Professori, akatemiatutkija
Päivi Leino-Sandberg
Itä-Suomen yliopisto

Helsinki 15.11.2016

Asia: U 64/2013 vp Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta neuvoston asetukseksi (Euroopan syyttäjänviraston perustaminen)

Eduskunnan lakivaliokunnalle

Eduskunnan lakivaliokunta on pyytänyt minulta lausuntoa koskien valtioneuvoston kirjelmää asiassa U 64/2013 vp, joka koskee ehdotusta Euroopan syyttäjänviraston (EPPO) perustamiseksi. Totean kunnioittavasti lausuntonani seuraavan.

Käsiteltävänä oleva jatkokirjelmä on sangen vaikeaselkoinen, eikä sen perusteella ole aivan helppo eritellä sitä, mistä neuvotteluissa on tähän mennessä sovittu, mikä on aikaisempaa Suomen kantaa ja missä osin kyse on lausuntopalautteen kuvauksesta. Kokonaisuutena kirjelmän liitteenä oleva luonnos neuvoston asetukseksi vaikuttaa kuitenkin sangen kattavalta ja viimeistellyltä. Keskityn lausunnossani yleisen eurooppaoikeuden kannalta keskeisiin kysymyksiin: suunnitellun viraston oikeusperustaan, mandaattiin ja toimivaltuuksiin, EPPO:n ja Eurojustin suhteeseen sekä EPPO:n toiminnan avoimuutta koskevaan kysymykseen.

Lausuntoni ulkopuolelle jää kysymys Suomen mahdollisesta osallistumisesta EPPO:n perustamiseen ja sitä koskevaan tiiviimpään yhteistyöhön. Valtioneuvoston kirjelmän mukaan päätös Suomen osallistumisesta tehdään kun asetuksen lopullinen teksti on selvillä, eikä kysymys täten vielä ole ajankohtainen. On kuitenkin selvää, että kysymys EPPO:n perustamisen mielekkyydestä on tiiviisti kytköksissä siihen, kuinka moni jäsenvaltio siihen lopulta osallistuu. Keskeistä harkinnassa ei nähdäkseni ole se, minkälainen kansallinen tarve Suomella on EPPO:n perustamiselle, vaan se, minkälaisia epäkohtia sillä olisi EU-tasolla mahdollista poistaa. Huolet EU:n talousarvioon kohdistuvista petoksista ja korruptiosta ovat perusteltuja, ja niillä on vaikutusta myös unionin toiminnan laajemman hyväksyttävyyden kannalta.

Euroopan syyttäjänvirastoa koskeva oikeusperusta ja siihen liittyvät toimivalta- ja valtiosääntönäkökohdat

SEUT 86 artikla sisältää nimenomaisen oikeusperustan Euroopan syyttäjänviraston perustamista varten. Ajatus Euroopan syyttäjänviraston perustamisesta herätti Lissabonin sopimusta neuvoteltaessa sangen paljon vastustusta. Siksi artiklassa määrätään ensinnäkin erityisen lainsäätämismenettelyn käyttämisestä niin, että neuvosto päättää viraston perustamisesta yksimielisesti, Euroopan parlamenttia kuultuaan. Lisäksi artiklaan lisättiin ns hätäjarrumenettely. Koska yksimielisyysvaatimuksen soveltamisen oletettiin käytännössä estävän viraston perustamisen, artiklaan lisättiin määräykset jonkin verran kevennetystä menettelystä, jonka avulla viraston perustaminen on mahdollista tiiviimmän yhteistyön keinoin. Artiklan mukaan syyttäjänvirasto voidaan perustaa Eurojustin pohjalta unionin taloudellisia etuja vahingoittavien rikosten torjumiseksi. Sen mandaattia voidaan kuitenkin 4 kohtaan sisältyvän valtuutuslausekkeen avulla laajentaa Eurooppa-neuvoston yksimielisellä päätöksellä kattamaan rajat ylittävää vakavaa rikollisuutta sekä useita jäsenvaltioita koskevien rikosten tekijöitä ja niihin osallisia joko samanaikaisesti viraston perustamisasetuksen antamisen kanssa tai myöhemmin. Tämä päätös edellyttää Euroopan parlamentin hyväksyntää ja komission kuulemista.

