Sisäministeriö LAUSUNTO SM2016-00502

PO Taavila Hannele 14.11.2016

Viite
U 64/2013 vp

Asia
Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta neuvoston asetukseksi (Euroopan syyttäjänviraston perustaminen)
täydentävä jatkokirjelmä. Lakivaliokunnan kuuleminen tiistaina 15. marraskuuta klo 10.45.

Sisäministeriö lausuu seuraavaa:

Komissio antoi asetusehdotuksen Euroopan syyttäjänviraston (EPPO) perustamiseksi 17.7.2013. Neuvottelut työryhmässä alkavat olla lopuillaan, sillä neuvoston puheenjohtajavaltio Slovakian aikomuksena on tuoda koko asetusehdotus oikeus- ja sisäasiain neuvostoon 8.-9.12.2016 neuvoston poliittisen yhteisymmärryksen saamista varten. Tämän jälkeen tekstille tarvitaan Euroopan parlamentin hyväksyntä ennen neuvoston lopullista ratkaisua EPPO:n perustamisesta.

Yleistä

Sisäministeriö pitää EPPO:n tavoitetta kannatettavana. On tärkeää puuttua tehokkaasti unionin taloudellisia etuja vahingoittaviin rikoksiin.

Sisäministeriö yhtyy oikeusministeriön laatimassa U-jatkokirjeessä todettuun arvioon siitä, että EPPO:a koskevan asetusehdotuksen käsittelyssä on Suomen keskeisten neuvottelutavoitteiden suhteen edetty myönteiseen suuntaan.

Sisäministeriölle on ollut tärkeää, että erityisesti kansallisista toimivaltuusjärjestelyistä, EPPO:n toimivallasta ja rajat ylittävistä tutkintatoimista saataisiin aikaan toimiva ratkaisu.

Kansalliset toimivaltuusjärjestelyt

Oikeusministeriön U-kirjeessä todetaan, että komission alkuperäisen asetusehdotuksen mukaan valtuutettu syyttäjä johtaisi tutkintaa. Viimeisimmän tekstiehdotuksen artiklan 12 mukaan valtuutettu syyttäjä on vastuussa tutkinnasta ja syyttämisestä. Artiklan 23 mukaan asiaa käsittelevä valtuutettu syyttäjä voi, asetuksen ja kansallisen lain mukaisesti, suorittaa tutkintatoimia itse tai ohjeistaa toimivaltaisia viranomaisia. Lisäksi asetusehdotuksen johdanto-osaan on lisätty kappale 10, jonka mukaan asetuksella ei vaikuteta jäsenvaltioiden kansallisiin järjestelmiin sen suhteen, miten rikostutkinta on järjestetty.

Sisäministeriö pitää johdanto-osan lisäystä kannatettavana ja tervetulleena. Ottaen kuitenkin huomioon asetusehdotuksen kirjaukset kokonaisuutena (muun muassa johdanto-osan kappale 15, artiklat 4, 12 ja 23) olisi vielä pyrittävä varmistamaan, että johdanto-osan kappale riittää siihen tulkintaan, ettei esitutkinta- ja pakkokeinolainsäädäntöön perustuvia kansallisia esitutkintaviranomaisten ja syyttäjien välisiä toimivaltajärjestelyjä tarvitse muuttaa, mitä myös eduskunnan lakivaliokunta ja hallintovaliokunta ovat edellyttäneet (LaVL 11/2014 vp, ja HaVL 17/2015 vp). Tämä olisi tärkeää erityisesti silloin, jos Suomi päättäisi EPPO:on liittyä.

