



18.2.2002

OM 37/43/2002

Eduskunnan suurelle valiokunnalle

VIHREÄ KIRJA YHTEISÖN TALOUDELLISTEN ETUJEN RIKOSOIKEUDELLISESTA
SUOJAAMISESTA JA EUROOPAN SYYTTÄJÄNTOIMEN PERUSTAMISESTA

Perustuslain 97 §:n mukaisesti lähetetään eduskunnan suurelle valiokunnalle tiedoksi selvitys komission vihreästä kirjasta yhteisön taloudellisten etujen suojaamisesta ja Euroopan syyttäjäntoimen perustamisesta.

Osastopäällikön sijainen,
lainsäädäntöjohtaja

Jan Törnqvist

Lainsäädäntöneuvos

Asko Välimaa

LIITTEET

Muistio 18.2.2002

Neuvoston asiakirja 5252/02 JAI 3 CRIMORG 4



**VIHREÄ KIRJA YHTEISÖN TALOUDELLISTEN ETUJEN
RIKOSOIKEUDELLISESTA SUOJAAMISESTA JA EUROOPAN SYYTTÄJÄNTOIMEN
PERUSTAMISESTA**

Komissio on 11 päivänä joulukuuta 2001 antanut vihreän kirjan yhteisön taloudellisten etujen rikosoikeudellisesta suojaamisesta ja Euroopan syyttäjäntoimen perustamisesta. Vihreä kirja on ilmestynyt Neuvoston asiakirjana (5252/02 JAI 3 CRIMORG 4) 14 päivänä tammikuuta 2002. Kysymyksessä on keskusteluasiakirja, jossa komissio esittelee ehdotustaan Euroopan syyttäjäntoimen perustamiseksi ja tiedustelee useilla eri kysymyksillä jäsenvaltioiden kantoja ehdotuksen yksityiskohtiin. Jäsenvaltioiden vastaukset pyydetään toimittamaan komissiolle 1 päivään kesäkuuta 2002 mennessä.

Komission ehdotukset liittyvät Euroopan yhteisöjen taloudellisen etujen suojaamiseen rikosoikeudellisin keinoin (ns. yhteisöpetokset). Vihreässä kirjassa hahmotellaan sekä kansallisten rikoslakien harmonisointia että yhteisöpetoksiin liittyvien oikeudenkäyntimenettelyjen lähentämistä.

Vihreän kirjan keskeisimmät ehdotukset liittyvät siihen, että perustettaisiin erityinen Euroopan syyttäjä, jonka tehtävänä olisi yhteisön taloudellisiin etuihin kohdistuvien rikosten tutkinta ja niiden tekijöiden syytteeseen asettaminen tuomioistuimessa sekä tällaisia tekoja koskevien syytteiden ajaminen jäsenvaltioiden toimivaltaisissa tuomioistuimissa. Euroopan syyttäjällä olisi erityinen ja kansallisten syyttäjäviranomaisten toimivaltaan nähden ensisijainen toimivalta. Kussakin valtiossa toimisi Euroopan apulaissyöttäjä.

Ehdotus sisältää lisäksi lukuisia yksityiskohtia. Vihreä kirja sisältää muun muassa hahmotelmia siitä, miten petosten ja muun yhteisön taloudellisiin etuihin kohdistuvaan laittomaan toimintaan liittyvää aineellista rikosoikeutta tulisi yhdenmukaistaa. Komission mukaan yhdenmukaistamista tulisi tapahtua paitsi rikostunnusmerkistöjen tasolla niin myös esimerkiksi määrättävien seuraamusten, oikeushenkilöiden rangaistusvastuun ja rikosten vanhentumissäännösten osalta. Seuraamusten osalta ehdotuksena on, että olisi määriteltävä seuraamusten enimmäistaso sekä vapausrangaistuksen että sakkojen osalta.

Rikostunnusmerkistöjen osalta ehdotukset pitkälle vastaisivat Euroopan taloudellisten etujen suojaamista koskevan yleissopimuksen ja siihen liitettyjen lisäpöytäkirjojen määräyksiä. Tämän lisäksi komissio ehdottaa eräitä lisäkriminalisointeja yhteisön tasolla. Näitä olisivat julkisiin hankintoihin kohdistuvat petokset, rikollisjärjestöön kuuluminen, virka-aseman väärinkäyttö sekä salassapitovelvollisuuden rikkominen (ks. Vihreä kirja sivu 35-36). Suomi on ratifioinut edellä mainitun yleissopimuksen, siihen liitetyn ensimmäisen lisäpöytäkirjan sekä näihin liittyvän yhteisöjen tuomioistuinta koskevan pöytäkirjan.

Ehdotus sisältää myös pitkälle meneviä ehdotuksia Euroopan syyttäjän ehdotettuun toimivaltaan kuuluvien asioiden rikosprosessuaalisesta käsittelystä. Osaksi ehdotukset ovat vielä alustavia ja niihin pyydetään jäsenvaltioiden kannanottoja jatkovalmistelun pohjaksi. Keskeisimmät ehdotukset tältä osin liittyisivät esitutkintaan ja pakkokeinojen käyttöön sekä todisteiden hyödynnettävyyteen tuomioistuin käsittelyssä.

Menettelyyn kuuluvien ehdotuksen osalta komissio ehdottaa muun ohella, että Euroopan syyttäjän olisi noudatettava niin sanottua syytepakkoperiaatetta eräin poikkeuksin. Tutkinnan aloittaminen edellyttäisi, että on aihetta epäillä, että Euroopan syyttäjän toimialaan kuuluvaa yhteisön oikeutta on rikottu.

Euroopan syyttäjällä olisi toimivaltaa myös tutkintakeinojen käytössä. Osaa tutkintakeinosta hän voisi käyttää itsenäisesti (tietojen kerääminen, tiedoksianto ja kuulustelut). Toisissa tutkintakeinossa tuomioistuin voisi valvoa niiden käyttöä (mm. kotietsintä, takavarikko, telekuuntelu, peitetutkinta). Kolmannen kategorian muodostaisivat ne tutkintakeinot, jossa olisi kysymys vapaudenriistosta. Viimeksi mainittujen käytöstä päättäisi tuomioistuin Euroopan syyttäjän pyynnöstä. Yhdessä jäsenvaltiossa laillisesti hankitut todisteet olisi ehdotuksen mukaan hyväksyttävä kaikkien muiden jäsenvaltioiden oikeusjärjestelmissä.

Vihreässä kirjassa esitetään myös vaihtoehtoja sen suhteen, missä jäsenvaltiossa Euroopan syyttäjä voisi syytetoimet käynnistää. Euroopan syyttäjällä olisi tässä harkintavaltaa, mutta rikoksen ja tuomioistuinvaltion välillä olisi periaatteessa oltava jokin yhteys.

Rikoksia käsittelevien tuomioistuinten kokoonpano, oikeudenkäyntimenettely, muutoksenhaku ja rangaistusten täytäntöönpano jäisi muuten kansallisen lainsäädännön varaan.

Komission ehdotusten toteuttaminen edellyttäisi Euroopan yhteisöjen perustamissopimuksen muuttamista. Ehdotuksen mahdollinen toteuttaminen olisi periaatteessa merkittävä myös siinä suhteessa, että ensi kertaa yhteisön ylikansallisen lainsäädännön piiriin (ns. I pilariin) siirrettäisiin rikosoikeudellista toimivaltaa.

Tosin komissio on aiemminkin tehnyt aloitteita, jotka merkitsisivät rikosoikeudellisen toimivallan siirtoa yhteisön ylikansallisen lainsäädännön piiriin eli I pilariin. Näistä ehdotuksista voidaan mainita kesällä 2001 tehty ehdotus Euroopan parlamentin ja Neuvoston

direktiiviksi yhteisön taloudellisten etujen rikosoikeudellisesta suojaamisesta (yhteisöpetosdirektiivi). Valtioneuvoston on suhtautunut ehdotukseen torjuvasti, mihin kantaan eduskunnan lakivaliokunta on yhtynyt (U 57/2001 vp ja LaVL 18/2001 vp). Tämä komission ehdotus ei ole johtanut lainsäädäntöön.

Komissio on järjestämässä asiasta julkisen kuulemistilaisuuden vuoden 2002 aikana. Komissio esittää saamiensa vastausten perusteella omat päätelmänsä ja antaa tarvittaessa uuden lausunnon vuonna 2003 unionin perussopimuksen uudistamisen valmistelun yhteydessä.

Valtioneuvosto ei ole vielä muodostanut kantaansa vihreän kirjan sisältämiin ehdotuksiin. Kannanmuodostuksen valmistelu on käynnissä oikeusministeriön vastuulla.



**EUROOPAN UNIONIN
NEUVOSTO**

**Bryssel, 14. tammikuuta 2002 (29.01)
(OR. fr)**

5252/02

**JAI 3
CRIMORG 4**

SAATE

Lähettäjä:	Bernhard ZEPTER, Euroopan komission apulaispääsihteeri
Saapunut:	13. joulukuuta 2001
Vastaanottaja:	Javier SOLANA, pääsihteeri, korkea edustaja
Asia:	Vihreä kirja yhteisön taloudellisten etujen rikosoikeudellisesta suojaamisesta ja Euroopan syyttäjäntoimen perustamisesta

Valtuuskunnille toimitetaan oheisena komission asiakirja – KOM(2001) 715 lopull.

Liite: KOM(2001) 715 lopull.



EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel, 11.12.2001
KOM(2001) 715 lopullinen

VIHREÄ KIRJA

**yhteisön taloudellisten etujen rikosoikeudellisesta suojaamisesta ja Euroopan
syyttäjäntoimen perustamisesta**

Sisällys

1.	Johdanto.....	5
1.1.	Euroopan syyttäjäntoimen perustamiseen tähtäävän komission ehdotuksen taustaa ...	5
1.2.	Syyt vihreän kirjan laatimiseen	6
1.2.1.	Yhteisön taloudellisiin etuihin kohdistuvat petokset: torjuttava ilmiö	7
1.2.2.	Euroopan syyttäjäntoimintaa koskeva keskustelu jatkuu.....	8
1.3.	Vihreän kirjan tavoitteet	9
1.3.1.	Keskustelun laajentaminen	9
1.3.2.	Ehdotuksen toteutettavuuden perusteellinen tutkiminen	10
2.	Keskustelun lähtökohdat	12
2.1.	Euroopan syyttäjäntoimen perustamisen tuomat edut: vuonna 2000 esitettyä ehdotusta tukevat perustelut	12
2.1.1.	Euroopan oikeusalueen rikosoikeudellisen epäyhtenäisyyden korjaaminen..	12
2.1.2.	Jäsenvaltioiden perinteisen oikeudellisen yhteistyön raskaiden ja epätarkoituksenmukaisten menetelmien muuttaminen.....	13
2.1.3.	Hallinnollisten tutkimusten oikeudelliset jatkotoimenpiteet	13
2.1.4.	Yhteisön toimielinten sisällä tehtävien tutkimusten organisoinnin tehostaminen.....	14
2.2.	Perusoikeuksien kunnioittaminen.....	15
2.3.	Niveltyminen EU:n politiikan painopistealueisiin oikeus- ja sisäasioissa	16
2.3.1.	Tampereen Eurooppa-neuvoston tavoitteiden täydentäminen	16
2.3.2.	Ehdotuksen erityispiirteet suhteessa Tampereen Eurooppa-neuvoston tavoitteisiin	17
2.4.	Oikeusperusta	17
3.	Ehdotuksen pääpiirteet	19
3.1.	Yhteisön taloudellisten etujen suojaamiseen rajoittuva toimivalta	19
3.1.1.	Yhteisön erityisvastuu.....	19
3.1.2.	Yhteisön taloudellisten etujen suojaamisen nykyisen laajuuden säilyttäminen	20
3.2.	Kohti yhteistä tutkinta- ja syytealuetta	22
3.2.1.	Euroopan syyttäjän toimivalta: tutkinnan ja syytteiden keskitetty johtaminen	22
3.2.2.	Niveltyminen kansallisiin rikosoikeusjärjestelmiin.....	23

4.	Oikeudellinen asema ja sisäiset järjestelyt	25
4.1.	Euroopan syyttäjän perussääntö	25
4.1.1.	Riippumattomuuden periaate	25
4.1.2.	Nimittämis- ja erottamisperusteet	25
4.1.3.	Euroopan syyttäjälaitoksen organisaatio	26
4.2.	Euroopan syyttäjälaitoksen hajauttaminen	26
4.2.1.	Euroopan apulaissyöttäjien hajauttamisperiaate	26
4.2.2.	Euroopan syyttäjän johtamistehtävä	28
4.3.	Euroopan syyttäjälaitoksen toimintamuodot	28
5.	Aineellinen rikosoikeus	30
5.1.	Lainsäädäntömenetelmän valinta: yhdenmukaistaminen yhteisön tasolla vai kansallisesti?	30
5.2.	Yhteiset kriminalisointiperusteet	31
5.2.1.	Yhteisön taloudellisiin etuihin kohdistuvat rikokset, joiden tunnusmerkistöistä on jo sovittu jäsenvaltioiden välillä	31
5.2.2.	Muut yhteisön taloudellisiin etuihin kohdistuvat rikokset	33
5.2.3.	Muut kuin yhteisön taloudellisiin etuihin kohdistuvat rikokset	34
5.3.	Yhteiset seuraamukset	35
5.4.	Oikeushenkilön vastuu	36
5.5.	Rikosten vanhentuminen	37
6.	Menettely	37
6.1.	Tiedoksisaattaminen ja käsiteltäväksi saattaminen	38
6.2.	Valmisteluvaihe	39
6.2.1.	Perusoikeudet	39
6.2.2.	Tutkinnan ja syytetoimien aloittaminen	40
6.2.3.	Tutkinnan toteuttaminen	44
6.2.4.	Syytetoimien lopettaminen	48
6.3.	Oikeudenkäyntivaihe	49
6.3.1.	Oikeudenkäyntivaltion valinta	49
6.3.2.	Syytteen ajaminen	51

6.3.3.	Euroopan yhteisöt vahingonkärsijänä	51
6.3.4.	Todistelusäännöt	52
6.3.5.	Syytetoimien lopettamisperusteet	54
6.3.6.	Tuomion täytäntöönpano	54
6.4.	TuomioistuINVALVONTAAN perustuvat oikeustakeet	54
6.4.1.	Valvontatehtävät	54
6.4.2.	Pakkokeinotuomioistuin	54
6.4.3.	Valmistelutuomioistuin.....	56
7.	Suhteet muihin toimijoihin.....	57
7.1.	Yhteistyö jäsenvaltioiden viranomaisten kanssa	57
7.2.	Suhteet Euroopan unionin rikosoikeudellisesta yhteistyöstä vastaaviin toimijoihin..	57
7.2.1.	Eurojust	58
7.2.2.	Europol.....	59
7.2.3.	Euroopan oikeudellinen verkosto	59
7.3.	Suhteet yhteisön toimielimiin ja elimiin	60
7.3.1.	Yleistä	60
7.3.2.	OLAFin tuleva rooli.....	60
7.4.	Suhteet yhteisön ulkopuolisiin maihin	61
8.	Euroopan syyttäjän toiminnan oikeudellinen valvonta.....	61
8.1.	Muutoksenhakuun mahdollisesti johtavia Euroopan syyttäjän toimia	62
8.1.1.	Tutkintatoimet, joihin liittyy vapaudenrajoitus tai vapaudenriisto	62
8.1.2.	Muut tutkintatoimet	62
8.1.3.	Asian raukeamista koskeva päätös.....	62
8.1.4.	Asian vireillepano tuomioistuimessa	63
8.2.	Muutoksenhaun lainsäädäntö	63
8.2.1.	Muutoksenhaku kansallisen lainsäädännön mukaisesti	64
8.2.2.	Muutoksenhaku yhteisöjen tuomioistuimessa	64
9.	Päätelmät	65

LIITE 1Komission täydentävä lausunto toimielinten uudistamista käsittelevälle hallitustenväliselle konferenssille

LIITE 2	Yksinkertaistetut menettelykaaviot	81
LIITE 3	Euroopan syyttäjän käsittelemä kuvitteellinen petostapaus	85
LIITE 4	Esitetyt kysymykset	90

J o h d a n t o

Euroopan yhteisöjen taloudellisiin etuihin kohdistuneiden rikosten tekijät on saatava kiinni nykyistä tehokkaammin. Siksi komissio ehdottaa Euroopan syyttäjäviranomaisen perustamista. Koska ehdotusta on vielä kehitettävä, se esitetään vihreän kirjan muodossa mahdollisimman laajapohjaisen keskustelun virittämiseksi.

Vaikka käsiteltävänä oleva asiakirja perustuukin komission jo hyväksymään *periaate-ehdotukseen*, se on muiden vihreiden kirjojen tavoin tarkoitettu vain kuulemismenettelyn pohjaksi. Kun ehdotuksen *toteuttamismahdollisuuksia* on ensin pohdittu, voidaan esittää paremmin perusteltu näkemys sen perusperiaatteista.

Euroopan syyttäjän toimien perustamiseen tähtäävän komission ehdotuksen taustaa

Komissio esitti Nizzassa pidetyn hallitustenvälisen konferenssin yhteydessä ehdotuksen Euroopan syyttäjäviranomaisen perustamisesta¹. Ehdotuksen tavoitteena on tehostaa yhteisön talouteen kohdistuvien petosten torjuntaa ja yhtenäistää jäsenvaltioiden varsin kirjavia rikosoikeudellisia säännöksiä. Yhteisön taloudelliset edut edellyttävät erityisluonteensa vuoksi perinteisen oikeudellisen yhteistyön rajojen ylittämistä. Ajatus yhteisön taloudellisten etujen rikosoikeudellisen suojaamisen syventämisestä syntyi EY:n perustamissopimukseen 6. elokuuta 1976 tehdyn ensimmäisen yhteisön omien varojen myöntämistä koskevan muutosehdotuksen² myötä. Ajatusta on kehitelty edelleen oikeus- ja sisäasioita koskevasta yhteistyöstä (ns. 'kolmas pilari') tehdyissä yleissopimuksissa, joita kaikki jäsenvaltiot eivät kuitenkaan ole ratifioineet. Erityisesti on mainittava 26. heinäkuuta 1995³ tehty yleissopimus, joka vahvistettiin ensimmäisen kerran Amsterdamin sopimuksessa. Tällöin sille määritettiin oikeusperusta, jonka mukaan yhteisön lainsäätäjä voi antaa rajoitetusti yhteisön taloudellisten etujen rikosoikeudellista suojaamista koskevia säädöksiä. Komissio hyväksyi äskettäin tältä pohjalta ehdotuksen asiaa koskevaksi direktiiviksi⁴. Sama ajatus yhteisön taloudellisten etujen suojaamisen erityistarpeista on

¹ Komission täydentävä lausunto toimielinten uudistamista käsittelevälle hallitustenväliselle konferenssille – *Yhteisön taloudellisten etujen rikosoikeudellinen suojaaminen, Euroopan syyttäjäviranomainen*, 29.9.2000, KOM(2000) 608. Katso liite 1. Kyseinen asiakirja täydentää Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 48 artiklan mukaista komission lausuntoa jäsenvaltioiden hallitusten edustajien konferenssin järjestämisestä unionin perussopimusten tarkistamiseksi – *Toimielinjärjestelmän muuttaminen laajentumisen onnistumiseksi*, 26.1.2000, KOM(2000) 34, kohta 5 b.

² Ehdotus sopimukseksi, jolla muutetaan Euroopan yhteisöjen perustamissopimusta niin, että voidaan hyväksyä yhteiset säännöt yhteisöjen taloudellisten etujen rikosoikeudellisesta suojaamisesta sekä perustamissopimusten määräysten rikkomisesta johtuvista rikosoikeudellisista menettelyistä, KOM(76) 418, (EYVL C 222, 22.9.1976).

³ Euroopan yhteisöjen taloudellisten etujen suojaamisesta tehty yleissopimus (EYVL C 316, 27.11.1995, s. 48) ja siihen liitetyt lisäpöytäkirjat (EYVL C 313, 23.10.1996, s. 1, EYVL C 221, 19.7.1997, s. 11, EYVL C 151, 20.5.1997, s. 1).

⁴ Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi yhteisön taloudellisten etujen rikosoikeudellisesta suojaamisesta, komission esittämä 23.5.2001 (KOM(2001) 272).

myös Euroopan syyttäjäntoimen perustamista koskevan ehdotuksen taustalla. Ehdotuksen antamista edelsi perusteellinen valmistelutyö. Euroopan parlamentin ja komission toimeksiannosta perustetut asiantuntijaryhmät, joissa on edustajia kaikista jäsenvaltioista, ovat käsitelleet yhteisöjen taloudellisten etujen rikosoikeudellista suojaamista koskevia kysymyksiä kohta kymmenen vuoden ajan.⁵ Sekä Euroopan parlamentti⁶ että komissio ovat suhtautuneet myönteisesti työryhmien työn tuloksiin. Niiden perusteella on laadittu ehdotus yhteisön taloudellisten etujen rikosoikeudellista suojaamista koskevaksi säännöstöksi. Ehdotus tunnetaan nimellä Corpus juris⁷ ja se tukeutuu laajaan kansallisia rikosoikeudellisia järjestelmiä vertailevaan tutkimukseen, jonka perusteella hanke on toteutettavissa.

Asian käsittely ei suinkaan ole jäänyt tähän. Komission vuonna 2000 tekemä ehdotus ei perustu kansalliseen malliin, vaan komission omaan pohdintaan. Tarkoituksena on löytää järjestelmä, joka täyttää parhaiten yhteisön taloudellisten etujen suojaamista koskevat erityistarpeet ja on perusoikeuksien suojaamiselle asetettavien tiukimpien vaatimusten mukainen.

Syyt vihreän kirjan laatimiseen

Komission hallitustenväliselle konferenssille esittämää näkemystä, jonka mukaan EY:n perustamissopimusta on tarkistettava, jotta siinä voidaan määrätä Euroopan syyttäväviranomaisen perustamisen oikeusperustasta,⁸ ei käsitelty valtioiden päämiesten kokouksessa Nizzassa joulukuussa 2000. Hallitustenvälisellä konferenssilla ei ollut riittävästi aikaa ehdotuksen tarkasteluun. Lisäksi komissiota pyydettiin analysoimaan yksityiskohtaisemmin ehdotuksen käytännön seurauksia.

Ehdotuksen perusteet eivät ole muuttuneet. Lisäksi ehdotuksesta on annettu rohkaisevia lausuntoja. Siksi komissio sitoutui Euroopan yhteisöjen taloudellisten etujen suojaamista koskevassa toimintasuunnitelmassa vuosille 2001–2003⁹ antamaan tämän vihreän kirjan,

⁵ *Yhteisön taloudellisten etujen suojaaminen – yhteenveto jäsenvaltioiden kansallisia toimenpiteitä yhteisön varojen tuhlausta ja väärinkäytöksiä vastaan koskevien selvitysten perusteella tehdystä vertailusta*, Euroopan komissio, 13.11.1995, KOM(95) 556; ks. myös komission teettämät tutkimukset *Étude comparative sur la protection des intérêts financiers de la Communauté* (Vertaileva tutkimus yhteisön taloudellisten etujen suojaamisesta), 3 osaa, 1992–1994; *Étude sur les systèmes de sanctions administratives et pénales dans les États membres des Communautés européennes*, (Tutkimus hallinnollisista ja rikosoikeudellisista seuraamuksista Euroopan yhteisöjen jäsenvaltioissa), 2 osaa, 1994; *La transaction dans l'Union européenne*, (Transaktiot Euroopan unionissa), 1995.

⁶ Päätöslauselma Euroopan oikeus- ja oikeudenkäyttöalueen luomisesta Euroopan unionin taloudellisten etujen suojaamiseksi kansainväliseltä rikollisuudelta, Euroopan parlamentti, 12.6.1997 (EYVL C 200, 30.6.1997, s. 157).

⁷ *Corpus juris portant dispositions pénales pour la protection des intérêts financiers de l'Union européenne* (Rikosoikeudelliset säännökset Euroopan unionin taloudellisten etujen suojaamiseksi), toim. M. Delmas-Marty, Economica, Paris, 1997. Asiantuntijat ovat äskettäin tarkistaneet Corpus jurista (<http://www.law.uu.nl/wiarda/corpus/index1.htm>) ja toteuttaneet laajan vertailututkimuksen sen tarpeellisuudesta, lainmukaisuudesta ja toteutettavuudesta sekä analysoineet vaikutuksia, joita Euroopan syyttäväviranomaisella voisi olla jäsenvaltioiden kansallisiin syyttäjälaitoksiin (*La mise en œuvre du Corpus juris dans les États membres* (Corpus jurisin täytäntöönpano jäsenvaltioissa), M. Delmas-Marty / J.A.E. Vervaele, Intersentia, Utrecht, 2000, 4 osaa). Vihreän kirjan osalta viitataan, ellei toisin mainita, tähän Corpus jurisin (CJ) tarkistettuun versioon, ns. Firenzen versioon.

⁸ KOM(2000) 608, vrt. ed.

⁹ KOM(2000) 254.

jotta asiaa voitaisiin käsitellä yksityiskohtaisemmin ja keskustelua laajentaa. Tarkoituksena on vastata ehdotusta kohtaan toistuvasti esitettyihin epäilyihin selvittämällä sitä käytännön näkökulmasta ja keskustelemalla konkreettisesta ratkaisusta kunnianhimoisena pidetyn ja uutta luovan hankkeen toteuttamiseksi.

Yhteisön taloudellisiin etuihin kohdistuvat petokset: torjuttava ilmiö

Petokset ovat pysyvä ilmiö, joka vaatii torjuntaa. Nykyisessä tilanteessa, jossa kansainvälisellä tasolla talousrikoksia torjutaan tehostetusti, on tarpeen muistuttaa, että yhteisön varoja vahingoittava toiminta on hyvin laajamittaista.

Komissio arvioi vuonna 1999, että kaikista komission tai jäsenvaltioiden toteamista väärinkäytöksistä noin 20 prosenttia oli luonteeltaan tahallisia ja antoi siten aihetta rikossyytteen nostamiseen. Rahallisen hyödyn mukaan näiden petosten osuus kokonaismäärästä oli lähes 50 prosenttia. Jäsenmaiden tai petostentorjuntaviraston (OLAF) toteamien, yhteisön taloudellisia etuja vahingoittaneiden petosten kokonaismääräksi arvioitiin 413 miljoonaa euroa vuonna 1999.¹⁰

Petokset vuonna 1999	Tapausten lukumäärä	Määrä (miljoonaa euroa)
Jäsenvaltioiden ilmoitukset	1 235	190
OLAFin tutkimukset	252	223

Näiden petosten osuus yhteisön perinteisistä omista varoista oli 122 miljoonaa euroa (0,9 prosenttia) ja yhteisön menoista 291 miljoonaa euroa (0,3 prosenttia talousarviosta), joista 170 miljoonaa euroa koski maatalousmenoja, 73 miljoonaa yhteisön suorita menoja ja 48 miljoonaa rakennetoimia.

Komissio on vuodesta 1991 lähtien joka vuosi kuvannut petosilmiötä tilastoin ja esimerkein, jotka on esitetty yhteisön taloudellisten etujen suojaamista ja petostentorjuntaa koskevassa komission vuosikertomuksessa.¹¹

Yhteisön käyttämät petosten paljastamiskeinot ovat tehostuneet vuosi vuodelta.¹² Tämän lisäksi petostenehkäisytoimia on vahvistettu entisestään komission hallinnonuudistuksen yhteydessä. Tähän on vaikuttanut osaltaan myös OLAFin petostentorjuntastrategia. Petosten ehkäisy ja paljastaminen eivät kuitenkaan yksin riitä. Lisäksi tarvitaan tehokkaita torjuntatoimia. Järjestäytyneen rikollisuuden on osoitettu olleen mukana monissa tapauksissa, joita komissio ja erityisesti vuonna 1988 perustettu petostentorjunnan koordinointiyksikkö (UCLAF), josta tuli vuonna 1999 itsenäisesti hallinnollisia tutkimuksia suorittava Euroopan petostentorjuntavirasto (OLAF), ovat selvittäneet usean vuoden ajan. Yhteisön taloudellisia etuja vahingoittavat petokset ovat pääasiassa laajamittaisia petoksia, jotka koskevat useiden jäsenvaltioiden rikosoikeusjärjestelmiä. Kyse on monitahoisista ja luonteeltaan selvästi ylikansallisista tapauksista.

Tähän laajaan ongelmaan on löydettävä asianmukainen vastaus. Rikosten erityisluonne edellyttää erityisratkaisua. Tarvitaan myös Amsterdamin sopimuksessa vahvistettujen vaatimusten mukaisia rangaistuksia. Jo EY:n perustamissopimuksen 280 artiklan nykyisten

¹⁰ Euroopan komissio: *Euroopan yhteisön taloudellisten etujen suojaaminen ja petostentorjunta – Vuosikertomus 1999*, KOM(2000) 718, 4 ja 5 kohta.

¹¹ Euroopan komissio: *Euroopan yhteisön taloudellisten etujen suojaaminen ja petostentorjunta – Vuosikertomus 2000*, KOM(2001) 255.

¹² Kölnissä kesäkuussa 1999 kokoontuneet valtionpäämiehet olivat tyytyväisiä siihen, että heidän Wienin Eurooppa-neuvostossa joulukuussa 1998 ilmaisemansa toivomuksen mukaisesti OLAF oli perustettu ja sitä koskevat oikeudelliset määräykset hyväksytty nopeasti.

määräysten mukaan yhteisön taloudellisia etuja on suojattava tehokkaasti, ennalta ehkäisevästi ja yhtäläisesti kaikissa jäsenvaltioissa. Yhteisön on voitava taata jäsenvaltioille ja EU:n veronmaksajille, että petoksista ja lahjontarikoksista todella nostetaan rikossyyte. Ellei näin pystytä tekemään, Euroopan yhdentymisen uskottavuus saattaa olla vakavasti uhattuna yleisön silmissä.

Euroopan syyttäjäntointia koskeva keskustelu jatkuu

Euroopan syyttäjäntoimen perustamisesta käytävä keskustelu lähti pontevasti liikkeelle jo ennen vihreää kirjaa.

EU:n tasolla oikeusalan ammattilaiset, kuten tuomarit, poliisit ja asianajajat ovat jo vuosia arvostelleet kansallisten oikeusjärjestelmien asettamia rajoituksia ylikansallisten talousrikosten torjumiselle. Asiaa käsitellään muun muassa 1. lokakuuta 1996 tehdyssä Geneven vetoomuksessa, 20. lokakuuta 2000 annetussa Strasbourgin manifestissa ja viimeksi 15. syyskuuta 2001 Trierissä annetussa julistuksessa Euroopan syyttäjäviranomaista koskevan keskustelun uudelleen käynnistämisestä unionin laajentumista silmällä pitäen. Ammatti- ja yliopistopiirien ulkopuolella sama huoli ilmenee piilevämpänä myös kansalaisten yleisissä odotuksissa.¹³

Euroopan parlamentti on ollut asiassa liikkeellepanevana voimana ja esittänyt 1990-luvulta lähtien useaan otteeseen toiveensa hankkeen toteutumisesta, jotta petosten estämiseen ja paljastamiseen tähtäävien hallintomenettelyjen tueksi saataisiin tehokkaat rikosoikeudelliset menettelyt.¹⁴

Riippumaton asiantuntijakomitea¹⁵, viisasten komitea¹⁶ sekä OLAFin valvontakomitea¹⁷ ovat vuonna 1999 kukin suositelleet toimivaltaisen Euroopan syyttäjäviranomaisen perustamista. *Kansallisella tasolla* keskustelu on laajentunut poliittiseksi ainakin joissakin jäsenvaltioissa. Tyhjentävään esitykseen pyrkimättä on syytä palauttaa mieliin muutamia asiaa koskevia kannanottoja.

Yhdistyneen kuningaskunnan parlamentin ylähuone julkaisi Euroopan yhteisöjä käsittelevän valiokuntansa laatiman selvityksen yhteisön varoihin kohdistuneista petossyytteistä¹⁸.

Valiokunnan puheenjohtaja myönsi, että petosten jäljittämiseen tarkoitettun

¹³ Esimerkiksi Louis Harris –instituutin *Le monde* –päivälehdelle joulukuussa 2000 kahdeksassa jäsenvaltiossa tekemän haastattelututkimuksen mukaan 68 prosenttia haastatelluista suhtautui myönteisesti jäsenvaltioiden oikeudellisten järjestelmien yhdenmukaistamiseen.

¹⁴ Ks. mm. Euroopan parlamentin päätöslauselma komission vuoden 1996 vuosikertomuksesta (EYVL C 339, 10.11.1997, s. 68), 13.4.1999 annettu päätöslauselma Euroopan unionin rikosoikeudellisista menettelyistä (*Corpus Juris*); 19.1.2000 annettu päätöslauselma unionin taloudellisten etujen rikosoikeudellisesta suojaamisesta (EYVL C 304, 24.10.2000, s. 126), 13.4.2000 annettu päätöslauselma hallitustenvälisestä konferenssista, 16.5.2000 annettu päätöslauselma komission esittämästä Euroopan yhteisöjen taloudellisten etujen suojaamista koskevasta vuosikertomuksesta 1998, 13.12.2000 annettu päätöslauselma komission petostentorjuntastrategiasta (EYVL C 232, 17.8.2001, s. 191) ja 14.3.2001 annettu päätöslauselma komission esittämästä Euroopan yhteisöjen taloudellisten etujen suojaamista koskevasta vuosikertomuksesta 1999.

¹⁵ Toinen kertomus komission uudistamisesta, 10.9.1999, suositus 59.

¹⁶ Dehaenen, Simonin ja Von Weizsäckerin mietintö, 18.10.1999, kohta 2.2.6.

¹⁷ OLAFin valvontakomitean lausunto 5/99 ja 2/2000, *Toimintakertomus heinäkuu 1999 - heinäkuu 2000* (EYVL C 360, 14.12.2000).

¹⁸ *Prosecuting fraud on the Communities' finances – The Corpus juris* (Syyttäminen yhteisöjen varoihin kohdistuvista petoksista – Corpus juris), 8.5.1999, Euroopan yhteisöjä käsittelevä erityisvaliokunta, House of Lords, Lontoo.

erityisjärjestelmän luomista olisi harkittava, mikäli tulevat hallitustenväliseen oikeudelliseen yhteistyöhön liittyvät toimet viivästyvät tai epäonnistuvat. Hän ei kuitenkaan ole samaa mieltä Corpus jurisin päätelmistä.

Ranskan kansalliskokouksen Euroopan unionin asioista vastaava valiokunta totesi petostentorjuntaa käsitellessään, että Euroopan syyttäjäviranomaisen perustaminen on yksi keskeisistä toteutettavista toimista petosten torjumisessa.¹⁹ Valiokunnan esittelijä totesi, että kysymys rangaistusten tehokkuudesta on todellinen ongelma petostentorjunnan alalla ja ilmoitti kannattavansa Euroopan syyttäjäntoimen perustamista.

Saksan liittovaltion hallitus vastasi liittopäivien edustajista koostuvan ryhmän kysymykseen yhteisön rikosoikeudellisen toiminnan kehittämistä erityisesti yhteisön taloudellisten etujen suojaamiseksi.²⁰ Hallitus esitti huomattavia varauksia Corpus juris -tutkimuksen yleistä osaa kohtaan, mutta totesi, että Euroopan syyttäjäntoimen perustamista olisi harkittava alaa koskevien rikos- ja prosessioikeuden säännösten yhtenäistämisen yhteydessä. Tässä olisi tukeuduttava Eurojustin perustamisesta saatuihin kokemuksiin, sillä Saksan hallitus pitää sitä tulevan Euroopan syyttäjäviranomaisen esiateena.

Alankomaiden oikeusministeriö piti komission hallitustenväliselle konferenssille antamaa lausuntoa tärkeänä lisänä yhteisön petostentorjunnan tehostamisesta käytävään keskusteluun, ja ilmoitti omasta puolestaan olevansa valmis tähän keskusteluun.²¹

Rikoksentorjunnan laajemmasta näkökulmasta eräät hallitusten päämiehet ovat puolustaneet ajatusta "Euroopan syyttäjävirstosta" Euroopan tulevaisuutta koskeissa kannanotoissaan, tosin sille on annettu eri merkityksiä.²²

Kannanotot osoittavat ainakin sen, että aihe herättää kiinnostusta ja että uuden syyttäjäviranomaisen toimintatavoista käytävä keskustelu on välttämätöntä. Komissio ehdottaa uudenlaista, mutta tarkkaan rajattua ratkaisua, jonka tarkoituksena on vastata yhteiseen tarpeeseen. Tämä on syy vihreän kirjan antamiseen.

Vihreän kirjan tavoitteet

Vihreä kirja on luonteeltaan erilainen kuin aiemmat valmistelutyöt. Sen tavoitteena on laajentaa ja syventää keskustelua komission ehdotuksesta. Tavoitteena on saada ehdotus käsiteltäväksi seuraavaa perussopimusuudistusta käsittelevässä valmistelukunnassa.

Keskustelun laajentaminen

Vihreän kirjan keskeisenä tavoitteena on selvittää vuoden 2002 aikana mahdollisimman laajasti asianomaisten tahojen (kansanedustuslaitokset, yhteisön ja jäsenvaltioiden viranomaiset, ammattipiirien korkeakoulujen ja kansalaisjärjestöjen edustajat) käsityksiä yhteisöjen varojen suojaamiseksi nimitettävän Euroopan syyttäjän tehtävistä ja toimintatavoista. Vihreän kirjan avulla pyritään hyvän hallintotavan mukaisesti jäsentämään keskeiset aihepiirit ja suuntaamaan keskustelu laajalle kohdeyleisölle.

Keskeiset aihepiirit ovat seuraavat:

- keskustelun lähtökohdat (luku 2)
- ehdotuksen pääpiirteet (luku 3)

¹⁹ *Rapport d'information sur la lutte contre la fraude dans l'Union européenne* (Mietintö petosten vastaisesta toiminnasta Euroopan unionissa), Euroopan unionia käsittelevä valiokunta, Assemblée nationale, Pariisi, 22.6.2000, nro 2507.

²⁰ *Bundestagsdrucksache* 14/4991, 14.12.2000, s. 32–.

²¹ Kirje Alankomaiden parlamentin oikeusasioiden valiokunnalle rikosoikeudellisesta yhteistyöstä, 5.7.2001.

²² Liittokansleri Schröderin 30.4.2001 esittämä SPD:n Eurooppa-aloite; pääministeri Jospinin 23.5.2001 pitämä puhe Euroopan unionin tulevaisuudesta.

- oikeudellinen asema ja organisaatio (luku 4)
- aineellinen rikosoikeus (luku 5)
- prosessioikeus (luku 6)
- suhteet muihin toimijoihin (luku 7)
- oikeudellinen valvonta (luku 8)

Kustakin aihepiiristä esitetään aluksi selventäviä huomautuksia. Sen jälkeen esitetään muutamia vaihtoehtoja ja joissain tapauksissa ilmaistaan komission tämänhetkinen kanta. Lopuksi esitetään sarja kysymyksiä, joihin asianomaisten tahojen toivotaan vastaavan. Vaikka komission parhaina pitämät ratkaisut muodostavatkin yhdessä johdonmukaisen järjestelmän, se ei varmastikaan ole ainoa mahdollinen ratkaisu, eikä lopputulos ole ennalta määrätty.

Ehdotuksen toteutettavuuden perusteellinen tutkiminen

Vihreä kirja tarjoaa myös komissiolle tilaisuuden tarkentaa kantaansa ja edetä useita vuosia kestäneistä perinpohjaisista valmisteluista seuraavaan vaiheeseen. Komission 29. syyskuuta 2001 antamassa tiedonannossa ehdotetaan, että perustamissopimukseen sisällytetään ainoastaan tärkeimmät Euroopan syyttäjää koskevat määräykset (nimittäminen, erottaminen, tehtävät, riippumattomuus) ja että toimintasäännöistä ja -tavoista säädetään johdetussa oikeudessa.

Vihreässä kirjassa keskitytään luonnostelevaan näitä johdetun oikeuden säännöksiä. On määriteltävä muun muassa yhteisön taloudellisia etuja vahingoittavien rikosten (petosten, lahjonnan, rahanpesun jne.) tunnusmerkistöt ja rikoksista määrättävät rangaistukset. On säädettävä, miten yhteisön säännökset nivELYVÄT kansallisiin rikosoikeusjärjestelmiin. On säädettävä asian vireillepanoa, syyttäjän tutkintavaltuuksia sekä tutkinnan aloittamista ja päättämistä koskevista menettelyistä. Lisäksi on säädettävä syyttäjän toiminnan oikeudellisesta valvonnasta.

Vuonna 2000 keskityttiin tarkastelemaan syyttäjäviranomaisen perustamisen oikeutusta ja syitä; nyt vihreässä kirjassa tarkastelun pääkohteina ovat ehdotuksen toteutettavuus ja Euroopan syyttäjän toimintasäännöt. Jo tiedonannossa esitetyn periaatteen lisäksi pyritään selvittämään avoimuuden hengessä ehdotuksen konkreettisia toteuttamisedellytyksiä.

Komissio toivoo kommentteja vihreästä kirjasta ja varsinkin kehystetyistä kysymyksistä, jotka esitetään vielä uudelleen erillisessä liitteessä.

Keskustelun helpottamiseksi on otettu käyttöön Internet-sivusto, jossa vihreä kirja on luettavissa. Sivuilla on myös useita hyödyllisiä linkkejä. Osoite on

http://europa.eu.int/olaf/livre_vert

Vastaukset pyydetään lähettämään **1. kesäkuuta 2002 mennessä** mieluiten sähköpostitse osoitteeseen

olaf-livre-vert@cec.eu.int

tai postitse osoitteeseen

*Commission européenne
Office européen de la lutte antifraude (Unité A.2)
Réponse au Livre vert sur le procureur européen
Rue Joseph II, 30
B-1049 Bruxelles*

Vastaukset julkaistaan OLAFin Internet-sivuilla, ellei vastauksen antaja nimenomaisesti pyydä vastauksen käsittelemistä luottamuksellisena.

Asiasta järjestetään julkinen kuulemistilaisuus vuoden 2002 aikana. Komissio esittää saamiensa vastausten perusteella omat päätelmänsä ja antaa asiasta tarvittaessa uuden lausunnon vuonna 2003 perussopimusten uudistamisen valmistelun yhteydessä.

Keskustelun lähtökohdat

Komission hallitustenvälistä konferenssia varten laatimassaan lausunnossa esitettiin ensimmäistä kertaa syyt, joiden perusteella Euroopan syyttäjäviranomaisen perustaminen tarjoaisi tehokkaan keinon yhteisön taloudellisten etujen oikeudelliseksi suojaamiseksi. Ehdotuksen toteuttamiselle on useita ehtoja, jotka on syytä palauttaa mieliin ennen varsinaista keskustelua. Perussopimusten tarkistamisen yhteydessä (kohta 2.4) syyttäjäntoimen perustaminen merkitsisi parannusta nykyiseen tilanteeseen (kohta 2.1), olisi perusoikeuksien mukaista (kohta 2.2) ja edistäisi oikeusasioihin liittyvien EU:n poliittisten painopisteiden toteuttamista (kohta 2.3).

Euroopan syyttäjäntoimen perustamisen tuomat edut: vuonna 2000 esitettyä ehdotusta tukevat perustelut

Tutkinnan ja syytetoimien toteuttaminen yhteisön tasolla toisi lisäarvoa nykyiseen tilanteeseen. Yhteisön tason elimen puuttuessa nykyiset järjestelmät, niin korvaamattomia kuin ne ovatkin, eivät riittävän tehokkaasti mahdollista rikossyytteiden nostamista rajatylittävissä asioissa. Seuraavassa selostetaan lyhyesti eräitä 29. syyskuuta 2000 annetussa komission tiedonannossa²³ yksityiskohtaisemmin käsiteltyjä näkökohtia.

