Rikosoikeuden apulaisprofessori Sakari Melander
Helsingin yliopisto
Oikeustieteellinen tiedekunta
23.11.2015

Eduskunnan lakivaliokunnalle

Asia: Valtioneuvoston kirjelmään **U 64/2013 vp** eduskunnalle ehdotuksesta neuvoston asetukseksi Euroopan syyttäjänviraston perustamisesta liittyvä oikeusministeriön perusmuistio (U-jatkokirjelmä) 10.11.2015

Yleistä

Valtioneuvosto on perustuslain 96 §:n 2 momentin mukaisesti lähettänyt eduskunnalle ns. U-kirjelmän 64/2013 vp Euroopan komission tekemästä ehdotuksesta neuvoston asetukseksi Euroopan syyttäjänviraston (European Public Prosecutor's Office, EPPO) perustamisesta. Eduskunnan lakivaliokunta on antanut U-kirjelmästä lausunnot LaVL 23/2013 vp, LaVL 11/2014 vp ja LaVL 1/2015 vp.

Oikeusministeriö on 10.11.2015 antanut komission asetusehdotukseen liittyvän U-jatkokirjeen, jonka tarkoituksena on informoida eduskuntaa siitä, miten asetusehdotusta koskevat neuvottelut ovat edistyneet ja miten Suomelle tärkeät kysymykset on erityisesti Luxemburgin puheenjohtajuuskauden neuvotteluissa otettu huomioon.

U-jatkokirjelmän taustalla oleva asetusehdotus on merkittävällä tavalla täsmentynyt komission alkuperäiseen asetusehdotukseen (COM(2013) 534 final) verrattuna. Täsmentymistä on tapahtunut myös verrattuna lakivaliokunnan kesäkuussa käsiteltävänä olleeseen asetusehdotuksen versioon (8316/2/15 REV 2). Nyt käsillä olevassa jatkokirjelmässä keskitytään edellisen U-jatkokirjelmän (OM:n U-jatkokirjelmä 25.5.2015) antamisen jälkeen tapahtuneen kehityksen selostamiseen erityisesti koskien niitä kysymyksiä, joihin asetusehdotuksen eduskuntakäsittelyn yhteydessä on kiinnitetty huomiota. U-jatkokirjelmässä käsitellään tarkemmin liitännäistoimivaltaa, tutkintatoimia ja rajat ylittävää tutkintaa, tutkinnanjohtajuutta sekä sovintomenettelyä koskevien artiklaehdotusten tarkasteluun. Keskityn lausunnossani pääasiassa edellä mainittujen kysymysten tarkasteluun. Olen 22.10.2013 antanut eduskunnan lakivaliokunnalle lausunnon komission asetusehdotusta koskevasta U-kirjelmästä sekä 10.6.2015 lausunnon asetusehdotusta koskevan edellisen U-jatkokirjelmän taustalla olleesta asetusehdotusversiosta. Tämä lausunto täydentää aiempia lausuntojani ja lausunnot ovat tietyiltä osin päällekkäisiä.

Lausuntonani esitän kunnioittavasti seuraavan.

Asetusehdotuksen konteksti ja merkittävyys

Ehdotus Euroopan syyttäjänviraston perustamista koskevaksi asetukseksi liittyy laajempaan ehdotuskokonaisuuteen, jolla on tarkoitus tehostaa ja uudistaa EU:n rikosoikeudellista yhteistyötä. Samaan ehdotuskokonaisuuteen liittyy ehdotus Euroopan unionin rikosoikeudellisen yhteistyön viraston Eurojustin tehostamisesta (COM(2013) 535 final) ja tiedonanto EU:n petostentorjuntaviraston OLAF:n hallinnon parantamisesta ym. (COM(2013) 533 final).

