Valiokunnan lausunto SuVL 1/2017 vp– U 64/2013 vp

Suuri valiokunta

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta neuvoston asetukseksi (Euroopan syyttäjänviraston perustaminen)

Valtioneuvostolle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvosto on toimittanut eduskunnalle perustuslain 96 §:n mukaisen jatkokirjelmän UJ 3/2017 vp — U 64/2013 vp (Euroopan syyttäjänvirasto EPPOa koskeva asetusehdotus). Suuri valiokunta päätti lähettää jatkokirjelmän mahdollisia toimenpiteitä varten perustuslakivaliokuntaan, hallintovaliokuntaan ja lakivaliokuntaan.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- pääministeri Juha Sipilä
- oikeusministeri Jari Lindström
- hallitusneuvos Katariina Jahkola, oikeusministeriö
- EU-erityisasiantuntija Tia Möller, valtioneuvoston kanslia

Viitetiedot

Suuri valiokunta on saanut asiasta lausunnot hallintovaliokunnalta (HaVL 2/2017 vp) ja lakivaliokunnalta (LaVL 2/2017 vp). Lisäksi suuri valiokunta on saanut asiassa kannanoton perustuslakivaliokunnalta; perustuslakivaliokunta ilmoittaa jatkokirjelmän UJ 3/2017 vp osalta, että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan uudistaen kuitenkin lausunnossaan PeVL 61/2016 vp esittämänsä valtiosääntöoikeudelliset seikat. Valiokunta myös toteaa, että Suomen mahdollinen osallistuminen EPPOon tulee päättää kattavan ja perusteellisen valmistelun pohjalta, jossa eduskuntaa informoidaan asianmukaisesti.

VALTIONEUVOSTON JATKOKIRJELMÄ

Ehdotus

Asetusehdotuksella perustettaisiin Euroopan syyttäjänvirasto EPPO EU:n taloudellisia etuja vahingoittavien rikosten tutkintaa ja syytetoimia varten. Näitä rikoksia olisivat ns. unionipetosdi-

rektiivissä 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 EPPOn toimivaltaan, samoin unionipetoksiin erottamattomasti liittyvät rikokset määrätyin edellytyksin. EPPOn toimivalta ei olisi luonteeltaan yksinomaista, vaan jäsenvaltioiden kanssa jaettua perustuen niin sanottuun otto-oikeuteen, jolloin EPPOlla olisi oikeus ottaa tapaus kansalliselta viranomaiselta käsiteltäväkseen.

Rakenteeltaan EPPO koostuisi keskustasosta ja jäsenvaltiotasosta. Keskustasolla toimisivat kollegio ja kolmijäseniset pysyvät jaostot. Näiden kokoonpanoon kuuluvat viraston toimintaan osallistuvista maista valitut Euroopan syyttäjät. Käytännön syyttämistoiminnan kannalta keskeisin keskustason toimija olisi pysyvä jaosto, joka valvoisi sitä, että tutkinta jäsenvaltiossa käynnistetään ja että se etenee oikeudenkäyntivaiheeseen asti. Jäsenvaltiotasolla EPPOn tehtäviä hoitaisi valtuutettu syyttäjä, jonka asema määräytyisi kansallisen lainsäädännön mukaan. Myös menettelyn suhteen asetuksen lähtökohtana on, että tutkinta suoritetaan jäsenvaltioiden kansallisen lain mukaisesti, ottaen huomioon myös asetuksen velvoitteet. Asetuksessa on myös säännökset muun muassa tietosuojasta, EPPOn suhteesta muihin EU-virastoihin, ei-osallistuviin jäsenvaltioihin sekä kolmansiin maihin ja hallinnosta sekä talousarviosta. EPPO rahoitettaisiin EU:n yleisestä talousarviosta.

Asetusehdotuksen pääasiallista sisältöä on tarkemmin käsitelty U-kirjeessä U 64/2013 vp ja sitä täydentävissä U-jatkokirjeissä UJ 1/2015 vp, UJ 18/2015 vp, UJ 14/2016 vp, UJ 29/2016 vp ja UJ 3/2017 vp.

Valtioneuvoston kanta

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

Suomi hyväksyy asetusehdotuksen sisällön EPPOn 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 EPPOn perustamiseksi. Suomi korostaa, että EPPOsta saatavan lisäarvon turvaamiseksi tiiviimpään yhteistyöhön tulee pyrkiä saamaan mukaan mahdollisimman monta jäsenvaltiota.

Suomi on arvioinut EPPOn toimintaan osallistumisen hyötyjä ja haittoja. EPPOn perustaminen näyttää tämänhetkisten tietojen valossa varmalta. Suomen edun mukaista on, että siitä saadaan mahdollisimman tehokas. Sillä, miten tehokkaasti EPPO lopulta pystyy EU:n talousarviota suo-

jaamaan, 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 EPPOon osallistumisen edellytyksenä on se, että selkeä päätöksentekoon osallistuvien jäsenvaltioiden enemmistö on menossa mukaan EPPOn toimintaan. Lisäksi on huomioitava komission lopullinen kustannushyötyarvio sekä kansalliset vaikutukset.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Suuri valiokunta yhtyy valtioneuvoston jatkokirjelmässä (UJ 3/2017 vp—U 64/2013 vp) esitettyyn toimintalinjaan Euroopan syyttäjävirastoa (EPPO) koskevasta asetusehdotuksesta lakivaliokunnan ja hallintovaliokunnan lausunnoissa (LaVL 2/2017 vp ja HaVL 2/2016 vp) ilmenevin tarkistuksin ja muutoksin. Samalla valiokunta kiinnittää valtioneuvoston huomiota perustuslakivaliokunnan lausunnossaan PeVL 61/2016 vp esittämiin asetusehdotusta koskeviin valtiosääntöoikeudellisiin näkökohtiin, jotka myös on otettava huomioon asian jatkovalmisteluissa.

