Rikosoikeuden apulaisprofessori Sakari Melander
Helsingin yliopisto
Oikeustieteellinen tiedekunta
18.11.2016

Eduskunnan lakivaliokunnalle

Asia: Valtioneuvoston kirjelmään **U 64/2013 vp** eduskunnalle ehdotuksesta neuvoston asetukseksi Euroopan syyttäjänviraston perustamisesta liittyvä oikeusministeriön perusmuistio (U-jatkokirjelmä) 4.11.2016

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, LaVL 1/2015 vp ja LaVL 9/2015 vp.

Oikeusministeriö on 4.11.2016 antanut komission asetusehdotukseen liittyvän U-jatkokirjeen, jonka tarkoituksena on määrittää Suomen kanta neuvottelujen tuloksena muotoutuneen asetusehdotuksen esittämiseen neuvoston kantana Euroopan parlamentille.

U-jatkokirjelmän taustalla oleva asetusehdotus on merkittävällä tavalla täsmentynyt komission alkuperäiseen asetusehdotukseen (COM(2013) 534 final) verrattuna. Täsmentymistä on tapahtunut myös verrattuna lakivaliokunnan marraskuussa 2015 käsiteltävänä olleeseen asetusehdotuksen versioon. Nyt käsillä olevassa jatkokirjelmässä keskitytään tarkastelemaan asetusehdotuksen tämänhetkisen version (neuvoston asiakirja 13459/16) niitä artiklaehdotuksia, joita asian kansallisessa valmistelussa on pidetty erityisen tärkeinä. Keskityn lausunnossani pääasiassa edellä mainittujen kysymysten tarkasteluun.

Olen 22.10.2013 antanut eduskunnan lakivaliokunnalle lausunnon komission asetusehdotusta koskevasta U-kirjelmästä sekä 10.6.2015 ja 23.11.2015 lausunnon asetusehdotusta koskevien edellisten U-jatkokirjelmien taustalla olleista asetusehdotusversioista. 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). Eduskunnan lakivaliokunta on antanut mainitusta direktiiviehdotuksesta ja sitä koskevasta U-kirjelmästä useita lausuntoja (U 57/2012 vp ja LaVL 9/2012 vp, LaVL 7/2013 vp, LaVL 19/2014 vp, LaVL 24/2014 sekä LaVL 17/2016 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).

Euroopan syyttäjänviraston perustamista koskevassa asetusehdotuksessa viitattaisiin EU-petosdirektiivissä tarkoitettuihin rikosmääritelmiin, jotka näin määrittäisivät Euroopan syyttäjänviraston toimivaltaa. 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 ete-

[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).

neminen 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:n asiallinen toimivalta määrittyisi pääasiassa EU-petoksia koskevassa direktiivissä tarkoitettujen unionin taloudellisiin etuihin kohdistuvien rikosten kautta. Asetusehdotuksen 17(1) artiklan mukaan EPPO käyttäisi tätä toimivaltaansa kunkin jäsenvaltion EU-petoksia koskevan direktiivin kriminalisointivelvoitetta koskevan implementointilainsäädännön perusteella. Direktiiviehdotuksen 17(1a) ja (2) artiklassa tätä toimivaltaa kuitenkin laajennettaisiin jäljempänä tarkemmin käsiteltävällä tavalla.

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. On kuitenkin huomattava, että asetusehdotuksen 73 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on ilmoitettava EPPO:lle ne kansalliset rikosoikeudelliset säännökset, jotka kattavat EU-petoksia koskevassa direktiivissä tarkoitetun kriminalisointivelvoitteen samoin kuin muut EPPO:n toimivallan kannalta merkitykselliset kansalliset rikossäännökset. EPPO:n on artiklan mukaan myös huolehdittava siitä, että sille toimitettu kansallisia rikossäännöksiä koskeva tieto tulee julkiseksi.

