

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 29/2016 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

Valiokunta on aiemmin antanut asiassa lausunnot HaVL 26/2013 vp, HaVL 15/2014 vp, HaVL 1/2015 vp ja HaVL 17/2015 vp.

VALTIONEUVOSTON JATKOKIRJELMÄ

Ehdotus

Komissio antoi asetusehdotuksen eurooppalaisen syyttäjänviraston (EPPO) perustamiseksi 17.7.2013 (COM(2013) 534 final). Käsiteltävänä olevan U-jatkokirjelmän tarkoituksena on määrittää Suomen kanta neuvottelujen tuloksena muotoutuneen asetuksen esittämiseen neuvoston kantana Euroopan parlamentille. Jatkokirjelmässä kuvataan asetuksen pääasiallista sisältöä erityisesti Suomen kannalta erityisen merkityksellisten kysymysten kannalta. Näitä ovat esimerkiksi

Valiokunnan lausunto HaVL 45/2016 vp

si EPPO:n rakenne, EPPO:n suhde kansallisiin toimivaltajärjestelyihin ja toimivalta liitännäisrikkoksissa sekä tutkintatoimet ja rajat ylittävä tutkinta.

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto toteaa, että Suomi ei hyväksy EU:n talousarvioon kohdistuvia petoksia eikä korruptiota. Niiden aiheuttamien taloudellisten menetysten tarkka arviointi on osoittautunut vaikeaksi. Kuitenkin varovaisimmatkin arviot osoittavat, että kyse on miljardeista euroista vuosittain. Tilanteen jatkuminen osoittaa, etteivät nykyiset rakenteet toimi riittävän tehokkaasti, ja valtioneuvosto suhtautuu siksi myönteisesti tavoitteeseen tehostaa EU:n taloudellisten etujen suojaa.

EPPO:a koskevan asetusehdotuksen käsittelyssä on Suomen keskeisten neuvottelutavoitteiden suhteen edetty myönteiseen suuntaan, vaikka aivan kaikki Suomen kannattamat ratkaisumallit eivät ole saaneet enemmistön tukea. Valtioneuvosto on kiinnittänyt neuvotteluissa erityistä huomiota EPPO:n toimivallan määrittelyyn. Myös niin sanotussa unionipetosdirektiivissä saavutettavalla lopputuloksella on merkitystä tässä arvioinnissa.

Valtioneuvosto toteaa, että asetustekstin ja sitä koskevan komission kustannus-hyötyanalyysin perusteella ei voida antaa tarkkaa arviota siitä, kuinka paljon EPPO:sta olisi saatavissa taloudellista hyötyä. Koska EPPO:sta saatavan taloudellisen hyödyn arviointi on tässä vaiheessa annetuilla tiedoilla vaikeaa, tulee asetuksen viiden vuoden kuluttua tapahtuvassa ensimmäisessä arvioinnissa kiinnittää erityistä huomiota näiden taloudellisten hyötyjen kattavaan analyysiin sekä pohjata tämän perusteella tarvetta viraston toiminnan ja rakenteen kehittämiseen.

Oikeusministeriö on pyytänyt keskeisiltä kansallisilta intressitahoilta arviota EPPO:n perustamisen hyödyistä ja haitoista Suomen kannalta. Hyötyinä on tuotu esiin mahdollisuus puuttua EU:n taloudellisia etuja vahingoittaviin rikoksiin nykyistä tehokkaammin sekä parantaa esitutkintaviranomaisten ja syyttäjien välistä yhteistyötä sekä heidän erikoistumistaan ja EU-tason koordinaatiota vaikeiden ja taloudelliselta intressiltään merkittävien EU-petosten tutkinnassa ja syyteharjoituksissa. Ongelmina on toisaalta nähty erityisesti byrokratian lisääntyminen, muusta tutkinnasta poikkeavan päätöksentekomekanismin luominen, toimivaltakysymyksiin liittyvät tulkinnanvaraisuudet sekä huoli kustannuksista. Toisaalta on myös todettu, että osallistumalla EPPO:on Suomi voisi edistää pohjoismaisen avoimen ja tehokkaan hallintokulttuurin omaksumista EPPO:n toiminnassa ja vaikuttaa siihen, millaiseksi EPPO:n toiminta käytännössä muodostuu. Merkittävänä Suomen osallistumispäätökseen vaikuttavana tekijänä on tuotu esiin myös se, kuinka monta jäsenvaltiota EPPO:on osallistuu.

