Rikosoikeuden apulaisprofessori Sakari Melander
Helsingin yliopisto
Oikeustieteellinen tiedekunta
10.6.2015

Eduskunnan lakivaliokunnalle

Asia: Valtioneuvoston kirjelmään **U 64/2013 vp** eduskunnalle ehdotuksesta neuvoston asetukseksi Euroopan syyttäjänviraston perustamisesta liittyvä oikeusministeriön perusmuistio (U-jatkokirjelmä) 25.5.2015

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 ja LaVL 11/2014 vp.

Oikeusministeriö on 25.5.2015 antanut komission asetusehdotukseen liittyvän U-jatkokirjeen, jonka tarkoituksena on informoida eduskuntaa siitä, miten asetusehdotusta koskevat neuvottelut ovat edistyneet ja miten Suomelle tärkeät kysymykset uudessa neuvoston puheenjohtajiston asetusta koskevassa ehdotuksessa (neuvoston asiakirja 8316/2/15 REV 2) on otettu huomioon. Ehdotus sisältää Latvian puheenjohtajakaudella käsitellyt asetusehdotuksen artiklat 1–29.

U-jatkokirjelmän taustalla oleva asetusehdotus on merkittävällä tavalla täsmentynyt komission alkuperäiseen asetusehdotukseen (COM(2013) 534 final) verrattuna. Jatkokirjelmässä keskitytään pääasiassa niihin asetusehdotuksen artikloihin, joihin lakivaliokunta ja hallintovaliokunta ovat asetusehdotusta käsitellessään kiinnittäneet huomiota. Kysymys on käytännössä ennen muuta EPPO:n keskustason rakennetta, EPPO:n suhdetta kansallisiin toimivaltajärjestelyihin esitutkinta- ja syyttäjäviranomaisten välillä, EPPO:n käytössä olevia tutkintatoimia, liitännäisrikoksia sekä sovintomenettelyä koskevista määräyksistä. Keskityn lausunnossani pääasiassa edellä mainittujen määräysten tarkasteluun. Olen 22.10.2013 antanut lausunnon eduskunnan lakivaliokunnalle komission asetusehdotusta koskevasta U-kirjelmästä. Tämä lausunto täydentää aiempaa lausuntoani 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 petostentorjunta-viraston 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 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 tarkasteltaessa.

[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).

EPPOa koskeva asetusehdotus ja vastavuoroisen tunnustamisen periaate

Euroopan unionissa toteutettu rikosoikeudellinen yhteistyö SEUT 67(3) ja 82(1) artiklan mukaisesti perustuu vastavuoroisen tunnustamisen periaatteeseen. Lakivaliokunta on lausuntokäytännössään useassa yhteydessä korostanut vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen tärkeyttä ja ensisijaisuutta EU:ssa toteutetussa rikosoikeudellisessa yhteistyössä (ks. esim. LaVL 8/2008 vp, s. 3/II). Valiokunta on myös katsonut, että vastavuoroiseen tunnustamiseen perustuva yhteistyö on Euroopan syyttäjäntointa käyttökelpoisempi vaihtoehto Euroopan unionin rikosoikeudellisen yhteistyön kehittämiseksi (LaVL 10/2002 vp, s. 4/I). Vastavuoroinen tunnustaminen yhteistyömuotona saattaa olla toissijaisuusperiaatteen kannalta helpommin lähestyttävä vaihtoehto, koska se ei välttämättä edellytä aineellisen kansallisen lainsäädännön lähentämistä tai unionintasoisia organisatorisia toimia. Alkuperäisen asetusehdotuksen perusteluissa samoin kuin nyt käsillä olevan asetusehdotuksen tekstissä hieman epäselväksi jää, miten asetus tulee suhtautumaan perussopimusten tasolla turvattuun vastavuoroisen tunnustamisen ensisijaisuuteen. Myös lakivaliokunta on kiinnittänyt asiaan huomiota (LaVL 23/2013 vp, s. 6/I).

