

HALLINTOVALIOKUNNAN LAUSUNTO 15/2014 vp

Valtioneuvoston kirjelmä ehdotuksesta neuvoston asetukseksi (Euroopan syyttäjänviraston perustaminen)

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Suuri valiokunta on 4 päivänä lokakuuta 2013 lähettänyt jatkokirjelmän 1. OM 25.04.2014 asiassa U 64/2013 vp hallintovaliokunnalle mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntöneuvos Katariina Jahkola, oikeusministeriö
- kansainvälisten asioiden johtaja Erkki Hämäläinen, sisäministeriö

- poliisiylitarkastaja Markku Ryymän, Poliisihallitus
- valtiosyyttäjä Ritva Sahavirta, Valtakunnan-syyttäjänvirasto.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- valtiovarainministeriö
- Tulli.

Viitetiedot

Valiokunta on aikaisemmin antanut asiasta lausunnon HaVL 26/2013 vp.

VALTIONEUVOSTON JATKOKIRJELMÄ

Ehdotus

Komissio antoi asetusehdotuksen eurooppalaisen syyttäjänviraston (EPPO) perustamiseksi 17.7.2013 (COM(2013) 534 final), minkä jälkeen asetusehdotusta on käsitelty työryhmätasolla teemakohtaisesti. Komissio antoi 27.11.2013 tiedonannon (COM (2013) 851 final) kansallisten parlamenttien ehdotuksesta antamien toissijaisuushuomautusten takia. Ministeritason suuntaviivakeskustelu hankkeesta käytiin OSA-neuvostossa 3.—4.3.2014.

Nyt käsiteltävänä olevassa jatkokirjeessä on kyse puheenjohtajiston laatimasta uudesta asiakirjasta, johon on koottu asetusehdotuksen 1—

19 artiklat. Jatkokirjeen tarkoituksena on informoida eduskuntaa siitä, millä tavoin EPPO:a koskevat neuvottelut ovat edenneet ja miten Suomelle tärkeät kysymykset on neuvotteluissa otettu huomioon.

Valtioneuvoston kanta

Suomi katsoo, että puheenjohtajiston uusi ehdotus on kehittynyt aikaisemmasta myönteiseen suuntaan, mutta se sisältää edelleen ongelmallisia kohtia. Suomi pitää lisäksi tärkeänä sitä, että uudella ehdotuksella pyritään myös vastaamaan kansallisten parlamenttien esittämiin huoliin. On tärkeää, että nämä huolet otetaan vakavasti.

Suomi katsoo, että lopullinen kanta puheenjohtajiston ehdotuksiin riippuu myös siitä, miten asetusehdotuksen loppupään artikkelit muotoutuvat. Puheenjohtajiston ehdotus ei esimerkiksi vielä kata tutkintatoimia eikä sovintomenettelyä koskevia artikloja, jotka Suomelle komission alkuperäisessä ehdotuksessa ovat olleet ongelmallisia.

Myönteistä on, että ehdotuksen mukaan EPPO:n keskustason rakenne olisi kollegiaalinen, jolloin keskustasolla olisi syyttäjä kaikista EPPO:on osallistuvista jäsenvaltioista. Keskustason rakennetta, erityisesti kollegion ja jaoston/jaostojen kokoonpanoa ja tehtäviä sekä suhdetta valtuutettuihin syyttäjiin tulee vielä pohtia tarkemmin. Rakenteen tulee taata EPPO:n itsenäisyys sekä mahdollistaa EPPO:n toiminta tehokkaasti ja lisäarvoa tuottavalla tavalla sekä varmistaa riittävä asiantuntemus kunkin EPPO:on osallistuvan jäsenvaltion oikeusjärjestelmästä.

Puheenjohtajiston ehdotus on myös kehittänyt myönteiseen suuntaan sikäli, että komission alkuperäisestä ehdotuksesta poiketen EPPO:lla ei olisi yksinomaista toimivaltaa tutkia EU:n taloudellisia etuja vahingoittavia rikoksia. Puheenjohtajiston ehdotuksen 5 artiklan 3 kohdan mukaan myös jäsenvaltioilla säilyisi toimivalta tutkia EU:n taloudellisia etuja vahingoittavia rikoksia ja syyttää niistä, jollei EPPO ole käyttänyt toimivaltaa asetusehdotuksen mukaisesti. Tämä puolestaan määräytyisi ehdotuksen 19 artiklan 3 kohdan mukaan, josta ilmenee, että jos jäsenvaltio on käynnistänyt rikostutinnan tai jos EPPO muutoin tulee tietoiseksi tutkinnasta jäsenvaltiossa, se voi päättää aloittaa oman tutkinnan ja pyytää jäsenvaltiota siirtämään jutun EPPO:n käsiteltäväksi ("right of evocation"), jos oikeudenhoidon tehokkuus tai eurooppalaisen syyttämiskäytännön yhtenäisyys sitä edellyttää. Suomi pitää puheenjohtajiston ehdotusta oikeasuuntaisena myös sikäli, että vähäiset rikokset ehdotetaan jätettäväksi EPPO:n toimivallan ulkopuolelle. Suomi katsoo, että vähäisen rikoksen tulisi lähtökohtaisesti määräytyä samalla tavoin kuin parhaillaan viimeisteltävänä olevassa

