

Hallintovaliokunta

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): Hallintovaliokuntaan on saapunut jatkokirjelmä UJ 1/2015 vp mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- lainsäädäntösihteeri Sampo Brander, oikeusministeriö
- poliisitarkastaja Antti Simanainen, sisäministeriö.

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Poliisihallitus
- valtakunnansyyttäjänvirasto.

Viitetiedot

Valiokunta on aikaisemmin antanut asiasta lausunnot HaVL 26/2013 vp ja HaVL 15/2014 vp.

VALTIONEUVOSTON JATKOKIRJELMÄ

Ehdotus

Puheenjohtajiston ehdotus sisältää 29 artiklaa. Keskeisimpiä muutoksia Suomelle merkityksellisiin artikloihin selostetaan jäljempänä valtioneuvoston kannan yhteydessä. Asetusehdotuksen loppupään artikkelit sisältävät säännöksiä muun muassa oikeussuojakeinoista, tietosuojasta, suhteesta muihin instituutioihin ja valtioihin sekä EPPO:n talousarviosta. Näitä säännöksiä ei ole vielä yksityiskohtaisemmin neuvoston valmisteluelimissä käsitelty.

Valiokunnan lausunto HaVL 1/2015 vp

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto katsoo, että puheenjohtajiston uusi ehdotus on kehittynyt myönteiseen suuntaan aikaisempiin tekstiehdotuksiin verrattuna. Seuraavassa selostetaan niitä kysymyksiä, joihin asetusehdotusta käsitelleet laki- ja hallintovaliokunta ovat lausunnoissaan kiinnittäneet huomiota. Lausunnoissa erityisesti esiin nostettuja seikkoja ovat olleet EPPO:n keskustason kollegiaalinen rakenne, EPPO:n suhde kansallisiin toimivaltajärjestelyihin esitutkinta- ja syyttäjäviranomaisten välillä, EPPO:n käytettävissä olevat tutkintatoimet, liitännäisrikokset sekä asetusehdotuksen mukainen sovintomenettely.

Suomen kantaa vastaa se, että EPPO:n keskustason rakenne olisi kollegiaalinen, jolloin EPPO:n keskustasolla olisi jäsen, Euroopan syyttäjä kustakin EPPO:on osallistuvasta jäsenvaltiosta. Kannatusta ei ole saanut se, että Eurojustin kansallinen jäsen voisi toimia myös EPPO:n jäsenenä, mikä olisi edellyttänyt mahdollisuutta hoitaa tehtäviä osa-aikaisesti. Puheenjohtajiston ehdottama kollegiaalinen rakenne kuitenkin takaisi sen, että keskustasolla on asiantuntemusta kaikista EPPO:on osallistuvista jäsenvaltioista. Keskustason rakenne ja tehtävienjako eri toimijoiden välillä on myös neuvottelujen tuloksena täsmentynyt. Keskustasolla strategisista linjauksista päättäisi kollegio. Yksittäisiin tapauksiin liittyvät kysymykset käsiteltäisiin pysyvissä jaostoissa, joissa kussakin puheenjohtajiston ehdotuksen mukaan olisi puheenjohtajan lisäksi kaksi pysyvää jäsentä. Artiklan 9(3) ja 9(3)(a) mukaan pysyvä jaosto muun muassa tarpeen mukaan ohjeistaisi jäsenvaltiossalla toimivaa valtuutettua syyttäjää tutkinnan aloittamisessa ja päättäisi jutun viemisestä oikeuteen tai käsittelyn päättämisestä. Keskustason Euroopan syyttäjät valvoisivat pysyvän jaoston puolesta tutkintaa jäsenvaltiossalla ja valmistelisivat ehdotuksia valtuutettujen syyttäjien ehdotusten pohjalta pysyville jaostoille. Erityisesti kysymys valtuutetun syyttäjän itsenäisyydestä ja roolista suhteessa keskustasoon on herättänyt keskustelua viimeaikaisissa neuvotteluissa. Valtioneuvosto katsoo, että asetuksessa tulee löytää tasapainoinen ratkaisu, jolla turvataan valtuutetun syyttäjän itsenäisyys ja vastuu, mutta samalla varmistetaan se, että EPPO:sta saadaan tehokkuutta ja lisäarvoa nykytilanteeseen verrattuna unionin taloudellisia etuja vahingoittavien rikosten tutkinnassa.