Eduskunnan lakivaliokunta on asetusehdotusta tarkastellessaan kiinnittänyt huomiota siihen, että asetusehdotusta tulisi pyrkiä selventämään siten, että jäsenvaltiot velvoitettaisiin ilmoittamaan EPPO:lle, mitkä rikokset unionipetosdirektiivi kussakin jäsenvaltiossa kattaa (LaVL 9/2015 vp, s. 6). Asetusehdotus on tältä osin kehittynyt siihen suuntaan, jota lakivaliokunta on asiaa käsitellessään edellyttänyt, minkä lisäksi asetusehdotuksen tämänhetkiseen versioon sisältyvää velvoitetta kansallisten rikossäännösten julkistamisesta on pidettävä positiivisena. Artiklan 73 määräys on tärkeä EPPO:n toimivallan täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden sekä asetuksen mahdollisen tulevan soveltamisen ennustettavuuden näkökulmasta.

Toimivallan käyttäminen vähäisten rikoksen osalta

Tämänhetkisen asetusehdotuksen 20(2) artiklan 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 aiem-

paa 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. Erityisesti 20(2)(a) artiklan sisältämä maininta asian unionintasoisista vaikutuksista on hyvin epämääräinen. 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 huomioon, koska asetusehdotuksen johdantokappaleet eivät käsittääkseni sisällä unionintasoisia vaikutuksia koskevaa mainintaa täsmentävää kohtaa. Kohta on näin edelleen hyvin epätäsmällisesti muotoiltu eikä rajaa EPPO:n toimivaltaa riittävällä tavalla, myös toissijaisuusperiaate huomioon ottaen. 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 vielä syytä harkita, lakivaliokunnan aiempi asiaa koskeva lausuma myös huomioon ottaen.

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). On kuitenkin myös huomattava, että lakivaliokunta on katsonut liitännäistoimivaltaa koskevissa määräyksissä tapahtuneen myös myönteistä kehitystä koskien ennen muuta EPPO:n toimivallan rajaamista tilanteissa, joissa EU-petosdirektiivissä tarkoitetusta rikoksesta säädetty enimmäisrangaistus on liitännäisrikoksesta säädettyä enimmäisrangaistusta alhaisempi (LaVL 9/2015 v, s. 7–8; ks. tältä osin nyt käsillä olevan asetusehdotuksen 20(3) artikla).

Asetusehdotuksen tämänhetkinen 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 of this Article. The competence with regard to such offences may only be exercised in conformity with Article 20(3).”

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, jos mainituista rikoksista säädetyt enimmäisrangaistukset ovat samantasoiset tai jos rikoksesta todennäköisesti EU:n taloudellisille intresseille aiheutuva vahinko on muulle taholle aiheutuvaa vahinkoa alhaisempi.

Liitännäistoimivallan arvioinnissa on otettava ensinnäkin huomioon sen merkityksellisyys asetusehdotuksen valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin näkökulmasta. Liitännäistoimivalta laajentaa EPPO:n toimivaltaa merkittävällä tavalla SEUT 86 artiklan 1 ja 4 kappaleessa määritellyistä rikoksista. Tältä osin asetusehdotuksen nykyinen asiaa koskeva 17(2) 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, koska syyttäjän tehtävässä on kiistatta kysymys sellaisesta merkittävän julkisen vallan

käyttämisestä, jonka osoittaminen muulle kuin kansalliselle viranomaiselle on ristiriidassa perustuslain 1 ja 104 §:n säännösten kanssa valtion täysivaltaisuudesta ja syyttäjälaitoksesta (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. On myös huomattava, että sekä eduskunnan lakivaliokunta, hallintovaliokunta että suuri valiokunta ovat korostaneet liitännäistoimivallan valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin merkitystä ennen kuin Suomi tekee päätöksen EPPO:on osallistumisesta (ks. esim. LaVL 9/2015 vp, s. 8, HaVL 17/2015 vp ja SuVL 1/2013 vp, s. 3/I).

