OIKEUSMINISTERIÖ

U 64/2013 vp

23.11.2016

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

EUROOPAN SYYTTÄJÄNVIRASTOA KOSKEVA ASETUSEHDOTUS; ERITYISESTI LIITÄNNÄISTOIMIVALTA

1 Aluksi

Komissio on 17.7.2013 antanut ehdotuksen neuvoston asetukseksi Euroopan syyttäjänviraston (EPPO) perustamisesta (COM(2013) 534 final). Neuvotteluja on käyty tiiviisti reilun kolmen vuoden ajan. Puheenjohtajiston tavoitteena saada neuvottelut neuvostotasolla päätökseen 8.-9.12.2016 pidettävässä oikeus- ja sisäasiainneuvostossa. Tarkemmin neuvottelutilannetta ja oikeusministeriön suhtautumista asetusehdotukseen on kuvattu jatkokirjelmän liitteenä olevassa perusmuistiossa ja oheisessa lakivaliokunnalle toimitetussa muistiossa.

Tässä lausunnossa käsitellään erityisesti kysymystä EU:n toimivallasta sisällyttää asetusehdotukseen toimivaltasäännöksiä niin sanotuista liitännäisrikoksista. Eduskuntakäsittelyssä liitännäistoimivaltaan on kiinnitetty huomiota erityisesti perustuslain kannalta. Pöydällä on ollut erilaisia ehdotuksia liitännäistoimivallasta. Neuvottelut asiasta jatkuvat yhä. On hyvin todennäköistä, että jatkokirjelmän liitteenä olevaan tekstiversioon kirjattujen toimivaltuuksien lisäksi EPPO:n toimivalta tulee käsittämään myös sellaiset arvonlisäveropetokset, jotka sisällytetään vielä valmisteltavana olevaan niin sanottuun unionipetosdirektiiviin. Muutoin tekstiin ei ole odotettavissa merkittäviä sisällöllisiä muutoksia, joskin joitakin sanamuototarkistuksia tultaneen vielä tekstiin tekemään.

Neuvotteluissa puheenjohtajiston ehdottamalle liitännäistoimivaltaratkaisulle on laajalti muiden jäsenvaltioiden tuki. Suomi on tällä hetkellä ainoa jäsenvaltio, jolla on merkittäviä ongelmia liitännäistoimivaltaan liittyen.

Käyntiosoite	Postiosoite	Puhelin	Faksi	Sähköpostiosoite
Eteläesplanadi 10 HELSINKI	PL 25 00023 VALTIONEUVOSTO	02951 6001	09 1606 7730	oikeusministerio@om.fi

Tässä lausunnossa kysymystä liitännäistoimivallasta käsitellään erityisesti Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 86 artiklan oikeusperustan kannalta. Arviointi perustuu EU-oikeudellisiin näkökohtiin. Oikeusministeriö katsoo, että tässä arvioinnissa ei ole kysymys niin sanotusta aukkoteoriasta eli sen aukon arvioimisesta, jolla SEUT 86 artiklan Lissabonin sopimusta voimaansaatettaessa katsottiin perustuslain täysivaltaisuussäännöksiin puuttuneen. Tämä arviointi on tehty silloin kun Lissabonin sopimus on Suomessa saatettu voimaan. Uudelleenarviointi olisi relevanttia lähinnä siinä tapauksessa, että kyseistä perussopimuksen artiklaa ehdotettaisiin muutettavaksi. Siitä ei nyt ole kyse, vaan ollaan valmistelemassa kyseiseen artiklaan perustuvaa EU:n sekundäärilainsäädäntöä. Kyse on toisin sanoen vain siitä, onko EU:lla perustamissopimuksiin perustuva toimivalta säätää asiasta.

On lisäksi todettava, että jäljempänä selostetut EU-oikeuden yleiset periaatteet, mukaan lukien tehokkuusperiaate, ns *effet-utile*, eivät ole uusia periaatteita, vaan niistä on laajaa EU-tuomioistuimen oikeuskäytäntöä myös ajalta ennen SEUT 86 artiklan säätämistä. EU-oikeus ylipäätään on luonteeltaan dynaamista ja perustuu pitkälti EU-tuomioistuimen ratkaisukäytäntöön.

