

LAKIVALIOKUNNAN LAUSUNTO 10/2002 vp

Valtioneuvoston selvitys komission vihreästä kirjasta yhteisön taloudellisten etujen suojaamisesta ja Euroopan syyttäjäntoimen perustamisesta

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Suuri valiokunta on 20 päivänä helmikuuta 2002 lähettänyt valtioneuvoston selvityksen komission vihreästä kirjasta yhteisön taloudellisten etujen suojaamisesta ja Euroopan syyttäjäntoimen perustamisesta (E 9/2002 vp) lakivaliokunnalle mahdollisia toimenpiteitä varten.

Suuri valiokunta on 22 päivänä toukokuuta 2002 lähettänyt jatkokirjelmän 1. OM 20.5.2002 asiassa E 9/2002 vp lakivaliokunnalle mahdollisia toimenpiteitä varten. Lakivaliokunta on yh-

distänyt jatkokirjelmän vireilletuloasiakirjan käsitteelyyn.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntöneuvos Asko Välimaa, oikeusministeriö
- valtiosyyttäjä Matti Nissinen, Valtakunnan syyttäjänvirasto
- professori Tuomas Ojanen.

VALTIONEUVOSTON SELVITYS

Ehdotus

Komissio on 11 päivänä joulukuuta 2001 antanut vihreän kirjan yhteisön taloudellisten etujen rikosoikeudellisesta suojaamisesta ja Euroopan syyttäjäntoimen perustamisesta. Kysymyksessä on keskusteluasiakirja, jossa komissio esittelee ehdotustaan Euroopan syyttäjäntoimen perustamiseksi ja tiedustelee useilla eri kysymyksillä jäsenvaltioiden kantoja ehdotuksen yksityiskohtiin.

Komission ehdotukset liittyvät Euroopan yhteisöjen taloudellisten etujen suojaamiseen rikosoikeudellisin keinoin (ns. yhteisöpetokset). Vihreässä kirjassa hahmotellaan sekä kansallis-

ten rikoslakien harmonisointia että yhteisöpetoksiin liittyvien oikeudenkäyntimenettelyjen lähentämistä.

Vihreän kirjan keskeisimmät ehdotukset liittyvät siihen, että perustettaisiin erityinen Euroopan syyttäjä, jonka tehtävänä olisi yhteisön taloudellisiin etuihin kohdistuvien rikosten tutkinta ja niiden tekijöiden syytteeseen asettaminen tuomioistuimessa sekä tällaisia tekoja koskevien syytteiden ajaminen jäsenvaltioiden toimivaltaisissa tuomioistuimissa. Euroopan syyttäjällä olisi erityinen ja kansallisten syyttäjäviranomaisten toimivaltaan nähden ensisijainen toimivalta.

Valtioneuvoston kanta

Yhteisön taloudellisia etuja tulee suojata yhtä tehokkaasti kuin jäsenvaltioiden taloudellisia etuja. Euroopan yhteisöjen taloudellisiin etuihin kohdistuvat väärinkäytökset ovat sinänsä taloudellisestikin merkittävä oikeuspoliittinen ongelma ja unionin edessä olevan laajenemisen voidaan arvioida vaikeuttavan tilannetta. Väärinkäyttöksiin tulisi siten tarttua riittävän pöntevas-ti.

Väärinkäyttöksiin voidaan puuttua useilla erilaisilla keinoilla, joista rikosoikeudelliset keinot ovat osa. Toisaalta tunnettua on, että yksin rikosoikeudellisilla keinoilla on vain rajoitet-tuja mahdollisuuksia puuttua rikollisuustasoon. Kuitenkin tavoite suojata yhteisön taloudellisia etuja muiden keinojen ohella myös rikosoikeu-dellisin keinoin on hyväksyttävä.

Yhteisön taloudellisten etujen suojaamiseksi on jo luotu täytäntöön pantavia Euroopan unionin I pilarin ja III pilarin säädöksiä, joiden rati-fioinnissa ja saattamisessa osaksi käytännössä sovellettavia menettelyitä on ollut tarpeettomia viiveitä sekä jäsenvaltioissa että myös unionin toimielimissä. EU:n laajentumisesta johtuen tulisi myös varmistaa, että jo hyväksytyt säädök-set saadaan käyttöön myös hakijamaissa.

