

LAVO Mikkola Sanna(OM)

21.01.2013

Eduskunta
Suuri valiokunta

Viite

Asia

EU/OSA/Euroopan syyttäjänviraston (EPPO) perustaminen

U/E-tunnus:

EUTORI-numero:

Ohessa lähetetään perustuslain 97§:n mukaisesti selvitys Euroopan syyttäjänvirastoa koskevasta ennakkovaikuttamismuistiosta.

Ylijohtaja

Pekka Nurmi

LIITTEET Perusmuistio OM2013-00021, ennakkovaikuttamismuistio 21.1.2013

Asiasanat	oikeus- ja sisäasiat, petostentorjunta, yhteisöpetos
Hoitaa	OM, SM, UM, VM
Tiedoksi	ALR, EUE, MAVI, MMM, STM, TEM, TH, VNK

Asia

EU/OSA/Euroopan syyttäjänviraston (EPPO) perustaminen

Kokous

Liitteet

Viite

EUTORI/Eurodoc nro:

-

U-tunnus / E-tunnus:

-

Käsittelyn tarkoitus ja käsittelyvaihe:

Komissio on ilmoittanut antavansa asetusehdotuksen Euroopan syyttäjänviraston perustamisesta kesäkuussa 2013.

E-kirjeen tarkoituksena on informoida eduskuntaa muistiosta, jonka avulla Suomen on tarkoitus vaikuttaa ennakolta komission tulevan asetusehdotuksen sisältöön. Eduskunnan kanta tulisi saada viimeistään 15.2.2013, jotta komission tulevan ehdotuksen sisältöön on mahdollista vaikuttaa.

Asiakirjat:

Ennakkovaikuttamista varten laadittu muistio (21.1.2013) E-kirjeen liitteenä.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely:

Euroopan unionin toiminnasta annetun sopimuksen (SEUT) 86 artikla (Euroopan syyttäjänviraston perustamista koskeva oikeusperusta), erityinen lainsäätämismenettely. Neuvosto tekee ratkaisunsa yksimielisesti Euroopan parlamentin hyväksynnän saatuaan.

Artiklassa on määräykset ns. hätäjarrumekanismista, jonka mukaan vähintään yhdeksän jäsenvaltiota voi pyytää asetusehdotuksen käsittelemistä Eurooppa-neuvostossa. Artiklassa on myös määräykset tiiviimmän yhteistyön käyttämisestä.

Käsittelijä(t):

Katariina Jahkola / OM (p. 02951 50246)
Sanna Mikkola / OM (p. 02951 50178)
Kalle Kekomäki, Erkki Hämäläinen / SM
Jere Lumme, Pasi Ovaska / VM

Tia Möller / VNEUS
 Raija Toiviainen, Ritva Sahavirta / VKSV
 Kari Rantama / POHA
 Sami Rakshit / Tulli

Suomen kanta/ohje:

Suomen edun mukaista on, että EU:n taloudellisia etuja koko EU:n alueella suojataan mahdollisimman tehokkaasti. Siksi Suomi suhtautuu myönteisesti toimenpiteisiin, joilla edistetään EU:n taloudellisia etuja vahingoittavien rikosten selvittämistä ja syytteeseen saattamista.

Rikosoikeudellisen yhteistyön alalla on tehty lukuisia lainsäädäntöinstrumentteja EU:n taloudellisten etujen suojaamiseksi. Institutionaalisesti Eurojustilla ja EU:n petostentorjuntavirastolla (OLAF) sekä myös Europolilla on merkittävä rooli EU:n taloudellisiin etuihin kohdistuvien rikosten ja väärinkäytösten paljastamisessa sekä selvittämisessä. Eurojustin toimintaedellytyksiä on vahvistettu vuonna 2008 tehdyllä päätöksellä (2009/426/YOS) ja Eurojustin toimintaa tullaan kehittämään myös lähivuosina. Lisäksi OLAF:ia koskevaa asetusta ollaan parhaillaan uudistamassa. Suomi pitää ensisijaisena keinona tehostaa EU:n taloudellisten etujen suojaa voimassaolevia instrumentteja ja toimielimiä täysimääräisesti hyödyntämällä. Eurojustin osalta tulisi myös ottaa maksimaalisesti käyttöön ne toimenpiteet, joihin SEUT 85 artiklan nojalla on mahdollista ryhtyä.

