EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel 23.12.2005
KOM(2005) 696 lopullinen

VIHREÄ KIRJA

Toimivaltaristiriidoista ja *ne bis in idem* -periaatteen soveltamisesta rikosoikeudellisissa menettelyissä

(komission esittämä)

{SEK(2005) 1767}

VIHREÄ KIRJA

Toimivaltaristiriidoista ja *ne bis in idem* -periaatteen soveltamisesta rikosoikeudellisissa menettelyissä

Tämän vihreän kirjan tarkoituksena on käynnistää laaja kuuleminen, jonka myötä eri osapuolet voivat tuoda esiin huomioitaan syytetoimiin liittyvistä toimivaltaristiriidoista ja *ne bis in idem* -periaatteen soveltamisesta. Vihreässä kirjassa käydään läpi nykytilanteen mahdollisia ongelmia ja ehdotetaan niihin erilaisia ratkaisuja. Yksityiskohtaisempi analyysi aiheesta esitetään vihreän kirjan liitteenä julkaistavassa valmisteluasiakirjassa.

Komissio pyytää asianomaisia lähettämään huomautuksensa 31. maaliskuuta 2006 mennessä seuraavaan osoitteeseen:

European Commission
Directorate-General for Justice, Freedom and Security
Unit D3 – Criminal Justice
Office LX46 3/20
B - 1049 Brussels

S-posti: JLS-criminaljustice@cec.eu.int

Faksi: +32-2/296 76 34

Asianomaisten on erityisesti ilmoitettava, jos he eivät halua huomioitaan julkaistavan komission verkkosivuilla.

1. Taustaa

Koska rikollisuus kansainvälistyy jatkuvasti, EU:ssa joudutaan yhä useammin sellaisten tilanteiden eteen, joissa useammalla kuin yhdellä jäsenvaltiolla on rikosoikeudellinen lainkäyttövalta ja siten oikeus nostaa syyte saman teon osalta. On myös entistä todennäköisempää, että samasta asiasta aloitetaan syytetoimet useammassa jäsenvaltiossa (ns. positiivinen toimivaltaristiriita), koska kansallista rikosoikeudellista toimivaltaa on viime vuosina laajennettu monissa valtioissa.

Syytetoimien aloittaminen useammassa kuin yhdessä valtiossa vahingoittaa yksilön oikeuksia ja etuja ja saattaa johtaa toimien päällekkäisyyteen. Vastaajat, uhrit ja todistajat voidaan joutua kutsumaan kuultavaksi useampaan kuin yhteen maahan. Suurin huolenaihe on kuitenkin se, että mitä useampia syytetoimia samaan asiaan liittyy, sitä enemmän rajoitetaan eri osapuolten oikeuksia ja etuja, jotka koskevat esimerkiksi vapaata liikkuvuutta. Tilanne lisää myös osapuolten psyykkistä rasitusta ja kustannuksia ja hankaloittaa oikeudellisten edustajien työtä. Tuntuisi kohtuulliselta, että kehittyneellä vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueella pyrittäisiin mahdollisuuksien mukaan välttämään tällaisia haittavaikutuksia rajoittamalla syytetoimien aloittamista saman asian osalta useammassa kuin yhdessä jäsenvaltiossa.

Tätä nykyä kansalliset viranomaiset voivat vapaasti aloittaa kukin omat syytetoimet riippumatta siitä, onko muissa valtioissa nostettu syytettä. Ainoa oikeudellinen este on *ne bis in idem* -periaate, josta määrätään Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen 54–58 artiklassa. Tämä periaate ei kuitenkaan estä toimivaltaristiriitoja silloin kun samasta asiasta on nostettu syyte kahdessa tai useammassa jäsenvaltiossa, sillä periaate kieltää ainoastaan syytetoimien aloittamisen uudelleen sellaisesta asiasta, josta on jo annettu lainvoimainen päätös (*res judicata*) jossakin jäsenvaltiossa käydyn oikeudellisen menettelyn päätteeksi.

Tätäkin suurempi ongelma on se, että kun ei ole olemassa järjestelmää, jonka perusteella kukin rikosasia osoitettaisiin käsiteltäväksi tarkoituksenmukaisimmassa oikeuspaikassa, *ne bis in idem* -periaatteen soveltaminen voi johtaa satunnaiseen tai jopa mielivaltaiseen ratkaisuun, kun etusijan saa se jäsenvaltio, jonka tuomioistuin ensimmäisenä pystyy antamaan asiassa lainvoimaisen päätöksen. Oikeuspaikan valinta jää tätä nykyä sattuman varaan, ja ilmeisesti juuri siksi *ne bis in idem* -periaatteen soveltamista säännellään edelleen monin poikkeuksin.

