

Asia

EU/OSA/Euroopan syyttäjänvirastoa (EPPO) koskeva asetusehdotus

Kokous

U/E/UTP-tunnus

U 64/2013 vp

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Komissio antoi asetusehdotuksen Euroopan syyttäjänviraston (EPPO) perustamiseksi 17.7.2013 (KOM(2013) lopullinen). Tämän U-jatkokirjeen tarkoituksena on informoida eduskuntaa siitä, miten asetusehdotusta koskevat neuvottelut ovat Alankomaiden puheenjohtajuuskaudella edenneet.

Tämänhetkisen tiedon mukaan puheenjohtajiston aikomuksena on viedä 9.-10.6.2016 pidettävään oikeus- ja sisäasiain neuvostoon (OSA-neuvosto) osittaista yleisnäkemyistä varten artiklaehdotukset, jotka koskevat EPPO:n asianhallintajärjestelmää, yksinkertaistettuja syytemenettelyjä (transaktiot) sekä rahoitusta ja henkilöstöä. Lisäksi jakson IX yleiset määräykset on tarkoitus vielä OSA-neuvostoon. On myös mahdollista, että tietosuojaa koskevat artiklaehdotukset viedään OSA-neuvostoon.

Käsittelyn tässä vaiheessa ei vielä edellytetä kantaa siihen, tuleeko Suomi osallistumaan EPPO:n perustamiseen.

Suomen kanta

Valtioneuvosto suhtautuu myönteisesti tavoitteeseen EPPO:n avulla puuttua nykyistä tehokkaammin EU:n taloudellisia etuja vahingoittaviin rikoksiin. Aikaisemmissa U-jatkokirjeissä selostetun mukaisesti asetusehdotusta koskevat neuvottelut ovat monien Suomelle ongelmallisten kysymysten osalta edenneet myönteiseen suuntaan.

Myönteistä kehitystä on tapahtunut myös Alankomaiden puheenjohtajuuskaudella. Erityisesti yksinkertaistettuja syytemenettelyjä koskeva artiklaehdotus on neuvottelujen aikana muuttunut Suomen kannattamaan suuntaan. Voidaan suhtautua myönteisesti myös ehdotettuun ratkaisumalliin operationaalisten kustannusten korvattavuudesta EPPO:n budjetista. Lähtökohta, jonka mukaan EPPO:n budjetista ei korvata tutkintatoimista aiheutuneita kustannuksia, korostaa jäsenvaltioiden vastuuta unionipetosten tutkinnassa ja vastaa siten myös Suomen kantaa.

Asianhallintajärjestelmän osalta sitä vastoin kannatusta ei ole saanut Suomen preferoima malli, jonka mukaan EPPO:lle ei luotaisi omaa asianhallintajärjestelmää, vaan se hyödyntäisi Eurojustin asianhallintajärjestelmää. Valtioneuvostolla ei ole vielä lopullista kantaa puheenjohtajiston tekstiehdotukseen, jonka mukaan EPPO:lla olisi oma

asianhallintajärjestelmä, johon luotaisiin yhteys kansallisten viranomaisten käytössä olevista asianhallintajärjestelmistä. Ehdotetun ratkaisumallin hyväksyttävyyttä edellyttää, että se voidaan toteuttaa kustannustehokkaasti ja on sovittavissa yhteen kansallisten järjestelmien kanssa.

Kannatusta ei ole myöskään saanut se, että neuvoston avoimuusasetusta sovellettaisiin EPPO:n toimintaan kokonaisuudessaan. Jos puheenjohtajiston ehdotus tekstiin jää, Suomen tulisi myöhemmin harkita julistuksen antamista. Julistuksessa korostettaisiin avoimuusasetuksen merkitystä EPPO:n toiminnassa. Suomi ja Ruotsi antoivat vastaavansisältöisen julistuksen hyväksyessään Eurojust-asetusehdotuksesta saavutetun yleisnäkemyksen.

