

Euroopan unionin kriminaalipolitiikka aineellisen rikosoikeuden lähentämisen valossa

Lapin yliopisto

Eira Myllyniemi

Rikosoikeus

Syksy 2013

Lapin yliopisto, oikeustieteiden tiedekunta

Työn nimi: Euroopan unionin kriminaalipolitiikka aineellisen rikosoikeuden lähentämisen valossa

Tekijä: Eira Myllyniemi

Opetuskokonaisuus ja oppiaine: Rikosoikeus

Työn laji: Tutkielma X Laudaturtyö__ Lisensiaatintyö__ Kirjallinen työ__

Sivumäärä: XVI + 74

Vuosi: Syksy 2013

Tiivistelmä:

Tutkimusaihe on ”Euroopan unionin kriminaalipolitiikka aineellisen rikosoikeuden lähentämisen valossa”. Tutkielmassa muodostetaan kokonaiskuva aineellisen rikosoikeuden lähentämisen nykytilasta EU:ssa, tarkastellaan aiheen oikeusperustaa sekä unionin jäsenmaihin kohdistamia kriminalisointivelvoitteita: mitkä teot tulisi olla rangaistavia ja kuinka niistä tulisi rangaista. Tutkielman näkökulma on kriminaalipoliittinen ja lainopillinen.

Päälähteenä on käytetty Euroopan unionista tehtyä sopimusta, Euroopan unionin toiminnasta tehtyä sopimusta, sekundäärilainsäädäntöä sekä unionin poliittisluonteisia asiakirjoja. Unionioikeutta on seurattu 22.8.2013 asti. Lähteenä on käytetty myös aiheeseen liittyvää oikeuskirjallisuutta sekä artikkeleita.

Lissabonin sopimuksen jälkeen unionin rikosoikeudellinen toimivalta on määritelty SEUT 83 ja 325 artikloissa. Toimivalta kattaa pääpiirteissään rikostekojen ja seuraamusten vähimmäissääntöjen määrittelyn. Unioni voi kriminalisoida ns. eurorikoksia sekä tekoja, jotka uhkaavat unionin politiikkojen tehokasta täytäntöönpanoa. Koska rikosoikeutta pidetään korostetusti kansallisena oikeudenalana, yleisen käsityksen mukaan unioni voi säätää vain rikosoikeudellisia direktiivejä, ja jäsenvaltioiden lainsäädäntöjen lähentäminen rikosten seuraamusten osalta voi koskea vain pienintä mahdollista enimmäisrangaistusta. Komissio on kuitenkin esittänyt kahdessa direktiiviehdotuksessa myös ehdottomien vähimmäisrangaistusten käyttöönottoa, mutta näiden ehdotusten käsittely on kesken. Lisäksi tutkijat eivät ole yksimielisiä, antaako SEUT 325 artikla unionille oikeuden säätää rikosoikeudellisia asetuksia. Tämän esityksen suhteen enemmistö on kielteisellä kannalla. Tutkielma sisältää listan voimassaolevista jäsenvaltioihin kohdistuvista kriminalisointivelvoitteista. Tukholman ohjelmassa Eurooppa-neuvosto on määritellyt unionin tärkeäksi poliittiseksi tavoitteeksi toimikaudella 2010-2014 kansalaisten perusoikeuksien ja Euroopan turvallisuuden edistämisen terrorismia ja järjestäytyntä rikollisuutta torjumalla.

Avainsanat: rikosoikeus, eurooppaoikeus, kriminaalipolitiikka, Lissabonin sopimus

Suostun tutkielman luovuttamiseen Rovaniemen hovioikeuden käyttöön _

Suostun tutkielman luovuttamiseen kirjastossa käytettäväksi _

Suostun tutkielman luovuttamiseen Lapin maakuntakirjastossa käytettäväksi _

(vain Lappia koskevat)

I Sisällys

I SISÄLLYS	III
II LÄHTEET	V
III LYHENTEET	XVI
1. JOHDANTO	1
1.1. TUTKIMUSTEEMA	1
1.2. KESKEISET KÄSITTEET	3
1.3. TEHTÄVÄNASETTELU JA RAKENNE	5
2. PRIMÄÄRILAINSÄÄDÄNTÖ KRIMINAALIPOLITIIKAN JA RIKOSOIKEUDEN HARMONISOINNIN NÄKÖKULMASTA	6
2.1. MAASTRICHTIN SOPIMUS	7
2.2. AMSTERDAMIN SOPIMUS	8
2.3. LISSABONIN SOPIMUS	8
3. EUROOPAN UNIONIN TOIMIELINTEN JA LAINSÄÄDÄNTÖINSTRUMENTTIEN ROOLI KRIMINAALIPOLITIIKASSA	10
3.1. TOIMIELIMET	10
3.1.1. Euroopan unionin neuvosto	10
3.1.2. Euroopan komissio	11
3.1.3. Euroopan parlamentti	12
3.1.4. Eurooppa-neuvosto	12
3.1.5. Euroopan unionin tuomioistuin	13
3.2. TAVALLINEN LAINSÄÄTÄMISJÄRJESTYS	14
3.3. LAINSÄÄDÄNTÖINSTRUMENTIT	14
3.3.1. Direktiivit	14
3.3.2. Asetukset	16
4. KRIMINAALIPOLITIIKAN YLEISET PERIAATTEET, OHJELMAT JA HANKKEET	17
4.1. PERIAATTEET	17
4.1.1. EU:n perusoikeuskirja & ihmisoikeudet	17
4.1.2. Legalityperiaate (laillisuusperiaate)	19
4.1.3. Toissijaisuusperiaate	20
4.1.4. Suhteellisuusperiaate	21

4.2. KRIMINAALIPOLITIIKAN MALLISÄÄNNÖT JA SUUNTAVIIVAT	22
4.2.1. <i>Neuvoston päätelmät rangaistusten yhdenmukaistamisessa noudatettavasta lähestymistavasta</i>	22
4.2.2. <i>Neuvoston ohjeet rikosoikeudellisiksi mallisäännöiksi</i>	23
4.2.3. <i>Komission tiedonanto: Kohti EU:n kriminaalipolitiikkaa</i>	24
4.3. OHJELMAT JA HANKKEET	29
4.3.1. <i>Corpus Juris</i>	29
4.3.2. <i>Wienin toimintasuunnitelma</i>	31
4.3.3. <i>Tampereen ohjelma</i>	32
4.3.4. <i>Haagin ohjelma</i>	33
4.3.5. <i>Tukholman ohjelma</i>	35
5. AINEELLISEN RIKOSOIKEUDEN LÄHENTÄMISEN OIKEUSPERUSTA JA KÄYTÄNTÖ.....	38
5.1. SOPIMUSARTIKLAT LISSABONIN SOPIMUKSEN JÄLKEEN.....	38
5.1.1. <i>SEUT 83 artikla</i>	38
5.1.2. <i>SEUT 325 artikla</i>	43
5.2. KRIMINALISOINNIT KÄYTÄNNÖSSÄ.....	47
5.2.1. <i>Voimassa oleva lainsäädäntö</i>	47
5.2.2. <i>Komission ehdotukset unionin taloudellisiin etuihin kohdistuvien petosten torjuntaa ja euron väärentämistä koskeviksi direktiiveiksi</i>	60
6. JOHTOPÄÄTÖKSET	66
6.1. MIKSI UNIONI LÄHENTÄÄ JÄSENVALTIOIDEN RIKOSLAINSÄÄDÄNTÖJÄ?	66
6.2. UNIONIN KRIMINAALIPOLITIIKAN JOHDONMUKAISUUS JA USKOTTAVUUS	68
6.3. RIKOSOIKEUDELLISEN YHTEISTYÖN TULEVAISUUS: LÄHENTÄMINEN VAI HARMONISOINTI?	70
6.4. JÄSENVALTIOIDEN NÄKÖKULMA	73

II Lähteet

Kirjallisuus ja artikkelit

Anttila, Inkeri & Törnudd, Patrik: Kriminologia ja kriminaalipolitiikka. Werner Söderström Osakeyhtiö. Porvoo – Helsinki – Juva 1983.

Asp, Petter: Mutual Recognition and the Development of Criminal Law Cooperation within the EU. In Husabø, Erling Johannes & Strandbakken, Asbjørn (Eds.): Harmonization of Criminal Law in Europe. Supranational Criminal Law, Capita Selecta, 3. Intersentia. Antwerpen 2005, s.23-40.

Asp, Petter: The Substantive Criminal Law Competence of the EU. Skrifter utgivna av Juridiska fakulteten vid Stockholms universitet nr 79. Stiftelsen Skrifter utgivna av Juridiska fakulteten vid Stockholms universitet. Stockholm 2013.

Delmas-Marty, Mireille (toim.): Kohti Euroopan oikeudellista aluetta. CORPUS JURIS sisältäen rikosoikeudelliset säännökset Euroopan unionin taloudellisten etujen suojaamiseksi. Euroopan parlamentin pyynnöstä toteutettu tutkimus Yhteisön taloudellisten etujen suojaamiseksi perustettujen eurooppalaisten lakimiesten yhdistysten tutkijoiden toimesta, Euroopan komission varainhoidon valvonnan pääosaston suojeluksessa XX-88-97. 1997.

Erkkilä, Tero & Tiilikainen, Teija: Avain EU-käsitteisiin. Uusittu laitos, 1. painos. 150/2012. UM:n Eurooppatiedotus 2012.

Fletcher, Maria; Löf, Robin & Gilmore, Bill: EU Criminal Law and Justice. Elgar European Law. Edward Elgar Publishing. Cheltenham 2008.

Frände, Dan: Towards a Harmonized Criminal Justice System in the EU. In Frände & Liukkunen & Sankari & Storskrubb: In the footsteps of Tampere. Justice in the European Union. Forum iuris. Publications of the Faculty of Law. University of Helsinki. Helsinki 2006, s.35.-49.

Helenius, Dan: Straffrättsligt samarbete inom EU – en introduktion. FORUM IURIS Publikationer från juridiska fakulteten vid Helsingfors universitet. Unigrafia Oy Yliopistopaino. Helsingfors 2011.

Herlin-Karnell, Ester: Subsidiarity in the Area of EU Justice and Home Affairs Law – A Lost Cause? *European Law Journal*, Vol. 15, No.3, May 2009, s.351-361.

Herlin-Karnell, Ester: *The Constitutional Dimension of European Criminal Law. Modern Studies in European Law* volume 30. Hart Publishing. Oxford and Portland, Oregon 2012.

Herlin-Karnell, Ester (2012 b): EU Competence in Criminal Law after Lisbon. August 2011. Chapter published in Biondi, A; Eeckhout, P. & Ripley, S (eds): *European Union Law after the Treaty of Lisbon*. Oxford University Press. 2012. Chapter 16. Electronic copy available at: <http://ssrn.com/abstract=2235913>, electronic copy 29 pages.

Horváthová, Alexandra: EU Criminal Law and the Treaty of Lisbon – Where Shall We Go Now? 30 November, 2010. Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=1836754> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1836754>, käyty 5.4.2013.

Kaiafa-Gbandi, Maria: The Commission's Proposal for a Directive on the Fight Against Fraud to the Union's Financial Interests by Means of Criminal Law (COM (2012) 363 final) – An Assessment Based on the Manifesto for a European Criminal Policy. In *European Criminal Law Review* 3/2012 Volume 2, Pages 201-352, s. 319-337.

Kekkonen, Jukka & Ylikangas, Heikki: Vapausrangaistuksen valtakausi. Nykyisen seuraamusjärjestelmän historiallinen tausta. Oikeuden yleistieteiden laitoksen julkaisuja 1/1982. Oikeuden yleistieteiden laitos, Helsingin yliopisto. Helsinki 1982.

Kimpimäki, Minna: Rikosoikeudellinen universaalitoimivalta ja Suomi. *Defensor Legis* 2005/5, s. 1035-1050.

Klip, André: Towards a General Part of Criminal Law for the European Union. In Klip, André (ed.): *Substantive Criminal Law of the European Union*. Maklu. Antwerpen - Apeldoorn - Portland 2011, s.15-33.

Klip, André: *European Criminal Law : An Integrative Approach. Ius Communitatis II*. 2nd edition. Intersentia. Cambridge – Antwerp - Portland 2012.

Leinonen, Mari: Euroopan unionin vaikutuksesta rikosoikeuteen. *Lisensiaatintyö, rikosoikeus*. Lapin yliopisto, oikeustieteiden tiedekunta. Rovaniemi kevät 2000.

Matikkala, Jussi: Rikosoikeudellinen seuraamusjärjestelmä. Edilex Libri. Edita. Helsinki 2010.

Melander, Sakari: EU- rikosoikeus. WSOYpro Oy. Helsinki 2010.

Melander, Sakari (2010 b): Rikosoikeus 2010 -luvulla. FORUM IURIS Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisut. Yliopistopaino. Helsinki 2010.

Melander, Sakari (2010 c): EU-rikosoikeus — politiikkaa, oikeutta, tuomioistuinaktivismia? Teoksessa Nuotio, Kimmo & Malkki, Leena (toim.): Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden Eurooppa. Forum Iuris, 1456-842X. Yliopistopaino. Helsinki 2010, s.55-74.

Nelles, Ursula: Steps Towards Harmonisation – Steps Towards Friction. In Aromaa, Kauko & Nevala, Sami (Eds.): Crime and crime control in an integrating Europe: plenary presentations held at the third Annual Conference of the European Society of Criminology, Helsinki 2003. Publication Series: European Institute for Crime Prevention and Control, affiliated with the United Nations 1237-4741; no 44. Helsinki 2004, s. 75-84.

Nuotio, Kimmo: Eurooppalaisen integraation uusi painopiste: Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden Eurooppa. Teoksessa Nuotio, Kimmo & Malkki, Leena (toim.): Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden Eurooppa. Forum Iuris, 1456-842X. Yliopistopaino. Helsinki 2010, s. 1-23.

Nuotio, Kimmo: Harmonization of Criminal Sanctions in the European Union – Criminal Law Science Fiction. In Husabø, Erling Johannes & Strandbakken, Asbjørn (Eds.): Harmonization of Criminal Law in Europe. Supranational Criminal Law, Capita Selecta, 3. Intersentia. Antwerpen 2005, s.79-101.

Padfield, Nicola: Harmonising of Sentencing: Will It Encourage a Principled Approach? In Aromaa, Kauko & Nevala, Sami (Eds.): Crime and crime control in an integrating Europe: plenary presentations held at the third Annual Conference of the European Society of Criminology, Helsinki 2003. Publication Series: European Institute for Crime Prevention and Control, affiliated with the United Nations 1237-4741; no 44. Helsinki 2004, s. 85-91.

Peers, Steve: EU Justice and Home Affairs Law. Oxford EU Law Library. Third Edition. Oxford University Press. Oxford; New York 2011.

Pellonpää, Matti: Euroopan ihmisoikeussopimus. 4.painos. Talentum. Helsinki 2005.

Perron, Walter: Perspectives of the Harmonization of Criminal Law and Criminal Procedure in the European Union. In Husabø, Erling Johannes & Strandbakken, Asbjørn (Eds.): Harmonization of Criminal Law in Europe. Supranational Criminal Law, Capita Selecta, 3. Intersentia. Antwerpen 2005, s.3-22.

Pöysti, Tuomas: Eurooppalainen rikosoikeus ja Euroopan unionin rikosoikeuden Corpus Juris -hanke. Lakimies 1/1997, s. 132-159.

Raitio, Juha: Eurooppaoikeus ja sisämarkkinat. 2., uudistettu painos. Talentum Media Oy. Helsinki 2010.

Ruonala, Marko: EU-perusteos. 2., uusittu laitos. 192/2011. ulkoasiainministeriön Eurooppatiedotus 2011.

Sicurella, Rosaria: Some reflections on the need for a general theory of the competence of the European Union in criminal law. In Klip, André (ed.): Substantive Criminal Law of the European Union. Maklu. Antwerpen - Apeldoorn - Portland 2011, s.233-249.

Suominen, Annika & Frände, Dan: Vaikeneeko kritiikin häly Lissabonin sopimuksen myötä? Teoksessa Nuotio, Kimmo & Malkki, Leena (toim.): Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden Eurooppa. Forum Juris, 1456-842X. Yliopistopaino. Helsinki 2010, s.27-41.

Tapani, Jussi & Tolvanen, Matti: Rikosoikeuden yleinen osa – Vastuuoppi. Talentum. Helsinki 2008.

Internet

2012/0193(COD) - Debate in Council 6.6.2013: osoitteessa

<http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/summary.do?id=1274672&t=e&l=en> , käyty 29.8.2013.

Eduskunnan kirjasto. Euroopan unionin virallinen lehti – EUVL: osoitteessa

<http://lib.eduskunta.fi/Resource.phx/kirjasto/yhteiskuntatieto/eu-tiedonlahdeopas/asiakirjat-euvl.htx> , käyty 30.8.2013.

EU:n tunnuslause: osoitteessa http://europa.eu/about-eu/basic-information/symbols/motto/index_fi.htm , käyty 27.8.2013.

Euroopan komission kotisivut: osoitteessa http://ec.europa.eu/atwork/index_fi.htm, käyty 22.2.2013.

Euroopan komission kotisivut, rikosoikeus: osoitteessa http://ec.europa.eu/justice/criminal/index_fi.htm, käyty 22.8.2013.

European Convention on Human Rights: osoitteessa <http://hub.coe.int/web/coe-portal/what-we-do/human-rights/european-convention?dynLink=true&layoutId=20&dlgroupId=10226&fromArticleId=> , käyty 12.7.2013.

Iltasanomat.fi. Perhe haki Googlella painekattilaa ja reppua, poliisi teki kotietsinnän: osoitteessa <http://www.iltasanomat.fi/digi/art-1288586759926.html>. 2.8.2013, käyty 9.8.2013.

Kesämökkibarometri 2009: osoitteessa http://www.tem.fi/files/22175/Mokkibaro08_raportti.pdf . Nieminen, Markku. Tilastokeskus. 19.3.2009, käyty 27.8.2013.

Milestone reached in negotiations on accession of EU to the European Convention on Human Rights: osoitteessa http://hub.coe.int/en/web/coe-portal/press/newsroom?p_p_id=newsroom&_newsroom_articleId=1394983&_newsroom_groupId=10226&_newsroom_tabs=newsroom-topnews&pager.offset=10 . 5.4.2013, käyty 12.7.2013.

Neuvoston kokoonpanot: osoitteessa <http://www.consilium.europa.eu/council/council-configurations?lang=fi> , käyty 20.8.2013.

Oikeustapaukset, EU -tuomioistuim

C-63/83, Regina vastaan Kent Kirk, 10.7.1984, Kok. 1984, s.2689 (suomenkielinen erityispainos, s.605)

Asia 68/88, Euroopan yhteisöjen komissio vastaan Helleenien tasavalta, 21.9.1989, Kok. 1989, s. 2965 (suomenkielinen erityispainos s.167).

C-176/03, Euroopan yhteisöjen komissio vastaan Euroopan unionin neuvosto, 13.9.2005, Kok. 2005, s. I-07879.

C-440/05, Euroopan yhteisöjen komissio vastaan Euroopan unionin neuvosto. 23.10.2007, Kok. 2007, s. I-09097.

EU-säädökset ja valmisteluaineisto

2001/413/YOS: Neuvoston puitepäätös, tehty 28 päivänä toukokuuta 2001, muihin maksuvälineisiin kuin käteisrahaan liittyvien petosten ja väärennysten torjunnasta. EYVL L 149, 2.6.2001, s. 1—4.

2001/500/YOS: Neuvoston puitepäätös, tehty 26 päivänä kesäkuuta 2001, rahanpesusta, rikosentekovälineiden ja rikoksen tuottaman hyödyn tunnistamisesta, jäljittämisestä, jäädyttämisestä tai takavarikoimisesta ja menetetyksi tuomitsemisesta. EYVL L 182, 5.7.2001, s. 1—2.

2002/584/YOS: **Neuvoston puitepäätös**, tehty 13 päivänä kesäkuuta 2002, eurooppalaisesta pidätysmääräyksestä ja jäsenvaltioiden välisistä luovuttamismenettelyistä. EYVL L 190. 18.7.2002, s.1-20.

2002/946/YOS: **Neuvoston puitepäätös**, tehty 28 päivänä marraskuuta 2002, rikosoikeudellisten puitteiden vahvistamisesta laittomassa maahantulossa, kauttakulussa ja maassa oleskelussa avustamisen ehkäisemistä varten. EYVL L 328. 5.12.2002, s. 1—3.

COM(2012) 363 final. Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi unionin taloudellisiin etuihin kohdistuvien petosten torjunnasta rikosoikeudellisin keinoin. Euroopan komissio. Bryssel 11.7.2012, osoitteessa http://ec.europa.eu/anti_fraud/documents/pif-report/pif_proposal_fi.pdf.

COM(2013) 42 final. Ehdotus EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON DIREKTIIVI euron ja muiden valuuttojen suojelusta väärentämiseltä rikosoikeuden keinoin ja neuvoston puitepäätöksen 2000/383/YOS korvaamisesta. Strasbourg 5.2.2013.

COM(2013) 534 final. Proposal for a Council regulation on the establishment of the European Public Prosecutor's Office. Brussels, 17.7.2013, osoitteessa http://ec.europa.eu/justice/criminal/files/regulation_eppo_en.pdf, käyty 22.8.2013.

Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs 2013/0023(COD). AMENDMENTS 7 – 57. Draft report. Anthea McIntyre. 17.7.2013, osoitteessa <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+COMPARL+PE-516.694+01+DOC+PDF+V0//EN&language=EN>.

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2005/35/EY, annettu 7 päivänä syyskuuta 2005, alusten aiheuttamasta ympäristön pilaantumisesta ja säännösten rikkomisista määrättävistä seuraamuksista. EUVL L 255. 30.9.2005, s. 11-21.

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2008/99/EY, annettu 19 päivänä marraskuuta 2008, ympäristönsuojelusta rikosoikeudellisin keinoin. EUVL L 328, 6.12.2008, s. 28—37.

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2009/123/EY, annettu 21 päivänä lokakuuta 2009, alusten aiheuttamasta ympäristön pilaantumisesta ja säännösten rikkomisista määrättävistä seuraamuksista annetun direktiivin 2005/35/EY muuttamisesta. EUVL L 280. 27.10.2009, s. 52-55.

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2009/52/EY, annettu 18 päivänä kesäkuuta 2009, maassa laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten työnantajiin kohdistettavia seuraamuksia ja toimenpiteitä koskevista vähimmäisvaatimuksista. EUVL L 168, 30.6.2009, s. 24—32.

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2010/35/EU, annettu 16 päivänä kesäkuuta 2010, kuljetettavista painelaitteista sekä neuvoston direktiivien 76/767/ETY, 84/525/ETY, 84/526/ETY, 84/527/ETY ja 1999/36/EY kumoamisesta. EUVL L 165. 30.6.2010, s.1-18.

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2011/36/EU, annettu 5 päivänä huhtikuuta 2011, ihmiskaupan ehkäisemisestä ja torjumisesta sekä ihmiskaupan uhrien suojelemisesta ja neuvoston puitepäätöksen 2002/629/YOS korvaamisesta. EUVL L 101. 15.4.2011, s.1- 11.

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2011/65/EU, annettu 8 päivänä kesäkuuta 2011, tiettyjen vaarallisten aineiden käytön rajoittamisesta sähkö- ja elektroniikkalaitteissa. EUVL L 174, 1.7.2011, s. 88 – 110.

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2011/92/EU, annettu 13 päivänä joulukuuta 2011, lasten seksuaalisen hyväksikäytön ja seksuaalisen riiston sekä lapsipornografian torjumisesta ja neuvoston puitepäätöksen 2004/68/YOS korvaamisesta. EUVL L 335, 17.12.2011, s. 1 – 14.

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2013/40/EU, annettu 12 päivänä elokuuta 2013, tietojärjestelmiin kohdistuvista hyökkäyksistä ja neuvoston puitepäätöksen 2005/222/YOS korvaamisesta. EUVL L 218, 14.8.2013, s. 8—14.

EUVL 2012/C326/01. Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen konsolidoidut toisinnot. EUVL C 326. 26. 10.2012, s. 13-200.

EUVL 2012/C326/02. Euroopan unionin perusoikeuskirja. EUVL C 326. 26. 10.2012, s.391-407.

Komission päätös annettu 14 päivänä helmikuuta 2012, rikoksia koskeviin tietoihin liittyviä toiminta-poliittisia tarpeita käsittelevän komission asiantuntijaryhmän perustamisesta ja päätöksen 2006/581/EY kumoamisesta. EUVL C 42. 15.2.2012, s. 2-10.

Komission päätös, annettu 21 päivänä helmikuuta 2012, EU:n kriminaalipolitiikkaa käsittelevän asiantuntijaryhmän perustamisesta. EUVL C 53. 23.2.2012, s.9-10.

Neuvoston direktiivi 2002/90/EY, annettu 28 päivänä marraskuuta 2002, laittomassa maahan-tulossa, kauttakulussa ja maassa oleskelussa avustamisen määrittelystä. EYVL L 328, 5.12.2002, s. 17—18.

Neuvoston puitepäätös 2003/568/YOS, tehty 22 päivänä heinäkuuta 2003, lahjonnan torjumisesta yksityisellä sektorilla. EUVL L 192. 31.7.2003, s. 54—56.

Neuvoston puitepäätös 2004/757/YOS, tehty 25 päivänä lokakuuta 2004, laittoman huuma-usainekaupan rikostunnusmerkistöjä ja seuraamuksia koskevien vähimmäissääntöjen vahvistamisesta. EUVL L 335, 11.11.2004, s. 8—11.

Neuvoston puitepäätös 2008/841/YOS, tehty 24 päivänä lokakuuta 2008, järjestäytyneen rikollisuuden torjunnasta. EUVL L 300, 11.11.2008, s. 42—45.

Neuvoston puitepäätös 2008/841/YOS, tehty 24 päivänä lokakuuta 2008, järjestäytyneen rikollisuuden torjunnasta. EUVL L 300, 11.11.2008, s. 42—45.

Neuvoston puitepäätös 2008/913/YOS, tehty 28 päivänä marraskuuta 2008, rasismien ja muukalaisvihan tiettyjen muotojen ja ilmaisujen torjumisesta rikosoikeudellisin keinoin. EUVL L 328, 6.12.2008, s. 55—58.

Neuvoston puitepäätös 2008/919/YOS, tehty 28 päivänä marraskuuta 2008, terrorismin torjumisesta tehdyn puitepäätöksen 2002/475/YOS muuttamisesta. EUVL L 330, 9.12.2008, s. 21—23.

Neuvoston puitepäätös, annettu 6 päivänä joulukuuta 2001, rahanväärennyksen estämiseksi annettavan suojan vahvistamisesta rikosoikeudellisten ja muiden seuraamusten avulla euron käyttöönoton yhteydessä tehdyn puitepäätöksen 2000/383/YOS muuttamisesta. EYVL L 329, 14.12.2001, s. 3—3.

Neuvoston puitepäätös, tehty 13 päivänä kesäkuuta 2002, terrorismin torjumisesta (2002/475/YOS). EYVL L 164, 22.6.2002, s. 3-7.

Neuvoston puitepäätös, tehty 29 päivänä toukokuuta 2000, rahanväärennyksen estämiseksi annettavan suojan vahvistamisesta rikosoikeudellisten ja muiden seuraamusten avulla euron käyttöönoton yhteydessä. EYVL L 140, 14.6.2000, s. 1—3.

Neuvoston päätös, tehty 12 päivänä helmikuuta 2007, rikosten ennalta ehkäisyä ja torjuntaa koskevan erityisohjelman perustamisesta kaudelle 2007–2013 osana turvallisuutta ja vapauksien suojelua koskevaa yleisohjelmaa. EUVL L 58, 24.2.2007, s. 7-12.

Pöytäkirja (N:o 2) toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen soveltamisesta. EUVL C326, 26.10.2012, s.206-209.

Komission, neuvoston ja Eurooppa-neuvoston asiakirjat

Council Conclusions on model provisions, guiding the Council's criminal law deliberations.

2979th JUSTICE and HOME AFFAIRS Council meeting Brussels, 30 november 2009 (press), osoitteessa <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/NewsWord/en/jha/111543.doc>, käyty 25.7.2013.

Council conclusions on the approach to apply regarding approximation of penalties.

Neuvoston asiakirja 9141/02 DROIPEN 33. Brussels, 27 May 2002, osoitteessa <http://db.eurocrim.org/db/en/doc/1304.pdf> , käyty 26.7.2013.

EUVL 2010/ C 115/01. Tukholman ohjelma - Avoin ja turvallinen Eurooppa kansalaisia ja heidän suojeluaan varten. EUVL C 115. 4.5.2010. s. 1-38.

EUVL (2005/C 198/01). Neuvoston ja komission toimintasuunnitelma vapauden, turvallisuuden ja oikeuden lujittamiseen Euroopan unionissa tähtäävän Haagin ohjelman toteuttamiseksi.

EUVL C 198. 12.8.2005. s. 1-22.

KOM (2009) 263 lopullinen. Komission tiedonanto neuvostolle, Euroopan parlamentille, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle. Oikeus, vapaus ja turvallisuus Euroopassa vuodesta 2005: Haagin ohjelman ja toimintasuunnitelman arviointi. Euroopan yhteisöjen komissio Bryssel 10.6.2009, osoitteessa <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0263:FIN:FI:PDF>.

KOM(2004) 401 lopullinen. Komission tiedonanto neuvostolle ja Euroopan parlamentille. Vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuva alue: katsaus Tampereen työohjelman täytäntöönpanoon ja suuntaviivat tulevia toimia varten. Bryssel 2.6.2004, osoitteessa <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2004:0401:FIN:FI:PDF> .

KOM(2005) 184 lopullinen. Komission tiedonanto neuvostolle ja Euroopan parlamentille. Haagin ohjelma: kymmenen painopistettä seuraaviksi viideksi vuodeksi. Kumppanuus Euroopan uudistamiseksi vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alalla. Euroopan yhteisöjen komissio Bryssel 10.5.2005, osoitteessa

<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0184:FIN:FI:PDF>.

KOM(2010) 171 lopullinen. Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle. Vapauden, turvallisuuden ja oikeu-

den alueen toteuttaminen EU:n kansalaisten hyväksi. Toimintasuunnitelma Tukholman ohjelman toteuttamiseksi. Bryssel 20.4.2010, osoitteessa: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0171:FIN:FI:PDF>.

KOM(2011) 573 lopullinen. Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle. Kohti EU:n kriminaalipolitiikkaa: EU:n politiikkojen tehokkaan täytäntöönpanon varmistaminen rikosoikeuden keinoin. Euroopan komissio. Bryssel 20.9.2011.

Neuvoston ja komission toimintasuunnitelma parhaista tavoista panna täytäntöön Amsterdamin sopimuksen määräykset vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvan alueen toteuttamisesta. Neuvoston (oikeus- ja sisäasiat) 3 päivänä joulukuuta 1998 hyväksymä teksti. EYVL C 19. Bryssel 23.1.1999, s.1-15.

Tampereen Eurooppa-neuvosto, puheenjohtajan päätelmät. 15.-16.lokakuuta 1999.

Nr:200/1/99. 16.10.1999, osoitteessa

http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/fi/ec/00200-r1.fi9.htm ,
käyty 14.8.2013.

Wienin Eurooppa-neuvosto. Puheenjohtajan päätelmät. 11.-12.joulukuuta 1998. osoitteessa http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/fi/ec/00300-R1.FI8.htm,
käyty 14.8.2013.

Kansalliset virallislähteet, Suomi

Rikoslaki 19.12.1889/39.

LaVL 5/2013 vp. Valtioneuvoston kirjelmä ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi (euron väärentäminen). Helsinki 26.4.2013, osoitteessa http://www.eduskunta.fi/faktatmp/utatmp/akxtmp/lavl_5_2013_p.shtml , käyty 29.8.2013.

LaVL 7/2013 vp. Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi unionin taloudellisiin etuihin kohdistuvien petosten torjunnasta rikosoikeudellisin keinoin (unionipetosdirektiivi). Helsinki 30.5.2013, osoitteessa http://www.eduskunta.fi/faktatmp/utatmp/akxtmp/lavl_7_2013_p.shtml , käyty 17.8.2013.

III Lyhenteet

CE	Conformité Européene (ranskaa); liittyy unionin merkintämääräyksiin esimerkiksi sähkö- ja elektroniikkalaitteissa
ecu	European Currency Unit, Euroopan valuuttayksikkö; Yhteisöjen käyttämä tilivaluutta ennen euroa
ETY	Euroopan talousyhteisö
EU	Euroopan unioni
EUVL	Euroopan unionin virallinen lehti
EY	Euroopan yhteisöt
EYTI	Euroopan yhteisöjen tuomioistuin, Lissabonin sopimuksen jälkeen Euroopan unionin tuomioistuin
EYVL	Euroopan yhteisöjen virallinen lehti; 1.2.2003 asti, jolloin virallisen lehden nimi muuttui Euroopan unionin viralliseksi lehdeksi ¹
OSA	oikeus- ja sisäasiat; viitataan näillä aloilla tehtävään yhteistyöhön
RL	Suomen rikoslaki
SEU	Sopimus Euroopan unionista; toinen unionin perussopimuksista
SEUT	Sopimus Euroopan unionin toiminnasta; toinen unionin perussopimuksista
UM	Suomen ulkoministeriö
YOS	oikeus- ja sisäasiat

¹Eduskunnan kirjasto: <http://lib.eduskunta.fi/Resource.phx/kirjasto/yhteiskuntatieto/eu-tiedonlahdeopas/asiakirjat-euvl.htm>

1. Johdanto

1.1. Tutkimusteema

Euroopan unionissa rikosoikeus on tällä hetkellä kaikkein nopeimmin kehittyvä oikeudenala. Sen virallinen historia on alkanut 1990 -luvun alussa, mikä tekee siitä yhden nuorimmista yhteistyön muodoista. Unionin toimielimet ovat asettaneet tavoitteekseen kehittää unionille johdonmukaisen kriminaalipolitiikan. Tämä tehtävä on juuri alkanut.

Euroopan unionista laaditun sopimuksen 67 artikla tiivistää sen filosofian, johon unionin rikosoikeudellinen yhteistyö pohjimmiltaan perustuu: ”Unioni muodostaa vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen, jolla kunnioitetaan perusoikeuksia sekä jäsenvaltioiden erilaisia oikeusjärjestelmiä ja -perinteitä. Unioni varmistaa sen, ettei henkilöitä tarkasteta sisärajoilla, sekä kehittää turvapaikka- ja maahanmuuttoasioita sekä ulkorajavalvontaa koskevan yhteisen politiikan, joka perustuu jäsenvaltioiden väliseen yhteisvastuuseen ja joka on oikeudenmukainen kolmansien maiden kansalaisia kohtaan. - - Unioni pyrkii varmistamaan korkean turvallisuustason rikollisuutta, rasismia ja muukalaisvihaa ehkäisevillä ja torjuvilla toimenpiteillä, poliisiviranomaisten ja muiden toimivaltaisten viranomaisten välisillä yhteensovittamis- ja yhteistyötoimenpiteillä sekä rikosoikeudellisten päätösten vastavuoroisella tunnustamisella ja tarvittaessa rikoslainsäädäntöjen lähentämisellä. --”

Unionin kriminaalipolitiikan yleistavoite on Euroopan komission mukaan parantaa kansalaisten luottamusta siihen, ”että he elävät Euroopassa vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueella, että heidän oikeuksiaan suojaava EU:n lainsäädäntö pannaan täytäntöön, ja että sitä sovelletaan niin kuin pitää, ja että EU samalla ottaa täysimääräisesti huomioon toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteet ja muut perussopimuksissa vahvistetut perusperiaatteet”.²

Euroopan komissio oli tyytymätön unionin rikosoikeudelliseen toimivaltaan ennen Lissabonin sopimuksen voimaantuloa. Komission näkemyksen mukaan unionilainsäädännössä oli useita puutteita, kuten yksimielisyysvaatimus lainsäätämässä, Euroopan parlamentin heikko vaikutusvalta rikosoikeudellisissa asioissa ja se, että jäsenvaltiota vastaan ei voinut käynnistää rikkomusmenettelyä tuomioistuimessa lainsäädännön asianmukaisen täytäntöönpanon var-

² KOM(2011) 573 lopullinen

mistamiseksi.³ Näkökanta on täysin ymmärrettävä kriminaalipoliittisten tavoitteiden valossa. Yksimielisyysvaatimus on voinut jarruttaa päätösten tekoa ja saattanut johtaa kompromisseihin, joiden tuloksena ei säädetty niin tehokkaita lainsäädäntöinstrumentteja kuin komissio olisi toivonut. Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueeseen sisältyy ajatus kansalaisten Euroopasta, joten kansalaisia edustavan parlamentin vaikutusmahdollisuus on tästä näkökulmasta tärkeä. Nämä ”puutteet” on sittemmin Lissabonin sopimuksella korjattu.

