



Syytetoimenpiteistä sopimisen periaatteet



Tarkistettu 2016

Syytetoimenpiteistä sopimisen periaatteet

OSA I: TAUSTAA

Rajat ylittävien rikosten lisääntyessä on vuosien varrella ilmennyt useampia tapauksia, joissa monilla jäsenvaltioilla on kansallisen lainsäädäntönsä nojalla toimivalta nostaa syytteitä ja viedä tapauksia oikeuteen.

Mandaattinsa mukaisesti Eurojust on perustamisestaan alkaen käsitellyt kysymystä, mikä toimivalta-alue on syytetoimien kannalta parhaassa asemassa rajat ylittävissä tapauksissa, joissa syytetoimia saatetaan aloittaa tai on jo aloitettu kahdella tai useammalla toimivalta-alueella.

Estääkseen ja ratkaistakseen toimivaltaristiriitoja, jotka saattaisivat johtaa *ne bis in idem* -periaatteen rikkomiseen, sekä varmistaakseen, että Euroopan unionissa (EU) käytetään tehokkaimpia käytäntöjä rikosoikeudellisissa menettelyissä, Eurojust julkaisi *Suuntaviivat syytetoimien toimivallalle* vuonna 2003.

Suuntaviivoissa kerrotaan seikoista, joita toimivaltaristiriidoissa tulee ottaa huomioon. Käyttöönottonsa jälkeen suuntaviivat ovat auttaneet toimivaltaisista kansallisista viranomaisista päättämään, millä toimivalta-alueella syytteet kannattaa nostaa rajat ylittävissä tapauksissa.

Suuntaviivat auttavat myös Eurojustia, joka voi antaa toimivaltaisille kansallisille viranomaisille tätä asiaa koskevia neuvoja. Tämän lisäksi eräät jäsenvaltiot ovat käyttäneet *suuntaviivoja* vertailupisteenä laatiessaan omia lakejaan tai ohjeitaan.

EU:n vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen kehityksen, Eurojustin yli kymmenen vuoden aikana hankkiman operatiivisen kokemuksen sekä toimijoiden lukuisia kertoja ilmaisemien tarpeiden vuoksi Eurojust julkaisee päivitetyn version *suuntaviivoistaan*.

Koska suurin osa jäsenvaltioista ei ole määrittänyt kriteerejä parhaan syytteesenpanopaikan valitsemiseen rajat ylittävien toimivaltaristiriitojen ilmetessä ja koska tätä koskevaa 'horisontaalista' EU-säädöstä ei ole, suuntaviivat on tarkoitettu joustavaksi työkaluksi, joka opastaa ja muistuttaa toimivaltaisista viranomaisista huomioon otettavien seikkojen suhteen. Ne tarjoavat yhteisen lähtökohdan, jonka perusteella päätös voidaan tehdä. *Suuntaviivat* eivät ole sitovia määräyksiä, eivätkä ne rajoita sovellettavaa kansallista, EU- tai kansainvälistä lainsäädäntöä.

Näissä *suuntaviivoissa* 'oikeusviranomaisilla' tarkoitetaan tuomareita, syyttäjiä ja mitä tahansa muita viranomaisia, jotka kansallisen lainsäädännön mukaan ovat toimivaltaisista.

EU:n oikeudellinen kehys

Suuntaviivoissa huomioidaan asiaan liittyvä EU:n oikeudellinen kehys ja erityisesti:

- ▶ Neuvoston puitepäättös 2009/948/YOS, tehty 30 päivänä marraskuuta 2009, rikosoikeudellisia menettelyjä koskevien toimivaltaristiriitojen ehkäisemisestä ja ratkaisemisesta on tällä hetkellä ainoa tätä asiaa koskeva EU-säädös. Se tarjoaa mekanismin toimivaltaisten viranomaisten välisiin suoriin neuvotteluihin tehokkaan ratkaisun aikaansaamiseksi ja rinnakkaisten menettelyiden aiheuttamien haitallisten seurausten välttämiseksi.

