

Euroopan unionin rikosoikeudellisten virastojen toiminnan oikeusperusta ja toimivallan ylikansallistuminen

Aaron Karttunen

Lapin yliopisto

Oikeustieteiden tiedekunta

Maisteritutkielma

Eurooppaoikeus

Kevät 2025

SISÄLTÖ

LÄHTEET	v
LYHENNELUETTELO	xviii
TIIVISTELMÄ.....	xxi
1. Johdanto	1
1.1 Tutkielman aihe, lähtökohdat ja tutkimuskysymykset	2
1.2 Tutkielman menetit	6
1.3 Tutkielman rajaukset	8
1.4 Tutkielman rakenne.....	9
2. Europol.....	11
2.1 Historia.....	11
2.2 SEUT oikeusperusta ja tavoitteet	12
2.3 Organisaatorakenne.....	14
2.4 Tiedonkäsittelyn edellytykset.....	15
2.5 Tehtävät.....	18
2.6 Tulevaisuudennäkymät.....	21
3. Eurojust.....	25
3.1 Historia.....	25
3.2 SEUT oikeusperusta.....	27
3.3 Organisaatorakenne ja toiminnan tavoitteet.....	28
3.4 Tehtävät.....	31
3.4.1 4 artiklan 1 ja 3 kohdan tehtävät	32
3.4.2 Yhteiset tutkintaryhmät (JIT-ryhmät)	33
3.4.3 4 artiklan 2 kohdan tehtävät	35
3.5 Tulevaisuudennäkymät.....	38
4. EPPO	40
4.1 Eurooppalaisen syyttäjäviraston perustamisen tausta	40
4.2 EPPO-asetuksen lainsäätämisprosessi.....	42
4.2.1 Toissijaisuusperiaatteen valvontamekanismi	42
4.2.2 Kansallisten parlamenttien ja kamarien perustellut lausunnot	43
4.2.3 Komission toimenpiteet jäsenvaltioiden perusteltujen lausuntojen perusteella	46
4.2.4 Lainsäätämisprosessin jatkuminen muissa toimielimissä	47
4.2.5 Tiiviimmän yhteistyön aloittaminen	49
4.3 EPPOn toiminnassa sovellettava lainsäädäntö ja periaatteet	51
4.4 Rakenne ja organisaatio	52
4.4.1 Keskustaso.....	52

4.4.2 Hajautettu taso.....	54
4.5 Toimivallan käytön edellytykset	55
4.5.1 Asialliset edellytykset	55
4.5.2 Alueelliset ja henkilölliset edellytykset.....	58
4.5.3 Toimivallan käyttöä rajoittavat erityisedellytykset	59
4.6 Toimivallan käyttäminen.....	59
4.6.1 Tutkinnan aloittaminen	60
4.6.2 Päätös ottaa asia käsiteltäväksi.....	62
4.7 Tutkinnan menettely.....	63
4.8 Todisteiden hyväksyttävyys	66
4.9 Tutkinnan päättymisen.....	66
4.10 EPPOn päätösten laillisuusvalvonta.....	67
4.11 Tulevaisuudennäkymät.....	70
5. Johtopäätökset	73
6. Lopuksi	77

LÄHTEET

Kirjallisuus

Huisjes, Tom – Tosza, Stanisław, 13. Eurojust: mechanisms controlling the agency for coordination and cooperation in criminal matters, s. 234–251. Scholten, Mirosława – Brenninkmeijer, Alex (toim.) Controlling EU agencies - The Rule of Law in a Multi-jurisdictional Legal Order. Elgar Publishing 2020.

Kolehmainen Antti, Tutkimusongelma ja metodi lainopillisessa työssä, s. 106-134. Miettinen Tarmo (toim.) Oikeustieteellinen opinnäyte – Artikkeleita oikeustieteellisten opinnäytteiden vaatimuksista, metodista ja arvostelusta. Edita Publishing 2016.

Melander, Sakari, EU-rikosoikeus, Talentum 2015.

Sajama, Seppo, Argumentaatio oikeustieteellisessä tutkimuksessa, s. 24-50. Miettinen Tarmo (toim.) Oikeustieteellinen opinnäyte – Artikkeleita oikeustieteellisten opinnäytteiden vaatimuksista, metodista ja arvostelusta. Edita Publishing 2016.

Talus, Kim – Penttinen, Sirja-Leena, Eurooppaoikeudelliset oikeuslähteet ja niiden tulkinta oikeustieteellistä opinnäytettä kirjoitettaessa, s. 223–245. Miettinen Tarmo (toim.) Oikeustieteellinen opinnäyte – Artikkeleita oikeustieteellisten opinnäytteiden vaatimuksista, metodista ja arvostelusta. Edita Publishing 2016.

Öberg, Jacob, The Normative Foundations for EU Criminal Justice: Powers, Limits and Justifications. Hart Publishing, Oxford, Modern Studies in European Law, First edition, Bloomsbury Publishing 2024.

Artikkelit

Becková, Dominika Marčoková, Relations between the European Public Prosecutor's Office and the non-participating EU Member States, 2022. Saatavissa: https://www.researchgate.net/publication/366987597_Relations_between_the_European_Public_Prosecutor's_Office_and_the_non-participating_EU_Member_States (käyty 4.1.2024).

Elholm, Thomas, EPPO and a common sense of justice. Maastricht Journal of European and Comparative Law, Volume 28, Issue 2, 2021, s. 212-228.

Fromage, Diane, The Second Yellow Card on the EPPO Proposal: An Encouraging Development for Member State Parliaments? Yearbook of European Law, Vol. 35, No. 1 (2016), s. 5–27.

Karsai, Krisztina, The Hungarian Treeless Treetop Walkway: Navigating EPPO's Jurisdictional Heights, VerfBlog, 2024. Saatavissa: <https://verfassungsblog.de/treeless-treetop-walkway/> (käyty 2.1.2025).

Kaunert, Christian, Europol and EU Counterterrorism: International Security Actorness in the External Dimension, Studies in Conflict & Terrorism, Volume 33, 2010 – Issue 7, s. 652-671.

Lingenfelter, Kerttuli – Miettinen Samuli, Obstacles to supranational operational police powers in the European union: Europol reform and the construction of trust between national police authorities. Maastricht Journal of European and Comparative Law, Volume 28, Issue 2, 2021, s. 182-191.

Mitsilegas, Valsamis, European prosecution between cooperation and integration: The European Public Prosecutor's Office and the rule of law. Maastricht Journal of European and Comparative Law, Volume 28, Issue 2, 2021, s. 245–264.

Suominen, Annika, The Past, Present and the Future of Eurojust. Maastricht Journal of European and Comparative Law 2008, s. 217–234.

Eurooppalaiset virallislähteet

Euroopan unionin toimielimet

Alueiden komitea, Alueiden komitean lausunto aiheesta ”Ehdotus neuvoston asetukseksi Euroopan syyttäjänviraston perustamisesta” (EUVL C, C/126, 26.04.2014, s. 37)’ (Alueiden komitean lausunto 2014).

Euroopan komissio, ‘European Commission: *European Anti-Fraud Office, 35th annual report on the protection of the European Union's financial interests and the fight against fraud 2023 – Report from the Commission to the Council and the European Parliament*, Publications Office of the European Union, 2024’ (Komission vuosikertomus petosten torjunnasta 2024).

Euroopan komissio, ‘European Commission, *Extension of the Compliance assessment of measures adopted by the Member States to adapt their systems to Council Regulation (EU) 2017/1939 of 12 October 2017 implementing enhanced cooperation on the establishment of European Public Prosecutor's Office (‘the EPPO’)*, (JUST/2022/PR/JCOO/CRIM/0004), 2023’ (Euroopan komission tutkimus II/2023).

Euroopan komissio, 'European Commission, *Compliance assessment of measures adopted by the Member States to adapt their systems to Council Regulation (EU) 2017/1939 of 12 October 2017 implementing enhanced cooperation on the establishment of the European Public Prosecutor's Office ('the EPPO')*, (JUST/2022/PR/JCOO/CRIM/0004), 2023' (Euroopan komission tutkimus I/2023).

Euroopan komissio, 'Ehdotus, *Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi, korruption torjunnasta sekä neuvoston puitepäättöksen 2003/568/YOS ja sellaisen lahjonnan torjumisesta, jossa on osallisina Euroopan yhteisöjen virkamiehiä tai Euroopan unionin jäsenvaltioiden virkamiehiä, tehdyn yleissopimuksen korvaamisesta sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (EU) 2017/1371 muuttamisesta*, 2023/0135 (COD), COM(2023) 234 final, 2023' (COM(2023) 234 final).

Euroopan komissio, 'Ehdotus, *Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi, unionin rajoittavien toimenpiteiden rikkomiseen liittyvien rikosten ja seuraamusten määrittelystä*, 2022/0398 (COD), COM(2022) 684 final, 2022' (COM(2022) 684 final).

Euroopan komissio, Ehdotus, *Euroopan parlamentin ja neuvoston asetetus, yhteisten tutkintaryhmien toimintaa tukevan yhteistyöalustan perustamisesta ja asetuksen (EU) 2018/1726 muuttamisesta*, {SWD(2021) 390 final}, 2021/0391 (COD), COM(2021) 756 final' (COM(2021) 756 final).

Euroopan komissio, Ursula von der Leyen, 'Declaration, Ares (2021) 4554771, 2021' (Komissio julistus 2021).

Euroopan komissio, 'Komission tiedonanto *Euroopan parlamenteille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle, alueiden komitealle sekä tilintarkastustuomioistimelle, Komission petostentorjuntastrategia: tehostetut toimet EU:n talousarvion suojaamiseksi*, COM(2019) 196 final' (COM(2019) 196 final).

Euroopan komissio, 'Komission tiedonanto, *Eurooppa, joka suojelee: aloite Euroopan syyttäjänviraston toimivaltuuksien laajentamisesta koskemaan rajat ylittäviä terrorismirikoksia Euroopan komission panos Salzburgissa 19.–20. syyskuuta pidettävään johtajien kokoukseen*, COM(2018) 641 final' (COM(2018) 641 final).

Euroopan komissio, 'Komission tiedonanto *Euroopan parlamentille, neuvostolle ja kansallisille parlamenteille Euroopan syyttäjänviraston perustamista koskevan neuvoston*

asetusehdotuksen tarkastelusta toissijaisuusperiaatteen osalta pöytäkirjan N:o 2 mukaisesti, COM(2013) 851 final, 2013’ (COM(2013) 851 final).

Euroopan komissio, 'Ehdotus, *Neuvoston asetusta Euroopan syyttäjäviraston perustamisesta*, 2013/0255 (APP), COM(2013) 534 final, 2013’ (EPPO-asetusehdotus).

Euroopan komissio, 'Commission staff working document, *Executive summary of the impact assessment, Accompanying the Proposal for a Council Regulation on the establishment of the European Public Prosecutor's Office*, SWD(2013) 275 final, 2013’ (SWD(2013) 275 final).

Euroopan komissio, 'Commission staff working document, *Impact assessment, Accompanying the Proposal for a Council Regulation on the establishment of the European Public Prosecutor's Office*, SWD(2013) 274 final, 2013’ (SWD(2013) 274 final).

Euroopan parlamentti, 'Members' Research Service, Luyten, K. *Understanding the EU's response to organised crime*, 2024’ (Euroopan parlamentin tutkimus 2024).

Euroopan parlamentti, 'P9_TA(2024)0041 – Euroopan unionin taloudellisten etujen suojaaminen – petostentorjunta – vuosikertomus 2022, Euroopan parlamentin päätöslauselma 18. tammikuuta 2024 Euroopan unionin taloudellisten etujen suojaamisesta – petostentorjunta – vuosikertomus 2022 (2023/2045(INI)) (EUVL C, C/2024/5730, 17.10.2024)’ (Euroopan parlamentin päätöslauselma 2024).

Euroopan parlamentti, Directorate-General for Parliamentary Research Services, Bąkowski, P. *Understanding the European Public Prosecutor's Office (EPPO)*, 2023’ (Euroopan parlamentti EPPO-tutkimus 2023).

Euroopan parlamentti, 'Directorate-General for Internal Policies of the Union, Mitsilegas, V. and Vavoula, N., *Strengthening Europol's mandate – A legal assessment of the Commission's proposal to amend the Europol Regulation*, European Parliament, 2021’ (Euroopan parlamentin Europol-tutkimus 2021).

Euroopan parlamentti, 'Directorate-General for Parliamentary Research Services, Del Monte, M. *“Understanding Eurojust”: The European Union Agency for Criminal Justice Cooperation*, European Parliament, 2020’ (Euroopan parlamentin raportti 2021).

Euroopan parlamentti, 'Rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaa koskeva kokonaisvaltainen unionin toimintapolitiikka – komission toimintasuunnitelma ja muu

viimeaikainen kehitys, Euroopan parlamentin päätöslauselma 10. heinäkuuta 2020 rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaa koskevasta kokonaisvaltaisesta unionin toimintapolitiikasta – komission toimintasuunnitelma ja muu viime-aikainen kehitys, (2020/2686(RSP)), (EUVL C C/371, 15.09.2021)’ (Euroopan parlamentin päätöslauselma 2020).

Euroopan parlamentti, ‘Directorate-General for Parliamentary Research Services and Bassot, E., *Unlocking the potential of the EU treaties – An article-by-article analysis of the scope for action*, European Parliament, 2020’ (Euroopan parlamentin tutkimus 2020).

Euroopan parlamentti, ‘Euroopan syyttäjävirsto, Euroopan parlamentin päätöslauselma 29. huhtikuuta 2015 ehdotuksesta neuvoston asetukseksi Euroopan syyttäjänviraston perustamisesta (COM(2013)0534 – 2013/0255(APP), (EUVL C C/346, 21.09.2016)’ (Euroopan parlamentin päätöslauselma 2015).

Euroopan parlamentti, ‘Euroopan syyttäjävirsto, Euroopan parlamentin päätöslauselma 12. maaliskuuta 2014 ehdotuksesta neuvoston asetukseksi Euroopan syyttäjänviraston perustamisesta (COM(2013)0534 – 2013/0255(APP)), (EUVL C C/378, 09.11.2017, s. 151), 2017’ (Euroopan parlamentin päätöslauselma 2014).

Euroopan parlamentti, ‘Directorate-General for Internal Policies of the Union and Wade, M., *Developing a criminal justice area in the European Union*, Publications Office, 2014’ (Euroopan parlamentin tutkimus 2014).

Euroopan unionin neuvosto, ‘Yhteisen tutkintaryhmän perustamista koskeva mallisopimus – tarkistetusta lisäyksestä I 22 päivänä joulukuuta 2021 annetun neuvoston päätöslauselman hyväksymisen jälkeen konsolidoitu teksti (EUVL C C/44, 28.1.2022, s. 1)’ (JIT-mallisopimus 2022).

Euroopan unionin neuvosto, ‘*Council conclusions setting the EU's priorities for the fight against serious and organised crime for EMPACT 2022 – 2025* (8665/21), 2021’ (EMPACT 2022-2025).

Euroopan unionin neuvosto, ‘*Proposal for a Regulation of the European parliament and of the Council amending Regulation (EU) 2016/794, as regards Europol's cooperation with private parties, the processing of personal data by Europol in support of criminal investigations, and Europol's role on research and innovation - Written comments*,

Interinstitutional File: 2020/0349(COD), 5527/6/21 REV 6, 2021' (Neuvoston asiakirja REV 6 2021).

Euroopan unionin neuvosto, *'Voting result, Council Regulation implementing enhanced cooperation on the establishment of the European Public Prosecutor's Office ("the EPPO") 3564th meeting of the Council of the European union (Justice and Home Affairs) 12 and 13 October 2017, Luxembourg, Interinstitutional File: 2013/0255 (APP), (12661/17)'* (Neuvoston asiakirja 12661/17).

Euroopan unionin neuvosto, *'Proposal for a Regulation on the establishment of the European Public Prosecutor's Office - General approach, Interinstitutional File: 2013/0255 (APP), 5445/17, 31.1.2017'* (Neuvoston asiakirja 5445/17).

Euroopan unionin neuvosto, *'Proposal for a Regulation on the establishment of the European Public Prosecutor's Office - State of Play (consolidated text), Interinstitutional File: 2013/0255 (APP), 15760/16, 2016'* (Neuvoston asiakirja 15760/16).

Euroopan unionin neuvosto, *'Proposal for a Regulation on the establishment of the European Public Prosecutor's Office - Consolidated text, Interinstitutional File: 2013/0255 (APP), 15200/16, 2016'* (Neuvoston asiakirja 15200/16).

Euroopan unionin neuvosto, *'Proposal for a Council Regulation on the establishment of the European Public Prosecutor's Office (EPPO) - "Yellow card", (16624/13), 2013'* (Neuvoston asiakirja 16624/13).

Euroopan unionin parlamentit, *'Interparliamentary meeting on the EPPO, Assemblée nationale, Paris, 17.9.2014'* (Parlamenttien julistus 2014).

Eurooppa-neuvosto, *'Tukholman ohjelma – Avoin ja turvallinen Eurooppa kansalaisia ja heidän suojeluaan varten (EUVL C C/115, 04.05.2010, s. 1-38)'* (Tukholman ohjelma).

Eurooppa-neuvosto, *'Tampereen Eurooppa-neuvosto 15. ja 16. lokakuuta 1999, puheenjohtajan päätelmät'* (Eurooppa-neuvoston päätelmät 1999).

Tilintarkastustuomioistuin, *'Erityiskertomus nro 1/2019 - EU:n varainkäyttöön liittyvien petosten torjunta: toimija tarvitaan'* (EUVL C, C/18, 15.01.2019, s. 2)" (Tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomus nro 1/19).

Euroopan unionin muut elimet ja laitokset

Eurojust, 'European Union Agency for Criminal Justice Cooperation, *Eurojust single programming document 2025-2027 – 5 November 2024*, European Union Agency for Criminal Justice Cooperation, 2024' (Eurojust-ohjelma 2025-2027).

Eurojust, 'European Union Agency for Criminal Justice Cooperation, *Fourth JIT evaluation report – February 2023*, Publications Office of the European Union, 2023' (JIT-raportti 2023).

Eurojust, '*Eurojust Written Recommendations on Jurisdiction: Follow-up at the National Level*, Tiivistelmä (FI), 2021' (Eurojust-raportti, tiivistelmä 2021).

Eurojust, 'European Union Agency for Criminal Justice Cooperation, *Joint investigation teams practical guide 2021*, Publications Office of the European Union, 2021' (JIT-käsikirja 2021).

Eurojust, '*Eurojust written recommendations on jurisdiction – Follow-up at the national level*, European Union Agency for Criminal Justice Cooperation, 2021' (Eurojust-raportti 2021).

Eurojust, 'Henkilötietojen käsittelyä ja suojaa Eurojustissa koskeva työjärjestys (EYVL L 50, 24.2.2020, s. 10)' (Eurojust työjärjestys II 2020).

Eurojust, 'Eurojustin työjärjestys (EYVL L 50, 24.2.2020, s. 1)' (Eurojust työjärjestys I 2020).

Eurojust, 'European Union Agency for Criminal Justice Cooperation, *Guidelines for deciding 'which jurisdiction should prosecute?'*, Eurojust, 2017' (Eurojust-ohjekirja 2017).

EPPO, '*Decision of the College of the European Public Prosecutor's Office of 15 May 2024, Amending the decision on the functions and procedures of the permanent chambers*, 2024' (EPPO kollegio päätös 028/2024).

EPPO, 'Euroopan syyttäjävirasto, *Vuosikertomus 2023*, Euroopan unionin julkaisutoimisto, 2024' (EPPO vuosikertomus 2024).

EPPO, 'European Public Prosecutor's Office, *Annual report 2021*, Publications Office of the European Union, 2022' (EPPO vuosikertomus 2021).

EPPO, *Internal Rules of Procedure of The European Public Prosecutor's Office, As adopted by decision 003/2020 of 12 October 2020 of the College of the EPPO and*

amended and supplemented by decision 085/2021 of 11 August 2021 and decision 026/2022 of 29 June 2022 of the College of the EPPO, Consolidated version of College decision 003/2020, 2022 (EPPO:n sisäinen työjärjestys 2022).

EPPO, '*Working Arrangement between the European Public Prosecutor's Office ("EPPO") and the Office of the Prosecutor General of Hungary, 2021*' (EPPO - Unkari yhteistyösopimus 2021).

Europol, '*Kolikon toinen puoli, Talousrikollisuutta koskeva analyysi, Euroopan talousrikollisuutta koskeva uhkakuva-arvio 2023 - Tiivistelmä, 2023*' (Europol uhkakuva-arvio 2023).

Perustellut lausunnot asetusehdotuksesta COM(2013) 534 final (EPPO-asetusehdotus)

APP/2013/0255: <https://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/document/COM-2013-0534>.

Euroopan komissio, '*Czech Senate, The Senate of the Parliament of the Czech Republic 9th term, resolution of the Senate, 345th resolution, delivered on the 14th meeting held on 9th October 2013, on the Proposal for a Council Regulation on the establishment of the European Public Prosecutor's Office (Senate Press no. N 082/09), 2013*' (Czech Senate).

Euroopan komissio, '*Dutch House of Representatives, Courtesy translation, Reasoned opinion (breach of subsidiarity) on the proposal for a Council regulation on the establishment of the European Public Prosecutor's Office (DOC(2013)534), 2013*' (Dutch House of Representatives).

Euroopan komissio, '*Dutch Senate, Reasoned opinion (breach of subsidiarity) on the proposal for a Council regulation on the establishment of the European Public Prosecutor's Office (DOC(2013)534), 153768.01U, 2013*' (Dutch Senate).

Euroopan komissio, '*French Senat, Résolution Européenne portant avis motivé sur la conformité au principe de subsidiarité de la proposition de règlement portant création du Parquet européen (COM (2013) 534), 2013*' (French Senat).

Euroopan komissio, '*House of Commons, Reasoned Opinion of the House of Commons, concerning a Draft Regulation of the Council on the establishment of the European Public Prosecutor's Office (EPPO), 2013*' (House of Commons).

Euroopan komissio, ‘House of Lords, *Subsidiarity Assessment: The European Public Prosecutor’s Office, European Union Committee, 3rd Report of Session 2013-2014, 2013*’ (House of Lords).

Euroopan komissio, ‘Hungary National Assembly, *Summary of the reasoned opinion adopted by the Hungarian National Assembly, 2013*’ (Hungary National Assembly).

Euroopan komissio, ‘Irish Houses of Oireachtas, *Joint Committee on Justice, Defence and Equality COM(2013)534 Proposal for a Council Regulation on the establishment of the European Public Prosecutor's Office October 2013, 2013*’ (House of Oireachtas).

Euroopan komissio, ‘Maltese House of Representatives, *Opinjoni Motivata: Proposta Għal Regolament Tal-kunsill Dwar It-Twaggif Tal-Uffiċċju Tal-Prosekutur Pubbliku Ewropew (Kumm (2013) 534), 2013*’ (Maltese House of Representatives).

Euroopan komissio, ‘House of Representatives of the Republic of Cyprus, *Reasoned Opinion submitted by the House of Representatives of the Republic of Cyprus with regard to the Commission’s proposal for a Council Hungarian National Assembly, Regulation on the establishment of the European Public Prosecutor’s Office [COM (2013) 534] – executive summary in English, 2013*’ (Cyprus House of Representatives).

Euroopan komissio, ‘Slovenia National Assembly, *Decision: The Committee on EU Affairs establishes that the Proposal for a Council Regulation on the Establishment of the European Public Prosecutor's Office, COM(2013) 534 final, violates the principle of subsidiarity as laid down in Article 5 of the Treaty on European Union and the Protocol on the application of the principles of subsidiarity and proportionality, annexed to the Treaty on European Union and Treaty on the Functioning of the European Union, 2013*’ (Slovenia National Assembly).

Euroopan komissio, ‘Swedish Parliament, ‘*Statement by the Committee on Justice 2013/14. Subsidiarity check on the proposal on the establishment of the European Public Prosecutor's Office, Annex 2, Reasoned opinion of the Swedish Parliament, 2013*’ (Swedish Parliament).

Euroopan komissio, ‘Romanian Chamber of Deputies, *English Courtesy Translation of the Reasoned opinion finding the lack of conformity of the Proposal for a Council Regulation on the establishment of the European Public Prosecutor's Office with the principle of subsidiarity – COM(2013)534, 2013*’ (Romanian Chamber of Deputies).

Suomalaiset virallislähteet

Oikeusministeriö, 'Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 2019:30: *Euroopan syyttäjänviraston (EPPO) perustamista koskevaa asetusta täydentävä lainsäädäntö*, 2019' (OM 2019:30).

Suuri valiokunta, 'Suuren valiokunnan lausunto 1/2013 vp. valiokunta, *Valtioneuvoston kirjelmä ehdotuksesta neuvoston asetukseksi Euroopan syyttäjänviraston perustamisesta*, SuVL 1/2013 vp — U 64/2013 vp' (Suomen suuren valiokunnan lausunto 1/2013 vp.).

Oikeuskäytäntö

Euroopan unionin tuomioistuim

Tuomio 21.12.2023, G. K ja muut v. Österreichischer Delegierter Europäischer Staatsanwalt, C-281/22, ei julkaistu, ECLI:EU:C:2023:1018.

Euroopan unionin yleinen tuomioistuin

Määräys

Määräys 16.1.2024, Eva Kaili v. Euroopan parlamentti ja Euroopan syyttäjävirsto, T-46/23, ei julkaistu, ECLI:EU:T:2024:14.

Määräys 15.12.2023, Viktor-Constantin Stan v. Euroopan syyttäjävirsto, T-103/23, ECLI:EU:T:2023:871.

Euroopan yhteisön tuomioistuin

Tuomio 13.5.1997, Saksan liittotasavalta v. Euroopan parlamentti, C-233/94, ECLI:EU:C:1997:231.

Internet-lähteet

AMLA, 'About AMLA' (AMLA verkkosivut). Saatavissa: https://www.amla.europa.eu/about-amla_en?prefLang=fi. (käyty 29.1.2025)

Eurojust, 'Presidency' (Eurojust presidency). Saatavissa: <https://www.eurojust.europa.eu/about-us/organisation/presidency>. (käyty 26.1.2025)

Eurojust, 'Dupond-Moretti, Eric, *Eurojust at 20: the story of an ambition to achieve European judicial cooperation 2022, 20 years of Eurojust: EU judicial cooperation in the making*, 2022' (Dupond-Moretti 2022). Saatavissa: <https://www.eurojust.europa.eu/20->

[years-of-eurojust/story-of-ambition-achieve-european-judicial-cooperation](#). (käyty 26.1.2025)

Eurojust, ‘Gilles de Kerchove, *A short history of the creation of Eurojust 2022, 20 years of Eurojust: EU judicial cooperation in the making*, 2022’ (Kerchove 2022). Saatavissa: <https://www.eurojust.europa.eu/20-years-of-eurojust/short-history-creation-eurojust>. (käyty 26.1.2025)

Eurojust, ‘*Coordination centres, Tasks and tools of Eurojust, Judicial cooperation*’ (Eurojust, koordinaatiokeskukset). Saatavissa: <https://www.eurojust.europa.eu/judicial-cooperation/tasks-and-tools/coordination-centres>. (käyty 26.1.2025)

Eurojust, ‘*Ireland, Member States, States and partners*’ (Eurojust Irlanti). Saatavissa: <https://www.eurojust.europa.eu/states-and-partners/member-states/ireland>. (käyty 27.01.2025)

European Judicial Network, ‘*About EJM, Home*’ (Euroopan rikosoikeudellinen verkosto). Saatavissa: <https://www.ejm-crimjust.europa.eu/ejm2021/Home/EN>. (käyty 26.1.2025)

Euroopan parlamentti, ‘*Poliisiyhteistyö, Faktatietoja Euroopan unionista*, 2024 (Euroopan parlamentti poliisiyhteistyö 2024). Saatavissa: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/fi/sheet/156/police-cooperation>. (käyty 28.01.2025)

Europol, ‘*Secure Information Exchange Network Application (SIENA), Information Exchange, Operations, Services & Innovation*, 2022’ (Europol SIENA 2022). <https://www.europol.europa.eu/operations-services-and-innovation/services-support/information-exchange/secure-information-exchange-network-application-siena>) (viimeksi päivitetty 10.6.2022) (käyty 28.1.2025)

Europol, ‘*Organisational structure, About Europol*, 2024’ (Europol, organisaatiorakenne). Saatavissa: <https://www.europol.europa.eu/about-europol>. (viimeksi päivitetty 11.07.2024) (käyty 26.01.2025)

Europol, ‘*Executive Director of Europol*, 2022’ (Europol Executive Director of Europol 2022). Saatavissa: <https://www.europol.europa.eu/executive-director-of-europol>. (viimeksi päivitetty 10.5.2022) (käyty 29.1.2025)

Europol, ‘*Does crime still pay? Criminal Asset Recovery in the EU 2010-2014*, Publications & Events, Home’ (Europol tutkimus 2010-2014). Saatavissa:

<https://www.europol.europa.eu/publications-events/publications/does-crime-still-pay>.
(viimeksi päivitetty 06.12.2021) (käyty 28.12.2025)

Europol, '*Strategic Analysis, Information Exchange, Services & Support, Operations, Services & Innovation, Home, 2021*' (Europol strategiset analyysit 2021). Saatavissa: <https://www.europol.europa.eu/operations-services-and-innovation/services-support/information-exchange/strategic-analysis>. (viimeksi päivitetty 26.11.2021) (käyty 28.1.2025)

Europol, '*Ireland, Member states, Partners & Collaboration, Home*' (Europol Irlanti 2020). Saatavissa: <https://www.europol.europa.eu/partners-collaboration/member-states/ireland>. (viimeksi päivitetty 07.10.2020) (käyty 27.01.2025)

Euroopan unionin neuvosto, '*Working Party on Judicial Cooperation in Criminal Matters (COPEN), Preparatory bodies, The Council of the EU, Home*' (Euroopan unionin neuvosto COPEN 2024). Saatavissa: <https://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/preparatory-bodies/working-party-on-judicial-cooperation-in-criminal-matters-copen/> (viimeksi päivitetty 11.01.2024) (käyty 19.12.2024)

EPPO, '*Members, About, Home*' (EPPO jäsenet 2025). Saatavissa: <https://www.eppo.europa.eu/en/about/members>. (käyty 28.1.2025)

Renew europe, '*From Europol towards a "European FBI", Boosting the Union's Law Enforcement Competences, Position Paper, 4.12.2020*' (Renew Europe 2020). Saatavissa: <https://www.statewatch.org/media/1583/eu-europol-renew-europe-position-paper-4-12-20.pdf> (käyty 22.1.2025)

LYHENNELUETTELO

AMLA	Euroopan petostentorjuntaviranomainen
EDP	Valtuutettu Euroopan syyttäjä
EPPO	Euroopan syyttäjävirasto
EPPO-asetus	Konsolidoitu teksti: Neuvoston asetus (EU) 2017/1939, annettu 12 päivänä lokakuuta 2017, tiiviimmän yhteistyön toteuttamisesta Euroopan syyttäjänviraston (EPPO) perustamisessa (EUVL L 283, 31.10.2017, s. 1-71).
EPPO-laki	Laki Suomen osallistumisesta Euroopan syyttäjäviraston (EPPO) toimintaan (66/2021)
EU	Euroopan unioni
Eurojust	Euroopan unionin rikosoikeudellisen yhteistyön virasto
Eurojust-asetus	Konsolidoitu teksti: Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2018/1727, annettu 14 päivänä marraskuuta 2018, Euroopan unionin rikosoikeudellisen yhteistyön virastosta (Eurojust) ja neuvoston päätöksen 2002/187/YOS korvaamisesta ja kumoamisesta (EUVL L 295, 21.11.2018, s. 138-183).
Eurojust-päätös	Neuvoston päätös, tehty 28 päivänä helmikuuta 2002, Eurojust-yksikön perustamisesta vakavan rikollisuuden torjunnan tehostamiseksi (EYVL L 63, 6.3.2002, s. 1-13) (viimeksi päivitetty 31.10.2023).
Europol	Euroopan unionin lainvalvontayhteistyövirasto
Europol-asetus	Konsolidoitu teksti: Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2016/794, annettu 11 päivänä toukokuuta 2016, Euroopan unionin lainvalvontayhteistyövirastosta (Europol) sekä neuvoston päätösten 2009/371/YOS, 2009/934/YOS, 2009/935/YOS, 2009/936/YOS ja 2009/968/YOS korvaamisesta ja kumoamisesta (EUVL L 135, 24.5.2016, s. 53-114) (viimeksi päivitetty 28.06.2022).

Europol-päätös	Neuvoston päätös, tehty 6 päivänä huhtikuuta 2009, Euroopan poliisiviraston (Europol) perustamisesta (EUVL L 121, 15.5.2009, s. 37-66).
Europol-yleissopimus	Neuvoston säädös, annettu 26 päivänä heinäkuuta 1995, yleissopimuksen tekemisestä Euroopan unionista tehdyn sopimuksen K.3 artiklan perusteella Euroopan poliisiviraston perustamisesta (Europol-yleissopimus) (EYVL C 316, 27.11.1995, s. 1).
EUT	Euroopan unionin tuomioistuin
JIT	Yhteinen tutkintaryhmä
JIT-sopimus	Sopimus yhteisestä tutkintaryhmästä
Komissio	Euroopan komissio
Neuvosto	Euroopan unionin neuvosto
OLAF	Euroopan petostentorjuntavirasto
PIF-direktiivi	Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2017/1371, annettu 5 päivänä heinäkuuta 2017, unionin taloudellisiin etuihin kohdistuvien petosten torjunnasta rikosoikeudellisin keinoin (EUVL L 198, 28.7.2017, s. 29-41).
PIF-rikos	Unionin taloudellisiin etuihin perustuva rikos direktiivin (EU) 2017/1371 merkityksessä.
PKL	Pakkokeinolaki (22.7.2011/806)
SEU	Euroopan unionista tehty sopimus
SEUT	Euroopan unionin toiminnasta tehty sopimus
YK	Yhdistyneet kansakunnat

TIIVISTELMÄ

Lapin yliopisto

Tiedekunta: Oikeustieteellinen tiedekunta

Työn nimi: Euroopan unionin rikosoikeudellisten virastojen toiminnan oikeusperusta ja toimivallan ylikansallistuminen

Tekijä: Aaron Karttunen

Koulutusohjelma/oppiaine: Oikeustieteen maisteri

Työn laji: Pro gradu -tutkielma

Sivumäärä, liitteiden lukumäärä: XX + 77

Tiivistelmä:

Euroopan unionissa rikostentorjunta on rikollisuuden kansainvälistyessä muuttunut tehottomaksi rikosten torjumisen ja ehkäisemisen osalta. Järjestäytyneen rikollisuuden arvioidaan aiheuttavan unionin taloudellisille eduille vuosittain 92-188 miljardin euron vahingot. Näistä vahingoista kyetään perimään alle kaksi prosenttia, minkä myötä unionissa on ajankohtaistunut keskustelu siitä, tulisiko tutkinta- ja syytetoimia suorittaa myös unionin virastojen toimesta.

Unionissa toimivat Euroopan unionin lainvalvontayhteistyövirastolle (Europol) ja rikosoikeudellisen yhteistyön virastolle (Eurojust) ovat katsoneet rikostorjunnallisen tehottomuuden johtuvan jäsenvaltioiden puutteellisesta tietojenvaihtamisesta. Puutteellinen tietojenvaihtaminen on vaikeuttanut rajat ylittävien rikosten yhteensovittamista ja koordinoitua, joiden asianmukaista toteutumista edellytetään aikaiselta rikoksiin puuttumisilta. Ratkaisuna riippuvaisuuteen jäsenvaltioiden tietojenvaihtamisen aktiivisuudesta, Europolin ja Eurojustin toimivaltuuksia on ehdotettu laajennettavaksi jäsenvaltioita sitovaksi ylikansallisen toimivallan käytöksi. Jäsenvaltiot eivät ole nähneet tällaista unionin ylikansallisen toimivallan käyttöä suhteellisenä, minkä vuoksi unionin rikostentorjunnan tehokkuus on pysynyt ennallaan.

Unionin ylikansallista toimivallan käyttöä vastustava jäsenvaltioiden enemmistö muutti kuitenkin mielensä vuonna 2017 perustamalla tiiviimmän yhteistyön muodossa Euroopan syyttäväviraston (EPPO). EPPO perustettiin suorittamaan tutkinta- ja syytetoimia unionin taloudellisiin etuihin kohdistuvissa rikoksissa ja saattamaan niihin osalliset tuomittaviksi. Tutkimis- ja syyttämistä koskevan toimivallan luovuttaminen unionin virastolle merkitsi huomattavaa muutosta näkemykseen siihen, tulisiko unionin käyttää ylikansallista toimivaltaa rikostentorjunnan tehostamiseksi.

EPPO on ollut tehokas unionin rikostentorjunnassa toimintansa aikana, sillä EPPolla oli tutkinnassa yhteensä 19,2 miljardin euron vahingot, joita oli aiheutettu unionin taloudellisiin etuihin kohdistuvilla rikoksilla. Tästä huolimatta, EPPOn toiminnassa on ilmennyt hajanaisuutta eri jäsenvaltioiden välillä, sillä sen toiminnan ylikansallinen luonne on ymmärretty vaihtelevasti. Unionissa on selvää tarvetta rikostentorjunnan tehostamiseksi, mutta sen ei tulisi perustua jäsenvaltioiden välillä vaihtelevaan käytäntöön siitä, miten ylikansallista toimivaltaa voidaan käyttää.

Tutkimuksessa tarkastellaan Europolin, Eurojustin ja EPPOn toiminnan luonnetta lainsäädännöllisestä näkökulmasta ja tutkitaan unionin rikostentorjunnan ylikansallistamista näiden virastojen näkökulmasta. Ylikansallisen toimivallankäytön mahdollisuuksia tutkitaan kunkin viraston oikeusperustaan sekä toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen toteutumisen näkökulmasta.

1. Johdanto

Suomen turvallisuudesta puhuttaessa 2020-luvulla korostuu sotilaallisen yhteistyön merkitys etenkin Ukrainan sodan vuoksi, mutta siinä ohessa vähemmälle huomiolle on jäänyt turvallisuuden yksi ydinosa-alueista, rikostorjunnallinen yhteistyö. Rikostorjunnallinen yhteistyö muodostaa nykypäivänä rajat ylittävien rikosten tutkimisen ja syyttämisen pohjan, mikä voi kuulostaa itsestään selvältä. Asian parissa toimivia virastoja saattaa kuitenkin harva tunnistaa, jolloin niihin liittyvällä tutkimuksella on selvää tarvetta. Rikostorjunnallinen yhteistyön perustuu perinteisesti valtioiden keskinäiseen yhteistyöhön, mutta unionissa on 2020-luvulla siirrytty rikostorjunnassa ylikansallista toimivaltaa suosivampaan suuntaan.

Unionissa toimii useita rikostorjunnallista yhteistyötä edistäviä laitoksia, mutta rikosoikeudellista toimivaltaa käyttää pääsääntöisesti vain kolme virastoa, Euroopan unionin lainvalvontayhteistyövirasto (Europol) ja rikosoikeudellisen yhteistyön virasto (Eurojust) sekä Euroopan syyttäjävirasto (EPPO). Näistä virastoista merkittävintä toimivaltaa käyttää vuonna 2021 toimintansa aloittanut EPPO, jolla on oikeus toteuttaa ylikansallisia tutkinta- ja syytetoimenpiteitä unionin taloudellisiin etuihin kohdistuvissa rikoksissa. Tarve EPPOlle on syntynyt jäsenvaltioiden tehottoman keskinäisen rikostorjunnallisen yhteistyön tuloksena.