Suomen edun mukaista on toisaalta osallistua myös Euroopan syyttäjänviraston perustamista koskeviin neuvotteluihin ja pyrkiä vaikuttamaan tulevan asetusehdotuksen sisältöön. Myöhemmin on erikseen arvioitava se, olisiko Suomen perusteltua olla mukana virastoa perustamassa vai ei. Euroopan syyttäjänviraston perustamisessa huomioon otettavia näkökohtia on esitetty ennakkovaikuttamista varten laaditussa muistiossa. Esille nostetut näkökohdat pohjautuvat Suomen aikaisempiin kantoihin EU:n taloudellisten etujen suojaamiseen.

Pääasiallinen sisältö:

Komissio on ilmoittanut antavansa lainsäädäntöehdotuksen Euroopan syyttäjänviraston perustamisesta kesäkuussa 2013. Asetusehdotuksen sisällöstä ei ole tietoa.

Kansallinen käsittely:

E-kirje ja ennakkovaikuttamista varten laadittu muistio: Oikeus- ja sisäasiat –jaoston (EU7) kirjallinen menettely 17.-21.1.2013.

Ennakkovaikuttamista varten laadittu muistio: Oikeus- ja sisäasiat –jaoston (EU7) kirjallinen menettely 7.-16.1.2013 ja jaoston suullinen kokous 17.1.2013.

Eduskuntakäsittely:

E 29/2011 vp / LaVL 10/2011 vp. (komission tiedonanto Euroopan unionin taloudellisten etujen suojaamisesta rikosoikeuden ja hallinnollisten tutkimusten avulla - kokonaisvaltainen politiikka veronmaksajien rahojen suojaamiseksi)

Käsittely Euroopan parlamentissa:

Euroopan parlamentin suurin ryhmä EPP tukee Euroopan syyttäjänviraston perustamista, ks. tarkemmin: http://www.eppgroup.eu/policies/cont/archive/pol_06_en.asp

Euroopan parlamentin julkaisema tutkimus ”*Improving Coordination between the EU Bodies Competent in the Area of Police and Judicial Cooperation: Moving towards a European Prosecutor*”:

<http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201207/20120717ATT49039/20120717ATT49039EN.pdf>

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema:

-

Taloudelliset vaikutukset:

Euroopan syyttäjänviraston perustamisesta mahdollisesti aiheutuvia kustannuksia voidaan arvioida vasta, kun komissio antaa viraston perustamista koskevan asetusehdotuksen.

Muut mahdolliset asiaan vaikuttavat tekijät:

Tähänastisten keskustelujen perusteella jäsenvaltioiden kannat Euroopan syyttäjänviraston perustamiseen poikkeavat toisistaan. Vaikuttaa siltä, että myönteisesti tai ainakin jossain määrin hyväksyvästi siihen suhtautuvat Italia, Espanja, Ranska, Kreikka, Belgia, Luxemburg, Unkari, Kypros, Bulgaria ja Viro. Kriittisten tai varauksellisten jäsenvaltioiden joukkoon kuuluvat Suomi, Ruotsi, Alankomaat, Puola, Itävalta ja Tsekki. Saksa on hiljattain ilmoittanut tietyin reunaehdoin voivansa olla mukana perustamassa Euroopan syyttäjänvirastoa. Selvää lienee, että ulkopuolelle jäisivät Yhdistynyt kuningaskunta, Irlanti ja Tanska. Jäsenvaltioiden kantojen selville saamista toisaalta hankaloittaa se, ettei kaikkien jäsenvaltioiden osalta ole tiedossa poliittisesti yhteen sovitettua kantaa.

Asiasanat	oikeus- ja sisäasiat, petostentorjunta, yhteisöpetos
Hoitaa	OM, SM, UM, VM
Tiedoksi	ALR, EUE, MAVI, MMM, STM, TEM, TH, VNK

21.1.2013

MUISTIO ENNAKKOVAIKUTTAMISTA VARTEN

Euroopan syyttäjänviraston perustamisesta

Seuraavassa esitetään yleisluontoisia kannanottoja Euroopan syyttäjänviraston perustamiseen, jota koskeva lainsäädäntöaloite komission on määrä antaa kesäkuussa 2013.

