Valiokunnan lausunto PeVL 61/2016 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 29/2016 vp — U 64/2013 vp mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- hallitusneuvos Katariina Jahkola, oikeusministeriö
- professori Päivi Leino-Sandberg
- apulaisprofessori Sakari Melander
- professori Tuomas Ojanen
- apulaisprofessori Janne Salminen

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:
- apulaisprofessori Sakari Melander

VALTIONEUVOSTON JATKOKIRJELMÄ

Ehdotus

Komissio antoi asetusehdotuksen eurooppalaisen syyttäjänviraston (EPPO) perustamiseksi 17.7.2013 (COM(2013) 534 final). Käsiteltävänä olevan U-jatkokirjelmän tarkoituksena on määrittää Suomen kanta neuvottelujen tuloksena muotoutuneen asetuksen esittämiseen neuvoston kantana Euroopan parlamentille. Jatkokirjelmässä kuvataan asetuksen pääasiallista sisältöä erityisesti Suomen kannalta erityisen merkityksellisten kysymysten kannalta. Näitä ovat esimerkiksi EPPO:n rakenne, EPPO:n suhde kansallisiin toimivaltajärjestelyihin ja toimivalta liitännäisrikoksissa sekä tutkintatoimet, rajat ylittävä tutkinta ja avoimuusasetuksen soveltuminen EPPO:n toimintaan.

Valmis
5.0

Valiokunnan lausunto PeVL 61/2016 vp

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 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 kustannushyötyanalyysin 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 syyteharkinnassa. 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

Arvion perusteet

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. Oikeusministeriö on 4.11.2016 antanut komission asetusehdotukseen liittyvän U-jatkokirjeen (UJ 29/2016 vp), jonka tarkoituksena on määrittää Suomen kanta neuvottelujen tuloksena muotoutuneen asetusehdotuksen esittämiseen neuvoston kantana Euroopan parlamentille. U-jatkokirjelmän taustalla oleva asetusehdotus on merkittävällä tavalla täsmentynyt komission alkuperäiseen asetusehdotukseen (COM(2013) 534 final) verrattuna.

Perustuslakivaliokunnan mielestä valtioneuvoston kannan arvioinnissa valiokunnan perustuslain 74 §:ssä säädetystä tehtävästä käsin on olennaista, että asetusehdotus perustuu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 86 artiklaan. Artikla mahdollistaa sen, että jos EPPO:n perustamisesta ei päästä yksimielisyyteen, riittää, että mukana on yhdeksän jäsenvaltiota. Neuvotteluissa pyritään siihen, että EPPO:on osallistuisi mahdollisimman monta jäsenvaltiota. Osallistuminen riippuu kunkin jäsenvaltion harkinnasta. Valiokunnan mielestä valtioneuvoston on tässä harkinnassa syytä ottaa huomioon Suomen valtiosääntöön perustuvia näkökohtia, vaikka asetusehdotus sinänsä perustuukin SEUT 86 artiklaan. Merkittävää on myös, että perustuslakivaliokunta ei ole antanut asetusehdotuksesta lausuntoa aiemmin. Asian valtiosääntöisen arvion tarve ei siten rajoitu ainoastaan viimeisimpien muutosten sisältöön.

Mainittu SEUT 86 artikla oli eräs syy, jonka vuoksi Lissabonin sopimus saatettiin voimaan niin sanotussa supistetussa perustuslainsäätämisjärjestyksessä (PeVL 13/2008 vp, s. 8/I). Valiokunta katsoi, että syyttäjän tehtävässä on kiistatta kysymys sellaisesta julkisen vallan käyttämisestä, jonka osoittaminen muulle kuin kansalliselle viranomaiselle on ristiriidassa valtion täysivaltaisuutta koskevan perustuslain 1 §:n ja syyttäjälaitosta koskevan perustuslain 104 §:n kanssa (PeVL 13/2008 vp, s. 8/I). Valiokunnan mielestä olennaista kuitenkin on, että eduskunta on perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella Lissabonin sopimuksen hyväksymisen ja kansallisen voimaan saattamisen yhteydessä hyväksynyt SEUT 86 artiklan mukaisen mahdollisuuden EPPO:n perustamiseen. Artiklan 4 kohdassa annetaan Eurooppa-neuvostolle oikeus laajentaa syyttäjänviraston toimivaltuuksia yksimielisellä päätöksellä niin, että virasto voi toimia myös rajat ylittävän vakavan rikollisuuden torjumiseksi. Toimivaltuudet voidaan ulottaa myös useita jäsenvaltioita koskevien vakavien rikosten tekijöihin ja osallisiin.