Unionissa arvioidaan, että järjestäytynyt rikollisuus aiheuttaa unionin taloudellisille eduille vuosittain 92-188 miljardin euroa vahinkoa, joista saadaan perittyä takaisin alle kaksi prosenttia.¹ EPPO on perustettu ylikansalliseksi syyttäjävirastoksi vastaamaan unionin rikostorjunnalliseen heikkouteen, jonka se on tehnyt onnistuneesti, sillä EPPOlla on tutkinnassa yhteensä 19,2 miljardin euron edestä unionin taloudellisille eduille aiheutuneita vahinkoja.²

Unionin taloudellisille eduille aiheutuneiden vahinkojen lisäksi unionissa on esitetty myös Europolin ja Eurojustin toimivallan ylikansallistamista, sillä nykyinen jäsenvaltioiden välinen vapaaehtoisuuteen perustuva rikostorjunnallinen yhteistyö ei ole ollut tehokasta.³ Jäsenvaltioiden vapaaehtoinen yhteydenpito ja tietojentoimittaminen ei ole ollut

¹ Euroopan parlamentin tutkimus 2024, s. 2 ja Europol uhkakuva-arvio 2023, s. 4.

² Ks. EPPO vuosikertomus 2023, s. 10-12.

³ Ks. Euroopan parlamentin tutkimus 2024, s. 4-7. Tutkimuksessa luetellaan unionin vakavimmat rikollisuuden muodot, joita ovat: huumausainerikokset, ihmiskauppa, laittoman maahantulon järjestäminen, kyberrikollisuus, laiton ampuma-aseiden kauppa ja ympäristörikokset.

riittävää, minkä vuoksi unionissa on käyty keskusteluja myös Europolin ja Eurojustin toimivallan ylikansallistamisesta.

EPPOn ylikansallisen toimivallan käyttäminen on ollut merkityksellinen uudistus unionin rikostentorjunnassa, sillä se on merkinnyt jäsenvaltioiden jaetun toimivallan luopumista rikos- ja prosessioikeuden alalla. Jäsenvaltiot ovat unionin ylikansallisen toimivallan hyväksyessään luopuneet sisäisestä täysivaltaisuudestaan. Sisäisestä täysivaltaisuudesta on luovuttu, sillä jäsenvaltiot ovat katsoneet, että unionin taloudellisia etuja vahingoittavia rikoksia voidaan tutkia ja syyttää tehokkaammin unionin tasolla.

Jäsenvaltiot ovat EPPOn perustamisella poikkeuksellisesti hyväksyneet ensimmäistä kertaa, että unionin toimivallan käyttäminen tällaisten rikosten tutkimisessa ja syyttämisessä ollut on toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen mukaista. Tämä on mullistanut keskustelun unionin rikosoikeudellisten virastojen ylikansallistamisesta, minkä seurauksena esimerkiksi Europolin pakkokeinovaltuuksien myöntämisen tarve on noussut vakavasti esille. Tutkimuksella pyritään muodostamaan kokonaiskuva siitä, millainen oikeusperusta Europolilla, Eurojustilla ja EPPolla on ja miten se voi tulevaisuudessa muuttua unionin ylikansallisen toimivallan käytön tullessa entistä hyväksyttävämmäksi.

1.1 Tutkielman aihe, lähtökohdat ja tutkimuskysymykset

Suomen oikeuskirjallisuudessa Euroopan unionin (”EU” tai ”unioni”) rikosoikeudellisten virastojen (Europol, Eurojust ja EPPO) (”virastot”) toiminnan oikeudellinen tutkimus on jätetty huomiotta, mikä ilmentää oikeudellisen tutkimuksen tarvetta aiheeseen liittyen.⁴ Tällä tutkielmalla paikataan Suomen oikeuskirjallisuuteen jäänyttä puutetta, systematisoimalla Europolin, Eurojustin ja EPPOn toiminnan oikeusperustoja ja tutkimalla, millaista keskustelua niiden muuttamisen tarpeesta on käyty. Virastojen oikeusperustojen muuttamisen tarve on ilmennyt virastojen toiminnan rajoitukseen lähinnä jäsenvaltioita tukevana ja tehostavana virastoina.

Unionissa on katsottu, että virastojen toimivaltaa tulisi ylikansallistaa, sillä jäsenvaltiot eivät ole keskinäisen yhteistyön puitteissa onnistuneet torjumaan vakavaa rikollisuutta.⁵

⁴ Ks. Melander 2015, s. 251-264. Melander on kirjoittanut ainoita EU-rikosoikeuteen keskittyviä teoksia, jossa unionin rikosoikeudelliset instituutiot ovat jääneet vähemmälle huomiolle, vaikka Melanderin teos on muuten erittäin kattava yleisesitys EU-rikosoikeudesta.

⁵ Ks. COM(2018) 641 final, kohdat 3.1-3.2 ja 4.2. Tämä on ongelmallista erityisesti terrorismirikosten näkökulmasta. Ongelman katsotaan johtuvan jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisien puutteellisesta keskinäisestä tietojenvaihtamisesta. Ks. myös. Euroopan parlamentti 2016, kohdat 22-23. Euroopan parlamentti on komission kanssa yhtä mieltä selkeästi jäsenvaltioiden tietojenjakamisen tehottomuudesta.

Virastojen ylikansallisen toimivallan lisäämisellä on katsottu, että tätä jäsenvaltioiden rikostentorjunnan puutetta voitaisiin paikata. Ylikansallisella toimivallan käytöllä viitataan tässä tutkimuksessa sellaiseen unionin tasoiseen toimivallan käyttöön, joka sitoo oikeudellisesti jäsenvaltioita. Jäsenvaltioilla on tavanomaisesti sisäinen täysivaltaisuus, jolla ylikansallisen toimivallan käyttö voidaan kieltää, mutta jäsenvaltiot ovat sitoutuessaan unionin perussopimuksiin täysivaltaisuudesta osittain luopuneet.

Sisäisestä täysivaltaisuudesta on luovuttu unionissa kahdella eri tavalla. Jäsenvaltiot ovat hyväksyneet unionin yksinomaisen toimivallan käytön perussopimuksissa määrättyillä aloilla ja hyväksyneet käyttävänsä jaettua toimivaltaa niillä aloilla, joita ei ole määrätty unionin yksinomaiseen toimivaltaan. (sopimus Euroopan unionista, SEU 4 artikla 3 kohta).⁶ Tutkielman aiheelle keskeistä on unionin jaetun toimivallan käyttäminen, sillä se sisältää unionin ja jäsenvaltioiden jakamaan toimivallan alueeseen kuuluvan vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen takaamisen (sopimus Euroopan unionin toiminnasta, SEUT V-osasto).⁷

Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen takaaminen sisältää vaatimuksen tehdä aiheelliset toimenpiteet unionin rikollisuuden ehkäisyksi ja torjumiseksi (SEU 3 artikla 2 kohta). Tutkielman aiheeseen liittyen tämä ilmenee kysymyksenä siitä, voidaanko rikollisuuden ehkäisyn ja torjunnan tavoitteet saavuttaa paremmin unionin virastoille toimintaa ylikansallistamalla vai onko se toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen vastaista (SEU 5 artikla).

Keskustelu virastojen ylikansallisen toimivallan lisäämisestä on noussut keskeiseksi unionissa, sillä unionin tasolla katsotaan, ettei jäsenvaltiot toteuta riittäviä toimenpiteitä SEU 3 artiklan 2 ja 5 kohdan tavoitteiden saavuttamiseksi. Tästä samasta syystä Europol ja Eurojust perustettiin 2000-luvulla, kun rajat ylittävää rikostentorjuntaa pyrittiin tehostamaan. Ne toimivat nykyään samojen tehtävien parissa, mutta niiden itsenäisiä rikostorjunnallisia tehtäviä on lisätty ajan 2000-luvulta lähtien. Näitä tehtäviä ei ole kuitenkaan katsottu riittäväksi unionin toimielinten ja virastojen toimesta. Europolin ja Eurojustin toiminnan tehokkuuden on katsottu olevan liian riippuvaista jäsenvaltioiden viranomaisen tahdosta vaihtaa virastojen kanssa tietoja ja pyytää niiden apua.

⁶ EUVL C 202, 7.6.2016, s. 1-46.

⁷ EUVL C 202, 7.6.2016, s. 46-388. Ks. myös SEU 3 artikla 5 kohta. Rikollisuuden ehkäisyn ja torjumisen lisäksi unionille on asetettu tärkeä tavoite edistää kansalaisten suojelua, jonka tulisi ohjata jaetun toimivallan käyttämistä vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen takaamiseksi.

Tietojenvaihtamisen heikkous on johtanut rikollisuuden kansainvälistyessä entistä tehotomampaan unionin tasoiseen rikostentorjuntaan, minkä vuoksi Europolin ja Eurojustin toimivallan ylikansallistamisesta on käyty jatkuvaa keskustelua. Unionin rikostentorjunnan tehostamiseksi Europolille ja Eurojustille on esimerkiksi ehdotettu ylikansallisten valtuuksien myöntämistä rajat ylittävien rikosten tutkintojen aloittamiseksi, mitä oikeutta niillä ei tällä hetkellä ole.⁸ Jäsenvaltiot eivät kuitenkaan ole hyväksyneet tällaisia virastojen ylikansallista toimivaltaa lisääviä lainsäädäntöehdotuksia.⁹

Europolin ja Eurojustin rajoitetusta ylikansallisesta toimivallasta poiketen jäsenvaltiot ovat myöntäneet EPPOLle huomattavaa ylikansallista toimivaltaa tutkinta- ja syytetöimien toteuttamiseen liittyen. EPPOLla on toimivaltaa toteuttaa itsenäisesti unionin taloudellisia etuja vahingoittavien rikosten tutkimiseen liittyviä tutkinta- ja syytetoimia, mikä on tarkoittanut jäsenvaltioiden sisäisen täysivaltaisuudesta luopumista näiden rikosten tutkimisen osalta. Sisäisestä täysivaltaisuudesta luopuminen ei tapahtunut kuitenkaan ongelmitta.

EPPOn perustamista koskevan asetuksen lainsäätämismenettely ei kuitenkaan tapahtunut ilman vastarintaa. Jäsenvaltiot katsoivat komission rohkean yksinomaiseen toimivaltaan nojaavan asetusehdotuksen toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen vastaisena. Asianomainen asetusehdotus katsottiin yhteensä 14 jäsenvaltion parlamentin ja kamarin toimesta toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen vastaiseksi, minkä seurauksena se palautettiin komissiolle uudelleen tarkasteltavaksi.¹⁰ Komissio ei muuttanut asetusehdotustaan toissijaisuusperiaatteen mekanismin käynnistämisestä huolimatta, jonka seurauksena asetusehdotusta EPPOn perustamisesta ei hyväksytty.

Europolin ja Eurojustin ylikansallisen toimivallan lisäämisen kielteisestä kannasta huolimatta, jäsenvaltiot näkivät EPPOn perustamisen tärkeänä, minkä vuoksi sitä koskevan

⁸ Ks. Euroopan parlamentin tutkimus 2020, s. 41-42. Euroopan parlamentin tutkimuksessa on katsottu, että Eurojustin ylikansallisen toimivallan ulottaminen rikostutkinnan aloittamista koskevaan päätöksentekoon olisi tehokas keino torjua järjestäytyntä rikollisuutta ja ylläpitää turvallisuutta. Ks. myös Huisjes ja Tosza 2020, s. 246-247 ja Öberg 2024, s. 110-112. Ks. Europoliin liittyen Euroopan parlamentin Europol-tutkimus 2021, kohdat 2.1 ja 2.8. Ks. myös Renew Europe 2020, s. 8. Öberg 2024, s. 125-126 ja Euroopan parlamentin päätöslauselma 2020, kohta 25. Euroopan parlamentti on nähnyt komission ohella Europolin ylikansallisen toimivallan lisäämisen tärkeäksi rikostutkintojen aloittamiseen liittyen.

⁹ Ks. Neuvoston asiakirja REV 6 2021, s. 120, 141, 143, 153, 155-156, 164, 198. Jäsenvaltiot katsoivat, ettei Europolille tulisi myöntää valtuuksia pyytää jäsenvaltioiden viranomaisia aloittamaan rikostutkintaa muista kuin rajat ylittävistä vakavista rikoksista. Yhtä jäsenvaltiota koskettavia vakavia rikoksia koskevien rikostutkintojen aloittamista koskeva päätösvalta katsottiin yksinomaisesti kansalliseksi toimivallan käytöksi.

¹⁰ Ks. Neuvoston asiakirja 16624/13, Liite 1. Perustellun lausunnon antaneiden jäsenvaltioiden parlamenttien/kamarien nimeäminen/yksilöinti löytyvät tästä asiakirjasta.

asetuksen sisällöstä jatkettiin keskusteluja. Euroopan unionin neuvosto (”neuvosto”) ja Euroopan parlamentti päättivät etsiä yhteisymmärrystä siitä, millaisessa muodossa EPPO kyettäisiin poliittisesti hyväksymään, sillä sisäistä täysivaltaisuutta suojeltiin erityisesti rikos- ja prosessioikeudellisissa asioissa. Vaikka yksimielisyyttä ei löytynyt EPPO päädyttiin lopulta perustamaan EPPOn tiiviimmän yhteistyön muodossa, jolla unionin rikostentorjuntaa ylikansallistettiin ensimmäistä kertaa merkittävästi. Ylikansalliselle toimivallan käytölle on täten nykyisin hyväksyntää, joka voi vaikuttaa myös merkittävästi Europolin ja Eurojustin toiminnan ylikansallistumiseen. EPPOn suosiota jäsenvaltioiden keskuudessa korostaa sen toimintaan osallistuvat 24 jäsenvaltiota, mikä kielii laajemmasta ajattelun muutoksesta unionin ylikansallisen osallistumisen tarpeesta jäsenvaltioiden rinnalla vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen suojelemiseen.¹¹

Tässä tutkielmassa tutkitaan, millainen oikeusperusta Europolilla, Eurojustilla ja EPPolla on ja pohditaan niiden toiminnan ylikansallistamisen laajentamista. Virastojen toiminnan ylikansallistamisessa huomioidaan oikeusperustojen lisäksi toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen toteutuminen, jotka ovat keskeisiä jaettuun toimivaltaan kuuluvia periaatteita. Toissijaisuusperiaatteen toteutumista tutkittaessa pyritään vastaamaan tässä tutkimuksessa siihen, tulisiko unionin virastoille myöntää ylikansallista toimivaltaa unionin rikostentorjunnassa, onko se välttämätöntä ja tuoko se lisäarvoa (SEU 5 artikla 3 kohta). Suhteellisuusperiaatteen toteutumista tutkitaan etsimällä vastausta siihen, millainen ylikansallisen toimivallan lisääminen olisi tarpeellista (SEU 5 artikla 4 kohta).

Tutkimukselle voidaan edellä todetun perusteella asettaa seuraavat tutkimuskysymykset:

1. Mikä on unionin rikosoikeudellisten virastojen toiminnan oikeusperusta?
2. Voiko unionin rikosoikeudellisten virastojen ylikansallista toimivaltaa lisätä niiden oikeusperustan nojalla?
3. Jos unionin rikosoikeudellisten virastojen toimivaltaa voidaan lisätä, missä laajuudessa se olisi toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen mukaista?

¹¹ Ks. EPPO jäsenet 2025.

1.2 Tutkielman metodit

Tutkielman metodina käytetään pääsääntöisesti tavanomaista lainopillista tutkimusmetodia, jolla systematisoinnin ja tiivistämisen avulla muodostetaan virastojen oikeusperustoista koherentti kokonaiskuva. Kokonaisuuskuva muodostuu tutkielman aiheelle relevantin lainsäädännön sananmukaisella systematisoinnilla, jonka avulla selvitetään virastojen toiminnalle kolme keskeistä lainsäädännöllistä osa-aluetta: tavoitteet, tehtävät ja toimivalta.¹² Europolin ja Eurojustin tehtäviä koskevat säännökset tiivistetään kategorisoimalla ne uusiin terminologisiin yläkäsitteisiin.¹³ EPPOn tehtävien oikeusperustaa systematisoidaan yksityiskohtaisemmin tutkimalla, miten sen toimivallan käyttö etenee rikostutkintojen aloittamisesta asian viemiseen tuomioistuimeen.

Virastojen oikeusperusta rakentuu kahteen unionin oikeuslähteeseen: SEUT ja virastoa koskevaan asetukseen. Virastot saavat oikeusperustan suoraan SEUT:n säännöksestä, jonka nojalla on säädetty virastojen toimintaa tarkemmin sääntelevä asetukset. Lainopillinen tutkimus painottuu SEUT:n ja asetusten säännösten tulkintaan virastojen tavoitteiden, tehtävien ja toimivallan näkökulmasta, millä kyetään määrittelemään virastojen roolit unionin rikostorjunnallisessa kokonaisuudessa. Virastojen tavoitteita, tehtäviä ja toimivaltaa koskevia säännöksiä tulkitaan sananmukaisesti, mutta myös tavoitteellista tulkintaa hyödyntäen tutkimalla asetusten johdanto-osia. Tavoitteellinen tulkinta on keskeistä asetusten systematisoinnille, niistä ei ole lainvalmisteluaineistoa, josta selviäisi säännösten tulkinnalliset tavoitteet.

Lainopillista tutkimista tuetaan tarkastelemalla unionin toimielinten suosituksia, selvityksiä ja lausuntoja, joita hyödynnetään erityisesti virastojen toimivallan ylikansallista koskevissa analyyseissa. Suositukset, selvitykset ja lausunnot eivät ole sitovia (SEUT 288 artikla 5 kohta), mutta ne auttavat tulkitsemaan virastojen oikeusperustoissa epämääräiseksi jääviä määritelmiä ja käsitteitä. Virastojen toiminnasta ei ole riittävää tutkimukselle keskeistä oikeuskäytäntöä, minkä vuoksi lainsäädännön sisällön tutkimisessa nojautaan unionin toimielinten tutkimuksiin ja selvityksiin. *Soft law* -lähteet ovat pääsääntöisesti englanninkielisiä, minkä vuoksi niitä käännetään tässä tutkimuksessa suomeksi.

¹² Sajama 2016, s. 25 ja 40. Sajama kuvaa osuvasti artikkelissaan tämänkin tutkimuksen kannalta keskeistä systematisoinnin ideaa toteamalla, että ”(l)ainopillista tutkimusta tekevä oikeustieteilijä harjoittama systematisointi on hajanaisen ja redundantin – informaation pakkaamista selviin ja helposti käsiteltäviin paketteihin.”

¹³ Ks. Talus -Penttilä 2016, s. 41-42. Sajama lainaa Aarnion näkemystä siitä, että systematisoinnissa käytetään käsitteitä, joita systematisoitavassa normistossa ei käytetä.

Lainopillinen tutkimus kohdistuu vain suomenkielisiin SEUT:n ja asetusten versioihin, jolloin säännösten tulkitsemisessa ei ole käännösvirheen riskiä. SEUT:n ja asetusten säännösten eri kieliversioita ei verrata, sillä ei ole tutkimuskysymysten kannalta välittömästi relevanttia. Englanninkielinen *soft law* -aineisto on pyritty kääntämään suomeksi sen sisällön ajatusten tasolla, jolloin kääntämistä ei ole tehty sananmukaisesti.

Lainopillisella tutkimuksella ja *soft law* -lähteiden tulkinnalla luodaan käsitys siitä, mikä on Europolin, Eurojustin ja EPPOn toiminnan lainsäädännöllinen kehys ja millaista keskustelua niiden toiminnan ylikansallistamisesta on käyty. Koska unionin ylikansallista toimivaltaa ei voi laajentaa kuin jäsenvaltioiden jaettua toimivaltaa supistamalla, toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen toteutuminen ovat tutkimukselle keskeisiä tulkintaperiaatteita. Toissijaisuusperiaatteen toteutumisen tulkintaan vaikuttaa tässä tutkimuksessa erityisesti jäsenvaltioiden näkemys siitä, tulisiko unionin käyttää ylikansallisesti rikosoikeudellista toimivaltaa rikostentorjunnan tehostamiseksi. Jos tähän kysymykseen vastataan myönteisesti, nousee kysymys suhteellisuusperiaatteen toteutumisesta keskeiseksi. Suhteellisuusperiaatteen toteutumista arvioidaan tutkimalla unionin toimielinten tutkimuksissa ja selvityksissä ilmenneitä jäsenvaltioiden näkemyksiä unionin ylikansallisen toimivallan käytön tarpeellisuudesta. Tarpeellisuusarvioinnissa otetaan huomioon myös perusoikeuksien toteutuminen, jolla on keskeistä merkitystä tutkinta- ja syytetoimiin liittyvän toimivallan käytössä.

Toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen toteutumista koskevan tutkimuksen vuoksi tutkielmassa käytetään myös oikeuspoliittista tutkimusmetodia. Oikeuspoliittista tutkimusmetodia käyttäen arvioidaan lainsäädännöllisiä ratkaisumalleja virastojen toimivallan ylikansallistamiseen liittyen. Lainsäädännöllisiä ratkaisumalleja tutkimalla etsitään lainsäädäntömuutoksia, joilla unionin rikostentorjunnan tehokkuutta voidaan lisätä toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaate huomioiden.¹⁴ Tehokkuuden lisäämisellä tarkoitetaan virastoille asetettujen tavoitteiden saavuttamisen tehostamista unionin rikostentorjunnassa. Unionin rikostentorjunnan tehokkuuden ja toissijaisuus- sekä suhteellisuusperiaatteen toteutumisen intressien välinen jännite ilmenee käytännössä yhtäläisesti unionin ylikansallisen toimivallan ja jäsenvaltioiden sisäisen täysivaltaisuuden välisenä jännitteenä.

¹⁴ Kolehmainen 2016, s. 108. Tutkimuksen johtopäätökset ovat de lege ferenda -tulkintasuosituksia, sillä niissä huomioidaan oikeuslähdeopin lisäksi poliittiset realiteetit. Poliittiset realiteetit liittyvät unionin ylikansallisen toimivallan lisäämisen ja jäsenvaltioiden sisäisen täysivaltaisuuden väliseen jännitteeseen.

Tutkimuksella ja sen tuottamilla johtopäätöksillä on tarkoitus palvella suomalaisen oikeuskirjallisuuden tarpeita EU-rikosoikeuden instituutioita koskevassa tutkimuksessa. Oikeustieteellisten intressien lisäksi unionin rikosoikeudellisten virastojen lainsäädännön systematisoinnilla pyritään palvelemaan praktisia lainvalvonta- ja oikeusviranomaisten tarpeita. Rikosoikeudellisista virastoista pyritään muodostamaan koherentti lainsäädännöllinen yleiskuva, jota voidaan hyödyntää EU-rikosoikeuteen liittyvässä tutkimustyössä ja praktisessa rikostorjunnallisessa yhteistyössä.

1.3 Tutkielman rajaukset

Tutkielmassa lainopillinen tutkimus rajataan koskemaan virastojen toimintaa koskevia SEUT:n ja asetusten säännöksiä, jotka liittyvät virastojen toimivallan käyttämiseen. Tutkimuksen ulkopuolelle jäävät siten virastojen yksittäisten tehtävien systematisointi ja sellaista henkilöstöä koskevat säännökset, jotka eivät ole keskeisiä virastojen toimivallan käyttämiselle. Virastojen yksittäisten tehtävien systematisointi on korvattu kategorisoinnilla, jonka avulla virastojen toiminta systematisoidaan selkeämpään kokonaisuuteen. Tutkimuksen ulkopuolelle jää myös virastojen vahingonkorvausoikeutta koskevat kysymykset, jotka eivät ole keskeisiä tutkimuksen ylikansallista toimivaltaa painottavalle tutkimusotteelle.

Tutkimuksessa ei käsitellä yksityiskohtaisesti virastojen säännösten terminologiaa, ellei kyseessä ole tutkimuskysymysten kannalta keskeisistä perussopimuksissa ja asetuksessa käytetyistä käsitteistä. Tutkimuksen kannalta keskeinen terminologia liittyy virastojen toimivallankäytön edellytyksiin ja rajauksiin perussopimuksissa, joissa käsitteiden tulkitsemisella on merkitystä virastojen toimivallan määrittelemisen kannalta. Virastojen toimivallan käytön kannalta keskeistä on myös määritellä niiden organisaatioon kuuluva eri tahot. Tutkimalla virastojen organisaatorakenteeseen liittyvää sääntelyä kyetään selvittämään, mitkä tahot käyttävät virastoissa toimivaltaa.

Tutkimuksen ulkopuolelle jätetään yksittäisten jäsenvaltioiden ja virastojen suhteen tarkastelu, sillä viraston toimintaa on asianmukaisempaa tarkastella osana unionin rikostorjuntaa. Virastojen toiminnan arvioiminen unionin tasolla on myös tutkimuksen tavoitteiden kannalta tärkeätä, sillä tällaista tutkimusta ei ole suomeksi tehty. Tutkimukselle keskeisillä asetuksilla on myös välitön vaikutus ja suora sovellettavuus kaikissa jäsenvaltioissa (SEUT 288 artikla 2 kohta), jolloin yksittäisten jäsenvaltioiden ja virastojen

välinen suhde on lainsäädännön nojalla hyvin yhtenäinen muiden jäsenvaltioiden ja virastojen välisen suhteen kanssa.

Oikeuslähteiden systematisoinnissa tutkimus rajataan virastoja toimintaa säänteleviin asetuksiin, jotka ovat voimassa, sillä niistä ilmenee virastojen toiminnan ajantasainen lainsäädännöllinen kehys. Europolin ja Eurojustin perustamisen historiaa käsitellään lyhyesti, sillä se edesauttaa virastojen tavoitteiden ymmärtämistä, mutta ei ole tutkimuksen rajauksen kannalta keskeistä. EPPOn lainsäätämisprosessia käsitellään yksityiskohtaisesti, sillä siinä ilmenee keskeisimmät jäsenvaltioiden näkemykset siitä, tulisiko unionin toimia ylikansallisesti vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen takaamiseksi. Lainsäätämisprosessista ilmenee myös, millainen ylikansallisen toimivallan käyttö on jäsenvaltioiden näkemyksen mukaan suhteellista.

Euroopan petostentorjuntavirasto OLAFia ei tutkita, sillä sen toimivallan käyttö ulottuu vain hallinnollisiin tutkimuksiin unionin taloudellisiin etuihin kohdistuvista väärinkäytöksistä ja sääntöjenvastaisuuksista.¹⁵ OLAFilla ei ole rikosoikeudellista toimivaltaa kuten Europolilla, Eurojustilla ja EPPolla, minkä vuoksi se on rajattu tutkimuksen ulkopuolelle. Euroopan rahanpesutorjuntaviranomaisen (AMLAn) toimintaa ei tutkita, sillä se on vasta hiljattain perustettu unionin viranomainen, joka ei ole vielä täysin toimintakykyinen.¹⁶

Tutkimuksessa ei esitetä yksityiskohtaisesti, mitkä tehtävät ovat virastoille käytännössä tärkeitä, sillä tutkimusta tehdään lainopillisesta näkökulmasta. Tällöin esimerkiksi Europolin operaatioiden kuvaamisella ei palveltaisi tutkimuksen tavoitteita. Toisaalta tutkimuksen virastojen toimintaa koskevan systematisoinnin perusteella niiden operaatioita on helpompi ymmärtää, kun tunnistaa virastojen roolin unionin rikostentorjunnassa.

1.4 Tutkielman rakenne

Tutkielma rakentuu Europolia, Eurojustia ja EPPOa koskeviin omiin lukuihin (2-4), jotka alkavat virastojen perustamisen historian esittelemisestä. Toinen luku alkaa Europolin historian käsittelystä, sillä se on perustettu vuonna 1999, ennen Eurojustia ja EPPOa. Historian käsittelyn jälkeen tutkitaan yksityiskohtaisemmin Europolin oikeusperustan muodostavaa SEUT 88 artiklaa, joka myös muodostaa Europolin tavoitteiden, tehtävien ja

¹⁵ Ks. Konsolidoitu teksti: Komission Päätös, tehty 28 päivänä huhtikuuta 1999, Euroopan petostentorjuntaviraston (OLAF) perustamisesta (tiedoksiannettu numerolla SEK(1999) 802) (1999/352/EY, EHTY, Euratom), 2 artikla.

¹⁶ Ks. AMLA verkkosivut.

toimivallankäytön lainsäädännöllisen kehityksen. Europolin oikeusperustan ja tavoitteiden käsittelyn jälkeen tutkitaan, miten sen organisaatorakenne on rakennettu Europolin tavoitteiden tehokkaaksi saavuttamiseksi.

Organisaatorakenteen tutkimisen jälkeen tarkastellaan Europolin tietojenvaihdon tehtäviä, joka rikostorjunnallisen yhteistyön ytimen. Tietojenvaihtoa koskevan sääntelyn jälkeen tutkitaan Europolin tiedonkäsittelyä, jolla luodaan puitteet Europolin operatiivisten ja teknisten tehtävien suorittamiselle. Operatiiviset ja tekniset tehtävät kategorisoidaan yläkäsitteisiin, joiden perusteella tunnistetaan Europolin toiminnan tarkoitukset. Europolin toiminnan oikeusperustan muodostavien säännösten systematisoinnin jälkeen tutkitaan, millaista keskustelua Europolin toiminnan tehostamisesta on käyty ylikansallisen toimivallan lisäämisen näkökulmasta.

Kolmannessa Eurojustia koskevassa luvussa noudatetaan vastaavaa historian, SEUT:n oikeusperustan ja tavoitteiden käsittelyjärjestystä kuin Europolia koskevan luvun osalta. Näiden asioiden käsittelyn jälkeen tutkitaan Eurojustin organisaatorakennetta, joka on merkityksellinen sen toiminnan tehokkuuden kannalta. Organisaatorakenteen perusteella selviää, mitkä tahot käyttävät Eurojustin valtuuksilla toimivaltaa ja tutkitaan mitä tehtäviä ne suorittavat. Lopuksi tutkitaan, millaista keskustelua Eurojustin toiminnan tehostamisesta on käyty ylikansallisen toimivallan lisäämisen näkökulmasta.

Neljännessä luvussa tutkitaan EPPOa ja luvun alussa perehdytään yksityiskohtaisesti sen perustamisen historiaan. Historiaosuudessa tutkitaan EPPO-asetuksen lainsäätämismenettelyä ja siinä esitettyjä jäsenvaltioiden perusteltuja lausuntoja. Lainsäätämismenettelyn tutkimisen jälkeen tarkastellaan EPPO:n toiminnan tavoitteita ja periaatteita, millä luodaan pohjustava käsitys EPPO:n toimivallan käyttöä koskevan sääntelyn tutkimiselle. EPPO:n toimivallan käytön moniportaisuuden ymmärtämiseksi tutkitaan ennen toimivallan edellytyksiä sen organisaatorakenteeseen kuuluvia tahoja.

Organisaatorakenteen tutkimisen jälkeen systematisoidaan EPPO:n tehtäviin ja toimivallan käyttöön liittyviä EPPO-asetuksen säännöksiä. Systematisoinnissa huomioidaan EPPO-asetuksen säännösten tulkinnan hankaluudet hyödyntämällä unionin toimielinten tutkimuksia ja selvityksiä, joissa näiden säännösten tulkintaa on selvennetty. EPPO-asetuksen systematisointi lopetetaan EPPO-asetuksen tarkasteluun EPPO:n päätösten laillisuusvalvonnan osalta. Lopussa esitetään, mitä keskustelua EPPO:n toimivallan laajentamisesta on unionissa käyty ja mitä toimivallan laajentaminen käytännössä edellyttäisi.

2. Europol

2.1 Historia

Europol on Euroopan unionin lainvalvontavirasto, jonka tehtävänä on tukea jäsenvaltioiden viranomaisia rajat ylittävässä vakavan rikollisuuden torjunnassa. Se on perustettu yleissopimuksella 26. heinäkuuta 1995 K.3 artiklan nojalla (”Europol-yleissopimus”).¹⁷ Europolin perustamisen tarve johtaa juurensa rajat ylittävän rikollisuuden lisääntymiseen 1990-luvulla, mikä edellytti jäsenvaltioiden välillä tehokkaampaa poliisiviranomaisten välistä yhteistyötä (Europol-yleissopimus johdanto-osa). Europolin toiminta alkoi 1. heinäkuuta 1999, kun kaikki jäsenvaltiot hyväksyivät Europol-yleissopimuksen lainsäädäntöinstrumentit.¹⁸

Europol-yleissopimusta ratifioitiin kolmella eri pöytäkirjalla vuosina 2000, 2002 ja 2003, joilla sen toimintaa pyrittiin tehostamaan. Kaikki jäsenvaltiot eivät kuitenkaan ratifioineet näitä yleissopimuksia, minkä vuoksi ne eivät olleet käytännössä unionin tasolla tehokkaita. Europolin perustamisen jälkeen myös Eurojust ja CEPOL (Euroopan poliisiakatemia) perustettiin neuvoston päätöksillä, joiden etuna oli helpompi lainsäädännöllinen joustavuus päätöksen muodossa. Sen johdosta Europol päätettiin myös perustaa neuvoston päätöksellä 2009/371/YOS (”Europol-päätös”).¹⁹ Europol-päätöksellä vahvistettiin Europolin osallistumisoikeutta operatiivisiin tehtäviin ja toimivaltaa sekä tehtäväkuvaa muutenkin laajennettiin. Esimerkiksi Europolin toimivaltuudet laajennettiin käsittämään järjestäytyneen rikollisuuden lisäksi muutakin vakavaa rikollisuutta (4 artikla 1 kohta).²⁰

Europol-päätöstä ja sen ohella Europolia sääntelevät muut neuvoston päätökset tuli päivittää yhden asetuksen muotoon SEUT:n voimaantulon myötä vuonna 2009.²¹ Siinä Europolin uusi perussopimustasoinen oikeusperusta oli SEUT 88 artikla. SEUT 88 artikla muodostuu 1-3 kohdista, jotka asettavat Europolin tavoitteet, tehtävät ja toimivallan

¹⁷ Ks. myös Maastrichtin sopimuksen K.1 artiklan 9 kohta, joka asettaa Europolin toimivallan käyttämisen tavoitteet, vaikka K.3 onkin Europolin virallinen oikeusperusta.

¹⁸ Euroopan parlamentti poliisiyhteistyö 2024. Ks. Kaunert.

Kaunert on kuvannut Europolin perustamisen historian kattavasti.

¹⁹ Europol-päätöksen ohella Europolin toimintaa varten säädettiin neljä neuvoston päätöstä: 2009/934/YOS, 2009/935/YOS, 2009/936/YOS ja 2009/968/YOS.

²⁰ Ks. KOM(2006) 817 lopullinen, s. 1.

²¹ Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen konsolidoidut toisinnat Euroopan unionista tehty sopimus (konsolidoitu toisinto) Euroopan unionin toiminnasta tehty sopimus (konsolidoitu toisinto) Pöytäkirjat Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen liitteet 13 päivänä joulukuuta 2007 allekirjoitetun Lissabonin sopimuksen hyväksyneen hallitustenvälisen konferenssin päätösasiakirjaan liitetyt julistukset (EUVL C 202, 7.6.2016, s. 47-388).

rajaukset.²² SEUT 88 artiklan 2 kohdassa artiklassa todetaan, että Euroopan parlamentin ja neuvoston tuli säätää yhdessä tavallista lainsäätämisyjärjestystä noudattaen Europolin toiminnasta asetuksella, minkä johdosta Europolin oikeusperusta tuli muuttaa päätöksestä asetuksen muotoon.

Eurooppa-neuvosto asetti uuden Europolia koskevan asetuksen tavoitteeksi tehostaa Europolin ja kansallisten poliisiviranomaisten välistä yhteistyötä.²³ Europolin tulisi toimia jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaisten välisen tietojenvaihdon keskipisteenä, palveluntarjoajana ja lainvalvontayksiköiden yhteisenä foorumina.²⁴ Nämä Eurooppa-neuvoston näkemykset on huomioitu vuonna 2016 säädetyssä asetuksessa (EU) 2016/794 (”Europol-asetus”),²⁵ jolla Europolista tehtiin EU-virasto. Europol-asetusta on muutettu asetuksella (EU) 2022/991, jolla Europolin roolia tutkimuksen ja innovoinnin parissa rikostentorjunnan alalla on lisätty. Tämän asetusmuutoksen vuoksi ”Europol-asetuksella” viitataan sen konsolidoituun versioon.²⁶

Ennen Europol-asetuksen analysointia on syytä perehtyä tarkemmin SEUT 88 artiklan säännöksiin, jotka muodostavat Europolin toiminnan nykyisen ja mahdollisen tulevaisuuden lainsäädäntöpohjan. SEUT 88 artiklan säännökset kuvaavat hyvin, mitä tavoitteita Europolille on asetettu jo perussopimuksen tasolla ja miten Europolin toimivalta on niissä rajattu.

2.2 SEUT oikeusperusta ja tavoitteet

SEUT 88 artiklan 1 kohdassa Europolin tavoitteiksi on määritelty kansallisten lainvalvontaviranomaisten yhteistyön tukeminen ja tehostaminen vakavan rikollisuuden, terrorismin ja muiden unionin yhteisiä etuja vahingoittavan rikollisuuden ehkäisemisessä ja torjumisessa.²⁷ Tämä kuvaa Europolin toiminnan päätavoitteita, mutta SEUT 88 artiklan

²² Ks. Euroopan parlamentti poliisiyhteistyö 2024. Europolin voidaan katsoa myös nojautuvan oikeusperustassaan SEUT 33 artiklan tulliyhteistyön ja 87 sekä 89 artiklojen poliisiyhteistyötä koskeviin säännöksiin, koska Europolin ydintoiminta unionin lainvalvontayhteistyövirastona pitää sisällään sekä tulliyhteistyön että poliisiyhteistyön.

²³ Ks. Tukholman ohjelma, kohta 4.3.1. Vuoden 2012 olympialaiset nostettiin Tukholman ohjelmassa esille esimerkkinä tapahtumasta, jossa ”tilannekohtaisen lainvalvontayhteistyön menettelyt olisi pantava täytäntöön”

²⁴ Ks. Tukholman ohjelma, kohdat 4.3.1-4.3.2.

²⁵ Ks. Europol-asetus johdanto-osa 1, 3, 4 ja 6-8 perustelukappale.

²⁶ Konsolidoitu teksti: Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2016/794, annettu 11 päivänä toukokuuta 2016, Euroopan unionin lainvalvontayhteistyövirastosta (Europol) sekä neuvoston päätösten 2009/371/YOS, 2009/934/YOS, 2009/935/YOS, 2009/936/YOS ja 2009/968/YOS kumoamisesta ja kumoamisesta (EUVL L 135, 24.5.2016, s. 53-114) (viimeksi päivitetty 28.06.2022).

²⁷ Ks. EMPACT 2022-2025. Kyseessä on EU:n turvallisuusohjelma, jossa asetetaan järjestäytyneen ja vakavan kansainvälisen rikollisuuden painopisteet.

2 kohdan a-b alakohdassa tarkennetaan, mitä näillä tukemisen ja tehostamisen tehtävillä tarkoitetaan.

Europolin ”tehtäviin voi sisältyä -- jäsenvaltioiden sekä kolmansien maiden tai elinten viranomaisten välittämien tietojen keräämistä, tallentamista, käsittelyä, analysointia ja vaihtoa” (1a alakohta). Europolin suorittaman tietojen käsittelyn ohella, sen tehtäviin kuuluu myös ”yhdessä jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten kanssa toteutettujen tai yhteisten tutkintaryhmien toteuttamien tutkintatoimien ja operatiivisten toimien yhteensovittaminen, järjestäminen ja toteuttaminen, ollen tarvittaessa yhteydessä Eurojustiin” (SEUT 88 artikla 2 kohta b alakohta).

Jäsenvaltioiden tukeminen ja tehostaminen pohjautuvat siis Europolin tiedonkäsittelyn ja lainvalvontaviranomaisten yhteistyön ympärille. Näiden tehtävien toteuttaminen muodostaa Europolista rikostutkinnallisen keskusviraston, joka järjestää jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaisten yhteydenpidon, mutta jättää niille käytännön rikostorjunnallisen operatiivisen työn. Näin kansalliset lainvalvontaviranomaiset voivat keskittyä operatiivisten rikostutkintojen edistämiseen ja jättää tiedustelutietojen käsittelyn sekä vaihtamisen Europolin vastuulle. Europolin voidaan kuitenkin katsoa osallistuvan jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaisten operatiivisiin toimiin, mutta lähinnä tukevassa ja tehostavassa roolissa.