Komission mukaan unionioikeus voi tuoda kansallisiin rikosoikeusjärjestyksiin tietyissä tapauksissa lisäarvoa, eikä unionin tavoite ole korvata kansallisia rikosoikeuden sääntöjä.⁴ Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (jatkossa käytetään lyhennettä SEUT) 82 artiklan mukaan oikeudellinen yhteistyö unionissa perustuu tuomioistuinten tuomioiden ja oikeusviranomaisten päätösten vastavuoroisen tunnustamisen periaatteeseen, ja siihen kuuluu jäsenvaltioiden lakien ja asetusten lähentäminen. Vastavuoroinen tunnustaminen on helpompi toteuttaa, jos lähentämistä on toteutettu edes jollain minimitasolla; erilaisuudet lainsäädännöissä voivat aiheuttaa ongelmia, sillä vieraan valtion tuomioistuimen tuomio on vaikea panna täytäntöön, jos täytäntöönpanovaltiossa on käytössä aivan erilainen rangaistusjärjestelmä⁵. Toisin sanoen vastavuoroinen tunnustaminen on yhteistyön päämuoto ja aineellisen rikosoikeuden lähentäminen toissijainen toimintamuoto. Unionin toimivalta aineellisen rikosoikeuden alalla perustuu SEUT 83 ja 325 artikloihin. SEUT 83 artiklan mukainen toimivalta kattaa unionin laajuisten rikosoikeudellisten vähimmäissääntöjen luomisen. SEUT 325 artiklan toimivalta on vielä hieman epäselvä. Sitä tarkastellaan lähemmin jaksossa 5.1.2.

Euroopan unioni ei voi vielä Lissabonin sopimuksen jälkeenkään saavuttaa kaikkia jäsenmaita kattavaa yhtenäistä kriminaalipolitiikkaa, sillä Yhdistyneet kuningaskunnat, Irlanti ja Tanska ovat käyttäneet valtiolle kuuluvaa suvereniteettia rikosoikeudellisissa asioissa ja jättäytyneet lähtökohtaisesti rikosoikeudellisen yhteistyön ulkopuolelle. Yhdistyneet kuningaskunnat ja Irlanti ovat varanneet itselleen mahdollisuuden ilmoittaa yksittäisten toimenpiteiden kohdalla osallistuvansa niihin. Tanskan on poistettava yhteistyön ulkopuolelle jättäytymistä koskeva varauma kokonaan, jos se haluaa osallistua rikosoikeudelliseen yhteistyöhön. Se ei voi siis valita osallistuvansa yhteistyöhön vain jonkin tietyn säädöksen osalta.⁶

Miksi unioni tarvitsee kriminaalipolitiikkaa? Asp näkee tähän useita syitä. Euroopan yhteisöjen luomisen jälkeen yhteisöille syntyi myös intressejä, joita täytyi suojella. Eri oikeudenalojen

³ KOM(2011) 573 lopullinen, s.4.

⁴ KOM(2011) 573 lopullinen, s.5.

⁵ Asp 2005, s.32-33.

⁶ Suominen & Frände 2010, s.38.

välille on vaikeaa vetää tarkkoja rajoja, joten tilanne, että yhteistyö kattoi vain joitain oikeudenaloja/politiikkoja, kuten kilpailuoikeuden tai neljä perusvapautta, mutta ei rikosoikeutta, oli jo lähtökohdiltaan ongelmallinen. Lisäksi yhteistyö esimerkiksi erilaisine tukineen saattaa houkuttaa rikoksentekoon ja unionin täytyy suojella taloudellisia intressejään. Yksi selitys on myös symbolinen arvo: vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alue ja näin ollen rikosoikeus nähdään integraation symbolina. Tässä mielessä erityisesti vakava järjestäytynyt rikollisuus on yhteiskunnan yhteinen vihollinen.⁷ Kriminaalipolitiikan yksi tarkoitus on suojella vallitsevaa yhteiskuntajärjestystä tai valtarakennetta.⁸

1.2. Keskeiset käsitteet

Tutkielman aihe on aineellisen rikosoikeuden lähentäminen. Aineellinen rikosoikeus käsittää rikollisen teon määrittelyt (teonkuvaus) ja rangaistussäännökset⁹. Tutkielma käsittelee aihetta EU-rikosoikeuden näkökulmasta, joka kuuluu sekä rikosoikeuden että eurooppaoikeuden alaan. EU-rikosoikeus ymmärretään tässä tutkielmassa laajassa merkityksessä, jolloin se kattaa kaiken Euroopan unionissa toteutettavan rikosoikeudellisen toiminnan; EU-rikosoikeus suppeassa merkityksessä viittaa vanhaan III pilarin alaiseen yhteistyöhön, kun taas EY-rikosoikeus kattoi vanhan I pilarin sisällä toteutetut rikosoikeudelliset toimet¹⁰.

Rikosoikeuden lähentäminen tarkoittaa tietynasteista eroavaisuuksien poistamista unionin jäsenvaltioiden rikoslainsäädännöstä. Direktiiveissä lähentäminen rajoittuu rikosten tunnusmerkistöjen ja seuraamusten määrittelyä koskeviin vähimmäissääntöihin (SEUT 83 artikla). Euroopan unionissa lähentäminen on tähän asti koskenut vain enimmäisrangaistusten vähimmäistasoja, niin sanottuja minimimaksimeita. Unionin toimivallan ei ole katsottu ulottuvan pienimpien mahdollisten vähimmäisrangaistusten eli minimiminimeiden säätämiseen. Lähentämisen synonyyminä käytetään joskus termiä harmonisointi, mutta se on todellisuudessa käsitteenä laajempi¹¹. Englanninkielisessä oikeuskirjallisuudessa käsitteitä ”approximation” ja ”harmonization” käytetään joskus synonyymeinä, mutta koska unionin perussopimuksissa on valittu termi lähentäminen, sitä käytetään myös tässä tutkielmassa. Harmonisointi tarkoittaa rikoslainsäädäntöjen yhdenmukaistamista (puhutaan myös unifikaatiosta, engl. unification), mikä käytännössä tarkoittaa kaikkien erojen poistamista jäsenmaiden lainsäädännöstä. Harmonisointi yhdistetään asetuksiin. Rikosoikeudessa asetusten käyttöä ei pidetä hyväksyttäv-

⁷ Asp 2013, s.26-30.

⁸ Kekkonen & Ylikangas 1982, s. 80-82.

⁹ Frände 2006, s.41.

¹⁰ Melander 2010 b, s.7-8.

¹¹ Helenius 2011, s.34.

nä, koska se on historiallisesti käsitetty korostetusti kansalliseen itsemääräämisoikeuteen kuuluvaksi oikeudenalaksi. Vaikka unioni on Lissabonin sopimuksen voimaantulon jälkeen kasvatanut rikosoikeudellista toimivaltaansa, sitä pidetään yhä erityisen herkkänä oikeudenalana, jossa halutaan säilyttää kansalliset piirteet.

Mielenkiintoista on, että unioni ei ole itse antanut tarkkaa määritelmää siitä, mitä unionioikeudessa tarkoitetaan rikosoikeudella, rikoksilla tai niiden seuraamuksilla. Määritelmä olisi tarpeen, koska unionin toimivalta on laajentunut Lissabonin sopimuksen voimaantulon jälkeen rikosoikeuden alalla lainsäädäntövallan sekä komission että tuomioistuimen valvontavallan osalta.¹² Suomessa rikoksen määritelmä ei sisälly lakiin. Rikoksen klassinen määritelmä kuitenkin on muotoiltu oikeustieteessä siten, että rikos on tunnusmerkistön mukainen, oikeudenvastainen ja syyllisyyttä osoittava teko. Unionitasoinen rikoksen määritelmä kuitenkin eroaisi tästä, jos sellainen olisi olemassa, koska unionin kriminalisointivelvoitteet on kohdistettu jäsenvaltioille.

Se, että unionilta puuttuu rikosoikeudellisten toimenpiteiden yksiselitteinen määritelmä, voi olla ongelma, koska unionilainsäädännössä on jäsenvaltioille kohdistettu velvoite säätää tietyistä teoista rikosoikeudellinen rangaistus ja toisinaan jäsenvaltio voi valita seuraamuksen esimerkiksi hallinnollisten toimenpiteiden ja rikosoikeudellisten toimenpiteiden välillä¹³. Toisissa jäsenmaissa tietyt asiat käsitellään hallinnollisessa prosessissa, kun taas toisissa asia voidaan käsitellä rikosoikeuden alaan kuuluvaksi¹⁴. Unionitasollakin esiintyy paljon niin sanottuja sanktioluonteisia seuraamusmaksuja, jotka eivät ole rikosoikeudellisia rangaistuksia vaan hallinnollisia seurauksia, mikä on saattanut johtua aiemmasta EU:n puutteellisesta toimivallasta rikosoikeuden alalla¹⁵. Myös Herlin-Karnell on arvellut hallinnollisten sanktioiden käytön olleen ”takaportti” ylikansallisille rangaistuksille unionissa¹⁶. Yleisellä tasolla hallinnolliset sanktiot voi erottaa rikosoikeudellisista sanktioista siitä, että ne eivät sisällä eettistä moitetta väärästä menettelystä, vaan moite kohdistuu siihen, että tiettyä sääntöä ei ole noudatettu¹⁷. Vain rikosoikeudellisiin sanktioihin liittyy vankeuden uhka¹⁸. Unionioikeudessa oikeuskäytännössä on erotettu nämä kaksi oikeudenalaa: säädösten alalla on määritelty, että esimerkiksi kilpailuoikeudelliset sakot eivät ole luonteeltaan rikosoikeudellisia; Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oike-

¹² Klip 2012, s.169 ja 171.

¹³ Vrt. Herlin-Karnell 2012, s. 14: Joissain tilanteissa voi olla epäselvää, onko jäsenmailla todellisuudessa vapaus valita hallinnolliset sanktiot ja silti määrätä tehokkaita ja varoittavia sanktioita.

¹⁴ Asp 2013, s.58.

¹⁵ Matikkala 2010, s.233.

¹⁶ Herlin-Karnell 2012, s.14.

¹⁷ Nelles 2004, s. 80.

¹⁸ Asp 2013, s. 68.

uskäytännössä hallinnolliset sanktiot ja rikosoikeudelliset rangaistukset on puolestaan tietyissä tapauksissa vaikutuksiltaan rinnastettu¹⁹. Kun EU tulee liittymään Euroopan ihmisoikeussopimukseen, sitä tulee sitomaan sopimuksen 6 artiklan määritelmä rikosoikeudesta ja sen tulkintakäytäntö. Tutkielman kannalta kiinnostavia ovat kuitenkin puhtaasti rikosoikeudelliset velvoitteet jäsenmaille.

Kriminaalipolitiikka on rikollisuutta koskevaa yhteiskunnallista päätöksentekoa²⁰. Kriminaalipolitiikkaa harjoittaa julkinen valta eli viranomaiset, virkamiehet ja lainsäätäjät. Euroopan unionin kriminaalipolitiikkaa harjoittavat Euroopan komissio, Euroopan unionin neuvosto, Euroopan parlamentti ja Eurooppa-neuvosto. Kunkin toimielimen rooli kriminaalipoliittisessa päätöksenteossa selostetaan tarkemmin jaksossa 3.1.

1.3. Tehtävänasettelu ja rakenne

Tutkielman otsikko ”Euroopan unionin kriminaalipolitiikka aineellisen rikosoikeuden lähentämisen valossa” tiivistää tutkimusaiheen hyvin. Tarkoitus on saada kokonaiskuva aineellisen rikosoikeuden lähentämisen nykytilasta EU:ssa. Tutkielmassa tarkastelen aiheen oikeusperustaa sekä unionin jäsenmaihin kohdistamia konkreettisia kriminalisointivelvoitteita siitä näkökulmasta, mitkä teot unionin mukaan tulisi olla rangaistavia ja kuinka niistä tulisi rangaista. Tutkielman näkökulma on kriminaalipoliittinen ja lainopillinen.

Vaikka lainsäädäntöjen lähentäminen on toissijainen toimintamuoto unionirikosoikeudessa, se on silti merkittävä osa unionin kriminaalipolitiikkaa. Jos tarkkoja ollaan, unioni harjoittaa aktiivista politiikkaa nimenomaan tässä yhteistyömuodossa. Vastavuoroisessa tunnustamisessa on kyse siitä, että jäsenvaltiot tekevät päätöksiä, jotka sitten tietyin edellytyksin tunnustetaan toisissa jäsenmaissa. Niissä rikostyypeissä, joissa unionilla on toimivaltaa, unionin vaikutusvalta on nykyään suurempi kuin yhden jäsenvaltion vaikutusvalta yksin. Täytyy kuitenkin ottaa huomioon jäsenvaltioiden rikosoikeusjärjestelmän suojaksi säädetty niin sanottu hätäjarrumenetely. Kansallisen lainsoveltajan on tärkeä tuntea kansallisen lain taustalla oleva EU-oikeus, koska kansallista lakia on tulkittava sen pohjana olleen direktiivin tai puitepäätöksen tarkoituksen mukaisesti. Olen valinnut ja rajannut aiheen tämän ajatuksen pohjalta. On tärkeä saada vähintään yleiskuva unionin aineellista rikoslainsäädäntöä koskevasta kriminaalipoliittisesta linjasta, koska unionin toimielimet eivät ole kirjanneet sitä minnekään yhdeksi kokonaisuudeksi. Lisäksi

¹⁹ Asp 2013, s. 58-59.

²⁰ Tapani & Tolvanen 2008, s.13.

kotimaista tuoretta oikeuskirjallisuutta aiheesta on julkaistu vähänlaisesti, vaikka juuri tämä oikeudenala on kokenut viime vuosina suuria muutoksia unionissa.

Tutkielman päälähteenä on käytetty Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen konsolidoituja toisintoja, sekundäärilainsäädäntöä sekä unionin poliittisluonteisia asiakirjoja. Tutkielmaa varten unionioikeutta on seurattu 22.8.2013 asti. Akateemista tutkimusta ja kommentaareja aiheesta on ilmestynyt runsaasti englanniksi, joista lähteiksi on muun muassa valittu Maria Fletcherin (School of Law at the University of Glasgow, Yhdistyneet kuningaskunnat), Robin Lööfin (European University Institute, Florence Italia) ja Bill Gilmoren (School of Law at the University of Edinburgh, Yhdistyneet kuningaskunnat) kirjoittama ”EU Criminal Law and Justice”; Steve Peersin (Professor of Law, University of Essex) ”EU Justice and Home Affairs Law”; Petter Aspin (Professor of Criminal Law at Stockholm University) ”The Substantive Criminal Law Competence of the EU” sekä André Klipin (Professor of criminal law, criminal procedure and transnational criminal law, Maastricht University) ”European Criminal Law. An Integrative Approach”. Suomessa OTT, VT Sakari Melander (Helsingin yliopisto) on tutkinut aihetta ja häneltä onkin ilmestynyt ainoa suomenkielinen oikeustieteellinen yleisesitys EU-rikosoikeudesta.

Tutkielman rakenne on seuraava. Luvussa 1 on esitelty aihepiiri yleisesti ja luvussa 2 edetään toimivaltakysymyksiin tarkemmin, kun esitellään unionin primäärioikeus kriminaalipolitiikan kannalta. Luku 3 käsittelee unionin toimielinten roolia kriminaalipoliittisessa päätöksenteossa ja rikosoikeudellisia lainsäädäntöinstrumentteja. Seuraavaksi liikutaan periaatteiden tasolla; luvussa 4 käydään läpi unionin rikosoikeudelliset periaatteet, mallisäännöt ja politiikkaohjelmat. Viides luku on käytännön kriminaalipolitiikan näkökulmasta kaikkein tärkein. Siinä esitellään aineellisen rikosoikeuden uusi oikeusperusta, aihetta koskeva lainsäädäntö sekä pohditaan millaisia kriminalisointivelvoitteita unioni voi kohdistaa jäsenmaihiin. Tällä hetkellä kriminaalipolitiikan kuuma peruna on komission ehdotus sitovien vähimmäisrangaistusten käyttöönotosta. Näiden teemojen pohjalta kriminaalipolitiikan tulevaisuuden pohdintaa jatketaan luvussa 6, joka myös kokoaa tutkielman päätelmät yhteen.

2. Primäärilainsäädäntö kriminaalipolitiikan ja rikosoikeuden harmonisoinnin näkökulmasta

Euroopan unionissa on kahdentasoisia säädöksiä. Unionioikeus jaetaan primäärioikeuteen ja sekundäärioikeuteen eli johdettuun oikeuteen. Primäärioikeuteen kuuluvat sopimus Euroopan

unionista, (jatkossa käytetään lyhennettä SEU) ja sopimus Euroopan unionin toiminnasta, joita kutsutaan unionin perussopimuksiksi. Primäärioikeus kattaa myös perussopimuksia muuttaneet sopimukset (esimerkiksi Lissabonin sopimus), jäsenmaiden liittymissopimukset²¹ ja Euroopan unionin perusoikeuskirjan. Perussopimuksissa annetaan unionille toimivalta säätää asetuksia ja direktiivejä, jotka ovat unionin lainsäädäntöinstrumentteja, ja joita kutsutaan johdetuksi oikeudeksi. Näitä käsitellään myöhemmin rikosoikeuden näkökulmasta jaksossa 3.3.

2.1. Maastrichtin sopimus

Maastrichtin sopimuksella viitataan Maastrichtissa 7.2.1992 allekirjoitettuun 1.11.1993 voimaan tulleeseen sopimukseen Euroopan unionista. Maastrichtin sopimus on toisin sanoen alkuperäinen unionin perustamissopimus, jota on myöhemmin muutettu rikosoikeuden kanalta relevantisti Amsterdamin ja Lissabonin sopimuksilla. Unioni rakennettiin kolmen pilarin mallin varaan, joista rikosoikeus kuului III pilariin, joka käsitteli yhteistyötä oikeus- ja sisäasioissa. Muut pilarit olivat I pilari eli yhteisöpilari²² ja II pilari eli yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka. Toimivat sisämarkkinat ja sitä tukevat politiikat kuuluivat I pilarin alaan²³, jonka päätöksenteko oli ylikansallista. Tämä tarkoittaa, että päätöksenteko tapahtui määränemmistöllä yhteisön toimielimissä²⁴.

Rikosoikeuden on perinteisesti katsottu kuuluvan korostetusti valtioiden itsemääräämisoikeuden piiriin, eikä tätä oletusta muutettu Maastrichtin sopimuksella²⁵. Siksi III pilarin päätöksentekovalta kuului jäsenmaille. Se oli tavanomaista kansainvälistä oikeutta, eikä osa yhteisöoikeutta, vaikka siinä hyödynnettiin yhteisöjen toimielimiä²⁶. Yhteistyö III pilarissa oli kuitenkin puhtaasti jäsenmaiden hallitusten välistä, eikä siten kuulunut unionin toimivaltaan²⁷. Yhteistyön välineitä, instrumentteja, olivat yhteiset kannat, yhteiset toiminnat ja yleissopimukset, mutta yhteiset kannat eivät koskaan tähdänneet aineellisen rikosoikeuden lähentämiseen.²⁸ Kaksi ensin mainittua olivat luonteeltaan poliittisia, eivät varsinaisia lainsäädäntöinstrumentte-

²¹ Melander 2010, s.67.

²² Leinonen 2000, s. 5: Ennen Maastrichtin sopimusta unionia kutsuttiin Euroopan yhteisöiksi. Nämä kolme yhteisöä olivat Euroopan talousyhteisö, Euroopan hiili- ja teräsyhteisö sekä Euroopan atomienergiayhteisö. Euroopan unionin perustamisen jälkeen nämä yhteisöt muodostivat Euroopan unionin I pilarin, mutta talusyhteisön nimi muutettiin Euroopan yhteisöksi.

²³ Unionin tarkoitus on jo varhaisesta vaiheesta ollut taata rauhaa Euroopassa aluksi hiilen ja teräksen markkinoita säätelemällä, ja vähitellen unionille on kehitetty sisämarkkinat, jotka perustuvat neljään perusvapauteen: tavaroiden, palveluiden, työvoiman ja pääoman vapaaseen liikkuvuuteen.

²⁴ Melander 2010, s. 5.

²⁵ Perron 2005, s.7.

²⁶ Leinonen 2000, s.8.

²⁷ Asp 2013, s.45.

²⁸ Melander 2010, s.6.

ja²⁹. Yleissopimukset kuuluvat myös tavalliseen kansainväliseen oikeuteen, ne ovat valtioiden välisiä sopimuksia, eivät erityisesti unioni-instrumentteja. Niitä käytettiin nimenomaan sen takia, että ei ollut olemassa unionitasoista toimivaltaa rikosasioissa.

2.2. Amsterdamin sopimus

Maastrichtin sopimuksessa oli puutteita, eikä yhteistyö rikosoikeuden alalla ollut sujuvaa. Eri-tyisesti tämä näkyi yleissopimusten neuvottelujen ja kansallisen voimaansaattamisen hitaudessa.³⁰ Siksi Amsterdamin sopimuksessa otettiin rikosoikeuden erityisinstrumentiksi puitepäätös, jota sanottiin direktiivin vastineeksi III pilarissa.³¹

Amsterdamin sopimuksessa tehtiin useita muutoksia unionin pilarirakenteeseen. Sisärajoitukset (osallistuvien maiden väliltä) poistava Schengenin säännöstö otettiin osaksi unionia ja kolmannelta pilarista siirrettiin yhteisöoikeuden pilariin monia henkilöiden vapaata liikkumista sääteleviä politiikanaloja, kuten viisumi-, turvapaikka ja maahanmuuttopolitiikka. Kolmanteen pilariin jäi silloisen SEU sopimuksen VI osasto eli poliisiyhteistyö ja oikeudellinen yhteistyö rikosoikeuden alalla. Amsterdamin sopimuksessa päätettiin kehittää unionia vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueena.³² Käsitettä tarkastellaan lähemmin unionin politiikkaa ohjaavien Eurooppa-neuvoston ohjelmien/toimintasuunnitelmien käsittelyn yhteydessä.

Pilarijaon aikaan rikosoikeudellinen toimivalta kuului jäsenvaltioille ja sitä tuli käsitellä III pilarin alla. Lisäksi EY-tuomioistuin siirsi 2000 -luvun puolivälissä rajoitettua rikosoikeudellista toimivaltaa I pilariin, mistä kerrotaan jäljempänä osiossa 5.1.1.2. I pilarin instrumenteilla eli direktiiveillä ja asetuksilla saattoi myös epäsuorasti olla vaikutusta rikosoikeuteen, koska kansallinen oikeus, myöskään rikosoikeus, ei saa olla ristiriidassa unionioikeuden määräysten kanssa (EU-oikeuden etusijan periaate).

2.3. Lissabonin sopimus

Lissabonin sopimus allekirjoitettiin 13.12.2007 ja se tuli voimaan 1.12.2009. Ennen Lissabonin sopimusta unionille kaavailtiin perustuslakisopimuksen säätämistä, mutta hanke kaatui, koska Ranska ja Hollanti hylkäsivät sen kansanäänestyksissään. Lissabonin sopimus on muokattu

²⁹ Nuotio 2010 s.8.

³⁰ Nuotio 2010, s. 6.

³¹ Melander 2010, s.11.

³² EYVL C 19 Bryssel 23.1.1999, s. 2.

versio hylätystä perustuslaillisesta sopimuksesta. Se on perussopimusten muutossopimus, jolla muutettiin alun perin vuonna 1992 voimaan tullutta Maastrichtin sopimuksen nimellä kulkenutta sopimusta Euroopan unionista ja vuonna 1957 allekirjoitettua Rooman sopimusta³³, jolla tuolloin perustettiin Euroopan talousyhteisö. Koska unionista tuli oikeushenkilö ja kaikki kolme ”Euroopan yhteisöä” sulautuivat myös juridisesti unioniksi, Rooman sopimuksen nimi muutettiin sopimukseksi Euroopan unionin toiminnasta. SEU sisältää yleisiä määräyksiä, SEUT puolestaan yksityiskohtaisempia määräyksiä unionin toimivallasta ja politiikka-aloista.

Sopimus muutti unionia radikaalisti. Muun muassa unionin pilarirakenne purettiin. Sopimuksen voimaantulon jälkeen oikeudellinen yhteistyö rikosasioissa siirtyi kokonaisuudessaan jaetun toimivallan alaksi. Se tarkoittaa alaa, jossa sekä unioni että jäsenvaltiot voivat antaa oikeudellisesti velvoittavia säädöksiä. Jäsenvaltiot käyttävät toimivaltaansa siltä osin kuin unioni ei ole käyttänyt omaansa. Unionin toimivallan laajuus määritellään kunkin alan kohdalla erikseen (SEUT 2 artiklan 2 kohta) ja toimivallan käyttöä ohjaavat toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteet. Euroopan unionin toiminnasta tehdyssä sopimuksessa rikosoikeuden lähentämisen oikeusperustan luovat artikkelit ovat 83 artikla (yleistoimivalta) ja 325 artikla (petosten torjunta). Oikeus- ja sisäasioiden yhteistyön päätöksentekojärjestelmän muuttamiselle oli käytännön tarve, koska laajentuvassa unionissa yksimielisyyttä on mahdoton saavuttaa³⁴.

Pilarirakenteen purkautuessa myös puitepäätöksistä luovuttiin kokonaan³⁵ ja jatkossa unionin rikosoikeudellisessa lainsäädännössä käytettävä instrumentti on direktiivi. Lissabonin sopimuksessa sovittu viiden vuoden siirtymäkausi loppuu 30.11.2014. Siirtymäaika vaikuttaa esimerkiksi Euroopan unionin tuomioistuimen toimivaltaan (entinen Euroopan yhteisöjen tuomioistuin). Jos puitepäätöstä ei muuteta ennen määräajan päättymistä, tuomioistuimen toimivalta säilyy sellaisena kuin se oli Amsterdamin sopimuksen aikaan. Jos puitepäätöstä muutetaan ennen tätä, toimivalta on sen jälkeen Lissabonin sopimuksen mukainen. Siirtymäkauden jälkeen tuomioistuimen uusi toimivalta koskee kaikkia säädöksiä, riippumatta siitä, ovatko ne säädetyt ennen vai jälkeen Lissabonin sopimuksen voimaantulon.³⁶

³³ Helenius 2011, s.13.

³⁴ Nuotio 2010, s.9.

³⁵ Melander 2010, s.15.

³⁶ Melander 2010, s.40.

3. Euroopan unionin toimielinten ja lainsäädäntöinstrumenttien rooli kriminaalipolitiikassa

3.1. Toimielimet

3.1.1. Euroopan unionin neuvosto

Euroopan unionin neuvosto eli neuvosto käyttää unionissa lainsäädäntövaltaa yhdessä Euroopan parlamentin kanssa. Neuvoston roolista säädetään muun muassa SEU 16 artiklassa. SEU 16 (2) mukaan neuvoston jäsenet ovat jäsenmaiden ministeritason edustajia, joilla on edustamansa jäsenvaltion hallitusta sitovat valtuudet. Neuvosto edustaakin jäsenvaltioita unionin päätöksenteossa.

SEU 16(6) mukaisesti neuvosto kokoontuu eri kokoonpanoissa ja se tekee päätöksensä useimmiten määräenemmistöllä (SEU 16(3)). Oikeus- ja sisäasioita, joihin rikosoikeus kuuluu, käsitellään oikeus- ja sisäasioiden neuvostossa. Sille asiat valmistelee pysyvien edustajien komitea Coreper, joka koostuu jäsenmaiden pysyvien EU-edustustojen suurlähettiläistä³⁷. Coreper valvoo lainvalmistelussa unionin periaatteiden, kuten laillisuus-, toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen noudattamista. Lainvalmistelun sujumuuden vuoksi asioista pyritään saavuttamaan sopu Coreperin käsittelyssä, jolloin neuvoston tehtävänä olisi enää äänestäminen.³⁸

Maastrichtin sopimuksen voimassaollessa neuvostolla oli unionin toimielimistä suurin toimivalta. Yhteiset kannat ja yhteiset toiminnot hyväksyttiin neuvostossa, mutta yleissopimukset vain valmisteltiin siellä.³⁹ Yleissopimusten hyväksyminen kuului jäsenvaltioille, joiden piti kansallisten sääntöjensä mukaan saattaa ne osaksi lainsäädäntöään. Tästä johtui se, että niiden voimaansaattamisprosessissa saattoi kestää kauan⁴⁰. Amsterdamin sopimuksella käyttöön otetut puitepäätökset hyväksyttiin neuvostossa⁴¹, mutta niiden hyväksyminen vaati jäsenmaiden ministereiltä yksimielisyyttä.

³⁷ Ks. Neuvoston kokoonpanot, osoitteessa <http://www.consilium.europa.eu/council/council-configurations?lang=fi>.

³⁸ Melander 2010, s.33 ja 64.

³⁹ Melander 2010, s. 7.

⁴⁰ Fletcher et al 2008, s.174.

⁴¹ Melander 2010, s. 12.

3.1.2. Euroopan komissio

Komissio edustaa unionissa itse unionia. Komission jäsenten tulee olla riippumattomia, tämä koskee myös suhdetta jäsenmaiden hallintoon (SEU 17(3)). Komission toiminnasta säädetään muun muassa SEU 17 artiklassa. SEU 17(1) mukaan komissio ajaa unionin yleistä etua ja valvoo unionin oikeuden soveltamista Euroopan unionin tuomioistuimen valvonnassa. SEUT 258 perusteella komissio voi saattaa jäsenvaltion jäsenyysselvityksen laiminlyöntiä koskevan asian Euroopan unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi. SEU 17(2) artiklasta johtuu, että komissiolla on aloitemonopoli lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttävissä asioissa, ellei perussopimuksissa toisin määrätä. SEUT 76 artiklan perusteella oikeudellisessa yhteistyössä rikosoikeuden alalla ja poliisiyhteistyössä aloitteen voi tehdä myös yksi neljäsosa (1/4) jäsenvaltioista⁴². Komissio ei siis ole lainsäädäntöelin, vaan sen rooli on toimeenpanossa ja valmistelussa.

Komission toimivalta rikosoikeudellisissa asioissa ei aina ole ollut näin laaja. Maastrichtin sopimuksen aikaan komissiolta puuttui sekä aloitevalta että valvontavalta eli oikeus käynnistää prosessi EY-tuomioistuimessa jäsenvaltiota vastaan, jos komissio olisi katsonut jäsenvaltion rikkoneen jäsenyysselvityksiään.⁴³ Aloiteoikeuden, mutta ei monopolia, komissio sai Amsterdamin sopimuksessa. Komissio käytti aloiteoikeuttaan ahkerasti ja antoi useita ehdotuksia puitepäätöksiksi.⁴⁴ Kanneoikeus EY-tuomioistuimeen ja valvontavalta puuttuivat edelleen. Rikosoikeus erosikin selvästi I pilarin politiikka-aloista, joissa komissiolla oli aloitemonopoli.⁴⁵ Ennen Lissabonin sopimusta myös yksittäinen jäsenvaltio saattoi tehdä aloitteen rikosoikeudelliseksi puitepäätökseksi. Tässä mielessä Lissabonin sopimus heikensi jäsenvaltioiden asemaa. Sopimuksen myötä komissiolla on täysi kanne- ja valvontavalta jäsenmaita kohtaan sen valvossa rikosoikeudellisen yhteistyön velvoitteiden, esimerkiksi direktiivien täytäntöönpanon toteutumista⁴⁶.

Melanderin visio on, että tulevaisuudessa komissio antaa suurimman osan rikosoikeudellisista lainsäädäntöaloitteista, ja että se tulee myös ahkerasti käyttämään Lissabonin sopimuksella saavuttamaansa valvontavaltaa. Tämä on oletettavaa, koska komissio on usein arvostellut unionin tehottomuutta ja erityisesti tehokkaiden valvontamekanismien puutetta OSA asioissa.⁴⁷

⁴² Elokuussa 2013 Euroopan unionissa oli 28 jäsenmaata, eli lainsäädäntöaloitteen tekemiseen näillä politiikanaloilla tarvittiin 7 jäsenmaata.

⁴³ Melander 2010, s.7.

⁴⁴ Peers 2011, s. 25.

⁴⁵ Melander 2010, s.30-31.

⁴⁶ Melander 2010, s. 32.

⁴⁷ Melander 2010, s. 32.

3.1.3. Euroopan parlamentti

Euroopan parlamentti edustaa unionin kansalaisia, ja kansalaiset valitsevat sen jäsenet joka viides vuosi vaaleilla. Lissabonin sopimuksen jälkeen parlamentin roolia on vahvistettu ja se toimii SEU 14 artiklan mukaan unionissa lainsäätäjänä yhdessä neuvoston kanssa. Unionia on ainakin aiemmin moitittu siitä, että kansalaisilla ei ole ollut paljon vaikutusmahdollisuutta sen toimintaan eli on puhuttu demokratiavajeesta. Tämä on näkynyt erityisesti rikosoikeudellisen yhteistyön saralla.

Parlamentilla oli lähinnä nimellinen vaikutusmahdollisuus oikeus- ja sisäasioihin Maastrichtin sopimuksen aikaan. Sitä tiedotettiin oikeus- ja sisäasioiden yhteistyöstä ja periaatteessa sitä tuli kuulla OSA -asioista, mutta käytännössä näin tehtiin harvoin. Kuuleminen III pilarin asioissa yleistyi vasta vuonna 1997. Amsterdamin sopimuksen jälkeen neuvoston oli kuultava parlamenttia puitepäätösten valmistelussa, mutta se ei ollut sidottu parlamentin kantaan.⁴⁸ Käytännössä parlamentin lausunnoillakin oli korkeintaan vähäinen merkitys neuvoston kolmannen pilarin toimille⁴⁹. Nykyään rikosoikeudellista direktiiviä ei voida hyväksyä ilman Euroopan parlamentin myötävaikutusta. Näkemykseni mukaan tämä on aitoa ”kansalaisten Euroopan” toteuttamista. Käsite kuuluu unionin vapauden, oikeuden ja turvallisuuden alueen toteuttamisen keskeisiin ajatuksiin.