Neuvottelujen aikana myönteistä kehitystä on tapahtunut myös sen osalta, miten EPPO suhtautuu kansallisiin toimivaltajärjestelyihin syyttäjän ja esitutkintaviranomaisen välillä. Valiokunnat ovat pitäneet tätä kysymystä erityisen merkityksellisenä. Komission alkuperäisestä ehdotuksesta poiketen asetusehdotuksessa ei enää edellytetä, että valtuutetun syyttäjän olisi muodollisesti oltava tutkinnanjohtaja EPPO:n toimivaltaan kuuluvia rikoksia tutkittaessa. Tutkinnanjohtajuuden sijaan artikkelissa 12(1) käytetään ilmaisua "shall be responsible for the investigations and -prosecutions." Mainituissa artiklassa myös selvennetään sitä, että valtuutetuilla syyttäjillä olisi samat valtuudet kuin kansallisilla syyttäjillä ottaen lisäksi huomioon ne erityiset toimivaltuudet ja asema, mikä valtuutetuilla syyttäjillä on asetusehdotuksen mukaan. Erityisillä toimivaltuuksilla ja asemalla tarkoitetaan ennen muuta sitä, että valtuutettu syyttäjä toimii osana EPPO:a ja hänellä on vastuita suhteessa keskustasoon. Tutkinnan toteuttamisen osalta asetusehdotukseen on myös lisätty viittauksia kansalliseen lakiin. Artiklan 23(1) mukaan valtuutetut syyttäjät voisivat, kansallisen lain mukaisesti, joko toteuttaa tutkintatoimia itse tai ohjeistaa kansallisia viranomaisia. Näiden viranomaisten tulisi, kansallisen lain mukaisesti, varmistaa, että EPPO:n ohjeita noudatetaan. Kaiken kaikkiaan tekstiehdotus mahdollistaa sen, että valtuutetun syyttäjän asema on aikai-

Valiokunnan lausunto HaVL 1/2015 vp

sempaa selkeämmin sovittavissa Suomen esitutkintajärjestelmään ilman, että toimivaltajärjestelyjä syyttäjän ja esitutkintaviranomaisen välillä tarvitsisi muuttaa.

Tutkintatoimia koskeva sääntely artikloissa 25 ja 26 on myös kehittynyt myönteiseen suuntaan valiokuntien lausuntoon kirjattuja huolenaiheita silmällä pitäen (LaVL 23/2013 vp, HaVL 26/2013 vp). Valiokunnat ovat nähneet ongelmia komission ehdotuksessa olevan tutkintatoimia koskevan luettelon laajuudessa. On myös kiinnitetty huomiota tutkintatoimien oikeasuhtaisuuteen ja siihen, ettei asetuksesta tule seurata velvollisuutta laajentaa perusoikeuksiin kajoavien tutkintatoimien käytön edellytyksiä. Puheenjohtajiston tekstiehdotuksen artiklan 25 mukaan tapaus- ta käsittelevällä valtuutetulla syyttäjällä tulee olla käytettävissään samat toimenpiteet, jotka ovat käytettävissä tutkijoille/syyttäjille kansallisen lain mukaan vastaavanlaisissa kansallisissa tapauksissa. Kansallisessa laissa määriteltyjen edellytysten lisäksi tulee varmistua siitä, että toimenpiteitä voidaan määrätä vain, jos toimenpiteellä todennäköisesti saataisiin rikostutkinnalle hyödyllistä tietoa tai todisteita ja jos samaan päämäärään ei voitaisi päästä vähemmän kajoavalla toimenpiteellä. Artiklassa 25 edellytetyn lisäksi artiklassa 26 lueteltujen toimenpiteiden tulee olla käytettävissä sellaisten rikosten tutkinnassa, joista voi seurata vähintään neljän vuoden vankeusrangaistus. Näiden toimenpiteiden edellytykset ja menettelysäännökset muutoin määräytyvät kansallisen lain mukaan. Toimenpiteitä ovat etsintä, esineen tai asiakirjan taikka tallennetun datan esittäminen, rikoksentekovälineiden tai rikoshyödyn jäädyttäminen, pankkitilisiirtojen jäädyttäminen sekä telekuuntelu. Artiklassa luetellut toimenpiteet ovat Suomen lainsäädännön mukaan sallittuja muun muassa törkeiden avustus-, veropetosten sekä niihin liittyvien lahjus- ja rahapesurikosten tutkinnassa.