Rajat ylittävän oikeusavun helpottaminen ete-nee nopeaa vauhtia, ja uutta lainsäädäntöä on esimerkiksi Amsterdamin sopimuksen voimaan tulon jälkeen hyväksytty merkittävä määrä. Hyväksytyt instrumentit koskevat yleensä kaik-kea rikollisuutta, yhteisöpetokset mukaan luet-tuna. Yhteisöpetosten kohteleva huomatta-vasti eri tavalla verrattuna muuhun yhtä vahin-golliseen rikollisuuteen on vaikeasti perustelta-vissa. Oikeusjärjestelmät ovat toki erilaisia, mutta oikeusasioiden yhteistyön kulmakiveksi on otettu vastavuoroinen tunnustaminen. Vasta-vuoroisen tunnustamisen periaatteen etenemi-sen tietä voidaan päästä ehkä vaivattomammin ja halvemmalla jopa parempiin tuloksiin kuin mi-hin aivan uuden järjestelmän käyttöönotto joh-taisi.

Valtioneuvosto pitääkin tässä vaiheessa tärkeimpänä ja ensisijaisena tavoitteena vastavuo-roisen tunnustamisen periaatteen kehittämistä

sekä Tampereen Eurooppa-neuvoston päätelmis-sä tarkoitetun eurooppalaisen oikeusalueen te-hokasta toteuttamista. Syyttäjien toiminnan osalta erityisesti Eurojust-yksikön käytännön toimintaedellytysten luominen ja parantaminen tulisi olla nyt tavoitteena. Lisäksi voitaisiin ke-hittää OLAFin toimintaa ja selkeyttää sen ase-maa.

Kyseessä on niin laajakantoinen ehdotus, että se vaatii yhteisöjen perustamissopimusten muut-tamista ja käytännössä unionin uuden toimieli-men tai elimen perustamista, mikä käytännössä tarkoittaa myös Euroopan yhteisön oikeuteen kuuluvan, jäsenvaltioiden rikosoikeudesta eril-lisen rikos- ja rikosprosessilainsäädännön säätä-mistä sovellettavaksi siinä säädetyissä rikostyy-peissä. Tämä monimutkaistaisi rikoslainsäädän-nön rakennetta ja saattaisi vähentää lainsäädän-nön selkeyttä. Ehdotuksen mukaan uusi oikeus-perusta tulisi EY:n perustamissopimuksen 280 a artiklaksi ja kuuluisi näin ollen I pilariin.

Valtioneuvoston käsityksen mukaan ehdotuk-sen toteuttamisen kustannukset tulisivat ole-maan siitä saatuja hyötyjä suuremmat. Muilla halvemmilla keinoilla pystyttäisiin saamaan vastaavia tuloksia.

Oikeusjärjestelmät ovat erilaisia, mutta ko-mission ehdotus aivan uuden oikeusjärjestelmän luomiseksi entisten lisäksi ei ainakaan kokonai-suutena helpota alalla toimivien ja unionin kan-salaisten asemaa. Erityisen ongelmallista olisi esimerkiksi se, että yhteisöpetosrikoksiin sovel-lettaisiin erilaisia rikoslain yleiseen osaan kuu-luvia säännöksiä kuin rikoslain muihin rangais-tussäännöksiin. Vaikeasti ratkaistavia ongelmia tulisi esille varsinkin sellaisissa tapauksissa, joissa tekoon olisi sovellettava sekä ehdotettuja yhteisöpetossäännöksiä että kansallisia rangais-tussäännöksiä.