Europolin operatiivisen toimivallan rajoitus ilmenee selkeästi SEUT 88 artiklan 3 kohdasta, jossa todetaan, että ”pakkokeinojen käyttö kuuluu yksinomaan toimivaltaisille kansallisille viranomaisille.” Jäsenvaltioiden viranomaisten yksinomaista toimivaltaa operatiivisissa korostetaan myös lisäämällä, että Europolin on ”aina toteutettava operatiivinen toiminta olemalla yhteydessä sen jäsenvaltion tai niiden jäsenvaltioiden viranomaisiin, joiden alueella toimitaan, ja näiden viranomaisten suostumuksella” (SEUT 88 artikla 3 kohta).²⁸ Europolin henkilöstöllä ei siten ole oikeutta käyttää pakkokeinoja operatiivisten toimien toteuttamisessa, vaan sen operatiiviset toimet keskittyvät lähinnä jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaisten keskinäisen yhteistyön tukemiseen ja tehostamiseen.

²⁸ Ks. myös SEUT 276 artikla. EUT:lla ”ei ole toimivaltaa tutkia jäsenvaltioiden poliisiviranomaisten tai muiden lainvalvontaviranomaisten toteuttamien toimien pätevyyttä tai oikeasuhtaisuutta taikka antaa ratkaisua velvollisuuksien suorittamisesta, joita jäsenvaltioilla on yleisen järjestyksen ja sisäisen turvallisuuden suojaamiseksi.”. EU on suljettu jäsenvaltioiden alueella toteutettavien tutkintatoimien laillisuusvalvonnan ulkopuolelle. EUT voi SEUT 267 artiklan nojalla kuitenkin tulkita unionin säädöksiä, jotka on voitu implementoida direktiivien kautta kansalliseen lainsäädäntöön.

Oikeuskirjallisuudessa on ehdotettu Europolin muuttamista jopa Yhdysvaltain FBI:n kaltaiseksi täysivaltaiseksi liittovaltion poliisiviranomaiseksi, jolla olisi pakkokeinovaltuudet.²⁹

2.3 Organisaatiorakenne

Europol toteuttaa sille määrättyjä tehtäviä Haagissa sijaitsevasta keskusvirastosta, jossa sen hallinto- ja johtamisrakenne sekä muu henkilöstö sijaitsee (Europol-asetus 9 artikla ja 62 artikla 3 kohta). Keskusviraston tasolla luodaan puitteet (henkilöstö ja infrastruktuuri) lainvalvontaviranomaisyhteistyölle, jonka johtamisesta Europolin hallinto- johtamisrakenne on vastuussa. Europolin hallinto- ja johtamisrakenne koostuu hallintoneuvostosta, pääjohtajasta ja tarvittaessa muista erikseen perustettavista neuvoa-antavista elimistä (9-16 artikla). Hallintoneuvosto hyväksyy Europolin vuotuisen ohjelman ja muuttuu yleiseen hallintoon liittyvät asiat, jotka Europolin pääjohtaja panee täytäntöön (11-12 ja 16 artikla).³⁰ Europolin pääjohtaja toimii Europolin laillisena edustajana (16 artikla 4 kohta).

Europolin operatiivisten tehtävien toteuttamisesta vastaa sen 53 artiklan mukainen henkilöstö. Operatiivisia tehtäviä ei suoriteta täysin itsenäisesti sen henkilöstön toimesta, sillä jäsenvaltioiden edustajat huolehtivat jäsenvaltioiden ja Europolin välisestä yhteydenpidosta. Jäsenvaltioiden kanssa tehtävästä yhteydenpidosta huolehtii Europolin kotipaikassa toimivat jäsenvaltioiden kansalliset yhteyshenkilöt (8 artikla 1-3 kohta). Kansalliset yhteyshenkilöt muodostavat Europoliin kotijäsenvaltiota edustavan kansallisen yhteystoimiston. Yhteyshenkilöt avustavat kotijäsenvaltiotaan tietojenvaihtoa kansallisen lainsäädäntönsä mukaisesti muiden jäsenvaltioiden ja kolmansien osapuolten kanssa (8 artikla 4 kohta).³¹ Tietojenvaihdon toisena osapuolena on jäsenvaltiossa toimiva Europolin kansallinen yksikkö, joka huolehtii tietojenvaihtamisen sujuvuudesta jäsenvaltiosta Europoliin suuntautuvassa tietoliikenteessä (7 artikla 1-2 ja 5 kohta).³²

²⁹ Öberg 2024, s. 116. Helmut Kohl oli myös ajanut 1980-luvulla FBI:n kaltaisen viraston perustamista unioniin, sillä hän näki, että yhtenäinen Eurooppa vaati rajat ylittävää lainvalvontaviranomaista, jolla olisi valtuudet toimia yli jäsenvaltioiden rajojen.

³⁰ Ks. Europol Executive Director of Europol 2022. Nykyinen Europolin pääjohtaja on Catherine De Bolle.

³¹ Kolmannet maat ja kansainväliset järjestöt voivat myös lähettää Haagiin yhteyshenkilön, minkä avulla voidaan tehostaa rikostorjunnallista lainvalvontayhteistyötä myös jäsenvaltioiden ulkopuolella.

³² Ks. Laki Euroopan unionin lainvalvontayhteistyövirastosta (7.4.2017/214) 2 §. Suomen Europol-asetuksen 7 artiklan tarkoittama kansallinen yksikkö on Keskusrikospoliisi.

Europolin kansallinen yksikkö huolehtii, että kotijäsenvaltion keskeiset rikostorjunnalliset tiedot toimitetaan Europoliin varmistamalla tällaisen yhteydenpidon tehokkuuden ja toimivuuden. Kun tietojenvaihto toteutetaan kansallisten yhteyshenkilöiden ja yhteystoimistojen kautta, muille jäsenvaltioille on selvää, mitkä toimijat vastaavat muiden jäsenvaltioiden rikostorjunnallisesta tietojenvaihdosta. Tämä edistää huomattavasti rikostorjunnallista tietojenvaihtoa, kun lainvalvontaviranomaiset voivat pyytää yhden kansallisen yhteystoimistonsa kautta kaikilta muilta jäsenvaltioiden yhteystoimistoilta tietoa.

Koska Europolin henkilöstö ei huolehdi tietojenvaihtamisesta jäsenvaltioiden ja Europolin välillä, Europolin tiedonsaanti on riippuvaista jäsenvaltioiden vapaaehtoisuudesta toimittaa keskeistä tiedustelutietoa. Europolilla on tämän riippuvaisuuden vuoksi rajoitetut mahdollisuudet kerätä tiedustelutietoja jäsenvaltioilta, minkä vuoksi Europolilla ei ole mahdollisuutta saada kaikkea tarvitsemaansa tietoa tehokkaan rikostorjunnan toteuttamiseksi. Tätä puutetta on pyritty paikkaamaan edellyttämällä, että jäsenvaltiot toimittavat Europolille kaikki tiedot, joita se tarvitsee tehtäviensä suorittamiseksi kansallisen yksikkönsä välityksellä tai tarvittaessa suoraan Europolille (7 artikla 6 kohta a alakohta). Jäsenvaltioiden ei kuitenkaan tarvitse toimittaa kaikkea Europolin tehtävien suorittamiseen liittyvää tietoa, jos tietojen toimittaminen olisi 7 artiklassa todettujen turvallisuusetujen vastaista. Toisaalta yhteyselimien olemassaolo tehostaa ja selkeyttää huomattavasti tietojenvaihtoa, vaikka se olisikaan riittävän tehokasta. Tietojenvaihdon toimivuus on keskeistä Europolin toiminnassa, koska sillä luodaan edellytykset Europolin operatiiviselle tiedonkäsittelylle.

Jäsenvaltion toimittaessa tietoja Europolille ei sen henkilöstöllä vielä ole oikeutta käsitellä niitä, sillä Europol-asetuksessa edellytetään tiedoilta riittävää yksilöintiä. Europolille toimitettavat tiedot on yksilöitävä Europol-asetuksessa asetettujen tietolähteen luotettavuuden ja tietojen oikeellisuuden arviointikoodien mukaisesti (29 artikla). Tietolähteen luotettavuus ja tietojen oikeellisuus korostuu erityisesti, kun toimitetut tiedot sisältävät henkilötietoja, sillä niiden käsittelyä on Europol-asetuksessa huomattavasti rajoitettu. Seuraavaksi käsitellään, mitä edellytyksiä Europolin tiedonkäsittelyllä on, joka myös rajaa Europolin toimivallan käytön rajat.

2.4 Tiedonkäsittelyn edellytykset

Europolin voi vastaanottaa tietoja ainoastaan Europol-asetuksessa määritellyiltä tietolähteiltä, joita ovat jäsenvaltiot, unionin elimet, kolmannet maat, kansainväliset järjestöt,

yksityiset osapuolet ja yksityishenkilöt (”yhteistyökumppanit”). Europol-asetuksessa on lisäksi määritelty erilliset säännökset koskien näitä yhteistyökumppaneita, joiden noudattamista edellytetään Europolin tiedonkäsittelyn suorittamiselta. Jäsenvaltiot noudattavat kansallista lainsäädäntöään tietojenvaihtamisessa,³³ ja muiden yhteistyökumppaneiden kanssa suoritettavaa tietojenvaihtamista sääntelee Europol-asetuksen V-luvun säännökset (Europol-asetus 17 artikla 1 kohta a-c alakohhta).³⁴

Europolilla on myös mahdollisuus hyödyntää sen yhteistyökumppaneiden tietojärjestelmistä saatuja tietoja, joihin Europolilla on pääsy kansallisten, unionin tai kansainvälisten säädösten nojalla (17 artikla 3 kohta). Yhteistyökumppaneilta saatujen tietojen lisäksi Europolilla on oikeus hakea ja käsitellä julkisista lähteistä ja internetistä löytyviä tietoja, mukaan lukien julkiset tiedot. Kyseessä on ymmärrettävä oikeus, sillä kaikilla tahoilla on pääsy näihin samoihin tietoihin. On kuitenkin huomattava, että tämä oikeus käsittää myös henkilötiedot. Europolin yhteistyökumppanien toimittamien henkilötietojen käsittelyä rajoittaa tavanomaisesti henkilötiedoille asetettavat käyttötarkoituusrajoitukset, mikä ei koske julkisista lähteistä saatuja tietoja (17 artikla 2 kohta).³⁵

Europol ei kuitenkaan tietolähteen hyväksyttävyyden jälkeen voi vapaasti käsitellä tietoja, sillä Europol voi käsitellä tietoja vain 18 artiklan tiedonkäsittelyn tarkoituksia varten. Tiedonkäsittelyä voidaan kaikkien tietojen osalta suorittaa vain siltä osin kuin se on tarpeen Europolin 3 artiklan tavoitteiden saavuttamiseksi (18 artikla 1 kohta). Europol-asetuksessa Europolin tavoitteeksi on asetettu tukea ja tehostaa ”jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten toimintaa ja keskinäistä yhteistyötä, jolla ehkäistään ja torjutaan kahta tai useampaa jäsenvaltiota koskevaa vakavaa rikollisuutta, terrorismia ja johonkin unionin politiikkaan kuuluvaa yhteistä etua vahingoittavia rikollisuuden muotoja” (Europol-asetus 3 artikla 1 kohta).³⁶

³³ Ks. myös johdanto-osan 13 perustelukappaleessa. Jäsenvaltioiden tulisi toimittaa sellaisia tietoja Europolille, jotka ovat merkityksellisiä unionin rikostentorjunnalle. Tämä tarkoittaa tietoja, jotka liittyvät erityisesti unionin politiikan välineissä nimettyihin strategiaan ja operatiivisiin painopisteisiin.

³⁴ Kun tiedon toimittaa jäsenvaltio, unionin elin, kolmas maa, kansainvälinen järjestö tai yksityinen osapuoli, tulee tietojen lähteen luotettavuutta arvioida 29 artiklan arviointikoodien mukaisesti.

³⁵ Ks. johdanto-osa 42 perustelukappale. Europolin on mahdollisuuksien mukaan arvioitava erityisen huolellisesti tietojen paikkansapitävyys ja lähteen luotettavuus internetiin liittyvien riskien huomioimiseksi.

³⁶ Vakava rikollisuus on määritelty Europol-asetuksen liitteessä I. Vrt. Euroopan parlamentin raportti 2021, s. 7. ”Vakavaa rikollisuutta” ei ole määritelty tarkasti missään unionin primääri- tai sekundäärioikeuden tasolla, vaikkakin SEUT 83 artiklassa on esitetty yleinen määritelmä vakavalle rikollisuudelle. Ks. myös Euroopan parlamentin tutkimus 2014, s. 12-27. Vakavan rikollisuuden määritelmää on pyritty selvittämään esimerkiksi Euroopan parlamentin vuonna 2014 tehdyllä tutkimuksella.

Tiedonkäsittelylle voidaan tunnistaa tämän perusteella, että kaiken tiedonkäsittelyn tulisi kohdistua jäsenvaltioiden viranomaisten tukemisen ja tehostamisessa vakavaan rikollisuuteen yhteistyössä, kun sillä pyritään vaikuttamaan vakavan ja unionin tasoisen rikollisuuden torjumiseen. Merkittävä rajoittava tekijä Europolin tiedonkäsittelylle on edellytys siitä, että tällaisen rikollisuuden tulisi koskea kahta tai useampaa jäsenvaltiota, sillä unionin etuihin vaikuttava rikollisuus voi ilmentyä myös yhdessä jäsenvaltiossa.³⁷ Edellä todettujen 3 artiklan 1 kohdan ”päärikosten” lisäksi Europolin tiedonkäsittelyä voidaan suorittaa myös niihin liittyvien liitännäisrikosten ehkäisemiseksi torjumiseksi (3 artikla 2 kohta).³⁸ Päärikokset ja liitännäisrikokset muodostavat Europolin toimivallan rajan ja sen ulkopuolelle jäävät lievemmat rikokset, joiden torjumiselle ei ole intressiä unionin tasolla.

Kaikkia Europolin käsittelemää tietoa rajaa Europol-asetuksen 3 artiklassa todetut Europolin tavoitteet, mutta henkilötietojen käsittelyä koskee lisäksi 18 artiklan 2-7 käyttötarkoituksia rajoittavat.³⁹ Henkilötietojen käyttötarkoituksen määrittelee tietoja toimittanut jäsenvaltio, unionin elin, kolmas maa tai kansainvälinen järjestö (19 artikla 1 kohta).⁴⁰ Europol voi käsitellä pääsääntöisesti henkilötietoja vain seuraavia käyttötarkoituksia varten (18 artikla 2 kohta):⁴¹

1. tietojen ristiintarkistaminen keskinäisten yhteyksien tai muiden merkityksellisten yhteyksien havaitsemiseksi (a alakohta);
2. strategiset tai aihekohtaiset analyysit (b alakohta);
3. operatiiviset analyysit (c alakohta);
4. tietojenvaihdon helpottaminen Europolin ja sen yhteistyökumppaneiden kanssa (d alakohta);
5. tutkimus- ja innovointihankkeet (e alakohta); ja

³⁷ Ks. Euroopan parlamentin Europol-tutkimus 2021, 3.8.1 kohta. Tämä rajoitus vaikuttaa erityisesti Europolin mahdollisuuksiin pyytää rikostutkinnan aloittamista vakavissa rikoksissa, joita tehdään yksittäisissä jäsenvaltioissa. Esimerkkinä on nostettu tapaukset, joissa ilmiantajat ja tutkivat journalistit ovat olleet vakavassa vaarassa.

³⁸ Liitännäisrikoksilla tarkoitetaan rikoksia, jotka tehdään päärikosten suorittamiseen tarvittavien välineiden hankkimiseksi (a alakohta), päärikosten helpottamiseksi tai suorittamiseksi (b alakohta) sekä rikoksia, jotka tehdään päärikosten tekijöiden rankaisematta jäämisen varmistamiseksi (c alakohta).

³⁹ Ks. myös 18a artikla.

⁴⁰ Ks. johdanto-osa 26 perustelukappale. Käyttötarkoituksen rajaaminen on henkilötietojen käsittelyn perusperiaate, jolla lisätään avoimuutta, oikeusvarmuutta ja ennakoitavuutta koskien rekisteröityjen henkilöiden tietojen käsittelyä. Muilla yhteistyökumppaneilla ei ole oikeutta määritellä toimittamiensa tietojen käyttötarkoitusta.

⁴¹ Henkilötietojen käyttötarkoitukset on pääsääntöisesti todettu 18 artiklan 2 kohdassa, joiden perusteella Europol voi suorittaa henkilötietoihin kohdistuvaa tiedonkäsittelyä. 18 artiklan 3-4 kohdissa on lueteltu 2 kohdan käyttötarkoituksia koskevia erityisedellytyksiä, joita ei tarkastella tässä tutkimuksessa tarkemmin.

6. yleisölle tiedottaminen Europolin tavoitteisiin kuuluvaan rikokseen liittyvästä epäilystä tai tuomitusta henkilöstä (f alakohta).

Jos ei ole selvää, mikä on toimitettujen henkilötietojen käyttötarkoitus, Europol selvittää tämän tietoja toimittaneen tahon kanssa yhteisymmärryksessä (19 artikla 1 kohta 2 alakohta). Tämän johdosta Europolin muulta henkilötietojen käytöltä edellytetään tietoja toimittaneen yhteistyökumppanin lupaa (19 artikla 1 kohta 3 alakohta).⁴² Tiedonkäsittelyn rajaaminen käyttötarkoituspohjaiseen edellytykseen rajaa huomattavasti Europolin mahdollisuuksia toteuttaa itsenäisiä operatiivisia tehtäviä ja ilmentää jäsenvaltioiden tahtoa pitää Europolin operatiivinen toiminta tiukasti kansallisista intresseistä riippuvaisena.

Ilman mahdollisuutta suorittaa itsenäistä ja vapaata henkilötietojen käsittelyä, voi syntyä riski siitä, että tiedot jakautuvat epämääräisesti Europolin henkilöstön jäsenten kesken. Tietojen lokeroitumisen seurauksena Europolin henkilöstöllä voi jäädä huomaamatta keskeisiä tietojen yhteyksiä. Toisaalta henkilötietojen käyttötarkoituksia koskevilla edellytyksillä rajataan riskiä siitä, että henkilötietoja ei käsitellä vain niitä tarpeita varten, jotka ovat välttämättömiä.

Henkilötietojen asianmukaista käsittelyä valvoo Europolissa tätä tarkoitusta varten tietosuojavastaava, joka huolehtii tietosuojasäännösten noudattamisesta (41 a-c artikla).⁴³ Tietosuojasäännösten noudattaminen on keskeistä Europolin tietojenvaihdossa, mutta myös sen tietojärjestelmiin annettavien pääsy- ja hakuoikeuksien osalta. Jäsenvaltioille on 20 artiklan nojalla määritelty rajoitettu pääsy- ja hakuoikeuksia Europolin tietojärjestelmien tietoihin.

2.5 Tehtävät

Kun tietojen toimittaminen on tapahtunut Europol-asetuksen 17 artiklan edellytysten mukaisesti ja sille on määritelty 18 artiklan mukaiset käyttötarkoitukset, Europol pystyy aloittamaan tietojen käsittelynsä. Tiedonkäsittelyn jälkeen Europol pystyy jakamaan jäsenvaltioiden kansallisille yksiköille ja tarvittaessa EPPOLle niitä koskevista tiedoista (Europol-asetus 4 artikla 1 kohta b alakohta ja 20a artikla 4 kohta). Jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaisten toiminnan ja yhteistyön tukeminen eivät kuitenkaan rajoitu tietojenvaihtamiseen, sillä Europolille on määrätty myös muita sen käsittelemien tietojen

⁴² Jäsenvaltiot, unionin elimet, kolmannet maat ja kansainväliset järjestöt voivat myös asettaa käyttörajoituksia toimittamalleen tiedolleen 19 artiklan 2 kohdan mukaisesti.

⁴³ Europolissa toimii myös perusoikeusvastaava, joka seuraa perusoikeuksien noudattamista Europolin toiminnassa (41c artikla).

käyttötarkoituksia, joilla tuetaan unionin rikostentorjuntaa. Nämä käyttötarkoitukset voidaan jakaa pääpiirteissään seitsemään eri kategoriaan, jotka Europolin tehtävistä on tunnistettavissa (4 artikla):

1. Tietojenvaihto (1 kohta a, b j ja z alakohta);
2. Tutkintaryhmien organisointi ja koordinointi (1 kohta c-d alakohta);
3. Neuvonanto- ja koulutustehtävät (1 kohta g ja i alakohta ja 3 kohta);
4. Strategia-analyysien laatiminen ja muut analyysitehtävät (1 kohta e-f alakohta, 2 ja 3 kohta);
5. Rikostentorjunnallisten keskusten perustaminen (1 alakohta ja 4 kohta);
6. Tutkimus- ja innovointitehtävät (1 kohta v-w alakohta ja 4a kohta);
7. Muu yhteistyökumppaneiden tukeminen (1 kohta h, ha, k, m, r, s, t, u, x ja y alakohta ja 4b kohta).

Kategorioiden tehtävät ovat osittain päällekkäisiä, varsinkin 1. ja 7. kategorian osalta, mutta kategorisointi helpottaa ymmärtämään yleisellä tasolla, mihin Europolin käsittelemää tietoa voidaan käyttää. Kaikki nämä tehtäväkategoriat kietoutuvat Europolin ydintehtävään kerätä, säilyttää, käsitellä, analysoida ja vaihtaa tietoja tavoitteidensa saavuttamiseksi (4 artikla 1 kohta a alakohta). Kaikkia tehtäviä yhdistää niiden kietoutuminen Europolin tiedonkäsittelyllä luodun operatiivisen ja teknisen asiantuntijuuden ympärille, minkä vuoksi Europolin tehtäviä tarkastellaan rikostorjunnallisen asiantuntijuuden näkökulmasta.

Tietojenvaihdon tehostamiseksi jäsenvaltiot käyttävät SIENA-tietojärjestelmää, jonka välityksellä jäsenvaltiot voivat vaihtaa keskenään luottamuksellisesti arkaluonteisia tietoja ja toimittaa niitä Europolille.⁴⁴ Tämän lisäksi Europol kerryttää operatiivista asiantuntijuutta osallistumalla jäsenvaltioiden ja muiden tahojen välisiin operaatioihin, joiden toimintaa seuraamalla se kartuttaa asiantuntemusta rikostrendeistä ja rikostorjunnallisista haasteista unionissa ja jäsenvaltioissa. Operatiiviseen toimintaan osallistuessaan Europol edesauttaa myös tietojenvaihtamista, jonka avulla se pystyy keräämään tietoja jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaisten paikallisen rikostentorjunnan hyväksi, mutta myös unionin tasoisen rikostorjunnallisen politiikan suunnittelun hyväksi (1.-2. kategoria).

Europol laatii unionin toimielimiä varten rikostentorjuntaan liittyviä strategia-analyyseja ja uhka-arvioita, joiden avulla unionin lainsäätäjät kykenee vastaamaan rikostrendien

⁴⁴ Ks. Europol SIENA 2022.

vastaamaan kysyntään asianmukaisesti. Unioni hyötyy huomattavasti tällaisesta Europolin asiantuntijuudesta, sillä Europolilla on laaja-alaisempi kuva rikollisuuden tilasta unionissa kuin yksittäisillä jäsenvaltioilla. Analyyseja laaditaan myös jäsenvaltioille ja muille Europolin yhteistyökumppaneille, minkä avulla voidaan varmistaa, että unionilla ja jäsenvaltioilla on yhtenäiset rikostentorjunnan painopisteet (4. kategoria).⁴⁵ Yhtenäiset rikostorjunnalliset painopisteet unionin ja jäsenvaltioiden kesken ovat keskeisiä niiden resurssien tehokkaan ja tuloksellisen käytön kannalta.

Rikostentorjunnan painopisteisiin liittyvän asiantuntijuuden kerryttämiseksi Europol perustaa myös erikoiskeskus, joissa paneudutaan kehittämään osaamista EU:ssa tärkeiksi koettujen rikollisuuden muotojen osalta (5. kategoria).⁴⁶ Nämä erikoiskeskukset jakavat kerryttämänsä erityisosaamista unionille ja jäsenvaltioille järjestämällä koulutuksia⁴⁷ ja toteuttamalla muita neuvonantotehtäviä. Koulutuksissa ja neuvonantotehtävissä Europol jakaa operatiivisen asiantuntijuuden lisäksi teknistä asiantuntijuutta liittyen rikostentorjunnassa käytettäviin tutkintamenetelmiin ja tietojärjestelmien infrastruktuuriin (3. kategoria).

Europolin rooli rikostorjunnallisen operatiivisen ja teknisen kehitystyön parissa on unionille tärkeäksi toiminnaksi, minkä vuoksi ne otettiin osaksi Europol-asetusta. Asetusmuutoksella (EU) 2022/991 Europol-asetukseen lisättiin Europolille velvollisuus kehittää rikostorjuntaan liittyvää tutkimus- ja innovointitoimintaa. Europol avustaa unionien puiteohjelmien laatimisessa ja niiden täytäntöönpanossa ohjaamalla unionin resursseja sellaiseen rikostorjunnalliseen kehitystyöhön, joka on tärkeätä Europolin tavoitteiden saavuttamiseksi. Europol on perustanut tätä toimintaa varten innovaatiolaboratorion (Innovation Lab), joka toteuttaa teknologia-alalla projekteja unionin lainvalvontaviranomaisten tarpeiden perusteella (6. kategoria).

Kaikkien edellä todettujen tehtäväalueiden lisäksi Europolille on asetettu muita rikostentorjuntaan liittyviä tukemisen ja tehostamisen tehtäviä, jotka on nähty sille

⁴⁵ Ks. Europol strategiset analyysit 2021. Huomattavimpia analyyseja, joita Europol laatii ovat: 1) selvitys terrorismitilanteesta- ja suuntauksista unionissa (TE-SAT), 2) vakavaa ja järjestäytyntä rikollisuutta koskeva uhkakuva-arvio (SOCTA), 3) järjestäytyntä verkkorikollisuutta koskeva uhkakuva-arvio (IOCTA) ja vuosittainen katsaus. Ks. myös johdanto-osa 7 perustelukappale. Europol laatii analyyseja ja uhka-arvioita muun muassa jäsenvaltioiden arviointiin liittyen.

⁴⁶ Ks. Europol, Organisational structure. Rikostentorjuntaan erikoistuneista keskuksista on Europolissa viisi: 1) operaatio- ja analyysikeskus, 2) eurooppalaisen vakavan ja järjestäytyneen rikollisuuden torjunnan keskus, 3) Euroopan verkkorikostorjuntakeskus, 4) Euroopan terrorismintorjuntakeskus ja 5) Euroopan finanssi- ja talousrikostorjuntakeskus.

⁴⁷ Koulutuksia järjestetään yhdessä EU:n lainvalvontakoulutusviraston CEPOLin kanssa.

asianmukaisiksi (7. kategoria). Europolille on asetettu esimerkiksi velvoite tukea ulkomaisten sijoitusten seurantaan tapauksissa, jotka liittyvät Europolin tavoitteille tärkeän teknologian hyödyntämiseen (4 artikla 4b kohta). Tämä kuvastaa unionin lainsäätäjän intressiä hyödyntää Europolia unionin rikostentorjunnalle keskeisissä asioissa.

Europol on siis vaikuttava toimija unionin rikostentorjunnan asiantuntijavirastona, jota ilmentää sille osoitetut lukuisat erilaiset tehtäväalueet unionin ja jäsenvaltioiden rikostorjunnallisten intressien tukemisessa ja tehostamisessa. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, etteikö Europolin toimivallan laajuutta olisi kritisoitu, sillä Europolin rooli on rajoittunut lähinnä tukemisen ja tehostamisen tehtäviin, jotka ovat riippuvaisia unionin ja jäsenvaltioiden halukkuudesta ottaa Europolia osaksi rikostentorjunnan tehtäviä.

Europolin tiedonkäsittelyn tahdonvaltaista hyödyntämistä rajaa toimitetuille tiedoille asetetut käyttörajoitukset ja pakkokeinokielto (4 artikla 5 kohta 1 alakohta), joiden vuoksi se ei pysty toteuttamaan itsenäisesti keskeisiä tutkintatoimenpiteitä, kuten rikostutkinnan aloittamista koskevia päätöksiä. Europolin henkilöstö voi kuitenkin osallistua JIT-ryhmien (yhteisten tutkintaryhmien) toimintaan ja avustaa niiden jäseniä tietojenvaihdossa (5 artikla 1-2 kohta). Osallistumista rajoittaa Europolin henkilöstön pakkokeinokielto (4 artikla 5 kohta), jolloin tutkintatoimenpiteiden toteuttaminen on jätetty JIT-ryhmissä niissä toimivien lainvalvontaviranomaisten tehtäväksi.

Europolilla on myös oikeus pyytää jäsenvaltion kansallisen yksikön välityksellä rikostutkinnan aloittamista sen tavoitteiden puitteisiin kuuluvasta rikoksesta, mutta kansallisella yksiköllä ei ole velvollisuutta noudattaa tätä pyyntöä (6 artikla 1 ja 2 kohta). Unionin tutkimuksissa ja oikeuskirjallisuudessa Europolin rikostutkinnoilta puuttuvaa oikeudellista sitovuutta on kritisoitu, jota seuraavaksi tarkastellaan. Ristiriitaiseksi on koettu erityisesti edellä useasti toistettu operatiivisen ja teknisen asiantuntijuuden omaaminen unionin rikostentorjunnasta, jota ei voida hyödyntää itsenäisten tutkintatoimenpiteiden toteuttamisessa.⁴⁸

2.6 Tulevaisuudennäkymät

Europolin rooli EU:n rikosoikeudellisessa kontekstissa painottuu EU:n rikostorjunnallisen asiantuntijuuden kerryttämiseen, mutta ei sen hyödyntämiseen Europolin tavoitteiden edellyttämällä tavalla ylikansallisesti. Puuttuva ylikansallinen toimivalta sitoo Europolin

⁴⁸ Ks. Euroopan parlamentin Europol-tutkimus 2021, kohdat 2.1 ja 2.8 ja Renew Europe 2020, s. 8.

kädet vain jäsenvaltioita tukevaan ja tehostavaan rooliin, minkä vuoksi unionin tutkimuksissa ja oikeuskirjallisuudessa on katsottu sen toiminnan ja siten tehokkuuden olevan liian riippuvaista jäsenvaltioiden yhteistyöhalukkuudesta.⁴⁹ Ratkaisuksi tähän Europolin toiminnan heikkouteen on esitetty Europolin toimivallan ylikansallistamista, minkä myötä Europol voisi toimia itsenäisesti tehokkaammin kuin nykytilanteessa.⁵⁰

Öberg on katsonut, että Europolilla tulisi olla vähintään euron väärentämisrikosten osalta itsenäinen tutkintatoimivalta.⁵¹ Euron väärentämisrikosten torjunta on yksi ilmeisistä unionin ylikansallisista ydintavoitteista, jonka torjumiseen Europolilla on paremmat puitteet kuin yksittäisillä jäsenvaltioilla. Tämän vuoksi Europolin tehtäviin lukeutuu euron väärentämisen torjunnan keskustoimistona toimiminen (Europol-asetus 4 artikla 4 kohta), mikä tukee Öbergin argumenttia euron väärentämistä koskevien rikosten siirtämistä tutkintatoimenpiteiden osalta Europolin toimivaltaan.

Öberg katsoo, että jäsenvaltiot eivät voisi myöskään sisäisen täysivaltaisuutensa nojalla vastustaa EU:n rahapolitiikan suojeluun liittyviä ylikansallisia intressejä.⁵² Öberg on jatkanut tätä argumenttia katsomalla, että Europolin ylikansallinen tutkintatoimivalta voitaisiin ulottaa kaikkiin rikoksiin, joissa olisi kyse EU:n ylikansallisista intresseistä. Ylikansallisten rikosten tunnusmerkkejä olisivat niiden rajat ylittävyys ja ylikansalliset vaikutukset sekä vahingot, jotka oikeuttaisivat Europolin toimivallan käyttämisen ainakin rikostutkintojen aloittamisen suhteen.⁵³

Renew Europe on esittänyt rohkeampaa Europolin ylikansallisen toimivallan laajentamista pakkokeinojen ja muidenkin tutkintatoimenpiteiden alueelle verrattuna Öbergin ehdottamaan rikostutkinnan aloittamista koskevaan ylikansallisen toimivallan laajentamiseen.⁵⁴ Europolin ylikansallisen toimivallan lisääminen olisi Renew Europe:n mukaan oikeutettua, sillä jäsenvaltioilla on puutteellisia resursseja toteuttaa vaikeita ja rajat ylittäviä

⁴⁹ Ks. Euroopan parlamentin Europol-tutkimus 2021, kohdat 2.1 ja 2.8.

⁵⁰ *ibid.*

⁵¹ Öberg 2024, s. 125-126.

⁵² Öberg 2024, s. 125-126. Ks. myös Öberg 2024 s. 132. Öberg on katsonut, että kyberrikokset ja internetissä tapahtuvan lapsipornon levittämiseen liittyvät rikokset tulisi myös sisällyttää Europolin ylikansallisen toimivallan alle. Europol on merkittävä toimija unionin tasolla näiden rikosten tutkimisessa, jolloin Europolilla olisi vahva alueellinen perusta toteuttaa tutkimuksia niihin liittyen.

⁵³ Öberg 2024, s. 125-127. Öberg esittää, että Europolilla tulisi muutenkin olla itsenäinen tutkintatoimivalta sellaisten rikosten osalta, joissa olisi kyse EU:n julkishyödykkeisiin liittyvistä ylikansallisista intresseistä.

⁵⁴ Renew Europe 2020, s. 8

rikostutkintoja.⁵⁵ Jäsenvaltiot eivät välttämättä pyydä EU:n rikosoikeudellisilta virastoilta apua arkaluonteisissa rikostutkinnoissa, mikä voi johtaa epätasa-arvoiseen ja mielivaltaiseen rikostutkintojen toteuttamiseen. Tämän vuoksi Renew Europe on katsonut, että Europolille tulisi myöntää ylikansallinen toimivalta toteuttaa itsenäisesti rikostutkintoja tapauksissa, joilla on rajat ylittäviä ominaisuuksia.⁵⁶

Öberg:n ja Renew Europe:n argumentit muodostavat keskeisimmät Europolin toimivallan ylikansallistamisen ehdotukset, joista realistisempaa vaihtoehtona voidaan pitää oikeudellisen toimivallan laajentaminen Europolille rikostutkintojen aloittamiseen liittyen.⁵⁷ Tämä olisi mahdollista SEUT 88 artiklan nojalla toisin kuin pakkokeino-oikeuksien myöntäminen SEUT 88 artiklan 3 kohdassa säädetyn pakkokeinokiellon vuoksi. Komissio ehdotti vuonna 2020 Europolin toimivallan laajentamista rikostutkinnan aloittamista koskevaan toimivaltaan liittyen, mutta sitä ei tuolloin otettu osaksi Europol-asetuksen muutosta.⁵⁸ Jäsenvaltiot kuitenkin katsoivat komission ehdotuksen olevan toissijaisuusperiaatteen vastainen ja tarpeeton.⁵⁹

Europolin toimivallan laajentamista koskevissa ehdotuksissa tulisi huomioida EU:n rikosoikeudellisten virastojen muodostama kokonaiskuva, sillä Eurojustin tai EPPOn ylikansallisen toimivallan laajentaminen. Esimerkiksi Eurojustilla on Europoliin verrattuna enemmän oikeudellisesti sitovampaa toimivaltaa rikostutkintojen aloittamiseen liittyen. Jolloin on asianmukaisempaa pyrkiä tehostamaan tällaisen toimivallan osalta Eurojustin ylikansallisia toimivaltuuksia.⁶⁰ Europolilla on kuitenkin unionissa syvin asiantuntemus rikostekniikoista ja rikostrendeistä, minkä vuoksi Öbergin ja Renew Europe:n kuvaamalla tavalla Europolin pakkokeinokiellon poistaminen voisi huomattavasti tehostaa unionin rikostentorjuntaa. Europolin henkilöstö pystyisivät vaikuttamaan pakkokeinovaltuuksien

⁵⁵ Renew Europe 2020, s. 8. Ks. myös Öberg s. 126–127. Öberg on samaa mieltä jäsenvaltioiden puutteellisista resursseista tutkia rajat ylittävää rikollisuutta.

⁵⁶ Renew Europe 2020, s. 8. Renew Europe on nostanut esimerkeiksi tapaukset liittyen Bulgarian ja Maltan viranomaisiin, jotka eivät pyytäneet Europolilta apua, kun näissä maissa tapettiin journalisteja.

⁵⁷ Vrt. Euroopan parlamentti 2017, 33 kohta. Euroopan parlamentti on ehdottanut, että Europolilla ja Eurojustilla tulisi olla yhdessä toimivaltaa tehdä tutkinta- ja syytetoimenpiteitä erityisesti terrorismia koskevien rikosten osalta.

⁵⁸ COM(2020) 796 final, s. 10 toimenpidevaihtoehdot 13 ja 14. Ks. myös Euroopan parlamentin päätöslauselma 2020, kohta 25. Euroopan parlamentti on nähnyt komission ohella Europolin ylikansallisen toimivallan lisäämisen tärkeäksi rikostutkintojen aloittamiseen liittyen. Renew Europe 2020, s. 8. Öberg 2024, s. 125-126

⁵⁹ COM(2020) 796 final, s. 10 toimenpidevaihtoehdot 13 ja 14. Ks. Neuvoston asiakirja REV 6 2021, s. 120, 141, 143, 153, 155-156, 164, 198. Jäsenvaltiot ovat ymmärtäneet ehdotetun 6 artiklan 1 kohdan säännöksen uudistuksen eri tavoin, mutta kommentteista voidaan tehdä johtopäätös, ettei tahtoa ole sääntömuutoksille liittyen ylikansalliseen toimivaltaan rikostutkintojen aloittamista koskevien pyyntöjen osalta.

⁶⁰ Tätä Eurojustin toimivallan laajuutta käsitellään Eurojustia koskevassa luvussa tarkemmin.

avulla unionin tasoihin rikoksiin tehokkaammin kuin jäsenvaltiot pystyvät tällä hetkellä.⁶¹

Realistisin vaihtoehto, jonka jäsenvaltiot voisivat hyväksyä, olisi myöntää Europolille pakkokeinovaltuudet unionin taloudellisiin etuihin kohdistuvissa rikoksissa (”PIF-rikoksissa”), joissa Euroopan syyttävävirastolla (EPPO) on jo ensisijainen toimivalta tutkintaja syytetoimien osalta.⁶² Europolin ylikansallinen toimivalta kohdistuisi lähinnä ylikansallisten unionin taloudellisten etujen suojelemiseen, eikä paikallisen rikollisuuden torjumiseen, joka jäisi jäsenvaltioille. Toisaalta on todennäköistä, etteivät jäsenvaltiot suostuisi myöntämään ainakaan lähitulevaisuudessa ylikansallisia pakkokeinovaltuuksia millekään unionin virastolle, joita voitaisiin käyttää niiden alueilla. Pakkokeinot ovat ihmisen yksityisyyttä merkittävästi loukkaavia toimenpiteitä, jotka kuuluvat jäsenvaltioiden sisäisen täysivaltaisuuden ytimeen, jolloin liittovaltiotasoisien pakkokeinovaltuuksia käyttävän viraston hyväksyminen ei ole todennäköistä. SEUT 88 artiklan 3 kohdan perussopimustasoinen säännös tulisi myös muuttaa, jolloin lainsäädännöllisesti muutos olisi erittäin raskas ja hidas.⁶³

Tämä ei kuitenkaan tarkoita, etteikö Europolin toimivallan laajentamisesta ja unionin rikostorjunnan tehostamisesta tulisi keskustella. Europolin tukeva ja tehostava rooli unionin lainvalvontavirastona palvelee unionin ja jäsenvaltioiden rikostorjunnallisia yhteistyön intressejä hyvin tällä hetkellä. Sen vuoksi EU-rikosoikeuden ylikansallistamista ei välttämättä ole tarkoituksenmukaista tehdä lainvalvontaviranomaisten yhteistyöhön keskittyvän viraston kautta. Toisin on kuitenkin seuraavaksi käsiteltävän Eurojustin osalta, jonka tavoitteiden, tehtävien ja toimivallan tarkastelun myötä ilmenee, että sen toimivallan ylikansallistaminen voisi olla vakavasti otettava vaihtoehto lähitulevaisuudessa.