EPPO:n toimivalta

Oikeusministeriön U-kirjeessä todetaan, että viimeisimmän tekstiehdotuksen artiklan 17 mukaan EPPO:n toimivalta kattaisi ensinnäkin niin sanotussa unionipetosdirektiivissä tarkoitetut rikokset. Lisäksi EPPO:n toimivalta kattaisi artiklan 17 perusteella järjestäytyneen rikollisryhmän toimintaan osallistumista koskevat puitepäätöksessä 2008/841/OSA määritellyt rikokset sen mukaisesti, kun nämä on kansallisesti implementoitu, jos tällaisen rikollisryhmän toiminnan fokus on unionipetosdirektiivissä tarkoitettujen rikosten tekemisessä. Kolmanneksi EPPO:n toimivalta kattaisi rikokset, jotka liittyvät erottamattomasti unionipetosdirektiivissä tarkoitettuihin rikoksiin (ns. liitännäisrikokset). EPPO voisi kuitenkin käyttää toimivaltaansa liitännäisrikoksissa vain, jos tämä olisi mahdollista asetusehdotuksen toimivallan käyttöä sääntelevän 20(3) artiklakohdan nojalla.

Sisäministeriö on pitänyt tärkeänä, että EPPO:n toimivallan laajuus on yksiselitteinen. Erityisesti ehdotus ns. liitännäisrikosten sisällyttämisestä EPPO:n toimivaltaan on ollut ongelmallinen. Ehdotus ei tältä osin ole edelleenkään selkeä ja jättää tulkintavaraa siihen, kuuluko tietty rikos EPPO:n toimivaltaan vai ei. Sisäministeriö pitääkin hyvänä, että toimivalta ratkaista liitännäisrikoksiin liittyvät erimielisyydet olisi ehdotuksen 20(5) artiklan mukaan kansallisilla viranomaisilla. Sisäministeriö on kuitenkin tietoinen siitä, että tämä voi johtaa epäyhtenäiseen käytäntöön eri jäsenvaltioissa. Lisäksi sisäministeriö tuo esille, että ehdotuksessa omaksuttu ratkaisu EPPO:n toimivallasta on kaiken kaikkiaan hyvin monimutkainen.

Sisäministeriö pitää tärkeänä sen varmistamista, että EPPO:n toimivaltaa voidaan jatkossakin muuttaa vain yksimielisellä päätöksellä. Ehdotuksen johdanto-osan 5 kappaleessa on mainittu, että EPPO:n toimivallan laajennus koskemaan vakavia rajat ylittäviä rikoksia vaatii Eurooppa-neuvoston yksimielisen päätöksen.

Sisäministeriö on alusta asti katsonut, että EPPO:lla tulisi olla toimivaltaa ainoastaan niissä tilanteissa, joissa jäsenvaltiossa ei tutkita/syytetä riittävän tehokkaasti unionin taloudellisia etuja vahingoittavia rikoksia. Sisäministeriö ei ole kannattanut EPPO:n yleistä juttujen "otto-oikeutta".

Rajat ylittävät tutkintatoimet

Sisäministeriö on korostanut, ettei EPPO saisi tarkoittaa uuden järjestelmän ja toimintamallin luomista yhtä rikostyyppiä varten entisten rakenteiden oheen ja päälle ja siten takapakkia rajat ylittävän rikostutkinnan tilanteissa. Sisäministeriön kannan mukaan siltä osin, kuin EPPO:n toimivaltaan kuuluvissa tapauksissa olisi tarve tehdä rajat ylittäviä tutkintatoimia, tulisi pitäytyä voimassa olevaan sääntelyyn.