1. Oikeusperusta

Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEUT 86) artiklassa annetaan unionille toimivalta perustaa Eurojustin pohjalta Euroopan syyttäjänvirasto. Virasto perustettaisiin erityistä lainsäätämisyjärjestystä noudattaen annettavalla neuvoston asetuksella. Päätös tehtäisiin neuvostossa yksimielisesti, kun Euroopan parlamentin hyväksyntä on saatu. SEUT 86 artikla sisältää myös niin sanottua hätäjarrumekanismeja ja tiiviimpää yhteistyötä (yhdeksän jäsenvaltiota) koskevat määräykset.

Euroopan syyttäjänvirastolla olisi toimivalta tutkia viraston perustamista koskevassa asetuksessa määritettäviä unionin taloudellisia etuja vahingoittavia rikoksia ja toimia syyttäjän tehtävissä näitä koskevissa rikosasioissa kansallisissa tuomioistuimissa. Mahdollista olisi samaan aikaan tai myöhemmin laajentaa viraston toimivalta muuhun rajat ylittävään vakavaan rikollisuuteen.

Lissabonin sopimusta voimaan saatettaessa SEUT 86 artikla oli yksi syy siihen, että sopimus saatettiin voimaan ns. supistetussa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä (HE 23/2008 vp). Syyttäjän tehtävän katsottiin olevan kiistatta sellaista julkisen vallan käyttämistä, jonka osoittaminen muulle kuin kansalliselle viranomaiselle on ristiriidassa perustuslain 1 ja 104 §:n säännösten kanssa valtion täysivaltaisuudesta ja syyttäjälaitoksesta (PeVL 13/2008 vp).

2. Miten Euroopan unionin taloudellisten etujen suoja tulisi ensisijaisesti tehostaa ?

EU:n taloudellisten etujen suojaaminen rikoksilta ja muilta väärinkäytöksiltä on kaikkien jäsenvaltioiden intressissä. Unionin taloudellisia etuja tulee suojata yhtä tehokkaasti kuin jäsenvaltioiden taloudellisia etuja. Unionin taloudellisiin etuihin kohdistuvat väärinkäytökset ja erityisesti piiloon jäävä rikollisuus on merkittävä oikeuspoliittinen ja EU:n laajuinen ongelma. Väärinkäyttöihin tulee siten tarttua pontevasti.

Väärinkäyttöihin voidaan puuttua useilla erilaisilla keinoilla, joista rikosoikeudelliset keinot ovat osa. Yksin rikosoikeudellisilla keinoilla voidaan vain rajoitetusti puuttua rikollisuuteen ja niihin tulisi turvautua vasta viimekätisenä keinona. Erityisesti olisi panostettava rikosten ennaltaehkäisyyn eli keinoihin, joilla vähennetään rikosentekomahdollisuuksia tai jotka lisäävät kiinniäämisriskiä.

EU:n taloudellisten etujen suojaamiseksi rikosoikeudellisin keinoin on tehty lukuisia EU-säädöksiä niin aineellisen rikoslainsäädännön kuin jäsenvaltioiden välisen yhteistyön alalla. Institutionaalisesti Eurojustilla sekä OLAF:illa samoin kuin Europolilla on merkittävä rooli EU:n taloudellisiin etuihin kohdistuvien rikosten ja väärinkäytösten paljastamisessa ja selvittämisessä.

Suomi pitää ensisijaisena keinona tehostaa EU:n taloudellisten etujen suoja voimassaolevia instrumentteja ja toimenpiteitä täysimääräisesti hyödyntämällä. Eurojustin osalta tulisi myös ottaa maksimaalisesti käyttöön ne toimenpiteet, joihin SEUT 85 artiklan nojalla on mahdollista ryhtyä.

3. Euroopan syyttäjävirston perustamiseen liittyviä kysymyksiä

Euroopan syyttäjävirston perustaminen merkitsisi uuden toimielimen perustamista. Virston toimivuutta ja siitä saatavaa hyötyä silmällä pitäen keskeistä on ennen muuta se, miten virston toiminta järjestettäisiin suhteessa jäsenvaltioiden kansallisiin järjestelmiin.