3.1.4. Eurooppa-neuvosto

Eurooppa-neuvosto on nimensä puolesta helposti sekoitettavissa Euroopan unionin neuvostoon eli neuvostoon (unionin lainsäädäntöelin, englanniksi Council of the European Union) ja Euroopan neuvostoon (Council of Europe), joka on kansainvälinen, erityisesti ihmisoikeuksia korostava valtioiden poliittinen yhteistyöjärjestö. Eurooppa-neuvosto on pitkään ollut epävirallisesti unionin korkein poliittinen päätöksentekuelin, mutta sen virallinen asema unionin toimielimenä vahvistettiin vasta Lissabonin sopimuksessa. Yleisesti Eurooppa-neuvoston toimivalta säädetään SEU 15 artiklassa. Eurooppa-neuvosto ei ole lainsäätävä, vaan sen tehtävä on määritellä yleiset poliittiset suuntaviivat unionin politiikoissa. Sen jäseniä ovat jäsenvaltioiden valtion- tai hallitusten päämiehet sekä Eurooppa-neuvoston puheenjohtaja ja komission puheenjohtaja (SEU 15(2)). Eurooppa-neuvostoa kutsutaan epävirallisesti myös huippukokoukseksi.

⁴⁸ Melander 2010, s. 8 ja s. 35-36.

⁴⁹ Peers 2011, s.25.

SEUT 68 artiklassa on määritelty Eurooppa-neuvoston tehtäväksi lainsäädännön ja operatiivisen toiminnan eteenpäinviennin strategiset suuntaviivat vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueella. Jaksossa 4.3. käsiteltävät poliittisluontoiset ohjelmat (Wien, Tampere, Haag ja Tukholma) ovat Eurooppa-neuvoston laatimia. Eurooppa-neuvoston päätelmät ovat kehittäneet EU-rikosoikeutta merkittävästi; sen päätelmissä on esimerkiksi esitetty ensimmäisen kerran ajatus vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen soveltamisesta rikosoikeudessa⁵⁰.

3.1.5. Euroopan unionin tuomioistuin

Euroopan unionin tuomioistuin tunnettiin ennen Lissabonin sopimusta nimellä Euroopan yhteisöjen tuomioistuin. Lissabonin sopimus myös laajensi tuomioistuimen toimivaltaa rikosoikeudellisissa asioissa huomattavasti. Tässä yhteydessä viitataan yleisesti tuomioistuimeen, vaikka sillä on erilaisia SEU 19(1) artiklassa mainittuja kokoonpanoja. Saman artiklan mukaan tuomioistuimen kuuluu huolehtia perussopimusten tulkinnan ja soveltamisen lainmukaisuudesta.

Karkeasti määriteltynä tuomioistuin voi käsitellä jäsenvaltion jäsenyysveloitteiden rikkomista koskevia kysymyksiä (SEUT 258 artikla) ja ratkaista toimielinten antamien säädösten lainmukaisuuden (SEUT 263) ja sekä antaa ennakkoratkaisun perussopimusten tai sekundäärilainsäädännön tulkinnasta (SEUT 267). Kansallisen tuomioistuimen on pyydettävä ennakkoratkaisua unionisäädöksen tulkinnasta, jos kyseisen kansallisen tuomioistuimen ratkaisuun ei saa hakea muutosta (SEUT 267(3)).

Toimivalta on laajentunut, koska Maastrichtin sopimuksen aikaan tuomioistuimella ei automaattisesti ollut toimivaltaa rikosoikeuden alalla. Yleissopimuksissa yleensä silti sovittiin erikseen toimivallan ulottamisesta näihin instrumentteihin.⁵¹ Amsterdamin sopimuksen aikaan se oli pätevä ratkaisemaan vain komission ja jäsenvaltioiden yleissopimuksia koskevat riidat, puittepäätöksien kohdalla toimivalta oli vain jäsenvaltioiden välisissä riidoissa, jotka nekin tuli ensisijaisesti ratkaista neuvostossa.⁵² Lissabonin sopimuksen siirtymäajan jälkeen eli 30.11.2014 tuomioistuimen toimivalta koskee kaikilta osin myös yhteistyötä oikeus- ja sisäasioissa.

⁵⁰ Melander 2010, s.36-37.

⁵¹ Melander 2010, s.8 ja 40.

⁵² Melander 2010, s.31.

Tuomioistuimella on ollut aktiivinen rooli unionin yleisten oppien kehittäjänä. Monet unionioikeuden ja jäsenvaltioiden keskinäistä suhdetta määrittävistä periaatteista, kuten unionioikeuden etusija, tulkintavaikutus ja välitön oikeusvaikutus ovat syntyneet oikeuskäytännössä. Tällainen Euroopassa tuomarivaltiokehitykseksi ja Yhdysvalloissa tuomioistuinaktivismiksi kutsuttu ilmiö tarkoittaa lain sanamuodon ulkopuolelle menevää tuomioistuimen lainsoveltamista. Tällöin tuomioistuin käyttää jossain määrin poliittista päätöksentekovaltaa, joka tiukasti tulkiten kuuluisi lainsäätäjälle.⁵³ Unionioikeudessa hyvä esimerkki tästä on jaksossa 5.1.1.2 selostetut kaksi ympäristörikosoikeuteen liittyntä tapausta, joissa tuomioistuin kumosi annetun puitepäätöksen, koska sen tulkinnan mukaan III pilarin instrumentit käsittelivät I pilarin alaan kuulunutta politiikka-alaa. Tosiasiallisesti tuomioistuin siirsi rikosoikeudellista toimivaltaa I pilariin, vaikka perussopimuksissa ei ollut tähän nimenomaista valtuutusta. Siksi näihin kahteen vanhaan ratkaisuun pohjautuvaa, nykyistä SEUT 83(2) mukaista toimivaltaa kutsutaan liitännäistoimivallaksi.

3.2. Tavallinen lainsäätämisyjärjestys

Rikosoikeudelliset säädökset annetaan SEUT 83 ja 325 artiklojen nojalla tavallista lainsäätämisyjärjestystä noudattaen. Tätä kutsuttiin ennen yhteispäätösmerkityksi. Lainsäätämisyjärjestystä määrätään SEUT 294 artiklassa. Komissio antaa ehdotuksen rikosoikeudelliseksi direktiiviksi Euroopan parlamentille ja neuvostolle. Ensimmäisessä käsittelyssä parlamentti vahvistaa kantansa aloitteeseen ja ilmoittaa sen neuvostolle, ja jos neuvosto hyväksyy kannan, säädös annetaan sen mukaisena. Jos neuvosto ei hyväksy parlamentin kantaa, alkaa käsittelyn toinen vaihe. Pääpiirteissään komissio ja neuvosto ilmoittavat vuorotellen kantansa ja jos yhteisymmärrystä ehdotukseen ei saavuteta, voidaan aloittaa SEUT 294 (10) mukainen sovittelumenettely, jossa myös komissio yrittää lähentää neuvoston ja parlamentin kantoja. Jos sovintoa ei ole saavutettu kuuden viikon kuluessa sovintokomitean koollekutsumisesta, katsotaan, ettei säädöstä ole annettu. Jos sovinto saavutetaan, neuvosto ja parlamentti vielä erikseen äänestävät sen hyväksymisestä.

3.3. Lainsäädäntöinstrumentit

3.3.1. Direktiivit

⁵³ Melander 2010 c, s.68.

Lissabonin sopimuksen voimaantulon jälkeen unionin lainsäädäntöinstrumentit ovat direktiivi ja asetus. SEUT 83 artiklan nojalla annettavat rikosoikeudelliset säädökset ovat aina direktiivejä. SEUT 288(3) artiklassa säädetään, että direktiivi velvoittaa saavutettavaan tulokseen nähden jokaista jäsenvaltiota, jolle se on osoitettu, mutta jättää kansallisten viranomaisten valittavaksi muodon ja keinot⁵⁴. Direktiivien tarkoitus on nähtävissä niiden johdantokappaleessa. Komission valmisteluasiakirjat ovat vain ehdotus lainsäädännöksi ja niiden pohjalta neuvoston lainvalmistelutyö aloitetaan. Komission ehdotukset muuttuvat prosessin varrella. Koska ne eivät ole lainsäädäntöprosessissa hyväksymismenettelyn kohteena, johdantokappaleilla on suurempi merkitys direktiivin tarkoituksen ja tavoitteiden tulkinnassa kuin komission valmisteluasiakirjoilla.⁵⁵

Direktiivi mahdollistaa kansallisten lainsäädäntöjen erityispiirteiden huomioimisen, mikä josain määrin suojelee jäsenmaiden rikosoikeusjärjestelmien herkkyyttä ja kansallista itsemääräämisoikeutta. Direktiivit eivät kuitenkaan ole ohjeita tai suosituksia, vaan ne on pantava täytäntöön direktiivin tarkoituksen ja päämäärät toteuttavalla tavalla⁵⁶, muussa tapauksessa komissio käyttää valvontavaltaansa jäsenmaita kohtaan. Komissio saattaa nostaa jäsenvaltiota vastaan kanteen Euroopan unionin tuomioistuimessa ja vaatia jäsenvelvoitteen laiminlyöntitapauksissa muun muassa hyvitysmaksua tai uhkasakon asettamista⁵⁷.

Direktiiveihin liittyy myös tulkintavaikutus, jonka mukaan kansallista oikeutta on tulkittava unionisäädöksen kanssa yhteensopivasti. Jos kansallisen säädöksen taustalla on direktiivi, sen tarkoitus ja päämäärät on huomioitava myös kansallisessa tuomioistuimessa laintulkinnassa.⁵⁸ Unionioikeuden etusija puolestaan velvoittaa, että kansallinen oikeus ei saa olla ristiriidassa unionilainsäädännön kanssa, tai jos se on, unionioikeus on asetettava etusijalle. Kun korkeimmassa kansallisessa tuomioistuimessa käsiteltävässä asiassa on epäselvyyttä unionioikeuden tulkinnasta, tuomioistuimen on pyydettävä ennakkoratkaisua unionin tuomioistuimelta. Välitön oikeusvaikutus tarkoittaa, että luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö voi vedota suoraan kansallisessa tai Euroopan unionin tuomioistuimessa välittömästi vaikuttavaan eurooppaoikeudelliseen säädökseen⁵⁹. Jos direktiivin implementoimismääräaika on kulunut umpeen ja direktiivin artikkelit ovat riittävän täsmälliset ja ehdottomat eli niistä käy yksilön oikeuksien vä-

⁵⁴ Ks. Peers 2011, s. 29: Vanhat rikosoikeuden erityisinstrumentit eli puitepäätökset muistuttivat direktiivejä, koska ne velvoittivat jäsenvaltiota saavutettavaan tulokseen nähden, mutta jäsenvaltio sai valita toteutusmuodot ja -keinot. Direktiiveistä ne eroavat, siten, että puitepäätöksiltä puuttuu välitön oikeusvaikutus.

⁵⁵ Melander 2010, s.94.

⁵⁶ Melander 2010, s.72.

⁵⁷ Melander 2010, s.44.

⁵⁸ Raitio 2010, s. 234.

⁵⁹ Raitio 2010, s.226.

himmäissisältö tarkasti ilmi, direktiivillä on välitön vaikutus.⁶⁰ Aineellista rikosoikeutta koskevat direktiivit eivät usein ole näin yksiselitteisiä. Teoriassa henkilö voi kuitenkin vedota rikosvastuuta lieventävästi direktiiviin, jos valtio on implementoinut direktiivin väärin tai ei ole implementoinut sitä ollenkaan. Rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen perusteella valtio ei voi vedota direktiivin implementoimattomuuteen rikosvastuuta tiukentavasti⁶¹.

Direktiivien välittömän oikeusvaikutuksen ja erityisesti tulkintavaikutuksen periaatetta rajoittaa juuri rikosoikeudellinen laillisuusperiaate⁶², jonka mukaan yksilön rikosvastuu voi perustua ainoastaan jäsenmaan kansalliseen lainsäädäntöön. Direktiivit eivät koskaan perusta yksilöille rikosvastuuta. Niissä kuvaillaan rangaistava teko, jonka jäsenvaltiot implementoivat ne eli siirtävät direktiivin velvoitteet omaan lainsäädäntöönsä. Vasta kansallinen lainsäädäntö voi perustaa yksilölle rikosoikeudellisen vastuun.⁶³

3.3.2. Asetukset

SEUT 288 artiklan 2 kohdan mukaan asetus pätee yleisesti, se on kaikilta osin velvoittava ja sitä sovelletaan sellaisenaan kaikissa jäsenvaltioissa. Juuri rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen perusteella asetuksen käyttö aineellisen rikosoikeuden lähentämisen instrumenttina on yleisen mielipiteen mukaan kiellettyä. Asetusta ei implementoida jäsenvaltioiden lainsäädäntöön, vaan sitä sovelletaan suoraan jäsenmaissa sellaisenaan. On kuitenkin mahdollista riitauttaa käsitys, että rikosoikeudellinen asetus olisi laillisuusperiaatteen vastainen väittämällä, että EU-oikeus ei ole mikään erillinen oikeusjärjestys, vaan nykyään osa kansallista lainsäädäntöä, asetukset vieläpä suoraan jäsenmaissa sellaisenaan sovellettavia ilman direktiivien implementoimismenettelyjä. Täytyy kuitenkin korostaa, että tämä on kuitenkin selvästi vastoin yleistä käsitystä.

Tarkastellaan säädöstekstien sanamuotoa. Jäljempänä käsiteltävä unionin taloudellisten etujen suojelua koskeva SEUT 325 artikla sisältänee oikeusperustan rikosoikeuden lähentämiselle. Siinä ei kuitenkaan rajata, että sen nojalla voi antaa vain direktiivejä. Ratkaisuun on kaksi vaihtoehtoista tulkintaa. Se voi viitata siihen, että artiklan nojalla voidaan antaa asetuksia, jotka eivät sisällä rikosoikeudellisia määräyksiä. Toisaalta jää avoimeksi, onko sopimukseen jätetty

⁶⁰ Raitio 2010, s.229-230.

⁶¹ Peers 2011, s.30. Ks. myös Melander 2010, s. 131: Puitepäätösten kohdalla välitön oikeusvaikutus oli automaattisesti suljettu pois unionisopimuksessa, mikä ilmensi laillisuusperiaatteen vahvaa asemaa ja pitkää historiaa EU-oikeudessa ainakin III pilarin rikosoikeudellisessa yhteistyössä.

⁶² Melander 2010, s. 130.

⁶³ Klip 2011, s.24.

”aukko” rikosoikeudellisten asetusten mahdolliselle tulevalle käyttöönotolle. Tähän kysymykseen on mahdotonta vastata tässä vaiheessa. Jos komissio joskus ehdottaisi artiklan perusteella rikosoikeudellisen asetuksen säätämistä, vastaus saataisiin siitä seuraavan luonteeltaan sekä poliittisen että oikeudellisen kädenväännön jälkeen. Tässä vaiheessa komissio on vasta antanut ensimmäisen direktiiviehdotuksen, jonka oikeusperustana on SEUT 325 artikla. Myöskään Melander ei ole täysin poissulkenut sitä mahdollisuutta, että tulevaisuudessa säädettäisiin rikosoikeudellisia asetuksia, jotka liittyisivät petostentorjuntaan. Hän pitää tätä mahdollisuutta kuitenkin epävarmana ja direktiivejä todennäköisimpänä säädösinstrumenttina näissäkin tilanteissa.⁶⁴

4. Kriminaalipolitiikan yleiset periaatteet, ohjelmat ja hankkeet

4.1. Periaatteet

4.1.1. EU:n perusoikeuskirja & ihmisoikeudet

Unionin perusoikeuskirja on hyväksytty jo joulukuussa 2000. Vasta Lissabonin sopimuksen voimaantulon jälkeen sillä on ollut sama oikeudellinen arvo kuin perussopimuksilla. Sopimuksen asema vahvistetaan SEU 6 artiklassa.

Perusoikeuskirjan johdanto-osan mukaan perusoikeuskirjassa vahvistetut oikeudet perustuvat ”erityisesti jäsenvaltioille yhteisiin valtiosääntöperinteisiin ja kansainvälisiin velvoitteisiin, ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehtyyn yleissopimukseen, unionin ja Euroopan neuvoston hyväksymiin sosiaalisiin peruskirjoihin sekä Euroopan unionin tuomioistuimen ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntöön.”⁶⁵ Kriminaalipolitiikan kannalta tärkeimpiä kriminalisointeja rajoittavia määräyksiä ovat kuolemanrangaistuksen kielto (2 artikla), kidutuksen sekä epäinhimillisen tai halventavan rangaistuksen ja kohtelun kielto (4 artikla) ja syrjäntäkielto esimerkiksi mielipiteiden, rodun, sukupuolisen suuntautumisen tai kansalaisuuden perusteella (21 artikla). Monet yhteensä 54 artiklasta puolestaan ovat oikeushyviä, perusoikeuksia, joiden loukkaamista unioni ei suvaitse ja joiden toteutumista pitäisi valvoa kaikilla unionin politiikanaloilla⁶⁶.

⁶⁴ Melander 2010, s.70-71.

⁶⁵ Euroopan unionin perusoikeuskirja, EUVL C 326. 26. 10.2012, s. 395.

⁶⁶ KOM(2010) 171 lopullinen kohta 2.

SEU 6 artiklassa todetaan myös, että unioni liittyy ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehtyyn eurooppalaiseen yleissopimukseen (ns. Euroopan ihmisoikeussopimus). Sopimusta ei ole laadittu Euroopan unionissa, vaan sillä on pidempi historia.

Sopimus on poliittisen ihmisoikeusjärjestön, Euroopan neuvoston (Council of Europe) laatima. Se on allekirjoitettu jo vuonna 1950, ja se on tullut voimaan vuonna 1953. Sopimuksen on allekirjoittanut tähän mennessä 47 Euroopan neuvoston jäsenmaata. Sen noudattamista valvoo Euroopan ihmisoikeustuomioistuin.⁶⁷ Jos tuomioistuin toteaa, että vastaajavaltio on loukannut sopimuksen suojaamaa ihmisoikeutta, se voi myöntää loukatulle tarvittaessa kohtuullisen rahallisen hyvityksen.⁶⁸ SEU 6 artiklassa unioni on kuitenkin rajannut, että liittyminen ei vaikuta perussopimuksissa määriteltyyn unionin toimivaltaan. Samassa artiklassa Euroopan unioni on todennut, että Euroopan ihmisoikeussopimuksessa taatut ja jäsenvaltioiden yhteisestä valtiosääntöperinteestä johtuvat perusoikeudet ovat yleisinä periaatteina osa unionin oikeutta. Ihmisoikeussopimuksen suomilla oikeuksilla on vaikutusta periaatteiden tasolla SEU 6 artiklan nojalla jo nyt, sitä paitsi EU:n perusoikeuskirjassa on paljon yhteisiä määräyksiä ihmisoikeussopimuksen kanssa.

Euroopan unionin ihmisoikeussopimukseen liittymisen konkreettisin vaikutus lienee se, että Euroopan ihmisoikeustuomioistuimella on toimivalta arvioida, täyttävätkö unionin oikeudelliset instrumentit ihmisoikeussopimuksen veloitteet, vai rikkovatko ne sopimusta. Unionin liittymissopimusehdotus on valmistunut huhtikuussa 2013, minkä jälkeen se on lähetetty unionin tuomioistuimelle lausuntoa varten.⁶⁹ Liittymisen lopullista aikataulua ei ole tiedossa, eikä myöskään se, olisiko ihmisoikeustuomioistuimen toimivalta unionia kohtaan samanlainen kuin tavallisia jäsenvaltioita kohtaan. Unionin lainsäädäntöinstrumentit on suunnattu jäsenvaltioille, ei yksittäisille kansalaisille. Jäsenvaltiot implementoivat direktiivien määräykset kansalliseen lainsäädäntöönsä. Tässä vaiheessa on vaikea vastata kuvitteelliseen tilanteeseen; jos rikosoikeudellinen direktiivi rikkoisi ihmisoikeussopimuksen takaamaa oikeutta, olisiko yksittäisellä kansalaisella mahdollisuus saada hyvitystä tästä ja olisiko hyvitysvelvollinen unioni vai jäsenvaltio?

⁶⁷ European Convention on Human Rights, osoitteessa hub.coe.int.

⁶⁸ Pellonpää 2005, s.172.

⁶⁹ Milestone reached in negotiations on accession of EU to the European Convention on Human Rights, osoitteessa hub.coe.int.

4.1.2. Legaliteettiperiaate (laillisuusperiaate)

Laillisuusperiaate on kirjattu unionin perusoikeuskirjan 49 artiklaan. *”1. Ketään ei saa pitää syyllisenä rikokseen sellaisen teon tai laiminlyönnin perusteella, joka ei ollut tekohetkellä rikos kansallisen lainsäädännön tai kansainvälisen oikeuden mukaan. Rikoksesta ei saa määrätä sen tekohetkellä sovellettavissa ollutta rangaistusta ankarampaa rangaistusta. Jos rikoksen teon jälkeen laissa säädetään lievemmästä rangaistuksesta, sitä on sovellettava ”.*

Periaate on unionioikeudessa vanhempi kuin vuonna 2000 muotoiltu 49 artikla⁷⁰. Ainakin 17 vuotta aiemmin yhteisöjen tuomioistuin on oikeuskäytännössä viitannut rikosoikeuden taan-
nehtivuuskiellon olevan voimassa kaikkien jäsenmaiden oikeusjärjestyksissä ja että se on vahvistettu perusoikeudeksi ihmisoikeussopimuksessa.⁷¹ Rikosoikeudellinen laillisuusperiaate tunnetaan myös latinankielisellä nimellä *”Nulla poena sine lege, nullum crimen sine lege”*.

Periaate edellyttää yleisesti, että rangaistava teko tai laiminlyönti on riittävän täsmällisesti määritelty nimenomaan kansallisen parlamentin säätämän lain tasolla.⁷² Näin ollen pelkkä unionin asetus ei voi perustaa yksilölle rikosoikeudellista vastuuta⁷³, koska asetuksia ei implementoida kansalliseen lainsäädäntöön. Samasta syystä myöskään direktiivillä ei voi olla tällaista vaikutusta. Nähdäkseni ilmaisulla *”rikos kansainvälisen oikeuden mukaan”* ei perusoikeuskirjan 49 artiklassa tarkoiteta unionioikeutta (tällöin se olisi nimenomaisesti mainittu), vaan sillä viitataan niin sanottuun universaaliperiaatteeseen. Periaatteen mukaan kaikkein vakavimmissa rikoksissa (pääasiassa sotarikos, joukkotuhonta ja ihmisyyttä vastaan tehdyt rikokset) valtion toimivalta voidaan ulottaa sen rajojen ulkopuolella tehtyyn rikokseen, joka ei kohdistu mainitun valtion intresseihin ja jossa tekijä ei ole tämän valtion kansalainen⁷⁴. Suomen rikoslaissa (1889/39) universaaliperiaate on ilmaistu RL 1:7 pykälässä (kansainvälinen rikos). Lisäksi on otettava huomioon, että SEU 6 artiklan mukaan perusoikeuskirjan määräykset eivät laajenna perussopimuksissa määriteltyä unionin toimivaltaa. Siksi unionin perusoikeuskirjassa määritelty laillisuusperiaate estää asetuksen käyttämisen kriminalisoinnin instrumenttina. Tämä saattaa aiheuttaa ongelmia SEUT 325 artiklan antaman toimivallan tulkinnassa.

⁷⁰ Melander 2010, s. 130.

⁷¹ C-63/83 kohta 22.

⁷² Melander 2010 b, s.21.

⁷³ Klip 2012, s.180.

⁷⁴ Kimpimäki 2005, s. 1035-1036.

4.1.3. Toissijaisuusperiaate

Toissijaisuus- eli subsidiariteettiperiaate⁷⁵ otettiin nykyisessä laajuudessa käyttöön Maastrichtin sopimuksessa. Se liittyy unionin ja jäsenvaltioiden väliseen toimivallanjakoon.⁷⁶ Lissabonin sopimuksen jälkeen periaate on kirjattu SEU 5(3) artiklaan: ” *Toissijaisuusperiaatteen mukaisesti unioni toimii aloilla, jotka eivät kuulu sen yksinomaiseen toimivaltaan, ainoastaan jos ja siltä osin kuin jäsenvaltiot eivät voi keskushallinnon tasolla tai alueellisella taikka paikallisella tasolla riittäväällä tavalla saavuttaa suunnitellun toiminnan tavoitteita, vaan ne voidaan suunnitellun toiminnan laajuuden tai vaikutusten vuoksi saavuttaa paremmin unionin tasolla. - -*”

Yksinkertaisesti periaate tarkoittaa, että päätös on tehtävä kansallisesti, jos päätöksenteko EU-tasolla ei tuo erityistä lisähyötyä. Päätökset on tehtävä mahdollisimman lähellä kansalaisia.⁷⁷ Aloilla, jotka eivät kuulu unionin yksinomaiseen toimivaltaan, viitataan SEUT sopimuksen 4 artiklassa määriteltyihin jaetun toimivallan aloihin, joihin muun muassa vapauden, oikeuden ja turvallisuuden alue kuuluu. Aineellisen rikosoikeuden toimivaltaa sisältävien artiklojen SEUT 83 ja SEUT 325 mukaiset säädökset säädetään tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä, joten niihin tulee soveltaa toissijaisuusperiaatetta.

Kansalliset parlamentit valvovat toissijaisuusperiaatteen toteutumista Lissabonin sopimuksen liitteenä olevan pöytäkirja nro 2 mukaisesti. Saatuaan ehdotuksen lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttäväksi säädökseksi niillä on kahdeksan viikkoa aikaa antaa Euroopan parlamentin puhemiehelle sekä neuvoston ja komission puheenjohtajille tarvittaessa perusteltu lausunto syistä, miksi esitys ei ole toissijaisuusperiaatteen mukainen. Jos ehdotus koskee lainsäädäntöhanketta rikosoikeudellisen tai poliisiyhteistyön alalla (SEUT V osasto 4 ja 5 luvut), ja vähintään neljännes jäsenvaltioiden äänistä edustaa kantaa, että toissijaisuusperiaatetta ei ole noudatettu, esityksen antaneen tahon (yleensä komissio) on tarkasteltava esitystä uudelleen. Muissa asioissa vaadittava äänimäärä on kolmasosa kokonaisäänimäärästä. Uudelleentarkastelun jälkeen esitystä voidaan joko muuttaa tai se voidaan peruuttaa tai pitää voimassa perustellulla päätöksellä. Jos esitys pidetään voimassa, toissijaisuusperiaatteen mukaisuus on perusteltava. Jäsenvaltio voi nostaa kanteen Euroopan unionin tuomioistuimessa perustuen siihen, että lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttävässä säädöksessä ei ole noudatettu toissijaisuusperiaatetta.⁷⁸

⁷⁵ Tunnetaan myös nimellä läheisyysperiaate.

⁷⁶ Raitio 2010, s.46 ja s. 212.

⁷⁷ Ruonala 2011, s.26 ja s.173.

⁷⁸ Pöytäkirja (N:o 2) toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen soveltamisesta, EUVL C326. 26. 10.2012.

Perinteisen näkemyksen mukaan rikosoikeus kuuluu vahvasti kansallisen suvereniteetin piiriin⁷⁹. Toissijaisuusperiaatteen olemassaolo tukee yhä tätä käsitystä, vaikka yhteistyön tiivistyessä rikosoikeuden alalla jäsenvaltiot ovat menettäneet osan vaikutusvallastaan. Kansallisten parlamenttien suora vaikutusmahdollisuus unionissa sekä etukäteisvalvonnan että jälkikäteen kannemahdollisuuden kautta tavallaan ”hyvittää” pilarijaon purkamisen yhteydessä jäsenvaltioilta unionille valunutta toimivaltaa. Entisen III pilarin alalla toimivalta nimittäin kuului yksinomaan jäsenvaltioille ja puitepäästösten säätämiseen vaadittiin kaikkien jäsenvaltioiden hyväksyntä.

Lainsäädäntötasolla toissijaisuusperiaate näkyy siinä, että unionirikosoikeudessa pitäisi puuttua vain rajat ylittävään rikollisuuteen, tai rikollisuuteen jonka vaikutukset ulottuvat monien jäsenmaiden alueelle.⁸⁰ Tällaista rikollisuutta vastaan minkään maan on vaikea kamppailla yksin. Toisaalta osa tutkijoista on sitä mieltä, että unionilainsäädäntö ei ole huomionnut subsidiariteettiperiaatetta kovin tehokkaasti⁸¹.

4.1.4. Suhteellisuusperiaate

Suhteellisuusperiaate on kirjattu nykyään SEU 5(4) artiklaan: *”Suhteellisuusperiaatteen mukaisesti unionin toiminnan sisältö ja muoto eivät saa ylittää sitä, mikä on tarpeen perussopimusten tavoitteiden saavuttamiseksi. Unionin toimielimet soveltavat suhteellisuusperiaatetta toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen soveltamisesta tehdyn pöytäkirjan mukaisesti.”*

Suhteellisuusperiaatteessa tarkastellaan toteutettuja keinoja suhteessa unionin päämääriin. Periaatteen noudattamisen varmistamisessa verrataan keinon asianmukaisuutta tai välttämättömyyttä tavoitteeseen nähden. Toisaalta voidaan kysyä, onko yksilölle annettu velvoite liian ankara toimenpide tavoitteeseen nähden.⁸² Rikosoikeudessa nämä ilmenevät punnintana, minkälainen rangaistus on hyväksyttävissä teon vakavuuteen nähden.

Rikosoikeudellisesta näkökulmasta suhteellisuusperiaate ilmenee myös Euroopan unionin perusoikeuskirjan 49 artiklan 3 kohdasta, jonka mukaan rangaistus ei saa olla epäsuhteessa rikok-

⁷⁹ Fletcher et al. 2008, s.184.

⁸⁰ Nuotio 2010, s.10.

⁸¹ Herlin-Karnell 2009, s.351-361. Kommentti koskee Lissabonin voimaantuloa säädettyjä instrumentteja. Herlin-Karnell arvelee, että syy tähän on se, että unionin toimielimissä ei ole tarpeeksi tietoa rikosoikeudellisista kysymyksistä. Tiedon puute voi heikentää subsidiariteettiperiaatetta. Tähän voidaan nykytilasta lisätä, että luvussa 6 kerrotun mukaisesti komissio ainakin pyrkii kuulemaan asiantuntijoita rikosoikeudellisista kysymyksistä, erityisesti siitä, mitkä toimenpiteet ovat tarpeen unionitasolla.

⁸² Melander 2010, s.135.

sen vakavuuteen. Rangaistusten oikeasuhtaisuuden periaate sisältyy kriminalisointeja sisältävissä direktiiveissä usein seuraamuksia koskevaan fraasiin, joka voi olla muotoiltu esimerkiksi näin: ”Jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että 3 artiklassa tarkoitetuista rikoksista säädetään tehokkaat, oikeasuhteiset ja varoittavat seuraamukset --⁸³”.

Kun toissijaisuusperiaate käsittelee sitä tasoa, millä päätökset tehdään, suhteellisuusperiaate käsittelee keinoja, miten unioni toimivaltaansa käyttää. Toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen soveltamisesta tehty pöytäkirja määrää suhteellisuusperiaatteen osalta lähinnä, että lainsäätämisyksikössä hyväksyttävät säädösesitykset perustellaan suhteellisuusperiaatteen soveltamisen kannalta (5 artikla). Pöytäkirjaa sananmukaisesti tulkittuna kansallisille parlamenteille ei ole säädetty vastaavaa valvontaoikeutta suhteellisuusperiaatteen kuin toissijaisuusperiaatteen suhteen. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että periaatteella ei olisi merkitystä. Sen on tarkoitus olla yksi unionioikeuden johtavista periaatteista, joka velvoittaa sekä unionin toimielimiä että jäsenmaita, ja joka vaikuttaa unionin oikeusnormeja tulkittaessa⁸⁴ sekä niitä säädetäessä. Unionia on kuitenkin kritisoitu siitä, että rikosoikeudellisten instrumenttien valmistelussa periaatetta ei ole juuri huomioitu⁸⁵.

4.2. Kriminaalipolitiikan mallisäännöt ja suuntaviivat

4.2.1. Neuvoston päätelmät rangaistusten yhdenmukaistamisessa noudatettavasta lähestymistavasta

Euroopan neuvosto on huhtikuussa 2002 vahvistanut päätelmät rangaistusten yhdenmukaistamisessa noudatettavasta lähestymistavasta. Päätelmissä todetaan, että jäsenvaltioiden rangaistustasot ja oikeudelliset perinteet eivät ole yhtenevät, minkä vuoksi rangaistusten lähentämisessä tarvitaan tiettyä joustovaraa, jotta jäsenvaltioiden rangaistusjärjestelmät säilyttäisivät sisäisen logiikkansa.⁸⁶

Päätelmissä todetaan, että joissain tapauksissa jäsenvaltiot voivat määritellä rangaistusten tason, jolloin instrumentin kriminalisointivelvoitteessa ei määritellä rangaistuksen tasoja ja/tai

⁸³ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2011/36/EU, annettu 5 päivänä huhtikuuta 2011, ihmiskaupan ehkäisemisestä ja torjumisesta sekä ihmiskaupan uhrien suojelemisesta ja neuvoston puitepäätöksen 2002/629/YOS korvaamisesta 4 artikla 4 kohta.

⁸⁴ Erkkilä & Tiilikainen 2012, s.38.

⁸⁵ Melander 2010, s. 135.

⁸⁶ Council conclusions on the approach to apply regarding approximation of penalties, s. 2-3.

lajia. Tällöin instrumentissa on riittävää säätää, että siinä tarkoitetuista teoista seuraavat rangaistukset ovat tehokkaita, oikeasuhtaisia ja varoittavia.⁸⁷ Vaatimus on yleinen rikosoikeudellisissa instrumenteissa.

Joskus taas unioni on katsonut aiheelliseksi säätää rangaistusten minimitasoista unionin instrumentissa. Neuvoston vuoden 2002 päätelmissä on määritelty neljä rangaistustasoa, joita on tarkoitus käyttää aineellisen rikosoikeuden lähentämisessä. Nämä tasot osaltaan toteuttavat suhteellisuusperiaatetta siinä mielessä, että ne suhteuttavat rikoksia toisiin rikoksiin nähden. Tasot eivät ole oikeudellisesti sitovia, mutta jäljempänä tutkielmassa tarkastellaan, missä määrin unioni on niitä noudattanut lainsäädännössään. Neuvoston päätelmissä määritellyt tasot rikosoikeudellisilla rangaistuksille ovat:

Taso 1: Minimimaksimi vähintään 1-3 vuotta vankeutta; **Taso 2:** Minimimaksimi vähintään 2-5 vuotta vankeutta; **Taso 3:** Minimimaksimi vähintään 5-10 vuotta vankeutta; **Taso 4:** Minimimaksimi vähintään 10 vuotta vankeutta (tapauksissa, jotka edellyttävät erittäin vakavia rangaistuksia). Mikään ei estä jäsenvaltioita säätämästä ankarampia rangaistuksia⁸⁸. Poikkeuksellisesti erityistapauksissa jäsenvaltiot voivat asettaa minimimaksimin myös tason 4 minimimaksimia korkeammaksi.⁸⁹

4.2.2. Neuvoston ohjeet rikosoikeudellisiksi mallisäännöiksi

Euroopan unionin neuvosto on laatinut sisäiseen käyttöönsä vuoden 2009 lopulla neuvoston työssä käytettävät rikosoikeuden mallisäännökset⁹⁰. Ne eivät ole oikeudellisesti sitovat, koska niitä ei ole julkaistu Euroopan unionin virallisessa lehdessä.