Mitä tulee rajat ylittäviin tutkintatoimiin, Suomi on pitänyt tärkeänä, että asetusehdotuksessa ei oteta askelia taaksepäin suhteessa nykytilanteeseen ja että valtuutetun syyttäjän ja vastaavasti muun toimivaltaisen viranomaisen käytettävissä tulee olla samat toimenpiteet kuin syyttäjillä ja muilla toimivaltaisilla viranomaisilla nykyisten vastavuoroisen tunnustamisen ja keskinäisen oikeusavun instrumenttien mukaan. Lakivaliokunta on lausunnossaan LaVL 23/2013 vp pitänyt epäselvänä, miten asetusehdotus suhtautuu vastavuoroisen tunnustamisen ensisijaisuuteen, jota se on useassa yhteydessä pitänyt tärkeänä periaatteena EU:n rikosoikeudellisessa yhteistyössä.

Asetusehdotuksen mukaan valtuutettu syyttäjä voi antaa tai pyytää kansallista viranomaista antamaan eurooppalaisen pidätysmääräyksen. Asetusehdotuksessa ei ole viittausta muihin vastavuoroisen tunnustamisen tai oikeusavun instrumentteihin, mutta siihen on lisätty erillinen säännös (artikla 26a) rajat ylittävästä tutkinnasta, johon on pyritty sisällyttämään samoja elementtejä kuin esimerkiksi eurooppalaista tutkintamääräystä koskevassa direktiivissä. Mainittu direktiivi hyväksyttiin vuonna 2014 ja se tulee jatkossa olemaan keskeinen todisteiden hankkimista koskeva jäsenvaltioiden välinen yhteistyöinstrumentti. Suomi on EPPO:n osalta pitänyt selkeimpänä ratkaisuna sitä, että asetusehdotuksessa suoraan viitattaisiin kaikkiin EU:n vastavuoroisen tunnustamisen instrumentteihin, joiden tulisi olla myös EPPO:n käytettävissä. Selvä enemmistö jäsenvaltioista kuitenkin haluaisi säännökset itse asetukseen. Komission mukaan lisäarvoa saataisiin siitä, että EPPO:n ei tarvitsisi soveltaa vastavuoroisen tunnustamisen instrumentteja. Tämän mallin toimivuus käytännössä kuitenkin edellyttää tarkempaa pohdintaa.

Neuvotteluissa on tältä osin ollut esillä puheenjohtajiston tekstiehdotuksen lisäksi vaihtoehtoinen ja Suomen preferoima tekstimuotoilu artiklalle 26a, joka puheenjohtajiston ehdotusta sel-

Valiokunnan lausunto HaVL 1/2015 vp

keämmin perustuisi vastavuoroisen tunnustamisen periaatteelle. Lisäksi Suomi on ehdottanut erillistä säännöstä, jolla varmistettaisiin eurooppalaista tutkintamääräystä koskevassa direktiivissä säänneltyjen rajat ylittävien toimenpiteiden käytettävyys EPPO:n toiminnassa. Neuvottelut rajat ylittävistä tilanteista ovat vielä kesken. Yhteisymmärrykseen pääsemiseksi Suomi on valmis hyväksymään sääntelyn kirjattavaksi itse asetukseen, joskin tämä ratkaisumalli vaatii vielä työstämistä sen varmistamiseksi, että sääntelyssä ei mennä taaksepäin nykytilanteesta ja että valtuutetuilla syyttäjillä on käytettävissään ne keinot, joita kansallisillakin syyttäjillä nykyisin rajat ylittävissä tilanteissa on.