2 SEUT 86 artiklasta

EPPO perustettaisiin asetuksella EU:n taloudellisia etuja vahingoittavien rikosten (PIF-rikokset) torjumiseksi Eurojustin pohjalta. SEUT 86 artiklassa, joka olisi EPPO:n 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.
> …”

EPPO olisi SEUT 86 artiklan mukaan toimivaltainen tutkimaan asetuksessa määriteltäviä EU:n taloudellisia etuja vahingoittavia rikoksia ja asettamaan syytteeseen tällaisten rikosten tekijät ja niihin osalliset. EPPO (jä-

senvaltiotasolla toimivat valtuutetut syyttäjät) myös toimisi syyttäjänä näitä tekoja koskevissa rikosasioissa kansallisissa tuomioistuimissa.

Liitännäisrikoksia koskevia toimivaltuuksia käsitellään asetusehdotuksen 17 ja 20 artiklassa. Niiden sisältöä on kuvattu jatkokirjelmän liitteenä olevan muistion sivuilla 5 – 6. Kysymys on 17 artiklan mukaan EPPO:n toimivallasta käsitellä unionipetosdirektiivissä määriteltyjen PIF-rikosten lisäksi rikollisjärjestön toimintaan osallistuminen, jos järjestön rikollisen toiminnan fokus on PIF-rikoksissa (1a kohta) sekä muut PIF-rikoksiin erottamattomasti liittyvät rikokset (2 kohta). Toimivallan käyttämiselle asetetaan lisäkriteerejä artiklassa 20.

3 Neuvoston oikeuspalvelun ja komission näkemyksistä

Neuvoston oikeuspalvelu (NOP) on antanut liitännäistoimivallasta kirjallisen 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 NOP arvioi SEUT 86 artiklan 2 kohdan sanamuotoa todeten, että siinä EPPO:n toimivaltaa ei kategorisesti rajata unionipetosdirektiivin soveltamisalaan kuuluviin rikoksiin. Tärkeää on myös se, voidaanko liitännäistoimivalta katsoa tarpeelliseksi, jotta SEUT 86 artiklan tehokas vaikutus, *effet utile*, säilyy.

Ensinnäkin tehokkaan vaikutuksen osalta NOP 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 – EPPO:n ja kansallisen syyttäjän – toimesta olisi tehotonta ja johtaisi monessa tapauksessa siihen, että EPPO:n syytetoimet olisivat vailla tehokasta vaikutusta. Jos nimittäin EPPO:lla ja kansallisella syyttäjällä olisi samanaikaisia syytetoimia, *ne bis in idem* –periaatteesta seuraisi, että EPPO:n tai kansallisen syyttäjän tulisi luopua syytetoimista heti, kun jommastakummasta rikostyypistä on samojen tosiseikkojen perusteella annettu joko lopullinen rikostuomio tai lopullinen vapauttava päätös, esim. vanhentumisajan um-

[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.

peutumisen vuoksi.[3]Mahdollistamalla liitännäisrikosten käsittely on siten ennen kaikkea pyritty varmistumaan siitä, että toisiinsa erottamattomasti liittyvät rikokset voidaan samanaikaisesti käsitellä.

NOP pitää komission perusteluita vakuuttavina. Ilman liitännäistoimivaltaa EPPO 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 NOP toteaakin, että EPPO:n 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 NOP 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 määrääväksi 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. 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).

---

[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”.

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 EPPO:n toimivaltaan, tulee siis tutkia perustamissopimuksessa EPPO:n 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 EPPO 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 EPPO:lle sellaiset toimivaltuudet, jotka arvioidaan välttämättömiksi EU:n taloudellisia etuja vahingoittavien rikosten tehokkaaksi torjumiseksi.

