OIKEUSMINISTERIÖ

LAUSUNTO

Lainvalmisteluosasto
Yleisten kansainvälisten ja EU-asioiden yksikkö
Jaana Jääskeläinen, Sina Uotila

23.11.2015

OM 180/43/2015

Eduskunnan lakivaliokunnalle 23.11.2015

EUROOPAN SYYTTÄJÄNVIRASTOA KOSKEVA ASETUSEHDOTUS; ERITYISESTI LIITÄNNÄISTOIMIVALTA

1 Aluksi

Komissio on 17.7.2013 antanut ehdotuksen neuvoston asetukseksi Euroopan syyttäjänviraston perustamisesta (COM(2013) 534 final). Tässä lausunnossa käsitellään kysymystä EU:n toimivallasta sisällyttää Euroopan syyttäjänviraston perustamisasetukseen myös toimivaltuuksia liitännäisrikoksia koskien. Pöydällä on ollut erilaisia ehdotuksia liitännäistoimivallasta. Neuvottelut asiasta jatkuvat yhä.

2 SEUT 86 artiklasta

Euroopan syyttäjänvirasto perustettaisiin asetuksella EU:n taloudellisia etuja vahingoittavien rikosten (PIF-rikokset) torjumiseksi Eurojustin pohjalta. SEUT 86 artiklassa, joka olisi syyttäjänviraston perustamista koskevan asetuksen oikeusperusta, määrätään seuraavasti:

> ”86 artikla
> 1. Unionin taloudellisia etuja vahingoittavien rikosten torjumiseksi neuvosto voi erityistä lainsäätämisjärjestystä noudattaen annetuilla asetuksilla perustaa Eurojustin pohjalta Euroopan syyttäjänviraston. Neuvosto tekee ratkaisunsa yksimielisesti Euroopan parlamentin hyväksynnän saatuaan.
> …
> 2. Euroopan syyttäjänvirastolla, joka on tarvittaessa yhteydessä Europoliin, on toimivalta tutkia unionin niitä taloudellisia etuja vahingoittavia rikoksia, jotka määritetään 1 kohdassa tarkoitetussa asetuksessa, sekä asettaa syytteeseen niiden tekijät ja niihin osalliset. Se toimii syyttäjän tehtävissä tällaisia tekoja koskevissa rikosasioissa jäsenvaltioiden toimivaltaisissa tuomioistuimissa.
> …”

Käyntiosoite	Postiosoite	Puhelin	Faksi	Sähköpostiosoite
Kasarmikatu 25 HELSINKI	PL 25 00023 VALTIONEUVOSTO	02951 6001	09 1606 7730	oikeusministerio@om.fi

Euroopan syyttäjänvirasto olisi SEUT 86 artiklan mukaan toimivaltainen tutkimaan asetuksessa määriteltäviä EU:n taloudellisia etuja vahingoittavia rikoksia. Syyttäjänvirasto voisi asettaa syytteeseen tällaisten rikosten tekijät ja niihin osalliset. Se toimisi syyttäjänä näitä tekoja koskevissa rikosasioissa kansallisissa tuomioistuimissa.

Liitännäisrikoksia koskevia toimivaltuuksia käsitellään asetusehdotuksen 17 ja 20 artiklassa puheenjohtajan tämänhetkisessä työasiakirjassa.

3 Neuvoston oikeuspalvelun ja komission näkemyksistä

Neuvoston oikeuspalvelu on antanut Euroopan syyttäjänviraston liitännäistoimivallasta lausunnon (asiakirja 8904/15). Lausunnossaan se toteaa, että liitännäisrikokset voivat tietyin edellytyksin kuulua SEUT 86 artiklan 2 kohdan soveltamisalaan, jolloin syyttäjänvirastolla voi olla niiden osalta toimivaltaa. Liitännäistoimivallan tulee olla objektiivisesti perusteltu ja tarkoin rajattu, ja sillä tulee olla täsmälliset perusteet. Täsmällisyyskriteerin osalta oikeuspalvelu viittaa rikosoikeudelliseen laillisuusperiaatteeseen.[1] Merkitystä on sillä, perustuvatko liitännäisrikokset samoihin tosiseikkoihin kuin PIF-rikokset ja liittyvätkö ne erottamattomasti PIF-rikoksiin.

