Valiokunnan lausunto LaVL 20/2016 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 29/2016 vp — U 64/2013 vp mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- hallitusneuvos Katariina Jahkola, oikeusministeriö
- lainsäädäntöneuvos Hannele Taavila, sisäministeriö
- neuvotteleva virkamies Jere Lumme, valtiovarainministeriö
- valtionsyyttäjä Ritva Sahavirta, Valtakunnansyyttäjänvirasto
- poliisiylitarkastaja Markku Ryymin, Poliisihallitus
- professori Raimo Lahti
- professori Päivi Leino-Sandberg
- apulaisprofessori Sakari Melander

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:
- Helsingin käräjäoikeus
- Helsingin syyttäjänvirasto
- Tulli
- Suomen Asianajajaliitto

Viitetiedot

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

Valmis
5.0

Valiokunnan lausunto LaVL 20/2016 vp

VALTIONEUVOSTON JATKOKIRJELMÄ

Ehdotus

Komissio antoi asetusehdotuksen Euroopan syyttäjänviraston (EPPO) perustamiseksi 17.7.2013 (KOM(2013) 534 lopullinen). Neuvoston puheenjohtajavaltio Slovakian aikomuksena on tuoda koko asetusehdotus oikeus- ja sisäasiain neuvostoon 8.—9.12.2016 neuvoston poliittista yhteisymmärrystä varten. Tämän jälkeen tekstille tarvitaan Euroopan parlamentin hyväksyntä ennen neuvoston lopullista ratkaisua EPPO:n perustamisesta. Tämän U-jatkokirjeen tarkoituksena on määrittää Suomen kanta neuvottelujen tuloksena muotoutuneen asetusehdotuksen esittämiseen neuvoston kantana Euroopan parlamentille. Ehdotuksen sisältö ilmenee tarkemmin valtioneuvoston kirjelmästä.

Tämänhetkisten tietojen valossa näyttää siltä, että joulukuun neuvostossa ei vielä edellytetä otettavaksi lopullista kantaa siihen, osallistuuko Suomi EPPO:n perustamiseen vai ei. Tämä arvio tulee tehtäväksi siinä vaiheessa, kun Euroopan parlamentin hyväksymä asetusteksti viedään neuvostoon hyväksyttäväksi. Jos yksimielisyyttä neuvostossa ei tuolloin saavuteta, vähintään 9 jäsenvaltiota voi esittää, että asetusteksti viedään Eurooppa-neuvostoon, ja käynnistää tiiviimmän yhteistyön vaiheen EPPO:n perustamiseksi.

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto toteaa, että Suomi ei hyväksy EU:n talousarvioon kohdistuvia petoksia eikä korruptiota. Niiden aiheuttamien taloudellisten menetysten tarkka arviointi on osoittautunut vaikeaksi. Kuitenkin varovaisimmatkin arviot osoittavat, että kyse on miljardeista euroista vuosittain. Tilanteen jatkuminen osoittaa, etteivät nykyiset rakenteet toimi riittävän tehokkaasti, ja valtioneuvosto suhtautuu siksi myönteisesti tavoitteeseen tehostaa EU:n taloudellisten etujen suojaa.

EPPO:a koskevan asetusehdotuksen käsittelyssä on Suomen keskeisten neuvottelutavoitteiden suhteen edetty myönteiseen suuntaan, vaikka aivan kaikki Suomen kannattamat ratkaisumallit eivät ole saaneet enemmistön tukea. Valtioneuvosto on kiinnittänyt neuvotteluissa erityistä huomiota EPPO:n toimivallan määrittelyyn. Myös niin sanotussa unionipetosdirektiivissä saavutettavalla lopputuloksella on merkitystä tässä arvioinnissa.

Valtioneuvosto toteaa, että asetustekstin ja sitä koskevan komission kustannus-hyötyanalyysin perusteella ei voida antaa tarkkaa arviota siitä, kuinka paljon EPPO:sta olisi saatavissa taloudellista hyötyä. Koska EPPO:sta saatavan taloudellisen hyödyn arviointi on tässä vaiheessa annetuilla tiedoilla vaikeaa, tulee asetuksen viiden vuoden kuluttua tapahtuvassa ensimmäisessä arvioinnissa kiinnittää erityistä huomiota näiden taloudellisten hyötyjen kattavaan analyysiin sekä pohtia tämän perusteella tarvetta viraston toiminnan ja rakenteen kehittämiseen.