EPPO:n toimivallan osalta asetusehdotuksessa on suljettu pois toimivallan käyttäminen vähäisissä, alle 10.000 euron rikoksissa, ellei tapauksella ole unionin laajuisia vaikutuksia tai ellei epäiltyinä ole EU-instituutioiden virkamiehiä (artikla 21a(3)). Muutoin EPPO käyttäisi toimivaltaansa siten, että sillä olisi niin sanottu otto-oikeus eli oikeus ottaa tapaus käsiteltäväkseen artiklan 21a mukaisesti. Nämä toimivaltaa koskevat linjaukset vastaavat lakivaliokunnan lausuntoon kirjattua näkemystä, jonka mukaan vähäiset rikokset tulisi jättää kansallisten viranomaisten käsiteltäviksi (LaVL 23/2013 vp).

Suomi on pitänyt ongelmallisena myös liitännäisrikoksia koskevaa 18 artiklaa ja katsonut, että sen tulee tarkoin noudattaa Euroopan unionin toimintaa koskevan sopimuksen (SEUT) 86 artiklan oikeusperustasäännöstä. Asetusehdotuksen mukaan EPPO on toimivaltainen käsittelemään niin sanotussa unionipetosdirektiivissä määriteltyjen, unionin taloudellisia etuja vahingoittavien rikosten lisäksi samoihin tosiseikkoihin perustuvat tai tekoihin erottamattomasti liittyvät muut rikokset. Tarkoituksena on varmistaa mahdollisuus käsitellä rikokset samassa menettelyssä. Selvä enemmistö jäsenvaltioista suhtautuu 18 artiklaan myönteisesti. Suomi on neuvotteluissa toistanut kantansa liitännäisrikoksiin ja pyytänyt neuvoston oikeuspalvelulta kirjallista lausuntoa artiklan yhteensopivuudesta SEUT:n 86 artiklan kanssa. Neuvoston oikeuspalvelun edustaja on suullisesti todennut, että oikeusperustaongelmaa ei EU-tuomioistuimen effet utile -periaatetta koskevan ratkaisukäytännön perusteella ole, edellyttäen, että kriteerit toimivallalle määritellään tarkoin ja niiden sisällyttäminen toimivallan piiriin palvelee tehokkaasti tavoitetta torjua unionin taloudellisia etuja vahingoittavia rikoksia. Suomi katsoo, että edellytyksenä artiklan 18 hyväksyttävyydelle on, että se muotoillaan tavalla, joka ei ole ristiriidassa SEUT 86 artiklan kanssa. Neuvoston oikeuspalvelulta on juuri valmistunut kirjallinen lausunto, jonka mukaan 18 artikla on pääosin SEUT 86 artiklan mukainen. Vielä tulee varmistua siitä, että artiklan muotoilussa otetaan neuvoston oikeuspalvelun näkökohdat huomioon. Suomi lisäksi pitää tärkeänä, että kansallisilla viranomaisilla on toimivalta ratkaista mahdolliset erimielisyydet tulkintaongelmista sen suhteen, kuuluuko rikos EPPO:n vai kansallisten viranomaisten toimivaltaan. Tältä osin puheenjohtajiston ratkaisu artiklassa 18(5) on Suomen kannan mukainen.

Suomelle ongelmallinen artikla on myös ollut sovintomenettelyä koskeva 29 artikla. Se mahdollistaa määrätyin edellytyksin asian ratkaisemisen valtuutetun syyttäjän esityksestä EPPO:n ja epäillyn / syytetyn välisin sopimuksin ilman, että asia viedään normaaliin tuomioistuinkäsittelyyn. Enemmistö jäsenvaltioista suhtautuu 29 artiklaan myönteisesti. Suomessa tällaista järjestelmää ei ole käytössä, mutta vuoden alussa voimaan tullut syyteneuvottelujärjestelmä sisältää vastaavantyyppisiä elementtejä ja tähtää samaan päämäärään kuin 29 artikla; käsittelyn nopeuttamiseen ja esitutkinta- sekä tuomioistuinvaiheen resurssien säästämiseen tietyn vakavuuskynnyksen alittavissa rikoksissa, joissa tarkoituksenmukaisuus syyt puoltavat normaalia yksinkertaisempaa

