

LAKIVALIOKUNNAN LAUSUNTO 14/2004 vp

Valtioneuvoston selvitys komission vihreästä kirjasta "rikosoikeudellisten seuraamusten lähentämisestä, vastavuoroisesta tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta Euroopan unionissa"

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Suuri valiokunta on 2 päivänä kesäkuuta 2004 lähettänyt valtioneuvoston selvityksen komission vihreästä kirjasta "rikosoikeudellisten seuraamusten lähentämisestä, vastavuoroisesta tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta Euroopan unionissa" (E 52/2004 vp) lakivaliokunnalle mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntöneuvos Jukka Lindstedt, oikeusministeriö
- professori Ari-Matti Nuutila.

Lisäksi professori Kimmo Nuotio on antanut kirjallisen lausunnon.

VALTIONEUVOSTON SELVITYS

Komission vihreä kirja

Komission vihreä kirja on keskustelu- ja kyselyasiakirja, jossa komissio tiedustelee jäsenvaltioiden kantaa siihen, tulisiko jäsenvaltioissa käytössä olevia rangaistuksia yhdenmukaistaa, ja siihen, miten vastavuoroista tunnustamista voitaisiin kehittää. Asiakirja sisältää 39 komission laatimaa kysymystä, joihin jäsenvaltioiden vastauksia odotetaan.

Vihreässä kirjassa käsitellään kahta asiakokonaisuutta: yhtäältä rikosoikeudellisten seuraamusten lähentämistarvetta ja toisaalta mahdollisuuksia näiden seuraamusten vastavuoroiseen tunnustamiseen. Asiakirjassa pohditaan myös rikosoikeudellisten seuraamusten täytäntöönpanoon liittyviä kysymyksiä.

Rikosoikeudellisista seuraamuksista otetaan esille ehdoton ja ehdollinen vankeusrangaistus, vaihtoehtoiset rangaistukset, menettämisseuraukset, erilaisten oikeuksien menetykset ja oikeushenkilön rangaistusvastuu. Rangaistuksen määräämisen osalta vihreässä kirjassa käsitellään syyttäjän ja tuomioistuimen harkintavaltaa, yritys- ja osallisuuskysymyksiä, rangaistuksen koventamis- ja lieventämisperusteita, rikoksen uusimisen vaikutusta rangaistukseen sekä kurrenssitilanteita. Rangaistuksen täytäntöönpanoa koskevista kysymyksistä tarkastellaan lähinnä ehdonalaista vapautta, elektronista valvontaa ja kotiarestia.

Rangaistusten vastavuoroisen tunnustamisen ja täytäntöönpanon käsittely rajoittuu asiakirjassa vankeusrangaistukseen ja vaihtoehtoihin rangaistuksiin.

Valtioneuvoston kanta

Tampereen Eurooppa-neuvoston päätelmien mukaisesti valtioneuvosto kannattaa vastavuoroisen tunnustamisen periaatetta ja katsoo, että sen pitäisi olla unionin oikeudellisen yhteistyön kulmakivi. Sitä vastoin valtioneuvosto suhtautuu epäilevästi pyrkimyksiin rikosoikeudellisten järjestelmien liialliseen lähentämiseen. Oikeudellisten päätösten vastavuoroinen tunnusta-

minen on valtioneuvoston mukaan mahdollista myös ilman jäsenvaltioiden lainsäädännön pitkälle menevää lähentämistä.

Valtioneuvosto ei kuitenkaan ole vielä muodostanut kantaansa vihreän kirjan sisältämiin yksittäisiin kysymyksiin. Kannanmuodostuksen ja vastausten valmistelu on vireillä oikeusministeriössä.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Komission esittämä vihreä kirja rikosoikeudellisten seuraamusten lähentämisestä, vastavuoroisesta tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta on asialliselta sisällöltään laaja ja myös periaatteelliselta kannalta merkittävä. Asiakirja ilmentää osaltaan komission pitkälle meneviä pyrkimyksiä oikeus- ja sisäasioiden yhteistyön alalla nimenomaan rikosoikeuden osalta. Lakivaliokunta huomauttaa, että vihreässä kirjassa esitettyjen suunnitelmien toteuttamismahdollisuuksiin vaikuttaa kuitenkin osaltaan se, missä määrin tulevassa uudessa perustuslaillisessa sopimuksessa Euroopan yhteisölle siirretään toimivaltaa rikosoikeuden alalla, samoin kuin se, millaisissa menettelyissä tätä toimivaltaa käytetään.

Lakivaliokunnan mielestä komission vihreän kirjan lähtökohdat eivät ole ongelmattomia. Asiakirjasta ei ilmene yleisen tason näkemystä siitä, miltä osin Euroopan unionin jäsenvaltioissa käytössä olevien rangaistusten lähentäminen unionin toimin voisi hyödyttää jäsenvaltioiden keskinäistä yhteistyötä tavalla, johon pelkästään näiden valtioiden itsensä toimilla ei päästä. Kovinkaan uskottava ei esimerkiksi ole asiakirjassa (s. 10) esitetty mahdollisuus, että rikosten tekijät rikoksia suunnitellessaan kiinnittäisivät huomiota nimenomaan eri maiden rikoslaeissa säädettyyn rangaistustasoon. On syytä olettaa, että rikoksia suunnitelmallisesti tehtäessä huomattavasti tärkeämpi merkitys on arvioidulla kiinnijäämisriskillä.