Oikeusministeriö on pyytänyt keskeisiltä kansallisilta intressitahoilta arviota EPPO:n perustamisen hyödyistä ja haitoista Suomen kannalta. Hyötyinä on tuotu esiin mahdollisuus puuttua EU:n taloudellisia etuja vahingoittaviin rikoksiin nykyistä tehokkaammin, parantaa esitutkintaviranomaisten ja syyttäjien välistä yhteistyötä sekä heidän erikoistumistaan ja EU-tason koordinaatiota vaikeiden ja taloudelliselta intressiltään merkittävien EU-petosten tutkinnassa ja syyteharkin-

nassa. Ongelmina on toisaalta nähty erityisesti byrokratian lisääntyminen, muusta tutkinnasta poikkeavan päätöksentekomekanismin luominen, toimivaltakysymyksiin liittyvät tulkinnanvaraisuudet sekä huoli kustannuksista. Toisaalta on myös todettu, että osallistumalla EPPO:on Suomi voisi edistää pohjoismaisen avoimen ja tehokkaan hallintokulttuurin omaksumista EPPO:n toiminnassa ja vaikuttaa siihen, millaiseksi EPPO:n toiminta käytännössä muodostuu. Merkittävänä Suomen osallistumispäätökseen vaikuttavana tekijänä on tuotu esiin myös se, kuinka monta jäsenvaltiota EPPO:on osallistuu.

Valtioneuvosto Suomen neuvottelutavoitteiden ja saadun lausuntopalautteen perusteella katsoo, että neuvottelujen tuloksena syntynyt asetusehdotus voidaan hyväksyä esitettäväksi neuvoston kantana Euroopan parlamentille hyväksymistä varten.

Jos asetusehdotuksesta ei neuvostossa saavuteta yksimielisyyttä, edellytyksenä osallistumiselle on, että selkeä päätöksentekoon osallistuvien jäsenvaltioiden enemmistö on EPPO:on menossa mukaan. Päätös Suomen osallistumisesta EPPO:n perustamiseen on tarkoitus tehdä siinä vaiheessa, kun Euroopan parlamentti on asetusehdotuksen hyväksynyt ja sen lopullinen sisältö on selvillä.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Tausta ja neuvottelutilanne

Euroopan syyttäjänvirastoa (EPPO) koskevasta asetusehdotuksesta on neuvoteltu neuvoston työryhmässä tiiviisti vuodesta 2013 lähtien. Lakivaliokunta on neuvottelujen aikana antanut ehdotuksesta useita lausuntoja (LaVL 23/2013 vp, LaVL 11/2014 vp, LaVL 1/2015 vp, LaVL 9/2015 vp sekä LaVL 2/2013 vp).

Valtioneuvoston järjestyksessään neljännestä jatkokirjelmästä ilmenee, että puheenjohtajavaltion tavoitteena on saavuttaa asetusehdotuksen sisällöstä yhteisymmärrys 8.—9.12.2016 pidettävässä oikeus- ja sisäasioiden neuvostossa. Tämän jälkeen sille tarvitaan vielä Euroopan parlamentin hyväksyntä ennen neuvoston lopullista ratkaisua Euroopan syyttäjänviraston perustamisesta. Joulukuun OSA-neuvostossa kantaa ei kuitenkaan vielä ole tarpeen ottaa siihen, osallistuuko Suomi Euroopan syyttäjänviraston toimintaan vai ei. Tämä ratkaisu tulee tehtäväksi myöhemmin, kun asetusehdotukselle on saatu Euroopan parlamentin hyväksyntä. Lakivaliokunta keskittyy tämän vuoksi lausunnossaan arvioimaan asetusehdotuksen sisältöä.

Asetusehdotuksen arviointia

Valtioneuvosto katsoo, että neuvottelujen tuloksena syntynyt asetusehdotus voidaan hyväksyä esitettäväksi neuvoston kantana Euroopan parlamentille hyväksymistä varten. Lakivaliokunta yhtyy valtioneuvoston kantaan seuraavin huomautuksin.

Valiokunta toteaa, että nyt puheena oleva asetusehdotus on useissa suhteissa edennyt Suomen kannalta myönteiseen suuntaan verrattuna komission alkuperäiseen asetusehdotukseen, johon valiokunta on suhtautunut varsin kriittisesti. Esimerkiksi Euroopan syyttäjänviraston rakenne on la-

kivaliokunnan kannattamalla tavalla kollegiaalinen, mikä merkitsee sitä, että keskustasolla on Euroopan syyttäjä kaikista virastoon osallistuvista jäsenvaltioista (ks. LaVL 2/2013 vp ja LaVL 1/2015 vp). Kollegiaalisen rakenteen etu on, että se edistää syyttäjänviraston keskustason asiantuntemusta jäsenvaltioiden järjestelmien erityispiirteistä.

