pitkälle samansisältöisesti EU-tason sääntelyn kanssa, jotta järjestelmän edellyttämät muutokset pankkien ja muiden yksityisten toimijoiden toimintamalleihin ja järjestelmiin minimoitaisiin. Jäädättämispäätöksen tehtyään keskusrikospoliisin on kuitenkin syytä olla viipymättä yhteydessä sellaiseen tahoon, jonka hallussa tunnetusti tai oletettavasti on jäädättämisen kohteena olevaa varallisuutta, jo ennen kuin päätös julkaistaan ja ulosottomies ryhtyy panemaan sitä täytäntöön. Jo ennen jäädättämispäätöksen julkaisemista keskusrikospoliisin on myös syytä antaa tekemänsä päätös tiedoksi esimerkiksi sellaiselle luottolaitokselle, jossa päätöksen kohteen tiedetään säilyttävän varoja.

Jäädättämispäätöksen katsotaan lakiehdotuksen 4 §:n 3 momentin mukaan tulleen kolmansien osapuolten tietoon viimeistään sinä päivänä, jona se julkaistaan Virallisessa lehdessä. Kolmansien osapuolten tietoon tulemisen ajankohdan määrittäminen liittyy hallituksen esityksen perustelujen mukaan lakiehdotuksen 6 ja 7 §:n mukaisiin kieltoihin sekä niitä koskevaan 18 §:ssä viitattavaan kriminalisointiin. Rikosoikeudellinen laillisuusperiaate edellyttää kuitenkin rangaistavan käyttäytymisen kohtuullista

ennalta arvattavuutta. Lakivaliokunnan mielestä hallintovaliokunta voisikin vielä miettiä, onko jäädättämisen julkaiseminen ehdotetulla tavalla Virallisessa lehdessä riittävän tehokasta.

Esityksen vaikutukset viranomaisten toimintaan

Hallituksen esityksen perustelujen mukaan keskusrikospoliisi tarvitsee kolmen henkilötyövuoden lisäyksen voidakseen toteuttaa ehdotetun lain velvoitteet. Jäädättämispäätöksen täytäntöönpano lisää jonkin verran myös ulosottoon ja omaisuuden hallintaan liittyviä tehtäviä. Lausunnonantotehtävien täyttäminen edellyttää tämän lisäksi sitä, että suojelupoliisille kohdennetaan yksi henkilötyövuosi lisää. Lakivaliokunta yhtyy hallituksen esityksen perusteluihin esitetyn resurssitarpeen osalta ja pitää tärkeänä, että henkilöstön riittävyydestä huolehditaan asianmukaisesti.

Lausuntonaan lakivaliokunta esittää,

että hallintovaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 12 päivänä joulukuuta 2012

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Anne Holmlund /kok
 vpj. Stefan Wallin /r
 jäs. James Hirvisaari /ps
 Johanna Jurva /ps
 Suna Kymäläinen /sd
 Antti Lindtman /sd
 Markku Mäntymaa /kok
 Johanna Ojala-Niemelä /sd
 Aino-Kaisa Pekonen /vas

Jaana Pelkonen /kok
 Arto Pirttilahti /kesk
 Kristiina Salonen /sd
 Jani Toivola /vihr
 Kari Tolvanen /kok
 Ari Torniainen /kesk
 Kaj Turunen /ps
 Peter Östman /kd.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Tuula Sivonen.