Valiokunnan mielestä vihreä kirja ei perustu kovinkaan eritellylle näkemykselle siitä, millaisiin käytännön rikostorjunnan ongelmiin juuri unionin toiminnalla tulisi hakea vastausta. Pitkemminkin asiakirjan perusteella syntyy vaikutelma, että rikosoikeudellisten seuraamusten lähentäminen unionin jäsenvaltioiden kesken on komission mielestä jollain tapaa itsetarkoitus. Tällaiseen lähestymistapaan sisältyy ainakin kahdenlaisia vaaroja. Ensinnäkin se saattaa rikosoikeuden kannalta johtaa siihen, että rikosoikeudelliseen järjestelmään ja sen käyttöön liittyviä kysymyksiä tarkastellaan alisteisina unionin ja yhteisön tavoitteille. Tällöin mahdollisuus kansallisiin kriminaalipoliittisiin valintoihin saattaa huomattavastikin supistua. Asialla on merkitystä erityisesti unionin laajennuttua, koska esimerkiksi vihreän kirjan sisältämä lyhyt vertailu jäsenvaltioiden vankiluvuista (s. 36 s.) viittaa oleellisiin eroihin jäsenvaltioiden rikosoikeudellisten järjestelmien toiminnassa. Kuten asiakirjasta ilmenee, Pohjoismaiden suhteellinen vankiluku on perinteisesti ollut melko alhainen. Tätä voidaan pitää osoituksena rikosoikeudellisesta kontrollijärjestelmästä, jossa yhtäältä yhdistyvät korkea kiinnijäämisriski ja korkeat rikosten selvitysprosentit. Toisaalta tuomioistuinten langettamat rangaistukset ovat tasoltaan olleet maltillisia, mikä on osaltaan hillinnyt vankiluvun kasvua. Sen sijaan joissakin uusissa jäsenvaltioissa on vihreän kirjan tietojen mukaan yli 350 vankia 100 000 asukasta kohti eli noin kuusi kertaa enemmän kuin Pohjoismaissa.

Toiseksi itsetarkoituksellinen pyrkimys rikosoikeudellisten seuraamusten lähentämiseen asettaa kyseenalaiseksi subsidiariteetti- eli läheisyysperiaatteen, jonka mukaan unionin tasolla toteutettavat toimet ovat lähtökohtaisesti perusteltuja vain silloin, kun suunnitellun toiminnan tavoitteita ei voida riittävällä tavalla toteuttaa jäsenvaltioiden toiminnan avulla. Tällainen toimenpiteiden riittävyyden arvioiminen ei kuitenkaan ole mahdollista vain jäsenvaltioiden säädöksiä vertailemalla, vaan tarvitaan empiiristä tietoa niiden rikosoikeudellisten järjestelmien toiminnasta.

Edellä esitettyihin näkökohtiin viitaten lakivaliokunta yhtyy niihin epäilyksiin, joita valtioneuvostolla on unionin jäsenvaltioiden rikosoikeudellisten järjestelmien lähentämisestä. Myös lakivaliokunta pitää Euroopan unionin rikosoikeudellisen yhteistyön kulmakivenä vastavuoroisen tunnustamisen periaatetta. Valtioneuvoston tavoin valiokunta tähdentää, että vastavuoroinen tunnustaminen on mahdollista myös ilman jäsenvaltioiden lainsäädännön pitkälle menevää lähentämistä. Valiokunnan mielestä rikosoikeudellisen yhteistyön eteneminen vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen pohjalta saat-
taa myös olla omiaan vähitellen, ilman erityisiä yhtenäistämistoimia, lähentämään jäsenvaltioiden oikeusjärjestelmiä toisiinsa niissä kohdin,

joissa kansallisten eroavuuksien havaitaan olevan esteenä järkevälle yhteistoiminnalle.

Lakivaliokunta ei tässä yhteydessä ole pitänyt tarkoituksenmukaisena käsitellä komission vihreää kirjaa yksityiskohdittain. Valiokunnan arvion mukaan asiakirjan sisältö viittaa kuitenkin siihen, että yhteisesti toteutettavien lainsäädäntötoimenpiteiden keskeisin käyttöala liittyy taloudellisten seuraamusten ja erilaisten oikeuksien menetyksen täytäntöönpanoon. Rikosoikeudellisen järjestelmän uskottavuuden ja ennalta-estävän vaikutuksen ylläpitämisen voidaan katsoa edellyttävän, että esimerkiksi sakkorangaistukset voidaan panna täytäntöön myös toisessa jäsenvaltiossa ja että vaikkapa liiketoimintakiellon kaltainen määräaikainen oikeudenmenetys tunnustetaan unionin alueella päteväksi kiellon määränneen jäsenvaltion ulkopuolellakin. Toisin kuin vihreässä kirjassa (s. 57 s.) annetaan ymmärtää, tällaisten vaikutusten aikaansaaminen ei valiokunnan käsityksen mukaan kuitenkaan välttämättä edellytä itse seuraamuksia koskevien säännösten yhtenäistämistä.

Lausunto

Lausuntonaan lakivaliokunta ilmoittaa,

että valiokunta yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan.

Helsingissä 17 päivänä kesäkuuta 2004

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Tuija Brax /vihr
 vpj. Susanna Rahkonen /sd
 jäs. Esko Ahonen /kesk
 Lasse Hautala /kesk
 Petri Neittaanmäki /kesk
 Lauri Oinonen /kesk
 Lyly Rajala /kok
 Jukka Roos /sd

Tero Rönni /sd
 Petri Salo /kok
 Pertti Salovaara /kesk
 Minna Sirnö /vas
 Timo Soini /ps
 Marja Tiura /kok
 Jan Vapaavuori /kok.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Risto Eerola.