

Hallintovaliokunta

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta neuvoston asetukseksi (Euroopan syyttäjänviraston perustaminen)

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta neuvoston asetukseksi (Euroopan syyttäjänviraston perustaminen) (U 64/2013 vp): Hallintovaliokuntaan on saapunut jatkokirjelmä UJ 3/2017 vp — U 64/2013 vp mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- hallitusneuvos Katariina Jahkola, oikeusministeriö
- lainsäädäntöneuvos Hannele Taavila, sisäministeriö

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Valtakunnansyyttäjänvirasto
- Poliisihallitus

Viitetiedot

Hallintovaliokunta on aiemmin antanut asiasta lausunnot HaVL 26/2013 vp, HaVL 15/2014 vp, HaVL 1/2015 vp, HaVL 17/2015 vp ja HaVL 45/2016 vp.

VALTIONEUVOSTON JATKOKIRJELMÄ

Ehdotus

Asetusehdotuksella perustettaisiin Euroopan syyttäjänvirasto EPPO EU:n taloudellisia etuja vahingoittavien rikosten tutkintaa ja syytetoimia varten. Näitä rikoksia olisivat ns. unionipetosdirektiivissä määritellyt rikokset. Näitä olisivat tulopuolella lähinnä tulliveropetokset ja vakavat, vaikutuksiltaan rajat ylittävät arvonlisäveropetokset sekä menopuolella pääosin avustuspetokset. Myös EU-varojen väärinkäyttöön liittyvät lahjus- ja rahanpesurikokset kuuluisivat EPPO:n toimivaltaan samoin kuin unionipetoksiin erottamattomasti liittyvät rikokset määrätyin edellytyk-

Valiokunnan lausunto HaVL 2/2017 vp

sin. EPPO:n toimivalta ei olisi luonteeltaan yksinomaista, vaan jäsenvaltioiden kanssa jaettava perustuen niin sanottuun otto-oikeuteen, jolloin EPPO:lla olisi oikeus ottaa tapaus kansalliselta viranomaiselta käsiteltäväkseen.

Rakenteeltaan EPPO koostuisi keskustasosta ja jäsenvaltiotasosta. Keskustasolla toimisivat kollegio ja kolmijäseniset pysyvät jaostot. Näiden kokoonpanoon kuuluvat viraston toimintaan osallistuvista maista valitut Euroopan syyttäjät. Käytännön syyttämistoiminnan kannalta keskeisin keskustason toimija olisi pysyvä jaosto, joka valvoisi sitä, että tutkinta jäsenvaltiossa käynnistetään ja että se etenee oikeudenkäyntivaiheeseen asti. Jäsenvaltiotasolla EPPO:n tehtäviä hoitaisi valtuutettu syyttäjä, jonka asema määräytyisi kansallisen lainsäädännön mukaan. Myös menettelyn suhteen asetuksen lähtökohtana on, että tutkinta suoritetaan jäsenvaltioiden kansallisen lain mukaisesti ottaen huomioon myös asetuksen velvoitteet. Asetuksessa on myös säännökset muun muassa tietosuojasta, EPPO:n suhteesta muihin EU-virastoihin, ei-osallistuviin jäsenvaltioihin sekä kolmansiin maihin ja hallinnosta sekä talousarviosta. EPPO rahoitettaisiin EU:n yleisestä talousarviosta.

Asetusehdotuksen pääasiallista sisältöä on tarkemmin käsitelty U-kirjeessä U 64/2013 vp ja sitä täydentävissä U-jatkokirjeissä.

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvoston EU-vaikuttamisstrategian mukaan unionin budjettia tulee suojata korruptiolta ja muilta petoksilta nykyistä tehokkaammin. Valtioneuvosto on valmis liittymään niiden jäsenvaltioiden joukkoon, jotka pyytävät asian siirtämistä Eurooppa-neuvoston käsiteltäväksi yksimielisyyden saavuttamiseksi. Pyynnön esittämisellä ei vielä lopullisesti oteta kantaa Suomen osallistumiseen EPPO:n toimintaan.

Suomi hyväksyy asetusehdotuksen sisällön EPPO:n perustamisen pohjaksi ja pitää tärkeänä, että lähes neljä vuotta kestäneiden neuvottelujen lopputulosta muutetaan tässä vaiheessa vain siltä osin kuin on ehdottoman välttämätöntä. Jos yksimielisyys on Eurooppa-neuvostossa näin saavutettavissa, Suomi ei estä yksimielisyyden syntyä.

Selvänä voidaan pitää sitä, että perussopimuksen edellyttämä riittävä määrä jäsenvaltioita haluaa aloittaa tiiviimmän yhteistyön EPPO:n perustamiseksi. Suomi korostaa, että EPPO:sta saatavan lisäarvon turvaamiseksi tiiviimpään yhteistyöhön tulee pyrkiä saamaan mukaan mahdollisimman monta jäsenvaltiota.