Johdanto-osassa (kappaleessa 9) viitataan tiettyihin oleellisiin seikkoihin, Eurojustin vuoden 2003 suuntaviivoihin sisältyvät mukaan lukien, jotka toimivaltaisten viranomaisten on huomioitava.

- ▶ Muut rikosasioita koskevat säädökset, erityisesti tiettyjä rikostyypppejä koskevat tekstit, kuten neuvoston puitepäättös 2002/475/YOS, tehty 13 päivänä kesäkuuta 2002, terrorismin torjumisesta (9 artikla) ja neuvoston puitepäättös 2008/841/YOS, tehty 24 päivänä lokakuuta 2008, järjestäytyneen rikollisuuden torjunnasta (7 artikla) sisältävät säännöksiä koskien seikkoja, jotka on otettava huomioon, kun tarkoituksena on keskittää menettelyt yhteen jäsenvaltioon tapauksissa, joissa useampi kuin yksi jäsenvaltio voisi laillisesti nostaa syytteen samojen tosiasioiden perusteella.
- ▶ Säännöksiä, jotka liittyvät Eurojustin avustukseen kansainvälisten viranomaisten välisen yhteistyön ja koordinoinnin järjestämisessä, ovat mm. seuraavat:
 - 85 artiklan 1 kohdan c alakohta, sopimus Euroopan unionin toiminnasta;
 - 6 ja 7 artikla (Eurojustin suositukset ja ei-sitovat lausunnot) ja 13 artiklan 7 kohta (jäsenvaltioiden velvollisuus ilmoittaa Eurojustille tapauksista, joissa toimivaltaristiriitoja on ilmennyt tai todennäköisesti ilmenee), neuvoston päätös 2002/187/YOS Eurojust-yksikön perustamisesta, sellaisena kuin se on muutettuna neuvoston päätöksellä 2009/426/YOS;
 - 12 artikla ja johdanto-osan kappaleet 4, 9, 10 ja 14, neuvoston puitepäättös 2009/948/YOS; ja
 - 7 artikla, neuvoston puitepäättös 2008/841/YOS.

OSA II: KÄYTÄNNÖN OHJEITA

Avainperiaatteet

- ▶ 'Ne bis in idem' on kansallisella, EU:n ja kansainvälisellä tasolla säännelty rikosoikeuden perusperiaate, jonka mukaan vastaajaa ei voida syyttää useammin kuin kerran samasta rikollisesta toiminnasta riippumatta siitä, johtiko ensimmäinen syyte tuomioon vai vapauttavaan päätökseen. EU:n vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueella tämän periaatteen pääasialliset oikeudelliset lähteet ovat Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen (Convention Implementing the Schengen Agreement, CISA) 54–58 artiklat sekä Euroopan unionin perusoikeuskirjan 50 artikla, joita tulkitaan Euroopan unionin tuomioistuimen asiaa koskevan oikeuskäytännön valossa. (Tiivistelmä tuomioistuimen oikeuskäytännöstä *ne bis in idem* -periaatteeseen liittyen löytyy Eurojust-asiakirjasta *The principle of ne bis in idem in criminal matters in the case-law of the Court of Justice of the European Union [Ne bis in idem -periaatetta koskeva Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö rikosasioissa]*.)

Nämä suuntaviivat noudattavat ja tukevat *ne bis in idem* -periaatetta täysin.