Myönteistä on myös se, että toisin kuin komission alkuperäisessä asetusehdotuksessa, Euroopan syyttäjänviraston toimivalta käsitellä ehdotuksen soveltamisalaan kuuluvia rikoksia ei ole yksinomainen. Lakivaliokunnalle erityisen merkityksellinen on ollut myös asetusehdotuksen sääntely Euroopan syyttäjänviraston suhteesta kansallisiin toimivaltajärjestelyihin. Lakivaliokunta on aiemmissa lausunnoissaan korostanut, että asetusehdotuksen tulee olla yhteensopiva Suomen kansallisen järjestelmän kanssa eikä sen tule johtaa tarpeeseen muuttaa lainsäädäntöä kansallisista toimivaltajärjestelyistä syyttäjän ja esitutkintaviranomaisten välillä (ks. LaVL 23/2013 vp, LaVL 11/2014 vp ja LaVL 1/2015 vp). Neuvottelujen aikana asetusehdotuksen artikloihin (12 ja 23 artikla) ja johdanto-osaan on saatu tätä koskevia selventäviä kirjauksia. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan kirjaukset mahdollistavat sen, ettei toimivaltajärjestelyjä syyttäjän ja esitutkintaviranomaisten välillä tarvitse Suomessa muuttaa. Tämän tulkinnan pitävyys on valiokunnan mukaan keskeinen reunaehto ehdotuksen hyväksyttävyydelle. Edistystä on tapahtunut myös Suomelle alun perin ongelmallisessa sovintomenettelyä koskevassa asetusehdotuksen sääntelyssä, sillä sitä on neuvottelujen kuluessa muutettu siten, että se on sovitettavissa yhteen Suomen syyteneuvottelujärjestelmän kanssa (34 artikla, LaVL 1/2015 vp).

Asetusehdotuksen mukaan Euroopan syyttäjänviraston toimivalta kattaa ensinnäkin niin sanotut unionipetosdirektiivissä tarkoitetut unionin taloudellisia etuja vahingoittavat rikokset (17 artikla). Koska Euroopan syyttäjänvirasto käyttää toimivaltaansa kunkin jäsenvaltion unionipetosdirektiiviä koskevan täytäntöönpanolainsäädännön perusteella, lakivaliokunta on aiemmin katsonut, että asetusehdotusta tulisi selventää siten, että jäsenvaltiot velvoitettaisiin ilmoittamaan Euroopan syyttäjänvirastolle, mitkä rikokset unionipetosdirektiivi kussakin jäsenvaltiossa kattaa (ks. LaVL 9/2015 vp). Tällainen selvennys on ehdotukseen neuvottelujen kuluessa lisätty.

Varsinaisten unionipetosten lisäksi Euroopan syyttäjänviraston toimivalta kattaa eräin edellytyksin myös kyseisiin rikoksiin läheisesti liittyvät muut rikokset (17 artiklan 2 kohta). Lakivaliokunta on neuvottelujen alusta alkaen suhtautunut liitännäisrikoksia koskevaan ehdotukseen varsin kriittisesti, koska valiokunnan mielestä se laajentaa syyttäjänviraston toimivaltaa merkittävästi SEUT 86 artiklassa määritellyistä rikoksista (LaVL 23/2013 vp). Lisäksi valiokunta on katsonut, että liitännäisrikoksia koskeneet ehdotukset ovat olleet epäselviä ja sanamuodoltaan väljiä ja siten myös rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen kannalta ongelmallisia. Valiokunta on tämän vuoksi pitänyt tärkeänä, että liitännäisrikokset määritellään artiklatasolla tarkemmin Euroopan syyttäjänviraston toimivallan selkeyttämiseksi (LaVL 1/2015 vp).

Liitännäisrikoksia koskevaa ehdotusta on myöhemmin täsmennetty muun muassa edellyttämällä, että liitännäisrikoksen tulee erottamattomasti liittyä unionipetosdirektiivissä tarkoitettuun rikokseen. Lisäksi viimeisimmän asetusehdotuksen johdanto-osassa on selkeytetty lakivaliokunnan toivomalla tavalla sitä, mitä liitännäisrikoksen liittymisellä "erottamattomasti" unionipetokseen tarkoitetaan (LaVL 9/2015 vp). Euroopan syyttäjänviraston toimivaltaa on myös rajattu tapauksissa, joissa unionipetosdirektiivissä tarkoitetusta rikoksesta säädetty enimmäisrangaistus on liitännäisrikoksesta säädettyä enimmäisrangaistusta alhaisempi tai jos rikoksesta todennäköi-

sesti EU:lle aiheutuva vahinko ei ylitä jäsenvaltiolle aiheutuvaa vahinkoa (20 artikla). Niin ikään on täsmennetty, että toimivalta ratkaista liitännäistoimivaltaan liittyvät erimielisyydet on kansallisilla viranomaisilla.

