

HALLINTOVALIOKUNNAN LAUSUNTO 26/2013 vp

Valtioneuvoston kirjelmä ehdotuksesta neuvoston asetukseksi (Euroopan syyttäjänviraston perustaminen)

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Suuri valiokunta on 4 päivänä lokakuuta 2013 lähettänyt valtioneuvoston kirjelmän ehdotuksesta neuvoston asetukseksi (Euroopan syyttäjänviraston perustaminen) (U 64/2013 vp) hallintovaliokunnalle mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- neuvotteleva virkamies Hannele Taavila, sisäasiainministeriö, Poliisiosasto
- lainsäädäntöneuvos Katariina Jahkola, oikeusministeriö
- valtiosyyttäjä Ritva Sahavirta, Valtakunnan syyttäjänvirasto
- tulliylitarkastaja Måns Enqvist, Tulli.

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Asetusehdotus sisältää yhteensä 75 artiklaa. Sen ensimmäisessä jaksossa on säännökset EPPO:n perustamisesta sekä asetusehdotuksessa käytyistä määritelmistä. Toinen jakso sisältää yleiset säännökset EPPO:n tehtävistä ja organisaatiosta sekä toimivallasta. Kolmannessa jaksossa on rikostutkintaa ja syytetoimia koskevat menettelysäännökset. Neljäs jakso sisältää prosessuaalisia oikeusturvatakeita koskevat säännökset. Viidennessä jaksossa on säännökset oikeussuojakeinoista. Kuudes jakso koskee tietosuojaa. Seitsemäs jakso sisältää rahoitusta ja henkilökuntaa koskevat säännökset. Kahdeksas jakso koskee EPPO:n suhteita muihin EU:n toimieliimiin ja kolmansiin valtioihin. Yhdeksännessä jaksossa on yleisiä säännöksiä muun muassa EP-

PO:n oikeudellisesta asemasta ja toimintaedellytyksistä sekä kielijärjestelyistä ja avoimuusvaatimuksista. Kymmenes jakso sisältää loppusäännökset.

Asetusehdotuksen mukaan EPPO olisi itsenäinen toimielin ja se vastaisi EU:n taloudellisiin etuihin kohdistuvien rikosten tutkinnasta sekä syytteen nostamisesta ja sen ajamisesta tuomioistuimessa. Artiklan 6 mukaan EPPO koostuisi Euroopan syyttäjistä (European Public Prosecutor) ja varasyyttäjistä henkilöstöineen sekä jäsenvaltioissa toimivista valtuutetuista syyttäjistä. EPPO:a johtaisi Euroopan syyttäjä, jota avustaisi neljä varasyyttäjää. Jäsenvaltioiden valtuutetut syyttäjät toimisivat Euroopan syyttäjän alaisuudessa ja valvonnassa. Asetuksesta johtuvia tehtäviä hoitaessaan valtuutetut syyttäjät toimisivat täysin itsenäisesti ja riippumatta

kansallisista syyttäjän velvollisuuksistaan. He voisivat kuitenkin myös toimia kansallisina syyttäjinä. Ristiriitatilanteessa Euroopan syyttäjä voisi ohjeistaa (instruct) valtuutettua syyttäjää priorisoimaan asetuksesta johtuvia tehtäviä kansallisten toimien edelle. Euroopan syyttäjä nimitettäisiin kahdeksaksi vuodeksi, joka ei olisi uudistettavissa (8 artikla). Valtuutetut syyttäjät nimitettäisiin viiden vuoden uudistettavissa olevaksi määräajaksi (10 artikla).