Koko yllä mainittu ehdotuskokonaisuus liittyy jo aiemmin annettuun ehdotukseen neuvoston ja parlamentin direktiiviksi unionin taloudellisiin etuihin kohdistuvien petosten torjunnasta rikosoikeudellisin keinoin (ns. EU-petosdirektiiviehdotus, COM(2012) 363 final). Tätä ehdotusta on eduskunnan lakivaliokunnassa jo valtioneuvoston sitä koskevan kirjelmän johdosta tarkasteltu (U 57/2012 vp ja LaVL 9/2012 vp sekä LaVL 7/2013 vp). EU-petosdirektiiviehdotus on ollut periaatteelliselta kannalta varsin merkittävä sen sisältäessä alun perin määräyksiä vähimmäisrangaistusten lähentämisestä.[1] Sittemmin vähimmäisrangaistusten lähentämistä koskevat määräykset on direktiiviehdotuksesta poistettu (ks. LaVL 7/2013 vp, s. 3/I). Myös direktiivin oikeusperustasta on kiistelty, komission katsoessa oikean oikeusperustan olevan SEUT 325 artikla ja neuvoston katsoessa sen olevan SEUT 83(2) artikla. Jos direktiivin oikeusperustaksi määritellään SEUT 325 artikla, mikä tällä hetkellä ei tosin näytä todennäköiseltä, se merkitsee EU:n rikosoikeudellisen toimivallan laajenemista merkittävällä tavalla.

Euroopan syyttäjänviraston perustamista koskevassa asetusehdotuksessa viitattaisiin EU-petosdirektiivissä tarkoitettuihin rikosmääritelmiin, jotka näin määrittäisivät Euroopan syyttäjänviraston toiminnan soveltamisalaa. Toteutuessaan ehdotuskokonaisuus tarkoittaa, että Euroopan unionin taloudellisiin intresseihin kohdistuvat rikokset tosiasiassa siirtävät Euroopan unionissa toteutettua rikosoikeudellista yhteistyötä merkittävällä tavalla tasolle, jolla yhteistyötä ei aikaisemmin ole toteutettu. Kysymys on huomattavasti institutionalisoidummasta yhteistyöstä kuin mitä SEUT 82 ja 83 artiklan nojalla tähän asti on toteutettu.

Asetusehdotus ja siihen läheisesti liittyvä muu EU-oikeudellinen ehdotettu sääntelykokonaisuus muodostaa erittäin merkittävän kokonaisuuden, ja merkittävyyttä on asetusehdotuksen sisällön täsmentymisestä huolimatta syytä arvioida edelleen samoin. Kysymys lienee merkittävimmästä toiminnasta, jota Euroopan unioni on rikosoikeuteen liittyen toteuttanut. Kysymys Euroopan syyttäjänviraston tai -toimen perustamisesta on ollut ajankohtainen EU:ssa jo pitkään (ks. esim. komission vuonna 2001 antama vihreä kirja yhteisön taloudellisten etujen rikosoikeudellisesta suojaamisesta ja Euroopan syyttäjäntoimen perustamisesta (KOM(2001) 715 lopullinen) ja sitä koskeva lakivaliokunnan lausunto LaVL 10/2002 vp). Samalla se on kuitenkin symboloinut EU-rikosoikeuden mahdollista ylikansallistumista, joka murentaisi perinteisen lähtökohdan rikosoikeudesta korostuneen kansallisena oikeudenalana. Vaikka rikosoikeus on merkittävällä tavalla kansainvälistynyt ja eurooppalaistunut, kysymys Euroopan unionin rikosoikeudenhoitoon suoraan liittyvästä viranomaisesta merkitsee kuitenkin huomattavasti pidemmälle menevää rikosoikeudellista yhteistyötä kuin vastavuoroiseen tunnustamiseen ja aineellisen rikosoikeuden lähentämiseen pohjautuva rikosoikeudellinen yhteistyö.

Nyt käsillä oleva asetusehdotus on komission alkuperäiseen asetusehdotukseen verrattuna huomattavasti täsmentynyt sekä kansallisesta näkökulmasta arvioiden parantunut. Siitä huolimatta

[1] Vähimmäisrangaistusten lähentämisen ongelmallisuudesta ja aiemmasta, Amsterdamin sopimuksen aikaisesta oikeustilasta ks. *Sakari Melander*, ”Eurooppalaistuva kriminaalipolitiikka”, teoksessa Ville Hinkkanen – Leena Mäkipää (toim.), Suomalainen kriminaalipolitiikka – näkökulmia teoriaan ja käytäntöön. Tapio Lappi-Seppälän juhlakirja (Forum Iuris, Helsinki 2013), s. 69–72 (54–77).

EPPO:n perustamisesta edellä esitetty on edelleen ajankohtaista. EPPO:n perustamisen merkittävyys sekä sen aiheuttama EU:n rikosoikeudellisen yhteistyön merkittävä syventyminen ja eteneminen uudelle tasolle on nähdäkseni näin edelleen otettava huomioon asetusehdotusta ja sen sisältämien artiklojen sisältöä tarkasteltaessa.

