**Valiokunnan lausunto LaVL 2/2017 vp– U 64/2013 vp**

# Lakivaliokunta

**Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta neuvoston asetukseksi (Euroopan syyttäjänviraston perustaminen)**

**Suurelle valiokunnalle**

## JOHDANTO

### *Vireilletulo*

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta neuvoston asetukseksi (Euroopan syyttäjänviraston perustaminen) (U 64/2013 vp): Lakivaliokuntaan on saapunut jatkokirjelmä UJ 3/2017 vp — U 64/2013 vp mahdollisia toimenpiteitä varten.

### *Asiantuntijat*

Valiokunta on kuullut:
- hallitusneuvos Katariina Jahkola, oikeusministeriö
- poliisitarkastaja Juha Paukkunen, sisäministeriö

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:
- Valtakunnansyyttäjänvirasto

### *Viitetiedot*

Lakivaliokunta on aikaisemmin antanut asiasta lausunnot LaVL 23/2013 vp, LaVL 11/2014 vp, LaVL 1/2015 vp, LaVL 9/2015 vp ja LaVL 20/2016 vp.

## VALTIONEUVOSTON JATKOKIRJELMÄ

### *Ehdotus*

Asetusehdotuksella perustettaisiin Euroopan syyttäjänvirasto (EPPO) EU:n taloudellisia etuja vahingoittavien rikosten tutkintaa ja syytetoimia varten. Näitä rikoksia olisivat ns. unionipetosdirektiivissä määritellyt rikokset. Näitä olisivat tulopuolella lähinnä tulliveropetokset ja vakavat, vaikutuksiltaan rajat ylittävät arvonlisäveropetokset sekä menopuolella pääosin avustuspetokset. Myös EU-varojen väärinkäyttöön liittyvät lahjus- ja rahanpesurikokset kuuluisivat EPPO:n toimivaltaan, samoin unionipetoksiin erottamattomasti liittyvät rikokset määrätyin edellytyksin. EPPO:n toimivalta ei olisi luonteeltaan yksinomaista, vaan jäsenvaltioiden kanssa jaettua perus-

tuen niin sanottuun otto-oikeuteen, jolloin EPPO:lla olisi oikeus ottaa tapaus kansalliselta viranomaiselta käsiteltäväkseen.

Asetusehdotuksen pääasiallista sisältöä on tarkemmin käsitelty U-kirjeessä U 64/2013 vp ja sitä täydentävissä U-jatkokirjeissä.

***Valtioneuvoston kanta***

Valtioneuvoston EU-vaikuttamisstrategian mukaan unionin budjettia tulee suojata korruptiolta ja muilta petoksilta nykyistä tehokkaammin. Valtioneuvosto on valmis liittämään Suomen niiden jäsenvaltioiden joukkoon, jotka pyytävät asian siirtämistä Eurooppa-neuvoston käsiteltäväksi yksimielisyyden saavuttamiseksi. Pyynnön esittämisellä ei vielä lopullisesti oteta kantaa Suomen osallistumiseen EPPO:n toimintaan.

Suomi hyväksyy asetusehdotuksen sisällön EPPO:n perustamisen pohjaksi ja pitää tärkeänä, että lähes neljä vuotta kestäneiden neuvottelujen lopputulosta muutetaan tässä vaiheessa vain siltä osin kuin on ehdottoman välttämätöntä. Jos yksimielisyys on Eurooppa-neuvostossa näin saavutettavissa, Suomi ei estä yksimielisyyden syntyä.

Selvänä voidaan pitää sitä, että perussopimuksen edellyttämä riittävä määrä jäsenvaltioita haluaa aloittaa tiiviimmän yhteistyön EPPO:n perustamiseksi. Suomi korostaa, että EPPO.sta saatavan lisäarvon turvaamiseksi tiiviimpään yhteistyöhön tulee pyrkiä saamaan mukaan mahdollisimman monta jäsenvaltiota.