Euroopan oikeusalueen rikosoikeudellisen epäyhtenäisyyden korjaaminen

Järjestäytyneen rikollisuuden osallisuus yhteisön taloudellisiin etuihin kohdistuvissa petoksissa ja petosten rajatylittävä luonne edellyttää tällä hetkellä yhteistyötä seitsemäntoista eri aineellisen oikeuden ja prosessioikeuden sääntöjä soveltavan oikeusjärjestelmän kanssa.²⁴ Unionin laajentuessa vaikeudet lisääntyvät entisestään, kun jäsenvaltioiden määrän kasvaessa myös yhteisön varojen hallinnointiin osallistuvien toimijoiden ja viranomaisten määrä kasvaa.

Nykyisen järjestelmän puutteellisuus johtuu lähinnä Euroopan oikeusalueella sovellettavien rikosoikeudellisten säännösten hajanaisuudesta. Vaikka jäsenvaltioiden välisissä kansainvälisissä sopimuksissa²⁵ on otettu käyttöön yhä useampia poikkeuksia territoriaalisen toimivallan periaatteeseen, jäsenvaltioiden poliisi- ja oikeusviranomaisten toimivalta koskee edelleen periaatteessa vain oman valtion aluetta. Tiukka toimivaltajako näiden viranomaisten välillä on joskus johtanut päällekkäisiin tai vaillinaisiin tutkinta- tai syytetoimiin, tai syytteitä ei ole nostettu lainkaan.

Hallitustenväliselle konferenssille annetun komission täydentävän lausunnon 1.1 kohdassa mainitaan esimerkki päällekkäisistä syytteistä, jotka eivät ole johtaneet tulokseen (ks. liite 1).

Ennen Amsterdamin sopimuksen hyväksymistä 26. heinäkuuta 1995 allekirjoitettu yleissopimus ja sen lisäpöytäkirjat merkitsivät ensimmäistä tärkeää edistysaskelta yhteisön taloudellisten etujen rikosoikeudellisessa suojaamisessa. Ne eivät kuitenkaan ole tulleet voimaan, koska kaikki jäsenvaltiot eivät ole vielä ratifioineet niitä.²⁶ Muun muassa tästä

²³ Ks. liite 1.

²⁴ Eräissä jäsenvaltioissa on useita eri oikeusjärjestelmiä (esim. Yhdistyneessä kuningaskunnassa Englannin ja Walesin, Skotlannin sekä Pohjois-Irlannin järjestelmät).

²⁵ Mm. Schengenissä 19 päivänä kesäkuuta 1990 tehdyn sopimuksen soveltamista koskeva yleissopimus (39 artikla ja sitä seuraavat artikkelit, joissa käsitellään rajatylittävää tarkkailua ja takaa-ajoa), 18 päivänä joulukuuta 1997 tehty yleissopimus keskinäisestä avunannosta tulliviranomaisten välillä (Napoli II) ja 29 päivänä toukokuuta 2000 tehty yleissopimus keskinäisestä oikeusavusta rikosasioissa (valvotut läpilaskut, yhteiset tutkintaryhmät, peitetutkinta).

²⁶ Syyskuun 2001 lopussa taloudellisten etujen suojaamista koskeva yleissopimus oli vielä ratifioimatta kolmessa ja 19.6.1997 tehty pöytäkirja kahdeksassa jäsenvaltiossa.

syystä komissio antoi 23. toukokuuta 2001 ehdotuksen direktiiviksi²⁷, jonka tarkoituksena on hyväksyttävä eräitä kolmannen pilarin välineisiin sisältyviä rikosoikeudellisia määräyksiä EY:n perustamissopimuksen 280 artiklan nojalla.

Nämä säädökset eivät kuitenkaan riitä yksinään yhtenäistämään EU:n rikosoikeudellisia säännöksiä, koska syytteet on edelleen nostettava jäsenvaltioissa.

Kajoamatta seitsemääntoista eri rikosoikeusjärjestelmään vihreässä kirjassa osoitetaan, että yhteisö saisi Euroopan syyttäjäntoimen perustamisen ja tutkinta- ja syytetoimien keskittämisen ansiosta myötä käyttöönsä keinot turvata perustamissopimuksen mukaisesti taloudellisten etujensa tehokas ja yhtäläinen suojaaminen koko Euroopan unionin alueella.

Jäsenvaltioiden perinteisen oikeudellisen yhteistyön raskaiden ja epätarkoituksenmukaisten menetelmien muuttaminen

Rikosoikeuden alalla tehdään jo nyt kansainvälistä yhteistyötä, joka vahvistuu entisestään, kun kolmannen pilarin yhteistyötä oikeusasioissa vahvistetaan. Yksikään jo voimassa olevista, ehdotetuista tai neuvoteltavana olevista asiakirjoista ei kuitenkaan tarjoa riittävää ratkaisua syytteen nostamista yhteisön taloudellisiin etuihin kohdistuvista rikoksista koskeviin kysymyksiin.

Yhteisön taloudellisia etuja vahingoittavan järjestäytyneen rikollisuuden leviämisen vuoksi perinteiset keskinäisen oikeusavun välineet eivät enää riitä, ja oikeudellinen yhteistyö edistyy vain hitaasti. Nämä puutteet johtavat käsittelyn pitkittymiseen, ajan voittamiseksi tehtyihin valituksiin ja rikosten rankaisematta jäämiseen. Tämä haittaa erityisesti petoksen jälkeisten rahaliikkeiden selvittämistä.

Hallitustenväliselle konferenssille annetun komission täydentävän lausunnon 1.2 kohdassa mainitaan esimerkki peräkkäisistä muutoksenhauista (ks. liite 1).

Seuraavassa pyritään osoittamaan, miten nämä ongelmat voitaisiin ratkaista perustamalla Euroopan syyttäjäntoimi. Syyttäjä muodostaisi kosketuspinnan yhteisön ja jäsenvaltioiden oikeusviranomaisien välille. Näin olisi helpompaa välttää rajatylittäviä talousrikoksia koskevien todisteiden tuhoaminen ja epäiltyjen pakeneminen, mikä on yhteisön ja jäsenvaltioiden vertikaalisen oikeudellisen yhteistyön puuttumisen vuoksi nykyään helppoa.

Hallinnollisten tutkimusten oikeudelliset jatkotoimenpiteet

Operatiiviset kokemukset osoittavat, kuinka vaikeaa syytteen nostaminen on silloinkin, kun siihen olisi hallinnollisten tutkimusten perusteella aihetta. Nykyinen yhteisön säännöstö²⁸ mahdollistaa tosin tuomionistuinasioista ja neuvonnasta vastaavan OLAFin yksikön ansiosta tehokkaan hallinnollisen koordinaation, mutta tutkimusten johtaminen rikossyyteteisiin on edelleen epävarmaa, sillä yhteisöllä ei ole elintä, joka vastaisi syytteiden nostamisesta. Tiedonvälitystä jäsenvaltioiden välillä sekä Euroopan petostentorjuntavirastolta jäsenvaltioille vaikeuttaa se, että syytteiden nostamista säännellään eri jäsenvaltioissa eri

²⁷ KOM(2001) 272, vrt. ed.

²⁸ Euroopan petostentorjuntaviraston tutkimuksista 25 päivänä toukokuuta annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1073/99 ja neuvoston asetus (Euratom) N:o 1074/99 (EYVL L 136, 31.5.1999), Euroopan petostentorjuntaviraston perustamisesta 28. huhtikuuta 1999 tehty komission päätös (EYVL L 136, 31.5.1999), toimielintenvälinen sopimus, tehty 25.5.1999, Euroopan petostentorjuntaviraston sisäisistä tutkimuksista (EYVL L 136, 31.5.1999), komission paikan päällä suorittamista tarkastuksista ja todentamisista Euroopan yhteisöjen taloudellisiin etuihin kohdistuvien petosten ja muiden väärinkäytösten estämiseksi 11 päivänä marraskuuta 1996 annettu neuvoston asetus (Euratom, EY) N:o 2185/96 (EYVL 292, 15.11.1996), Euroopan yhteisöjen taloudellisten etujen suojaamiseksi 18.12.1995 annettu neuvoston asetus (EY, Euratom) N:o 2988/95 (EYVL L 312, 23.12.1995).

tavoin. Jos samoja tekoja tutkii joissakin jäsenvaltioissa syyttäjä ja toisissa hallintoviranomainen, suora yhteys näiden välillä osoittautuu useimmiten lakiteknisistä ja käytännön syistä mahdottomaksi. Kyseisillä kansallisilla viranomaisilla ei ole myöskään kaikilla samanlaista tiedonsaantioikeutta erilaisten kansallisten salassapitosäännösten vuoksi, joita sovelletaan muun muassa verotietoihin²⁹, liikesalaisuuksiin ja rikostutkintaan. Euroopan syyttäjäntoimen perustaminen vähentäisi näitä vaikeuksia yhdistämällä tutkinta- ja syytetoimet samaan toimenkuvaan.

Todisteiden esittämistä koskevien sääntöjen erilaisuus jäsenvaltioissa johtaa usein siihen, että yhdessä jäsenvaltiossa kerättyjä todisteita ei voida käyttää toisen jäsenvaltion tuomioistuimessa.

Hallitustenväliselle konferenssille annetun komission täydentävän lausunnon 1.3 kohdassa mainitaan esimerkki todisteista, joita ei voitu hyväksyä (ks. liite 1).

Kaikki tuomioistuimet soveltavat kansallisen oikeusjärjestelmänsä voimassaolevia sääntöjä (*forum regit actum* -periaate) muun muassa todisteiden esittämistä koskevissa kysymyksissä. Tutkinnan suorittamispaikan sääntöjä ei välttämättä tunnusteta, jos ne ovat erilaisia. Siksi tutkinnassa saatuja todisteita ei myöskään voida hyväksyä. Tilanne tekee tyhjäksi rajatylittäviä petoksia koskevat tutkimukset.

Tyypillinen petostapaus, jossa todisteita ei hyväksytty

Hiljattain oliiviöljyn maahantuojan epäiltiin esittäneen tulliviranomaisille väärennettyjä tuonti-ilmoituksia välttääkseen maataloustullien maksamisen (yhteisön tullimaksujen kiertäminen) Tavaroiden kuljetuksessa, jakelussa ja rahoituksessa oli käytetty useita eri jäsenvaltioihin sijoittautuneita yrityksiä. Todisteet olivat siis hajallaan eri puolilla yhteisöä. Tässä tapauksessa oletettiin, että voitaisiin käyttää muun muassa OLAFin tekemien hallinnollisten tutkimusten tuloksia ja kansainvälisten virka-apupyyntöjen avulla saatuja todisteita sekä muiden oikeudellisten tutkimusten tuloksia.

Asiaa käsittelevän jäsenvaltion rikostuomioistuin totesi tuomiota antaessaan, että suurinta osaa todisteista ei voitu hyväksyä, koska ne oli saatu hallintoviranomaiselta (OLAF) tai tuomioistuinta avustavilta tahoilta (rikospoliisi) eikä syyttäväviranomaiselta tai tutkintatuomareilta. Samoin hylättiin yksityishenkilöiden (kuorma-autonkuljettajien) todistajanlausunnot, joita oikeusviranomaiset olivat asianmukaisesti hankkineet.

Tämä tapaus on vain yksi esimerkki muiden joukossa. Joissakin jäsenvaltioissa asiakirjatodisteita koskevat säännöt ovat vielä jyrkempiä ja vaaditaan suullista todistajankuulustelua tuomioistuimessa. Tämä vaikeuttaa huomattavasti oikeudellista yhteistyötä.

Vihreässä kirjassa osoitetaan, että todisteiden vastavuoroisen hyväksymisen periaatteelle nojautuvan yhteisen tutkinta- ja syytealueen perustaminen³⁰ voisi poistaa tämän viimeisenkin esteen. Tiedot, jotka on saatu Euroopan syyttäjän (tarvittaessa kansallisen tuomioistuimen valtuuttamana) johtamista hallinto- ja oikeusviranomaisten tutkimuksista, hyväksyttäisiin todisteina rikostuomioistuinissa koko yhteisön alueella.

Yhteisön toimielinten sisällä tehtävien tutkimusten organisoinnin tehostaminen

Tällä hetkellä EU:lla ei ole oikeudellista elintä, jolla olisi toimivalta suorittaa tutkimuksia yhteisön toimielinten sisällä. Euroopan petostentorjuntavirasto OLAF voi tosin tarjota

²⁹ Ensimmäisen arvioinnin vuosiraportti – keskinäinen oikeusapu rikosasioissa, neuvoston hyväksymä 28.5.2001 (EYVL C 216, 1.8.2001, III luvun e kohta):

"Arvioinneista voitiin havaita, että verorikoskysymys on edelleen niin arkaluontoinen aihe, että keskinäinen oikeusapu voi sen perusteella olla rajallista ja siinä saatetaan viivytellä tai se voidaan pahimmillaan evätä" (e kohta, verorikokset).

³⁰ Ks. jäljempänä kohta 6.3.4: Todistejärjestelmät.

apuaan oikeusviranomaisille, mutta se on vain tutkimusten hallinnointiyksikkö. Yhteisön sisäisiä asioita koskevan syytteen nostaminen riippuu edelleenkin sen jäsenvaltion viranomaisten yhteistyöhalusta, jossa asianomainen yhteisön elin sijaitsee.

Esimerkki petoksesta yhteisön toimielimessä

OLAFin vireille panema sisäinen tutkimus, josta aiheutui oikeudellisia seuraamuksia useissa jäsenvaltioissa, koski tapausta, jossa yhteisön virkamiesten epäiltiin myöntäneen yhteisön varoja yrityksille, joihin heillä oli henkilökohtaisia sidoksia. Nämä yritykset sijaitsivat useissa eri jäsenvaltioissa ja jopa yhteisön ulkopuolella olevissa finanssikeskuksissa.

Monenlaiset esteet ovat vaikeuttaneet tällaisten tapausten tutkimista. OLAFille myönnetty hallinnolliset valtuudet eivät riitä kaikkien tosiseikkojen selvittämiseen, sillä tämä saattaisi edellyttää kuulusteluja, kotietsintöjä, pankeissa tehtäviä tutkimuksia tai kansainvälisiä virka-apupyntöjä.

On vaikea määrittää, minkä jäsenvaltioiden viranomaisten tutkittavaksi asia on saatettava, kun mahdollisia toimivaltaisia viranomaisia on useita. Kun petostentorjuntaviraston keräämiä todisteita on tarkoitus käyttää oikeudessa, jäsenvaltioiden oikeusjärjestelmien erilaisuus aiheuttaa melkoista sekavuutta, sillä yhden jäsenvaltion säännöksiä esimerkiksi kansalaisten perusoikeuksien suojaamiseksi voidaan pitää toisen jäsenvaltion rikosprosessioikeudessa riittämättöminä. Vanhentumisjärjestelmien erilaisuus voi myös aiheuttaa sen, että asia siirretään käsiteltäväksi toisessa jäsenvaltiossa liian myöhään. Toisaalta oikeusviranomainen saattaa päätyä lopettamaan asian käsittelyn ilman jatkotoimia katsoessaan, että syytteen nostaminen ei ole tarkoituksenmukaista jo määrättyjen kurinpitoseuraamusten ja kyseisen virkamiehen eroamisen vuoksi.

Euroopan syyttäjäntoimen perustaminen³¹ parantaisi ilman muuta toimielinten sisäisten tutkimusten organisointia ja tehokkuutta. Komission ehdotus vastaakin Euroopan parlamentin toistuvasti esittämään kehotukseen tehdä aloite Euroopan unionin toimielinten sisäisiä tutkimuksia suorittamaan valtuutetun syyttäjäviranomaisen perustamisesta.³²

Perusoikeuksien kunnioittaminen

Euroopan syyttäjän olisi toiminnassaan kunnioitettava perusoikeuksia sellaisina kuin ne on taattu muun muassa Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 6 artiklassa, Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä vahvistetuissa periaatteissa, Euroopan unionin perusoikeuskirjassa³³ ja Euroopan ihmisoikeussopimuksessa.

Euroopan syyttäjän käyttämien pakkokeinojen valvonta tai jopa niistä määrääminen kuuluisi kussakin jäsenvaltiossa erikseen nimitettävälle "pakkokeinotuomioistuimelle".³⁴

Euroopan syyttäjäntoimen perustaminen mahdollistaisi syytteiden nostamisen sellaisiakin henkilöitä vastaan, joita ei vielä tällä hetkellä voida rangaista. Ehdotettu järjestelmä parantaisi kuitenkin myös syytettyjen asemaa.³⁵ Se vähentäisi erilaisten kansallisten

³¹ Katso tässä yhteydessä 6.9.2001 annettu OLAFin valvontakomitean lausunto 3/2001 sisäisissä tutkimuksissa toimivaltaisen Euroopan syyttäjäviranomaisen perustamisesta.

³² Euroopan parlamentin 16.5.2000 antama päätöslauselma komission esittämästä vuosikertomuksesta 1998 Euroopan yhteisön taloudellisten etujen suojaamisesta ja petostentorjunnasta, 2 kohta; Euroopan parlamentin 3.12.2000 antama päätöslauselma komission petostentorjuntastrategiasta, 12 kohta (EYVL C 232, 17.8.2001, s.192), ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi yhteisön taloudellisten etujen rikosoikeudellisesta suojaamisesta, sellaisena kuin se on Euroopan parlamentin tarkistamana, johdanto-osan 14 kappale (29.11.2001, PE 305.612).

³³ EYVL C 364, 18.12.2000.

³⁴ Ks. kohta 6.4. (TuomioistuINVALVONTAAN perustuvat oikeustakeet).

³⁵ Ilmausta "syytetty" käytetään vihreässä kirjassa yleisessä merkityksessä.

syytetoimien sekavuutta. Se nopeuttaisi oikeudenkäynnin valmisteluja ja siten koko oikeusprosessia. Kun uusi järjestelmä tehostaisi syytteenpanoa koko yhteisön alueella, sen avulla voitaisiin todennäköisesti myös vähentää turvautumista säilöönottoon ja vapaudenrajoituksiin, joiden avulla pyritään varmistamaan, ettei syytetty pääse poistumaan valtion alueelta.

Niveltyminen EU:n politiikan painopistealueisiin oikeus- ja sisäasioissa

Amsterdamin sopimuksessa määrätään, että unionia kehitetään *"vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvana alueena, jossa henkilöiden vapaa liikkuvuus taataan toteuttamalla [...] rikollisuuden ehkäisyä ja torjuntaa koskevat aiheelliset toimenpiteet"*³⁶.

Tampereella 15. ja 16. lokakuuta 1999 kokoontuneet valtioiden ja hallitusten päämiehet pitivät tämän alueen kehittämistä ensiarvoisen tärkeänä.

Komission vuoden 2000 hallitustenväliselle konferenssille laatima lausunto tukee omalla tavallaan tätä yleistavoitetta. Se ei ole millään tavalla ristiriidassa Tampereen päätelmien kanssa, vaan täydentää muita toimia yleisen oikeudellisen yhteistyön vahvistamiseksi. Suunniteltu Eurojustin perustaminen edustaa tässä viimeisintä vaihetta³⁷, jossa yhdentymistä syvennetään jakamalla toimivaltaa tällä erityisalueella yhteisön ja jäsenvaltioiden kesken (EY:n perustamissopimuksen 280 artikla).

Tampereen Eurooppa-neuvoston tavoitteiden täydentäminen

Tampereen Eurooppa-neuvoston antamat suuntaviivat tukevat monilta osin Euroopan syyttäjäntoimen perustamista.

Tilannearvio, jolle komission ehdotus perustuu, on pääpiirteissään sama. Eurooppa-neuvosto totesikin, että *"rikollisille ei saa antaa minkäänlaista mahdollisuutta käyttää hyväkseen jäsenvaltioiden oikeusjärjestelmien eroja"*³⁸.

Tiettyt yleiset tavoitteet ovat myös samoja, koska kaikissa näissä tapauksissa on kyse Amsterdamin sopimuksessa määritellyn vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvan alueen tukemisesta. Ehdotus yhteisen tutkinta- ja syytealueen luomisesta tukisi merkittävästi yhteisön taloudellisten etujen suojaamista. Euroopan syyttäjäntoimen perustamisesta johtuvan syytetoimien tehostumisen vastapainoksi on samaan aikaan kunnioitettava perusoikeuksia noudattaen Tampereen päätelmissä annettua ohjetta, jonka mukaan *"unionin laajuisia toimia pitäisi kehittää tasapainoisesti ja yksilöiden ja talouden toimijoiden vapaus ja lainmukaiset oikeudet turvaten"*³⁹.

Yhteisön taloudellisten etujen rikosoikeudellista suojaamista koskevan syytejärjestelmän luomisessa keskeinen tekijä on oikeudellisten toimien vastavuoroisen tunnustamisen periaate. Tuomioiden antaminen pysyy kuitenkin kansallisella tasolla. Tämä edellyttää keskinäistä luottamusta ja kansallisten oikeusjärjestelmien yhteistä perustaa. Päätöstä ei pitäisi enää joutua erikseen vahvistamaan tai julistamaan täytäntöönpanokelpoiseksi. Eurooppa-neuvosto on nimittänyt vastavuoroisen tunnustamisen periaatteetta unionin oikeudellisen yhteistyön peruskiveksi ja täsmentänyt, että *"sen pitäisi koskea myös ennen tuomion antamista annettuja määräyksiä, erityisesti sellaisia, joiden avulla viranomaiset*

Jäsenvaltioiden käyttämässä oikeudellisessa terminologiassa sillä voi olla erilaisia merkityksiä. Syytetyllä tarkoitetaan tässä epäilyalasta henkilöä, jolle Euroopan syyttäjä on ilmoittanut häntä vastaan esitetyistä kanteista.

³⁶ Sopimus Euroopan unionista, 2 artikla.

³⁷ Ks. kohta 7.2.1. (Eurojust).

³⁸ Tampereella 15. ja 16. lokakuuta 1999 kokoontunut Eurooppa-neuvosto, puheenjohtajan päätelmien 5 kohta.

³⁹ Päätelmien 40 kohta.

voivat nopeasti turvata todisteita ja takavarikoida helposti siirrettävää omaisuutta"⁴⁰.

Euroopan syyttäjän toimintaa tehostaviin välineisiin kuuluu myös eurooppalainen luovuttamismääräys. Tämä Tampereella ensisijaisen tärkeäksi katsottu väline liittyy jo nyt yleisellä tasolla komission ehdotukseen puitepäättökseksi⁴¹ ja merkitsee yhteisön kaikkien toimielinten kiinnostuksen voimakasta elpymistä. Toimielimet ovat ilmoittaneet, että *"Euroopan unioni vauhdittaa aidon eurooppalaisen oikeudellisen alueen toteuttamista; alue sisältäisi Tampereen päätelmien mukaisesti muun muassa eurooppalaisen pidätys- ja luovuttamismääräyksen luomisen ja tuomioistuinten päätösten ja tuomioiden vastavuoroisen tunnustamisen"*⁴². Ehdotus Euroopan syyttäjän toimien perustamisesta on jatkoa tälle kehitykselle.

Ehdotuksen erityispiirteet suhteessa Tampereen Eurooppa-neuvoston tavoitteisiin

Tällä ehdotuksella pyritään myös täydentämään Tampereella hyväksyttyjä poliittisia suuntaviivoja. Ehdotus ei kilpaile muiden kolmanteen pilariin kuuluvien yleisempien aloitteiden kanssa. Se päinvastoin laajentaa niitä ensimmäiseen pilariin kuuluvilla keinoilla sovittamalla ne yhteen yhteisön taloudellisten etujen rikosoikeudellista suojaamista edistävien toimien kanssa.

Kun esimerkiksi Tampereen päätelmien mukaisesti Eurojustille annetaan oikeudelliseen yhteistyöhön liittyviä tehtäviä ja niissä laaja toimivalta, Euroopan syyttäjä puolestaan on yhteisön taho, jolla on tarkkaan rajattu toimivalta yhteisön taloudellisten etujen suojaamisen erityisalalla.

Eurooppa-neuvosto on lisäksi kehottanut neuvostoa ja komissiota aloittamaan oikeusalueella *"eurooppalaisen täytäntöönpanoperusteen ja niiden prosessioikeudellisten seikkojen käsittelyn, joiden osalta yhteiset vähimmäisvaatimukset katsotaan tarpeellisiksi"*⁴³. Komissio menee menettelyn valmisteluvaiheen suhteen pidemmälle ehdottamalla yhteisön taloudellisia etuja vahingoittavia toimia koskevien menettelyjen osittaista yhtenäistämistä. Euroopan syyttäjän toimet, joita kansallinen pakkokeinotuomioistuin valvoo, olisivat yhteisen syyttäjälimen toteuttamia toimia ja siten lainvoimaisia kaikissa jäsenvaltioissa.

Yhteisen tutkinta- ja syytealueen luominen yhteisön taloudellisten etujen suojaamiseksi ei ole pelkkä kokeiluhanke, jolla ennakoidaan vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvan alueen kehittämistä, vaan *Euroopan yhdentymisen looginen seuraus*. Tähän liittyvät sisämarkkinat ja yhteisön politiikat ovat tuoneet yhteisölle omia taloudellisia välineitä, joiden suojaaminen rikollisuudelta edellyttää nyt, että niitä täydennetään yhteisön tason syytetoimilla. Keskeiset yhteiset edut edellyttävät yhteisiä suojaamistoimia.

Yhteisön taloudellisia etuja rikosoikeudellisesti suojaava Euroopan syyttäjä, joka toimii Euroopan oikeusalueen puitteissa, ei hae niinkään "oikeutta Euroopassa" kuin "oikeutta Euroopalle".

Oikeusperusta

Vihreässä kirjassa esitetty ehdotus edellyttää oikeusperustan määrittelyä. EY:n perustamissopimuksen 280 artiklan mukaan yhteisön lainsäätäjän hyväksymät toimenpiteet, jotka on tarkoitettu yhteisön taloudellisiin etuihin kohdistuvan laittoman toiminnan torjumiseksi, *"eivät koske kansallisen rikosoikeuden soveltamista tai kansallista*

⁴⁰ Päätelmien 33 ja 36 kohta.

⁴¹ Komission ehdotus puitepäättökseksi eurooppalaisesta pidätysmääräyksestä ja jäsenvaltioiden välisistä luovuttamismenettelyistä, KOM(2001) 522.

⁴² Valtion- ja hallitusten päämiesten, Euroopan parlamentin puhemiehen, Euroopan komission puheenjohtajan ja yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan korkean edustajan yhteinen julistus, 14.9.2001.

⁴³ Tampereen Eurooppa-neuvosto, puheenjohtajan päätelmien 37 kohta.

oikeudenhoitoa". EY:n perustamissopimus – puhumattakaan Euratomin perustamissopimuksesta, jonka teksti ei ole tässä suhteessa muuttunut Maastrichtin jälkeen – ei näin ollen nykymuodossaan mahdollista Euroopan rikosoikeusalueen eikä Euroopan syyttäjän kaltaisen yhteisen oikeusviranomaisen luomista.

Euroopan yhteisöjen perustamissopimusten tarkistaminen on siis välttämätöntä. Vain siten voidaan saada ehdotukselle poliittinen oikeutus. Komissio onkin ehdottanut, että EY:n perustamissopimukseen sisällytetään uusi 280 a artikla. Tämän ehdotuksen mukaan perustamissopimukseen tarvittavissa muutoksissa voidaan rajoittaa määräämään Euroopan syyttäjäviranomaisen nimittämisestä ja erottamisesta sekä määrittelemään hänen tehtävänsä ja viran tärkeimmät tunnusmerkit. EY:n perustamissopimuksen tarkistuksen mukaisesti olisi myös syytä täydentää Euratom-sopimuksen 183 a artiklaa ehdotettua EY:n 280 a artiklaa vastaavilla määräyksillä.

Olisi suotavaa, että perussopimusten uudistamista käsittelemään nimitettävä valmistelukunta tarkastelisi tätä kysymystä.

Tarkistetuissa sopimuksissa tulisi määrätä, että Euroopan syyttäjän perussäännöstä ja tehtävistä säädetään tarkemmin johdetussa oikeudessa. Siksi ehdotetun 280 a artiklan osalta säädetään Euroopan parlamentin ja Euroopan unionin neuvoston yhteispäätöksellä ja määräenemmistöllä seuraavista säännöistä:

"2. (...) Neuvosto vahvistaa Euroopan syyttäjän perussäännön 251 artiklassa määrättyä menettelyä noudattaen.

3. Neuvosto vahvistaa 251 artiklassa määrättyä menettelyä noudattaen Euroopan syyttäjän toimien hoitamista koskevat ehdot antamalla erityisesti

a) säännöksiä, joissa vahvistetaan petosten ja yhteisön taloudellisiin etuihin kohdistuvan muun laittoman toiminnan tunnusmerkistö sekä kustakin rangaistavasta teosta määrättävä rangaistus;

b) säännöksiä Euroopan syyttäjän toimintaan sovellettavista menettelyistä sekä todisteiden hyväksyttävyyttä koskevat säännöt;

c) säännöksiä, joita sovelletaan Euroopan syyttäjän viranhoidossaan toteuttamien prosessitoimien oikeudelliseen valvontaan."

Kyseisissä johdetun oikeuden säännöksissä, joihin myös tämä vihreä kirja perustuu, olisi myös määriteltävä, miten yhteisön järjestelmä ja kansalliset rikosoikeudelliset järjestelmät niveltäytyvät toisiinsa. Tässä yhteydessä on käsiteltävä kahta keskeistä kysymystä: miten perustaa Euroopan syyttäjän toimi ilman erityisen yhteisön oikeuselimen perustamista valvomaan syyttäjän toimintaa, ja missä määrin aineellisen rikosoikeuden ja rikosprosessioikeuden säännöksiä olisi yhdenmukaistettava, jotta syyttäjä voi toimia tarkoitetulla tavalla.

Ehdotuksen pääpiirteet

Komissio ehdottaa uuden 280 a artiklan lisäämistä Euroopan yhteisön perustamissopimukseen. Sen mukaan "*Euroopan syyttäjän tehtävänä on yhteisön taloudellisiin etuihin kohdistuvien rikosten tutkinta ja niiden tekijöiden syytteeseen asettaminen tuomioistuimessa sekä tällaisia tekoja koskevien syytteiden ajaminen jäsenvaltioiden toimivaltaisissa tuomioistuimissa*" yhteisön lainsäätäjän asettamien ehtojen mukaisesti.

Selkeyden vuoksi ehdotusta on syytä tarkastella ensin yleisellä tasolla. Komissio on asettanut tavoitteeksi, että Euroopan syyttäjälle annetaan jäljempänä määritellylle toimintalohekelle rajoittuva toimivalta, jonka tulee toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden mukaisesti rajoittua toimiin, jotka ovat välttämättömiä takaamaan, että yhteisön taloudellisiin etuihin kohdistuvien laittomien toimien johdosta voidaan nostaa syyte tehokkaasti ja yhtäläisesti koko Euroopan yhteisön alueella (EY:n perustamissopimuksen 280 artikla).

Vihreässä kirjassa komissio ehdottaa, että yhteisön oikeudessa määritetään ainoastaan Euroopan syyttäjän moitteettoman toiminnan turvaamiseksi välttämättömät toimet. Pääsääntönä on siis se, että sovelletaan kansallista lakia; yhteisön oikeutta sovellettaisiin vain poikkeustapauksissa, kun tämä on välttämätöntä, jotta Euroopan syyttäjä pystyy toimimaan tehokkaasti.

Seuraavassa hahmotellaan yhteisen tutkinta- ja syytealueen (kohta 3.2) sisällä toimivan Euroopan syyttäjäviranomaisen toimivaltaa aineellisen oikeuden alalla (kohta 3.1) edellä esitetyn periaatteen mukaisesti. Erityisesti tarkastellaan syyttäjän pääasiallisia valtuuksia (kohta 3.2.1) ja asemaa suhteessa kansallisiin oikeusjärjestelmiin (kohta 3.2.2).

Yhteisön taloudellisten etujen suojaamiseen rajoittuva toimivalta

Komissio ehdottaa, että Euroopan syyttäjän toimivalta rajoittuisi jo ennestään EY:n perustamissopimuksen 280 artiklassa määritellyyn yhteisön taloudellisten etujen suojaamiseen.

Luonteeltaan yhteisiä etuja on toki muitakin, kuten esimerkiksi yhteinen valuutta, yhteisön hallinto ja yhteisön tavaramerkki. Komissio pitäytyy kuitenkin syyskuussa 2000 antamaansa lausuntoon eikä ehdota Euroopan syyttäjän toimivallan laajentamista yhteisön taloudellisten etujen suojaamisen ulkopuolelle, kuten yhteisön toimihenkilöiden tehtävienhoitoon liittyviin muihin rikkomuksiin⁴⁴ tai euron väärentämiseen, joka on uusi tärkeä haaste.⁴⁵ Nämä mahdollisuudet mainitaan tässä vain teoreettisina ja asiaa selventävinä.

Yhteisön erityisvastuu

Euroopan yhteisölle on annettu suuri vastuu taloudellisten etujensa suojaamisesta. Amsterdamin sopimuksessa on säädetty erikseen tästä vastuusta, jonka yhteisö jakaa jäsenvaltioiden kanssa EY:n perustamissopimuksen 280 artiklan mukaisesti. Euroopan yhteisöillä on ollut oma talousarvionsa perustamisestaan saakka. EY:n perustamissopimuksen 274 ja 276 artiklan mukaisesti Euroopan komissio vastaa talousarvion toteuttamisesta budjettivallan käyttäjälle, jonka muodostavat Euroopan parlamentti ja Euroopan unionin neuvosto.

EY:n perustamissopimuksessa asetetaan yhteisön taloudellisten etujen suojaamiselle tiukat vaatimukset. Suojaamisen on oltava tehokasta, varoittavaa ja yhtäläisesti turvattua kaikissa jäsenvaltioissa. *Tehokkuudella* tarkoitetaan, että petokset havaitaan, niistä määrätään

⁴⁴ Ks. kohta 5.2.3 (muut kuin yhteisön taloudellisten etuihin kohdistuvat rikokset).

⁴⁵ Neuvoston 29.5.2000 rahanväärennyksen estämiseksi annettavan suojan vahvistamisesta rikosoikeudellisten ja muiden seuraamusten avulla euron käyttöönoton yhteydessä antaman puitepäätöksen 3 ja 4 artikla (EYVL L 140, 2.6.2000).

seuraamuksia ja seuraamukset pannaan täytäntöön. Kokemus on osoittanut, että jotta *varoittavuus* tehoaisi, vakavimmissa tapauksissa siihen on liityttävä paitsi hallinnollisia myös rikosoikeudellisia seuraamuksia, mukaan luettuna tutkintaan liittyvät pakkokeinot ja jopa vapausrangaistukset. *Yhtäläisyys* merkitsee, että rikosoikeudelliset toimet ovat yhdenmukaisia kaikkialla yhteisön alueella.

Näiden poikkeuksellisen ankarien vaatimusten perusteena on se, että yhteisön varat ovat alusta lähtien olleet *perustavanlaatuisia yhteisiä etuja*.

Nämä edut voivat joutua *talousrikollisuuden kohteeksi*. Tämä rikollisuus on pahimmissa tapauksissa organisoitua, hyödyntää toiminnassaan uusimpia viestintätekniikoita ja vähät välittää valtioiden rajoista. Yhteisön on varmistettava, että tällaiseen rikollisuuteen liittyvistä petoksista ja lahjonnasta nostetaan rikossyyte. Yhteisön taloudelliset edut oikeuttavat käyttämään poikkeuksellisia suojakeinoja.

Yhteisön taloudellisten etujen suojaamisen nykyisen laajuuden säilyttäminen

Euroopan syyttäjäntoimen perustamisella ei ole tarkoitus laajentaa yhteisön toimivaltaa aineellisen oikeuden alalla. Yhteisön taloudellisten etujen määritelmä säilyy edelleen EY:n perustamissopimuksen 280 artiklan mukaisena.

Suojattaviin etuihin kuuluvat yleinen talousarvio, yhteisöjen hoitamat tai niiden puolesta hoidettavat talousarviot sekä eräät talousarvion ulkopuoliset rahastot⁴⁶, joita yhteisön elimet, joilla ei ole toimielimen asemaa, hallinnoivat itsenäisesti⁴⁷. Yhteisön taloudellisten etujen suojaaminen koskee nykyisin talousarviomäärärahojen hallinnoinnin lisäksi kaikkia toimenpiteitä, joilla on tai joilla saattaa olla vaikutuksia yhteisön omaisuuteen⁴⁸, esimerkiksi kiinteistöihin.

Menojen osalta on kysymys ensisijaisesti jäsenvaltioiden hallinnoimista maataloustukina annetuista avustuksista⁴⁹ ja rakennetoimista⁵⁰. Lisäksi on suojattava yhteisöjen suoraan hallinnoimia menoja.⁵¹

Esimerkki tapauksesta, jolla on yhteisön sisäinen ulottuvuus: ulkopuolisiin avustusohjelmiin osoitettujen varojen väärinkäyttö

Yhteisön humanitaarisen avun toimiston ECHOn oli tehnyt neljä sopimusta humanitaarisesta avusta. Avun lopullista määränpäättä koskevat epäilyt johtivat UCLAFin hallinnollisiin tutkimuksiin.⁵² Yksi sopimuksista koski Afrikan suurten järvien aluetta ja kolme muuta entisen Jugoslavian aluetta. Sopimuskauti oli 1993–1995. Sopimuksen toteuttamisesta vastanneelle yritykselle X sekä siihen liittyville offshore-yhtiöille myönnettiin rahoitusta yhteensä 2,4 miljoonaa ecua.

⁴⁶ Esimerkiksi Euroopan kehitysrahasto, jota hallinnoivat komissio ja Euroopan investointipankki.

⁴⁷ Selitysmuistio yhteisön taloudellisten etujen suojaamista koskevasta yleissopimuksesta, neuvoston 26.5.1997 hyväksymä teksti, osa III, kohta 1.1.(EYVL C 191, 23.6.1997, s. 1).

⁴⁸ Asetusten 1073/99 ja 1974/99 johdanto-osan toinen kappale.

⁴⁹ Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahaston tukiosasto.

⁵⁰ Euroopan sosiaalirahasto, Euroopan aluekehitysrahasto, Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahaston ohjausosasto, kalatalouden ohjauksen rahoitusväline, koheesiorahasto.

⁵¹ Mm. koulutus-, nuoriso-, kulttuuri-, tiedotus-, energia-, ympäristö- ja sisämarkkinapolitiikkoihin sekä Euroopan laajuisia verkostoja, tutkimusta, ulkoisia toimia ym. koskeviin politiikkoihin liittyvät menot.

⁵² Tapausta on käsitelty jo aiemmin julkisesti, ks. Euroopan komissio, *Euroopan yhteisön taloudellisten etujen suojaaminen ja petostentorjunta – Vuosikertomus 1998*, KOM (1999) 590, kohta 2.2.5.2.

Jäsenvaltioiden A ja B suorittama ensimmäinen tarkastus vuonna 1997 osoitti, että osa varoista oli käytetty sääntöjenvastaisesti komission tiloissa ja muualla komission lukuun työskentelevien ulkopuolisten työntekijöiden palkkaamiseen.

Entisen Jugoslavian alueella vuonna 1998 suoritettu tarkastus osoitti, että tätä aluetta koskevaa kolmea sopimusta ei ollut täytetty eikä henkilöitä ja laitteita ollut käytetty sopimuksen mukaisten tehtävien suorittamiseen.

Useille yhteisön virkamiehille määrättiin kurinpitörangaistus maksujen vastaanottamisesta osittain tai kokonaan tekemättömistä töistä tapauksessa suoraan osallisina olleilta yhtiöiltä. Rangaistusten vakavuus vaihteli palkkaluokan alentamisesta erottamiseen ja eläkeoikeuksien osittaiseen menettämiseen.

Hallinnollisissa tutkimuksissa ei pystytty todentamaan kaikkien varojen käyttöä, vaikka kyseisiä menoja yritettiin jäljittää. Esimerkiksi yrityksessä X asetuksen N:o 2185/96 mukaisesti paikalla toimitetussa tarkastuksessa ei löydetty minkäänlaisia kirjanpitomerkintöjä sopimusten mukaisesti suoritetuista maksuista.

Tiedot toimitettiin jäsenvaltioiden A ja C kansallisille syyttäviviranomaisille rikossyytteen nostamista varten. Tapauksen oikeuskäsittely on vielä kesken.

Tulojen osalta kyse on yhteisön ulkopuolisten maiden kanssa käytävään maataloustuotteiden kauppaan liittyvistä maksuista, jotka vahvistetaan osana yhteistä maatalouspolitiikkaa, sekä maksuista, joista on määrätty sokerialan yhteisessä markkinajärjestelyssä⁵³, ja toisaalta yhteisön ulkopuolisten maiden kanssa käytävän kaupan yhteydessä perittävistä tullimaksuista. Syyttäjän toimivallan olisi lisäksi ulotuttava tuloihin, jotka ovat peräisin jäsenvaltioiden arvonlisäveroperusteeseen sovellettavasta yhdenmukaisesta verokannasta sellaisissa valtioiden rajat ylittävissä tapauksissa, jotka on erityisen tärkeää käsitellä yhteisön tasolla. Sitä vastoin Euroopan syyttäjä ei olisi toimivaltainen niiden tulojen osalta, jotka ovat peräisin jäsenvaltioiden bruttokansantulosta (BKTL) maksettavasta yhdenmukaisesta osuudesta.

Esimerkki yhteisön ulkopuolisesta tapauksesta: arvonlisäveropetos

Eräiden tavallisten petosten (myynneistä maksettavien verojen kiertäminen tai fiktiivistä ostoista palautetut verot) lisäksi on olemassa petoksia, jossa käytetään hyväksi yhteisön arvonlisäveroa (alv) koskevaa siirtymäjärjestelmää, jonka mukaan arvonlisävero maksetaan kohdemaassa. Tämä petostyyppi perustuu tavaroiden kierrättämiseen lyhytaikaista käyttöä varten luotujen postilaatikkoyritysten välillä ("karusellikauppa"). Rikollisjärjestöt ovat kehittäneet toimia, joiden avulla ne voivat käyttää hyväksi sekä arvonlisäveroa koskevia poikkeussääntöjä yhteisön sisäisissä toimituksissa että vientiä suosivia poikkeussääntöjä. Näin ne hankkivat väärin ilmoitusten avulla "palautuksia" alv:stä, jota ei ole lainkaan maksettu.

Kansainvälisten alv-petosten ilmenemismuodot ovat yleisesti tiedossa. Kansallisten viranomaisten on kuitenkin edelleen vaikeaa havaita näitä tapauksia käytännössä, koska kirjanpito kussakin jäsenvaltiossa erikseen tarkasteluna näyttää aina olevan kunnossa. Useimmissa jäsenvaltioissa myönnetään, että kansainväliset alv-petokset ovat merkittävä ongelma, vaikka kansallisella tasolla tehtyjen alv-petosten arvioidaan aiheuttavan kokonaisuudessaan suuremmat tulonmenetykset. Kansainväliset alv-petokset koskevat erityisesti tuotteita, joissa lisäarvon osuus on suuri ja joita on helppo kuljettaa nopeasti (esimerkiksi tietokonekomponentit, matkapuhelimet ja jalometallit).

Nykyiset vaikeudet

⁵³ Nämä ovat omien varojen kaksi ensimmäistä lajia, jotka on mainittu Euroopan yhteisöjen omista varoista 31. lokakuuta 1994 annetun neuvoston päätöksen N:o 94/728/EY, Euratom, 2 artiklan 1 kohdassa.

Läheskään kaikkia alv-petoksia ei havaita ajoissa eikä niitä näin ollen pystytä käsittelemään asianmukaisesti. OLAF ei voi tarjota koordinoitua apua muutoin kuin kansallisten viranomaisten nimenomaisesta pyynnöstä ja tapauskohtaisesti.⁵⁴ Tämänäköisiä petoksia koskevat syytteet jäävät usein nostamatta, sillä ne vaativat paljon rajatylittävää tutkintatyötä ja EU-tason koordinoitua. Eurojustkaan ei tuo ratkaisua koordinoitua ongelmaan, koska siihen ei oteta kaikissa tapauksissa yhteyttä.⁵⁵ Jos tapaukset saatettaisiin ensisijaisesti Euroopan syyttäjän käsiteltäviksi ja hänellä olisi käytössään niitä koskevat kattavat tiedot, tapausten järjestelmällinen käsittely olisi helpompaa.