EPPO:n toimivallan perusteena olevat rikokset

Asetusehdotuksen 17 artiklan mukaan EPPO:lla olisi toimivalta EU-petoksia koskevassa direktiivissä tarkoitettujen unionin taloudellisiin etuihin kohdistuvien rikosten osalta. EPPO käyttäisi tätä toimivaltaansa kunkin jäsenvaltion EU-petoksia koskevan direktiivin kriminalisointivelvoitetta koskevan implementointilainsäädännön perusteella.

Artiklan muotoilu on erityisen merkityksellinen sen määrittäessä koko asetuksen soveltamisalaa. Tämän vuoksi artikla olisi muotoiltava ehdottoman tarkkarajaisesti ja täsmällisesti, jotta EPPO:n toimivalta on selkeästi ennalta määritelty, jolloin myös toimivaltaa koskeva jako kansallisten viranomaisten ja EPPO:n välillä on mahdollisimman selkeä ja ennustettava.

Aivan selvää ei ole, mikä merkitys EU-petoksia koskevan direktiivin implementointilainsäädäntöä koskevalla maininnalla asetusehdotuksessa on. Asetusehdotuksen 17(1) artiklan mukaan EPPO käyttäisi toimivaltaansa jäsenvaltion kansallisen EU-petoksia koskevan direktiivin implementointia koskevan lainsäädännön pohjalta. Selvää sinänsä on, että kansalliset tutkinta- ja syytetoimet on perustettava kansalliseen lainsäädäntöön. Voi kuitenkin olla, että implementointitoimenpiteiden taso ja laajuus vaihtelevat jäsenvaltioissa huomattavasti. Esimerkiksi Suomessa on katsottu, että EU-petoksia koskeva direktiivi ei juuri aiheuttaisi muutoksia kansallisen rikoslainsäädäntöön (U 57/2012 vp, s. 3–4). Näin EPPO:n toimivalta ja sen käyttäminen ei olisi erityisen selkeästi määritelty. Edellä esitetyn vuoksi on perusteltua, että asetusehdotuksen 17(3) artiklaan tultaisiin sisällyttämään määräys, jonka mukaan jäsenvaltioiden olisi ilmoitettava EPPO:lle, mitkä sen kansallisessa rikoslainsäädännössä tarkoitetut rikokset kattavat EU-petoksia koskevassa asetuksessa asetetut kriminalisointivelvoitteet (ks. asiakirjan WK 126/2015 INIT 17(3) artikla). Asiakirjassa WK 126/2015 INIT tosin todetaan, että mainittua määräystä on vielä kehitettävä tai sen sijaintia muutettava. Nähdäkseni määräyksen sisällyttäminen asetukseen on sen täsmällisyyden ja asetuksen mahdollisen tulevan soveltamisen ennustettavuuden vuoksi tärkeää ja asetusta koskevissa jatkoneuvotteluissa määräyksen sisällyttämisestä asetukseen tulisi pitää kiinni.

Toimivallan käyttäminen vähäisten rikoksen osalta

Tämänhetkisen asetusehdotuksen 20(2) artiklan a kohdan mukaan jos EPPO:n toimivaltaan kuuluvan rikoksen aiheuttama tai odotettavissa oleva vahinko unionin taloudellisille eduille on alle 10 000 euroa, EPPO voi käyttää toimivaltaansa vain, jos asialla on unionintasoisia vaikutuksia, jotka vaativat EPPO:n johtamaa tutkintaa, tai jos epäiltynä on EU:n virkamies. Määräyksen tarkoitus on rajata vähäiset tapaukset EPPO:n toimivallan ulkopuolelle. Se vastaa lakivaliokunnan aiempaa asetusehdotusta koskevaa näkemystä, jonka mukaan vähäiset rikokset tulisi jättää kansallisten viranomaisten käsiteltäväksi (LaVL 23/2013 vp, s. 5/II, ks. myös HaVL 1/2015 vp, s. 7).