Suomi on arvioinut EPPO:n toimintaan osallistumisen hyötyjä ja haittoja. EPPO:n perustaminen näyttää tämänhetkisten tietojen valossa varmalta. Suomen edun mukaista on, että siitä saadaan mahdollisimman tehokas. Sillä, miten tehokkaasti EPPO lopulta pystyy EU:n talousarviota suojaamaan, on merkitystä erityisesti unionin nettomaksajavaltioille. Toiminnan tehokkuuteen pystyvät vaikuttamaan ne jäsenvaltiot, jotka siinä ovat mukana.

Ennakkotietojen mukaan asetusehdotuksen sisällöstä käydään vielä neuvotteluja tiiviimpään yhteistyöhön osallistuvien jäsenvaltioiden kesken. On mahdollista, että asetusehdotuksen sisältö näissä neuvotteluissa muuttuu Suomen neuvottelutavoitteiden kannalta huonompaan suuntaan. Tämä vaikeuttaisi Suomen asemaa jatkossa ja vaarantaisi Suomen jo neuvotteluissa saavuttamat tavoitteet. Siksi Suomen vaikutusmahdollisuuksien turvaamiseksi valtioneuvosto on valmis ilmoittamaan Suomen tarkoituksesta osallistua tiiviimpään yhteistyöhön. On keskeistä, että yksittäinen jäsenvaltio voi omalla ilmoituksellaan jättäytyä pois tiiviimmän yhteistyön menettelystä kaikissa neuvotteluvaiheissa.

Valtioneuvosto katsoo, että EPPO:on osallistumisen edellytyksenä on se, että selkeä päätöksentekoon osallistuvien jäsenvaltioiden enemmistö on menossa mukaan EPPO:n toimintaan. Lisäksi on huomioitava komission lopullinen kustannushyötyarvio sekä kansalliset vaikutukset.

## VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Komissio antoi vuonna 2013 asetusehdotuksen Euroopan syyttäjänviraston (EPPO) perustamiseksi. EPPO perustettaisiin EU:n taloudellisia etuja vahingoittavien rikosten tutkimiseksi ja niistä syyttämiseksi. Tavoitteena on tehostaa kyseisiin rikoksiin kohdistuvia rikosoikeudellisia toimenpiteitä ja näin suojata unionin taloudellisia etuja nykyistä vahvemmin. Ongelmana on, ettei kyseisiä rikoksia tutkita nykyisin kaikissa unionin jäsenvaltioissa riittävästi.

Lakivaliokunta on asetusehdotuksesta käytyjen neuvottelujen aikana antanut siitä useita lausuntoja (LaVL 23/2013 vp, LaVL 11/2014 vp, LaVL 1/2015 vp, LaVL 9/2015 vp, LaVL 20/2016 vp sekä LaVL 2/2013 vp). Lakivaliokunta on katsonut, että ehdotus merkitsee aiempaa huomattavasti pidemmälle menevää rikosoikeudellista yhteistyötä EU:ssa, ja on tämän vuoksi pitänyt ehdotusta sekä periaatteellisesti että kansallisen oikeusjärjestelmämme kannalta erittäin merkittävänä. Lakivaliokunta on suhtautunut asetusehdotukseen varsin kriittisesti, vaikkakin asetusehdotus on neuvottelujen kuluessa muuttunut Suomen kannalta myönteiseen suuntaan.

Valtioneuvoston antamasta uudesta jatkokirjelmästä ilmenee, että asetusehdotuksen sisällöstä päästiin joulukuussa 2016 pidetyssä OSA-neuvostossa laajaan yhteisymmärrykseen. Kyseisessä neuvostossa Suomi hyväksyi asetusehdotuksen sisällön esitettäväksi Euroopan parlamentille (LaVL 20/2016 vp), jonka suostumusta asetuksen hyväksyminen myös edellyttää. Euroopan parlamentin suostumusta ei ole vielä saatu. Ruotsi on kuitenkin jo ilmoittanut, ettei se tässä vaiheessa osallistu EPPO:on. Yksimielisyyden puuttuminen on todettu neuvostossa helmikuussa.

