Valiokunnan lausunto PeVL 19/2017 vp– U 64/2013 vp

Perustuslakivaliokunta

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): Perustuslakivaliokuntaan on saapunut jatkokirjelmä UJ 13/2017 vp — U 64/2013 vp mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- erityisasiantuntija Lauri Rautio, oikeusministeriö
- professori Päivi Leino-Sandberg

Viitetiedot

Valiokunta on antanut asiasta aiemmin lausunnon PeVL 61/2016 vp sekä kannanoton PeVP 9/ 2017 vp.

VALTIONEUVOSTON JATKOKIRJELMÄ

Ehdotus

Valtioneuvosto on perustuslain 96 §:n 2 momentin mukaisesti lähettänyt eduskunnalle U-kirjelmän (U 64/2013 vp) Euroopan komission tekemästä ehdotuksesta neuvoston asetukseksi Euroopan syyttäjänviraston (European Public Prosecutor's Office, EPPO) perustamisesta. Asetusehdotuksen mukaan EPPO olisi itsenäinen toimielin ja se vastaisi EU:n taloudellisiin etuihin kohdistuvien rikosten tutkinnasta sekä syytteen nostamisesta ja sen ajamisesta tuomioistuimessa. Valtioneuvosto on antanut komission asetusehdotukseen liittyvän U-jatkokirjelmän (UJ 13/2017 vp), jonka tarkoituksena on linjata Suomen kanta EPPO:on osallistumisesta.

Valmis
5.0

Valiokunnan lausunto PeVL 19/2017 vp

Valtioneuvoston kanta

Euroopan syyttäjänvirastolla on tarkoitus torjua EU-maissa tapahtuvia EU-varoihin kohdistuvia väärinkäytöksiä ja korruptiota. Suomessa EU-varojen väärinkäytökset tutkitaan tehokkaasti, mutta kaikissa muissa EU-maissa näin ei ole. Vaikka syyttäjänviraston tarve suomalaisen rikostutkinnan kannalta on vähäinen, Suomen intressissä on osallistua EU-hankkeeseen, jolla suojataan myös suomalaisten veronmaksajien varoja. Mitä tehokkaammin EU:n budjettia vahingoittaviin rikoksiin ja rikoshyötyyn pystytään muissakin jäsenvaltioissa puuttumaan, sitä enemmän se hyödyttää erityisesti Suomen kaltaisia EU:n nettomaksajavaltioita. Näistä syistä valtioneuvosto katsoo, että EPPO:on osallistuminen on Suomen edun mukaista.

Valtioneuvoston EU-vaikuttamisstrategian mukaan unionin budjettia tulee suojata korruptiolta ja muilta petoksilta nykyistä tehokkaammin. Näiden rikosten aiheuttamien taloudellisten menetysten tarkka arviointi on osoittautunut vaikeaksi, mutta varovaisemmatkin arviot osoittavat, että kyse on miljardeista euroista vuosittain. Tilanteen jatkuminen osoittaa, etteivät nykyiset kansalliset eivätkä EU-tason rakenteet toimi riittävän tehokkaasti EU:n budjettiin kohdistuvien petosten ja muiden väärinkäytösten torjumiseksi. Tällä hetkellä puuttuu toimielin, joka voisi velvoittaa jäsenvaltiot tutkimaan EU:n budjettia vahingoittavia rikoksia.

EPPO:sta saatava lisäarvo perustuisi ennen muuta siihen, että sillä olisi sitovaa päätösvaltaa suhteessa jäsenvaltioihin sen varmistamiseksi, että EU:n budjettiin kohdistuvat rikokset tutkitaan ja niistä nostetaan syyte kansallisissa tuomioistuimissa. Siten EPPO:lla voitaisiin puuttua rikoksiin, joilla on varsin suuri merkitys EU:n varainkäyttöön ja unionin uskottavaan toimintaan ylipäätään.

