

Rikosoikeuden apulaisprofessori Sakari Melander
Helsingin yliopisto
Oikeustieteellinen tiedekunta
25.11.2016

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

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

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.

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 merkittäväällä tavalla täsmentynyt komission alkuperäiseen asetusehdotukseen (COM(2013) 534 final) verrattuna. Asetusehdotuksen keskeinen sisältö etenkin Euroopan syyttäjänviraston toimivallan osalta on kuitenkin määritelty koko asetusehdotuksen käsittelyn ajan lähes samansisältöisellä tavalla. Asetusehdotuksen sisältyvä Euroopan syyttäjänviraston toimivaltaa koskeva sääntely on erityisen merkityksellistä valtiosääntöoikeudellisesta näkökulmasta, minkä vuoksi keskityn lausunnossani toimivaltakysymysten 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. Nyt käsillä olevasta U-jatkokirjelmästä olen antanut lausunnon eduskunnan lakivaliokunnalle 18.11.2016. Tämä lausunto pohjautuu osin eduskunnan lakivaliokunnalle aiemmin antamiini asiaa koskeviin lausuntoihin.

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. 3/1).

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 tosiasiaassa 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 syyttäjänviraston 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 kansallisen 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 juhla-kirja (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.

Euroopan syyttäjänviraston perustaminen perustuslaillisesta näkökulmasta

Euroopan unionin toiminnasta annetun sopimuksen (SEUT) 86 artiklan mukaan unionin taloudellisia etuja vahingoittavien rikosten torjumiseksi neuvosto voi erityistä lainsäätämisyjärjestystä 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 perustuslainsäätämisyjärjestyksessä (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).

SEUT 86(4) artikla antaa Eurooppa-neuvostolle myös mahdollisuuden laajentaa EPPO:n toimivaltaa koskemaan kaikkea rajat ylittävää rikollisuutta. Perustuslakivaliokunta on katsonut tällaisen toimivallan laajentamismahdollisuuden olevan ristiriidassa valtion täysivaltaisuutta koskevan perustuslain 1 §:n samoin kuin kansainvälisten velvoitteiden voimaansaattamista koskevien perustuslain 94 ja 95 §:n kannalta (PeVL 13/2008 vp, s. 8/I ja PeVL 36/2006 vp, s. 11). Perustuslakivaliokunta tosin sanoen katsoi, että SEUT 86 artiklalla annettiin neuvostolle mahdollisuus laajentaa unionin toimivaltaa merkittävän julkisen vallan käyttämiseksi jäsenvaltioissa (PeVL 13/2008 vp, s. 8/I). Laajennusmahdollisuus, vaikka nyt käsillä olevassa asetusehdotuksessa ei ole siitä kysymys, entisestään korostaa EPPO:n toimivallan määrittelyn merkitystä perustuslaillisesta näkökulmasta.

Euroopan syyttäjänvirastoa koskevat Euroopan unionin toimintaa koskevan sopimuksen määräykset olivat näin yksi syy sille, minkä vuoksi Lissabonin sopimus on Suomessa saatettu voimaan niin sanotussa supistetussa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä. Perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan supistetussa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä säädetyt lait ovat valtiosääntöoikeudelliselta luonteeltaan niin sanottuja poikkeuslakeja. Poikkeuslakeja koskevan niin sanotun aukkoteorian mukaan niitä voidaan muuttaa tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, jos muutettava laki ei laajenna niillä perustuslakiin tehtyjä poikkeuksia. Myös sellaiset kokonaisuuden kannalta epäolennaiset lisäykset ja muutokset, jotka sinänsä merkitsevät perustuslakipoikkeuksen vähäistä laajentamista, voidaan toteuttaa tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä, jos perustuslakipoikkeuksena aikanaan säädetyt kokonaisuusjärjestelyn luonnetta ei tällä tavoin muuteta toisenlaiseksi (PeVL 13/2008 vp, s. 4, PeVL 36/2006 vp, s. 4/II; ks. myös HE 1/1998 vp, s. 125/I).

