OIKEUSMINISTERIÖ

Kriminaalipolitiikka- ja rikosoikeusosasto 2.11.2020 HE 184/2020 vp
Lainsäädäntöneuvos Lauri Rautio

ASIA: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Suomen osallistumisesta Euroopan syyttäjänviraston (EPPO) toimintaan sekä siihen liittyviksi laeiksi (HE 184/2020 vp)

Eduskunnan lakivaliokunnalle

Yleistä

Esityksessä ehdotetaan lainsäädäntömuutoksia, joiden tekemistä edellyttää tiiviimmän yhteistyön toteuttamisesta Euroopan syyttäjänviraston (EPPO) perustamisessa vuonna 2017 annettu neuvoston asetus ((EU) 2017/1939, EPPO-asetus). EPPO:n toimivallassa on tutkia riippumattomana EU:n syyttäjäviranomaisena EU:n talousarvioon kohdistuvia rikoksia ja asettaa rikoksista epäillyt syytteeseen kansallisissa tuomioistuimissa. Virasto koostuu Luxemburgiin sijoittuvasta keskusvirastosta ja jäsenvaltioissa toimivista valtuutetuista Euroopan syyttäjistä. EPPO perustetaan tiiviimmän yhteistyön instrumenttina ja sen toimintaan on tämänhetkisen tiedon mukaan perustamisvaiheessa osallistumassa Suomi mukaan luettuna 22 EU:n jäsenvaltiota.

Esityksessä ehdotetaan ensinnäkin säädettäväksi asetuksen säännöksiä täydentävä laki Suomen osallistumisesta Euroopan syyttäjänviraston toimintaan (EPPO-laki). Lisäksi ehdotetaan tehtäväksi asetuksesta johtuvia muutoksia esitutkintalakiin, oikeudenkäynnistä rikosasioissa annettuun lakiin, Syyttäjälaitoksesta annettuun lakiin, rikoksen johdosta tapahtuvasta luovuttamisesta Suomen ja muiden Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä annettuun lakiin, rikoksen johdosta tapahtuvasta luovuttamisesta Suomen ja muiden Pohjoismaiden välillä annettuun lakiin sekä oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa annettuun lakiin.

Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan EPPO:n aloittaessa toimintansa. Tämänhetkisten arvioiden mukaan EPPO aloittaa toimintansa alkuvuodesta 2021. Lopullinen päivämäärä vahvistetaan ennen aloittamista annettavalla komission päätöksellä.

Ehdotetut lainsäädäntömuutokset

Esitys sisältää ehdotukset EPPO-asetuksen edellyttämäksi täydentäväksi lainsäädännöksi. EPPO:n perustamisesta ja Suomen osallistumisesta EPPO:n toimintaan on päätetty vuonna 2017. Tässä esityksessä on kysymys siitä, minkälaista täydentävää lainsäädäntöä EPPO-asetus Suomessa edellyttää.

EPPO-laissa esitetään ensinnäkin säädettäväksi nimeämismenettelyistä, joilla nimetään Suomen kansalliset ehdokkaat EPPO:n keskustasolla toimivan Euroopan syyttäjän tehtävään ja EPPO:n jäsenvaltiotasolla toimivat Suomen valtuutetut Euroopan syyttäjät. Lisäksi EPPO-laki sisältäisi asetusta

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

täydentävät säännökset rikosprosessuaalisista pakkokeinoista. Ehdotuksessa ei esitetä säädettäväksi uusia pakkokeinolajeja tai muutettavaksi nykyisten pakkokeinojen sisältöjä. Toisesta EPPO:n jäsenvaltiosta pyydetyn ja Suomessa tapahtuvan pakkokeinon edellytyksenä olisi, että pakkokeinon käyttäminen olisi Suomen lain mukaan vastaavissa olosuhteissa sallittua silloin, jos rikollinen teko olisi tehty Suomessa. Ehdotus sisältää lisäksi säännökset siitä, että mikäli rajat ylittävä tutkintatoimenpide edellyttäisi Suomessa muun viranomaisen kuin syyttäjän päätöstä, tällainen päätös olisi haettava aina toimenpiteen perusteeksi.