Mallisäännöt on laadittu vastaamaan muutoksiin, joita Lissabonin sopimus aiheuttaa rikosoikeudellisten säännösten käsittelyssä myös neuvostossa. Koska rikosoikeudellisia säädöksiä käsitellään aiempaa laajemmin, sääntöjen tarkoitus on välttää sekavan ja epäyhtenäisen EU-säännösten syntymistä. Epäyhtenäisyys esimerkiksi vakiintuneisiin sanamuotoihin nähden voisi aiheuttaa implementointi- ja tulkintaongelmia.⁹¹

⁸⁷ Council conclusions on the approach to apply regarding approximation of penalties, s.3.

⁸⁸ Paitsi, jos unionin tuomioistuimien katsoo liian ankaran rangaistuksen rikkovan unionin periaatteita, esimerkiksi estävän vapaan liikkuvuuden.

⁸⁹ Council conclusions on the approach to apply regarding approximation of penalties, s. 4.

⁹⁰ Council Conclusions on model provisions, guiding the Council's criminal law deliberations 2009.

⁹¹ Council Conclusions on model provisions, guiding the Council's criminal law deliberations 2009, s.1.

Kun arvioidaan tarvetta rikosoikeudellisille direktiiveille, rikosoikeudellisten keinojen tulisi olla välttämättömiä suojeltavaan oikeushyvään nähden sekä viimesijainen keino sen suojelussa. Rikosoikeudellisten keinojen tulisi tuoda lisäarvoa esimerkiksi hallinnollisiin seurauksiin nähden, kuten helpottaa tutkintaa. Perussopimusten määräyksiä ja periaatteita on noudatettava, luonnollisesti myös subsidiariteetti- ja suhteellisuusperiaatetta. Kun mietitään uusia rikosoikeudellisia säännöksiä, on huomioitava, kuinka laajaa ja haitallista kyseinen toiminta on sekä jäsenvaltioiden että unionin tasolla tarkasteltuna. Rangaistava teko on kuvattava tarkasti soveltamisen, soveltamisalan ja tarkoituksen ennustettavuuden vuoksi. Vain tahalliset teot tulisi kriminalisoida ja laiminlyönti tulisi kriminalisoida vain jos suojattava oikeus on erityisen merkittävä (kuten ihmishenki, ja laiminlyönti on erityisen vakava). Tavallisesti myös yllytys ja avunanto olisi kriminalisoitava. Tahallisen rikoksen yritykset olisi kriminalisoitava, jos se on tarpeen ja oikeassa suhteessa päärikokseen.⁹² Näkemykseni mukaan tahallisten rikosten yritykset tulisi kriminalisoida aina, koska EU:n kriminalisoinnit voivat koskea vain erityisen vakavaa rikollisuutta.

Kun on todettu, että on säädettävä luonnollisille henkilöille määrättävistä rangaistuksista, tässä tapauksessa neuvosto noudattaisi Lissabonin sopimuksen valossa yllä käsiteltyjä vuoden 2002 päätelmiä rangaistusten tasoista. Myös rinnakkaisia sääntöjä voidaan vahvistaa, kuten oikeushenkilön rangaistusvastuu. Toisaalta kriminalisoidusta teosta voidaan erottaa myös kielletty toiminta, josta ei tarvitse seurata rikosoikeudellista rangaistusta. Mallisäännöt sisältävät liitteenä myös pohjan sellaisen direktiivin malliksi, joka sisältää rikosoikeudellisia säännöksiä.⁹³

4.2.3. Komission tiedonanto: Kohti EU:n kriminaalipolitiikkaa

Komission tiedonannossa ”Kohti EU:n kriminaalipolitiikkaa: EU:n politiikkojen tehokkaan täytäntöönpanon varmistaminen rikosoikeuden keinoin” perustellaan neuvoston mallisäännöissä käsiteltyjä teemoja syvemmin. Sen tarkoituksena on erityisesti käsitellä kysymystä, kuinka unionin politiikkojen täytäntöönpanon valvonnassa voidaan hyödyntää rikosoikeudellisia keinoja eli ohjata jäljempänä käsiteltävän SEUT 83(2) artiklan soveltamista/tulkintaa⁹⁴. Koska asiakirjoissa on paljon yhteistä, neuvoston mallisäännöissä kerrottua toistetaan seuraavassa niukasti lähinnä syventäen tai mahdollisia eroavaisuuksia poimien.

⁹² Council Conclusions on model provisions, guiding the Council's criminal law deliberations 2009, s.2-3.

⁹³ Council Conclusions on model provisions, guiding the Council's criminal law deliberations 2009, s.3.

⁹⁴ KOM(2011) 573 lopullinen. s.2.

Unionin tavoite ei ole korvata kansallisia rikosoikeuden sääntöjä, vaan unionioikeus voi tuoda kansallisiin rikosoikeusjärjestyksiin lisäarvoa.⁹⁵ Sillä paikataan aukkoja kansallisten järjestelmien välillä.⁹⁶ Komission mukaan rikolliset hyötyvät siitä, että toisissa jäsenvaltioissa tietyistä rikoksista seuraa lievempi rangaistus, mikä vaikuttaisi rikosentekopaikan valinnassa.⁹⁷ Väite, että rikosentekijät aktiivisesti valitsisivat rikosentekopaikan nimenomaan tällä perusteella, on jossain määrin epäuskottava niin kauan kuin komissio ei esitä perusteen tueksi tutkimustietoa⁹⁸. Myös Klip on kritisoinut ajatusta, hänen mielestään se perustuu puhtaasti oletukseen. Sen perusteella yksi ryhmä kansalaisia eli ”rikolliset” olisivat perehtyneet kaikkiin mahdollisiin unionioikeuden, kansallisen ja kansainvälisen rikosoikeuden yksityiskohtiin ja vertailleet rikosoikeusjärjestyksiä, ja sitten valtioiden rajoista vapaina valinneet rikosentekopaikan. Samaan aikaan ”tavallisten ihmisten”, jotka eivät tee rikoksia, oikeuksia rajoitetaan yhä uusilla rangaistusten ja rajoitusten tiukennuksilla.⁹⁹ Muuten komissio on korostanut kriminaalipoliittisen päätöksenteon pohjautuvan tutkimustietoon. Järjestäytynyt rikollisuus on varmasti perehtynyt toimintaympäristöönsä, mutta loogisemmalta tuntuisi näkökulma valita tekopaikka sen mukaan missä itse teko on helpointa toteuttaa tai missä toiminnalle on markkinoita, ei sen mukaan, missä siitä rangaistaan vähiten. Kärjistetyksi esittäen: ei ole järkevää yrittää ryöstää pankkia, jossa ei ole käteispalveluita, sellaisessa maassa, jossa teko ei ole rangaistava, jos naapurimaassa on pankkeja, joissa on paljon käteistä, mutta myös sellaiset rangaistukset, jotka tekijä on valmis kärsimään. Varmasti rikolliset hyödyntävät vapaan liikkumisen mahdollisuutta siinä missä rehelliset kansalaisetkin. Ja toisaalta on myönnettävä, että ”lievemmän lain maa” saattaa olla turvasatama rikoksenteon jälkeen, jos maan lainsäädäntö ei mahdollista rikosentekijän luovuttamista. Unioni kuitenkin tällä hetkellä lähentää vain jäsenvaltioiden maksimirangaistusten vähimmäistasoja. Unionin kriminaalipoliittiset toimet takaavat vain sen, että suurin piirtein samat teot ovat rangaistavia, mutta enimmäisrangaistukset eivät edelleenkään ole täysin samoja, mikä edelleen jättää rikosentekijöille ”valinnan varaa”, jos sovelletaan komission perustelua.

⁹⁵ KOM(2011) 573 lopullinen. s.5.

⁹⁶ KOM(2011) 573 lopullinen. s.3.

⁹⁷ KOM(2011) 573 lopullinen. s.5.

⁹⁸ Vrt. COM(2013) 42 final, s.3. Tuoreessa euron väärentämistä koskevassa direktiiviehdotuksessa komissio perustelee vähimmäisrangaistuksen käyttöönottoa sillä, että laittomia setelipainoja on löydetty juuri niistä maista, joissa rahanväärennysrikoksille ei ole määritelty lainsäädännössä vähimmäisrangaistusta tai joissa vähimmäisrangaistus on sakkorangaistus. Tämä ei kuitenkaan vastoin komission väitettä ole automaattisesti osoitus oikeuspaikkakeinottelusta (forum shopping). Jotta voitaisiin varmistaa, onko kyse juuri tästä, olisi huomioitava myös muut tekopaikan valintaan vaikuttavat tekijät, esimerkiksi se, olivatko tekijät ulkomaalaisia (eli rikosentekijä ei ollut vain valinnut kotimaataan toteutuspaikaksi).

⁹⁹ Klip 2012, s.25.

Yksi syy rikosoikeuden lähentämisessä käytettävälle vähimmäissäännöille on jäsenvaltioiden ja kansallisten lainkäyttöviranomaisten välisen luottamuksen lisääminen yhteistyön sujuvoittamiseksi.¹⁰⁰ Rikosten määritelmien yhteensopivuus ja rangaistusten yhtenevät vähimmäistasot helpottavat oikeuden päätösten vastavuoroista tunnustamista.¹⁰¹

Komissio korostaa, että unionin kriminaalipolitiikkaa tarvitaan erityisesti ohjaamaan SEUT 83(2) artiklan soveltamista. Artiklan mukaan unionilla on artiklassa määritellyin ehdoin toimivalta säätää rikosoikeudellisia vähimmäissääntöjä jonkin unionipolitiikan tehokkaan täytäntöönpanon varmistamiseksi. Koska artiklassa ei ole määrätty mitä politiikanaloja artikla koskee, nimenomaan tätä artiklaa sovellettaessa tehdään kriminaalipoliittisia valintoja eli käytetään rikosoikeutta toimeenpanon turvaamiseksi ja millä politiikanaloilla.¹⁰²

Lainsäätäjän olisi tehtävä kaksivaiheinen harkinta rikosoikeudellisten säädösten laadinnassa. Koska rikosoikeuden on oltava viimesijainen keino, ensin arvioidaan, ovatko nimenomaan rikosoikeudelliset toimenpiteet välttämättömiä, vai turvaisiko hallinnollisten tai yksityisoikeudellisten keinojen käyttö unionipolitiikan riittävän toteutumisen. Hallinnolliset menettelyt saattavat joskus muun muassa nopeutensa ja seuraamusvalikoimansa (mm. sakot, lupien peruuttaminen, julkisten etuuksien menetykset) vuoksi soveltua rikosoikeudellisia keinoja paremmin vaikeilla aloilla, joilla rikokset olisivat harvinaisia tai ne eivät olisi erityisen vakavia. Toissijaisuusperiaatteen ja suhteellisuusperiaatteen mukaisesti on selvitettävä, minkälaisia vaikeuksia jäsenmaissa on ollut unionilainsäädännön toimeenpanossa. Arviointi perustuu jäsenmaista kerättyyn tilastotietoon, jota myös hyödynnetään vaiheen 2 harkinnassa, jossa päätetään rikosoikeudellisten toimenpiteiden konkreettinen sisältö.¹⁰³

Komissio korostaa oikeusvarmuuden periaatteen edellyttävän, että rikos on määriteltävä selkeästi silmälläpitäen sitä, että kansallisen lainsäätäjän¹⁰⁴ on ymmärrettävä EU:n lainsäädäntötavoitteen sisältö.¹⁰⁵ Rikoksen määritelmä kattaa päätekijän tahallisen toiminnan, usein yllytyksen ja avunannon, joskus myös yrityksen. Direktiivissä voidaan kriminalisoida myös törkeä huolimattomuus tai määritellä rangaistukseen yksittäistapauksessa vaikuttavat raskauttavat ja lieventävät seikat. Koska kaikissa jäsenmaissa ei oikeushenkilöllä ole rikosoikeudellista vastuuta, unionioikeudessa ei pääsääntöisesti jaeta rikoksia luonnollisten tai oikeushenkilöiden te-

¹⁰⁰ KOM(2011) 573 lopullinen, s.3.

¹⁰¹ KOM(2011) 573 lopullinen, s.5.

¹⁰² KOM(2011) 573 lopullinen, s.6.

¹⁰³ KOM(2011) 573 lopullinen, s.7-8, 11-12.

¹⁰⁴ Luonnollisesti myös kansallisten tuomioistuinten lainsoveltajana.

¹⁰⁵ KOM(2011) 573 lopullinen, s.8.

kemiin rikoksiin. Komissio huomauttaakin, että jäsenvaltioille on nykyainsäädännössä jätetty oikeus harkita itse rikoksen tehneen oikeushenkilön vastuun tyyppi.¹⁰⁶

Rikosoikeutta koskevien vähimmäissääntöjen tulisi kattaa seuraamuksia koskevat säännöt. Kuten edellä on mainittu, jäsenvaltioille voidaan kohdistaa velvoite säätää rikoksista rangaistuksia, jotka ovat tehokkaita, oikeasuhtaisia ja varoittavia. Komissio on täsmentänyt käsitteiden sisältöä: ”*Tehokkuus* tarkoittaa, että seuraamuksen avulla voidaan saavuttaa haluttu tulos eli sääntöjen noudattaminen; *oikeasuhteisuus* tarkoittaa, että seuraamuksen on oltava oikeassa suhteessa teon vakavuuteen ja vaikutuksiin eikä se saa ylittää sitä, mikä on tarpeen tuloksen saavuttamiseksi; ja *varoittavuus* tarkoittaa, että seuraamuksen on muodostettava riittävän suuri pelote mahdollisille tuleville rikoksentehtäjille.¹⁰⁷” Suhteellisuusperiaate toteutuu rangaistuksissa oikeasuhtaisuuden vaatimuksen kautta. Yleisesti ottaen yksittäisestä rikoksesta seuraavan rangaistuksen on oltava oikeasuhtainen tekoon nähden ja yksittäinen teko on suhteutettava muihin rikoksiin¹⁰⁸. Yleensä direktiiveissä ja puitepäätöksissä on vaadittu lisäksi, että rangaistusten on mahdollistettava rikoksen johdosta tapahtuva luovuttaminen¹⁰⁹.

Oikeuskirjallisuudessa on arvosteltu tehokkuuden, oikeasuhtaisuuden ja varoittavuuden periaatetta, josta on tullut lähes vakiovaatimus kriminalisointeja sisältävissä unioni-instrumenteissa. Nuotion mukaan lähestymistapa esittää yksilotteisen näkemyksen tavoista, joilla rikollisuuteen voidaan vaikuttaa. Tehokkuusvaatimus viittaa pelotevaikutusta korostavaan rangaistusteoriaan. Nuotio hieman yllättävästi on joitakin vuosia ennen komission edellä mainittua tulkintaa nähnyt suhteellisuusvaatimuksen peräävän rangaistuksilta tiettyä kovuutta, kun taas komission vuoden 2011 selitys on neutraalimpi. Nuotio huomauttaa, että unionin toimielimet eivät ole koskaan antaneet yksityiskohtaisempaa tulkintaa ”tehokkuuden, oikeasuhtaisuuden ja varoittavuuden” taustalla olevasta rangaistusteoriasta. Unionin rangaistusteoria lähinnä ilmaisee yhteisöoikeuden muotoilun siitä, mitä velvollisuuksia jäsenmailla on unionia kohtaan. Unioni-instrumenteissa rangaistusten minimimaksimit on usein asetettu silmälläpitäen keskinäisen oikeusavun mahdollistamista, mikä ei ole riittävä peruste kriminaalipolitiikalle, jonka pitäisi perustua aineellisille kriteereille ja periaatteille. Prosessioikeudellinen

¹⁰⁶ KOM(2011) 573 lopullinen, s.9.

¹⁰⁷ KOM(2011) 573 lopullinen, s.9.

¹⁰⁸ Melander 2010 b, s. 18.

¹⁰⁹ Melander 2010, s.180. Ks. myös Eurooppalainen pidätysmääräyspuitepäätös 2002/584/YOS, jonka 2 artiklan mukaan pidätysmääräys voidaan antaa teoista, joista voi seurata enimmillään vähintään 12 kuukauden vankeusrangaistus tai turvaamistoimenpide; teoista, joista on tuomittu vähintään neljän kuukauden mittainen mainittu seuraamus sekä kaksoisrangaistavuutta tutkimatta artiklan listaamista rikoksista, jos rangaistus niistä voi olla enintään vähintään 3 vuotta. Kaksoisrangaistavuus tarkoittaa, että teko on rikos sekä pidätysmääräyksen antavassa jäsenvaltiossa että täytäntöönpanovaltiossa.

käytännön tarve ei ole riittävä perusta aidolle kriminaalipolitiikalle.¹¹⁰ Melander huomauttaa, että seuraamusten varoittavuuteen liittyvä, pelotevaikutukseen perustuva estävyys soveltuu Anglo–Amerikasta lähtöisin olevana periaatteena huonosti Pohjoismaiseen kriminaalipolitiikkaan, jossa ei korosteta pelotevaikutusta, vaan esimerkiksi normien sisäistämisen rikoksia ehkäisevää vaikutusta. Ainakin Suomessa on luovuttu yksiuotteisesta, pelkkää tehokkuusajattelua korostavasta kriminaalipolitiikan mallista, jossa rikollisuutta vastaan on taisteltava. Lisäksi ongelmallista voi olla, että tehokkuuden, oikeasuhtaisuuden ja varoittavuuden periaatetta ei ole unionissa kehitetty erityisesti rikosoikeuden tarpeita ajatellen, vaan sitä esiintyy myös muilla politiikanaloilla.¹¹¹ Koska rikosoikeus on tuoreimpia unionin politiikanaloja, voidaan kysyä, onko unionin vakiintunut periaate vain muokattu myös tähän politiikanlohkoon sopivaksi.

Tiivistettynä voidaan sanoa, että tehokkuuden, oikeasuhtaisuuden ja varoittavuuden periaatteen valossa unionin kriminaalipolitiikka vaikuttaa ankaralta. Tehokkuuden ja varoittavuuden vaatimukseen yhdistettynä myös oikeasuhtaisuuden vaatimus saa jossain määrin rangaistusten koventamiseen viittaavaan sävyn, kun taas yksinään tarkasteltuna se vaikuttaisi pikemminkin rangaistuksia rajoittavalta ja kohtuullistavalta periaatteelta. Toisaalta on muistettava, että ellei direktiivissä ole määritelty rangaistustasoa, nimenomaan näiden kolmen vaatimuksen käytännön toteutus jätetään jäsenvaltioiden harkintaan (joiden toteutumista viime kädessä komissio ja unionin tuomioistuin arvioivat). On hyvä muistaa myös, että unionitasolla päätettävät kriminalisoinnit ovat pääasiassa rajatylittävää vakavaa rikollisuutta, jossa rangaistustaso on luonnollisesti ankarampi kuin ”vähemmän vakavissa rikoksissa”, jotka käytännössä jäävät jäsenvaltioiden tasolla säädettäviksi. Komissio on tästäkin huolimatta korostanut, että tavoite on pääasiassa taata tehokkaat, oikeasuhtaiset ja varoittavat rangaistukset kaikissa jäsenmaissa, ei siis korotata jäsenvaltioiden seuraamusten tasoja¹¹². Tämä voi silti olla toteutetun politiikan sivutuote.

Komissio on ilmoittanut harkitsevansa seuraamustasojen lähentämistä unionipolitiikan toteuttamisen varmistamiseksi erityisesti, jos jäsenvaltioissa havaitaan merkittäviä eroja, joiden tuloksena on unionioikeuden epäyhtenäinen soveltaminen. Kun pohditaan, millä alalla lähentämistä olisi toteutettava, arvioinnissa painavat teon luonne ja vakavuus. Voimakasta paheksuntaa herättävät teot halutaan kriminalisoida ja niiden pelotevaikutusta lisätä, missä rikosrekiste-

¹¹⁰ Nuotio 2005, s.82-84. Ks. myös Kaijaf-Gbandi 2012, s.330-331 jonka mukaan se, että minimiminimin taso 6 kuukautta on valittu siten, että se mahdollistaa Eurooppalaisen pidätysmääräyksen soveltamisen kääntää pääläelleen prosessioikeuden ja aineellisen oikeuden suhteen. Prosessioikeuden pitäisi varmistaa aineellisen oikeuden toteuttaminen ja aineellisen rikosoikeuden rangaistustasot tulisi määritellä tekojen vakavuuden perusteella.

¹¹¹ Melander 2010 b, s. 18.

¹¹² KOM(2011) 573 lopullinen, s.9.

rimerkintä voi olla hyvä apukeino. Erityisesti seuraavilla aloilla on todettu puutteita unionioikeuden täytäntöönpanossa, joten komissio selvittää lähivuosina onko niillä tarvetta unionitason rikosoikeudellisille toimenpiteille: finanssimarkkinoiden toiminnan varmistaminen, unionin taloudellisten etujen suojaaminen, euron suojaaminen väärentämiseltä, maantiekuljetuksia koskevien sääntöjen vakavat rikkomiset, vakavat tietosuojasääntöjen loukkaukset, tullausrikkokset, ympäristönsuojelu, kalastuspolitiikka ja tietyt sisämarkkinapolitiikat.¹¹³

Komissio ilmoittaa tiedonannon olevan ”ensimmäinen vaihe komission pyrkimyksissä luoda johdonmukainen EU:n kriminaalipolitiikka”. Se aikoo yhteistyössä parlamentin ja neuvoston kanssa laatia vakimuotoiluja EU:n lainsäätäjän avuksi rikosoikeudellisten säännösten laatimiseen.¹¹⁴ Mielenkiintoista on, että mallisääntöjen luomisen aikaan vuonna 2009 neuvoston tarkoitus oli, että neuvosto, parlamentti ja komissio yhdessä kehittäisivät kriminaalipolitiikan sääntöjä neuvoston asiakirjan pohjalta eteenpäin¹¹⁵. Tässä vuoden 2011 asiakirjassaan komissio kuitenkin jättää täysin huomiotta neuvoston laatimat mallisäännöt. Mallisäännöt ja komission tiedonanto mainitsevat samat kriminaalipolitiikkaa ohjaavat periaatteet, eikä asiakirjojen välillä ole havaittavissa ristiriitaisuuksia. Epäselväksi siten jää, aikooko komissio laadituttaa kokonaan uudet mallisäännöt ja mistä syystä, vai onko komission tarkoitus joka tapauksessa jatkaa yhteistyötä neuvoston työn pohjalta. Komission visioissa johdonmukainen kriminaalipolitiikka on luotu vuoteen 2020 mennessä, mikä edellyttää, että edellä käsiteltyjen teemojen lisäksi on päästy yhteisymmärrykseen rikosoikeuden peruseriaatteista: peruskäsitteiden tulkinnaasta ja rikosoikeudellisten seuraamusten lähentämisen tuottamasta lisäarvosta¹¹⁶.

4.3. Ohjelmat ja hankkeet

4.3.1. Corpus Juris

Corpus Juris oli ”Euroopan parlamentin pyynnöstä toteutettu tutkimus Yhteisön taloudellisten etujen suojaamiseksi perustettujen eurooppalaisten lakimiesten yhdistysten tutkijoiden toimesta Euroopan komission varainhoidon valvonnan pääosaston suojeluksessa”. Euroopan komission pääjohtajan Francesco De Angelis’n asettaman työryhmän jäsenet, jotka olivat eurooppalaisten yliopistojen professoreja, tutkivat aihetta vuosina 1995-1996 ja professori Mi-

¹¹³ KOM(2011) 573 lopullinen, s.10-13.

¹¹⁴ KOM(2011) 573 lopullinen s.12.

¹¹⁵ Council Conclusions on model provisions, guiding the Council's criminal law deliberations 2009, s.2.

¹¹⁶ KOM(2011) 573 lopullinen s.13.

reille Delmas-Marty koosti ryhmän laatimista ehdotuksista Corpus Juris –nimellä kulkeneen selonteon.¹¹⁷

Selonteossa korostetaan, että rikosoikeusjärjestelmän monimutkaisuus haittaa (selonteon aikaan) yhteisön etuja vastaan kohdistuvan rikollisuuden torjumista. Selonteossa todetaan, että assimilaatio¹¹⁸, yhteistyö tai yhdenmukaistaminen eivät yksinään toimi, vaan oikeudenmukaiseen, yksinkertaiseen ja tehokkaaseen järjestelmään päästään yhdistämisen kautta. Tällä tarkoitettaneen jäsenvaltioiden oikeuden harmonisointia, sillä työryhmä päätyi ehdottamaan Corpus Juriksen eli rikosoikeudellisten sääntöjen kokonaisuuden käyttöönottoa. Ehdotetut säännöt olisivat rajoittuneet Euroopan unionin taloudellisten etujen rikosoikeudelliseen suoje-
luun.¹¹⁹

Corpus Juriksen päätösosassa oli määritelty 8 rangaistavaa tekoa (yhteisön talousarvioon kohdistuva petos, petos sopimusten tekomenettelyssä, lahjonta, virka-aseman väärinkäyttö, varojen väärinkäyttö, virkasalaisuuden paljastaminen, rahanpesu ja kätkeminen sekä järjestäytyminen ryhmäksi yhteisön talousarvion vahingoksi tehtäviä rikoksia varten) sekä näistä seuraavat rangaistukset. Kaikista edellä mainituista teoista rangaistus luonnollisille henkilöille olisi ollut enintään viiden vuoden vapaudenriisto ja/tai rikoksen rahamäärään nähden enintään viisinkertainen sakko (enintään 1.000.000 ecua). Oikeushenkilö olisi voitu asettaa tuomioistuimen valvontaan enintään viideksi vuodeksi ja/tai sille olisi voitu määrätä edellä mainittu sakkorangastus.

Corpus Juris sisälsi myös rikosoikeuden yleistä osaa koskevia määritelmiä, kuten yllyttäjän ja avunantajan käsitteet, rangaistuksen koventamisperusteita ja erehdys syyllisyyden poistavana tekijänä (ns. vastuuvapausperuste). Corpus Juris sisälsi myös rikosprosessia koskevia sääntöjä, lisäksi siinä ehdotettiin Eurooppalaisen syyttäjäviranomaisen perustamista. Viranomainen olisi ollut vastuussa edellä mainittujen rikosten tutkinnasta ja jopa syytteen ajamisesta toimivaltai-

¹¹⁷ Delmas-Marty 1997, s. I

¹¹⁸ Delmas-Marty 1997, s.2: Assimilaatioperiaate on lähtöisin yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ns. kreikkalaisen maissin tapauksesta. Periaatteen sisältö on se, että ”jäsenvaltiot toteuttavat samat toimenpiteet suojatakseen yhteisön taloudellisia etuja petolliselta menettelyltä kuin ne toteuttavat suojatakseen omia taloudellisia etujaan petolliselta menettelyltä.”; Huom. Periaatetta sovelletaan myös muihin kuin taloudellisia etuja koskeviin asioihin.; Kreikkalaisen maissin tapaus, ks. EYTI 21 syyskuuta 1989, asia 68/88 Euroopan yhteisöjen Komissio v. Helleenien tasavalta. Kreikka oli jättänyt noudattamatta sille yhteisön oikeuden mukaisesti kuuluvia jäsenyysvelvoitteita, koska se oli jättänyt maksamatta yhteisölle varoja, jotka oli petollisella menettelyllä pidätetty yhteisöjen talousarviosta. Tapauksessa Kreikkaan oli tuotu yhteisöjen ulkopuolelta Jugoslaviasta maissia, joka oli viety yhteisöjen sisällä Belgiaan kreikkalaista alkuperää olevana ja näin unioni oli menettänyt tullisaatavia.

¹¹⁹ Delmas-Marty 1997, s.13-14.

nessa kansallisessa tuomioistuimessa tarvittaessa yhdessä kansallisen syyttäviviranomaisen kanssa.¹²⁰

Corpus Juris esiteltiin huhtikuussa 1997. Se ei ollut varsinainen rikos- tai rikosprosessilaki.¹²¹ Ehdotus oli luonteeltaan visiopaperi, jossa esitettiin tulevaisuuden sääntelytavoitteita. Tavoite oli myös herättää keskustelua unionin rikos- ja rikosprosessioikeuden integraatiosta.¹²² Monet tutkimuksessa mainituista rikoksista on myöhemmin kriminalisoitu tai ehdotettu kriminalisoitavaksi. Euroopan syyttäjänvirasto ei ole vielä toteutunut, mutta Lissabonin sopimuksella on SEUT 86 artiklassa luotu mahdollisuus perustaa sellainen Eurojustin pohjalta. SEUT 86 (1) mukaan virasto perustettaisiin asetuksella, mutta neuvosto tekisi päätöksen yksimielisesti Euroopan parlamentin hyväksynnän saatuaan. Komissio on antanut asetusehdotuksen Euroopan syyttäjänvirastosta heinäkuussa 2013¹²³. Toteutuessaan Euroopan syyttäjänvirasto olisi radikaali muutos jäsenvaltioiden rikosprosessioikeusjärjestelmään.

4.3.2. Wienin toimintasuunnitelma

Amsterdamin sopimuksessa päämääräksi otettua vapauden, turvallisuuden ja oikeuden aluetta lähdettiin määrätietoisesti kehittämään Tampereen Eurooppa-neuvoston kokouksen jälkeen vuonna 1999. Sen keskeinen idea on kuitenkin määritelty jo Tamperetta edeltäneessä Wienin toimintasuunnitelmassa, joka on hyväksytty 11.–12.joulukuuta 1998 Wienissä pidetyssä Eurooppa-neuvoston huippukokouksessa.

Wienin toimintasuunnitelman mukaan käsitteet vapaus, oikeus ja turvallisuus liittyvät läheisesti yhteen ja yhden tavoitteen saavuttaminen edellyttää kaikkien muiden tavoitteiden saavuttamista. Käsitteitä yhdistävä tekijä ovat kansalaiset. ”Vapaus menettää paljon merkityksestään, jos siitä ei voida nauttia turvallisessa ympäristössä ja sellaisen oikeusjärjestelmän täydellä tuella, johon kaikki unionin kansalaiset ja asukkaat voivat luottaa.” Jo Euroopan yhteisöjen perustamissopimus kytki unionin rikostentorjunnan ja – ehkäisyn palvelemaan vapaan liikkuvuuden turvaamista.¹²⁴ Kansalaisten edun asettaminen ainakin teoriassa oikeus- ja sisäasioiden päähuomion kohteeksi on unionin kriminaalipolitiikan näkyvä piirre. Melander kuitenkin huomauttaa, että tällä on voitu pyrkiä oikeuttamaan tehokas kriminaalipolitiikka kansalaisten silmis-

¹²⁰ Delma-Marty 1997, päätösosa s. I-XV.

¹²¹ Conzáles 2000, s. 122- 123.

¹²² Pöysti 1997, s. 148.

¹²³ COM(2013) 534 final.

¹²⁴ EYVL C 19 Bryssel 23.1.1999, s. 2.

sä.¹²⁵ Vaikka unionin tavoite on tasapaino vapauden, turvallisuuden ja oikeuden kesken, Fränden mukaan sen saavuttaminen on utopia. Vapauden toteuttaminen avaa rajat myös rikollisille, ja järjestäytynyt rikollisuus uhkaa kansalaisten turvallisuutta. Siksi unioni keskittyy paitsi rikostorjuntaan, myös rikosvastuun toteuttamiseen. Unionia onkin moitittu turvallisuuden painottamisesta vapauden ja oikeuden arvojen kustannuksella.¹²⁶ Keskustelu muistuttaa jaksossa 4.2.3 kerrottua punnintaa tehokkuuden, oikeasuhtaisuuden ja varoittavuuden periaatteiden välillä ja siitä esitettyä kritiikkiä.

Wienin Amsterdamin sopimusta toteuttavassa toimintasuunnitelmassa aloiteltiin monia myöhemmin vakiintuneita yhteistyötapoja, joita ovat esimerkiksi päätösten vastavuoroinen tunnustaminen ja tuomioiden täytäntöönpano rikosasioissa, rikostunnusmerkistöjen lähentäminen, järjestäytyneen rikollisuuden, terrorismin ja laittoman huumausainekaupan sekä euron suojaamisen osalta sekä oikeusviranomaisten yhteistyön helpottaminen.¹²⁷

4.3.3. Tampereen ohjelma

Tampereen ohjelma hyväksyttiin Eurooppa-neuvoston kokouksessa 15.–16. lokakuuta 1999. Se oli ensimmäinen tähän mennessä kolmesta hyväksytystä oikeus- ja sisäasioiden monivuotisesta ohjelmasta. Ohjelmat on laadittu aina viisivuotiskaudeksi: Tampere 2000–2004, Haag 2005–2009 ja Tukholman ohjelma 2010–2014. Seuraavassa ohjelmia tarkastellaan sen havaitsemiseksi, mitä politiikanaloja unioni on pitänyt tärkeänä ja aikoo ensisijaisesti kehittää rikosoikeudellisin keinoin. Ohjelmien konkreettisia hankkeita käsitellään vain esimerkinomaisesti.

Tampereen Eurooppa-neuvoston kokous oli erityiskokous vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen luomiseksi. Oikeudellinen perusta alueen toteuttamiseksi oli luotu Amsterdamin sopimuksella ja Tampereen ohjelmassa Eurooppa-neuvosto ilmoitti ottavansa sen yhdeksi poli-

¹²⁵ Melander 2010, s.10.

¹²⁶ Frände 2006, s. 36-37; Vrt. Nelles 2004, s.83-84. Hänen mukaansa käsitteiden painoarvo on kääntynyt pääläelleen. Unionin kriminaalipolitiikan ohjenuora on turvallisuus ensin, mikä johtaa ajatukseen, että vapaa yksilö on riski turvallisuudelle. Rikoksia vastaan on taisteltava ja välineinä sodassa käytetään aineellisen oikeuden lähentämistä, joka ulottuu lähes joka sektorille: yksityiseen, sosiaaliseen, taloudelliseen ja julkiseen elämään. Rangaistusten on oltava tehokkaat, oikeasuhtaiset ja varoittavat. Yksilön oikeudet on jätetty prosessissa sivun; Näkemys vaikuttaa täysin päinvastaiselta, kuin mitä unioni itse tarkoittaa vapauden, turvallisuuden ja oikeuden periaatteilla. Vapaa liikkuvuus on perustettu nimenomaan kansalaisia varten ja sen toimivuuden takaamiseksi on määritelty tiettyjä kiellettyjä tekoja. Tuntuu hullulta ajatella, että rikosoikeus olisi olemassa sitä varten, että siitä yhtäkkiä saadaankin syy rajoittaa kansalaisten vapautta. Ja ainakin vuoden 2009 jälkeen perusoikeuksien asemaa on alettu korostaa unionissa.

¹²⁷ EYVL C 19 Bryssel 23.1.1999, s. 12-15.

tiikan keskipisteistään. Myös perusoikeuskirjan valmistelu käynnistettiin.¹²⁸ Euroopan oikeusalueen kehittämiseksi Eurooppa-neuvosto ryhmitteli tavoitteita oikeussuojan paremmaksi saatavuudeksi (esim. vähimmäissäännöt uhrien suojaamiseksi)¹²⁹ ja oikeudellisten päätösten vastavuoroiseksi tunnustamiseksi viranomaisten yhteistyön ja yksilön oikeudellisen suojan parantamiseksi¹³⁰. Keskinäinen luottamus viranomaisten välillä helpottaa tätä tehtävää.¹³¹ Rikoslainsäädäntöjen lähentäminen on rikosentorjunnan keino; Eurooppa-neuvosto näki tärkeänä aloittaa lähentäminen muutamasta tärkeästä rikostyypistä: talousrikoksista (rahanpesu, lahjonta, euron väärentäminen), laittomasta huumausainekaupasta, ihmiskaupasta ja erityisesti naisten hyväksikäytön, lasten seksuaalisen hyväksikäytön torjunnasta sekä huipputeknologiin liittyvästä rikollisuudesta ja ympäristörikollisuudesta.¹³² Unioni lienee pitänyt näitä tärkeimpinä aloina, koska ne vaikuttavat haitallisesti sisämarkkinoiden toimivuuteen, unionin alueen turvallisuuteen ja vapaaseen liikkuvuuteen. Eurooppa-neuvosto halusi kohdistaa toimia erityisesti rahanpesua vastaan riippumatta niiden rikosten luonteesta, joista varat ovat peräisin¹³³.