Artiklan määräysten katsottiin Lissabonin sopimuksen hyväksymisvaiheessa merkitsevän toimivallan siirtoa jäsenvaltiolta unionille sekä poikkeusta syyttäjälaitosta koskevasta perustuslain pykälästä. Syyttämistoimivallan uskomisen merkittävässä määrin muulle kuin kansalliselle syyttäjänviranomaiselle katsottiin lisäksi merkitsevän poikkeusta perustuslain täysvaltaisuussäädöksistä ja edellyttävän siksi supistettua perustuslainsäätämisjärjestystä. Hätäjarrumekanismi ja mahdollisuus tiiviimmän yhteistyön aloittamiseen eivät vaikuttaneet tähän arvioon (HE/2008 vp). Perustuslakivaliokunta yhtyi käsittelyjärjestystä koskevaan arvioon ja korosti ehdotusta käsitellessään sopimusmääräyksen antavan Eurooppa-neuvostolle mahdollisuuden laajentaa unionin toimivaltaa merkittävän julkisen vallan käyttämiseksi jäsenvaltioissa (PeVL 13/2008 vp). Valtioneuvoston kirjelmässä U 64/2013 vp katsotaan, että ellei EPPO:n toimivaltuuksia laajenneta suhteessa SEUT 86 artiklaan, se ei ole ongelmallinen perustuslain kannalta. Tähän arvioon voi lähtökohtaisesti yhtyä. Keskeinen kysymys arvioinnin kannalta on kuitenkin, miten EPPO:lle ehdotetut valtuudet suhteutuvat SEUT 86 artiklassa mainittuihin tehtäviin.

Puheenjohtajan ehdotuksen 17 artiklan mukaan EPPO:n aineellinen toimivalta kattaisi neuvoteltavana olevan unionipetoksia koskevan direktiivin mukaiset rikokset, puitepäätöksen 2008/841/JHA mukaiset teot jos näiden painopiste on unionipetoksiin liittyvissä toimissa sekä unionipetoksia koskevaan direktiiviin kiinteästi liittyvät nk. liitännäisrikokset. Valtioneuvoston kirjelmissä ei kuvata unionipetoksia koskevan direktiivin neuvottelutilannetta. Valtioneuvosto on vastustanut liitännäisrikosten sisällyttämistä EPPO:n mandaattiin perustuslaista johtuvilla syillä. Suuri valiokunta on lausunnossaan 1/2013 vp myös katsonut, että liitännäisrikokset ovat ongelmallisia perustuslain näkökulmasta. Myös lakivaliokunta on katsonut rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen edellyttävän, että ehdotusta tulisi täsmentää määrittelemällä liitännäisrikokset tarkemmin (LaVL 1/2015 vp). Puheenjohtajan ehdotuksen mukaan jäsenvaltioiden tulisi ilmoittaa EPPO:lle ne kansalliset tunnusmerkistöt, jotka direktiivi jäsenvaltioissa kattaa. Tämänhetkistä neuvottelutilannetta kuvaavaan kirjelmään ei myöskään sisälly liitännäisrikoksia koskevaa eriteltyä kantaa, mutta siinä todetaan, että ”neuvottelujen tuloksena syntynyt asetusehdotus voidaan hyväksyä esitettäväksi neuvoston kantana Euroopan parlamentille hyväksymistä varten”.

Nähdäkseni on selvää, että siltä osin kun kyse on SEUT 325 artiklan mukaisista unionipetoksista, kysymys unionin toimivallasta on ratkaistu jo Lissabonin sopimusta hyväksyttäessä. Näin olisi myös niissä kysymyksissä, jotka kuuluvat 86 artiklan 4 kohdan soveltamisalaan eli koskevat rajatylittävää vakavaa rikollisuutta tai useita jäsenvaltioita koskevien rikosten tekijöitä ja niihin osallisia, jos Eurooppa-neuvosto päättäisi tehdä päätöksen EPPO:n mandaatin laajentamisesta näitä kysymyksiä koskien. Ymmärtääkseni kuitenkaan tällaisesta laajennuksesta ei ole neuvotteluja käyty.