Lausunnossaan neuvoston oikeuspalvelu arvioi SEUT 86 artiklan 2 kohdan sanamuotoa todeten, että siinä Euroopan syyttäjänviraston toimivaltaa ei kategorisesti rajata unionipetosdirektiivin (vielä valmisteltavana) soveltamisalaan kuuluviin rikoksiin. Tärkeää on myös se, voidaanko liitännäistoimivalta katsoa tarpeelliseksi, jotta SEUT 86 artiklan tehokas vaikutus, *effet utile*, säilyy.

Ensinnäkin tehokkaan vaikutuksen osalta neuvoston oikeuspalvelu viittaa komission perusteluihin, jotka koskevat *ne bis in idem* –periaatetta. Komissio tarkastelee *ne bis in idem* –periaatetta mm. tiedonannossaan COM(2013) 851 final.[2] Komissio toteaa, että useimmat rikoksista, jotka johtavat syytetoimiin, eivät ole varsinaisia PIF-rikoksia vaan näihin rikoksiin erottamattomasti liittyviä rikoksia, kuten asiakirjojen väärentäminen EU:n talousarvioon sisältyvien varojen hankkimiseksi. Lisäksi komissio toteaa, että yhtäältä PIF-rikoksia ja toisaalta niihin erottamattomasti liittyviä rikoksia koskeva syytteeseenpano samojen tosiseikkojen perusteella ja kahden eri viranomaisen – Euroopan syyttäjänviraston ja kansallisen syyttäjän – toimesta olisi tehotonta ja johtaisi monessa tapauksessa siihen, että Euroopan syyttäjänviraston syytetoimet olisivat vailla tehokasta vaikutusta. Jos näet Euroopan syyttäjänvirastolla ja kansallisella syyttäjällä olisi samanaikaisia syytetoimia, *ne bis in idem* –periaatteesta seuraisi, että syyttä-

[1] Ks. mm. Euroopan unionin perusoikeuskirjan 49 artiklan 1 kohta, joka sisältää rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen.

[2] Ks. myös komission ehdotuksen johdanto-osan 22 kappale, jossa viitataan siihen, että samasta rikoksesta ei voi nostaa syytettä kahdesti.

jänviraston tai kansallisen syyttäjän tulisi luopua syytetoimista heti, kun jommastakummasta rikostyypistä on samojen tosiseikkojen perusteella annettu joko lopullinen rikostuomio tai lopullinen vapauttava päätös, esim. vanhentumisajan umpeutumisen vuoksi.[3] Mahdollistamalla liitännäisrikosten käsittely on siten ennen kaikkea pyritty varmistumaan siitä, että toisiinsa erottamattomasti liittyvät rikokset voidaan samanaikaisesti käsitellä.

Neuvoston oikeuspalvelu pitää komission perusteluita vakuuttavina. Ilman liitännäistoimivaltaa Euroopan syyttäjänvirasto jäisi monissa tapauksissa vaille mahdollisuutta nostaa syytteitä PIF-rikoksista sen vuoksi, että niihin liittyisi liitännäisrikoksia, joista kansallinen syyttäjä olisi jo nostanut syytteen ja määrännyt seuraamuksia tai vapauttavan tuomion. Liitännäistoimivallan tulee kuitenkin olla tarkoin rajattu. Tältä osin viitataan Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntöön, jossa merkitystä annetaan tosiseikkojen samankaltaisuudelle, ja EU-tuomioistuimen oikeuskäytäntöön, jossa täsmennetään merkitystä annettavan sille, onko kyse joukosta konkreettisia ja toisiinsa erottamattomasti liittyviä seikkoja.[4] Johtopäätöksenään oikeuspalvelu toteaakin, että Euroopan syyttäjänviraston toimivallan laajentaminen rajattuna liitännäisrikoksiin, jotka muodostuvat samoista tosiseikoista ja liittyvät erottamattomasti PIF-rikosten perustana oleviin tosiseikkoihin, antaa mahdollisuuden säilyttää SEUT 86 artiklan tehokas vaikutus, kun huomioon otetaan *ne bis in idem* –periaate.

Toiseksi neuvoston oikeuspalvelu katsoo, että peruste, joka koskee PIF-rikosten ensisijaisuutta suhteessa liitännäisrikoksiin, tulee määritellä tarkasti. Näin PIF-rikokset voitaisiin oikeuspalvelun mukaan ”määrittää Euroopan syyttäjänviraston toimivaltuuksien pääasialliseksi tai määräävästi tarkoitukseksi tai tekijäksi, kun taas muut rikokset olisivat ainoastaan liitännäisiä silloin, kun ne olisivat keinoja, joiden avulla PIF-rikokset on toteutettu”. Tarkat perusteet ovat tärkeitä myös siksi, ettei SEUT 86 artiklan 4 kohdan mukaista Eurooppa-neuvoston toimivaltaa loukattaisi.