Jatkokirjelmässä katsotaan, että asetusehdotuksessa tulisi eurooppalaisen pidätysmääräyksen osalta viitata kaikkiin EU:n vastavuoroisen tunnustamisen instrumentteihin, joiden tulisi olla myös EPPO:n käytettävissä (s. 3). Tämä on sinänsä kannatettava tavoite. Kysymys on kuitenkin hieman eri asiasta kuin EPPO:a koskevan asetuksen suhteesta vastavuoroisen tunnustamisen periaatteeseen. Vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen instrumentit nimenomaan perustuvat jäsenvaltioiden keskinäiseen luottamukseen ja jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten yhteistyöhön. EPPO:n perustaminen taas pikemmin ilmentää EU:n tasolta jäsenvaltioiden toimivaltaisiin viranomaisiin kohdistettua epäluottamusta. Kun vastavuoroisen tunnustamisen periaate ilmentää luottamusta jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten toimintaan, EU:n taholta toteutettu unionitasoisen toimivaltaisen viranomaisen perustaminen taas ilmentää epäluottamusta jäsenvaltioiden toimivaltaisia viranomaisia kohtaan. Näin saattaa olla, että EPPO:n perustaminen on omiaan heikentämään vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen asemaa. Tällä taas saattaa olla pidemmällä aikavälillä merkittäviä periaatteellisia ja käytännöllisiäkin vaikutuksia EU:ssa toteutetun rikosoikeudellisen yhteistyön toimintamuotoihin. Tämä seikka olisi nähdäkseni otettava huomioon asetusehdotusta kansallisesti tarkasteltaessa.

EPPO:n keskustason kollegiaalinen rakenne

U-jatkokirjelmän taustalla olevassa neuvoston asiakirjassa EPPO:n keskustason rakenne on muutettu kollegiaaliseksi komission alkuperäisestä ehdotuksesta poiketen. EPPO:n keskustasolla olisi jäsen kustakin EPPO:on osallistuvasta jäsenvaltiosta. Jäsenvaltioissa toimisi valtuutettuja syyttäjiä. Asetuksen eduskuntakäsittelyssä kollegiaalista rakennetta on pidetty toimivimpana vaihtoehtona EPPO:n organisaatioksi (LaVL 23/2013 vp, s. 6/I ja LaVL 11/2014 vp, s. 4/II). Tältä osin U-jatkokirjelmän taustalla oleva asetusehdotus vastaa asetusehdotuksen tähänastisessa eduskuntakäsittelyssä esitettyä ja on näin kannatettava.

Jatkokirjelmässä on katsottu, että asetuksessa tulee löytää tasapainoinen ratkaisu, jolla turvataan valtuutetun syyttäjän itsenäisyys ja vastuu, mutta samalla varmistetaan, että EPPO:sta saadaan tehokkuutta ja lisäarvoa nykytilanteeseen verrattuna EU:n taloudellisia etuja vahingoittavien rikosten tutkinnassa (s. 2). Tältä osin asetusehdotuksen 12(3) artiklan määräys valtuutetun syyttäjän mahdollisuudesta toimia myös kansallisena syyttäjänä on erityisen merkityksellinen, koska lienee oletettavaa, että valtuutetun syyttäjän toimiessa myös kansallisena syyttäjänä hänen itsenäisyytensä korostuu myös suhteessa valtuutetun syyttäjän tehtäviin.

Asetusehdotus ja kansalliset toimivaltajärjestelyt syyttäjän ja esitutkintaviranomaisen välillä

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 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).

U-jatkokirjelmän taustalla olevassa asetusehdotuksen versiossa käytetään edelleen samaa ilmaisua, jonka mukaan ”The European Delegated Prosecutors *shall be responsible* for the investigations and prosecutions which they have initiated” (kurs. tässä). Kuten jatkokirjelmässäkin todetaan (s. 2), tämänhetkisen asetusehdotuksen 23(1) artiklan mukaan valtuutettu syyttäjä voi, kansallisen oikeuden mukaisesti, joko johtaa tutkintaa tai ohjeistaa kansallisia viranomaisia tutkintatoimien toteuttamisessa. U-jatkokirjelmän mukaan asetuksen tämänhetkinen tekstiehdotus mahdollistaa sen, että valtuutetun syyttäjän asema on aikaisempaa selkeämmin sovitettavissa Suomen esitutkintajärjestelmään ilman, että toimivaltajärjestelyjä syyttäjän ja esitutkintaviranomaisen välillä tarvitsisi muuttaa (s. 2).