Tällaiset (positiiviset) toimivaltaristiriidat voitaisiin ratkaista ottamalla käyttöön järjestelmä, jonka avulla asiat ohjattaisiin käsiteltäväksi tarkoituksenmukaisimmassa oikeuspaikassa. Silloin kun syytetoimet keskitetään saman lainkäyttöalueen piiriin, *ne bis in idem* -periaatteen soveltaminen ei aiheuta ongelmia. Tällainen järjestelmä myös täydentäisi tuomioistuinten päätösten vastavuoroisen tunnustamisen periaatetta, jonka mukaan jossakin jäsenvaltiossa tehty tuomioistuimen päätös on tunnustettava ja tarvittaessa pantava täytäntöön missä tahansa muussa jäsenvaltiossa.

Komissio hahmottelee tässä vihreässä kirjassa eri mahdollisuuksia ottaa käyttöön järjestelmä, joka helpottaisi tarkoituksenmukaisimman oikeuspaikan valintaa syytetoimien yhteydessä. Lisäksi siinä käsitellään *ne bis in idem* -periaatteen mahdollista tarkistamista. Vihreä kirja on laadittu Haagin ohjelman 3.3 kohdassa ja

29. marraskuuta 2000 hyväksytyssä rikosoikeudellisten päätösten vastavuoroista tunnustamista koskevassa toimenpideohjelmassa (ks. erityisesti kohdat 2.3 sekä toimenpiteet 1 ja 11) esitettyjen toimeksiantojen perusteella. Asiaa koskevat EU:n toimenpiteet voitaisiin antaa Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 31 artiklan 1 kohdan d alakohdan nojalla tehtävän puitepäätöksen muodossa. Kyseisen määräyksen mukaan yhteiseen toimintaan kuuluu toimivaltaristiriitojen ehkäiseminen jäsenvaltioiden välillä. Tarvittaessa oikeusperustaa voitaisiin täydentää 31 artiklan 1 kohdan c alakohdalla, jotta voitaisiin varmistaa jäsenvaltioissa sovellettavien sääntöjen yhteensopivuus siltä osin kuin se on tarpeen oikeudellisen yhteistyön parantamiseksi.

2. Oikeuspaikan valintaa helpottavan järjestelmän käyttöönotto

2.1. Edellytykset

Järjestelmä, jonka avulla asiat ohjattaisiin käsiteltäväksi tarkoituksenmukaisimmassa oikeuspaikassa, vähentäisi byrokratiaa ja takaisi samalla tasapuolisen lähestymistavan, jonka perusteella asianomaisten oikeuksia voitaisiin kunnioittaa. Jotta tällainen järjestelmä toimisi, on täytettävä kaksi ennakkoedellytystä.

Ensinnäkin toimivaltaisten viranomaisten olisi saatava tieto toistensa lainkäyttövallan piirissä vireillä olevista menettelyistä ja/tai niihin liittyvistä päätöksistä: niillä olisi oltava mahdollisuus tai kenties suorastaan velvollisuus vaihtaa tätä koskevia tietoja.

Toinen edellytys on, että sen jälkeen kun jonkin jäsenvaltion syyttäjäviranomaiset ovat saaneet tiedon toisissa jäsenvaltioissa vireillä olevista syytetoimista, niiden olisi voitava pidättyä syytetoimien aloittamisesta tai keskeyttää jo aloitetut toimet pelkästään sillä perusteella, että samasta asiasta on jo nostettu syyte toisessa jäsenvaltiossa.

Syytetoimista pidättyminen (tai jo vireillä olevien toimien keskeyttäminen) saattaisi aiheuttaa ongelmia niissä jäsenvaltioissa, joiden oikeusjärjestelmä perustuu laillisuusperiaatteeseen eli joissa toimivaltaisilla viranomaisilla on velvollisuus nostaa syyte kaikista niiden lainkäyttövallan piiriin kuuluvista rikoksista. Tämä aiheuttaisi ongelmia erityisesti silloin kun periaatteesta määrätään maan perustuslaissa. Siksi tulevassa säädöksessä voitaisiin määrätä tähän periaatteeseen tehtävästä poikkeuksesta. Tältä osin voidaan perustellusti katsoa, että yhteisellä vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueella periaate toteutuu, kun asiasta nostetaan syyte toisessa jäsenvaltiossa.

2.2. Menettely

Kun edellä mainitut edellytykset täyttyvät, voitaisiin ottaa käyttöön seuraaviin menettelyihin perustuva järjestelmä.