Euroopan syyttäjänvirastoa koskevan asetusehdotuksen valtiosääntöoikeudellisessa tarkastelussa on lisäksi otettava huomioon, että Lissabonin sopimuksen myötä toteutettu aiempiin perussopimukseen sisältynyt EU:n pilarirakenne poistui. Tästä oli seurauksena muun muassa se, että unionin oikeuden yleiset periaatteet, esimerkiksi etusijaperiaate, tulivat sovellettavaksi aiempaan hallitustenväliseen III pilariin kuuluneilla aloilla, poliisiyhteistyössä ja oikeudellisessa yhteistyössä rikosasioissa. Eduskunnan perustuslakivaliokunta katsoi Lissabonin sopimuksen voimaansaattamista koskevan esityksen käsittelyn yhteydessä, että etusijaperiaatteen laajentaminen näille laajoille toimialoille tarkoitti valtion täysivaltaisuuden uutta rajoitusta, joka nähtiin siinä määrin merkittäväksi, että Lissabonin sopimuksen hyväksymisestä ja voimaansaattamisesta oli päätettä-

vä vaikeutetussa käsittelyjärjestyksessä (PeVL 13/2008 vp, s. 6/II). Unionin rikosoikeudellisen yhteistyön Lissabonin sopimuksen myötä toteutunut ”unionisoituminen”, mikä ilmeni ennen muuta unionin instituutioiden toimivaltuuksien kasvamisena ja unionin oikeuden yleisten periaatteiden täysimääräistä soveltumista rikosoikeudellisen yhteistyöhön, on jo itsessään nähty valtion täysivaltaisuuden rajoituksena. Tälle on nähdäkseni annettava merkitystä myös tarkasteltaessa perussopimukseen sisältyvän unionin syyttäjänviranomaista koskevan perustamismahdollisuuden käyttämistä koskevaa ehdotusta.

EPPO:n toimivaltaa koskevat määräykset valtiosääntöoikeudellisesta näkökulmasta

Asetusehdotuksen 17 artikla ja EPPO:n pääasiallinen toimivalta. – Asetusehdotuksen 17 artiklan mukaan EPPO:n asiallinen toimivalta määrittäisi 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 ja jolloin pysyttäisiin EPPO:n toimivallan osalta valtiosääntöoikeudellisesti hyväksyttävissä rajoissa.

Euroopan syyttäjänviraston perustamista koskevan SEUT 86 artiklan mukaan unionin taloudellisia etuja vahingoittavien rikosten torjumiseksi neuvosto voi erityistä lainsäätämisyjärjestystä noudattaen annetuilla asetuksilla perustaa Eurojustin pohjalta Euroopan syyttäjänviraston. Perussopimuksissa määritelty EPPO:n toimivalta kattaa näin EU:n taloudellisia etuja vahingoittavat rikokset. Tältä osin on huomattava, että EU-petoksia koskevaa direktiiviä, jonka kriminalisointivelvoitteen kautta EPPO:n toimivalta pääasiallisesti määrittäisi, ei ole vielä EU:ssa hyväksytty. Direktiiviehdotusta koskevan viimeisimmän U-jatkokirjelmän (asiaan U 57/2012 vp liittyvä OM:n perusmuistio 4.11.2016) perusteella (s. 3) direktiiviehdotuksen kriminalisointivelvoitetta koskevaan 3 artiklaan on vielä tehty tiettyjä muutoksia.