Suomen asettamat neuvottelutavoitteet EPPO:a koskevan asetusehdotuksen sisältökysymyksissä ovat toteutuneet hyvin. EPPO:n rakenne on Suomen neuvottelutavoitteiden mukaisesti kollegiorakenne, mikä varmistaa sen, että EPPO:ssa on asiantuntemusta kaikkien osallistuvien jäsenvaltioiden oikeusjärjestelmistä. Kuten Suomi on edellyttänyt, EPPO:on osallistuminen ei myöskään edellytä muutoksia viranomaisten kansallisissa toimivaltajärjestelyissä. Tämä merkitsee sitä, että EPPO:on liittyminen ei edellytä Suomessa tutkinnanjohdon siirtämistä poliisilta syyttäjälle. Suomen neuvottelutavoitteiden mukaisesti Euroopan syyttäjänvirasto tulee komission ehdotusta merkittävästi vahvemmin toimimaan kussakin maassa kansallisen prosessilainsäädännön mukaisesti. Jos Euroopan syyttäjänvirasto nostaa rikossyytteen, syytettä ajaa kansallisessa tuomioistuimessa kansallinen EPPO-syyttäjä kansallisen lainsäädännön mukaisesti. Myös mm. Suomen nykyiseen järjestelmään soveltumaton sovintomenettely eli syytteestä sopiminen rahasummaa vastaan oikeudenkäynnin ulkopuolella on saatu poistettua asetusehdotuksesta ja tilalle on saatu Suomen syyteneuvottelujärjestelmään sovitettavissa oleva artikla.

Valtioneuvosto korostaa toimivaltakysymysten merkittävyyttä ja pitää tärkeänä, että myös neuvoston oikeuspalvelu on vahvistanut, että EPPO:n toimivaltaa koskeva sääntely kunnioittaa perussopimuksen määräyksiä. Suomi on myös muutoin neuvotteluissa saanut täsmennettyä asetustekstin ja sen johdanto-osan muotoiluja varmistuakseen siitä, että toimivaltasääntely on sopusoinnussa Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 86 artiklan 1 kohdan oikeusperustan kanssa.

Suomen tavoite EU:n avoimuusasetuksen laajasta soveltamisesta EPPO:n toiminnassa ei ole kaikilta osin toteutunut. Suomi voi edistää laajan avoimuuden toteutumista EPPO:n käytännön toiminnassa vain osallistumalla viraston toimintaan ja sen avoimuusmyönteisen toimintakulttuurin ja sisäisten sääntöjen luomiseen.

Suomelle on perusoikeuksien osalta myös tärkeää, että EPPO:n toiminnassa noudatetaan EU:n perusoikeuskirjan määräyksiä ja myös Euroopan ihmisoikeussopimuksesta johtuvia velvoitteita. Asetusehdotuksessa on viittaukset EU:n perusoikeuskirjaan, rikoksesta epäillyn ja syytetyn vähimmäisoikeuksia koskevaan sekundäärilainsäädäntöön sekä säännökset oikeussuojakeinoista ja tietosuojasta. Muilta osin perusoikeudet määräytyvät kansallisen lain mukaan. Valtioneuvosto katsoo, että perusoikeuksia koskeva sääntely on asianmukaista.

Suomen neuvottelutavoitteita ja niiden toteutumista on tarkemmin selostettu 4.11.2016 päivätyssä U-jatkokirjeessä.

EPPO:sta saatavan lisäarvon ja tehokkaan käytännön toiminnan kannalta on olennaista, että mahdollisimman moni jäsenvaltio osallistuu EPPO:on. Tämänhetkisten tietojen valossa näyttää siltä, että EPPO:on osallistuu 20—21 jäsenvaltiota, mikä tarkoittaa Suomen neuvottelutavoitteiden toteutumista myös laajan osallistujamäärän suhteen.

Valtioneuvosto pitää ensiarvoisen tärkeänä, että asetuksen viiden vuoden kuluttua tapahtuvassa ensimmäisessä arvioinnissa kiinnitetään erityistä huomiota saavutettujen taloudellisten hyötyjen kattavaan analyysiin, jonka pohjalta on tarvittaessa ryhdyttävä toimenpiteisiin viraston toiminnan ja rakenteen kehittämiseksi.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Arvion perusteet

Perustuslakivaliokunta on antanut Euroopan syyttäjänviraston perustamista koskevasta jatkokirjelmästä (valtioneuvoston kirjelmään eduskunnalle ehdotuksesta neuvoston asetukseksi (Euroopan syyttäjänviraston perustaminen) liittyvä jatkokirjelmä UJ 29/2016 vp) lausunnon PeVL 61/2016 vp. Valiokunta on lisäksi antanut kannanoton, jossa se uudisti mainitussa lausunnossa esittämänsä valtiosääntöoikeudelliset seikat ja totesi, että Suomen mahdollinen osallistuminen EPPO:on tulee päättää kattavan ja perusteellisen valmistelun pohjalta, jossa eduskuntaa informoidaan asianmukaisesti (PeVP 9/2017 vp, 4 §). Valiokunta toistaa kantansa, jonka mukaan sen mielestä valtioneuvoston on tässä harkinnassa syytä ottaa huomioon Suomen valtiosääntöön perustuvia näkökohtia, vaikka asetusehdotus sinänsä perustuukin SEUT 86 artiklaan (PeVL 61/2016 vp, s. 3).