⁶¹ Europol uhkakuva-arvio 2023, s. 4. Europol arvioi, että unionissa saadaan perittyä takaisin noin kaksi prosenttia siitä rikoshyödystä, joka on saatu aiheuttamalla vahinkoa unionin taloudellisille eduille. Ks. myös Europol tutkimus 2010-2014, s. 4. Unionin tasolla vuosina 2010-2014 vain 1,1 % rikoshyödyistä saatiin vuosittain perittyä takaisin.

⁶² PIF-rikoksilla viitataan unionin taloudellisiin etuihin kohdistuviin rikoksiin direktiivin (EU) 2017/1371 määritelmien mukaisesti.

⁶³ Ks. Öberg 2024, s. 133-134. Öberg kuvaa, kuinka Europolin muuttaminen FBI:n kaltaiseksi liittovaltiotason poliisiviranomaiseksi vaatisi perusteellisia uudistuksia niin poliisiyhteistyön toteuttamiseen kuin unionin ja jäsenvaltioiden oikeusjärjestyksiin. Ks. myös Lingenfelter – Miettinen, Conclusions. Europolin ylikansallistumisen estää niin muodolliset kuin aineelliset seikat.

3. Eurojust

3.1 Historia

Eurojust on unionin rikosoikeudelliseen yhteistyöhön erikoistunut virasto, jonka tavoitteena on tukea ja tehostaa jäsenvaltioiden tutkinta- ja syyttäväviranomaisten toiminnan yhteensovittamista ja yhteistyötä vakavan rikollisuuden alalla.⁶⁴ Eurojust on perustettu unionissa olleeseen tarpeeseen koordinoida jäsenvaltioiden syyttäväviranomaisia, sillä rikosoikeudellisten instrumenttien käyttäminen ei ollut riittävän tehokas tapa edistää rajat ylittäviä tutkinta- ja syytetoimia. Erityisesti vuonna 1992 hyväksytyssä Maastrichtin sopimuksessa olleet lainsäädäntöinstrumentit joutuivat kritiikin alle, kun ne koettiin vanhentuneiksi ja tehottomiksi.⁶⁵

Maastrichtin sopimuksella luotiin Europolin oikeusperusta (K.1 artikla 9 kohta) rajat ylittävän poliisiviranomaisten yhteistyön järjestämiseksi jäsenvaltioiden välillä, minkä johdosta koettiin, että olisi tarpeellista perustaa Europolille sisarjärjestö, joka huolehtisi syyttäväviranomaisten yhteistyön järjestämisestä jäsenvaltioiden välillä.⁶⁶ Tästä huolimatta vasta Amsterdamin sopimuksen hyväksyminen vuonna 1997 johti vakaviin keskusteluihin Eurojustin perustamisesta. Amsterdamin sopimuksella unionille asetettiin velvoite perustaa vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alue, mikä merkitsi myös vaatimusta rikosoikeudellisen yhteistyön syventämisestä, joka edellytti Eurojustin kaltaisen viraston perustamista. Tämän johdosta Eurojustin perustamisesta käydyt keskustelut lisääntyivät (Amsterdamin sopimus 1 artikla 3 kohta ja K.1 artikla).

Lopulta Tampereen Eurooppa-neuvoston kokouksessa 15.-16. lokakuuta 1999 (”Tampereen kokous”) päästiin virallisesti yhteisymmärrykseen rajat ylittävän vakavan rikollisuuden rikosoikeudellisen yhteistyön järjestämisestä.⁶⁷ Tampereen kokouksen päätelmässä hyväksyttiin johtopäätös siitä, että unioniin tulisi perustaa taho, joka koostuisi

⁶⁴ Vakavan rikollisuuden muodoiksi määritellyt rikokset on määritelty Eurojust-asetuksen liitteessä I. Vrt. Euroopan parlamentin raportti 2021, s. 7. ”Vakavaa rikollisuutta” ei ole määritelty tarkasti missään unionin primääri- tai sekundäärioikeuden tasolla, vaikkakin SEUT 83 artiklassa on esitetty yleinen määritelmä vakavalle rikollisuudelle. Ks. myös Euroopan parlamentin tutkimus 2014, s. 12-27. Vakavan rikollisuuden määritelmää on pyritty selventämään esimerkiksi Euroopan parlamentin vuonna 2014 tehdyllä tutkimuksella.

⁶⁵ Ks. Dupond-Moretti 2022.

⁶⁶ Ks. Kerchove 2022.

⁶⁷ Eurooppa-neuvoston päätelmät 1999, kohta 46.

kansallisista syyttäjäistä, tuomareista ja poliisiviranomaisista, riippuen jäsenvaltioiden oikeusjärjestyksestä (Tampereen kokouksen päätelmät 46 kohta).⁶⁸

Tampereen kokouksen päätelmien johdosta Saksan liittotasavalta, Portugali, Ranska, Ruotsi ja Belgia päätyivät tekemään aloitteen Eurojust-yksikön perustamisesta. Neuvoston päätöksellä (2000/799/YOS) toteutettiin Eurojustin ensiaskel 14. joulukuuta 2000 perustamalla ”väliaikaisen oikeudellisen yhteistyöyksikön”. Väliaikaisen oikeudellisen yhteistyöyksikön toiminnasta saatuja kokemuksia aiottiin hyödyntää pysyvämpää Eurojust-yksikköä perustettaessa, jonka rakenteesta ei vielä oltu päästy yhteisymmärrykseen.

Yhdysvaltojen 9/11 -terroristihyökkäykset tehostivat keskusteluja Eurojustin perustamisesta, minkä myötä Eurojust virallistettiin neuvoston päätöksellä 2002/187/YOS (”Eurojust-päätös”) koko unionissa toimivaltaiseksi rikosoikeudellisen yhteistyön yksiköksi.⁶⁹ Eurojust-yksikön toimivalta toimia vakavan rikollisuuden aloilla peilattiin yhteneväiseksi Europolin toimivallan kanssa (Eurojust-päätös 4 artikla). Se kuvastaa näiden kahden instituution historiallista läheisyyttä unionin rikostentorjunnan kehittämisessä vakavan rikollisuuden aloilla.⁷⁰

Kun Eurojust-päätös koettiin vanhentuneeksi EU:n laajentumisen myötä, päädyttiin hyväksymään Eurojust-päätöstä muuttava ja Eurojustia vahvistava neuvoston päätös 2009/426/YOS. Uudistuksen myötä Eurojustin operatiivinen toimintakyky laajeni entisestään, kun jäsenvaltiot veloitettiin lähettämään Eurojustin toimipaikkaan Haagiin kansalliset jäsenet, jotka edistäisivät jäsenvaltioiden toimintaa rikosoikeudellisen yhteistyön alalla. Eurojustiin perustettiin myös uusi päivystävä koordinaatiokeskus tehostamaan kiireellisten rikosoikeudellisten toimenpiteiden täytäntöönpanoa rajat ylittävissä rikosasioissa.

Eurojustin toiminnan vahvistamista mahdollistettiin edelleen Eurojustin uuden perussopimustasaisen SEUT 85 artiklan säätämisen myötä. SEUT 85 artikla asetti unionille veloitteen säätää Eurojustista asetuksen tasoisella säädöksellä, minkä vuoksi säädettiin asetus (EU) 2018/1727 (”Eurojust-asetus”), jolla Eurojust muutettiin unionin rikosoikeudellisen yhteistyön virastoksi (Eurojust-asetus 1 artikla 1 kohta). Eurojust-asetuksessa

⁶⁸”--Eurojustin tehtävänä olisi oltava kansallisten syyttäjäviranomaisten keskinäisen koordinoinnin edistäminen ja rikostutkinnan tukeminen järjestäytyneeseen rikollisuuteen liittyvissä tapauksissa, erityisesti Europolin suorittaman analyysin perusteella, sekä tiiviin yhteistyön tekeminen Euroopan oikeudellisen verkoston kanssa erityisesti yksinkertaistaakseen oikeusapupyyntöjen täyttämistä. --”

⁶⁹ Ks. Kerchove 2022.

⁷⁰ Ks. Suominen 2008, s. 220.

säilytettiin tehokkaiksi todetut Eurojust-päätöksen ja sen muutosten osat sekä tehostettiin Eurojustia laajentamalla sen toimivaltaa SEUT 85 artiklan mahdollistamalla tavalla.⁷¹ Eurojust-asetusta on muutettu asetuksilla (EU) 2022/838 ja (EU) 2023/2131, minkä vuoksi Eurojust-asetuksella viitataan asetuksen (EU) 2018/1727 konsolidoituun versioon.⁷²

3.2 SEUT oikeusperusta

SEUT 85 artiklan rakenne on yksinkertainen, sillä se rakentuu Eurojustin tavoitteita, tehtäviä ja toimivallan laajuutta sääntelevästä 1 kohdasta sekä toimivallan käyttöä rajaavasta 2 kohdasta. SEUT 85 artiklan 1 kohdan 1 alakohdassa asetetaan Eurojustin toiminnan ydintavoitteeksi tukea ja tehostaa kansallisten tutkinta- ja syyttäviviranomaisten ja Europolin operaatioita vakavan rajat ylittävän rikollisuuden alalla niiden toimittamien tietojen perusteella. Kuten Europolin SEUT 88 artiklassa, Eurojustin toimivalta rajoittuu vakavaan rikollisuuteen, joka koskettaa kahta tai useampaa jäsenvaltiota, tai rikollisuuden torjumisella on muuten unionin taseisia intressejä.

Eurojustille on kuitenkin varattu enemmän ylikansallista toimivaltaa tukemisen ja tehostamisen tehtävissä kuin Europolille, mitä ilmentävät SEUT 85 artiklan 1 kohdan 2a-c alakohdissa määritellyt Eurojustin tehtävät. SEUT 85 artiklan 1 kohdan 2a-c alakohdissa todetaan, että Eurojustin tehtäviin voi sisältyä:

”a) rikostutkinnan aloittaminen ja ehdotuksen tekeminen toimivaltaisten kansallisten viranomaisten toteuttamien syytetoimien vireillepanosta erityisesti niiden koskiessa unionin taloudellisia etuja vahingoittavia rikoksia;

b) a alakohdassa tarkoitettujen tutkinta- ja syytetoimien yhteensovittaminen;

c) oikeudellisen yhteistyön tehostaminen, mukaan lukien tuomioistuinten toimivaltaa koskevien ristiriitojen ratkaiseminen, ja tiivis yhteistyö Euroopan oikeudellisen verkoston⁷³ kanssa.”

⁷¹ Ks. COM(2013) 535 final, s. 3.

⁷² Konsolidoitu teksti: Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset (EU) 2018/1727, annettu 14 päivänä marraskuuta 2018, Euroopan unionin rikosoikeudellisen yhteistyön virastosta (Eurojust) ja neuvoston päätöksen 2002/187/YOS korvaamisesta ja kumoamisesta (EUVL L 295, 21.11.2018, s. 138-183) (viimeksi päivitetty 31.10.2023).

⁷³ Ks. Euroopan rikosoikeudellinen verkosto. Euroopan oikeudellinen verkosto (EJN) on merkityksellinen unionin rikosoikeudellisen yhteistyön verkosto, joka koostuu kansallisista yhteyspisteistä. Kansalliset yhteyspisteet huolehtivat siitä, että muut jäsenvaltiot pystyvät löytämään heidän oman kotijäsenvaltionsa toimivaltaisen viranomaisen rikosasian laadusta riippuen.

Näistä tehtävistä voidaan tunnistaa tänäkin päivänä Eurojustille kolme olennaista tehtäväaluetta: tutkinta- ja syytetoimien toteuttamiseen liittyvien ehdotusten tekeminen, tutkinta- ja syytetoimien yhteensovittaminen ja tuomioistuinten toimivaltaa koskevien riitojen ratkaiseminen. A-c alakohdat muodostavat Eurojustin tehtävien lainsäädännöllisen kehyksen, mutta Eurojustin toimivaltaa näiden tehtävien toteuttamisessa rajoittaa merkittävästi SEUT 85 artiklan 2 kohta, jossa Eurojustin toimivallan ulkopuolelle on asetettu tuomioistuinmenettelyyn kuuluvat viralliset toimenpiteet.

SEUT 85 artiklan 2 kohdan toimivallan rajauksella on suuri merkitys, sillä unioniin on perustettu EPPO vuonna 2017, jolle on myönnetty Eurojustilta kielletyt valtuudet toteuttaa tuomioistuinmenettelyyn kuuluvia virallisia toimenpiteitä. Eurojustilla ei EPPO:n perustamisen vuoksi ole enää toimivaltaa käyttää toimivaltaansa PIF-rikoksissa, joiden tutkimisesta ja syyttämisestä vastaa pääsääntöisesti EPPO.⁷⁴ EPPO:n toimivalta rajoittuu vain PIF-rikoksiin, joten Eurojust voi osallistua rikosoikeudelliseen yhteistyöhön muilla vakavilla rikollisuuden aloilla.⁷⁵

3.3 Organisaatorakenne ja toiminnan tavoitteet

Rikosoikeudellinen yhteistyö edellyttää jäsenvaltioiden viranomaisten tietojenvaihtamisen aktiivisuutta ja unionin tasoista yhteensovittamis- ja koordinoitiossaamista, minkä vuoksi Eurojustin kokonaisrakenne on muovautunut keskusvirastoon ja paikalliseen tasoon. Keskusvirasto ja paikallinen taso toimivat vuorovaikutuksessa keskenään rikosoikeudellisen yhteistyön sujuvuuden edistämiseksi. Rikosoikeudellisen yhteistyön yhteensovittamiselle on ilmeistä tarvetta, Eurojustille tehtyjen pyyntöjen määrä on kasvanut tasaisesti vuosittain noin 15 %. Tämä on johtanut siihen, että Eurojustilla on käsittelyssä yhteensä 13 164 tapausta.⁷⁶

Tapausten selvittämisestä huolehtii Haagissa sijaitseva Eurojustin keskustaso, jossa työskentelee jäsenvaltioista lähetetyt kansalliset jäsenet, kollegio, johtokunta ja hallintojohtaja (Eurojust-asetus 6 artikla a–d alakohta). Kansalliset jäsenet muodostavat Eurojustin operatiivisen tason kotijäsenvaltiotaan koskevien asioiden osalta, mutta toimivat myös

⁷⁴ Ks. EPPO:n toimivaltaan liittyen tutkimuksen EPPOa koskeva luku.

⁷⁵ Huom. Unkari ei ole osa EPPOa, joten Eurojust on täysin toimivaltainen Eurojust-asetuksen liitteessä 1 lueteltujen vakavan rikollisuuden muotojen osalta, sisältäen PIF-rikokset (Eurojust-asetus johdanto-osa 5 perustelukappale).

⁷⁶ Eurojust-ohjelma 2025-2027, s. 13-14. Ukrainan sota on aiheuttanut huomattavaa rikollisuuden kasvua, joka on heijastunut myös Eurojustin tapausmäärissä. Eurojustilla on valtuus auttaa Ukrainaa sotarikoksiin liittyvien todisteiden keräämisessä asetuksen (EU) 2022/838 nojalla.

Suurin osa Eurojustin tapauksista koski petoksiin liittyvää rikollisuutta (2 456 tapausta).

yhdessä kollektiivina kollegion muodossa. Kotijäsenvaltiossaan kerrytetyn rikos- ja prosessioikeudellisen asiantuntijuuden avulla kansallinen jäsen pystyy toimimaan välikätenä Eurojustin ja jäsenvaltioiden välisessä rikosoikeudelliseen yhteistyöhön liittyvässä tietojenvaihdossa (7 artikla 6 ja 8 kohta).⁷⁷ Kansallisella jäsenellä on edellytetyn rikosoikeudellisen asiantuntijuuden vuoksi oltava syyttäjän, tuomarin tai kansallisen lainsäädännön mukaisesti syyttäjän tai tuomarin toimivaltaa vastaavan oikeusviranomaisen edustajan asema (7 artikla 4 kohta).

Jäsenvaltioiden kansalliset jäsenet huolehtivat unionissa keskinäiseen oikeusapuun ja vastavuoroiseen tunnustamiseen liittyvien pyyntöjen esittämisestä ja täytäntöönpanosta, johon unionin rikosoikeudellinen yhteistyö pääsääntöisesti perustuu (8 artikla 1 kohta a alakohta).⁷⁸ Europolin kansallisista yhteyshenkilöistä poiketen kansalliset jäsenet pitävät itsenäisesti yhteyttä jäsenvaltioiden ja kolmansien maiden toimivaltaisiin viranomaisiin, joiden kanssa he voivat vaihtaa tietoja (8 artikla 1 kohta b-c alakohta). Jäsenvaltiot voivat jopa valtuuttaa kansalliset jäsenet esittämään ja panemaan täytäntöön itsenäisesti rikosoikeudellista yhteistyötä koskevia pyyntöjä, millä voidaan tehostaa kotijäsenvaltion rikosentorjuntaa rajat ylittävissä tapauksissa (8 artikla 3 kohta).⁷⁹

Kansalliset jäsenet saavat tietonsa jäsenvaltioissa toimivilta kansallisilta yhteyshenkilöiltä, jotka huolehtivat heidän muodostaman kansallisen koordinoitijärjestelmän toiminnasta (20 artikla 1 kohta).⁸⁰ Kansallinen koordinoitijärjestelmä on vastuussa jäsenvaltion tehokkaasta ja luotettavasta tietojen siirtämisestä Eurojustin asianhallintajärjestelmään, josta kansallinen jäsen saa tietoja hänen tehtävien suorittamista varten (20 artikla 5 kohta ja 7 kohta a alakohta).⁸¹ Kansallisen jäsenen työn sujuvuuden edistämiseksi kansallinen koordinoitijärjestelmä avustaa myös oikeudellisten pyyntöjen ja päätösten täytäntöönpanossa. Kansallinen koordinoitijärjestelmä auttaa esimerkiksi kansallista

⁷⁷ Ks. myös 47 ja 54a artikla. Haagissa toimii myös kolmansien maiden yhteyssyyttäjiä, jotka toteuttavat samoja rikosoikeudelliseen yhteistyöhön liittyviä tavoitteita kuin jäsenvaltioiden kansalliset jäsenet.

⁷⁸ Kansallisen jäsenen edustajuuden merkitys Haagissa korostuu, sillä hän voi rikosoikeudellista yhteistyötä koskevien pyyntöjen vastaanottamisen jälkeen välittää ne välittömästi muille Haagissa toimiville kansallisille jäsenille. Tällaisia pyyntöjä voivat olla eurooppalaiset pidätysmääräykset (2002/584/YOS) ja tutkintamääräykset (2014/41/EU).

⁷⁹ Ks. myös 8 artikla 4-6 kohta. Tällaista valtuutusta ei kiireellisissä tapauksissa tarvita. Valtuutusta ei myöskään saa aina käyttää, jos se olisi kansallisten perustuslainsäätöjen tai rikosoikeusjärjestelmien perusteiden vastaista.

⁸⁰ Ks. 20 artikla 2-3 kohta. Kansalliseen koordinoitijärjestelmään kuuluu kansallisten yhteyshenkilöiden lisäksi vakavan rikollisuuden muotojen torjumiseen erikoistuneita yhteyshenkilöitä.

⁸¹ Ks. myös 23 artikla. Eurojustilla on oma asianhallintajärjestelmä, johon kirjataan kansallisen jäsenen jäsenvaltion toimivaltaisten viranomaisten tietoja. Asianhallintajärjestelmällä kyetään yhteensovittamaan ja koordinoimaan yhteisiä rikosasioiden intressejä ja selvittämään mahdolliset toimivaltaristiriidat, joita jäsenvaltioiden välillä ilmenee tai voi ilmetä.

jäsentä ratkaisemaan, mikä kansallinen viranomainen on asianomainen rikosoikeudellisen pyynnön tai päätöksen täytäntöönpanossa (20 artikla 7 kohta b-c alakohta).

Kansalliset jäsenet muodostavat komission edustajan ja hallintojohtajan kanssa Eurojustin kollegion, joka on Eurojustin operatiivisia kysymyksiä käsittelevä kollektiivinen toimija (10 artikla 1 kohta).⁸² Kollegio keskittyy kansallisista jäsenistä poiketen laajempien operatiivisten kysymysten ratkaisemiseen, mutta erityistilanteissa se toteuttaa myös yksittäisiä operatiivisten tehtäviä. Merkittävät operatiiviset kollegion tehtävät liittyvät Eurojustin antamien kirjallisten lausuntojen ja ratkaisuehdotusten laatimiseen, joilla pyritään ratkaisemaan jäsenvaltioiden välisiä rikosoikeudellisia ristiriitoja (4-5 artikla).

Kollegiota edustaa puheenjohtaja, jota avustaa kaksi varapuheenjohtajaa. Puheenjohtaja ja varapuheenjohtajat valitaan kansallisten jäsenten keskuudesta ja toimesta (11 artikla 1 ja 4 kohta).⁸³ Kollegio ratkaisee operatiiviset kysymykset järjestämissään kokouksissa, jotka sen puheenjohtaja kutsuu koolle (13 artikla 1 kohta).⁸⁴ Eurojustin kollegion pääjohtajana toimii tällä hetkellä Michael Schmid, joka kollegion puheenjohtajan roolissa edustaa myös Eurojustia (11 artikla 2 kohta a alakohta).⁸⁵

Kansalliset jäsenet ja kollegio käyttävät Eurojustin operatiivista toimivaltaa tekemällä päätöksiä Eurojust-asetuksen määrittämien tehtävien (4 artikla) edellyttämällä tavalla. Eurojustin toimivalta toteuttaa operatiivisia tehtäviään rajoittuu pääsääntöisesti vakavan rikollisuuden muotoihin, jotka luetellaan Eurojust-asetuksen liitteessä I. Siinä listatut vakavan rikollisuuden muodot vastaavat Europolin toimivaltaan kuuluvia rikoksia (Eurojust-asetus 3 artikla 1 kohta). Kyseessä on hyvin aiheellinen rajoitus, sillä Eurojustin tavoitteina on tukea ja tehostaa unionissa toteutettavien tutkinta- ja syytetoimien yhteensovittamista ja yhteistyötä, jolloin lievempien rikollisuuden muotojen osalta Eurojustin toiminnalle ei ole unionin tasoista tarvetta.

⁸² Kollegio ratkaisee operatiiviset kysymykset järjestämissään kokouksissa, jotka sen puheenjohtaja kutsuu koolle (13 artikla 1 kohta).

⁸³ Ks. Eurojust presidency. Eurojustin kollegion pääjohtajana toimii tällä hetkellä Michael Schmid. Ks. myös 16 artikla Eurojustin johtokunnan toimintaan liittyen. Johtokunta vastaa hallinnollisten päätösten tekemisestä Eurojustin asianmukaisen toiminnan varmistamiseksi, mutta se ei osallistu päätöksentekoon Eurojustin operatiivisessa toiminnassa.

⁸⁴ Ks. Eurojust työjärjestys I 2020 ja Eurojust työjärjestys II 2020. Kollegio ratkaisee asiat sisäisen työjärjestyksensä mukaisesti.

⁸⁵ Ks. Eurojust, Presidency. Ks. myös 19 artikla. Eurojustin keskusvirastoon voidaan katsoa myös kuuluvan päivystävä koordinoitijärjestelmä, joka huolehtii ympärivuorokautisesti Eurojustiin toimitettujen rikosoikeudellista yhteistyötä koskevien pyyntöjen käsittelystä.

Eurojustin toimivallan käyttäminen voi olla mahdollista tapauksissa, jotka eivät ole rajat ylittäviä, jos asiassa on tarvetta yhteisin perustein toteutettaville syytetoimille. Tällöin yhden jäsenvaltion asialla katsotaan olevan unionin taseisia vaikutuksia, minkä johdosta Eurojust voi avustaa asianomaista jäsenvaltiota sen tutkinta- ja syytetoimissa jäsenvaltion tai komission niin pyytäessä (3 artikla 6 kohta).⁸⁶ Unionin rikosoikeudellisille virastoille tyypilliseen tapaan Eurojustin toimivalta käsittää myös vakavien rikosten muotojen liitännäisrikokset ja jäsenvaltioiden pyynnöstä myös muut rikollisuuden muodot (3 artikla 3-4 kohta).⁸⁷ Eurojustin toimivalta ulottuu jäsenvaltioiden välisten operaatioiden lisäksi Europolin ja EPPOn toteuttamiin operaatioihin. EPPOn toimivaltaan kuuluvien PIF-rikosten⁸⁸ osalta Eurojustin toimivalta rajoittuu vain sellaisia jäsenvaltioita koskeviin PIF-rikoksiin, jotka eivät ole osa EPPOa (2 artikla 1 kohta ja 3 artikla 1 kohta).⁸⁹

Eurojustin toimivalta rajat ylittävien rikollisuuden muotojen osalta poikkeaa huomattavasti Europolin kansallisten yhteyshenkilöiden valtuuksista, sillä kansallisille jäsenille on taattu laajemmat itsenäisen toimintavaltuudet. Kansallisilla jäsenillä on mahdollisuus toimia oma-aloitteisesti oikeusapua ja vastavuoroista tunnustamista edellyttävien pyyntöjen välittämisessä, minkä myötä he pystyvät joutuisammin jakamaan tietoja keskenään rikosoikeudellisten ristiriitojen selvittämiseksi (2 artikla 3 kohta ja 8 artikla 1 kohta b-c alakohta). Seuraavaksi käsitellään, millaisia ristiriitoja Eurojust ratkaisee

3.4 Tehtävät

Kansallisten jäsenten ja kollegion operatiiviset tehtävät rakentuvat Eurojust-asetuksen 4-5 artiklan säännöksiin. 4 artiklassa listataan tehtävät, joissa Eurojust käyttää toimivaltansa ja 5 artiklassa todetaan, miten niitä toteutetaan kansallisten jäsenten ja kollegion toimesta. Yksittäisten tehtävien lisäksi, on pidettävä mielessä 2 artiklassa todetut laajalaisemmat tehtävät, joiden toteuttaminen Eurojustin on pidettävä mielessään kaikessa toiminnassaan: 1) Eurojustin on huomioitava jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisien pyynnöt ja kaikki hallussaan pitämänsä tieto päätöksiä tehdessään sekä 2) pyrittävä

⁸⁶ Ks. myös 3 artikla 5 kohta. Eurojustilla on toimivaltaa myös tapauksissa, joissa jäsenvaltion lisäksi toisen osapuolena on kolmas maa tai kansainvälinen järjestö.

⁸⁷ Liitännäisrikoksiksi katsotaan: a) rikokset, jotka tehdään liitteessä I lueteltujen vakavien rikosten tekemiseen tarvittavien välineiden hankkimiseksi; b) rikokset, jotka tehdään liitteessä I lueteltujen vakavien rikosten helpottamiseksi tai tekemiseksi; c) rikokset, jotka tehdään liitteessä I lueteltujen vakavien rikosten tekijöiden rankaisematta jäämisen varmistamiseksi (3 artikla 4 kohta a-c alakohta). Liitännäiset rikosten sisältyvät myös Europolin toimivaltaa, mutta ”liitännäisyyden” määritelmä eroaa Eurojust-asetuksen määritelmästä. EPPOlla toimivalta ulottuu ”erottamattomasti” liittyviin rikoksiin, jonka voidaan myös katsoa ilmentävän liitännäisten rikosten sisällymistä EPPOn toimivaltaan.

⁸⁸ Ks. EPPO-asetus 22 artikla 1 kohta.

⁸⁹ Ks. myös 3 artikla 2 kohta.

toiminnallaan helpottamaan rikosoikeudellista yhteistyötä (2 artikla kohta a-b alakohta). Näiden kahden laaja-alaisemman tehtävän voidaan katsoa kuvaavan Eurojustin periaatteellisemman tason velvollisuuksia, jotka ohjaavat Eurojustin operatiivisten tehtävien toteuttamista 4-5 artiklan mukaisesti.

Eurojustin operatiivisten tehtävien voidaan katsoa jakautuvan kahteen pääkategoriaan sen perusteella, tekeekö Eurojust vai sen yhteistyökumppani rikosoikeudelliseen yhteistyöhön liittyvästä operatiivisesta toimesta (4 artikla 1-3 kohta): 1) Eurojustin yhteistyökumppani tekee pyynnön tutkinta- ja syytetoimien yhteensovittamisesta ja koordinoinnista (1 kohta ja 3 kohta) tai 2) Eurojust tekee pyynnön sen yhteistyökumppaneille tutkinta- ja syytetoimien toteuttamisesta, yhteensovittamisesta tai koordinoinnista (2 kohta).

Pääsääntöisesti Eurojustin kansallisille jäsenille on varattu 4 artiklan 1-2 kohtien käytännön operatiiviset puolen tehtävät, kun taas 3 kohdan tehtävät ja muut yleisiin operatiivisiin tehtäviin liittyvät kysymykset on jätetty kollegion toteutettavaksi (5 artikla 1 ja 2 kohta c-m alakohta). Poikkeuksellisesti kollegio suorittaa myös 1-2 kohtien operatiivisia tehtäviä, kun 1) kansallinen jäsen tätä pyytää tai 2) asia on merkityksellinen unionin tasolla (5 artikla 1 ja 2 kohta a alakohta).

Kansalliset jäsenet ja kollegio käyttävät jäsenvaltioiden itsemääräämisoikeuden kannalta merkityksellistä toimivaltaa, erityisesti 4 artiklan 2 kohdan tehtävien toteuttamisessa, sillä ne voivat pyytää jäsenvaltioiden viranomaisia toteuttamaan tiettyjä tutkinta- ja/tai syytetoimia sekä ratkaista jäsenvaltioiden viranomaisten välisiä toimivaltaristiriitoja (4 artikla 2 kohta a-b alakohta).⁹⁰ Näiden Eurojustin pyyntöjen merkityksellisyys korostuu 4 artiklan 4-6 kohtien erityissäännöksissä, joiden nojalla jäsenvaltioiden toimivaltaisilla viranomaisilla on hyvin rajoitettu kieltäytymismahdollisuus tällaisten pyyntöjen täytäntöönpanosta. Ennen 4 artiklan 4-6 kohtien tarkempaa käsittelyä, on syytä perehtyä ensin Eurojustin tavanomaisempiin operatiivisiin tehtäviin (1 ja 3 kohta), jotka muodostavat Eurojustin toiminnan ytimen.

3.4.1 4 artiklan 1 ja 3 kohdan tehtävät

Eurojustille on myönnetty laajat valtuudet avustaa jäsenvaltioiden toimivaltaisista viranomaisista ja muita unionin rikostentorjunnan parissa toimivia tahoja vakavan rikollisuuden

⁹⁰ Kansallisella jäsenellä on myös Eurojust-asetuksen 8 artiklan 3 kohdan nojalla erityinen toimivalta esittää kotijäsenvaltionsa puolesta tai panna täytäntöön keskinäistä oikeusapua tai vastavuoroista tunnustamista koskevia pyyntöjä. Tämä erityinen toimivalta koskee myös direktiivin 2014/41/EU (eurooppalainen tutkintamääräys) sisältämiä tutkintatoimia.

torjumisessa. Eurojustin yhteistyökumppaneille voidaan antaa rikosoikeudellisen tarpeen mukaan operatiivista, teknistä ja taloudellista tukea (Eurojust-asetus 1 kohta a-j alakohta). Eurojust pystyy myös antamaan sen yhteistyökumppaneille logistiikkatukea, joka voi sisältää kääntämis- ja tulkkaukset sekä tarpeen vaatiessa koordinoitavien toimien järjestämistä (3 kohta b alakohta).⁹¹ Ukrainan sodan syttymisen jälkeen Eurojustille on lisätty asetusmuutoksella (EU) 2022/838 mahdollisuus lisäksi tukea jäsenvaltioita sotarikoksiin liittyvissä tutkinta- ja syytetoimissa (4 artikla 1 kohta j alakohta).⁹²

Eurojustin rooli rikosoikeudellisen yhteistyön asiantuntijavirastona ilmenee selkeästi yhteisten tutkintaryhmien (JIT-ryhmät) tukemisessa ja tehostamisessa, joiden käyttäminen mahdollistaa rikosoikeudellisten pyyntöjen erittäin tehokkaan esittämisen ja toteuttamisen JIT-ryhmään osallistuvien jäsenten kesken (4 artikla 1 kohta f alakohta).⁹³ JIT-ryhmien toiminnasta on erotettava tavanomainen kahden tai useamman jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten välinen yhteistyö, jossa keskinäinen oikeusavun antaminen perustuu oikeudellista yhteistyötä koskeviin pyyntöihin ja niiden täytäntöönpanoon.

Tavanomaisesta oikeudellisesta yhteistyöstä poiketen JIT-ryhmät perustuvat erikseen laadittuun sopimukseen rikosoikeudellisen yhteistyön järjestämisestä, niin kutsuttuun JIT-sopimukseen, jolla sovitaan määräaikaisen yhteisen tutkintaryhmän järjestämisestä yksilöityä rikosasiaa varten. Koska JIT-ryhmät ovat keskeinen osa nykyaikaista rikosoikeudellista yhteistyötä, joiden parissa Eurojust työskentelee, on syytä perehtyä lyhyesti niiden toimintaan, joka eroaa perinteisestä unionin oikeudellista yhteistyötä koskevien pyyntöjen esittämisen ja täytäntöönpanon järjestelmästä.

3.4.2 Yhteiset tutkintaryhmät (JIT-ryhmät)

JIT-ryhmät ovat JIT-sopimuksella rajat ylittäviä rikostutkinta- ja syytetoimia varten perustettuja kahden tai useamman jäsenvaltion yhteisiä tutkintaryhmiä, joiden jäsenet koostuvat syyttäjästä, tuomareista ja lainvalvontaviranomaisista.⁹⁴ JIT-ryhmiin osallistuu

⁹¹ Ks. Eurojust, koordinaatiokeskukset. Eurojust voi myös perustaa koordinoitavien toimien yhtäaikaisten tutkintatoimien koordinoimiseksi jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaisten ”iskupäivinä”, jolloin etsintöjä ja pidätyksiä tehdään. Eurojust voi osallistua myös Europolin tekemien analyysien laatimiseen antamalla lausuntoja niissä esitetyistä johtopäätöksistä (4 artikla 3 kohta a alakohta).

⁹² Ks. Asetus (EU) 2022/838 johdanto-osa 3 perustelukappale. Asetusmuutos oli suoraa seurausta Venäjän federaation aloittamasta sotilaallisesta hyökkäyksestä Ukrainaa vastaan 24. helmikuuta 2022. Asetusmuutoksella pyrittiin lisäämään Eurojustin valtuuksia käyttää sen asianhallintajärjestelmää todisteiden keräämiseen ja jakamiseen Ukrainassa.

⁹³ Kansalliset jäsenet oivat osallistua JIT-ryhmien toimintaan ja perustaa niitä (8 artikla 1 kohta d alakohta).

⁹⁴ Ks. JIT-käsikirja 2021 s. 7. JIT-lukua koskevat tiedot on lainattu JIT-verkoston laatimasta JIT-ryhmien käsikirjasta vuodelta 2021, jossa on selostettu kattavasti JIT-ryhmien toiminnan ominaisuudet ja edut.

jäsenvaltioiden lisäksi Europol, Eurojust ja EPPO, jotka auttavat tutkintaryhmien tarpeiden mukaan niitä JIT-toiminnan järjestämisessä ja koordinoinnissa toimivaltojensa mukaisesti.⁹⁵ Kolmannet maat voivat myös osallistua JIT-ryhmiin jäsenvaltioiden viranomaisten kanssa Yhdistyneiden kansakuntien (”YK”) tai muiden eri kansainvälisten säädösten perusteella. Tässä tutkielmassa keskitytään vain unionin jäsenvaltioiden viranomaisten välisiin JIT-ryhmiin.⁹⁶

JIT-sopimuksella⁹⁷ JIT-ryhmän jäsenten välinen yhteistyö järjestetään niin, ettei tietojen ja todisteiden vaihtaminen tutkintaryhmän jäsenten kesken edellytä erillisten oikeusapupyyntöjen lähettämistä, tunnustamista ja täytäntöönpanoa.⁹⁸ JIT-ryhmä voidaan perustaa JIT-sopimuksella, kun se on tarkoitus perustaa 1) määrääjäksi, 2) yksilöityä rikosasiaa varten, 3) kirjallisella sopimuksella, ja 4) tutkintatoimenpiteiden toteuttamiseksi.⁹⁹

Unionissa JIT-ryhmien perustamista säädellään kahdella eri säädöksellä: Yleissopimus keskinäisestä oikeusavusta rikosasioissa Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä (29.5.2000) ja neuvoston puitepäätos yhteisistä tutkintaryhmistä (2002/465/YOS). Jäsenvaltiot ovat osa ainakin yhtä näistä säädöksistä ja noudattavat niiden sisältämiä säännöksiä JIT-ryhmien perustamisesta, toiminnasta ja lopettamisesta.¹⁰⁰ Näiden säädösten JIT-ryhmiä koskevat säännökset on myös otettu osaksi kansallista lainsäädäntöä, kuten Suomessa lailla yhteisistä tutkintaryhmistä (1313/2002).

Jäsenvaltioiden on tärkeää säätää kansallisella lainsäädännöllä JIT-ryhmistä, sillä niiden jäsenet toteuttavat tutkinta- ja syytetoimia sen jäsenvaltion lainsäädännön perusteella, jonka alueella toimia on tarkoitus toteuttaa. Jäsenvaltion toimivaltaisilla viranomaisilla on yksinomainen tutkinta- ja syytetoimien toteuttamisoikeus kotijäsenvaltiossaan, eikä muiden jäsenvaltioiden JIT-ryhmän jäsenillä ole oikeutta toteuttaa tutkintatoimenpiteitä vieraan jäsenvaltion alueella.¹⁰¹ Tämän vuoksi JIT-ryhmien hyödyt perustuvat niiden jäsenten väliseen vapaaseen todisteiden jakamiseen ja samanaikaisten tutkinta- sekä

⁹⁵ *ibid.*, s. 37-50. OLAFin, Europolin, Eurojustin ja EPPOn roolista JIT-ryhmissä, löytyy tietoa JIT-ryhmien käsikirjasta

⁹⁶ *ibid.*, s. 11. Ks. myös JIT-ryhmien yhteistyöalustojen perustamisesta on tehty uusi Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusehdotus COM(2021) 756 final.

⁹⁷ Ks. JIT-mallisopimus 2022. Ks. myös JIT-käsikirja 2021 s. 15-16 ja 53-64.

⁹⁸ Ks. JIT-käsikirja 2021, s. 9. Eurooppalaisia tutkintamääräyksiä tai muita perinteisiä oikeusapupyynnön kaltaisia oikeudellisia instrumentteja ei käytetä tehtäessä yhteistyötä jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaisten välillä JIT-ryhmässä.

⁹⁹ *ibid.*, s. 7.

¹⁰⁰ JIT-käsikirja 2021, s. 10.

¹⁰¹ *ibid.*, s. 16-18. JIT-ryhmässä on jokaisesta jäsenvaltiosta nimetty myös yksi ”johtaja”, joka johtaa JIT-ryhmän toimenpiteitä hänen kotijäsenvaltionsa alueella.

syytetoimien yhteensovittamiseen sekä koordinointiin, mutta ei niiden jäsenten tutkinta- ja syytetoimien toteuttamiseen vieraissa jäsenvaltioissa.¹⁰²

Eurojustin rooli korostuu JIT-ryhmän toiminnan aikana, kun tutkintatoimenpiteitä koordinoidaan samanaikaisesti eri jäsenvaltioissa.¹⁰³ JIT-ryhmien perustamisen lisäksi Eurojust koordinoi myös JIT-ryhmän lopettamista, kun jäsenten on päätettävä, mikä jäsenvaltio toteuttaa asiassa seuraavat syytetoimenpiteet. Vain yksi JIT-ryhmän jäsenvaltioista voi ryhtyä syytetoimiin tutkitun asian suhteen, sillä *ne bis in idem* -periaatteen noudattaminen edellyttää tätä.¹⁰⁴ JIT-ryhmien toiminta loppuu pääsääntöisesti niille sovitun määräajan päättyessä tai muista esitutkintaan määräaikoihin liittyvistä syistä, minkä vuoksi Eurojustilla on tärkeä rooli edesauttaa JIT-ryhmien toiminnan yhteensovittamista. Seuraavaksi käsitellään Eurojustin tutkinta- ja syytetoimien yhteensovittamista ja koordinointia koskevia pyyntöjä, jotka ilmentävät Eurojustin ylikansallista roolia rikosoikeudellisessa yhteistyössä.