Suomi on arvioinut EPPO:n toimintaan osallistumisen hyötyjä ja haittoja. EPPO:n perustaminen näyttää tämänhetkisten tietojen valossa varmalta. Suomen edun mukaista on, että siitä saadaan mahdollisimman tehokas. Sillä, miten tehokkaasti EPPO lopulta pystyy EU:n talousarviota suojaamaan, on merkitystä erityisesti unionin nettomaksajavaltioille. Toiminnan tehokkuuteen pysyvät vaikuttamaan ne jäsenvaltiot, jotka siinä ovat mukana.

Ennakkotietojen mukaan asetusehdotuksen sisällöstä käydään vielä neuvotteluja tiiviimpään yhteistyöhön osallistuvien jäsenvaltioiden kesken. On mahdollista, että asetusehdotuksen sisältö näissä neuvotteluissa muuttuu Suomen neuvottelutavoitteiden kannalta huonompaan suuntaan.

Valiokunnan lausunto HaVL 2/2017 vp

Tämä vaikeuttaisi Suomen asemaa jatkossa ja vaarantaisi Suomen jo neuvotteluissa saavuttamat tavoitteet. Siksi Suomen vaikutusmahdollisuuksien turvaamiseksi valtioneuvosto on valmis ilmoittamaan Suomen tarkoituksesta osallistua tiiviimpään yhteistyöhön. On keskeistä, että yksittäinen jäsenvaltio voi omalla ilmoituksellaan jättäytyä pois tiiviimmän yhteistyön menettelystä kaikissa neuvotteluvaiheissa.

Valtioneuvosto katsoo, että EPPO:on osallistumisen edellytyksenä on se, että selkeä päätöksentekoon osallistuvien jäsenvaltioiden enemmistö on menossa mukaan EPPO:n toimintaan. Lisäksi on huomioitava komission lopullinen kustannushyötyarvio sekä kansalliset vaikutukset.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Asetusehdotuksessa on kyse eurooppalaisen syyttäjänviraston (EPPO) perustamisesta. Ehdotuksen tavoitteena on puuttua nykyistä tehokkaammin Euroopan unionin taloudellisia etuja vahingoittaviin rikoksiin. Komission mukaan kyseisiä rikoksia ei kaikissa jäsenvaltioissa tutkita riittävästi, mistä aiheutuu huomattavia taloudellisia tappioita koko EU:lle. Haasteena on myös se, että usein on kyse rajat ylittävistä rikollisuuksista. Valiokunta on käsitellyt asiaa aiemmin lausunnoissaan HaVL 26/2013 vp, HaVL 15/2014 vp, HaVL 1/2015 vp, HaVL 17/2015 vp ja HaVL 45/2016 vp.

Jatkokirjeen mukaan asetusehdotuksen sisällöstä on päästy laajaan yhteisymmärrykseen, mutta asetusehdotuksen hyväksymiselle vaadittavaa yksimielisyyttä ei ole saavutettu. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan 17 jäsenvaltiota, mukaan lukien Suomi, on jo allekirjoittanut kirjeen, jossa on pyydetty asetusehdotuksen käsittelyn siirtämistä Eurooppa-neuvostolle yksimielisyyden saavuttamiseksi. Ellei yksimielisyyttä saavuteta myöskään Eurooppa-neuvostossa, vähintään yhdeksän jäsenvaltiota voi ilmoittaa käynnistävänsä asiassa tiiviimmän yhteistyön. Asetuksen hyväksyminen edellyttää myös Euroopan parlamentin suostumusta.

Kuten hallintovaliokunta on aiemmissa lausunnoissaan todennut, valiokunnan tiedossa ei ole Suomesta tapauksia, joissa ei olisi suoritettu tehokkaasti tutkintatoimenpiteitä tai joissa olisi paljastuneita väärinkäytöksiä jätetty viemättä tutkinnassa eteenpäin. Suomessa tapahtuvan tutkinnan kannalta EPPO:lle ei näyttäisi olevan erityistä tarvetta. Euroopan unionin varoihin kohdistuvat rikokset loukkaavat joka tapauksessa Suomen, muiden jäsenvaltioiden ja koko unionin etua. Erityisesti nettomaksajamaiden, kuten Suomen, intressissä on, että EU:n taloudellisiin etuihin kohdistuviin rikoksiin puututaan tehokkaasti myös rikosvastuun keinoin kaikissa jäsenvaltioissa.

Valiokunnalle esitetyn arvion mukaan on erittäin todennäköistä, että EPPO:sta ei saavuteta yksimielisyyttä mutta että perussopimuksen edellyttämä riittävä määrä jäsenvaltioita haluaa aloittaa tiiviimmän yhteistyön EPPO:n perustamiseksi. Jatkokirjeen mukaan tarkoituksena on linjata Suomen kanta tiiviimpään yhteistyöhön osallistumisesta.

Valiokunta on lausunnossaan HaVL 45/2016 vp todennut yhteenvetona, että silloin käsitellyssä ollut, neuvottelujen tuloksena syntynyt asetusehdotus on hyväksyttävissä esitettäväksi neuvoston kantana Euroopan parlamentille hyväksymistä varten, mutta samalla korostanut muun muassa sitä, ettei vielä tiedetä, kuinka moni jäsenvaltio osallistuu EPPO:on, minkä vuoksi ei vielä voida lo-

Valiokunnan lausunto HaVL 2/2017 vp

pullisesti arvioida, tulisiko Suomen liittyä EPPO:on. Valiokunta toteaa, että tilanne on tältä osin edelleen sama.