Artiklaa ei kuitenkaan ole tältä osin muotoiltu erityisen täsmällisesti. Lakivaliokunta on aiemmin huomauttanut, että vastaavan artiklan aiempi käytännössä samansisältöinen muotoilu ei ole riittävän täsmällinen EPPO:n toimivallan määrittelemiseksi ja että asiaa on syytä täsmentää esimerkiksi resitaalilla (LaVL 1/2015 vp, s. 8). Lakivaliokunnan näkemys on syytä ottaa edelleen huo-

mioon. Kohta on edelleen hyvin epätäsmällisesti muotoiltu eikä rajaa EPPO:n toimivaltaa riittävällä tavalla. Voitaneen jopa ajatella, että EPPO:n toimivallan määräytyessä yleisesti unionin taloudellisiin intresseihin kohdistuvien rikosten perusteella, sen toimivallan alaan kuuluvilla asioilla on aina unionintasoisia vaikutuksia. Nähdäkseni selvää on, että kohta ei rajaa EPPO:n toimivaltaa riittävästi ja sen täsmentämistä joko artiklan tekstin tasolla tai resitaalikirjauksella olisi ehdottomasti syytä harkita.

Liitännäistoimivalta

Eduskunnan lakivaliokunta on aiemmissa asetusehdotusta koskevassa lausunnossaan pitänyt asetusehdotukseen sisältyvää niin sanottua liitännäistoimivaltaa varsin ongelmallisena (LaVL 23/2013 vp, s. 6, LaVL 11/2014 vp, s. 5/I ja LaVL 1/2015 vp, s. 8).

Asetusehdotuksen tämänhetkisen versio sisältää edelleen liitännäisrikoksia koskevaa toimivaltaa koskevan määräyksen (tämänhetkisen asetusehdotuksen 17(2) artikla). Määräyksen mukaan ”The European Public Prosecutor’s Office shall also be competent for any other criminal offence which is inextricably linked to a criminal conduct falling within the scope of paragraph 1, where the maximum sanction provided for by national law to for this offence is less severe than the sanction in respect of the offence affecting the financial interests of the Union.” Kysymys siis olisi PIF-rikoksiin erottamattomasti liittyvistä rikoksista, joista säädetty enimmäisrangaistus on alhaisempi kuin PIF-rikoksesta.

Liitännäistoimivallan käyttöön liittyy myös asetusehdotuksen 20(3) artikla, jonka mukaan EPPO:n on pidättäydyttävä käyttämästä toimivaltaansa, jos PIF-rikoksesta säädetty enimmäisrangaistus on liitännäisrikoksesta säädettyä enimmäisrangaistusta alhaisempi tai jos rikoksesta todennäköisesti EU:n taloudellisille intresseille aiheutuva vahinko on muulle taholle aiheutuvaa vahinkoa alhaisempi.

U-jatkokirjelmässä katsotaan, että liitännäistoimivaltaa koskeva kokonaisratkaisu on kehittynyt aikaisempiin ehdotuksiin verrattuna myönteisempään suuntaan. U-jatkokirjelmässä toisaalta todetaan, että liitännäistoimivallan hyväksyttävyyden edellytyksenä on, että muotoilu on SEUT 86(1) artiklan mukainen. U-jatkokirjelmässä viitataan tältä osin neuvoston oikeuspalvelun näkemykseen, jonka mukaan liitännäistoimivallan tarkoituksena olisi sen varmistaminen, että perussopimuksen tavoite voidaan EU-oikeudellisen tehokkuusperiaatteen mukaisesti riittävän tehokkaasti toteuttaa (ns. *effet utile* -periaate).

Neuvoston oikeuspalvelu on liitännäistoimivaltaa koskevassa lausunnossaan (neuvoston asiakirja 8904/15) todennut, että liitännäistoimivaltaa koskeva määräys on SEUT 86 artiklan mukainen, koska se on EU-tuomioistuimen *effet utile* -periaatetta koskevan käytännön mukainen. Asiakirjassa pidetään liitännäisrikoksia koskevaa artiklaa tarpeellisena SEUT 86(1) artiklan tehokkuuden turvaamiseksi (tarkemmin neuvoston asiakirja 8904/15, s. 7–9). Kysymys on toisin sanoen tilanteesta, jossa perussopimusmääräystä tulkitaan funktionaalisesti tilanteessa, jossa sanamuodon mukainen tulkinta johtaisi epäjohdonmukaiseen lopputulokseen perussopimusmääräyksen tarkoituksen kanssa (neuvoston asiakirja 8904/15, s. 7).

