Eduskunnan lakivaliokunta
lav@eduskunta.fi

Suomen osallistuminen Euroopan syyttäjänviraston toimintaan

Eduskunnan lakivaliokunta on pyytänyt Poliisihallitukselta kirjallista asiantuntijalausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi Suomen osallistumisesta Euroopan syyttäjänviraston (EPPO) toimintaan sekä siihen liittyviksi laeiksi.

EPPO:n perustamisella tavoitellaan Euroopan Unionin taloudellisten etujen suojaamista, mikä sellaisenaan on erinomainen tavoite. EPPO:n työn merkitys ja sen onnistuminen voidaan kuitenkin arvioida vasta vuosien päästä sen jälkeen, kun viraston toiminta on käynnistetty. On oletettavaa, että Suomessa EPPO:n toimivaltaan kuuluvia rikoksia tulee olemaan hyvin vähäisessä määrin, ehkä enintään vain muutamia vuodessa. EPPO käyttää asiassa asetuksen mukaista toimivaltaa käyttäessään asianomistajan eli Euroopan Unionin puolesta puhevaltaa. Suomessa esitutkinnan suorittamisen kannalta ei ole merkitystä sillä, kuka tai mikä on rikoksessa asianomistajana. Esitutkinta suoritetaan samojen tavoitteiden, keinojen ja menettelyjen mukaisesti kuin missä tahansa rikosasiassa eli rikoksen kuuluminen EPPO:n toimivaltaan ei vaikuta tutkintaan sinänsä, vaan ainoastaan menettelyihin tämän puhevallan käyttämisessä. Sama koskee myös rikosprosessin myöhempiä vaiheita. Asianomistajan statuksella ei pitäisi olla eikä ole mitään vaikutusta syyteharkinnan suorittamiseen eikä asian käsittelyyn tuomioistuimessa. Ainoa muutos näyttäisi liittyvän siihen, minkä hatun syyttäjä laittaa päähänsä joko esitutkintayhteistyön mukaisessa menettelyssä tai syyteharkintaa suorittaessaan ja syytteen mahdollisen käsittelyn aikana. Lienee mahdollista, että EPPO:n merkitys osoittautuu merkittävämmäksi EPPO:n tiiviimpään yhteistyöhön liittyneiden valtioiden välisen yhteistyön lisääntyessä, mikäli se edesauttaa näiden rikosten paljastamista, esitutkintaa ja syytteeseen saattamista.

Neuvoston asetus (EU) 2017/1939 eli EPPO-asetus on suoraan sovellettavaa oikeutta, jota ei saa selittää eikä uudelleen kirjoittaa kansallisessa lainsäädännössä. Asetus ei kuitenkaan ole kaikilta osin erityisen selkeä, joten asetusta täydentävää lainsäädäntöä tarvitaan oikeusvarmuuden ja lainkäytön ennakoitavuuden varmistamiseksi.

EPPO:n toimivallan määrittely ei ole kaikilta osin selkeä eikä vakaalla pohjalla. Ongelma liittyy erityisesti asetuksen 22 artiklan 3 kohdan liitännäisrikoksen määrittelyn. Kysymys siitä, mikä liittyy erottamattomasti sellaiseen rikolliseen toimintaan, joka kuuluu tämän asetuksen tämän artiklan 1 kohdan soveltamisalaan, on epäselvä ja jäänee käytännössä syyttäjälaitoksen

ja EPPO:n välillä ratkaistavaksi. EPPO:n toimivallan käyttäminen tarkoittaa sitä, että kansallinen viranomainen ei saa käyttää omaa toimivaltaansa asiassa. Tätä ei pidä tai ei ainakaan tulisi tulkita siten, että jokin toiminta keskeytyisi toimivaltakysymysten selvittelyn johdosta joltain osin, vaan esimerkiksi esitutkintaa jatketaan keskeytymättä toimivaltakysymyksistä riippumatta. Toinen EPPO:n toimivallan määrittelyyn liittyvä kysymys koskee ns. unionipetosdirektiiviä (EU) 2017/1371. EPPO:n toimivalta määritellään yksimielisyyttä edellyttävän EPPO-asetuksen lisäksi unionipetosdirektiivillä, jota voidaan muuttaa määräenemmistöpäätöksellä.

Pakkokeinojen käytön edellytykseksi on säädetty EPPO-lain 10 §:n 2 momentin mukainen rajoitus. Sen mukaan pakkokeinojen käytön edellytyksenä asetuksen 31 artiklan mukaisessa rajat ylittävässä tutkinnassa olisi, että pakkokeinon käyttö olisi sallittua, jos tutkittavana oleva teko olisi tehty Suomessa vastaavissa olosuhteissa. Rajoitus on tärkeä, sillä muutoin riski pakkokeinovalikon hajoamisesta erilaisiin menettelyihin kasvaisi. Ehdotus tältä osin on sekä käytännöllinen ja pakkokeinosta päättävän viranomaisen kannalta toimiva.