Valiokunnan lausunto HaVL 1/2015 vp

käsittelyjärjestystä. Puheenjohtajiston viimeisimmässä tekstiehdotuksessa lähtökohtana on, että valtuutettu syyttäjä voisi esittää 29 artiklassa tarkoitettua sovintomenettelyä, jos sellaisesta sen kansallisessa lainsäädännössä säädetään. Näin ollen artiklasta ei seuraisi velvollisuutta ottaa käyttöön ehdotetunlaista sovintomenettelyä. Tämä myös vastaa Suomen neuvottelutavoitteita.

Edellä esiintuoduin perustein voidaan todeta, että asetusehdotus on Suomelle keskeisten kysymysten osalta kehittynyt myönteiseen suuntaan. Jatkoneuvotteluissa tulisi vielä kiinnittää huomiota erityisesti esityksen taloudellisiin vaikutuksiin, joista tähän mennessä ei neuvotteluissa ole käyty seikkaperäistä keskustelua. Suomen etua vastaa se, että EU:n taloudellisia etuja vahingoittavat rikokset koko EU:n alueella saadaan selvitettyä nykyistä tehokkaammin. Kysymykseen siitä, olisiko EPPO: on osallistuminen Suomen edun mukaista, vaikuttaa myös arvio EPPO: sta saatavasta lisäarvosta Suomessa käsiteltävien rikosten selvittämiseksi, erityisesti rikosten tutkinnasta aiheutuvien kustannusten kattamiseksi. Taloudellisten vaikutusten arvioinnissa merkityksellinen seikka on lisäksi se, kuinka paljon kustannuksia EPPO: n keskustason perustamisesta aiheutuu. Suomi on pitänyt tärkeänä, että EPPO perustettaisiin mahdollisimman kustannustehokkaasti ja voimassaolevia järjestelmiä, kuten Eurojustia hyödyntäen.

Lopuksi voidaan todeta, että Suomen EPPO: a koskevaan osallistumispäätökseen vaikuttaa myös se, kuinka moni jäsenvaltio EPPO: on lopulta liittyy. Suomi katsoo, että unionin taloudellisen etujen suojaamiseksi vain sellainen EPPO voi tuottaa merkittävää lisäarvoa, johon mahdollisimman moni jäsenvaltio liittyy. Lisäksi Suomi yleisemmin katsoo, että unionin yhtenäisyyden säilyttämisen tulisi jatkossakin olla ensisijainen tavoite oikeus- ja sisäasioiden alalla.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Yleistä

Komissio on perustellut asetusehdotustaan sillä, ettei EU: n taloudellisiin etuihin kohdistuvia rikoksia tutkita jäsenmaissa riittävästi, minkä vuoksi aiheutuu huomattavia taloudellisia tappioita. Asetusehdotuksen tarkoituksena onkin tehostaa toimenpiteitä unionin taloudellisiin etuihin kohdistuvien rikosten torjumiseksi. Valiokunta on jo aiemmin lausunnossaan HaVL 26/2013 vp todennut, ettei sen tiedossa ole Suomen osalta tapauksia, joissa ei olisi suoritettu puheena olevissa rikoksissa tehokkaasti tutkintatoimenpiteitä tai joissa olisi jäänyt paljastuneita väärinkäytöksiä viemättä tutkinnassa eteenpäin.

Euroopan unionin varoihin kohdistuvat rikokset loukkaavat joka tapauksessa Suomen, unionin muiden jäsenmaiden ja koko unionin etua. Tällainen rikollisuus on usein laaja-alaista ja valtioiden rajat ylittävää toimintaa. Valiokunta pitää tärkeänä, että EU: n taloudellisiin etuihin kohdistuviin rikoksiin kyetään puuttumaan ja puututaan tehokkaasti myös rikosvastuun keinoin.