OLAFin ja sen oikeudellisten yksiköiden välistä yhteistyötä alv-petosten alalla on pyritty tehostamaan eräissä jäsenvaltioissa. Tavoitteena on helpottaa oikeustoimien käynnistämiseen tarvittavien todisteiden kokoamista. Euroopan syyttäjällä olisi tärkeä tehtävä oikeus- ja hallintoviranomaisten (erityisesti veroviranomaisten) välisenä linkkinä. Toisin kuin Euroopan syyttäjä, kansalliset oikeusviranomaiset eivät voi työskennellä suoraan kaikkien jäsenvaltioiden veroviranomaisten kanssa.

Yhteisön taloudelliset edut vaativat näin määriteltynä tehokasta rikosoikeudellista suojaamisjärjestelmää. Perustamalla Euroopan syyttäjän toimintaluotoon uusi väline, jonka avulla yhteisö voi tehokkaammin hoitaa yhden vaativimmista tehtävistään sille kuuluvalla selkeästi määritellyllä toiminta-alalla.

Kohti yhteistä tutkinta- ja syytealuetta

Ajatus Euroopan syyttäjistä juontuu tarpeesta ratkaista sietämättömäksi muodostunut ristiriita, kun yhteisö on jakautunut seitsemääntoista kansalliseen rikosoikeudelliseen alueeseen ja samaan aikaan jäsenvaltioiden yhteisiin etuihin (erityisesti Euroopan yhteisön etuihin) kohdistuu vakavia rikoksia.

Komissio ehdottaa, että Euroopan syyttäjälle annettaisiin koko yhteisön alueen kattavat toimivaltuudet EY:n perustamissopimuksen 299 artiklan mukaisesti.

Tämä alue muodostaisi Euroopan syyttäjän toiminnan kannalta yhteisen tutkinta- ja syytealueen, koska syyttäjän toimilla olisi sama arvo kaikissa jäsenvaltioissa. Tämä on vähimmäisedellytys järjestelmän toimivuudelle. Yhteisen tutkinta- ja syytealueen luominen on huomattava edistysaskel pelkkään yksittäisten kansallisten alueiden koordinointiin verrattuna.

Kunhan tämä välttämätön edellytys täyttyy, yhteisen tutkinta- ja syytealueen järjestämiselle on useita vaihtoehtoja, joita käsitellään seuraavassa. Alueen sisältö riippuu siitä, miten pitkälle erityisesti tutkintaan ja todisteiden tunnustamiseen liittyviä menettelyjä yhdenmukaistetaan.

Euroopan syyttäjän toimivalta: tutkinnan ja syytteiden keskitetty johtaminen

Yhteisön taloudellisten etujen suojaamiseen erikoistuneelle, koko EU:n alueella toimivaltaiselle Euroopan syyttäjälle olisi myönnettävät yhtenäiset toimivaltuudet. Ennen menettelyjen yksityiskohtaista tarkastelua on selkeyden vuoksi syytä käsitellä syyttäjän asemaa yleisesti.⁵⁶ Vihreän kirjan liitteessä on esitetty kaavio menettelyistä.⁵⁷

Ehdotus perustuu siihen, että tutkinnan ja syytetoimien keskitetty johtaminen yhteisen tutkinta- ja syytealueen sisällä annetaan yhteisön elimen tehtäväksi. Euroopan syyttäjän toimet olisivat siis lainvoimaisia koko alueella. Oikeudenkäynti hoidettaisiin kuitenkin edelleen kokonaan kansallisella tasolla. Euroopan syyttäjän toimien perustaminen merkitsee toisaalta yleisen oikeudellisen yhteistyön syventämistä, toisaalta kansainvälisen talousrikollisuuden ehkäisyä yhteisön tasolla.

⁵⁴ KOM(1999) 590, kohta 2.3, vrt. ed.

⁵⁵ Ks. kohta 7.2.1 (Eurojust).

⁵⁶ Toimivaltaa oikeudenkäyntimenettelyssä käsitellään kohdassa 6.

⁵⁷ Ks. liite 2.

- Euroopan syyttäjän tehtävänä olisi koota todisteta (sekä syytetyn eduksi että häntä vastaan), jotta yhteisön etuihin kohdistuneiden rikosten tekijöitä vastaan voidaan tarvittaessa nostaa syyte yhteisön taloudellisten etujen suojaamiseksi.⁵⁸ Syyttäjä *johtaisi ja koordinoisi syytetoimia*.⁵⁹ Hänellä olisi erityinen, kansallisten syyttäjäviranomaisten toimivaltaan nähden ensisijainen toimivalta. Päällekkäisyyden välttämiseksi toimivaltuudet kuitenkin niveltäisivät toisiinsa.⁶⁰
- Euroopan syyttäjä *johtaisi* hänelle kuuluvia *tutkintatoimia* käyttäen tutkimusten toteuttamisessa apuna kansallisia tutkintaviranomaisia (poliisia).⁶¹ Näin vahvistettaisiin edelleen *menettelyllisiä takeita* unionin toimielinten sisäisissä tutkimuksissa.⁶²
- Euroopan syyttäjän alaisuudessa toteutetut toimet olisi *annettava kansallisen tuomioistuimen* (ns. pakkokeinotuomioistuimen) *valvontaan* silloin, kun ne saattavat rajoittaa perusoikeuksia.⁶³ Jäsenvaltiossa tapahtuva tuomioistuinvalvonta tunnustettaisiin koko yhteisön alueella, jolloin tuomioistuimen sallimat toimet voitaisiin panna täytäntöön ja todisteet hyväksyä missä tahansa muussa jäsenvaltiossa.
- Euroopan syyttäjällä olisi tuomioistuimen valvoma toimivalta *siirtää* asia kansallisen tuomioistuimen käsiteltäväksi.⁶⁴
- Yhteisön taloudellisten etujen puolustamiseksi Euroopan syyttäjän olisi *itse ajettava syytettyä* kansallisessa tuomioistuimessa. Komission mielestä on ensiarvoisen tärkeää, että oikeudenkäynnit järjestetään edelleen kansallisella tasolla. Tarkoituksena ei ole luoda pääasiaa käsittelevää yhteisön oikeuselintä.⁶⁵

Niveltäminen kansallisiin rikosoikeusjärjestelmiin

Jäsenvaltioiden rikosoikeusjärjestelmät ovat välttämätön perusta suojautumiselle rajatylittävältä rikollisuudelta, eikä niitä voida korvata. Euroopan syyttäjän toimien perustamista koskevalla ehdotuksella pyritään ainoastaan korjaamaan yksittäinen puute. Tarkoitus ei missään tapauksessa ole luoda omaa kattavaa ja itsenäistä yhteisön rikosoikeusjärjestelmää.

Sen sijaan ehdotuksen tarkoituksena on luoda täydentävä väline, joka nivoutuu kansallisiin oikeusjärjestelmiin siten, että kussakin jäsenvaltiossa toimisi Euroopan apulaissyyttäjä (ks. seuraava luku). Tavoitteena on auttaa kansallisia tuomioistuimia käymään oikeutta rajatylittävää rikollisuutta vastaan alalla, jossa yksittäisen jäsenvaltion on yhdentymiskehityksen (yhteiset rahastot, omat varat) myötä käynyt yhä vaikeammaksi valvoa lain noudattamista. Kansalliset tuomioistuimet soveltaisivat tähän rikoslajiin yhteisön lainsäädäntöä sellaisena kuin se on sisällytetty kansalliseen oikeusjärjestelmään, kuten ne jo

⁵⁸ Ks. kohta 5 (aineellinen rikosoikeus).

⁵⁹ Tämä periaate, joka näyttää olevan uusi yhteisön toiminnassa, on jo kauan ollut osa kansainvälistä oikeusjärjestelmää. Roomassa 17.7.1998 hyväksytyssä kansainvälisen rikostuomioistuimen perussäännössä suunnitellaan kansainvälisen syyttäjäviranomaisen perustamista, jolla olisi valta tehdä syytetutkimuksia allekirjoittajamaiden alueella. Kaikki Euroopan unionin jäsenvaltiot ovat allekirjoittaneet tämän sopimuksen, ja neuvosto on ilmoittanut tukevänsä sen pikaista voimaantuloa, kuten todetaan 11.6.2001 esitetyssä yhteisessä kannassa kansainvälisestä rikostuomioistuimesta (EYVL L 155, 12.6.2001, s. 19).

⁶⁰ Ks. kohta 6.2.2.2 (toimivallan jakautuminen Euroopan syyttäjän ja kansallisten syyttäjäviranomaisten kesken).

⁶¹ Ks. kohta 6.2.3.2 (suhde kansallisiin tutkintayksikköihin).

⁶² Ks. kohta 7.3 (OLAFin tuleva asema).

⁶³ Ks. kohta 6.4 (tuomioistuinvalvontaan perustuvat oikeustakeet).

⁶⁴ Ks. kohta 6.3.1 (oikeudenkäyntivaltion valinta).

⁶⁵ Ks. kohta 6.3.2 (syytteen ajaminen).

nyt soveltavat yhteisön oikeuden säännöksiä kaikilla EY:n perustamissopimuksessa määritetyillä aloilla.

Syytetoimien keskitetty johtaminen ei merkitse kansallisten oikeusjärjestelmien mullistamista. Jäsenvaltioiden erilaiset oikeusperinteet ovat lähentyneet toisiaan pikku hiljaa jo useiden vuosikymmenien ajan. Tutkinta- ja syytetoimia toteutetaan kaikissa jäsenvaltioissa ja ne vastaavat samoihin tarpeisiin. Vaikka tiettyjä eroja onkin vielä havaittavissa, lähentymistä on tapahtunut myös käytännön toteutuksessa. Yksi tärkeimmistä syistä lähentymiselle on se, että kaikki jäsenvaltiot ovat hyväksyneet Euroopan ihmisoikeussopimukseen kirjatun oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin periaatteen. Tämän huomion vahvistaa yhteistyö, johon ovat osallistuneet rikosoikeuden asiantuntijat eri jäsenvaltioista (niin roomalaista oikeutta edustavista kuin common law -tyyppisistä järjestelmistä).⁶⁶

Ehdotuksella pyritään vain tehostamaan kansallisia oikeusjärjestelmiä, joka koskee yhä selvemmin kaikkien yhteistä etua. Siksi yhteisen toimivallan osoittaminen Euroopan syyttäjälle ei merkitse nykyisen kansallisen toimivallan siirtämistä.

Yleinen kysymys: Mitä mieltä olette Euroopan syyttäjää koskevan ehdotuksen pääpiirteistä eli toiminta-alasta (rajoittuu yhteisön taloudellisiin etuihin)? toimivaltuuksista? niveltymisestä kansallisiin rikosoikeusjärjestelmiin?

⁶⁶ Ks. esim. *La mise en œuvre du Corpus juris dans les États membres*, osa 1, s. 42–: "Oikeudellisesta näkökulmasta EU:ssa voimassa olevat kansalliset oikeusjärjestelmät ovat tulleet tämän kehityksen tuloksena aikaisempaa yhteensopivammiksi. [...] Tämä mahdollistaa eri järjestelmien synteisiin perustuvan ehdotuksen Euroopan syyttäjäviranomaisesta, jonka tehtäväksi vahvistetaan julkinen (tuomarijohteisesta oikeusperinteestä juontuva) syytetoiminta, mutta jossa tutkintatuomari korvataan "pakkokeinotuomioistuimella" (juge des libertés), joka on oikeudellisesti puolueeton ja neutraali (syyttäjajohtaisen oikeusperinteen mukaisesti)."

Oikeudellinen asema ja sisäiset järjestelyt

Tässä tarkastellaan lähemmin Euroopan syyttäjäntoimen oikeudellista asemaa ja sisäistä organisaatiota. Syyttäjäntoimella tarkoitetaan tässä yhtä hyvin ehdotettua syyttäjänorganisaatiota kokonaisuudessaan kuin sen johdossa olevaa henkilöä (kohta 4.1). Ensimmäisessä tapauksessa tarkoitetaan syyttäjäviranomaista tai -laitosta, johon luetaan mukaan hallinnollinen henkilöstö (kohta 4.3.). Jälkimmäisessä tapauksessa tarkoitetaan yhteisön syyttäjäntoimen johtajaa suhteessa jäsenvaltioissa toimiviin Euroopan apulaissyyttäjiin (kohta 4.2.).

Euroopan syyttäjän perussääntö

Euroopan syyttäjän tehtävänä on käyttää oikeudellista toimivaltaa. Syyttäjä saa oikeutuksen toiminnalleen perussäännöstä ja erityisesti siinä määrättyistä nimittämis- ja tarvittaessa myös erottamisperusteista.

Riippumattomuuden periaate

Komissio on ehdottanut, että EY:n perustamissopimukseen liitettäisiin määräyksiä, joilla tuomioistuimen jäsenten riippumattomuus turvattaisiin seuraavasti: *Euroopan syyttäjäksi valitaan henkilö, jonka riippumattomuus on kiistaton ja joka täyttää kotimaassaan korkeimpien tuomarinvirkojen kelpoisuusvaatimukset. Tehtävänsä hoitaessaan Euroopan syyttäjäviranomainen ei pyydä eikä ota ohjeita milteään taholta.*⁶⁷

Riippumattomuus on Euroopan syyttäjäntoimen keskeinen piirre. Tätä voidaan perustella, sillä, että Euroopan syyttäjistä tulee erikoistunut oikeuselin. Syyttäjän on oltava riippumaton suhteessa sekä oikeudenkäynnin osapuoliin⁶⁸ että jäsenvaltioihin ja yhteisön toimielimiin ja muihin elimiin.

Euroopan syyttäjälle on annettava kaikki tarvittavat toimivaltuudet, ja sen toimivaltuudet on tunnustettava. Sen on toimittava puolueettomasti ja sen ainoana ohjeena on oltava laillisuuden noudattaminen.

Nimittämis- ja erottamisperusteet

Euroopan syyttäjää nimitettäessä tai tarvittaessa erotettaessa on noudatettava riippumattomuuden ja oikeudenmukaisuuden periaatteita.

Euroopan syyttäjän nimittäminen

Komissio on ehdottanut, että neuvosto nimittäisi Euroopan syyttäjän eli yhteisön syyttäjäntoimen johtajan saatuaan Euroopan parlamentin puoltavan lausunnon.⁶⁹

Nimittämisessä noudatettaisiin Nizzan sopimuksessa määrättyä menettelyä komission nimittämisestä (neuvoston määräenemmistö, Euroopan parlamentin äänestys). Tämä näyttäisi takaavan Euroopan syyttäjäviranomaisen täyden legitiimiyden.

Koska komissiolla on erityisvastuu yhteisön taloudellisten etujen suojaamisesta, se ehdottaisi nimitettävää henkilöä.

Komissio on ehdottanut syyttäjän toimikauden pituudeksi kuutta vuotta. Samaa henkilöä ei voitaisi nimittää uudeksi toimikaudeksi.⁷⁰ Euroopan syyttäjällä olisi siis pitkä toimikausi, joka kestoltaan ylittää esimerkiksi Euroopan parlamentin vaalikauden ja komission toimikauden. Toimikauden uusimattomuus vahvistaisi Euroopan syyttäjäviranomaisen riippumattomuutta parhaalla mahdollisella tavalla.⁷¹

⁶⁷ Ehdotetun 280 a artiklan 2 kohta.

⁶⁸ Ks. kohta 6.2 (valmisteluvaihe).

⁶⁹ Ehdotetun 280 a artiklan 1 kohta.

⁷⁰ Ehdotetun 280 a artiklan 1 kohta.

⁷¹ Vertailun vuoksi voidaan mainita, että samat motiivit ovat oikeuttaneet antamaan

On vielä pohdittava, olisiko Euroopan syyttäjään sovellettava Euroopan yhteisöjen virkamiehiin ja muuhun henkilöstöön sovellettavia henkilöstösääntöjä.

Erottaminen ja muut Euroopan syyttäjän tehtävien päättymiseen johtavat syyt

Komissio on ehdottanut, että Euroopan syyttäjä vastaisi tehtäviensä hoitamisessa esiintyneistä vakavista virheistä. Erottamisperusteiden olisi komission mukaan kuitenkin oltava riippumattomuusperiaatteen mukaisia. Joka tapauksessa on selvää, että erottamispäätöksen voisi tehdä vain Euroopan yhteisöjen tuomioistuim.

Tämän vuoksi EY:n perustamissopimukseen lisättävässä 280 a artiklassa on määrättävä, että jos Euroopan syyttäjä *ei enää täytä tehtävänsä edellyttämiä vaatimuksia tai hän on syyllistynyt vakavaan virheeseen, Euroopan yhteisöjen tuomioistuin voi Euroopan parlamentin, neuvoston tai komission pyynnöstä erottaa hänet.*⁷²

Lisäksi perussäännössä olisi määrättävä kolmesta muusta tapauksesta, joissa tehtävät päättyvät: kuolema, oma-aloitteinen eroaminen ja toimikauden päättyminen.

Euroopan syyttäjälaitoksen organisaatio

Ehdotuksen mukaan Euroopan syyttäjä johtaa Euroopan syyttäjälaitosta ja kaikkia toimivaltaansa kuuluvia tutkinta- ja syytetoimia erikseen määritellyllä yhteisellä alueella. Euroopan syyttäjä vastaisi yhteisön lainsäätäjän määräämissä rajoissa⁷³ syyttäjälaitoksen sisäisestä organisoinnista ja syytetoimia sekä rikosoikeudellisia menettelyjä koskevien ohjeiden antamisesta kansallisille apulaissyttäjille.

Euroopan syyttäjälaitoksen hajauttaminen

Euroopan syyttäjälaitoksen tehtävät perustuisivat työnjakoon johtavan syyttäjän ja kansallisten apulaissyttäjien kesken. Syyttäjälaitoksen johtaja eli Euroopan syyttäjä hoitaisi ne tehtävät, jotka on pakko hoitaa yhteisön tasolla, ja jäsenvaltioiden oikeusjärjestelmien osana toimivat Euroopan apulaissyttäjät hoitaisivat konkreettiset syytetoimet.

Euroopan apulaissyttäjien hajauttamisperiaate

Komissio ehdottaa toissijaisuusperiaatteen mukaisesti, että Euroopan syyttäjälaitoksen organisaatiota hajautettaisiin, jotta sen toiminta voitaisiin sisällyttää kansallisiin oikeusjärjestelmiin ilman suuria mullistuksia. Jotta voitaisiin taata yhteisön järjestelmän niveltymisen kansallisiin oikeusjärjestelmiin,⁷⁴ joka jäsenvaltiossa olisi oltava oma kansallinen apulaissyttäjä.

Euroopan apulaissyttäjien asema

Käsiteltävien asioiden laajuudesta ja jäsenvaltioiden sisäisistä oikeusjärjestelyistä riippuen jokaiseen jäsenvaltioon voitaisiin nimittää yksi tai useampia Euroopan apulaissyttäjiä. Euroopan syyttäjä nimittäisi apulaissyttäjät jäsenvaltioiden ehdotuksesta. Apulaissyttäjiksi valittaisiin virkamiehiä, joilla on riittävä kokemus vastaavien syyttäjätehtävien hoitamisesta omassa maassaan. Jäsenvaltion mukaan he voisivat olla yleisiä syyttäjiä, tuomareita tai (jos kyseisessä jäsenvaltiossa ei ole erillistä syyttäjälaitosta) vastaavia tehtäviä hoitavia muita virkamiehiä.

Komissio ei välttämättä aio ehdottaa yhteistä perussääntöä Euroopan apulaissyttäjille. He voisivat pysyä kansallisina virkamiehinä rekrytoinnin, nimittämisen, urakehityksen,

syyttäjäviranomaiselle yhdeksän vuoden uusiutumattoman mandaatin tulevassa kansainvälisessä rikostuomioistuimessa (kansainvälisen rikosoikeustuomioistuimen perussääntö, mainittu edellä, 42 artikla).

⁷² Ehdotetun 280 a artiklan 2 kohta.

⁷³ Ks. kohta 6.2.2.1 (Laillisuus- ja tarkoituksenmukaisuusperiaate).

⁷⁴ KOM(2000) 608, vrt. ed.

palkkauksen, sosiaaliturvan ja muiden hallinnollisten näkökohtien osalta. Kuten jäljempänä selostetaan, ainoat muutokset heidän asemassaan liittyisivät toiminnan johtamiseen ja kurinpitomenettelyihin. Tämä ratkaisu vaikuttaa sellaiselta, jonka seuraukset jäsenvaltioiden lainsäädännön kannalta ovat kaikkein vähäisimmät. Euroopan apulaissyöttäjiin sovellettavia sääntöjä ja erityisesti heidän toimintansa riippumattomuutta olisi joka tapauksessa tarkasteltava läheisessä yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa.

Euroopan apulaissyöttäjät nimitettäisiin määräajaksi. Euroopan syyttäjistä poiketen toimikausi voitaisiin uusida, koska joissakin jäsenvaltioissa voisi olla varsin harvoja päteviä ehdokkaita. Sitä paitsi tämä mahdollistaisi erikoistumisen yhteisön taloudellisten etujen suojaamiseen ja takaisi sen, että apulaissyöttäjillä on ajanmukaista käytännön kokemusta maansa syytejärjestelmästä.

Suhtautumisessa Euroopan apulaissyöttäjän toimen ja kansallisen toimen yhdistämiseen on valittavana useita eri vaihtoehtoja.

Vaihtoehdon 1 mukaan Euroopan apulaissyöttäjän toimi sulki pois kansallisen viranhoidon. Tämä mahdollistaisi syvällisen erikoistumisen. Samalla ehkäistäisiin eturistiriidat ja erilaisten kriminaalipoliittisten intressien sekoittuminen ja varmistettaisiin apulaissyöttäjän keskittyminen yhteisön edun ajamiseen.

Vaihtoehdossa 2 Euroopan apulaissyöttäjä erikoistuisi yhteisön taloudellisiin etuihin kohdistuvien laittomuuksien tutkimiseen ja hoitaisi sen ohella tavanmukaisia tehtäviään esimerkiksi syyttäjänä. Kahden toimen välisissä eturistiriidoissa etusija annettaisiin yhteisön edulle. Ratkaisun etuna on se, että sekatapausten (joissa syyteperusteena ovat sekä yhteisön etuun että kansallisiin etuihin kohdistuvat rikokset) käsittely käy helpommaksi.⁷⁵

Vaihtoehdon 3 mukaan valinta kahden edellä esitetyn vaihtoehdon välillä voitaisiin jättää kunkin jäsenvaltion omaan harkintavaltaan.

Euroopan apulaissyöttäjään (yhteisön etujen suojaamista koskevien tehtävien osalta) sovellettavista kurinpitomenettelyistä päättäisi yhteisöjen tuomioistuin samalla periaatteella kuin Euroopan syyttäjään sovellettavista kurinpitomenettelyistä.⁷⁶ Myös viimeksi mainitulla olisi Euroopan syyttäjälaitoksen johtajana oma tehtävänsä kurinpitomenettelyssä. Ankarin apulaissyöttäjälle määrättävä kurinpitorangeistus olisi erottaminen.

Jos kansallisella apulaissyöttäjällä olisi edellä esitetyn mukaisesti kaksi virkaa, häneen voitaisiin soveltaa kansallisten tehtävien hoidon osalta kansallista kurinpitomenettelyä kuitenkin sillä varauksella, että hänen riippumattomuutensa on taattava. Siksi onkin pohdittava kahden eri kurinpitomenettelyn vaikutusten välistä suhdetta. Euroopan apulaissyöttäjän toimen menettäminen ei yhteisön oikeuden nojalla vaikuttaisi henkilön kansalliseen asemaan. Sen sijaan jos Euroopan apulaissyöttäjä erotettaisiin kansallisesta toimestaan, hän ei enää täyttäisi kaikkia eurooppalaisen toimen hoitamiseen vaadittavia edellytyksiä, joten hän menettäisi myös sen ilman eri toimenpiteitä.

Euroopan apulaissyöttäjien tehtävät

Euroopan apulaissyöttäjillä olisi keskeinen merkitys, sillä heillä olisi Euroopan syyttäjän antama valtuutus hoitaa kaikkia hänelle määrättyjä tehtäviä. Käytännössä he toimisivat Euroopan syyttäjän oikeana kätenä, koska sekä tutkintaa että syytetoimia koskevan konkreettisen toimivallan käyttäminen jäisi yleensä heidän tehtäväkseen.

Jokaisen apulaissyöttäjän toiminta-alueena olisi luonnollisesti oma jäsenvaltio. Euroopan syyttäjä voisi valtuuttaa apulaissyöttäjät toimimaan myös minkä tahansa muun jäsenvaltion alueella yhteistyössä kyseisessä maassa toimivan apulaissyöttäjän kanssa. Näin apulaissyöttäjillä olisi velvollisuus auttaa toisiaan.

Tällainen hajauttaminen perustuu jäsenvaltioiden oikeuskeinojen verkostoitumiseen

⁷⁵ Ks. kohta 6.2.2.2 (toimivallan jakautuminen).

⁷⁶ Ks. kohta 4.1.2.2. (Euroopan syyttäjän erottaminen).

(yhteystuomarit, Euroopan oikeudellinen verkosto...).⁷⁷ Ehdotettu järjestelmä perustuu yhdentymisen hengen mukaisesti pääasiassa jäsenvaltioiden oikeudellisiin valmiuksiin, eikä sen tarkoituksena ole luoda itsenäistä yhteisön järjestelmää.

Euroopan syyttäjän johtamistehtävä

Toiminnan johdonmukaisuuden ja yhtenäisyyden vuoksi Euroopan syyttäjälaitokselle on luotava hierarkkinen rakenne. Johtoasemassa olevan Euroopan syyttäjän vastuulla olisi apulaissyöttäjien toiminnan johtaminen ja koordinointi tutkinnan ja syytetoimien tarpeiden mukaisesti. Apulaissyöttäjät olisivat toimikautensa ajaksi Euroopan syyttäjälaitoksen jäseniä, olivatpa he vapautettuja kaikista muista toimista tai eivät (ks. edellä esitetyt vaihtoehdot). Heidän olisi myös noudatettava Euroopan syyttäjäntointa koskevia yleisiä ja erityisiä ohjeita. He eivät saisi ottaa kansallisilta viranomaisilta minkäänlaisia yhteisön taloudellisten etujen suojaamiseen liittyviä ohjeita.

Euroopan syyttäjän olisi komission mielestä noudatettava samanlaista jakamattomuuden periaatetta kuin kansallisten syyttäviranomaisten. Tämä tarkoittaa sitä, että kaikki Euroopan apulaissyöttäjien toimet sitovat Euroopan syyttäjälaitosta kokonaisuudessaan. Jokainen apulaissyöttäjä saisi tehtäviensä hoitamiseen valtuutuksen Euroopan syyttäjältä. Apulaissyöttäjät olisivat siten Euroopan syyttäjän valvonnassa keskenään korvattavissa.

Kysymys 1: Mitä mieltä olette Euroopan syyttäjälaitokselle ehdotetusta organisaatiosta?

Vaikuttaako vaihtoehto, jossa Euroopan apulaissyöttäjä hoitaa samanaikaisesti kansallista tointia, asianmukaiselta toimen hoitamisen tehokkuuden ja riippumattomuuden kannalta?

Euroopan syyttäjälaitoksen toimintamuodot

Yhteisön johdetussa oikeudessa olisi annettava erityisesti Euroopan syyttäjälaitosta koskevat konkreettiset säännöt (budjetti, henkilökunta jne.) EY:n perustamissopimuksen 251 artiklassa säädetyn menettelyn mukaisesti (neuvoston määränemmistöllä ja yhteispäätösmenettelyllä Euroopan parlamentin kanssa).

Koska Euroopan syyttäjälaitos on tarkoitus hajauttaa, keskusyksiköllä olisi oltava vain toiminnan tehokkuuden turvaamiseksi välttämätön kevyt organisaatio. Pääosa henkilöresursseista ja toimintamäärärahoista tulisi apulaissyöttäjien käyttöön. Koko järjestelmän tehokkuutta olisi pyrittävä lisäämään myös jo nyt jäsenvaltioissa käytössä olevia resursseja hyödyntämällä.

Euroopan syyttäjä vastaisi syyttäjälaitoksen henkilöresurssien ja määrärahojen hallinnoinnista toimipaikkansa osalta. Tämän tehtävän suorittamista varten hänellä olisi tukenaan yksi tai useampia avustajia.⁷⁸

Syyttäjälaitoksella olisi oltava oma *budjetti*, joka rahoitetaan Euroopan yhteisöjen yleisestä talousarviosta. Euroopan syyttäjä hallinnoisi budjettia täysin itsenäisesti perustamissopimusten ja niiden soveltamisesta annettujen varainhoidon sääntöjen mukaisesti. Euroopan apulaissyöttäjät pysyisivät edelleen kotijäsenvaltionsa palkkaamina virkamiehinä. Jäsenvaltioille koituvat toimintakulut voitaisiin kuitenkin korvata Euroopan syyttäjälaitoksen omista toimintamäärärahoista.

Euroopan syyttäjälaitoksen *henkilöstön* palkkaamisesta, nimittämisestä ja johtamisesta vastaisivat Euroopan syyttäjä päätoimipaikan osalta ja jäsenvaltiot hajautetun henkilöstön osalta omien sääntöjensä mukaisesti. Euroopan syyttäjän olisi noudatettava omaa henkilökuntaansa koskevaa toimivaltaa käyttäessään yhteisön sääntöjä, erityisesti yhteisöjen virkamiehiin ja muihin toimihenkilöihin sovellettavia henkilöstösääntöjä.

⁷⁷ Ks. kohta 7.2. (Euroopan unionin toimijat).

⁷⁸ Vertailun vuoksi voidaan mainita, että kansainvälisen rikostuomioistuimen syyttäjänviraston henkilöstön rekrytoi, nimittää ja hallinnoi syyttäjä apunaan yksi tai useampia apulaissyöttäjiä (rikostuomioistuimen perussäännön 42 ja 44 artikla).

Jos Euroopan syyttäjän *toimipaikka* määrätään yhteisön toimielimiä koskevan menettelyn mukaisesti, Euroopan apulaissyöttäjät sijoitetaan puolestaan jäsenvaltionsa harkinnan mukaan joko oman valtionsa tai alueensa pääkaupunkiin tai muulle paikkakunnalle, joka on sopiva heidän käytännön toimintansa kannalta, kun otetaan huomioon toimivaltaisten kansallisten oikeusjärjestelmien alueellinen sijainti.

Aineellinen rikosoikeus

Komissio on ehdottanut, että EY:n perustamissopimukseen lisättäisiin määräys, jonka mukaan neuvosto vahvistaa Euroopan parlamentin kanssa yhteispäätöksellä "*Euroopan syyttäjän toimien hoitamista koskevat ehdot antamalla erityisesti [...] a) säännöksiä, joissa vahvistetaan petosten ja yhteisön taloudellisiin etuihin kohdistuvan muun laittoman toiminnan tunnusmerkit sekä kustakin rangaistavasta teosta määrättävä rangaistus; [...]*". On syytä tarkastella erityisiä sääntöjä, jotka liittyvät näiden petosten määrittämiseen (kohta 5.2) ja niistä määrättäviin rangaistuksiin (kohta 5.3). Euroopan syyttäjän tehokkaan toiminnan kannalta on arvioitava rikosoikeudellista vastuuta (kohta 5.4) ja tapausten vanhenemista (kohta 5.5) koskevien yleisempien aineellisen oikeuden säännösten tarkoituksenmukaisuutta suhteessa yhteisön nykyisiin säännöksiin. Kaikissa tapauksissa kysymys on siitä, mikä olisi sopivin lainsäädäntömenetelmä (kohta 5.1).

Lainsäädäntömenetelmän valinta: yhdenmukaistaminen yhteisön tasolla vai kansallisesti?

Komission kanta on, että yhteisen tutkinta- ja syytealueen luominen yhteisön taloudellisten etujen suojaamisen alalla ei edellytä "yleistä rikoslainsäädännön kodifiointia" jäsenvaltioiden välillä.

Euroopan syyttäjän toiminnan tueksi tarvitaan vastaavanlaista aineellisen oikeuden säännöstöä kuin kansallisilla syyttäviviranomaisilla on käytössään.

Teoriassa sääntöjen antamisessa voidaan yhdistellä eri menetelmiä:

- noudatetaan aina kansallisia säännöksiä (ei yhdenmukaistamista),
- joitakin säännöksiä yhdenmukaistetaan osittain; yhdenmukaistamisen laajuus voi vaihdella, ja muilta osin sovelletaan kansallista lakia,
- jotkin säännökset yhdenmukaistetaan täysin niin, että kansalliset säännökset korvataan yhteisön säännöksillä,
- säännökset yhtenäistetään täysin, toisin sanoen luodaan jäsenvaltioiden lainsäädännöstä poikkeava itsenäinen yhteisön säännöstö.

Käytännössä yhteisön taloudellisten etujen rikosoikeudellisessa suojaamisessa on tähän mennessä suosittu yhdenmukaistamista, jonka voimakkuus on vaihdellut alan mukaan. Tähän menetelmään perustuvat muun muassa 26. heinäkuuta 1995 tehdyn yleissopimuksen ja sen lisäpöytäkirjojen määräykset sekä 23. toukokuuta 2001 annettu direktiiviehdotus. Kysymys siitä, mikä menetelmä on tarkoituksenmukaisin määriteltäessä Euroopan syyttäjän tehokkaan toiminnan varmistamiseen tarvittavia yhteisiä aineellisen oikeuden säännöksiä, esitetään vihreässä kirjassa uudella tavalla.

On sovitettava yhteen kaksi erilaista ajatustapaa. Euroopan syyttäjän toiminta helpottuisi, jos aineellisen oikeuden säännökset voitaisiin yhdenmukaistaa tai yhtenäistää. Täydellinen yhtenäistäminen mahdollistaisi EY:n perustamissopimuksessa edellytetyn yhtäläisen suojelun kaikkialla yhteisön alueella. Tämä tarjoaisi oikeussubjekteille paremman oikeusvarmuuden yksinkertaistamalla sovellettavien sääntöjen selvittämistä.

Yhtenäistäminen on kuitenkin oikeutettua vain, jos se on oikeassa suhteessa erityistavoitteeseen eli yhteisön taloudellisten etujen rikosoikeudelliseen suojaamiseen. Tällä perusteella siihen voitaisiin turvautua erityisesti Euroopan syyttäjän toimivaltaan liittyvillä aloilla esimerkiksi rikostunnusmerkistöjen tai vanhenemisajan määrittämiseen.

Vastakkaisen käsityksen mukaan olisi tyydyttävä pelkästään kansallisiin säännöksiin. Tämä vaikuttaa sopivimmalta menetelmältä, kun määritetään yleisiä sääntöjä, joiden soveltamisala on laajempi kuin pelkkä yhteisön taloudellisten etujen suojaaminen, vaikka yhtäläisen suojelun tavoitteen saavuttaminen edellyttääkin tällöin melkoisen säännösviidakon ylläpitämistä. Kansalliseen oikeusjärjestelmään kohdistuvat vaikutukset ovat sitä vähäisempiä, mitä paremmin Euroopan syyttäjä ottaa ne huomioon asianomaisessa jäsenvaltiossa.

Näiden kahden ajatustavan yhteensovittaminen edellyttää vastaamista kahteen kysymykseen aineellisen oikeuden eri aloilla: mitkä säännökset pitäisi yhdenmukaistaa tai yhtenäistää, ja kuinka yksityiskohtaisesti? Näitä kysymyksiä käsitellään seuraavissa kappaleissa. Corpus jurisin laatijat ovat ehdottaneet yleisen rikoslainsäädännön pidemmälle vietyä yhdenmukaistamista. Komissio katsoo kuitenkin, että yhdenmukaistamisen on oltava oikeassa suhteessa yhteisön taloudellisten etujen rikosoikeudellisen suojaamisen erityistavoitteeseen ja että yhdenmukaistamisen asteen olisi vaihdeltava alan mukaan (ks. kohdat 5.2–5.5).

Seuraavan tarkastelun yhteydessä on syytä pitää mielessä, että Euroopan syyttäjän toimien perustamisen on oltava osa yleistä kehitystä. Toisaalta komissio pyrkii vihreän kirjan avulla virittämään keskustelua Euroopan syyttäjän tehokkaan toiminnan vähimmäisedellytyksistä. Kun toiminnalle on luotu riittävän luja yhteinen perusta ja kun on kulunut riittävän pitkä aika perustan ja sen säädöskehityksen hyväksymisestä, kokemus tulee osoittamaan, pitäisikö vähimmäisvaatimuksia täydentää.

Toisaalta kansallisten rikosoikeudellisten järjestelmien erilaisuutta olisi pyrittävä vähentämään sitä mukaa kun vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvan alueen kehittäminen edistyy. Tämä helpottaisi epäsuorasti Euroopan syyttäjän tehtävää. Tähän perustuu myös komission luottamus yhdenmukaistamiseen. Euroopan syyttäjän erityistoimivaltuuksiin liittyvien säännösten yhdenmukaistamista voidaan täydentää kehittämällä yleistä oikeudellista ympäristöä vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen mukaisesti.

Yhteiset kriminalisointiperusteet

Komissio kannattaa kriminalisointiperusteiden määrittämisessä vähintään 23. toukokuuta 2001 annetussa direktiiviehdotuksessa esitettyä tai sitä laajempaa yhdenmukaistamista. Laillisuusperiaatteen mukaisesti syyttäjän tehtäväksi voidaan antaa vain tiettyjen tarkkaan määriteltujen rikosten tutkinta. Koska syyttäjä olisi toimivaltainen koko yhteisön alueella, tutkittavien rikosten yhteinen määrittelemineen on ehdoton edellytys sen toiminnalle. Euroopan syyttäjään sovellettavan erityissäännön mukaisesti yhteiset rikostunnusmerkistöt määriteltäisiin vain yhteisön taloudellisiin etuihin kohdistuvista petoksista, vaikka muitakin rikoslajeja voitaisiin ajatella käsiteltävän (kohta 5.2.3). Joidenkin rikosten tunnusmerkistöistä on jo sovittu jäsenvaltioiden välisissä sopimuksissa (kohta 5.2.1). Muita voidaan käsitellä Corpus jurisin pohjalta (kohta 5.2.2).

Yhteisön taloudellisiin etuihin kohdistuvat rikokset, joiden tunnusmerkistöistä on jo sovittu jäsenvaltioiden välillä

Jäsenvaltioiden välillä on jo olemassa kattava sopimus siitä, mikä voisi muodostaa tämän alan rikosoikeuden ytimen. Yhteisön taloudellisten etujen suojaamisesta 26 päivänä heinäkuuta 1995 tehdyn Brysselin yleissopimuksen ja sen lisäpöytäkirjojen⁷⁹ aineellista rikosoikeutta koskevat määräykset, jotka toistetaan kokonaisuudessaan 23. toukokuuta 2001 annetussa direktiiviehdotuksessa⁸⁰, muodostavat kiistattoman perustan määriteltäessä rikoksia, joita koskevien syytteiden nostaminen voi kuulua Euroopan syyttäjän toimivaltaan. Kyseiset rikokset ovat petokset, lahjonta sekä näihin läheisesti liittyvä rahanpesu.

⁷⁹ EYVL C 316, 27.11.1995, s. 48, EYVL C 313, 23.10.1996, s. 1, EYVL C 221, 19.7.1997, s. 11, EYVL C 151, 20.5.1997, s. 1. Ks. myös yleissopimusta koskevat selitysmuistiot (EYVL C 191, 23.6.1997, s.1) ja toinen pöytäkirja (EYVL C 91, 31.3.1999, s. 8).

⁸⁰ KOM(2001) 272, vrt. ed.

Petokset

Edellä mainitun direktiiviehdotuksen 3 artiklassa toistetaan 26. heinäkuuta 1995 tehdyn yleissopimuksen ensimmäisen artiklan määräykset. Petokset määritellään niissä yhteisöön taloudellisiin etuihin kohdistuviksi toimiksi, joilla tarkoitetaan: *"väärien, virheellisten tai puutteellisten ilmoitusten tai asiakirjojen käyttämistä tai esittämistä, josta seuraa, että yhteisön yleiseen talousarvioon tai yhteisön hoidossa oleviin tai sen puolesta hoidettuihin budjetteihin sisältyviä varoja nostetaan tai pidätetään oikeudettomasti; erityistä velvoitetta rikkovaa tietojen ilmoittamatta jättämistä, jolla on sama seuraus kuin edellä; tällaisten varojen väärinkäyttöä muihin tarkoituksiin kuin ne on alun perin myönnetty"*.

Samassa tekstissä määritetään yhteisön taloudellisiin etuihin kohdistuvat petokset toimiksi, joilla tarkoitetaan: *"väärien, virheellisten tai puutteellisten ilmoitusten tai asiakirjojen käyttämistä tai esittämistä, josta seuraa, että yhteisön yleiseen talousarvioon tai yhteisön hoidossa oleviin tai sen puolesta hoidettuihin budjetteihin sisältyvät varat vähenevät oikeudettomasti; erityistä velvoitetta rikkovaa tietojen ilmoittamatta jättämistä, jolla on sama seuraus kuin edellä; laillisesti saadun edun väärinkäyttämistä, jolla on sama seuraus kuin edellä"*.

Tällaiset toimet on säädettävä rangaistaviksi joko tahallisina rikoksina, avunantona tai yllytyksenä petokseen tai petoksen yrityksenä.

Määritelmää voitaisiin vielä yhdenmukaistaa (menojen ja varojen osalta) ja laajentaa. Corpus juris -ehdotuksen mukaisesti voitaisiin ottaa käyttöön yksi yhteinen petoksen määritelmä riippumatta siitä, kohdistuuko petos yhteisön menoihin vai varoihin.⁸¹

Vaikutusten osalta määritelmää voitaisiin laajentaa kattamaan tapaukset, joissa yhteisön taloudelliset edut vaarantuvat. Näin vältettäisiin se, että petoksen onnistuminen olisi tutkinnan aloittamisen välttämätön edellytys. Myös laiminlyönti voidaan lukea petokseksi, jos se on tarpeeksi vakava.

Lahjonta

Lahjuksen ottamisella tarkoitetaan direktiiviehdotuksen 4 artiklan 1 kohdan mukaan *"virkamiehen tahallista tekoa, jolla hän vaatii tai ottaa vastaan suoraan tai kolmannen välityksellä mitä tahansa etuja itselleen tai kolmannelle tai hyväksyy lupauksen sellaisista eduista korvaukseksi siitä, että hän toimii virkavelvollisuuksiensa vastaisesti tai pidättyy virkavelvollisuuksiensa vastaisesti toimimasta virkatehtävissään tai virkatehtävien hoitamiseen liittyviä tehtäviä hoitaessaan tavalla, joka vaikuttaa tai on omiaan vaikuttamaan haitallisesti yhteisön taloudellisiin etuihin"*. Säännös perustuu vuoden 1995 yleissopimukseen liittyvän, 27 päivänä syyskuuta 1996 tehdyn pöytäkirjan 2 artiklaan.⁸²

Lahjusten antamisella tarkoitetaan direktiiviehdotuksen 4 artiklan 2 kohdassa mainitun pöytäkirjan 3 artiklan määräyksiä lainaten *"tahallista tekoa, jolla luvataan tai annetaan suoraan taikka kolmannen välityksellä virkamiehelle itselleen tai kolmannelle mitä tahansa etuja siitä, että hän toimii virkavelvollisuuksiensa vastaisesti tai pidättyy virkavelvollisuuksiensa vastaisesti toimimasta virkatehtävissään tai virkatehtäviensä hoitamiseen liittyviä tehtäviä hoitaessaan siten, että se vaikuttaa tai on omiaan vaikuttamaan haitallisesti yhteisön taloudellisiin etuihin"*.