- ▶ Puitepäätöksen 2009/948/YOS (johdanto-osan kappale 12) mukaisesti nämä suuntaviivat tukevat täysin ajatusta siitä, että EU:n vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueella ehdottoman syyttämisvelvollisuuden periaatteen, joka koskee useiden jäsenvaltioiden rikosprosessia, pitäisi katsoa täyttyvän silloin, kun mikä tahansa jäsenvaltio varmistaa tietyn rikoksen syytetoimet.
- ▶ Jokainen tapaus on yksilöllinen ja siitä johtuen kaikkien päätösten siitä, mikä toimivalta-alue olisi syytetoimien kannalta paras, tulisi perustua kunkin tapauksen tosiasioihin ja asiaperusteisiin. Kaikkia oleelliseksi katsottuja seikkoja tulisi harkita oikeudenmukaisuuden kannalta.
- ▶ Tehdessään päätöstä oikeusviranomaisten pitäisi harkita huolellisesti ja oikeudenmukaisesti kaikkia seikkoja, jotka kunkin toimivalta-alueen kohdalla puhuvat syytetoimien aloittamisen puolesta tai sitä vastaan.
- ▶ Oikeusviranomaisten on tunnistettava kaikki toimivalta-alueet, joilla syytetoimet eivät ole ainoastaan mahdollisia, vaan joissa tapausta koskevien syytetoimien onnistumiseen on realistinen mahdollisuus.
- ▶ Osana näiden tapausten ratkaisemiseksi käytyjä keskusteluja oikeusviranomaisten tulisi tutkia kaikkia mahdollisuuksia, joita nykyiset kansainväliset sopimukset ja EU-säädökset tarjoavat esim. todisteiden hankkimiseen muista maista, menettelyiden siirtämiseen tai henkilöiden luovuttamiseen.

- ▶ Päätöksen on aina oltava oikeudenmukainen, itsenäinen ja objektiivinen, ja se on tehtävä Euroopan ihmis-oikeussopimus ja Euroopan unionin perusoikeuskirja huomioiden sekä varmistaen, että syytettyjen tai mahdollisten syytettyjen menettelyllisiä takeita suojellaan.

Miten toimia?

- ▶ Heti kun rinnakkaisia menettelyitä havaitaan, osallisenä olevien jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisen on otettava yhteyttä toisiinsa.

Mandaattinsa mukaisesti Euroopan oikeudellinen verkosto (EJN) voi avustaa toimivaltaisia viranomaisia esim. helpottamalla viestintää ja tunnistamalla toimivaltaiset viranomaiset, joihin yhteyttä on otettava sekä hankkimalla niiden yhteystiedot.

- ▶ Seuraavaksi osallisina olevien toimivaltaisten viranomaisen on aloitettava yhteistyö ja koordinoitava toimintansa, jotta resurssien tuhlaamiselta, työn päällekkäisyyksiltä sekä *ne bis in idem* -periaatteen rikkomuksilta vältyttäisiin. Suurimmassa osassa tapauksia ratkaisu löytyy toimivaltaisten viranomaisten välisen keskustelun, keskinäisen luottamuksen ja koordinaation avulla.
- ▶ Kun rinnakkaiset menettelyt on koordinoitu, toimivaltaisten viranomaisten olisi harkittava kaikkien menettelyiden järjestämistä yhdellä toimivalta-alueella, mikäli se olisi käytännöllistä, ja otettava huomioon vaikutukset, joita joidenkin syytettyjen syyttämisenä yhdellä toimivalta-alueella saattaa olla syytetoimiin toisella tai kolmannella toimivalta-alueella. Kaikki voitava on tehtävä, jotta yksi oikeuskäsittely ei heikentäisi toista oikeuskäsittelyä.
- ▶ Päätös syyttämistoimien paikasta tulisi tehdä mahdollisimman aikaisessa tutkinta- tai syyteprosessin vaiheessa ja kunkin toimivalta-alueen asiaankuuluvia viranomaisia konsultoiden.
- ▶ Eurojust voi kaikissa edellä mainituissa vaiheissa tukea asiaan liittyviä viranomaisia niiden yhteistyössä ja ratkaisujen löytämisessä, sekä myös tunnistaa jäsenvaltioissa vireillä olevia tapauksia, joissa ristiriitoja saattaisi ilmetä (ks. alla).