1. vaihe: ”asianomaisten osapuolten” tunnistaminen ja tavoittaminen

Ensiksi olisi selvitettävä, mitkä jäsenvaltiot kussakin tapauksessa saattaisivat olla kiinnostuneita osallistumaan tarkoituksenmukaisimman oikeuspaikan valintaan, ja otettava yhteyttä niihin. Tätä varten EU:n antamassa säännössä voitaisiin säätää, että

jos kansalliset viranomaiset siinä jäsenvaltiossa, joka on aloittanut tai on aloittamassa **rikosoikeudellisia syytetoimia** (”syytetoimet aloittava valtio”), toteavat, että **asia selvästi näyttää liittyvän johonkin toiseen jäsenvaltioon, niiden on ilmoitettava** tästä kyseisen jäsenvaltion toimivaltaisille viranomaisille hyvissä ajoin. Tämä velvollisuus voisi koskea syyttäjäviranomaisia ja/tai muita oikeudenhoidosta vastaavia tutkinta- tai lainvalvontaviranomaisia kunkin jäsenvaltion rikosoikeudellisesta järjestelmästä riippuen. Tiedon saatuaan kyseiset viranomaiset ilmoittaisivat, haluavatko ne nostaa syytteen kyseisessä asiassa. Voitaisiin ajatella, että tällaisesta aikomuksesta olisi ilmoitettava tietyn määräajan kuluessa. Toisaalta järjestelmässä voitaisiin poikkeuksellisesti hyväksyä myös määräajan päätyttyä toimitetut yhteydenotot. Jos mikään toinen jäsenvaltio ei ilmoita olevansa kiinnostunut asiasta, *syytetoimet aloittava* jäsenvaltio voisi jatkaa asian käsittelyä ilman muita kuulemismenettelyjä, ellei tutkinnassa tule esiin uusia tosiseikkoja, jotka vaikuttavat tilanteeseen.

2. vaihe: kuuleminen/keskustelu

Kun samaa asiaa koskevat syytetoimet halutaan aloittaa kahdessa tai useammassa jäsenvaltiossa, näiden jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten olisi voitava selvittää yhdessä, mikä olisi tarkoituksenmukaisin oikeuspaikka. Yhtenä vaihtoehtona voitaisiin säätää **velvollisuudesta aloittaa asiaa koskeva keskustelu**, niin että kaikkien asianomaisten jäsenvaltioiden mielipide voitaisiin ottaa huomioon. Tässä vaiheessa suorat yhteydet viranomaisten välillä olisivat varmasti tehokkain tapa hoitaa asia. Tarvittaessa viranomaiset voisivat pyytää apua Eurojustilta ja/tai muilta avustavilta EU:n elimiltä.

Jo 2. vaiheen avulla voitaisiin usein päästä yhteisymmärrykseen siitä, missä syytetoimet olisi paras aloittaa sellaisessa asiassa, johon liittyy toimivaltaristiriita. Tämän seurauksena jotkut kansalliset viranomaiset *lopettavat tai keskeyttävät* syytetoimet vapaaehtoisesti (tai pidättyvät aloittamasta niitä), kun taas jokin toinen viranomainen aloittaa syytetoimet tai jatkaa niitä kyseisessä asiassa. Tällaisessa tapauksessa toimivaltaiset kansalliset viranomaiset voisivat vain noudattaa oman kansallisen lainsäädäntönsä menettelyjä. Näistä järjestelyistä tuskin tarvitsisi antaa sitovia sääntöjä EU:n tasolla. Tällaisen järjestelmän mukaan toimittaessa asianomaiset jäsenvaltiot voisivat tarkistaa kansallisen lainsäädännön mukaan tehtyjä päätöksiä siinä tapauksessa, että esiin tulleet uudet tosiseikat muuttaisivat tilannetta. Joissain tapauksissa kansalliset viranomaiset saattaisivat kuitenkin mieluummin tehdä asiasta sitovan sopimuksen, jonka avulla voitaisiin turvata oikeusvarmuus ja välttää asiaa koskevien keskustelujen aloittaminen uudelleen. Tällainen sopimus voitaisiin tehdä **EU:n mallisopimuksen** pohjalta. Siinä voitaisiin muun muassa määrätä yhteiset säännöt tällaisen sopimuksen purkamista varten.

3. vaihe: riidanratkaisu / sovittelu

Joskus yhteisymmärrykseen pääseminen on vaikeaa, ja tällaisia tapauksia varten tarvitaan riidanratkaisumenettelyä. Menettelyn tarkoituksena olisi tarjota mahdollisuus ohjattuun vuoropuheluun asianosaisten kesken, jotta nämä voisivat tarkastella asiaan liittyviä näkökohtia puolueettomasti. Tätä varten olisi saatava mukaan EU:n tason elin, jonka tehtävänä olisi toimia **sovittelijana** avustamalla asianomaisia jäsenvaltioita pääsemään oikeuspaikan valinnasta vapaaehtoiseen sopimukseen edellä esitettyjen

kriteerien nojalla. Eurojust tuntuisi soveltuvan tähän tehtävään hyvin. Voitaisiin myös harkita uuden elimen perustamista riidanratkaisua varten. Se voisi olla esimerkiksi lautakunta, joka muodostuisi kokeneista kansallisista syyttäjistä ja/tai tuomareista.