Esityksen mukaan Euroopan syyttäjällä ja valtuutetulla Euroopan syyttäjällä olisi asetuksen mukaisten toimivaltuuksien lisäksi tehtävissään samat toimivaltuudet ja esimerkiksi tietojensaantioikeudet kuin syyttäjällä Suomen lain mukaan. Lisäksi valtuutettu Euroopan syyttäjä voisi hoitaa EPPO-asetuksessa sallitun niin sanotun kaksoishattuperiaatteen mukaisesti myös kansallisen syyttäjän tehtäviä. Esityksessä edelleen ehdotetaan, että EPPO:n toimivaltaan kuuluvissa rikosasioissa toimivalta valituslupahakemuksen jättämisestä korkeimmalle oikeudelle kuuluisi EPPO:lle. Lisäksi ehdotetaan, että tällaisen asian ajaminen korkeimmassa oikeudessa kuuluisi valtuutetulle Euroopan syyttäjälle EPPO:n puolesta.

Esitutkintalakiin ja lakiin oikeudenkäynnistä rikosasioissa ehdotetaan asetusta täydentäviä säännöksiä, joiden perusteella asiaa käsittelevän valtuutetun Euroopan syyttäjän tulisi ennen syyteneuvottelujärjestelmän mukaisia toimenpiteitä saattaa tätä koskeva kysymys EPPO:n pysyvän jaoston ratkaistavaksi. Lisäksi esitutkintalakiin ehdotettavan säännöksen perusteella esitutkintaviranomaisen tulisi ilmoittaa syyttäjälle tutkittavaksi tulleesta rikosasiasta, joka esille tulleiden seikkojen perusteella voisi kuulua EPPO:n toimivaltaan. Tämän jälkeen ilmoittaminen edelleen EPPO:lle tapahtuisi kansallisen syyttäjäviranomaisen toimesta ehdotettavan EPPO-lain mukaisesti.

Syyttäjälaitoslakiin ehdotetaan lisättäväksi valtakunnansyyttäjän tehtäviin uusi EPPO-asetusta täydentävä toimivaltuus, jonka perusteella valtakunnansyyttäjä normaalisti ratkaisisi EPPO:n ja kansallisen syyttäjäviranomaisen välistä toimivallanjakoa koskevan erimielisyyden. Poikkeuksena tästä olisivat tilanteet, joissa kansallisena syyttäjäviranomaisena toimii valtioneuvoston oikeuskansleri tai eduskunnan oikeusasiamies. Toimivallanjakoa koskeva päätös tulisi joka tapauksessa aina saattaa Helsingin käräjäoikeuden ratkaistavaksi. Asian käsittelyssä Helsingin käräjäoikeudessa sovellettaisiin soveltuvin osin mitä oikeudenkäymiskaaressa säädetään hakemusasioiden käsittelystä. Asian käsittelyn julkisuudesta sekä käsittelyn oikeudenkäyntiasiakirjojen julkisuudesta ehdotetaan lisättäväksi uusi säännös oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa annettuun lakiin.

Rikoksen johdosta tapahtuvasta luovuttamisesta Suomen ja muiden Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä sekä Suomen ja muiden pohjoismaiden välillä annettuihin lakeihin ehdotetaan lisättäväksi Euroopan syyttäjän ja valtuutetun Euroopan syyttäjän toimivaltuuksia koskevat säännökset. Ideana näissäkin olisi, että EPPO-syyttäjillä olisi vastaavat toimivaltuudet kuin kansallisilla syyttäjillä.

Vaikutukset

Ehdotetuilla lainsäädäntömuutoksilla täydennetään EPPO-asetusta, joka tulee jo sellaisenaan olemaan voimassa laintasoisena säädöksenä Suomessa. EPPO:n perustamisella odotetaan olevan myönteisiä unionitason taloudellisia vaikutuksia, kun unionin varoihin kohdistuvat petokset tutkittaisiin ja

saatettaisiin jäsenvaltioiden tuomioistuimissa syytteeseen nykyistä tehokkaammin. Tarkkaa arviota siitä, kuinka paljon EPPO:sta on saatavissa taloudellista hyötyä unionin tasolla ei voida antaa. Varovaisemmatkin unionin tasolla tehdyt arviot kuitenkin osoittavat, että taloudellisissa väärinkäytöksissä on kysymys miljardeista euroista vuosittain.

EPPO:n rikosoikeudelliseen toimivaltaan kuuluvat EPPO-asetuksen säännösten mukaisesti rikokset, joista säädetään unionin taloudellisiin etuihin kohdistuvien petosten torjunnasta rikosoikeudellisin keinoin annetussa, niin kutsutussa unionipetosdirektiivissä (EU) 2017/1371 sekä näihin rikoksiin erottamattomasti liittyvät, niin kutsutut liitännäisrikokset. Tämänhetkisen arvion mukaan Suomessa on keskimäärin muutamia EPPO:n muodolliseen toimivaltaan kuuluvia rikosasioita vuosittain.