Saamansa selvityksen perusteella valiokunta toteaa, että asetusehdotus on kehittynyt sen valmistelun edetessä Suomen kannalta myönteiseen suuntaan. Tästä huolimatta ehdotus sisältää yhä merkittäviä ongelmia, joilla on merkitystä koko asetusehdotuksen hyväksyttävyyden kannalta. Käsiteltävänä olevan jatkokirjelmän mukaan kesäkuun oikeus- ja sisäasiainneuvoston hyväksyttäväksi on tarkoitus viedä artikkelit 1—16. Jatkokirjelmä koskee laajempaa kokonaisuutta aina eh-

Valiokunnan lausunto HaVL 1/2015 vp

dotuksen alusta artiklaan 29 saakka. Valiokunta arvioi tarkemmin asetusehdotuksen nykytilaa jäljempänä koko jatkokirjelmän osalta.

EPPO:n rakenteesta

EPPO:n organisatorinen rakenne on valmistelussa kehittynyt myönteisesti siten, että EPPO:n keskustason rakenne on asetusehdotuksessa kollegiaalinen. Kustakin EPPO:on osallistuvasta jäsenvaltiosta keskustasolla on jäsen. Tällä tavoin on tarkoitus taata se, että keskustasolla on asian-
tuntemusta kaikista EPPO:on osallistuvista valtioista.

Valiokunta kannattaa myös sitä asetusehdotukseen sisältyvää toimintatapaa, että keskustason kollegio päättää EPPO:n strategisista linjauksista. Yksittäisiin tapauksiin liittyvät kysymykset sen sijaan käsiteltäisiin pysyvissä jaostoissa, joissa olisi puheenjohtajan lisäksi kaksi pysyvää jäsentä. Pysyvän jaoston tehtävänä olisi muun muassa tarpeen mukaan ohjeistaa jäsenvaltiasolla toimivaa valtuutettua syyttäjää tutkinnan aloittamisessa. Keskustason syyttäjät puolestaan valvoisivat pysyvän jaoston puolesta tutkintaa jäsenvaltiasolla ja valmistelisivat ehdotuksia valtuutettujen syyttäjien ehdotusten pohjalta pysyville jaostoille.

Valtioneuvoston jatkokirjelmästä ilmenee, että kysymys valtuutetun syyttäjän itsenäisyydestä ja roolista suhteessa keskustasoon on herättänyt keskustelua viimeaikaisissa neuvotteluissa. Valiokunta tähdentää, että jäsenvaltiossa toimivan valtuutetun syyttäjän rooli on EPPO:n rakenteessa merkittävä tehokkaan toiminnan kannalta. Valtuutetulla syyttäjällä tulee valiokunnan mielestä olla mahdollisimman itsenäinen asema syyttäjän tehtävässään suhteessa keskustasoon. Keskustason tulisi vain poikkeuksellisesti voida puuttua valtuutetun syyttäjän toimintaan. Valiokunnan näkemys on, että tällaisessa poikkeuksellisessa tilanteessa on kysymys lähinnä sen varmistamisesta, että valtuutettu syyttäjä toimii tehokkaasti rikosvastuun toteuttamiseksi ja etteivät syyttäjän puolelta toimenpiteet jää tältä osin puutteelliseksi.

Kansallisista toimivaltuusjärjestelyistä

Valtioneuvoston jatkokirjelmän mukaan myönteistä kehitystä on tapahtunut myös sen osalta, miten EPPO suhtautuu kansallisiin toimivaltajärjestelyihin syyttäjän ja esitutkintaviranomaisen välillä. Hallintovaliokunta on jo aiemmin pitänyt tätä kysymystä erityisen merkityksellisenä.