Lahjusten ottaminen ja antaminen on säädettävä rangaistavaksi, olipa kysymys tahallisista rikoksista, avunannosta tai yllytyksestä (mainitun pöytäkirjan 5 artikla).

⁸¹ Corpus juris, 1 artikla.

⁸² Virkamiehen käsite määritellään direktiiviehdotuksen 2 artiklassa, jossa toistetaan puolestaan vuoden 1995 yleissopimukseen liittyvän, 27 päivänä syyskuuta 1996 tehdyn pöytäkirjan 1 artiklan määräykset.

Rahanpesu

Direktiiviehdotuksen 6 artiklassa toistetaan vuoden 1995 yleissopimukseen liittyvän, 19 päivänä kesäkuuta 1997 tehdyn pöytäkirjan ensimmäisen artiklan määräykset. Niissä määritellään rahanpesu petoksesta (ainakin vakavissa tapauksissa) tai lahjusten antamisesta tai ottamisesta saaduksi hyödyksi. Määritelmä perustuu 10 päivänä kesäkuuta 1991 annetussa direktiivissä⁸³ olevaan rahanpesun yleiseen määritelmään.

Kyseisessä direktiivissä rahanpesulla tarkoitetaan seuraavia tahallisia tekoja: *"varojen muuntaminen tai siirtäminen tietoisena siitä, että ne on saatu rikollisesta toiminnasta tai tällaiseen toimintaan osallistuen, tarkoituksin salata tai peittää niiden laitton alkuperä tai avustaa tällaisen toiminnan harjoittamiseen osallistuvaa hänen toimintansa oikeudellisilta seuraamuksilta välttymiseksi"* tai *"varojen todellisen luonteen, alkuperän, sijainnin, hallinnan, liikkeiden taikka niiden todellisen omistajan tai niitä koskevien oikeuksien salaaminen tai peittely tietoisena siitä, että ne on saatu rikollisesta toiminnasta tai tällaiseen toimintaan osallistuen"* tai *"varojen hankkiminen, omistaminen tai käyttö tietoisena niiden vastaanottohetkellä siitä, että ne on saatu rikollisesta toiminnasta tai tällaiseen toimintaan osallistuen"*.

Rahanpesusta on kyse myös silloin, kun rahanpesun kohteena olevat varat ovat saaneet alkunsa toisen jäsenvaltion alueella tai yhtiön ulkopuolisessa maassa suoritetusta toimista. Osallistuminen johonkin edellä mainituista toimista tai yhteenliittyminen niitä varten tai niitä koskeva yritys, avunanto, yllytys, suosiminen ja neuvominen ovat myös rikollisia tekoja.

Muut yhteisön taloudellisiin etuihin kohdistuvat rikokset

Euroopan syyttäjäntoimen perustaminen merkitsee suurta laadullista parannusta kehitettäessä vapauten, oikeuteen ja turvallisuuteen perustuvaa aluetta. Siksi ei pidä tyytyä vain toistamaan yhteisön voimassa olevaa säännöstöä. Euroopan syyttäjällä on oltava toimivaltuudet nostaa syyte myös muista yhteisön taloudellisiin etuihin kohdistuvista, jäljempänä määriteltävistä rikoksista.

Näiden rikosten yhteinen määritelmä voisi perustua erityisesti kolmannen pilarin asioissa saavutettuun edistykseen ja Corpus juris –tutkimuksen ehdotuksiin. Tällöin voidaan joko kehittää aiempia kriminalisointiperusteita tai täydentää niitä uusilla määräyksillä. Komissio on kiinnostunut tällaisesta menettelytavasta.

Julkisiin hankintoihin kohdistuvat petokset

Yhteisön tasolla vaikuttaa tarkoituksenmukaiselta määritellä julkisiin hankintoihin kohdistuva petos rikokseksi, kun otetaan huomioon hankintoihin liittyvät suuret rahamäärät ja useiden jäsenvaltioiden lainsäädännössä todetut merkittävät puutteet.⁸⁴ Erityisesti kavallussyytteiden nostaminen on tehotonta, koska aineellisten vahinkojen todistaminen on vaikeaa.

Siksi hankintaviranomaisen suostuttelemisen tai yritys suostutella hankintaviranomainen hyväksymään tarjous julkisia hankintoja koskevien yhteisön sääntöjen vastaisin keinoin (esimerkiksi laittomalla sopimuksella) voitaisiin yhteisesti määritellä rikokseksi silloin, kun teko vahingoittaa tai sen epäillään vahingoittavan yhteisön taloudellisia etuja.

Rikollisjärjestöön kuuluminen

Komission ja jäsenvaltioiden käytännön kokemus vuosien ajalta on osoittanut, että yhteisön

⁸³ Rahoitusjärjestelmän rahanpesutarkoituksiin käyttämisen estämisestä 10 päivänä kesäkuuta 1991 annetun neuvoston direktiivin 91/308/ETY, sellaisena kuin se on muutettuna, 1 artiklan kolmas luetelmakohta (EYVL L 166, 28.6.1991, s. 77).

⁸⁴ *La mise en œuvre du Corpus juris dans les États membres*, nide 1, osa II, luku 1, kohta I-2.

taloudellisiin etuihin kohdistuvien rikosten taustalla on varsin usein järjestäytynyt rikollisuus. Siksi olisi ehkä syytä erikseen kriminalisoida osallistuminen rikollisjärjestön toimintaan. Tämä helpottaisi muiden yhteisöön kohdistuvien rikosten ehkäisemistä.⁸⁵ Ei tarvitse odottaa, että yhteisölle aiheutuu taloudellista vahinkoa, ennen kuin puututaan sitä valmistelevien järjestäytyneeseen toimintaan. Tällaisen toiminnan kriminalisoiminen voi auttaa nujertamaan rikollisjärjestön ja paljastamaan sen johtajat. Näin voitaisiin konkreettisesti toteuttaa Eurooppa-neuvoston Tampereella vahvistamaa tavoitetta, jonka mukaan Eurooppa-neuvosto *on täysin sitoutunut vakavan järjestäytyneen rikollisuuden ja valtioiden rajat ylittävän rikollisuuden torjuntaan*⁸⁶.

Rikollisjärjestöön kuulumista voitaisiin siten pitää yhteisenä kriminalisointiperusteena sinänsä tai raskauttavana seikkana, kuten tähän asti on tehty.⁸⁷ Rikollisjärjestöksi katsotaan vähintään kolmen henkilön muodostama pysyvä organisaatio, jonka tavoitteena on toteuttaa petos-, lahjonta- tai rahanpesutoimia tai mitä tahansa muita yhteisesti määriteltäviä rikollisia toimia.

Virka-aseman väärinkäyttö

Virkamiehen tekemä yhteisön taloudellisia etuja vahingoittava rikos eivät aina tuota lahjonnan tavoin hyötyä siihen syyllistyneelle. Siksi olisi ehkä syytä harkita yhteisön taloudellisiin etuihin kohdistuvan virka-aseman väärinkäytön kriminalisointia yleisempänä ja toissijaisena rikoslajina.⁸⁸

Tällöin määriteltäisiin rikokseksi yhteisön taloudellisten etujen hoitamisesta vastaavan virkamiehen toiminta, kun hän tahallaan vahingoittaa kyseisiä etuja käyttämällä väärin hänelle myönnettyä toimivaltaa.

Salassapitovelvollisuuden rikkominen

Komissio korosti jo vuonna 1976 Euroopan yhteisöjen toimihenkilöiden rikosoikeudellista vastuuta ja suojaamista koskevan sopimusluonnoksen perusteluissa, että kansalliset viranomaiset ja yksityisten järjestöjen edustajat voivat toimittaa luottamuksellisia ja hyödyllisiä tietoja yhteisön viranomaisille sillä perusteella, että salaisuuksien paljastaminen ei ole rikosoikeudellisesti rangaistavaa.⁸⁹

Sen sijaan yhteisön etuihin kohdistuvaksi rikokseksi voitaisiin määritellä se, että virkamies salassapitovelvollisuuttaan rikkoen paljastaa tehtäviensä hoitamisen yhteydessä saamiaan tietoja, jos tietojen paljastaminen vahingoittaa tai on omiaan vahingoittamaan yhteisön taloudellisia etuja.⁹⁰

Muut kuin yhteisön taloudellisiin etuihin kohdistuvat rikokset

Selvyyden vuoksi on syytä palauttaa mieliin, että komission ehdotuksessa olisi voitu mennä taloudellisten etujen rikosoikeudellista suojaamista pidemmälle ja säätää Euroopan yhteisön

⁸⁵ Ks. esim. Corpus jurisin J 4 artikla.

⁸⁶ Päätelmien 40 kohta.

⁸⁷ Ks. esim. yhteinen toiminta 21 päivästä joulukuuta 1998, jonka neuvosto on hyväksynyt Euroopan unionista tehdyn sopimuksen K.3 artiklan perusteella, rikollisjärjestöön osallistumisen kriminalisoinnista Euroopan unionin jäsenvaltioissa (EYVL L 351, 29.12.1998).

⁸⁸ Ks. esim. Corpus jurisin 7 artikla.

⁸⁹ Ehdotus sopimukseksi Euroopan yhteisöjen yhteisen neuvoston ja yhteisen komission perustamisesta tehdyn sopimuksen muuttamisesta yhteisten sääntöjen hyväksymiseksi Euroopan yhteisöjen virkamiesten ja muiden toimihenkilöiden rikosoikeudellisesta vastuusta ja suojaamisesta (EYVL C 222, 22.9.1976).

⁹⁰ Ks. esim. Corpus jurisin 8 artikla.

hallinnon yleisestä rikosoikeudellista suojaamisesta, jota on suunniteltu jo 1970-luvulta lähtien.⁹¹ Tällainen valinta olisi saattanut johtaa esimerkiksi virka-aseman väärinkäytön ja virkasalaisuuksien paljastamisen käsittelemiseen yleisellä tasolla (ilman yhteyttä yhteisöjen taloudellisiin etuihin). Euroopan syyttäjälle olisi voitu antaa toimivalta nostaa syyte sellaisistakin rikoksista kuin henkilökohtaisten tavaroiden varastaminen toimielimen tiloissa, tietosuojan rikkominen tai suosikkijärjestelmän käyttö yhteisön oikeuden soveltamisessa. Komission ehdotuksessa rajoitetaan kuitenkin yhteisön taloudellisiin etuihin (ks. ehdotettu 280 a artikla).

Kysymys 2: Minkä kriminalisointiperusteiden osalta Euroopan syyttäjän pitäisi olla toimivaltainen? Pitäisikö Euroopan unionissa täydentää nykyisiä rikosmääritelmiä?

Yhteiset seuraamukset

On myös tärkeää vahvistaa yhteisön säännöt, jotka koskevat Euroopan syyttäjän toimivaltaan kuuluvista rikoksista määrättäviä seuraamuksia.

Yhdenmukaistamisen ensisijainen tavoite tällä alalla on sopusoinnussa Tampereella pidetyn Eurooppa-neuvoston kokouksen puheenjohtajan päätelmien kanssa: *"kansallisen rikoslainsäädännön osalta pyrkimyksissä sopia yhteisistä määritelmistä, syytteeseen asettamisesta ja seuraamuksista olisi keskityttävä ensimmäisessä vaiheessa vain joihinkin erityisen tärkeisiin aloihin, kuten talousrikoksiin (rahanpesuun, lahjontaan ja euron väärennöksiin)..."*⁹².

Yhteisön taloudellisten etujen suojaamista koskevan nykyisen säännösten noudattaminen ei merkitse sitä, että rikosoikeudellisten seuraamusten taso asetettaisiin alemmaksi kuin on kaavailtu jo 23. toukokuuta 2001 annetussa direktiiviehdotuksessa ja sopimusmääräyksissä, joihin ehdotuksessa viitataan. Näiden asiakirjojen mukaan petokseen, lahjontaan ja rahanpesuun liittyvistä toimintatavoista on määrättävä tehokkaita, tarkoituksenmukaisia ja varoittavia seuraamuksia, joihin kuuluvat ainakin vakavissa tapauksissa myös vapausrangaistukset, jotka voivat johtaa rikollisen luovuttamisen toiseen jäsenvaltioon. Niissä on myös säännöksiä rikoksentekovälineiden ja rikoksen tuottaman hyödyn takavarikoimisesta.

Direktiiviehdotuksen 3 artiklassa toistetaan 26 päivänä heinäkuuta 1995 tehdyn yleissopimuksen 2 artiklan määräykset. Sen lisäksi täsmennetään, että vakavan petoksen alarajaa ei saa vahvistaa 50 000:ta euroa suuremmaksi. Ehdotuksen 11 artiklassa säädetään myös (19 päivänä kesäkuuta annetun 1997 pöytäkirjan 4 artiklan määräyksiä lainaten) petoksista, korruptiosta tai rahanpesusta vastuullisiksi todetuille oikeushenkilöille langetettavista seuraamuksista, jotka voivat tarvittaessa olla rikosoikeudellisia.

EU:n perusoikeuskirjassa tarkoitettun laillisuusperiaatteen ja rikoksista määrättävien rangaistusten oikeasuhteisuuden periaatteen mukaisesti⁹³ komissio katsoo, että määritellyistä rikoksista langetettavien rikosoikeudellisten seuraamusten yhdenmukaistamisessa olisi hyvä edetä pidemmälle. Tässä työssä olisi kuitenkin seurattava EU:ssa käytävää yleistä keskustelua kriminalisointiperusteiden yhdenmukaistamisesta, vaikka sen olisikin edettävä pidemmälle, koska kyseiset rikokset koskevat yhteistä etua.

Euroopan syyttäjän olisi määriteltävä seuraamusten enimmäistaso sekä vapausrangaistusten että sakkojen osalta. Kansallisella tuomioistuimella olisi vapaus määrätä seuraamuksista näissä rajoissa. Olisi myös tarkasteltava mahdollisuutta soveltaa vaihtoehtoisia tai täydentäviä seuraamuksia. Erityisesti voitaisiin luoda yhteisön täydentävä seuraamuslaji, joka mahdollistaisi esimerkiksi kiellon saada nimitys yhteisön virkaan tai yhteisön avustusta

⁹¹ EYVL C 222, 22.9.1976.

⁹² Puheenjohtajan päätelmien 48 kohta.

⁹³ Euroopan unionin perusoikeuskirjan 49 artikla.

tai kiellon osallistua julkisiin hankintoihin, joihin haetaan yhteisön rahoitusta.⁹⁴ Rangaistuksen koventamis- ja lieventämisperusteiden vaikutuksesta rangaistusten enimmäistasoon voitaisiin määrätä yhteisön tasolla, mutta kyseisten perusteiden määrittely voitaisiin jättää kansallisen tuomioistuimen tehtäväksi. Olisi myös suotavaa säätää rangaistusjärjestelmästä, jota sovelletaan, kun rangaistavia rikoksia on useampia kuin yksi. Lisäksi olisi säädettävä, että Euroopan syyttäjä voisi vaatia toimivaltansa puitteissa rikoksentekovälineiden ja rikoksen tuottaman hyödyn tuomitsemista menetetyksi alaa koskevan yhteisön säännösten hengen mukaisesti.⁹⁵ Lisäksi voitaisiin laatia tuomioistuinten lopullisten päätösten julkaisemista koskevat säännöt.

Oikeushenkilön vastuu

Rikosoikeudellisen vastuun osalta komissio katsoo, että oikeasuhteisuuden periaatteen noudattamisessa olisi pitädyttävä voimassa olevaan säännöstöön ja 23. toukokuuta 2001 annetussa komission direktiiviehdotuksessa ehdotettuun yhdenmukaistamisasteeseen. Lukuun ottamatta sääntöjä, jotka komissio on jo antanut yritysten johtohenkilöiden ja oikeushenkilöiden vastuusta, rikosoikeudellisesta vastuusta säädettäisiin yleensä kansallisessa lainsäädännössä. Tämä ratkaisu, jolle komissio antaa tukensa, riittänee täyttämään Euroopan syyttäjän toiminnan edellyttämät vähimmäisvaatimukset.⁹⁶ Yhteisön taloudellisten etujen suojaamista koskevan direktiiviehdotuksen 8 ja 9 artiklassa, joissa toistetaan 26 päivänä heinäkuuta 1995 tehdyn yleissopimuksen ja 19 päivänä kesäkuuta 1997 tehdyn pöytäkirjan 3 artiklan määräykset, määrätään vastuusääntöjen osittaisesta yhtenäistämisestä yritysten johtohenkilöiden ja toisaalta oikeushenkilöiden osalta.

Tämän mukaan yritysten johtohenkilöt ja muut henkilöt, joilla on yrityksessä päätös- tai valvontavaltaa, olisi voitava saattaa rikosoikeudelliseen vastuuseen kansallisessa lainsäädännössä määriteltyjen periaatteiden mukaan, kun heidän alaisenaan toimiva henkilö syyllistyy petokseen, lahjontaan tai näihin liittyvään rahanpesuun yrityksen lukuun. Myös oikeushenkilö olisi voitava saattaa vastuuseen petoksesta tai siihen osallistumisesta (avunannosta tai yllytyksestä) tai sen yrityksestä, lahjuksen antamisesta ja rahanpesusta, johon on syyllistynyt sen lukuun toimiva johtavassa asemassa oleva henkilö.⁹⁷ Samoin olisi määrättävä oikeushenkilön vastuusta, kun tällaisen rikoksen tekeminen oikeushenkilön lukuun on käynyt mahdolliseksi siksi, että joku edellä mainituista henkilöistä on laiminlyönyt valvontatehtävänsä.

Näin määriteltynä oikeushenkilön vastuu ei sulje pois sellaisten henkilöiden rikosoikeudellista vastuuta, jotka ovat tekijöitä, yllyttäjiä tai avunantajia petoksessa, lahjuksen antamisessa tai rahanpesussa.

⁹⁴ Ks. esim. Corpus jurisin 14 artikla.

⁹⁵ Neuvoston puitepäätös, tehty 26 päivänä kesäkuuta 2001, rahanpesusta, rikoksentekovälineiden ja rikoksen tuottaman hyödyn tunnistamisesta, jäljittamisestä, jäädyttämisestä tai takavarikoimisesta ja menetetyksi tuomitsemisesta (EYVL L 182, 5.7.2001, s. 1).

⁹⁶ Tästä poikkeava kanta, jossa suositellaan yleisen rikosoikeudellisen vastuun pitkälle vietyä yhdenmukaistamista, esitetään Corpus jurisin 9–13 artiklassa, joissa ehdotetaan yleissopimuksissa yritysten vastuusta annettujen määräysten täydentämistä ja perustan luomista moraalia, virheitä, yksilön rikosoikeudellista vastuuta ja rikoksen yrittämistä koskevien yhteisön määritelmien antamista varten.

⁹⁷ Tässä tarkoitetaan joko yksin tai oikeushenkilöön kuuluvan elimen jäsenenä toimivaa henkilöä. Johtava asema voi tarkoittaa oikeutta edustaa oikeushenkilöä tai tehdä päätöksiä oikeushenkilön nimissä tai harjoittaa valvontaa oikeushenkilössä.

Rikosten vanhentuminen

Euroopan syyttäjän toimialaan kuuluvan rikoksen vanhentuminen johtaa syytetoimien päättymiseen. Vanhentumissäännöt ovat hyvin erilaisia eri jäsenvaltioissa, ja EU:n laajentuminen lisää niiden kirjavuutta entisestään. Oikeussubjektien tasa-arvoisen kohtelun takaamiseksi tarvitaan paljon työtä sääntöjen yhdenmukaistamiseksi.

Vanhentumissääntöjen liian suuret erot aiheuttavat ongelmia, vaikka syytteen nostaminen yhteisön varoihin kohdistuvista rikoksista sujuisikin tehokkaasti. Ne saattavat eriarvoiseen kohteluun, jos useita samoihin rikoksiin osallistuneita henkilöitä vastaan nostetaan syytteet eri jäsenvaltioissa. Jos syytteen vanhentuu yhdessä jäsenvaltioissa saman henkilön samoista toimesta nostetun syytteen käsittely voi vielä jatkua toisessa jäsenvaltiossa, on vaara, että koko oikeuskäsittely keskitettäisiin kyseiseen jäsenvaltioon.

Euroopan syyttäjän syytetoimia ei saisi vaikeuttaa liian lyhyellä vanhenemisajalla.

Komission ja jäsenvaltioiden kokemukset hallinnollisista petostutkimuksista osoittavat, että tutkimuksiin tarvitaan runsaasti aikaa. Talousrikosten monimutkaisuuden, vakavuuden ja rajatylittävän luonteen ja joissakin tapauksissa järjestäytyneen rikollisuuden osallistumisen vuoksi tutkintavaiheessa on monenlaisia vaikeuksia. Esimerkiksi Corpus jurisissa suositellaan, että siinä määriteltyjen tutkinnan enimmäiskestoksi asetettaisiin 5 vuotta ja vanhentumisaikaksi enintään 10 vuotta.

Komissio kannattaa ainakin Euroopan syyttäjän toimivaltaan kuuluvien rikosten vanhenemisajan määrittämistä yhteisön tasolla. Koska tätä koskevaa yhteisön säännöstöä ei ole, komissio toivoo, että pohdittaisiin eri rikoksia koskevien vanhenemisaikojen pituutta, sillä ei ole selvää, että vanhenemisajan olisi oltava kaikissa tapauksissa sama. Muiden sääntöjen (mm. vanhenemisajan keskeytymistä koskevat säännöt) osalta olisi arvioitava, voidaanko ne jättää jäsenvaltioiden säädettäviksi sillä edellytyksellä, että ne tunnustetaan vastavuoroisesti.

Kysymys N:o 3 Pitäisikö Euroopan syyttäjän toimien perustamisen yhteydessä antaa täydentäviä yhteisiä sääntöjä seuraavista asioista:

- seuraamukset
- vastuu
- rikosten vanheneminen
- muut asiat?

Mikäli pitäisi, missä määrin?

M e n e t t e l y

Komissio on ehdottanut, että Euroopan yhteisön perustamissopimukseen lisättäisiin määräys, jonka mukaan Euroopan unionin neuvosto vahvistaa sopimuksen 251 artiklassa määrättyä menettelyä noudattaen tai yhteispäätösmenettelyssä parlamentin kanssa "Euroopan syyttäjän toimien hoitamista koskevat ehdot antamalla erityisesti [...] b) säännöksiä Euroopan syyttäjän toimintaan sovellettavista menettelyistä sekä todisteiden hyväksyvyyttä koskevat säännöt; c) säännöksiä, joita sovelletaan Euroopan syyttäjän viranhoidossaan toteuttamien prosessitoimien oikeudelliseen valvontaan."

Euroopan syyttäjän tehtäville on määriteltävä omat menettelytapansa, jotka nivoutuvat kansallisiin oikeusjärjestelmiin. Menettelytavat olisi määriteltävä mahdollisimman tarkkaan toissijaisuus- ja vaikuttavuusperiaatteiden mukaisesti sekä yhteisön laajuisesti että kansallisesti.

Edellisessä luvussa käsiteltyjä menetelmiä voidaan yhdistellä. Euroopan syyttäjän toiminnan tehokkuuden turvaamiseksi syyttäjälle olisi ehkä laadittava omat yhteisötason menettelysäännöt. Siltä osin kuin Euroopan syyttäjän toiminta edellyttää kansallisilta säännöksiltä vain keskinäistä vastaavuutta, edes osittainen kansallisten menettelytapojen yhdenmukaistaminen voisi kuitenkin riittää. Muilta osin olisi mahdollisuuksien mukaan sovellettava kansallista lainsäädäntöä. Rikosoikeudellisen menettelyn osalta tässä vihreässä

kirjassa nojaututaan erityisesti vastavuoroisen tunnustamisen periaatteeseen.

Tässä yhteydessä on syytä täsmentää Euroopan syyttäjän toimivaltaa⁹⁸ menettelyn eri vaiheissa ja perusoikeuksien noudattamista koskevia takeita. Muutoksenhakumenettelyä käsitellään luvussa 8.

Euroopan syyttäjän tehtävänä olisi johtaa ja koordinoida tutkimuksia ja syytteiden nostamista yhteisön taloudellisten etujen suojaamiseksi. Tätä varten syyttäjän olisi saatava tarvitsemansa tiedot (kohta 6.1), joiden avulla hänen olisi pystyttävä hoitamaan tai teettämään tutkintatoimia (kohta 6.2). Syyttäjän olisi myös päätettävä epäillyn syytteen esittämisen ja valittava kansallinen tuomioistuin, jossa syyte nostetaan (kohta 6.3). Tuomioistuimen on kuitenkin valvottava ennakolta tutkintatoimia, joilla voi olla vaikutusta perusoikeuksien toteutumiseen. Erityisesti on taattava laillisuusperiaatteen, oikeustakeiden ja suhteellisuusperiaatteen toteutuminen (kohta 6.4).

Tiedoksisaattaminen ja käsiteltäväksi saattaminen

Kuka tahansa voi saattaa asiansa tiedoksi Euroopan syyttäjälle, mutta tällä ei ole velvollisuutta vastata. Käsiteltäväksi saattamisella tarkoitetaan tässä viranomaisen antamaa ilmoitusta, jonka tarkoituksena on syytteen nostaminen. Syyttäjällä on velvollisuus antaa jokaiseen tällaiseen ilmoitukseen perusteltu vastaus.

Euroopan syyttäjälle olisi ilmoitettava tai hänen käsiteltäväkseen olisi saatettava kaikki tosiseikat, jotka saattavat täyttää yhteisön oikeudessa määritellyn rikoksen tunnusmerkit.⁹⁹ Pohdittavaksi jää, kenellä on toimivalta saattaa asia syyttäjän käsiteltäväksi ja millä edellytyksillä asian saattaminen käsiteltäväksi on pakollista tai vapaaehtoista.

Euroopan unionin kansalaisilla on oikeus vaatia, että yhteisön taloudellisiin etuihin kohdistuu korkeatasoinen suoja. Sekä luonnolliset henkilöt että oikeushenkilöt voisivat vakituisesta asuin- tai toimipaikastaan riippumatta ilmoittaa haluamallaan tavalla Euroopan syyttäjälle tiedossaan olevista tosiseikoista. Euroopan syyttäjä voisi tarvittaessa ryhtyä toimenpiteisiin saamiensa tietojen johdosta¹⁰⁰.

Lisäksi eräille kansallisille tai yhteisön viranomaisille, joilla on erityisiä toimivaltuuksia, pitäisi asettaa *velvoite* saattaa asia Euroopan syyttäjän käsiteltäväksi¹⁰¹.

Kansallisissa järjestelmissä asetetaan usein vastaavanlaisia velvoitteita. Tämän perusteella komissio kannattaa sitä, että yhteisön viranomaiset ja työntekijät¹⁰² sekä kansalliset viranomaiset (hallintoviranomaiset, erityisesti tulli- ja veroviranomaiset¹⁰³, poliisiviranomaiset ja oikeusviranomaiset) olisivat virkatehtäviään hoitaessaan velvollisia saattamaan asian Euroopan syyttäjän käsiteltäväksi tai tiedoksi.

Euroopan syyttäjän toimien perustamista koskeva ehdotus perustuu ajatukseen, että koska yhteisöllä on omia taloudellisia etuja, se tarvitsee oman elimen, joka voi nostaa syytteen näihin etuihin kohdistuvista rikoksista. Tämän periaatteen vastaista olisi se, että asioiden saattaminen Euroopan syyttäjän tietoon olisi vapaaehtoista. Kansallisilla

⁹⁸ Ks kohta 3.2.1 (Euroopan syyttäjän toimivalta).

⁹⁹ Ks. kohta 5 (aineellinen oikeus).

¹⁰⁰ Ks. vertailun vuoksi Ruandaa käsittelevän kansainvälisen rikostuomioistuimen perussäännön 17 artikla sekä entistä Jugoslaviaa käsittelevän kansainvälisen rikostuomioistuimen perussäännön 18 artikla.

¹⁰¹ Rajoittamatta velvollisuutta ilmoittaa komissiolle sääntöjenvastaisuuksista, joista on määrätty yhteisön lainsäädännössä hallinnon ja hallinnollisen tarkastuksen sekä varainhoidon ja varainhoidon valvonnan yhteydessä.

¹⁰² Ks. esim. kohta 7.3 OLAFin tulevasta roolista.

¹⁰³ Veroviranomaisilla on tavallista laajempi salassapitovelvollisuus, josta voidaan kuitenkin eräin edellytyksin poiketa. Näitä poikkeuksia koskevia säännöksiä olisi täydennettävä, jotta veroviranomaiset voisivat antaa tietoja Euroopan syyttäjälle.

syyttäjäviranomaisilla ei ole niiden käsiteltäväksi saatettujen tapausten yhteydessä koko yhteisön alueen kattavaa kokonaisnäkemystä. Kansallisella tasolla tämä voi vaikuttaa pikkuseikalta, mutta siitä voi muodostua vakava ongelma, kun joudutaan alueelle, jolle kansallisten syyttäjien toimivalta ei yllä. Tämän vuoksi komissio pitää tärkeänä periaatetta, jonka mukaan asia saatetaan Euroopan syyttäjän käsiteltäväksi aina, kun kyseessä ovat yhteisön taloudelliset edut.

Näin ollen Euroopan syyttäjä voisi ottaa asian käsiteltäväksi joko kansallisten tai yhteisön viranomaisten pyynnöstä tai tietoonsa tulleiden tosiseikkojen perusteella omasta aloitteestaan¹⁰⁴.

<i>Kysymys 4 Missä tapauksessa asian saattaminen Euroopan syyttäjän käsiteltäväksi olisi pakollista ja kenen olisi se tehtävä?</i>

Valmisteluvaihe

Komission ehdottaman Euroopan yhteisön perustamissopimukseen lisättävään 280 a artiklan mukaan Euroopan syyttäjän *"tehtävänä on tutkia yhteisön taloudellisia etuja vahingoittavat rikokset ja nostaa syyte rikoksentekeijöitä ja heidän kumppaneitaan vastaan tuomioistuimessa [...] yhteisön lainsäätäjän asettamien ehtojen mukaisesti*. Valmisteluvaihe alkaa Euroopan syyttäjän toteuttamista ensimmäisistä tutkintatoimista ja jatkuu kunnes asian käsittely päätetään lopettaa tai asia viedään tuomioistuimeen.¹⁰⁵

Perusoikeudet

On jo ennakolta itsestään selvää, että Euroopan syyttäjän on toiminnassaan kunnioitettava perusoikeuksia sellaisina kuin ne on taattu Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 6 artiklassa, Euroopan unionin perusoikeuskirjassa ja Euroopan yleissopimuksessa ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi. Periaatteisiin sisältyvät muun muassa omaisuudensuoja, yksityisyyden suoja ja kirje- ja puhelinsalaisuus.

Euroopan syyttäjän on noudatettava myös perussopimusten, Euroopan yhteisöjen virkamiehiin ja muuhun henkilöstöön sovellettavien henkilöstösääntöjen sekä erityisesti erioikeuksista ja vapauksista laaditun pöytäkirjan määräyksiä.

Oikeus puolustukseen ja syytetyn oikeuksien suojaaminen

Vaikka tässä yhteydessä ei voidakaan käsitellä asiaa yksityiskohtaisesti, muutamien yleisten periaatteiden tärkeyttä valmisteluvaiheessa on kuitenkin korostettava. Valmisteluvaiheen aikana Euroopan syyttäjä toteuttaa tarvittavat tutkintatoimet tosiseikkojen selvittämiseksi ja kokoaa kaikki oikeudenkäyntiä varten tarvittavat todisteet. Syyllisyyttä tai syyttömyyttä todistavat tutkimukset on toteutettava viivyttämättä¹⁰⁶.

Jo tässä vaiheessa syytettynä kohdistuviin Euroopan syyttäjän toimiin sovelletaan syyttömyysolettamaa¹⁰⁷ sekä kontradiktorisen menettelyn periaatetta. Kontradiktorisen menettelyn periaatteella tarkoitetaan tässä osapuolten ja heidän asianajajiensa oikeutta tutustua Euroopan syyttäjän hallussa oleviin asiakirjoihin. Syytetyn kannalta periaatteeseen kuuluu myös oikeus puolustukseen. Erityisesti on kunnioitettava syytetyn oikeutta tuoda julki kaikki seikat, jotka liittyvät häneen kohdistuvaan syytökseen¹⁰⁸. Euroopan syyttäjän

¹⁰⁴ Ks. liite 2, ensimmäinen kaavio.

¹⁰⁵ Ks. liite 2, toinen kaavio.

¹⁰⁶ Ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn Euroopan yleissopimuksen (jäljempänä 'Euroopan ihmisoikeussopimuksen') 6 artiklan 1 kohta ja Euroopan unionin perusoikeuskirjan 47 artiklan 2 alakohta ("kohtuullisen ajan kuluessa").

¹⁰⁷ Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 2 kohta ja perusoikeuskirjan 48 artiklan 1 kohta.

¹⁰⁸ Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 3 kohta ja perusoikeuskirjan 48 artiklan

olisi toimittava myös kohtuusperiaatteen mukaisesti ja kunnioitettava syytetyn oikeutta siihen, että syyttäjä perustaa päätelmänsä ainoastaan todistusvoimaisiin todisteisiin.

Kielto syyttää kahta kertaa samasta rikoksesta

Euroopan unionin perusoikeuskirjan 50 artiklassa tunnustetaan, että "*ketään ei saa tutkia uudelleen tai rangaista oikeudenkäynnissä rikoksesta, josta hänet on jo unionissa lopullisesti vapautettu tai tuomittu syylliseksi lain mukaisesti*". Tämä *ne bis in idem* -periaate on tunnustettu laajalti useissa kansainvälisissä sopimuksissa¹⁰⁹.

On selvää, että Euroopan syyttäjän on sovellettava tätä periaatetta toiminnassaan. On kuitenkin ratkaistava, mistä hetkestä lähtien kyseistä periaatetta sovelletaan valmisteluvaiheen aikana. Asiasta ei ole vakiintunutta oikeuskäytäntöä¹¹⁰.

Tässä vihreässä kirjassa voidaan kuitenkin esittää seuraava oletama. Euroopan syyttäjän ei pitäisi voida nostaa uutta syytettä samasta rikoksesta sellaista henkilöä vastaan, joka on lopullisesti vapautettu tai tuomittu syylliseksi. Syyttäjän on kuitenkin voitava varmistaa, että kyseessä on sama henkilö ja samat tosiseikat. *Ne bis in idem* -periaatteen toteutumisen turvaamiseksi syyttäjän olisi ehkä joissakin tapauksissa voitava käynnistää alustava tutkinta, mikä ei tarkoittaisi varsinaisten syytetoimien aloittamista. Jos alustavassa tutkinnassa kävisi ilmi, että asiassa on jo annettu tuomio, syytteen nostamisesta olisi luovuttava. *Ne bis in idem* -periaatteen tulisi koskea myös muita lopullisia päätöksiä (kuten sovintoratkaisua), jotka estävät myöhempien syytteiden nostamisen. Jos kuitenkin tutkinnassa käy ilmi, että kansalliset syyttäjäviranomaiset ovat lopettaneet asian käsittelyn todistusaineiston puutteen vuoksi, Euroopan syyttäjä voisi nostaa syytteen, jos hänen hallussaan on uusia todisteita.

Tutkinnan ja syytetoimien aloittaminen

Rikostutkinta voisi alkaa vasta, kun Euroopan syyttäjä on aloittanut syytetoimet. Syytetoimien aloittaminen edellyttää, että tiedossa olevien tosiseikkojen perusteella on aihetta epäillä, että Euroopan syyttäjän toimialaan kuuluvaa yhteisön oikeutta on rikottu.

Laillisuusperiaate ja tarkoituksenmukaisuusperiaate

Rikostutkinnan aloittamisen edellytysten täyttyessä herää visainen kysymys: onko Euroopan syyttäjällä velvollisuus käynnistää syytetoimet vai vain mahdollisuus siihen? Edellisessä tapauksessa järjestelmä perustuisi laillisuusperiaatteeseen ja jälkimmäisessä tarkoituksenmukaisuusperiaatteeseen. Jäsenvaltioiden kansallisissa järjestelmissä suhtaudutaan asiaan eri tavoin, mutta kaikissa otetaan molemmat periaatteet huomioon. Euroopan syyttäjän osalta valinta on tehtävä yhteisön tasolla. Euroopan syyttäjän toimien perustamisella pyritään vahvistamaan ja yhdistämään yhteisön taloudellisten etujen suojaamista. Periaatteessa tämä tarkoittaa sitä, että syyteikäytännön on oltava yhdenmukaista koko Euroopan oikeusalueella, jolloin Euroopan syyttäjälle ei jää syyteharkintaa. Euroopan syyttäjän riippumattomuuden vastapainona on lain aukoton soveltaminen. Näistä syistä vuoksi komissio **kannattaa** tässä tapauksessa laillisuusperiaatteelle rakentuvaa järjestelmää, johon sisältyy kuitenkin lieventäviä poikkeuksia.

Kansallisten järjestelmien lähentyminen helpottanee kyseiseen ratkaisuun päätymistä. Tällä hetkellä jäsenvaltioissa on käytössä laillisuusperiaatteelle perustuvan järjestelmän ja tarkoituksenmukaisuusperiaatteelle perustuvan järjestelmän välimuotoja.

Tarkoituksenmukaisuusperiaate ilmenee vain järjestelmien tietyissä piirteissä, esimerkiksi

2 kohta.

¹⁰⁹ Ks. esim. Euroopan yhteisöjen taloudellisten etujen suojaamisesta 26 päivänä heinäkuuta 1995 tehdyn yleissopimuksen 7 artiklan sekä Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen 54 artiklan määräykset.

¹¹⁰ Asia C 187/01, vireillä yhteisöjen tuomioistuimessa.

siten, että päätös asian käsittelyn lopettamisesta on perusteltava ja päätöksiin voidaan hakea muutosta. Laillisuusperiaatteelle perustuvia järjestelmiä on samoin lievennetty antamalla syyttäjälle mahdollisuus lopettaa asian käsittely tietyin ehdoin.

Laillisuusperiaatetta noudatettaessa Euroopan syyttäjällä olisi mahdollisuus lopettaa asian käsittely paitsi pakottavista lakiteknisistä syistä¹¹¹ myös seuraavassa esitetyistä tarkoituksenmukaisuusperiaatteeseen liittyvistä syistä.

Ensinnäkin laillisuusperiaatteeseen tehtävien poikkeusten päällimmäisenä tarkoituksena olisi *de minimis non curat praetor* -periaatteen mukaisesti välttää yhteisön taloudellisten etujen kannalta vähäpätöisten asioiden kasautuminen Euroopan syyttäjän käsiteltäväksi. Tätä varten voitaisiin käyttää erilaisia keinoja. Euroopan syyttäjä voisi tuomioistuimen valvonnassa päättää esimerkiksi asian määrittelemisestä "yhteisön taloudellisten etujen kannalta vähäpätöiseksi". Voitaisiin määritellä myös rahallinen alaraja, jonka alittuessa Euroopan syyttäjä voisi vapaasti päättää syytetoimien aloittamisesta tai aloittamatta jättämisestä. Ensin mainittu vaihtoehto vaikuttaa joustavammalta. Jälkimmäinen on tosin täsmällisempi, mutta siihen sisältyy riski kynnyksilmiöstä, joka voitaneen kuitenkin pitää hallinnassa Euroopan syyttäjän harkintavallan ansiosta.

Toiseksi voitaisiin määrätä, että laillisuusperiaatteesta voidaan poiketa, jos syytteen nostamisesta ei olisi hyötyä asian ratkaisemisen kannalta. Euroopan syyttäjälle voitaisiin esimerkiksi jättää mahdollisuus ottaa syytetty nostaessaan huomioon vain riittäväksi katsomansa osa samaa henkilöä vastaan esitetyistä syytteistä. Tämä määräys voisi osoittautua hyödylliseksi, jos vain joitakin syytekohtia koskeva tutkinta osoittautuu riittäväksi langettavan tuomion antamiseen eikä tutkinnan jatkamisella olisi suurta merkitystä lopullisen tuomion kannalta.

Kolmanneksi laillisuusperiaatteesta poikkeamalla voitaisiin tavoitella tehokkaampaa talousrikosten yhteydessä menetettyjen summien takaisinperintää. Kyseessä on joissakin jäsenvaltioissa sovellettava sovintoratkaisukäytäntö, jonka soveltamisesta on syytä ainakin keskustella. Ehdotus on seuraavanlainen: jos syytetty korvaa aiheuttamansa vahingon palauttamalla – tulojen ja menojen hyväksyjän suostumuksella – sääntöjenvastaisesti hankkimansa varat tai maksamalla kiertämänsä verot ja tullimaksut, hän voisi tehdä Euroopan syyttäjän kanssa sopimuksen, jonka mukaan kaikki vireillä olevat syytetoimet lopetetaan, eikä uusia enää aloiteta. Jos syytetty maksaa vapaaehtoisesti vaaditun summan, hän välttyy tuomiolta. Tämä mahdollisuus voisi osoittautua hyödylliseksi silloin, kun langettavan tuomion antaminen näyttää epätodennäköiseltä. Sen käyttö olisi hyväksyttävää kuitenkin ainoastaan silloin, kun rikoksessa on kyse pienehköstä rahamäärästä. Yleensä sovintoratkaisun ehdot olisi määriteltävä siten, ettei niistä muodostuisi porsaanreikää tuomion välttämiseksi eivätkä ne johtaisi eriarvoiseen kohteluun.

Olipa syytteen nostamisesta poikkeamisen syy mikä tahansa, joka tapauksessa voitaisiin määrätä, ettei poikkeusta voida soveltaa, jos kyseessä ovat tietyt kansallisessa lainsäädännössä määriteltävät raskauttavat asianhaarat.

Jos Euroopan syyttäjä päättää jättää syytteen nostamatta, hänen on lopetettava asian käsittely. Jos syyte on jo nostettu, syyttäjän on tehtävä virallinen päätös asian käsittelyn lopettamisesta¹¹². Tämän jälkeen syyttäjä toimittaa asia koskevat tiedot kansallisille syyttäjäviranomaisille, joiden tehtävänä on arvioida, voitaisiinko asiasta nostaa syyte jostakin toisesta rikoksesta kansallisella tasolla, vaikka syytetty ei olekaan nostettu yhteisön tasolla (ks. seuraava kohta)¹¹³. Edelleen *ne bis in idem* -periaatteen mukaisesti tämä voi tulla

¹¹¹ Ks. kohta 6.2.4.1 (asian raukeaminen).

¹¹² Ks. kohta 6.2.4.1 (asian raukeaminen).

¹¹³ Tämä Euroopan syyttäjän toimittama tieto ei ole sama asia, kuin syytteeseen asettamisen siirtäminen kansallisten viranomaisten tehtäväksi tapausta jaettaessa yhteisön tasolla. Vrt. kohta 6.2.2.2 a).

kyseeseen vain, jos tutkintayksiköt ovat saaneet tietoonsa epäillyn syyllistyneen myös sellaisiin rikoksiin, joita koskevan syytteen nostaminen on kansallisten viranomaisten tehtävä.

Kysymys 5 Olisiko Euroopan syyttäjän toimittava laillisuusperiaatteen mukaan, kuten komissio ehdottaa, vai tarkoituksenmukaisuusperiaatteen mukaan? Mitkä poikkeukset olisi sallittava näistä periaatteista?