Oikeusministeriön U-kirjeen mukaan EPPO-ehdotuksen artiklan 26 mukaan tapausta käsittelevä valtuutettu syyttäjä voisi pyytää artiklan 25 perusteella hänen käytettävissään olevaa tutkintatoimea suoritettavaksi toisessa jäsenvaltiossa. Tutkintatoimen hyväksyminen määräytyisi tapausta käsittelevän valtuutetun syyttäjän jäsenvaltion kansallisen lain mukaan. Tuomioistuimen lupa pyydetylle toimenpiteelle haettaisiin sen jäsenvaltion lain mukaan, jossa avustava valtuutettu syyttäjä on. Jos kyseisen jäsenvaltion laki ei tuomioistuimen lupaa tai muuta oikeudellista vahvistusta edellytä, mutta käsittelevän valtuutetun syyttäjän laki sitä edellyttää, lupa haettaisiin viimeksi mainitussa jäsenvaltiossa. Artiklassa on myös säännös pyydetyn toimenpiteen täytäntöönpanoon liittyvien erimielisyyksien ratkaisemisesta. Jos asiaa ei saada ratkaistua kahdenvälisesti, asia tulisi viedä pysyvälle jaostolle. Artiklan 27 mukaan tutkintatoimenpiteen täytäntöönpano tapahtuisi sen jäsenvaltion lain mukaan, jossa avustava valtuutettu syyttäjä on. Menettelyssä olisi noudatettava pyydettyjä menettelyjä ja muodollisuuksia, jolleivät ne ole kyseisen jäsenvaltion lainsäädännön perusperiaatteiden vastaisia.

Esitutkintaviranomaisten kannalta on keskeistä se, mitä vaikutuksia ehdotuksen artikloilla 25 - 28 on käytännön tutkintatoimenpiteiden suorittamisessa. Voidaan todeta, että esitetty säätely ei ole ainakaan yksinkertainen ja selkeä.

Ehdotuksen johdanto-osaan on lisätty uusi kappale 64a, jonka mukaan EPPO-asetuksen rajat ylittävää yhteistyötä koskevat säännökset eivät vaikuta olemassa oleviin oikeudellisiin instrumentteihin, joilla helpotetaan kansallisten viranomaisten, kuten poliisi- ja tulliviranomaisten välistä rajat ylittävää yhteistyötä. Sisäministeriö pitää lisäystä kannatettavana.

Kustannukset

Asetusehdotuksen teksti on muuttunut huomattavasti komission alkuperäisestä ehdotuksesta. Siten ehdotuksesta ei ole saatavissa kunnollista selvitystä ehdotuksen kustannusvaikutuksista. Komissio on luvannut laatia tämän siinä vaiheessa, kun neuvosto on päässyt sopuun ehdotuksen tekstistä.

U-kirjeen liitteenä on komission esitys "Initial estimates of a Cost and Benefits analysis of the European Public Prosecutor Office". EPPO:n perustamisesta syntyy mm. henkilöstön palkkaamisesta aiheutuvia kustannuksia sekä kiinteistö- ja tietohallintokuluja. Komission analyysissa arvioidaan, että EPPO:n vuotuiset kustannukset olisivat toiminnan päästyä täyteen vauhtiin noin 26,7 miljoonaa euroa. Hyötyjen kannalta esiin nostetaan, että tarkkojen arvioiden tekeminen on hankalaa. Tältä osin analyysissa arvioidaan, että EPPO:n ollessa täydessä toiminnassa sen avulla voitaisiin saavuttaa yli 2,5 miljardin nettohyöty vuosittain. Arvio lähtee siitä, että EPPO:n toimivalta kattaisi arvonlisäveropetokset.

Sisäministeriö pitää tärkeänä, että EPPO:n perustamisesta aiheutuvat kustannukset selvitetään mahdollisimman tarkasti niin EU-tasolla kuin kansallisesti ennen lopullisen päätöksen tekemistä siitä, tuleeko EPPO:on liittyä vai ei.

Lopuksi

Sisäministeriö on katsonut, että EPPO:sta tulisi saada selvää lisäarvoa EU-tasolla ja/tai Suomelle nykytilanteeseen verrattuna, jotta se kannattaisi perustaa tai jotta ainakin Suomen olisi järkevää mennä sen toimintaan mukaan. Puhtaasti Suomen kannalta katsottuna nyt esillä oleva asetusehdotus ei erityistä lisäarvoa tuo. Päätettäessä siitä, tuleeko Suomen mennä mukaan EPPO:n toimintaan, on olennaista myös sen selvittäminen, kuinka moni muu jäsenvaltio on EPPO:on liittymässä.

LIITTEET

Asiasanat

Hoitaa

Tiedoksi