Tampereen ohjelman loppuarvioinnissa komissio ilmoitti myös eurobarometritutkimusten perusteella suurimman osan kansalaisista ymmärtävän unioninlaajuisten rikosoikeudellisten toimenpiteiden merkityksen. Jäsenvaltioilla ei ole yksinään keinoja puuttua järjestäytyneeseen rikollisuuteen, joka ylittää valtioiden rajat.¹³⁴

4.3.4. Haagin ohjelma

Eurooppa-neuvosto hyväksyi Haagin ohjelman vuosille 2005-2009 4.–5. päivänä marraskuuta 2004 pidetyssä huippukokouksessa. Ohjelman kaikkien tavoitteiden toteuttamiseksi komissio laati kymmenen painopistettä kuvaavan lista vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen vahvistamiseksi. Näihin kymmeneen kohtaan sisältyivät rikosoikeuden näkökulmasta relevantit alat: perusoikeudet, terrorismin torjunta, järjestäytynyt rikollisuus ja rikosoikeus.¹³⁵ Painopistealueet osoittavat sen, mitä aloja unioni on pitänyt tärkeänä kehittää.

¹²⁸ Tampereen Eurooppa-neuvosto, puheenjohtajan päätelmät 15.-16-10.1999, johdanto-osa.

¹²⁹ Tampereen Eurooppa-neuvosto, puheenjohtajan päätelmät 15.-16.10.1999, kohta 32.

¹³⁰ Tampereen Eurooppa-neuvosto, puheenjohtajan päätelmät 15.-16-10.1999, kohdat 33-37.

¹³¹ KOM(2004) 401 lopullinen, s.12.

¹³² Tampereen Eurooppa-neuvosto, puheenjohtajan päätelmät 15.-16-10.1999, kohta 48.

¹³³ Tampereen Eurooppa-neuvosto, puheenjohtajan päätelmät 15.-16-10.1999, kohdat 51-58.

¹³⁴ KOM(2004) 401 lopullinen, s.4.

¹³⁵ KOM(2005) 184 lopullinen, s.3, 5-7.

Ohjelmaa toteuttavia toimenpiteitä on ollut esimerkiksi vuonna 2001 hyväksyttyä terrorismi-puitepäättöstä muuttanut uusi puitepäätös vuonna 2008, jossa rikoksina pidetään julkista yllyttämistä terrorismirikokseen, terroristien värväystä ja kouluttamista sekä ryöstöä, kiristystä tai väärin hallintoasiakirjojen laatimista direktiivissä määriteltyjen terrorismirikokset tekemiseksi.¹³⁶ Alkuperäistä puitepäättöstä siihen 2008 tehtyine muutoksineen pidetään yhtenä merkittävimmistä rikosoikeudellisista puitepäätöksistä, joka on vaikuttanut laajasti jäsenmaiden lainsäädäntöön.¹³⁷ Haagin ohjelman aikana annettiin myös järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaa koskenut puitepäätös¹³⁸ sekä ehdotus lasten seksuaalisen hyväksikäytön torjuntaa tehostavaksi puitepäätökseksi¹³⁹, josta kuitenkin annettiin direktiivi¹⁴⁰ Tukholman ohjelman voimaantulua.

Haagin ohjelmassa vastavuoroista tunnustamista korostettiin edelleen rikosoikeudellisen yhteistyön päämuotona.¹⁴¹ Ohjelman toimeenpanosuunnitelmaan sisältyi jopa 15 erilaista aiheeseen liittyvää kohtaa laadittaviksi tiedonannoiksi tai aloitteiksi.¹⁴² Rikosasioiden vastavuoroisen tunnustamisen lainsäädäntöhankkeet etenivät kuitenkin suhteellisen hitaasti, komission mukaan päätöksenteon yksimielisyysvaatimuksen vuoksi.¹⁴³ Eurooppa-neuvosto on Haagin ohjelmassa todennut, että vastavuoroisen tunnustamisen parantamiseksi keskinäistä luottamusta on vahvistettava, mikä tapahtuu kehittämällä eurooppalaista oikeuskulttuuria vähitellen, kansalliset perinteet huomioiden.¹⁴⁴ EU:n päätöksentekoa ei ainakaan Lissabonin sopimusta edeltäneenä aikana voinut syyttää turhasta kiirehtimisestä.

Vastoin päämääriä Haagin ohjelman kaikki tavoitteet eivät toteutuneet ainakaan halutussa laajuudessa. Ohjelmaa ei pantu kokonaisuudessaan täytäntöön, koska tarvittavaa toimivaltaa ei ollut perustuslakisopimuksen kaaduttua. Euroopan ihmisoikeussopimukseen liittyminen, mikä oli jo Haagin ohjelman aikaan suunnitelmissa, peruuntui tämän vuoksi. Ohjelman tavoitteiden toteutumista haittasivat komission mukaan senaikaiset olosuhteet komission ja tuomioistuimen rajallisesta toimivallasta lainsäädäntöhankkeiden yksimielisyysvaatimukseen. Erityisesti kolmannen pilarin lainsäädäntöinstrumentteja implementoitiin hitaasti, koska rikkomus-

¹³⁶ Neuvoston puitepäätös 2008/919/YOS. EUVL L 330, 9.12.2008, s. 21-23.

¹³⁷ Melander 2010, s. 268.

¹³⁸ Neuvoston puitepäätös 2008/841/YOS. EUVL L 300, 11.11.2008, s. 42-45.

¹³⁹ KOM (2009) 263, s. 10.

¹⁴⁰ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2011/92/EU, annettu 13 päivänä joulukuuta 2011, lasten seksuaalisen hyväksikäytön ja seksuaalisen riiston sekä lapsipornografian torjumisesta ja neuvoston puitepäätöksen 2004/68/YOS korvaamisesta.

¹⁴¹ KOM (2009) 263, s. 12.

¹⁴² KOM(2005) 184 lopullinen, s.29.

¹⁴³ KOM (2009) 263, s. 14.

¹⁴⁴ EUVL C 115. Bryssel 4.5.2010, s.11.

menettelyä käytettiin vähän.¹⁴⁵ Seuraavalla viisivuotiskaudella toimivaltapuutteet olivat suurimmaksi osaksi poistuneet Lissabonin sopimuksen tultua voimaan.

4.3.5. Tukholman ohjelma

Eurooppa-neuvosto on vuonna 2009 hyväksynyt Tukholman ohjelman vuosiksi 2010-2014 (Tukholman ohjelma - Avoin ja turvallinen Eurooppa kansalaisia ja heidän suojeluaan varten¹⁴⁶) ja komissio on laatinut toimintasuunnitelman¹⁴⁷ sen toteuttamiseksi. Seuraavassa käsitellään Tukholman ohjelman merkitystä rikosoikeuden kannalta. Ohjelmaa tarkastellaan enimmäkseen komission toimintasuunnitelman kautta, koska komissio vastaa unionipolitiikan toimeenpanosta tällä alalla. Valinta on perusteltu myös siksi, että toimintasuunnitelmassa pyritään toteuttamaan kaikki Tukholman ohjelman poliittiset tavoitteet¹⁴⁸.

Unionin tärkeitä poliittisia tavoitteita toimikaudella 2010-2014 ovat Eurooppa-neuvoston mukaan kansalaisten perusoikeuksien ja Euroopan turvallisuuden edistäminen terrorismia ja järjestäytyntä rikollisuutta torjumalla. Samaan aikaan Tukholman ohjelman kanssa voimaan tullut Lissabonin sopimus tarjoaa aiempaa tehokkaampia välineitä näiden tavoitteiden saavuttamiseksi.¹⁴⁹ Kun harkitaan, millä aloilla rikosten määritelmiä ja seuraamuksia on lähennettävä, etusijalle on asetettava Eurooppa-neuvoston näkemyksen mukaan terrorismi, ihmiskauppa, laiton huumausainekauppa, naisten ja lasten seksuaalinen hyväksikäyttö, lapsipornografia sekä tietoverkkorikollisuus.¹⁵⁰ Sisämarkkinat ovat komission mukaan ala, jolla uutta unionilainsäädäntöä ehdotetaan aina, kun se on tarpeen sisämarkkinoiden vahvistamiseksi.¹⁵¹ Tämä varmasti sisältää myös rikosoikeuden käyttöä, vaikka komission toimintasuunnitelmassa rikosoikeutta ei erikseen mainita tässä yhteydessä. Tukholman ohjelma kuitenkin korostaa vastavuoroisen tunnustamisen asemaa rikosoikeudellisen yhteistyön ensisijaisena muotona, jota aineellisen rikosoikeuden lähentäminen tukee¹⁵².

Tukholman ohjelma korostaa myös kansalaisten Euroopan kehittämistä sekä rikosten uhrien että myös syytettyjen oikeuksien turvaamista. Oikeutta, turvallisuutta ja perusoikeuksia tulee käsitellä yhtenäisenä kokonaisuutena johdonmukaisesti. Nämä ovat komission mukaan kansa-

¹⁴⁵ KOM (2009) 263, s. 14.

¹⁴⁶ EUVL 2010/ C 115/01.

¹⁴⁷ KOM(2010) 171 lopullinen.

¹⁴⁸ KOM(2010) 171 lopullinen, kohta 8.

¹⁴⁹ EUVL C 115. 4.5.2010, s.4-5.

¹⁵⁰ EUVL C 115. 4.5.2010, s.15.

¹⁵¹ KOM (2010) 171 lopullinen, kohta 4.

¹⁵² Melander 2010 , s.144-145.

laisia eniten koskettavat asiat unionissa, sillä ne vaikuttavat kansalaisten arkeen. Unionin on tarkoitus olla rauhallinen, vauras ja turvallinen ympäristö.¹⁵³

Henkilötietojen suoja on Euroopan unionin perusoikeuskirjan 8 artiklan takaama perusoikeus. Koska tietoteknologia on luonnostaan rajatylittävää, toimintasuunnitelmassa nähdään tärkeänä henkilötietojen suojan korostamisen kaikilla politiikanaloilla, myös rikosentorjunnassa¹⁵⁴. Tässä mielessä terrorismin ja järjestäytyneen rikollisuuden torjunta on mielenkiintoinen politiikanala, ja myös siinä on kunnioitettava perusoikeuksia. Komissiolla on kuitenkin linja, jota se korostaa: kaikki turvallisuusuhat on torjuttava. Tiedonannon mukaan eurooppalaisten tieto- ja viestintäverkkojen toiminta on turvattava. Unionin on luotava viranomaisten tietojenvaihtoa varten strateginen toimintaohjelma, jonka puitteissa tehtävä tietojen keruu, käsittely ja vaihto olisi oltava paitsi hyödyllistä ja tehokasta, mutta myös oikeasuhtaista ja yksityisyyttä kunnioittavaa. Toiseksi komission mukaan tulisi tarkastella käyttöön otettuja terrorismin vastaisia toimia ja arvioida niiden kehittämistä muun muassa kansalaisten suojelun näkökulmasta.¹⁵⁵

On mielenkiintoista nähdä, kuinka unioni onnistuu haastavassa tehtävässä yhdistää vilpittömien kansalaisten tietoturva turvallisuusuhkien torjuntaan. Tietoverkossa tapahtuva terrorismin torjunta edellyttää väistämättä tietoliikenteen seuranta, siis jonkinasteista vakoilua. On vain toivottavaa, että Euroopan unioni ei sorru samanlaisiin ylilyönteihin tietoverkkoseurannassa kuin Yhdysvallat on tehnyt¹⁵⁶. On paradoksaalista suojella kansalaisten oikeuksia ja samalla loukata niitä. Tosin Tukholman ohjelmassa moneen kertaan korostetaan, että terrorismin torjunnassa on noudatettava perusoikeuksia, ettei yhteiskunta ala vastustaa toimenpiteitä, jotka on tarkoitettu yhteiskunnan suojaamiseen¹⁵⁷. Tämänkaltaiseen kritiikkiin komissio on tavallaan vastannut jo Tampereen ohjelman loppuarvioinnissa: ”Yhdentyneen Euroopan rakentaminen nojautuu perusoikeuksien suojelun käsitteen tiukkaan tulkintaan ja että komissio on aina pyrkinyt varmistamaan, että vapaus, turvallisuus ja oikeus säilyvät keskenään tasapainossa. Lisäksi unionin on taattava korkea turvallisuuden taso, jotta kansalaiset voivat käyttää heille kuuluvia oikeuksia täysimääräisesti.”¹⁵⁸ Tavoite on ihanteellinen, mikäli se kyetään toteuttamaan myös käytännössä. Tukholman ohjelman toimintasuunnitelmassa mainitaan nimenomaisesti, että järjestäytyneen rikollisuuden torjunnan yhteydessä on huomioitava uhrien auttaminen syyte-

¹⁵³ KOM (2010) 171 lopullinen, kohta 1.

¹⁵⁴ KOM (2010) 171 lopullinen, kohta 2.

¹⁵⁵ KOM (2010) 171 lopullinen, kohta 5.

¹⁵⁶ Ks. Iltasanomat.fi. 2.8.2013: Poliisi teki Yhdysvaltalaisen perheen kotiin kotietsinnän heidän hakukonehakujensa perusteella. Perhe oli etsinyt tietoja painekattiloista ja repuista, minkä perusteella poliisi epäili perhettä virheellisesti terroristeiksi.

¹⁵⁷ EUVL C 115. 4.5.2010, esim. s.24.

¹⁵⁸ KOM(2004) 401 lopullinen, s.4.

toimien lisäksi. Järjestäytyneestä rikollisuudesta mainitaan tässä yhteydessä esimerkkinä tietoverkkorikollisuus, ihmiskauppa, talousrikollisuus, lapsipornografia, huumekauppa ja maksuvälineiden väärentäminen¹⁵⁹.

Perusoikeuksien merkitystä korostaessaan komissio erityisesti mainitsee tärkeäksi torjua kaikelaista syrjintää ja rasismia sekä naisiin ja lapsiin kohdistuvaa väkivaltaa ja perheväkivaltaa. Myös syytettyjä vastaan kohdistettavien menettelyjen on oltava oikeudenmukaisia, minkä vuoksi komission mukaan myös pidätys- ja vankilaoloja pitäisi parantaa.¹⁶⁰

Eurooppa-neuvosto on kehottanut komissiota rahoittamaan unionin ohjelmista jäsenmaiden kokeiluhankkeita, joissa tutkitaan vaihtoehtoja vankeusrangaistukselle. Liekö tämä viite siihen suuntaan, että tulevaisuudessa rangaistusten lähentämisen seuraamusvalikoima monipuolistuu EU-rikosoikeudessa? Myös Tukholman ohjelmassa on korostettu johdonmukaisen kriminaalipolitiikan tarvetta ja neuvostoa on kehoitettu valmistelemaan rikoslainsäädännön mallisäännöt (jotka se itse asiassa oli valmistellut jo vuonna 2009).¹⁶¹ Komissiokin on vaatinut jo Tukholman ohjelman laatimisen yhteydessä johdonmukaisen ja toissijaisuusperiaatetta kunnioittavan rikosoikeusstrategian luomista, ja tämä strategia tulisi luoda yhdessä EU-lainsäätäjien sekä kansallisten parlamenttien kanssa. Jälleen kerran komissio on korostanut, että tunnusmerkistöjen ja seuraamusten yhdenmukaistaminen rajataan vain tiettyihin rikoksiin pääpainon ollessa jatkuvasti vastavuoroisessa tunnustamisessa.¹⁶² Toimintasuunnitelma sisältää liitteenä lisäksi konkreettisen suunnitelmaluettelon vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen toimenpiteiksi vuosille 2010-2014. Eurooppa-neuvosto lisäksi korostaa, että komission ja Euroopan unionin neuvoston tulisi tehdä saumattomampaa yhteistyötä vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen politiikan johdonmukaisuuden parantamiseksi¹⁶³. Se ei kuitenkaan tarkenna, missä mielessä yhteensovittamista erityisesti tarvittaisiin näiden elinten välillä. Tässä luvussa mainitut kriminaalipolitiikkaa luonnostelevat asiakirjat näyttäisivät kuitenkin käsittelevän osaksi samoja asioita päällekkäin, ja sekä komissio että neuvosto toivovat omaa asiakirjaansa käytettävän jatkokehittelyn pohjana. Tätä Eurooppa-neuvosto ei kuitenkaan voinut tietää kommentin kirjoittaessaan, koska Tukholman ohjelma on laadittu ennen näitä asiakirjoja.

¹⁵⁹ KOM (2010) 171 lopullinen, kohta 5.

¹⁶⁰ KOM (2010) 171 lopullinen, kohta 2.

¹⁶¹ EUVL C 115. 4.5.2010 s.12, 15.

¹⁶² KOM (2010) 171 lopullinen, kohta 4.

¹⁶³ EUVL C 115. 4.5.2010, s.6.

5. Aineellisen rikosoikeuden lähentämisen oikeusperusta ja käytäntö

5.1. Sopimusartiklat Lissabonin sopimuksen jälkeen

5.1.1. SEUT 83 artikla

SEUT 83 artikla

1. *Euroopan parlamentti ja neuvosto voivat tavallista lainsäätämisyjärjestystä noudattaen annetuilla direktiiveillä säätää rikosten ja seuraamusten määrittelyä koskevista vähimmäissäännöistä erityisen vakavan rikollisuuden alalla, joka on rajatylittävää joko rikosten luonteen tai vaikutusten johdosta tai sen vuoksi, että niiden torjuminen yhteisin perustein on erityisesti tarpeen.*

Nämä rikollisuuden alat ovat terrorismi, ihmiskauppa sekä naisten ja lasten seksuaalinen hyväksikäyttö¹⁶⁴, laitton huumausainekauppa, laitton asekauppa, rahanpesu, lahjonta, maksuvälineiden väärentäminen, tietokonerikollisuus ja järjestäytynyt rikollisuus.

Rikollisuudessa tapahtuneen kehityksen perusteella neuvosto voi tehdä päätöksen, jolla määritellään muita rikollisuuden aloja, jotka täyttävät tässä kohdassa tarkoitetut edellytykset. Neuvosto tekee ratkaisunsa yksimielisesti Euroopan parlamentin hyväksynnän saatuaan.

2. *Kun jäsenvaltioiden lakien ja asetusten lähentäminen rikosoikeuden alalla osoittautuu välttämättömäksi jonkin unionin politiikan tehokkaan täytäntöönpanon varmistamiseksi alalla, jolla on toteutettu yhdenmukaistamistoimenpiteitä, tällä alalla voidaan direktiivein säätää rikosten ja seuraamusten määrittelyä koskevista vähimmäissäännöistä. Nämä direktiivit annetaan kyseisten yhdenmukaistamistoimenpiteiden hyväksymisessä noudatetun tavallisen tai erityisen lainsäätämisyjärjestyksen mukaisesti, sanotun kuitenkin rajoittamatta 76 artiklan soveltamista.*

¹⁶⁴ Tässä yhteydessä on ihmeteltävä valittua näkökulmaa. Unionin perusoikeuskirjassa korostetaan miesten ja naisten välistä tasa-arvoa sekä sukupuoleen perustuvan syrjinnän kieltoa (21 ja 23 artiklat). Ilmeisesti jäsenvaltiot eivät ole pitäneet miehiä kyseisen rikostyyppin potentiaalisina uhreina tai ainakaan tällaista rikosilmiötä miehiin kohdistuvana mitenkään yleisenä, mutta tasa-arvon ja unionin omien perusarvojen näkökulmasta se ei ole mitenkään perusteltu.

3. Jos neuvoston jäsen katsoo, että ehdotus 1 tai 2 kohdassa tarkoitetuksi direktiiviksi vaikuttaisi jäsenen rikosoikeusjärjestelmän perusteisiin, se voi pyytää asian saattamista Eurooppa-neuvoston käsiteltäväksi. Tässä tapauksessa tavallisen lainsäätämisyjärjestyksen mukainen menettely keskeytetään. Kun asiaa on käsitelty ja jos on päästy yhteisymmärrykseen, Eurooppa-neuvosto palauttaa ehdotuksen neljän kuukauden kuluessa keskeyttämisestä neuvostolle, mikä lopettaa tavallisen lainsäätämisyjärjestyksen mukaisen menettelyn keskeyttämisen.

Jos asiasta ei päästä yhteisymmärrykseen ja jos vähintään yhdeksän jäsenvaltiota haluaa aloittaa tiiviimmän yhteistyön kyseisen direktiiviehdotuksen pohjalta, niiden on saman määräajan kuluessa ilmoitettava asiasta Euroopan parlamentille, neuvostolle ja komissiolle. Tällöin lupa aloittaa Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 20 artiklan 2 kohdassa ja tämän sopimuksen 329 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu tiiviimpi yhteistyö katsotaan annetuksi ja määräyksiä tiiviimmästä yhteistyöstä sovelletaan.

5.1.1.1. Eurorikokset

Unionin aineellisen rikosoikeuden lähentämisen oikeusperusta on ensisijaisesti SEUT 83 artikla. Se koostuu kolmesta kohdasta, joista ensimmäinen käsittelee niin sanottuja eurorikoksia, toinen liitännäistoimivaltaa ja kolmas hätäjarrumenettelyä.

Artiklan 1 kohta on aineellisen rikosoikeuden lähentämisen pääasiallinen oikeusperusta. Se sisältää kymmenen kohdan listan rikollisuuden aloista, joita tämä toimivalta koskee. Eurorikosten lista on tyhjentävä, mikä on pääteltävissä 1 kohdan sanamuodosta ja siitä, että luettelolle on laadittu laajentamismenettely¹⁶⁵. Ei ole järkevää olettaa, että lainsäätäjä vaivautuisi säätämään muutossääntöjä, jos kysymyksessä olisi joukko esimerkkejä rikollisuuden aloista, joita lähentäminen koskee. Neuvostolta vaadittava yksimielisyys luetteloa laajennettaessa vahvistaa päätelmää.¹⁶⁶

Lissabonin sopimuksessa aineellisen rikoslainsäädännön oikeusperusta on paremmin määritelty kuin vanhassa EU-sopimuksessa, jossa lähentämisen kohteena olevia rikollisuuden aloja ei ollut tyhjentävästi määritelty. Toisaalta nykyään lähentämistä voidaan harjoittaa laajemmin

¹⁶⁵ Melander 2010, s. 174.

¹⁶⁶ Asp 2013, s. 82.

kuin ennen Lissabonin sopimusta. Melander uskoo unionin vielä käyttävän laajentamismahdollisuutta, koska sellainen on unionille annettu.¹⁶⁷

Koska kaikki eurorikokset eivät välttämättä ole luonteeltaan rajat ylittäviä tai erityisen vakavia, on pohdittava, mitkä ovat rikosoikeuden lähentämisen tarkat ehdot, ja mikä on eurorikosten luettelon ja lähentämisen kohteena olevien rikosten yleisten vaatimusten (rajat ylittävää, erityisen vakavaa rikollisuutta) suhde. Artiklan sanamuodon perusteella Asp katsoo, että yleinen kuvaus on artikkelissa ohjeena listan mahdolliselle laajentamiselle. Kriminalisoinnille on edellytykset, jos molemmat ehdot täyttyvät: rikostyyppin on oltava listassa ja direktiivissä kuvatus rikoksen on oltava rajat ylittävää ja erityisen vakavaa rikollisuutta. Johtopäätöstä tukee se, että yleinen vaatimus on sijoitettu ennen eurorikosten luetteloa.¹⁶⁸

Artiklan mukaan rikollisuuden ala on rajat ylittävää, ”joko rikosten luonteen tai vaikutusten johdosta tai sen vuoksi, että niiden torjuminen yhteisin perustein on erityisesti tarpeen”. Teko on rajat ylittävää rikoksen luonteen perusteella, jos raja on ylitettävä tunnusmerkistön täyttämiseksi (esimerkiksi tavaroiden tai ihmisten salakuljetus). Rikollisuudenala voi olla rajat ylittävää, vaikka rikos itsessään ei sisällä rajanylitystä, jos rikos tyyppillisesti vaikuttaa useammassa kuin yhdessä valtiossa (esimerkiksi euron väärentäminen).¹⁶⁹ Erityisellä tarpeella rikosten torjumiseksi yhteisin perustein tarkoitetaan sitä, että jäsenvaltioiden omat toimet eivät rikollisuuden torjumiseksi riittäisi.¹⁷⁰

5.1.1.2. Liitännäistoimivalta

SEUT 83 artiklan 2 kohdan on sanottu vastaavan vanhaa EY-tuomioistuimen I pilariin siirtämää rajoitettua rikosoikeudellista toimivaltaa.¹⁷¹ Maastrichtin ja Amsterdamin sopimuksen voimassa ollessa yhteistyö rikosasioissa kuului periaatteessa III pilariin, jossa päätökset tehtiin lähtökohtaisesti yksimielisesti. Unionipolitiikkoihin liittyvän rikosoikeudellisen toimivallan siirtäminen III pilarista I pilariin tapahtui yhteisöjen tuomioistuimen ratkaisuilla C-176/03 ja C-440/05, ja tämä toimivalta koski ainakin komission tulkinnan mukaan nimenomaan kaikkia unionipolitiikkoja¹⁷². Tämä on mielenkiintoinen ratkaisu, koska unionin historiassa toinen kerta, kun III pilarista on siirretty toimivaltaa I pilariin, tapahtui perussopimuksen muutoksella.

¹⁶⁷ Melander 2010 b, s.72.

¹⁶⁸ Asp 2013, s.81-83.

¹⁶⁹ Asp 2013, s.87.

¹⁷⁰ Melander 2010 b, s.72.

¹⁷¹ Melander 2010, s. 170.

¹⁷² Fletcher et al. 2008, s. 177-178.

Tapauksissa oli kyse puitepäätösten kumoamiskanteista, joissa vastapuolina olivat komissio ja Euroopan unionin neuvosto. Ne koskivat kysymystä, kummalla on toimivalta antaa rikosoikeudellisia seuraamuksia sisältäviä instrumentteja ympäristöoikeuden alalla: jäsenvaltioilla (jolloin instrumenttina olisi puitepäätös) vai yhteisöllä (jolloin voidaan antaa asiaa käsittelevä direktiivi). Molemmista ratkaisuissa tuomioistuin kumosi annetut puitepäätökset. Tuomiossa C-176/03 kumottiin ympäristön suojelusta rikosoikeudellisin keinoin 27 päivänä tammikuuta 2003 tehty neuvoston puitepäätös 2003/80/YOS (ns. ympäristörikospuitepäätös) ja tuomiossa C-440/05 alusten aiheuttaman ympäristön pilaantumisen ehkäisemistä koskevan rikosoikeudellisen kehyksen vahvistamisesta tehty puitepäätös 2005/667 (ns. alusjäterikospuitepäätös). Ympäristörikospuitepäätöstopauksessa komission näkemyksen mukaan asiasta olisi kuulunut säätää direktiivi, jota se oli valmistellut jo vuonna 2001¹⁷³. Tuomiossa todetaan, että ympäristöpolitiikka kuuluu yhteisöjen yksinomaisen toimivallan alaan¹⁷⁴ eli niin sanotun I pilarin alaiseen toimivaltaan. Rikoslainsäädäntö ei lähtökohtaisesti, kuten eivät myöskään rikosprosessia koskevat säännöt, kuulu yhteisön toimivaltaan¹⁷⁵. Se ei kuitenkaan estä yhteisön lainsäätäjää toteuttamasta jäsenvaltioiden rikosoikeuteen liittyviä toimenpiteitä, jotka se katsoo tarpeelliseksi säätämiensä ympäristönsuojelunormien täyden tehokkuuden takaamiseksi, koska se, että kansalliset viranomaiset soveltavat tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia rikosoikeudellisia seuraamuksia, on välttämätön toimenpide vakavien ympäristöön kohdistuvien loukkausten torjunnassa.¹⁷⁶ Puitepäätöksellä loukataan yhteisölle annettua toimivaltaa.¹⁷⁷ Samaa periaatetta on noudatettu myöhemmässä tapauksessa C-440/05, jossa tuomioistuin totesi, että yhteinen liikennepolitiikka on osa yhteisön perustaa, ja että ympäristönsuojelu on tavoite, johon pyritään myös yhteisessä liikennepolitiikassa, joten yhteisön lainsäätäjä voi toimivaltaa käyttäessään päättää edistää ympäristönsuojelua.¹⁷⁸ Lissabonin sopimuksen voimaantulon jälkeen mainittu oikeuskäytäntö on vanhentunut.¹⁷⁹

Ennen Lissabonin sopimusta liitännäistoimivallalla ei ollut tarkkaa määritelmää sen perustuesa yksittäisiin tuomioihin. Tästä huolimatta 83(2) artikla laajensi liitännäistoimivaltaa, vaikka Lissabonin sopimuksen jälkeen 83(2) artiklan perusteella on voitu säätää vain direktiivejä ja jäsenvaltioilla on ollut mahdollisuus turvautua jäljempänä selostettavaan hätäjarrumenette-

¹⁷³ C-176/03, kohta 11.

¹⁷⁴ C-176/03, mm. kohdat 39, 41 ja 42.

¹⁷⁵ C-176/03, kohta 47.

¹⁷⁶ C-176/03, kohta 48.

¹⁷⁷ C-176/03, kohta 53.

¹⁷⁸ C-440/05, kohdat 55 ja 60.

¹⁷⁹ Asp 2013, s.136.

lyyn.¹⁸⁰ Oikeuskäytäntöön perustuneen liitännäistoimivallan voitiin varmasti tulkita koskevan vain ympäristöoikeutta ja liikennepolitiikkaa. Varmuutta tai yksimielisyyttä siitä, koskiko laajennettu rikosoikeudellinen toimivalta ennen Lissabonin sopimuksen voimaantuloa kaikkia unionin politiikka-alojen suojelua, ei koskaan saavutettu¹⁸¹.

Unioni on antanut tiedonannon unionin kriminaalipolitiikasta, jossa se erityisesti ohjaa SEUT 83(2) artiklan soveltamista. Komission mukaan juuri liitännäistoimivallan alalla on tehtävä valintoja sen suhteen, käytetäänkö rikosoikeudellisia vai muita keinoja ja ylipäättään, millä unionipolitiikan aloilla rikosoikeudellisten keinojen käyttäminen on tarpeen.¹⁸² Aloja, joilla on toteutettu yhdenmukaistamistoimenpiteitä, ja joilla on todettu olevan tarpeellista toteuttaa unionitasoisia rikosoikeudellisia toimenpiteitä, ovat finanssiala, petosten torjunta ja euron suojaaminen väärentämiseltä. Aloja, joilla on toteutettu yhdenmukaistamistoimenpiteitä, ja joilla harkitaan täytäntöönpanon tehostamista rikosoikeudellisin keinoin, ovat esimerkiksi ammattimainen maantieliikenne, tietosuoja, tullisäännökset, ympäristönsuojelu, kalastuspolitiikka ja sisämarkkinapolitiikat.¹⁸³ Muita lähentämisen kohteena olleita aloja ovat vielä muun muassa maatalous (SEUT 39), maahanmuutto (SEUT 79), välillinen verotus (SEUT 113), teollisuus- ja tekijänoikeudet (SEUT 118), kuluttajansuoja (SEUT 169 ja SEUT 114),¹⁸⁴ joista monet tosin luetaan kuuluviksi sisämarkkinapolitiikkoihin.¹⁸⁵

5.1.1.3. Häätäjarrumenettely

SEUT 83 artiklan 3 kohta koskee niin sanottua häätäjarrumenettelyä. Sitä ei ole vielä koskaan sovellettu, ja on epäselvää mitä siinä mainittu käsite ”jäsenen rikosoikeusjärjestelmän perusteet” käytännössä tarkoittaa. Melanderin mukaan se voisi pitää sisällään rikosoikeuden yleisiä oppeja ja mahdollisesti rikosoikeudessa omaksuttuja sääntelyperiaatteita, Suomessa esimer-

¹⁸⁰ Asp 2013, s. 127- 128.

¹⁸¹ Fletcher et al. 2008, s.182.

¹⁸² KOM(2011) 573 lopullinen, s. 6.

¹⁸³ KOM(2011) 573 lopullinen, s. 10-11.

¹⁸⁴ Asp 2013, s.132-133.

¹⁸⁵ Alat, joilla unionille on annettu yksinomaista toimivaltaa, ovat tulliliitto, sisämarkkinoiden toimintaa varten tarvittavien kilpailusääntöjen vahvistaminen, euroa rahayksikkönään käyttävien valtioiden rahoituspolitiikka, meren elollisten luonnonvarojen säilyttäminen osana yhteistä kalastuspolitiikkaa sekä yhteinen kauppapolitiikka (SEUT 3 (1) artikla). Jaetun toimivallan aloja ovat SEUT 4 artiklan mukaan vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen lisäksi sisämarkkinat, sosiaalipolitiikka tietyiltä osin, taloudellinen, sosiaalinen ja alueellinen yhteenkuuluvuus, maatalous ja kalastus meren elollisten luonnonvarojen säilyttämistä lukuun ottamatta, ympäristö, kuluttajansuoja, liikenne, Euroopan laajuiset verkot, energia sekä kansanterveyteen liittyvät yhteiset turvallisuuskysymykset tietyiltä osin. Unioni voisi liitännäistoimivallan nojalla periaatteessa kriminalisoida tekoja miltä tahansa näiltä alueilta, kunhan sekä 83 artiklan että SEUT sopimuksen kyseisen alan toimivaltaa säätelevän artiklan edellytykset täyttyvät.

kiksi rikoslain kokonaisuudistuksen yhteydessä omaksuttuja periaatteita¹⁸⁶. Koska mahdolliset käsitteen alaan kuuluvat kysymykset olisivat jäsenvaltioissa pitkälti yhteisiä, hätäjarrua tuskin käytetään usein.¹⁸⁷

Sekin on epäselvää, kuka päättää lopullisesti, vaikuttaako direktiiviehdotus rikosoikeusjärjestelmän perusteisiin. On pohdittu, olisiko unionin tuomioistuimella valta arvioida asia, jolloin sillä olisi eräänlainen perustuslakituomioistuimen rooli¹⁸⁸. Nähdäkseni jäsenvaltion oma arvio ratkaisee, koska 83 artiklan 3 kohdan 2 alakohdassa viitataan selkeästi tilanteeseen, jossa asian käsittelyssä Eurooppa-neuvostossa ei ole saavutettu yksimielisyyttä. Direktiiviluonnoksen lainsäätämisyjärjestyksen mukaisen menettelyn keskeyttämistä pyytänyt neuvoston jäsen voi siis edelleen pysyä kannassaan, että ehdotus vaikuttaa rikosoikeusjärjestelmän perusteisiin, jolloin vähintään yhdeksällä valtiolla on mahdollisuus aloittaa asiassa tiiviimpi yhteistyö. Lisäksi hätäjarrumenettely voidaan nähdä kompensationsa jäsenvaltioiden veto-oikeuden menettämistä, kun Lissabonin sopimuksessa luovuttiin yksimielisyysvaatimuksesta rikosoikeudellisessa yhteistyössä¹⁸⁹. Jos joku muu taho kuin jäsenvaltio voisi lopullisesti arvioida, onko menettelylle perusteita, koko ”hyvitys” menettäisi merkityksensä.