Tämän kolmannen vaiheen voisi aloittaa mikä tahansa niistä jäsenvaltioista, jotka ovat ilmoittaneet olevansa kiinnostuneita aloittamaan syytetoimet kyseisessä asiassa. Voitaisiin myös katsoa, että riidanratkaisumenettelyn olisi oltava pakollinen sen jälkeen kun toinen vaihe on kestänyt tietyn ajan. Näin voitaisiin varmistaa, että riidanalaiset tapaukset siirtyvät ajoissa vaiheeseen, jossa EU voi antaa tukea oikeuspaikan valinnassa. Sen jälkeen kun oikeuspaikasta on päästy sopimukseen kolmannessa vaiheessa, toimivaltaisilla viranomaisilla olisi oltava samat vaihtoehdot kuin toisessa vaiheessa (syytetoimien keskittäminen yhteen jäsenvaltioon, jolloin muut asianosaiset jäsenvaltiot keskeyttävät vapaaehtoisesti omat syytetoimensa, tai sitovan sopimuksen tekeminen).

Useimmat tapaukset voidaan toivottavasti ratkaista noudattamalla edellä ehdotettua kolmivaiheista menettelyä ja jäljempänä (2.5 kohdassa) esitettyjä oikeuspaikan valintaa koskevia kriteerejä. Menettely voidaan ottaa käyttöön varsin nopeasti ja sitä voitaneen pitää riittävänä, paitsi jos kokemusten perusteella käy ilmi, että tarvitaan vielä muita toimenpiteitä. Jos asiasta ei päästä yhteisymmärrykseen, olisi palattava *ne bis in idem* -periaatteen soveltamiseen.

Mahdollinen lisävaihe: EU-elimen sitova päätös?

Voitaisiin ajatella, että niiden tapausten varalta, joissa ehdotettu riidanratkaisumenettelykään ei tuota tulosta, otettaisiin pidemmällä aikavälillä käyttöön lisävaihe, jossa EU:n tason elin tekisi sitovan päätöksen siitä, mikä jäsenvaltio parhaiten soveltuisi oikeuspaikaksi. Tämä lisävaihe olisi kuitenkin erittäin vaikea toteuttaa nykyisen perustamissopimuksen nojalla. Ensinnäkin tätä varten olisi perustettava uusi elin, koska sovittelijan ja sitovia päätöksiä tekevän elimen tehtäviä ei voida yhdistää. Toisen ongelman muodostaisi EU:n tasolla tehdyn päätöksen oikeudellinen tarkastelu. Näitä kysymyksiä tarkastellaan seuraavassa.

2.3. Yksilöiden asema ja oikeudellinen tarkastelu

Oikeudenkäyntiä edeltävässä vaiheessa ehdotetun järjestelmän keskeisenä toimintamuotona on toimivaltaisten syyttäjäviranomaisten kuuleminen. Kun oikeuspaikan valintaan liittyviä kysymyksiä käsitellään asianosaisten kanssa, esiin voi tulla seikkoja, jotka saattavat vaarantaa syytetoimet tai vaikuttaa uhrien ja todistajien oikeuksiin ja etuihin. Sen ratkaiseminen, liittyykö tällainen riski johonkin tiettyyn tapaukseen, voitaisiin todennäköisesti jättää kansallisten tuomioistuinten tehtäväksi. Jos tällaista riskiä ei ilmene, toimivaltaiset viranomaiset voitaisiin velvoittaa ilmoittamaan nopeasti vastaajalle ja uhreille siitä, minkä jäsenvaltion katsotaan parhaiten soveltuvan oikeuspaikaksi. Asianosaisille on joka tapauksessa ilmoitettava tärkeimmät tietyn oikeuspaikan valintaan johtaneet syyt viimeistään siinä vaiheessa kun syytekirjelmä toimitetaan tuomioistuimeen.

Toisin kuin oikeudenkäyntiä edeltävässä vaiheessa (jossa asianosaisten rooli on yleensä vähäinen), oikeudenkäynnin yhteydessä (ja/tai välittömästi sitä ennen) kansallinen tuomioistuin tutkii syytekirjelmän saatuaan, onko sillä toimivalta ratkaista