Tärkeimmät seikat

Syyttävää toimivalta-aluetta koskevan päätöksen teossa on huomioitava useita seikkoja. Kaikki nämä seikat vaikuttavat lopulliseen päätökseen. Kunkin seikan tärkeys ja painokerroin on erilainen jokaisen tapauksen kohdalla. Eräitä huomioitavia seikkoja ovat seuraavat:

Alueperiaate Mikäli mahdollista, alustavan oletettaman tulisi olla, että syytetoimien olisi tapahduttava toimivalta-alueella, jolla suurin osa – tai tärkein osa – rikollisesta toiminnasta on tapahtunut tai jossa suurin osa – tai tärkein osa – menetyksistä kärsittiin. Sekä määrällisiä ('suurin osa') että laadullisia ('tärkein osa') näkökulmia on siis harkittava huolellisesti.

Epäiltyjen/syytettyjen sijainti Tähän seikkaan liittyen on huomioitava monia elementtejä, kuten

- ▶ paikka, mistä epäilty/syytetty löydettiin;
- ▶ epäillyn/syytetyn kansallisuus tai vakituinen asuinpaikka;
- ▶ epäillyn/syytetyn mahdolliset vahvat henkilökohtaiset suhteet tai muut merkittävät intressit yhdessä jäsenvaltiossa;
- ▶ mahdollisuus varmistaa epäillyn/syytetyn palautus/luovutus toiseen toimivalta-alueeseen; ja
- ▶ mahdollisuus siirtää menettely toimivalta-alueelle, jolla epäilty/syytetty on.

Tilanteissa, joissa on useita vastaajia, vastaajien määrän lisäksi on oleellista myös se, mitkä heidän roolinsa rikoksen tekemisessä olivat ja mitkä heidän sijaintinsa olivat. Jälleen sekä määrälliset että laadulliset ulottuvuudet on huomioitava. Näitä elementtejä arvioitaessa on myös otettava huomioon kaikki sovellettavat EU-säädökset, erityisesti ne, jotka koskevat vastavuoroisen tunnustamisen periaatetta. Niiden soveltaminen saattaa vaikuttaa tämän seikan arvioimiseen ja sen seurauksena lopulliseen päätökseen siitä, missä syytteet nostetaan. Jos esimerkiksi puitepäätöstä, joka koskee vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen soveltamista rikosasioissa annettuihin tuomioihin, joissa määrätään vapausrangaistus (2008/909/YOS), sovelletaan yhdessä eurooppalaista pidätysmääräystä koskevan puitepäätöksen (2002/584/YOS) kanssa, epäillyn/syytetyn henkilön sijainti saattaa jäädä toissijaiseksi kriteeriksi, koska myöhemmässä vaiheessa tuomittu henkilö voidaan siirtää toiseen jäsenvaltioon kärsimään vapausrangaistuksen.

Todisteiden saatavuus ja hyväksyttävyys Oikeusviranomaiset voivat käsitellä vain tapauksia, joissa on luotettavia, uskottavia ja hyväksyttäviä todisteita. Todisteiden sijainti ja saatavuus asianmukaisessa muodossa sekä niiden hyväksyttävyys ja tuomioistuimen antama hyväksyntä on huomioitava. Asiaan liittyvissä jäsenvaltioissa olevien todisteiden määrä ja laatu on myös huomioitava, vaikka eurooppalaisen tutkintamääräyksen myötä käyttöön otetun oikeudellisen kehyksen (direktiivi 2014/41/EU) voidaan odottaa mahdollistavan todisteiden keräämisen rajojen yli.

Todisteiden hankkiminen todistajilta, asiantuntijoilta ja uhreilta Oikeusviranomaisen on huomioitava mah-

dollisuudet hankkia todisteita todistajilta, asiantuntijoilta ja uhreilta, ja myös tarpeen mukaan heidän mahdollisuutensa matkustaa toiselle toimivalta-alueelle todisteita antamaan. Mahdollisuus todisteiden vastaanottamiseen kirjallisessa muodossa tai muilla tavoin, kuten puhelimitse tai videoneuvottelun välityksellä, on myös huomioitava.