Artiklan 12 mukaan EPPO:n toimivalta määräytyisi unionin taloudellisiin etuihin kohdistuvien petosten torjuntaa rikosoikeudellisin keinoin koskevan direktiivin (niin sanottu unionipetosdirektiivi) mukaan. Direktiiviehdotuksesta saavutettiin yleisnäkemyksessä kesäkuussa 2013 pidetyssä oikeus- ja sisäasiain neuvostossa. Sillä on määrä korvata vuonna 1995 tehty yleissopimus Euroopan yhteisöjen taloudellisten etujen suojaamisesta ja siihen tehdyt lisäpöytäkirjat. Poikkeuksellisesti EPPO:lla olisi toimivalta käsitellä myös muita liitännäisrikoksia, jotka erottamattomasti liittyvät 12 artiklassa tarkoitettuihin rikoksiin (artikla 13). EPPO:lla olisi yksinomainen toimivalta tutkia ja ajaa syytettyä 12 ja 13 artiklassa tarkoitetuista rikoksista. Edellytyksenä olisi, että rikos on kokonaan tai osittain tehty EU:n jäsenvaltion alueella tai rikoksentehtyjä on jäsenvaltion kansalainen taikka kuuluu unionin tai jonkin sen instituution henkilökuntaan (14 artikla).

Jäsenvaltioiden viranomaisten olisi välittömästi ilmoitettava EPPO:lle tilanteista, joissa epäilty teko voisi kuulua EPPO:n toimivaltaan (15 artikla). EPPO:n olisi käynnistettävä tutkinta, jos on todennäköisiä syitä uskoa EPPO:n toimivaltaan kuuluvan rikoksen tapahtuneen (16 artikla). Jäsenvaltioiden nimetyt valtuutetut syyttäjät johtaisivat tutkintaa Euroopan syyttäjän puolesta ja tämän ohjeiden mukaisesti. Rajat ylittävissä tilanteissa tutkintaan voisi osallistua useiden jäsenvaltioiden valtuutettuja syyttäjiä ja voitaisiin myös perustaa ryhmiä. Euroopan syyttäjällä olisi myös määrätyin kriteerein rikostutkinnan tai syytetoimien tehokkuuden varmistamiseksi mahdollisuus siirtää rikos toisen valtuu-

tetun syyttäjän tai itsensä käsiteltäväksi (18 artikla).

Artikla 26 sisältää 21-kohtaisen luettelon tutkintatoimista, joita EPPO:lla tulee olla käytettävissään. Luettelossa mainitaan muun muassa etsintä, esineiden ja asiakirjojen hankkiminen, telekuuntelu, televalvonta, pankkitapahtumien monitorointi, jäädyttäminen, peitetoimet, epäiltyjen ja todistajien kutsuminen kuultavaksi ja heidän kuulustelunsa sekä asiantuntijoiden nimeäminen. Tutkintatoimien täytäntöönpano määräytyisi kansallisen lain mukaan.

Euroopan syyttäjällä sekä valtuutetuilla syyttäjillä olisi samat valtuudet kuin kansallisilla syyttäjillä syytteen nostamiseen, sen ajamiseen tuomioistuimessa, osallistumiseen todisteiden hankintaan sekä muutoksenhakuun (27 artikla).

Ehdotuksen tarkemman sisällön osalta viitataan Valtioneuvoston kirjelmään.

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto suhtautuu myönteisesti tavoitteeseen tehostaa EU:n taloudellisten etujen suojaa. Tavoitteen saavuttamiseksi tulisi ensisijaisesti hyödyntää täysimääräisesti nykyisiä keinoja, kuten Eurojustia ja rikosoikeudellista yhteistyötä koskevia lainsäädäntöinstrumentteja. Myös tulevilla unionipetosdirektiivillä on keskeinen merkitys EU:n taloudellisia etuja vahingoittavien rikosten kriminalisoimiseen velvoittavana instrumenttina.

Vielä ei ole lopullista kantaa siitä, tulisiko Suomen osallistua EPPO:n perustamiseen. Aikaisemmin eduskunnalle toimitetussa muistiossa (E 167/2012) sekä lakivaliokunnan lausunnossa (LaVL 2/2013 vp) on tuotu esiin reunaehdot, joiden täytyessä olisi Suomen edun mukaista olla EPPO:ssa mukana.