Ylikansallisen Euroopan syyttäjän toiminta kohtaisikin käytännössä erittäin suuria vaikeuk-sia. Rikoksissa, jotka kohdistuvat esimerkiksi omiin varoihin eli tulleihin, suurin osa tapauk-sista liittyy tavaroihin, joista tullien lisäksi kan-netaan kansallisia valmisteveroja. Euroopan syyttäjällä olisi ensisijainen toimivalta kansal-lisissa tuomioistuimissa, vaikka näiden tavaroi-

den osalta tullimaksujen osuus on vain murto-osa rikoksella aiheutetuista fiskaalisista vahingoista. Yhteisön taloudelliset edut voivat yhtyä kansallisten etujen kanssa myös maatalouden vientitukiin liittyvissä tapauksissa, jos niihin liittyy perusteettomia arvonnäveropalautuksia. Edellä mainitut tapaukset muodostavat enemmistön yhteisöpetostapauksista ja niiden kohdalla toimivaltaristiriidat kansallisen ja ylikansallisen syyttäjän välillä johtaisivat varmaan umpikujaan tuomioistuimissa. Olisikin tärkeämpää kehittää käytännön yhteistyötä ja saada siitä lisäarvoa kuin perustaa erillinen kallis organisaatio. Käytännön kysymyksistä on vielä nostettava esille kielikysymys. Rikostutkinnan suorittaminen edellyttää riittävää kielitaitoa, mistä johtuen jäsenvaltioiden vastuu tutkinnassa korostuu.

Ehdotukseen tulisi sisällyttää huomattava määrä yksityiskohtaista vaikeasti sovellettavaa prosessioikeudellista normistoa, johon jäisi käytännössä paljon tulkinnanvaraa. Ongelmallisimpia kohtia ovat rikosten tutkinnan järjestelmistä koskevat toimivaltakysymykset sekä euroop-

palaisen syyttäväviranomaisen yksinomaiseen toimivaltaan kuuluvien rikosten tunnusmerkit. Tämän lisäksi uuden järjestelmän luominen eräitä rikostyyppistä varten voi aiheuttaa myös yhdenvertaisuusongelmia: yhdessä rikostyyppissä noudatettaisiin yhtä menettelyä omine seuraamusjärjestelmineen ja muissa rikoksissa toista järjestelmää.

Suomen näkemyksen mukaan yhteisistä kriminalisointiperusteista, syytteeseen asettamisesta ja seuraamuksista päätettäessä tulee nyt edetä Tampereen Eurooppa-neuvostossa hyväksyttyjen puheenjohtajan päätelmien kohdassa 48 edellytetyllä tavalla.

Edellä sanotuilla perusteilla valtioneuvosto katsoo, ettei yhteisöpetosten tutkintaa ja syyttämistä varten ole tarpeen perustaa vihreässä kirjassa ehdotetun kaltaista erillistä syyttäjääorganisaatiota, omaa rikoslainsäädäntöä ja omia menettelynormeja. Yhteisöjen taloudellisten etujen suojaa ja siinä tehtävää oikeudellista yhteistyötä tulee kehittää muilla keinoin.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Komission ehdotus on periaatteellisesti merkittävä. Kyse on ehdotuksesta perustaa Euroopan syyttäjälaitos, jota johtaisi Euroopan syyttäjä ja jonka apuna kussakin jäsenvaltiossa olisi hänen nimittämäänsä Euroopan apulaissyöttäjiä. Euroopan syyttäjä olisi toimivaltainen kaikissa jäsenvaltioissa ajamaan syytettä yhteisön taloudellisiin etuihin kohdistuvissa rikoksissa sekä johtamaan niiden esitutkintaa. Hänellä olisi ensisijainen toimivalta kansallisiin viranomaisiin nähden.

Ehdotuksessa yhteisön taloudelliset edut on määritelty EY:n perustamissopimuksen 280 artiklan mukaan. Käytännössä niihin kuuluvat yleinen talousarvio, yhteisöjen hoitamat tai niiden puolesta hoidettavat talousarviot sekä eräät talousarvion ulkopuoliset rahastot. Yhteisön taloudellisten etujen suojaaminen koskee kaikkia toimenpiteitä, joilla on tai saattaa olla vaikutuk-

sia yhteisön omaisuuteen. Tavoitteena on tehostaa yhteisön talouteen kohdistuvien petosten tutkintaa ja syyttämismenettelyä.