Tulkinnanvaraisin on kysymys toimivallasta koskien liitännäisrikoksia, ja tältä osin valtioneuvoston kirjelmä on valitettavan yleinen. Sen perusteella hahmottumattomaksi jää, onko kyseisiä rikoksia jossain pyritty yleensä määrittelemään. Valtioneuvoston kirjelmässä viitataan tämän kysymyksen osalta neuvoston oikeuspalvelun lausuntoon nro 8904/15, jossa valtioneuvoston kuvauksen mukaan EPPO:n toimivaltuuksien laajentamisen samoihin tosiseikkoihin perustuviin tai erottamattomasti unionipetosdirektiivissä määriteltyihin rikoksiin olisi katsottu olevan yhteensopivaa SEUT 86 artiklan kanssa. Kyseinen oikeuspalvelun lausunto löytyy neuvoston julkisesta asiakirjarekisteristä, mutta sen sisällöstä on poistettu huomattava osa keskeisestä sisältöä ja johtopäätökset. Julkisissa kappaleissa viitataan *effet utile* –periaatteeseen ja tarpeeseen tulkita toimivaltaa funktionaalisesta lähtökohdasta, sekä viitataan komission esittämiin perusteluihin, mutta ei arvioida niitä. Täten oikeuspalvelun lausunnon sisältöä ja sen yhteensopivuutta Suomen kannan kanssa on mahdoton arvioida.

Lausunnon sisällön julkisuuden osalta viittaan EU-tuomioistuimen yhdistetyissä asioissa C-39/05 P ja C-52/05 P *Ruotsi ja Maurizio Turco v neuvosto* antamaan ratkaisuun, jonka mukaan perussopimusten, perusoikeuskirjan ja avoimuusasetuksen 1049/2001 mukainen

> *mahdollisuus tutustua asiakirjoihin, jotka sisältävät toimielimen oikeudellisen yksikön lausunnon oikeudellisista kysymyksistä, jotka ovat nousseet esiin lainsäädäntöaloitteita koskevien neuvotteluiden yhteydessä, on omiaan lisäämään yleistä ja lainsäädäntömenettelyn avoimuutta ja vahvistamaan Euroopan kansalaisten demokraattista oikeutta valvoa tietoja, joille lainsäädäntötoimet perustuvat, on tällainen ylivoimainen yleinen etu, kuten erityisesti kyseisen asetuksen johdanto-osan toisessa ja kuudennessa perustelukappaleessa todetaan. Edellä esitetyistä toteamuksista on seurauksena, että asetuksessa N:o 1049/2001 asetetaan lähtökohtaisesti velvollisuus ilmaista neuvoston oikeudellisen yksikön lainsäädäntömenettelyitä koskevien lausuntojen sisältämät tiedot (tuomion 67–68 kohta).*

Tämä kriteeri jää nyt käsittelyssä olevan lainsäädäntöhankkeen osalta selkeästi täyttymättä, mikä on erityisen valitettavaa huomioiden toimivaltakysymysten keskeisyyden hankkeen kannalta.

Vaikuttaa siltä, että liitännäistoimivalta olisi puheenjohtajan ehdotuksessa yhä määritelty sangen väljästi. Tämä on lähtökohtaisesti ongelmallista huomioiden EU-oikeudessakin suojattu laillisuusperiaate, josta määrätään EU:n perusoikeuskirjan 49 artiklassa. EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan

> *rikosten ja rangaistusten laillisuutta koskeva periaate (nullum crimen, nulla poena sine lege) kuuluu jäsenvaltioiden yhteisen valtiosääntöperinteen perustana oleviin yleisiin oikeusperiaatteisiin ja että se on vahvistettu myös kansainvälisissä sopimuksissa, erityisesti ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen 7 artiklan 1 kohdassa. Kyseinen periaate edellyttää, että laissa määritellään selvästi rikokset ja niistä määrättävät rangaistukset. Tämä edellytys täyttyy, kun yksityinen oikeussubjekti voi tietää kyseessä olevan säännöksen tai määräyksen sanamuodon ja tarvittaessa tuomioistuinten siitä tekemän tulkinnan perusteella, mitkä toimet tai laiminlyönnit synnyttävät sen rikosoikeudellisen vastuun.*[1]