On valtiosääntöoikeudellisesta näkökulmasta hieman ongelmallista, että EPPO:n toimivaltaa keskeisesti määrittävän EU-petoksia koskevan direktiivin kriminalisointivelvoitteen täsmällisestä alasta ei ole vielä lopullista tietoa. Asia on erityisen merkityksellinen valtiosääntöoikeudellisesta näkökulmasta, koska SEUT 86 artiklan osalta hyväksytty valtiosääntöoikeudellinen aukko koskee nimenomaan unionin taloudellisia etuja vahingoittavia rikoksia. Tämän vuoksi myös EPPO:n toimivaltaa määrittävä tulevan EU-petosdirektiivin 3 artikla muodostuu valtiosääntöoikeudellisesti merkittäväksi. Perustuslakiin tehtyä poikkeusta ei laajenneta, jos EPPO:n toimivaltaa määrittelevä EU-petosdirektiivin 3 artikla asiallisesti pitää sisällään tekoja, jotka ovat unionin taloudellisia etuja vahingoittavia rikoksia.

On kuitenkin vielä huomattava, että Euroopan syyttäjänvirastoa koskevan asetusehdotuksen 17(1) artiklan mukaan EPPO käyttäisi toimivaltaansa jäsenvaltion kansallisen EU-petoksia koskevan direktiivin implementointia koskevan lainsäädännön pohjalta. Saattaa 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 tarkoitettun 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 myönteisenä lisäyksenä. Asetusehdotuksen 73 artiklan määräys on tärkeä EPPO:n toimivallan täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuksien sekä asetuksen mahdollisen tulevan soveltamisen ennustettavuuden näkökulmasta.

Toimivallan käyttäminen vähäisten rikosten 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 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).

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 käsittäkseni sisällä unionintasoisia vaikutuksia koskevaa mainintaa täsmentävää kohtaa. Kohta on näin edelleen hyvin epätasaisesti 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. – Olennaisin kysymys Euroopan syyttäjänvirastoa koskevan asetusehdotuksen valtiosääntöoikeudellisessa tarkastelussa on sen 17(2) artiklaan sisältyvä niin sanottua liitännäistoimivaltaa koskeva sääntely. 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 pidättäydettävä käyttämästä toimivaltaansa, jos unionin taloudellisiin intresseihin kohdistuvasta rikoksesta säädetty enimmäisrangaistus on liitännäisrikoksesta säädettyä enimmäisrangaistusta alhaisempi, jos mainituista rikoksista säädetty enimmäisrangaistukset ovat samantasoiset tai jos rikoksesta todennäköisesti EU:n taloudellisille intresseille aiheutuva vahinko on muulle taholle ai-

heutuvaa vahinkoa alhaisempi.

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 tarkoitettu 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). On myös huomattava, että sekä eduskunnan lakivaliokunta, hallintovaliokunta että suuri valiokunta ovat korostaneet liitännäistoimivallan valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin merkitystä ennen kuin Suomi tekee päätöksen EPPO:os osallistumisesta (ks. esim. LaVL 9/2015 vp, s. 8, HaVL 17/2015 vp ja SuVL 1/2013 vp, s. 3/I).

Liitännäistoimivaltaa koskeva määräys on suoraan merkityksellinen valtiosääntöoikeudellisesta näkökulmasta, koska se asiallisesti laajentaa Euroopan syyttäjänviraston toimivaltaa SEUT 86 artiklassa määritellystä toimivallasta. Kysymys on siitä, että toimivallan ulottaminen laajemmaksi kuin SEUT 86(1) tarkoitettuihin unionin taloudellisia etuja vahingoittaviin rikoksiin laajentaa sitä valtiosääntöoikeudellista aukkoa, joka on luotu Lissabonin sopimusta voimaansaatettaessa. Kuten edellä on mainittu, syyttäjän tehtävässä on eduskunnan perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan 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 (PeVL 13/2008 vp, s. 8/I ja PeVL 36/2006 vp, s. 8/I). Se, että supistettua perustuslainsäätämisyjärjestystä 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.