SEUT 86(1) artiklan mukaan unionin taloudellisia etuja vahingoittavien rikosten torjumiseksi neuvosto voi erityistä lainsäätämisjärjestystä noudattaen annetuilla asetuksilla perustaa Eurojustin pohjalta Euroopan syyttäjänviraston. On sinänsä totta, että artiklassa käytetty ilmaisu ”unionin taloudellisia etuja vahingoittavat rikokset” ei välttämättä ole identtinen tulevan EU-petoksia koskevan direktiivin kriminalisointivelvoitteiden kattaman alan kanssa eikä ilmaisu tyhjentävästi

rajaa unionin taloudellisia etuja vahingoittavien rikosten alaa. Toisaalta olisi varsin erikoista, jos unionin taloudellisten etujen torjunnasta rikosoikeudellisin keinoin annettava direktiivi tarkoituksellisesti kattaisi vain osan mainituista rikoksista ja EPPO:a koskevassa asetuksessa käytetty vastaava ilmaisu olisi laajempi. Toiseksi neuvoston oikeuspalvelun käyttämä tehokkuusargumentaatio ei ole rikosoikeudellisesti erityisen vakuuttavaa, koska samankaltaista – EU-rikosoikeudessa tosin varsin yleistä – argumentaatiota käyttämällä lähes minkä tahansa oikeusperustan tulkinnallinen laajentaminen tai venyttäminen on mahdollista.

Tässä arvioinnissa on otettava huomioon myös rikosoikeudellinen laillisuusperiaate, joka turvataan muun muassa EU:n perusoikeuskirjan 49 artiklassa. EU-tuomioistuimen käytännössä laillisuusperiaatteen on katsottu vaativan rikosten ja rangaistusten määrittelemistä ennustettavuuden vaatimukset täyttävällä tavalla (esim. C-74/95 ja C-129/95, *X*, Kok. 1996, s. I-6609, 25 kohta ja C-303/05, *Advocaten voor de Wereld*, Kok. 2007, s. I-3633, 40 ja 50 kohta). Vaikka EPPO:n toimivaltaa koskevassa asetusehdotuksen 17 artiklassa ei ole kysymys tiettyjen tekojen rangaistavaksi säätämisestä, rikosoikeudellisesti merkityksellisen sääntelyn soveltamisalan määrittelyä on tämän sääntelyn ennustettavan ja yhdenvertaisen soveltamisen turvaamiseksi tarkasteltava rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen asettamien vaatimusten kannalta (ks. tältä osin esim. PeVL 33/2010 vp, s. 2–3, jossa EU:n kriisinhallintaoperaatio Atalantan soveltamisalaa koskevaa sääntelyä tarkasteltiin rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen näkökulmasta). Tältä osin on huomattava, että liitännäistoimivaltaa koskeva määräys on täysin avoin ja soveltamisalaltaan ennakoimaton. Lisäksi se saattaisi johtaa EPPO-asetuksen epäyhdenvertaiseen soveltamiseen.

Liitännäistoimivaltaa koskeva määräys on näin laillisuusperiaatteen asettamien vaatimusten näkökulmasta hyvin ongelmallinen. Selvää on, että *effet utile* -periaatteen asettamia vaatimuksia ei voida toteuttaa ottamatta huomioon muita EU-oikeuden turvaamia periaatteita. Kuten edellä on todettu, rikosoikeudellinen laillisuusperiaate turvataan EU:n perusoikeuskirjan 49 artiklassa ja sillä on vakiintunut asema EU-tuomioistuimen käytännössä (tarkemmin *Sakari Melander*, EU-rikosoikeus (2. uud. painos, Helsinki 2015), s. 157–163). Neuvoston oikeuspalvelun lausunnossa SEUT 86(1) artiklan hyväksyttävyyttä tarkastellaan varsin yksipuolisesti eikä siinä liitännäistoimivallan hyväksyttävyyden osalta esitetty argumentaatio ole erityisen vakuuttavaa. Selvää nähdäkseni on, että tarkastelussa tulee ottaa huomioon myös rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen asettamat vaatimukset. Rikosoikeudelliseen laillisuusperiaatteeseen kytkeytyvän tarkastelun valossa olisi epäjohdonmukaista, että SEUT 86(1) artiklassa käytetty ilmaisu ”unionin taloudellisia etuja vahingoittavat rikokset” olisi laajempi kuin valmisteilla olevassa EU-petoksia koskevassa direktiivissä tarkoitettujen rikosten ala. Tämä olisi ongelmallista sääntelyn ennustettavuuden ja näin rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen asettamien vaatimusten kannalta. Tältä osin on syytä edelleen korostaa, että lakivaliokunta on aiemmin pitänyt liitännäisrikosta koskevan määräyksen väljää sanamuotoa laillisuusperiaatteen kannalta ongelmallisena (LaVL 1/2015 vp, s. 8).