Toimivallan jakautuminen Euroopan syyttäjän ja kansallisten syyttäväviranomaisten kesken Koska sekä Euroopan syyttäjän että kansallisten syyttäväviranomaisten aineellinen toimivalta on rajattu, on tärkeää jakaa asiat käytännössä selkeästi molempien kesken. Johdonmukaisuuden vuoksi tapaukset, joissa samaa asiaa käsitellään rinnakkaisissa oikeudenkäynneissä, on pyrittävä rajaamaan mahdollisimman vähiin. Varojen säästämiseksi on vältettävä päällekkäisyyksiä. Oikeudenmukaisuuden turvaamiseksi on vältettävä poikkeamasta *ne bis in idem* -periaatteesta, mutta toisaalta on vältettävä ”negatiiviset” toimivaltaristiriidat, joissa kukaan ei katso olevansa toimivaltainen nostamaan syytettä. Tämän kysymyksen ratkaiseminen helpottaa muun muassa päättämistä siitä, kenen on ajettava syytettä asian ratkaisevassa tuomioistuimessa.

a) Yhteisön toimivaltaan kuuluvat tapaukset

Euroopan syyttäjä on periaatteessa toimivaltainen tapauksissa, joissa on kyse yhteisön taloudellisten etujen vahingoittamisesta. Määriteltäväksi jää, missä tapauksissa asia tulee tämän toimivallan perusteella yksinomaan Euroopan syyttäjän käsiteltäväksi ja milloin toimivalta jaetaan Euroopan syyttäjän ja kansallisten syyttäväviranomaisten kesken. On muistettava, että yksinomaan toimivallan lisäksi on kaksi periaatetta, joiden mukaisesti Euroopan syyttäjä hoitaa tehtäviään: asioiden järjestelmällinen saattaminen hänen käsiteltäväkseen ja Euroopan syyttäjän käsittelyn ensisijaisuus. Kuten jo aiemmin on mainittu, asiat olisi saatettava järjestelmällisesti käsiteltäväksi siltä osin, kuin on ilmennyt tosiseikkoja, joiden perusteella voidaan epäillä, että yhteisön taloudellisia etuja on vahingoitettu. Toisaalta asian saattamisen Euroopan syyttäjän käsiteltäväksi pitäisi kaiken järjen mukaan ja *ne bis in idem* -säännön mukaisesti merkitä sitä, että kansalliset syyttäväviranomaiset eivät sitä käsittele. Edellyttäen, että asiat saatetaan järjestelmällisesti Euroopan syyttäjän käsiteltäväksi ja että Euroopan syyttäjän toimet ovat ensisijaisia kansallisiin syytetoimiin nähden, yhteisön etuja koskevien tapausten käsittely voitaisiin jakaa Euroopan syyttäjän ja kansallisten syyttäväviranomaisten kesken. Toissijaisuusperiaatteen mukaisesti jotkut yhteisön taloudellisten etujen suojaamiseen liittyvät tapaukset voitaisiin jättää kansallisten viranomaisten hoidettavaksi seuraavasti:

- Sovelletaan lainsäätäjän ennalta määräämää alarajaa, joka ilmoitetaan esimerkiksi rikoksesta saadun rahallisen hyödyn suuruusena. Euroopan syyttäjä on kuitenkin pidettävä ajan tasalla tilanteesta, jotta kyseessä olevasta rikoslajista saadaan selvä kokonaiskuva.
- Euroopan syyttäjä saa valtuudet siirtää asioita kansallisten syyttäväviranomaisten käsiteltäväksi. Tätä toimivaltaa voidaan muuttaa käytännön vaatimusten mukaisesti ja annettujen suuntaviivojen rajoissa esimerkiksi siten, että yhden jäsenvaltion alueelle rajoittuvat tapaukset siirrettäisiin pääsääntöisesti kansallisille viranomaisille.
- Kaikissa edellä selostetuissa tapauksissa, joissa poiketaan laillisuusperiaatteesta, lukuun ottamatta sovintoratkaisuja.

b) Jaettuun toimivaltaan kuuluvat tapaukset

Tapaukset, joissa on samanaikaisesti rikottu sekä yhteisön oikeutta että kansallista lakia, on käsiteltävä erillään muista tapauksista. Tässä yhteydessä on selvitettävä suhtautumista asioihin, joissa tarvitaan Euroopan syyttäväviranomaisen panosta, vaikka hänen

toimivaltansa ei ulotu niihin.

Jaettu toimivalta on käytännössä hyvin yleistä, sillä yhteisön varojen keräämisestä ja hallinnoinnista vastaavat suurimmaksi osaksi kansalliset viranomaiset.

Jaetun toimivallan alaan kuuluvista tapauksista on useita esimerkkejä, esimerkiksi kansallisen viranomaisen lahjominen yhteisöltä saadun tuen väärinkäyttötarkoituksessa tai kauppatavaran salakuljetus, jolloin kierretään samalla kertaa sekä valmisteverot (kansallisia verotuloja), että arvonlisävero ja tullimaksut (yhteisön omat varat).

Yksinkertaisimmassa tapauksessa eri rikokset ja siten myös syytetoimet voidaan erottaa. Tällöin Euroopan syyttäjää, jonka tietoon on saatettu kaikki tosiseikat tai jonka käsiteltäväksi asia on saatettu, nostaisi syytteen vain yhteisön etujen vahingoittamisesta ja siirtäisi muiden syytteiden nostamisen kansallisille syyttäviviranomaisille.

Päällekkäisyys voi kuitenkin olla paljon monimutkaisempaa todelliseen jaettuun toimivaltaan kuuluvissa tapauksissa. Tässä on mahdollista erottaa kaksi eri tapausta: a) sama toiminta kuuluu sekä kansallisen rikosoikeuden että yhteisön rikosoikeuden alaan, kun kyseessä on sama suojeltu etu; b) kaksi toisiinsa liittyvää toimintaa (toisin sanoen eri toiminnot, joilla on tiivis keskinäinen yhteys) kuuluvat omilta osiltaan kansallisen rikosoikeuden tai yhteisön rikosoikeuden alaan. Molemmissa tapauksissa syytteiden keskittämisestä voi olla toiminnallista hyötyä.

Kansalliset syyttäviviranomaiset eivät voisi käsitellä jaettuun toimivaltaan kuuluvia tapauksia yksin, sillä tällöin Euroopan syyttäjän toiminta menettäisi merkityksensä. Euroopan apulaissyyttäjien nimittämisen pitäisi helpottaa tällaisten tapausten käsittelyä, varsinkin jos he hoitavat samaan aikaan sekä yhteisön että kansallisen tason virkaa. Käsittelyä helpottaa omalta osaltaan myös Eurojust-yksikön perustaminen.¹¹⁴ Vielä on kuitenkin pyrittävä vähentämään ristiriitojen todennäköisyyttä kansallisen ja yhteisön kriminaalipolitiikan välillä sekä toisaalta yhteisön etuihin ja toisaalta kansallisiin etuihin kohdistuvan rikoksen yhteydessä sovellettavan menettelyn välillä.

c) Yhteistyön järjestäminen Euroopan syyttäjän ja kansallisten syyttäviviranomaisten välillä

Edellisen kysymyksen ratkaisemiseksi sekä myös yleisistä syistä olisi järjestettävä Euroopan syyttäjän ja kansallisten syyttäviviranomaisten välinen neuvottelumekanismi.

Neuvottelukäytäntö vahvistaisi vähitellen viranomaisten välistä keskinäistä luottamusta.

Yhteistyön perustana olisi oltava kansallisten syyttäviviranomaisten velvollisuus saattaa asia Euroopan syyttäjän tiedoksi.¹¹⁵ Euroopan syyttäjän ja kansallisten syyttäviviranomaisten välisessä vuoropuhelussa olisi noudatettava täysin oikeusvarmuuden periaatetta. Näin ollen Euroopan apulaissyyttäjille olisi turvattava pääsy rikosrekisteritietoihin.¹¹⁶

Lisäksi on huomioitava velvoite saattaa asia Euroopan syyttäjän tiedoksi aina, kun on kysymys yhteisön taloudellisista eduista. Euroopan syyttäjä voi tarpeen tullen päättää antaa pääasiallisesti kansallisia etuja koskevan rikkomuksen kansallisten viranomaisten

¹¹⁴ Ks. kohta 7.2.1 (Eurojust).

¹¹⁵ Ks. esim. Euroopan unionin rikosoikeudellinen säännöstön (Corpus juris) 18 artiklan 5 kohta. Tässä on kysymys Euroopan syyttäjän ja kansallisten syyttäviviranomaisten välisestä suorasta avunannosta, ei uusimpien kansainvälisten rikosoikeustuomioistuinten soveltamasta syyttäjien ja valtioiden välinen pakollisesta yhteistyöstä tutkintavaiheessa (entistä Jugoslaviaa käsittelevän kansainvälisen rikostuomioistuimen perussäännön 29 artikla, Ruandaa käsittelevän kansainvälisen rikostuomioistuimen perussäännön 28 artikla ja kansainvälisen rikostuomioistuimen perussäännön 93 artikla).

¹¹⁶ Ks. lisäksi VI osasto (Petosten syytetoimien rekisteri) komission ehdotuksessa neuvoston säädökseksi taloudellisten etujen suojaamista koskevan yleissopimuksen [tehty 26.7.1995] lisäpöytäkirjan [hyväksytty 19.6.1997] laatimisesta (EYVL C 83, 20.3.1996, s.10).

käsiteltäväksi.¹¹⁷ Tarkemmin ottaen termillä "pääasiallisesti" tarkoitetaan sitä, että yhteisön lainsäätäjä voi määritellä tarkemmat ohjeet ja niiden perusteella Euroopan syyttäjä voi laatia suuntaviivat. Näiden on kuitenkin otettava huomioon yhteisön oikeuden ensisijaisuus suhteessa kansalliseen oikeuteen ja erityislain (*lex specialis*) ensisijaisuus suhteessa yleiseen lakiin.

Tapauksessa, jossa Euroopan syyttäjä ei jätä jaettuun toimivaltaan kuuluvaa tapausta kansallisille viranomaisille, hän voisi esittää yhteisen syytteen nostamista yhdessä Euroopan apulaissyyttäjän ja kansallisten syyttäväviranomaisten kanssa. Syyttäen nostamista johtaisi Euroopan syyttäjä.

Joka tapauksessa aina kun jonkin tason syyttäväviranomainen, kansallinen tai yhteisön viranomainen siirtää yhteiseen toimivaltaan kuuluvan asian kokonaisuudessaan toisen käsiteltäväksi, käsittelyä jatkavan syyttäjän olisi suojeltava myös asian luovuttaneen syyttäjän etuja.

Jos eri tuomioistuimissa nostetaan yhtäaikainen kanne, tapauksen käsittelyssä olisi viime kädessä pyrittävä käyttämään toimivaltakiistojen sovittelumekanismeja yhteisöjen tuomioistuimessa, kuten jäljempänä esitetään.¹¹⁸

Kysymys 6 Kun otetaan huomioon vihreässä kirjassa esitetyt näkökohdat, miten toimivalta olisi mielestänne jaettava Euroopan syyttäjän ja kansallisten syyttäväviranomaisten kesken, jotta jaettuun toimivaltaan kuuluvat tapaukset voitaisiin käsitellä?

Tutkinnan toteuttaminen

Tutkintakeinot

Euroopan syyttäjä vastaisi omaan toimivaltaansa kuuluvien tapausten johtamisesta ja koordinoinnista. Syyttömyysvoimien mukaisesti Euroopan syyttäjän tehtävänä olisi osoittaa epäillyn syyllisyys tai syyttömyys todisteiden nojalla. Koska Euroopan syyttäjän toimivaltaan kuuluvat rikokset voivat olla vakavia, syyttäjän olisi voitava tarpeen vaatiessa käyttää kaikkia kansallisella tasolla käytössä olevia tutkintakeinoja talousrikoksesta epäiltyä vastaan.¹¹⁹

Näin ollen hän voisi – tosin vain tuomioistuimen määräyksestä, kun kyseessä ovat perusoikeudet – koota kaikki tarpeelliset tiedot, kuulla todistajia, kuulustella epäiltyjä ja haastaa nämä kuulusteltavaksi, suorittaa kotietsintöjä, nostaa syytteen tosiseikkojen (myös kirjeenvaihdon) perusteella, jädäyttää varoja, kuunnella puheluita ja seurata muuta viestintää uusimman tekniikan avulla, käyttää talousrikosten tutkintaan tarvittavia välineitä, jotka on tunnustettu yleissopimuksissa¹²⁰ (peitetutkinta, valvottu läpikäynti) sekä pyytämään pidätysmääräystä tai syytetyn asettamista tuomioistuimen valvontaan tai tutkintavankeuteen. Seuraavassa tarkastellaan yksityiskohtaisesti syytetoimien valmisteluvaihetta koskevia oikeustakeita ja sitä, kuuluuko näiden toimien toteuttaminen ja valvonta kansalliselle vai yhteisön tasolle.

Euroopan syyttäjä ei voi toimia, jos hänen on turvauduttava yksinomaan kansallisella tasolla

¹¹⁷ Ks. esim. Corpus jurisin ns. Firenzen version 19 artikla.

¹¹⁸ Ks. esim. Corpus jurisin 28 artiklan 1 kohta sekä tämän vihreän kirjan kohta 8 (tuomioistuinvalvonta).

¹¹⁹ "Tutkintavälineillä" tarkoitetaan tässä yleisesti tutkinnan yhteydessä toteutettavia erilaisia toimenpiteitä.

¹²⁰ 18 päivänä joulukuuta 1997 tehty yleissopimus tulliviranomaisten välisestä yhteistyöstä ja keskinäisestä avunannosta (Napoli II -sopimus); 29 päivänä toukokuuta 2000 tehty yleissopimus keskinäisestä oikeusavusta rikosasioissa Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä (EYVL C 197, 12.7.2000, s. 1.)

määriteltyihin pakkokeinoihin, joita ei ole vastavuoroisesti tunnustettu. Tällaisessa tapauksessa ei pystyttäisi tekemään eroa kansainvälisen oikeusapupyynnön ja luovuttamispyynnön välillä. Yhteisen tutkinta- ja syytealueen yhtenäisyys vähenisi huomattavasti.

On vältettävä laatimasta sellaista "Euroopan rikoslainsäädäntöä", joka ei ole oikeassa suhteessa asetettuihin tavoitteisiin. Tässä on kysymys ainoastaan syytteenpanon tehostamisesta yhteisön taloudellisiin etuihin kohdistuvien rikosten osalta, ei kattavan eurooppalaisen tuomioistuinjärjestelmän luomisesta.

Vastavuoroisen kansallisten pakkokeinojen tunnustamisen pitäisi riittää turvaamaan Euroopan syyttäjän toimintakyky, kunhan kaikki jäsenvaltiot noudattavat riittäviä yhteisiä periaatteita. Sen lisäksi, että kaikki jäsenvaltiot ovat tunnustaneet perusoikeudet, kolmannessa pilarissa käyttöön otetut keinot (varojen jäädyttäminen¹²¹, tutkintavankien väliaikainen siirto tutkintatarkoituksissa, kuulustelu video- tai puhelinneuvottelun avulla, valvottu läpilasku, telekuuntelu¹²², eurooppalainen pidätysmääräys¹²³ jne.) viittaavat siihen, että yhteinen perusta on jo vakiintumassa, vaikka vielä onkin liian aikaista määritellä sen tarkkaa sisältöä.

Jos pakkokeinot, joita Euroopan syyttäjä toteuttaa kansallisen tuomioistuimen valvonnassa, tunnustettaisiin vastavuoroisesti kaikissa jäsenvaltioissa, voitaisiin välttää kansainvälisen oikeusapupyynnön ja luovuttamispyynnön asettamat rajoitukset, sillä pakkokeinot saisivat lainvoiman koko yhteisön alueella.

Euroopan syyttäjä voisi siis turvautua *kansallisiin tutkintakeinoihin* (ks. kohdat b ja c). Näiden vastavuoroinen tunnustaminen tarkoittaisi sitä, että Euroopan syyttäjän ei tarvitsisi pyytää uutta lupaa käyttää yhden jäsenvaltion tuomioistuimen hyväksymää tutkintatoimea jossain toisessa jäsenvaltiossa.

Asiaa voidaan havainnollistaa seuraavalla esimerkillä. Saman yrityksen kolmessa tytäryhtiössä suoritetaan etsintä. Tytäryhtiöt sijaitsevat jäsenvaltioissa A, B ja C. (Yrityksen tiloissa tehtävään etsintään vaaditaan jäsenvaltioiden kansallisten lakien mukaan tuomioistuimen lupa vain kahdessa ensin mainitussa jäsenvaltiossa.) Euroopan syyttäjä voisi pyytää etsintälupaa jäsenvaltion A tuomioistuimelta ja käyttää samaa lupaa jäsenvaltiossa B ilman uutta lupapyyntöä. Näin syyttäjä voisi suorittaa etsinnät samanaikaisesti kaikissa kolmessa tytäryhtiössä jäsenvaltioissa A, B ja C.

Vastavuoroinen tunnustaminen voisi koskea myös kyseisillä tutkintatoimilla hankittuja todisteita. Asiaa tarkastellaan jäljempänä.¹²⁴

Yhteisön tutkintakeinoilla eli Euroopan syyttäjän päätettävissä olevilla tutkintatoimilla (ks. kohta a) olisi yhteisöllisen luonteensa vuoksi sama oikeusvaikutus kaikkialla yhteisellä tutkinta- ja syytealueella.

a) Euroopan syyttäjän päätettävissä olevat yhteisön tutkintakeinot: tietojen kerääminen ja tiedoksianto, kuuleminen ja kuulustelu jne.

Euroopan syyttäjän käytössä olevat tutkintakeinot (tiedonhaku, todistajien kuuleminen ja epäillyn kuulustelu tämän suostumuksella) eivät edellytä pakkokeinojen käyttöä. Syyttäjä voi siis käyttää niitä vapaasti harkintansa mukaan. Pohdittavaksi jää, pitäisikö tutkintakeinoihin sisällyttää myös yritysten tiloissa suoritettavat etsinnät, sillä niihin ei vaadita kaikissa

¹²¹ Ranskan tasavallan, Ruotsin kuningaskunnan ja Belgian kuningaskunnan hallitusten aloite neuvoston puitepäätöksen tekemiseksi omaisuuden hukkaamiskieltoa ja todistusaineiston säilyttämistä koskevien päätösten täytäntöönpanosta Euroopan unionissa (EYVL C 75, 7.3.2001, s.3.)

¹²² 29 päivänä toukokuuta 2000 tehty yleissopimus, ks. ed..

¹²³ Asiakirja KOM(2001)522, ks. ed.

¹²⁴ Ks. kohta 6.3.4 (todistelusäännöt).

jäsenvaltioissa tuomioistuimen lupaa.

Joka tapauksessa keinojen käytön on perustuttava yhteisön tasolla täsmällisesti määriteltävään menettelyyn. Menettelyssä on turvattava syytetyn puolustautumisoikeus. Syytetyn oikeudet voisivat perustua uusimpien kansainvälisten rikostuomioistuinten perussääntöjen määräyksiin, joiden tarkoituksena on syytetyn suojaaminen: oikeusapu, tulkkaus, oikeus vaieta, oikeus olla tunnustamatta syyllisyyttään, syytetyn oikeuksien tunteminen (syytetylle on ilmoitettava, että hänen lausuntojaan voidaan käyttää todisteena häntä vastaan, ja kerrottava, mistä rikoksesta häntä epäillään...).

b) Tutkintakeinot, joiden käyttöä tuomioistuin valvoo: haaste, kotietsintä, takavarikointi, varojen jäädyttäminen, telekuuntelu, peitetutkinta, valvottu läpilasku jne.

Euroopan syyttäjälle olisi taattava mahdollisuus turvautua lainvoimaisiin ja yhteisellä tutkinta- ja syytealueella toteutettavissa oleviin pakkokeinoihin. Pakkokeinoja käytettäisiin kuitenkin kansallisen tuomioistuimen valvonnassa.¹²⁵ Pakkokeinojen täytäntöönpanosta huolehtisivat toimivaltaiset viranomaiset Euroopan syyttäjän johdolla.¹²⁶

Jos kyseessä on kaksi eri jäsenvaltiota, lupaa annettaessa sovelletaan sen jäsenvaltion oikeusjärjestelmää, jossa tuomioistuin sijaitsee, ja täytäntöönpanovaiheessa sen jäsenvaltion oikeusjärjestelmää, jossa tutkintatoimi toteutetaan. Tämän perusteella jäsenvaltioiden olisi vastavuoroisesti tunnustettava lupa pakkokeinon käyttöön ja hyväksyttävä sen avulla laillisesti hankitut todisteet.

Ennakkoon on varmistuttava siitä, että jokaisen jäsenvaltion kansallisessa laissa säädetään mahdollisuudesta käyttää samoja pakkokeinoja. Vastavuoroinen tunnustaminen edellyttää, että varmistetaan tutkintakeinoista annettujen kansallisten säännösten yhtäpitävyyden vähimmäisaste. Kysymys ei ole kansallisten säännösten yhdenmukaistamisesta, vaan ainakin sen varmistamisesta, että jokaisessa jäsenvaltiossa on säädetty sellaisista tutkintavälineistä, jotka Euroopan syyttäjällä on käytössään. Jotta esimerkiksi yhteisön johdetussa oikeudessa voitaisiin säätää Euroopan syyttäjän mahdollisuudesta pyytää tutkintavankeuteen määräämistä, tutkintavankeutta koskevan kansallisen lainsäädännön olisi oltava voimassa jokaisessa jäsenvaltiossa.

Kansallisella tuomioistuimella on valta päättää sille esitetyn lupapyynnön menettelytavasta (ennakkoon haettava lupa, jälkeensä haettava lupa, normaali menettely, kiireellinen menettely jne). Vastavuoroisen tunnustamisen periaatetta sovelletaan kansallisen tuomioistuimen valvonnan muotoseikkoihin, ei periaatteisiin.

Edellisessä esimerkissä on huomattava, että vaikka jäsenvaltiossa A tuomioistuimelta saatu lupa myönnettiin yksinkertaistetulla menettelyllä, jota ei tunneta jäsenvaltion B oikeusjärjestelmässä, lupa kuitenkin tunnustetaan vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen mukaisesti. Sitä vastoin Euroopan syyttäjä ei voisi sivuuttaa luvanhakua jäsenvaltioissa A ja B sillä perusteella, että jäsenvaltiossa C on sallittua suorittaa etsintä yrityksessä ilman tuomioistuimen lupaa.

c) Tutkintakeinot, joiden käytöstä tuomioistuin päättää Euroopan syyttäjän pyynnöstä: pidätysmääräys, asettaminen tuomioistuimen valvontaan ja säilöönotto

Edellä esitetyt perustelut pätevät vielä selkeämmin vapaudenrajoitukseen ja vapaudenriistoon. Toisin kuin kohdassa b mainittuja keinoja, tässä tarkoitettuja tutkintakeinoja voidaan käyttää seurausten vakavuuden vuoksi ainoastaan tuomioistuimen päätöksellä.

¹²⁵ Ks. kohta 6.4 (tuomioistuinvalvontaan perustuvat oikeustakeet).

¹²⁶ Ks. kohta 6.2.3.2 (suhde kansallisiin tutkintayksikköihin) ja kohta 7.3 (OLAFin tuleva rooli)

Näin ollen Euroopan syyttäjän on pyydettävä tuomioistuimelta päätös pidätysmääräyksen antamista, tuomioistuimen valvontaan asettamista tai säilöönottoa varten.

Komissio katsoo, että Euroopan syyttäjän olisi voitava pyytää miltä tahansa toimivaltaiselta kansalliselta tuomioistuimelta päätöstä pidätysmääräyksen antamisesta. Soveltuvien osin tällöin olisi noudatettava komission ehdotuksessa puitepäätökseksi eurooppalaisesta pidätysmääräyksestä¹²⁷ säädettyjä edellytyksiä.

Pidätysmääräyksen täytäntöönpano yhteisellä tutkinta- ja syytealueella antaisi Euroopan syyttäjälle mahdollisuuden vaatia tutkintaa, pidätystä ja luovuttamista rikosepäilyn perusteella. Jokainen eurooppalainen pidätysmääräys olisi kirjattava Schengenin tietojärjestelmään. Jos pidätetty henkilö vastustaa pidätysmääräyksen täytäntöönpanoa, hänen oikeuksiensa suojaamiseksi hänellä olisi oltava valitusoikeus täytäntöönpanosta vastaavan valtion pakkokeinotuomioistuimessa.

Kaikkialla yhteisellä tutkinta- ja syytealueella täytäntöön pantava eurooppalainen pidätysmääräys tekisi luovuttamismenettelyn tarpeettomaksi Euroopan syyttäjän toimivallan osalta. Kaksoisrangaistavuuden periaatetta ja oman valtion kansalaisten luovuttamiskieltoa ei periaatteessa voitaisi enää soveltaa tässä yhteydessä. Tampereen Eurooppa-neuvoston päätelmien hengen mukaisesti on pyrittävä vähentämään luovuttamista koskevia muutoksenhakuja ja kehittämään eurooppalaista täytäntöönpanoperustetta.¹²⁸

Kysymys 7 Vaikuttavatko Euroopan syyttäjälle kaavaillut tutkintakeinot riittävältä, kun otetaan huomioon jäsenvaltioiden rikoslainsäädännön epäyhtenäisyys? Millaiset säännöt (sovellettava laki, valvonta) tutkintavälineiden käytölle olisi asetettava?

Suhde kansallisiin tutkintayksikköihin

Ehdotus Euroopan syyttäjän toimien perustamisesta ei tarkoita sitä, että yhteisön tasolle oltaisiin perustamassa elintä, jonka tehtävänä on toteuttaa kaikki tutkintatoimet jäsenvaltioissa.¹²⁹ Euroopan syyttäjän olisi pystyttävä tukeutumaan toimissaan kansallisten oikeus- ja poliisiviranomaisten tutkintayksikköihin, joista muodostetaan tarpeen tullen yhteisiä tutkintaryhmiä¹³⁰ toteuttamaan pakkokeinotuomioistuimen hyväksymiä tai määräämiä tutkintatoimia käytännössä.¹³¹

Yhteistyösuhteelle voidaan esittää useita vaihtoehtoja.

Ensimmäisen vaihtoehdon mukaan Euroopan syyttäjä voisi suoraan määrätä jäsenvaltioiden kansalliset tutkintayksiköt suorittamaan rikostutkintaa hänen toimivaltaansa kuuluvien asioiden osalta.

Toisen vaihtoehdon mukaan kansalliset tutkintayksiköt veloitettaisiin yleisesti avustamaan Euroopan syyttäjää tämän toiminnassa. Euroopan syyttäjällä olisi oikeus pyytää apua jäsenvaltion poliisilta esimerkiksi etsinnän suorittamisessa. Pyynnön täyttämisestä ei voisi kieltäytyä.

Kolmannen vaihtoehdon mukaan kussakin jäsenvaltiossa noudatettaisiin samanlaista

¹²⁷ Aiemmin mainittu asiakirja KOM(2001)522.

¹²⁸ Päätelmät 35 ja 37.

¹²⁹ Yhteisön toimielinten sisäisen tutkinnan osalta ks. kohta 7.3.

¹³⁰ Aiemmin mainitun keskinäisestä oikeusavusta rikosasioissa Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä 29 päivänä toukokuuta 2000 tehdyn yleissopimuksen 13 artikla.

¹³¹ Vaikka tämä ei olekaan vihreän kirjan varsinainen aihe, on syytä huomauttaa, että joissakin toissijaisuusperiaatteen mukaisesti tarkoin rajattavissa tapauksissa EU:n laajuiset tutkintavaltuudet voisivat parantaa Euroopan syyttäjän toimintakykyä. Kyse on erityisesti rajatylittävistä tapauksista, joihin liittyy suoria menoja (joita yhteisöt hallinnoivat itsenäisesti ilman jäsenvaltioiden viranomaisten apua), esimerkiksi kun komissiolla on useisiin eri jäsenvaltioihin sijoittautuneita sopimuskumppaneita tai alihankkijoita. Ks. myös kohta 7.3 (OLAFin tuleva rooli).

järjestelyä kuin kansallisten syyttäjäviranomaisten ja kansallisten tutkintaviranomaisten välillä.

Kyseistä tilannetta voidaan havainnollistaa seuraavasti: jäsenvaltiossa A toimiva Euroopan apulaissyöttäjä voisi turvautua kansallisten syyttäjäviranomaisten tavoin suoraan poliisin apuun. Sen sijaan jäsenvaltiossa B, jossa kansallisilla syyttäjäviranomaisilla ei ole valtaa määrätä poliisitutkinnasta, Euroopan apulaissyöttäjä ei voisi pyytää apua kansallisilta poliisiviranomaisilta.

Komissio kannattaa kolmatta vaihtoehtoa, kunhan kansalliset järjestelyt eivät estä yhteisön tehokkuus- ja vastaavuusperiaatteiden toteutumista. Euroopan apulaissyöttäjällä olisi tässä tapauksessa sama toimivalta kansallisten tutkintaviranomaisten suhteen kuin kansallisilla syyttäjäviranomaisilla.

<i>Kysymys 8 Mitkä seikat on otettava huomioon, jotta voidaan varmistaa Euroopan syyttäjän vastuulla olevien tutkintatoimien toteuttaminen?</i>
--

Syytetoimien lopettaminen

Asian raukeaminen

Kun Euroopan syyttäjä päättää luopua syytteen nostamisesta, hänen on tehtävä muodollinen päätös asian raukeamisesta. Päätös on voitava tehdä milloin tahansa valmisteluvaiheen aikana. Lisäksi milloin tahansa, myös valmisteluvaiheen aikana, voi ilmetä Euroopan syyttäjältä riippumaton syy lopettaa syytetoimet.¹³²

Tässä yhteydessä ei ole tarpeen käsitellä Euroopan syyttäjän mahdollisuutta lopettaa asian käsittely tarkoituksenmukaisuussyistä soveltaen jotakin aiemmin mainituista poikkeuksista laillisuusperiaatteeseen¹³³. Tämä voi tapahtua jo ennen syytetoimien aloittamista.

Euroopan syyttäjä voi myös päättää jo nostamiensa syytteiden raukeamisesta.

- Tämä on pakollista, kun syyte raukeaa, koska vanhentumisaika on kulunut umpeen¹³⁴, rikoksentekijä on kuollut (tai oikeushenkilö on lopettanut toimintansa) tai jäsenvaltiossa toteutetaan yleinen toimenpide, kuten armahduksen myöntäminen.
- Lisäksi käsittely olisi voitava lopettaa erikseen määriteltävin edellytyksin, jos rikosta ei voida osoittaa tapahtuneen, näyttö on riittämätön tai tekijä on tuntematon.

Päätöksen muodosta olisi päätettävä yhteisön menettelyllä. Euroopan syyttäjä voitaisiin velvoittaa perustelemaan päätöksensä. Päätös annettaisiin tiedoksi syytetyille, vahingonkärsijälle – joka on tässä tapauksessa komissio yhteisöjen edustajana – ja kansallisille syyttäjäviranomaisille edellä selostettujen yhteistyöjärjestelyjen mukaisesti. Kuten edellä on todettu, Euroopan syyttäjän päätös käsittelyn lopettamisesta ei estäisi kansallisia syyttäjäviranomaisia jatkamasta asian käsittelyä kansallisiin etuihin kohdistuvien rikosten osalta *ne bis in idem* -periaatteen näin salliessa.¹³⁵ Sen sijaan voidaan kysyä, mitä seurauksia kansallisille syyttäjäviranomaisille aiheutuu, jos Euroopan syyttäjä lopettaa käsittelyn vasta sen jälkeen, kun tutkinta on jo saatu päätökseen. Olisi ehkä järkevää säätää, että kansallisten viranomaisten on tiedotettava Euroopan syyttäjälle, jos asiassa ilmenee uusia seikkoja.

Asian vieminen tuomioistuimeen

Tutkinnan päättyessä Euroopan syyttäjä voisi päättää käsittelyn lopettamisen sijasta viedä asian tuomioistuinkäsittelyyn. Tällöin hänellä olisi oltava riittävä määrä puolueettomasti ja

¹³² Ks. kohta 6.3.5 (syytetoimien lopettamisperusteet)

¹³³ Ks. kohta 6.2.2.1 (laillisuusperiaate ja tarkoituksenmukaisuusperiaate).

¹³⁴ Ks. kohta 5.5 (rikoksen vanhentuminen).

¹³⁵ Ks. kohdat 6.2.2.2 b) ja c) (toimivallan jakautuminen Euroopan syyttäjän ja kansallisten syyttäjäviranomaisten välillä).

huolellisesti hankittuja todisteita epäillyn syyllisyydestä syyttäjän toimivaltaan kuuluvaan rikokseen. Kerätyn todistusaineiston perusteella langettavan tuomion olisi oltava todennäköisempi kuin vapauttava tuomio.

Muotoseikkojen osalta Euroopan apulaissyyttäjän olisi asiaa tuomioistuimeen viedessään noudatettava kansallisen rikosprosessioikeuden vaatimuksia. Useimmissa rikosoikeusjärjestelmissä säädetään, että syytteessä on ilmoitettava syytetyn henkilöllisyys, tosiseikat ja rikos, jota syyte koskee.¹³⁶ Syytteen muoto, sisältö ja tuomioistuinvalvonta määräytyvät täysin kansallisen oikeusjärjestelmän perusteella.¹³⁷ Sama koskee myös koko oikeudenkäyntivaihetta.

Kysymys 9 Millä edellytyksin Euroopan syyttäjä voisi päättää lopettaa asian käsittelyn tai viedä sen tuomioistuimeen?

Oikeudenkäyntivaihe

Komission ehdottaman EY:n perustamissopimuksen uuden 280 a artiklan mukaan Euroopan syyttäjän *"tehtävänä on yhteisön taloudellisia etuja... vahingoittavia rikoksia koskevien syytteiden ajaminen jäsenvaltioiden toimivaltaisissa tuomioistuimissa"* yhteisön lainsäätäjän asettamien ehtojen mukaisesti.¹³⁸

Oikeudenkäyntivaltion valinta

Kun kyseessä ovat useita jäsenvaltioita koskevat monimutkaiset tapaukset, Euroopan syyttäjän olisi päätettävä, minkä jäsenvaltion tuomioistuimeen (tai minkä jäsenvaltioiden tuomioistuihin) asia viedään.

Vielä sen jälkeen, kun 25 päivänä heinäkuuta 1995 tehty yleissopimus ja sen pöytäkirjat on ratifioitu¹³⁹, voi käydä niin, että useat jäsenvaltiot samanaikaisesti katsovat kansallisen tuomioistuimensa olevan toimivaltainen käsittelemään saman, yhteisön taloudellisia etuja vahingoittaneen tapauksen. Unionin jäsenvaltioiden kolmannessa pilarissa hyväksytyjen oikeudellisen toimivallan kriteerien pääasiallisena tavoitteena on taata, että aina olisi vähintään yksi jäsenvaltio, jonka tuomioistuin on toimivaltainen.¹⁴⁰ Kriteereissä ei kuitenkaan määritellä yhtä ainoaa jäsenvaltiota, jonka tuomioistuimeen Euroopan syyttäjän olisi vietävä asia.

Syytetoimien keskittyneen hallinnan periaate johtaa väistämättä siihen, että Euroopan syyttäjä joutuu valitsemaan yleissopimusten nojalla toimivaltaisten jäsenvaltioiden välillä päättäessään, missä jäsenvaltiossa asia pannaan vireille. Näin vältetään ("positiiviset") toimivaltakiistat, jotka syntyisivät, jos useat jäsenvaltiot käsittelisivät samaa asiaa omalla tahollaan. Euroopan syyttäjän olisi näin ollen pystyttävä keskittämään asian käsittely yhden jäsenvaltion tuomioistuimeen. Toisaalta syyttäjän olisi myös pystyttävä hajauttamaan syytteet siten, että monimutkaisen tapauksen eri osat voitaisiin käsitellä niin monen jäsenvaltion tuomioistuimessa kuin on tarve. Nämä kaksi mahdollisuutta olisi pystyttävä yhdistämään.

¹³⁶ Ks. esimerkiksi kansainvälisen rikostuomioistuimen perussäännön 58 artiklan 3 kohta.

¹³⁷ Ks. kohta 6.4 (valmistelutuomioistuin).

¹³⁸ Ks. liite 2, kolmas kaavio.

¹³⁹ Edellä mainittu 23 päivänä toukokuuta 2001 annettu direktiiviehdotus ei sisällä yleissopimuksen ja sen pöytäkirjojen niitä määräyksiä, joita koskee EY:n perustamissopimuksen 280 artiklan 4 kohdassa määrätty poikkeus kansallisen rikosoikeuden soveltamisesta ja kansallisesta oikeudenhoidosta jäsenvaltioissa. Määräykset tulevat voimaan vasta, kun yleissopimus ja pöytäkirjat on ratifioitu kaikissa jäsenvaltioissa.

¹⁴⁰ 25 päivänä heinäkuuta 1995 tehdyn yleissopimuksen 4 artikla ja 27 päivänä syyskuuta 1996 annetun lisäpöytäkirjan 6 artikla.

Koska oikeusjärjestelmät on yhdenmukaistettu vain osittain, jäsenvaltion valinnalla on kerrannaisvaikutuksia, sillä sen perusteella määräytyy myös oikeudenkäynnin kieli, käytännön järjestelyt (todistajien kuuleminen ja tuominen paikalle jne.), toimivaltainen tuomioistuimien ja vieläpä sovellettava kansallinen laki siltä osin kuin yhteisiä säännöksiä ei ole. Tämän vuoksi on otettava huomioon kaksi tärkeää seikkaa: oikeudenkäyntivaltion valintaa koskevat kriteerit ja valinnan valvonta.

Valinnassa olisi noudatettava tiettyjä kriteerejä, mutta samalla Euroopan syyttäjälle olisi jätettävä riittävä harkintavaltia, jotta tapauksen asettamat erityisvaatimukset voidaan ottaa huomioon. Yhteisön lainsäätäjän on asetettava kriteerit, joita voisivat olla esimerkiksi rikoksentekeipaikka, syytetyn kansallisuus, syytetyn asuinpaikka (luonnollinen henkilö) tai kotipaikka tai sijoittautumispaikka (oikeushenkilö), todisteiden sijaintipaikka tai syytetyn säilöönottopaikka. Joka tapauksessa valmisteluvaiheessa tehdyn pakkokeinotuomioistuimen valinnan ei pitäisi määrätä ennalta oikeudenkäyntivaltiota.¹⁴¹

Kriteerit pitäisi painottaa, koska yksittäinen kriteeri voi viitata useaan eri paikkaan. Niitä ei kuitenkaan pidä asettaa arvojärjestykseen, vaan niitä on käsiteltävä kokonaisuutena.

Rikoksen ja tuomioistuimivalinnan välillä olisi periaatteessa oltava jokin yhteys. Euroopan syyttäjä voi kuitenkin toimia hyvin joustavasti valitessaan hyvän oikeudenhoidon kannalta sopivimman tuomioistuimen.¹⁴²

Jäsenvaltion valinnan valvonnan osalta ensimmäisenä vaihtoehtona on mahdollisuus jättää valinta täysin Euroopan syyttäjän vastuulle. Vastavuoroisen tunnustamisen periaate unionin sisällä perustuu kaikkiin kansallisiin oikeusjärjestelmiin kohdistuvaan luottamukseen.

Kansalliset oikeusjärjestelmät nojaavat tukevasti yhteisiin periaatteisiin, joihin kuuluvat nyt oikeudenkäyntivaiheessa noudatettavan *non bis in idem* -säännön lisäksi laillisuus, taannehtivien oikeusvaikutusten kieltäminen ja rikoksista määrättävien rangaistusten oikeasuhtaisuus.¹⁴³

Kaikki jäsenvaltiot ovat hyväksyneet kontradiktorisen menettelyn perusteet. Kaikissa tunnustetaan muutoksenhakuoikeus sekä oikeus oikeudenkäyntiin riippumattomassa ja puolueettomassa, etukäteen laillisesti perustetussa tuomioistuimessa.¹⁴⁴ Valmisteluvaiheen yhteydessä mainittujen perusoikeuksien lisäksi oikeudenkäynnin aikana on noudatettava periaatetta, että asia ratkaistaan epäselvissä tapauksissa syytetyn eduksi, ja langettava tuomio annetaan vain, jos hänen syyllisyyttään ei voi kohtuudella epäillä.

Syytetyn, uhrin ja todistajien oikeudet taataan kaikissa kansallisissa järjestelmissä.

Syytetyllä on muun muassa oikeus vaieta ja olla todistamatta itseään vastaan¹⁴⁵ sekä oikeus saada neuvoja ja antaa toisen henkilön puolustaa ja edustaa itseään¹⁴⁶.

Jotkut seikat voivat kuitenkin puhua oikeudenkäyntivaltion valintaa koskevan valvonnan puolesta. Jos jäsenvaltioiden rikosoikeudellisia säännöksiä ei ole yhdenmukaistettu,

¹⁴¹ Ks. kohta 6.4 (tuomioistuimivalvontaan perustuvat oikeustakeet).

¹⁴² Hyvä oikeudenhoito edellyttää kohtuullisen ajan vaatimuksen sekä kohtuus- ja tehokkuusperiaatteiden noudattamista.

¹⁴³ Perusoikeuskirjan 49 artikla ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 7 artikla.

¹⁴⁴ Perusoikeuskirjan 47 artiklan 1 ja 2 alakohta ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kohta.

¹⁴⁵ Oikeus olla todistamatta itseään vastaan tarkoittaa, että Euroopan syyttäjä ei voi käyttää todisteita, jotka on hankittu vastoin syytetyn tahtoa pakottamalla tai painostamalla (Euroopan ihmisoikeustuomioistuin, Funke v. Ranska, 25.2.1993, 44 kohta). Euroopan syyttäjä voi kuitenkin käyttää syytetyltä sellaisten pakkokeinoiden avulla saatuja tietoja, joiden käyttöön ei tarvita syytetyn suostumusta (Euroopan ihmisoikeustuomioistuin, Saunders v. Yhdistynyt kuningaskunta, 17.12.1996, 69 kohta).

¹⁴⁶ Perusoikeuskirjan 47 artiklan 2 alakohta ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 3 kohta.

Euroopan syyttäjä ei saisi käyttää harkintavaltaansa väärin. Toisin sanoen hän ei saisi järjestelmällisesti välttää asioiden viemistä sellaisten jäsenvaltioiden tuomioistuimiin, joiden oikeusjärjestelmä vaikuttaa hänestä epäedulliselta. Jos katsotaan, että tuomioistuinvalintaa on valvottava, valvonta olisi tästä syystä annettava tuomioistuimen tehtäväksi.

Toisen vaihtoehdon mukaan Euroopan syyttäjän tekemän tuomioistuinvalintaa valvoisi kansallinen tuomioistuin. Valvoessaan syytteen nostamista tuomioistuin valvoisi samalla laillisuuden toteutumista suhteessa kansalliseen oikeuteen erityisesti oman toimivaltansa alalla. Kysymykseksi jää, pitäisikö ilmeisen valintavirheen yhteydessä valvontaa laajentaa suhteessa yhteisön oikeuteen (edellä mainittuihin kriteereihin). Vaikka kansalliselle tuomioistuimelle ei annettaisikaan valtaa kumota Euroopan syyttäjän tekemää valintaa, väärinkäytön tai ilmeisen virheen valvonta antaisi yhdelle tai useammalle jäsenvaltiolle mahdollisuuden kokonaan tai osittain hylätä asian ottaminen käsiteltäväksi. Teoriassa tämä on mahdotonta 25 päivänä heinäkuuta 1995 tehdyssä yleissopimuksessa annettujen tuomioistuimen toimivaltasääntöjä koskevien kriteerien nojalla. Käytännössä tilanne voisi kuitenkin johtaa jopa siihen, että yksikään jäsenvaltio ei halua ottaa asiaa käsiteltäväksi kansallisessa tuomioistuimessaan. Tällaiset (”negatiiviset”) toimivaltakiistat olisi selvitettävä yhteisön tasolla eli tässä tapauksessa Euroopan yhteisöjen tuomioistuimessa.¹⁴⁷

Kolmannen vaihtoehdon mukaan yhteisöön perustettaisiin erityistuomioistuin valvomaan Euroopan syyttäjän tekemää tuomioistuinvalintaa. Komission ehdotuksessa ei kuitenkaan mennä näin pitkälle. Erityistuomioistuimen perustamista käsitellään kuitenkin selvyiden vuoksi vielä jäljempänä, kun pohditaan sitä, kenen tehtävänä on valvoa asian vireillepanoa tuomioistuimessa.¹⁴⁸

Kysymys 10 Millä perusteella valitaan oikeudenkäyntivaltio (tai -valtiot)? Onko Euroopan syyttäjän tekemää päätöstä valvottava? Jos on, kenelle valvonta kuuluu?

