Rikosoikeuden apulaisprofessori Sakari Melander
Helsingin yliopisto
Oikeustieteellinen tiedekunta
29.11.2016

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

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

Aluksi

Olin eduskunnan perustuslakivaliokunnassa kuultavana perjantaina 25.11.2016 valtioneuvoston kirjelmään U 64/2013 vp liittyvän oikeusministeriön 4.11.2016 antaman U-jatkokirjelmän johdosta. U-kirjelmä liittyy komission tekemään ehdotukseen neuvoston asetukseksi Euroopan syyttäjänviraston perustamisesta.

Pyydän saada esittää kirjallisesti täsmentävän lausunnon lausunnossani 25.11.2016 esittämistä perusteista koskien asetusehdotukseen sisältyvää sääntelyä Euroopan syyttäjänviraston toimivallasta.

Lisälausuntonani esitän kunnioittavasti seuraavan.

Käsillä olevan asetusehdotuksen toimivaltaa koskevat määräykset

Aluksi. – Euroopan unionin toiminnasta annetun sopimuksen (SEUT) 86 artiklan mukaan unionin taloudellisia etuja vahingoittavien rikosten torjumiseksi neuvosto voi erityistä lainsäätämisjärjestystä noudattaen annetuilla asetuksilla perustaa Eurojustin pohjalta Euroopan syyttäjänviraston. Käsillä oleva ehdotus hyödyntää mainittua oikeusperustaa.

Nyt käsillä olevaa asetusehdotusta tarkasteltaessa on huomattava, että SEUT 86 artikla oli yksi syy, jonka vuoksi Lissabonin sopimus on Suomessa saatettu voimaan niin sanotussa supistetussa perustuslainsäätämisjärjestyksessä (HE 23/2008 vp ja erityisesti PeVL 13/2008 vp, s. 8/I). Perustuslakivaliokunta on katsonut, että syyttäjän tehtävässä on kiistatta kysymys sellaisesta julkisen vallan käyttämisestä, jonka osoittaminen muulle kuin kansalliselle viranomaiselle on ristiriidassa

valtion täysivaltaisuutta koskevan perustuslain 1 §:n ja syyttäjälaitosta koskevan perustuslain 104 §:n kanssa (PeVL 13/2008 vp, s. 8/I ja PeVL 36/2006 vp, s. 8/I).

Tarkastelin 25.11.2016 antamassani U-kirjelmää koskevassa lausunnossa käsillä olevan asetusehdotuksen toimivaltaa koskevia määräyksiä niin sanotun valtiosääntöoikeudellisen aukkoteorian näkökulmasta. Tarkoituksena oli havainnollistaa asetusehdotuksen toimivaltaa koskevan sääntelyn ongelmallisuutta valtiosääntöoikeudellisesta näkökulmasta. Lissabonin sopimuksen voimaansaattamisen yhteydessä SEUT 86 artiklan osalta on luotu tietty valtiosääntöoikeudellinen aukko, minkä vuoksi asetusehdotuksen sisältämän EPPO:n toimivaltaa koskevan sääntelyn tarkastelulle tästä näkökulmasta oli valtiosääntöoikeudelliset perusteet. Tarkastelu saattoi tältä osin kuitenkin synnyttää vaikutelman, että asian käsittelyn tässä vaiheessa olisi syytä kiinnittää huomiota lainsäätämisjärjestykseen liittyviin kysymyksiin tai että unionioikeudellinen kysymys toimivallasta olisi ratkaistavissa tätä kautta.

On luonnollisesti niin, että viime kädessä kysymys siitä, onko unionin sekundäärioikeuden instrumentissa määritelty unionin instituution toimivalta perussopimuksen mukainen, on unionioikeudellinen kysymys (ks. esim. yhteistä kriisinratkaisumekanismia koskeneen asetusehdotuksen osalta PeVL 28/2013 vp, s. 3/II). Perustuslakivaliokunta on kuitenkin korostanut, ettei EU-lainsäädäntöön saa sisällyttää jäsenvaltioille perussopimusten vastaisia tai perussopimuksissa määriteltyihin velvoitteisiin nähden merkittäviä uusia menettelyjä tai muitakaan sellaisia elementtejä, joita ei olisi jo hyväksytty perussopimusten voimaansaattamisen yhteydessä. Lisäksi valiokunta on korostanut, että unionin instituutioita ja unionilainsäädäntöä tulisi ensisijaisesti kehittää perussopimusten puitteissa (esim. PeVL 28/2013 vp, s. 3/II ja PeVL 3/2016 vp, s. 5). Kysymys oikeusperustasta on usein liitännäinen toimivaltuuksien siirtämistä koskevan kysymyksen kanssa. Jos kysymys on perussopimuksessa määriteltyä oikeusperustaa laajemmasta toimivaltuuksien siirrosta unionille, kysymys on täysivaltaisuuden uudesta rajoituksesta. Jos taas sekundäärioikeuden instrumentille on selvä ja hyväksyttävä oikeusperusta perussopimuksissa, kysymys ei ole toimivallan siirrosta unionille (PeVL 28/2013 vp, s. 5/I).