EPPO:n toimivallan laajuuden osalta valtioneuvosto katsoo, että EPPO:a perustettaessa on noudatettava Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 86 artiklan oikeusperustasäännöksiä. Tämä olisi tärkeää myös perustuslaista johtuvista syistä. Siksi EPPO:n toimivalta tulisi rajata SEUT 86 artiklassa tarkoitettuihin EU:n taloudellisia etuja vahingoittaviin rikoksiin.

Jos EPPO perustetaan, siitä tulisi saada lisäarvoa nykytilanteeseen verrattuna. Lisäarvon saavuttamiseksi olisi tärkeää, että EPPO:ssa olisi mukana mahdollisimman monta jäsenvaltiota. Valtioneuvosto katsoo, että EPPO:n tulisi olla rakenteeltaan kollegiaalinen, jolloin siinä olisi mukana edustajia kaikista EPPO:on osallistuvista jäsenvaltioista. Saatujen ennakkotietojen mukaan EPPO:on tulisi tällöin todennäköisesti osallistumaan huomattavasti suurempi määrä jäsenvaltioita kuin asetusehdotuksessa esitetyn kaltaiseen, yhden pääsyyttäjän päällikkövirastoon. Olisi myös käytännön syistä tärkeää, että EPPO:ssa olisi kunkin EPPO:on osallistuvan jäsenvaltion järjestelmää tuntevia ja kieltä osavia henkilöitä. Valtioneuvosto pitää ehdotettua rakennetta tältä osin ongelmallisena. Toisaalta päätöksentekomenettelyn myös kollegiaalisessa mallissa tulisi olla käytännössä toimiva. Päätökset tulisi voida tarvittaessa tehdä nopeasti ja välttää tarpeetonta byrokratiaa.

Myönteistä on toisaalta se, että asetusehdotuksen mukaan EPPO toimisi muuten hajautetusti siten, että jäsenvaltioissa olisi valtuutetut syyttäjät, joilla säilyisi toimivalta hoitaa myös kansallisia rikosasioita. Tarkempaa pohdintaa kuitenkin edellyttää muun muassa EU:n ja kansallisen palvelussuhteen ehtojen yhteensovittaminen sekä EPPO:n suhde kansalliseen järjestelmään muutoinkin. Myös tietosuoja säännöksiä sekä suhdetta EU:n ja muihin rikosoikeudellisen yhteistyön instrumentteihin tulee selvittää tarkemmin.

Valtioneuvosto suhtautuu myönteisesti siihen, että asetusehdotus ei sisällä yksityiskohtaisia, harmonisointiin tähtääviä säännöksiä todisteiden hyväksyttävyydestä eikä EPPO-rikosten käsittelemisestä jäsenvaltioissa muutoinkaan. Ei olisi järkevää luoda erillisiä menettelysääntöjä pelkästään EU:n taloudellisiin etuihin kohdistuvien rikosten käsittelyä varten. Artiklan 26 luetteloa tutkintatoimista valtioneuvosto pitää laajana ja katsoo, että luetteloa tulisi ainakin määrättyjen tutkintatoimien osalta rajata EPPO-rikosten vakavuuden perusteella.

Valtioneuvosto katsoo, että EPPO:n perustamisesta ei saisi aiheutua tarpeettomia lisäkustannuksia EU:lle eikä jäsenvaltioille. Siten voidaan kannattaa sitä, että EPPO perustettaisiin mahdollisimman pitkälti nykyisten EU:n virastojen voimavaroja hyödyntäen, kuten siirtämällä EPPO:n keskustuomipaikkaan henkilökuntaa EU:n petostentorjuntavirastosta OLAF:sta. Myönteistä on myös se, että asetusehdotuksen mukaan virasto tulisi hyödyntämään Eurojustin hallinnon tukipalveluita sekä olemaan myös operationaalisesti läheisessä yhteydessä Eurojustiin.