Syytteen ajaminen

Euroopan syyttäjän tehtävänä on ajaa syytettä kansallisissa tuomioistuimissa kansallisen oikeusjärjestelmän mukaisesti.

Komission ehdotuksen tarkoituksena ei ole uuden eurooppalaisen oikeusasteen tai syyttäjälaitoksen luominen. Ehdotuksessa ei myöskään oteta kantaa oikeudenkäyntituomioistuimen organisaatioon. Tosin talousasioiden monimutkaisuuden ja rajatylittävän luonteen vuoksi voidaan epäillä muiden kuin alaan erikoistuneiden tuomioistuinten pätevyyttä käsitellä niitä.¹⁴⁹ Komission mielestä jokainen jäsenvaltio voi kuitenkin omalta osaltaan päättää asiasta toissijaisuusperiaatteen mukaisesti.

Syytettä ajaa Euroopan syyttäjän nimissä oikeudenkäyntivaltiossa toimiva Euroopan apulaissyyttäjä kansallisen oikeusjärjestyksen ja menettelyjen mukaisesti. Vaikka rikosprosessioikeudessa onkin eroja jäsenvaltioiden välillä, oikeudenkäyntivaiheessa erot ovat paljon pienemmät kuin valmisteluvaiheessa.

Tehokkuussyihin perustuva vaatimus syytetoimien keskitetystä johtamisesta ei siis koske oikeudenkäyntivaihetta. Periaatteessa sovellettaisiin kansallista oikeutta vähäisin tarkistuksin, jotka antaisivat Euroopan syyttäjälle mahdollisuuden ajaa syytettä tapauksissa, joissa on kyse yhteisöjen taloudellisista eduista.

Euroopan yhteisöt vahingonkärsijänä

Rikoksen uhrin asema rikosprosessissa vaihtelee suuresti jäsenvaltiosta toiseen. Joissakin maissa vahingonkärsijä voi osallistua rikosoikeudenkäyntiin vahingonkorvauksen hakijana tai jopa syytteen vireillepanijana (*partie civile*). Tästä on se etu, ettei erillistä

¹⁴⁷ Ks. kohta 8 (oikeudellinen valvonta).

¹⁴⁸ Ks. kohta 6.4.3 (valmistelutuomioistuin).

¹⁴⁹ Ks. esim. Corpus jurisin 26 artiklan 1 kohdan muotoilun kehittyminen.

siviilioikeudenkäyntiä tarvita. Joissakin jäsenvaltioissa vahingonkärsijällä on mahdollisuus avustaa tuomioistuinta oikeuskäsittelyssä (*amicus curiae*).

Syytteen nostaminen kuuluu ainoastaan Euroopan syyttäjälle. Koska hän toimii täysin itsenäisesti, voisi kuitenkin olla yhteisöjen edun mukaista osallistua oikeudenkäyntiin.

Yhteisöjen taloudellisten etujen puolustamisessa on useita eri mahdollisuuksia: komissio voisi osallistua oikeudenkäyntiin yhteisöjen edustajana, tai OLAFin tai yhteisön muiden yksiköiden edustajat voisivat antaa asiantuntijan- tai todistajanlausuntoja.

Komissio ei ole sitä mieltä, että yhteisöjen roolin vahingonkärsijänä pitäisi aina olla sama kaikissa yhteisön taloudellisiin etuihin liittyvissä oikeudenkäynneissä. Komissio toivoo, että yhteisöille taattaisiin jokaisessa jäsenvaltiossa samat oikeudet kuin rikoksen uhrilla tavallisesti on.

Todistelusäännöt

Yhdessä jäsenvaltiossa laillisesti hankittuja todisteita ei hyväksytä automaattisesti muissa jäsenvaltioissa, mikä heikentää valitettavan usein syytetoimien tehokkuutta valtioiden rajat ylittävissä tapauksissa. Tilanne haittaa tutkinnan hyödyntämistä oikeudenkäyntivaiheessa.

Jollei muutosta saada aikaan, työ syytetoimien johtamisen keskittämiseksi ja Euroopan syyttäjän toimien perustamiseksi valuu hukkaan. Koska Euroopan syyttäjän tehokkuus mitataan sen mukaan, miten hyvin hän pystyy hyödyntämään hankkimiaan todisteita oikeudenkäynnin aikana, ongelmaan on saatava ratkaisu.

Todisteiden hyväksyttävyys

Pelkkä asian siirtäminen kansalliseen tuomioistuimeen ei itsessään ratkaise todisteiden hyväksyttävyyden ongelmaa Euroopan tutkinta- ja syytealueella. Yhdessä jäsenvaltiossa hankitut todisteet on voitava hyväksyä kaikkien muiden unionin jäsenvaltioiden tuomioistuimissa, jotta syytteen keskittäminen yhden jäsenvaltion tuomioistuimeen on mahdollista. Todisteita koskevat säännöt perustuvat yhteisille periaatteille, mutta ovat liian monimuotoisia yksityiskohdissaan Euroopan syyttäjän toiminnan perustaksi.

Sitä paitsi Euroopan syyttäjä joutuisi tällöin valitsemaan kahden huonon vaihtoehdon välillä: joko hän valitsisi tuomioistuimen väärin perustein (oikeudenkäynnit keskittyisivät yhteen tai muutamaan jäsenvaltioon, joissa on joustavimmat todistelusäännöt) tai syytteet eivät johda langettaviin tuomioihin tai eivät ole tasapuolisia (syytetoimet jäävät tehottomiksi todistelusääntöjen erilaisuuden vuoksi).

Tämä ei kuitenkaan merkitse sitä, että todistelusäännöt pitäisi yhdenmukaistaa yhteisön alueella. Sääntöjen yhdenmukaistaminen merkitsisi alkua yleisen eurooppalaisen rikosoikeuslainsäädännön laatimiselle, mikä olisi suhteetonta siihen tavoitteeseen nähden, että voitaisiin tehokkaammin tutkia muutamia yhteiseen etuun kohdistuvia rikoksia. Lisäksi todistelusääntöjen soveltaminen monimutkaistuisi, kun yhteisön tasolla sovellettaisiin yhtä säännöstöä ja kansallisella tasolla toista.

Sen sijaan, että tyydyttäisiin soveltamaan kansallisia lakeja tai pyrittäisiin yhtenäistämään todisteiden hyväksyttävyyttä koskevat säännöt, realistisemmalta ja paremmalta ratkaisulta vaikuttaa todisteiden vastavuoroinen hyväksyminen. Tämän periaatteen mukaisesti jokaisella kansallisella tuomioistuimella, jossa käsitellään yhteisön taloudellisiin etuihin liittyvää rikosjuttua, on velvollisuus hyväksyä kaikki todisteet, jotka on hankittu toisen jäsenvaltion lain mukaisesti laillisin keinoin. Tampereen Eurooppa-neuvostossa kehitettiin vastavuoroisen hyväksymisen ajatusta seuraavasti: "*Jäsenvaltioiden tuomioistuinten pitäisi voida ottaa huomioon jonkin muun jäsenvaltion viranomaisten laillisesti keräämät todisteet ottaen huomioon siellä noudatettavat periaatteet*"¹⁵⁰.

Lisäksi olisi arvioitava, onko yhteisön etuihin liittyvissä asioissa syytä ottaa käyttöön

¹⁵⁰

Tampereen Eurooppa-neuvoston puheenjohtajan päätelmä 36.

”yhteisön kuulustelu- ja kuulemispöytäkirja”. Euroopan syyttäjä voisi käyttää tämän asiakirjan kaavaa, kun hän haluaa itse kuulustella syytettyä tai kuulla todistajia sen sijaan, että antaisi sen kansallisten tutkintaviranomaisten tehtäväksi. Yhteisön oikeudessa olisi säädettävä (syytetyn oikeudet huomioon ottaen), että Euroopan syyttäjällä on mahdollisuus käyttää varta vasten rajatylittävää tutkintaa varten kehitettyä yhteisön kuulemispöytäkirjaa, joka laaditaan todistajanlausunnon perusteella, tai yhteisön kuulustelupöytäkirjaa, joka laaditaan syytetyn lausunnon perusteella. Kuulustelu tai kuuleminen voitaisiin toteuttaa myös videoneuvotteluna.¹⁵¹

Laittomasti hankittujen todisteiden hylkääminen

Vastavuoroisen todisteiden hyväksymisen vaatimuksena on, että todisteet on hankittu laillisesti siinä jäsenvaltiossa, josta ne ovat peräisin. Siksi on pohdittava, pitäisikö oikeussääntöjä rikkomalla hankitut todisteet hylätä.

Todisteita kerättäessä olisi noudatettava ensisijaisesti sen jäsenvaltion lainsäädäntöä, josta ne ovat peräisin. Muussa tapauksessa todisteet voidaan hylätä. Kaikkien jäsenvaltioiden lainsäädännössä tunnustetaan periaatteet, jotka ilmaistaan Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 6 artiklassa, Euroopan unionin perusoikeuskirjassa ja Euroopan ihmisoikeussopimuksessa. Lisäksi olisi otettava huomioon yhteisön säännökset muun muassa pidätysmääräyksestä ja kuulustelu- tai kuulemispöytäkirjasta, siltä osin kuin ne koskevat todisteiden esittämistä.

Komission suosituksen mukaan hylkäämispäätöksen antaminen kuuluisi sille tuomioistuimelle, joka valvoo asian vireillepanoa tuomioistuimessa (jäsenvaltion mukaan joko erikseen nimettävä valmistelutuomioistuin tai pääasiaa käsittelevä tuomioistuin)¹⁵². Hylkäämisen ehdot määräytyisivät sen jäsenvaltion mukaan, josta todisteet ovat peräisin. Yhteisön taloudellisten etujen rikosoikeudelliseen suojaamiseen liittyvissä asioissa toimivaltaisten kansallisten tuomioistuinten olisi siten tunnettava myös muiden jäsenvaltioiden todistelusäännöt. Tilanne on tuttu kansainvälisen yksityisoikeuden puolelta. Asiaan liittyvien käytännön ongelmien ratkaisemista helpottaa jäsenvaltioiden oikeusjärjestelmien verkottuminen (yhteystuomarit, Euroopan oikeudellinen verkosto). Kun yhteisön hallinnollisen menettelyn yhteydessä hankittuja todisteita käytetään rikosoikeudenkäynnissä, on vastaavasti noudatettava rikosoikeudenkäynnille asetettuja vaatimuksia (oikeus puolustukseen). Jos on saatu näyttöä rangaistavasta rikoksesta, vaatimuksia on noudatettava jo hallinnollisen menettelyn aikana. Kansalliset viranomaiset voitaisiin velvoittaa käsittelemään yhteisön toimielinten sisäistä hallintoa koskevien tutkintatoimien yhteydessä hankitut todisteet, kunhan ne on hankittu perusoikeuksia rajoittamatta.¹⁵³

On selvää, että tuomioistuin voi vapaan harkintansa mukaan päättää todisteiden todistusravasta (uskottavuudesta) kansallisen lainsäädäntönsä mukaisesti.

Kysymys 11 Ratkeako Euroopan syyttäjän toiminnalle todisteiden hyväksyttävyyttä koskevien sääntöjen kirjavuudesta aiheutuva ongelma sillä, että yhdessä jäsenvaltiossa laillisesti hankitut todisteet on hyväksyttävä kaikkien muidenkin jäsenvaltioiden tuomioistuimissa?

¹⁵¹ Ks. esim. Corpus jurisin 32 artikla.

¹⁵² Ks. kohta 6.4.3 (valmistelutuomioistuin).

¹⁵³ Esimerkiksi yhteisön toimihenkilöiden velvollisuuden tehdä yhteistyötä OLAFin kanssa sisäisissä hallinnollisissa tutkimuksissa ei voida katsoa loukkaavan perusoikeutta olla todistamatta itseään vastaan (Euroopan ihmisoikeustuomioistuin, Saunders, vrt. ed.).

Syytetoimien lopettamisperusteet

Jollei Euroopan syyttäjä pääätä asian raukeamisesta¹⁵⁴, syytetoimet päättyvät normaalisti silloin, kun tuomioistuin antaa langettavan tai vapauttavan tuomion.

Syyte voi kuitenkin raueta oikeudenkäyntivaiheen aikana syistä, joita on käsitelty edellä valmisteluvaiheen yhteydessä. Syyte raukeaa, jos rikos vanhentuu¹⁵⁵ tai syytetty kuolee tai, jos on kysymys oikeushenkilöstä, lopettaa toimintansa. Syyte voi raueta myös yleisen kansallinen toimenpiteen, kuten armahduksen vuoksi. Oikeudenkäyntivaiheessa sovellettavat lopettamisperusteet määräytyisivät yleensä oikeudenkäynnissä sovellettavan kansallisen lain mukaisesti.

Tuomion täytäntöönpano

Komissio ei katso, että Euroopan syyttäjällä olisi oltava tuomion täytäntöönpanoa koskevaa toimivaltaa, toisin kuin useimmilla kansallisilla syyttäjäviranomaisilla¹⁵⁶. Tampereen Eurooppa-neuvoston päätelmiin perustuva kehitys helpottanee kansallisen lainsäädännön noudattamista tältä osin.

TuomioistuINVALVONTAAN PERUSTUVAT OIKEUSTAKEET

Koska Euroopan syyttäjän toiminnalla saattaa olla vaikutusta perusoikeuksien noudattamiseen, syyttäjän on toimittava tuomioistuimen valvonnassa. Kyseisen tuomioistuimen roolia on syytä tarkentaa. Siksi komissio ehdottaa, että EY:n perustamissopimukseen lisättäisiin määräys, jonka mukaan yhteisön lainsäätäjä vahvistaa *"Euroopan syyttäjän toimien hoitamista koskevat ehdot antamalla erityisesti [...] c) säännöksiä, joita sovelletaan Euroopan syyttäjän viranhoidossaan toteuttamien prosessitoimien oikeudelliseen valvontaan."*

Valvontatehtävät

Euroopan syyttäjän toimintaa valvovan tuomioistuimen on täytettävä kaikki tuomioistuimelta edellytettäviä oikeustakeita koskevat vaatimukset. Tuomioistuimen on oltava toimivaltainen, riippumaton ja puolueeton kaikkien jäsenvaltioiden tunnustamien yhteisten periaatteiden mukaisesti.¹⁵⁷

Valvontatehtäviä on kaksi:

- Valmisteluvaiheen aikana *pakkokeinotuomioistuin* (pakkokeinojen käyttöä valvova tuomioistuin) päättää laillisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden mukaisesti Euroopan syyttäjän ehdottamien toimien määräämisestä ja syyttäjän toteuttamien toimien hyväksymisestä, kun nämä toimet saattavat rajoittaa perusoikeuksia (katso kohta 6.4.2).
- Valmisteluvaiheen päättyessä *valmistelutuomioistuin* (oikeudenkäyntiä valmisteleva tuomioistuin) vahvistaa Euroopan syyttäjän nostamat syytteet ja tuomioistuINVALINNAN oikeellisuuden. Valmistelutuomioistuin tutkii, ovatko todisteet riittäviä ja hyväksyttäviä ja onko tutkinnassa menetelty lainmukaisesti. Näin vältetään perusteeton oikeudenkäynti ja rikossyytteestä johtuva turha leimautuminen.

Pakkokeinotuomioistuin

Organisatorisesti voitaisiin ajatella, että samaan aikaan Euroopan syyttäjän toimien kanssa perustetaan yhteisön tuomioistuin, jonka tehtävänä olisi valvoa pakkokeinojen käyttöä. Mutta minkä oikeuden perusteella, ellei yhteisön oikeuden? Tämän vaihtoehdon seurauksena

¹⁵⁴ Ks. kohta 6.2.4.1 (asian raukeaminen).

¹⁵⁵ Ks. kohta 5.5 (rikosten vanhentuminen).

¹⁵⁶ Päinvastainen vaihtoehto löytyy Euroopan unionin rikosoikeudellisen säännösten (Corpus juris) 23 artiklasta.

¹⁵⁷ Perusoikeuskirjan 47 artikla ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kohta.

olisi pakko laatia tutkintatoimia koskeva yhteinen lainsäädäntö, eli olisi laadittava kattava yhteisön oikeusjärjestelmä, jossa määritellään etsintä, takavarikointi, telekuuntelu, haaste, pidätys, oikeudellinen valvonta, säilöönotto jne. Komissio ei kannata tätä vaihtoehtoa. Muutoin pakkokeinoja valvova tuomioistuin voisi toimia kansallisella tasolla¹⁵⁸. Ei siis ole välttämätöntä perustaa tätä tarkoitusta varten erityistä yhteisön valmistelemaa kamaria. Jäsenvaltiot olisivat vapaita päättämään pakkokeinotuomioistuinten lukumäärästä ja kokoonpanosta. Jokainen jäsenvaltio voisi nimetä pakkokeinotuomioistuimeksi esimerkiksi tuomioistuimen, joka sijaitsee samassa paikassa kuin jäsenvaltioon perustettava apulaissyöttäjäntoimi. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan pakkokeinoja valvovan tuomioistuimen tehtävät eivät saisi olla yhdenmukaisia tuomion antavan tuomioistuimen tehtävien kanssa.¹⁵⁹

Tarkoituksenmukaisuuden kannalta Euroopan apulaissyöttäjän olisi kätevintä turvautua oman jäsenvaltionsa pakkokeinotuomioistuimeen. Saman asian käsittelyyn voisi siis osallistua useita kansallisia tuomioistuinta, jos tapaus vaatii Euroopan syyttäjän toimintaa useassa eri jäsenvaltiossa.

Tämän suhteen on olemassa kolme vaihtoehtoa. Ensimmäisen vaihtoehdon mukaan Euroopan syyttäjän olisi käännyttävä pakkokeinotuomioistuimen puoleen kaikissa niissä jäsenvaltiossa, joissa hän haluaa toteuttaa tutkintatoimia.

Toisen vaihtoehdon mukaan riittäisi, että Euroopan syyttäjä saisi tutkintatoimilleen luvan yhdeltä kansalliselta pakkokeinotuomioistuimelta, koska ne voitaisiin toteuttaa koko yhteisön alueella vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen mukaisesti.

Kolmannen vaihtoehdon mukaan Euroopan syyttäjä voisi johdetun oikeuden perusteella soveltaa tilanteen mukaan jompaakumpaa edellisistä vaihtoehdoista. Kun pakkokeinotuomioistuimelta on saatava hyväksyntä tai lupa tutkintatoimiin, joiden toteuttamispaikka on etukäteen tiedossa, Euroopan syyttäjän olisi käännyttävä kansallisen pakkokeinotuomioistuimen puoleen siinä jäsenvaltiossa, jossa tutkintatoimet toteutetaan. Päinvastaisessa tapauksessa tutkintatoimien toteuttamispaikka ei ole etukäteen tiedossa, jolloin Euroopan syyttäjä voisi esittää pyyntönsä yhdelle kansalliselle tuomioistuimelle, jonka antama päätös tunnustettaisiin koko yhteisön alueella.

Esimerkkitapauksessa Euroopan syyttäjän pitäisi ensinnäkin tehdä kotietsintä sekä epäillyn ajoneuvossa että tämän kotona, joka sijaitsee jäsenvaltiossa A, ja toisaalta kuunnella epäillyn matkapuhelimella soittamia puheluita. Tätä varten Euroopan syyttäjä voisi pyytää jäsenvaltion A pakkokeinotuomioistuimelta lupaa kaikkiin mainittuihin toimenpiteisiin ja suorittaa sen perusteella kotietsinnän epäillyn kotona jäsenvaltiossa A. Lisäksi Euroopan syyttäjä voisi saman luvan vastavuoroisen tunnustamisen perusteella tehdä kotietsinnän epäillyn ajoneuvossa ja kuunnella hänen puheluitaan, vaikka hän on tällä välin siirtynyt jäsenvaltioon B.

Komissio kannattaa jompaa kumpaa kahdesta viimeksi mainitusta vaihtoehdosta, sillä vain ne vastaavat yhteisen tutkinta- ja syytealueen perustamisen periaatetta. Jotta tutkintatoimet olisivat tehokkaita, jokaisen jäsenvaltion pakkokeinotuomioistuimen päätökset on tunnustettava koko yhteisellä tutkinta- ja syytealueella. Kansallisen pakkokeinotuomioistuimen toiminta on siis vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen mukaista. Jotta syyttäjä voisi toteuttaa tutkintatoimia koko yhteisön alueella, on kansallisen pakkokeinotuomioistuimen määräämien tai hyväksymien toimien oltava

¹⁵⁸ Kunhan noudatetaan EY:n perustamissopimuksen 234 artiklan määräyksiä sekä Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen asiassa Foto-Frost esittämää oikeuskäytäntöä (asia C-314/85, Kok. 1987, s. 4199).

¹⁵⁹ Ks. esim. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen asiassa Hauschildt v. Tanska 24.5.1989 antama tuomio, sarja A nro 54, sekä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen asiassa Nortier v. Alankomaat 24.8.1993 antama tuomio, sarja A nro 267.

täytäntöönpanokelpoisia koko yhteisön alueella.

Jälleen kerran vastavuoroinen tunnustaminen perustuu jäsenvaltioiden yhteiselle oikeudelliselle perustalle. Tässä esitetyt tutkintakeinot ovat käytössä kaikkien jäsenvaltioiden rikosprosessioikeudessa, ja niitä sovellettaessa on noudatettava Euroopan unionin perusoikeuskirjassa ja Euroopan ihmisoikeussopimuksessa tunnustettuja periaatteita.

Kansallisten oikeusjärjestelmien rinnakkainasettelu ei siis ole este pakkokeinotuomioistuimen päätösten vastavuoroiselle tunnustamiselle.

Tämä johtaisi siihen, että kansainvälisellä oikeusapupyynnöllä ei olisi enää käyttöä yhteisön taloudellisten etujen suojaamisessa. Yhteisön oikeus rajoittuisi siihen, että pakkokeinojen käyttöä valvovan kansallisen viranomaisen päätösten lainvoimaisuus laajennettaisiin koskemaan koko unionin aluetta. Muutoin toimien hyväksymisestä ja niiden valvonnasta määrättäisiin kokonaan kansallisen oikeuden mukaan.

Jos esimerkiksi jäsenvaltion A alueella pitäisi suorittaa kotietsintä jäsenvaltiossa B sijaitsevan pakkokeinotuomioistuimen valtuutuksen nojalla, kotietsinnän toteuttamista ei voisi estää, vaan se olisi suoritettava jäsenvaltion A oikeuden mukaisesti.

<i>Kysymys 12 Minkä tahon pitäisi valvoa Euroopan syyttäjän toimivallan alaisuudessa toteutettavia tutkintatoimia?</i>

Valmistelutuomioistuin

Vireillepanoa valvovan valmistelutuomioistuimen osalta voidaan esittää useita vaihtoehtoja. Itse asiassa voidaan esittää kaksi vaihtoehtoa, joiden mukaan tuomioistuin toimii joko yhteisön laajuudessa tai kansallisella tasolla.

Ensimmäisen vaihtoehdon mukaan perustetaan yhteisön valmisteleva kamari valvomaan asian vireillepanoa tuomioistuimessa. Tätä mahdollisuutta käsiteltiin jo aiemmin oikeudenkäyntivaltion valinnan yhteydessä¹⁶⁰. Yhteisön valmisteleva kamari voisi hyödyntää joissakin kansainvälisissä rikostuomioistuimissa omaksuttuja säännöksiä (entisen Jugoslavian alueen kansainvälisen rikostuomioistuimen "valmisteleva tuomari"¹⁶¹ tai tulevan kansainvälisen rikostuomioistuimen "valmisteleva kamari"¹⁶²).

Valmisteleva kamari olisi toimivaltainen käsittelemään Euroopan syyttäjän päätöstä panna asia vireille tuomioistuimessa. Yhteisön valmistelevan kamarin valvonta voisi vaikuttaa paitsi tuomioistuimen valintaan, myös todisteiden riittävyteen. Asia voitaisiin viedä valmistelevan kamarin käsiteltäväksi joko viran puolesta tai vain syytetyn tekemän muutoksenhaun kautta.

Yhteisön valmistavan tuomioistuimen perustaminen tuomioistuimeen kuuluvan erityisen kamarin muodossa olisi hyödyllistä siinä mielessä, että asian vireillepanoa tuomioistuimessa valvoisi vain yksi asiaan erikoistunut tuomioistuin, jolloin oikeuden soveltaminen olisi välttämättä yhdenmukaista. Hallitustenväliselle konferenssille laaditussa komission asiakirjassa ei kuitenkaan esitetä perustamissopimuksen muuttamista kyseisen kamarin perustamista varten. Komissio pyrkii löytämään jonkin toisen ratkaisun.

Toisen vaihtoehdon mukaan asian vireillepanoa tuomioistuimessa valvoisi kansallinen tuomioistuin, jolle kukin jäsenvaltio myöntäisi kyseisen toimivallan. Tämä vaihtoehto ei edellyttäisi uuden tuomioistuimen perustamista. Tuomioistuin voisi olla eri jäsenvaltioissa hyvinkin erilainen. Jäsenvaltioista riippuen tuomioistuin, joka valvoo yleisesti

¹⁶⁰ Ks. kohta 6.3.1. (oikeudenkäyntivaltion valinta).

¹⁶¹ Entisen Jugoslavian alueen kansainvälisen rikostuomioistuimen menettelyä ja todisteita koskevien säännösten 65 artiklan b kohta, annettu 11 päivänä helmikuuta 1994 ja muutettu 10 päivänä heinäkuuta 1998.

¹⁶² Mainitun kansainvälisen rikostuomioistuimen perussäännön 56 artikla ja sitä seuraavat artiklat.

syytetoimintaa ja mitätöi oikeudenkäynnin, voisi olla joko *ad hoc* -tuomioistuin tai pääasialla käsittelevä tuomioistuin. Tämä ratkaisu kunnioittaa oikeusjärjestelmien monimuotoisuutta ja valtuuttaa eri jäsenvaltiot nimeämään asian vireillepanoa valvovaksi tuomioistuimeksi mitä erilaisimpia kansallisia tuomioistuinta.

Komissio kannattaa toisena esitettyä vaihtoehtoa. Komission mielestä yhteisön uuden tuomioistuimen perustaminen voidaan välttää, kuten jo aiemmin todettiin, sillä edellytyksellä että nykyinen yhteisöjen tuomioistuin ratkaisee toimivaltakiistat, joiden pitäisi olla käytännössä harvinaisia. Joka tapauksessa valmistelutuomioistuimen valintaan on syytä suhtautua joustavasti. Sen on voitava sijaita jossain toisessa jäsenvaltiossa kuin pakkokeinotuomioistuin.

Tarkoituksenmukaisuuden kannalta Euroopan syyttäjän olisi kätevintä kääntyä valmistelutuomioistuimen puoleen siinä jäsenvaltiossa, jossa hän arvelee oikeudenkäynnin tapahtuvan. Euroopan syyttäjän on tehtävä valinta edellä esitettyjen, oikeudenkäyntivaltion valintaa säätelevien yhteisön kriteerien ja tarvittaessa kansallisten säännöksiin mukaisesti. Valintaa valvoo *a posteriori* yhteisöjen tuomioistuin.¹⁶³

Kysymys 13 Minkä tahon pitäisi valvoa asian vireillepanoa?

Kysymys 14 Suojataanko perusoikeuksia riittävästi Euroopan syyttäjälle ehdotetun menettelyn kaikissa vaiheissa? Taataanko eritoten oikeus olla joutumatta syytteeseen toisen kerran samasta rikoksesta (katso kohta 6.2.1.)?

Suhteet muihin toimijoihin

Euroopan syyttäjän toimien sijoittaminen toimielinjärjestelmään edellyttää erityistä huomiota Euroopan unionissa parhaillaan käynnissä olevan kehityksen vuoksi.

Yhteistyö jäsenvaltioiden viranomaisten kanssa

Euroopan syyttäjän toimien perustaminen ei muuttaisi mitenkään kansallisia tutkinta- ja syytejärjestelmiä. Kerrattakoon vielä, että jäsenvaltioiden toimivallan piiriin jäisivät:

- rikospoliisi
- oikeudellinen valvonta (pakkokeinotuomioistuin ja tarvittaessa valmistelutuomioistuin)
- tuomiovalta
- tuomioiden täytäntöönpano.

Tämän vuoksi Euroopan syyttäjän ja jäsenvaltioiden viranomaisten välillä tarvitaan pysyvää yhteistyötä, joka ulottuu pitemmälle kuin tähän asti sovittu toimivallan jako. Yhteisön johdetussa oikeudessa olisi säädettävä Euroopan syyttäjän sekä kansallisten poliisi- ja oikeusviranomaisten välisen suhteen luonteesta.

Ensinnäkin olisi järjestettävä aiemmin mainittu vuoropuhelu Euroopan syyttäjän ja kansallisten syyttäväviranomaisten välillä ja hyödynnettävä sitä käytännössä erityisesti yhteisten asioiden käsittelyssä vastavuoroisen kuulemisen, tietojenvaihdon ja avunannon helpottamiseksi.¹⁶⁴

Edellä on esitetty useita kansallisen tuomioistuimen määräämien tai hyväksymien tutkintatoimien täytäntöönpanoa koskevia vaihtoehtoja,¹⁶⁵ joiden tavoitteena on varmistaa, että Euroopan syyttäjä saa apua kansallisilta tutkintaviranomaisilta.

Suhteet Euroopan unionin rikosoikeudellisesta yhteistyöstä vastaaviin toimijoihin

Euroopan syyttäjän toimivalta rajoittuu yhteisön taloudellisten etujen suojaamiseen, joten ei pitäisi olla vaikea huolehtia siitä, että nämä yhdenmetyt, erityiskysymyksiä koskevat tehtävät täydentävät rikosoikeudellisen alan yhteistyöelinten tehtäviä. Euroopan unionissa

¹⁶³ Ks. kohta 8 (muutoksenhakumenettelyt).

¹⁶⁴ Ks. kohta 6.2.2.2 (toimivallan jakautuminen).

¹⁶⁵ Ks. kohta 6.2.3.2 (yhteistyö kansallisten tutkintayksiköiden kanssa).

(kolmannen pilarin alalla) parhaillaan tapahtuvien muutosten vuoksi tässä vaiheessa voidaan esittää pohdittavaksi vasta alustavia ideoita. Erityisesti olisi pyrittävä luomaan tasapainoinen ja johdonmukainen järjestelmä seuraavien yhteistyökumppaneiden kanssa.

Eurojust

Euroopan oikeudellisen yhteistyön yksikkö (Eurojust) perustettaneen lähiaikoina kolmannen pilarin yhteyteen helpottamaan jäsenvaltioiden oikeusviranomaisten välistä yhteistyötä ja koordinoimaan etenkin syytetoimia järjestäytyntä rikollisuutta vastaan. Eurojustin perustamisesta määrätään Tampereen Eurooppa-neuvoston päätelmissä¹⁶⁶ ja Nizzan sopimuksessa¹⁶⁷. Väliaikainen Eurojust-yksikkö on jo perustettu 14. joulukuuta 2000 tehdyllä neuvoston päätöksellä, ja se aloitti toimintansa 1. maaliskuuta 2001.¹⁶⁸ Tässä vihreässä kirjassa ei lähdetä arvioimaan Eurojustin tarkkaa roolia, mutta esitetään kuitenkin joitakin ajatuksia pohdittavaksi.

Euroopan syyttäjän on tarkoitus olla yhteisön elin, jolla on syytevaltuudet yhteisön taloudellisten etujen suojaamista koskevalla erityisalalla, kun taas Eurojustille aiotaan antaa oikeudelliseen yhteistyöhön liittyvät toimivaltuudet erittäin laajalla alalla¹⁶⁹. Kaiken järjen mukaan Euroopan syyttäjän toimien perustaminen ei estäisi sitä, että Eurojust voisi tarvittaessa säilyttää toimivaltuutensa talousrikollisuuden alalla, kunhan Euroopan syyttäjän toimivalta määriteltäisiin ensisijaiseksi yhteisön taloudellisten etujen suojaamisen alalla. Toimivaltuuksien selkeän jaon lisäksi aktiivinen yhteistyö molempien pilarien soveltamisalaan kuuluvissa asioissa¹⁷⁰ on välttämätöntä. Euroopan syyttäjän ja Eurojustin tehtävät olisivat näin ollen toisiaan täydentäviä ja ne toteuttaisivat kumpikin osaltaan ensimmäisen ja kolmannen pilarin menetelmien mukaisesti yleistä vapautteen, turvallisuuden ja oikeuteen perustuvan alueen toteuttamiseen liittyvää tavoitetta.

Täydentävyys edellyttää, että Euroopan syyttäjä ja Eurojust tekevät käytännössä tiiviisti ja säännöllisesti yhteistyötä kummankin toimivallan rajoissa etenkin tietojenvaihdon muodossa. Tietojenvaihto olisi toteutettava tietosuojaa koskevia periaatteita noudattaen.

Molempien pilarien soveltamisalaan kuuluvia asioita epäilemättä ilmenee: sellainen on esimerkiksi huumeiden salakuljetus (kolmas pilari), johon liittyy yhteisön omia varoja vahingoittava savukkeiden salakuljetus (ensimmäinen pilari).

Kun kyseessä on molempien pilarien soveltamisalaan kuuluva tapaus, joka ei koske pelkästään yhteisön taloudellisten etujen suojaamista, kumpikin osapuoli toisi sen selvittämiseen lisäarvoa tietojenvaihdon kautta, ja Euroopan syyttäjän ja kansallisten syyttäväviranomaisten välinen yhteistyö laajentuisi kattamaan myös Eurojust-yksikön.¹⁷¹

¹⁶⁶ Puheenjohtajan päätelmät, kohta 46.

¹⁶⁷ SEU:n muutettu 29 ja 31 artikla (EYVL C 80, 10.3.2001).

¹⁶⁸ EYVL L 324, 21.12.2000, s. 2.

¹⁶⁹ Komission tiedonanto Eurojustin perustamisesta, 22.11.2000, (KOM(2000) 746); neuvoston päätösluonnos Eurojustin perustamiseksi, 19.10.2001, (asiakirja EUROJUST 12 nro 12727).

¹⁷⁰ Tässä vihreässä kirjassa erotetaan toisistaan jaettuun toimivaltaan kuuluvat asiat (jotka koskevat sekä yhteisön taloudellisten etujen suojaamiseen että kansalliseen lainsäädäntöön kohdistuvia rikoksia) ja molempien pilarien soveltamisalaan kuuluvat asiat (jotka koskevat sekä yhteisön taloudellisia etuja että kolmannen pilarin soveltamisalaan kuuluvia rikoksia, joiden osalta Eurojust on toimivaltainen). Molempien pilarien soveltamisalaan kuuluvat asiat ovat näin ollen erityinen jaettuun toimivaltaan kuuluvien asioiden luokka: kaikki jaettuun toimivaltaan kuuluvat asiat edellyttävät yhteistyötä kansallisten syyttäväviranomaisten kanssa, mutta molempien pilarien soveltamisalaan kuuluvat asiat edellyttävät lisäksi yhteistyötä Eurojustin kanssa.

¹⁷¹ Ks. kohta 6.2.2.2 c) (Euroopan syyttäjän ja kansallisten syyttäväviranomaisten

Europol

Euroopan poliisivirasto (Europol) on perustettu kolmannen pilarin yhteyteen 26. heinäkuuta 1995 tehdyllä Europol-yleissopimuksella¹⁷² ja se aloitti toimintansa 1. heinäkuuta 1999. Europolin tehtävänä on vahvistaa järjestäytyneen rikollisuuden ehkäisyä ja torjuntaa erityisesti vaihtamalla ja analysoimalla jäsenvaltioiden poliisiviranomaisilta saatua tietoa. Parhaillaan keskustellaan Europolin toimivallan laajentamisesta ja toiminnallisempien valtuuksien myöntämisestä virastolle. Myöskään Europolin täsmällistä roolia ei siten voida vielä ennakoita.

Tässä vaiheessa Europolin ja komission (OLAF mukaan luettuna) välille on kaavailtu yhteistyötä tietojenvaihdon ja tehtävien täydentävyyden varmistamiseksi. Myös Euroopan syyttäjän ja Europolin välistä täydentävyyttä olisi pohdittava.

Vastavuoroista tietojenvaihtoa olisi suunniteltava tietosuojaan liittyviä periaatteita noudattaen. Hyvän yhteistyösuhteen ansiosta Euroopan syyttäjä voisi saada käyttöönsä kaikki yhteisön taloudellisten etujen suojaamisen kannalta merkittävät tiedot.

Esimerkiksi voidaan kuvitella tapaus, jossa Europolin paljastama rikollisjärjestö harjoittaa laittomia toimintaa, kuten ihmiskauppaa, mutta myös alkoholin salakuljetusta; yhteisön omille varoille vahinkoa aiheuttavista toimista olisi siis ilmoitettava Euroopan syyttäjälle.

Vastavuoroisesti Euroopan syyttäjä antaisi Europolille kaikki sen toimivaltaan kuuluvat tiedot.

Esimerkiksi tapauksessa, jossa esiintyy sekä maataloustuotteiden salakuljetusta että laittomien voittojen keräys- ja rahanpesujärjestelmä, Euroopan syyttäjän olisi ilmoitettava Euroopan poliisivirastolle kyseisen järjestelmän olemassaolosta, jos sitä epäiltäisiin käytettävän muihinkin laittomiin tarkoituksiin, kuten varastettujen ajoneuvojen salakuljetukseen yhteisön alueella.

Euroopan oikeudellinen verkosto

Euroopan syyttäjän olisi muodostettava Euroopan apulaissyöttäjien välityksellä erikoistunut oikeudellinen verkosto omia tarpeitaan varten. Lisäksi olisi pyrittävä hyödyntämään kaikkia mahdollisia yhteistoimintamahdollisuuksia olemassa olevien yleisten menettelyjen puitteissa. Euroopan syyttäjä voisi tapauskohtaisesti tehdä yhteistyötä yhteystuomareiden kanssa, joiden toiminnasta on säädetty yhteisessä toiminnassa 22. huhtikuuta 1996.¹⁷³

Vielä hyödyllisempää syyttäjän kannalta voisi olla tarvelähtöinen lähentyminen Euroopan oikeudellisen verkoston kanssa. Euroopan oikeudellisen verkoston tehtävänä on ennen kaikkea helpottaa yhteydenpitoa ja yhteistyötä paikallisella tasolla suoraan toimivaltaisten viranomaisten välillä osallistumalla valtioiden rajat ylittävissä tutkimuksissa sovellettavia menettelyjä ja lainsäädäntöä koskevan tiedon välittämiseen. Neuvoston yhteisellä toiminnalla 29. kesäkuuta 1998¹⁷⁴ kolmannen pilarin yhteyteen perustettu oikeudellinen verkosto koostuu yhteysviranomaisista, millä tarkoitetaan jäsenvaltioiden toimivaltaisia viranomaisia, joiden toimivalta kattaa jäsenvaltion alueen kokonaisuudessaan tai osan siitä.

Koska Euroopan oikeudellinen verkosto muodostuu pääasiassa kahdenvälisistä suhteista toimivaltaisten viranomaisten välillä, sen tehtävät ovat erilaisia kuin Euroopan syyttäjällä ja täydentävät syyttäjän tehtäviä. Euroopan oikeudellisen verkoston yhteysviranomaiset

yhteistyö).

¹⁷² EYVL L 316, 27.11.1995, s. 1.

¹⁷³ Neuvoston yhteinen toiminta, 22 päivältä huhtikuuta 1996, jolla säädellään Euroopan unionin jäsenvaltioiden väliseen oikeudelliseen yhteistyömenettelyyn erikoistuneiden tuomareiden tai virkamiesten kahden- tai monenvälisten järjestelyjen pohjalta toteutettavaa vaihtojärjestelmää (EYVL L 105, 27.4.1996. s.1).

¹⁷⁴ EYVL L 191, 7.7.1998, s. 4.

voisivat olla Euroopan syyttäjän ja varsinkin Euroopan apulaissyöttäjien kannalta hyödyllisiä keskustelukumppaneita erityisesti niissä yhteisissä asioissa, joihin liittyy yhteisön ja jäsenvaltioiden etuja.¹⁷⁵ Käytännössä voitaisiin ajatella, että Euroopan apulaissyöttäjät osallistuisivat joihinkin verkoston kokouksiin sen kutsusta.

Kysymys 15 Miten voitaisiin sovittaa yhteen Euroopan syyttäjän ja Euroopan unionin rikosoikeudellisesta yhteistyöstä vastaavien toimijoiden väliset suhteet?

Suhteet yhteisön toimielimiin ja elimiin

Yleistä

EY:n ja Euratomin perustamissopimuksissa asetetuilla toimielimillä ja elimillä ja niiden virkamiehillä olisi oltava velvollisuus ilmoittaa Euroopan syyttäjälle kaikista tietoonsa tulevista tapauksista, jotka saattavat merkitä syyttäjän toimivaltaan kuuluvaa rikkomista.¹⁷⁶ Ratkaistavaksi jää, missä määrin tiedon vastaanottajana olisi edelleen OLAF, kuten nykyisessä lainsäädännössä¹⁷⁷ säädetään.

OLAFin tuleva rooli

Euroopan petostentorjuntaviraston vastuualue, sellaisena kuin siitä määrätään yhteisön lainsäädännössä, koskee yhteisön etujen suojaamista sääntöjenvastaisuuksilta, jotka todennäköisesti johtavat hallinnollisiin tai rikosoikeudellisiin toimiin. OLAFille annettiin sen perustamisen yhteydessä valtuudet suorittaa hallinnollisia tutkimuksia, kuitenkin niin, että sen tehtävänä on toimittaa osa tutkimustensa tuloksista kansallisille oikeusviranomaisille. OLAFin perustamista koskevan päätöksen sanoin "*virasto on suora yhteydenpitäjä poliisi- ja oikeusviranomaisiin.*"¹⁷⁸

Yhteisön taloudellisten etujen suojaamisen alalla toimivaltaisen Euroopan syyttäjän toimien perustamisella olisi siis epäilemättä vaikutuksensa OLAFin nykyiseen rooliin, sillä alaa koskevat oikeudelliset tutkimukset ja syytteet toteutettaisiin yhteisön tasolla. Viraston ja Euroopan syyttäjän toimivallan rajat menevät osin päällekkäin (tapauksiin liittyvän aineiston kerääminen), joten ne olisi sovitettava tarkasti yhteen.¹⁷⁹

Nykyistä velvollisuutta tiedottaa OLAFille olisi mukautettava ottamalla huomioon velvollisuus saattaa asia Euroopan syyttäjän tiedoksi. Lisäksi Euroopan syyttäjän olisi voitava käyttää omiin tarkoituksiinsa OLAFin tutkimusten tuloksia, jotta vältettäisiin päällekkäiset tutkimustoimet.¹⁸⁰ Tämä merkitsee sitä, että olisi säädettävä viraston velvollisuudesta antaa tietoa Euroopan syyttäjälle.

OLAFin asemaa ja tehtäviä olisi siis harkittava uudelleen Euroopan syyttäjälle osoitetut valtuudet huomioon ottaen, hallinnollisia tarkastuksia koskeva yhteisön säännöstö kuitenkin säilyttäen. Useat vaihtoehdot ovat mahdollisia, eikä niiden yksityiskohtainen esitleminen kuulu tähän vihreään kirjaan. Komissio toivookin, että se voisi ensin arvioida nykyistä menetelmää lainsäädännön mukaisesti.¹⁸¹ Niinpä tässä vihreässä kirjassa otetaan esille vain

¹⁷⁵ Ks. kohta 6.2.2.2 (toimivallan jakautuminen).

¹⁷⁶ EY:n perustamissopimuksen 7 artiklan mukaan toimielimiä ovat Euroopan parlamentti, neuvosto, komissio, tuomioistuin ja tilintarkastustuomioistuin. Elimitä ovat muut yhteisön tahot.

