OIKEUSMINISTERIÖ

Lainvalmisteluosasto
Rikos- ja prosessioikeuden yksikkö
Lainsäädäntöneuvos Katariina Jahkola

9.6.2015

U 64/2013 vp
EU/2013/0573

Eduskunnan lakivaliokunnalle

Asia: Euroopan syyttäjänvirastoa (EPPO) koskeva asetusehdotus ((64/2013 vp)

Komissio antoi asetusehdotuksen eurooppalaisen syyttäjänviraston (EPPO) perustamiseksi 17.7.2013. Neuvotteluja ehdotuksen sisällöstä on sen jälkeen käyty tiiviisti neuvoston valmisteluelimissä. Nyt tehdyn U-jatkokirjeen tarkoituksena on aikaisempien jatkokirjeiden tavoin informoida eduskuntaa siitä, miten neuvottelut ovat edenneet ja miten Suomelle tärkeät kysymykset on otettu huomioon puheenjohtajiston uudessa tekstiehdotuksessa.

Puheenjohtajiston tarkoituksena on, että oikeus- ja sisäasioiden neuvostossa 15.6.2015 annetaan periaatteellinen hyväksyntä artikloille 1-16. Muut tähän mennessä käsitellyt artiklat esitellään tilannekatsauksena. Neuvottelut asetusehdotuksesta tulevat todennäköisesti jatkumaan vuoteen 2016 asti.

Yleisesti Suomi tukee tavoitetta tehostaa EU:n taloudellisiin etuihin kohdistuvien rikosten tutkintaa jäsenvaltioissa. EU-budjetin nettomaksajamaihin kuuluvan Suomen edun mukaista on, että mainitut rikokset saadaan EU:n laajuisesti selvitettyä ja että EU-budjettia suojataan petoksilta.

Kokonaisuutena arvioiden oikeusministeriö katsoo, että uusi ehdotus on kehittynyt myönteiseen suuntaan eikä artikloissa 1 – 16 ole Suomen kannalta erityisiä ongelmia. Neuvottelut myöhemmistä artikloista ovat kuitenkin kesken ja niihin liittyy vielä useita avoimia kysymyksiä.

Tähänastisissa neuvotteluissa ei ole vielä tarkemmin käsitelty asetusehdotusta artiklasta 34 eteenpäin.

Taustaa

Asetusehdotuksen tarkoituksena on tehostaa rikosoikeudellisia toimenpiteitä EU:n taloudellisten etujen suojaamiseksi. EPPO vastaisi EU:n tuloihin ja menoihin kohdistuvien rikosten tutkinnasta ja syytetoimista. Tällaisia rikoksia ovat lähinnä EU:n tuloihin ja menoihin kohdistuvat avustuspetokset ja tulliveropetokset sekä näihin liittyvät lahjonta- ja rahanpesurikokset.

Komissio perustelee asetusehdotusta erityisesti sillä, että nykyiset keinot EU:n taloudellisiin etuihin kohdistuvien rikosten torjumiseksi eivät ole riittävän tehokkaita. Näitä rikoksia ei jäsenvaltioissa tutkita riittävästi, mistä aiheutuu huomattavia taloudellisia tappioita koko EU:lle. Ongelmana on tuotu esiin erityisesti se, että nykyisin ei ole EU-toimielintä, joka voisi velvoittaa jäsenvaltiot tutkimaan EU:n taloudellisia etuja vahingoittavia rikoksia tai syyttämään niistä jäsenvaltioiden tuomioistuimissa. Esimerkiksi Eurojust on lähinnä jäsenvaltioiden syyttäjistä koostuva verkostotyyppinen toimielin, jolla ei tässä suhteessa ole sitovia valtuuksia jäsenvaltioiden viranomaisiin nähden.