EU:n taloudellisten etujen suojaamista koskevassa, niin sanotussa unionipetosdirektiivissä (U 57/2012 vp), jossa vähäisen rikoksen euro-määräinen raja neuvoston kannan mukaan on 10 000 euroa.

Puheenjohtajiston ehdotuksessa on myös ongelmallisia kohtia, kuten liitännäistoimivaltaa koskeva 18 artikla. Suomen kantana edelleen on, että myös liitännäisrikosten suhteen tulee kunnioittaa Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEUT) 86 artiklan oikeusperustaa, jonka mukaan EPPO voidaan perustaa unionin taloudellisia etuja vahingoittavien rikosten torjumiseksi. Samalla olisi tärkeää varmistua siitä, että järjestelmä on käytännössä toimiva ja rikokset saadaan tehokkaasti käsiteltyä. Järjestelmän tulisi olla myös riittävän joustava, jotta se soveltuisi erilaisiin käytännön tilanteisiin ja kansallisiin järjestelmiin. Uudessa ehdotuksessa myönteistä on, että liitännäisrikoksia esitetään rajattavaksi komission alkuperäistä ehdotusta tarkemmin.

Suomi edelleen katsoo, että tutkinnanjohtajuuden osalta asetusehdotuksen tulee mahdollistaa se, että valtuutetun syyttäjän rooli ja toimivaltuudet voidaan sovittaa yhteen Suomen kansallisen järjestelmän kanssa ilman, että kansallisia toimivaltajärjestelyjä syyttäjän ja esitutkintaviranomaisen välillä tarvitsisi muuttaa.

Kaiken kaikkiaan Suomi pitää tärkeänä neuvottelujen jatkamista rakentavassa hengessä ja katsoo, ettei siirtymistä tiiviimpään yhteistyöhön pidä kiirehtiä. Vasta siinä vaiheessa, kun koko asetusehdotuksesta on saatavilla uusi tekstiehdotus ja neuvotteluja on riittävän pitkään käyty jäsenvaltioiden kantojen yhteensovittamiseksi, voidaan ottaa kantaa siihen, onko neuvottelutulos kokonaisuutena sellainen, että Suomen edun mukaista olisi osallistua EPPO:n perustamiseen. Jos EPPO perustetaan, olisi lisäarvon saavuttamiseksi ja myös EU:n yhtenäisyyden kannalta tärkeää, että mahdollisimman moni jäsenvaltio voisi siihen liittyä. Valtioneuvoston EU-selonteon mukaisesti unionin yhtenäisyyden säilyttäminen on jatkossakin ensisijainen tavoite oikeus- ja sisäasioiden alalla.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Jatkokirjeeseen sisältyvässä perusmuistiossa on selostettu Euroopan syyttäjänvirastoa (EPPO) koskevien neuvottelujen vaihetta jatkokirjeen laatimisajankohtana ja senhetkistä puheenjohtajiston tekstiehdotusta. Ehdotus kattaa asetuksen 19 ensimmäistä artiklaa. Selvityksen mukaan neuvotteluja on jatkokirjeen antamisen jälkeen jatkettu ja puheenjohtajiston tekstiehdotus on joiltain osin muuttunut. Hallintovaliokunnan käytettävissä on ollut 20.5.2014 päivätty versio.

Valiokunta on antanut asetusehdotuksesta lausunnon HaVL 26/2013 vp. Ennen asetusehdotuksen julkaisemista on Suomen suhtautumista EPPOon käsitelty eduskunnassa kirjelmän E 167/2012 vp pohjalta. Siltä osin valiokunta on hyväksynyt 15.2.2013 kannanoton, jossa se on ilmoittanut tukevansa valtioneuvoston kirjelmään sisältyvässä ennakkovaikuttamista varten laaditussa muistiossa esitettyjä reunaehdoja.