4 Arviointia

Oikeusministeriö pitää neuvoston oikeuspalvelun analyysiä oikeansuuntaisena.

---

[3] *Ne bis in idem* –periaatteen osalta viitataan perusoikeuskirjan 50 artiklaan, Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen 54 artiklaan ja EU-tuomioistuimen oikeuskäytäntöön, mm. asiaan C-467/04, Gasparini.

[4] Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on tuomiossa N:o 14939/03, Sergueï Zolotoukhine v. Venäjä, todennut, että Euroopan ihmisoikeussopimuksessa kielletään syyttämästä tai tuomitsemasta ketään toisesta rikoksesta, jos tämä muodostuu samoista tai olennaisesti samoista tosiseikoista. Asiassa N:o 18640/10, Grande Stevens ym. v. Italia, kyseinen tuomioistuin määritteli nämä tosiseikat joukoksi konkreettisia tosiseikkoja, joissa on osallisena sama tekijä ja jotka liittyvät erottamattomasti toisiinsa ajan ja paikan suhteen. Tuo tuomioistuin viittaa myös EU-tuomioistuimen asiaan C-436/04, Van Esbroeck, jonka mukaan ”… [Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn] yleissopimuksen 54 artiklan soveltamisen kannalta ainoana merkityksellisenä kriteerinä on tapahtuneiden tekojen identtisyyttä koskeva kriteeri, jolla tarkoitetaan sitä, että kyse on joukosta konkreettisia ja toisiinsa erottamattomasti liittyviä seikkoja”.

Ns. *effet utile* –periaate on EU-oikeuden yleinen oikeusperiaate, joka voidaan vapaasti kääntää suomeksi EU-oikeuden tehokkaan vaikutuksen periaatteeksi eli tehokkuusperiaatteeksi. EU-tuomioistuin on soveltanut periaatetta monissa erilaisissa yhteyksissä täyttääkseen EU:n säännöstön aukkoja ja suoristaakseen epäjohdonmukaisuuksia. Erityisesti mainittakoon, että tehokkuusperiaatteeseen nojautuen EU-tuomioistuin on monesti omaksunut tarjolla olevista tulkintavaihtoehdoista sellaisen, joka parhaiten takaa oikeusturvan toteutumisen (esim. rikosoikeudellisen yhteistyön alalla asia C-105/03, Pupino).

EU:n toimivallan ja sen luonteen määrittelyyn liittyvissä yhteyksissä EU-tuomioistuin on tulkinnut perussopimuksia tehokkuusperiaatteen valossa mm. kehittämällä ns. implisiittistä toimivaltaa koskevan opin. Sen mukaan EU:lle perussopimuksessa nimenomaisesti asetettu tavoite pitää sisällään toimivallan toteuttaa tavoitteen saavuttamiseksi välttämättömät toimet. Jos näin ei olisi, määräys menettäisi merkityksensä eli ”tehokkaan vaikutuksensa” (esim. lausunto 1/76). Tehokkuusperiaate on sopusoinnussa annetun toimivallan periaatteen kanssa.

Arvioitaessa sitä, mitkä rikokset voidaan sisällyttää Euroopan syyttäjänviraston perustamisasetuksen soveltamisalaan, tulee siis tutkia perustamissopimuksessa syyttäjänviraston perustamiselle asetettuja tavoitteita. Merkityksellinen on erityisesti asetuksen antamisen oikeusperustana oleva perussopimuksen määräys, mutta myös mahdolliset muut määräykset, joissa ilmaistaan EU:n toiminnan tavoite.

Asetus ehdotetaan annettavaksi SEUT 86 artiklan nojalla. Sen mukaan Euroopan syyttäjänvirasto perustetaan EU:n taloudellisia etuja vahingoittavien rikosten torjumiseksi. Artiklan 2 kohdan mukaan tällaiset rikokset määritellään perustamisasetuksella. Petosten torjuntaa koskevat myös SEUT 310 artiklan 6 kohta ja 325 artikla, joiden mukaan EU ja jäsenvaltiot suojaavat EU:n taloudellisia etuja petolliselta menettelyltä ja muulta laittomalta toiminnalta mm. siten, että jäsenvaltiot suojaavat EU:n taloudellisia etuja samalla tavalla kuin omia taloudellisia etujaan sekä toimimalla yhteistyössä muiden jäsenvaltioiden kanssa.