Käyntiosoite	Postiosoite	Puhelin	Faksi	Sähköpostiosoite
Eteläesplanadi 10 HELSINKI	PL 25 00023 VALTIONEUVOSTO	02951 6001	09 1606 7730	oikeusministerio@om.fi

Asetusehdotus on annettu Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEUT) 86 artiklan nojalla. Sen mukaan Euroopan syyttäjänvirasto voidaan perustaa Eurojustin pohjalta unionin taloudellisia etuja vahingoittavien rikosten torjumiseksi. Neuvosto tekee ratkaisunsa yksimielisesti Euroopan parlamentin hyväksynnän saatuaan. Jos yksimielisyyteen ei päästä, artikla mahdollistaa EPPO:n perustamisen myös tiiviimmän yhteistyön puitteissa, jos yhteistyössä on mukana vähintään yhdeksän jäsenvaltiota.

Viimeisimpien tietojen mukaan tulevan puheenjohtajavaltion Luxemburgin tavoitteena on, että tiiviimpään yhteistyöhön ei tarvitsisi mennä, vaan EPPO aikanaan perustettaisiin neuvoston yksimielisellä päätöksellä. Tavoite vastaa Suomen kantaa, jonka mukaan asetus tulisi muotoilla sisällöltään sellaiseksi, että mahdollisimman moni jäsenvaltio voisi EPPO:on liittyä. Tämä olisi tärkeää EPPO:sta saatavan lisäarvon saavuttamiseksi.

EPPO:n rakenne (keskustaso ja jäsenvaltioiden taso)

EPPO:n keskustason rakenne olisi Suomen kannan mukaisesti kollegiaalinen, jolloin keskustasolla olisi jäsen eli Euroopan syyttäjä kustakin EPPO:on osallistuvasta jäsenvaltiosta. Kollegiaalinen rakenne takaisi sen, että keskustasolla on asiantuntemusta kaikkien EPPO:on osallistuvien jäsenvaltioiden kansallisista järjestelmistä. Komission alkuperäisen asetusehdotuksen mukaan EPPO olisi ollut pääsyyttäjästä ja neljästä varasyyttäjästä koostuva päällikkövirasto.

Keskustasolla strategisista linjauksista päättäisi kollegio, johon kuuluisivat Euroopan pääsyyttäjä ja yksi Euroopan syyttäjä kustakin jäsenvaltiosta. Yksittäisiin tapauksiin liittyvät kysymykset käsiteltäisiin pysyvissä jaostoissa, joissa kussakin olisi puheenjohtajiston ehdotuksen mukaan puheenjohtaja ja kaksi pysyvää jäsentä.

EPPO:n alatason rakenteen muodostaisivat jäsenvaltioissa toimivat valtuutetut syyttäjät, joita tulisi olla vähintään kaksi kussakin jäsenvaltiossa. Valtuutetuilla syyttäjillä olisi lähtökohtaisesti samat valtuudet kuin kansallisilla syyttäjillä. Valtuutetuilla syyttäjillä olisi toimivalta hoitaa myös kansallisia syyttäjäntehtäviä (ns. kaksoishatutus) sikäli kuin ne eivät estä heitä täyttämästä asetuksesta johtuvia velvoitteitaan.

Viimeaikaisissa neuvotteluissa keskustelua on herättänyt erityisesti kysymys tehtävänjaosta keskustason eri toimijoiden kesken sekä keskustason ja valtuutetun syyttäjän välillä. Suomen kannan mukaan tulisi löytää tasapainoinen ratkaisu, jolla turvataan valtuutetun syyttäjän itsenäisyys ja vastuu, mutta samalla varmistetaan, että EPPO:sta saadaan lisäarvoa nykytilanteeseen verrattuna. Puheenjohtajiston ehdotuksen mukaan pysyvä jaosto ohjeistaisi valtuutettua syyttäjää tutkinnan aloittamisessa ja päättäisi jutun viemisestä oikeuteen tai käsittelyn päättämisestä. Keskustason Euroopan syyttäjät valvoisivat pysyvän jaoston puolesta tutkintaa jäsenvaltiotasolla ja valmistelisivat valtuutettujen syyttäjien ehdotusten pohjalta ehdotuksia pysyvälle jaostolle.