Oikeusperustan arviointi ei kuulu perustuslakivaliokunnalle perustuslaissa osoitettuihin tehtäviin. Oikeusperustan asianmukaisuus on EU-oikeudellinen kysymys, jonka ratkaisee viime kädessä EU-tuomioistuin. Valiokunta on pitänyt kuitenkin tärkeänä, että unionilainsäädäntöä kehitetään ensisijaisesti perussopimusten puitteissa. Lisäksi valiokunta on korostanut, ettei EU-lainsäädäntöön saa sisällyttää jäsenvaltioille perussopimusten vastaisia tai perussopimuksissa määriteltyihin velvoitteisiin nähden merkittäviä uusia menettelyjä tai muitakaan sellaisia elementtejä, joita ei olisi jo hyväksytty perussopimusten voimaansaattamisen yhteydessä. Valiokunta on pitä-

nyt tärkeänä myös sitä, ettei sekundäärilainsäädännöllä tai hallitustenvälisin sopimuksin välillisestikään horjuteta perussopimuksissa määriteltyä EU:n toimielinten välistä institutionaalista tasapainoa (ks. PeVL 3/2016 vp, s. 5 ja siinä viitatut lausunnot). Mikäli asetukselle on selvä ja hyväksyttävä oikeusperusta perussopimuksista, ei kysymys ole toimivallan siirrosta valtiosääntöoikeudellisessa merkityksessä ja täysivaltaisuuden uudesta rajoituksesta (PeVL 28/2013 vp, s. 5/I).

Toimivaltuudet

Asetusehdotuksen 17 artiklan mukaan syyttäjänviraston aineellinen toimivalta kattaisi neuvoteltavana olevan unionipetoksia koskevan direktiivin mukaiset rikokset, puitepäätöksen 2008/841/JHA mukaiset teot, jos näiden painopiste on unionipetoksiin liittyvissä toimissa, ja myös unionipetoksia koskevaan direktiiviin kiinteästi liittyvät niin sanotut liitännäisrikokset. Valtioneuvoston kirjelmässä U 64/2013 vp arvioidaan ehdotettujen toimivaltuuksien olevan ongelmattomia perustuslain kannalta, mikäli asetusehdotus ei laajenna EPPO:n toimivaltuuksia SEUT 86 artiklan mukaisesta. Perustuslakivaliokunta yhtyy kantaan. Valiokunta painottaa kuitenkin erityisesti liitännäisrikoksiin liittyvien toimivaltaehdotusten osalta tarvetta varmistua siitä, että toimivaltuudet pysyvät SEUT 86 artiklan puitteissa. Nyt arvioitavana olevan asetusehdotuksen 17(2) artiklan mukaan EPPO olisi toimivaltainen käsittelemään minkä tahansa unionipetosdirektiivissä tarkoitettuun rikokseen erottamattomasti liittyvän rikoksen asetusehdotuksen 20(3) artiklassa mainituin rajoituksin. Valiokunta korostaa toimivaltakysymysten merkittävyyttä ja tarvetta kiinnittää niihin huomiota myös harkittaessa osallistumista asetusehdotuksen mukaisen EPPO:n toimintaan.

