

SUUREN VALIOKUNNAN LAUSUNTO 1/2013 vp

Valtioneuvoston kirjelmä ehdotuksesta neuvoston asetukseksi (Euroopan syyttäjänviraston perustaminen)

Valtioneuvostolle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunnan puhemies on 27 päivänä syyskuuta 2013 lähettänyt valtioneuvoston kirjelmän (U 64/2013 vp) ehdotuksesta neuvoston asetukseksi Euroopan syyttäjänviraston perustamisesta (EPPO) käsiteltäväksi suureen valiokuntaan ja samalla määrännyt, että lakivaliokunnan on annettava asiasta lausuntonsa suurelle valiokunnalle. Suuri valiokunta on lisäksi lähettänyt asian mahdollisia toimenpiteitä varten hallintovaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- kansliapäällikkö Tiina Astola, oikeusministeriö

- neuvotteleva virkamies Eeva Aittoniemi, oikeusministeriö.

Valiokunta kuuli asiantuntijoita asian SUO 94/2013 vp (oikeus- ja sisäasiainneuvoston kokous 5.—6.12.2013; valmistelu) yhteydessä.

Viitetiedot

Suuri valiokunta on saanut asiasta U 64/2013 vp lausunnon hallintovaliokunnalta (HaVL 26/2013 vp) ja lakivaliokunnalta (LaVL 23/2013 vp). Lausunnot on otettu tämän lausunnon liitteiksi.

Suuri valiokunta toimittaa tämän lausunnon ja sen liitteiksi otetut erikoisvaliokuntien lausunnot liitteineen Euroopan komissiolle, Euroopan unionin neuvostolle sekä Euroopan parlamentille.

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Asetusehdotus

Komissio antoi 17.7.2013 ehdotuksen Euroopan syyttäjänviraston (EPPO) perustamista koskevaksi asetukseksi. Komission mukaan EPPO perustettaisiin Euroopan unionin taloudellisia etuja vahingoittavien rikosten torjumiseksi. EPPO olisi itsenäinen toimielin, ja se vastaisi EU:n taloudellisiin etuihin kohdistuvien rikosten tulkinnasta sekä syytteen nostamisesta ja ajamisesta tuomioistuimessa.

Komissio perustelee asetusehdotusta sillä, että nykyiset keinot kyseisten rikosten torjumiseksi eivät ole riittävän tehokkaita. Komission mukaan tarvitaan itsenäinen toimielin, joka voi velvoittaa jäsenvaltiot käynnistämään EU:n taloudellisiin etuihin kohdistuvia rikoksia koskevat tutkinta- ja syytetoimet. EPPO:n toimivalta määräytyisi pääasiallisesti EU:n taloudellisiin etuihin kohdistuvien petosten torjuntaan rikosoi-

keudellisin keinoin koskevan direktiivin (unionipetosdirektiivin) mukaan.

Oikeusperusta ja mahdollisuus tiiviimpään yhteistyöhön

Asetusehdotus on annettu Euroopan unionin toiminnasta annetun sopimuksen (SEUT 86 artiklan) nojalla. Artiklan mukaan Euroopan syyttäjänvirasto voidaan EU:n taloudellisia etuja vahingoittavien rikosten torjumiseksi perustaa Eurojustin pohjalta. Neuvosto tekee päätöksensä yksimielisesti Euroopan parlamentin hyväksynnän saatuaan. Jos yksimielisyyteen ei päästä, artikla mahdollistaa syyttäjänviraston perustamisen myös tiiviimmän yhteistyön puitteissa, mikäli yhteistyössä on mukana vähintään yhdeksän jäsenvaltiota.

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto pitää hyvin todennäköisenä, että asiassa ei saavuteta yksimielisyyttä 28 jäsenvaltion kesken. Siksi neuvostossa tehtäneiden jossain vaiheessa päätös tiiviimmän yhteistyön aloittamisesta. Valtioneuvosto ei vielä ole valmis ottamaan kantaa siihen, onko Suomen edun mukaisista olla EPPO:ssa mukana. Asetusehdotuksessa on useita yksityiskohtia, joiden sisältö on tarkemmin selvitettävä ennen lopullista kannanmuodostusta. Valtioneuvoston kannat näihin kysymyksiin ilmenevät valtioneuvoston kirjelmästä U 64/2013 vp.