Keskeistä nykyisen määritelmän arvioimisessa on lisäksi, olisiko se mahdollista määritellä tarkemmin, ja toiseksi se, mitä seurauksia määritelmän väljyydellä voisi olla. Kysymyksistä ensimmäinen soveltuu paremmin rikosoikeuden asiantuntijoiden vastattavaksi, mutta nähdäkseni on mahdollista, että asian tarkempi määrittely voisi olla hankalaa. Tämä saattaa olla syy miksi sitä ei ole asetukseen ja siihen liittyvään direktiiviin

[1] Asia C-303/05, kohdat 49-50.

ja puitepäätökseen tarkemmin kirjattu, vaikka perustelua ei ole kirjelmässä tarkemmin käsitelty. Huomioiden sen, että aineellisen rikosoikeuden säädösinstrumenttina käytetään perussopimusten mukaan direktiiviä (aikaisemmin puitepäätöksiä), täysi yhdenmukaisuus ei lähtökohtaisestikaan ole mahdollista eikä edes tavoiteltavaa. Lopullinen sääntely saa muotonsa vasta kansallisten täytäntöönpanotoimien kautta, ja EU-sääntely jättää tarkoituksella väljyyttä kansallisen rikosoikeusjärjestelmän piirteiden huomioimista varten. Tämän EU-tuomioistuin on myös hyväksynyt käsitellessään rikosoikeudellista lainalaisuusperiaatetta.[2] Tähän osaltaan liittyy myös puheenjohtajan ehdotuksen 73 artiklan määräys, jonka mukaan jäsenvaltioiden tulisi ilmoittaa EPPO:lle ne kansalliset tunnusmerkistöt, jotka unionipetoksia koskeva direktiivi jäsenvaltioissa kattaa.

Asetuksen soveltamisen kannalta keskeinen kysymys on se, mitä vaikutuksia määritelmän epäselvyydellä voi olla. Voiko se esimerkiksi johtaa siihen, että samasta rikoksesta voidaan syyttää kahdesti, tai jokin rikos jäädä kokonaan käsittelemättä? Yleisesti kansainvälisissä rikosoikeusjärjestelmissä tärkeänä on pidetty määritellä sitä, mikä on kansallisen ja kansainvälisen toimivallan välinen suhde. Tähän pyrkii ilmeisesti puheenjohtajan ehdotuksen 20 artiklan 5 kohta, jossa määrätään tilanteesta, jossa EPPO:n ja kansallisten viranomaisten välillä on erimielisyyttä siitä, kuuluuko jokin kysymys asetuksen 17(1a), 17(2), 20(2) tai 20(3) artiklan soveltamisalaan ja siksi EU-tason vai kansallisen tason syytetoimien kohteeksi. Artiklan mukaan tällaisessa tilanteessa kansalliset viranomaiset ratkaisevat kuka tällaisessa tilanteessa on toimivaltainen.

Vaikka on helppo nähdä, että kyseinen artikla vetoaa jäsenvaltioiden edustajiin tilanteessa, jossa EPPO:n perustaminen on yleisesti kiistanalaista, tällaisen ratkaisumallin luomista voidaan pitää eurooppaoikeuden näkökulmasta paitsi epätavallisena myös sangen epätoivottavana, luohan se käytännössä kansallisille viranomaisille veto-oikeuden EPPO:n mahdollisuuksiin käyttää toimivaltaansa. Tällöin mahdollista on, että juuri ne tilanteet, joissa EPPO:n toiminnalla olisi mahdollista luoda lisäarvoa jäävät hoitamatta EPPO:n toimesta. Paremmin asetuksen tavoitteita palvelisi esimerkiksi sellainen ratkaisumalli, jossa toimivallanjakoa koskevat kiistat ratkaistaisiin EPPO:n kollegiossa.