Asetusehdotuksen arviointi

Nyt arvioitavassa kirjelmässä valtioneuvosto katsoo taloudellisiin ja EU:n toiminnan hyväksyttävyyteen liittyviin seikkoihin nojaten, että EPPO:on osallistuminen on Suomen edun mukaista. Perustuslakivaliokunta pitää esitettyjä perusteita sinänsä asianmukaisina ja katsoo, ettei perustus-

laista johdu esteitä EPPO:on osallistumiselle. Valiokunnan mielestä valtioneuvoston on kuitenkin liittymisharkinnassa otettava huomioon myös rikosoikeudellisen järjestelmän ja sen perusoikeuskytkentöjen kannalta samankaltaisiin perusratkaisuihin sitoutuneiden EU:n jäsenmaiden päätökset EPPO:on osallistumisesta.

Perustuslakivaliokunnan mielestä asiassa on edelleen kuitenkin kysymys EPPO:on liittymisen lisäksi asetuksen jatkovalmistelusta, ja valiokunnan oikeusministeriöltä saaman selvityksen mukaan ainakin vähäisiä muutosehdotuksia asetusehdotuksen tekstiin on valmistelun nykyisessäkin vaiheessa katsottu voitavan tehdä.

Perustuslakivaliokunta kiinnittää kattavan ja perusteellisen valmistelun vaatimuksen näkökulmasta edelleen huomiota siihen, että eduskunta on valmistelun aikana kiinnittänyt erityistä huomiota asetusehdotuksen toimivaltaperustaan, EPPO:n toimivaltuuksiin erityisesti ns. liitännäisrikosten osalta ja eräisiin perusoikeuksiin liittyviin seikkoihin. Valiokunnan mielestä vaikuttaa siltä, että liitännäisrikoksiin liittyvä toimivalta on yhä määritelty sangen väljästi. Valiokunta on lisäksi pitänyt tärkeänä, että perusoikeuskirja ja Euroopan ihmisoikeussopimus sekä niitä koskeva Euroopan unionin tuomioistuimen ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö on otettava asianmukaisesti huomioon asetuksen valmistelussa ja asetuksen tulevassa soveltamisessa. Valiokunnan mielestä olennaisia tässä suhteessa ovat olleet erityisesti rikosoikeudellisen legaliteettiperiaatteen ja ne bis in idem -kiellon asettamat vaatimukset (PeVL 61/2016 vp, s. 4). Valiokunta pitää valitettavana, että näiden edellytysten täyttymiseen ei jatkokirjelmässä oteta seikkaperäisesti kantaa.

Perustuslakivaliokunta kiinnittää edelleen huomiota myös siihen, että valtioneuvoston on vastaisuudessakin syytä pyrkiä asiakirjajulkisuuden mahdollisimman laajaan turvaamiseen myös EPPO:n toiminnassa (ks. myös PeVL 15/2017 vp, s. 5—6). Valiokunta painottaa lisäksi EPPO:n toimintaan liittyvien toimivaltasuhteiden sekä vastuiden yksiselitteisen määrittelyn tarvetta (ks. myös PeVL 13/2016 vp, s. 6). Valiokunnan mielestä jatkovalmistelussa on syytä pyrkiä erityisesti täsmentämään asetusehdotuksen 20 artiklan 5 kohdan säännöstä tilanteesta, jossa EPPO:n ja kansallisten viranomaisten välillä on erimielisyyttä siitä, kuuluuko jokin kysymys asetuksen soveltamisalaan ja siksi EU-tason vai kansallisen tason syytetoimien kohteeksi.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Perustuslakivaliokunta ilmoittaa,

> *että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan kiinnittäen huomiota edellä esitettyihin valtiosääntöoikeudellisiin seikkoihin.*

Valiokunnan lausunto PeVL 19/2017 vp

Helsingissä 30.5.2017

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Annika Lapintie vas
varapuheenjohtaja Tapani Tölli kesk
jäsen Anna-Maja Henriksson r
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Kimmo Kivelä ps
jäsen Antti Kurvinen kesk
jäsen Jaana Laitinen-Pesola kok
jäsen Leena Meri ps
jäsen Outi Mäkelä kok
jäsen Wille Rydman kok
jäsen Ville Skinnari sd
varajäsen Maarit Feldt-Ranta sd

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Mikael Koillinen