EPPO:n toimintamenot katetaan sen talousarvioista ja EPPO:n rahoitus kuuluu EU:n budjettiin. Tarkoituksena on, että Suomi nimeää alkuvaiheessa kaksi valtuutettua Euroopan syyttäjää. Ehdotukseen sisältyvän kaksoishattuperiaatteen mukaisesti Suomessa valtuutetut Euroopan syyttäjät toimisivat myös kansallisina syyttäjinä virkasuhteessa Syyttäjälaitokseen. EPPO vastaa valtuutettujen Euroopan syyttäjien palkanmaksusta siltä osin kuin nämä hoitavat EPPO:n toimivaltaan kuuluvia rikosasioita. Tarkemmat keskustelut valtuutettujen syyttäjien työpanoksen jakautumisesta EPPO:n ja kansallisten syyttäjäntehtävien välillä sekä palkan sivukuluista, käsittäen sosiaali- ja työttömyysturvasekä työeläkemaksut, ovat edelleen käynnissä.

EPPO:n perustamisvaiheen yhtenä keskeisenä vielä avoinna olevana asiana on EPPO:n asianhallintajärjestelmän (CMS) rakentaminen ja yhteyden rakentaminen jäsenvaltioiden syyttäjäviranomaisten kansallisten tietojärjestelmien ja CMS:n välille. Ensi vaiheessa EPPO:n toiminnan käynnistyessä EPPO perustaa suojatun internetportaalin ja FTP-tiedonsiirtomenetelmän asiakirjojen siirtämiseen EPPO:n ja jäsenvaltion viranomaisten välillä. Tämän yhteydenpitosuunnitelman toteuttaminen edellyttää vain kevyitä laitevaatimuksia (työasema, ohjelmistot ja matkapuhelin), hallinnollisia järjestelyjä sekä biorajapinnan ylläpitoa. Valtuutetulla Euroopan syyttäjällä on pääsy syyttäjien kansallisiin järjestelmiin syyttäjälaitoksen laitteilla ja CMS:ään EPPO:n antamalla laitteistolla. Kansallisesti tälle ratkaisulle on käyttöönottovalmius heti, kun EPPO:n CMS valmistuu. Tässä vaiheessa arvioidaan, että kustannuksia aiheutuu noin 20.000-30.000 euroa vuosittain. Nämä katetaan valtiontalouden kehyspäätösten ja valtion talousarvioiden mukaisten määrärahojen puitteissa.

Myöhemmin käyttöön otettavassa toisessa vaiheessa toteutetaan suora tekninen liittymä/rajapinta CMS:n ja kansallisen tietojärjestelmän välille. Käynnistettävässä suunnitteluvaiheessa valmistellaan rajapinnan rakentaminen CMS:stä AIPA:an yhteistyössä EPPO:n ja kansallisten viranomaisten välillä. Hyvin alustavan arvion perusteella karkeana kustannusarviona voidaan tässä vaiheessa pitää yhteensä noin 1,7-3,2 miljoonaa euroa suunnittelun, toteutuksen ja hankittavan laitteiston osalta. Arviointiin liittyy kuitenkin merkittäviä epävarmuustekijöitä teknisen toteutuksen ja myös toiminnallisuuden osalta. Suunnittelu- ja toteutuskustannuksissa pyritään hyödyntämään EU-rahoitusta. Vielä avoinna olevista kysymyksistä mahdollisesti aiheutuvaan kansalliseen lisäresursointitarpeeseen otetaan kantaa tulevien valtiontalouden kehyspäätösten ja valtion talousarvioiden mukaisia määrärahoja koskevissa päätöksentekoprosesseissa.

Ehdotettavilla laeilla ei ole suoria vaikutuksia kansallisten viranomaisten tehtäviin tai esimerkiksi kansallisten esitutkintaviranomaisten ja EPPO:n välisiin keskinäisiin toimivaltasuhteisiin. Valtuutetut Euroopan syyttäjät toimisivat kaksoishattuperiaatteen mukaisesti myös kansallisina syyttäjinä niillä toimivaltuuksilla mitä kansallisessa lainsäädännössä syyttäjille on säädetty. Lakiehdotuksissa ei esitetä muutoksia syyttäjän ja esitutkintaviranomaisten toimivaltasuhteisiin esimerkiksi tutkinnanjohtajuuden osalta.