Valtioneuvosto pitää muutoinkin erityisen tärkeänä sitä, että EPPO:n perustamisessa hyödynnetään nykyisiä rakenteita ja resursseja ja pyritään näin välttämään turhan ja päällekkäisen byrokratian luomista.

Kaiken kaikkiaan asetusehdotuksessa on useita yksityiskohtia, joiden sisältöä on tarkemmin selvitettävä ennen lopullisen kannan muodostusta ja päätöstä siitä, onko Suomen edun mukaista ylipäätään olla EPPO:ssa mukana vai ei.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Käsiteltävänä olevalla asetusehdotuksella on tarkoitus perustaa Euroopan syyttäjänvirasto (EPPO). Pyrkimyksenä on tehostaa rikosoikeudellisia toimenpiteitä unionin taloudellisten etujen suojaamiseksi. Komissio perustelee asetusehdotusta erityisesti sillä, että nykyiset keinot EU:n taloudellisiin etuihin kohdistuvien rikosten torjumiseksi eivät ole riittävän tehokkaita.

Komission mukaan näitä rikoksia ei jäsenvaltioissa tutkita riittävästi, mistä aiheutuu huomattavia taloudellisia tappioita koko EU:lle. Ongelmana on myös se, että tällaisilla rikoksilla on usein rajat ylittävä ulottuvuus ja laajuus.

Valiokunnan tiedossa ei ole Suomen osalta tapauksia, joissa ei olisi suoritettu tehokkaasti tutkintatoimenpiteitä tai joissa olisi paljastuneita väärinkäytöksiä jätetty viemättä tutkinnassa

eteenpäin. Euroopan unionin varoihin kohdistuvat rikokset loukkaavat joka tapauksessa Suomen, muiden jäsenmaiden ja koko unionin etua. Sen vuoksi on tärkeää puuttua EU:n taloudellisiin etuihin, joiden kokonaismäärä on mittava, kohdistuviin rikoksiin tehokkaasti myös rikosvastuun keinoin. Samalla on hyödynnettävä täysimääräisesti muita käytettävissä olevia keinoja.

Valiokunta toteaa yleisesti saamansa selvityksen perusteella, että asetusehdotuksessa on otettu huomioon monia Suomen kannalta tärkeitä näkökohtia. Myönteistä on esimerkiksi se, että EPPO perustettaisiin voimassa olevien instituutioiden — OLAF, Eurojust — resursseja hyödyntäen. Valiokunta korostaa, että mahdollisesti perustettavan viraston tulee toimia avoimuuden ja hyvän hallinnon periaatteita noudattaen. Lisäksi Euroopan syyttäjänvirasto toimisi hajautetusti, jolloin jäsenvaltioiden syyttäjät voisivat hoitaa EPPO:n toimivaltaan kuuluvien rikosten lisäksi myös kansallisia rikosasioita. Valiokunta pitää myös tärkeänä sitä, ettei asetuksella ole tarkoitus harmonisoida jäsenvaltioiden rikosprosessilainsäädäntöä. Asianmukaisena lähtökohtana on pidettävä myös sitä, että rikosasiat käsitellään sen valtion lainsäädännön mukaan, jossa rikostutkinta tai -oikeudenkäynti on vireillä.

Komission asetusehdotukseen liittyy kuitenkin monia kysymyksiä, joita on tulevaisuudessa tarkkaan pohdittava. Valiokunta pitää tärkeänä, että Suomi osallistuu aktiivisesti ja rakentavasti Euroopan syyttäjänviraston perustamista koskeviin neuvotteluihin ja että Suomi osaltaan työskentelee vahvasti sen puolesta, että EPPO:sta saadaan tarvittavaa todellista hyötyä ja lisäarvoa nykytilaan verrattuna.