Tietosuojasäännösten osalta voidaan kannattaa sitä lähtökohtaa, että säännökset mahdollisimman pitkälti ovat linjassa tietosuojadirektiivin (EU) 2016/680 kanssa. Sikäli kun tietosuojadirektiivin ratkaisuihin on poikettu, tulee poikkeamiselle olla selkeät perusteet.

Valtioneuvosto katsoo, että Suomen ei vielä tule ottaa kantaa asetuksen lopulliseen hyväksyttävyyteen. Tämä tulee tehdä vasta siinä vaiheessa, kun asetuksen koko sisältö on selvillä ja komissiolta on saatu uusi arvio EPPO:n kustannusvaikutuksista.

Pääasiallinen sisältö

Asianhallintajärjestelmä

Asianhallintajärjestelmää koskevat artiklaehdotukset sisältyvät asiakirjan 9156/16 liitteen I artikloihin Y – ZZ. Säännökset perustuvat siihen, että jäsenvaltiotasolla hyödynnettäisiin kansallisia tietojärjestelmiä, joista luotaisiin yhteys EPPO:n keskustasolle perustettavaan asianhallintajärjestelmään. Neuvotteluissa kannatusta ei ole saanut EPPO:n asianhallintajärjestelmän perustaminen Eurojustin yhteyteen.

Jäsenvaltiotasolla valtuutetuilla syyttäjillä tulisi olla yhtä laaja pääsy kansallisiin tietojärjestelmiin ja rekistereihin kuin kansallisilla syyttäjillä. EPPO voisi myös saada toimivaltuuksiensa rajoissa toiminnassaan tarvitsemaansa tietoa muiden EU-instituutioiden tietojärjestelmistä ja rekistereistä.

Keskustason asianhallintajärjestelmä koostuisi rekisteristä, indeksistä ja sähköisesti asianhallintajärjestelmään talletetuista tiedoista. Viimeksi mainittu osa asianhallintajärjestelmää käsittäisi jäsenvaltiotasolla tutkittavaa tapausta koskevan tapausmateriaalin.

Yksinkertaistetut syytemenettelyt

Liite 2 sisältää artiklaehdotuksen yksinkertaistetusta syytemenettelystä (artikla 34). Sillä tarkoitettaisiin menettelyä, joka perustuu epäillyn kanssa tehtyyn sopimukseen ja jonka tarkoituksena on päättää asian käsittely normaalia yksinkertaisemmassa menettelyssä. Kansallisen lain salliessa tällaisen menettelyn valtuutettu syyttäjä voisi esittää pysyväle jaostolle pyynnön yksinkertaistetun menettelyn soveltamisesta. Pysyvä jaosto päättäisi asiasta ottaen huomioon rikoksen vakavuuden ja sen, onko menettely EPPO:n yleisten tavoitteiden ja perusperiaatteiden mukaista. Jos pysyvä jaosto hyväksyy ehdotuksen, valtuutettu syyttäjä soveltaisi yksinkertaistettua menettelyä kansallisen lain mukaisesti ja rekisteröisi tapauksen asianhallintajärjestelmään.

On mahdollista, että artiklan 34 sisältö vielä ennen neuvostoa pidettävien neuvotteluissa muuttuu. Tämänhetkisessä muodossa se olisi sovittavissa yhteen Suomessa käytössä olevan syyteneuvottelujärjestelmän kanssa ja siten hyväksyttävissä.

Rahoitusta ja henkilökuntaa koskevat säännökset

EPPO:n rahoitusta ja henkilökuntaa koskevat artiklaehdotukset sisältyvät asiakirjan 9156/16 liitteeseen 3 (Jakso VII, artikkelat 48 – 53). Artiklat vastaavat muita EU-instituutioita koskevia säännöksiä EPPO:on soveltuvin mukautuksin. EPPO:n budjetin valmistelisi pääsyyttäjä hallintojohtajan esityksestä ja sen hyväksyisi kollegio. EPPO:n toiminnasta aiheutuvia menoja olisivat EPPO:n henkilöstön palkkausta, hallintoa ja infrastruktuuria koskevat kulut sekä operationaaliset menot. Menot korvattaisiin EU:n yleisestä talousarviosta EU:n varainhoitoa koskevien unionin säännösten mukaisesti. Jaksoon VII sisältyy säännöksiä myös budjetin täytäntöönpanosta, tilien esittelemisestä tilintarkastajille ja tilintarkastustuomioistuimelle sekä vastuuvapaudesta.