Suuri valiokunta toteaa, että jatkokirjelmän tarkoituksena on ennen kaikkea linjata sitä, mikä Suomen toimintalinja on tilanteessa, jossa maaliskuun 2017 Eurooppa-neuvosto ei pääse yksimielisyyteen asetusehdotuksen sisällöstä ja vähintään yhdeksän jäsenvaltiota haluaa aloittaa tiiviimmän yhteistyön (SEUT 86 artikla) asetusehdotuksen pohjalta haluten osallistua EPPOn toimintaan. Valtioneuvosto varautuu kuitenkin jatkokirjelmässä myös siihen mahdollisuuteen, että maaliskuun Eurooppa-neuvosto saavuttaisi EPPOn perustamista koskevasta asetusehdotuksesta yksimielisyyden, vaikka se pitääkin tällaista tulosta epätodennäköisenä.

Suuri valiokunta pitää Suomen vaikutusmahdollisuuksien turvaamiseksi perusteltuna valtioneuvoston kantaa siitä, että Suomi voi lähteä asian käsittelyn tässä vaiheessa EPPOa koskeviin tiiviimmän yhteistyön neuvotteluihin, koska vasta näissä neuvotteluissa määritellään asetusehdotuksen lopullinen sisältö ja käytännössä myös EPPOn todellinen vaikuttavuus EU:n taloudellisia etuja vahingoittavien rikosten tutkinnassa ja syytetoimissa.

Lakivaliokunnan, hallintovaliokunnan ja perustuslakivaliokunnan (PeVP 9/2017 vp, 21.2.2017) tavoin suuri valiokunta korostaa kuitenkin sitä, että lopullinen päätös Suomen mahdollisesta osallistumisesta EPPOon tulee päättää neuvottelutuloksen ja EPPOon osallistuvien jäsenvaltioiden selvittyä kattavan ja perusteellisen valmistelun pohjalta, jossa myös eduskuntaa informoidaan asianmukaisesti ja oikea-aikaisesti perustuslain 96 §:n edellyttämällä tavalla. Suuri valiokunta korostaa erikoisvaliokuntien ja valtioneuvoston tavoin myös sen tärkeyttä, että Suomen tulee voi-

da omalla ilmoituksellaan jättäytyä pois tiiviimmän yhteistyön menettelystä kaikissa neuvotteluvaiheissa, mikäli neuvottelut eivät etene Suomen edun mukaisesti.

Mikäli Eurooppa-neuvostossa päädyttäisiin, vastoin ennakko-odotuksia, saavuttamaan asetusehdotuksesta yksimielisyys, suuri valiokunta katsoo, ettei Suomen tule asettua yksimielisyyden synnyn esteeksi. Ottaen huomioon suuren valiokunnan saaman, erikoisvaliokuntakäsittelyssä edelleen täsmentyneen selvityksen, suuri valiokunta korostaa kuitenkin lakivaliokunnan ja hallintovaliokunnan lausuntojen perusteluihin viitaten sitä, että Suomi voi hyväksyä asetusehdotuksen Eurooppa-neuvostossa vain, mikäli se ei merkitse luopumista Suomen jo saavuttamista keskeisistä neuvottelutuloksista (mm. se, miten tutkinnanjohtajuutta on säännelty).

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Suuri valiokunta ilmoittaa,

> *että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan edellä esitetyin tarkistuksin ja muutoksin kiinnittäen samalla huomiota asiaa koskeviin perustuslakivaliokunnan valtiosääntöisiin huomioihin.*

Helsingissä 8.3.2017

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Anne-Mari Virolainen kok
varapuheenjohtaja Anne Louhelainen ps
2. varapuheenjohtaja Tytti Tuppurainen sd
jäsen Sirkka-Liisa Anttila kesk
jäsen Paavo Arhinmäki vas
jäsen Eva Biaudet r
jäsen Sari Essayah kd
jäsen Jukka Gustafsson sd
jäsen Timo Harakka sd
jäsen Johanna Karimäki vihr
jäsen Elsi Katainen kesk
jäsen Susanna Koski kok
jäsen Jari Leppä kesk
jäsen Sari Raassina kok
jäsen Mikko Savola kesk
jäsen Sinuhe Wallinheimo kok
jäsen Juhana Vartiainen kok
varajäsen Pekka Haavisto vihr
varajäsen Riitta Myller sd
varajäsen Arto Pirttilahti kesk
varajäsen Juha Pylväs kesk

varajäsen Eero Suutari kok
varajäsen Kaj Turunen ps
varajäsen Ben Zyskowicz kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Anna Sorto