Tämän jälkeen Suomi on yhdessä 16 muun jäsenvaltion kanssa allekirjoittanut kirjeen, jossa on pyydetty SEUT 86(1) artiklan mukaisesti asetusehdotuksen saattamista Eurooppa-neuvoston käsiteltäväksi. Jollei yksimielisyyttä saavuteta myöskään Eurooppa-neuvostossa, vähintään yhdeksän jäsenvaltiota voi ilmoittaa käynnistävänsä asiassa tiiviimmän yhteistyön. Saadun selvityksen mukaan näyttää varmalta, ettei Eurooppa-neuvostossa päästä yhteisymmärrykseen asetusehdotuksesta.

Valtioneuvoston kirjelmän mukaan eduskunnalle laaditun kirjelmän tarkoituksena on linjata Suomen kanta tiiviimpään yhteistyöhön osallistumisesta. Tästä huolimatta siinä on otettu kantaa myös siltä varalta, että Eurooppa-neuvostossa saavutettaisiin EPPO:n perustamisesta yksimielisyys. Lakivaliokunta kiinnittää erityistä huomiota valtioneuvoston kantaan siltä osin kuin siinä esitetään seuraavaa: "Suomi hyväksyy asetusehdotuksen sisällön EPPO:n perustamisen pohjaksi ja pitää tärkeänä, että lähes neljä vuotta kestäneiden neuvottelujen lopputulosta muutetaan tässä vaiheessa vain siltä osin kuin on ehdottoman välttämätöntä. Jos yksimielisyys on Eurooppa-neuvostossa näin saavutettavissa, Suomi ei valtioneuvoston kannan mukaan estä yksimielisyyden syntyä." Lakivaliokunta pitää kantaa tulkinnanvaraisena, koska se jättää epäselväksi, miltä osin valtioneuvosto olisi valmis Eurooppa-neuvostossa luopumaan Suomen neuvottelutuloksista yksimielisyyden saavuttamiseksi.

Lakivaliokunta on pyytänyt asiasta oikeusministeriöltä lisäselvitystä. Oikeusministeriö on tuonut esiin, että neuvoston sihteeristöltä ja neuvoston oikeuspalvelulta saadun tiedon mukaan asetusluonnoksen viimeisin versio (asiakirja 5766/17) on pohja Eurooppa-neuvostokäsittelylle ja tiiviimmän yhteistyön käynnistymiselle, eikä siihen voida koskea ennen kuin tiiviimpi yhteistyö

käynnistetään. Tiiviimmässä yhteistyössä asetusluonnoksen tekstiä voidaan taas ryhtyä työstämään. Oikeusministeriön lisäselvityksen valossa näyttää siten siltä, ettei asetusluonnoksen viimeisintä versiota voida Eurooppa-neuvoston käsittelyssä enää sisällöllisesti muuttaa. Lakivaliokunta katsoo, että tässä valossa valtioneuvoston kannan sanamuoto ei ole onnistunut, sillä se antaa asetusehdotuksen käsittelystä ja neuvottelutilanteesta Eurooppa-neuvostossa virheellisen kuvan. Valtioneuvoston kantaa tulee siksi tarkistaa edellä esitetyn mukaisesti. Toisaalta, jos kävisi niin, että oikeusministeriön lisäselvityksestä poiketen Eurooppa-neuvostossa ryhdyttäisiinkin neuvottelemaan viimeisimmästä asetusehdotuksesta yksimielisyyden saavuttamiseksi, lakivaliokunta katsoo, ettei Suomen tällöin tule luopua keskeisistä neuvottelutuloksistaan yhteisymmärrykseen pääsemiseksi. Tällainen keskeinen neuvottelutulos on muun muassa se, miten tutkinnanjohtajuutta on asetusehdotuksessa säännelty (ks. esim. LaVL 1/2015 vp). Tältä osin lakivaliokunta siten yhtyy hallintovaliokunnan lausuntoon (ks. HaVL 2/2017 vp), jossa poiketaan valtioneuvoston kannasta. Kaiken kaikkiaan lakivaliokunta korostaa edellä esitetyn valossa sen tärkeyttä, että valtioneuvoston kirjelmissä ja muissa selvityksissä annetaan eduskunnalle riittävät ja asianmukaiset tiedot ja että valtioneuvoston kanta muotoillaan mahdollisimman selkeästi ja yksiselitteisesti.