Nyt käsillä olevassa asetusehdotuksessa liitännäistoimivallan käyttäminen on edelleen sidottu liitännäisrikoksen erottamattomuutta PIF-rikokseen koskevaan vaatimukseen (17(2) artikla: ”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 of this Article”). Erottamattomuutta koskevaa edellytystä selvennetään asetusehdotuksen 49. johdantokappaleessa, jonka mukaan erottamattomuutta arvioitaessa on otettava huomioon Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö. Erottamattomuudesta voisi mainitun johdantokappaleen mukaan olla kysymys esimerkiksi silloin, kun liitännäisrikoksella on pyritty aikaansaamaan olosuhteet unionipetosrikokselle tai varmistamaan tällaisesta rikoksesta saatu hyöty (ks. myös U-jatkokirjelmän s. 6).

Eduskunnan lakivaliokunta on asetusehdotusta aiemmin käsitellessään kiinnittänyt huomiota siihen, että joko artiklatasolla tai resitaalikirjauksella tulisi pyrkiä täsmentämään, mitä tarkoitetaan liitännäisrikoksen liittymisellä ”erottamattomasti” unionipetokseen (LaVL 9/2015 vp, s. 8). Tältä osin asetusehdotus on edellä esitetyn mukaisesti edennyt parempaan suuntaan, kun asetusehdotuksen 49. johdantokappaleessa edellytystä hieman täsmennetään. On kuitenkin syytä korostaa, että muilta osin liitännäistoimivaltaa koskeva ehdotus on pääosin samanlainen kuin aiemmissa asetusehdotusversioissa.

Ensinnäkin voidaan huomauttaa, että liitännäistoimivaltaa koskeva ehdotus on ongelmallinen perustuslain 8 §:ssä ja EU:n perusoikeuskirjan 49 artiklassa turvatun rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen näkökulmasta. 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, koska se tulisi kattamaan kaikkien EPPO:on sitoutuvien jäsenvaltioiden kansallisiin rikoslakeihin sisältyvät aineelliset säännökset, jotka tietyssä asiassa katsottaisiin unionipetosrikokseen ”erottamattomasti liittyviksi”. EU-tuomioistuimen saman teon käsitettä koskeva oikeuskäytäntö (esim. C-261/09, *Mantello*, Kok. 2010, s. I-11477, 38–39 kohta) ei riitä täsmentämään käsitettä rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen edellyttämällä tavalla.

Toiseksi liitännäistoimivaltaa koskeva määräys on edellä jo mainituin tavoin valtiosääntöoikeudellisesta näkökulmasta ongelmallinen, koska SEUT 86 artikla oli yksi syy sille Lissabonin so-

pimuksen käsittelylle niin sanotussa supistetussa perustuslainsäätämisjärjestyksessä, koska syyttäjän tehtävässä on kiistatta kysymys sellaisesta merkittävän julkisen vallan käyttämisestä, jonka osoittaminen muulle kuin kansalliselle viranomaiselle on ristiriidassa perustuslain 1 ja 104 §:n säännösten kanssa valtion täysivaltaisuudesta ja syyttäjälaitoksesta (HE 23/2008 vp ja erityisesti PeVL 13/2008 vp, s. 8). Käytännössä kysymys on siis siitä, että supistettua perustuslainsäätämisjärjestystä käyttämällä on luotu tietty ”valtiosääntöoikeudellinen aukko”, joka kattaa EPPO:n SEUT 86 artiklassa tarkoitetun toimivallan. Tässä toimivallassa ei liitännäisrikoksia nimenomaisesti mainita. U-jatkokirjelmässä viitataan tältä osin (s. 5) neuvoston oikeudellisen yksikön asiasta antamaan kirjalliseen lausuntoon (asiakirja 8904/15), jossa on katsottu, että EPPO:n toimivallan objektiivisesti perusteltu, tarkoin rajattu ja täsmällisin perustein tapahtuva laajentaminen tietyntyyppisiin liitännäisrikoksiin on SEUT 86 artiklassa tarkoitetun oikeusperustan mukaista. Lausunnossa on kiinnitetty huomiota sen varmistamiseen, että perussopimuksen tavoite voidaan EU-oikeudellisen tehokkuusperiaatteen mukaisesti riittävän tehokkaasti toteuttaa (”effet utile” -periaate).