Lakivaliokunta on asetusehdotuksen aiemmissa käsittelyvaiheissa korostanut tutkinnanjohtajuutta koskevan järjestelyn muotoilun merkittävyyttä. Valiokunta on katsonut, että asetusehdotuksen tulee mahdollistaa se, että valtuutetun syyttäjän rooli ja toimivaltuudet voidaan sovittaa yhteen Suomen kansallisen järjestelmän kanssa ilman, että kansallisia toimivaltajärjestelyjä syyttäjän ja esitutkintaviranomaisen välillä tarvitsee muuttaa. EPPO ei saa valiokunnan näkemyksen mukaan merkitä viranomaisten välisen toimivallan uudelleen järjestelyä. (LaVL 11/2014 vp, s. 5/II.)

Näkemykseen, jonka mukaan yksittäinen EU:n tasolla toteutettava toimenpide, joskin varsin merkittävä sellainen, ei saa vaikuttaa perustavanlaatuiseen kansalliseen toimivaltaisia viranomaisia koskevaan järjestelyyn, voi hyvin perustein yhtyä. Asetusehdotuksen tämänhetkistä tekstiä on lisäksi nähdäkseni mahdollista tulkita samoin kuin U-jatkokirjelmässä on tehty, mutta ilmaisun tulkinta ei nähdäkseni ole täysin yksiselitteinen. Asetusehdotuksen 12(1) artiklassa käytetty ilmaisu ”shall be responsible” kuitenkin edelleen melko vahvasti vaikuttaisi viittaavan siihen, että valtuutettu syyttäjä toimisi tutkinnanjohtajana EPPO:n toimivaltaan kuuluvien rikosten tutkinnassa, etenkin kun artiklan sanamuotoa tulkitsee suhteessa muihin asetusehdotuksen määräyksiin, esimerkiksi tutkintatoimia koskeviin 25 ja 26 artikloihin, jotka lienee muotoiltu silmällä pitäen ajatusta, jonka mukaan valtuutettu syyttäjä toimisi EPPO:n toimivaltaan kuuluvien rikosten osalta tutkinnanjohtajana. Tältä osin saattaa vielä olla syytä kiinnittää joko huomiota 12(1) artiklan muotoiluun taikka edelleen varmistua U-jatkokirjelmässä esitetyn tulkinnan pitävyydestä (tältä osin ks. LaVL 11/2014 vp, s. 5/II, jossa todetaan, että ennen neuvottelujen päättymistä tulisi resitaalikirjauksella tai muuten saada nimenomainen varmistus mainitun tulkinnan pitävyydestä).

Tutkintatoimet

Lakivaliokunta on komission alkuperäistä asetusehdotusta koskevaa U-kirjelmää käsitellessään kiinnittänyt huomiota alkuperäisen asetusehdotuksen tutkintatoimia koskevaan laajaan 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 sisältää pakkokeinojen käytön oikeasuhtaisuutta koskevan maininnan (”such measures may only be ordered – – where there is no less intrusive measure available which could achieve the same objective”). Lisäksi asetusehdotuksen 25 artiklan mukaan EPPO:n toimivaltaan kuuluvaa tapausta käsitellessään valtuutetulla syyttäjällä tulee olla käytettävissään samat toimenpiteet, jotka ovat käytettävissä kansallisen lain mukaan vastaavissa tapauksissa. Asetusehdotuksen 26 artiklan mukaan 25 artiklassa mainittujen toimenpiteiden lisäksi tiettyjen toimenpiteiden (etsintä, esineen tai asiakirjan taikka tallennetun datan esittäminen, rikoksentekovälineiden tai rikoshyödyn jäädyttäminen, pankkitilisiirtojen jäädyttäminen ja telekuuntelu) taas tulee olla käytettävissä sellaisten rikosten tutkinnassa, joista voi seurata vähintään neljän vuoden enimmäisrangaistus.