Perusoikeudet

Eduskunta on asetusehdotuksen aiemmissa valmisteluvaiheissa kiinnittänyt huomiota esimerkiksi rikosoikeudellisen legaliteettiperiaatteen ja ne bis in idem -kiellon suhteeseen asetusehdotukseen (ks. esim. LaVL 1/2015 vp). Valiokunta muistuttaa, että EU:n perusoikeuskirjassa turvatut perusoikeudet ja Euroopan ihmisoikeussopimus toimivat sekä pätevyyden että tulkinnan perusteena asetukselle. Valiokunta painottaa, että perusoikeuskirja ja Euroopan ihmisoikeussopimus sekä niitä koskeva Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ja Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö on otettava asianmukaisesti huomioon asetuksen valmistelussa ja mahdollisessa tulevassa soveltamisessa.

Asetusehdotuksen 65 artiklassa säädettäisiin EPPO:n toiminnan avoimuudesta. Sen mukaan Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission asiakirjojen saamisesta yleisön tutustuttavaksi annettua asetusta (EY 1049/2001) sovellettaisiin EPPO:n hallinnollisiin tehtäviin liittyviin asiakirjoihin. Perustuslakivaliokunta pitää perusteltuna Suomen neuvotteluissa omaksumaa kantaa siitä, että mainittua asetusta tulisi soveltaa EPPO:n toimintaan kokonaisuudessaan. Valiokunta pitää esillä ollutta julkisuusasetuksen soveltamisalan rajausta erittäin ongelmallisena ja painottaa myös Suomen perustuslain 12 §:n 2 momentista ilmenevä julkisuusperiaatteen merkitys huomioiden asiakirjajulkisuuden merkitystä. EU:n perusoikeuskirjan 42 artiklassa turvataan oikeus tutustua asiakirjoihin ja 41 artiklassa jokaisen oikeus tutustua häntä koskeviin asiakirjoihin. Avoimuutta turvaavat myös eräät muut sopimusmääräykset (ks. esim. SEUT 15 artikla).

Perustuslakivaliokunta kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että valtioneuvoston kirjelmässä viitataan liitännäisrikoksia koskevan toimivaltakysymyksen osalta neuvoston oikeuspalvelun lausuntoon nro 8904/15. Valtioneuvoston kirjelmän mukaan siinä katsotaan, että EPPO:n toimivaltuuksien laajentamisen samoihin tosiseikkoihin perustuviin tai erottamattomasti unionipetosdirektiivissä määriteltyihin rikoksiin on katsottu olevan yhteensopivaa SEUT 86 artiklan kanssa. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan kyseinen lausunto löytyy neuvoston asiakirjarekisteristä, mutta sen sisällöstä on poistettu huomattava osa keskeistä sisältöä ja johtopäätökset. Valiokunnan mielestä valtioneuvoston on syytä selvittää keinoja vaikuttaa avoimuuden toteutumiseen tältäkin osin. Lausunnon sisällön julkisuuden kannalta on merkityksellinen erityisesti EU-tuomioistuimen ratkaisu yhdistetyissä asioissa C-39/05 P ja C-52/05 P (Ruotsi, Maurizio Turco v. neuvosto). Sen mukaan perussopimusten, perusoikeuskirjan ja avoimuusasetuksen mukainen mahdollisuus tutustua asiakirjoihin, jotka sisältävät toimielimen oikeudellisen yksikön antaman lainsäädäntöehdotukseen liittyvän lausunnon oikeudellisista kysymyksistä, on omiaan lisäämään yleistä ja lainsäädäntömenettelyn avoimuutta ja vahvistamaan Euroopan kansalaisten demokraattista oikeutta valvoa tietoja, joille lainsäädäntötoimet perustuvat (ks. myös PeVL 50/2016 vp, s. 4).

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Perustuslakivaliokunta ilmoittaa,

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

Helsingissä 1.12.2016

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Annika Lapintie vas
varapuheenjohtaja Tapani Tölli kesk
jäsen Simon Elo ps
jäsen Maria Guzenina sd
jäsen Anna-Maja Henriksson r
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Ilkka Kantola sd
jäsen Kimmo Kivelä ps
jäsen Jaana Laitinen-Pesola kok
jäsen Markus Lohi kesk
jäsen Ulla Parviainen kesk
jäsen Ville Skinnari sd

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Mikael Koillinen