Asian valmistelu

EPPO-asetus annettiin 12.10.2017. Oikeusministeriö asetti 1.3.2018 työryhmän, jonka tehtävänä oli valmistella ehdotus asetusta täydentäväksi lainsäädännöksi. Työryhmä luovutti yksimielisen mietintönsä 17.6.2019 (Euroopan syyttäjänviraston perustamista koskevaa asetusta täydentävä lainsäädäntö, oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 30/2019). Mietinnöstä saatiin 17 lausuntoa, joista on 14.2.2020 julkaistu lausuntotiivistelmä (Oikeusministeriön julkaisuja, Mietintöjä ja lausuntoja 2020:5).

Selvästi suurimmassa osassa lausuntoja asetusta ja sitä täydentävää ehdotettua lainsäädäntöä pidettiin perusteltuina. Lausunnoissa ehdotettiin muutoksia mietinnössä ehdotettuun lähinnä siltä osin kuin kysymys on toimivallan jakamista EPPO:n ja kansallisen syyttäjäviranomaisen välillä koskevasta kansallisesta päätöksestä sekä asetuksen ja sitä täydentävän lainsäädännön vaikutuksista ylimpien laillisuusvalvojien toimintaan.

Lausunnoissa esitetty palaute on otettu huomioon esityksessä tarkemmin kerrotun mukaisesti. Toimivallan jakamista EPPO:n ja kansallisen syyttäjäviranomaisen välillä koskevaa säännöstä on selkeytetty ja siinä on otettu huomioon ne tilanteet, joissa kansallisena syyttäjäviranomaisena asiassa toimii valtioneuvoston oikeuskansleri tai eduskunnan oikeusasiamies. Lisäksi lausuntojen perusteella esityksessä on käsitelty omissa jaksoissaan EPPO:n laillisuusvalvonnan kokonaisuutta, ministerivastuuasioita sekä ylimpien laillisuusvalvojien erityissyyttäjäaseman suhdetta asetukseen ja ehdotettuun lainsäädäntöön.

Muuta

EPPO:n toimintaan osallistuvien jäsenvaltioiden tulee asetuksen perusteella ilmoittaa EPPO oikeusviranomaiseksi tiettyihin rikosoikeudellista yhteistyötä koskeviin kansainvälisiin sopimuksiin. Tässä mielessä keskeisimpänä sopimuksena on pidetty Euroopan neuvoston vuoden 1959 eurooppalaista yleissopimusta keskinäisestä oikeusavusta rikosasioissa. EU:n neuvoston rikosasiayhteistyöryhmässä (COPEN) onkin valmisteltu selitys, jolla EPPO:n toimintaan osallistuvat jäsenvaltiot ilmoittaisivat EPPO:n oikeusviranomaiseksi vuoden 1959 oikeusapusopimuksen ja sen lisäpöytäkirjojen tarkoittamalla tavalla. Lisäksi parhaillaan keskustellaan muista mahdollisista sopimuksista, joihin tulisi tehdä vastaava selitys.

Esityksessä on eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöön viitaten katsottu, että koska tällaiset selitykset eivät vaikuttaisi Suomen kansainvälisten velvoitteiden sisältöön tai laajuuteen jo hyväksyttyyn asetukseen verrattuna ja koska niissä olisi kyse vain Suomen kansallisen lainsäädännön

mukaan määräytyvien toimivaltaisten viranomaisten nimeämisestä, selitysten tekeminen ei edellytä eduskunnan suostumusta.

Oikeusministeriö kiinnittää lisäksi lakivaliokunnan huomiota siihen, että komissio on 14.10.2020 antanut komission delegoidun asetuksen EPPO-asetuksen muuttamiseksi koskien operatiivisten henkilötietojen ryhmiä ja niitä rekisteröityjä ryhmiä, joiden operatiivisia henkilötietoja voidaan käsitellä EPPO:n asiakirja-aineiston hakemistossa. Komission antama asetus on sisällöltään yhtenevä sen delegoidun asetuksen luonnoksen kanssa, josta valtioneuvosto on 1.10.2020 toimittanut eduskunnalle U-kirjelmän (U 49/2020 vp), jossa ilmaistuun valtioneuvoston kantaan lakivaliokunta on yhtynyt.