Valiokunta suhtautuu edelleen EPPO:on varauksellisesti, mutta voi hyväksyä valtioneuvoston kannassa ilmaistun toimintalinjan, että Suomi voi tässä vaiheessa lähteä mukaan tiiviimmän yhteistyön neuvotteluihin. Saatujen ennakkotietojen mukaan asetustekstistä on tarkoitus käydä vielä neuvotteluja tiiviimpään yhteistyöhön ilmoittautuvien jäsenvaltioiden kesken. Mahdollista myös on, että asetuksen sisältö muuttuu Suomen kannalta huonompaan suuntaan ja Suomen jo saavuttamat neuvottelutavoitteet vaarantuvat, minkä vuoksi Suomen vaikuttamismahdollisuudet tulee turvata. Yksi aivan keskeisimmistä Suomen tavoitteista EPPO-neuvotteluissa on ollut se, ettei Suomen voimassa oleviin lakeihin perustuviin esitutkintaviranomaisten ja syyttäjän toimivaltasuhteisiin puututa. Asiassa saadun selvityksen mukaan tämänhetkinen asetusehdotus ei tuo toimivaltajakoon muutospaineita.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan lopullinen kannanmuodostus EPPO:on osallistumisesta eduskunnan informointivaiheineen tulee tehtäväksi siinä vaiheessa, kun tiiviimmän yhteistyön neuvottelutulos ja osallistuvien jäsenvaltioiden lukumäärä on selvillä. Valiokunta toteaa, että se, kuinka tehokkaasti EPPO:n avulla pystytään rikoksiin puuttumaan, riippuu monesta eri tekijästä. Lisäksi EPPO:n perustamisesta aiheutuvia taloudellisia vaikutuksia sekä EU:n että jäsenvaltion kannalta vielä täsmennetään. Jatkokirjeen mukaan komissio on luvannut toimittaa vielä uuden kustannushyötyarvion EPPO:sta lopullisen neuvottelutuloksen pohjalta.

Keskeistä Suomen ilmoittamisessa mukaan tiiviimpään yhteistyöhön on se, että yksittäinen jäsenvaltio voi omalla ilmoituksellaan jättäytyä pois tiiviimmän yhteistyön menettelystä sen kaikissa neuvotteluvaiheissa, myös aivan viime metreillä.

Periaatteessa Eurooppa-neuvostossa on vielä mahdollista syntyä yksimielisyys asetusehdotuksesta. Valtioneuvoston kannan mukaan Suomi hyväksyy asetusehdotuksen sisällön EPPO:n perustamisen pohjaksi ja pitää tärkeänä, että lähes neljä vuotta kestäneiden neuvottelujen lopputulosta muutetaan tässä vaiheessa vain siltä osin kuin on ehdottoman välttämätöntä. Jos yksimielisyys on Eurooppa-neuvostossa näin saavutettavissa, Suomi ei estä yksimielisyyden syntyä.

Valtioneuvoston kannasta poiketen hallintovaliokunta katsoo, että mikäli Eurooppa-neuvostossa saavutettavissa oleva yksimielisyys merkitsisi luopumista Suomen jo saavuttamista keskeisistä neuvottelutuloksista, muun muassa kansallisiin tutkinnanjohtajärjestelyihin liittyen, lopputulosta ei voida hyväksyä. Valiokunta toteaa, että Suomen mahdollisesta osallistumisesta EPPO:on tulee päättää kattavan ja perusteellisen valmistelun pohjalta, jossa eduskuntaa informoidaan asianmukaisesti.

Lopuksi hallintovaliokunta vielä tähdentää EU-vaikuttamisstrategiainkin mukaisia tavoitteita EU-sääntelytaakan keventämiseksi sekä hyvän hallinnon periaatteita ja korostaa unionissa jo tehtyjen päätösten tehokasta täytäntöönpanoa kaikissa jäsenvaltioissa.

Valiokunnan lausunto HaVL 2/2017 vp

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Hallintovaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan edellä mainitulla poikkeuksella ja korostaen edellä esitettyjä näkökohtia.

Helsingissä 23.2.2017

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Juho Eerola ps
jäsen Timo V. Korhonen kesk
jäsen Anders Adlercreutz r
jäsen Antti Häkkänen kok
jäsen Mika Kari sd
jäsen Elsi Katainen kesk
jäsen Kari Kulmala ps
jäsen Antti Kurvinen kesk
jäsen Mikko Kärnä kesk
jäsen Sirpa Paatero sd
jäsen Juha Pylväs kesk
jäsen Wille Rydman kok
jäsen Joona Räsänen sd
jäsen Vesa-Matti Saarakkala ps
jäsen Matti Semi vas
jäsen Mari-Leena Talvitie kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Minna-Liisa Rinne