Edellä jo tarkastellun eduskunnan perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan poikkeuslakeja koskevan niin sanotun aukkoteorian mukaan niitä voidaan muuttaa tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, jos muuttava laki ei laajenna niillä perustuslakiin tehtyjä poikkeuksia. Myös sellaiset kokonaisuuden kannalta epäolennaiset lisäykset ja muutokset, jotka sinänsä merkitsevät perustuslakipoikkeuksen vähäistä laajentamista, voidaan toteuttaa tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä, jos perustuslakipoikkeuksena aikanaan säädetyn kokonaisyjärjestelyn luonnetta ei tällä tavoin muuteta toisenlaiseksi (PeVL 13/2008 vp, s. 4, PeVL 36/2006 vp, s. 4/II; ks. myös HE 1/1998 vp, s. 125/I).

Nähdäkseni on selvää, että asetusehdotuksessa määritelty liitännäistoimivalta laajentaa perustuslakiin Lissabonin sopimusta voimaansaatettaessa SEUT 86 artiklan osalta perustuslakiin luotua poikkeusta. Euroopan syyttäjänvirasto olisi asetusehdotuksen mukaan toimivaltainen käsittelemään unionin taloudellisiin intresseihin kohdistuvan rikoksen ohella minkä tahansa tällaiseen rikokseen erottamattomasti liittyvän rikoksen. Liitännäistoimivallan osalta EPPO:n toimivalta katkaisi näin myös muunlaisia rikoksia kuin unionin taloudellisiin intresseihin kohdistuvia tekoja eikä näitä tekoja ole määritelty tämänhetkisessä asetusehdotuksessa. Kysymys on näin selkeästi perustuslakiin luodun poikkeuksen asiallisesta laajentamisesta.

Toiseksi on pohdittava, onko liitännäistoimivallassa kysymys sellaisesta kokonaisuuden kannalta epäolennaisesta lisäyksestä tai muutoksesta, joka sinänsä merkitsee perustuslakipoikkeuksen vähäistä laajentamista, mutta joka ei muuta perustuslakipoikkeuksena aikanaan säädetyn kokonaisyjärjestelyn luonnetta toisenlaiseksi.

Tältä osin on ensinnäkin huomattava, että liitännäistoimivaltaa koskeva asetusehdotuksen määräys ei ole erityisen täsmällinen, minkä vuoksi sitä voidaan pitää ongelmallisena perustuslain 8 §:ssä ja EU:n perusoikeuskirjan 49 artiklassa turvattun rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen näkökulmasta. EU-tuomioistuimen käytännössä laillisuusperiaatteen on katsottu vaativan rikosten ja rangaistusten määrittelyä 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 säättämisestä, 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”. On toki niin, että nyt käsillä olevassa asetusehdotuksessa liitännäistoimivallan käyttäminen on sidottu liitännäisrikoksen erottamattomuutta unionipetosrikokseen 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). EU-tuomioistuimen saman teon käsitettä koskeva oikeuskäytäntö (esim. C-261/09, *Mantello*, Kok. 2010, s. I-11477, 38–39 kohta) ei kuitenkaan laillisuusperiaatteen edellyttämällä tavalla riitä tämentämään liitännäistoimivallan asiallista alaa. Koska liitännäistoimivaltaa ei ole täsmällisesti ja tarkkarajaisesti määritelty vaan se on lähtökohtaisesti täysin avoin minkä tahansa rikoksen kattaen, kysymys ei ole perustuslakipoikkeuksen vähäisestä laajentamisesta.