kyseinen tapaus. Voitaisiin myös ajatella, että se jäsenvaltio, joka tulee valituksi ehdotetun menettelyn perusteella, velvoitettaisiin EU:n säännöksellä tutkimaan, onko se todella **tarkoituksenmukaisin oikeuspaikka** asianomaisen tapauksen käsittelyä varten. Kansalliset tuomioistuimet olisivat oikea taho tällaisen tarkastelun suorittamiseksi. Perusteellista selvitystä kaikista oikeuspaikan valintaan vaikuttavista näkökohdista on tuskin mahdollista tehdä, mutta sellainen ei liene tarpeenkaan. Siksi varmaan riittäisikin, että oikeudellisessa tarkastelussa arvioitaisiin, onko noudatettu **kohtuullisuuden periaatetta** ja **asianmukaista menettelyä**. Toimivaltainen tuomioistuin voisi näin ollen kumota oikeuspaikan valinnan, jos se toteaa, että valinta on ollut sattumanvarainen. Tämä tarkastelu voitaisiin tehdä jäsenvaltioiden kansallisessa oikeusjärjestelmässä tunnettujen doktriinien, esimerkiksi 'menettelyn väärinkäytön' nojalla. Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 35 artiklan mukaisesti Euroopan yhteisöjen tuomioistuimelta voidaan pyytää ennakkoratkaisua oikeuspaikan valinnassa sovellettavia menettelyjä ja kriteerejä koskevien unioninlaajuisten sääntöjen tulkinnasta.

Oikeuspaikan valinnan oikeudellinen tarkastelu olisi toteutettava osapuolten pyynnöstä ainakin silloin kun asia on ohjattu käsiteltäväksi tietyssä jäsenvaltiossa sitovan sopimuksen perusteella. Tämä johtuu siitä, että sitova sopimus rajoittaa asianomaisen jäsenvaltion mahdollisuutta sanoutua irti oikeuspaikan valinnasta myöhemmässä vaiheessa. Kysymys siitä, olisiko oikeudellinen tarkastelu voitava suorittaa myös silloin kun sitovaa sopimusta ei ole tehty, voitaisiin jättää jäsenvaltioiden ratkaistavaksi niiden kansallisen lainsäädännön nojalla. (Esim. silloin kun jonkin jäsenvaltion viranomaiset ovat luopuneet syytetoimista tai eivät ole edes aloittaneet niitä siksi, että syyte on tarkoitus nostaa toisessa jäsenvaltiossa.)

Esiin tulee vaikeampia ongelmia, jos otetaan käyttöön lisävaihe, jossa päätösvalta annetaan EU-elimelle. Tässä tapauksessa päätösten oikeudellinen tarkastelu olisi välttämätöntä. EU-elimen tekemien päätösten tarkastelu ei kuitenkaan ole kansallisten tuomioistuinten tehtävä eikä se tällä hetkellä ole edes oikeudellisesti mahdollista. Toisaalta nykyisissä perussopimuksissa ei myöskään ole oikeusperustaa, jonka nojalla tällainen uudelleentarkasteluvaltuus voitaisiin antaa Euroopan yhteisöjen tuomioistuimelle. Sen sijaan Euroopan perustuslaista tehdyn sopimuksen III-359 artikla tarjoaa oikeusperustan tällaiselle tarkastelulle. Voitaisiin tutkia, olisiko nykyisiin perussopimuksiin mahdollista tehdä vastaava tarkistus.

2.4. Syytetoimet keskitettävä "johtavaan" jäsenvaltioon

Oikeuspaikan valintaa koskevan menettelyn ohella EU:n tason säännöksessä voitaisiin velvoittaa jäsenvaltiot keskittämään tiettyä asiaa koskevat syytetoimet yhteen "johtavaan" jäsenvaltioon. Tietystä menettelyvaiheesta alkaen muut jäsenvaltiot voitaisiin velvoittaa keskeyttämään omat syytetoimensa ja pidättymään uusien toimien aloittamisesta. Tällaista **ensisijaisuussääntöä** olisi sovellettava edellä esitetyn menettelyn rinnalla, muutoin tulokset jäisivät sattumanvaraisiksi.

Koska näkemys siitä, missä jäsenvaltiossa asia olisi paras käsitellä, saattaa usein muuttua tutkinnan edetessä, ei välttämättä ole järkevää pakottaa toimivaltaisia viranomaisia valitsemaan lopullista oikeuspaikkaa kovin varhaisessa vaiheessa. Rinnakkaiset syytetoimet olisi paras keskittää yhden lainkäyttövallan piiriin **siinä vaiheessa, kun syytekirjelmä toimitetaan kansalliseen tuomioistuimeen**. Tässä

vaiheessa toimivaltaisilla viranomaisilla on jo käytettävissään tarvittavat tiedot, joiden perusteella ne voivat laatia perusteellisen arvion lainkäyttövaltaan liittyvistä kysymyksistä. Sitä paitsi osapuolten kannalta raskain vaihe alkaa usein juuri syytekirjelmän toimittamisesta tuomioistuimeen, ja osapuoliin kohdistuvien paineiden lisääntyminen voidaan vielä hyvin välttää, jos sääntöä sovelletaan tästä vaiheesta eteenpäin.

