

Lainvalmisteluosasto
Lauri Rautio

22.5.2017

U 64/2013 vp

ASIA: Euroopan syyttäjänvirastoa (EPPO) koskeva asetusehdotus (U 64/2013 vp). U-jatkokirje

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Oikeusministeriö yhtyy perusmuistiossa esitettyyn, EU-ministerivaliokunnan hyväksymään kantaan, jonka mukaan on Suomen edun mukaista osallistua EPPO:n perustamiseen ja katsoo, että myönteinen kanta osallistumiseen tulee varautua tuomaan esille kesäkuun OSA-neuvostossa. Oikeusministeriö toteaa lisäksi seuraavaa.

EPPO:a koskevasta asetusehdotuksesta on käyty tiiviisti neuvotteluja vuodesta 2013 lähtien. Oikeus- ja sisäasioiden neuvostossa 8.-9.12.2016 jäsenvaltioiden selvä enemmistö katsoi, että neuvottelujen tuloksena syntynyt teksti on hyvä pohja EPPO:n perustamiselle. Kevään 2017 aikana on käynyt selväksi, että jäsenvaltiot eivät tule hyväksymään asetusehdotusta yksimielisesti. Tämän johdosta on siirrytty neuvotteluihin ns. tiiviimmässä yhteistyössä. Neuvotteluissa on ollut laaja yksimielisyys tavoitteelle saada neuvottelut päätökseen kesäkuussa pidettävään oikeus- ja sisäasiain neuvostoon mennessä. Siksi on katsottu, että pitkään jatkuneiden neuvottelujen tuloksena syntynyttä kompromissitekstiä ei enää tule avata. Ainoastaan vähäisiä muutosehdotuksia on katsottu voitavan tehdä ja niiden tarkoituksena on ollut osallistujamäärän lisääminen. Tältä osin on ollut laaja konsensus myös siitä, että vain sellainen EPPO voi tuottaa lisäarvoa ja toimia tehokkaasti, johon liittyy suuri joukko jäsenvaltioita. Tällä hetkellä vaikuttaa todennäköiseltä, että noin 20 jäsenvaltiota liittyy mukaan EPPO:on sen perustamisvaiheessa.

Perustuslakivaliokunnan aikaisemmassa lausunnossa (PeVL 61/2016 vp) on pidetty tärkeänä erityisesti EPPO:n toimivallan täsmällistä määrittelyä, avoimuusasetuksen 1049/2001 laajaa soveltamisalaa ja ylipäättään perusoikeuksien huomioimista asetustekstissä ja asetuksen soveltamisessa. Näiden osalta voidaan todeta seuraavaa.

Perustuslakivaliokunnan lausunnossaan PeVL 61/2016 vp ottaman kannan mukaisesti oikeusministeriö katsoo, että EPPO:lle ehdotetut toimivaltuudet ovat ongelmattomia perustuslain kannalta, jos asetusehdotus ei laajenna EPPO:n toimivaltuuksia Sopimuksen Euroopan unionin toiminnasta (SEUT) 86 artiklan mukaisesti. Neuvoston oikeuspalvelu (NOP) on tammikuussa 2017 antamassaan lausunnossa (5137/17) todennut näkemyksensä, että toimivaltaa koskeva teksti on SEUT 86 artiklan oikeusperustan mukainen. Tämän

jälkeen tekstiin on tehty pienehköjä täsmennyksiä. Ensinnäkin arvonlisäveropetosten vakavuutta ja rajat ylittävyyttä koskevat kriteerit on kirjattu suoraan EPPO-asetukseen, artiklan 17 kohtaan 1. Tästä seuraa, että jos näiden määritelmää ns. unionipetosdirektiivissä myöhemmin muutetaan, muutosten sisältyminen EPPO:n toimivaltaan edellyttää myös EPPO-asetuksen (yksimielistä) muuttamista. Toiseksi 17 artiklaa on täsmennetty rajaamalla nimenomaisesti välittömiin veroihin kohdistuvat petokset ja näihin erottamattomasti liittyvät rikokset liitännäistoimivallan ulkopuolelle (artiklan 3 kohta). Lisäksi informaatiovelvoitetta on artiklassa 19 laajennettu koskemaan kaikkia 17 artiklan mukaisia rikoksia. Tarkoituksena on varmistaa se, että EPPO saa riittävästi tietoa sen toimivaltaan kuuluvista rikoksista pystyäkseen arvioimaan niiden laajempia yhteyksiä ja siten toimivallan käyttämistä artiklan 20 mukaisesti. Toimivallan käyttöä koskevaan artiklaan 20 ja artiklaa täsmentäviin johdanto-osan kappaleisiin on lisäksi tehty vähäisiä tarkistuksia. NOP on suullisesti todennut myös viimeisimmän tekstiversion olevan oikeusperustan mukainen.