Jatkokirjelmässä todetaan, että komission alkuperäisestä esityksestä poiketen asetusehdotuksessa ei enää edellytetä, että valtuutetun syyttäjän olisi muodollisesti oltava tutkinnanjohtaja EPPO:n toimivaltaan kuuluvia rikoksia tutkittaessa. Tutkinnanjohtajuuden sijaan artiklassa käytetään ilmaisua "shall be responsible for the investigations and prosecutions". Jatkokirjelmän mukaan artiklassa myös selvennetään sitä, että valtuutetuilla syyttäjillä olisi samat valtuudet kuin kansallisilla syyttäjillä ottaen lisäksi huomioon ne erityiset toimivaltuudet ja asema, mikä valtuutetuilla syyttäjillä on asetusehdotuksen mukaan.

Valiokunnalle on esitetty, että erityisillä toimivaltuuksilla ja asemalla tarkoitetaan ennen muuta sitä, että valtuutettu syyttäjä toimii osana EPPO:a ja hänellä on vastuita suhteessa keskustasoon. Asetusehdotukseen sisältyy myös artikla, jonka mukaan syyttäjät voivat, kansallisen lain mukaan, joko toteuttaa tutkintatoimia itse tai ohjeistaa kansallisia viranomaisia. Jatkokirjelmän joh-

Valiokunnan lausunto HaVL 1/2015 vp

topäätöksenä katsotaan ehdotuksen mahdollistavan, että valtuutetun syyttäjän asema on aikaisempaa selkeämmin sovitettavissa Suomen oikeusjärjestelmään ilman, että toimivaltajärjestelyjä syyttäjän ja esitutkintaviranomaisen välillä tarvitsisi muuttaa.

Hallintovaliokunta pitää välttämättömänä reunaehtona sen varmistamista, ettei uuteen esitutkinta- ja pakkokeinolainsäädäntöön perustuvia kansallisia esitutkintaviranomaisten ja syyttäjien välisiä toimivaltajärjestelyjä tarvitse muuttaa. Asetusehdotuksen sanamuotojen tulee valiokunnan mielestä olla tältä osin yksiselitteiset. Valiokunta viittaa tältä osin lisäksi lausuntoonsa HaVL 15/2014 vp.

EPPO:n toimivallasta

Asetusehdotuksessa EPPO:n toimivallan ulkopuolelle on lähtökohtaisesti suljettu vähäiset, taloudellisilta vaikutuksiltaan alle 10 000 euron rikokset. Lisäksi ehdotukseen sisältyy saadun selvityksen mukaan ymmärrettävä vaatimus, jonka mukaan jäsenvaltioiden tulee raportoida EPPO:lle niistä alle 10 000 euron EU-petoksista, joissa on epäiltynä EU-virkamies tai joilla on vaikutusta EU-tasolla.

Tämän lisäksi jäsenvaltion tulisi säännöllisesti raportoida myös kaikista muista alle 10 000 euron EU-petoksista kuvaamalla rikoksen tekotapa ja aiheutunut vahinko. Valiokunta suhtautuu tällaiseen raportointiin varauksella. Kun asioita tarkastelee EU:n laajuisesti, on oletettavaa, että tämän kokoluokan rikosasioita on paljon. Vaarana on, että raportoinnista, jonka merkitys on käytettävissä olevan tiedon perusteella kyseenalainen, aiheutuu paljon hallinnollista työtä.

Suomi on pitänyt asetusehdotuksen käsittelyssä ongelmallisena liitännäisrikoksia koskevaa artiklaa ja katsonut, että sen tulee tarkoin noudattaa Euroopan unionin toimintaa koskevan sopimuksen (SEUT) 86 artiklan oikeusperustasäännöstä. Asetusehdotuksen mukaan EPPO on toimivaltainen käsittelemään niin sanotussa unionipetosdirektiivissä määriteltyjen, unionin taloudellisia etuja vahingoittavien rikosten lisäksi samoihin tosiseikkoihin perustuvat tai tekoihin erottamattomasti liittyvät muut rikokset. Tarkoituksena on varmistaa mahdollisuus käsitellä rikokset samassa menettelyssä. Nytemmin neuvoston oikeuspalvelu on ottanut kannan, jonka mukaan 18 artikla on pääosin SEUT 86 artiklan mukainen.