Edellä esitetystä huolimatta eräät valiokunnan kuulemat asiantuntijat ovat pitäneet liitännäisrikoksia koskevaa ehdotusta edelleen liian väljänä ja ennakoimattomana. Tämän vuoksi valiokunta katsoo, että ehdotusta tulisi mahdollisuuksien mukaan pyrkiä vielä täsmentämään. Kaiken kaikkiaan tärkeää on, että liitännäistoimivalta koskee vain sitä, mikä on Euroopan syyttäjänvirastolle asetettujen tavoitteiden kannalta välttämätöntä.

Liitännäisrikoksia koskeva ehdotus laajentaa Euroopan syyttäjänviraston toimivaltaa myös valtiosääntöoikeudelliselta kannalta merkityksellisellä tavalla (ks. mm. LaVL 23/2013 vp), minkä vuoksi on tärkeää, että ehdotuksesta saadaan myös perustuslakivaliokunnan arvio.

Valiokunta kiinnittää huomiota myös Euroopan syyttäjänviraston toimivaltaan vähäisissä rikoksissa (20 artikla). Pääsäännön mukaan syyttäjänvirasto ei käytä toimivaltaansa vähäisissä, alle 10 000 euron rikoksissa. Tällaiset rikokset kuitenkin kuuluvat Euroopan syyttäjänviraston toimivaltaan, jos tapauksella on unionitason vaikutuksia, jotka edellyttävät syyttäjänviraston tutkintaa. Lakivaliokunta on aiemmin katsonut, ettei artiklan sanamuoto ole tältä osin riittävän täsmällinen syyttäjänviraston toimivallan määrittelemiseksi, minkä vuoksi sitä, mitä unionitason vaikutuksilla tarkoitetaan, tulisi selventää esimerkiksi resitaalilla (LaVL 1/2015 vp). Tällaista selvennystä ei sisälly viimeisimpään asetusehdotukseen. Valiokunta pitää tärkeänä, että mahdollisuuksien mukaan tällainen selvennys pyritään vielä saamaan asetukseen.

Ehdotuksen avoimuutta koskevassa 65 artiklassa neuvoston avoimuusasetusta sovelletaan vain Euroopan syyttäjänviraston hallinnollisiin tehtäviin liittyviin asiakirjoihin. Valtioneuvoston kirjelmästä ilmenevin tavoin valiokunta pitää tärkeänä, että avoimuusasetusta sovellettaisiin Euroopan syyttäjänviraston toimintaan mahdollisimman laajasti.

Lopuksi

Valtioneuvoston kirjelmästä ilmenee, että oikeusministeriö on pyytänyt keskeisiltä intressitahoilta arviota Euroopan syyttäjänviraston perustamisen hyödyistä ja haitoista. Saadun selvityksen mukaan hyötynä pidetään ennen muuta sitä, että Euroopan syyttäjänviraston katsotaan tehostavan EU:n taloudellisia etuja vahingoittaviin rikoksiin puuttumista koko unionin alueella. Lisäksi sen arvioidaan parantavan syyttäjän ja esitutkintaviranomaisten välistä yhteistyötä ja unionin tason koordinointia unionipetosten tutkinnassa ja syyteharkinnassa. Huolta herättävät vuorostaan byrokratian lisääntyminen ja syyttäjänvirastosta aiheutuvat kustannukset. Vastaavia näkemyksiä ovat esittäneet myös lakivaliokunnan kuulemat asiantuntijat.

Vaikka tässä vaiheessa ei ole tarpeen ottaa kantaa siihen, osallistuuko Suomi Euroopan syyttäjänvirastoon vai ei, todennäköistä on, että tällainen päätös tulee tehtäväksi lähitulevaisuudessa. Ratkaisun tekeminen edellyttää syyttäjänvirastoon osallistumisesta ja siitä pois jäämisestä aiheutuvien etujen ja haittojen huolellista punnintaa. Valiokunta pitää tärkeänä, että ratkaisun tekemiseksi syyttäjänviraston hyödyistä samoin kuin sen perustamisen ja toiminnan aiheuttamista kustan-

nuksista unionin ja jäsenvaltioiden tasolla pyritään saamaan nyt käytettävissä olevaa enemmän tietoa.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Lakivaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa edellä esitetyin huomautuksin valtioneuvoston kantaan.

Helsingissä 2.12.2016

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Kari Tolvanen kok
jäsen Laura Huhtasaari ps
jäsen Katja Hänninen vas
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 Johanna Ojala-Niemelä sd
jäsen Juha Pylväs kesk
jäsen Antti Rantakangas kesk
jäsen Mari-Leena Talvitie kok

Valiokunnan sihteereinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marja Tuokila