Saman pykälän 3 momentissa viitataan asetuksen 32 artiklassa mainittuihin menettelyihin. Sen mukaisesti tehtäväksi annetut toimenpiteet toteutetaan asetuksen ja avustavan valtuutetun Euroopan syyttäjän jäsenvaltion lainsäädännön mukaisesti. Asiaa käsittelevän valtuutetun Euroopan syyttäjän nimenomaisesti ilmoittamia muodollisuuksia ja menettelyjä on noudatettava, elleivät kyseiset muodollisuudet ja menettelyt ole avustavan valtuutetun Euroopan syyttäjän jäsenvaltion lainsäädännön perusperiaatteiden vastaisia. EPPO voi käyttää toiminnassaan perinteisiä oikeusapuinstrumentteja tai vastavuoroisen tunnustamisen mukaisia EU:n kansainvälisen yhteistyön sopimuksia ja järjestelyjä tai EPPO voi käyttää EPPO-asetusta pyynnön perusteena (*sui generis*). Tämä jälkimmäinen vaihtoehto lienee se todennäköisin käyttöön tuleva instrumentti. Tässä tilanteessa korostuu arvio siitä, mikä on kansallisen lainsäädännön ja oikeusjärjestyksen perusperiaatteiden mukaista ja mikä ei. Kieltäytymisperusteiden laatu ja laajuus vaihtelevat osittain sen mukaisesti, mitä instrumenttia kansainvälisessä yhteistyössä käytetään tai minkä lain mukaan asiaa arvioidaan. Esimerkiksi eurooppalaisen tutkintamääräyksen osalta kieltäytymisperusteet eivät ole samoja kuin esimerkiksi kansainvälisestä oikeusavusta rikosasioissa annetun lain (5.1.1994/4) 12 ja 13 §:ssä mainitut kieltäytymisperusteet. Vaikka tällaiset tilanteet tulevat olemaan hyvin suurella varmuudella erittäin harvinaisia, ei asiaa ole syytä sivuuttaa. Varsinkin avustavan valtuutetun syyttäjän rooli korostuu siinä, ettei tutkinnanjohtajan pöydälle tule pyyntöä, jonka osalta herää huoli siitä, onko se kansallisen lainsäädännön mukainen ja onko se suoritettavissa.

Hallituksen esityksessä todetaan (s. 39), että 32 artiklassa vahvistetaan periaate, jonka mukaan EPPO:n käyttäessä toimivaltaansa jäsenvaltiossa, noudatetaan kaikilta osin kansallisen lainsäädännön säännöksiä esimerkiksi esitutkinnan suorittamisessa. Asetuksen säännökset eivät muuta Suomessa viranomaisten toimivaltajärjestelyjä. Vastuu esitutkinnan toimittamisesta on edelleen esitutkintaviranomaisilla ja tutkinnanjohtajuus kuuluu myös EPPO:n toimivaltaan kuuluvissa asioissa esitutkintaviranomaisille eikä syyttäjälle. Niin ikään syyttäjän osallistuminen esitutkintaan perustuu

esitutkintalaissa syyttäjälle annettuihin toimivaltuuksiin sekä olemassa oleviin esitutkintayhteistyön käytäntöihin.

Sama asia on tuotu esille yksiselitteisesti Euroopan syyttäjänviraston toimivaltaa Suomessa koskevan EPPO-lain 2 §:n perusteluissa (s. 106), jossa todetaan, että esityksessä ei ole tarkoituksena muuttaa syyttäjän asemaa suomalaisessa esitutkintajärjestelmässä. Esitutkinnan johtaminen kuuluu myös EPPO:n toimivaltaan kuuluvissa rikosasioissa esitutkintaviranomaisille ja syyttäjä toimii tutkinnanjohtajana ainoastaan esitutkintalain 1 luvun 4 §:n mukaisesti silloin, jos tutkinnassa on poliisimiehen tekemäksi epäilty rikos. Nykytilan jatkuvuutta korostaa myös EPPO-asetuksen johdanto-osan 15 kappaleen kirjaus, jonka mukaan asetus ei vaikuta jäsenvaltioiden kansallisiin järjestelmiin koskien tapaa, jolla rikostutkinta on järjestetty.