Käsittelyn kohteena olevan oikeusministeriön 4.11.2016 antaman U-jatkokirjeen tarkoituksena on määrittää Suomen kanta neuvottelujen tuloksena muotoutuneen asetusehdotuksen esittämiseen neuvoston kantana Euroopan parlamentille. Tällöin Suomen kantaa eduskunnassa määriteltäessä on edellä esitetyn mukaisesti mahdollista kiinnittää huomiota siihen, että valmistelun kohteena oleva unionilainsäädäntö ei esimerkiksi toimivaltaa koskevien määräysten osalta vastaa perussopimuksessa määriteltyä toimivaltaa. Samoin Suomen kantaa määriteltäessä on mahdollista kiinnittää huomiota perustuslaillisiin näkökohtiin, etenkin jos käsillä olevan unionioikeudellisen instrumentin oikeusperusta itsessään on ollut perustuslaillisesti merkityksellinen, kuten nyt käsillä olevan asetusehdotuksen osalta on asianlaita (PeVL 13/2008 vp, s. 8/I). Tältä osin on vielä huomattava, että SEUT 86(1) artiklan mukaisesti Euroopan syyttäjänvirasto perustettaisiin erityistä lainsäätämisjärjestystä noudattaen. Artiklan mukaisesti neuvoston EPPO:n perustamista koskeva päätös on tehtävä yksimielisesti, minkä lisäksi artikla pitää sisällään mahdollisuuden tiiviimmästä yhteistyöstä EPPO:n perustamista koskien. Tämä nähdäkseni myös osaltaan perustelee sitä, että asetusehdotuksen toimivaltaa koskevia määräyksiä tarkastellaan valtiosääntöoikeudellisesta näkökulmasta.

EPPO:n pääasiallinen toimivalta. – Nyt käsillä olevassa asetusehdotuksessa EPPO:n toimivalta määräytyisi ensisijaisesti viittaamalla unionin taloudellisiin intresseihin kohdistuvia rikoksia koskevaan direktiiviin. Asetusehdotuksen 17(1) artiklan mukaan EPPO käyttäisi tätä toimivaltaansa kunkin jäsenvaltion EU-petoksia koskevan direktiivin kriminalisointivelvoitetta koskevan implementointilainsäädännön perusteella. On syytä todeta, että tältä osin asetusehdotuksessa EPPO:lle määritelty toimivalta on SEUT 86(1) artiklan mukainen, jos tulevan EU-petoksia kos-

kevan direktiivin kriminalisointivelvoite asiallisesti kattaa tekoja, jotka ovat unionin taloudellisiin intresseihin kohdistuva rikoksia.

Liitännäistoimivalta. – Lausunnossani 25.11.2016 esitetyn mukaisesti erityisesti asetusehdotuksen 17(2) artiklan sisältämä liitännäistoimivalta sen sijaan on muotoilultaan siinä määrin avoin, että se on ongelmallinen SEUT 86(1) artiklassa määritellyn EPPO:n oikeusperustan kannalta. Kysymys on myös valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellisestä asiasta, vaikka oikeusperustan perussopimusten mukaisuuden arviointi ei kuulu suoraan perustuslakivaliokunnan perustuslaissa osoitettuihin tehtäviin (PeVL 28/2013 vp, s. 3/I ja PeVL 3/2016 vp, s. 5).

Liitännäistoimivallan määrittelyn avoimuuden ja valtiosääntöoikeudellisen ongelmallisuuden osalta viittaan ensinnäkin 25.11.2016 antamassani lausunnossa esittämääni.