Erillisen kansallisista järjestelmistä riippumattoman oikeusjärjestelmän luominen yhtä rikostyyppiä varten monimutkaistaisi lainsäädännön ja rikosprosessuaalisen järjestelmän rakennetta. Käytännössä aiheutuisi myös vaikeita yhteensovittamisongelmia kansallisen ja ylikansallisen järjestelmän välillä erityisesti tilanteessa, jossa sama rikos tai rikostutkinta käsittää sekä EU:n taloudellisiin etuihin kohdistuvia rikoksia että kansallisia rikoksia. Tällaiset tilanteet eivät ole harvinaisia esimerkiksi verorikosten kohdalla. Tällöin erillisten säännösten soveltaminen EU:n taloudellisia etuja vahingoittavien rikosten käsittelyyn merkitsisi sitä, että samaa rikosasiaa tutkisi ja ajaisi sekä Euroopan syyttäjä että kansallinen syyttäjä, kumpikin omia menettelysääntönsä noudattaen. Myös esitutkintaviranomaiset sekä tuomioistuimet joutuisivat soveltamaan erilaisia sääntöksiä siitä riippuen, onko rikos tai sen osa Euroopan syyttäjävirston toimivaltaan kuuluva asia vai ei.

Erillisen viranomaiskoneiston luominen pelkästään EU:n taloudellisia etuja vahingoittavien rikosten käsittelyä varten olisi raskas ja joustamaton ratkaisu. Sen vuoksi olisi pyrittävä hyödyntämään jo olemassa olevia järjestelyjä.

Jos Euroopan syyttäjävirsto perustetaan, tulisi ratkaista myös se, miten yhteistyö EU:n ulkopuolisten valtioiden kanssa järjestettäisiin. Euroopan syyttäjävirston toimivalta olisi rajoittunut EU:n alueelle, kun taas rikollinen toiminta esim. tulliveropetosten osalta usein tapahtuu EU:n ulkopuolella. Yhteistyö EU:n ulkopuolisten valtioiden kanssa perustuu nykyisin etupäässä valtioiden välisiin sopimuksiin. Sitä vastoin Euroopan syyttäjävirston kohdalla nousisi esiin kysymys, mikä olisi sen rooli kansainvälisiä yhteistyösopimuksia sovellettaessa. Selvää on, ettei Euroopan syyttäjävirsto ole sopimusvaltion toimivaltainen viranomainen. Näin ollen yhteistyö EU:n ulkopuolisiin valtioihin nähden jouduttaisiin todennäköisesti hoitamaan kansallisten viranomaisten kautta ja sitä varten olisi kehitettävä uudet menettelysäännökset.

4. Millainen Euroopan syyttäjävirsto voisi toimia ?

Suomen aiemmat näkemykset Euroopan syyttäjävirston perustamiseen ovat olleet varauksellisia. Suomi tulee ottamaan kantaa virston perustamiskysymyksen siinä vaiheessa kun tiedetään konkreettisemmin millaista virstoa oltaisiin perustamassa. Tässä vaiheessa, kun komissio on valmistelemassa ehdotustaan virston perustamiseksi, olisi tärkeää voida esittää erityisesti komissiolle kansallisia reunaehtoja, joiden täytyessä syyttäjävirston perustamiselle voisi olla nähtävissä myönteisiä näkökohtia:

- Jos Euroopan syyttäjävirsto perustetaan, siitä tulisi saada lisäarvoa nykytilanteeseen verrattuna. Olisi puututtava siihen koko EU:ta koskettavaan ongelmaan, että jäsenvaltioissa ei riittävästi tutkita EU:n taloudellisia etuja vahingoittavia rikoksia. Euroopan syyttäjällä tulisi olla toimivalta määrätä EU:n taloudellisia etuja koskevat tutkinta- ja syytetoimet käynnistettäväksi jäsenvaltioissa;
- Euroopan syyttäjävirston perustamisesta ei saisi aiheutua tarpeettomia lisäkustannuksia EU:lle eikä jäsenvaltioille. Virsto olisi perustettava jo olemassa olevien instituutioiden

resursseja, rakenteita ja tiloja hyödyntäen. Jäljempänä esitetyssä organisaatiomallissa luonteva sijoituspaikka Euroopan syyttäjänvirastolle olisi Eurojustin tilat Haagissa;