Liitännäistoimivallan epämääräisyys ja se, että se asiallisesti ottaen ainakin voi kattaa mitä tahansa rikoksia, joilla on erottamaton kytkös unionin taloudellisiin intresseihin kohdistuviin rikoksiin, nähdäkseni toiseksi muuttaa Euroopan syyttäjänviranomaisen luonnetta, koska ylikansallista syyttämistoimivaltaa siirtyisi näin eurooppalaiselle syyttäjänviranomaiselle huomattavasti enemmän kuin mitä SEUT 86(1) artiklan sanamuoto antaa ymmärtää. Kysymys on näin EPPO:n toimivaltaa huomattavastikin laajentavasta määräyksestä. Eduskunnan perustuslakivaliokunnan aiemmassa käytännössä on katsottu, että esimerkiksi Euroopan ihmisoikeussopimuksen yhdenmutoista lisäpöytäkirjan sisältämä mahdollisuus tehdä yksilövalitus Euroopan ihmisoikeustuomioistuimeen ei muuttanut Euroopan ihmisoikeussopimuksen kansallisen voimaansaattamisen yhteydessä luodun perustuslakipoikkeuksen laajentamista, koska yksilövalitusmahdollisuus ei vaikuttanut ihmisoikeustuomioistuimen toimivallan laajuuteen (PeVL 21/1995 vp, s. 2/I). Liitännäistoimivalta sen sijaan suoraan vaikuttaa Euroopan syyttäjänviranomaisen SEUT 86 artiklassa määritellyn toimivallan laajuuteen, minkä vuoksi sitä ei voi pitää perustuslakivaliokunnan käytännössä tarkoitettuna kokonaisuuden kannalta epäolennaisena lisäyksenä tai muutoksena.

Liitännäistoimivallan osalta on vielä huomattava, että asetusehdotuksen 20(5) artiklan mukaan toimivaltaa koskevien erimielisyystilanteiden osalta kansallisilla viranomaisilla olisi toimivalta erimielisyyksien ratkaisemiseen. Toimivaltainen kansallinen viranomainen voisi näin päättää, onko Euroopan syyttäjänvirasto vai kansallinen syyttäjä toimivaltainen käsittelemään esimerkiksi

liitännäisrikosta koskevaa asiaa. Käsillä olevassa U-jatkokirjelmässä toimivaltaristiriitojen ratkaisun osalta esitettyä pidetään myönteisenä järjestelynä. Nähdäkseni se ei kuitenkaan ratkaise liitännäistoimivaltaan liittyvää valtiosääntöoikeudellista ongelmaa, koska tällöin toimivaltaisen kansallisen viranomaisen – oletettavasti syyttäjäviranomaisen – tekemä ratkaisu asiallisesti ottaen olisi ratkaisu siitä, kuuluuko tietty liitännäisrikos Lissabonin sopimuksen voimaansaattamisen yhteydessä SEUT 86 artiklan osalta luodun perustuslakipoikkeuksen alaan. Tällaista ratkaisua ei voi pitää valtiosääntöoikeudellisesti hyväksyttävänä.

Lisäksi on vielä huomattava, että EPPO:n asiallista toimivaltaa koskeva 17 artikla sisältää aiempiin asetusehdotusversioihin verrattuna uuden 1a kappaleen, jonka mukaan EPPO olisi toimivaltainen käsittelemään järjestäytyneen rikollisryhmän toimintaan osallistumista koskevassa puitepäätyksessä 2008/841/YOS tarkoitettua kansallisen implementointilainsäädännön mukaiset rikokset, jos rikollisryhmän toiminnan fokus on unionipetosdirektiivissä tarkoitettujen rikosten tekemisessä.

Tältäkin osalta on huomattava, että lisäys ei ongelmitta ole sovitettavissa SEUT 86(1) artiklan sanamuotoon, koska kysymys voisi esimerkiksi Suomessa olla rikollisryhmälle suunnatun koulutuksen järjestämisestä rikoslain 17 luvun 1 a §:ssä tarkoitettulla tavalla – joskin järjestäytyneen rikollisryhmän toimintaan osallistumista koskeva säännös edellyttää, että ryhmän tarkoituksena oleva rikos – esimerkiksi törkeä avustuspotos – tehdään. Ei ole kuitenkaan ongelmattomaa 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 epätasainen. 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 tarkoitettulla rikollisjärjestön toiminnan ”fokuksella” tarkoitetaan. Artiklaa olisi nähdäkseni tältä osin välttämättä täsmennettävä, jotta EPPO:n oikeusperusta olisi täsmällisesti määritelty.

Helsingissä 25.11.2016

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