Periaatteellisella tasolla valtioneuvosto suhtautuu myönteisesti asetusehdotuksen tavoitteeseen tehostaa EU:n taloudellisten etujen suojaa mutta katsoo, että tämän tavoitteen saavuttamiseksi tulisi ensisijaisesti hyödyntää täysimääräisesti nykyisiä keinoja, kuten Eurojustia ja rikos-oikeudellista yhteistyötä koskevia lainsäädän-

töinstrumentteja. EPPO:n perustamisesta ei saisi aiheutua tarpeettomia lisäkustannuksia EU:lle eikä jäsenvaltioille. EPPO:n perustamisessa olisi hyödynnettävä nykyisiä rakenteita ja resursseja ja pyrittävä välttämään turhan ja päällekkäisen byrokratian luomista. Valtioneuvosto ei riitautu ehdotuksen toissijaisuusperiaatteen mukaisuutta mutta katsoo, että EPPO:n perustamisella tulisi saada todellista lisäarvoa nykytilanteeseen verrattuna. Lisäarvon saavuttamiseksi olisi tärkeää, että EPPO:ssa olisi mukana mahdollisimman monta jäsenvaltiota.

Toissijaisuusperiaatteen valvonnasta

Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 5 artiklassa määritellyn toissijaisuusperiaatteen valvonnasta säädetään tarkemmin sopimukseen liitettyssä pöytäkirjassa N:o 2 toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen soveltamisesta. Kansallinen parlamentti voi kahdeksan viikon kuluessa EU:n lainsäädäntöehdotuksen toimittamisesta virallisilla kielillä antaa perustellun lausunnon toissijaisuusperiaatteen loukkaamisesta (jäljempänä toissijaisuusmuistutus), mikäli se katsoo, että ehdotuksen tavoitteet voidaan saavuttaa EU-tasoa paremmin kansallisen tason, aluetason tai paikallisen tason päätöksellä.

Komissio ilmoitti 6.11.2013, että riittävä määrä kansallisia parlamentteja tai kansallisen parlamentin kamaria on katsonut asetusehdotuksen rikkovan toissijaisuusperiaatetta niin kutsutun keltaisen kortin menettelyn käynnistymiseen. Tarkasteltuaan ehdotusta keltaisen kortin menettelyn edellyttämällä tavalla uudestaan komissio ilmoitti 27.11.2013 kansallisille parlamenteille, että se ei tule muuttamaan tai vetämään ehdotustaan pois vaan tulee pysymään alkuperäisessä ehdotuksessaan.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Suuri valiokunta yhtyy erikoisvaliokuntien huomioihin ehdotuksen sisällöstä ja pitää perusteltuna, että valtioneuvoston suhtautuminen EP-

PO:on on varauksellinen, vaikka itse asetusehdotuksen tavoite tehostaa EU:n taloudellisten etujen suojaa onkin varsin kannatettava. Lakivaliokunnan lailla suuri valiokunta katsoo, että EP-

PO:n perustamista koskeva asetusehdotus on perustuslain, rikosoikeuden ja prosessioikeuden kannalta erittäin merkittävä. Ehdotuksella on suuri periaatteellinen merkitys uutena EU:n rikosoikeudellisen yhteistyön muotona. Ehdotus merkitsee huomattavasti pidemmälle menevää rikosoikeudellista yhteistyötä kuin EU-rikosoikeuden lähtökohtana oleva vastavuoroiseen tunnistamiseen ja aineellisen rikosoikeuden lähentämiseen pohjautuva rikosoikeudellinen yhteistyö. Nämä näkökohdat huomioon ottaen ehdotukseen sisältyy eräitä merkittäviä ongelmia.

Suuri valiokunta toteaa, että lakivaliokunta ja hallintovaliokunta ovat varsin kattavasti käsitelleet niitä reunaehtoja, joiden täyttyessä Suomen edun mukaista on olla EPPO:ssa mukana. Yhtyen valtioneuvoston kantaan suuri valiokunta pitää perusteltuna, että päätös tiiviimpään yhteistyöhön osallistumisesta tai sen ulkopuolelle jäämisestä on tehtävä ehdotuksen täsmennettyä nykyisestä ja muiden jäsenvaltioiden kantojen selvittyä.

Suuri valiokunta kiinnittää tässä yhteydessä erityistä huomiota siihen, että asetusehdotus komission esittämässä muodossaan laajentaisi EPPO:n toimivaltaa SEUT 86 artiklan 1 ja 3 kappaleessa määritellyistä EU:n taloudellisia etuja vahingoittavista rikoksista ns. liitännäisiin rikoksiin (ehdotuksen 13 artikla). Tällaista lähestymistapaa on pidettävä ongelmallisena Suomen perustuslain kanssa. On muistettava, että Lissabonin sopimusta saatettaessa voimaan juuri SEUT 86 artikla oli yksi syy siihen, että sopimus saatettiin voimaan niin sanotussa supistetussa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä (HE 23/2008 vp) ottaen huomioon perustuslain 1 ja 104 §:n säännökset valtion täysivaltaisuudesta ja syyttäjälaitoksesta (PeVL 13/2008 vp).

Muilta osin suuri valiokunta viittaa erikoisvaliokuntien lausuntoihin ja pitäytyy lausunnossaan esittämään huomioita toissijaisuusperiaatteen merkityksestä asian käsittelyssä.