Siltä osin kun liitännäisrikoksissa on kyse teoista jotka tosiasiallisesti liittyvät ”erottamattomasti” unionipetoksiin, en näkisi niiden sisällyttämistä asetukseen toimivaltanäkökulmasta tarkasteltuna ongelmallisena. Sen sijaan tulisi pohtia, mitä seurauksia määritelmällisellä heikkoudella voi olla, ja miten tulkintaa koskevat ristiriidat ratkaistaan. Tältä osin näkisin, että puheenjohtajan esittämä ratkaisu ei palvele EPPO:n tavoitteita ja tulisi siksi harkita uudelleen.

EPPO:n ja Eurojustin suhde

SEUT 86 artiklan mukaan Euroopan syyttäjänvirasto voidaan perustaa ”Eurojustin pohjalta”. Oikeusperusta jättää täten ensinnäkin neuvostolle harkinnanvaraa sen suhteen, pidetäänkö EPPO:n perustamista tarpeellisena. Toiseksi oikeusperustassa viitataan siihen, että EPPO perustetaan jo olemassa oleva EU-viraston eli Eurojustin pohjalta. Lissabonin sopimusta koskevassa hallituksen esityksessä (HE 23/2008 vp) tulkitaan viittauksen tarkoituksena olevan selventää, ettei virasto olisi Eurojustista erillinen yksikkö vaan perustettaisiin Eurojustia edelleen kehittäen.

Valtioneuvoston kirjelmässä U 64/2013 vp katsotaan, että EPPO tulisi perustaa mahdollisimman pitkälle nykyisten EU-virastojen voimavaroja hyödyntäen. Puheenjohtajan ehdotuksessa EPPO tekisi yhteistyötä Euojustin kanssa (3 ja 57 artikla). Asetukseen sisältyy vastaavat artiklat myös yhteistyöstä Europolin ja OLAFin kanssa, mikä osaltaan ilmentää kyseessä olevan lähinnä yhteistyösuhteen toisten virastojen kanssa. Organisatorisesti Eurojust ja EPPO olisivat kuitenkin ilmeisesti toisistaan erillisiä virastoja. Yhden viraston

[2] Asia C-303/05, kohta 52.

mallin puolesta puhuisi kuitenkin paitsi tarve pyrkiä eroon turhasta byrokratiasta ja kustannustehokkuus myös oikeusperustan sanamuoto siten kun se on Lissabonin sopimusta hyväksyttäessä ainakin Suomessa ymmärretty. Tältä osin neuvottelutulos ei vaikuttaisi olevan riittävä.

EPPO:n toiminnan avoimuus

Valtioneuvoston kirjelmässä kiinnitetään asianmukaisesti huomiota puheenjohtajan ehdotuksen avoimuutta ja asiakirjajulkisuutta koskevaan 65 artiklaan. Artiklan mukaan avoimuusasetusta 1049/2001 sovellettaisiin ainoastaan EPPO:n hallinnollisiin asiakirjoihin.

SEUT 15 artiklan ja perusoikeuskirjan 42 artiklan mukaan unionin avoimuussääntely soveltuu kaikkiin unionin toimielimiin, elimiin ja laitoksiin. Kukin toimielin, elin tai laitos varmistaa työskentelynsä avoimuuden ja täsmentää omassa työjärjestyksessään avoimuusasetuksen mukaisesti erityismääräykset oikeudesta tutustua asiakirjoihinsa. Rajaus hallinnollisiin asiakirjoihin tehdään perussopimuksissa ainoastaan EU-tuomioistuimen, Euroopan keskuspankin ja Euroopan investointipankin asiakirjojen osalta.

Valtioneuvoston kirjelmän perusteella näyttää siltä, että Suomi on edistänyt neuvotteluissa perussopimusten mukaisen avoimuusregiimin soveltamista. Tätä kantaa on syytä pitää jatkossakin esillä. Tältä osin puheenjohtajan ehdotusta tulee pitää perussopimuksen vastaisena. Alaviitteessä 87 esitelty johdantolauseke ei ratkaise ongelmaa. EPPO:n toiminnan edellyttämä luottamuksellisuus voidaan riittävällä tavoin turvata avoimuusasetuksen sisältämien poikkeusperusteiden – kuten yksityisyyden ja henkilötietojen, tuomioistuinkäsittelyjen, tutkintatoimien ja sisäisen päätöksenteon suoja - kautta.