Tältä osin on syytä huomata, että neuvoston oikeuspalvelun oikeusperustasta esittämä ei ole sellaisenaan sovellettavissa siihen kansallisista lähtökohdista toteutettuun valtiosääntöoikeudelliseen 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 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.

Lisäksi on vielä huomattava, että EPPO:n asiallista toimivaltaa koskevaan 17 artiklaan on lisätty uusi 1a kappale, jonka mukaan EPPO olisi toimivaltainen käsittelemään järjestäytyneen rikollisryhmän toimintaan osallistumista koskevassa puitepäätöksessä 2008/841/YOS tarkoitetut kansallisen implementointilainsäädännön mukaiset rikokset, jos rikollisryhmän toiminnan fokus on unionipetosdirektiivissä tarkoitettujen rikosten tekemisessä. Tältäkin osalta on huomattava, että lisäys ei ongelmitta mahdu SEUT 86(1) artiklan sanamuotoon, koska kysymys voisi esimerkiksi Suomessa olla rikollisryhmälle suunnatun koulutuksen järjestämisestä rikoslain 17 luvun 1 a §:ssä tarkoitetulla tavalla – joskin järjestäytyneen rikollisryhmän toimintaan osallistumista koskeva säännös edellyttää, että ryhmän tarkoituksena oleva rikos – esimerkiksi törkeä avustuspetos – tehdään. Ei ole kuitenkaan ongelmatonta katsoa, että SEUT 86 artiklan sanamuoto kattaisi vakiintuneista osallisuusmuodoista poikkeavaa erityistä rikosoikeudellisista sääntelyä (järjestäytyneen rikollisryhmän toimintaan osallistumista koskeva rikoslain 17 luvun 1 a §), jossa säädetään rangaistavaksi valmistelunluonteisia tai tietynlaista osallisuutta ilmentäviä tekoja, jotka luovat toimintaedellytyksiä esimerkiksi EU-petoksiin erikoistuneen järjestäytyneen rikollisryhmän toiminnalle. Direktiiviehdotuksen 17(1a) artiklaa on näin myös pidettävä valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallisena.

Lisäksi direktiiviehdotuksen 17(1a) artikla on sanamuodoltaan varsin epätäsmällinen. Erityisen ongelmallinen on artiklassa käytetty ilmaus, jonka mukaan ”if the focus of the criminal activity of such a criminal organisation is to commit any of the offence referred to in paragraph 1”. Artiklasta ei käy yksiselitteisesti ilmi, mitä siinä tarkoitetulla rikollisjärjestön toiminnan ”fokuksella” tarkoitetaan. Artiklaa olisi nähdäkseni tältä osin välttämättä täsmennettävä, jotta EPPO:n oikeusperusta olisi täsmällisesti määritelty.

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).

Nyt käsillä olevassa U-jatkokirjelmässä on katsottu (s. 7), että tutkintatoimia koskevasta 25 artiklasta ei seuraa velvoitetta laajentaa pakkokeinolaissa säädettyjen toimenpiteiden sallittavuutta niiden rikosten osalta, jotka EPPO:n toimivaltaan tulisivat tämänhetkisen asetusehdotusversion perusteella kuulumaan. Tältä osin voidaan huomata, että artiklassa mainittujen tutkintatoimien (etsintätoimenpiteet ja todisteiden säilyttämiseksi tarvittavat turvaamistoimenpiteet, esineen tai asiakirjan hankkiminen, tallennetun datan hankkiminen, jäädyttäminen ja telekuuntelu) tulee olla käytettävissä EPPO:n toimivaltaan kuuluvien rikosten selvittämisessä ainakin silloin, kun rikoksesta säädetty enimmäisrangaistus on vähintään neljä vuotta vankeutta. Asetusehdotuksen 25(3) artiklan mukaan toimenpiteiden suorittamiseen liittyvät rikosprosessuaaliset ja menettelylliset seikat määräytyvät kansallisen lain perusteella.