Valtioneuvosto Suomen neuvottelutavoitteiden ja saadun lausuntopalautteen perusteella katsoo, että neuvottelujen tuloksena syntynyt asetusehdotus voidaan hyväksyä esitettäväksi neuvoston kantana Euroopan parlamentille hyväksymistä varten.

Jos asetusehdotuksesta ei neuvostossa saavuteta yksimielisyyttä, edellytyksenä osallistumiselle on, että selkeä päätöksentekoon osallistuvien jäsenvaltioiden enemmistö on EPPO:on menossa mukaan. Päätös Suomen osallistumisesta EPPO:n perustamiseen on tarkoitus tehdä siinä vaiheessa, kun Euroopan parlamentti on asetusehdotuksen hyväksynyt ja sen lopullinen sisältö on selvillä.

Valiokunnan lausunto HaVL 45/2016 vp

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 ylittävstä rikollisuudesta. Valiokunta on käsitellyt asiaa aiemmin lausunnoissaan HaVL 26/2013 vp, HaVL 15/2014 vp, HaVL 1/2015 vp ja HaVL 17/2015 vp.

Saadun tiedon mukaan asetusehdotuksen johdanto-osasta käydään vielä neuvotteluja, mutta asetuksen sisältöön ei ole odotettavissa enää merkittäviä muutoksia. Puheenjohtajavaltion aikomuksena on tuoda asetusehdotus oikeus- ja sisäasiain neuvostoon 8.—9.12.2016 neuvoston poliittisen yhteisymmärryksen saavuttamiseksi. Asetukselle tarvitaan tämän jälkeen vielä Euroopan parlamentin hyväksyntä ennen neuvoston lopullista ratkaisua EPPO:n perustamisesta. Joulukuun neuvostossa tulee varautua ottamaan kantaa siihen, voiko Suomi hyväksyä asetusehdotuksen sisällön. Tämänhetkisen tiedon mukaan ei kuitenkaan vielä edellytetä otettavaksi lopullista kantaa siihen, osallistuuko Suomi EPPO:n perustamiseen.

Kuten valiokunta on aiemmissa lausunnoissaan (HaVL 26/2013 vp, HaVL 1/2015 vp ja HaVL 17/2015 vp) todennut, 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 jäsenvaltioiden ja koko unionin etua. Valiokunta pitää tärkeänä, että EU:n taloudellisiin etuihin kohdistuviin rikoksiin puututaan tehokkaasti myös rikosvastuun keinoin.

Valtioneuvoston jatkokirjelmässä on selostettu niitä asetusehdotuksen artikloja, joita erityisesti asetusehdotusta koskevassa eduskuntakäsittelyssä on pidetty Suomelle keskeisinä. Valiokunta toteaa, että Suomi on saavuttanut monet keskeisistä neuvottelutavoitteistaan ja asetusehdotus on edennyt Suomen kannalta monelta osin myönteiseen suuntaan.

Valiokunta pitää myönteisenä, että EPPO:n keskustason rakenne on viimeisimmässäkkin tekstiehdotuksessa kollegiaalinen. Ehdotuksen mukaan keskustasolla olisi Euroopan syyttäjä kaikista EPPO:on osallistuvista jäsenvaltiosta. Valiokunta on pitänyt kollegiaalisuutta tarpeellisena jäsenvaltioiden kansallisia järjestelmiä koskevan asiantuntemuksen sekä tehokkaan ja nopean toiminnan turvaamisen kannalta.