Tämänhetkisen asetusversion muutokset (liitännäisrikoksen erottamattomuus suhteessa PIF-rikokseen sekä vaatimus, jonka mukaan liitännäisrikoksesta säädetyn enimmäisrangaistuksen ei tule olla PIF-rikoksesta säädettyä enimmäisrangaistusta ankarampi) eivät tee määräyksestä lainkaan täsmällisempää. Siinä ei edelleenkään määritellä niitä rikoksia, jotka voivat tulla kysymykseen liitännäisrikoksina. Edellä esitetyn perusteella on nähdäkseni selvää, että liitännäistoimivaltaa koskeva määräys ei ole EPPO-asetuksen oikeusperustan eli SEUT 86(1) artiklan mukainen. Ennen muuta se on varsin ongelmallinen rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen näkökulmasta eikä unionioikeuden tehokkuuteen viittaavilla perusteluilla voi nähdäkseni laajentaa perussopimuksen varsin selvää sanamuotoa tarkoittamaan selkeästi jotakin muuta kuin mitä sanamuoto ilmentää – ja mahdollisesti laajemmalle kuin mitä valmisteilla olevassa PIF-direktiivissä samalla ilmaisulla tarkoitetaan.

Liitännäistoimivaltaa koskeva määräys on myös varsin ongelmallinen valtiosääntöoikeudellisesta näkökulmasta (ks. esim. LaVL 1/2015 vp, s. 8, jossa todetaan, että määräystä on huolellisesti tarkasteltava valtiosääntöoikeudelliselta kannalta ennen kuin Suomi tekee ratkaisunsa EPPO:on osallistumisesta. Koska ehdotus ei merkittävästi tältä osin ole muuttunut, asiaa voidaan arvioida samoin perustein kuin aiemman U-jatkokirjelmän käsittelyn yhteydessä, jolloin lakivaliokunnalle 10.6.2015 toimittamassani lausunnossa totesin seuraavaa:

> ”Asetusehdotuksen 18 artikla sisältää erityisen ongelmallisen liitännäistoimivaltaa koskevan määräyksen (ks. etenkin LaVL 23/2013 vp, s. 6, ks. myös HaVL 1/2015 vp, s. 7). 18 artikla on sanamuodoltaan hyvin väljä ja näin ongelmallinen perustuslain 8 §:ssä tarkoitetun rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen kannalta. Samoin se laajentaa EPPO:n toimivaltaa merkittävällä tavalla SEUT 86 artiklan 1 ja 4 kappaleessa määritellystä rikoksista. Tältä osin asetusehdotuksen 18 artikla merkitsee huomattavaa laajennusta, joka on valtiosääntöoikeudellisesti merkittävä, sillä tämänkaltainen laajennus ei perustu SEUT 86 artiklan sanamuotoon, erityisesti ottaen huomioon, että kyseinen artikla oli yksi syy Lissabonin sopimuksen käsittelylle niin sanotussa supistetussa perustuslainsäätämisjärjestyksessä (HE 23/2008 vp ja erityisesti PeVL 13/2008 vp, s. 8). Se, että supistettua perustuslainsäätämisjärjestystä käyttämällä on luotu tietty ”valtiosääntöoikeudellinen aukko”, ei tarkoita, että nyt käsillä oleva asetusehdotus voitaisiin automaattisesti käsitellä tuota aukkoa hyödyntämällä tai että asetusehdotus automaattisesti olisi SEUT 86 artiklan mukainen. Tältä osin erityisesti liitännäistoimivaltaa koskeva määräys on merkityksellinen.
>
> – –
>
> Edelleen on syytä huomata, että neuvoston oikeuspalvelun oikeusperustasta esittämä ei ole sellaisenaan sovellettavissa siihen kansallisista lähtökohdista toteutettuun valtiosääntöoikeudellisen arviointiin, jossa pohditaan, onko asetusehdotuksen liitännäistoimivaltaa koskeva määräys sopusoinnussa EPPO:a koskevan oikeusperustan supistettua perustuslainsäätämisjärjestystä käyttäen toteutetun kansallisen voimaansaattamisen kanssa. Kun tätä arviointia Lissabonin sopimusta kansallisesti voimaansaatettaessa tehtiin, nyt esitetyt näkemykset SEUT 86(1) artiklan oikeusperustan joustavuudesta eivät luonnollisesti olleet tiedossa. Tämän vuoksi neuvoston oikeuspalvelun asiaa koskeva arviointi ei ole merkityksellistä liitännäistoimivaltaa koskevan artiklan kansallisen valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin näkökulmasta.
>
> Edellä esitetyn perusteella liitännäistoimivaltaa koskeva artikla on nähdäkseni edelleen erittäin ongelmallinen valtiosääntöoikeudellisesta näkökulmasta, koska se asiallisesti ottaen laajentaisi sitä ”valtiosääntöoikeudellista aukkoa”, joka osin SEUT 86 artiklan vuoksi luotiin Lissabonin sopimusta kansallisesti voimaansaatettaessa. Sinänsä liitännäistoimivaltaa koskevan määräyksen ne bis in idem -periaatteeseen liittyvä tavoite on ymmärrettävä ja kannatettava, mutta siitä huolimatta artikla on varsin ongelmallinen. Artiklan ongelmallisuutta lisää se, että siinä ei lainkaan määritellä niitä rikoksia, jotka voisivat tulla kysymykseen artiklassa tarkoitettuina liitännäisrikoksina, mikä tekee liitännäistoimivaltaa koskevasta artiklasta rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen kannalta ongelmallisen. Nähdäkseni selvää on, että asetusehdotuksen tämänhetkinen 18 artikla ei ole SEUT 86(1) artiklan mukainen eikä ole valtiosääntöoikeudellisesti hyväksyttävissä.”