Kansalliset toimivaltajärjestelyt syyttäjän ja esitutkintaviranomaisten välillä

Komission alkuperäisestä ehdotuksesta poiketen asetusehdotuksessa ei enää edellytetä, että valtuutetun syyttäjän olisi muodollisesti oltava tutkinnanjohtaja EPPO:n toimivaltaan kuuluvia rikoksia tutkittaessa. Tutkinnanjohtajuuden sijaan 12 artiklan 1 kohdassa käytetään ilmaisua ”shall be responsible for the investigations and prosecutions”. Valtuutetut syyttäjät voisivat 23 artiklan 1 kohdan mukaan kansallisen lain mukaisesti joko toteuttaa tutkintatoimia itse tai ohjeistaa kansallisia viranomaisia. Ehdotus mahdollistaa sen, että valtuutetun syyttäjän asema olisi aikaisempaa selkeämmin sovitettavissa Suomen esitutkintajärjestelmään ilman, että toimivaltajärjestelyjä syyttäjän ja esitutkintaviranomaisten (poliisin, tullin ja rajavalvonnan) välillä tarvitsisi muuttaa. Suomessa esitutkintaa johtaa tiet-

tyjä poikkeuksia lukuun ottamatta poliisi. Kuitenkin myös syyttäjällä on esitutkinnassa vahva rooli ja esitutkintaviranomaisella sekä syyttäjällä on velvollisuus toimia yhteistyössä. Yhteistyövelvollisuus pitää sisällään muun muassa ilmoitusvelvollisuuden syyttäjälle esitutkinnan käynnistämisestä ja sen edistymisestä sekä sen, että esitutkintaviranomaisen on noudatettava syyttäjän määräyksiä esitutkinnan turvaamiseksi.

Muita kysymyksiä

EPPO:n toimivalta kattaisi ns. unionipetosdirektiivissä tarkoitetut rikokset (17 artikla). Lisäksi toimivalta kattaisi 18 artiklassa määritellyt liitännäisrikokset eli samoihin tosiasioihin perustuvat tai tekoihin erottamattomasti liittyvät muut rikokset, edellyttäen, että 17 artiklassa mainitut rikokset ovat ensisijaisia (preponderant). Tarkoituksena on varmistaa mahdollisuus käsitellä rikokset samassa menettelyssä.

Suomi on U-jatkokirjeessä tarkemmin selostetusti pitänyt liitännäisrikoksia koskevaa artiklaa ongelmallisena SEUT 86 artiklan oikeusperustasäännöksen valossa. Neuvoston oikeuspalvelulta on juuri valmistunut Suomen pyytämä kirjallinen lausunto 18 artiklan yhteensopivuudesta SEUT 86 artiklan kanssa. Lausunnon mukaan 18 artikla on pääosin SEUT 86 artiklan mukainen. Jatkossa on varmistuttava siitä, että oikeuspalvelun näkökohdat otetaan huomioon 18 artiklan muotoilussa. Oikeusministeriö pitää lisäksi tärkeänä, että kansallisilla viranomaisilla on toimivalta ratkaista mahdolliset erimielisyydet siitä, kuuluuko liitännäisrikos EPPO:n vai kansallisten viranomaisten toimivaltaa. Puheenjohtajiston ratkaisu 18 artiklan 5 kohdassa on tämän kannan mukainen.

EPPO:lla ei komission alkuperäisestä ehdotuksesta poiketen olisi yksinomaista toimivaltaa unionipetosten suhteen, vaan niin sanottu otto-oikeus eli oikeus ottaa tapaus käsiteltäväkseen 21a artiklan mukaisesti. EPPO ei käyttäisi toimivaltaansa vähäisissä, alle 10 000 euron rikoksissa, ellei tapauksella ole EU-laajuisia vaikutuksia tai ellei epäiltynä ole jonkin EU:n instituution virkamies. Linjaukset vastaavat Suomen kantaa siitä, että vähäiset rikokset tulisi jättää kansallisten viranomaisten käsiteltäviksi.