3.4.3 4 artiklan 2 kohdan tehtävät

Eurojustilla on toimivalta pyytää asianomaisten jäsenvaltioiden toimivaltaisia viranomaisia toteuttamaan toimenpiteitä Eurojust-asetuksen 4 artiklan 2 kohdan nojalla, jonka a-b alakohtia koskevilla pyynnöillä on erityisluonne liittyen kollegion toimivaltaan niissä. 4 artiklan 2 kohdan a alakohdan mukaan Eurojust voi pyytää yhden tai useamman asianomaisen jäsenvaltion toimivaltaisia viranomaisia toteuttamaan tutkinta- ja syytetoimia. Tutkinta- ja syytetoimia koskeva pyyntö perustellaan jäsenvaltiolle, jolle kansallinen jäsen tai kollegio sen toimittaa riippuen siitä, kumpi käyttää pyynnön tekemiseen toimivaltaa 5 artiklan 2 kohdan nojalla. Kun pyynnön laativat useampaa jäsenvaltiota edustavat kansalliset jäsenet, kutsutaan pyyntöä ”yhteispyynnöksi”.¹⁰⁵

Eurojustin kansallisten jäsenten ja kollegion operatiivinen toimivalta ei rajoitu pelkästään tutkinta- tai syytetoimiin liittyviin pyyntöihin, sillä ne voivat pyytää (tai suositella) asianomaisten jäsenvaltioiden toimivaltaisia viranomaisia hyväksymään, että yhdellä jäsenvaltiolla on muita paremmat edellytykset toteuttaa tiettyjä tutkinta- ja syytetoimia (toimivaltaristiriita) (2 kohta b alakohta). Tällöin samaa rikosasiaa saattaa tutkia

¹⁰² Ks. Eurojust, koordinaatiokeskukset.

¹⁰³ Ks. Eurojust JIT-raportti 2023, s. 41. Vuosien 2019-2022 aikana Eurojust tuki 498 JIT-ryhmän toimintaa.

¹⁰⁴ JIT-ryhmien määräaikaisuus korostuu erityisesti silloin, kun jonkin jäsenvaltion JIT-ryhmän jäsenillä on umpeutumassa kansallisen lainsäädännön mukaiset esitutkinnan määräajat.

¹⁰⁵ Eurojust-raportti, tiivistelmä 2021, s. 2.

samanaikaisesti useampi jäsenvaltio, joka voi johtaa ilman Eurojustin väliintuloa *ne bis in idem* -periaatteen loukkaamiseen. Samoin kahdella jäsenvaltiolla voi olla samoihin tekoihin liittyviä rikostutkintoja, jolloin resurssien päällekkäisen käytön ehkäisemiseksi voi olla asianmukaista keskittää rikostutkinta yhden jäsenvaltion vastuulle. Pääsääntöisesti tällaiset ja muut 4 artiklan 2 kohdan alakohtien nojalla annetut pyynnöt eivät ole oikeudellisesti sitovia, mutta jäsenvaltioiden on vastattava niihin ilman aiheetonta viivästystä (6 kohta).

Kansalliset jäsenet tai kollegio eivät pysty vaikuttamaan 4 artiklan 2 kohdan nojalla esitettyjen pyyntöjen noudattamiseen, ellei kyseessä ole 2 kohdan a-b alakohtiin liittyvistä pyynnöistä. Tällöin vähintään kahden jäsenvaltion kieltäytyessä näiden pyyntöjen täytäntöönpanosta, kollegiolla on erityisoikeus antaa asianomaisille jäsenvaltioille kirjallinen lausunto (4 artikla 4 kohta ja 5 artikla 2 kohta b alakohta). Kirjallisten lausuntojen määritelmää ei ole tarkennettu, mutta sen voidaan päätellä viittaavaan pyynnön tai ehdotuksen tekemiseen ratkaisusta tutkinta- ja syytetoimien toteuttamisesta. Ne eivät sido jäsenvaltioita, mutta niihin on myönteinen tai kielteinen vastaus ilman aiheetonta viivästystä (johdanto-osa 14 perustelukappale ja 4 artikla 6 kohta).

Kollegio voi antaa kirjallisen lausunnon myös toimivaltaisen viranomaisen pyynnöstä tai oma-aloitteisesti, kun jäsenvaltioilla on keskinäiseen rikosoikeudelliseen yhteistyöhön liittyvien instrumenttien täytäntöönpanossa ongelmia. Kirjallinen lausunto voidaan antaa vasta, kun asianomaisten jäsenvaltioiden viranomaiset pääse asiasta sopuun (4 artikla 5 kohta). Kollegio voi myös tehdä muita 2 kohdan c-g alakohdissa lueteltuja pyyntöjä kansallisten jäsenten ohella. Näin varmistetaan, että haastavimmat tutkinta- ja syytetoimiin liittyvät pyynnöt toteutetaan kollegion kollektiivisen tahdon mukaisesti Eurojustin toiminnan yhtenäisyyden varmistamiseksi. Nämä muut 2 kohdan pyynnöt voivat koskea asianomaisten jäsenvaltioiden toimivaltaisten välisten toimien koordinointia (c alakohta), JIT-ryhmän perustamista (d alakohta), tietojentoimittamisvelvollisuuksien määräämistä (e alakohta), erityisten tutkintatoimien toteuttamista (f alakohta) tai muita perusteltuja toimenpiteitä tutkinta- ja syytetoimiin liittyen (g alakohta).

Eurojustin pyyntöjä (2 kohta) ja kollegion kirjallisia lausuntoja (4-5 kohta) koskevat rajoitetut kieltäytymisoikeudet, sillä jäsenvaltiot eivät voi kieltäytyä niiden noudattamisesta, ellei noudattaminen 1) vahingoittaisi kansallisia turvallisuusetuja, 2) vaarantaisi viireillä olevan tutkinnan onnistumisen, tai 3) vaarantaisi yksilön turvallisuutta (6 kohta). Kyseessä on ristiriitainen tilanne, jossa tutkinta- ja syytetoimenpiteitä koskevat pyynnöt

ja kirjalliset lausunnot saattavat olla *de facto* sitovia, ellei jokin 6 kohdan erityisedellytys täyty.

Tätä pyynnön ja kirjallisten lausuntojen vapaaehtoisen noudattamisen ja rajoitetun kieläytymismahdollisuuden välistä ristiriitaa syventää Eurojust-asetuksen johdanto-osan 14 perustelukappale, jossa todetaan, että ”(k)irjalliset lausunnot eivät sido jäsenvaltioita.” Huisjes ja Tosza ovat katsoneet tämän vuoksi artikkelissaan, että Eurojustin pyyntöjen ja kirjallisten lausuntojen voidaan tulkita olevan 4 artiklan 6 kohtaa sovellettaessa *de jure* tai ainakin *de facto* sitovia suhteessa jäsenvaltioiden viranomaisiin.¹⁰⁶ Tällöin Eurojustin ehdotuksella tai kirjallisella lausunnolla toteutettu toimivaltariitojen ratkaiseminen voi vaarantaa heidän mukaansa syytetyn oikeusturvan, sillä näistä pyyntöjen ja kirjallisten lausuntojen sisällöstä ei voi valittaa.¹⁰⁷ Syytetyn kannalta voi olla ratkaisevaa, missä jäsenvaltiossa häntä päädytään lopulta syyttämään, sillä jäsenvaltioissa on vaihtelevat rikos- ja prosessioikeudelliset käytännöt.¹⁰⁸

Toisaalta Eurojustin julkaisemassa raportissa liittyen 4 artiklan 2 kohdan nojalla tehtyihin pyyntöihin on todettu, että kaikissa muissa paitsi yhdessä tapauksessa vuosien 2016-2019 aikana näitä pyyntöjä noudatettiin täysimääräisesti.¹⁰⁹ Raportissa tuodaan esiin, että suurimmat toimivaltaristiriidat jäsenvaltioiden välillä saadaan selvitettyä jo kansallisten jäsenten välisissä keskusteluissa ja muissa Eurojustin järjestämissä koordinaatiokokouksissa, jolloin erilliselle Eurojustin pyynnön toimittamiselle tai kirjallisen lausunnon laatimiselle ei ole tarvetta.¹¹⁰

On huomattava, että tämä tosiseikka osoittaa samalla todeksi Huisjes ja Toszan esittämät huolet siitä, että syytetyllä ei välttämättä ole todellisia vaikutusmahdollisuuksia Eurojustin toimivaltaristiriitojen ratkaisemisessa. Jos jäsenvaltioiden kansalliset jäsenet sopivat epävirallisesti päätöksistä, jotka vaikuttavat syytetyn oikeuksiin ilman syytetyn

¹⁰⁶ Ks. Huisjes – Tosza 2020, s. 239. Esiin on nostettu myös Eurojustin tapa nimetä ja hävetä jäsenvaltioita vuosittaisessa raportissaan, kun ne laiminlyövät noudattaa Eurojustin laatimia pyyntöjä ja kirjallisia lausuntoja.

¹⁰⁷ *ibid.*, s. 246-247. Huisjes ja Tosza katsovat myös, ettei toimivaltariitojen ratkaisu perustu laintasoiisiin säännöksiin vaan ne ratkaistaan ennemmin Eurojustin sisäisen ohjekirjan (ks. Eurojust-ohjekirja 2017), mikä voi loukata syytetyn intressejä. He nostavat vertailukohdaksi EPPO-asetuksen, jossa on määritelty toimivaltariitojen ratkaisemisperusteet erikseen ja syytetyn mahdollisuus valittaa tehdystä toimivaltariidan ratkaisusta. Nämä säännöt todetaan EPPO-asetus 25 artiklan 6 kohdassa ja 42 artiklassa.

¹⁰⁸ Voidaan perustellusti olettaa, että esimerkiksi pidätysolosuhteet ja rangaistuksen pituudet voivat vaihdella jäsenvaltioittain.

¹⁰⁹ Ks. Eurojust-raportti 2021, s. 2. Huom. Tuolloin on sovellettu aikaisempaa Eurojust-päätöksen säännöstä, mutta kyseinen säännös vastaa nykyistä 4 artiklan 2 kohtaa.

¹¹⁰ *ibid.*, s. 3-4

mahdollisuutta tulla kuulluksi niistä, voidaan perustellusti katsoa syytetyn oikeusturvan vaarantuvan tällaisissa tilanteissa.¹¹¹ Tähän ongelmaan on esitetty ratkaisuja, joita seuraavaksi käsitellään yhdessä muun Eurojustin toimivallan ylikansallistamisesta käydyn keskustelun lisäksi.

3.5 Tulevaisuudennäkymät

Eurojustin pyyntöjen ja kirjallisten lausuntojen epäselvään oikeudelliseen tilaan on ehdotettu ratkaisuksi oikeustieteilijöiden keskuudessa pääosin oikeudellisen sitovuuden ulottamista tiettyihin Eurojust-asetuksen 4 artiklan 2 kohdan operatiivisiin tehtävätyyppeihin. Oikeudellinen sitovuus merkitsisi Eurojustin toimivallan ylikansallistamista, sillä jäsenvaltioiden toimivaltaiset eivät pystyisi niistä kieltäytymään kuin poikkeuksellisin perustein.

Öberg on esimerkiksi katsonut, että Eurojustin toimivaltaa voitaisiin muuttaa oikeudellisesti sitovaksi rikostutkintapyyntöjä (Eurojust-asetus 4 artikla 2 kohta a alakohta) ja toimivaltariitoihin ratkaisua koskevien pyyntöjen osalta (b alakohta).¹¹² Eurojustilla olisi niiden tekemiseen vahva asiantuntijuus kerryttämänsä rikostorjunnallisen tiedon avulla ja SEUT 85 artiklan sanamuoto mahdollistaisi tällaisen lainsäädännöllisen muutoksen.¹¹³ Huisjes ja Tosza ovat vastaavasti katsoneet, että pyyntöjen ja kirjallisten lausuntojen oikeudellinen sitovuus selventäisi nykyistä epäselvää oikeudentilaa, jossa syytetyllä ei välttämättä ole mahdollisuutta tulla kuulluksi hänen oikeuksiin vaikuttavista Eurojustin sisäisistä päätöksistä, esimerkiksi toimivaltaristiriitojen ratkaisemiseen liittyen.¹¹⁴

Oikeudellista sitovuutta ei kuitenkaan tulisi ulottaa kaikkia tutkinta- ja syytetoimia koskeviin pyyntöihin ja kirjallisiin lausuntoihin, sillä muuten EU:n rikosoikeudellisten virastojen kesken muodostuisi kriittinen toimivaltojen päällekkäisyys Eurojustin ja EPPOn välillä. Tämä johtuu siitä, että EPPolla on PIF-rikoksissa (unionin taloudelliset edut)

¹¹¹ *ibid.*, s. 5. Tämä on vakiintunut käytäntö Eurojustissa. Eurojust on julkaissut toimivaltaristiriitoihin liittyvän ohjekirjan, jonka avulla voidaan varmistaa toimivaltaristiriitojen yhtenäinen käytäntö, mutta se ei silti ratkaise tähän liittyvää syytetyn oikeusturvan ongelmaa, kun syytetylle ei ole mahdollisuutta vaikuttaa tähän päätöksentekoon.

¹¹² Öberg 2024, s. 110-112

¹¹³ SEUT 85 artikla 1 kohta 2a alakohta: Eurojustin ”tehtäviin voi sisältyä: rikostutkinnan aloittaminen—.” Vrt. Euroopan parlamentin tutkimus 2020, s. 41-42. Jotkut akateemikot ovat jopa katsoneet, että SEUT 85 artiklan nojalla Eurojustille voitaisiin myöntää valtuus käynnistää oma-aloitteisesti rikostutkintoja. Ks. myös Euroopan parlamentin raportti 2021, s. 9-10. Komissio ei esittänyt rikostutkinnan aloittamista koskevaa valtuutta Europol-asetuksen ehdotuksessa.

¹¹⁴ Ks. Huisjes ja Tosza 2020, s. 246-247. Ks. myös Euroopan parlamentin tutkimus 2020, s. 41. Euroopan parlamentin tutkimuksessa on katsottu, että Eurojustin toimivallan ulottaminen rikostutkinnan aloittamista koskevaan ylikansalliseen toimivaltaan olisi tehokas keino torjua järjestäytyntä rikollisuutta ja ylläpitää turvallisuutta.

tutkinta- ja syytetoimien toteuttamiseen liittyvää toimivaltaa, jota voidaan laajentaa tulevaisuudessa koskemaan myös muita vakavien rikosten muotoja (SEUT 86 artikla 1, 2 ja 4 kohta). Tällöin Eurojustin toimivallan ylikansallisuuden laajentaminen kaikkiin tutkinta- ja syytetoimia koskeviin pyyntöihin olisi päällekkäinen EPPOn ydintavoitteiden kanssa olla tutkinta- ja syytetoimia toteuttava syyttäjävirsto. Jos EPPOa ei olisi perustettu Euroopan ”syyttäjävirstoksi”, voisi Eurojustin toimivallan laajentaminen kaikkiin tutkinta- ja syytetoimiin olla perusteltua.

Eurojustin rikostutkinnan aloittamista koskevien pyyntöjen oikeudellinen sitovuus ratkaisisi toisen ongelman liittyen jäsenvaltioiden puutteelliseen tietojenvaihdon halukkuuteen, minkä seurauksena rajat ylittäviä rikoksia tutkitaan hitaasti ja tehottomasti. Jäsenvaltiot tutkivat rajat ylittäviä rikoksia liian kansallisesta näkökulmasta esimerkiksi terrorismirikosten osalta, jolloin niihin liittyvää tietoa ei jaeta tehokkaasti muiden jäsenvaltioiden kanssa. Tämän seurauksena sama asia saattaa olla samanaikaisesti vireillä kahden eri jäsenvaltion tuomioistuimissa.¹¹⁵ Oikeudellisesti sitovan toimivallan ulottaminen rikostutkintojen aloittamista koskeviin pyyntöihin ja kirjallisiin lausuntoihin voisi mahdollistaa tehokkaan ja ennakoivamman syytetoimien toteuttamisen. Eurojust pystyisi tällöin rikosasian alusta alkaen määrittelemään, mikä yksittäinen asianmukainen jäsenvaltio olisi paras taho toteuttamaan tutkinta- ja syytetoimia.

Eurojustin ylikansallisten toimivaltuuksien laajentaminen rikostutkinnan aloittamista koskeviin pyyntöihin ja kirjallisiin lausuntoihin merkitsisi myös, ettei Europolin toimivaltaa tarvitsisi laajentaa koskemaan samaa asiaa. Europolia koskeneessa luvussa oli esitelty argumentteja Europolin ylikansallisen toimivallan ulottamisesta päätöksentekoon rikostutkintojen aloittamiseen liittyen, mutta tämä valtuus tulisi ennemmin myöntää Eurojustille edellä selostettujen perusteiden nojalla. Europolilla olisi tärkeä rooli tällaisten rikostutkintojen aloittamisessa ja niihin liittyvien tutkinta- ja syytetoimien toteuttamisessa. Se voisi antaa unionille merkityksellisissä rikosasioissa asiantuntijalausuntoja siitä, mitä pakkokeinoja ja muita rikostutkintatekniikoita asian tutkimisessa tulisi käyttää. Eurojustin ja Europolin toimivalta ovat yhteneväisiä vakavan rikollisuuden muotojen osalta, joten

¹¹⁵ Ks. COM(2018) 641 final, kohdat 3.1-3.2 ja 4.2. Tämä on ongelmallista erityisesti terrorismirikosten näkökulmasta. Ongelman katsotaan johtuvan jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten puutteellisesta keskinäisestä tietojenvaihtamisesta. Ks. myös. Euroopan parlamentti 2016, kohdat 22-23. Euroopan parlamentti on komission kanssa yhtä mieltä selkeästi jäsenvaltioiden tietojenjakamisen tehottomuudesta.

ne pystyisivät varmasti toimimaan tehokkaasti yhdessä niille ja siten unionille tärkeissä rikosasioissa.

Oikeudellisen sitovuuden ulottaminen rikostutkintojen aloittamiseen ja toimivaltaristiriiktojen ratkaisemiseen ei edellyttäisi perussopimuksen muuttamista SEUT 85 artiklan osalta, mutta vaatisi asetusmuutosta nykyiseen Eurojust-asetukseen.¹¹⁶ Kyseessä ei olisi suhteeton uudistus, sillä Eurojustin tekemät pyynnöt ja kirjalliset lausunnot ovat jo osittain *de facto* sitovia suhteessa kolmansiin henkilöihin, joiden oikeuksiin ne vaikuttavat. Täysin eri asia olisi se, olisiko jäsenvaltioilla tahtoa tällaisiin uudistuksiin, sillä esimerkiksi unionin ylikansallisen syyttäjävirston EPPOn perustaminen herätti paljon erimielisyyksiä jäsenvaltioiden kesken. Jäsenvaltiot eivät olleet yhteneväisiä unionin ylikansallisen toimivallan käytön tarpeesta kiinteästi sisäiseen täysivaltaisuuteen kuuluvalla rikos- ja prosessioikeuden alalla.

EPPOn lainsäätämisprosessi ilmentää erinomaisesti, mitä argumentteja EU:n ylikansallistumista vastaan tultaisiin esittämään Eurojustin toimivallan ja ylipäättänsä EU-rikosoikeuden ylikansallistamisessa, minkä vuoksi näihin argumentteihin tulee kiinnittää erityistä huomiota. Seuraavaksi käsitellään EPPOn lainsäätämisprosessin ohella sen toimintaa Euroopan syyttäjävirstona.

4. EPPO

4.1 Eurooppalaisen syyttäjävirston perustamisen tausta

EPPO on Euroopan unionin ylikansallinen syyttäjävirsto, joka aloitti toimintansa 1. kesäkuuta 2021.¹¹⁷ Sen tehtävänä on tutkia PIF-rikoksia, kuten petosrikoksia, korruptiorikoksia, varojen väärinkäyttöä ja rahanpesua koskevia rikoksia sekä asettaa syytteeseen niiden tekijät ja niihin osalliset.¹¹⁸ Se on perustettu asetuksella (EU) 2017/1939, joka on säädetty SEUT 86 artiklan pohjalta tiiviimmän yhteistyön lainsäätämisjärjestyksessä. Asetusta (EU) 2017/1939 on konsolidoitu, minkä vuoksi sen konsolidoituun versioon viitataan lyhenteellä ”EPPO-asetus”.

SEUT 86 artikla muodostaa EPPOn perussopimustasaisen oikeusperustan. EPPOn perustamisen takana olevat oikeushyvät muodostuvat unionin taloudellisten etujen suojelua

¹¹⁶ SEUT 85 artikla 1 kohta 2a alakohta: Eurojustin ”tehtäviin voi sisältyä: rikostutkinnan aloittaminen—”.

¹¹⁷ Virallistettu komission täytäntöönpanopäätöksellä (EU) 2021/856.

¹¹⁸ Asetus (EU) 2017/1939 4 artikla.

koskevista velvollisuuksista, erityisesti SEUT 310 ja 325 artiklasta, jotka asettavat jäsenvaltioille ja unionille petostentorjuntavelvoitteita.¹¹⁹ Kun unionin taloudellisia etuja ei ole kyetty suojelemaan riittävästi EPPOa edeltäneiden unionin rikosoikeudellisten virastojen (Europol ja Eurojust) ja jäsenvaltioiden toimesta SEUT 310 ja 325 artiklan edellyttämällä tavalla, päätettiin perustaa unioniin ylikansallinen syyttävävirasto. Puute oli aiheellinen, sillä EPPOlla oli tutkinnassa sen ensimmäisenä toimintavuotena PIF-rikoksia, joiden epäillään aiheuttaneen yhteensä 5,4 miljardin euron vahingot unionin taloudellisille eduille.¹²⁰

Komissio antoi virallisen asetusehdotusta koskevan asiakirjan COM(2013) 534 final ("EPPO-asetusehdotus") EPPO:n perustamisesta neuvostolle 17. heinäkuuta 2013. Ehdotuksen hyväksyminen olisi edellyttänyt neuvoston yksimielisyyttä Euroopan parlamentin hyväksynnän jälkeen (SEUT 86 artiklan 1 kohdan 1 alakohta), mitä ei kuitenkaan saatu. EPPO-asetusehdotuksen käsittely aiheutti jäsenvaltioissa paljon keskustelua ja kritiikkiä, minkä myötä EPPO perustettiin vasta neljä vuotta myöhemmin vuonna 2017 SEUT 86 artiklan 1 kohdan 3 alakohdassa säädetyn tiiviimmän yhteistyön muodossa.¹²¹ EPPO-asetus muotoutui jäsenvaltioiden esittämän kritiikin myötä hyvin erilaiseksi verrattuna komission alkuperäiseen asetusehdotukseen, mikä tekee sen lainsäätämisprosessin tarkastelusta tärkeää.

EPPO-asetuksen lainsäätämisprosessissa korostui jäsenvaltioiden kansallisen rikos- ja prosessioikeudellisen itsemääräämisoikeuden puolustaminen ja suojeleminen sekä halu estää unionin rikosoikeuden ylikansallistumista kansallisen autonomisuuden menettämisen nojalla.¹²² Tämä lainsäätämisprosessi kuvaa monipuolisesti argumentteja, joita esitetään unionin rikosoikeuden ylikansallistumista vastaan ja jotka vaikuttavat sekä tulevat vaikuttamaan yhtäläisesti myös muiden unionin rikosoikeudellisten virastojen kehitykseen.

¹¹⁹ SEUT 310 artikla sisältää unionin varainhoitoa koskevat määräykset ja sen 6 kohta velvoittaa unionin ja jäsenvaltiot suojaamaan unionin taloudellisia etuja petolliselta menettelyltä ja muulta laittomalta toiminnalta 325 artiklan mukaisesti. SEUT 325 artikla koskee täysin unionin ja jäsenvaltioiden petosten torjuntaan liittyviä velvoitteita.

¹²⁰ EPPO vuosikertomus 2021, s. 12. EPPOlla oli tutkinnassa sen ensimmäisenä toimintavuotena noin 5,4 miljardin euron arvosta unionin taloudellisiin etuihin kohdistuvia epäiltyjä rikoksia.

¹²¹ Ks. 86 artiklan 1 kohdan 1-3 alakohta, jotka muodostavat usean vaihtoehtoisen lainsäätämisjärjestyksen kokonaisuuden.

¹²² Melander 2015, s. 261-262. Melander ennusti, että EPPO:n perustaminen symboloisi "EU-rikosoikeuden mahdollista ylikansallistumista, joka murentaisi perinteisen lähtökohdan rikosoikeudesta korostuneen kansallisen oikeudenalana." Tämä ilmenee EPPOa koskevan luvun edetessä, erityisesti EPPO-asetusta käsiteltäessä.

4.2 EPPO-asetuksen lainsäätämisprosessi

4.2.1 Toissijaisuusperiaatteen valvontamekanismi

Koska SEUT 86 artiklan 1 kohdan mukaan EPPO-asetuksen hyväksyminen kuului unionin jaetun toimivallan alaan, sen soveltamisessa tuli ottaa huomioon unionin toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteet Toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden noudattamisvelvollisuus sisältyy perussopimustasolla kirjattu SEU 5 artiklaan, joka on kirjattu määräystasolla SEUT:n pöytäkirjaan N:o 2 toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen soveltamisesta ("pöytäkirja N:o 2 "). Pöytäkirja N:o 2 oikeuttaa kansalliset parlamentit ja kamarit antamaan perustellun lausunnon toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen toteutumisesta säädösehdotuksen osalta, kun komissio tekee sen jaettuun toimivallan alaan kuuluvasta asiasta (Pöytäkirja N:o 2 5-6 artikla).

Perustellussa lausunnossa arvioidaan, onko komissio riittävästi perustellut, miksi säädösehdotuksella saavutetaan unionin tavoitteet unionin tasolla paremmin kuin jäsenvaltioiden tasolla (toissijaisuusperiaatteen toteutuminen) (5 artikla). Se annetaan kahdeksan viikon sisällä siitä, kun lainsäätämisyksityksessä hyväksyttävää säädöstä koskeva esitys on toimitettu kansalliselle parlamentille/kamarille (6 artikla 1 kohta).

Mikäli perustellussa lausunnossa katsotaan, että säädösehdotus ei ole toissijaisuusperiaatteen mukainen, toimitetaan komissiolle kannanotto, jossa todetaan, että sen tulisi tarkastella säädösehdotusta uudelleen. Jokaisella jäsenvaltiolla on kaksi ääntä, jonka ne voivat antaa sen puolesta, onko säädösehdotus toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen mukainen.¹²³ Neljäsosa jäsenvaltioiden äänimäärästä johtaa siihen, että komissiolle lankeaa velvoite tarkastella asetusehdotusta uudelleen (7 artikla 2 kohta 1 alakohta).¹²⁴ Tätä kutsutaan toissijaisuusperiaatteen valvontamekanismiksi tai komissiolle annetuksi ”keltaiseksi kortiksi”.¹²⁵

¹²³ Kansallisille parlamenteille annetaan kaksi ääntä ja kaksikamarisessa parlamenttijärjestelmässä kummallekin kamarille yksi ääni (pöytäkirja N:o 2 7 artikla 1 kohta 2 alakohta). Ks. myös COM(2013) 851 final, 1.3 kohta. Komission tiedonannossa kuvataan yksityiskohtaisemmin, miten tämä järjestelmä toimii.

¹²⁴ Koska kyseessä oli SEUT 76 artiklan (vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alan säädösehdotus) soveltamisalaan kuuluvasta asetusehdotuksesta, pöytäkirja N:o 2:n 7 artiklan 2 kohdan 1 alakohdan mukaan edellytettiin neljäsosaa kokonaisäänimäärästä.

¹²⁵ Keltainen kortti nimi tulee pöytäkirjan N:o 2 7 artiklan 2 kohdan mukaisen toissijaisuusperiaatteen valvontamekanismin luonteesta varoittaa komissiota, että unioni ei ole käyttämässä toissijaisuusperiaatteen mukaisuutta asianmukaisesti jaetun toimivallan alalla.

Komissio toimitti EPPO-asetusehdotuksen pöytäkirja N:o 2 säännösten mukaisesti jäsenvaltioiden kansallisille parlamenteille ja kamareille arvioitavaksi 17. heinäkuuta 2013.¹²⁶ EPPO-asetusehdotuksen kohdalla keltaisen kortin antamista edellyttävän neljäsosan muodosti vuonna 2013 14/56 ääntä.¹²⁷ Yhteensä 14 parlamenttia ja kamaria antoi perustellun lausunnon komissiolle siitä, että EPPO-asetusehdotus ei ollut toissijaisuusperiaatteen mukainen, mikä muodosti yhteensä 18/56 ääntä.¹²⁸ Täten 14 äänen raja ylittyi ja EPPO-asetusehdotus palautettiin komissiolle uudelleen tarkistettavaksi (Pöytäkirja N:o 2 4 artikla 1 kohta ja 6 artikla 1 kohta).¹²⁹

Komissio ilmoitti 6. marraskuuta 2013, että EPPO-asetusehdotuksen uudelleentarkastelu aloitettiin.¹³⁰ Komission uudelleen tarkastelussa EPPO-asetusehdotus täytyi tutkia uudelleen, ja tutkimisen lopputuloksena komission tuli päätyä joko 1) pitämään voimassa säädösehdotus, 2) muuttamaan sitä tai 3) peruuttamaan se. Tällainen komission päätös tuli myös perustella (Pöytäkirja N:o 2 7 artikla 2 kohta 2 alakohta). Ennen komission uudelleentarkastelun lopputuloksen tarkastelua, on tarpeen tutkia, millaisia perusteltuja lausuntoja kansalliset parlamentit ja kamarit antoivat sekä mitkä osa-alueet EPPO-asetusehdotuksesta nähtiin erityisen ongelmallisina toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen näkökulmasta.

4.2.2 Kansallisten parlamenttien ja kamarien perustellut lausunnot

EPPO-asetusehdotuksen ei katsottu olevan toissijaisuusperiaatteen mukainen, sillä komissio ei ollut EPPO-asetusehdotuksen perustelumuiستiossaan (SWD(2013) 274 final) (”perustelumuiستio”) riittävällä tavalla perustellut syitä, joiden perusteella asetusehdotus olisi ollut toissijaisuusperiaatteen mukainen.¹³¹ Kritiikkiä herätti erityisesti se, että

¹²⁶ Jäsenvaltioilla on mahdollisuus antaa kaksi ääntä poliittisesta rakenteestaan riippuen. Joissain maissa voi olla senaatti ja parlamentti, jolloin kummallakin on yksi ääni (Pöytäkirja N:o 2 7 artikla 1 kohta 2 alakohta). Suomessa parlamentilla on kaksi ääntä.

¹²⁷ Huom. Brexit laski jäsenvaltiomäärän 27:ään, jonka myötä äänien määrä muuttui 54:ään ääneen.

¹²⁸ Ks. Neuvoston asiakirja 16624/13, Liite 1. Perustellun lausunnon antaneiden jäsenvaltioiden parlamenttien/kamarien nimeäminen/yksilöinti löytyvät tästä asiakirjasta.

¹²⁹ Ks. Suomen suuri valiokunta lausunto 1/2013 vp. s. 3. EPPO-asetusehdotuksesta esitettiin kritiikkiä myös niiden jäsenvaltioiden toimesta, jotka eivät katsoneet, että EPPO-asetusehdotus oli toissijaisuusperiaatteen vastainen. Kritiikki liittyi mm. ehdotettuun liitännäisrikosten liittämiseen EPPOn toimivaltaan, mikä laajentaisi SEUT 86 artiklan 1 ja 3 kohtien määrittelemää EPPOn toimivallasta. Tämän vuoksi EPPO-asetusehdotuksen katsottiin mahdollisesti olevan jäsenvaltion perustuslain vastainen.

¹³⁰ COM(2013) 851 final, s. 3.

¹³¹ House of Commons (kohta 11) katsoi perustelussa lausunnossaan, ettei komissio perustellut, mihin sen toteamien tavoitteiden saavuttamisen välttämättömyys perustui. Komissio oli lähinnä todennut, että unionin tavoitteet voidaan saavuttaa paremmin unionin tasolla. Samalla kannalla oli Cyprus House of Representatives perustelussa lausunnossaan (s. 2). Hungary National Assembly katsoi perustelussa lausunnossaan yhteneväisesti, ettei ehdotetun EPPOn ylikansallisen toimivallan tehokkuutta ollut riittävästi perusteltu.

Eurojustia ja OLAFia koskevat tehokkuusarvioinnit olivat vielä kesken. Tämän johdosta katsottiin, ettei komissiolla voinut olla ajantasaista kokonaiskuvaa unionin taloudellisiin etuihin kohdistuvasta petostentorjunnasta. EPPOn toimivallan määrittelevää unionin taloudellisiin etuihin kohdistuvia rikoksia koskevaa direktiiviä (EU) 2017/1371 ei ollut asetusehdotuksen aikaan hyväksytty. Jäsenvaltiot katsoivat EPPOn puuttuvan toimivallan johdosta, ettei vielä ollut tarvetta perustaa syyttäjävirastoa, jonka toimivaltaa ei ollut määritelty.¹³²

Laajempänä periaatteellisena ongelmana nähtiin komission ehdotus EPPOn ylikansallisen toimivallan ulottamisesta perinteisesti sisäiseen täysivaltaisuuteen kuuluvan rikosoikeuden alaan.¹³³ Komissio ehdotti esimerkiksi EPPOn toimivallan yksinomaisuutta PIF-rikosten ja niiden liitännäisten rikosten osalta, ne eivät olisi rajat ylittäviä.¹³⁴ Jäsenvaltioiden parlamentit ja kamarit eivät nähneet EPPOn yksinomaista toimivaltaa tarpeellisena vaan katsoivat tällaisen ehdotuksen olevan toissijaisuusperiaatteen vastaista.¹³⁵

Yhdeksän kansallista parlamenttia ja kamaria katsoi, että EPPO-asetusehdotuksen perustelumistiössä ei ollut riittävän perusteellisesti tarkasteltu senhetkisiä tai vaihtoehtoisia rikosoikeudellisen yhteistyön järjestelmiä ratkaisuna komission toteamaan ”tehottomaan rikostentorjuntaan” unionin tasolla.¹³⁶ Perustelluissa lausunnoissa kritisoitiin muun muassa sitä, ettei rikostorjunnallisia ennaltaehkäiseviä keinoja tarkasteltu perustelumistiössä lainkaan.¹³⁷ Komission katsottiin tyytyneen toteamaan vain, että yksittäisten

¹³² Keskeneräiset tehokkuusarvioinnit ja PIF-direktiivin puutteellisen voimaan saattamisen nosti esille Czech Senate:n (luku 2 k, kohta 5), Swedish Parliament:n ja House of Lords:n (kohta 14) perustelluissa lausunnoissa.

¹³³ Ks. Hungary National Assembly:n, House of Commons:n (kohta 18), House of Lords:n (13 kohta), House of Oireachtas:n (kohta 5 alakohta a), Dutch Senate (s. 1) ja Dutch House of Representatives (s. 1) perustellut lausunnot.

¹³⁴ Ks. COM(2013) 534 final, 12-14 artikla. Ks. myös Mitsilegas 2021, Competence. Oikeuskirjallisuudessa PIF-rikosten yksinomaisuuden vaatimuksen on katsottu edustaneen komission aineellisen tavoitteen lisäksi unionin yleisempää symbolista tavoitetta perustaa ensimmäinen ylikansallinen rikosoikeudellinen taho, jolla olisi ylikansallista yksinomaista toimivaltaa.

¹³⁵ Slovenia National Assembly (s. 2), Swedish Parliament (s. 2) ja Dutch House of Representatives (s. 1). Perustelluissa lausunnoissa katsottiin, ettei sillä ollut merkitystä, vahingoittivatko tällaiset rikokset unionin taloudellisia etuja.

¹³⁶ Ks. House of Commons:n (kohta 14), House of Lords:n (kohdat 13 ja 15-18), House of the Oireachtas:n (kohta 5 ja alakohtat b ja c), Maltese House of Representatives (kohta 2.2), Romanian Chamber of Deputies:n (kohta 10 alakohta 1-2 ja 12), Slovenia National Assembly:n (s. 2), Swedish parlamentin, Dutch Senate:n (s. 1-2) ja Parliament:n (s. 1-2) perustellut lausunnot.

¹³⁷ House of Commons:n (kohta 18), Swedish Parliament:n, House of Lords:n, (kohta 14) perustellut lausunnot.

jäsenvaltioiden tutkinta- ja syytetoimet olivat tehottomia unionin taloudellisten etujen suojaamisessa petolliselta menettelyltä.¹³⁸

Jäsenvaltioiden parlamentit ja kamarit katsoivat, että komission argumentit rikostorjunnallisen tehokkuuden hajanaisuudesta jäsenvaltioiden välillä johtuivat niiden yksilöllisistä piirteistä (hallinnolliset ja taloudelliset olot), mikä ei oikeuttanut perustamaan unionin tasoista ylikansallista syyttäjävirstoa.¹³⁹ Tämän vuoksi parlamentit ja kamarit katsoivat, ettei EPPOn tavoitteita saavutettaisi paremmin unionin tasolla. Ne katsoivat, että unionin tulisi keskittyä enemmän niiden yksittäisten jäsenvaltioiden rikostorjunnan tehostamiseen, jotka eivät komission mukaan olleet tehneet riittävästi unionin taloudellisten etujen suojelemiseksi petolliselta menettelyltä.¹⁴⁰

Jäsenvaltiot katsoivat komission perustelujen olevan puutteellisia myös EPPOn tuoman arvioidun lisäarvon, eli laadullisten ja määrällisten perusteiden osalta, mitä edellytettiin pöytäkirja N:o 2 mukaan komission säädöshdotuksilta (5 artikla).¹⁴¹ Jopa komission esitlemää dataa pidettiin joidenkin jäsenvaltioiden toimesta puutteellisena.¹⁴² Tämä oli siinä riidaton seikka, sillä komissio itse myönsi EPPO-asetusehdotuksen vaikutustenarviointikertomuksessa, että sen tiedot unionin budjettiin kohdistuvista rikoksista olivat todella puutteellisia.¹⁴³

Komission asetusehdotuksessa ei ollut nykyistä EPPOn rakenteelle ominaista kansallisista jäsenistä koostuvaa kollegiota, jota osa jäsenvaltioista oli suosinut komission kanssa käytyjen asetuksen konsultaatiokeskustelujen aikana.¹⁴⁴ Kollegiaalinen rakenne oli komission mukaan tehokkuutta ja päätöksenteon tuloksellisuutta hidastava tekijä, minkä vuoksi se ei suosinut kollegion sisällyttämistä EPPOon.¹⁴⁵ Jäsenvaltioiden parlamentit ja kamarit katsoivat vastoin komission näkemystä kollegiota tärkeänä valvontaelimenä, joka

¹³⁸ Komissio oli EPPO-asetusehdotuksen perusteluistiossaan perustellut EPPOn perustamista mm. jäsenvaltioiden hajanaisella tasolla PIF-rikosten torjunnassa. Ks. COM(2013) 534 final, s. 2

¹³⁹ Czech Senate (luku 1, kohta 1), Slovenia National Assembly (s. 2) ja Swedish Parliament.

¹⁴⁰ House of Commons (kohta 10), Cyprus House of Representatives (s. 3) ja Romania Chamber of Deputies (kohta 10).

¹⁴¹ House of Commons (kohta 10), Cyprus House of Representatives (s. 3) ja Romanian Chamber of Deputies (kohta 10) olivat tällä kannalla. Ks. Pöytäkirja N:o 2 5 artiklan vaatimukset toissijaisuuden toteuttamisen perusteluista.