Edellisiin asetusehdotuksiin verrattuna tutkintatoimia koskeva artikla vaikuttaa kehittyneen hyväksyttävämpään suuntaan, etenkin kun artiklaan on sisällytetty tutkintatoimien perusterikoksia koskeva rangaistusmaksimia koskeva vaatimus ja koska artiklan 3 kappale sisältää muun muassa pakokeinojen 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 vielä tässäkin vaiheessa 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 koskeva asetusehdotuksen 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, joskin tällä hetkellä 25 artiklaan sisältyvä enimmäisrangaistusta koskeva vaatimus on tässä suhteessa positiivinen.

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). Toiseksi viimeisimmässä asetusehdotusta koskevassa 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; ks. myös HaVL 17/2015 vp, s. 6).

Lähtökohta, jonka mukaan Suomessa noudatettavaa toimivallanjakoa tutkinnanjohtajuuden osalta ei tule yksittäisen soveltamisalaltaan melko kapean unioni-instrumentin perusteella muuttaa, on perusteltu. On sinänsä huomattava, että esimerkiksi asetusehdotuksen 25 ja 26 artikla eittämättä vaikuttavat olevan muotoiltu silmällä pitäen ajatusta, jonka mukaan valtuutettu syyttäjä toimisi EPPO:n toimivaltaan kuuluvien rikosten osalta tutkinnanjohtajana. Tämänhetkisen asetusversion 10. johdantokappaleessa kuitenkin mainitaan, että asetuksella ei vaikuteta jäsenvaltioiden kansallisiin järjestelmiin sen suhteen, miten rikostutkinta on järjestetty. Johdantokappaleeseen sisällytetty maininta on eduskunnan lakivaliokunnan ja hallintovaliokunnan esittämien näkemysten mukainen ja riittää nähdäkseni turvaamaan sen, että toimivallanjakoa tutkinnanjohtajuuden osalta ei tule yksittäisen unioni-instrumentin perusteella lähteä muuttamaan.

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. Eduskunnan lakivaliokunta piti asetusehdotukseen alun perin sisältynyttä asiaa koskevaa määräystä ongelmallisena (LaVL 23/2013 vp, s. 7/I).

Nyt käsillä olevassa asetusehdotuksessa sovintomenettelyä koskee asetusehdotuksen 34 artikla, jonka mukaan yksinkertaistettua menettelyä, joka perustuu epäillyn kanssa tehtyyn sopimukseen ja jonka tarkoituksena on päättää asian käsittely tavallista yksinkertaisemmassa menettelyssä, voidaan soveltaa, jos sovellettavassa kansallisessa lainsäädännössä on säännöksiä tällaisesta menettelystä. Asetusehdotuksen 34(3) artiklan mukaan tällaista yksinkertaistettua menettelyä sovellettaisiin kansallisen lain mukaisesti.

Nyt käsillä olevassa U-jatkokirjelmässä katsotaan (s. 8), että asetusehdotuksen 34 artiklassa tarkoitettu menettely vaikuttaisi olevan sovitettavissa yhteen Suomessa käytössä olevan syyteneuvottelujärjestelmän kanssa. U-jatkokirjelmässä esitettyyn voidaan pääosin yhtyä. Tiettyjä kysymyksiä kuitenkin herättää asetusehdotuksen 34(2) artikla, jossa määritellään ne edellytykset, joiden perusteella artiklassa tarkoitetun kansallisen sovintomenettelyn käyttöä yksittäistapauksessa tulisi arvioida. Artiklassa tarkoitetut edellytykset merkitsevät käytännössä lisäedellytyksiä oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain (689/1997) 1 luvun 10 §:ssä (640/2014) määriteltyi-

hin syyteneuvottelumenettelyn aloittamista koskeviin edellytyksiin nähden. Edellä esitetyn vuoksi etenkin asetusehdotuksen 34(2) artiklaa ja sen suhdetta voimassa olevaan syyteneuvottelua koskevaan lainsäädäntöön olisi vielä perusteellisemmin tarkasteltava.

Helsingissä 18.11.2016

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