¹⁷⁷ Asetusten 1073/99 ja 1074/99 7 artikla; 25 päivänä toukokuuta 1999 tehdyn toimielinten välisen sopimuksen liitteenä olevan mallipäätöksen 2 artikla.

¹⁷⁸ Edellä mainitun, 28. huhtikuuta 1999 tehdyn komission päätöksen 2 artiklan 6 kohta.

¹⁷⁹ Ks. kohta 6.1. (tiedoksisaattaminen ja käsiteltäväksi saattaminen).

¹⁸⁰ Ks. kohta 6.3.4. (todistelusäännöt).

¹⁸¹ Tässä vihreässä kirjassa ei oteta huomioon asetusten N:o 1073/99 ja 1074/99 15 artiklassa säädettyä kyseisten asetusten soveltamista koskevaa arviointikertomusta, jonka

joitakin perusvalintoja, jotka on tehtävä.

Ensinnäkin olisi pohdittava, voitaisiinko OLAFille antaa valtuudet suorittaa oikeudellisia tutkimuksia yhteisön toimielimissä ja elimissä, sillä Euroopan syyttäjäntoimen perustaminen mahdollistaisi virastoa koskevan oikeudellisen valvonnan kansallisen pakkokeinotuomioistuimen tai yhteisöjen tuomioistuimen erityisen kamarin toimesta. Tässä yhteydessä olisi myös pohdittava, onko OLAFin toiminnan kaksijakoisuus – komission yksikkö, joka on kuitenkin riippumaton tutkintatoiminnassaan – säilytettävä, vai olisiko osa virastosta päinvastoin irrotettava kokonaan komissiosta. Tähän ei kuitenkaan voida saada vastausta ennen OLAFin nykyisen järjestelyn arviointia, jonka komissio laatii voimassa olevan lainsäädännön mukaisesti.

Kysymys 16 Mitä OLAFin ja Euroopan syyttäjän toimien yhteensovittamiseen liittyviä tekijöitä olisi otettava huomioon komission laatimassa OLAFin asemaa koskevassa arvioinnissa?

Suhteet yhteisön ulkopuolisiin maihin

Euroopan syyttäjän olisi toimivaltansa rajoissa oltava yhteisön ulkopuolisten maiden viranomaisten suora yhteyskumppani keskinäisen oikeusavun alalla.

Keskinäistä oikeusapua yhteisön ulkopuolisten maiden kanssa säännellään kuitenkin yleissopimuksilla, joiden sopimuspuolina ovat jäsenvaltiot eikä yhteisö. Olisi harkittava mahdollisuutta tehdä sopimuksia, joiden perusteella Euroopan yhteisö on suoraan yhteydessä yhteisön ulkopuolisiin maihin. Tällaisten sopimusten perusteella Euroopan syyttäjä voisi tehdä kansainvälisiä virka-apupyynnöjä sopimusten allekirjoittajavaltioiden oikeusviranomaisille.

Nykyisessä vaiheessa yksinkertaisin ratkaisu olisi kuitenkin antaa Euroopan syyttäjälle oikeus pyytää jäsenvaltioiden toimivaltaisia syyttäjäviranomaisia osoittamaan sovellettavan kansainvälisen oikeuden sääntöjen mukaisesti keskinäistä oikeusapua koskevat pyynnöt suoraan asianomaiselle yhteisön ulkopuoliselle maalle. Näitä viranomaisia voisi sitoa velvoite vastata pyyntöihin ripeästi.

Kun yhteistyö tiettyjen yhteisön ulkopuolisten maiden kanssa muodostuu säännölliseksi, Euroopan syyttäjällä olisi lisäksi käytettävissään näissä maissa yhteysviranomainen, johon se voisi ottaa yhteyttä kaikissa yhteisön taloudellisten etujen suojaamiseen liittyvissä asioissa. Yhteisön ulkopuolisiin maihin ylläpidettävien suhteiden joukossa suhteet jäsenyyttä hakeviin maihin ovat erityisen merkittäviä. Nämä maathan saavat jo nyt ja saavat myös jatkossa merkittäviä tukia yhteisön talousarviosta. Komissio onkin ottanut nykyiset ehdokasmaat mukaan Euroopan syyttäjäntoimen perustamista koskevan ehdotuksen valmisteluun.¹⁸²

Kysymys 17 Miten Euroopan syyttäjän ja yhteisön ulkopuolisten maiden ja erityisesti ehdokasmaiden suhteet olisi järjestettävä yhteisön taloudellisia etuja vahingoittavan toiminnan torjumisen kehittämiseksi?

Euroopan syyttäjän toiminnan oikeudellinen valvonta

Komissio on ehdottanut, että EY:n perustamissopimukseen sisällytetään määräys, jonka mukaan yhteisön lainsäätäjä voi vahvistaa "Euroopan syyttäjäntoimen hoitamista koskevat ehdot antamalla erityisesti [...] c) säännöksiä, joita sovelletaan Euroopan syyttäjän viranhoidossaan toteuttamien prosessitoimien oikeudelliseen valvontaan".

Kuten aiemmin on ehdotettu, Euroopan syyttäjä olisi useiden erilaisten valvontatoimien alainen. Yhtäältä toiminnan laillisuus taattaisiin pakkokeinotuomioistuimen ja

komissio laatii ottaen huomioon mahdollisen Euroopan syyttäjäntoimen perustamisen.

¹⁸² Étude sur les sanctions pénales et administratives, le recouvrement, la dénonciation et le Corpus juris dans les pays candidats, yleisraportti, Ch. Van den Wingaert, 19.9.2001 (ei vielä julkaistu).

valmistelutuomioistuimen suorittamalla ennakkovalvonnalla,¹⁸³ toisaalta Euroopan syyttäjä voitaisiin asettaa vastuuseen kurinpitomenettelyllä.¹⁸⁴ Pohdittaviksi jäävät vielä oikeudelliset muutoksenhakukeinot.

Olisi oltava mahdollista hakea muutosta kaikkiin sellaisiin Euroopan syyttäjän toteuttamiin toimiin, jotka saattavat rajoittaa perusoikeuksia.

Muutoksenhakuun mahdollisesti johtavia Euroopan syyttäjän toimia

Tutkintatoimet, joihin liittyy vapaudenrajoitus tai vapaudenriisto

Oikeudellisen muutoksenhaun tulisi koskea niitä Euroopan syyttäjän toteuttamia tutkintatoimia, joihin liittyy vapaudenrajoitus tai vapaudenriisto. Pakkokeinotuomioistuin päättäisi Euroopan syyttäjän pyynnöstä juuri näistä toimista: pidätysmääräys, väliaikainen säilöönotto, oikeudelliseen valvontaan asettaminen.

Syytetyllä on kaikissa jäsenvaltioissa jo nyt oikeus hakea kansallisessa laissa määriteltyjä keinoja käyttäen muutosta tällaisiin päätöksiin Euroopan ihmisoikeussopimuksen 5 artiklan 4 kohdan mukaisesti. Euroopan syyttäjän toimien perustaminen ei siis aiheuttaisi muutoksia tässä asiassa, vaan riittäisi, että sovelletaan kansallista lakia.

Muut tutkintatoimet

Kun kyseessä ovat tutkintatoimet, joita Euroopan syyttäjä toteuttaa pakkokeinotuomioistuimen luvalla (takavarikointi, varojen jäädyttäminen, telekuuntelu, peitetutkinta, valvottu läpilasku jne.), komissio katsoo, että Euroopan syyttäjän toimien perustamisen yhteydessä ei pitäisi hidastuttaa menettelyjä lisäämällä muutoksenhakukeinoja eikä myöskään poistaa jo olemassa olevia kansallisia muutoksenhakukeinoja.

Edellä mainittuja tutkintatoimia koskevat kansalliset muutoksenhakukeinot vaihtelevat jäsenvaltioittain. Silloin kun muutoksenhakukeinoja on olemassa, niitä voidaan soveltaa myös Euroopan syyttäjän toimintaan.

Esimerkiksi jos jäsenvaltiossa A on suoritettava kotietsintä jäsenvaltion B pakkokeinotuomioistuimen Euroopan syyttäjälle antaman valtuutuksen perusteella, jäsenvaltion B muutoksenhakukeinot olisivat käytettävissä valtuutuksien antamista vastaan (kotietsintäoikeuden kiistäminen) ja jäsenvaltion A muutoksenhakukeinot kotietsinnän suorittamista vastaan (kotietsinnän ajankohta ja tapa), jos jäsenvaltioissa on tällaiset muutoksenhakukeinot.

Euroopan syyttäjän toiminnan tehokkuuden kannalta olisi kuitenkin toivottavaa, että kansallisia muutoksenhakukeinoja yhdenmukaistettaisiin säätämällä periaatteesta, jonka mukaan muutoksenhaulla ei ole lykkäävää vaikutusta.

Sen sijaan Euroopan syyttäjän itsenäisistä tutkintatoimista (tiedon keruu, kuuleminen, kuulustelu jne.) ei periaatteessa voisi valittaa.

Asian raukeamista koskeva päätös

Asian raukeamista koskeva päätös kuuluisi oikeudellisesti Euroopan syyttäjän harkintavaltaan. Olisi kuitenkin pohdittava, olisiko yhteisöjen vahingonkärsijän ominaisuudessa saatava mahdollisuus ainakin tietyissä tapauksissa toimia sellaista raukeamispäätöstä vastaan, joka perustuu selkeästi Euroopan syyttäjän omaan harkintaan. Euroopan syyttäjä toimii täysin riippumattomasti, joten yhteisöt saattaisivat jossain tapauksessa olla sitä mieltä, että syyte on nostettava, vaikka Euroopan syyttäjä olisi katsonut, että tapauksen käsittely voidaan lopettaa.

¹⁸³ Ks. kohta 6.4.2. (pakkokeinotuomioistuin).

¹⁸⁴ Ks. kohdat 4.1.2.2 ja 4.2.1.1 (Euroopan syyttäjän erottaminen ja Euroopan apulaissyöttäjien asema).

Tällaiset eriävät arviot saattaisivat liittyä esimerkiksi saatujen todisteiden riittävyyteen. Silloin kun sovintoratkaisua esitetään tai on esitetty,¹⁸⁵ näin voisi käydä myös, jos yhteisö katsoo Euroopan syyttäjän tehneen virheen sovintoratkaisua tehdessään.

Jos yhteisöjen oikeudet vahingonkärsijänä¹⁸⁶ määriteltäisiin sen jäsenvaltion rikosoikeudellisen järjestelmän mukaan, jossa syyte nostetaan, niiden sisältö olisi epäselvä silloin kun syytetty ei nosteta missään jäsenvaltiossa. Jos yhteisöille kuitenkin annettaisiin mahdollisuus toimia Euroopan syyttäjän tekemää syyttämättäjäättämispäätöstä vastaan, millainen olisi muutoksenhakumenettely? Maksuton hallinnollinen muutoksenhaku? Muutoksenhaku tuomioistuimessa – mutta missä tuomioistuimessa?

Asian vireillepano tuomioistuimessa

Asian vireillepanoa tuomioistuimessa koskisivat samat muutoksenhakumahdollisuudet kansallisissa tuomioistuimissa kuin kansallisessa laissa kansallisten syytetoimien osalta. Tuomioistuin, jonka käsiteltäväksi asia tulee, tarkistaa, että se on toimivaltainen käsittelemään sitä tuomioistuinten kansainvälistä toimivaltaa koskevien sääntöjen mukaisesti. Kun Euroopan syyttäjä vie asian tuomioistuimeen, nousee esille ainoastaan kysymys siitä, pitäisikö syytetyllä olla mahdollisuus hakea muutosta myös oikeudenkäyntivaltion valintaan silloin kun mahdollisia toimivaltaisia jäsenvaltioita on useita. Syytetty voisi haluta päätökseen muutosta siksi, että jäsenvaltion valinnan perusteella määräytyvät myös oikeudenkäynnin paikka, oikeusjärjestelmä ja kieli.¹⁸⁷ Kaikkiin näihin väitteisiin on kuitenkin olemassa vastaus. Maantieteellisen etäisyyden merkitys on syytä suhteellistaa, sillä syytetty on itsekin vaikuttanut siihen toimiessaan useissa jäsenvaltioissa. Sovelletavan oikeusjärjestelmän osalta vastavuoroisen tunnustamisen periaate ja yhteinen perusoikeuksista muodostuva pohja, jota kaikkien jäsenvaltioiden rikosprosessioikeudessa sovelletaan, ovat peruste tämänkin väitteen kumoamiselle. Oikeudenkäyntikielen osalta syytetyllä on Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 3 kohdan e alakohdan perusteella oikeus saada käyttöönsä tulkki, mikä on vastaus tähän nimenomaiseen väitteeseen.

Oikeudenkäyntivaltion valintaa koskevan muutoksenhakumahdollisuuden antaminen syytetylle aiheuttaisi sen sijaan useita hankaluuksia. Muutoksenhakua varten olisi määriteltävä toimivaltainen tuomioistuin, jolloin esiin nousee jälleen kysymys erityisen yhteisön tuomioistuimen perustamisesta. Ei myöskään ole itsestään selvää, että syytteesenpano koskee suoraan ja erikseen syytettyä, mikä on yksityishenkilöä koskevan kanteen tutkimisen yleinen ehto. Tällaisen muutoksenhakekeinoon säättäminen heikentäisi yhteisen tutkinta- ja syytealueen periaatetta. Siitä avautuisi puolustukselle keino kiistää järjestelmällisesti toimien laillisuus viivyttämistarkoituksessa. Näin ollen tämä mahdollisuus voitaisiin toteuttaa vain oikeudellisesti hyvin tiukasti rajattuna.

<i>Kysymys 18 Millaisista muutoksenhakekeinoista olisi säädettävä Euroopan syyttäjän viranhoidossaan toteuttamien tai hyväksymien toimien osalta?</i>
--

Muutoksenhaun lainsäädäntö

Yleisesti ottaen koko järjestelmä (Euroopan syyttäjä, pakkokeinotuomioistuin, valmistelutuomioistuin, pääasiaa käsittelevä tuomioistuin) olisi sijoitettava olemassa oleviin tuomioistuinjärjestelmiin sekä kansallisella että yhteisön tasolla.

¹⁸⁵ Ks. kohta 6.2.2.1 (sovintoratkaisu).

¹⁸⁶ Ks. kohta 6.3.3 (Euroopan yhteisöt vahingonkärsijänä).

¹⁸⁷ Ks. Corpus jurisin 28 artiklan 1 kohdan d alakohta.

Valmisteluvaiheessa

Kansallisen tuomioistuimen tekemiä päätöksiä koskevat muutoksenhakukeinot olisivat loogisesti ajateltuna kansallisia muutoksenhakukeinoja. Kansallisia olisivat myös kanteet, jotka koskevat Euroopan syyttäjän toteuttamien tutkintatoimien toteuttamistapaa – eivät tuomioistuimen hyväksymät tutkintatoimet sinänsä. Muutoksenhakumahdollisuus olisi oltava myös sellaisella kolmannella osapuolella, johon toimenpiteet ovat kohdistuneet mutta jota kansallinen tuomioistuin ei ole kuullut etukäteen (esimerkiksi takavarikoidun kirjeenvaihdon laatijalla).

Asian tuomioistuimeen viemistä valvovan tuomioistuimen päätöksiä koskevat muutoksenhakukeinot olisivat tapauksen mukaan joko kansallisia muutoksenhakukeinoja, jos kyseessä on kansallinen tuomioistuin, tai yhteisön muutoksenhakukeinoja, jos kyseessä on yhteisön valmisteleva elin.

Komission suositusten perusteella yleinen periaate olisi kansallisen lain soveltaminen.

Oikeudenkäyntivaiheessa

Euroopan syyttäjän toimien perustamista koskeva ehdotus ei saa mullistaa kansallisia tuomioistuinjärjestelmiä. Komissio onkin sitä mieltä, että kansallisia muutoksenhakukeinoja ei saisi muuttaa lainkaan.

Yhteisöjen taloudellisten etujen yhtäläisen suojaamisen periaate voisi toki oikeuttaa pyrkimykset lähentää jäsenvaltioiden erilaisten muutoksenhakukeinojen organisointia tällä alalla. Yhteisön tasolla olisi näin ollen hyvä sopia tietyistä yhteisistä periaatteista.¹⁸⁸

Jäsenvaltiot voisivat esimerkiksi sitoutua säättämään mahdollisuudesta hakea muutosta kaikkiin ensimmäisen oikeusasteen tuomioihin tai määräämään, ettei annettua rangaistusta saa koventaa, jos syytetty on hakenut siihen muutosta. Tällaiset suuntaukset eivät kuitenkaan ole välttämättömiä Euroopan syyttäjän toiminnan kannalta, joten komissio pyrkii keskittämään ehdotuksensa koskemaan oikeudenkäynnin valmisteluvaihetta.

Euroopan syyttäjän toiminnan olisi nivellyttävä kansallisen tuomioistuinjärjestelmän toimintaan tavoitteisiin nähden tarkoituksenmukaisella tavalla. Tämän vaatimuksen toteuttamiseksi olisi säädettävä, että Euroopan syyttäjää koskevat samat muutoksenhakukeinot kuin kansallisia syyttäjäviranomaisia. Euroopan syyttäjän olisi periaatteessa voitava hakea muutosta erityisesti syytteestä vapauttamista koskeviin päätöksiin.

Muutoksenhaku yhteisöjen tuomioistuimessa

Jotta nykyinen tasapaino yhteisön ja jäsenvaltioiden toimivaltuuksien välillä voitaisiin säilyttää, komissio katsoo, että yhteisöjen tuomioistuimella ei saisi olla toimivaltaa kiistää kansallisten tuomioistuinten rikosoikeudellisia päätöksiä. Ehdotettu järjestelmä on myös sijoitettava yhteisön oikeusjärjestelmään, sillä niillä on yhteyksiä toisiinsa.¹⁸⁹

Yhteisöjen tuomioistuin vastaa perustamissopimuksen mukaan siitä, että yhteisön lainsäädäntöä tulkittaessa ja sovellettaessa noudatetaan lakia. Euroopan syyttäjän kannalta tämä merkitsee sitä, että tuomioistuimella olisi EY:n perustamissopimuksen 234 artiklassa määrätyn edellytyksin oltava toimivalta antaa *ennakkoratkaisu* EY:n perustamissopimuksen 280 a artiklan ja sen soveltamiseksi annettujen yhteisön säädösten tulkinnasta.

Euroopan syyttäjän toimien perustamisella ei olisi vaikutusta *velvollisuuden täyttämättä jättämisestä* (EY:n perustamissopimuksen 226–228 artikla) ja *laiminlyöntiä* (EY:n

¹⁸⁸ Ks. etenkin Corpus jurisin 27 artikla.

¹⁸⁹ Ks. edellä mainittu asiakirja KOM(2000) 34, kohta 5 (unionin tuomioistuinjärjestelmä).

perustamissopimuksen 232 artikla) koskeviin muutoksenhakukeinoihin, sillä toisaalta Euroopan syyttäväviranomasta ei pidettäisi toimielimenä vaan yhteisön elimenä, ja toisaalta komissio säilyttää asemansa perustamissopimusten valvojana. Vain komissio tai jäsenvaltiot voisivat näin ollen nostaa kanteen yhteisöjen tuomioistuimessa EY:n perustamissopimuksen 280 a artiklan ja sen soveltamiseksi annettujen säädösten soveltamista koskevissa riita-asioissa nykyisessä lainsäädännössä asetetuin edellytyksin.

EY:n perustamissopimuksen 178 ja 288 artiklassa annettujen *sopimussuhteen ulkopuolista yhteisön vastuuta* koskevien määräysten perusteella yhteisö on velvollinen korvaamaan vahingot, jotka Euroopan syyttäjä ja hänen alaisinaan toimivat virkamiehet aiheuttavat tehtäviensä hoidon yhteydessä.¹⁹⁰

Jos EY:n perustamissopimuksen 230 artiklan mukaisen *kumoamiskanteen* soveltamisalaa laajennettaisiin koskemaan tiettyjä Euroopan syyttäjän toimia, tätä perustamissopimuksen kohtaa olisi muutettava. Komissio on kuitenkin sitä mieltä, että laillisuuden valvontaa olisi päin vastoin harjoitettava jäsenvaltioiden tasolla mahdollisimman paljon ja että Euroopan syyttäjän toimia koskevat muutoksenhakukeinot olisi näin ollen järjestettävä kansallisessa tuomioistuimessa.¹⁹¹

Yhteisöjen tuomioistuimen toimivaltuuksia voitaisiin toki valitusta vaihtoehdosta riippuen laajentaa tietynlaisiin riita-asioihin. Muistettakoon, että edellä mainittu ajatus syytetylle annettavasta mahdollisuudesta hakea muutosta Euroopan syyttäjän tekemään *oikeudenkäyntivaltion valintaan* johtaisi todennäköisesti siihen, että olisi säädettävä mahdollisuudesta hakea muutosta suoraan Euroopan yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa.

Toinen niin ikään jo aiemmin mainittu ajatus koskee toimivaltuuksien antamista yhteisöjen tuomioistuimelle *toimivaltakysymyksissä*, joita Euroopan syyttäjä tai kansalliset tuomioistuimet ottavat esille, riippumatta siitä, ovatko kyseessä jäsenvaltioiden väliset vai jäsenvaltioiden ja yhteisön väliset riita-asiat. Erityisesti silloin kun asian tuomioistuimeen viemistä valvovalla kansallisella tuomioistuimella olisi valtuudet valvoa Euroopan syyttäjän tekemää selvästi virheellistä tuomioistuimen valintaa, Euroopan syyttäjä voisi tuoda toimivaltaisen tuomioistuimen puuttumisen ("negatiivinen toimivaltakiista") yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi, kunhan oikeudenkäynti ei kohtuuttomasti viivästyisi. Missään tapauksessa yksikään näistä mahdollisuuksista ei muuttaisi periaatetta, jonka mukaan rikosoikeudellinen toimivalta kuuluu kansallisille tuomioistuimille.

P ä ä t e l m ä t

Lopuksi todettakoon, että komissio haluaa ennen johtopäätösten tekemistä kuulla kaikkien asianosaisten mielipiteet ehdotuksensa toteuttamisesta ja että se antaa asiasta tarvittaessa uuden lausunnon perussopimusten seuraavan tarkistamisen valmistelun yhteydessä. Komission vuonna 2000 tekemä ehdotus sisältyy hieman tarkennettuna tähän vihreään kirjaan. Tässä vaiheessa esitettyjen, eräitä vaihtoehtoja koskevien ajatusten perusteella komissio voisi ehdottaa perustamissopimuksen nykyisten määräysten täydentämiseksi oikeusperustaa, jonka pohjalta

- nimitettäisiin riippumaton Euroopan syyttäjä, jolle keskitettäisiin tutkinta- ja syytetoimien johtaminen ja joka huolehtisi näin syytteen ajamisesta jäsenvaltioiden toimivaltaisissa tuomioistuimissa yhteisön taloudellisten etujen suojaamista koskevissa asioissa
- annettaisiin tätä varten erityiset säännökset, joissa määriteltäisiin mm.
 - syyttäjän toimintasäännöt, joiden perusteella muodostettaisiin Euroopan apulaissyöttäjistä koostuva hajautettu organisaatio, jota kansalliset tutkintaviranomaiset avustaisivat jäsenvaltioissa

¹⁹⁰ Yhteisöjen tuomioistuimen asiassa C-370/89, *SGEEM ja Etroy / EIP*, 2. joulukuuta 1992 antama tuomio, Kok. 1992, s. 6211.

¹⁹¹ Ks. kohta 6.4.2. (pakkokeinotuomioistuin).

- syyttäjän soveltamat aineellisen rikosoikeuden säännökset: erityiskysymyksiä koskevia sääntöjä pyritäisiin yhtenäistämään (syyttäjän toimivaltaan kuuluvat väärinkäytökset, vastaavat rangaistukset, vanhentumisajat) tai vain yhdenmukaistamaan (oikeushenkilöiden vastuu); suurin osa säännöksistä määriteltäisiin kansallisen lain mukaan
- Euroopan syyttäjän noudattama rikosoikeudellinen menettely, jossa kunnioitetaan perusoikeuksia ja joka perustuisi pääasiassa siihen, että kansallisessa laissa säädetty tutkintatoimet (mm. kotietsintä), joita on tarvittaessa yhdenmukaistettu yhteisön tasolla (mm. eurooppalainen pidätysmääräys) tunnustetaan vastavuoroisesti pakkokeinotuomioistuimen valvonnassa, sekä lisäksi tiettyihin yhteisön omiin säännöksiin (tapauksen käsittelyn aloittaminen ja lopettaminen, yhteisön kuulemis- ja kuulustelupöytäkirjat jne.)
- poikkeukset syytetoimien laillisuusperiaatteesta ja varsinkin jaettuun toimivaltaan kuuluvien tapausten jakaminen kansallisten syyttäjäviranomaisten kanssa
- todisteiden hyväksyttävyyssjärjestelmä, joka perustuu periaatteeseen, että yhdessä jäsenvaltiossa hankitut todisteet on hyväksyttävä kaikkien muiden jäsenvaltioiden oikeusjärjestelmissä
- Euroopan syyttäjän suhteet muihin toimijoihin kansainvälisellä ja yhteisön tasolla ja erityisesti tietojenvaihdon mahdollisuudet tietosuojan asettamissa rajoissa
- Euroopan syyttäjän luvalla toteutettuja toimia koskevat muutoksenhakukeinot eli lähinnä kansalliset muutoksenhakukeinot ja lisäksi tarvittaessa muutoksenhakukeinot yhteisöjen tuomioistuimessa.

Tuomioistuinten kokoonpano (kansallinen pakkokeinotuomioistuin, valmistelutuomioistuin, pääasiaa käsittelevä tuomioistuin) ja oikeudenkäyntivaihe sekä rangaistusten täytäntöönpano jäisivät sen sijaan täysin kansallisen lainsäädännön alaisuuteen sillä edellytyksellä, että syytettä ajaa Euroopan syyttäjä.

Ehdotuksesta, jonka mukaan tutkinta- ja syytetoimien johto yhteisön taloudellisten etujen suojaamista koskevissa asioissa keskitetään yhteisön tasolle tehokkaan ja tasavertaisen rankaisemisen takaamiseksi yhteisellä alueella, voidaan nyt aloittaa laajempi keskustelu, jota rajoittavat vain perusoikeuksien sekä toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden kunnioittamisen vaatimus.

LIITE 1

Komission täydentävä lausunto toimielinten uudistamista käsittelevälle hallitustenväliselle konferenssille 29 päivänä syyskuuta 2000

Yhteisön taloudellisten etujen rikosoikeudellinen suojaaminen: Euroopan syyttäjä¹⁹²

Johdanto

Komissio ehdottaa 26. tammikuuta 2000 antamassaan lausunnossa "Toimielinjärjestelmän muuttaminen laajentumisen onnistumiseksi"¹⁹³, että perustamissopimukseen sisällytetään yhteisön taloudellisten etujen suojaamiseksi oikeusperusta petoksantorjuntasäännöstölle, jossa säädetään petosten määritelmästä ja niistä määrättävistä rangaistuksista, rikossyytteen nostamisen edellyttämistä menettelysäännöksistä sekä Euroopan syyttäjän toimivaltuuksista ja tehtävistä. Syyttäjän tehtävänä olisi tutkia petoksia koko Euroopan unionin alueella ja nostaa rikossyytteitä kansallisissa tuomioistuimissa. Komissio on uudessa petostentorjuntastrategiassaan vahvistanut tahtovansa tehostaa tässä suhteessa yhteisön taloudellisten etujen suojaamista.

Jäsenvaltiot ja komissio ovat arvioineet yhteisön taloudellisiin etuihin vuonna 1998 kohdistuneiden petosten ja muiden sääntöjenvastaisuuksien kokonaismääräksi yli miljardi euroa.¹⁹⁴ Järjestäytyneen rikollisuuden osallisuus yhteisön taloudellisiin etuihin kohdistuvissa petoksissa ja petosten rajatylittävä luonne edellyttää yhteistyötä yhteisön viidentoista eri säännöksiä ja menettelyjä soveltavan oikeusjärjestelmän kesken. Nykyiset yhteistyömenetelmät osoittautuvat usein riittämättömiksi niihin ongelmiin nähden, joita oikeus- ja poliisiviranomaiset kohtaavat tällaisia petoksia torjuessaan. Ongelmat lisääntyvät, kun jäsenvaltioiden ja yhteisön varojen hallinnoinnissa mukana olevien toimijoiden ja viranomaisten määrä kasvaa.

Tässä lausunnossa ehdotettu Euroopan syyttäjälle myönnettävä toimivalta rajataan tiukasti jo ennestään EY:n perustamissopimuksen 280 artiklan 1 kohdassa määritellyyn ja rajattuun yhteisön taloudellisten etujen suojaamiseen.

Tässä lausunnossa ehdotetaan, että perustamissopimuksessa määrätään ainoastaan tärkeimmistä Euroopan syyttäjää koskevista asioista (nimittäminen, erottaminen, tehtävät, riippumattomuus) ja jätetään syyttäjän toimintasäännöt ja -tavat johdettuun oikeuteen.

1. Ongelmakokonaisuudet ja yhteisön erityistehtävät taloudellisten etujensa suojaamisessa

Nykyisen järjestelmän puutteellisuus johtuu lähinnä siitä, että Eurooppa on rikosoikeudellisesti epäyhtenäinen alue, sillä kansallisten poliisi- ja oikeusviranomaisten toimivalta koskee vain oman valtion aluetta. Perinteiset menetelmät, joihin keskinäinen oikeusapu ja yhteistyö oikeus- ja poliisiasioissa perustuvat, ovat kankeita eivätkä usein sovellu rajatylittävien petosten tehokkaaseen torjumiseen. Kokemus osoittaa, kuinka vaikeaa syytteen nostaminen on silloinkin, kun siihen olisi hallinnollisten tutkimusten perusteella aihetta.

Yhteisön taloudellisten etujen suojaamisessa on noudatettava kuitenkin erittäin korkeaa vaatimustasoa ja suojan on oltava yhtäläinen kaikissa jäsenvaltioissa, koska on kyse yhteisistä varoista. Taloudellisten etujen suojaaminen kuuluu yhtä lailla yhteisölle kuin

¹⁹² KOM(2000) 608.

¹⁹³ KOM (2000) 34, http://europa.eu.int/comm/igc2000/offdoc/opin_igc_fi.pdf.

¹⁹⁴ Euroopan yhteisön taloudellisten etujen suojaaminen ja petostentorjunta - Vuosikertomus 1998, 1.3 kohta, KOM (99) 590 lopullinen.

jäsenvaltioille. Euroopan unionin on taattava jäsenvaltioille ja niiden kansalaisille, että petoksista ja lahjontarikoksista todella joutuu syytteeseen.

Rikosoikeuden epäyhtenäisyys

EY:n perustamissopimuksen 280 artiklassa määrätään, että toimenpiteet, joista päätetään yhteispäätösmenettelyllä ja jotka on tarkoitettu yhteisön taloudellisiin etuihin kohdistuvan laittoman toiminnan torjumiseksi *"eivät koske kansallisen rikosoikeuden soveltamista tai kansallista oikeudenhoitoa"*. EY:n perustamissopimus ei näin ollen nyky muodossaan mahdollista Euroopan rikosoikeusalueen eikä syyttäjän kaltaisen yhteisen oikeusviranomaisen perustamista.

Yhteisöjen taloudellisten etujen suojaamisesta 26. heinäkuuta 1995 tehdyn yleissopimuksen ja sen pöytäkirjojen allekirjoittaminen oli ensimmäinen askel kohti yhteisön taloudellisten etujen rikosoikeudellista suojaamista. Kyseiset "kolmannen pilarin" hallitustenvälisenä yhteistyönä laaditut asiakirjat ovat merkittävä saavutus, sillä niillä tehdään petollisista menettelyistä, varojen väärinkäytöstä ja lahjontarikoksista rangaistavia kaikissa jäsenvaltioissa.

Yleissopimus pöytäkirjoineen ei ole kuitenkaan vielä kukaan tullut voimaan, koska kaikki sopimuspuolet eivät ole sitä ratifioineet. Kun yleissopimusta aletaan soveltaa, on edelleen epäselvää, millä tavoin sopimuspuolet saattavat sen osaksi kansallista rikoslainsäädäntöään. Lisäksi nämä määräykset eivät yksinään riitä poistamaan Euroopan rikosoikeusalueen epäyhtenäisyyttä, koska syytteet on edelleen nostettava jäsenvaltioissa.

Viidentoista erilaisen rikosoikeusjärjestelmän vuoksi yhteisöllä on hyvin rajalliset keinot taata perustamissopimuksessa määrätty yhteisön taloudellisten etujen tehokas ja yhtäläinen suojele jäsenvaltioissa. Olipa Euroopan petostentorjuntaviraston harjoittama hallinnollinen koordinointi kuinka tehokasta tahansa, nykyisessä tilanteessa rikossyytteiden nostaminen ei ole varmaa. Yhteisöltä puuttuu välineet torjuntatoimenpiteiden ja hallinnollisen tutkinnan täydentämiseksi syytteitä nostamalla.

Esimerkki:

Jäsenvaltioiden oikeusviranomaisten toimiminen toisistaan erillään johtaa päällekkäisiin ja vaillinaisiin syytteisiin, jos johtaa syytteisiin lainkaan.

Kolmesta jäsenvaltiosta peräisin olevat toimijat kiersivät tietyille yhteisön alueille BSE-taudin vuoksi asetettua naudanlihan vientikieltoa viemällä lihaa yhteisön ulkopuoliseen maahan. Komission tutkimukset ja tämän maataloustukeen kohdistuvan petoksen paljastuminen johti päällekkäisten syytteiden nostamiseen samoista teoista samoja henkilöitä vastaan useissa eri jäsenvaltioissa. Vaikka oikeudenkäynnit alkoivat vuoden 1997 puolivälissä, vain yhdessä jäsenvaltiossa ollaan ratkaisuvaiheessa.

Tilanne on kestävä etenkin yhteisen maatalouspolitiikan kaltaisilla tuetuilla aloilla.

Jäsenvaltioiden perinteisten oikeudellisen yhteistyön menetelmien kankeus ja soveltumattomuus

Jäsenvaltioiden järjestelmät ovat välttämätön perusta taloudellisten etujen rikosoikeudelliselle suojaamiselle rajatylittävältä rikollisuudelta. Rikosoikeuden alalla tehdään jo nyt kansainvälistä yhteistyötä, joka vahvistuu entisestään, kun kolmannen pilarin yhteistyötä oikeusasioissa vahvistetaan.

Yhteisön taloudellisiin etuihin kohdistuva järjestäytynyt rikollisuus kuitenkin lisääntyy, mistä seuraa, että perinteiset keskinäisen oikeusavun välineet eivät sovellu sen torjuntaan eikä oikeudellisessa yhteistyössä saavutettu edistys riitä. Perustamissopimus ei nykyisin tarjoa keinoja, joilla voitaisiin taata yhteisön ja jäsenvaltioiden oikeusviranomaisten yhteistoiminta.

Esimerkki:

Jäsenvaltioiden yhteistyön riittämättömyys rikosasioissa hidastaa käsittelyä, johtaa muutoksenhakuun ajan voittamiseksi ja rikoksia jää rankaisematta. Rajatylittävissä petostapauksissa se helpottaa liian usein todisteiden hävittämistä ja vaikeuttaa epäiltyjen kiinnisaamista. Yhteisön taloudellisiin etuihin kohdistuvissa petoksissa tämä haittaa erityisesti rahavirtojen rekonstruointia ketjun loppupäässä.

Euroopan parlamentin julkisessa kuulemistilaisuudessa eräs kansallinen syyttäjä kertoi, että yhdessä ja samassa yhteisön taloudellisia etuja koskevassa asiassa oli haettu kyseisessä jäsenvaltiossa muutosta jopa 60 kertaa. Muutosta haettiin aina uudestaan, jotta voitiin hyötyä ajasta, jonka täytyi kulua ennen kuin muutoksenhaku voitiin hylätä. Kansainvälinen oikeusapu tällaisissa olosuhteissa on yleensä hyödytöntä.

Syytteen nostamisen vaikeus hallinnollisen tutkinnan perusteella

Viime vuosien kokemukset yhteisössä ovat useissa tapauksissa osoittaneet, että alalla on pysyviä esteitä, vaikka yhteisön ja jäsenvaltioiden erityinen vastuu nimenomaan edellyttää, että suojeltavat edut määritellään selvästi ja syytteitä nostetaan yhteisössä tehokkaammin.

Esimerkki:

Tietojen toimittaminen jäsenvaltioiden välillä ja Euroopan petostentorjuntavirastosta (OLAF) jäsenvaltioille törmää esteisiin, jotka johtuvat siitä, että syytteiden nostamista säännellään kussakin jäsenvaltiossa erilaisin säännöin. Jos samoja tekoja tutkii joissakin jäsenvaltioissa syyttäjä ja toisissa hallintoviranomainen, suora yhteys näiden välillä osoittautuu useimmiten sekä käytännössä että oikeudellisista syistä mahdottomaksi. Kyseisillä kansallisilla viranomaisilla ei ole myöskään kaikilla samanlaista tiedonsaantioikeutta erilaisten, erityisesti verotietojen, liikesalaisuuksien ja rikostutkintaa koskevien kansallisten salassapitosäännösten vuoksi.

Esimerkki:

Esimerkki tästä on yritys nostaa syyte yhteisön omiin varoihin kohdistuvan huomattavan, jäsenvaltioissa A ja B tehdyn rajatylittävän petoksen tekijöitä vastaan. Kansalliset tulliviranomaiset olivat panneet asian vireille jäsenvaltiossa C, koska syytetty asui siellä. Tuomioistuimien ei ottanut asiaa käsiteltäväksi, koska jäsenvaltio A:n viranomaisten toimittamat todistukset eivät olleet riittäviä syytteen nostamiseksi jäsenvaltiossa C. Todistuksista kävi kuitenkin ilmi, että todettu petos oli jäsenvaltion A lainsäädännön vastainen, ja niissä viitattiin teoista kyseisessä valtiossa määrättäviin rangaistuksiin. Jäsenvaltion C sääntöjen mukaan tuomioistuimien ei voinut hyväksyä todisteiksi jäsenvaltion A tulliviranomaisten antamia todistuksia.

Ehdotettu järjestelmä

Niin oikeutettuja ja korvaamattomia kuin nykyiset järjestelmät ovatkin, erityisen yhteisön tason elimen puuttuessa ne estävät poliisi- ja oikeusviranomaisia nostamasta syytteitä ja hyödyttävät rikollisia. Komissio suosittaa, että tilanteeseen puututaan primaarioikeudessa täydentämällä EY:n perustamissopimusta niin, että Euroopan syyttäjän perustaminen on mahdollista, ja säätämällä sen organisaatiosta ja toiminnasta yhteisön johdetussa oikeudessa. Muutos koskisi ainoastaan yhteisön taloudellisten etujen suojaamista.

Perusteellinen valmistelu

Komission ehdotus hallitustenväliselle konferenssille pohjautuu perusteelliseen valmistelutyöhön. Kaikkien jäsenvaltioiden rikosoikeusasiantuntijoista koostuva työryhmä on Euroopan parlamentin ja komission pyynnöstä käsitellyt yhteisön taloudellisten etujen rikosoikeudellista suojaamista pian kymmenen vuoden ajan. Työryhmä on tehnyt

ehdotuksen yhteisön taloudellisten etujen rikosoikeudellista suojaamista koskeviksi säännöiksi. Ehdotus tunnetaan nimellä Corpus juris¹⁹⁵. Siinä suositellaan, että Euroopan syyttäjä liitettäisiin kansallisiin oikeusjärjestelmiin ja luotaisiin yhteisön oikeusalue, joka koskisi prosessin valmisteluvaihetta, mutta rikoksista tuomitseminen jätettäisiin jäsenvaltioille.¹⁹⁶

Corpus jurisin laatijat ovat määritelleet, minkälainen olisi riippumaton Euroopan syyttäjä, jonka tehtävänä olisi yhteisön taloudellisten etujen suojaamista koskevissa asioissa johtaa tutkimuksia ja ajaa syytettä toimivaltaisissa kansallisissa tuomioistuimissa sekä niveltää toimintansa kansallisiin menettelyihin.

Organisaation olisi oltava hyvin hajautettu. Euroopan syyttäjä tukeutuisi jäsenvaltioissa Euroopan apulaissyyttäjiin. Näin varmistettaisiin yhteys yhteisön järjestelmän ja kansallisten oikeusjärjestelmien välillä.

Uudistuksen kohde

Tätä taustaa vasten komissio suositaa riippumattoman Euroopan syyttäjän toimien perustamista suojaamaan yhteisön taloudellisia etuja.

Tämä täydentäisi komission täydentävässä lausunnossaan hallitustenväliselle konferenssille 1. maaliskuuta 2000¹⁹⁷ ehdottamaa yhteisön tuomioelinjärjestelmän uudistamista oikeudellisella elimellä, jonka tehtävänä olisi ajaa syytettä jäsenvaltioiden toimivaltaisissa tuomioistuimissa ja joka kykenisi harjoittamaan jatkuvaa rikostutkinnan valvontaa yhteisön alueella tarkoituksena lainsäädännön noudattaminen ja yhteisön varojen suojaaminen. Tarkoituksena ei ole saattaa rikoksista tuomitsemista yhteisön toimivallan piiriin, vaan se kuuluisi edelleen jäsenvaltioiden toimivaltaan.

Uudistuksen yksityiskohdat

Komission mielestä riittäisi, että perustamissopimukseen tehtäisiin muutos (uusi 280 a artikla), jossa määrättäisiin Euroopan syyttäjän nimittämisestä ja erottamisesta sekä määriteltäisiin hänen tehtävänsä ja viran tärkeimmät tunnusmerkit. Perustamissopimuksessa määrättäisiin, että Euroopan syyttäjän perussäännöstä ja tehtävistä säädetään tarkemmin johdetussa oikeudessa.

Euroopan syyttäjän nimittäminen (uuden 280 a artiklan 1 ja 2 kohta)

Komissio ehdottaa, että neuvosto nimittäisi Euroopan syyttäjän määräenemmistöllä komission ehdotuksesta ja saatuaan Euroopan parlamentin puoltavan lausunnon. Ehdotuksen tekeminen kuuluisi komissiolle, koska sillä on erityisvastuu yhteisön taloudellisten etujen suojaamisesta. Ehdotus käsittäisi esimerkiksi ehdokasluettelon, josta neuvosto voisi valita Euroopan syyttäjän. Komission mielestä olisi niin ikään tarkoituksenmukaista määrätä, millä edellytyksillä Euroopan syyttäjä voidaan erottaa (uuden 280 a artiklan 2 kohta). Komissio

¹⁹⁵ *Corpus juris portant dispositions pénales pour la protection des intérêts financiers de l'Union européenne*, toim. Mireille Delmas-Marty, Economica, Pariisi, 1997. *Corpus juris* on saatavilla englanniksi ja ranskaksi myös Internetissä (<http://www.law.uu.nl/wiarda/corpus/index1.htm>).

¹⁹⁶ Näiden suositusten lisäksi asiantuntijat ovat äskettäin saaneet valmiiksi Corpus jurisin tarpeellisuutta, oikeutusta ja toteutettavuutta koskevan laajan vertailevan tutkimuksen, jossa analysoidaan Euroopan syyttäjän toimien mahdollisia vaikutuksia kansallisiin syytejärjestelmiin: *La mise en œuvre du Corpus juris dans les États membres*, Mireille Delmas-Marty / J.A.E. Vervaele, Intersentia, Utrecht, 2000.