Jotta voidaan välttää oikeuspaikan valintaa koskevan menettelyn kiertäminen, syytekirjelmän toimittamista tuomioistuimeen ei pitäisi sallia, jos kuuleminen ja/tai riidanratkaisumenettely on vielä kesken. Toisin sanoen kansallisten viranomaisten on täytettävä tiedottamista ja kuulemista koskevat velvollisuutensa ennen kuin ne voivat nostaa asiassa syytteen. Jos ne eivät ole tehneet näin, ne saattavat joutua keskeyttämään aloittamansa syytetoimet toisen jäsenvaltion pyynnöstä.

Ensisijaisuussääntö ei kuitenkaan missään tapauksessa saa estää muita jäsenvaltioita avustamasta johtavaa valtiota voimassa olevien EU:n ja kansainvälisten järjestelyjen avulla. Päinvastoin, niiden tulisi tarjota apua oma-aloitteisesti.

2.5. Sovellettavat kriteerit

Oikeuspaikan valintaa koskevan menettelyn ja ensisijaisuussäännön ohella kolmas tekijä toimivaltaristiriitojen ehkäisemistä ja ratkaisemista koskevassa strategiassa on luettelo kriteereistä, joiden perusteella jäsenvaltiot valitsevat syytetoimia johtavan valtion. Olisi määriteltävä keskeiset kriteerit, joita voidaan soveltaa ja painottaa tapauksesta riippuen varsin joustavasti, niin että toimivaltaisille viranomaisille jää riittävästi harkintavaltaa.

Oikeuspaikan valinnassa käytettävien kriteerien on oltava objektiivisia, ja niistä voitaisiin laatia luettelo tulevaan EU:n säädökseen. Kriteereistä voidaan mainita mm. *alueperiaate, epäiltyyn tai vastaajaan liittyvät kriteerit, uhrin etu, valtion etuihin liittyvät kriteerit sekä eräät muut kriteerit, jotka liittyvät menettelyn tehokkuuteen ja nopeuteen*. Voisi olla hyvä mainita myös tekijöitä, joita oikeuspaikan valinnassa *ei* pitäisi ottaa huomioon.

Lisäksi jäsenvaltiot voisivat tarvittaessa sopia joistakin perusperiaatteista, joiden mukaan luettelossa mainittuja kriteerejä priorisoidaan tai sovelletaan tietyssä järjestyksessä. Toisaalta voitaisiin myös valita joustavampi lähestymistapa. Riippumatta siitä, säädettäisiinkö kriteerien priorisoinnista tai soveltamisjärjestyksestä EU:n säädöksessä, olisi luultavasti mahdollista ja tarpeen sopia ainakin niiden perusteella suoritettavaa oikeuspaikan valintaa koskevista yleisistä suuntaviivoista. Tätä varten voitaisiin puhua esimerkiksi **kohtuullisuudesta** ja/tai **oikeusturvasta**. Toisin sanoen toimivaltaiset viranomaiset voitaisiin velvoittaa ottamaan huomioon asianosaisten edut. Perusteena näiden etujen samoin kuin sen ensisijaisen tärkeän kysymyksen arvioinnissa, onko valinnan oikeudellinen tarkastelu tarpeen, olisi käytettävä oikeudenkäytön oikeudenmukaisuutta, joka perustuu siihen, että asiaan liittyvät tosiseikat otetaan kattavasti huomioon ja asianomaisia kriteerejä painotetaan oikein.

3. *Ne bis in idem* -periaate

Schengenin yleissopimuksen 54–58 artikla, joissa vahvistetaan *ne bis in idem* -periaate, ovat tällä hetkellä sitovia koko Schengenin alueella, unioniin vuonna 2004 liittyneissä kymmenessä jäsenvaltiossa, Islannissa ja Norjassa sekä Yhdistyneessä kuningaskunnassa. Pian näiden määräysten soveltamisalan pitäisi laajentua myös Irlantiin. Joulukuussa 2000 hyväksytyssä rikosoikeudellisten päätösten vastavuoroista tunnustamista koskevassa ohjelmassa vaadittiin näiden määräysten ja erityisesti periaatetta koskevien poikkeusten uudelleentarkastelua. Neuvosto ei päässyt yhteisymmärrykseen Kreikan aloitteesta asiaa koskevaksi puitepäätökseksi[1], mutta se korosti, että ”periaatteen soveltamista on käsiteltävä edelleen erityisesti ottaen huomioon tuomioistuimen toimivaltaa koskevista ristiriidoista annettava komission tiedonanto sen varmistamiseksi, että voidaan saada kiistatonta lisäarvoa”.

Jos voidaan ottaa käyttöön menettely, jonka avulla oikeuspaikan valinta voidaan suorittaa eri näkökohdat huomioon ottaen sen sijaan, että etusijan saisi aina se jäsenvaltio, joka ensimmäisenä ehtii nostaa syytteen (”first come, first served”), myös *ne bis in idem* -periaatteen soveltamista koskeva keskustelu voitaisiin käynnistää uudelleen suuremmin odotuksin. Tässä yhteydessä voitaisiin käsitellä seuraavia kysymyksiä.