Ottaen huomioon edellä mainitut perussopimuksessa asetetut tavoitteet EU:n taloudellisten etujen suojaamiseksi, tehokkuusperiaatteen mukaisesti EU:lla voidaan katsoa olevan toimivalta antaa SEUT 86 artiklassa määrätyllä tavalla perustettavalle Euroopan syyttäjänvirastolle sellaiset toimivaltuudet, jotka arvioidaan välttämättömiksi EU:n taloudellisia etuja vahingoittavien rikosten tehokkaaksi torjumiseksi.

Komission tavoin neuvoston oikeuspalvelu on analysoinut, että tietyin edellytyksin muutkin kuin unionipetosdirektiivissä mainitut rikokset olisi välttämätöntä liittää asetuksen soveltamisalaan, jotta syyttäjänvirasto saisi

sellaiset toimivaltuudet, joita perussopimuksessa määrätyn tavoitteen saavuttaminen edellyttää. Tämä koskee erityisesti sellaisia rikoksia, joiden syytteeseenpano samojen tosiseikkojen perusteella ja kahden eri viranomaisen toimesta (Euroopan syyttäjänvirasto ja kansallinen syyttäjä) olisi tehotonta ja jättäisi Euroopan syyttäjänviraston syytetoimet ilman tehokasta vaikutusta. Jos näillä kahdella viranomaisella olisi samanaikaisia syytetoimia, *ne bis in idem* –säännöstä seuraisi, että jommankumman olisi luovuttava syytetoimista heti, kun samojen tosiseikkojen perusteella olisi annettu lopullinen rikostuomio tai lopullinen vapauttava päätös. Tämän vuoksi neuvotteluissa on keskusteltu ratkaisuista, joilla ns. liitännäiset rikokset voisivat kuulua syyttäjänviraston toimivaltaan.

Ne bis in idem –periaate kuuluu myös EU-oikeuden yleisiin oikeusperiaatteisiin; se on kirjattu mm. EU:n perusoikeuskirjan (POK) 50 artiklaksi (”Ketään ei saa panna syytteeseen tai rangaista rikoksesta, josta hänet on jo unionissa lopullisesti vapautettu tai tuomittu syylliseksi lain mukaisesti.”). Perusoikeuskirjan määräyksillä ei uloteta EU-oikeuden soveltamisalaa EU:n toimivaltaa laajemmaksi eikä luoda EU:lle uutta toimivaltaa (POK 51 artiklan 1 kohta), joten POK 50 artiklalla ei sinänsä voi olla sellaista vaikutusta, että liitännäisten rikosten tulisi kuulua syyttäjänviraston perustamisasetuksen soveltamisalaan. EU:n on kuitenkin noudatettava perusoikeuskirjan määräyksiä kaikessa toiminnassaan, ml. antaessaan lainsäädäntöä. Syyttäjänviraston perustamisasetuksessa on siis tavoiteltava lopputulosta, joka täyttää sekä *ne bis in idem* –periaatteen vaatimukset että perussopimuksen tavoitteet.

Ottaen huomioon perusoikeuskirjan velvoittavuus sekä EU:n toimivallan määrittelyä ohjaava tehokkuusperiaate, on todennäköistä, että EU-tuomioistuin hyväksyisi asetuksen soveltamisalan ulottamisen ainakin sellaisiin liitännäisrikoksiin, jotka perustuvat samoihin tosiseikkoihin kuin PIF-rikos ja jotka on mahdotonta erottaa käsiteltäväksi erillään PIF-rikoksesta ilman, että siitä aiheutuisi ongelmia PIF-rikosten torjunnan tehokkuudelle. Todennäköisesti tuomioistuin kuitenkin asettaisi edellytykseksi sen, että kyse olisi ensisijaisesti PIF-rikoksesta, ts. rikos kohdistuisi pääasiassa EU:n taloudellisiin etuihin. Asetusta koskevissa neuvotteluissa tulisikin pyrkiä muotoilemaan mahdollinen liitännäisrikoksia koskeva laajennus tavalla tai toisella siten, että se rajoittuisi vain siihen, mikä on EU:n tavoitteiden näkökulmasta välttämätöntä.