¹⁹⁷ Komission täydentävä asiakirja hallitustenväliselle konferenssille toimielinten uudistamisesta -Euroopan yhteisöjen tuomioistuinjärjestelmän uudistaminen (KOM(2000) 109 lopullinen).

ehdottaa Euroopan syyttäjän toimikaudeksi kuutta vuotta; samaa henkilöä ei voitaisi nimittää uudeksi toimikaudeksi (*uuden 280 a artiklan 1 kohta*). Euroopan syyttäjäntoimen keskeistä erityisluonnetta on korostettava: kyseessä on riippumaton oikeudellinen elin (*uuden 280 a artiklan 2 kohta*). Tarkistetussa perustamissopimuksessa määrättäisiin, että näitä keskeisiä tekijöitä lukuun ottamatta Euroopan syyttäjän perussäännöstä (kokoonpano, kotipaikka jne.) säädetään yhteisön johdetussa oikeudessa EY:n perustamissopimuksen 251 artiklassa määrättyä menettelyä noudattaen (määräenemmistö neuvostossa ja yhteispäätösmenettely parlamentin kanssa).

Euroopan syyttäjän tehtävien harjoittaminen (uuden 280 a artiklan 3 kohta)

Euroopan syyttäjän tehtävien harjoittaminen sekä rikosoikeuden aineellisten sääntöjen että rikosprosessioikeuden kannalta moitteettomasti edellyttää erityistä järjestelmää, jossa rajoitetaan yhteisön taloudellisia etuja koskevaan toimintaan. Neuvoston olisi annettava tätä koskevat säännökset yhteispäätösmenettelyssä.

Jotta syyttäjän toimivalta olisi selkeästi rajattu, olisi yhteisön taloudellisia etuja vahingoittavaan toimintaan liittyvien rikosten (petosten, lahjonnan, rahanpesun jne.) tunnusmerkistö ja niistä määrättävät rangaistukset määriteltävä yhteisön tasolla täsmällisemmin. Nykyinen hajanaisuus sopii huonosti yhteen rikosoikeuden tinkimättömyyden kanssa, jos tarkoituksena on taata yhteisön taloudellisten etujen tehokas ja yhtäläinen suojelu. Yhteisön oikeutta toteuttavina yleisinä tuomioistuimina jäsenvaltioiden tuomioistuinten olisi voitava soveltaa yhteistä rikosten tunnusmerkistöä yhdenmukaisesti kansallisissa oikeusjärjestelmissä, mikä edellyttää erityisten säännösten antamista. Edellä mainitun 26. heinäkuuta 1995 tehdyn yleissopimuksen ja sen pöytäkirjojen yhteydessä neuvotellut välineet ovat hyvä perusta, sillä niiden sisällöstä jäsenvaltiot ovat yhtä mieltä. Lisäksi on välttämätöntä säätää syyttäjän toimintaa koskevista menettelysäännöistä (esim. asian vireillepano, tutkintavaltuudet, tutkinnan aloittaminen ja lopettaminen) ja oikeudellisesta valvonnasta (esim. niiden toimien valvonta, joita syyttäjä toteuttaa kansallisen tuomioistuimen valtuuttamana tai valtuutuksetta). Corpus jurisissa esitetään eräitä vaihtoehtoja menettelysäännöiksi ja toimivaltaisten kansallisten viranomaisten ja syyttäjän työn koordinoitua koskeviksi säännöiksi, joista olisi säädettävä tarkemmin johdetussa oikeudessa kansallisia oikeusjärjestelmiä ja -perinteitä kunnioittaen. Tämän vuoksi on säädettävä EY:n perustamissopimuksen 251 artiklassa määrätyn menettelyn mukaisesti

- petoksen määritelmästä (*uuden 280 a artiklan 3 kohdan a alakohta*),
- syyttäjän toimintaan sovellettavista menettelyistä sekä todisteiden hyväksyttävyydestä (*uuden 280 a artiklan 3 kohdan b alakohta*),
- syyttäjän toimien oikeudelliseen valvontaan sovellettavista säännöistä, jotka ovat viranhoidon kannalta välttämättömiä (*uuden 280 a artiklan 3 kohdan c alakohta*).

Näissä johdetun oikeuden säännöksissä olisi myös määriteltävä, miten yhteisön järjestelmä ja kansalliset tuomioistuinjärjestelmät liittyvät yhteen.

Yhteenvedona komissio ehdottaa hallitustenväliselle konferenssille, että perustamissopimuksessa olevia yhteisön taloudellisten etujen suojaamista koskevia määräyksiä täydennetään oikeusperustalla, jonka nojalla olisi mahdollista:

- nimittää riippumaton Euroopan syyttäjä, joka huolehtii syytetoimista jäsenvaltioiden toimivaltaisissa tuomioistuimissa yhteisön taloudellisten etujen suojaamista koskevissa asioissa tätä koskevien erityissäännösten mukaisesti
- antaa myöhemmin johdetussa oikeudessa:
 - syyttäjän perussääntö
 - Euroopan syyttäjän harjoittamaa taloudellisten etujen suojaamista koskevat aineellisen oikeuden säännökset (rangaistavat teot, rangaistukset)
 - rikosoikeudellista menettelyä ja todisteiden hyväksyttävyyttä koskevat säännökset
 - syyttäjän viranhoidossaan toteuttamien toimenpiteiden oikeudellista valvontaa koskevat säännökset.
 -

EY:n perustamissopimuksen sanamuoto

280 artikla

1. Yhteisö ja jäsenvaltiot suojaavat yhteisön taloudellisia etuja petolliselta menettelyltä ja muulta laittomalta toiminnalta tämän artiklan mukaisesti toteutettavilla toimenpiteillä, joilla on ennaltaehkäisevä vaikutus ja jotka tarjoavat tehokkaan suojan jäsenvaltiossa.
2. Jäsenvaltiot toteuttavat samat toimenpiteet suojatakseen yhteisön taloudellisia etuja petolliselta menettelyltä kuin ne toteuttavat suojatakseen omia taloudellisia etujaan petolliselta menettelyltä.
3. Jäsenvaltiot sovittavat yhteen toimintansa, jonka tarkoituksena on suojata yhteisön taloudellisia etuja petolliselta menettelyltä, sanotun kuitenkin rajoittamatta tämän sopimuksen muiden määräysten soveltamista. Tätä varten ne yhdessä komission kanssa järjestävät toimivaltaisten viranomaistensa kiinteän ja säännöllisen yhteistoiminnan.
4. Neuvosto toteuttaa tämän sopimuksen 251 artiklassa määrättyä menettelyä noudattaen ja tilintarkastustuomioistuinta kuultuaan tarvittavat toimenpiteet yhteisön taloudellisten etujen suojaamiseksi petolliselta menettelyltä ja tällaisen menettelyn torjumiseksi tarkoituksena tehokkaan ja yhtäläisen suojelun tarjoaminen jäsenvaltioissa. Nämä toimenpiteet eivät koske kansallisen rikosoikeuden soveltamista tai kansallista oikeudenhoitoa.
5. Komissio yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa antaa vuosittain Euroopan parlamentille ja neuvostolle selvityksen tämän artiklan täytäntöönpanemiseksi toteutetuista toimenpiteistä.

Muutosehdotus

Uusi 280 artikla

1. Yhteisö ja jäsenvaltiot suojaavat yhteisön taloudellisia etuja petolliselta menettelyltä ja muulta laittomalta toiminnalta tämän artiklan mukaisesti toteutettavilla toimenpiteillä, joilla on ennaltaehkäisevä vaikutus ja jotka tarjoavat tehokkaan suojan jäsenvaltiossa.
2. Jäsenvaltiot toteuttavat samat toimenpiteet suojatakseen yhteisön taloudellisia etuja petolliselta menettelyltä kuin ne toteuttavat suojatakseen omia taloudellisia etujaan petolliselta menettelyltä.
3. Jäsenvaltiot sovittavat yhteen toimintansa, jonka tarkoituksena on suojata yhteisön taloudellisia etuja petolliselta menettelyltä, sanotun kuitenkin rajoittamatta tämän sopimuksen muiden määräysten soveltamista. Tätä varten ne yhdessä komission kanssa järjestävät toimivaltaisten viranomaistensa kiinteän ja säännöllisen yhteistoiminnan.
4. Neuvosto toteuttaa tämän sopimuksen 251 artiklassa määrättyä menettelyä noudattaen ja tilintarkastustuomioistuinta kuultuaan tarvittavat toimenpiteet yhteisön taloudellisten etujen suojaamiseksi petolliselta menettelyltä ja tällaisen menettelyn torjumiseksi tarkoituksena tehokkaan ja yhtäläisen suojelun tarjoaminen jäsenvaltioissa. Nämä toimenpiteet eivät koske kansallisen rikosoikeuden soveltamista tai kansallista oikeudenhoitoa, **sanotun kuitenkin rajoittamatta 280 a artiklan määräysten soveltamista.**
5. Komissio yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa antaa vuosittain Euroopan parlamentille ja neuvostolle selvityksen tämän artiklan täytäntöönpanemiseksi toteutetuista toimenpiteistä.

280 a artikla

1. Myötävaikuttaakseen 280 artiklan 1 kohdan tavoitteiden toteuttamiseen neuvosto nimittää määräenemmistöllä komission ehdotuksesta ja saatuaan Euroopan parlamentin puoltavan lausunnon kuudeksi vuodeksi Euroopan syyttäjän, jota ei voida nimittää uudeksi toimikaudeksi. Euroopan syyttäjän tehtävänä on yhteisön taloudellisia etuja vahingoittavien rikosten tutkiminen, rikoksentekijöiden ja

heidän kumppaniensa syytteeseen asettaminen tuomioistuimessa ja tällaisia rikoksia koskevien syytteiden ajaminen jäsenvaltioiden toimivaltaisissa tuomioistuimissa 3 kohdan määräysten mukaisesti.

2. Euroopan syyttäjäksi valitaan henkilö, jonka riippumattomuus on kiistaton ja joka täyttää kotimaassaan korkeimpien tuomarinvirkojen kelpoisuusvaatimukset. Tehtävänsä hoitaessaan Euroopan syyttäjä ei pyydä eikä ota ohjeita miltään taholta. Jos hän ei enää täytä tehtävänsä edellyttämiä vaatimuksia tai hän on syyllistynyt vakavaan virheeseen, Euroopan yhteisöjen tuomioistuin voi Euroopan parlamentin, neuvoston tai komission pyynnöstä erottaa hänet. Neuvosto vahvistaa Euroopan syyttäjän perussäännön 251 artiklassa määrättyä menettelyä noudattaen.

3. Neuvosto vahvistaa 251 artiklassa määrättyä menettelyä noudattaen Euroopan syyttäjän toimien hoitamista koskevat ehdot antamalla erityisesti

(a) säännöksiä, joissa vahvistetaan petosten ja yhteisön taloudellisiin etuihin kohdistuvan muun laittoman toiminnan tunnusmerkistö sekä kustakin rangaistavasta teosta määrättävä rangaistus;

(b) säännöksiä Euroopan syyttäjän toimintaan sovellettavista menettelyistä sekä todisteiden hyväksyvyyttä koskevat säännöt;

(c) säännöksiä, joita sovelletaan Euroopan syyttäjän viranhoidossaan toteuttamien prosessitoimien oikeudelliseen valvontaan.

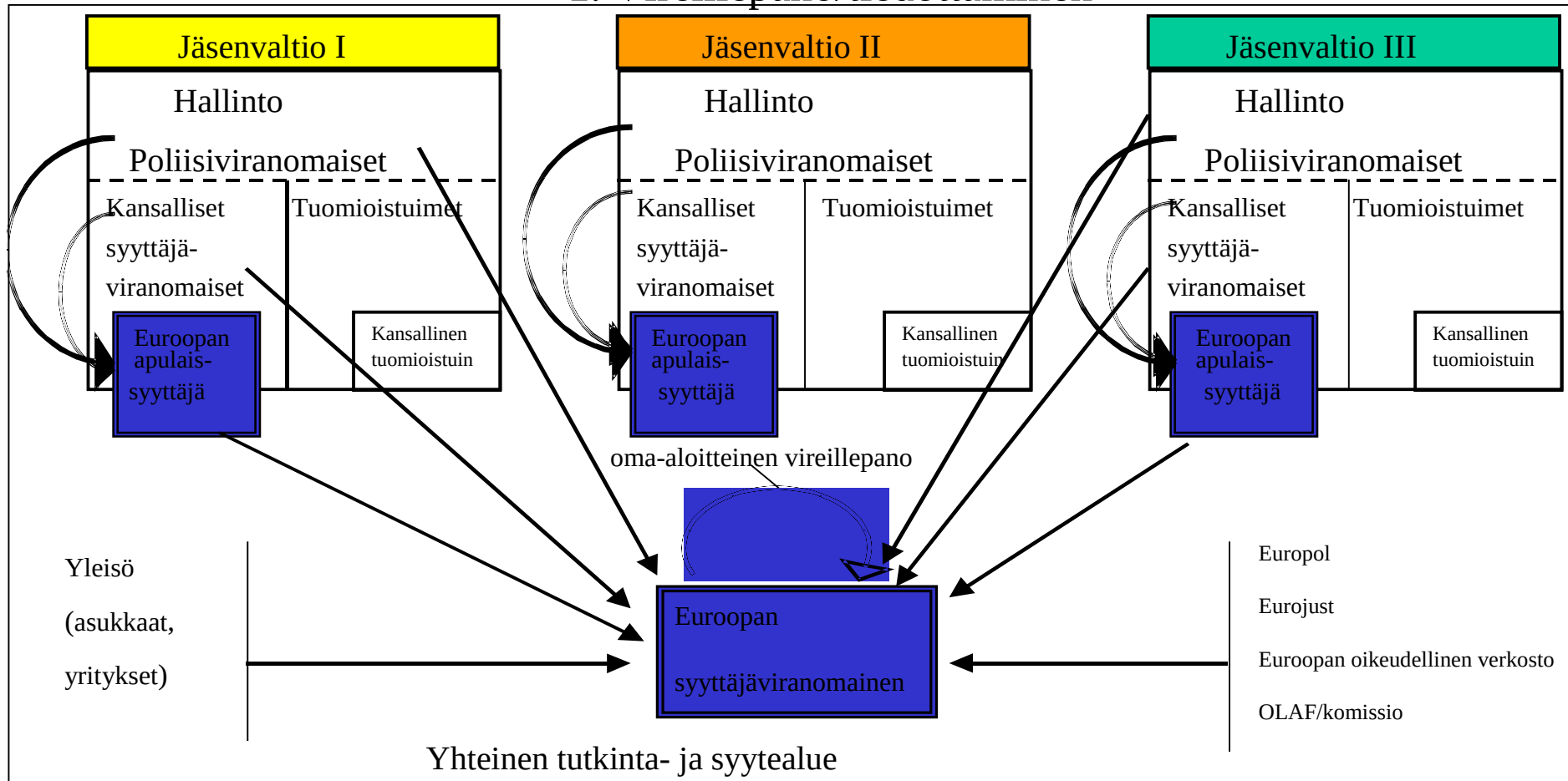
LIITE 2

Yksinkertaistetut menettelykaaviot

Seuraavissa kaavioissa esitetään Euroopan syyttäjän toiminnan keskeiset vaiheet. Kaikkia vihreässä kirjassa mainittuja tilanteita tai vaihtoehtoja ei ole esitetty. Kaaviot havainnollistavat tekstiä, mutta eivät kata sitä kokonaisuudessaan.

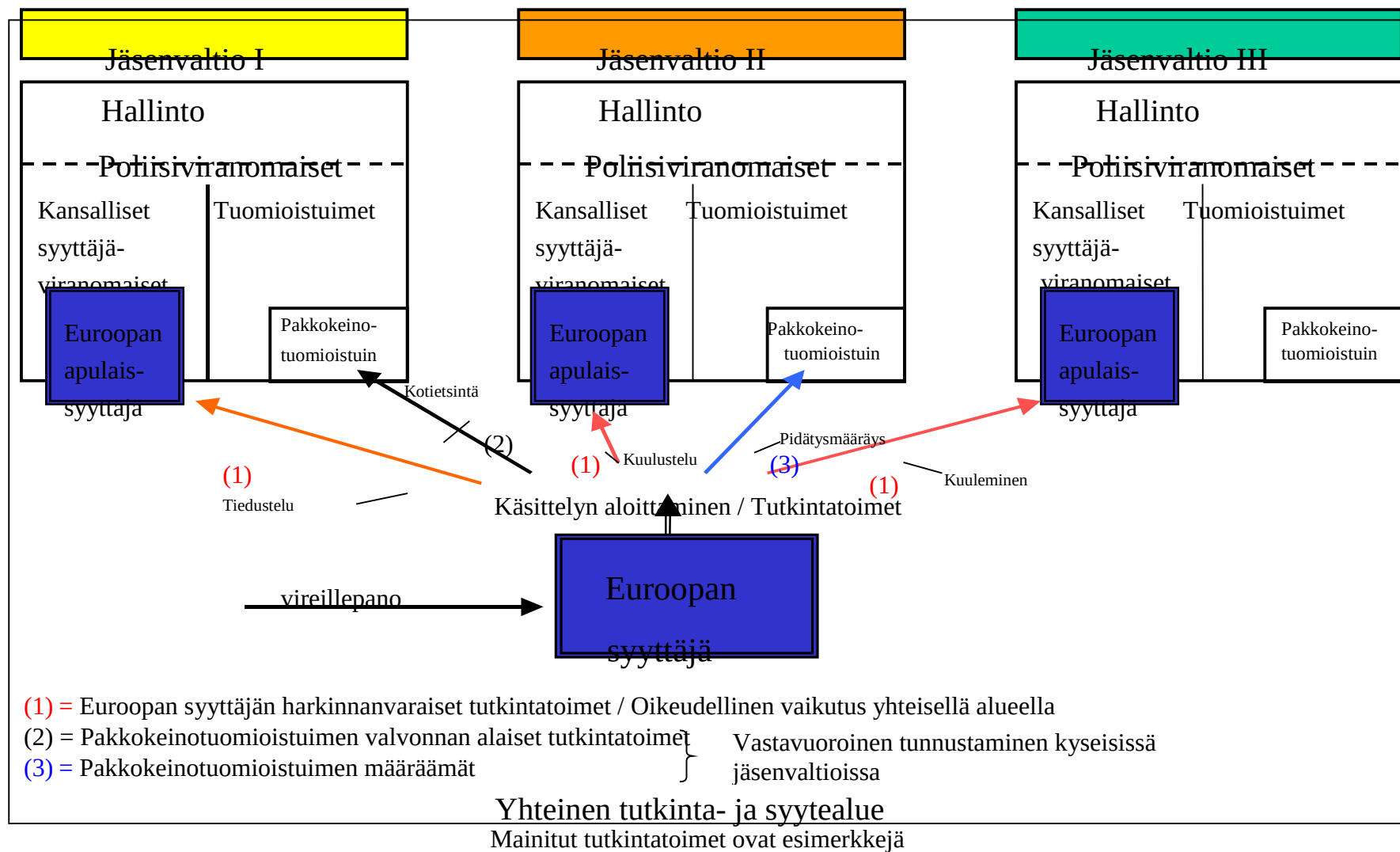
Euroopan syyttäjälaitoksen rakenne

1. Vireillepano/tiedottaminen

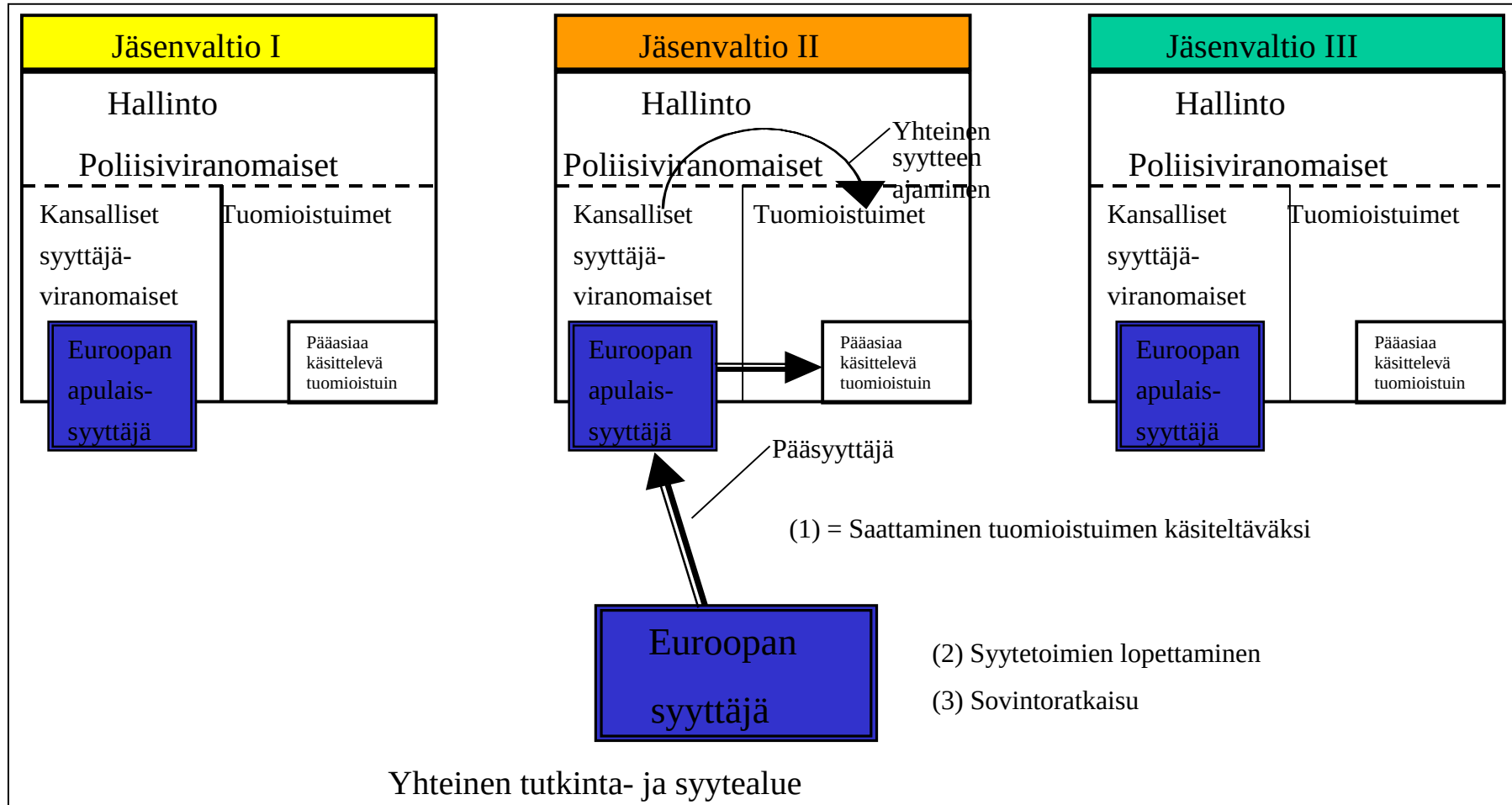


Tämä kaavio ei esitä organisaatorakennetta vaan jäsenvaltioiden toiminnallista rakennetta, joten siinä ei oteta kantaa siihen, mikä tah jäsenvaltiossa toimii kansallisena syyttäjänä tai tuomioistuimena.

2. Tutkinta



3. Syytevaihe



Suosittelava järjestely: käsittely yhdessä tuomioistuimessa. Euroopan syyttäjä voisi myös nostaa syytteen useassa jäsenvaltiossa.

LIITE 3

Euroopan syyttäjän käsittelemä kuvitteellinen petostapaus

Seuraavassa esitettävä petosesimerkki on nimiä ja tosiasioita myöten täysin kuvitteellinen ja laadittu vain tätä vihreää kirjaa varten.

TOSIASIAT

"Meat International" –niminen yritys, jonka toimipaikka on Lontoossa, on toiminut useiden vuosien ajan lihan vienti- ja tuontialalla. Naudanliha-alalla tapahtuneen kriisin jälkeen yhtiö lisäsi laatuliha tuontia Latinalaisesta Amerikasta, etenkin Brasiliasta ja Argentiinasta. Samanaikaisesti yhtiö vei suuria määriä yhteisössä tuotettua lihaa Venäjälle. Tuontiin yhtiö käytti Antwerpenin ja Lissabonin satamia ja vientiin Rotterdamin satamaa.

Liha tuonti

"Meat International" osoitti kekseliäisyyttä kiertäessään mahdollisimman laajasti tuontitulleja (yhteisön varat).

- Ensinnäkin yhtiö antoi väärää tietoa tavaratilan laadusta. Se ilmoitti, että 20 prosenttia tuodusta laatulihasta kuului luokkaan "muut eläimenosat", josta peritään vain hyvin pieniä tulleja.
- Lisäksi yhtiö ilmoitti lihalle eri alkuperämaan hyötyäkseen perusteettomasti tullietuuskohdeltusta. Argentiinalla on nimittäin oikeus viedä yhteisöön tietty kiintiö korkealaatuista "Hilton Beef" -lihaa tullietuuskohdeltun turvin (ei lainkaan tulleja tai vain hyvin alhaiset tullit). Hyötyäkseen tästä tulliedusta toimijan on saatava Argentiinan maatalousministeriöltä aitoustodistukset. "Meat International" toi järjestelmällisesti Paraguayasta peräisin olevaa huonompilaatuista lihaa "Hilton Beef" –lihan sijaan. Se käytti tähän perusteettomasti myönnettyjä todistuksia, jotka se sai maksamalla asiasta vastaavalle argentiinalaiselle virkamiehelle jokaisesta kontista 5 000 Yhdysvaltain dollaria.
- Kontit tuotiin ja luovutettiin vapaaseen liikkeeseen Euroopan unionissa Antwerpenin ja Lissabonin satamien kautta. Konttien lähettäjät, "Meat International Antwerp" ja "Meat International Lisboa", laativat tulli-ilmoitukset. Madridissa sijaitseva kuljetusyhtiö "Transeurope" hoiti tavaratilan jakelun Antwerpenista ja Lissabonista eri puolilla Eurooppaa sijaitseville asiakkaille.

Liha vienti

"Meat International" hyötyi perusteettomasti vientituista (yhteisön menot).

- Yhtiö osti Yhdistyneeltä kuningaskunnalta nimellisellä hinnalla suuria määriä brittilihaa, jonka saattaminen yhteisön markkinoille ja vienti yhteisön ulkopuolisiin maihin on kiellettyä (vientikielto). Liha pakastettiin ja kuljetettiin laittomasti Antwerpeniin, jossa "Label International" –niminen yritys merkitsi liha alkuperämaaksi Belgian. Sitten liha vietiin Venäjälle. Yhteisö tukee vientiä Venäjälle maksamalla vientitukia.
- Liha lähettäjä, "Meat International Antwerp", teki tulli-ilmoitukset. Osa lihasta vietiin Venäjälle laivalla Rotterdamin satamasta, ja loput maanteitse "Transeurope"-kuljetusyhtiön toimesta.

Taloudelliset vahingot

Yritys sai huomattavia voittoja jättäessään maksamatta tullit ja saadessaan vientitukea. Jotkut voittojen suuruutta huomattaisi, yritys perusti Argentiinaan, Eurooppaan ja Karibian saarille yhtiöitä, joilla ei todellisuudessa ollut minkäänlaista toimintaa, ja maksoi niille korvauksia olemattomista palveluista. Yritys osti näiden yhtiöiden kautta muun muassa osakkeita Lontoosta ja kiinteistöjä Lugaanosta. Tällä tavalla suuri osa yhtiöiden veroista voitiin jättää maksamatta.

RIKOSOIKEUDELLISET SEURAAMUKSET: JOS EUROOPAN SYYTTÄJÄNTOINTA EI PERUSTETA

- Tullivirkamiehet löytävät Antwerpenista lihakontin, joka sisältää argentiinalaista alkuperää olevaa laatulihaa, vaikka sen on ilmoitettu sisältävän muita eläimenosia. He epäilevät, että tulli-ilmoituksia on väärennetty tullien kiertämiseksi. Lähettäjäksi merkityn "Meat International Antwerpenin" kirjanpidon tarkastuksen yhteydessä ilmenee, että salakuljetus on

jatkunut jo pitkään.

- Tulliviranomaiset antavat asian belgialaisen tutkintatuomarin käsiteltäväksi. Tutkintatuomari pyytää rikospoliisia kuulustelemaan "Meat International" –yrityksen johtajia Lontoossa ja "Transeurope" –yrityksen johtajia ja kuljettajia Madridissa. Hän haluaa myös järjestää yrityksissä etsintöjä. Tätä varten esitetään kansainvälisiä virka-apupyynnöjä. Tutkintatuomari saa vastaukset viisi kuukautta myöhemmin. Hän havaitsee, että "Transeurope" ja "Meat International Antwerp" (lähettäjä) ovat "Meat International" –yhtiön omistuksessa ja että kyseessä on pysyvä rikollista toimintaa varten perustettu verkosto.
- Belgian oikeusviranomaiset aloittavat "Meat International Antwerpia" ja "Meat Internationalia" koskevan rikostutkinnan. Antwerpenin rikostuomioistuimien määrää molempien yrityksen johtajille suuret rikesakot ja ehdolliset vankeusrangaistukset.
- Seuraamusten täytäntöönpano osoittautuu kuitenkin vaikeaksi ja lähes mahdottomaksi. Tutkintojen hälyttämänä "Meat International" myy pörssiosakkeensa Lontoossa ja sijoittaa rahat offshore-yritysten välityksellä kiinteistöihin Luganossa. Yrityksen johtaja, jolla on myös Sveitsin kansalaisuus, on asettunut kotietsinnän jälkeen asumaan Luganoon. "Meat International Antwerpenin" johtaja puolestaan on lähtenyt karkuun ja vienyt mennessään yrityksen käteisvarat.
- Samanaikaisesti Alankomaiden poliisiviranomaiset havaitsevat rutiinitarkastuksen yhteydessä "Transeurope" –yrityksen rekassa epäilyttävää lihaa, jossa on belgialaista alkuperää osoittavat merkinnät ja jonka määränpää on Venäjä. He päättävät takavarikoida lihan. Fyysiset tarkastukset osoittavat, että lasti on vientikiellossa olevaa brittiläistä lihaa.
- Alankomaiden oikeusviranomaiset esittävät kansainväliset virka-apupyynnöt Belgialle ja Espanjalle saadakseen lisää todisteita "Meat International", "Meat International Antwerp" ja "Transeurope" –yrityksiä vastaan. Saaduista tiedoista käy ilmi, että "Transeurope" –yhtiöllä on yhteyksiä "Meat International Lisboa" –yhtiöön ja että väärennetyt alkuperämerkit on tehnyt "Label International" –niminen yritys.
- Todisteet toimitetaan Portugalin oikeusviranomaisille. Portugalin oikeusviranomaiset saavat tietää asiasta Euroopan oikeudellisen verkoston eli Eurojustin välityksellä. Alankomaiden viranomaiset päättävät lopettaa asian käsittelyn, koska yhteys Alankomaihin on vähäinen ja koska ennakkotapauksia ei ole.
- Portugalin syyttäjäviranomainen joutuu valitettavasti toteamaan, ettei todisteita ole kansainvälisten virka-apupyynnöiden yhteydessä kerätty Portugalin rikosoikeudellista menettelyä koskevan lainsäädännön mukaisesti. Todisteet on kerännyt rikospoliisi, eikä syyttäjä tai tutkintatuomioistuimien, joten todisteet eivät kelpaa Portugalissa.
- Yhdistyneessä kuningaskunnassa puolestaan poliisi- ja oikeusviranomaiset vastaavat kansainvälisiin virka-apupyynnöihin, mutta eivät aloita "Meat Internationalia" koskevia tutkimuksia.

RIKOSOIKEUDELLISET SEURAAMUKSET, JOS EUROOPAN SYYTTÄJÄNTOIMI PERUSTETAAN (EUROOPAN KOMISSION EHDOTUKSEN MUKAISESTI)

- Belgian tulliviranomaiset ilmoittavat Euroopan syyttäjälle epäilystään, jonka mukaan eräät yritykset ovat antaneet väärennetyjä tulli-ilmoituksia tullien kiertämiseksi. Alankomaiden poliisiviranomaiset ilmoittavat samanaikaisesti Euroopan syyttäjälle lihanviennin osalta seikkoja, jotka herättävät epäilyjä vientitukijärjestelmään liittyvästä petoksesta. Molemmissa tapauksissa asiaan liittyvät yritykset ovat edellä mainitut kuljetusyhtiö "Transeurope", lähettäjä "Meat International Antwerp" ja yritys "Meat International".
- Tietojen koordinoimisen ja keskittämisen ansiosta Euroopan syyttäjä pystyy kokoamaan yksittäisistä seikoista kokonaiskuvan, joka osoittaa, että todellisuudessa on kyse yhdestä ja samasta tapauksesta. Syyttäjälle selviää ensinnäkin, että sen tietoon tulleet kaksi tapausta liittyvät toisiinsa jo siksi, että niissä esiintyvät samat yritykset. Hän saa myös riittävästi tietoa ymmärtääkseen, että kyseessä on merkittävä yhteisön laajuinen ja monikansallinen

petostapaus, johon liittyy toimintaa useissa maissa. Syyttäjällä on näin ollen perusteet aloittaa tutkinta, eikä asiaa siis anneta kansallisten oikeusviranomaisten käsiteltäväksi.

- Ensinnä Euroopan syyttäjä pyytää asianomaisissa jäsenvaltioissa toimivilta Euroopan apulaissyyttäjiltä lisätietoja kyseisistä yrityksistä. Poliisi- ja oikeusviranomaisten välisellä tietojenvaihdolla voidaan täydentää aineistoa. Tässä vaiheessa selviää, että "Meat International" harjoittaa tuontia myös Lissabonin sataman kautta, jossa lähettäjänä käytetään "Meat International Lisboa" -yritystä. Tiedot osoittavat myös, että "Meat International Antwerp", "Meat International Lisboa" ja "Transeurope" kuuluvat kaikki "Meat International" -yhtiöön.
- Euroopan syyttäjä päätyy näin ollen epäilemään, että kyse on rikollisjärjestöstä, jonka tarkoituksena on tehdä yhteisön taloutta vahingoittavia talousrikoksia. Saadakseen vahvistusta epäilyilleen syyttäjä päättää aloittaa yrityksen telekuuntelun (puhelin, faksi, sähköposti). Päätös annetaan Yhdistyneen kuningaskunnan tuomioistuimen tarkastettavaksi, sillä yhtiön pääkonttori sijaitsee Yhdistyneessä kuningaskunnassa. Tuomioistuimen annettua luvan asianomaisten jäsenvaltioiden viranomaiset aloittavat telekuuntelun Euroopan syyttäjän johdolla. Lupa tunnustetaan vastavuoroisesti yhteisellä tutkinta- ja syytealueella. Telekuuntelun ansiosta saadaan melko pian vakuuttavat todisteet verkoston olemassaolosta, rikollisen toiminnan laajuudesta, rahavirroista ja siitä, että "Meat Internationalin" johtaja on jutun päätekijä.
- Euroopan syyttäjä, joka on vastuussa oikeudellisen tutkinnan koordinoimisesta ja johtamisesta, pyytää rajatylittävän tutkintatoiminnan aloittamista 1) kyseisten yritysten avainhenkilöiden kuulustelemiseksi, 2) yritysten kirjanpidon takavarikoimiseksi, 3) yritysten varojen jäädyttämiseksi ja 4) "Meat Internationalin" johtajien pidättämiseksi. Apulaissyyttäjät suorittavat nämä tutkintatoimet.
- Varojen jäädyttäminen ja pidätysmääräys annetaan Yhdistyneen kuningaskunnan tuomioistuimen käsiteltäväksi. Se antaa luvan varojen jäädyttämiseen ja antaa "Meat Internationalin" johtajasta eurooppalaisen pidätysmääräyksen. Lupa ja pidätysmääräys voidaan panna täytäntöön kaikkialla yhteisellä tutkinta- ja syytealueella riippumatta siitä, missä varat ja asianomainen henkilö sijaitsevat.
- Useissa jäsenvaltioissa toteutettujen tutkintatoimien ansiosta saadaan asiakirjatodisteita tuonti- ja vientipetoksista, yritysten välisestä työnjaosta, voiton jakamisesta johtajien kesken ja rahanpesuun käytetyistä rahavirroista. Lontoossa jäädytetäänkin merkittävä määrä osakkeita. Antwerpenissa ja Lissabonissa jäädytetään paljon pienemmät rahasummat. Asiakirjatodisteista käy ilmi, että "Meat Internationalin" johtaja omistaa kiinteistöjä Luganossa. Takavarikoidakseen kiinteistöt Lontoossa toimiva Euroopan apulaissyyttäjä lähettää Sveitsin viranomaisille kansainvälisen virka-apupyynnön keskinäistä oikeusapua rikosasioissa koskevan eurooppalaisen yleissopimuksen ja sen lisäpöytäkirjan mukaisesti tai (mahdollisesti) Euroopan syyttäjän ja Sveitsin välisestä oikeusavusta tehdyn eurooppalaisen yleissopimuksen perusteella.
- Valmisteluvaiheen lopuksi Euroopan syyttäjä päättää asettaa syytteeseen päätekijät, jotka ovat oikeushenkilöitä ("Meat International", "Meat International Antwerp", "Meat International Lisboa", "Transeurope" ja "Label International"), sekä erät yritysten toiminnasta vastaavat luonnolliset henkilöt. Näitä syytetään Euroopan yhteisöön kohdistuneesta petoksesta ja rahanpesusta, joihin liittyy raskauttavana seikkana rikoksenteekijöiden liittoutuminen.
- Euroopan syyttäjä päättää ensisijaisen tuomioistuimen kriteeriä soveltaen antaa asian Lontoon rikostuomioistuimen ratkaistavaksi, koska päätekijä on pidätettynä Yhdistyneessä kuningaskunnassa, koska emoyrityksen pääkonttori sijaitsee siellä ja koska myös varat on pääosin jäädytetty siellä. Yhdistyneen kuningaskunnan nimittämä tuomari valvoo oikeuskäsittelyn valmistelua. Hänen tehtävänä on ratkaista kolme kysymystä: 1) Onko todisteet hankittu laillisesti? 2) Ovatko laillisesti hankitut todisteet riittäviä asian antamiseksi

rikostuomioistuimen käsiteltäväksi? 3) Onko Lontoon tuomioistuin toimivaltainen? Tässä tapauksessa oikeuskäsittelyn valmistelua valvova kansallinen tuomioistuin vastaa kaikkiin kolmeen kysymykseen myönteisesti. Koska asia käsitellään yhteisellä tutkinta- ja syytealueella, Euroopan syyttäjä voi nyt antaa sen kokonaan Lontoon rikostuomioistuimen käsiteltäväksi.

- Euroopan syyttäjä ajaa syytettä Euroopan yhteisöön kohdistuneissa rikoksissa ja kansalliset syyttäväviranomaiset yritysverotusta koskevissa petoksissa. Yhdistyneen kuningaskunnan tuomioistuin määrää yrityksille suuret rikesakot ja takavarikoi niiden varat. Lisäksi "Meat Internationalin" johtajille tuomitaan neljä vuotta ja muiden yritysten johtajille kaksi vuotta vankeutta.
- Lontoon tuomioistuimen antamat tuomiot ovat voimassa kaikkialla yhteisellä tutkinta- ja syytealueella. Ne pannaan täytäntöön Yhdistyneessä kuningaskunnassa sekä tuomioiden vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen nojalla myös Belgiassa, Portugalissa ja Espanjassa. Luganossa sijaitsevien kiinteistöjen takavarikoinnin osalta Sveitsin viranomaisille lähetetään tuomion täytäntöönpanopyyntö kansainvälisten yleissopimusten mukaisesti.

LIITE 4

Esitetyt kysymykset

Yleinen kysymys Mitä mieltä olette Euroopan syyttäjää koskevan ehdotuksen pääpiirteistä eli toiminta-alasta (rajoittuu yhteisön taloudellisiin etuihin)? toimivaltuuksista?

niveltymisestä kansallisiin rikosoikeusjärjestelmiin?

Kysymys 1: Mitä mieltä olette Euroopan syyttäjälaitokselle ehdotetusta organisaatiosta?

Vaikuttaako vaihtoehto, jossa Euroopan apulaissyöttäjä hoitaa samanaikaisesti kansallista tointa, asianmukaiselta toimen hoitamisen tehokkuuden ja riippumattomuuden kannalta?

Kysymys 2: Minkä kriminalisointiperusteiden osalta Euroopan syyttäjän pitäisi olla toimivaltainen? Pitäisikö Euroopan unionissa täydentää nykyisiä rikosmääritelmiä?

Kysymys 3: Pitäisikö Euroopan syyttäjän toimien perustamisen yhteydessä antaa täydentäviä yhteisiä sääntöjä seuraavista asioista:

- seuraamukset
- vastuu
- rikosten vanhentuminen
- muut asiat?

Mikäli pitäisi, missä määrin?

Kysymys 4: Missä tapauksessa asian saattaminen Euroopan syyttäjän käsiteltäväksi olisi pakollista ja kenen olisi se tehtävä?

Kysymys 5: Olisiko Euroopan syyttäjän toimittava laillisuusperiaatteen mukaan, kuten komissio ehdottaa, vai tarkoituksenmukaisuusperiaatteen mukaan? Mitkä poikkeukset olisi sallittava näistä periaatteista?

Kysymys 6: Kun otetaan huomioon vihreässä kirjassa esitetyt näkökohdat, miten toimivalta olisi mielestänne jaettava Euroopan syyttäjän ja kansallisten syyttäviranomaisten kesken, jotta jaettuun toimivaltaan kuuluvat tapaukset voitaisiin käsitellä?

Kysymys 7: Vaikuttavatko Euroopan syyttäjälle kaavailut tutkintakeinot riittävältä, kun otetaan huomioon jäsenvaltioiden rikoslainsäädännön epäyhtenäisyys? Millaiset säännöt (sovellettava laki, valvonta) tutkintavälineiden käytölle olisi asetettava?

Kysymys 8: Mitkä seikat on otettava huomioon, jotta voidaan varmistaa Euroopan syyttäjän vastuulla olevien tutkintatoimien toteuttaminen?

Kysymys 9: Millä edellytyksin Euroopan syyttäjä voisi päättää lopettaa asian käsittelyn tai viedä sen tuomioistuimeen?

Kysymys 10: Millä perusteella valitaan jäsenvaltio, jonka tuomioistuimeen (tai jäsenvaltiot, joiden tuomioistuihin) asia siirretään? Täytyykö Euroopan syyttäjän tekemää päätöstä valvoa? Jos täytyy, kenelle valvonta kuuluu?

Kysymys 11: Ratkeako Euroopan syyttäjän toiminnalle todisteiden hyväksyttävyyttä koskevien sääntöjen kirjavuudesta aiheutuva ongelma sillä, että yhdessä jäsenvaltiossa laillisesti hankitut todisteet on hyväksyttävä kaikkien muidenkin jäsenvaltioiden tuomioistuimissa?

Kysymys 12: Minkä tahon pitäisi valvoa Euroopan syyttäjän toimivallan alaisuudessa toteutettavia tutkintatoimia?

Kysymys 13: Minkä tahon pitäisi valvoa asian vireillepanoa?

Kysymys 14: Suojataanko perusoikeuksia riittävästi Euroopan syyttäjälle ehdotetun menettelyn kaikissa vaiheissa? Taataanko eritoten oikeus olla joutumatta syytteeseen toisen kerran samasta rikoksesta (katso kohta 6.2.1.)?

Kysymys 15: Miten voitaisiin sovittaa yhteen Euroopan syyttäjän ja Euroopan unionin rikosoikeudellisesta yhteistyöstä vastaavien toimijoiden väliset suhteet?

Kysymys 16: Mitä OLAFin ja Euroopan syyttäjän toimien yhteensovittamiseen liittyviä tekijöitä olisi otettava huomioon komission laatimassa OLAFin asemaa koskevassa arvioinnissa?

Kysymys 17: Miten Euroopan syyttäjän ja yhteisön ulkopuolisten maiden ja erityisesti ehdokasmaiden suhteet olisi järjestettävä yhteisön taloudellisia etuja vahingoittavan toiminnan torjumisen kehittämiseksi?

Kysymys 18: Millaisista muutoksenhakukeinoista olisi säädettävä Euroopan syyttäjän viranhoidossaan toteuttamien tai hyväksymien toimien osalta?