Jos kaikki jäsenmaat eivät ole sitoutuneita tiettyyn direktiiviin, harmonisoinnin arvo laskee. Jo nyt instrumentit eivät lähtökohtaisesti koske Tanskaa, Irlantia ja Yhdistyneitä kuningaskuntia. Hätäjarrumenettely lisäisi joustavaa integraatiota ja on kyseenalaista haluavatko jäsenvaltiot tällaista kehitystä.¹⁹⁰ Sen todellinen käyttöaste jääkin nähtäväksi tulevaisuudessa.

5.1.2. SEUT 325 artikla

SEUT 325 artikla:

1. *Unioni ja jäsenvaltiot suojaavat unionin taloudellisia etuja petolliselta menettelyltä ja muulta laittomalta toiminnalta tämän artiklan mukaisesti toteutettavilla toimenpiteillä, joilla on ennaltaehkäisevä vaikutus ja jotka tarjoavat tehokkaan suojan jäsenvaltioissa sekä unionin toimielimissä, elimissä ja laitoksissa.*
2. *Jäsenvaltiot toteuttavat samat toimenpiteet suojatakseen unionin taloudellisia etuja petolliselta menettelyltä kuin ne toteuttavat suojatakseen omia taloudellisia etujaan petolliselta menettelyltä.*

¹⁸⁶ Melander 2010, s. 176.

¹⁸⁷ Asp 2013, s. 140.

¹⁸⁸ Klip 2012, s.36.

¹⁸⁹ Asp 2013, s. 140.

¹⁹⁰ Asp 2013, s. 140.

3. *Jäsenvaltiot sovittavat yhteen toimintansa, jonka tarkoituksena on suojata unionin taloudellisia etuja petolliselta menettelyltä, sanotun kuitenkaan rajoittamatta perussopimusten muiden määräysten soveltamista. Tätä varten ne yleensä komission kanssa järjestävät toimivaltaisten viranomaistensa kiinteän ja säännöllisen yhteistoiminnan.*
4. *Euroopan parlamentti ja neuvosto toteuttavat tavallista lainsäätämisyjärjestystä noudattaen ja tilintarkastustuomioistuinta kuultuaan tarvittavat toimenpiteet unionin taloudellisten etujen suojaamiseksi petolliselta menettelyltä ja tällaisen menettelyn torjumiseksi tarkoituksena tehokkaan ja yhtäläisen suojelun tarjoaminen jäsenvaltioissa sekä unionin toimielimissä, elimissä ja laitoksissa.*
5. *Komissio yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa antaa vuosittain Euroopan parlamentille ja neuvostolle selvityksen tämän artiklan täytäntöönpanemiseksi toteutetuista toimenpiteistä.*

Lissabonin sopimuksen ensimmäisinä voimassaolovuosina on ollut epäselvää, onko myös SEUT 325 artiklan 4 kohta oikeusperusta unionitasoisille aineellisen säädöksille. Osa tutkijoista on sitä mieltä, että 325 artikla sisältää mainitun toimivallan, eikä ole pelkkä yleinen viittaus taisteluun unionin taloudellisia intressejä vaarantaviin rikoksiin ¹⁹¹. Voidaan esittää kaksi vaihtoehtoa tulkintaa. Joko SEUT 325 artikla on perusta rikosoikeudelliselle toimivallalle, joka on 83 artiklassa määriteltyä laajempi tai sitten 83(2) artiklan olemassaolo ylipäätään kumoaa ajatuksen 325 artiklan rikosoikeudellisesta toimivallasta. Jälkimmäinen tulkinta merkitsisi, ettei Euroopan unionin toiminnasta laaditun sopimuksen osasto V:n ulkopuolella unionilla ole rikosoikeudellista toimivaltaa. Tällöin SEUT 325 artiklan merkitys olisi toimia yleisenä oikeudellisenä perustana unionin harmonisointitoimenpiteille muiden EU:n politiikka-alojen tavoin. Rikosoikeudellisia toimenpiteitä petostentorjunnassa käytettäisiin vain, kun aiotut direktiivit sosisivat yhteen 83(2) artiklan toimivallan kanssa. ¹⁹²

Asp ei sulje pois ajatusta 325 artiklan laajasta tulkinnasta, muttei myöskään pidä sitä vakuuttavana. On vaikeaa perustella miksi 83 artiklaan olisi luotu rajoituksia ja varotoimia jäsenvaltioiden hyväksi, jos ne voisi kiertää käyttämällä oikeusperustana vaihtoehtoisia rikosoikeudellista toimivaltaa sisältävää artiklaa, johon ei näitä rajoituksia sovellettaisi. Laaja tulkinta vaatisi erityisiä perusteita, eikä niitä ole löydettävissä ainakaan muista artikloista 325 artiklan lisäksi, jos sieltäkään. ¹⁹³

¹⁹¹ Sicurella 2011, s.238.

¹⁹² Asp 2013, s.152-153.

¹⁹³ Asp 2013, s.163.

Millä perusteella SEUT 325 artikla sisältäisi rikosoikeudellista toimivaltaa? Sehän ei nimenomaisesti käsittele rikosoikeutta, vaan petosten torjuntaa myös yleisemmin. Toimivaltaa on perusteltu esimerkiksi artiklan sanavalinnoilla, joilla on rikosoikeudellinen ”kaiku” (kuten petollisen menettelyn torjuminen). Painavampi argumentti on viittaus artiklan historiaan. Vanhassa EY-sopimuksen 280 artiklassa (jota 325 artikla pitkälti vastaa) rikosoikeus oli nimenomaisesti suljettu pois petostentorjunnan keinovalikoimasta, mutta Lissabonin sopimuksesta rajoitus on poistettu.¹⁹⁴ Myös unionin toiminnan tehokkuus on huomioitava; kun EU:lla on budjetti, taloudellisten etujen suojaamiseen täytyy olla tehokkaat keinot, ja juuri tähän 325 artiklassa viitataan.¹⁹⁵ Jos tehokkaalla suojelulla tarkoitetaan rikosoikeudellisia keinoja, 83 artiklaan perustuva toimivalta ei välttämättä riittäisi, koska se rajoittuu rangaistusten vähimmäistasojen määrittelyyn.

Artikla 83:n toimivalta on joka tapauksessa pääsääntö. Tällöin artikla 325 on erityissäännös, joka koskee nimenomaan EU:n taloudellisten intressien suojaamista. On myös esitetty, että toimivaltaa eivät koskisi 83 artiklan rajoitukset, kuten vaatimus, että kriminalisointi koskisi erityisen vakavan rajat ylittävän rikollisuuden alaa.¹⁹⁶ 325 artikla ei varsinaisesti aseta vaatimuksia sille, millaista toimintaa vastaan menettelyt on kohdistettava. Artiklan mukaan tarkoitus on yleisesti suojata unionin taloudellisia etuja petolliselta menettelyltä ja toimenpiteiden on oltava tehokkaita sekä ennaltaehkäiseviä.

Artiklan sanamuodosta ei voi suoraan päätellä, onko EU:lla sen perusteella oikeus myös rangaistusten harmonisointiin. Artiklan 4 kohdan ilmaus ”toteuttavat tarvittavat toimenpiteet” poikkeaa 83 artiklan ilmaisusta ”säätää vähimmäissäännöistä”. Eri sanamuodot viittasivat siihen, että 325 artiklan toimivalta on laajempi. Kun tarpeellisuusvaatimusta tarkastellaan artiklan tavoitteen kanssa, artiklassa näyttäisi olevan toimivaltaperuste rangaistusten harmonisoinnille.¹⁹⁷

Jos 83 artiklan rajoitukset eivät vaikuttaisi 325 artiklassa, jäsenvaltion ei olisi mahdollista turvautua hätäjarrumenettelyyn. On painotettava, että tulkinta ei ole lainkaan yksimielinen ja osa tutkijoista katsoo, että EU:n rikosoikeudellinen legitimit rajat on vedetty 83 artiklassa.¹⁹⁸ Rajoitukset poistavaa näkemystä tukee kuitenkin se, että artiklat sijaitsevat sopimuksen eri osastoissa; 83 artikla on SEUT sopimuksen kolmannen osan osastossa V, joka käsittelee vapauden,

¹⁹⁴ Asp 2013, s. 142-143.

¹⁹⁵ Asp 2013, s.148.

¹⁹⁶ Sicurella 2011, s.238.

¹⁹⁷ Sicurella 2011, s.237-238.

¹⁹⁸ Sicurella 2011, s.238.

turvallisuuden ja oikeuden aluetta ja 325 artikla kuudennen osan II osastossa, joka käsittelee unionin varainhoitoa koskevia määräyksiä. Nimenomaan edellä mainittujen rajoitusten puuttumisen vuoksi 325 artiklan toimivaltaa voidaan pitää pääsääntöä eli 83 artiklaa laajempaan.

Jos 325 artikla edustaisi oikeudellista perustaa täysivaltaiselle EU-rikosoikeudelle, toiset tutkijat vaativat tähän tarkkaa oikeudellista perustaa. Sellainen ei ole pääteltävissä artiklan yleisluontoisista lauseista, eikä siitä, että artiklasta poistettiin Lissabonin sopimuksen yhteydessä rajoitus, ettei se koske rikosoikeuden soveltamista. Artiklan sanamuoto voisi periaatteessa sallia asetusten käyttämisen, mutta se olisi sallittua vain, jos kyse on muusta kuin luonteeltaan rikosoikeudellisesta toimesta. Näin yleinen viittaus toimenpiteisiin ei voi oikeuttaa suoraan yksilöihin sovellettavien rikosoikeudellisten säännösten käyttöönottoa, joten joka tapauksessa vain kriminalisointeja sisältävät direktiivit voisivat tulla kyseeseen, koska ne pitää implementoida kansalliseen lainsäädäntöön.¹⁹⁹ Rikosoikeudellisten asetusten säätämistä 325 artiklan nojalla ei ole myöskään pidettävä hyväksyttävänä, koska rikosoikeus on katsottu kuuluvan korostetusti valtioiden itsemääräämisoikeuden alaan. On kuitenkin huomattava, ettei asetusta ole nimenomaisesti rajattu pois 325 artiklan sanamuodossa.

Puhtaasti oikeudellisesta näkökulmasta johdonmukaisin tulkinta on se, että EU:n kriminalisointitoimivalta rajoittuu 83 artiklaan. Tämä tulkinta sopisi paremmin sopimuksen yleisen rakenteen kanssa, jossa 83(2) artikla sisältää yleisluonteisen kompetenssin rikosoikeudelle. Asp muistuttaa, että artiklan tulkinnassa on kuitenkin kyse myös politiikasta, eikä EU:ssa oikeudellinen analyysi puhtaasti ratkaise monimutkaisia perustuslaillisia kysymyksiä. Tulkinta riippuu jäsenvaltioiden ja unionin toimielinten reaktiosta. Tuomioistuimien on aiemmin painottanut sopimusten päämääriä ja unionin vastuuta omien varojensa suojelemisessa tilanteissa, joissa valinnalla eri oikeusperustojen välillä voi olla vaikutus unionin talousarvioon. Tätä taustaa vasten on mahdollista, että 325 artiklan kriminalisointitoimivaltaa puoltava kanta voittaa.²⁰⁰ Muiden SEU tai SEUT sopimusten artiklojen ei ole juurikaan nähty käsittelevän unionin aineellisen rikosoikeuden toimivaltaa.²⁰¹

Petosten torjunta näyttäisi olevan unionin politiikka-alue, jota koskevilla kriminalisoinneilla on kaksi vaihtoehtoista oikeusperustaa. Joko SEUT 83(2) artikla tai 325 artikla. Yllä käsitelty spe-

¹⁹⁹ Sicurella 2011, s.236. Vrt. Horváthová 2010, s.2, jonka mukaan artiklan perusteella voisi mahdollisesti säätää myös asetuksia. Rikosoikeudellisetkaan asetukset eivät ole poissuljettuja sanamuodon perusteella, mutta se ei ole selvää, onko petosrikosten sääntelyn oikea oikeusperusta SEUT 325 artikla vai sittenkin 83 artikla.

²⁰⁰ Asp 2013, s. 153-154.

²⁰¹ Sicurella 2011, s.239 ja Asp 2013, s.163.

kulaatio siitä, onko 325 artikla oikeastaan oikeusperusta aineellisen rikosoikeuden lähentämiseksi saanee ratkaisun lähiaikoina, sillä komissio on antanut heinäkuussa 2012 ensimmäisen aloitteen, jossa mainittua artiklaa on käytetty oikeusperustana²⁰². Ehdotuksen käsittely on edelleen elokuussa 2013 kesken.

5.2. Kriminalisoinnit käytännössä

5.2.1. Voimassa oleva lainsäädäntö

Alta käyvät ilmi 22.8.2013 voimassa olleet direktiivit ja puitepäätökset, joissa jäsenmaille on asetettu velvoite kriminalisoida jokin kielletty teko²⁰³. Rangaistavia tekoja ei ole määritelty yksityiskohtaisesti, koska tarkoitus on tarkastella yleisellä tasolla, minkä tyyppisiä tekoja unioni haluaa kriminalisoida. Lisäksi taulukossa on tarkasteltu näistä kielletyistä teoista vaadittavia rangaistuksia luonnollisille henkilöille, koska oikeushenkilöiden rangaistusvastuun tarkkaa sisältöä ei ole unionisäädöksissä pyritty lähentämään. Tarkastelun helpottamiseksi alla on tässä yhteydessä tummennettu säädöksistä aihe ja mahdolliset minimimaksimit eli enimmäisvankeusrangaistuksen vähimmäisvaatimukset. Säädöksiin sisältyvää velvoitetta, että jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että rikoksista voidaan määrätä tehokkaat, oikeasuhteiset ja varoittavat rikosoikeudelliset seuraamukset, ei ole erikseen mainittu, koska vaatimus sisältyy jokaiseen alla mainittuun säädökseen. On huomattava, että komissio pyrkii korvaamaan kaikki voimassaolevat puitepäätökset direktiiveillä²⁰⁴. Sen vuoksi taulukon alle on listattu voimassaolevat ehdotukset rikosoikeudellisiksi säädöksiksi. Seuraavassa jaksossa on käsitelty tarkemmin kaksi direktiiviehdotusta niiden uutuusarvon vuoksi: ehdotus unionipetosdirektiiviksi ja euron väärentämistä koskevaksi direktiiviksi.

²⁰² COM(2012) 363 final.

²⁰³ Tulokset on saatu poimimalla Eurlex –tietokannasta seuraavin hakuehdoin: yksinkertainen haku koelmasta lainsäädäntö – johdettu oikeus –rajoita haku voimassaoleviin säädöksiin, haku sanoilla riko*, rang*, sakko, vank* sekä etsitty osumia asiakirjan otsikosta ja sisällöstä. Direktiivi on otettu listaan, jos se on julkaistu 22.8.2013 mennessä, vaikka se ei olisikaan vielä astunut voimaan tai sen implementointiaika ei olisi päättynyt. Tässä tapauksessa kyseiset ajat mainitaan säädöksen kohdalla. Tarkastelusta on jätetty pois direktiivit, joissa on vain mainittu, että säädös ei estä jäsenmaita kriminalisoimasta kansallisessa lainsäädännössään säädöksessä mainittuja kiellettyjä tekoja tai että jäsenmaiden toteuttamat tehokkaat, oikeasuhteiset ja varoittavat toimenpiteet voivat sisältää rikosoikeudellisia seuraamuksia. Tällaiset lauseet eivät aseta jäsenvaltioille ehdotonta kriminalisointivelvoitetta.

²⁰⁴ On kuitenkin todettava, että 22.8.2013 unionilainsäädännössä oli voimassa vielä 11 puitepäätöstä, mukaan lukien puitepäätöksiä muuttavat puitepäätökset, jos alkuperäinen puitepäätös on jäänyt osittain voimaan. Jos puitepäätös on korvattu direktiivillä, mutta direktiivin implementoimisaika ei ole päättynyt, puitepäätöksen sijaan käsitellään tässä yhteydessä direktiiviä.

Euroopan unionin kriminalisointivelvoitteet jäsenmaille

1. Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2013/40/EU, annettu 12 päivänä elokuuta 2013, **tietojärjestelmiin kohdistuvista hyökkäyksistä** ja neuvoston puitepäätöksen 2005/222/YOS korvaamisesta
 - § Direktiivin tarkoituksena on helpottaa tietojärjestelmiin kohdistuvien hyökkäysten estämistä ja parantaa viranomaisten välistä yhteistyötä (1 artikla).
 - § Rikoksia ovat: laiton tunkeutuminen tietojärjestelmään (3 artikla), laiton järjestelmän häirintä (4 artikla), laiton datan vahingoittaminen (5 artikla), viestintäsalaisuuden loukkaus (tietojen laiton hankkiminen) (6 artikla), rikosten tekemiseen käytettävien välineiden eli tarkoitukseen valmistetun tai muutetun tietokoneohjelman tai tietojärjestelmään pääsyn mahdollistavan tunnuksen tuottaminen, myynti, käyttöön hankkiminen, tuonti, levittäminen tai muu saataville asettaminen rikosentekotarkoitukseen (7 artikla) sekä yllytys tai avunanto 3-7 artiklan rikoksiin ja yritykset 4 ja 5 artiklan rikoksiin.
 - § Seuraamukset (9 artikla): **Minimimaksimi** 3-7 artiklan rikoksista on **2 vuotta vankeutta** (poisl. vähäiset tapaukset); koventamisperusteena 4 ja 5 artiklan rikoksissa se, että on vaikutettu merkittävään määrään tietojärjestelmiä käyttämällä 7 artiklassa tarkoitettua välinettä, jolloin **minimimaksimi kolme vuotta** ja **minimimaksimi viisi vuotta**, kun rikos on tehty rikollisjärjestön puitteissa tai se aiheuttaa vakavaa vahinkoa/ kohdistuvat elintärkeään infrastruktuuriin kuuluvaan tietojärjestelmään.
 - § Direktiivi tulee voimaan 3.9.2013 ja se on saatettava osaksi kansallista lainsäädäntöä viimeistään 4.9.2015.

2. Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2011/92/EU, annettu 13 päivänä joulukuuta 2011, **lasten seksuaalisen hyväksikäytön ja seksuaalisen riiston sekä lapsipornografian torjumisesta** ja neuvoston puitepäätöksen 2004/68/YOS korvaamisesta
 - § Rikostyyppi loukkaa perusoikeuksia ja sen torjuminen on asetettu Tukholman ohjelmassa etusijalle (johdanto-osa 1-2 kohdat). Direktiivissä kiinnitetään huomio myös uhrien tukemiseen (esim. johdanto-osa 31 kohta).
 - § Direktiivi määrittelee runsaan määrän rangaistavia tekoja²⁰⁵, joista määrätyt minimimaksimit nousevat asteittain rikoksen vakavuuden mukaan. Käytetyt **minimimaksimit ovat 1,2,3,5,8 tai 10 vuotta vankeutta**.

²⁰⁵ Ks. artiklat 3-7 po. direktiivissä.

3. Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2011/65/EU, annettu 8 päivänä kesäkuuta 2011, tiettyjen vaarallisten aineiden käytön rajoittamisesta sähkö- ja elektroniikkalaitteissa

§ Direktiivi ei pyri lähentämään seuraamuksia, mutta asettaa jäsenvaltioille velvoitteen kriminalisoida **sähkö- ja elektroniikkalaitteiden CE - merkintäjärjestelmän sääntöjen rikkominen tai CE -merkinnän väärinkäyttö** vakavimmissa rikkomistapauksissa. Seuraamusten on oltava **oikeasuhteisia** rangaistavan teon vakavuuteen nähden ja muodostettava tehokas pelote väärinkäyttöä vastaan (15 artikla 3 kohta).

4. Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2011/36/EU, annettu 5 päivänä huhtikuuta 2011, **ihmiskaupan ehkäisemisestä ja torjumisesta sekä ihmiskaupan uhrien suojelemisesta** ja neuvoston puitepäättöksen 2002/629/YOS korvaamisesta

§ Direktiivillä luodaan vähimmäissäännöt ihmiskauppaan liittyvien rikosten ja seuraamusten määrittelylle. Sillä vahvistetaan myös yhteiset säännökset, joilla tehostetaan ihmiskaupan ehkäisyä ja sen uhrien suojelua ottaen huomioon sukupuolinäkökulma (1 artikla).

§ Ihmiskauppaan liittyviä rikoksia ovat direktiivin mukaan: Hyväksikäyttötarkoituksessa tapahtuva henkilöiden värväminen, kuljettaminen, siirtäminen, kätkeminen tai vastaanottaminen, mukaan lukien näihin henkilöihin kohdistuvan määräysvallan vaihtaminen tai siirtäminen, voimankäytöllä uhkaamisen tai voimankäytön tai muun pakottamisen, sieppauksen, petoksen, harhaanjohtamisen, vallan väärinkäytön tai haavoittuvan aseman hyödyntämisen avulla taikka toista henkilöä määräysvallassaan pitävän henkilön suostumuksen saamiseksi annetun tai vastaanotetun maksun tai edun avulla (2 artikla 1 kohta). Hyväksikäytöksi katsotaan ainakin hyväksikäyttö prostituutitarkoituksessa ja muut seksuaalisen hyväksikäytön muodot, pakkotyö tai pakollinen palvelu (mukaan lukien kerjääminen), orjuus ja muut orjuuden kaltaiset käytännöt, orjuuden kaltaiset olot, rikollisen toiminnan hyväksikäyttö ja elinten poistaminen (2 artikla 3 kohta). Yllytys, avunanto ja yritykset on säädettävä rangaistaviksi (3 artikla).

§ Rikosten minimimaksimi on oltava **5 vuotta vankeutta tai 10 vuotta**, jos uhri on ollut haavoittuvassa asemassa (esimerkiksi lapsiuhri), rikos on tehty osana järjestäytyneen rikollisryhmän toimintaa, rikoksella on vaarannettu uhrin hen-

ki, siinä on käytetty vakavaa väkivaltaa tai aiheutettu uhrille erityisen vakavaa vahinkoa (4 artikla).

5. Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2010/35/EU, annettu 16 päivänä kesäkuuta 2010, kuljetettavista painelaitteista sekä neuvoston direktiivien 76/767/ETY, 84/525/ETY, 84/526/ETY, 84/527/ETY ja 1999/36/EY kumoamisesta

§ Direktiivi ei pyri lähentämään seuraamuksia, mutta asettaa jäsenvaltioille velvoitteen kriminalisoida pii -merkintää koskevien sääntöjen rikkominen vakavimmissa rikkomistapauksissa. Seuraamusten on oltava oikeasuhteisia rangaitavan teon vakavuuteen nähden ja muodostettava tehokas pelote väärinkäyttöä vastaan (14 artikla 7 kohta). Pii-merkinnällä osoitetaan kuljetettavien painelaitteiden vaatimustenmukaisuus (4 artikla 2 kohta).

6. Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2009/123/EY, annettu 21 päivänä lokakuuta 2009, **alusten aiheuttamasta ympäristön pilaantumisesta ja säännösten rikkomisista määrättävistä seuraamuksista** annetun direktiivin 2005/35/EY muuttamisesta; Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2005/35/EY, annettu 7 päivänä syyskuuta 2005, alusten aiheuttamasta ympäristön pilaantumisesta ja säännösten rikkomisista määrättävistä seuraamuksista

§ Alkuperäisen direktiivin nimi muutetaan vuoden 2009 direktiivillä muotoon: Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi alusten aiheuttamasta ympäristön pilaantumisesta ja pilaamisrikoksista määrättävistä seuraamuksista, **myös rikosoikeudellisista seuraamuksista** (1 artikla 1 kohta).

§ Vuoden 2009 direktiivillä korvataan vuoden 2005 alkuperäisen direktiivin 1 artiklan 1 kohta seuraavasti: "1. Tämän direktiivin tarkoituksena on saattaa alusten aiheuttamaa **ympäristön pilaantumista koskevat kansainväliset normit** osaksi yhteisön lainsäädäntöä ja varmistaa, että ympäristöä pilaavien aineiden päästöistä vastuussa oleville henkilöille määrätään riittäviä seuraamuksia, myös rikosoikeudellisia seuraamuksia, jotta parannetaan **merenkulun turvallisuutta ja meriympäristön suojelua alusten aiheuttamalta pilaantumiselta.**" (vuoden 2009 direktiivi 1 artikla 2 kohta).

§ Voimassaoleva kriminalisointi ilmenee pääpiirteissään vuoden 2009 direktiivistä: Jäsenvaltioiden on varmistettava, että **aluksista peräisin olevia ympäristöä pilaavien aineiden päästöjä, vähäiset päästötapaukset mukaan lukien**, mille tahansa 3 artiklan 1 kohdassa tarkoitettulle alueelle pidetään säännösten rikkomisina, jos päästöt on aiheutettu tahallaan, piittaamattomuudella tai törke-

ällä huolimattomuudella (vuoden 2009 direktiivin 1 artikla 4 kohta). 1 kohtaa ei sovelleta vähäisiin tapauksiin, joissa teko ei aiheuta veden laadun huononemista (vuoden 2009 direktiivin 1 artikla 5 kohta).

§ Direktiivi ei sisällä veloitetta seuraamusten lähentämistä.

7. Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2009/52/EY, annettu 18 päivänä kesäkuuta 2009, **maassa laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten työntajiin** kohdistettavia seuraamuksia ja toimenpiteitä koskevista vähimmäisvaatimuksista

§ Direktiivissä kielletään laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten työhönotto laittoman maahanmuuton torjumiseksi (1 artikla).

§ Jäsenvaltioiden on kiellettävä laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten työnteko (3 artikla 1 kohta). Rangaistava rikos on tällaisen kiellon tahallinen rikkominen, kun rikkominen on toistuvaa, laittomia työntekijöitä on kerralla huomattava määrä, työolot osoittavat erityistä hyväksikäyttöä, työnantaja käyttää työpanosta laittomasti tietoisena, että työntekijä on ihmiskaupan uhri (mutta ei ole tuomittu direktiivissä 2011/36/EU tarkoitetuista rikoksista) tai rikkomiseen liittyy alaikäisen laitton työnteko sekä avunanto tai yllytys näihin tekoihin (9 artikla).

§ Direktiivi ei sisällä tavoitetta rangaistusten lähentämisestä.

8. Neuvoston puitepäättös 2008/919/YOS, tehty 28 päivänä marraskuuta 2008, **terrorismin torjumisesta** tehdyn puitepäättökseen 2002/475/YOS muuttamisesta; Neuvoston puitepäättös, tehty 13 päivänä kesäkuuta 2002, terrorismin torjumisesta (2002/475/YOS)

§ Rangaistavia tekoja ovat terroritoimintaan liittyvät rikokset eli julkinen yllytys terrorismirikokseen, terroristien värväys tai kouluttaminen sekä ryöstö, kiristys tai väärin hallintoasiakirjojen laatiminen jonkin 2002/475/YOS puitepäättökseen 1 artiklan 1 kohdassa kuvatun terrorismiksi luokitellun teon tekemiseksi (vuoden 2008 puitepäättös), terroristiryhmän johtaminen ja sen toimintaan osallistuminen (vuoden 2002 puitepäättös 2 artikla). Myös avunanto, yllytys ja yritys moniin edellä mainittuihin tekoihin on säädettävä rangaistavaksi (tarkempi luettelo vuoden 2008 puitepäättökseen 1 artiklan 2 kohta).

§ Puitepäättöksissä tarkoitetuista rikoksista on voitava seurata tekijän luovuttaminen. Alkuperäisen vuoden 2002 puitepäättökseen 5 artiklan 2 kohdan mukaan 1 artiklan 1 kohdassa tarkoitetuista terrorismirikoksista ja yllytyksestä,

avunannosta ja yrityksestä, sikäli kuin nämä liittyvät terrorismirikoksiin, on voitava langettaa vapausrangaistus, joka on ankarampi kuin vastaavista rikoksista, joihin ei liity terrorismitarkoitusta, kansallisessa lainsäädännössä säädetty rangaistus, paitsi siinä tapauksessa, että säädetty rangaistus on jo kansallisen lainsäädännön mukainen enimmäisrangaistus.

- § Saman puitepäätöksen 5 artiklan 3 kohdan mukaan kunkin jäsenvaltion on toteutettava tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että 2 artiklassa tarkoitetuista rikoksista voidaan langettaa **vapausrangaistus**, jonka enimmäiskesto on **vähintään 15 vuotta** terroristiryhmän johtamisesta ja **vähintään kahdeksan vuotta** terroristiryhmän toimintaan osallistumisella tarkoitettujen rikosten osalta. Jos terroristiryhmän johtamisena pidettävä teko koskee ainoastaan 1 artiklan 1 kohdan a-h alakohdissa tarkoitetuilla terrorismiteoilla **uhkaamista, enimmäisrangaistus on vähintään kahdeksan vuotta.**”

9. Neuvoston puitepäätös 2008/913/YOS, tehty 28 päivänä marraskuuta 2008, **rasismin ja muukalaisvihan tiettyjen muotojen ja ilmaisujen torjumisesta** rikosoikeudellisin keinoin

- § Puitepäätöksen 1 artiklan 1 kohdan mukaan rikoksina olisi pidettävä seuraavia tekoja: julkinen yllyttäminen väkivaltaan tai vihaan, joka kohdistuu rodun, ihonvärin, uskonnon, syntyperän taikka kansallisen tai etnisen alkuperän mukaan määräytyvään ihmisryhmään tai tällaisen ryhmän jäseneseen (a alakohta); a alakohdassa mainittuja tekoja, jotka suoritetaan jakamalla julkisesti aineistoa (b alakohta); joukkotuhonnan, ihmisyyttä vastaan kohdistuvien rikosten ja sotarikosten julkinen puolustelu, kieltäminen tai vakava vähätteleminen, joka kohdistuu edellä mainituin kriteerein määriteltyyn ihmisryhmään/ jäseneseen, jos teko on suoritettu tavalla, joka on omiaan yllyttämään väkivaltaan tai vihaan tällaista ryhmää tai tällaisen ryhmän jäsentä kohtaan (c alakohta); ja sellainen 8 päivänä elokuuta 1945 tehdyn Lontoon sopimuksen liitteenä olevan kansainvälisen sotarikostuomioistuimen perussäännön 6 artiklassa määriteltyjen rikosten julkinen puolustelu, kieltäminen tai vakava vähätteleminen, joka kohdistuu edellä mainituin tavoin määriteltyyn ihmisryhmään/jäseneseen, jos teko suoritetaan tavalla, joka on omiaan yllyttämään väkivaltaan tai vihaan tällaista ryhmää tai tällaisen ryhmän jäsentä kohtaan. Avunanto kaikkiin tekoihin ja yllytys c ja d kohdissa mainittuihin tekoihin on oltava rangaistavaa (2 artikla).
- § 1 artiklan rikoksista säädettävä minimimaksimi on oltava **1-3 vuotta vankeutta**.

10. Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2008/99/EY, annettu 19 päivänä marraskuuta 2008, **ympäristönsuojelusta rikosoikeudellisin keinoin.**

- § Direktiivissä säädetään rikosoikeudellisista toimenpiteistä ympäristön suojelemiseksi entistä tehokkaammin (1 artikla).
- § Direktiivin 3 artiklassa on listattu lukuisia ympäristöä vaarantavia toimia, jotka on kriminalisoitava laittomasti tahallaan tai törkeästä huolimattomuudesta tehtyinä. Lisäksi yllyttäminen ja avunanto tahalliseen rikokseen on oltava kriminalisoitu jäsenmaissa (4 artikla).
- § Direktiivi ei sisällä tavoitetta rangaistusten lähentämisestä.

11. Neuvoston puitepäättös 2008/841/YOS, tehty 24 päivänä lokakuuta 2008, järjestäytyneen rikollisuuden torjunnasta

- § Jäsenvaltioiden on puitepäättöksen mukaan kriminalisoitava jompikumpi tai molemmat seuraavista **rikollisjärjestön toimintaan liittyvistä teoista**: a) sellaisen henkilön menettely, joka tahallisesti ja tietoisena joko rikollisjärjestön tavoitteesta ja yleisestä toiminnasta tai sen aikomuksesta tehdä kyseessä olevat rikokset, osallistuu aktiivisesti järjestön rikolliseen toimintaan, esimerkiksi tietojen tai välineiden tai uusien jäsenten hankintaan sekä sen toiminnan kaikenlaiseen rahoittamiseen, tietoisena siitä, että tällainen osallistuminen edistää järjestön rikollisen toiminnan toteutumista; b) sellaisen henkilön menettely, joka käsittää yhden tai useamman henkilön kanssa tehtävän sopimuksen toiminnasta, joka toteutuessaan johtaisi 1 artiklassa tarkoitettujen rikosten tekemiseen, silloinkin kun tämä henkilö ei osallistu toiminnan varsinaiseen suorittamiseen (2 artikla).
- § Seuraamukset: 2 artiklan a alakohdan **minimimaksimin on oltava välillä 2-5 vuotta vankeutta** ja b alakohdan minimimaksimin on oltava sama kuin edellä tai sama kuin sopimuksen kohteena olevista rikoksista seuraa jäsenvaltiossa.

12. Neuvoston puitepäättös 2004/757/YOS, tehty 25 päivänä lokakuuta 2004, **laittoman huumausainekaupan** rikostunnusmerkistöjä ja seuraamuksia koskevien vähimmäissääntöjen vahvistamisesta

- § Puitepäättöksen mukaan jäsenvaltioiden on kriminalisoitava 2 artiklan 1 kohdan mukaan: a) huumausaineiden tuotanto, valmistus, uuttaminen, valmistaminen, tarjoaminen, kaupan pitäminen, jakelu, myynti, kaikenlainen luovuttaminen, välitys, lähettäminen, kauttakuljetus, kuljetus, tuonti tai vienti; b) oo-

piumiunikon, kokapensaana tai hampun viljely; c) huumausaineiden hallussapito tai ostaminen jonkin a alakohdassa mainitun toimen toteuttamiseksi; d) lähtöaineiden valmistus, kuljetus ja jakelu tietoisena siitä, että niitä käytetään huumausaineiden laittomaan tuotantoon tai valmistukseen. Henkilökohtaista käyttöä varten toteutettua toimintaa ei tarvitse kriminalisoida(2 kohta).

- § Yllytys, avunanto ja yritys on kriminalisoitava 3 artiklassa lueteltuja poikkeuksia lukuun ottamatta.
- § Minimimaksimin on oltava 2 artiklan rikoksista välillä **1-3 vuotta vankeutta**. Ainakin seuraavissa tapauksissa 2 artiklan 1 kohdan a-c alakohdissa tarkoitettujen tekojen minimimaksimin on oltava väliltä **5-10 vuotta vankeutta**: jos rikos koskee suuria huumausainemääriä tai rikos koskee joko terveydelle kaikkein haitallisimpia huumausaineita tai on vahingoittanut vakavasti useiden henkilöiden terveyttä; **10 vuotta vankeutta**, jos rikos tehty järjestäytyneen rikollisryhmän puitteissa sekä 2 artiklan 1 d alakohdassa määritellystä rikoksesta **5-10 vuotta vankeutta**, kun rikos on tehty rikollisjärjestön puitteissa ja kun lähtöaineet on tarkoitettu käytettäväksi huumausaineiden tuotantoon tai valmistukseen tietoisena tästä tarkoituksesta ja kun rikos samalla koskee suuria huumausainemääriä tai terveydelle kaikkein haitallisimpia huumausaineita tai on vahingoittanut vakavasti useiden henkilöiden terveyttä (4 artikla).