Tutkintatoimet

Lakivaliokunta on komission alkuperäistä asetusehdotusta koskevaa U-kirjelmää käsitellessään kiinnittänyt huomiota alkuperäisen asetusehdotuksen tutkintatoimia koskevaan laajaan tuolloiseen 26 artiklaan ja todennut, että määräystä on merkittävästi rajattava, jotta se olisi oikeasuhtainen ja perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaan mahdollinen (LaVL 23/2013 vp, s. 6–7). U-jatkokirjelmässä katsotaan, että tutkintatoimia koskeva tämänhetkisen asetusehdotuksen 25 ja 26 artiklaan sisältyvä sääntely on kehittynyt myönteiseen suuntaan (s. 2). Tältä osin on huomattava, että tämänhetkisen asetusehdotuksen 25 artikla (neuvoston asiakirja 13444/15) sisältää pakkokeinojen käytön oikeasuhtaisuutta koskevan maininnan (”The European Delegated Prosecutor may only order the measures referred to in paragraphs 1 and 2 – – where there is no less intrusive measure available which could achieve the same objective”). Oikeasuhtaisuutta koskeva maininta on hyvin tärkeä ja siitä on syytä pitää kiinni asetusehdotuksen jatkovalmistelussa.

Tutkintatoimia koskevien artiklojen osalta on kuitenkin huomattava, että tällä hetkellä ei ole vielä täysin selvää, mitkä rikokset tulevat olemaan EPPO:n toimivaltaan kuuluvia rikoksia toimivallan oletettavasti määräytyessä EU-petoksia koskevan direktiivin mukaisesti – minkä lisäksi liitännäistoimivaltaa kuuluva EPPO-asetuksen artikla saattaa monimutkaistaa asiaa. Tältä osin ei ole vielä mahdollista arvioida tutkintatoimia koskevien artiklojen sisällön hyväksyttävyyttä. Asetuksen jatkovalmistelussa on syytä varmistaa, että tutkintatoimia koskevat asetuksen artiklat eivät tule aiheuttamaan perusteetonta ja epäsuhtaista käytettävissä olevien pakkokeinojen laajentumista, joka ei olisi perustuslakivaliokunnan asiaa koskevan lausuntokäytännön mukaista.