¹⁴² Cyprus House of Representatives (s. 3), House of Commons (kohta 14 alakohta 2), House of Lords (kohdat 14 ja 17) ja Czech Senate (luku II, kohta 3).

¹⁴³ Ks. SWD(2013) 274 final, liite 3, jossa on selostettu EU-budjettiin kohdistuvien rikosten aiheuttaman vahingon määrän arvioimiseen liittyvät tekijät.

¹⁴⁴ SWD(2013) 274 final, liite 1. Jäsenvaltioiden välillä oli erimielisyyksiä siitä, tulisiko EPPolla olla keskitetty tai hajautettu rakenne.

¹⁴⁵ Ks. SWD(2013) 274 final, kohta 7.5.2, joka käsittelee EPPOn kollegiaalisen rakenteen toimivuutta.

valvoisi EPPOn toimivaltaa pääasiassa käyttäviä valtuutettuja Euroopan syyttäjiä ("EDP").¹⁴⁶

4.2.3 Komission toimenpiteet jäsenvaltioiden perusteltujen lausuntojen perusteella

Suoritettuaan EPPO-asetusehdotuksen uudelleentarkastelun jäsenvaltioiden perusteltujen lausuntojen perusteella, komissio antoi päätöksestään tiedoksiannon 27. marraskuuta 2013 (COM(2013) 851 final), jossa se totesi pitävänsä EPPO-asetusehdotuksen ennallaan.¹⁴⁷ Komissio totesi ottaneensa kansallisten parlamenttien lausunnot "asianmukaisesti" huomioon ja ilmoitti, että EPPO-asetusehdotus oli SEU 5 artiklan 3 kohdan mukainen, vaikka 14 parlamenttia ja kamaria ilmoitti, ettei asetusehdotus ollut toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen mukainen.

Komissio pysyi kannassaan ja katsoi, että unionin rikostentorjunnan parissa toimivien virastojen (OLAF, Europol ja Eurojust) uudistaminen ei riittäisi korjaamaan unionia vahingoittaviin petoksiin liittyviä syytetoiminnan puutteita. Vastoin jäsenvaltioiden näkemyksiä, komissio katsoi myös, ettei yksittäisten jäsenvaltioiden tilanne ollut ratkaiseva tekijä EPPOn perustamisen kannalta, vaan unionin riittämättömyys ja tehottomuus PIF-rikosten torjunnassa kollektiivina edellytti unionin tasoisen viraston perustamista.¹⁴⁸ Komissio katsoi, että EPPO-asetusehdotuksen perusteluosassa ja liitteenä olleessa komission rahoitus selvityksessä oli riittävästi selvitetty, "miksi jäsenvaltioiden toimet ovat riittämättömiä poliittisen tavoitteen kannalta ja miksi unionin toimilla kyseinen tavoite saavutettaisiin paremmin."¹⁴⁹

Tiedoksiannossaan komissio perusteli kyseenalaisella tavalla perustelujen riittävyyttä toissijaisuusperiaatteen toteutumisen osalta toteamalla, että Euroopan yhteisöjen tuomioistuin oli aikaisemmin hyväksynyt ratkaisussaan C-233/94 komission antaman "impliittisen" ja "varsin niukan" selvityksen riittäväksi perusteeksi säädösehdotuksen

¹⁴⁶ French Senat esitti perustellussa lausunnossaan, että kollegion sisällyttäminen EPPOn olisi oleellinen osa sen rakenteen hyväksyttävyyttä jäsenvaltioille. Se ei katsonut asianmukaiseksi kollegion poisjättämistä komission asetusehdotuksesta (s. 3). Romania Chamber of Deputies tiedusteli perustellussa lausunnossaan komissiolta syytä siihen, miksi EPPOn ei pohdittu perustettavaksi osana Eurojustia (kohta 10 alakohta 1-2). Ks. myös Mitsilegas 2021, s. 1.

Valtuutettu Euroopan syyttäjä on terminä hyvin pitkä, joten se on lyhennetty tässä tutkielmassa muotoon "EDP". EDP on lyhenne englanninkielisestä valtuutetusta Euroopan syyttäjästä: European Delegated Prosecutor.

¹⁴⁷ COM(2013) 851 final, kohta 3.

¹⁴⁸ Ks. COM(2013) 851 final, erityisesti kohta 2.4.

¹⁴⁹ COM(2013) 851 final, s. 5. Vrt. Alueiden komitean lausunto 2014, kohta 10. Lausunnossa katsottiin, ettei komissio ollut EPPO-asetusehdotusta koskevassa tiedoksiannossaan tarkastellut riittävästi alueellista ja paikallista ulottuvuutta liittyen jäsenvaltioiden tointen riittävyyteen.

toissijaisuusperiaatteen toteutumiselle.¹⁵⁰ Tämän komission EUT:n tapauksesta johdettu ”varsin niukan” selvityksen riittävyyden argumentti EPPO-asetusehdotuksen toissijaisuusperiaatteen toteutumisen perusteena merkitsee selvästi, että komissio oli tietoinen EPPO-asetusehdotuksen perustelujen heikosta laadusta toissijaisuusperiaatteen toteutumisen osalta.¹⁵¹

4.2.4 Lainsäätämisen prosessin jatkuminen muissa toimielimissä

Kun komissio päätti hyväksyä EPPO-asetusehdotuksen sellaisenaan 27. marraskuuta 2013 uudelleentarkastelun jälkeen, jatkui säädösehdotuksen käsittely 86 artiklan 1 kohdan 1 alakohdan erityistä lainsäätämisen järjestystä noudattaen. EPPO-asetusehdotuksen hyväksymiseltä edellytettiin neuvoston yksimielisyyttä ja Euroopan parlamentin hyväksyntää, mutta ymmärrettävästi kumpakaan yhteisymmärrystä ei löytynyt jäsenvaltioiden välillä, mitä ilmentää edellä esitetty jäsenvaltioiden parlamenttien ja kamarien kritiikki kyseisestä asetusehdotuksesta.¹⁵²

EPPO:n perustaminen nähtiin jäsenvaltioiden toimesta kuitenkin unionille tärkeänä tavoitteena, minkä vuoksi neuvosto ja Euroopan parlamentti päättivät jatkaa keskusteluja siitä, missä muodossa EPPO:n perustaminen voitaisiin hyväksyä kaikkia tyydyttävällä tavalla. Euroopan parlamentti päätyi näiden EPPOsta käytyjen keskustelujen perusteella antamaan EPPO-asetusehdotuksesta kaksi päätöslauselmaa 12. maaliskuuta 2014¹⁵³ ja 29. huhtikuuta 2015.¹⁵⁴ Euroopan parlamentin päätöslauselmien lisäksi 13 parlamenttia ja kamaria antoivat yhdessä julistuksen 17. syyskuuta 2014, jotka osoittivat jäsenvaltioiden välillä syntyneen yhteisymmärryksen EPPO:n perustamisen tavasta.¹⁵⁵ Näiden päätöslauselmien, julistuksen ja muiden neuvoston käymien keskustelujen myötä, neuvoston presidentti antoi EPPO-asetusehdotuksen 2. joulukuuta 2016 oikeus- ja sisäasioiden neuvostolle, jonka tuli sen hyväksymiseksi päästä yksimielisyyteen. Ennen tämän äänestyksen ratkaisun tarkastelua on syytä kuitenkin perehtyä tarkemmin siihen, mihin johtopäätöksiin Euroopan parlamentti päätyi päätöslauselmissaan ja kansalliset parlamentit sekä kamarit julistuksessaan.

¹⁵⁰ Tuomio 13.5.1997, Saksan liittotasavalta v. Euroopan parlamentti, C-233/94, kohta 25. Ks. COM(2013) 851 final s. 5-6.

¹⁵¹ Ks. Fromage 2016, s. 23.

¹⁵² Neuvoston COPEN-työryhmä aloitti lokakuussa 2013 keskustelut EPPO-asetusehdotuksesta, jotka saatiin päätökseen lokakuussa 2016.

¹⁵³ Euroopan parlamentin päätöslauselma 2014.

¹⁵⁴ Euroopan parlamentin päätöslauselma 2015.

¹⁵⁵ Parlamenttien julistus 2014.

Ensimmäisessä päätöslauselmassa komission EPPO-asetusehdotus todettiin puutteelliseksi EPPOn toimivallan laajuuden määrittelyn ja laillisuusvalvonnan osalta.¹⁵⁶ Päätöslauselmassa esitettiin mm. vaatimus siitä, ettei EPPOlla tulisi olla yksinomaista toimivaltaa PIF-rikosten alalla vaan kansallisille viranomaisille tulisi antaa toissijainen mahdollisuus jatkaa näiden asioiden tutkinta- ja syytetoimia.¹⁵⁷ Euroopan parlamentti kehotti ensimmäisessä päätöslauselmassaan myös neuvostoa ottamaan huomioon sen omissa keskusteluissa EPPO-asetusehdotuksen sisällöstä etenkin EPPO, Eurojustin ja OLAFin toimivaltasuhteiden päällekkäisyyksiin liittyvät kysymykset.¹⁵⁸

Tämän päätöslauselman jälkeen 13 kansallista parlamenttia ja kamarit pääsivät merkittävään yhteisymmärrykseen EPPOn rakenteesta ja esittivät julistuksen, että EPPOssa tulisi olla kollegiaalinen rakenne ja sen toimivallan käytön tulisi olla jaettua kansallisten viranomaisten kanssa.¹⁵⁹ Tällä julistuksella pyrittiin osoittamaan jäsenvaltioiden keskinäinen poliittinen yhteisymmärrys asiasta ja kehoitettiin samalla unionin tasolla neuvostoa ja Euroopan parlamenttia ottamaan huomioon EPPO-asetusehdotuksen neuvotteluissa erityisesti EPPOn itsenäisyyteen, tehokkuuteen ja sen tuoman lisäarvon takaamiseen liittyvät kysymykset.¹⁶⁰ Näiden kolmen päätavoitteen voidaan katsoa kuvastavan hyvin sitä, minkä asioiden huomioiminen, oli ja on jäsenvaltioille tärkeätä EU-rikosoikeuden uudistuksissa, kun unionin toimivaltaa ollaan laajentamassa ylikansalliseksi jäsenvaltioiden toimivallan kustannuksella.

Toisessa Euroopan parlamentin päätöslauselmassa otettiin huomioon 13 jäsenvaltion parlamentin kamarien julistus ja päädyttiin esittämään EPPO-asetusehdotuksen sisältöön suosituksia riippumattomuuden (7-11 kohta), tehokkuuden (15-19 kohta) sekä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen (20-28 kohta) liittyen.¹⁶¹ Tässä päätöslauselmassa toistettiin jälleen, että EPPO-asetusehdotuksessa tulisi huomioida toistuvana ongelmana ilmenyt epäselvyys EPPOn, Eurojustin ja OLAFin toimivaltojen suhteissa keskenään.¹⁶²

¹⁵⁶ Euroopan parlamentin päätöslauselma 2014, kohta 5, alakohta i-x.

¹⁵⁷ *ibid.*, 5 kohta viii alakohta.

¹⁵⁸ Euroopan parlamentin päätöslauselma 2014, kohdat 13-14.

¹⁵⁹ Parlamenttien julistus 2014. s. 1-2.

¹⁶⁰ *ibid.*, s. 2.

¹⁶¹ Euroopan parlamentin päätöslauselma 2015, kohdat 7-11 (riippumattomuus), 15-19 (tehokkuus) ja 20-28 (perus- ja ihmisoikeudet).

¹⁶² *ibid.*, kohta 29.

Euroopan parlamentin ohella unionin neuvosto kävi myös keskusteluja, sillä EPPO-asetusehdotuksen hyväksymiseltä edellytettiin sekä Euroopan parlamentin hyväksyntää, että neuvoston yksimielisyyttä (SEUT 86 artikla 1 kohta 1 alakohta).

Neuvosto keskusteli EPPO-asetusehdotuksesta myös uuden perustetun COPEN-työryhmän (lokakuu 2013-lokakuu 2016) ja oikeus- ja sisäasioiden neuvoston kautta.¹⁶³ Keskustelujen lopputuloksena EPPO-asetusehdotuksesta laadittiin useita erilaisia versioita, kunnes neuvoston presidentti toimitti 2. joulukuuta 2016 näistä merkittävimmän EPPO-asetusehdotuksen version oikeus- ja sisäasioiden neuvostolle.¹⁶⁴

Tässä EPPO-asetusehdotuksen versiossa ehdotettiin EPPOlle kollegiaalista rakennetta ja jaetun toimivallan järjestelmää komission alun perin ehdottaman yksinomaisen toimivallan järjestelmän sijaan (51 kohta). Tämä versio sai paljon kannatusta neuvostossa, mutta sitä hiottiin vielä joidenkin erimielisyyksien vuoksi jäsenvaltioiden kesken, kunnes 22. joulukuuta julkaistiin viimeisin konsolidoitu versio EPPO-asetusehdotuksesta 22. joulukuuta 2016.¹⁶⁵

Laajasta EPPO-asetusehdotuksen sisällön yhteisymmärryksestä huolimatta Ruotsi kuitenkin ilmoitti tammikuussa 2017, ettei se tulisi osallistumaan EPPO:n perustamiseen, jolloin SEUT 86 artiklan 1 kohdan 1 alakohdan nojalla voitiin todeta neuvoston olevan kykenemätön pääsemään yksimielisyyteen EPPO-asetusehdotuksesta.¹⁶⁶ SEUT 86 artiklan 1 kohdan 2 alakohdan mukaan asia tuli seuraavaksi viedä Eurooppa-neuvostolle, jossa ei myöskään päästy säännöksen edellyttämällä tavalla yhteisymmärrykseen, jolloin sovellettavaksi tuli 3 alakohdan lainsäätämisyjärjestys.¹⁶⁷

4.2.5 Tiiviimmän yhteistyön aloittaminen

SEUT 86 artiklan 1 kohdan 3 alakohdan mukaan EPPO-asetusehdotuksen pohjalta oli mahdollisuus aloittaa sen hyväksymiseen johtava tiiviimpi yhteistyö, jos vähintään yhdeksän jäsenvaltiota kannattaisi tiiviimmän yhteistyön aloittamista. Tiiviimmän yhteistyön kannalla oli 16 jäsenvaltiota, jotka ilmoittivat Euroopan parlamentille, neuvostolle ja komissiolle halustaan aloittaa tiiviimpi yhteistyö EPPO:n perustamiseksi. Tämän myötä

¹⁶³ Ks. Euroopan unionin neuvosto COPEN 2024.

¹⁶⁴ Neuvoston asiakirja 15200/16.

¹⁶⁵ Neuvoston asiakirja 15760/16.

¹⁶⁶ Ks. Neuvoston asiakirja 5445/17. Asiakirja on puheenjohtajavaltion ilmoitus neuvostolle virallisesti siitä, ettei EPPO-asetusehdotuksesta päästä yhteisymmärrykseen Ruotsin vuoksi.

¹⁶⁷ Eurooppa-neuvoston käymiin keskusteluihin ei paneuduta tarkemmin, sillä Ruotsin kieltäytyessä unionin neuvostossa EPPO-asetusehdotuksen hyväksymisestä, ei Eurooppa-neuvostossakaan olisi päästy asetusehdotuksesta yhteisymmärrykseen.

ryhdyttiin soveltamaan tiiviimmän yhteistyön lainsäätämistä koskevia säännöksiä (SEU 20 artikla 2 kohta ja SEUT 329 artikla).¹⁶⁸

EPPO-asetusehdotuksesta käytiin tiiviimpään yhteistyöhön osallistuneiden jäsenvaltioiden välillä keskusteluja, kunnes Euroopan parlamentin hyväksynnän myötä 5. lokakuuta 2017 oikeus- ja sisäasioiden neuvosto hyväksyi 20 jäsenvaltion voimin EPPO-asetuksen tiiviimmän yhteistyön muodossa 12. lokakuuta 2017.¹⁶⁹ EPPO-asetukseen on liittynyt asetuksen voimaantulon jälkeen Alankomaat, Malta, Puola ja Ruotsi, minkä myötä EPPO-asetusta sovelletaan yhteensä 24 jäsenvaltiossa.¹⁷⁰

Irlanti ja Yhdistynyt Kuningaskunta jättivät osallistumatta EPPOn perustamiseen lainsäädännöllisen opt-out mahdollisuuden myötä (SEUT pöytäkirja N:o 21). Ne olivat kuitenkin osallistuneet EPPO-asetusehdotuksen sisällöstä käytyihin keskusteluihin, vaikka kummankaan jäsenvaltion ei olisi tarvinnut osallistua näihin keskusteluihin.¹⁷¹ Tanskalla taas on pysyvä opt-out velvollisuus (SEUT pöytäkirja N:o 22) SEUT 86 artiklan nojalla säädettyihin asetuksiin, minkä vuoksi se ei äänestänyt EPPO-asetusehdotuksesta eikä osallistunut sen käsittelyyn.

Unkari on tällä hetkellä ainoa jäsenvaltio, jolla ei ole erillistä opt-out mahdollisuutta, mutta joka on silti jättänyt osallistumasta EPPOn toimintaan.¹⁷² EPPO on tämän vuoksi solminut Unkarin kanssa erillisen sopimuksen, jolla on säädetty muiden niiden välisistä hallinnollisista järjestelyistä EPPOn toimivaltaan kuuluvien asioiden suhteen. Seuraavaksi on tarkastellaan, miten EPPOn toimivalta määräytyy ja mitä tavoitteita sekä tehtäviä EPPOLle lopulta päädyttiin asettamaan monimutkaisen EPPO-asetuksen lainsäätämisprosessin jälkeen.

¹⁶⁸ Tiiviimmän yhteistyön muodossa esitetty asetusehdotus edellyttää vain siihen osallistuneiden jäsenvaltioiden hyväksyntää tullakseen voimaan, mutta vastaavasti se myös sitoo vain näitä jäsenvaltioita (SEU 20 artikla 4 kohta).

Huom. SEUT 86 artiklan 1 kohdan 3 alakohdassa on erityissääntöjä tiiviimmän yhteistyön aloittamisen lupamenettelyä koskien, jotka ovat *lex specialis* suhteessa SEUT:n vakiosäännöksiin tiiviimmän yhteistyön menettelystä (*lex generalis*).

¹⁶⁹ Ks. Neuvoston asiakirja 12661/17. Asiakirjasta ilmenee äänestystulos EPPO-asetuksen hyväksymisestä tiiviimmän yhteistyön muodossa.

¹⁷⁰ Ks. EPPO jäsenet 2025.

¹⁷¹ Fromage 2016, s. 5-6. Fromage on kritisoinut jäsenvaltioiden osallistumista EPPO-asetusehdotuksen käsittelyyn, joilla voivat käyttää opt-out mahdollisuutta. Vrt. Europol Irlanti 2020 ja Eurojust Irlanti. Irlanti osallistuu pöytäkirjan N:o 21 opt-in mahdollisuutta käyttäen Europolin ja Eurojustin toimintaan ja siten sitoutunut niitä koskeviin asetuksiin.

¹⁷² EPPO - Unkari yhteistyösopimus 2021. Unkarin kanssa on solmittu yhteistyöjärjestely 105 artiklan 3 kohdan nojalla.

4.3 EPPOn toiminnassa sovellettava lainsäädäntö ja periaatteet

EPPO-asetuksella on suuri kannatus 24 osallistuvan jäsenvaltion myötä, vaikka sen lainsäätämisen prosessin aikana tämä ei ollut itsestäänselvyys. Jäsenvaltioille ja EPPOn toimivallan määrittelylle tärkeän PIF-direktiivin voimaantulo tehosti EPPOn perustamisprosessia.¹⁷³ Ei kuitenkaan voida todeta, että EPPOn toiminta olisi selkeästi rajattua ja yksityiskohtaisesti säänneltyä nykyisin voimassa olevassa EPPO-asetuksessa. Tämän puutteellisuuden voidaan katsoa johtuvan EPPO-asetuksen lainsäätämisympäristössä edellytetystä yksimielisyydestä sen sisällön suhteen.

Yksimielisyyden vaatimus on johtanut lukuisten kompromissien laatimiseen jäsenvaltioiden ja komission ristiriidassa olevien intressien ratkaisemiseksi, minkä vuoksi EPPO-asetuksen sisältö on kärsinyt selkeyden ja yksityiskohtaisuuden suhteen. Kun EPPOn toiminnassa on kyse ihmisten vapautta rajoittavien tutkinta- ja syytetoimien tekemisestä, tulisi tätä toimivaltaa ja sitä käyttäviä virkamiehiä säännellä riittävän yksityiskohtaisesti, jotta toimivallan käyttö olisi tarkkoihin lainsäädännöksiin perustuvaa. Epäselvien ja avointen säännösten tulkinnassa on riski siitä, että sananmukaista tulkintaa paikataan tapauskohtaisesti teleologisen tulkinnan avulla, jolloin oikeusvarmuus kärsii.

EPPOlla on käytössä sisäinen työjärjestys, jolla teleologista EPPO-asetuksen tulkintaa on pyritty rajoittamaan varmistamalla, että jäsenvaltioiden edustajat EPPOssa soveltaisivat EPPO-asetusta yhtenäisesti riippumatta siitä, minkä jäsenvaltion edustaja sitä soveltaa (EPPO-asetus 21 artikla).¹⁷⁴ Sisäisen työjärjestyksen lisäksi EPPO-asetukseen on sisällytetty erilaisia periaatteita, kuten oikeusvaltio- ja suhteellisuusperiaatteet (5 artikla 2 kohta), joiden tarkoituksena on varmistaa, että kaikessa EPPOn päätöksenteossa otettaisiin huomioon perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen (5 artikla 1 kohta).

Sananmukaisen tulkinnan toissijaisuus suhteessa teleologiseen tulkintaan on ongelmallista rikos- ja prosessioikeudellisessa lainsäädännössä, sillä periaatteisiin nojaavassa säännösten tulkinnassa syytetyn oikeuksien loukkauriski kasvaa. Tällä hetkellä syytetyn oikeusturva perustuu jäsenvaltioittain vaihtelevaan prosessuaalisia oikeuksia takaavien direktiivien implementointiin (41 artikla 1-3 kohta), jossa syytetyn oikeusturvan laajuus on riippuvainen jäsenvaltioiden kansallisesta direktiivien sisällön tulkinnasta.

¹⁷³ PIF-direktiivillä vahvistetaan vähimmäissäännöt unionin taloudellisiin etuihin kohdistuvien rikosten ja seuraamusten implementoinnista kansallisesti (PIF-direktiivi 1 artikla).

¹⁷⁴ EPPOn sisäinen työjärjestys 2022. EPPOn henkilöstön ja kollegion jäsenten tehtävien hoitamiseen liittyvät velvollisuudet määritellään myös sisäisessä työjärjestyksessä (9 artikla 4 kohta).

Toisaalta EUT on painottanut oikeuskäytännössään prosessuaalisten oikeuksien tehokkuutta ja välitöntä vaikutusta, joiden korostamisella on pyritty yhtenäistämään jäsenvaltioiden kansallista implementointia riittävälle vähimmäistasolle.¹⁷⁵ Nämä syytetyn oikeusturvan kannalta merkitykselliset asiat on pidettävä mielessä, kun seuraavaksi tarkastellaan EPPO-asetuksen sisältöä, joka on muotoutunut lukuisten unionin lainsäätäjän keskustelujen ja kompromissien lopputuloksena.

EPPO:n toiminta perustuu paljolti käytännön tasolla kansalliseen lainsäädäntöön ja siihen implementoituihin direktiiveihin, joilla on pyritty harmonisoimaan jäsenvaltioiden rikos- ja prosessioikeudellista lainsäädäntöä. Kyseessä on vaikea lainsäädännöllinen kokonaisuus, jossa EPPO-asetusta ja kansallista lainsäädäntöä sovelletaan rinnakkain ja jopa välillä yhdessä. Ennen näiden EPPO:n toimintaa koskevien säännösten tarkastelua, on parasta ensin perehtyä EPPO:n kollegiaaliseen rakenteeseen, jonka ymmärtäminen helpottaa myös EPPO:n toimivallan hahmottamista.

4.4 Rakenne ja organisaatio

EPPO sijaitsee Luxemburgissa ja muodostuu Eurojustin ja Europolin kaltaisesti keskittystä tasosta ("keskustaso") ja jäsenvaltioissa toimivista paikallisista tasoista ("hajautettu taso") (EPPO-asetus 8 artikla 2 kohta).¹⁷⁶ Luxemburgissa sijaitseva EPPO:n keskustaso koostuu kollegiosta, pysyvistä jaostoista, Euroopan pääsyyttäjistä, Euroopan varapääsyyttäjistä, Euroopan syyttäjistä ja hallintojohtajasta (8 artikla 3 kohta) sekä muusta tarvittavasta henkilöstä (8 artikla 5 kohta). Paikallinen taso muodostuu jäsenvaltioiden EDP:stä ja muusta henkilöstöstä (8 artikla 4-5 kohta).

4.4.1 Keskustaso

Kollegio on periaatteellisia linjauksia antava EPPO:n taho, joka vastaa sen operatiivisen toiminnan valvomisesta ylimpänä valvomisportaana. Se koostuu Euroopan pääsyyttäjistä ja yhdestä Euroopan syyttäjistä kustakin jäsenvaltiosta (EPPO-asetus 9 artikla 1 kohta), jotka kokoontuvat säännöllisesti keskustelemaan kollegiona strategisista ja yleisistä kysymyksistä. Kokouksia järjestetään, kun yksittäiset tapaukset antavat siihen aiheita sekä

¹⁷⁵ Mitsilegas 2021, The impact of EU standards, Applicable Law.

¹⁷⁶ Ks. Mitsilegas 2021, Introduction. Mitsilegas on esitellyt artikkelissaan yksityiskohtaisesti, mitä kritiikkiä EPPO:n monimutkaisesta rakenteesta on sen lainsäätämisprosessista lähtien esitetty. Ks. myös Tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomus nro 1/19, s. 6 kohta VIII. Tilintarkastustuomioistuin on katsonut, että EPPO:n moniportainen rakenne voi johtaa rikosprosessin venymiseen entisestään, mikä käsitellään yksityiskohtaisemmin EPPO:n toimivaltaa koskevissa luvuissa.

muista kysymyksistä, joita EPPO-asetuksessa on määrätty kollegiolla.¹⁷⁷ EPPO-asetuksessa korostetaan erityisesti kollegion roolia syytetoimien johdonmukaisuuden, tehokkuuden ja yhtenäisyyden varmistamisessa kaikissa jäsenvaltioissa.¹⁷⁸ Kollegiolla ei ole valvojan roolinsa vuoksi toimivaltaa tehdä operatiivisia päätöksiä yksittäisissä tapauksissa (9 artikla 2 kohta).

Välillisesti kollegio voi vaikuttaa EPPOn operatiiviseen toimintaan, sillä kollegiolla on oikeus perustaa pysyviä jaostoja, joilla on merkittävää toimivaltaa EPPOn operatiivisissa päätöksissä (9 artikla 3 kohta).¹⁷⁹ Pysyvät jaostot valvovat ja johtavat EDP:n suorittamia tutkinta- ja syytetoimia antamalla tarvittaessa hajautetulla tasolla toimiville EDP:lle ohjeistusta heidän käsittelemien asioiden jatkotoimenpiteistä (10 artikla 2-6 kohta).¹⁸⁰ Ne huolehtivat kollegion tekemien päätösten (9 artikla 2 kohta) täytäntöönpanosta ja EPPOn tutkinta- sekä syytetoimien koordinoinnista rajat ylittävissä asioissa (10 artikla 2 kohta).¹⁸¹

Kollegion johtajana toimii Euroopan pääsyyttäjä, joka on EPPOn ”pääjohtaja” ja siten johtaa sekä EPPOn toimintaa tekemällä EPPO-asetuksen ja EPPOn sisäisen työjärjestyksen mukaisia hänelle määrättyjä päätöksiä (11 artikla 1 kohta).¹⁸² EPPOn ensimmäisenä pääsyyttäjänä on toiminut vuodesta 2019 lähtien romanialainen Laura Codruța Kövesi. Euroopan pääsyyttäjä toimii EPPOn edustajana unionin ja EU:n jäsenvaltioiden toimielinten sekä kolmansien osapuolten kanssa (11 artikla 3 kohta). Pääsyyttäjän avuksi nimetään kaksi Euroopan varapääsyyttäjää, jotka avustavat Euroopan pääsyyttäjää hänen tehtäviensä hoidossa ja toimivat tarvittaessa hänen sijaisena (11 artikla 2 kohta).

¹⁷⁷ Ks. myös johdanto-osan 23-24 perustelukappaleessa, jossa on tarkennettu, mitä kollegion tehtävät pitävät sisällään.

¹⁷⁸ Kollegion työtehtävät organisoidaan sisäisen työjärjestyksen avulla, jossa määritellään menettelysäännöt kollegion suorittamalle valvonnalle ja päätöksenteolle. EPPOn henkilöstön ja kollegion jäsenten tehtävien hoitamiseen liittyvät velvollisuudet määritellään sisäisessä työjärjestyksessä (9 artikla 4 kohta). Ks. myös 21 artikla.

¹⁷⁹ Pysyviä jaostoja perustetaan sisäistä työjärjestystä noudattaen Euroopan pääsyyttäjän ehdotuksesta (9 artikla 3 kohta).

¹⁸⁰ Ne muodostuvat kolmesta henkilöstä, puheenjohtaja ja kaksi pysyvää jäsentä. Puheenjohtajana toimii Euroopan pääsyyttäjä, Euroopan varapääsyyttäjä tai muu puheenjohtajaksi sisäisessä työjärjestyksessä nimetty Euroopan syyttäjä. Kaksi muuta pysyvää jäsentä muodostuu Euroopan syyttäjistä (10 artikla 1 kohta).

¹⁸¹ Ks. myös EPPO-asetuksen johdanto-osan 25-26 perustelukappaleet, joissa kuvataan pysyvien jaostojen tehtäviä yksityiskohtaisemmin.

¹⁸² Ensimmäiset Euroopan syyttäjät valittiin neuvoston täytäntöönpanopäätöksellä (EU) 2020/1117. Valinnat teki lautakunta, jonka toiminnan säännöt vahvistettiin neuvoston täytäntöönpanopäätöksellä (EU) 2018/1696.

Euroopan varapääsyyttäjät valitaan jäsenvaltioiden nimeämien Euroopan syyttäjien keskuudesta, jotka toimivat Luxemburgissa EPPOn operatiivista toimintaa valvovana ensimmäisenä portaana (ns. valvovan Euroopan syyttäjän rooli) tarkkaillen kotijäsenvaltioissaan toimivien EDP:n (valtuutettu Euroopan syyttäjä) operatiivista toimintaa (12 artikla 1 kohta 1 alakohta). Valvovan roolinsa lisäksi Euroopan syyttäjät toimivat yhteyshenkilöinä ja tiedonvälityskanavina pysyvien jaostojen ja EDP:n välillä.¹⁸³ He huolehtivat siitä, että kaikki EPPOn merkitykselliset tiedot välitetään EDP:lle ja että EDP:n merkitykselliset tiedot toimitetaan EPPOLle (12 artikla 5 kohta).¹⁸⁴

Operatiiviseen toimintaa keskittyvien EPPOn tahojen lisäksi EPPOssa toimii hallintojohtaja, joka vastaa hallinnollisista ja varainhoitoon liittyvistä asioista (19 artikla 1 kohta). 19 artiklassa on erikseen määritelty tarkemmat hallintojohtajan tehtävät, joita ei käsitellä tässä tutkimuksessa tarkemmin, sillä ne eivät liity välittömästi EPPOn toimivallan käyttöön sen operatiivisissa tehtävissä.

4.4.2 Hajautettu taso

Jokaisessa jäsenvaltiossa toimii kaksi tai useampi EDP, jotka vastaavat EPPOn toimivaltaan kuuluvien rikosten tutkimisesta, syytteen esittämisestä, syytteiden ajamisesta ja asian saattamisesta tuomioistuimen ratkaistavaksi kotijäsenvaltioissaan (EPPO-asetus 8 artikla 4 kohta, 13 artikla 1 kohta 1 ja 3 alakohta ja 2 kohta). EDP:llä on samat tutkinta- ja syytetoimien valtuudet kuin kansallisilla syyttäjillä, mutta heillä on myös EPPO-asetuksesta johdetut erityiset syyttäjän valtuudet (13 artikla 1 kohta 1 alakohta).¹⁸⁵ EDP:t voivat myös hoitaa kansallisia syyttäjän tehtäviä siinä määrin, kun se ei estä heitä suorittamasta EPPO-asetuksessa heille asetettuja velvollisuuksia (13 artikla 3 kohta).

EDP:t toimivat pysyvän jaoston ja valvovan Euroopan syyttäjän ohjeiden ja määräysten alaisina, joten heidän roolinsa ei ole täysin itsenäinen ja riippumaton, minkä myötä heillä ei aina välttämättä ole *de facto* toimivaltaa heidän käsittelemissään tapauksissa ja ratkaisuissa (13 artikla 1 kohta 2 alakohta). EDP:t antavat EPPOn tahoista eniten operatiivisiin tehtäviin liittyviä päätöksiä tutkinta- ja syytetoimista, joita toteutetaan heille määrättyissä tapauksissa. Pysyvät jaostot ja Euroopan pääsyyttäjät vuorostaan johtavat, valvovat ja

¹⁸³ Euroopan syyttäjä valvoo pysyvien jaostojen 10 artiklan 3-5 kohtien nojalla annettujen ohjeiden noudattamista EDP:n tutkintoihin ja syytetoimiin liittyen (12 artikla 1 kohta 1 alakohta ja 3 kohta). Ks. myös EPPO-asetuksen johdanto-osan 28-29 perustelukappaleet.

¹⁸⁴ Ks. myös johdanto-osan 37 perustelukappale. Pysyvä jaosto voi siirtää päätöksentekovaltaa valvovalle Euroopan syyttäjälle erityistilanteissa, kun ei ole kyse vakavasta rikoksesta tai menettelyt eivät ole monimutkaisia.

¹⁸⁵ EDP:t nimitetään kollegion toimesta ja EPPOn pääjohtajan ehdotuksesta (17 artikla 1 kohta).

edistävät näitä EDP:n operatiivisia tehtäviä Luxembourgista käsin sekä huolehtivat niissä tehtävien päätösten tehokkuudesta ja johdonmukaisuudesta (10 artikla 2-5 kohta).

Seuraavaksi tarkatellaan, millä perustein EPPO voi ottaa asian käsiteltäväkseen. Tämän jälkeen on mahdollista tutkia, miten EDP, Euroopan pääsyyttäjät ja pysyvät jaostot käyttävät EPPO:n toimivaltaa EPPOlle asetettujen tavoitteiden saavuttamiseen.

4.5 Toimivallan käytön edellytykset

EPPO:n toimivalta määräytyy EPPO-asetuksen ja jäsenvaltioiden kansallisten lainsäädäntöjen perusteella, jotka muodostavat EPPO:n toimivallan käytölle kolme edellytystä: 1) asiallinen edellytys (kansallinen lainsäädäntö/PIF-direktiivi), 2) alueellinen tai henkilöllinen edellytys (EPPO-asetus) 3) toimivallan käyttöä rajoittavat erityisedellytykset (EPPO-asetus). Edellytysten käsittelyssä tarkastellaan myös jäsenvaltioiden esittämää kritiikkiä niiden epämääräisyyteen liittyen, jota EPPO:n toiminnassa on ilmennyt sen toiminnassa vuodesta 2021 alkaen.

4.5.1 Asialliset edellytykset

Asiallisella toimivallan edellytyksellä tarkoitetaan PIF-direktiivin kansallista implementointia. PIF-direktiivillä on pyritty harmonisoimaan jäsenvaltioiden lainsäädäntöä unionin taloudellisia etuja vahingoittavien rikosten osalta (PIF-rikoksia), jotka myös määrittelevät EPPO:n toimivaltaan kuuluvat rikokset. (EPPO-asetus 22 artikla 1 kohta). EPPO:n toimivallan käyttämisen osalta on asianmukaisempaa tarkastella PIF-direktiivin säännöksiä kuin erikseen jokaisen jäsenvaltion kansallisesti implementoitua versiota siitä. Sen vuoksi tässä tutkimuksessa tarkastellaan asiallista edellytystä PIF-direktiivien säännösten näkökulmasta.¹⁸⁶

Unionin taloudellisilla eduilla tarkoitetaan PIF-direktiivissä unionin talousarvioon ja perussopimusten perusteella perustettujen unionin toimielinten, elinten ja laitosten talousarvioon liittyviä tuloja, menoja ja varoja (PIF-direktiivi 2 artikla 1 kohta a alakohta). Näitä etuja vahingoittaviksi rikoksiksi (PIF-rikoksiksi) ja siten EPPO:n toimivallan asiallisen edellytyksen täyttäviksi rikoksiksi luokitellaan unionin taloudellisiin etuihin kohdistuvat

¹⁸⁶ Huom. viime kädessä EUT tulkitsee PIF-direktiivin säännösten merkityksen, vaikka jäsenvaltiot ovatkin vastuussa sen säännösten implementoinnista. Ks. myös Mitsilegas 2021, Competence. Mitsilegas on käsitellyt PIF-direktiiviin implementointiin liittyviä yhtenäisyyden ongelmia jäsenvaltioiden välillä.

tahalliset¹⁸⁷ petokset (3 artikla), lahjukset (4 artikla 2 kohta), varojen väärinkäyttö (4 artikla 3 kohta), ja rahanpesu, kun pestään rahaa, joka on peräisin PIF-direktiivin soveltamisalaan kuuluvan rikoksen tekemisestä (4 artikla 1 kohta).¹⁸⁸ ALV-petosrikokset on myös määrätty tahallisenä EPPOn toimivaltaan kuuluvaksi, kun niillä on yhteys kahteen tai useampaan jäsenvaltioon ja niiden vahingot ovat vähintään 10 miljoonaa euroa (EPPO-asetus 22 artikla 1 kohta).¹⁸⁹

EPPO on toimivaltainen lisäksi sellaisten rikosten osalta, jotka liittyvät ”erottamattomasti” sellaiseen rikolliseen toimintaan, joka kuuluu EPPO-asetuksen 22 artiklan 1 kohdan soveltamisalaan (22 artikla 3 kohta).¹⁹⁰ ”Erottamattomilla” rikoksilla tarkoitetaan rikoksia, joissa ”on kyse joukosta konkreettisia seikkoja, jotka ”ajallisesti ja alueellisesti liittyvät erottamattomasti toisiinsa” (johdanto-osa 54 perustelukappale).¹⁹¹ Tällaisten rikosten liittämistä EPPOn toimivaltaan on perusteltu *ne bis in idem* -periaatteen toteutumisen tarpeella, sillä EPPOlla ei välttämättä olisi oikeutta syyttää enää PIF-rikoksesta, jos sitä edeltävä ”erottamaton” rikos olisi jo kansallisessa rikosprosessissa kertaalleen käsitelty (johdanto-osa 54 perustelukappale). Kyseessä ei kuitenkaan ole EPPOn rajaton oikeus käyttää toimivaltaa 22 artiklan 1 kohtaan ”erottamattomasti” liittyvien rikosten osalta vaan tällaisiin rikoksiin kohdistuvaa toimivallan käyttöä rajoittaa 25 artiklan 3 kohdan a-b alakohtien säännökset.

EPPOn on esimerkiksi pidättäydyttävä käyttämästä toimivaltaansa, jos sen toimivaltaan kuuluvan PIF-rikoksen (22 artikla 1 kohta) säädetty enimmäisseuraamus on sama tai pienempi kuin siihen ”erottamattomasti” liittyvän muun rikoksen (22 artikla 3 kohta) enimmäisseuraamus. Toisaalta, jos tämä ”erottamaton” rikos on ollut ”välineellinen” PIF-rikoksen tekemiselle, voi EPPO käyttää sen osalta toimivaltaansa (25 artikla 3 kohta a alakohta). ”Välineellisyyttä” ei ole määritelty EPPO-asetuksessa, mutta johdanto-osan 55 perustelukappaleessa todetaan, että EPPOn tulisi voida käyttää toimivaltaansa, kun

¹⁸⁷ Tahallisuus on jätetty kansallisen lainsäädännön mukaan arvioitavaksi, mutta PIF-direktiivin johdanto-osan 11 perustelukappaleessa on tarkennettu, että tahallisuuden tulee liittyä kaikkiin direktiivissä säädettyjen rikosten tunnusmerkkeihin. Teon tai laiminlyönnin tahallisuus voidaan todeta objektiivisten tosiseikkojen perusteella.