- Euroopan syyttäjänviraston *organisaatiolle* on esitetty erilaisia vaihtoehtoja. Viraston tulisi olla organisaatioltaan ja rakenteeltaan sellainen, että sen itsenäisyys turvataan. Euroopan syyttäjä tai sen ohjeiden mukaan jäsenvaltioissa toimivat viranomaiset eivät saisi olla riippuvaisia poliittisista toimijoista eivätkä kansallisista priorisoinneista tai muista vaikuttimista tutkittavien rikosten suhteen.
- Suomessa on pohdittu erilaisia mahdollisia optioita Euroopan syyttäjänviraston perustamiseksi. Toimivin vaihtoehto voisi olla Eurojustin pohjalta kehitetty kollegiaalinen malli, jossa eurooppalainen syyttäjänvirasto koostuisi EU:n palkkaamista Eurojustin kansallisista jäsenistä ja heidän lisäksi jäsenvaltioissa toimivista, jäsenvaltioiden palkkaamista varajäsenistä, joilla olisi omassa jäsenvaltiossaan toimivalta käsitellä sekä EU:n taloudellisia etuja vahingoittavia rikoksia että muita, puhtaasti kansallisia rikoksia (niin sanottu kaksoishatutus). Ottaen huomioon erot jäsenvaltioiden juttumäärissä, mahdollista tulisi olla myös se, että yhdestä jäsenvaltiosta Euroopan syyttäjänvirastoon nimetty syyttäjä voisi tarvittaessa avustaa toisen jäsenvaltion viranomaisia EU:n taloudellisia etuja vahingoittavien rikosten selvittämisessä. Syyttäjät voisivat myös toimia tiiminä;
- Yllä kuvatunlaisessa mallissa Euroopan syyttäjänviraston syyttäjiksi nimetyillä Eurojustin kansallisilla jäsenillä voisi säilyä myös ne koordinointiin ja oikeusapuun liittyvät tehtävät, jotka heille Eurojust-päätöksen mukaan kuuluu. Voidaan arvioida, että tehtävien yhdistämisestä ei Eurojustin kansallisille jäsenille aiheutuisi kohtuutonta työmäärää, ottaen erityisesti huomioon, että komissiosta saatujen tietojen mukaan tarkoituksena on tulevassa Eurojustia koskevassa aloitteessa vähentää sellaisia hallinnollisia tehtäviä, joiden hoitamiseen Eurojustin kansallisilla jäsenillä nykyään kuluu huomattavasti aikaa. Eurojustin kansallisista jäsenistä kehitettävä eurooppalainen syyttäjänvirasto voisi olla toimiva malli myös siksi, että siinä jäsenvaltioiden väliset oikeusapu- ja koordinointiasiat olisi mahdollista joustavasti käsitellä Eurojust-kokoonpanossa. Käsittelyyn voisivat tarpeen mukaan osallistua myös ne Eurojustissa edustettuina olevat jäsenvaltiot, jotka jäävät Euroopan syyttäjänviraston ulkopuolelle. Tämänkaltaisen malli myös vastaisi SEUT 86(1) artiklan tarkoitusta, jonka mukaan Euroopan syyttäjänvirasto perustetaan Eurojustin pohjalta;
- *Aineellisesti* Euroopan syyttäjänviraston toimivaltaan tulisi perustamisvaiheessa kuulua SEUT 86(1) artiklassa tarkoitetut, EU:n taloudellisia etuja vahingoittavat rikokset;
- *Menettelyllisesti* esitutinnan ja syytetoimien sekä oikeudenkäyntimenettelyn tulisi määräytyä jäsenvaltioissa voimassa olevien lakien mukaan. Ei olisi järkevää luoda erillisiä menettelysääntöjä jäsenvaltioihin pelkästään EU:n taloudellisiin etuihin kohdistuvia rikoksia varten, vaan jäsenvaltioiden kansallisiin järjestelmiin sulautettava malli olisi joustavampi, edullisempi ja käytännöllisempi. Se mahdollistaisi myös sellaisten rikosasioiden käsittelemisen, joissa sama rikos tai rikostutkinta käsittää sekä EU:n että jäsenvaltion taloudellisia etuja vahingoittavia tai muunlaisia rikoksia. Tällainen malli myös olisi helpommin hyväksyttävissä kuin harmonisointiin tähtäävä järjestelmä; harmonisoitujen prosessisääntöjen aikaansaaminen olisi todennäköisesti vaikeaa ja säännöksistä tulisi monimutkaisia. Myös rikoksesta epäillyn oikeuksia koskevan sääntelyn lähtökohtana tulisi olla kansallinen lainsäädäntö, joka sinällään käsittää myös epäillyn vähimmäisoikeuksia koskevan EU-instrumenttien täytäntöönpanolainsäädännön.

Kaiken kaikkiaan Euroopan syyttäjänviraston perustamiseen liittyy myös muita kysymyksiä, joita on tarkemmin pohdittava ennen lopullista kantaa.