Toiseksi on syytä korostaa, että nyt käsillä olevan asetusehdotuksen 17(2) artiklan mukaan EPPO olisi toimivaltainen käsittelemään minkä tahansa unionipetosdirektiivissä tarkoitettuun rikokseen erottamattomasti liittyvän rikoksen. Liitännäistoimivalta olisi käytännössä täysin avoin eikä erottamattomuutta koskeva edellytys riittävän tarkkarajaisesti riitä täsmentämään liitännäistoimivallan sisältöä. EPPO olisi siis käytännössä toimivaltainen käsittelemään minkä tahansa muun rikoksen, joka erottamattomasti liittyisi unionipetosrikokseen – asetusehdotuksen 20(3) artiklassa mainituin rajoituksin. Useimmiten kysymys olisi oletettavasti esimerkiksi avustuspetokseen liittyvästä väärennys- tai rahanpesurikoksesta, mutta sanamuotonsa mukaisesti liitännäistoimivalta ei rajoitu tällaisiin rikoksiin vaan kysymys voi olla esimerkiksi rikoslain 15 luvun 9 §:ssä tarkoitetusta oikeudenkäytössä kuultavan uhkaamisesta, joka liittyy unionin intresseihin kohdistuvaan avustuspetoskokonaisuuteen. Myös esimerkiksi rikoslain 16 luvun 6 §:ssä tarkoitettu sakkovilppi saattaisi tulla kysymykseen. On myös ajateltavissa, että unionin taloudellisiin intresseihin kohdistuneen avustuspetoksen tekijän rikoskumppaniinsa kohdistaman pahoinpitelyn nähtäisiin liittyvän erottamattomasti unionipetokseen, jos pahoinpitelyn motiivina esimerkiksi on yhdessä tehtyyn avustuspetokseen liittyvän rikoshyödyn jakamiseen liittyvä kiista. Selvää näin nähdäkseni on, että kysymys on varsin laajasta ja epämääräisestä toimivallasta. Käytännössä kysymys on perussopimuksessa määriteltyä laajemmasta toimivallan siirrosta unionille. Merkityksellistä on myös, että kysymys on syyttäjän toimivallasta ja näin suoraan perustuslaissa ja Euroopan unionin perusoikeuskirjassa turvattuihin perusoikeuksiin (ennen muuta rikosoikeudellinen laillisuusperiaate ja oikeudenmukainen oikeudenkäynti) puuttuvasta toiminnasta (ks. myös PeVL 28/2013 vp, s. 5/I).

Liitännäistoimivallan osalta voidaan vielä huomauttaa, että SEUT 86(1) artiklassa Euroopan syyttäjänviraston perustamista koskeva toimivalta on määritelty kielellisesti yksiselitteisesti. EPPO voidaan artiklan mukaan perustaa unionin taloudellisia etuja vahingoittavien rikosten torjumiseksi. Jos ja kun unionissa valmistellaan unionin taloudellisiin intresseihin kohdistuvia rikoksia koskevaa direktiiviä, olisi johdonmukaisuussyistä luultavaa, että mainitussa direktiivissä unionin taloudellisiin intresseihin kohdistuvat rikokset määriteltäisiin tyhjentävästi, tarkkarajaisesti ja täsmällisesti. Antaa hieman erikoisen vaikutelman, jos EPPO:n toimivalta määriteltäisiin sisällöltään erilaisen ja laajemman unionin taloudellisia etuja vahingoittavien rikosten käsitteen kautta kuin mainittujen rikosten rangaistavaksi säätämistä koskeva direktiivi. Vaikka, kuten aikaisemmin on jo mainittu, EPPO:n toimivaltaa koskeva kysymys on viime kädessä unionioikeudellinen, EPPO:a koskevan asetusehdotuksen sisällöstä unionissa vielä neuvoteltaessa olisi edellä esitetyin perustein syytä pyrkiä vaikuttamaan siihen, että toimivalta pysyisi SEUT 86(1) artiklan rajoissa ja että se olisi mahdollisimman selkeästi ja tarkkarajaisesti määritelty.

SEUT 86(1) artiklan mukaisessa EPPO:n perustamista koskevassa oikeusperustassa ei liitännäisrikoksia nimenomaisesti mainita. Nyt käsillä olevassa 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 liitännäistoimivaltaa ei ensinnäkään ole tarkoin rajattu ja täsmällisin perustein määritelty, koska sitä koskeva asetusehdotuksen 17(2) artikla on sanamuodoltaan lähes täysin avoin. Toiseksi on nähdäkseni erikoista, jos unionin taloudellisten intressien torjumisen – sinänsä legitiimiä – tavoitetta ei voida riittävän tehokkaasti toteuttaa määrittelemällä EPPO:n toimivalta koskemaan unionipetosdirektiivissä määriteltyjä rikoksia, joiden olettaisi nimenomaan määrittävän unionin taloudellisiin intresseihin kohdistuvia rikoksia.

Edellä esitetyn perusteella liitännäistoimivallalle ei nähdäkseni ole esitettävissä selvää ja täsmällistä oikeusperustaa unionin perussopimuksista. Selvää on, että SEUT 86 artikla sisältää EPPO:n perustamista koskevan oikeusperustan ja se on yksiselitteisen selvä unionin taloudellisia etuja vahingoittavien rikosten osalta, mutta liitännäistoimivaltaa ainakaan nyt käsillä olevan asetusehdotuksen tarkoittamassa varsin laajassa ja täsmentymättömässä muodossa se ei nähdäkseni kata. Käytännössä kysymys on nähdäkseni perussopimuksessa määriteltyä laajemmasta toimivallan siirrosta unionille perusoikeuksien kannalta varsin merkittävässä asiassa – syyttäjäntoimessa. Lisäksi on huomattava, että liitännäistoimivaltaa koskeva asetusehdotuksen sääntely on merkityksellistä myös syyttäjälaitosta koskevan perustuslain 104 §:n kannalta.

Helsingissä 29.11.2016

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