Valiokunta on lausunnossaan HaVL 26/2013 vp katsonut, että asetusehdotukseen tulisi saada riittävästi joustavuutta, jotta EPPO:n jäsenvaltioiden järjestelmät saadaan sovitettua yhteen niin, ettei kansallisia järjestelmiä ole lähtökohtaisesti tarpeen muuttaa. Valiokunta on myöhemmin lausunnossaan HaVL 15/2014 vp katsonut asiassa saamansa selvityksen perusteella, että asetukset on tältä osin edelleen tulkinnanvarainen ja sitä tulee jatkoneuvotteluissa selkeyttää. Valiokunta on myös pitänyt välttämättömänä reunaehtona sen varmistamista, ettei uuteen esitutkinta- ja pakkokeinolainsäädäntöön perustuvia kansallisia esitutkintaviranomaisten ja syyttäjien välisiä toimivaltajärjestelyjä tarvitse muuttaa (HaVL 1/2015 vp). Lisäksi valiokunta on katsonut, että tulkinasta tulee pyrkiä saamaan kirjaus vähintään asetuksen johdanto-osaan (HaVL 17/2015 vp).

Valiokunnan lausunto HaVL 45/2016 vp

Saadun selvityksen mukaan artiklateksti ja johdanto-osan kirjaukset suhteesta kansallisiin toimivaltajärjestelyihin mahdollistavat sen, että jäsenvaltiotasolla toimiva valtuutetun syyttäjän rooli on sovittavissa Suomen järjestelmään ilman, että toimivaltajärjestelyjä syyttäjän ja esitutkintaviranomaisten välillä tarvitsee muuttaa. Muun muassa edellä mainittujen hallintovaliokunnan selkeyttämistoiveiden jälkeen asetukseen on lisätty johdanto-osan kappale 10, jonka mukaan asetuksella ei vaikuteta jäsenvaltioiden kansallisiin järjestelmiin sen suhteen, miten rikostutkinta on järjestetty.

Hallintovaliokunta on aiemmin kiinnittänyt huomiota myös asetusehdotuksen liitännäistoimivaltaa koskeviin säännöksiin. Liitännäistoimivallalla tarkoitetaan sitä, että EPPO olisi EU:n taloudellisia etuja vahingoittavien rikosten lisäksi toimivaltainen tietyin edellytyksin käsittelemään myös näihin rikoksiin läheisesti liittyvät rikokset. Valiokunta on pitänyt tärkeänä sen varmistamista, että sääntely on Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 86 artiklan oikeusperustasäännöksen mukainen (HaVL 17/2015 vp). EPPO:n toimivalta tulee määritellä täsmällisesti ja yksiselitteisesti. Lisäksi valiokunta pitää edelleen tärkeänä, että kansallisilla viranomaisilla on toimivalta ratkaista viime kädessä mahdolliset tulkintaerimielisyydet siitä, kuuluuko rikos EPPO:n vai kansallisten viranomaisten toimivaltaan.

Saadun selvityksen mukaan neuvoston oikeuspalvelu on asetusehdotuksesta antamassaan lausunnossa todennut, että liitännäistoimivaltaa koskeva sääntely on pääosin mainitun oikeusperustasäännöksen mukainen. Valiokunta pitää tärkeänä, että artiklan lopullisessa muotoilussa otetaan oikeuspalvelun näkökohdat huomioon.

Hallintovaliokunta on lausunnossaan HaVL 1/2015 vp pitänyt rajat ylittävien tutkintatoimien osalta perusteltuna, että asetusehdotuksen jatkovalmistelussa etsitään sellaista tehokasta ratkaisua, jossa toimivaltaiset kansalliset esitutkintaviranomaiset ja valtuutetut syyttäjät tekevät rajat ylittäviä tutkintatoimia kansallisten toimivaltasäännösten mukaisesti ja puitteissa.

EPPO:n toimivallan käyttö perustuisi ns. otto-oikeuteen. EPPO:lla ei olisi yksinomaista toimivaltaa käsitellä asetuksen soveltamisalaan kuuluvia rikoksia. Valiokunnalle esitetyn arvion mukaan EPPO käyttäisi otto-oikeuttaan lähinnä niissä jäsenvaltioissa, joissa ongelmia on ilmennyt. Tutkintaan sovellettaisiin pääosin jäsenvaltion kansallista lainsäädäntöä. Saadun selvityksen mukaan EPPO:n vaikutus Suomen rikosprosessijärjestelmään olisi vähäinen.