Siltä osin kuin valtioneuvoston kannassa edellä todetuin tavoin katsotaan, että Suomi ei estäisi yksimielisyyden syntymistä Eurooppa-neuvostossa, lakivaliokunta toteaa, ettei se asetu tällaista toimintalinjaa vastaan edellyttäen kuitenkin, että edellä mainittu lakivaliokunnan valtioneuvoston kantaan tekemä tarkistus ja poikkeus otetaan asianmukaisesti huomioon. Samalla lakivaliokunta kiinnittää kuitenkin huomiota aikaisempiin lausuntoihinsa, joissa se on korostanut, että siihen, osallistuuko Suomi EPPO:n perustamiseen vai ei, tulee ottaa lopullisesti kantaa vasta sitten, kun ratkaisun tekemiseksi on saatu riittävä tietopohja. Vasta tällöin voidaan arvioida, onko Euroopan syyttäjänvirastoon osallistuminen Suomen edun mukaista ja tuottaako se Suomelle lisäarvoa. Tilanne ei valiokunnan näkemyksen mukaan vielä ole tämä, sillä esimerkiksi EPPO:n perustamisen kustannuksista ei ole vielä lopullisia arvioita. Lopullisen kannan ottaminen asiaan edellyttää lisäksi perusteellista ja huolellista valmistelua sekä eduskunnan asianmukaista informointia ja osallistumista kannan muodostukseen. Edellä esitettyyn nähden se, että Suomi tulisi sidotuksi EPPO:n perustamiseen jo Eurooppa-neuvostovaiheessa siellä syntyneen yksimielisyyden vuoksi, ei valiokunnan mielestä ole tyydyttävää.

Jos asetusehdotuksesta ei saavuteta Eurooppa-neuvostossa yhteisymmärrystä, vähintään yhdeksän jäsenvaltioita voi käynnistää tiiviimmän yhteistyön. Valiokunta yhtyy valtioneuvoston kantaan siitä, että Suomi osallistuu tiivimpään yhteistyöhön, sillä sitä voidaan pitää tärkeänä Suomen neuvottelutavoitteiden turvaamiseksi. Edellytyksenä kuitenkin on, että jäsenvaltio voi jättäytyä tiiviimmästä yhteistyöstä pois missä tahansa neuvotteluvaiheessa. Lopuksi valiokunta korostaa, että lopullinen päätös siitä, osallistuuko Suomi EPPO:n perustamiseen vai ei, tulee tehdä kattavan ja perusteellisen valmistelun pohjalta, jossa eduskuntaa informoidaan asianmukaisesti.

**Valiokunnan lausunto LaVL 2/2017 vp**

**VALIOKUNNAN LAUSUNTO**

Lakivaliokunta ilmoittaa,

> *että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan edellä esitetyllä tarkistuksella ja poikkeuksella sekä korostaen edellä esitettyjä näkökohtia.*

Helsingissä 1.3.2017

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Kari Tolvanen kok
varapuheenjohtaja Eva Biaudet r
jäsen Laura Huhtasaari ps
jäsen Emma Kari vihr
jäsen Suna Kymäläinen sd
jäsen Mikko Kärnä kesk
jäsen Antero Laukkanen kd
jäsen Sanna Marin sd
jäsen Outi Mäkelä kok
jäsen Juha Pylväs kesk
jäsen Mari-Leena Talvitie kok
jäsen Ville Tavio ps

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marja Tuokila