¹⁸⁸ Rahanpesulla terminä tarkoitetaan direktiivin (EU) 2015/849 1 artiklan 3 kohdan määritelmää.

¹⁸⁹ Ks. myös 22 artikla 4 kohta. EPPOn toimivaltaan ei kuulu kansalliset välittömiä veroja koskevat rikokset. EPPO-asetuksen ei ole tarkoitus vaikuttaa jäsenvaltioiden verohallinnon rakenteeseen tai toimintaan vaan keskittyä PIF-rikoksiin, jotka vahingoittavat unionin taloudellisia etuja.

¹⁹⁰ Vrt. SEUT 86 artiklan 2 kohtaan, joka ei sananmukaisesti luettuna oikeuta sisällyttämään ”erottamattomasti” liittyviä rikoksia EPPOn toimivaltaan. Termiä ei todeta myöskään PIF-direktiivissä, kun määritellään, mitkä rikokset ovat unionin taloudellisia etuja vahingoittavia rikoksia. Ks. myös Öberg, s. 94-97.

¹⁹¹ Ks. Mitsilegas 2021, Competence. Mitsilegas on esittänyt huolen termin mahdollisesta tulkinnan eriävyydestä jäsenvaltioiden välillä.

unionin taloudellisia etuja vahingoittava rikos on ”ensisijainen”. Ensisijaisuutta arvioitaessa on otettava huomioon asiaan liittyvien rikosten vakavuus, joka voi ilmetä niitä koskevista enimmäisseuraamuksista.¹⁹²

”Ensisijaisuuden” määritelmää ei ole perusteltu EPPO-asetuksessa, minkä vuoksi sen tulkinta on ollut EPPO:n toiminnassa vaihtelevaa jäsenvaltioiden välillä.¹⁹³ Osassa jäsenvaltioita tämä puute on aiheuttanut tilanteita, joissa PIF-rikoksen enimmäisrangaistus on ollut pienempi kuin siihen ”erottamattomasti” liittyvän rikoksen, vaikka unionin taloudellisille vahingoille olisi aiheutunut enemmän vahinkoa. Tällaisesta ylikansallisesta EPPO:n toimivallan käyttämisen intressistä huolimatta EPPO ei ole voinut käyttää toimivaltaa 25 artiklan 3 kohdan a alakohdan sananmuodon vuoksi.

EPPO ei voi myöskään käyttää toimivaltaansa, jos sen toimivaltaan (22 artikla) kuuluvasta rikoksesta on aiheutunut tai todennäköisesti aiheutuu enemmän vahinkoa muille kuin unionin taloudellisille eduille, kuten kansallisille eduille (25 artikla 3 kohta b alakohta). Tämä rajoitus ei koske PIF-direktiivin 3 artiklan a, b ja d kohtien rikoksia, jolloin se koskee muita unionin tuloihin kohdistuvia rikoksia kuin ALV-rikoksia. Rajoitus ei koske myöskään unionin taloudellisiin etuihin liittyviä korruption, varojen väärinkäytön ja rahanpesun rikoksia (PIF-direktiivi 3 artikla c kohta ja 4 artikla).¹⁹⁴ Jäsenvaltioilla on ollut vaikeuksia arvioida rajanvetoa unionin taloudellisille eduille ja muille eduille aiheutuvien vahinkojen välillä, minkä vuoksi säännöksen tulkinta on jäänyt epäselväksi.¹⁹⁵ EPPO ja jäsenvaltion toimivaltaiset viranomaiset voivat poiketa 25 artiklan 3 kohdan b alakohdan rajoituksesta keskinäisellä sopimuksella (EPPO-asetus 25 artikla 4 kohta).¹⁹⁶

EPPO-asetuksessa on myös huomioitu PIF-rikoksia tekevien rikollisjärjestöjen toiminta, sillä EPPO on toimivaltainen tällaiseen toimintaan osallistuvien henkilöiden osalta, kun toiminta ”keskittyy” PIF-rikosten tekemiseen. Tällöin edellytetään, että osallisuus rikollisjärjestöjen toimintaan vastaa puitepäättöksen 2008/841/YOS määritelmää rikollisjärjestön toimintaan osallistumisesta (22 artikla 1 kohta 2 alakohta). Ongelmalliseksi

¹⁹² Ks. myös johdanto-osa 58 perustelukappale.

¹⁹³ Komission tutkimus II/2023, luku 3.4.1. Komission tutkimuksessa kuvataan tämä ongelma yksityiskohtaisesti. Ensisijaisuus on määritelmänä aiheuttanut jäsenvaltioiden EPPO-asetuksen soveltamisessa vaikeuksia.

¹⁹⁴ Komission tutkimus II/2023, luku 3.4.2, erityisesti s. 37. Tämä säännös on hyvin monimutkainen ymmärtää, minkä vuoksi on syytä tutustua luvun 3.4.2 kritiikkiin kohdistuen tämän säännöksen täytäntöönpanosta.

¹⁹⁵ Komission tutkimus II/2023, luku 3.4.2

¹⁹⁶ Ks. myös EPPO-asetus johdanto-osa 60 perustelukappale.

jäsenvaltioiden toimesta on koettu rikollisen toiminnan ”keskittymisen” arviointi liittyen PIF-rikoksiin.¹⁹⁷

4.5.2 Alueelliset ja henkilölliset edellytykset

EPPO:n alueellinen ja henkilölliset toimivallan edellytykset toistavat unionin ylikansallisen toimivallan käytön perusajatuksen siitä, että EPPO:n toimivalta rajoittuu unionin kansalaisiin ja jäsenvaltioihin liittyviin PIF-rikoksiin. EPPO:n alueellinen toimivalta määritellään EPPO-asetuksen 23 artiklassa, jossa todetaan seuraavaa:

”EPPO on toimivaltainen 22 artiklassa tarkoitettujen rikosten osalta, jos

a) rikokset tehtiin kokonaan tai osittain yhden tai useamman jäsenvaltion alueella (alueellinen);¹⁹⁸

b) rikoksen tekijä on jäsenvaltion kansalainen, edellyttäen, että jäsenvaltio on toimivaltainen tällaisten rikosten osalta, kun ne on tehty sen alueen ulkopuolella (henkilöllinen);¹⁹⁹ tai

c) rikokset tehtiin kyseisten a alakohdassa tarkoitettujen alueiden ulkopuolella ja niiden tekijä on henkilö, johon rikoksen tekohetkellä sovellettiin henkilöstösääntöjä tai palvelussuhteen ehtoja, edellyttäen, että jäsenvaltio on toimivaltainen tällaisten rikosten osalta, kun ne on tehty sen alueen ulkopuolella (henkilöllinen).”

EPPO-asetuksen johdanto-osassa painotetaan, että EPPO:n tulisi käyttää toimivaltaansa mahdollisimman laajasti, jotta sen tutkinta- ja syytetoimet voitaisiin ulottaa koskemaan myös EPPOon osallistuvien jäsenvaltioiden ulkopuolella tehtyjä PIF-rikoksia (johdanto-osa 64 perustelukappale). Tällaisesta tilanteesta voi olla kyse, kun EPPO ulottaa toimivaltansa koskemaan sen toiminnan ulkopuolelle jääneissä jäsenvaltioissa oleskelevia henkilöitä, joita epäillään EPPO:n toimivaltaan kuuluvasta rikoksesta. Tämän vuoksi EPPO pitää yllä suhteita tiiviimmän yhteistyön ulkopuolelle jääviin Unkariin, Tanskaan ja Irlantiin (johdanto-osa 100 perustelukappale ja EPPO-asetus 99 artikla 1 kohta).

¹⁹⁷ Mitsilegas 2021, Competence. Mitsilegas on katsonut puitepäätöksen 2008/841/YOS vanhentuneeksi säädöksen, joka ei harmonisoi riittävästi järjestäytyneen rikollisuuden oikeudellista määritelmää.

¹⁹⁸ Huom. Yhdenkin jäsenvaltion alueella tehty PIF-rikos voi johtaa EPPO:n toimivallan käyttämiseen. Ks. Karsai 2024. Karsai on esittänyt mielenkiintoisen huomion siitä, että EPPO-asetuksessa ei ole määritelty, milloin rikos on tapahtunut jonkin jäsenvaltion alueella, jolloin on tarkasteltava kansallisen rikoslain määritelmää asiasta. Tämä ongelma nousee relevantiksi, kun rikos käsittää useita lainvastaisia tekoja usean jäsenvaltion alueella.

¹⁹⁹

EPPO:n toimintaan ei-osallistuvien jäsenvaltioiden osalta PIF-rikoksiin liittyvät yhteistyöjärjestelyt järjestetään 105 artiklan säännösten ja vilpittömän yhteistyön periaatteen mukaisesti (SEU 4 artikla 3 kohta), sillä EPPOlla ei ole ensisijaista toimivaltaa niiden alueella tehtyjen PIF-rikosten osalta (EPPO-asetus johdanto-osa 110 perustelukappale).²⁰⁰

EPPO luo yhteistyösuhteita myös kolmansien maiden viranomaisten ja kansainvälisten järjestöjen kanssa, jotta se voi saada jäsenvaltioiden ulkopuolella tehtyjen PIF-rikosten selvittämiseen, joilla on unionin taseisia vaikutuksia (johdanto-osa 108 perustelukappale ja EPPO-asetus 99 artikla 1 kohta). EPPO solmii näiden tahojen kanssa erilliset yhteistyösopimukset 104 artiklan mukaisesti.

4.5.3 Toimivallan käyttöä rajoittavat erityisedellytykset

EPPO-asetuksen 25 artiklan 2 kohdassa asetetaan EPPO:n toimivallan käytölle erityisedellytys, kun 22 artiklan soveltamisalaan kuuluva rikos on aiheuttanut tai todennäköisesti aiheuttaa unionin taloudellisille eduille vahinkoa alle 10 000 euroa. Tällöin EPPO voi käyttää toimivaltaansa vain, jos tapauksella on 1) unionin taseisia vaikutuksia, jotka edellyttävät EPPO:n tutkintaa, tai 2) unionin virkamiesten, muun henkilöstön tai unionin toimielinten jäsenten voidaan epäillä syyllistyneen kyseiseen rikokseen.²⁰¹ Vaikka PIF-rikos olisi yli 10 000 euroa arvoltaan, asia on siirrettävä kansallisille viranomaisille 34 artiklan mukaisesti, jos 25 artiklan 2 kohdan 2 tai 3 alakohdan edellytys täyttyy.

4.6 Toimivallan käyttäminen

Kun kaikki kolme edellytystä (asiallinen, alueellinen tai henkilöllinen ja erityisedellytys) täyttyvät, EPPO voi käyttää toimivaltaansa kahdella eri tavalla riippuen PIF-rikoksen tutkinnan vaiheesta: 1) aloittamalla tutkinnan asiasta 26 artiklan nojalla tai 2) päättämällä käyttää EPPO-asetuksen 27 artiklan mukaista oikeutta ottaa asia käsiteltäväksi jäsenvaltion toimivaltaisilta viranomaisilta. EPPO käyttäessä toimivaltaansa asiassa 26 tai 27 artiklan nojalla kansalliset viranomaiset eivät saa käyttää toimivaltaansa asian osalta

²⁰⁰ Tällöin korostuu myös Eurojustin rooli, joka voi jäsenvaltioiden tai EPPO:n pyynnöstä tarvittaessa avustaa yhteistyöjärjestelyissä (Eurojust-asetus 2 artikla 3 kohta ja 3 artikla 1 kohta). Ks. Karsai 2024. Unkari on kiistänyt EPPO:n toimivallan käytön PIF-rikosasiassa väittäen, ettei se ulotu Unkarin alueelle vastoin EPPO:n näkemystä asiassa. EPPO on katsonut, että sillä on toimivalta asiassa. Ks. myös Becková 2022, luku 3.

²⁰¹ EPPO-asetuksen johdanto-osan 59 perustelukappaleen mukaan asialla on unionin taseisia vaikutuksia, kun ”esimerkiksi rikoksen luonne ja laajuus ovat ylikansallisia, kun rikokseen liittyy rikollisjärjestö tai kun kyseisen kaltainen rikos voisi muodostaa vakavan uhan unionin taloudellisille eduille tai unionin toimielinten maineelle ja unionin kansalaisten luottamukselle.”

eivätkä toteuttaa mitään siihen liittyviä tutkinta- tai syytetoimenpiteitä (25 artikla 1 kohta).²⁰² Jäsenvaltioiden toimivaltaiset viranomaiset voivat riitauttaa EPPOn toimivallan käyttöä koskevat päätökset niiden edellytysten osalta, lukuun ottamatta 22 artiklan 1 kohdan asiallista edellytystä. Tällaisen riidan ratkaisee se kansallinen viranomainen, joka ratkaisisi syytetoimia koskevan toimivallan jakamisen riidan kansallisesti (25 artikla 6 kohta).²⁰³

EPPOn toimivallankäytöltä edellytetään riippumattomuutta, minkä vuoksi 25 artiklan 1 kohdan jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten toimenpidekieltoa on noudatettava (EPPO-asetus johdanto-osa 17 perustelukappale ja 6 artikla 1 kohta). EPPOn toimivallan käyttämiseen ei siten tulisi puuttua kansallisesti esimerkiksi antamalla EDP:lle ohjeita tutkinta- ja syytetoimien toteuttamisen liittyen (96 artikla 7 kohta).²⁰⁴ Tämä ei ole toteutunut kaikissa jäsenvaltioissa, sillä osassa jäsenvaltioista kansalliseen lainsäädäntöön on jätetty valtakunnansyyttäjille mahdollisuus vaikuttaa EDP:n päätöksentekoon, vaikka tämän tulisi olla poissuljettua EPPOn toiminnan osalta.²⁰⁵

EPPOn toimivallan edellytykset voidaan perustellusti todeta olevan jäsenvaltioille epäselviä, kuten edellä käsiteltyjen asiallista, alueellista ja henkilöllistä sekä erityisedellytyksiä koskevista luvuista ilmenee. Edellytysten määritelmien epämääräisyydellä ei kuitenkaan ole ollut EPPOn toimintaa lamauttavaa toimintaa, sillä EPPolla on ollut 31. joulukuuta 2023 mennessä yhteensä 1 927 avointa rikostutkintaa PIF-rikoksiin liittyen. Seuraavaksi esitellään pääpiirteisesti, miten tutkinta käynnistetään.

4.6.1 Tutkinnan aloittaminen

EPPO voi käyttää toimivaltaansa 26 artiklan nojalla EDP:n välityksellä, joka voi aloittaa tutkinnan PIF-rikoksesta, kun hänellä on syytä olettaa kotijäsenvaltionsa kansallisen lainsäädännön nojalla, että EPPOn toimivaltaan kuuluva rikos on tekeillä tai on tehty siinä jäsenvaltiossa. Tällöin edellytetään, että EDP:n jäsenvaltiolla on EPPOn toimivallan

²⁰² EPPOn päätöksestä käyttää toimivaltaansa 26 tai 27 artiklan nojalla ilmoitetaan kansallisille viranomaisille ilman aiheutonta viivästystä (25 artikla 5 kohta).

²⁰³ Suomessa valtakunnansyyttäjä tekee päätöksen 25 artiklan 6 kohdan toimivaltariidasta, mutta lopullisen ratkaisun toimivaltariidasta tekee vasta käräjäoikeus, jolle toimivaltaristiriita on vietävä. [Syyttäjälaitoslaki (32/2019), 11 § 1 momentti 5 kohta]. Ks. myös Komission tutkimus I/2023 s. 48 ja 56. Kyseessä on tutkimuksen mukaan virheellinen tulkinta 25 artiklan 6 kohdan soveltamisesta, sillä toimivaltaristiriidan ratkaisevan kansallisen viranomaisen päätöksestä on oltava mahdollisuus valittaa EUT:hen 42 artiklan 2 kohdan c alakohdan nojalla.

²⁰⁴ Ks. myös johdanto-osa 16 ja 18 perustelukappale. Riippumattomuutta korostetaan asetuksen (EU) 2017/1939 johdanto-osassa.

²⁰⁵ Ks. komission tutkimus I/2023, 4.1.3 luku.

lisäksi kansallisen lainsäädännön mukaan toimivalta rikoksessa (26 artikla 1 kohta). Useamman EDP:n ollessa toimivaltainen aloittamaan tutkinnan PIF-rikoksesta, vastaa tutkinnasta pääsääntöisesti sen jäsenvaltion EDP, jossa suurin osa rikoksista on tehty (26 artikla 4 kohta).²⁰⁶

EPPOn ja siten myös EDP:n tiedonsaanti mahdollisista EPPOn toimivaltaan kuuluvista rikoksista perustuu unionin toimielimille, elimille, laitoksille ja jäsenvaltioille määrättyihin ilmoittamisvelvollisuuksiin kaikesta sellaisesta rikollisesta toiminnasta, joka voisi kuulua EPPOn toimivaltaan 22 artiklan, 25 artiklan 2 tai 3 kohdan mukaisesti (24 artikla 1-2 kohta).²⁰⁷ Täten kansallisten viranomaisten ja EPPOn keskinäisen tietojenvaihdon välissä ei tulisi olla mitään jäsenvaltioiden viranomaisia. Suomessa tämä vaatimus ei ole toteutunut, sillä syyttäjälaitos on asetettu ilmoitusvelvolliseksi EPPOn toimivaltaan kuuluvista rikoksista sen sijaan, että poliisi ilmoittaisi tästä suoraan kotijäsenvaltionsa EDP:lle (Laki Suomen osallistumisesta Euroopan syyttäjäviraston (EPPO) toimintaan (66/2021) (”EPPO-laki”) 7 § 1 momentti).²⁰⁸

EPPOn vastaanottaessa ilmoituksen miltä tahansa viranomaiselta, kirjataan tällaisen ilmoitusten tiedot EPPOn asianhallintajärjestelmään tietojen todentamisen jälkeen. Kun ilmoitusten tiedot kirjattu ja todennettu, EPPO voi tehdä päätöksen tutkinnan aloittamisesta (24 artikla 6-7 kohta).²⁰⁹ Kun tutkinnan aloittamista koskeva päätös tehdään, informoidaan siitä tarpeen tullen kansallisia viranomaisia ilman aiheetonta viivytystä (26 artikla 7 kohta).

Kielteinen tutkinnan aloittamista koskeva päätös informoidaan myös vastaavasti toimivaltaisille kansallisille viranomaisille (24 artikla 7-8 kohta). Päätöksen tekemiselle ei ole määräaikaa, eikä päätöksen tekemisen laiminlyönti johda asian lopulliseen käsittelemättä jäämiseen. Jos EDP ei ole pystynyt tekemään päätöstä tutkinnan aloittamisesta, pystyy pysyvä jaosto vaikuttamaan asiaan. Pysyvä jaosto voi tällöin ohjeistaa EDP:tä tutkimaan

²⁰⁶ Kun toimivalta on kahdella tai useammalla EDP:llä kansallisen lainsäädännön mukaisesti, on noudatettava 26 artiklan 4 ja 5 kohdan säännöksiä, joiden perusteella pysyvä jaosto voi ohjata asian käsittelyn yhdelle valitsemalleen EDP:lle.

²⁰⁷ Tällaiset ilmoitukset sisältävät vähintään asian tosiseikkojen kuvauksen, mukaan lukien arvion aiheutuneesta tai todennäköisesti aiheutuvasta vahingosta, mahdollisen asian oikeudellisen luokittelun sekä kaikki saatavilla olevat tiedot mahdollisista uhreista, epäillyistä henkilöistä ja mahdollisista muista asianosaisista (24 artikla 4 kohta). EPPO voi pyytää lisätietoja näiltä tahoilta 24 artiklan 9 ja 10 kohtien mukaisesti.

²⁰⁸ Ks. Komission tutkimus I/2023, luku 4.3.2.2. Sama ongelma on havaittavissa suurimmassa osassa jäsenvaltioita, jotka osallistuvat EPPOn toimintaan.

²⁰⁹ Todentamisella arviointia siitä, onko perusteita aloittaa tutkinta tai käyttää oikeutta ottaa asia käsiteltäväksi (24 artikla 6 kohta). Se tehdään 24 artiklan 1 ja 2 kohdan mukaisesti toimitettujen tietojen pohjalta.

asiaa määrämällä sen tälle käsiteltäväksi tai siirtämällä sen toisen jäsenvaltion EDP:lle (10 artikla 4 kohta a ja d-e alakohta ja 26 artikla 3 kohta).²¹⁰

4.6.2 Päätös ottaa asia käsiteltäväksi

Kun EPPO arvioi 27 artiklan nojalla asian käsiteltäväksi ottamista, kansallinen viranomainen on aloittanut mahdollisesti EPPOn toimivaltaan kuuluvassa asiassa tutkinnan, jonka siirtämistä EPPO harkitsee ja ilmoittanut tästä kotijäsenvaltionsa EPPOLle. Tällaisessa tilanteessa kansallisen viranomaisen on referoitava kaikki asian tiedot EPPOLle ilman aiheutonta viivästystä (EPPO-asetus 24 artikla 2 kohta). Ilmoitusvelvollisuus koskee myös tapauksia, joissa ei ole mahdollista arvioida sitä, täyttyvätkö EPPOn toimivallan käyttämisen edellytykset (24 artikla 5 kohta).

EPPOLla on kaikki merkitykselliset tiedot saatuaan asiaan liittyen viisi päivää aikaa ilmoittaa kansallisille viranomaisille, ottaako se asian käsiteltäväksi EPPOn toimivaltaan kuuluvana asiana (27 artikla 1 kohta).²¹¹ Kyseessä on merkityksellinen oikeus, sillä määräjän alkaessa kansallisten viranomaisten on pidättäydyttävä tekemästä kansallisia tutkintatoimia asiaan liittyen (27 artikla 2 kohta 1 alakohta).²¹² Vastaavasti EPPOn saadessa muuten tietoja kuin 24 artiklan 2 kohdan nojalla siitä, että kansalliset viranomaiset ovat aloittaneet rikostutkinnan EPPOn toimivaltaan kuuluvasta asiasta, voi EPPO ottaa kyseisen asian käsiteltäväkseen. Tällöin asiasta ilmoitetaan kansallisille viranomaisille 27 artiklan 1 kohdan määräajassa.

Päätöksen asian käsiteltäväksi ottamisesta tekee EDP, joka kuulee tarvittaessa kansallisia viranomaisia ennen päätöksen tekemistä (27 artikla 4 kohta).²¹³ Jos EDP päättää käyttää toimivaltaansa ja ottaa asian käsiteltäväkseen, jäsenvaltioiden viranomaisten on siirrettävä asian käsittely EPPOLle ja pidättäydyttävä tekemästä mitään tutkintatoimenpiteitä rikoksen tutkimiseen liittyen (27 artikla 2 kohta 1 alakohta ja 5 kohta).

²¹⁰ Asian siirtäminen tapahtuu 26 artiklan 4-6 kohtien säännösten nojalla. Ks. myös 28 artikla 4 kohta ja 28 artikla 3 kohta. Säännökset liittyvät asian siirtämiseen.

²¹¹ Poikkeuksellisesti määräaika voidaan jatkaa (27 artikla 1 kohta). Vrt. 26 artiklan säännöksiin, joissa ei ole asetettu määräaika. Ks. myös komission tutkimus II/2023, luku 4.2. Tähän viiden päivän määräaikaan liittyy useita ongelmia. Ongelmat liittyvät määräajan lyhyteen, sillä viiden päivän sisällä sekä EDP:n että pysyvän jaoston on perehdyttävä materiaaliin ja tehtävä päätös siitä, ottaako EPPO asian käsiteltäväkseen 27 artiklan 1 kohdan mukaisesti.

²¹² Ks. myös 27 artikla 2 kohta 1 alakohta. Kansallisilla viranomaisilla on kuitenkin velvollisuus toteuttaa kaikki kiireelliset toimenpiteet, jotka ovat tarpeen tehokkaiden tutkinta- ja syytetoimien varmistamiseksi.

²¹³ Kaikki niiden jäsenvaltioiden EDP:t voivat ottaa asian käsiteltäväkseen, joiden kotijäsenvaltion viranomaiset ovat käynnistäneet tutkinnan 22-23 artiklan soveltamisalaan kuuluvasta rikoksesta (27 artikla 6 kohta 1 alakohta).

Kielteinen EDP:n päätös ottaa asia käsiteltäväkseen ei johda asian siirtymiseen jäsenvaltioille, vaan siitä ilmoitetaan toimivaltaiselle pysyväälle jaostolle EDP:n kotijäsenvaltion Euroopan syyttäjän välityksellä (27 artikla 6 kohta 2 alakohta). Pysyvä jaosto voi tällöin EDP:n kielteisestä päätöksestä huolimatta määrätä EDP:n ottamaan asia käsiteltäväkseen (10 artikla 4 kohta b alakohta). Kollegiolla on myös mahdollisuus alle 100 000 euron tapauksissa ilmoittaa EDP:lle, ettei asian tutkiminen unionin tasolla ole tarpeen, jos rikoksen vakavuus tai asian käsittelyn monimutkaisuus puhuvat tällaisen päätöksen tekemisen puolesta (27 artikla 8 kohta 1-2 alakohta).

Jos pysyvä jaosto ei määrää EDP:tä ottamaan asiaa käsiteltäväkseen, ilmoitetaan asiasta toimivaltaisille kansallisille viranomaisille. Kansallisille viranomaisille jää myöhemmin kuitenkin velvollisuus ilmoittaa uusista tosiseikoista asian suhteen, jos ne voisivat vaikuttaa muuttuneen tilanteen myötä EPPOn päätökseen ottaa asia käsiteltäväkseen (27 artikla 7 kohta 1 alakohta). Tällöin EPPO voi ottaa asian uudelleen käsiteltäväkseen, ellei kansallista tutkintaa ole jo saatettu päätökseen ja syytekirjelmää toimitettu tuomioistuimelle (27 artikla 7 kohta 2 alakohta).

4.7 Tutkinnan menettely

Kun asiassa on aloitettu tutkinta EPPO-asetuksen 26 artiklan nojalla tai tutkinta on siirretty EPPOLle kansallisilta viranomaisilta EPPOLle 27 artiklan mukaisesti, EDP:llä on oikeus toteuttaa tutkinnan aikana tutkintatoimenpiteitä sekä kansallisen lainsäädännön että EPPO-asetuksen nojalla (EPPO-asetus 28 artikla 1 kohta ja 30 artikla 4 kohta).²¹⁴ Koska EPPO toimii yhtenä virastona käyttäessään toimivaltaa, PIF-rikosten tutkimiseen ja syyttämiseen sovelletaan vain sen EDP:n kansallista lainsäädäntöä, jolle asia on delegoitu (8 artikla 1 kohta).

EPPO-asetuksen säännöksillä on etusija suhteessa kansallisiin säännöksiin, jolloin kansallista lainsäädäntöä sovelletaan vain siltä osin kuin EPPO-asetuksessa ei ole asiaan sovellettavia säännöksiä (5 artikla 3 kohta ja 13 artikla 1 kohta). Toisaalta EPPO-asetus sisältää useita viittauksia kansalliseen lainsäädäntöön, jolloin tutkintatoimien- ja

²¹⁴ Tämä ei vaikuta jäsenvaltioiden kansallisten järjestelmien tapaan järjestää rikostutkintoja, vaan EPPOn tulisi tukeutua kansallisiin poliisiviranomaisiin erityisesti pakkokeinojen täytäntöönpanossa, jos rikostutkinnat on tavanomaisesti näin järjestetty. (johdanto-osa 15 ja 69 perustelukappale). Tällöin voidaan katsoa, ettei 28 artiklan 1 kohta oikeuta EDP:tä poikkeamaan kansallisesta käytännöstä pakkokeinojen täytäntöönpanossa. Esimerkiksi suorittamalla tutkintatoimenpiteitä henkilökohtaisesti.

syytetoimien suorittamisessa noudatetaan kansallisia prosessisääntöjä.²¹⁵ EPPO-asetuksessa säännellään kaikkia jäsenvaltioiden EDP:tä sitovista toiminnan peruseriaa-
teista (5 artikla 1-5 kohta),²¹⁶ joita kaikkien eri jäsenvaltioiden EDP:n on noudatettava, kun taas käytännön tutkintatoimenpiteiden toteuttaminen on jätetty kansallisen lainsäädännön va-
raan.

Kansallisten käytettävissä olevien tutkintatoimenpiteiden lisäksi EPPO-asetuksessa on mahdollistettu tyhjentävästi luetellut vähimmäistutkintatoimenpiteistä, joihin EDP:llä tu-
lee vähintään olla oikeus kansallisen lainsäädännön mahdollistamien tutkintatoimenpitei-
den lisäksi. Näitä vähimmäistutkintatoimenpiteitä voidaan käyttää sellaisten rikosten tut-
kimiseen, jonka enimmäisseuraamus on vähintään neljä vuotta vankeutta (30 artikla 1 ja
4 kohta).²¹⁷ Tämä vaatimus ei tuota Suomessa ongelmia, sillä EPPO-asetuksessa listatut
vähimmäistutkintatoimenpiteet ovat pakkokeinolain (806/2011) ("PKL") mukaan muu-
tenkin kansallisesti käytettävissä tilanteissa, joissa rikoksen enimmäisseuraamus on vä-
hintään neljä vuotta (EPPO-asetus 30 artikla 1 kohta).²¹⁸

Kansallisesta lainsäädännöstä riippuen EDP voi joko itse suorittaa nämä tutkintatoimen-
piteet tai ne voidaan antaa toteutettavaksi jäsenvaltion toimivaltaisille viranomaisille (28
artikla 1 kohta).²¹⁹ Asiaa käsittelevän EDP:n on myös huomioitava EPPO-asetuksen 30
artiklan 5 kohdassa asetetut tutkintatoimenpiteiden suorittamista koskeva lisäedellytyk-
set.²²⁰ Tutkintatoimenpiteitä voidaan suorittaa vain, kun EDP:llä on "riittävät syyt" uskoa,
että 1) tutkintatoimenpide tuottaisi tutkinnan kannalta hyödyllisiä tietoja ja todisteita, ja
2) toteutettavan toimenpiteen on oltava mahdollisimman vähän yksityisyyteen puuttuva

²¹⁵ Ks. Mitsilegas 2021, Applicable law, Relationship between EU and national law. Mitsilegas on esittä-
nyt esimerkkeinä EPPO-asetuksen viittauksista kansalliseen lainsäädäntöön seuraavat säännökset: Tutkin-
nan toteuttaminen (28 artikla 1 kohta), tutkintatoimenpiteiden rajoitukset ja käyttämisen lisäehdot (30 ar-
tikla 2 ja 3 kohta), rajat ylittävän tutkinnan säännöt (31 artikla), tehtäväksi annettujen toimenpiteiden to-
teuttaminen (32 artikla) ja tutkintavankeus ja rajat ylittävä luovuttaminen (33 artikla).

²¹⁶ EPPO noudattaa oikeusvaltio- ja suhteellisuusperiaatetta (2 kohta), toteuttaa tutkinnat puolueettomasti,
syyttömyysolettaman mukaisesti ja ilman viivytystä (4 ja 5 kohta) sekä toimii vilpittömän yhteistyön peri-
aatteen mukaisesti (6 kohta). Ks. myös johdanto-osa 65-67 perustelukappale.

²¹⁷ Vrt. COM(2013) 534 final, s. 25. Komission alkuperäisessä ehdotuksessa EPPO-asetuksen listaamat
vähimmäistutkintatoimenpiteet olisivat olleet sovellettavissa aina, kun EPPO olisi käyttänyt toimival-
taansa.

²¹⁸ Ks. OM 2019:30, s. 55. EPPO-asetuksen 30 artiklan 1 kohdan nojalla toteutettuja toimenpiteitä koske-
vat kansallisen lainsäädännön mukaiset rajoitukset (30 artikla 2 kohta).

²¹⁹ Huom. Kiireelliset tutkintatoimenpiteet on toteutettava ilman EDP:n määräystä EPPO:n tutkinnoissa, jos
toimenpiteet ovat tarpeellisia tutkinnan tehokkuuden kannalta (28 artikla 2 kohta).

²²⁰ Jos tutkinta kohdistuu henkilöön, johon sovelletaan erioikeuksia tai vapauksia kansallisen lainsäädän-
nön tai unionin oikeuden perusteella, on huomioitava 29 artiklan säännökset. Ks. Euroopan parlamentin
jäsenen immunitetin nostamiseen liittyen Määräys 16.1.2024, Eva Kaili v. Euroopan parlamentti ja Eu-
roopan syyttäjävirsto, T-46/23.

(30 artikla 5 kohta).²²¹ Näiden vaatimusten voidaan katsoa ilmentävän Suomen PKL 2 §:n suhteellisuusperiaatetta, joka pätee jo kansallisten pakkokeinojen käyttöön.

Ajoittain asiaa käsittelevälle EDP:lle voi nousta tarve toteuttaa tutkintatoimenpiteitä muissa jäsenvaltioissa, jolloin on otettava sen jäsenvaltion EDP:hen otetaan yhteyttä, jonka alueella toimenpiteitä on tarkoitus toteuttaa (31 artikla 1 kohta). Asiaa käsittelevä EDP voi pyytää toisessa jäsenvaltiossa toimivaa EDP:tä (”avustava EDP”)²²² toteuttamaan, mitä tahansa 30 artiklan mukaisia tutkintatoimenpiteitä (31 artikla 2 kohta).²²³ Tällaisessa pyynnössä yksilöidään kaikki erityiset muodollisuudet ja menettelyt, joita avustavan EDP:n on noudatettava asiaa käsittelevän EDP:n pyynnön täytäntöönpanossa (32 artikla).²²⁴ Jos toimenpide edellyttää avustavan EDP:n jäsenvaltion lainsäädännön mukaan oikeuden lupaa, haetaan kyseistä lupaa kansallisen lainsäädännön mukaisesti (31 artikla 3 kohta).²²⁵

Avustava EDP on velvoitettu toteuttamaan asiaa käsittelevän EDP:n pyytämiä toimenpiteitä, ellei jokin kieltäytymiseen oikeuttava 31 artiklan 5 kohdan edellytyksistä täyty. Asiaa käsittelevän EDP:n tulisi pyrkiä keskustelemaan avustavan EDP:n kanssa etukäteen tällaisten rajat ylittävien tutkintatoimenpiteiden toteuttamisesta, jotta epäselvyyksiä ei syntyisi siinä vaiheessa, kun toimenpiteitä olisi tarkoitus toteuttaa viranomaisten toimesta (31 artikla 4 kohta).²²⁶ Tarvittaessa EDP:t voivat ottaa yhteyttä omiin valvoviin Euroopan syyttäjiin, joiden avulla mahdolliset epäselvyydet ja muut riidat tutkintatoimenpiteiden toteuttamiseen liittyen voidaan selvittää. Jos asiaan ei löydy ratkaisua, se viedään pysyväälle jaostolle, joka antaa ratkaisun siihen, tuleeko avustavan EDP:n toteuttaa asiaa käsittelevän EDP:n pyytämää tutkintatoimenpidettä (31 artikla 7-8 kohta).

²²¹ Nämä 30 artiklan 5 kohdan lisäedellytykset koskevat sekä kansallisen lainsäädännön nojalla toteutettuja toimenpiteitä (30 artikla 4 kohta) että EPPO-asetuksen nojalla toteutettuja vähimmäistoimenpiteitä (30 artikla 1 kohta).

²²² Määritelty 2 artiklan 6 kohdassa.

²²³ Poikkeuksellisesti voidaan myös toteuttaa toisen jäsenvaltion alueella tutkintatoimenpide, joka ei siellä normaalisti olisi mahdollinen, jos 31 artiklan 6 kohdan (eurooppalainen pidätys- ja tutkintamääräys) edellytykset täyttyvät. Ks. myös 33 artikla, jossa säädetään tutkintavankeudesta ja rajat ylittävästä henkilön luovuttamisesta.

²²⁴ Ks. Komission tutkimus II/2023, s. 56. Vaihtelevien prosessioikeudellisten käytäntöjen vuoksi, joissain jäsenvaltioissa voidaan edellyttää esimerkiksi todistajan läsnäoloa kotietsinnöillä, jolloin sitä on huomattava erikseen pyytää.

²²⁵ Ks. myös johdanto-osa 72 perustelukappale.

²²⁶ Ks. Tuomio 21.12.2023, G. K ja muut v. Österreichischer Delegierter Europäischer Staatsanwalt, C-281/22, kohdat 67-68 ja 71-72. Kun avustava EDP saa pyynnön toteuttaa tutkintatoimen, hän taikka hänen jäsenvaltionsa tuomioistuimien, eivät voi tutkia uudelleen tutkintatoimenpiteen aineellisia seikkoja, vaan pelkästään sen toteuttamiseen/täytäntöönpanoon liittyvät seikat.

EDP:n lisäksi valvovalla Euroopan syyttäjällä on erittäin merkittävä erityistoimivalta suorittaa EDP:n sijasta henkilökohtaisesti tai jäsenvaltion toimivaltaisten viranomaisten avulla tutkintatoimenpiteitä EDP:n asiassa, kun se on välttämätöntä ja syytteesenpanon tehokkuuden kannalta perusteltua. Erityistoimivallan käyttäminen edellyttää pysyvän jaoston hyväksyntää. Tällainen erityisoikeus koskee asioita, joissa on kyse 1) vakavasta unionin tasoisesta rikoksesta,²²⁷ 2) unionin virkamiehiä ja muuta henkilöstöä tai toimielinten jäseniä koskevasta tutkinnasta tai tilanteesta, jossa 3) asiaa ei saada siirrettyä toiselle EDP:lle 28 artiklan 3 kohdan mukaisesti (28 artikla 4 kohta).²²⁸

4.8 Todisteiden hyväksyttävyys

Tutkintatoimenpiteillä saatujen todisteiden hyväksyttävyyttä suojellaan EPPO-asetuksessa, sillä jäsenvaltion tuomioistuin ei pääsääntöisesti voi kieltäytyä EPPO:n keräämän todisteen vastaanottamisesta. Tämä siitä huolimatta, että todisteet olisi kerätty toisessa jäsenvaltiossa tai toisen jäsenvaltion lainsäädännön mukaan (EPPO-asetus 37 artikla 1 kohta). Tämä ei vaikuta kansallisten tuomioistuinten vapaaseen todistusharkintaan, vaan se rajoittuu ainoastaan todisteiden hyväksyttävyyden arviointiin (37 artikla 2 kohta).²²⁹

4.9 Tutkinnan päättyminen

Kun asiaa käsittelevä EDP tekee johtopäätöksen siitä, että tutkinta on saatettu päätökseen, hän toimittaa valvovalle Euroopan syyttäjälle tutkinnastaan kertomuksen. Kertomuksessa esitetään yhteenveto asiasta sekä ehdotus siitä, mikä seuraavista toimintavaihtoehtoista valitaan tutkinnan päättymisen jälkeen (EPPO-asetus 10 artikla 3 kohta, 35 artikla 1 kohta ja EPPO:n sisäinen työjärjestys 56 artikla).²³⁰

- 1) Syytteen nostaminen kansallisessa tuomioistuimessa (EPPO-asetus 36 artikla ja sisäinen työjärjestys 60 artikla);
- 2) Asian siirtäminen kansallisille viranomaisille (EPPO-asetus 34 artikla ja sisäinen työjärjestys 57 artikla);
- 3) Asian käsittelyn lopettaminen (EPPO-asetus 39 artikla);

²²⁷ Asialla on unionin tason vaikutuksia, kun ”esimerkiksi rikoksen luonne ja laajuus ovat ylikansallisia, kun rikokseen liittyy rikollisjärjestö tai kun kyseisen kaltainen rikos voisi muodostaa vakavan uhan unionin taloudellisille eduille tai unionin toimielinten maineelle ja unionin kansalaisten luottamukselle” (johdanto-osa 59 perustelukappale).