Kuten edellä on esitetty, suuri valiokunta ei esittänyt täysistunnolle toissijaisuusmuistutuksen tekemistä komissiolle. Valiokunta otti ratkaisussaan huomioon valtioneuvoston näkemyksen siitä, että ehdotus ei riko toissijaisuusperiaa-

tetta. Ratkaisuun vaikutti suuresti myös suuren valiokunnan näkemys siitä, että Lissabonin sopimukseen perustuva toissijaisuusvalvonta on nyky muodossaan varsin tehoton keino vaikuttaa lainsäädäntöehdotusten sisältöön. Valiokunta suhtautuu edelleen varsin pidättyvästi menettelelyyn. Valiokunnan kokemusten mukaan komissio vastaa pääsääntöisesti kansallisten parlamenttien huomautuksiin usean kuukauden viiveellä ja varsin yleisellä tasolla ottamatta käyttämissä lainkaan kantaa parlamenttien sisällöllisiin huomautuksiin. Valiokunnan arvion mukaan kansallisten parlamenttien esittämällä huomautuksilla on ollut hyvin vähän, jos lainkaan, vaikutusta ehdotuksen sisältöön tai kansalliseen kannanmuodostukseen, ellei jäsenvaltio neuvototasolla tuo näitä näkemyksiä esille oma-aloitteisesti valtiosääntöisen järjestelmänsä velvoittamana tai muista syistä. Kansallinen parlamentti ja neuvostossa toimiva jäsenvaltio voivat myös esittää toissijaisuusperiaatteen osalta eräviä kantoja. EU-perussopimuksen toissijaisuusperiaatteen valvontaa koskevat määräykset eivät itsessään luo jäsenvaltioille velvollisuutta edistää kansallisten parlamenttien toissijaisuusperiaatteen soveltamista koskevia kantoja EU-tason neuvotteluissa. Suomessa velvoittavuus perustuu vakiintuneeseen valtiosääntötulkintaan, jonka mukaan eduskunnan kanta on ohjeellinen lähtökohta valtioneuvoston toiminnalle EU:ssa.

Suuri valiokunta painottaa, että sen päätöksestä olla tekemättä toissijaisuusmuistutusta ei voida tehdä sitä johtopäätöstä, että Suomi olisi valmis osallistumaan tiiviimpään yhteistyöhön EPPO:n osalta.

Suuri valiokunta korostaa, että päätös tiiviimpään yhteistyöhön osallistumisesta tai siitä poistautumisesta tullaan tekemään eri yhteydessä ja pääosin myös eri perusteiden kuin kansallisen parlamentin pöytäkirja N:o 2 mukaisessa menettelyssä ja aikataulussa muodostettu toissijaisuusperiaatteen soveltamista koskeva arvio. On muistettava, että toissijaisuusmuistutuksen osalta kansallinen parlamentti on rajoitettu arvioimaan komission alkuperäisen ehdotuksen pohjalta oikeudellisesti varsin rajattua kysymystä

oikeasta päätöksentekotasosta. Vaikka toissijaisuuskysymykset ovat olennaisia kysymyksiä läpi lainsäädäntöprosessin, osallistuminen tiiviimpään yhteistyöhön edellyttää laaja-alaisempaa oikeudellista ja poliittista arviota ehdotuksen tuomista hyödyistä ja mahdollisista ongelmista (ml. perustuslaki) suhteessa nykytilanteeseen. Vastaavin perustein suuri valiokunta katsoo, että kansallisen parlamentin päätös kyseenalaistaa ehdotuksen toissijaisuusperiaatteen mukaisuus ei saa heikentää kyseisen jäsenvaltion

neuvotteluasemia neuvostotasolla, vaan jo perussopimus edellyttää, että kaikki jäsenvaltiot voivat neuvotella neuvostossa ja sen työryhmissä tasavertaisesti ja yhtäläisin ehdoin.

Lausunto

Lausuntonaan suuri valiokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa erikoisvaliokuntien lausuntojen mukaisesti valtioneuvoston kantaan.

Helsingissä 13 päivänä joulukuuta 2013

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Miapetra Kumpula-Natri /sd
vpj. Annika Lapintie /vas
vpj. Paula Lehtomäki /kesk
jäs. Sirkka-Liisa Anttila /kesk
Juho Eerola /ps
Christina Gestrin /r
Maria Guzenina-Richardson /sd
Pietari Jääskeläinen /ps
Anne Louhelainen /ps
Riitta Myller /sd
Lasse Männistö /kok
Vesa-Matti Saarakkala /ps

Kimmo Sasi /kok
Anni Sinnemäki /vihr
Jouko Skinnari /sd
Kimmo Tiilikainen /kesk
Lenita Toivakka /kok
Sofia Vikman /kok (osittain)
Anne-Mari Virolainen /kok
Peter Östman /kd
vjäs. Jouni Backman /sd
Anne Holmlund /kok
Timo Kalli /kesk
Johannes Koskinen /sd.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Anna Sorto.