Tutkintatoimia koskeva sääntely 25 ja 26 artiklassa on myös kehittynyt myönteiseen suuntaan hallinto- ja lakivaliokuntien lausuntoihin kirjattuja huolenaiheita silmällä pitäen. Valtuutetulla syyttäjällä tulee 25 artiklan mukaan olla käytettävissään samat toimenpiteet kuin kansallisissa tapauksissa kansallisen lainsäädännön mukaan. Artiklassa 26 on lueteltu toimenpiteitä (mm. etsintä, rikoshyödyn jäädyttäminen, telekuuntelu), joiden tulee olla käytettävissä sellaisten rikosten tutkinnassa, joista voi seurata vähintään neljän vuoden vankeusrangaistus. Näiden toimenpiteiden edellytykset ja menettelysäännökset määräytyvät muutoin kansallisen lain mukaan. Artiklassa luetellut toimenpiteet ovat Suomen lainsäädännön mukaan sallittuja mm. törkeiden avustus- ja veropetosten sekä niihin liittyvien lahjonta- ja rahanpesurikosten tutkinnassa.

Rajat ylittävien tutkintatoimien osalta Suomi on pitänyt selkeimpänä ratkaisuna, että asetusehdotuksessa viitattaisiin suoraan kaikkiin rikosoikeudellista yhteistyötä koskeviin EU:n vastavuoroisen tunnustamisen instrumentteihin, joiden tulisi olla myös EPPO:n käytettävissä. Komissio ja enemmistö jäsenvaltioista haluaisivat kuitenkin säännökset kirjattavaksi itse asetukseen. Poikkeuksena on eurooppalainen pidätysmääräys, jota käytettäisiin myös EPPO:n toiminnassa, kun rikoksesta epäilty pyydetään toisesta jäsenvaltiosta luovutettavaksi syytetoimia varten. Rajat ylittävästä todisteiden hankinnasta asetusehdotuksessa sitä vastoin on erillinen säännös (26a artikla). Oikeusministeriö on yhteisymmärrykseen pääsemiseksi valmis lähtökohtaisesti hyväksymään tämän sääntelymallin. Artiklan sisältöä on kuitenkin vielä työstettävä sen varmistamiseksi, että sääntelyssä ei mennä taaksepäin nykytilanteesta ja että rajat ylittävissä tilanteissa käytettävissä on samat keinot kuin nykyisinkin.

Vielä asetusehdotuksen yksittäisistä artikloista Suomelle ongelmallinen on ollut sovintomenettelyä (niin sanottu transaktio) koskeva artikla 29, jonka mukaan käsittely voitaisiin määrätyin edellytyksin päättää rahasummaa vastaan syytetyn ja EPPO:n sopimuksin normaalin oikeudenkäyntimenettelyn ulkopuolella. Tällaista menettelyä ei Suomessa ole käytössä, joskin tämän vuoden alussa voimaan tullut syyteneuvottelujärjestelmä sisältää tiettyjä samankaltaisuuksia nyt ehdotetun sovintomenettelyn kanssa. Viimeisimmän tekstiversion mukaan artiklassa 29 ei enää ole velvollisuutta sovintomenettelyn käyttöön, vaan sen esittäminen olisi valtuutetun syyttäjän harkinnassa. Teksti siten mahdollistaisi sen, ettei sovintomenettelyä tarvitsisi käyttää, jos sitä ei jäsenvaltion järjestelmässä tunneta.

Lopuksi

Lopuksi oikeusministeriö pitää tärkeänä, että Suomi jatkossakin osallistuu aktiivisesti ja rakentavasti EPPO:a koskeviin neuvotteluihin. Suhtautumisessa EPPO:on keskeistä on sen arviointi, saavutetaanko viraston perustamisella kustannustehokkaasti ja kokonaisuutena lisäarvoa nykytilanteeseen verrattuna. Tällaisen kokonaisarvion tekeminen on vielä ennenaikaista.