²²⁸ Asia voidaan siirtää sitä käsittelevältä EDP:ltä toiselle EDP:lle, kun asiaa käsittelevä EDP ei voi suorittaa tutkintaa tai syytetoimea tai ei kykene noudattamaan toimivaltaisen pysyvän jaoston tai Euroopan syyttäjän ohjeita (28 artikla 3 kohta).

²²⁹ Ks. myös johdanto-osa 80 perustelukappale.

²³⁰ Ks. myös johdanto-osa 81-84 perustelukappale.

- 4) Yksinkertaistetun syyttämismenettelyn käyttäminen (EPPO-asetus 40 artikla); tai
- 5) Tutkinnan uudelleen avaaminen (EPPO-asetus 39 artikla 2 kohta).

Valvova Euroopan syyttäjä välittää EDP:n kertomuksen ja päätösehdotuksen pysyväälle jaostolle kymmenen päivän sisällä EDP:n kirjauksesta tutkinnan lopettamisesta²³¹ sekä esittää tarvittaessa oman näkemyksensä valittavasta toimintavaihtoehdosta. Pysyvä jaosto tekee yhden viidestä vaihtoehtoisesta päätöksestä (10 artikla 3 kohta ja 35 artikla 1 kohta). Kun päätös on EDP:n ehdotuksen mukainen, hän jatkaa asian käsittelyä tämän mukaisesti. Jos pysyvä jaosto ei yhdy EDP:n kantaan, se tarkastelee asiaa uudelleen ennen lopullisen päätöksen tekemistä tai antaa lisäohjeita EDP:lle, joiden perusteella tehdään tarvittavat jatkotoimenpiteet (35 artikla 2 kohta).²³²

EPPO toteuttaa tutkinta- ja syytetoimia sekä hoitaa syyttäjän tehtäviä siihen asti, kunnes asia on lopullisesti ratkaistu. Tällöin on lopullisesti ratkaistu kysymys siitä, onko epäilty tai syytetty tehnyt rikoksen. Lisäksi kaikki muut oikeudellisiin toimiin (esim. muutoksenhaku) ja oikeussuojakeinoihin liittyvät asiat on oltava käsitelty loppuun saakka ennen kuin voidaan todeta, että asia on lopullisesti ratkaistu (johdanto-osa 31 perustelukappale ja 4 artikla).²³³

4.10 EPPOn päätösten laillisuusvalvonta

Pääsääntöisesti kansallisilla tuomioistuimilla on valvonta- ja ratkaisuvalta EPPOn prosessuaalisten toimien osalta, kun niillä on tarkoitus tuottaa kolmansia osapuolia koskevia oikeusvaikutuksia (EPPO-asetus 42 artikla 1 kohta).²³⁴ Kyseessä on poikkeuksellinen kansallisen tuomioistuimen toimivalta, sillä se ulottuu unionin viraston (EPPO) suorittamien toimien valvontaan, joka tavallisesti kuuluisi yksinomaan EUT:lle.²³⁵ Kansallisen

²³¹ Ks. EPPO kollegio päätös 028/2024, Liite: Functions and Procedure of the Permanent Chambers, luku III kohta 4.

²³² Mitsilegas 2021. Applicable law, Cross-border cases and choice of forum. Syyttämismenettelyyn liittyvistä tulkintaongelmista on suositeltavaa lukea Mitsilegas:n artikkeli, jossa otetaan kantaa suurimpiin tulkintakysymyksiin EPPO-asetuksen syytetoimien toteuttamista koskien.

Vaikka EPPO-asetuksessa ja tässä tutkielmassa puhutaan ohjeista, tarkoitetaan käytännössä määräyksen kaltaista sitovaa ”ohjetta”, jota EDP:n on noudatettava. Tämä on pohjustettu EPPO-asetuksen johdanto-osan 34 perustelukappaleessa.

²³³ EPPOn mahdollisuutta käyttää muutoksenhakuoikeutta kansallisen tuomioistuimen päätökseen on säännelty 36 artiklan 7 kohdassa.

²³⁴ Valvontavalta kohdistuu myös EPPOn laiminlyönteihin, joilla on ollut tarkoitus tuottaa kolmansia osapuolia koskevia vahinkoja ja muita lakisääteisten velvollisuuksien laiminlyöntiä, joita EPPO-asetuksessa on asetettu EPPOn tahoille (42 artikla 1 kohta).

²³⁵ Ks. Määräys 15.12.2023, Viktor-Constantin Stan v. Euroopan syyttäjävirsto, T-103/23, kohdat 28-37. Määräyksessä selostetaan kansallisten tuomioistuinten toimivallan ainutlaatuisuus EPPOn prosessuaalisiin toimiin liittyvissä asioissa. Ks. myös johdanto-osan 86-89 perustelukappaleet.

tuomioistuimen tuomiovalta rajoittuu EPPOn prosessuaalisia toimia koskeviin päätöksiin, jotka vaikuttavat kolmansien osapuolten oikeuksiin. Kyseessä on merkittävä raja, sillä toimivalta ei ulotu kuin EDP:n tekemiin päätöksiin, joista hän ei välttämättä *de facto* ole päättänyt. EDP on voinut toteuttaa kolmannen osapuolen oikeuksiin vaikuttavan prosessuaalisen toimen valvovan Euroopan syyttäjän tai pysyvän jaoston ”ohjeiden” mukaisesti, mikä on syytetyn oikeusturvan kannalta ongelmallista.²³⁶

Jos EPPOn ”ohjeiden” antamista koskevista päätöksistä ei voida valittaa, rajoittuu syytetyn mahdollisuudet vaikuttaa häntä koskeviin prosessuaalisiin päätöksiin. Tällöin kansallinen valitusmahdollisuus koskee vain EDP:n kansallisesti toteuttamia prosessuaalisia toimia, mutta ei Luxembourgista tapahtuvaa päätöksentekoa muiden EPPOn keskustasolla toimivien tahojen toimesta. Valvovien Euroopan syyttäjien ja pysyvien jaostojen ”ohjeiden” sisällön oikeudellinen arviointi jää näin kansallisen tuomioistuimen toimivallan ulkopuolelle.²³⁷

EUT ei pysty myöskään suorittamaan laillisuusvalvontaa Luxembourgin tehtävään päätöksentekoon, sillä sen ratkaisutoimivalta ulottuu lähinnä ennakkoratkaisujen antamiseen unionin säädösten tulkinnasta SEUT 267 artiklan nojalla. EUT:n toimivalta on rajattu koskemaan EPPOn prosessuaalisten tointen osalta niiden pätevyyttä unionin oikeuden perusteella, kun siihen liittyvä kysymys tulee esille jäsenvaltion tuomioistuimessa (42 artikla 2 kohta a-b alakohta). Täten prosessuaalisten tointen taustalla kolmannen osapuolen oikeuksiin vaikuttavat EPPOn päätökset jäävät kansallisen toimivallan lisäksi EUT:n toimivallan ulkopuolelle.²³⁸ On myös huomattava, että tämä rajoitettu valitusmahdollisuus EPPOn prosessuaalisten tointen pätevyydestä voidaan saattaa vain kansallisen tuomioistuimen ennakkoratkaisupyyntöillä EUT:hen. Tällöin kolmas osapuoli, jonka oikeuksiin kyseinen prosessuaalinen toimi on vaikuttanut, ei ole mahdollisuutta vaikuttaa päätökseen ennakkoratkaisuvalituksen tekemisestä SEUT 267 artiklan nojalla.

Syytetyllä tai muulla kolmannella osapuolella on kuitenkin oikeus tehdä SEUT 263 artiklan 4 kohdan nojalla valitus EUT:lle asian käsittelyn lopettamista koskevista EPPOn päätöksistä. Tällaisissa valituksissa asian käsittely on riitautettava unionin oikeuden nojalla (42 artikla 3 kohta). EUT:n toimivallan ulkopuolelle jäävät 42 artiklan 3 kohdan rajauksen

²³⁶ Ks. myös 12 artikla 4 kohta. Jos kansallisessa lainsäädännössä on sisäinen syyttäjien valvontajärjestelmä, ei sitä sovelleta EDP:n toimintaan vaan EDP:n toimia valvoo valvova Euroopan syyttäjä.

²³⁷ Ks. Mitsilegas 2021, Judicial review.

²³⁸ Ks. myös johdanto-osan 88 perustelukappale liittyen kansallisten tuomioistuinten ja EUT:n toimivallan erotteluun EPPOn toteuttamien prosessuaalisten tointen osalta.

myötä tutkinnan aloittamista, syytetoimia, asioiden yhdistämistä ja erottelemista, toimivaltaisen jäsenvaltion ja toimivaltaristiriitojen ratkaisemista toimivaltaisten EDP:n välillä koskevat päätökset.²³⁹

EUT:lla on toimivaltaa ratkaista myös EPPOn ja toimivaltaisten viranomaisten välisiä toimivaltaristiriitoja, kun ne liittyvät EPPO-asetuksen 22 ja 25 artiklan tulkintaan (42 artikla 2 kohta c alakohta).²⁴⁰ Tämä säännös on huomioitava, kun tulkitaan 25 artiklan 6 kohtaa toimivaltaristiriitojen ratkaisemisesta EPPOn ja jäsenvaltion toimivaltaisten viranomaisten välillä. 25 artiklan 6 kohdassa todetaan, että kansallinen viranomainen voi ratkaista toimivaltaristiriidan EPPOn ja kansallisten syyttäjäviranomaisten välillä, mutta 42 artiklan 2 kohdan c alakohta edellyttää tällaista päätöstä koskevan ennakkoratkaisuvalituksen tekemisen mahdollisuutta.

Koska ennakkoratkaisuvalituksia ei voi tehdä muu viranomainen kuin tuomioistuin, tulisi myös 25 artiklan 6 kohdassa tarkoitetun viranomaisen olla tuomioistuin, jotta 42 artiklan 2 kohdan c alakohtaa noudatettaisiin. Esimerkiksi Suomessa tämä järjestely on tehty komission tutkimuksen mukaan virheellisesti, sillä 25 artiklan 6 kohdan toimivaltaristiriitaa koskeva päätösoikeus on annettu valtakunnansyyttäjävirastolle (Laki syyttäjälaitoksesta (32/2019) 11 § 1 momentti 5 kohta). Vaikka tämä päätös saatetaan tuomioistuimelle valtakunnansyyttäjäviraston päätöksen jälkeen, on kyseessä virheellinen 25 artiklan 6 kohdan tulkinta (EPPO-laki 9 § 1 kohta).²⁴¹ Tämä johtuu siitä, että valtakunnansyyttäjävirasto ei ole oikeutettu tekemään ennakkoratkaisuvalitusta SEUT 267 artiklan nojalla.²⁴²

Suomi ei ole ainoa jäsenvaltio, joka on tulkinut EPPO-asetusta virheellisesti näiden säännösten osalta, sillä komission mukaan yhteensä 20 jäsenvaltiota on järjestänyt 25 artiklan 6 kohtaa koskevan toimivaltaristiriidan ratkaisumenettelyn väärin.²⁴³ Komission on uskonut tämän epäselvyyden johtuvan epäselvästä 25 artiklan 6 kohdan muotoilusta, mikä kuvastaa EPPO-asetuksen monimutkaisuutta, sillä 20/22 EPPOn toimintaan osallistunutta jäsenvaltiota eivät ole ymmärtäneet, mitä sen säännöksellä on tarkoitettu.

Vaikka edellä todetulla tavalla EPPOn laillisuusvalvonnassa niin lainsäädännön kuin sen täytäntöönpanon osalta olisi parantamisen varaa, osoittaa selvästi nykyinen epäily 19,2

²³⁹ Mitsilegas 2021, Judicial review.

²⁴⁰ Huom. Jäsenvaltion toimivaltaisten viranomaisten ja EPPOn välinen toimivaltaristiriita on erotettava EPPOn EDP:n välisistä toimivaltaristiriidoista.

²⁴¹ Ks. OM-mietintö 2019:30, s. 43-49. Tämä järjestely on perusteltu OM:n mietinnössä.

²⁴² Ks. Komission tutkimus I/2023, s. 56.

²⁴³ *ibid.*, s. 48, kuva 4.

miljardin euron EPPOn tutkinnassa oleva PIF-rikosten aiheuttama vahinkomäärä, että EPPOn kaltaiselle virastolle on unionissa suurta tarvetta.²⁴⁴ Seuraavaksi tarkastellaan, millaisia tulevaisuudennäkymiä EPPOlla on, kun otetaan sen selkeä toiminnallinen tehokkuus, mutta myös oikeusperustan epäselvyys ja monimutkaisuus.

4.11 Tulevaisuudennäkymät

EPPO-asetuksen lainsäätämisprosessia on käsitelty yksityiskohtaisesti tässä tutkimuksessa, sillä se on ollut ratkaisevan tärkeä osa EPPO-asetuksen nykyisen sisällön muotoutumista. Jäsenvaltioiden esittämä kritiikki komission EPPO-asetusehdotuksesta tarjoaa kattavan katsauksen siihen, millä perustein unionin ylikansallistumista on vastustettu rikos- ja prosessioikeuden alalla ja todennäköisesti vastustetaan tulevaisuudessa.²⁴⁵ EPPOn voidaan katsoa olevan tarpeellinen toimija unionin rikosoikeudellisessa kokonaisuudessa ylikansallisena tutkinta- ja syytetoimia toteuttavana virastona, mutta sen sääntelyn monimutkaisuus ja liiallinen tulkinnanvaraisuus tulisi huomioida sen toimivallan laajentamista koskevilla keskusteluissa.

EPPOn toimivaltaa laajentamisen oikeusperusta on SEUT 86 artiklan 4 kohta, jonka nojalla EPPOn toimivalta voidaan laajentaa koskemaan muita rajat ylittävän vakavan rikollisuuden muotoja. EPPOn ylikansallisen toimivallan laajentamiselta edellytetään Eurooppa-neuvoston yksimielistä päätöstä, Euroopan parlamentin hyväksyntää ja komission kuulemista, minkä vuoksi tällaisilta lainsäädäntöehdotuksilta edellytetään ehdotonta hyväksyntää (SEUT 86 artikla 4 kohta).²⁴⁶ Eurooppa-neuvoston yksimielisyyden vaatimus voi aiheuttaa erityisesti ongelmia, kun hyväksyntää edellytetään EPPOn tiiviimmän yhteistyön ulkopuolelle jääneiltä jäsenvaltioilta. Unkari ei ole osallistunut EPPOn tiiviimpään yhteistyöhön ja Tanska sekä Irlanti ovat siitä opt-out, jolloin nämä jäsenvaltiot eivät välttämättä hyväksy EPPOn toimivallan laajentamista entisestään. Täten EPPOn toimivallan laajentaminen ei ole lähitulevaisuudessa helposti toteutettavissa, mutta tämä ei ole

²⁴⁴ Ks. EPPO vuosikertomus 2023, s. 10-12.

²⁴⁵ Ks. Öberg 2024, s. 114. Öberg on katsonut EU-rikosoikeuden muuttuneen jäsenvaltioiden yhteistyöhön perustuvasta järjestelmästä EPPOn myötä jäsenvaltioiden rikosoikeudellisten järjestelmien integraatioon. Unioni on tässä integraatiossa rikosoikeudellisen kehityksen suunnannäyttäjänä jäsenvaltioiden sijaan.

²⁴⁶ Öberg 2024, s. 113. Öberg katsoo, että talousrikokset ja terrorismi saattavat olla alueita, joille EPPO voisi laajentaa toimivaltaansa unionissa. Ks. myös COM(2023) 234 final. Unionin virkamiehiä koskevien rikostunnusmerkistöjen harmonisoinnista on tehty direktiiviehdotus, jolla pyritään harmonisoimaan korruption rikosten määritelmää. Muutosehdotus sisältää ehdotuksen myös PIF-direktiivin muuttamiseksi.

estänyt komissiota, neuvostoa ja Euroopan parlamenttia tutkimasta toimivallan laajentamisen mahdollisuutta.²⁴⁷

Unionissa on katsottu, että esimerkiksi pakoterikosten, ympäristö- ja terrorismirikosten tutkimista ja syyttämistä tulisi tehostaa unionin tasolla, minkä vuoksi niitä koskevia määritelmiä on pyritty yhtenäistämään unionin säädöksillä.²⁴⁸ Tämän yhtenäistämisen tarpeen vuoksi pakoterikoksia koskevalla direktiivillä (EU) 2024/1226 on otettu ensiaskel kohti niiden siirtymistä EPPOn toimivaltaan. EPPOn otettu osaksi pakoterikosten torjuntaa lisäämällä direktiivin (EU) 2024/1226 16 artiklaan EPPOn oikeus tehdä pakoterikoksiin liittyvää yhteistyötä.²⁴⁹ Tällaisen yhteistyövelvoitteen kirjaaminen lainsäädännön tasolle on selkeä merkki unionin lainsäätäjän halusta hyödyntää EPPOn osaamista pakoterikosten torjumisessa, joka voi tulevaisuudessa siirtyä täysin EPPOn vastuulle tutkinta- ja syytetoimien osalta.²⁵⁰ Ympäristör rikosten saattamista EPPOn toimivaltaan on perusteltu jäsenvaltioiden alhaisella intressillä käyttää resursseja niiden torjumiseen tutkinta- ja syytetoimin.²⁵¹

Komissio on katsonut rajat ylittäviin terrorismirikoksiin liittyvän oikeudellisen yhteistyön ja kansallinen syyttämisen tehottomiksi, minkä vuoksi niiden saattamista EPPOn toimivaltaan on ehdotettu vuonna 2018.²⁵² Terrorismirikosten tutkinta on ollut hajanaista jäsenvaltioiden toimesta ja tarve niiden torjumiseen liittyvään yhteistyöhön on ilmennyt esimerkiksi Eurojustin käsittelemien terrorismirikosten torjuntaan liittyvien tapausten kaksinkertaistumisena vuosina 2015-2017.

EPPOn ylikansallisen toimivallan käyttö olisi perusteltua pakote-, ympäristö ja terrorismirikosten osalta, sillä niiden tutkimisen ja syyttämisen on todettu olleet hajanaista ja

²⁴⁷ Ks. Euroopan parlamentin EPPO-tutkimus 2023, s. 7-8. Huom. EU:ssa oikeustieteilijät ovat osin eri mieltä siitä, vaatiiko tämä äänestys yksimielisyyttä kaikilta jäsenvaltioilta vai vaan pelkästään tiiviimpään yhteistyöhön osallistuneilta valtioilta. Kyseessä on erittäin merkittävä tulkintaero. Vrt. COM(2018) 641 final, kohta 2 alakohta 5. Komissio katsoo, että yksimielisyys edellyttää kaikkien jäsenvaltioiden hyväksyntää. EPPOn toimintaan osallistuvien jäsenvaltioiden hyväksyntä ei komission mukaan yksinään riitä.

²⁴⁸ Ks. COM(2018) 641 final (tiedonanto, terrorismirikokset), COM(2022) 684 final (direktiiviehdotus, pakoterikokset) 684 final, Komissio julistus 2021 (ympäristör rikokset). Ks. myös Euroopan parlamentti EPPO-tutkimus 2023, s. 7-8.

²⁴⁹ Ks. myös COM(2022) 684 final, kohta 3 (s. 3-4). Komissio oli katsonut muun muassa, että pakoterikosten yhtenäistäminen olisi välttämätöntä, sillä vain hyvin harvat yksityishenkilöt tai oikeushenkilöt joutuvat vastuuseen pakoterikoksista. Tämän tehottomuuden katsottiin johtuvan jäsenvaltioiden puutteellisesti intressistä tutkia ja syyttää pakoterikoksia.

²⁵⁰ Ks. myös Direktiivi (EU) 2024/1226 johdanto-osa 35 perustelukappale.

²⁵¹ Ks. Komissio julistus 2021 ja Euroopan parlamentin EPPO-tutkimus 2023, s. 8. Ks. myös Euroopan parlamentin tutkimus 2024, s. 6. Ympäristör rikokset ovat kolmanneksi tuottoisin rikollisuuden muoto maailmanlaajuisesti. Niiden tekemisellä saadaan vuosittain rikoshyötyä 91-258 miljardin euroa.

²⁵² Ks. COM(2018) 641 final, kohta 3.

muutenkin heikkoa jäsenvaltioiden tasolla. Kun ottaa huomioon EPPOn tehokkuuden PIF-rikosten havaitsemisessa ja tutkimisessa (19,2 miljardia euroa), voidaan perustellusti olettaa, että myös pakote-, ympäristö- ja terrorismirikosten tutkiminen ja syyttäminen lisääntyisivät huomattavasti niiden siirtyessä EPPOn toimivaltaan.²⁵³ Merkittävänä edistymisenä voidaan pitää pakoterikoksia ja ympäristörikoksia koskevien direktiivien hyväksymistä vuonna 2024, joilla on harmonisoitu rikosten ja seuraamusten määrittelyä sekä asetettu niihin liittyviä rikostorjunnallisia yhteistyövelvoitteita.²⁵⁴

EPPOn ja siten unionin ylikansallisen toimivallan selkeän intressin vastapainona tulisi huomioida sen käytön sääntelyn selkeys, jotta uudistusten voitaisiin katsoa olevan tasapainoisia vaikutukseltaan. Komission tutkimuksissa on havaittu, että jäsenvaltioiden välillä on ollut hajanaisuutta EPPO-asetuksen integroimisessa jäsenvaltioiden kansalliseen lainsäädäntöön.²⁵⁵ Tämän voidaan tulkita merkitsevän puutteellista jäsenvaltioiden ymmärrystä siitä, mitä EPPOn perustamisella on varsinaisesti haettu ja mitä EPPO-asetuksen säännöksillä tarkoitettu.

EPPOn tavoitteena on ylikansallisena virastona toimia yhtenäisenä virastona kaikissa jäsenvaltioissa, mutta EPPO-asetuksen puutteellinen integroiminen kansalliseen oikeusjärjestykseen on vaarantanut EPPOn toiminnan itsenäisyyden.²⁵⁶ Tämä riippuvaisuus ilmenee EPPO-asetuksen soveltamisen hajanaisuutena jäsenvaltioiden välillä, jolloin niiden kolmansien osapuolten oikeusturva, joiden oikeuksiin EPPOn päätökset vaikuttavat, voi vaarantua. Tällaiselle henkilölle ja tämän avustajalle ei välttämättä ole selvää, miten EPPO-asetusta ja kansallista lainsäädäntöä tulisi tulkita, kun EPPO-asetuksen säännökset ovat tulkinnanvaraisia ja jäsenvaltiot ovat integroineet sen oikeusjärjestyksiinsä vaihtelevilla tavoilla.²⁵⁷ EPPO-asetuksen ja kansallisen lainsäädännön rinnakkaisuuden tulkintavaikeudet vaikuttavat myös lainvalvonta- ja oikeusviranomaisten toimintaan, sillä tulkintavaikeudet vaikuttavat yhtäläisesti näiden viranomaisten päätöksentekoon.

²⁵³ Ks. EPPO vuosikertomus 2023, s. 10-12.

²⁵⁴ Direktiivi (EU) 2024/1203 (ympäristörikokset) ja Direktiivi (EU) 2024/1226 (pakoterikokset). Ks. myös Direktiivi (EU) 2024/1203 1 ja 20 artikla sekä johdanto-osa 63 perustelukappale ja Direktiivi (EU) 2024/1226 1 ja 16 artikla sekä johdanto-osa 35 perustelukappale. Säännöksissä on korostettu EPPOn roolia näiden rikosten torjunnassa, vaikka ne eivät kuulukaan sen toimivaltaan.

²⁵⁵ Komission tutkimus I/2023 ja II/2023.

²⁵⁶ Ks. Komission tutkimus I/2023, Conclusions ja Komission tutkimus II/2023, Conclusions.

²⁵⁷ Ks. myös Elholm 2021, luku 5. Elholm on katsonut, että perusoikeuksien toteutuminen on keskeistä EPPOn hyväksynnälle ylikansallisena unionin toimijana. EPPOn tulisi pyrkiä käyttämään toimivaltaansa yhtenäisesti kaikissa jäsenvaltioissa niiden oikeusjärjestyksen erilaisuudesta huolimatta. Tämä ei tarkoita, että kansallisen oikeusjärjestyksen piirteet tulisi jättää huomiotta.

Ongelmallisen EPPO-asetuksen hajanaisesta tulkinnasta tekee myös sen sisällön tulkintaa koskevan EUT:n toimivallan rajallisuus SEUT 263 artiklan 4 kohdan nojalla tehtäviä valituksia. Kun luonnollisen henkilön ja oikeushenkilön valitusoikeus on rajoitettu EPPOn asian käsittelyä koskevien päätösten tekemiseen (43 artikla 3 kohta), jää ulkopuolelle moni muu EPPOn toimi, jonka selkeyttämiselle olisi tarvetta. Tutkinnan aloittamista ja toimivaltaristiriitojen ratkaisemista koskevat päätökset tulisi sisällyttää SEUT 263 artiklan 4 kohdan mahdollisuuksien alle, sillä se turvaisi syytetyn oikeusturvaa asettamalla laillisuusvalvonnan alaiseksi häntä koskevat EPPOn toimet ja selkeyttäisi EPPO-asetuksen tulkintaa näiden tointen osalta.²⁵⁸

Seuraavaksi johtopäätöksissä tarkastellaan Europolin, Eurojustin ja EPPOn tulevaisuudennäkymiä ottaen huomioon niiden toiminnan luonne ja tarve lainsäädännöllisille muutoksille unionin rikostorjunnan kehittämiseksi. Kehityksen tarpeessa ja toteutumisen arvioinnissa huomioidaan jäsenvaltioiden sisäiseen täysivaltaisuuden liittyvät poliittiset argumentit, jotka johdetaan EPPOn lainsäätämisprosessista sekä tutkitaan kehitysehdotuksia perusoikeuksien toteutumisen näkökulmasta.

5. Johtopäätökset

Edellä on systematisoitu Europolin, Eurojustin ja EPPOn oikeusperusta sekä tutkittu, milaista keskustelua niiden muutoksista on esitetty. Virastojen oikeusperustaa koskevissa muutoksissa on tarkasteltu unionin rikostorjunnallisen tehokkuuden ja jäsenvaltioiden toissijaisuus- sekä suhteellisuusperiaatteiden välistä jännitettä, joka muodostaa tutkimuksen ytimen. Seuraavaksi tutkimuksen tulokset esitetään tutkimuskysymyksiin vastamalla ja tiivistämällä tutkimuksen johtopäätökset.

1. Mikä on unionin rikosoikeudellisten virastojen toiminnan oikeusperusta?

Europol, Eurojust ja EPPO

Europolin oikeusperusta muodostuu SEUT 88 artiklasta ja Europol-asetuksesta. Eurojustin oikeusperustan muodostavat SEUT 85 artikla ja Eurojust-asetus. EPPOn oikeusperusta muodostuu SEUT 86 artiklasta ja EPPO-asetuksesta, mutta sen voidaan katsoa myös pohjautuvan SEUT 310 ja 325 artiklojen asettamiin unionin talousarvion suojaamista koskeviin velvoitteisiin.

²⁵⁸ Ks. Mitsilegas 2021, Judicial review.

2. Voiko unionin rikosoikeudellisten virastojen ylikansallista toimivaltaa lisätä?

Europol

Europolin oikeusperustan muodostavassa SEUT 88 artiklassa ei ole ylikansallista toimivaltaa lisäämistä mahdollistavia säännöksiä, sillä sen 2 kohta toteaa, että Europolin tehtäviin voi sisältyä lähinnä tukemisen ja tehostamisen tehtäviä. Näitä tehtäviä rajoittaa merkittävästi 3 kohdan pakkokeinokielto, joka todetaan myös Europol-asetuksen 4 artiklan 5 kohdassa, mikä rajaa Europolin tehtävät lähinnä tiedonkäsittelytehtäviin. Europolin ylikansallisen toimivallan lisääminen edellyttäisi SEUT 88 artiklan 3 kohdan muutosta, jotta se voisi tehdä itsenäisiä tutkintatoimenpiteitä.²⁵⁹

Eurojust

SEUT 85 artiklan 2 kohdassa Eurojustin toimivallan käyttö rajataan tuomioistuinmenettelyyn kuuluvien toimenpiteiden ulkopuolelle, jolloin Eurojustilla voi olla SEUT 85 artiklan nojalla oikeus toteuttaa näitä toimenpiteitä edeltäviä toimia. SEUT 88 artiklan 1 kohdan 2 alakohdan a alakohdan nojalla Eurojustille voidaan myöntää valtuudet aloittaa rikostutkinta, jolloin Eurojustin ylikansallisen toimivallan lisääminen edellyttäisi Eurojust-asetuksen muutosta. Oikeustieteilijöiden keskuudessa on ollut erimielisyyttä rikostutkinnan aloittamista koskevan SEUT 88 artiklan säännöksen tulkinnasta. Tämän on tulkittu jopa tarkoittavan sitä, että Eurojust kykenisi oma-aloitteisesti käynnistämään rikostutkintoja. Toisaalta sen on katsottu tarkoittavan vain valtuutta esittää oikeudellisesti sitovia pyyntöjä rikostutkintojen aloittamisesta.²⁶⁰

EPPO

SEUT 86 artiklan 4 kohdassa mahdollistetaan EPPO:n toimivaltuuksien laajentaminen muihin rajat ylittäviin vakaviin rikollisuuden muotoihin kuin PIF-rikoksiin, joihin sen toimivallan käyttö nykyisin rajautuu. Laajentamiselta edellytetään Eurooppa-neuvoston yksimielisyyttä, Euroopan parlamentin hyväksyntää ja komission kuulemista. EPPO:n ylikansallista toimivaltaa voidaan siis laajentaa. Kyseessä on Eurojustin ylikansallisen

²⁵⁹ Ks. Öberg 2024, s. 122-123. Öberg katsoo, että SEUT 88 artikla ei oikeuta valtuuttamaan Europolia suorittamaan itsenäisiä tutkintatoimenpiteitä taikka muita pakkokeinoja.

²⁶⁰ Euroopan parlamentin tutkimus 2020, s. 41-42. Euroopan parlamentin tutkimuksessa on katsottu, että Eurojustin ylikansallisen toimivallan ulottaminen rikostutkinnan aloittamista koskevaan päätöksentekoon olisi tehokas keino torjua järjestäytynyttä rikollisuutta ja ylläpitää turvallisuutta.

toimivallan laajentamisesta eroava muutos, sillä EPPOn toimivaltuudet pysyvät samoina, kun taas toimivaltuuksien soveltamisala laajenisi muihin rikollisuuden muotoihin.

3. Jos unionin rikosoikeudellisten virastojen toimivaltaa voidaan lisätä, missä laajuudessa se olisi toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen mukaista?

Europol

Europolin on katsottu unionin selvityksissä ja oikeuskirjallisuudessaakin tarvitsevan pakkokeinovaltuuksia unionin rikostentorjunnan tehostamiseksi.²⁶¹ Jäsenvaltiot eivät ole yhtyneet tähän näkemykseen katsoen, minkä vuoksi SEUT 88 artiklan 3 kohdan säännöstä ei ole pyritty jäsenvaltioiden toimesta muuttamaan. Täten Europolin toimivallan lisääminen ei ole mahdollista ennen kuin jäsenvaltiot yhtyvät unionin toimielinten näkemyksiin Europolin pakkokeinovaltuuksien tarpeellisuudesta. Vaihtoehtoisesti on ehdotettu Europolin rikostutkinnan aloittamista koskevien pyyntöjen sitovaksi muuttamista. Rikostutkinnan aloittamista koskevan toimivaltuuden lisääminen tulisi ennemmin sisällyttää Eurojustin oikeusperustaan unionin rikostentorjunnan yhtenäisyyden varmistamiseksi, jolloin kyseistä valtuutta ei tulisi myöntää Europolille.²⁶²

Eurojust

SEUT 85 artikla mahdollistaa ylikansallisen toimivallan laajentamisen muuttamalla Eurojustin pyynnöt ja kirjalliset lausunnot oikeudellisesti sitoviksi, kun ne koskevat rikostutkinnan aloittamista. Tätä tulkintaa tukee SEUT 85 artiklan 1 kohdan 2 alakohdan a alakohdan sanamuoto: ”rikostutkinnan aloittaminen ja ehdotuksen tekeminen--.” Säännöksessä on eritelty mahdollisuus aloittaa rikostutkinta ja tehdä sitä koskeva ehdotus: Täten voidaan katsoa, että Eurojust-asetuksen muutoksella voidaan muuttaa Eurojustin rikostutkinnan aloittamista koskevat pyynnöt oikeudellisesti sitoviksi.

Eurojustin pyyntöjen ja kirjallisten lausuntojen oikeudellinen sitovuus tulisi ulottaa myös toimivaltaristiriitoja koskeville pyynnöille. Nämä uudistukset vähentäisivät

²⁶¹ Ks. COM(2020) 796 final, s. 10 toimenpidevaihtoehdot 13 ja 14. Ks. myös Euroopan parlamentin päätöslauselma 2020, kohta 25. Euroopan parlamentti on nähnyt komission ohella Europolin ylikansallisen toimivallan lisäämisen tärkeäksi rikostutkintojen aloittamiseen liittyen. Ks. myös Renew Europe 2020, s. 8. Ks. myös Öberg s. 126–127. Öberg on samaa mieltä jäsenvaltioiden puutteellisista resursseista tutkia rajat ylittävää rikollisuutta.

²⁶² Ks. Öberg 2024, s. 125-127.

epävarmuutta, joka piilee Eurojustin pyyntöjen ja kirjallisten lausuntojen oikeudellisessa sitovuudessa ja toisivat niihin liittyvän päätöksenteon EUYT:n ja EUT:n laillisuusvalvonnan alle SEUT 263 artiklan 4 kohdan nojalla. Lisäksi ne tehostaisivat unionin rikostorjunnan tehokkuutta esimerkiksi terrorismirikosten osalta, joiden torjumisessa jäsenvaltioiden toimet ovat olleet riittämättömiä rikostutkintojen aloittamisen suhteen.²⁶³

Jos asetusmuutos ei sisältäisi SEUT 263 artiklan 4 kohdan mukaista mahdollisuutta valittua Eurojustin päätöksistä, olisi kyseessä oikeudellisesti ristiriitainen tilanne perusoikeuksien toteutumisen näkökulmasta. Kolmannella osapuolella, jonka oikeuksiin unionin tasolla tehty päätös vaikuttaa, tulisi olla oikeusturvan toteutumisen varmistamiseksi oikeus saattaa tällainen päätös tuomioistuimen tutkittavaksi. Tällaisella oikeusturvaa koskevalla lisäyksellä mahdollinen Eurojust-asetusmuutos täyttäisi myös EPPO-asetusehdotuksessa tärkeiksi katsotut vaatimukset: ylikansallisen toimivallan riippumattomuus, tehokkuus sekä perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen.²⁶⁴ Näiden asioiden toteutuminen katsottiin tärkeäksi, kun Euroopan parlamentti keskusteli siitä, mitä asetusehdotukselta edellytettäisiin, jotta se olisi toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen mukaista. Tämän vuoksi ne tulisi yhtäläisesti ottaa huomioon mahdollisessa Eurojust-asetusmuutoksessa, kun Eurojustin ylikansallista toimivaltaa laajennetaan.

EPPO

EPPO:n ylikansallista toimivallan laajentamista koskevassa keskustelussa merkittävimmäksi haasteeksi nousee SEUT 86 artiklan 4 kohdan edellytys Eurooppa-neuvoston yksimielisyydestä. Tämä johtuu siitä, että kaikki jäsenvaltiot eivät ole vielä osallistuneet EPPO:n toimintaan.²⁶⁵ Tällöin on vaikea katsoa, että EPPO:n toimivaltaa laajentava asetusmuutos saisi hyväksyntää. EPPO:n toimintaan osallistumattomat jäsenvaltiot tulisi kyetä vakuuttamaan EPPO:n olemassaolon oikeutuksesta, minkä avulla edistettäisiin myös EPPO:n toiminnan hyväksyttävyyttä jäsenvaltioiden kesken.

Komission tutkimuksissa on selvinnyt, että EPPO:n ylikansallinen luonne ja EPPO-asetus on ymmärretty vaihtelevin tavoin jäsenvaltioissa. Tämä voi johtaa siihen, ettei EPPO:n toiminta välttämättä herätä riittävää luottamusta Unkarin, Irlannin ja Tanskan osalta, jotta

²⁶³ Ks. COM(2018) 641 final, kohdat 3.1-3.2 ja 4.2.

²⁶⁴ Euroopan parlamentin päätöslauselma 2015, kohdat 7-11 (riippumattomuus), 15-19 (tehokkuus) ja 20-28 (perus- ja ihmisoikeudet).

²⁶⁵ Ks. EPPO jäsenet 2025.

suostuisivat liittymään sen toimintaan.²⁶⁶ EPPOn toiminnan tulisi olla kaikkien jäsenvaltioiden kansalaisten silmissä tasa-arvoinen syyttäjävirsto, joka kohtelee kaikkia samanarvoisesti. Tämän vuoksi EPPOn toimivallan laajentamisen sijaan tulisi keskittää resursseja sen toimivallan käytön yhtenäistämiseen jäsenvaltioissa siirtämällä esimerkiksi useampia EPPOn päätöksiä SEUT 263 artiklan 4 kohdan laillisuusvalvonnan alle. Tällä hetkellä valitusoikeus on rajattu vain EPPOn asian käsittelyn lopettamista koskeviin päätöksiin, jolloin EPPO-asetuksen sisällön tulkinnasta saadaan vain rajoitetusti EUT:n ratkaisuja (42 artikla 3 kohta).

Valitusoikeutta SEUT 263 artiklan 4 kohdan nojalla tulisi laajentaa koskemaan muita EPPOn toimenpiteitä, sillä se lisäisi EUT:n ratkaisujen myötä EPPO-asetuksen tulkintaa ja siten harmonisoisi jäsenvaltioiden EPPOa koskevaa käytäntöä. Tämä harmonisointi johtaisi myös EPPOn toiminnan kannatuksen kasvamiseen ja edistäisi sen toimivallan laajentamista koskevien asetusehdotusten hyväksymismahdollisuutta. Tällaisissa asetusehdotuksissa tulisi myös huomioida riittävästi, että EPPOn toimivallan käytön riippumattomuus, tehokkuus sekä perus- ja ihmisoikeudet toteutuvat.²⁶⁷

Selvää on, että EPPO on ollut tehokas sen toimintansa aikana, mutta toiminnan tehokkuuden ei tulisi asettua riippumattomuuden ja perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen edelle.²⁶⁸ EPPOn on osoitettava PIF-rikosten tutkimisessa ja syyttämisessä yhtenäisyyttä, jotta sen toimivalta voidaan oikeutetusti ulottaa koskemaan muita rajat ylittävien vakavan rikollisuuden muotoihin. Unionin taseisia rikostorjunnallisia toimenpiteitä edellyttävät tällä hetkellä esimerkiksi pakote-, terrorismi- ja ympäristörikokset.²⁶⁹

6. Lopuksi

Europolin, Eurojustin ja EPPOn toiminnan lainsäädännön tutkimuksella on pyritty esittämään ensimmäinen suomenkielinen yleiskatsaus, jonka avulla EU-rikosoikeuden tutkimusten täydennetään. Tutkielmalla tavoitellaan kiinnostuksen lisäämistä unionin

²⁶⁶ Komission tutkimus I/2023, Conclusions ja Komission tutkimus II/2023, Conclusions.

²⁶⁷ Euroopan parlamentin päätöslauselma 2015, kohdat 7-11 (riippumattomuus), 15-19 (tehokkuus) ja 20-28 (perus- ja ihmisoikeudet).

²⁶⁸ Ks. EPPO vuosikertomus 2023, s. 10-12. EPPOlla on tutkinnassa yhteensä 19,2 miljardin euron edestä unionin taloudellisiin etuihin kohdistuvia rikoksia.

²⁶⁹ Ks. COM(2018) 641 final (tiedonanto, terrorismirikokset), COM(2022) 684 final (direktiiviehdotus, pakoterikokset) ja Komissio julistus 2021 (ympäristörikokset). Ks. myös Euroopan parlamentti EPPO-tutkimus 2023, s. 7-8.

rikosoikeudellisten virastojen toiminnasta ja yleisesti EU-rikosoikeudessa, joka on Suomen sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden kannalta keskeinen oikeudenalue.