Todistajien suojele Oikeusviranomaisten on aina pyrittävä varmistamaan, että todistajat tai muut syytteesenpanossa avustavat henkilöt eivät joudu vaaraan. Kun syytetoimien toimivalta-alueita valitaan, huomioitaviin seikkoihin saat- ta kuulua esimerkiksi se, että yksi toimivalta-alue pystyy tarjoamaan todistajan suojeleohjelman, kun taas toisella ei ole sitä mahdollisuutta.

Uhrien edut Uhrien oikeuksia koskevan direktiivin 2012/29/EU mukaisesti oikeusviranomaisten on huomioitava uhrien merkittävät edut, heidän suojelelunsa mukaan lukien, ja se, aiheutuisiko heille haittaa, jos syytteesenpano tapahtuisi yhdellä toimivalta-alueella toisen sijaan. Tällaisessa harkinnassa on huomioitava myös, että uhrit saattavat vaatia korvauksia.

Menettelyn vaihe Rikosoikeudellisen menettelyn vaihe asiaan kuuluvassa valtiossa on huomioitava. Kun tutkinta on jo edennyt pitkälle yhdellä toimivalta-alueella, tapauksen siirtäminen toiselle toimivalta-alueelle ei ehkä ole mahdollista.

Menettelyn pituus Vaikka ajan ei tulisi olla määräävä seikka syyttävän toimivalta-alueen valinnassa, niin tapauksissa, joissa muut tekijät ovat tasapainossa, oikeusviranomaisten tulisi huomioida aika, joka menettelyyn kuluu tietyllä toimivalta-alueella ('oikeuden viivästyminen tarkoittaa, että oikeus ei toteudu' ['justice delayed is justice denied']).

Oikeudelliset vaatimukset Olemassa oleva oikeudellinen kehys, mukaan lukien velvollisuudet ja vaatimukset, joita kullakin toimivalta-alueella edellytetään, on otettava huomioon. Myös mahdolliset vaikutukset, joita päätöksellä syytteesenpanosta yhdellä toimivalta-alueella toisen sijaan saattaa olla sekä syytetoimien mahdollinen lopputulos kullakin toimivalta-alueella on huomioitava. Oikeusviranomaisten ei kuitenkaan tulisi päättää syyttämisestä yhdellä toimivalta-alueella toisen sijaan vain välttääkseen noudattamasta oikeudellisia vaatimuksia, joita sovelletaan yhdellä toimivalta-alueella mutta ei toisella.

Tuomitsemisvaltuudet Vaikka mahdollisten rangaistusten olisi vastattava syytteen alaisen rikoksen vakavuutta, oikeusviranomaiset eivät saisi pyrkiä syyttämään yhdellä toimivalta-alueella vain siksi, että mahdolliset rangaistukset olisivat siellä kovempia kuin toisella toimivalta-alueella. Vastaavasti eri toimivalta-alueiden tuomioistuinten relatiiviset rangaistusvaltuudet eivät saisi olla määräävä tekijä syytetoimien toimivalta-alueen valinnassa.

Rikoksen tuottama hyöty Sovellettavat EU-säädökset ja kansainväliset säädökset sekä etenkin varojen jäädyttämiseen ja takavarikointiin liittyvät EU:n vastavuoroista tunnistamista koskevat säädökset on huomioitava, kun käytettävissä olevia valtuuksia rikoksen tuottaman hyödyn pidättämiseen, takaisin saamiseen ja takavarikointiin arvioidaan. Oikeusviranomaisten ei kuitenkaan tulisi päättää syyttämisestä yhdellä toimivalta-alueella toisen sijaan, vain koska se johtaisi rikoksen tuottaman hyödyn tehokkaampaan takaisin saamiseen.