Ensinnäkin olisi pohdittava, olisiko tarpeen selkeyttää joitakin tekijöitä ja määrittelyjä, esimerkiksi sitä, minkätyyppisillä päätöksillä voi olla *ne bis in idem* -vaikutus, ja/tai miten ilmaisua *idem* eli ”samat tosiseikat” olisi tulkittava.

Toiseksi, jos rangaistus on jo määrätty, periaatetta sovelletaan nykyään vain jos ”henkilö on tuomion saatuaan suorittanut rangaistuksensa tai parhaillaan suorittaa sitä taikka … sitä ei voida … enää suorittaa”. Tämä ehto oli perusteltu perinteisessä vastavuoroisen avun järjestelmässä, missä rangaistuksen täytäntöönpano toisessa jäsenvaltiossa osoittautui joskus vaikeaksi. Sen sijaan voidaan kysyä, tarvitaanko tällaista ehtoa enää vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueella, missä rikosoikeudellisten päätösten valtioiden rajat ylittävä täytäntöönpano tapahtuu vastavuoroista tunnustamista koskevien EU:n säädösten nojalla.

Kolmanneksi voidaan kysyä, ovatko nykyisenkaltaiset mahdollisuudet poiketa *ne bis in idem* -periaatteesta edelleen tarpeellisia. Schengenin yleissopimuksen 55 artiklan nojalla jäsenvaltiot voivat säätää poikkeuksista, jotka koskevat tietyntyyppisten syytteiden nostamista tietyssä oikeuspaikassa (esim. alueperiaate, uhka valtion turvallisuudelle tai jäsenvaltion virkamiesten teot). Nämä poikkeukset saattavat menettää merkityksensä, kun otetaan käyttöön tasapuolinen menettely oikeuspaikkaa koskevan valinnan tekemiseksi.

4. Vastavuoroista tunnustamista koskevan periaatteen lujittaminen

Ehdotettujen toimenpiteiden avulla EU:ssa voitaisiin myös karsia niitä eri säädöksiin sisältyviä perusteita, joiden nojalla muissa jäsenvaltioissa annetut tuomioistuimen päätökset voidaan jättää panematta täytäntöön. Toimivaltaristiriitaa rikosoikeudellisissa asioissa koskevassa nykytilanteessa jotkut näistä perusteista saattavat olla tarpeellisia. Tämä näyttäisi koskevan esimerkiksi perusteita, jotka

[1] EYVL C 100, 26.4.2003, s. 24.

liittyvät siihen, että teko on tehty täytäntöönpanosta vastaavan jäsenvaltion alueella, kuten eurooppalaisesta pidätysmääräyksestä tehdyn puitepäätöksen 4 artiklan 7 kohdan a alakohdassa säädetään.

Kysymykset

(1) Tarvitaanko EU:n säädöstä siitä, että kansallisessa lainsäädännössä on tehtävä mahdolliseksi syytetoimien keskeyttäminen sillä perusteella, että ne on jo aloitettu toisessa jäsenvaltiossa?

(2) Pitäisikö säätää, että vireillä olevista tai suunnitelluista syytetoimista on ilmoitettava muiden jäsenvaltioiden oikeusviranomaisille silloin kun asialla on merkittäviä yhteyksiä niiden lainkäyttövaltaan? Millä tavoin tietoja vireillä olevista menettelyistä sekä lainvoimaisista ja muista päätöksistä olisi vaihdettava?

(3) Olisiko säädettävä velvollisuudesta ottaa yhteyttä niihin jäsenvaltioihin, joihin asialla on merkittäviä yhteyksiä?

(4) Tarvitaanko EU:n malli oikeuspaikasta toimivaltaisten viranomaisten kesken tehtävää sitovaa sopimusta varten?

(5) Pitäisikö käytössä olla riidanratkaisu/sovittelumenettely sellaisia tapauksia varten, joissa suorien neuvottelujen perusteella ei päästä sopimukseen? Mikä elin soveltuisi parhaiten sovittelemaan oikeuspaikan valintaa koskevia kiistoja?

(6) Onko riidanratkaisu/sovittelumenettelyn ohella tarvetta muille pitkän aikavälin ratkaisuille, esimerkiksi menettelylle, jossa jokin EU:n tason elin tekisi päätöksen oikeuspaikan valinnasta?

(7) Millainen järjestelmä olisi tarpeen ja asianmukainen oikeuspaikan valintaan liittyvän oikeudellisen valvonnan tai tarkastelun järjestämiseksi?

(8) Tarvitaanko sääntö tai periaate, joka edellyttäisi EU:ssa vireillä olevien rinnakkaisten syytetoimien keskeyttämistä tai lopettamista? Jos vastaus on kyllä, mistä menettelyvaiheesta alkaen sitä olisi sovellettava?