Edellä mainittu periaate viranomaisten toimivaltuuksien osalta on tärkeä siksi, että EPPO-asetus monin paikoin on epäselvä siitä, miten tätä EPPO:n toimivaltaa käytetään. Esimerkiksi EPPO-asetuksen 4 artiklan mukaan EPPO vastaa direktiivissä (EU) 2017/1371 säädettyjen ja tässä asetuksessa määritettyjen unionin taloudellisia etuja vahingoittavien rikosten tutkimisesta sekä kyseisten rikosten tekijöiden ja niihin osallisten asettamisesta syytteeseen ja saattamisesta tuomittaviksi. Tätä varten EPPO toteuttaa tutkinta- ja syytetoimia sekä hoitaa syyttäjän tehtäviä jäsenvaltioiden toimivaltaisissa tuomioistuimissa siihen asti, kun asia on lopullisesti ratkaistu. Artikla viittaa siis myös aktiiviseen tekemiseen. Samoin voidaan arvioida EPPO-asetuksen 25 artiklan 1 kohdan osalta, jossa todetaan, että EPPO käyttää toimivaltaansa joko aloittamalla tutkinnan 26 artiklan nojalla tai päättämällä käyttää 27 artiklan mukaista oikeuttaan ottaa asia käsiteltäväkseen. Jos EPPO päättää käyttää toimivaltaansa, toimivaltaiset kansalliset viranomaiset eivät saa käyttää omaa toimivaltaansa saman rikollisen toiminnan osalta. Asetuksen 28 artiklassa säädetään tutkinnan toteuttamisesta. Sen mukaan asiaa käsittelevä valtuutettu Euroopan syyttäjä voi tämän asetuksen ja kansallisen lainsäädännön mukaisesti joko toteuttaa itse tutkintatoimenpiteitä ja muita toimenpiteitä tai antaa sellaisia oman jäsenvaltionsa toimivaltaisten viranomaisten tehtäväksi.

EPPO-asetuksen 80 artiklassa säädetään operatiivisten henkilötietojen siirtoja koskevista yleisistä periaatteista. Mikäli nämä tiedot siirretään edelleen kolmannelle valtiolle tai kansainväliselle järjestölle, tulee EPPO:n saada muiden edellytysten täyttyessä ennakkolupa alkujaan toimivaltaiselta tiedot siirtäneeltä viranomaiselta. Ehdotetun EPPO-lain 16 §:ssä todetaan, että luvan voi antaa alkuperäisen siirron toteuttanut toimivaltainen viranomainen. Pykälän perusteluissa ei avata sitä, mitä tällä ilmaisulla tarkoitetaan eli onko kyse tutkinnanjohtajan antamasta luvasta vai tuleeko lupa saada asiassa esimerkiksi syyttäjänä toimineelta henkilöltä, joka on siirtänyt tiedot edelleen valtuutetulle syyttäjälle, vai valtuutetulta syyttäjältä itseltään, joka on luovuttanut tiedot EPPO:lle ja käyttää asiassa syyttäjän puhevaltaa. Tämän ketjun *tutkinnanjohtaja-syyttäjä-valtuutettu syyttäjä-EPPO* ajateltu olemassaolo on selkeä ja ilmenee myös EPPO-lain 7 §:stä, jossa säädetään rikosasiasta ilmoittamisesta syyttäjältä valtuutetulle syyttäjälle. Selkeä maininta pykälässä tarkoitetusta viranomaisesta olisi parempi kuin viittaus ”*alkuperäisen siirron toteuttaneeseen toimivaltaiseen viranomaiseen*”. Asiasta olisi hyvä mainita ainakin perusteluteksteissä, mikäli varsinaista pykälää ei katsota tarpeelliseksi muuttaa.

EPPO:n perustamista koskevan lain antamisen yhteydessä on tarkoitus muuttaa myös esitutkintalain 5 luvun 1 §:ää siltä osin, kuin se koskee syyttäjälle ilmoittamista. Kyse on selventävästä lisäyksestä, joka on sinänsä asiallinen. Vallitseviin käytäntöihin se ei aiheuta muutosta, sillä EPPO:n toimivaltaan kuuluvat rikokset ovat luonteeltaan sellaisia, että jo nykyään niistä ilmoittaminen syyttäjälle on ohjeistettu sekä Poliisihallituksen että syyttäjälaitoksen sisällöltään samanlaisissa ohjeissa. Ilmoittaminen tapahtuu samoja muotoja ja keinoja noudattaen kuin muissakin rikosasioissa muun muassa Patja-Sakari -yhteyden avulla.

Poliisiylitarkastaja Markku Ryymin

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu asianhallintajärjestelmässä. Poliisi 02.11.2020 klo 11:34. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi todentaa kirjaamosta.

Liitteet -

Jakelu lav@eduskunta.fi

Tiedoksi Poliisiylijohtaja
Poliisihallituksen yksiköt
Keskusrikospoliisi
Sisäministeriö, Poliisiosasto