13. Neuvoston puitepäättös 2003/568/YOS, tehty 22 päivänä heinäkuuta 2003, **lahjonnan torjumisesta** yksityisellä sektorilla

- § Puitepäättöksen johdanto-osan 9 kohdan mukaan lahjonta on uhka oikeusvaltiolle ja että se vääristää kilpailua tavaroiden tai kaupallisten palveluiden ostamisen yhteydessä ja on esteenä terveelle talouskehitykselle. 10 kohdan mukaan tavoitteena on erityisesti varmistaa, että sekä lahjuksen antaminen että sen ottaminen yksityisellä sektorilla on rangaistava teko, josta myös oikeushenkilö voidaan saattaa vastuuseen kaikissa jäsenvaltioissa.
- § Puitepäättöksessä on kriminalisoitu lahjuksen antaminen ja ottaminen yksityisellä sektorilla. Määritelmä on säädöksen 2 artiklassa: 1. Jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että seuraavat tahalliset menettelyt ovat rangaistavia tekoja, kun niitä harjoitetaan liiketoiminnassa: a) menettely, jolla luvataan, tarjotaan tai annetaan millainen tahansa aiheuton etu suoraan tai kolmannen välityksellä missä tahansa ominaisuudessa yksityistä yritystä johtavalle tai sellaisessa työskentelevälle henkilölle itselleen tai kolmannelle, jotta tämä velvollisuutensa laiminlyöden suorittaisi tai jättäisi

suorittamatta jonkin teon; b) menettely, jolla henkilö, joka missä tahansa omi-
naisuudessa johtaa yksityistä yritystä tai työskentelee sellaisessa, vaatii tai ot-
taa vastaan suoraan tai kolmannen välityksellä millaisen tahansa aiheettoman
edun tai hyväksyy tällaisen edun lupaamisen itselleen tai kolmannelle siitä, et-
tä hän velvollisuutensa laiminlyöden suorittaisi tai jättäisi suorittamatta jonkin
teon. 2. Edellä olevaa 1 kohtaa sovelletaan sekä voittoa tavoittelevien että
voittoa tavoittelemattomien yritysten liiketoimintaan.

§ 3 artiklan mukaan yllytyksen ja avunannon tulee olla rangaistavia tekoja. 2 ar-
tiklan teoista seuraavan minimimaksimin on oltava **1-3 vuotta** vankeutta.

14. 2002/946/YOS: Neuvoston puitepäätös, tehty 28 päivänä marraskuuta 2002, rikosoi-
keudellisten puitteiden vahvistamisesta **laittomassa maahantulossa, kauttakulussa ja
maassa oleskelussa avustamisen ehkäisemistä varten**; Neuvoston direktiivi
2002/90/EY, annettu 28 päivänä marraskuuta 2002, laittomassa maahantulossa, kaut-
takulussa ja maassa oleskelussa avustamisen määrittelystä

§ Puitepäätöksen 1 artiklassa on jäsenvaltioita velvoitettu kriminalisoimaan di-
rektiivin 1 ja 2 artiklassa määritellyt teot: Kiellettyä on tarkoituksellisesti auttaa
henkilöä, joka ei ole jonkin jäsenvaltion kansalainen, saapumaan jäsenvaltion
alueelle tai kulkemaan sen alueen kautta jäsenvaltiossa ulkomaalaisten maa-
hantulosta tai kauttakulusta annetun lainsäädännön vastaisesti (1 artikla 1
kohta a alakohta) tai taloudellisessa hyötymistarkoituksessa auttaa henkilöä,
joka ei ole jonkin jäsenvaltion kansalainen, oleskelemaan jäsenvaltion alueella
kyseisessä jäsenvaltiossa ulkomaalaisten maassa oleskelusta annetun lainsää-
dännön vastaisesti (1 artikla 1 kohta b alakohta). Myös yllytys, osallisuus ja yri-
tys näihin tekoihin on kriminalisoitava (2 artikla).

§ Puitepäätöksen 1 artiklan 3 kohdan mukaan direktiivin 1 artiklan 1 kohdan a
alakohdassa määritellyistä rikkomuksista ja, asianmukaisessa laajuudessa, rik-
komukseen yllytyksestä seurauksen minimimaksimi on **kahdeksan vuotta van-
keutta**, jos rikkomus on tehty taloudellisen hyödyn saamiseksi ja jos siihen liit-
tyy jokin seuraavista seikoista: rikos on tapahtunut rikollisjärjestön toimintana
tai siten, että rikoksen kohteena olleiden henkilöiden henki on vaarantunut.

§ Puitepäätöksen 1 artiklan 4 kohdassa on kuitenkin poikkeus tästä: ”4. Jos se on
välttämätöntä kansallisen rangaistusjärjestelmän johdonmukaisuuden säilyt-
tämiseksi, 3 kohdassa määritellyistä teoista on voitava langettaa vankeusran-
gaistus, jonka enimmäispituus on **vähintään kuusi vuotta**, edellyttäen että tä-

mä vastaa ankarimpia vastaavan törkeysasteen rikoksista määrättäviä enimmäisrangaistuksia.”

15. Neuvoston puitepäätös, annettu 6 päivänä joulukuuta 2001, **rahanväärennyksen estämiseksi annettavan suojan vahvistamisesta** rikosoikeudellisten ja muiden seuraamusten avulla euron käyttöönoton yhteydessä tehdyn puitepäätöksen 2000/383/YOS muuttamisesta; Neuvoston puitepäätös, tehty 29 päivänä toukokuuta 2000, rahanväärennyksen estämiseksi annettavan suojan vahvistamisesta rikosoikeudellisten ja muiden seuraamusten avulla euron käyttöönoton yhteydessä (2000/383/YOS)

§ 29.5.2000 tehdyn puitepäätöksen tavoitteena on sen 2 artiklan mukaan täydentää väärän rahan valmistamisen vastustamiseksi 20 päivänä huhtikuuta 1929 tehtyä kansainvälistä yleissopimusta ja sen pöytäkirjan määräyksiä ja helpottaa niiden soveltamista jäsenvaltioissa seuraavien säännösten mukaisesti. Puitepäätöksessä ne jäsenvaltiot, jotka eivät olleet liittyneet yleissopimukseen, sitoutuivat liittymään siihen.

§ Puitepäätöksen 2000/383/YOS 3 artiklassa määritetään yleiset rikokset. Kiellettyä on rahan petollinen valmistaminen ja muuntaminen, väärän rahan petollinen liikkeelle laskeminen tai sitä varten tällaisen rahan maahan tuonti, maasta vienti, kuljettaminen, vastaanottaminen tai hankkiminen. Väärentämiseen sopivien välineiden ja rahanväärennyksien estämiseksi tarkoitettujen rahan komponenttien valmistus, vastaanotto, hankinta ja hallussapito on niinkään kiellettyä. Osallistuminen ja yllyttäminen kaikkiin tekoihin sekä tietyiltä osin tekojen yritys on myös kriminalisoitava.

§ Puitepäätöksen 2000/383/YOS 4 artiklassa määritetään täydentävät rikokset. Artiklan mukaan kiellettyä on sinänsä laillisin välinein, mutta ilman viranomaisen lupaa tapahtuvat 3 artiklassa määritetyt teot. 5 artiklassa kriminalisoidaan 3-4 artiklassa määritetyt teot, kun ne kohdistetaan laillisiin maksuvälineisiin, joita ei ole vielä laskettu liikkeelle.

§ Puitepäätöksen 2000/383/YOS 6 artiklan 2 kohdan mukaan **rahan petollisesta valmistamisesta tai muuntamisesta seuraavan minimimaksimirangaistuksen on oltava 8 vuotta.**

§ 6 päivänä joulukuuta 2001 annettu puitepäätös lisäsi uuden 9a artiklan, jossa jäsenvaltioiden vaadittiin ottavan käyttöön rikoksen uusimisen periaate puitepäätöksessä tarkoitettujen rikosten kohdalla. Artikla ei vaikuttanut rangaistusten lähentämiseen.

16. 2001/500/YOS: Neuvoston puitepäätös, tehty 26 päivänä kesäkuuta 2001, **rahanpesusta**, rikoksentekevälaineiden ja rikoksen tuottaman hyödyn tunnistamisesta, jäljittämisestä, jäädyttämisestä tai takavarikoimisesta ja menetetyksi tuomitsemisesta

§ Koko johdanto-osan perusteella puitepäätöksen tavoitteena on rahanpesun torjunta.

§ Puitepäätöksessä viitataan rikoksen tuottaman hyödyn rahanpesua, etsintää, takavarikkoa ja menetetyksi tuomitsemista koskevan Euroopan neuvoston vuoden 1990 yleissopimukseen.

§ Aineellisen rikosoikeuden kannalta merkittäviä ovat seuraavat puitepäätöksen artikkelit:

”1 artikla. Varaumat vuoden 1990 yleissopimukseen. Järjestäytyneen rikollisuuden vastaisen toiminnan tehostamiseksi jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että vuoden 1990 yleissopimuksen seuraavien artiklojen osalta ei tehdä tai pidetä voimassa varaumia:

a) 2 artikla siltä osin kuin rikoksesta **voi enimmillään seurata yli yhden vuoden pituinen vankeusrangaistus tai vapaudenrajoituksen käsittävä turvaamistoimenpide.**

Jäsenvaltiot voivat kuitenkin säilyttää vuoden 1990 yleissopimuksen 2 artiklasta esittämänsä varaumat verorikosten tuottaman hyödyn menetetyksi tuomitsemisesta ainoastaan voidakseen tuomita tällainen hyöty menetetyksi sekä kansallisella tasolla että kansainvälisen yhteistyön puitteissa verosaatavien perintää koskevan kansallisen, yhteisön ja kansainvälisen lainsäädännön pohjalta.

b) 6 artikla siltä osin kuin asia koskee törkeitä rikoksia. Tällaisten rikosten olisi joka tapauksessa käsitettävä rikokset, joista voi enimmillään seurata **yli yhden vuoden pituinen vankeusrangaistus** tai vapaudenrajoituksen käsittävä turvaamistoimenpide, tai niiden valtioiden osalta, joiden oikeusjärjestelmässä on rikosten osalta vähimmäiskynnys, rikokset, joista voi vähimmillään seurata **yli kuuden kuukauden pituinen vankeusrangaistus** tai vapaudenrajoituksen käsittävä turvaamistoimenpide.

2 artikla. Seuraamukset. Kunkin jäsenvaltion on toteutettava ottaen huomioon sen rangaistusjärjestelmän yhtenäisyys tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että vuoden 1990 yleissopimuksen 6 artiklan 1 kohdan a ja b alakohdassa tarkoitetuista rikoksista, sellaisina kuin ne ilmenevät tämän puitepäätöksen 1 artiklan b alakohdassa, voi **enimmillään seurata vähintään neljän vuoden pituinen vankeusrangaistus.**”

17. 2001/413/YOS: Neuvoston puitepäätös, tehty 28 päivänä toukokuuta 2001, **muihin maksuvälineisiin kuin käteisrahaan liittyvien petosten ja väärennysten torjunnasta**

- § Puitepäätöksen tavoite on, että kaikenlaisiin muihin maksuvälineisiin kuin käteisrahaan liittyvät petokset ja väärennykset tunnustetaan kaikissa jäsenvaltioissa rikoksiksi ja että niistä rangaistaan tehokkailla, oikeasuhteisilla ja vakuutavilla seuraamuksilla. Tätä ei voida riittävällä tavalla saavuttaa jäsenvaltioiden tasolla ottaen huomioon näiden rikosten kansainvälinen ulottuvuus (johdanto-osa 4 kohta).
- § Jäsenvaltioiden olisi kriminalisoitava seuraavat maksuvälineisiin liittyvät teot (2 artikla): ainakin luottokorttien, eurosekkikorttien, muiden rahoituslaitosten antamien korttien, matkasekkien, eurosekkien, muiden sekkien ja vekseleiden osalta: a) maksuvälineen anastaminen tai muu laitton haltuunotto; b) väärän maksuvälineen valmistaminen tai maksuvälineen väärentäminen käytettäväksi petostarkoituksessa; c) anastetun tai muuten laittomasti haltuunotetun taikka väärän tai väärennetyn maksuvälineen vastaanottaminen, hankkiminen, kuljettaminen, myyminen tai siirtäminen toiselle henkilölle tai hallussapito käytettäväksi petostarkoituksessa; d) anastetun tai muuten laittomasti haltuunotetun taikka väärän tai väärennetyn maksuvälineen käyttäminen petostarkoituksessa.
- § 3 artiklassa määritellään atk-rikokset: Varojen siirtäminen tai siirron aiheuttaminen siten, että siitä aiheutuu luvaton omaisuuden menetys toiselle henkilölle tarkoituksena tuottaa luvatonta taloudellista hyötyä rikoksen tekijälle tai kolmannelle osapuolelle syöttämällä, muuttamalla, pyyhkimällä tai poistamalla luvattomasti sähköisiä tietoja, erityisesti tunnistetietoja, tai puuttamalla luvattomasti tietokoneohjelman tai -järjestelmän toimintaan.
- § 4 artiklassa määritellään erityisiin sovellettuihin laitteisiin liittyvät rikokset: Petostarkoituksessa tapahtuva: edellä 2 artiklan b kohdassa kuvattujen rikosten tekemiseen erityisesti sovellettujen välineiden, tarvikkeiden, tietokoneohjelmien tai muiden laitteiden, ja edellä 3 artiklassa kuvattujen rikosten tekemiseen tarkoitettujen tietokoneohjelmien valmistaminen, vastaanottaminen, hankkiminen, myyminen tai luovuttaminen toiselle henkilölle tai niiden hallussa pitäminen.
- § 5 artiklan mukaan osallisuus ja yllytys sekä 2 artiklan a, b ja d alakohdassa ja 3 artiklassa tarkoitettujen teon yritykset ovat rangaistavia.

- § Puitepäätös ei sisällä tavoitetta rangaistusten lähentämisestä, mutta ainakin tärkeimmissä tapauksissa näistä rikoksista on voitava seurata rikoksen johdosta tapahtuva luovuttaminen.

Rikosoikeuden lähentämiseen tähtäävät direktiivit, jotka on annettu ennen Lissabonin sopimuksen voimaantuloa, eivät sisältäneet velvoitetta rangaistustasojen lähentämiseksi, koska ne perustuivat oikeuskäytännössä luotuun ns. liitännäistoimivaltaan, eikä rangaistusten lähentämiselle ollut vielä kunnollista oikeusperustaa. Komissio tarkastanee ennen joulukuuta 2009 annettujen kriminalisointeja sisältävien direktiivien käytännön toimivuuden, eli sen, onko jäsenmaissa kutakin direktiiviä koskevassa asiassa riittävä suojauksen taso. Mainittakoon esimerkkinä liitännäistoimivaltaan perustuvista direktiiveistä, että vaikkei vuoden 2009 alusjätedirektiivin muutosdirektiivissä ole säädetty vankeusrangaistusten minimimaksimeja, seuraamuksia on kuitenkin tiukennettu, koska vuoden 2005 direktiivissä 8 artiklan mukaan jäsenvaltioiden oli mahdollista valita rikosoikeudellisten ja hallinnollisten seuraamusten välillä. Puitepäätöksiin seuraamusten lähentäminen on kuitenkin monesti sisällytetty.

Kriminalisointivelvoitteet noudattavat hyvin Euroopan neuvoston huhtikuussa 2002 vahvistettuja päätelmiä rangaistusten yhdenmukaistamisessa noudatettavasta lähestymistavasta ja siinä esitettyjä rangaistusten tasoja. Ainoastaan terrorismirikoksiin sisältyy terroristiryhmän johtamista koskevan rikoksen 15 vuoden tasoinen minimimaksimi, mikä ylittää neuvoston päätelmien tasot, mutta poikkeaminen näistä tasoista oli sallittua poikkeustapauksissa rikoksen vakavuuden niin vaatiessa.

Koska osasta voimassaolevista kriminalisoinneista puuttuu seuraamusten lähentämistä koskeva velvoite, rangaistusten perusteella ei voida aukottomasti sanoa, mitä tekoja unioni pitää kaikkein vakavimpina. Ankarimmat asteikot sisältyvät tietojärjestelmiin kohdistuvien rikosten, seksuaalirikosten, ihmiskaupan, terrorismin, huumausainerikollisuuden, laitoman maahantulon avustamista ja rahanväärentämistä koskevien rikosten ankarimpiin tekemuotoihin. Edellä kohdissa 1-17 luetelluista direktiiveistä ja puitepäätöksistä jopa 11 kappaletta eli numerot 1, 2, 4, 8, 11-17 käsittelee aihetta, joita nykyään pidetään SEUT 83(1) artiklan tarkoittamina eurorikoksina, ja muut kriminalisoinnit liittyvät liitännäistoimivaltaan. Toisaalta monissa yhteyksissä unionin elimet ovat korostaneet, että unionissa ei suvaita perusoikeuksien loukkaamista, joten voitaneen sanoa, että niitä loukkaavat rikokset ovat unionin näkökulmasta vakavuudeltaan vakavimpien joukossa. Lisäksi jotain päätelmiä prioriteettijärjestyksestä voidaan tehdä siitä, missä järjestyksessä unioni on päättä-

nyt korvata vanhoja puitepäätöksiä direktiiveillä tai ylipäätään siitä, että unioni on kriminalisoinut jonkin teon. Koska unionin kriminalisointitoimivalta ei ulotu vähäisiin tekoihin, jo kriminalisoiminen osoittaa paheksuntaa.

Tukholman ohjelmassa Eurooppa-neuvosto on korostanut terrorismin, ihmiskaupan, laitottoman huumausainekaupan, naisten ja lasten seksuaalisen hyväksikäytön, lapsipornografian sekä tietoverkkorikollisuuden asettamista torjunnan prioriteettikohteiksi. Joka tapauksessa nämä kaikki alat on jo kriminalisoitu, joten unioni tulee tarkkailemaan nykyisten lähentämistoimien riittävyyttä.

Unionin valmisteilla oleva lainsäädäntö aineellisen rikosoikeuden lähentämiseksi²⁰⁶

- § Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi euron ja muiden valuuttojen suojelusta väärentämiseltä rikosoikeuden keinoin ja neuvoston puitepäätöksen 2000/383/YOS korvaamisesta. COM(2013) 42 final. Strasbourg 5.2.2013.
- § Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi unionin taloudellisiin etuihin kohdistuvien petosten torjunnasta rikosoikeudellisin keinoin. COM(2012) 363 final. Bryssel 11.7.2012.
- § Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi sisäpiirikaupoista ja markkinoiden manipuloinnista määrättävistä rikosoikeudellisista seuraamuksista. KOM(2011) 654 lopullinen. Bryssel 20.10.2011.

5.2.2. Komission ehdotukset unionin taloudellisiin etuihin kohdistuvien petosten torjuntaa ja euron väärentämistä koskeviksi direktiiveiksi

5.2.2.1. Petosten torjunta

Komissio on heinäkuussa 2012 antanut Euroopan parlamentille ja neuvostolle ehdotuksen direktiiviksi unionin taloudellisiin etuihin kohdistuvien petosten torjunnasta rikosoikeudellisin keinoin. Ehdotuksen taustalla on se, että jäsenmaat ovat antaneet toisistaan poikkeavia sääntöjä petoksia, korruptiota ja rahanpesua kriminalisoidessaan, minkä vuoksi unionin taloudellisten etujen suoja ei ole yhtäläinen unionin alueella. Yhteiset määritelmät rikoksista varmistaisivat yhdenmukaisen tulkinnan ja samat syytetoimien edellytykset.²⁰⁷ Perustelu antaa viitteitä

²⁰⁶ Tilanne 1.8.2013, nähtävillä osoitteessa <http://eur-lex.europa.eu/fi/prep/latest/chap19.htm>.

²⁰⁷ COM(2012) 363 final, s.2-4.

siihen, että ehdotus on osittain annettu silmälläpitäen tulevaa Euroopan syyttäjänvirastoa, jossa eurooppalainen viranomainen huolehtisi syytetoimista unionin etuja vastaan kohdistuvissa rikoksissa. Ehdotus sisältää monia uusia elementtejä verrattuna voimassaolevaan lainsäädäntöön.

Direktiivin oikeusperusta olisi SEUT 325 artiklan 4 kohta. Komission ehdotuksessa todetaan, että artiklan mukainen petoksen käsite on ymmärrettävä laajasti siten, että se kattaa myös tiettyjä petoksiin liittyviä rikoksia. Rikosoikeudellinen suojelu on luonteeltaan artiklassa mainittua ennaltaehkäisevää, tehokasta ja yhtäläistä suojelua. Komission mukaan rikosoikeudelliset toimet oletettavasti ehkäisevät laitonta toimintaa, koska niihin liittyy rangaistuksen ja maineen tahriintumisen uhka. SEUT 325 artiklassa annetaan valtuutus suojata rikosoikeudellisilla keinoilla unionin taloudellisia etuja kaikelta mahdolliselta laittomalta toiminnalta. Unionin varojen suojelu on yhteinen etu, siksi siihen on annettu unionille laajat valtuudet.²⁰⁸ Vaikka parlamentti ja neuvosto tulisivat hyväksymään direktiivin ehdotuksen pohjalta, väittäily siitä, onko SEUT 325(4) artikla laillinen oikeusperusta unionin rikosoikeudellisille toimenpiteille, ei saa päätöstä, koska neuvoston käsittelyssä oikeana oikeusperustana tälle direktiiville on pidetty SEUT 83(2) artiklaa eli liitännäistoimivaltaa²⁰⁹.

Toissijaisuutta ja suhteellisuutta arvioidessaan komissio korostaa unionin varojen ja vastuiden olevat niin unionikeskeisiä ja verrattavissa esimerkiksi unionin toimielinten tietosuojatoimiin liittyviin sääntöihin, ettei niitä voida käsitellä ainoastaan jäsenvaltioiden toimin. Lisäksi Euroopan komissio on yksin vastuussa unionin talousarvion toteuttamisesta. Koska taloudellisia etuja koskevat nykyiset toimenpiteet eivät ole tehonneet, eivätkä petosten määrät ole vähentyneet, komissio näkee rikosoikeudellisten toimenpiteiden vahvistamisen tarpeelliseksi. Tarkoitukseen nähden ehdotetut toimet ovat komission mukaan oikeasuhtaisia.²¹⁰

Direktiivissä kriminalisoitaisiin unionin taloudellisiin etuihin vaikuttava petos ja käsiteltäisiin erikseen siihen liittyviä rikoksia petostentorjunnan ja ennaltaehkäisyn näkökulmasta. Myös petoksiin vaikuttavien rikosten osalta kriminalisoitaisiin uusia tekoja tai tarkistettaisiin jo määriteltyjen rikosten rangaistustasoja. Petoksiin liittyviä rikoksia olisivat tarjouksen tekijöiden epärehellinen toiminta julkisissa hankinnoissa (voimassa jo osassa jäsenvaltioita, seuraamustaso vaihtelee), korruptio (määritelmää kehitettävä), varojen väärinkäyttö aiotun tarkoituksen

²⁰⁸ COM(2012) 363 final, s.6-7.

²⁰⁹ 2012/0193(COD) - Debate in Council 6.6.2013 eli neuvoston 6.6.2013 pidetyn kokouksen keskustelusta laadittu tiivistelmä osoitteessa

<http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/summary.do?id=1274672&t=e&l=en>.

²¹⁰ COM(2012) 363 final, s.7-8.

vastaisesti unionin vahingoittamistarkoituksessa (virkamiehen tekemä rikos)²¹¹. Myös yllyttäminen, avunanto ja yritys näistä teoista kriminalisoitaisiin. Myös oikeushenkilöiden rangaistusvastuu koskee näitä rikoksia.²¹²

Jäsenvaltiot veloitetaan säätämään direktiivissä mainituista rikoksista tehokkaita, oikeasuhtaisia ja varoittavia seuraamuksia. Alun perin komissio esitti ensimmäistä kertaa otettavaksi käyttöön vankeusrangaistusten vähimmäispituudet erityisen törkeille rikoksille, mutta tämän ehdotuksen unionin lainsäätäjä hylkäsi jatkokäsittelyssä. Kaikista direktiivissä kriminalisoiduista teoista vähimmäisrangaistus olisi ollut komission ehdotuksen mukaan kuusi kuukautta vankeutta, mikä olisi mahdollistanut eurooppalaisen pidätysmääräyksen hyödyntämisen näissä rikoksissa. Direktiiviehdotuksen 7 artiklassa tarkennetaan, että jos rikoksella aiheutettu vahinko jää alle 10.000 euron raja-arvon, jäsenvaltio voi käyttää myös muuta seuraamusta kuin kriminalisointia. Komission alkuperäisen ehdotuksen mukaan rikosoikeudellisten seuraamusten ja erityisesti vähimmäisseuraamusten käyttöönotto on välttämätöntä tehokkaan ennaltaehkäisyn aikaansaamiseksi, koska rikosentekijä suorittaa ennen mahdollista tekoa riskinarvioinnin. Vähimmäisseuraamukset varmistavat sen, että unionin taloudellisia etuja suojellaan tehokkaasti ja yhdenmukaisin seuraamuksin koko unionin alueella. Vähimmäisrangaistuksen taso on oikeassa suhteessa rikoksen vakavuuteen. Direktiivi kumoaisi Euroopan yhteisöjen taloudellisten etujen suojaamisesta vuonna 1995 tehdyn yleissopimuksen pöytäkirjoineen.²¹³

Rangaistustasot luonnollisille henkilöille olisivat komission ehdotuksen mukaan olleet seuraavat:

1. Jos rikosvahinko jää alle 10.000 euron, seuraamus voi olla myös muu kuin rikosoikeudellinen (esimerkiksi hallinnollinen);
2. unionin taloudellisiin etujen vaikuttavan petoksen rikosvahingon ollessa alle 100.000 euroa seuraamuksen on oltava tehokas, oikeasuhtainen ja varoittava sisältäen sakot ja vankeusrangaistuksen. Sama koskee myös 4 artiklan 1 ja 4 kohtia (unionin taloudellisiin etuihin vaikuttaviin petoksiin liittyvä petos, joka on toteutettu antamalla tai jättämällä antamatta tietoja hankintamenettelyssä tai avustuksen myöntämismenettelyssä (1 kohta), tai jonka virkamies on tehnyt varoja väärinkäyttämällä (4 kohta));
3. Edellisessä kohdassa mainituista rikoksista rikosvahingon ollessa vähintään 100.000 euroa on seurattava vähintään 6 kuukauden ja enintään vähintään 5 vuoden vankeusrangaistus;

²¹¹ Ks. rikoksena pidettävien tarkempi määritelmä COM(2012) 363 final. 3 ja 4 artiklat.

²¹² COM(2012) 363 final, s.9-10.

²¹³ COM(2012) 363 final, s.10-11, s. 19.

4. Jos rikoshyöty on alle 30.000 euroa, direktiivissä 2005/60/EY 1 artiklan 2 kohdassa määritellystä rahanpesusta (direktiiviehdotuksen 4 artiklan 2 kohta) ja aktiivisesta ja passiivisesta korruptiosta (4 artiklan 3 kohta) seuraamuksen on oltava tehokas, oikeasuhtainen ja varoittava sisältäen sakot ja vankeusrangaistus;
5. Edellisen kohdan rikoksista on seurattava vähintään 6 kuukauden ja enintään vähintään 5 vuoden vankeusrangaistus, jos rikosvahinko on vähintään 30.000 euroa; sekä
6. Kaikista direktiivissä kriminalisoiduista teoista minimimaksimi on vähintään 10 vuoden vankeusrangaistus jos rikos on tehty rikollisjärjestön osana puitepäätöksen 2008/841/YOS määritelmän mukaisesti.²¹⁴

Ehdotusta kommentoineessa artikkelissaan Kaiafa-Gbandi myöntää, että EU:lla on intressi suojella taloudellisia etujaan, koska unioni on perustettu jäsenvaltioidensa taloudelliseksi järjestöksi, vaikkakin se on laajentanut myöhemmin toimialaansa. Hän on kuitenkin arvostellut muutamia ehdotuksen kohtia²¹⁵. Valittu oikeusperusta ei ole täysin oikea. SEUT 325 artiklan 4 kohta sallii rikosoikeudellisten keinojen käytön ainoastaan rangaistessa unionin taloudellisia intressejä vastaan kohdistuvista petoksista, ei teoista, jotka loukkaavat pääasiassa muita intressejä. Vaikka komission mukaan termi ”petos” on ymmärrettävä laajasti, Kaiafa-Gbandi korostaa, että 325 artikla on erityissäännös, jollaisia tulee ylipäätään tulkita pikemminkin tiukasti. Kompetenssia ei voi myöskään etsiä saman artiklan muista kohdista, sillä vain 4 kohta toimii perustana rikosoikeudellisille toimenpiteille. Näin ollen direktiiviehdotuksen 4 artiklan 2 ja 3 kohtien oikeusperustana tulisi käyttää SEUT 83 (1) artiklaa.²¹⁶ Tämä saattaisi merkitä myös sitä, että jäsenmaita ei voisi velvoittaa säätämään näistä teoista pienintä mahdollista rangaistusta, koska SEUT 83 artiklassa jäsenvaltioilla on mahdollisuus käyttää hätäjarrumenettelyä, mikäli ne katsovat minimiminimin käyttöönoton olevan oikeusjärjestelmänsä perusteiden vastaisia.

Komissio ei ole myöskään perustellut tarpeeksi sitä, miksi hallinnolliset toimenpiteet tai olemassa olevat kriminalisoinnit eivät ole riittäviä. Komissio on yrittänyt vedota taloudellisia etuja vahingoittavien tekojen yleisyyteen, mutta se ei ole ottanut kantaa siihen, miksi niitä vastaan ei voi taistella uusien hallinnollisin keinoin. Nämä kysymykset tulisi perustella kunnolla, sillä vain siten voidaan todeta rikosoikeutta käytetyn viimesijaisena keinona. Lisäksi komissio on perustellut rikosoikeuden käytön tarpeellisuutta väärästä näkökulmasta. Rikosoikeuden viimesijaisuuden periaate ei viittaa siihen, onko jokin rikosoikeudellinen keino välttämätön jonkin unionin politiikan toteuttamiselle, vaan siihen, onko ongelman ratkaisemiseksi mahdollista löytää

²¹⁴ COM(2012) 363 final, s.17-20.

²¹⁵ Seuraavassa huomioidaan kaikki komission ehdotuksen kohdat, vaikka niitä olisi jatkokäsittelyssä poistettu, sillä kritiikki käsittelee unionirikosoikeuden kannalta periaatteellisia kysymyksiä.

²¹⁶ Kaiafa-Gbandi 2012, s.319-323.

lievempiä keinoja. On myös hyvä mainita, että SEUT 325 (2) artiklassa edellytetään jäsenmaita suojelemaan unionin etuja samantasoisesti kuin ne suojelevat omia etujaan (assimilaatioperiaate) eli säännöksessä ei edellytetä samantasoista suojelua koko unionin alueella. Voidaan jopa kysyä, onko direktiiviehdotus näin ollen ristiriidassa perussopimuksen ajatuksen kanssa, jos sen toteuttaminen johtaa jäsenmaassa siihen, että unionin taloudelliset edut on paremmin suojattu kuin jäsenmaan omat taloudelliset edut. Ehdotuksessa on kuitenkin petosrikosten osalta tyydyttävästi huomioitu viimesijaisuuden periaate esimerkiksi kriminalisoitaessa vain korruptioon liittyvät tulevat teot, eivät siis jo tapahtuneet, ja sallittaessa vähäisistä teoista myös muut sanktiotavat kuin rikosoikeudelliset rangaistukset.²¹⁷

Vähimmäisrangaistus olisi ollut täysin uusi elementti unionin rikosoikeudellisissa seuraamuksissa. Vähimmäisrangaistuksen taso olisi ollut hieman korkeampi kuin vastaaventyypisistä teoista seuraa Suomen lainsäädännössä, jossa esimerkiksi törkeän avustuspetoksen minimirangaistus on neljä kuukautta vankeutta²¹⁸. Kuuden kuukauden tasosta olen itse sitä mieltä, että se ei ole vielä mitenkään erityisen korkea verrattuna rikosten törkeyteen sekä aiheen merkitykseen unionin eduille. On luultavaa, että tähän tasoon on ehdotuksessa päädytty, koska kaikkien jäsenmaiden rikoslainsäädäntö ei tällä hetkellä tunne lainkaan rikoksen vähimmäisrangaistuksen käsitettä. Vähimmäisrangaistuksen vastaanotto voisi teoriassa olla suopeampi, jos sen tasoa ei pidetä niin ankarana, ettei sitä voi hyväksyä (käytännössä unionilainsäätäjät ei ollut sille ollenkaan suopea). Toisaalta tällainen ajattelu voi loukata suhteellisuusperiaatetta. Näin voi Kaiafa-Gbandin mukaan käydä, jos minimiminimi asetetaan liian korkeaksi; maksimirangaistuksen kansallinen tuomari voi välttää tuomitsemiskäytännössään, mutta pienimmästä vähimmäisrangaistuksesta ei voida yksittäistapauksen olosuhteet huomioiden joustaa. Sitä paitsi määritellyn vähimmäisrangaistuksen tasoa Kaiafa-Gbandi pitää yllättävän korkeana jopa niille maille, joissa vähimmäisrangaistus on jo käytössä. Tämä voi vääristää rangaistusten välisiä tasapainoa jäsenmaissa.²¹⁹ Minimiminimin käyttö ei kuitenkaan automaattisesti loukkaa suhteellisuusperiaatetta, Suomenkin rikoslaisissa vähimmäisrangaistus on säädetty joka rikoksesta. Kyse on vain oikean tason määrittämisestä. Kaikkein suurin kysymys EU-tasoisesta minimiminimin mahdollisen käyttöönoton jälkeen on, voisivatko jäsenmaat soveltaa direktiivin tarkoittamissa rikoksissa kansallisia sääntöjään ehdollisesta vankeudesta tai lyhyiden vankeusrangaistusten korvaamisesta yhdyskuntarangaistuksilla²²⁰.

²¹⁷ Kaiafa-Gbandi 2012, s.324-326 ja s. 328.

²¹⁸ RL 29:2 ja RL 29:6.

²¹⁹ Kaiafa-Gbandi 2012, s.328 ja s.334.

²²⁰ Ks. Kaiafa-Gbandi 2012, s.334.

Koska komissio erikseen perustelee, miksi sääntelytavaksi on valittu direktiivi, voidaan olettaa, että komission näkemyksen mukaan myös asetus olisi ollut mahdollinen valinta. Tämä ei ole yleisen näkemyksen mukaan mahdollista. Itse asiassa Kaiafa-Gbandi näkee, että ehdottaessaan samassa direktiivissä sekä maksimi- että minimirangaistuksen vähimmäistasojen määrittelyä, komissio loukkaa direktiivin ideaa, koska jäsenvaltion lainsäätäjälle ei käytännössä jää tilaa toteuttaa omalla harkinnallaan direktiivin tavoitetta. Ehdotus muistuttaa siinä mielessä jo asetusta.²²¹

Direktiiviehdotus on kuitenkin vain ehdotus, ja unionin lainvalmistelussa sitä on karsittu. Neuvotteluissa on päädytty poistamaan eniten huomiota herättäneet kohdat, joten minimirangaistuksen vähimmäistasoa ei tulla tässä direktiivissä ottamaan käyttöön. Jos teko on tehty osana järjestäytyntä rikollisryhmää, tästä ei enää vaadittaisi seuraamukseksi 10 vuoden vankeusrangaistusta, vaan tällä hetkellä ehdotetaan rikollisryhmään osallistumisen olevan koventamisperuste.²²² Tämä direktiiviehdotus on hyvä esimerkki siitä, miksi unionin valmisteluasiakirjat eivät ole sellainen lähde, mistä kannattaa hakea tukea valmiin säädöksen tulkintaan.