(9) Tarvitaanko sääntöjä kolmansien maiden ja erityisesti Euroopan neuvoston jäsenvaltioiden kuulemisesta ja/tai syytetoimien siirtämisestä niiden kanssa? Miten tältä osin olisi toimittava?

(10) Olisiko toimivaltaristiriitoja koskevassa säädöksessä oltava luettelo oikeuspaikan valinnassa sovellettavista kriteereistä?

(11) Mitä kriteerejä luettelossa olisi mainittava alueperiaatteen lisäksi? Olisiko luettelon oltava tyhjentävä?

(12) Olisiko luettelossa mainittava myös tekijöitä, joita oikeuspaikan valinnassa ei pitäisi ottaa huomioon? Jos vastaus on kyllä, mitä nämä tekijät olisivat?

(13) Onko oikeuspaikan valinnassa tarpeen, mahdollista ja aiheellista asettaa kriteerit tärkeysjärjestykseen? Jos vastaus on kyllä, oletteko sitä mieltä, että alueperiaate on ensisijainen kriteeri?

(14) Onko *ne bis in idem* -periaatteen soveltamista koskevia EU:n sääntöjä tarpeen tarkistaa?

(15) Oletteko yhtä mieltä seuraavasta *ne bis in idem* -periaatteen soveltamisalaa koskevasta määritelmästä? ”*Rikosoikeudellinen päätös, jonka oikeusviranomainen on tehnyt tai johon on haettu muutosta oikeusviranomaiselta*.”

(16) Oletteko yhtä mieltä seuraavasta 'lainvoimaisen päätöksen' määritelmästä? ”*Päätös, joka estää uuden rikosoikeudellisen syytteen nostamisen sen jäsenvaltion kansallisen lain nojalla, jossa päätös on tehty, paitsi jos syytteen nostamisen kieltävä kansallinen säännös on ristiriidassa Euroopan unionista tehdyn sopimuksen tavoitteiden kanssa*.”

(17) Olisiko 'lainvoimaisen päätöksen' määritelmän yhteydessä aiheellista säätää nimenomaisista poikkeuksista? (Esimerkiksi ”*päätös, joka estää uuden rikosoikeudellisen menettelyn aloittamisen sen jäsenvaltion kansallisen lainsäädännön nojalla, jossa päätös on tehty, paitsi jos…*”)

(18) Kun otetaan huomioon edellä 16 ja 17 kohdassa esitetyt näkökohdat, olisiko päätöksen ennakkoarvioinnin yhteydessä ratkaistava kysymys siitä, onko sillä *ne bis in idem* -periaatteen soveltamista koskeva vaikutus koko EU:n alueella?

(19) Onko mahdollista ja tarpeen määritellä ilmaisun *idem* sisältö, vai olisiko se ratkaistava Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön nojalla?

(20) Onko mielestänne olemassa tilanteita, joissa on edelleen tarpeen pitäytyä täytäntöönpanoa koskevaan ehtoon? Millaisia tilanteita? Jos vastaus on kyllä, voidaanko ehdosta luopua, jos oikeuspaikan valintaa koskeva menettely otetaan käyttöön?

(21) Missä määrin Schengenin yleissopimuksen 55 artiklassa määrätyt poikkeukset ovat edelleen perusteltuja? Voidaanko niistä luopua, jos oikeuspaikan valintaa koskeva menettely otetaan käyttöön, vai onko mielestänne tarpeen toteuttaa muita toimenpiteitä, joiden avulla poikkeuksista luopuminen korvattaisiin näillä edellytyksin?

(22) Olisiko *ne bis in idem* -periaatteen oltava pakollinen kieltäytymisperuste keskinäisen oikeusavun antamisen yhteydessä? Jos vastaus on kyllä, millaisia EU:n säännöksiä asiasta olisi annettava?

(23) Tarvitaanko johdonmukaisempi lähestymistapa *ne bis in idem* -periaatteen soveltamiseen suhteessa kolmansiin maihin? Olisiko tehtävä ero Euroopan neuvoston jäsenvaltioiden ja muiden maiden välillä?

(24) Oletteko samaa mieltä siitä, että kun käyttöön otetaan tasapuolinen menettely oikeuspaikan valintaa varten,

(a) eräät rikosoikeudellisten päätösten vastavuoroista tunnustamista koskeviin EU:n säädöksiin sisältyvät perusteet olla panematta päätöstä täytäntöön osoittautuisivat ainakin osittain tarpeettomiksi? Mitkä olisivat tällaisia perusteita?

(b) eräät valinnaiset perusteet olla panematta päätöstä täytäntöön olisi muutettava pakollisiksi tai päinvastoin? Mitkä olisivat tällaisia perusteita?