Asetusehdotuksen teksti on muuttunut muutoinkin joustavammaksi sellaisten säännösten osalta, jotka komission ehdotuksessa olivat Suomelle ongelmallisia. Asetuksessa ei esimerkiksi enää ole Suomelle ongelmallista sovintomenettelysäännöstä, joka olisi mahdollistanut asiasta sopimisen korvausta vastaan oikeudenkäynnin ulkopuolella. Sen tilalla on kansallisen lain mukaan määräytyvä säännös yksinkertaistetuista syytemenettelyistä, joka olisi sovittavissa yhteen myös Suomen syyteneuvottelujärjestelmän kanssa.

Jatkokirjelmässä käsitellään asetusehdotuksen taloudellisia vaikutuksia komission vuonna 2013 julkaiseman vaikutusarvion ja uuden, lokakuussa 2016 esitellyn arvion pohjalta. Käytettävissä olevien tietojen epätarkkuuden takia komissio lähtee oletuksesta, että vuosittain noin kolme miljardia euroa EU:n budjettivaroja on vaarassa joutua petoksen kohteeksi. EPPO:n perustamisesta

Valiokunnan lausunto HaVL 45/2016 vp

arvioidaan koituvan taloudellisia hyötyjä erityisesti sitä kautta, että syytteeseen saattaminen tehostuisi, rikoshyötyjä palautettaisiin aikaisempaa enemmän ja rikosten ennaltaehkäisy paranisi.

Komission uuden arvion mukaan EPPO:n vuotuiset kustannukset olisivat noin 26,7 miljoonaa euroa. Esimerkiksi Eurojust-viraston vuosikulut ovat noin 48 miljoonaa euroa. Komission mukaan merkittävä osa EPPO:n kustannuksista saataisiin kustannussäästöinä toisista EU:n virastoista. Komissio on kuitenkin saadun selvityksen mukaan todennut, että kustannuksista ei ole esitettävissä lopullista arviota ennen kuin neuvosto on päässyt yhteisymmärrykseen asetusehdotuksesta. Komissio arvioi, että EPPO:n avulla voitaisiin saavuttaa yli 2,5 miljardin euron nettohyöty vuosittain. Arvio lähtee siitä, että EPPO:n toimivalta kattaisi arvonlisäveropetokset.

Yhteenvetona valiokunta katsoo, että neuvottelujen tuloksena syntynyt asetusehdotus on hyväksyttävissä esitettäväksi neuvoston kantana Euroopan parlamentille hyväksymistä varten. Valiokunta toteaa kuitenkin, että vielä ei ole tiedossa, kuinka moni jäsenvaltio osallistuu EPPO:n perustamiseen. EPPO voi onnistua tehtävässään vain, jos siihen osallistuu laaja joukko jäsenvaltioita. Tämän vuoksi ei vielä voida lopullisesti arvioida, tulisiko Suomen liittyä EPPO:on. Valiokunta korostaa lisäksi, että mahdollisesti perustettavan viraston tulee toimia avoimuuden ja hyvän hallinnon periaatteita noudattaen.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Hallintovaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan painottaen edellä esitettyjä näkökohtia.

Helsingissä 1.12.2016

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Juho Eerola ps
jäsen Anders Adlercreutz r
jäsen Elsi Katainen kesk
jäsen Kari Kulmala ps
jäsen Sirpa Paatero sd
jäsen Juha Pylväs kesk
jäsen Joonas Räsänen sd
jäsen Vesa-Matti Saarakkala ps
jäsen Matti Semi vas
jäsen Mari-Leena Talvitie kok
varajäsen Pertti Hakanen kesk
varajäsen Lasse Hautala kesk
varajäsen Reijo Hongisto ps
varajäsen Ilkka Kantola sd

Valiokunnan lausunto HaVL 45/2016 vp

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

eduskuntasihteeri Henri Helo