Kustannukset ja resurssit Vaikka oikeusviranomaisten tulisi olla tietoisia kustannuksista ja resursseista, tapauksen syytetoimien kustannusten tai syyttäjänviraston resursseihin kohdistuvan vaikutuksen ei pitäisi vaikuttaa syytteesenpanopaikan valitsemiseen, elleivät kaikki muut tekijät ole yhtäläisesti tasapainossa.

Jäsenvaltioiden prioriteetit Oikeusviranomaiset eivät saisi kieltäytyä tapauksen syytetoimista toimivalta-alueellaan siksi, että sen ei katsota kuuluvan jäsenvaltion prioriteetteihin.

EUROJUSTIN TUKI

- ▶ Mikä tahansa tapaukseen liittyvä oikeusviranomainen voi missä tahansa vaiheessa pyytää Eurojustin apua.
- ▶ Mandaattinsa puitteissa, ja mieluiten aikaisesta vaiheesta lähtien, Eurojust voi avustaa toimivaltaisten viranomaisten välisten alustavien yhteydenottojen ja konsultaatioiden järjestämisessä, koordinoida viranomaisten toimia, edistää ja nopeuttaa tiedonvaihtoa kokonaiskuvan saamiseksi tapauksista, varmistaa oikeudellisen yhteistyön välineiden sujuvan käytön, selkeyttää yhteyksiä rikollisverkostojen eri osien välillä sekä avustaa syytteesenpanopaikan valitsemista koskevissa päätöksissä. Tapauksissa, joiden käsittelyyn Eurojust ei vielä ole osallistunut ja joissa toimivaltaiset viranomaiset eivät pääse yhteisymmärrykseen tehokkaasta ratkaisusta puitepäättöksen 2009/948/OYS mukaisten suorien neuvotteluiden puitteissa, tapaus voidaan tarvittaessa ohjata Eurojustille minkä tahansa menettelyyn osallistuvan toimivaltaisen viranomaisen toimesta.
- ▶ Eurojust voi havaita rinnakkaiset menettelyt aikaisin ja antaa ennakoivaa tukea kansallisille viranomaisille, koska sillä on Eurojust-päätöksen mukaisesti jäsenvaltioilta saatuja tietoja tapauksista, joissa toimivaltaristiriitoja on ilmennyt tai todennäköisesti ilmenee.
- ▶ Eurojustin järjestämissä koordinaatiokokouksissa osallisina olevien jäsenvaltioiden toimivaltaiset viranomaiset voivat tavata ja keskustella asiaan liittyvistä seikoista kansallisten jäsenten tuella. Lisäksi yhteiset tutkintaryhmät (JIT:t) saattavat olla hyödyllinen työkalu toimivaltaristiriitojen ehkäisemisessä ja ratkaisemisessa, sillä yhteisen tutkintaryhmän puitteissa toimivaltaiset viranomaiset voivat myös sopia syytetoimien toimivallasta kunkin rikoksen kohdalla.
- ▶ Tämän lisäksi Eurojust voi kansallisten jäsenten (yksin tai yhdessä) tai kollegion kautta toimiesaan antaa suosituksia ja ei-sitovia lausuntoja pyytäen toimivaltaisia viranomaisia hyväksymään, että yksi niistä saattaa olla paremmassa asemassa tutkintojen aloittamisen tai tiettyjen tekojen syyttämisen suhteen.



Eurojust, Johan de Wittlaan 9, 2517 JR The Hague, Netherlands
Phone: +31 70 412 5000 - E-mail: info@eurojust.europa.eu - Website: www.eurojust.europa.eu

Print: *Catalogue no.* QP-04-17-737-FI-C • *ISBN* 978-92-9490-194-1 • *doi* 10.2812/24142
PDF: *Catalogue no.* QP-04-17-737-FI-N • *ISBN* 978-92-9490-151-4 • *doi* 10.2812/492290