Tutkinnanjohtajuus

Asetusehdotuksen tähänastisessa eduskuntakäsittelyssä kysymys tutkinnanjohtajuudesta EPPO:n toimivaltaan kuuluvissa rikoksissa on ollut merkittävässä asemassa (LaVL 23/2013 vp, s. 6/II, LaVL 11/2014 vp, s. 5/II, LaVL 1/2015 vp, s. 7 ja esim. HaVL 15/2014 vp, s. 3/II). Lakivaliokunta on aiemmassa lausunnossaan kiinnittänyt huomiota siihen, että asiaa koskevan 12 artiklan tuolloinen muotoilu ”shall be responsible” ei anna tarkkaa kuvaa siitä, mitä tämä käytännössä tarkoittaa, etenkin kun ehdotusta tarkastelee yhdessä ehdotuksen muiden artikloiden kanssa (LaVL 11/2014 vp, s. 5/I). Viimeisimmässä lausunnossaan valiokunta kiinnitti huomiota siihen, että muotoilu ”shall be responsible” luettuna yhdessä muiden artiklojen kanssa (esim. 25 ja 26 artikla, jotka muotoilultaan heijastavat käsitystä valtuutetun syyttäjän toimimisesta tutkinnanjohtajana) ei ole kaikkein yksiselitteisin ja että tulkintaepäselvyyksien välttämiseksi asetuksen johdantoon olisi syytä lisätä kirjaus, joka mahdollistaisi eduskunnan edellyttämän tulkinnan, jonka mukaan asetuksen tutkinnanjohtajuutta koskeva määräys mahdollistaa valtuutetun syyttäjän sopeuttamisen Suomen tutkinnanjohtajuutta koskevaan järjestelmään (LaVL 1/2015 vp, s. 7).

Lähtökohta, jonka mukaan Suomessa noudatettavaa toimivallanjakoa tutkinnanjohtajuuden osalta ei tule yksittäisen soveltamisalaltaan melko kapean unioni-instrumentin perusteella muuttaa, on perusteltu. U-jatkokirjelmässä katsotaan, että neuvottelujen aikana on tapahtunut kehitystä sen suhteen, miten EPPO suhtautuu kansallisiin toimivaltajärjestelyihin syyttäjän ja esitutkintaviranomaisten välillä (s. 4). Kuten U-jatkokirjelmässä todetaan, viittauksia kansalliseen lakiin on lisätty muun muassa asetusehdotuksen tutkinnan toteuttamista koskevaan 23 artiklaan. Tätä on pidettävä positiivisena. Edelleen on kuitenkin huomattava, että esimerkiksi asetusehdotuksen 25 ja 26 artikla vaikuttavat olevan muotoiltu silmällä pitäen ajatusta, jonka mukaan valtuutettu syyttäjä toimisi EPPO:n toimivaltaan kuuluvien rikosten osalta tutkinnanjohtajana. Asiakirjasta WK 126/2015 INIT (s. 11 alaviite 11) käy ilmi, että Suomi tiettyjen muiden jäsenvaltioiden kanssa on ehdottanut asetukseen lisättäväksi seuraavaa johdantokappaletta: ”The Regulation does not oblige Member States to change their national legal systems concerning the way criminal investigation is organized.” Lisäysehdotus on lakivaliokunnan aiemmin esittämän näkemyksen mukainen (LaVL 11/2014 vp, s. 5/II ja LaVL 1/2015 vp, s. 7). Asetusehdotuksen jatkovalmistelussa tämän lausuman sisällyttämisestä asetuksen resitaaliin on edelleen syytä pitää kiinni ja siihen olisi asetuksen jatkovalmistelussa kiinnitettävä huomiota.

Sovintomenettely

Alkuperäisen asetusehdotuksen 29 artikla sisälsi ongelmallisen sovintoneuvottelua koskevan määräyksen, jonka mukaan EPPO saattoi ehdottaa asianmukaisen oikeudenkäytön niin vaatiessa epäillylle sovintoratkaisuna, että tämä maksaa kiinteämääräisen sakon, minkä jälkeen asian käsittely päätetään lopullisesti. U-jatkokirjelmän mukaan asetuksen tämänhetkiseen tekstiversioon ei

sisälly määräystä sovintomenettelystä (s. 4). Edellisen U-jatkokirjelmän antamisen taustalla olleessa asetusversiossa sovintomenettelyä koskeva artikla oli muotoiltu siten, että siitä ei olisi seurannut velvollisuutta ottaa mainitunlaista sovintomenettelyä käyttöön. Tuolloin lakivaliokunta piti artiklan muotoilua koskenutta kehitystä myönteisenä (LaVL 1/2015 vp, s. 9). Asetuksen jatkovalmistelussa onkin syytä pitää kiinni senkaltaisesta sovintomenettelyä koskevan artiklan muotoilusta, joka ei velvoita ottamaan käyttöön sellaista sovintomenettelyä, joka ei olisi Suomen voimassa olevan lainsäädännön mukainen.

Helsingissä 23.11.2015

Sakari Melander
Rikosoikeuden apulaisprofessori
Helsingin yliopisto, oikeustieteellinen tiedekunta
puh.: 02941 21781, 050 564 4229
sähköposti: sakari.melander@helsinki.fi