Valiokunta katsoo, että asetusehdotus on edennyt joiltain osin parempaan suuntaan aikaisempaan verrattuna, mutta ehdotuksessa on edelleen EU-petosten tutkinnan näkökulmasta samoja ongelmia kuin alkuperäisessä ehdotuksessa. Lisäksi kaikkia Suomen kannalta ongelmallisina pidettyjä artikloja ei sisälly käsiteltävänä olevaan asiakirjaan. Ehdotukseen sisältyy myös muilta osin vielä avoimia kohtia. Näin ollen lopullista kantaa asetusehdotukseen ei tässä vaiheessa voida ottaa. Valiokunta uudistaa asiassa aikaisemmat kannanotonsa.

Myönteisenä voidaan pitää sitä, että EPPO:n keskustason rakenne on uudessa tekstiehdotuksessa kollegiaalinen. Uusimman ehdotuksen mukaan keskustason muodostaisivat kollegio ja pysyvät jaostot. Kollegiossa olisi jäsen kustakin EPPOon osallistuvasta jäsenvaltiosta. Valiokunta on pitänyt kollegiaalisuutta tarpeellisenä jäsenmaiden järjestelmiä koskevan asiantunteumuksen sekä tehokkaan ja nopean toiminnan turvaamisen kannalta.

Komission alkuperäistä ehdotusta vastaavasti EPPO:n "alatasen" rakenteen muodostaisivat jäsenvaltioissa toimivat valtuutetut syyttäjät, jot-

ka toimisivat keskustason syyttäjien johdon ja valvonnan alaisina.

Saadun selvityksen mukaan kollegion tehtävänä olisi valvoa viraston toimintaa sekä päättää strategisista asioista, erityisesti koskien syyttämiskäytännön yhtenäisyyttä. Pysyvien jaostojen tehtävänä olisi ohjata ja valvoa jäsenvaltioissa tapahtuvaa tutkintaa sekä syytetoimia ja huolehtia koordinoinnista rajat ylittävissä tapauksissa. Jaostot myös huolehtisivat kollegion päätösten täytäntöönpanosta ja päättäisivät esimerkiksi tutkinnan käynnistämisestä, jos jäsenvaltiossa toimiva valtuutettu syyttäjä ei ole siitä päättänyt, sekä syytteen nostamisesta ja siitä, missä jäsenvaltiossa syyte nostetaan.

Hallintovaliokunta korostaa valtioneuvoston tavoin, että tutkinnanjohtajuuden osalta asetusehdotuksen tulee mahdollistaa se, että valtuutetun syyttäjän rooli ja toimivaltuudet voidaan sovittaa yhteen Suomen kansallisen järjestelmän kanssa ilman, että kansallisia toimivaltajärjestelyjä syyttäjän ja esitutkintaviranomaisen välillä tarvitsee muuttaa. Asiassa saadun selvityksen perusteella asetusehdotus on valiokunnan mielestä tältä osin edelleen tulkinnanvarainen, ja sitä tulee jatkoneuvotteluissa selkeyttää.

Suomen järjestelmässä esitutkinnan johtajana toimii pääsääntöisesti poliisin, tullin tai rajavartiolaitoksen palveluksessa oleva tutkinnanjohtaja. Syyttäjällä on kuitenkin kansallisessa lainsäädännössämme erittäin vahva vaikutusmahdollisuus esitutkinnan käynnistämiseen ja sen ohjaamiseen. Esitutkintalaki (805/2011) korostaa poliisin ja syyttäjän esitutkintayhteistyötä, mutta pitää roolit ja toimivaltuudet selkeästi erillään. Tämä kansallinen mallimme on viimeksi saanut vahvistuksensa vuoden 2014 alusta voimaan tullessa poliisi-, esitutkinta- ja pakkokeinolainsäädännön kokonaisuudistuksessa.

Valiokunta katsoo, että neuvotteluja asetusehdotuksesta tulee edelleen jatkaa eikä siirtymistä tiiviimpään yhteistyöhön tule kiirehtiä. Suomelle keskeisistä tavoitteista ja eduskunnan linjaamista reunaehdoista ei pidä neuvottelun tässä vaiheessa luopua. Asetusehdotuksen käsit-

telyn ollessa unionissa vielä näin kesken ei myöskään ole edellytyksiä arvioida, olisiko EP-POn perustamiseen osallistuminen Suomen edun mukaista.

Lausunto

Lausuntonaan hallintovaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan edellä esitetyin painotuksin.

Helsingissä 4 päivänä kesäkuuta 2014

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Pirkko Mattila /ps
vpj. Mika Kari /sd
jäs. Rakel Hiltunen /sd
Reijo Hongisto /ps
Risto Kalliorinne /vas
Elsi Katainen /kesk

Timo V. Korhonen /kesk
Antti Lindtman /sd
Markus Lohi /kesk
Outi Mäkelä /kok
Tapani Mäkinen /kok
Johanna Ojala-Niemelä /sd.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Minna-Liisa Rinne.