Neuvotteluissa keskustelua on herättänyt erityisesti artiklan 49 kohdat 5 ja 5a. Kysymys on siitä, mitä operationaalisia kustannuksia tulisi korvata EPPO:n budjetista ja miltä osin kustannukset jäävät jäsenvaltioiden korvattaviksi. Kohdan 5 mukaan EPPO:n budjetista korvattavia kustannuksia olisivat tutkinta- ja syytetoiminnasta aiheutuvat kustannukset, sisältäen asianhallintajärjestelmän perustamisen, koulutuksen, virkamatkat ja käännökset siltä osin kuin ne ovat tarpeellisia EPPO:n sisäiselle toiminnalle, kuten käännökset pysyväälle jaostolle. EPPO:n budjetista korvattavia kustannuksia sitä vastoin eivät olisi toimivaltaisten kansallisten viranomaisten suorittamista tutkintatoimista aiheutuvat kustannukset. Kohdan 5a mukaan kustannusvastuun jakamisesta olisi kuitenkin mahdollista neuvotella EPPO:n ja kansallisten viranomaisten välillä poikkeuksellisen korkeita kustannuksia vaativien tutkintatoimien ollessa kyseessä.

Myös henkilöstöä koskevat artikkelat sisältyvät jaksoon VII (artikkelat 54 – 55). Keskustelua on herättänyt lähinnä kysymys jäsenvaltiossalla toimivan Euroopan valtuutetun syyttäjän virkanimikkeestä ja sen suhteesta kansallisen syyttäjän rooliin. Artiklan 54(5) mukaan valtuutetut syyttäjät nimitettäisiin erityisavustajiksi (Special Advisor). Komission mukaan kyseistä henkilökategoriaa koskevat EU:n henkilöstösäännökset soveltuisivat parhaiten valtuutetun syyttäjän rooliin ja tarjoaisivat riittävän joustavuuden, jotta valtuutettu syyttäjä voisi hoitaa myös kansallisen syyttäjän tehtäviä.

Jaksossa VII on myös säännökset EPPO:n suhteesta muihin EU:n instituutioihin, kuten Eurojustiin, Europoliin ja komission petostentorjuntayksikköön OLAF:iin. Artikla 57 sisältää säännökset suhteesta Eurojustiin. Yhteistyö käsittää erityisesti tietojenvaihtoa ja Eurojustin hyödyntämistä oikeusapuyhteistyössä suhteessa sellaisiin jäsenvaltioihin, jotka eivät EPPO:on osallistu ja kolmansiiin maihin. Asiakirjan mukaan tarkoitus on, että artiklan 5 kohtaan Eurojustin hallinnon tukipalvelujen hyödyntämisestä palataan myöhemmässä vaiheessa. Artiklat 57a ja 58 sisältävät säännökset EPPO:n suhteista OLAF:iin ja Europoliin. Säännöksissä keskeistä on riittävän tiedonvaihdon turvaaminen virastojen välillä. Yhteistyön tarkemmasta sisällöstä tehtäisiin myöhemmin sopimus EPPO:n ja muiden artikloissa tarkoitettujen instituutioiden välillä.

Yleiset määräykset

Jakso IX sisältää yleiset säännökset muun muassa EPPO:n oikeudellisesta statuksesta, kielijärjestelyistä, luottamuksellisuudesta ja avoimuudesta sekä hallinnollisia määräyksiä.