Valiokunta pitää tarpeellisena, että liitännäisrikoksia koskevan artiklan muotoilussa otetaan oikeuspalvelun näkökohdat huomioon. EPPO:n toimivallan laajuus tulee myös määritellä yksiselitteisesti. Lisäksi valiokunta pitää tärkeänä, että kansallisilla viranomaisilla on toimivalta ratkaista viime kädessä mahdolliset tulkintaerimielisyydet sen suhteen, kuuluuko rikos EPPO:n vai kansallisten viranomaisten toimivaltaan.

Rajat ylittävistä tutkintatoimista

On selvää, että unionipetoksiin liittyy rajat ylittäviä elementtejä. Saadun selvityksen mukaan rajat ylittäviä tutkintatoimia koskeva artikla on osoittautunut yhdeksi vaikeimmista artikloista asetusehdotuksen käsittelyssä. Jatkokirjelmään sisältyy kovin yleisluonteinen ilmaisu, jonka mukaan Suomi on pitänyt tärkeänä, että asetusehdotuksessa ei oteta askelia taaksepäin suhteessa nykytilanteeseen ja että valtuutetun syyttäjän ja muun toimivaltaisen viranomaisen käytettävissä tu-

Valiokunnan lausunto HaVL 1/2015 vp

lee olla samat toimenpiteet kuin muilla syyttäjillä ja toimivaltaisilla viranomaisilla on nykyisten vastavuoroisen tunnustamisen ja keskinäisen oikeusavun instrumenttien mukaan.

Komission mukaan lisäarvoa saataisiin sillä, että EPPO:n ei tarvitsisi soveltaa vastavuoroisen tunnustamisen instrumentteja. Valiokunta korostaa EPPO:n hyväksyttävyyden kannalta olennaisena seikkana, että sillä saadaan lisäarvoa rikosten selvittämisessä ja rikosvastuun toteutumisessa. Rajat ylittävien tutkintatoimien osalta valiokunta pitää perusteltuna, että asetusehdotuksen jatkovalmistelussa etsitään sellaista tehokasta ratkaisua, jossa toimivaltaiset kansalliset esitutkinta- viranomaiset ja valtuutetut syyttäjät tekevät rajat ylittäviä tutkintatoimia kansallisten toimivaltasäännösten mukaisesti ja puitteissa. Esimerkkinä tällaisesta menettelystä valiokunta viittaa eri jäsenmaiden yhteisesti asettamien tutkintaryhmien (JIT) toimintaan rikosasioiden tutkinnassa.

Lopuksi

Asetusehdotuksen käsittely on vielä kesken, eikä vielä tässä vaiheessa voida arvioida, tulisiko Suomen liittyä aikanaan EPPO:on. Tässä yhteydessä on kuitenkin aiheellista todeta, että EPPO:sta on saatava merkittävää taloudellista ja rikosvastuun toteuttamiseen liittyvää lisäarvoa unionirikosten torjunnassa, jotta liittyminen olisi perusteltua. Saadun selvityksen mukaan EPPO:n taloudellisia vaikutuksia ei ole selvitetty. Eri toimenpiteet, joilla voidaan huolehtia siitä, ettei EPPO:n perustaminen aiheuta myöskään lisääntyvää byrokratiaa rikostorjunnassa tai rikosvastuun toteutumisessa, ovat jatkotyössä tärkeitä. Hyväksyttävyyden arvioinnin osatekijöihin kuuluu myös se seikka, että lisäarvoa tuottava toimintamalli voidaan sopeuttaa voimassa olevaan suomalaiseen lainsäädäntöön.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Hallintovaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa edellä esitetyin huomautuksin valtioneuvoston kantaan.

Helsingissä 5.6.2015

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Esko Kiviranta kesk
jäsen Mika Kari sd
jäsen Timo V. Korhonen kesk
jäsen Hanna Kosonen kesk
jäsen Katri Kulmuni kesk
jäsen Antti Kurvinen kesk
jäsen Martti Mölsä ps
jäsen Mats Nylund r
jäsen Jaana Pelkonen kok
jäsen Nasima Razmyar sd

Valiokunnan lausunto HaVL 1/2015 vp

jäsen Wille Rydman kok
jäsen Matti Semi vas

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Ossi Lantto