Asetusehdotuksen mukaan EPPO olisi yhdestä pääsyyttäjistä ja neljästä varasyyttäjistä koostuva päällikkövirasto. Valiokunta yhtyy tältä osin asiantuntijakuulemisissa esitettyyn kantaan, että EPPO:n tulisi olla kollegiaalinen, jolloin siinä olisi edustus kaikista viraston työskentelyyn osallistuvista jäsenvaltioista. Näin voitaisiin osaltaan turvata, että myös EPPO:n keskustasolla on välttämätöntä asiantuntemusta jäsenvaltioiden järjestelmistä. Tämä mahdollistaisi myös sen, että virasto voi toimia käytännössä te-

hokkaasti ja nopeasti. Asetusehdotukseen tulisi saada myös riittävästi joustavuutta, jotta EPPO:n ja jäsenvaltioiden järjestelmät saadaan sovitettua yhteen niin, ettei kansallisia järjestelmiä ole lähtökohtaisesti tarpeen muuttaa. Ehdotetussa muodossa asetuksessa edellytetään esimerkiksi, että EPPO-rikosten tutkintaa johtaisivat jäsenvaltioissa toimivat valtuutetut syyttäjät. Suomen järjestelmässä tutkinnanjohtajana toimii pääsääntöisesti poliisi. EU:n taloudellisiin etuihin kohdistuvissa rikoksissa myös Tulli on merkittävä esitutkintaviranomainen, koska esimerkiksi EU:lle tilitettäviin tullee kohdistuvat petokset ovat tullirikoksia. Tullirikosten tutkintaa johtaa Tullin tutkinnanjohtaja. Asetusehdotusta on tarkasteltava myös EPPO:n toimivaltaan kuuluvien rikosten määrittelyn osalta. Lisäksi asetusehdotus sisältää luettelon tutkintatoimista, joita EPPO:lla tulee olla käytettävissään. Luettelossa mainitaan muun muassa telekuuntelu ja peitetimet, joiden käyttäminen on Suomessa tiukasti säännelty.

Valiokunta toteaa edellä lausutun lisäksi, että eräiden jäsenvaltioiden kansallisten parlamenttien toissijaisuushuomautusten johdosta komission on tarkasteltava ehdotustaan ja perusteltava päätöksensä (niin sanottu keltaisen kortin tilanne). Komissio voi joko pysyä ehdotuksessaan, muuttaa sitä tai peruuttaa sen. Viimeksi mainittu vaihtoehto ei komission mukaan tule kysymykseen. Joka tapauksessa vaikuttaa selvältä, että asetusehdotusta tullaan neuvottelujen aikana muuttamaan ja että asetuksen yksityiskohtiin on tämän vuoksi tarpeen palata myöhemmin erikseen.

Yhteenvetona valiokunta toteaa, että kaiken kaikkiaan asetusehdotuksessa on useita yksityiskohtia, joiden sisältöä on tarkemmin selvitettävä ennen lopullisen kannan muodostamista ja päätöstä siitä, onko maamme edun mukaista olla EPPO:ssa mukana vai ei. Sinänsä Suomella on perusteltu intressi edistää tehokkaita toimenpiteitä EU:n taloudellisiin etuihin liittyvien rikosten torjunnassa, tutkinnassa ja syytteeseen saattamisessa.

Lausunto

Lausuntonaan hallintovaliokunta ilmoittaa,

*että se yhtyy asiassa valtioneuvoston
kantaan korostaen edellä esitettyjä nä-
kökohtia.*

Helsingissä 14 päivänä marraskuuta 2013

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Pirkko Mattila /ps	Elsi Katainen /kesk
vpj.	Maarit Feldt-Ranta /sd	Timo V. Korhonen /kesk
	Jussi Halla-aho /ps	Antti Lindtman /sd
	Rakel Hiltunen /sd	Markus Lohi /kesk
	Reijo Hongisto /ps	Tapani Mäkinen /kok
	Risto Kalliorinne /vas	Osmo Soininvaara /vihr.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Ossi Lantto.