U-jatkokirjelmän mukaan 26 artiklassa luetellut toimenpiteet ovat Suomen lainsäädännön mukaan sallittuja muun muassa törkeiden avustus- ja veropetosten sekä niihin liittyvien lahjus- ja rahanpesurikosten tutkinnassa (s. 2). Esimerkiksi telekuuntelu on pakkokeinolain 10:3:n mukaan mahdollista mainittujen rikosten osalta, joskin esimerkiksi törkeän veropetoksen ja törkeän avustuspetoksen samoin kuin lahjusrikosten osalta pakkokeinolain asiaa koskevassa sääntelyssä edellytetään, että kysymys on liike- tai ammattitoimintaan liittyvästä rikoksesta. Asian arviointia vaikeuttaa se, 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 asetusehdotuksen jatkovalmistelussa olisi etenkin 26 artiklan osalta syytä varmistaa, että siitä ei aiheudu perusteetonta ja epäsuhtaista käytettävissä olevien pakkokeinojen laajentamista, joka ei olisi perustuslakivaliokunnan asiaa koskevan käytännön mukaista.

EPPO:n toimivalta

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. Asetusehdotuksen alaviitteissä (neuvoston asiakirja 8316/2/15 REV 2, s. 28) todetaan EPPO:n toimivallan määrittelyn herättävän lukuisia kysymyksiä, joita jatkossa tullaan vielä täsmentämään.

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.

Ensinnäkin on nähdäkseni tärkeää, että EPPO:n toimivalta määritellään 17 artiklassa tyhjentävästi EU-petoksia koskevassa direktiivissä tarkoitettuihin rikoksiin viitaten. Periaatteessa mahdollinen olisi myös toimivallan määrittäminen viittaamalla SEUT 86(1) artiklassa käytettyä ilmaisua ”unionin taloudellisiin etuihin kohdistuvat rikokset” käyttäen, mutta näin määritelty toimivalta ei olisi riittävän täsmällinen eikä rajaisi EPPO:n toimivaltaa selkeästi. Nähdäkseni ainoa mahdollinen ja hyväksyttävä vaihtoehto on määritellä rikokset EU-petoksia koskevan direktiivin kriminalisointivelvoitteissa tarkoitettuihin rikoksiin viittaamalla, koska tällöin toimivalta myös määrittyy jäsenvaltioissa mahdollisimman yhdenmukaisella tavalla. Tällöin toimivalta olisi myös käytännössä sama kuin mitä EU-petoksilla tällä hetkellä ymmärretään, EU-petoksia koskevan direktiivin kriminalisointivelvoitteiden kattaessa käytännössä aiemmassa yhteisöpetossopimukses-

sa ja sen lisäpöytäkirjassa tarkoitetut rikokset. Kysymys on näin myös siitä, että EU-petoksia koskeva oikeustila on tietyssä määrin vakiintunut, millä taas on merkitystä EPPO:n toimivallan ennustettavuuden kannalta.

Aivan selvää taas 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 toki 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 perusteltua saattaisi olla sisällyttää asetukseen artikla, jossa jäsenvaltiot velvoitettaisiin ilmoittamaan, mitkä sen kansallisessa rikoslainsäädännössä tarkoitetut rikokset kattavat EU-petoksia koskevassa asetuksessa asetetut kriminalisointivelvoitteet. Toinen vaihtoehto saattaisi olla se asetusehdotuksen tämänhetkisessä versiossa mainittu joidenkin jäsenvaltioiden kannattama ratkaisu, että relevantit kansalliset säännökset mainittaisiin asetuksen liitteessä (ks. neuvoston asiakirja 8316/2/15 REV 2, s. 28 alaviite 85). Näin EPPO:n toimivalta olisi selkeästi hahmotettavissa.

EPPO:n toimivallan kannalta merkityksellinen on myös asetusehdotuksen 21a(3) artikla, jonka mukaan EPPO ei käyttäisi sillä muuten olevaa otto-oikeutta, jos EU:n taloudellisiin intresseihin kohdistuvan rikoksen aiheuttama tai odotettavissa oleva vahinko on alle 10000 euroa, paitsi 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).