5.2.2.2. Euron väärentäminen

Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi euron ja muiden valuuttojen suoje-
lusta väärentämiseltä rikosoikeuden keinoin ja neuvoston puitepäätöksen 2000/383/YOS kor-
vaamisesta²²³ on vielä petostentorjuntadirektiiviehdotustakin yllättävämpi. Rikosten tunnus-
merkistöihin ei pääasiassa ehdoteta muutoksia, vaan muutokset koskevat rikosoikeudellisia
seuraamuksia. Seuraamuksia muutettaisiin voimassaolevaan puitepäätökseen verrattuna ot-
tamalla käyttöön minimiminimi, joka olisi kuusi kuukautta vankeutta väärennetyn rahan val-
mistamisesta ja levittämisestä, sekä minimimaksimi, joka olisi vähintään kahdeksan vuotta
vankeutta väärennetyn rahan levittämisestä²²⁴.

Direktiiviehdotus on tehty 5.2.2013, jolloin neuvoston käsittelyssä ei vielä ollut poistettu pe-
tostentorjuntadirektiiviehdotuksesta minimiminimiä rikosten seuraamuksista. Siten vähim-
mäisrangaistuksen mukanaolo on ymmärrettävä komission puhtaana tavoitteena saada mini-

²²¹ Kaiafa-Gbandi 2012, s.328.

²²² LaVL 7/2013 vp. Ks. myös 2012/0193(COD) - Debate in Council 6.6.2013 eli neuvoston 6.6.2013 pide-
tyn kokouksen keskustelusta laadittu tiivistelmä osoitteessa
<http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/summary.do?id=1274672&t=e&l=en> , josta ilmenee myös,
että komission ehdottamia seuraamustasoja saatetaan muuttaa myös minimimaksimien osalta. Keskus-
telua ei ollut referoitu tarpeeksi tarkasti johtopäätösten tekemiseen, mutta ainakaan tasot eivät ylittäisi
komission ehdottamaan 5 vuoden minimimaksimia.

²²³ COM(2013) 42 final.

²²⁴ COM(2013) 42 final, s. 6.

miminimi läpi unionilainsäädäntöön. Jos ehdotus olisi annettu sen jälkeen, kun ensimmäistä mainitun seuraamuksen sisältänyttä direktiiviehdotusta olisi muutettu, euron väärentämistä koskeva direktiiviehdotus olisi osoittanut vahvaa tahtoa jyrätä neuvoston mielipide. Siitä ei ole vielä tietoa, miten neuvosto käsittelee tätä uutta ehdotusta, mutta ainakin parlamentin alaisen Civil Liberties, Justice and Home Affairs -nimisen komitean käsittelyssä minimiminimiseuraamus on tyrmätty²²⁵.

Se, miksi direktiiviehdotus on yllättävä, johtuu sen oikeusperustasta, joka on ehdotuksen mukaan SEUT 83 artiklan 1 kohta. Artiklassa kyllä mainitaan maksuvälineiden väärentäminen yhtenä eurorikoksena. Artiklan mukaan EU:lla on myös toimivalta säätää vähimmäissäännöistä erityisen vakavan rikollisuuden aloilla. Edellisissä luvuissa esitetyn mukaisesti erityisesti juuri SEUT 83 artiklan vähimmäissäännöt kuitenkin yleisen mielipiteen mukaan tarkoittavat ainoastaan minimimaksimeita²²⁶, kun SEUT 325 artiklan toimivalta on ollut kiistanalainen. Komission tulkinnan mukaan näin ei ilmeisesti ole, koska se on käyttänyt tätä artiklaa oikeusperustana.

Tässä yhteydessä komissio perustelee minimiminimien käytön tarpeellisuutta seuraavasti: ”Koska enimmäisrangaistuksen vähimmäistasoa ei käytännössä juuri sovelleta, vähimmäisrangaistusta voidaan pitää varoittavampana ja käytännössä erittäin hyödyllisenä välineenä euron suojaamisessa. Tieto mahdollisesta seuraamuksesta voi saada euron väärentämistä suunnittelevat luopumaan aikeestaan; on selvä ero siinä, määrätäänkö teosta vähintään tietyn ajan kestävä vankeusrangaistus vai selviääkö siitä esimerkiksi pelkillä sakoilla. Näin vähimmäis-seuraamukset edistävät johdonmukaisen EU:n laajuisen järjestelmän muodostamista euron suojaamiseksi väärentämiseltä.²²⁷” Perustelu on varmasti totta, mutta se ei poista sitä tosiseikkaa, että minimiminimi puuttuisi ainakin joidenkin jäsenmaiden oikeusjärjestelmän perusteisiin. Tässä kohti täytyy muistaa, että SEUT 83 artiklan nojalla jäsenmaiden on mahdollista käyttää hätäjarrumenettelyä.

6. Johtopäätökset

6.1. Miksi unioni lähentää jäsenvaltioiden rikoslainsäädäntöjä?

²²⁵ Ehdotuksen käsittelyvaiheita voi seurata osoitteesta <http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2013/0023%28CO D%29>; Ks. myös Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs 17.7.2013.

²²⁶ Näin myös Suomen eduskunnan lakivaliokunnan lausunto LaVL 5/2013 vp.

²²⁷ COM(2013) 42 final, s.3.

Tutkielmassa on mainittu monia perusteita sille, miksi unionilla ylipäätään on kriminaalipolitiikkaa ja yhteistyötä aineellisen rikosoikeuden alalla sekä sille, miksi juuri tietyt teot on kriminalisoitu. Kokonaiskuvan muodostamiseksi tärkeimmät syyt on hyvä koota. Esimerkiksi järjestäytyntä rikollisuutta alettiin säädellä unionitasoisesti, koska yhteiskunta painokkaasti vaati sitä unionilta; rikollisuus alalla tunnustettiin ongelmaksi, mutta yhteistyön esteenä olivat puuttuvat yhteiset oikeudelliset määritelmät järjestäytyneestä rikollisuudesta ja terrorismista²²⁸. SEUT 67 (3) ja SEUT 82 (1) artikloiden perusteella rikoslainsäädäntöjen lähentämisen tarkoitus on auttaa vastavuoroisen tunnustamisen toteutumista ja helpottaa viranomaisyhteistyötä. Lähentäminen lisää viranomaisten keskinäistä luottamusta. On helpompi tunnustaa päätöksiä, jotka eivät ole ristiriidassa oman maan oikeusjärjestyksen kanssa.

Unionin kriminaalipolitiikan tavoite on suojella nimenomaan unionin muiden politiikkojen tavoitteita ja päämääriä. Tästä seuraa mielenkiintoinen asetelma. Monessa unionin asiakirjassa todetaan, että unioni kunnioittaa jäsenmaidensa erilaisuutta, jopa unionin epävirallinen tunnuslause on ”moninaisuudessaan yhtenäinen²²⁹”. Rikosoikeutta pidetään kansallisesti herkkänä oikeudenalana muun muassa siitä syystä, että se heijastaa yhteiskunnan perusarvoja eli sitä, mitä missäkin maassa pidetään sosiaalisesti hyväksyttävänä, millainen toiminta on päätetty kriminalisoida ja toisaalta mitä ei haluta kriminalisoida²³⁰. Jos jäsenmaiden kulttuurit tai arvopohja eroavat toisistaan tarpeeksi, onko mahdollista saavuttaa johdonmukaista unionitasoista kriminaalipolitiikkaa, joka tyydyttää kaikkia jäsenmaita?

Kompromisseihin tyytyminen on ollut yleistä kautta unionin kriminaalipolitiikan historian. Jäsenmaat ovat kuitenkin liittyneen EU:hun vapaaehtoisesti ja todennäköisesti kokevat hyötyvänsä siitä. Vaikka jäsenmaiden arvopohjat eroaisivat keskenään toisistaan, ehkä jäsenmaat ovat valmiit suojelemaan nimenomaan unionin toimintaa, koska hyötyvät itse sen sisämarkkinoista. Ehkä unionissa on kuitenkin perusoletus, että vakavan ja rajat ylittävän rikollisuuden alalla, jossa unioni pääasiassa toimii, jäsenvaltioiden arvopohjat eivät ole liian erilaisia. On vaikea kuvitella, että jossain Euroopan maassa esimerkiksi terrorismi olisi laillista, vaikka EU ei sitä kriminalisoisikaan. Todennäköisesti jäsenmaat monesti hyväksyvätkin tavoitteet, joihin säädöksillä pyritään, mutta erimielisyydet saattavat muodostua kriminalisointien teknisistä seikoista: esimerkiksi siitä, loukkaako ehdotettu menettely jotain jäsenmaan oikeusjärjestyksen perusperiaatetta tai siitä, että kriminalisointi haittaa jäsenmaassa vakiintunutta tapaa, jolloin

²²⁸ Fletcher et al. 2008, s. 185.

²²⁹ EU:n tunnuslause osoitteessa europa.eu, käyty 27.8.2013.

²³⁰ Fletcher et al. 2008, s. 194.

kriminalisointiehtodotuksen sanamuotoa täytyy muokata²³¹. Unionirikosoikeus ilmentää siis unionin arvomaailmaa²³².

Unionin sisärajojen avoimuus ja vapaa liikkuvuus tuo mukanaan lieveilmiöitä, kuten liikkuvaa rikollisuutta, jota on myös torjuttava unioninlaajuisin toimenpitein. Unionioikeuden on myös sanottu tuovan lisäarvoa kansallisiin rikoslainsäädäntöihin sellaisen rikollisuuden kohdalla, jota vastaan jäsenvaltio yksin on voimaton. Kriminalisointeja muutetaan ja tehostetaan, jos unioni katsoo, että voimassaolevat kriminalisoinnit eivät muodosta riittävää pelotevaikutusta²³³.

Ennen kaikkea unionin motiivina kriminalisoinneille voidaan nähdä unionin toiminnan tehostaminen. Lissabonin sopimuksessa SEUT 83(2) artiklassa annettu laajahko liitännäistoimivalta on yksi tehostamisen väline.²³⁴ Komission mukaan unionitasoista kriminaalipolitiikkaa tarvitaan ohjaamaan liitännäistoimivallan soveltamista. Se on ilmoittanut selvittävänsä lähivuosina, onko seuravilla aloilla tarvetta unionin rikosoikeudellisille toimenpiteille: finanssimarkkinoiden toiminnan varmistaminen, unionin taloudellisten etujen suojaaminen, euron suojaaminen väärentämiseltä, maantiekuljetuksia koskevien sääntöjen vakavat rikkomiset, vakavat tietosuojasääntöjen loukkaukset, tullausrikokset, ympäristönsuojelu, kalastuspolitiikka ja tietyt sisämarkkinapolitiikat.²³⁵ Joukossa on aloja, joilla jäsenvaltioihin ei ole aiemmin kohdistunut nimenomaisia kriminalisointivelvoitteita. Toisin sanoen unioni laajentanee rikoslainsäädäntöjen lähentämistä näille aloille.

6.2. Unionin kriminaalipolitiikan johdonmukaisuus ja uskottavuus

Unionin kriminaalipolitiikka koostuu Eurooppa-neuvoston monivuotisista ohjelmista ja komission niitä toteuttaviin täytäntöönpanosuunnitelmista sekä yksittäisistä unionisäädöksistä. Lisabonin sopimuksen jälkeen komissio on ilmoittanut tavoitteekseen kehittää unionille joh-

²³¹ Esimerkiksi voidaan ottaa kuvitteellinen tilanne, jossa jäsenvaltioiden yhteinen päämäärä on estää ympäristön pilaantuminen. Ympäristönsuojelu on unionin politiikka-ala, jota koskevaa rikosoikeudellista toimivaltaa unionilla on SEUT 83(2) artiklan perusteella. Oletetaan, että ympäristön tila olisi merkittävästi huonontunut ja ilmansaasteet olisivat komission mielestä merkittävä ongelma, ja komissio haluaisi kriminalisoida jäsenmaissa kaiken saastuttavan polttamisen, josta pääsee pienhiukkasia ilmaan. Suomessa tätä haluttaisiin vastustaa, koska se vaarantaisi perinteisen mökkisaunakulttuurin. Olisi totta, että savuhaitat voisivat olla tässä tapauksessa vaikutuksiltaan vakavia ja rajat ylittäviä ja periaatteessa laajamittaista (suomalainen mökki on käytössä 75 vuorokautta vuodessa, Kesämökkibarometri 2009, s. 27). Suomi voisi perustella, että koska rikosoikeuden on oltava viimesijainen vaihtoehto, kriminalisointi ei olisi oikea keino torjua saastuttamista. Saunakulttuuri voitaisiin säilyttää, jos hallinnollisin toimenpitein vaadittaisiin suodattimia savupiippuihin.

²³² Fletcher et al. 2008, s.195.

²³³ Ks. esim. COM(2013) 42 final, s. 2.

²³⁴ Herlin-Karnell 2012 b, s.16-17.

²³⁵ KOM(2011) 573 lopullinen.

donmukainen kriminaalipolitiikka. Kriminaalipolitiikan johdonmukaisuutta on aiemmin vähentänyt päätöksenteon yksimielisyysvaatimus, joka on johtanut moniin kompromisseihin lainsäädännössä. Lissabonin sopimuksen jälkeen kompromissit eivät tule poistumaan, mutta perussopimusten muuttaminen vuonna 2009 antoi unionille silti parempia välineitä kriminaalipolitiikan kehittämiseen.

Komissio on perustanut tehtävänsä avuksi muun muassa kaksi asiantuntijaryhmää, toisen rikostilastotietojen käsittelyä²³⁶ ja toisen aineellisen rikosoikeuden kehittämistä varten²³⁷. Jälkimmäisen ryhmän tehtävä on asettamispäätöksen 2 artiklan mukaan ” neuvoo komissiota aineellisen rikosoikeuden alalla EU:n kriminaalipolitiikan kehittämisen yhteydessä. Siihen sisältyy erityisesti neuvojen antaminen asiaan liittyvistä oikeudellisista kysymyksistä ja sellaisten todisteiden kerääminen, joiden perusteella asianomaisten alojen asiantuntijaryhmiä kuullen arvioidaan, ovatko EU:n rikosoikeudelliset toimenpiteet olennaisia unionin politiikan tehokkaan täytäntöönpanon kannalta.” Mikäli lainvalmistelussa todellisuudessa kuullaan näitä asiantuntijaryhmiä, niiden perustaminen on osaksi vastaus kritiikkiin, että kriminaalipolitiikan kehittäminen ei perustu aineellisen oikeuden vaatimuksille, vaan unionin tavoitteiden ajamiseen. Unionin tavoite on sisämarkkinoiden turvaaminen ja neljän perusvapauden, perusoikeuksien sekä unionipolitiikkojen, mukaan luettuna vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alue, toteutuminen. Aineellisen rikosoikeuden vaatimuksia punnitessa tulee kysyä, onko teko tarpeen kriminalisoida ja miksi, mikä rangaistus on oikeassa suhteessa teon moitittavuuteen sekä voisiko epätoivottavaa toimintaa estää tehokkaammin muilla kuin rikosoikeudellisilla keinoilla.

Euroopan unionin kriminaalipolitiikka ei vielä ole täysin johdonmukaista ja loppuun asti hiotua. Kriminaalipolitiikka perustuu näkemykselle, että rikoksista on seurattava tehokkaita, oikeasuhtaisia ja varoittavia seuraamuksia. Näkemys korostaa pelotevaikutusta, ja sillä pyritään ennaltaehkäisemään rikoksia. Tehokkuusvaatimus kohdistuu myös prosessuaaliseen puoleen ja yhteistyöhön jäsenmaiden välillä. Aukot jäsenmaiden lainsäädännössä eivät saa muodostua esteeksi rikoksentekeijöiden kiinnijäämiselle, ne eivät saa mahdollistaa rikoksentekeijöiden forum shoppingia eli mahdollisuutta valita edullinen rikoksentekeijöiden forum. Unioni korostaa perusoikeuksien merkitystä. Myös syytettyjen ja vankien humaani kohtelu on turvattava. Voidaan silti kysyä, kohdistuuko unionin korostama pelotevaikutus tosiasiallisesti vain sellaisiin henkilöihin, jotka eivät ole

²³⁶ Komission päätös annettu 14 päivänä helmikuuta 2012, rikoksia koskeviin tietoihin liittyviä toimintapoliittisia tarpeita käsittelevän komission asiantuntijaryhmän perustamisesta ja päätöksen 2006/581/EY kumoamisesta. EUVL C42. 15.2.2012.

²³⁷ Komission päätös, annettu 21 päivänä helmikuuta 2012, EU:n kriminaalipolitiikkaa käsittelevän asiantuntijaryhmän perustamisesta. EUVL C 53. 23.2.2012.

koskaan aiemmin tehneet rikosta. Ristiriitainen kuva muodostuu siitä, että unioni korostamalla korostaa tehokkuutta ja pyrkii esittämään rikosoikeuden ankarana ja pelottavana järjestelmänä, mutta käytännön tasolla myös epäiltyjen, syytettyjen ja vangittujen kohtelussa noudatetaan ihmisoikeussopimuksen ja unionin perusoikeuskirjan edellytyksiä. Toki pitkät vankeusrangaistukset pitävät rikoksen tekijät pidempään niin sanotusti ”poissa pelistä”, mutta unioniasiakirjoissa ei ole juurikaan otettu kantaa, tekeekö se Euroopasta turvallisempaa ja alentaako se kokonaisrikollisuutta. Osalle niin sanotuista ammattirikollisista pitkäkään vankeusrangaistus ei ole pelote, vaan lähinnä haitta. Tästä näkökulmasta unionin kriminaalipolitiikka olisi uskottavampaa, jos pelottelua ei ylikorostettaisi.

6.3. Rikosoikeudellisen yhteistyön tulevaisuus: lähentäminen vai harmonisointi?

Eurooppa-neuvoston monivuotiset ohjelmat ovat rakentuneet edellisten ohjelmien tulosten varaan. Jo Wienin toimintasuunnitelmassa käsitellään samoja teemoja vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueesta perusoikeuksien suojaan ja terrorismin torjuntaan kuin viimeisimmässä Tukholman ohjelmassa. Vielä ei ole laadittu uutta toimintasuunnitelmaa vuodesta 2015 eteenpäin, mutta viitteitä tulevasta voi saada komission ensimmäisestä hahmotelmasta ”viralliseksi kriminaalipolitiikaksi”. Varmaa on se, että samat teemat tulevat olemaan käsillä jatkosakin. Vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen kohdistuvat haasteet eivät lakkaa olemasta, vaikka unioni hitaasti löytäisi toimivan tavan rikosoikeudelliselle yhteistyölle. Kriminaalipolitiikan prosessuaaliset välineet voivat tulla valmiiksi ja toimia sujuvasti, mutta rikollisuus tulee aina kehittymään. Siksi aineelliseen rikosoikeuteen liittyvä kriminaalipolitiikka ei ole koskaan pysähdyksissä (ainakaan sen takia, että se olisi ”valmis”).

Tässä vaiheessa Lissabonin sopimus on ollut suhteellisen vähän aikaa voimassa ja nyt eletään murrosvaihetta. Unionin päätöksentekojärjestelmien uudistamisen myötä kehitys tällä alalla varmasti kiihtyy. Oletettavaa on, että unioni jatkaa kamppailuaan rikollisuutta vastaan kriminalisoimalla uusia unionin politiikkoja uhkaavia tekoja ja täydentämällä vanhoja kriminalisointeja. Jos unioni aikoo kiristää rangaistuspolitiikkaa, sillä on kaksi vaihtoehtoa. Se voi korottaa minimimaksimeita, mutta tämä vaihtoehto ei välttämättä ole sopusoinnussa neuvoston luomien ohjeellisten rangaistusasteikkojen kanssa. Toisaalta on kiinnostavaa nähdä, miten komissio suhtautuu unionipetosdirektiivissä esitetyn minimiminimin käyttöönoton vesittymiseen ja SEUT 325 artiklan käyttöön rikosoikeudellisena oikeusperustana, varsinkin kun petosdirektiivin jatkokäsittelyssä on ilmennyt, että lainsäätäjät pitää oikeana oikeusperustana SEUT 83

artiklaa. Komission aloitteesta sai kuvan, että sen mielestä ehdotettua sääntelyä tarvittiin juuri ehdotetunlaisessa laajuudessa. Lisäksi se on ehdottanut minimiminimejä toisessakin direktiiviehdotuksessa tämän jälkeen, mutta euron väärentämistä koskevan direktiiviehdotuksen kohdalla on vielä avoin.

En pidä ollenkaan mahdottomana, että tulevaisuudessa komissio haluaa SEUT 325 artiklan nojalla säätää puhtaasti rikosoikeudellisia kriminalisointeja sisältäviä asetuksia. Komissio vaakuuttaa lukuisissa yhteyksissä, että tavoite ei ole harmonisoida rikoslainsäädäntöä, ja että lähentäminenkin on varattu vain tietyille vakaville rajat ylittäville rikoksille. Unioni myös kunnioittaa jäsenmaiden oikeusjärjestysten ominaispiirteitä; tarkoitus on poistaa vain ne erot, jotka haittaavat unionipolitiikkojen toimivuutta ja täytäntöönpanoa. Asetusten käyttö rikosoikeuden välineenä on yleisen mielipiteen mukaan poissuljettua. On kuitenkin myönnettävä, että nykyinen unionitasoinen kriminalisointiprosessi on monimutkainen ja vaikeaselkoinen. Siinä unioni määrää jäsenmaita toteuttamaan tietyn ”rikosoikeudellisen päämäärän” ja antaa jäsenmaiden implementoinnille vapaat kädet. Kuitenkin unioni sisällyttää joitain sitovia määräyksiä kansallisten lakien sisällöille. Se, toteuttaako jäsenvaltion laki lopulta direktiivin tarkoituksen, arvioidaan vasta koko prosessin läpikäymisen jälkeen komissiossa tai viime kädessä unionin tuomioistuimessa. Mikäli todetaan, että jäsenvaltio ei lopulta olekaan implementoinut direktiiviä oikein, valtion on muutettava lainsäädäntöään. Lopputuloksena ei tämänkään jälkeen ole identtinen rangaistustaso jäsenmaissa. Unionin monet toimielimet ovat ilmoittaneet tavoitteeksi sujuvan kriminaalipolitiikan. Eikö yksinkertainen lainsäädäntöjärjestelmä helpottaisi sujuvaa yhteistyötä?

Komissio lisäksi avoimesti tunnustaa, että sen mielestä vanha järjestelmä ja toimivalta rikosoikeuden alalla on ollut toimimaton ja Lissabonin sopimus on parantanut unionin toimintamahdollisuuksia²³⁸. Siksi en usko, että komissio on tyytyväinen vuoden 2012 unionipetosdirektiiviehdotuksen jatkokäsittelyn lopputuloksiin. Näyttää siltä, komissio odotti unionirikosoikeuden kehittyvän Lissabonin sopimuksen jälkeen suuremmilla harppauksilla kuin mitä unionilainsäätäjät tai jäsenvaltiot olivat valmiit ottamaan.

Tällä hetkellä vastavuoroinen tunnustaminen on rikosoikeudellisen yhteistyön päämuoto ja rikosoikeuden lähentäminen on vain sitä tukeva toimenpide. Jokaisessa toimintasuunnitelmassaan Eurooppa-neuvosto on kuitenkin asettanut tavoitteeksi sujuvoittaa vastavuoroista tun-

²³⁸ Euroopan komission kotisivuilla otsikko rikosoikeus osoitteessa http://ec.europa.eu/justice/criminal/index_fi.htm käytetään Lissabonin sopimusta edeltäneestä rikosoikeudellisesta politiikasta mm. ilmaisua: komissio on joutunut toimimaan ”toinen käsi selän taakse sidottuna”.

nustamista. Koska komissiolla näyttää olevan halua tehostaa unionin toimintaa kriminaalipoliitiikan alalla, edellisen perusteella en pidä mahdollisena, että komissiolla on tulevaisuudessa halua muuttaa yhteistyömuotojen suhdetta ja vielä viedä aineellisen rikosoikeuden lähentämistä harmonisoinnin suuntaan²³⁹. Täytyy kuitenkin muistaa, että komissio ei vielä ole tehnyt muuta kuin esittänyt kahdessa direktiiviehdotuksessa minimiminimeiden käyttöönottoa, eikä ehdotus menestynyt ainakaan toisen direktiiviehdotuksen jatkokäsittelyssä. Eikä ehdottoman vähimmäisrangaistuksen käyttöönotto vielä tarkoittaisi seuraamusten täysharmonisointia. Ehdotus on silti vanhoihin käytäntöihin verrattuna suuri askel, eikä komissio tule varmasti lopullisesti hylkäämään ajatusta. Kuitenkin Lissabonin sopimus asettaa unionin toimivallalle ehdottomat rajat, joita muutetaan vain jäsenvaltioiden hyväksynnällä. Koska näyttää siltä, että jäsenvaltiot ja unionilainsäätäjät vielä jarruttelevat, odotettavissa on ristiriitaista ja jos ei hidasta, niin ainakin kompromisseihin tyytyvää kriminalipolitiikkaa edelleen, eikä Lissabonin sopimus muuttanut tässä suhteessa mitään.

Kuvitellaan, että unionilla olisi jonkinasteista toimivaltaa harmonisoida aineellista rikoslainsäädäntöä vaikkapa nykyisen SEUT 325 artiklan nojalla tai sitten perussopimusten mahdollisten tulevien muutosten perusteella. Ajatellaan, että muutosten jälkeen unioni voisi SEUT 325 tai SEUT 83 artiklan toimivallan alalla yhtenäistää rangaistusasteikot. Tämä tosin edellyttäisi myös hätäjarrumahdollisuuden poistamista. On totta, että pelkkä rangaistusten harmonisointi ei olisi järkevää. Olisi muutettava myös muun muassa vankeusrangaistusten laskelmista ja täytäntöönpanoa koskevia sääntöjä. Tällä hetkellä unionin rikosoikeudellinen pääyhteistyömuoto on vastavuoroinen tunnustaminen. Sitä tukee rikosoikeuden aineellinen lähentäminen. Järjestely on tarpeen, koska toinen ei toimisi ilman toista. Samalla lähentäminen luonnollisesti johtaa yhä yhtenäisempään lainsäädäntöön jäsenmaiden välillä. Samalla logiikalla yhtenäiset rikostunnusmerkistöt ja rangaistukset tarvitsisivat parikseen yhtenäisen tulkintakäytännön. Tulkintakäytännön luomisesta huolehtisi unionin tuomioistuin. Tuomioistuimella on ollut tapana kehittää unionioikeutta myös itsenäisesti. Voidaan myös kysyä, missä vaiheessa harmonisointi olisi sopivalla tasolla, milloin se olisi hyvä lopettaa. Vastausta ei voida antaa, koska kansallista lainsäädäntöäkin muutetaan jatkuvasti, yleensä tiukentavaan suuntaan. Ääriä tulisi var-

²³⁹ Ks. Padfield 2004, s. 90. Hän pitää mahdollisena, että unioni painostaa esimerkiksi terrorismiin ja muihin turvallisuushyönteisiin vedoten myös minimirangaistusten käyttöönottoon rikosoikeuden välineenä. Hän kuitenkin huomauttaa, että tällainen olisi hyvin pinnallista harmonisaatiota, eikä siinä olisi tilaa joustavuudelle, mitä rikosoikeudellisissa menettelyissä tarvitaan. Ennen harmonisaatiota olisi joka tapauksessa saavutettava yhteisymmärrys ratkaisevissa kysymyksissä. Pitäisikö rikostunnusmerkistöjen ja maksimirangaistusten olla täysin yhtenevät? Silloin pitäisi myös kaikki rangaistusten täytäntöönpanoa koskevat säännöt harmonisoida, ellei haluta, että harmonisoidaan vain laissa kirjoitettu rangaistus, muttei rikoksentehtäjän todellisuudessa kärsimää rangaistusta. Ei ole järkevää olla yhtenäisiä rangaistuksia koskevia sääntöjä, jos jäsenmaissa ei ole yhteistä tulkinta- ja soveltamiskäytäntöä.

maan siinä vaiheessa vastaan, kun eurorikosten alue ja suurin osa unionipolitiikkoja olisi tehokkaasti harmonisoitu²⁴⁰.

Vaikka unionilla on tunnetusti tapana tuottaa niin sanottua normitulvaa, niin tässä vaiheessa on hyvä huomauttaa, että kaiken toimivallassa olevan kriminalisoiminen rikkoisi legaliteettiperiaatetta ja periaatetta, jonka mukaan rikosoikeuden on oltava viimesijainen keino. Kriminalisoinnit menettäisivät myös pelotevaikutuksensa. En vie kärjistettyä ajatusta siihen suuntaan, että unioni alkaisi vaatia kaikenkattavaa rikosoikeudellista toimivaltaa ja siten vähitellen syrjäyttäisi kansallisen rikosoikeuden. Sitä ei tule tapahtumaan sellaisessa lähitulevaisuudessa, että asiaa kannattaisi edes pohtia. Tähän ei ole komissiokaan osoittanut halua. Halusin kuitenkin kärjistetyllä esimerkillä osoittaa, että asiassa on loppujen lopuksi kysymys yksinkertaisesti periaatteellisesta valinnasta. Voidaan pysyä nykyisessä Lissabonin sopimuksen mukaisessa toimivallassa, jossa yksimielisen tulkinnan mukaan unionilla on toimivalta lähentää tiettyjen rikosten tunnusmerkistöjä ja seuraamuksia enimmäisrangaistusten vähimmäisvaatimusten osalta. Tässä mallissa unionin toimivaltaan kuuluvat rikokset loukkaavat unionin intressejä, politiikkoja tai perusarvoja. Toinen vaihtoehto on lähteä harmonisoinnin tielle, jolloin yksittäisten jäsenvaltioiden on turha jarrutella. Kompromissia näiden kahden vaihtoehdon välillä ei ole, koska yhteistyössä joko mennään vielä nykyistä pidemmälle tai sitten ei mennä. Lissabonin sopimus on jo vienyt rikosoikeutta paljon eteenpäin aikaisempaan verrattuna, ja jos unionin rikosoikeuden lähentämistä viedään pidemmälle, seuraava askel on väistämättä harmonisoinnin käyttöönotto, jos siihen koskaan ollaan valmiita. Komissio on jo ottamassa askeleita siihen suuntaan.

6.4. Jäsenvaltioiden näkökulma

Jäsenvaltioiden kannalta Euroopan unionin kriminaalipolitiikka on vaikea ilmiö. Jäsenvaltiot ovat luovuttaneet vapaaehtoisesti unionille osan itsemääräämisoikeudestaan rikosoikeuden alalla. Päätöksenteko tehdään unionitasolla, ja koska yksimielisestä päätöksenteosta on luovuttu, jäsenvaltio voi tulla sidotuksi säädökseen, jota se vastustaa. Jos säädös ei vaikuta jäsenvaltion rikosoikeuden perusteisiin, valtio ei voi yksin estää sen säätämistä. Päätöksenteko hoidetaan siis unionitasolla, mutta käytännön toteutuksesta ja erityisesti kustannuksista vastaavat

²⁴⁰ Vrt. Horváthová 2010, s.2: Itse asiassa SEUT 83 artiklan perusteella neuvostolla on parlamentin myötävaikutuksella teoriassa mahdollisuus ulottaa rikoslainsäädäntöjen lähentäminen kaikkeen aineelliseen rikosoikeuteen. Hän perustaa näkemyksensä liitännäistoimivallan olemassaoloon ja siihen, että SEUT 83(1) artiklan käsite ”erityisen vakavaa, rajat ylittävää rikollisuutta” on mahdollista tulkita hyvin laajasti, lisäksi eurorikosten listaa on mahdollista laajentaa. Artiklan tarkka tulkinta jäänee kuitenkin EU-tuomioistuimen tehtäväksi.

jäsenvaltiot. Kriminaalipolitiikassa puhutaan haittojen jakautumisesta: jos yhteiskunnan edun nimissä vaaditaan vankeusaikojen pidennystä, on huomioitava, että tämä myös sitoo yhteiskunnan resursseja rangaistuksen täytöntöönpanoon; haitat jakautuvat siten paitsi rikoksen uhrin että tekijän, mutta myös yhteiskunnan kesken²⁴¹. Euroopan unioni pystyy vaikuttamaan säädöksissä uhrin ja rikosentekijän asemaan, mutta vankeusrangaistusten kustannukset jäävät jäsenvaltioiden maksettaviksi²⁴². Aihetta tutkiessani en huomannut, että unionitasolla olisi käyty juuri lainkaan keskustelua kriminaalipolitiikan rahallisista kustannuksista. Unioni kuitenkin rahoittaa erilaisista ohjelmistaan esimerkiksi rikosentorjuntaan liittyviä hankkeita²⁴³. Tässä yhteydessä on mahdotonta arvioida missä määrin ne auttavat jäsenmaita taloudellisesti unionin kriminaalipolitiikan toteuttamisessa.

Oma näkemykseni on, että tässä vaiheessa olisi hyvä ottaa aikalisä ja käyttää rikosoikeudellista toimivaltaa unionin tasolla vain siinä laajuudessa, minkä kaikki osapuolet hyväksyvät. Rikosoikeudellista yhteistyötä vakiinnutettaessa voisi ottaa selvää, toimiiko uusi Lissabonin sopimuksen mukainen järjestelmä. Itse näen tärkeimpinä tarkastelun kohteina liitännäistoimivallan, SEUT 325 toimivallan ja minimiminimien käyttöönoton. Ne ovat edelleen jossain määrin avoimia ja määrittelemättömiä kysymyksiä. Jos kiirehditään venyttämään uuden toimivallan rajoja, seurauksena voi olla johdonmukaisen kriminaalipolitiikan sijasta kaaos ja epäsopu. Eurorikosten tunnusmerkistöjen ja seuraamusten harmonisoinnissa voisi olla omat tehokkuuteen ja yksinkertaisuuteen liittyvät etunsa. Pienellä jäsenmaalla ei kuitenkaan ole yhtä suuri vaikutusmahdollisuus unionin kriminaalipoliittisessa päätöksenteossa kuin isommilla. Kaikilla jäsenmailla on silti yhtä suuri intressi voida vaikuttaa omaa maataan koskevaan rikollisuuteen. Yhteistyön toimivuutta voidaan kehittää sen sijaan, että laajennetaan yhteistyön alaa. Sen vuoksi kannatan vähimmäissäätöjä, en harmonisointia.

²⁴¹ Anttila & Törnudd 1983, s.131.

²⁴² Tätä komissio ei tosin ollenkaan mainitse direktiiviehdotuksissa. Ks. esim. COM(2013) 42 final, s.10. Siinä komissio toteaa talousarviovaikutuksia arvioidessaan lyhyesti: ”Ehdotus ei aiheuta talousarviovaikutuksia Euroopan unionin talousarvioon.”

²⁴³ Ks. esim. Neuvoston päätös, tehty 12 päivänä helmikuuta 2007, rikosten ennalta ehkäisyä ja torjuntaa koskevan erityisohjelman perustamisesta kaudelle 2007–2013 osana turvallisuutta ja vapauksien suoje-
lua koskevaa yleisohjelmaa. EUVL L 58, 24.2.2007, s. 7–12.