Suomelle keskeinen on artikla 65 avoimuudesta. Sen mukaan neuvoston avoimuusasetusta (EY) 1049/2001 sovellettaisiin EPPO:n hallinnollisiin tehtäviin liittyviin asiakirjoihin. Suomen kantana neuvotteluissa on ollut, että mainittua asetusta tulisi soveltaa EPPO:n toimintaan kokonaisuudessaan. Vastaava ratkaisu sisältyy Europol-asetusehdotukseen. Tällä hetkellä Ruotsia ja komissiota lukuun ottamatta muut eivät ole kannattaneet avoimuusasetuksen laajaa soveltamista.

Tietosuojasäännökset

Asetusehdotuksen tietosuojasäännösten käsittely on kesken, eikä niitä ole sisällytetty tämänhetkiseen OSA-neuvostolle esitettävään asiakirjaan. Viimeisin tekstiversio tietosuojasäännöksistä sisältyy asiakirjaan 9157/16. Artiklaehdotukset pääosin vastaavat tietosuojadirektiivin (EU) 2016/680 säännöksiä. Tiettyjä muutoksia säännöksiin on tehty, johtuen EPPO:n ja kansallisten järjestelmien välisestä suhteesta ja siitä, että direktiivissä on kyse minimiharmonisoinnista, jossa jäsenvaltioille on jätetty tiettyä harkintavaltaa direktiivin velvoitteiden täyttämiseksi.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

SEUT 86(1) artikla, erityinen lainsäätämisyjärjestys (neuvoston yksimielisyys, Euroopan parlamentin kuuleminen) sekä määräykset tiiviimmästä yhteistyöstä.

Käsittely Euroopan parlamentissa

Euroopan parlamentissa asetusehdotuksen vastuuvaliokunta on LIBE-valiokunta.

Kansallinen valmistelu

U-kirje ja U-jatkokirjeet oikeus- ja sisäasiat-jaostokäsittely.

Eduskuntakäsittely

U 64/2013 vp, LaVL 23/2013 vp, HaVL 26/2013 vp, SuVL 1/2013 vp, LaVL 11/2014 vp, HaVL 15/2014 vp, LaVL 1/2015 vp, HaVL 1/2015 vp.

Ennen asetusehdotuksen julkaisemista Suomen suhtautumista EPPO:on on eduskunnassa käsitelty E-asiana E 167/2012 vp, LaVL 2/2013 vp.

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

Kuvattu U-kirjeessä.

Taloudelliset vaikutukset:

EPPO:n avulla olisi mahdollista puuttua unionin taloudellisia etuja vahingoittaviin rikoksiin nykyistä tehokkaammin ja siten vähentää niistä unionille ja jäsenvaltioille aiheutuvia taloudellisia tappioita. EU:n taloudellisten etujen suojaaminen nykyistä tehokkaammin on kaikkien jäsenvaltioiden ja erityisesti ns. EU:n nettomaksajien intressien mukaista. Se, kuinka tehokkaasti EPPO:n avulla pystyttäisiin näihin rikoksiin puuttumaan, riippuu monesta tekijästä, kuten siitä, kuinka moni jäsenvaltio EPPO:on liittyy, EPPO:n rakenteesta sekä siitä, kuinka toimivat säännökset saadaan aikaiseksi

muun muassa suhteessa jäsenvaltioiden kansallisiin järjestelmiin. Keskeistä on se, miten tehokkaasti rikoksia saadaan paljastettua ja selvitettyä jäsenvaltioissa.