Avoimuusasetuksen laajan soveltamisen osalta Suomen tavoite ei ole kaikilta osin toteutunut. On silti huomattava, että vaikka avoimuusasetuksen soveltamisalan ulkopuolelle on artiklassa 65 jätetty tapausmateriaali ('case files'), soveltuu avoimuusasetus kuitenkin EPPO:on toimintaan laajemmin kuin komission alkuperäisessä ehdotuksessa, jossa asetusta olisi sovellettu ainoastaan hallinnollisiin asiakirjoihin. Julkisuusperiaatetta korostetaan myös johdanto-osan kappaleessa 108, jonka perusteella EPPO:n kollegion on laadittava yleisön pääsyä asiakirjoihin koskevat sisäiset säännöt. Suomi voikin edistää laajan avoimuuden toteutumista EPPO:n käytännön toiminnassa vain osallistumalla viraston toimintaan ja sen avoimuusmyönteisen toimintakulttuurin ja sisäisten sääntöjen luomiseen.

Perusoikeuksien osalta muuten Suomelle on tärkeää, että EPPO:n toiminnassa noudatetaan EU:n perusoikeuskirjan määräyksiä ja myös Euroopan ihmisoikeussopimuksesta johtuvia velvoitteita. Asetusehdotuksessa on viittaukset muun muassa EU:n perusoikeuskirjaan, rikoksesta epäillyn ja syytetyn vähimmäisoikeuksia koskevaan sekundäärilainsäädäntöön sekä säännökset oikeussuojakeinoista ja tietosuojasta. Muilta osin perusoikeudet määräytyvät kansallisen lain mukaan. Oikeusministeriö katsoo, että perusoikeuksia koskeva sääntely on asianmukaista.

EPPO:n rahoitusmekanismi on täsmentynyt edellisen eduskuntakäsittelyn jälkeen. Kuten jatkokirjelmässä on todettu, tarkoituksena on, että EPPO rahoitettaisiin EU:n yleisestä talousarviosta siten, että kaikki jäsenvaltiot osallistuisivat EPPO:n rahoitukseen. Ei-osallistuville jäsenvaltioille suoritettaisiin jälkikäteen mukautusta omia varoja koskevan asetuksen 609/2014 11 artiklan mukaisesti. Komission viimeisimmän kustannushyötyanalyysin perusteella tarkoituksena on, että merkittävä osa henkilöstökustannuksista toteutettaisiin henkilöstösiirron OLAF:sta ja Eurojustista. Lopullinen kustannusarviointi edellyttää mm. tietoa osallistuvien jäsenvaltioiden määrästä.

Oikeusministeriö korostaa lopuksi sitä, että Suomen osallistumista puoltaa ennen kaikkea se, että osallistumalla EPPO:n toimintaan Suomi osaltaan tehostaisi EU:n laajuista toimintaa petosten ja laajajärjestelmien torjumiseksi. Näiden rikosten selvittäminen on koko EU:n ja erityisesti sen nettomaksajajäsenvaltioiden etu. Suomi voisi myös edistää hyvien käytäntöjen sekä avoimuuden noudattamista EPPO:ssa. EPPO ei edellytä kansallisten tutkinnanjohtajajärjestelyjen muuttamista tai kansallisten rikosprosessilakien harmonisointia. Suomen neuvottelutavoitteet ovat muutoinkin kokonaisuutena toteutuneet hyvin. Näyttää myös siltä, että EPPO:on on menossa mukaan laaja joukko jäsenvaltioita. Osallistumalla EPPO:on Suomella olisi myös myöhemmin paremmat valmiudet ja mahdollisuudet arvioida sitä, miten hyvin EPPO on onnistunut tehtävässään ja miten sitä voitaisiin edelleen kehittää.