Komission tavoin neuvoston NOP on analysoinut, että tietyin edellytyksin muutkin kuin unionipetosdirektiivissä mainitut rikokset olisi välttämätöntä liittää asetuksen soveltamisalaan, jotta EPPO saisi sellaiset toimivaltuudet, joita perussopimuksessa määrätyn tavoitteen saavuttaminen edellyttää. Tämä koskee erityisesti sellaisia rikoksia, joiden syytteeseenpano samojen tosiseikkojen perusteella ja kahden eri viranomaisen toimesta (EPPO ja kansallinen syyttäjä) olisi tehotonta ja jättäisi EPPO:n 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 EPPO:n 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.

Mitä vielä tulee asetusehdotuksen toimivaltasäännöksiin laillisuusperiaatteen kannalta, voidaan todeta seuraavaa. Asetusehdotuksessa on omaksuttu ratkaisumalli, jonka mukaan EU:n toimivaltaan kuuluvien rikosten tunnusmerkistötekijät määräytyvät jäsenvaltioiden kansallisen lainsäädännön mukaan. Tämä on ollut ainoa käytännössä toteutettavissa oleva vaihtoehto, joka on mahdollistanut jäsenvaltioiden kansallisten rikosoikeusjärjestelmien erityispiirteiden huomioon ottamisen. Toinen vaihtoehto olisi ollut, että asetukseen olisi kirjattu kansallisesta lainsäädännöstä irrallaan olevat rikostunnusmerkistöt. Tämä olisi ollut Suomen neuvottelutavoitteiden vastainen ratkaisu. Suomi on johdonmukaisesti neuvotteluissa kannattanut sitä, ettei asetuksella tulisi luoda ylikansallisia, kansallisesta sääntelystä poikkeavia rikostunnusmerkistöjä tai prosessinormistoa.

Yllä kuvatusta ratkaisumallista väistämättä seuraa se, ettei sääntely ole täysin yhdenmukaista kaikissa jäsenvaltioissa, eikä siihen tule pyrkiäkään. Myös EU-tuomioistuin on laillisuusperiaatetta käsitellessään hyväksynyt tietyn väljyyden kansallisten rikosoikeusjärjestelmien huomioon ottamiseksi (asia C-303-05, kohta 52). Suomen rikoslakiin kirjattujen kriminalisointien on katsottava täyttävän laillisuusperiaatteen edellyttämät täsmällisyysvaatimukset.

5 Lopuksi

Kaiken kaikkiaan artiklat 17 ja 20 on neuvotteluissa pyritty muotoilemaan siten, että yllä mainitut näkökohdat on otettu huomioon ja että toimivalta rajoittuu siihen, mikä on EU:n tavoitteiden näkökulmasta välttämätöntä. Vaikka asetusehdotuksen teksti on NOP:n antaman lausunnon jälkeen jonkin verran muuttunut, NOP:n edustaja on suullisesti todennut myös viimeisimmän tekstiversion olevan sopusoinnussa SEUT 86 artiklan oikeusperustan kanssa. Artiklassa 17(1a) NOP on pitänyt keskeisenä sitä, että järjestäy-

tyneen rikollisryhmän toiminnan fokus edellytetään olevan PIF-rikoksen tekemisessä.

Vielä oikeusministeriö toteaa, että myöskään muita asetusehdotuksen artikloja ei ole pidettävä perustuslain kannalta ongelmallisina. Erityisesti tutkintatoimia koskevaan artiklaan 25 on neuvotteluissa saatu joustavuutta siinä määrin, ettei artiklasta seuraa laajennuksia kansallisen lain mukaisiin pakkokeinojen käytön edellytyksiin. Neuvottelutulos myös muissa Suomelle erityisen merkityksellisissä kysymyksissä, kuten toimivaltajärjestelyissä valtuutetun syyttäjän ja esitutkintaviranomaisten välillä sekä yksinkertaistettua syytemenettelyä (aikaisemmin sovintomenettely) koskevissa artikloissa tarjoaa riittävän joustavuuden säännösten yhteensovittamiseksi Suomen järjestelmän kanssa.