Komissio on julkaissut ehdotuksesta vaikutusarvion SWD(2013) 274 final. EU:n vuotuinen talousarvio on kooltaan noin 1% EU-maiden yhteenlasketusta BKT:sta ja se on vuodelle 2015 noin 145 mrd euroa. Komission vaikutusarviointiaineiston mukaan tarkkoja tilastoja unionin budjettiin kohdistuvien petosten rahallisesta arvosta ei ole saatavissa. Vaikutusarviointiaineiston mukaan tämä selittyy osaksi sillä, että valtaosa EU-budjetista käytetään jäsenvaltioissa, joissa yhtenäistä tilastointikäytäntöä ei ole. Unionin taloudellisiin etuihin kohdistuvien rikosten aiheuttamien taloudellisten menetysten arviointi on osoittautunut hankalaksi myös siksi, että osa unionipetoksista jää pimentoon. Lisäksi osa (väärinkäytökset) käsitellään hallinnollisessa menettelyssä. Käytettävissä olevien tietojen epätarkkuuden takia komission vaikutusarviointiaineistossa on lähdetty oletuksena kuitenkin siitä, että vuosittain noin 3 miljardia euroa on vaarassa joutua petoksen kohteeksi. Vaikutusarvioinnissa on esitetty myös arvioita EPPO:n perustamisesta seuraavasta taloudellisesta hyödystä. Hyödyt seuraisivat erityisesti siitä, että unionipetokset saataisiin nykyistä useammin syytteeseen ja tuomittua, rikoshyötyä palautettua sekä siitä, että rikoksia saataisiin myös ennaltaehkäistyä.

EPPO:n perustamisesta syntyy mm. henkilöstön palkkaamisesta aiheutuvia kustannuksia sekä kiinteistö- ja tietohallintokuluja. Komission on määrä antaa uusi arvio EPPO:n kustannusvaikutuksista. Siinä otettaisiin huomioon ne muutokset, joita asetusehdotukseen on neuvottelujen kuluessa tehty.

Muut mahdolliset asiaan vaikuttavat tekijät:

Osa kansallisista parlamenteista jätti vuoden 2013 syksyllä toissijaisuushuomautuksen EPPO:sta, mikä johti niin sanotun keltaisen kortin tilanteeseen. Huomautuksen jättäneiden parlamenttien mukaan asetusehdotus tai jotkut sen kohdat eivät edellyttäisi EPPO:n perustamista, vaan jäsenvaltioiden toimenpiteet olisivat riittäviä.

Komissio ei keltaisen kortin johdosta muuttanut ehdotustaan. Suomen eduskunta ei toissijaisuushuomautusta tehnyt, mutta näki kuitenkin komission ehdotuksessa useita ongelmakohtia. Tekstiehdotusta on neuvottelujen kuluessa muutettu puheenjohtajavaltioiden ehdotuksilla.

Asetusehdotuksen käsittely jatkuu tulevalla Slovakian puheenjohtajuuskaudella. Avoinna ovat yllä selostetun lisäksi artiklaehdotukset suhteista niihin jäsenvaltioihin, jotka eivät EPPO:on osallistu ja kolmansiin valtioihin sekä EU-tuomioistuimen roolista.

Tämänhetkisten tietojen mukaan Yhdistynyt kuningaskunta, Irlanti ja Tanska eivät tule osallistumaan EPPO:n perustamiseen. On vielä epäselvää, kuinka laajalti muut jäsenvaltiot tulevat EPPO:on mukaan. Jos asetusehdotuksesta ei neuvostossa päästä yksimielisyyteen, vähintään 9 jäsenvaltiota voi käynnistää tiiviimmän yhteistyön vaiheen EPPO:n perustamiseksi SEUT 86 artiklan ja muiden tiiviimpää yhteistyötä koskevien SEUT:n säännösten mukaisesti.

Asiakirjat

9156/16 EPPO 12 EUROJUST 61 CATS 39 FIN 302 COPEN 163 GAF 26 CSC 144
9157/17 EPPO 13 EUROJUST 62 CATS 40 FIN 303 COPEN 164 GAF 27 CSC 145

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

Katariina Jahkola, katariina.jahkola@om.fi, p. 02951 50246

Leena Rantalankila, oikeusministeriö

Raija Toiviainen, Valtakunnansyyttäjänvirasto

Hannele Taavila, sisäministeriö

Esko Hirvonen, Tulli

EUTORI-tunnus

EU/2013/0573

Liitteet**Viite**

Asiasanat	Euroopan syyttäjävirasto (EPPO), oikeus- ja sisäasiat
Hoitaa	OM, SM, UM
Tiedoksi	EUE, OKM, STM, TEM, TULLI, VM, VNK