Euroopan syyttäjän toimien perustaminen edellyttäisi EY:n perustamissopimuksen muuttamista. Syyttäjää koskevien määräysten lisäksi komissio ehdottaa, että yhteisölle annettaisiin ylikansallista toimivaltaa antaa yhteisön taloudellisia etuja suojaavia rikosoikeudellisia säännöksiä ja näitä rikoksia koskevia prosessioikeudellisia säännöksiä.

Jäsenvaltiot ovat sitoutuneet suojaamaan yhteisön varoja petoksilta samoin toimenpitein kuin ne suojaavat omia varojaan. Valiokunta on useita kertoja ilmoittanut suhtautuvansa myönteisesti yhteisön taloudellisten etujen suojaamiseen rikosoikeudellisin keinoin ja säännösten yhdenmukaistamiseen, kun kyse on vakavasta rajat ylittävästä ja järjestäytyneestä rikollisuudesta (viimeksi LaVL 18/2001 vp). Varojen suo-

jaamiseksi on tehty yleissopimuksia, joiden voimaantulo on lykkääntynyt puuttuvien ratifiointien vuoksi. Tämän vuoksi komissio on aikaisemmin ehdottanut, että yhteisön varoja suojavia säännöksiä annettaisiin I pilarin säännöksiin. Ehdotuksesta antamassaan lausunnossa valiokunta katsoi, ettei yhteisöllä ole perustamissopimuksen mukaan siihen toimivaltaa. Valiokunta ei pidä myöskään hyväksyttävänä vihreässä kirjassa olevaa ehdotusta muuttaa perustamissopimusta siten, että yhteisölle annettaisiin tällaista toimivaltaa. Ehdotus merkitsisi suurta muutosta nykytilaan, jossa rikosoikeudellisissa asioissa lähtökohtana on jäsenvaltioiden toimivalta. Ehdotuksen hyväksymisen on arvioitu merkitsevän alkua ylikansallisen rikos- ja prosessioikeuden kehitykselle.

Rikosoikeudellisen yhteistyön kulmakiveksi on Eurooppa-neuvostossa hyväksytty oikeudellisten päätösten ja tuomioiden vastavuoroinen tunnustaminen. Valiokunta yhtyy valtioneuvoston käsitykseen, että vastavuoroinen tunnustamiseen perustuva tehokas yhteistyö on Euroopan syyttäjäntoimintaa käyttökelpoisempi vaihtoehto. Yhteistyön kehittämiseksi on olemassa Euroopan poliisivirasto Europol ja Euroopan oi-

keudellisen yhteistyön yksikkö Eurojust. Kun vielä otetaan huomioon, että Euroopan petostorjuntaviraston OLAFin tehtävänä on suojata yhteisön varoja, ei Euroopan syyttäjätöiden perustaminen vaikuta tarpeelliselta eikä tarkoituksenmukaiselta.

Valiokunta ei ole arvioinut vihreän kirjan ehdotuksia yksityiskohtaisesti, koska valiokunta suhtautuu ehdotuksen perusajatukseen kielteisesti. On kuitenkin syytä torjua käsitys, että oikeudellisten päätösten ja tuomioiden vastavuoroinen tunnustaminen mahdollistaisi ehdotuksessa esitetyin tavoin rikosoikeudelliset pakkokeinot esitutkinnassa. Ehdotuksessa esitetään, että Euroopan syyttäjä voisi yhdessä jäsenvaltiossa myönnetyin tuomioistuimen luvan perusteella suorittaa kotietsinnän tai telekuuntelua toisessa jäsenvaltiossa.

Lausunto

Lausuntonaan lakivaliokunta kunnioittavasti ilmoittaa,

että valiokunta yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan.

Helsingissä 31 päivänä toukokuuta 2002

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Henrik Lax /r
vpj. Matti Vähänäkki /sd
jäs. Sulo Aittoniemi /alk
Leena-Kaisa Harkimo /kok
Erkki Kanerva /sd
Toimi Kankaanniemi /kd
Annika Lapintie /vas
Paula Lehtomäki /kesk

Kirsi Ojansuu /vihr
Veijo Puhjo /vas
Mauri Salo /kesk
Timo Seppälä /kok
Marja Tiura /kok
Lasse Virén /kok
Harry Wallin /sd
vjäs. Seppo Lahtela /kesk.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Timo Tuovinen.