Artikla rajaa keskeisellä tavalla EPPO:n toimivaltaa. Tämän vuoksi on hieman epäselvää, miksi toimivaltaa rajaava määräys in sijoitettu otto-oikeutta koskevaan 21a artiklaan eikä toimivaltaa koskevaan 17 artiklaan. Jotta EPPO:n toimivalta olisi mahdollisimman selkeästi määritelty, määräys olisi syytä sisällyttää asetusehdotuksen EPPO:n toimivaltaa koskevaan 17 artiklaan. Määräys on myös itsessään epätäsmällinen. Asetusehdotuksen 21a(3) artiklan a alakohdan mukaan EPPO:lla olisi kuitenkin otto-oikeus, mikäli asialla on unionintasoisia vaikutuksia (case has repercussions at Union level), jotka edellyttävät EPPO:n johtamaa tutkintaa. Kohta on 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 tomivaltaa riittävästi ja sen täsmentämistä tai poistamista olisi vakavasti harkittava.

Liitännäistoimivalta

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 tä-

mänkaltainen 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.

Neuvoston oikeuspalvelu on asiakirjassa 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). Lisäksi neuvoston oikeuspalvelu on katsonut, että SEUT 86(1) artiklassa ei täsmällisemmin määritellä, mitä siinä mainituilla unionin taloudellisia etuja vahingoittavilla rikoksilla tarkoitetaan (neuvoston asiakirja 8904/15, s. 5), minkä vuoksi artiklan sanamuodon mukainen tulkinta voisi mahdollistaa sen, että mainitunkaltaisilla rikoksilla ei välttämättä tarkoiteta samaa kuin EU-petosdirektiivissä tarkoitetuilla rikoksilla (neuvoston asiakirja 8904/15, s. 6). Neuvoston oikeuspalvelu on kuitenkin katsonut, että liitännäistoimivaltaa koskevat kriteerit tulisi asetusehdotuksen 18 artiklassa määritellä tarkemmin. Erityisesti neuvoston oikeuspalvelu on korostanut sitä, että artiklaan on sisällytettävä tarkempaa sääntelyä 17 artiklassa tarkoitetun rikoksen ”enemmyydestä” (preponderance) suhteessa liitännäisrikokseen (neuvoston asiakirja 8904/15, s. 10–11).

Nähdäkseni neuvoston oikeuspalvelun esittämä argumentaatio ei SEUT 86(1) artiklan oikeusperustan sallivuuden osalta ole täysin vakuuttavaa. 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. Toisaalta olisi erikoista, jos unionin taloudellisten etujen torjunnasta rikosoikeudellisin keinoin annettava direktiivi tarkoituksellisesti kattaisi vain osan mainituista rikoksista. 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.

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 laillisuusperi-

aatteen kannalta ongelmallisen. Nähdäkseni selvää on, että asetusehdotuksen tämänhetkinen 18 artikla ei ole SEUT 86(1) artiklan mukainen eikä ole valtiosääntöoikeudellisesti hyväksyttävissä.

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. Artikla oli muotoiltu alun perin siten, että se ei jättänyt kansallista harkintavaraa. Tämänhetkisessä asetusehdotuksessa artikla on muotoiltu siten, että valtuutettu syyttäjä voi esittää mainitunlaista sovintomenettelyä, jos sellaisesta jäsenvaltion kansallisessa lainsäädännössä säädetään. Artiklasta ei näin seuraa velvollisuutta ottaa mainitunlaista sovintomenettelyä kansallisesti käyttöön (näin myös U-jatkokirjelmän s. 4). Asetuksen jatkovalmistelussa artiklan tämänhetkisestä muotoilusta on syytä pitää kiinni, koska Suomessa hiljattain käyttöönotettu syyteneuvottelujärjestelmä ei sisällä mahdollisuutta asian käsittelyn päättämisestä kiinteäsummainen sakko maksamalla.

Helsingissä 10.6.2015

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