

Asia

Euroopan syyttäjänvirastoa (EPPO) koskeva asetusehdotus

Kokous

U/E/UTP-tunnus

U 64/2013 vp

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Komissio antoi asetusehdotuksen eurooppalaisen syyttäjänviraston (EPPO) perustamiseksi 17.7.2013 (COM(2013) 534 final). Tämän U-jatkokirjeen tarkoituksena on informoida eduskuntaa siitä, miten asetusehdotusta koskevat neuvottelut ovat edenneet ja miten Suomelle tärkeät kysymykset on puheenjohtajiston uudessa tekstiehdotuksessa 8316/2/15 REV 2 otettu huomioon. Tekstiehdotus sisältää Latvian puheenjohtajuuskaudella käsitellyt artikkelit 1 – 29.

Tämänhetkisen tiedon mukaan puheenjohtajavaltion tarkoituksena on viedä artikkelit 1 – 16 kesäkuussa (15.6.) pidettävään oikeus- ja sisäasiain neuvostoon. Käsittelyn tavoite tarkentunee lähiviikkoina.

Suomen kanta

Suomi 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 jäsenvaltiotasolla toimivaa valtuutettua syyttäjää tutkinnan aloittamisessa ja päättäisi jutun viemisestä oikeuteen tai käsittelyn päättämisestä. Keskustason Euroopan syyttäjät valvoisivat pysyvän jaoston puolesta tutkintaa jäsenvaltiotasolla ja valmistelisivat ehdotuksia valtuutettujen syyttäjien ehdotusten pohjalta pysyville jaostoille. Erityisesti kysymys valtuutetun syyttäjän itsenäisyydestä ja roolista suhteessa keskustasoon on herättänyt keskustelua viimeaikaisissa neuvotteluissa. Suomi 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 artiklassa 12(1) käytetään ilmaisua ”shall be responsible for the investigations and prosecutions.” Mainituksessa 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 aikaisempaa selkeämmin sovitettavissa 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 tapausta 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, rikosentekovälineiden 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 rahanpesurikosten 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 ylittävistä 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 selkeämmin 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 määrätyn 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 tarkoituksenmukaisuusyyt puoltavat normaalia yksinkertaisempaa 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.

Pääasiallinen sisältö

Puheenjohtajiston ehdotus sisältää 29 artiklaa. Keskeisimpiä muutoksia Suomelle merkityksellisiin artikloihin on selostettu edellä. 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.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

SEUT 86 artikla, erityinen lainsäätämisjärjestys (neuvoston yksimielisyys, Euroopan parlamentin kuuleminen) sekä määräykset tiiviimmästä yhteistyöstä.

Käsittely Euroopan parlamentissa

Euroopan parlamentissa asetusehdotuksen vastuuvaliokunta on LIBE-valiokunta.

Kansallinen valmistelu

Oikeus- ja sisäasiat-jaostokäsittely U-kirjelmä (U 64/2013 vp), U-jatkokirje 27.3.2014, U-jatkokirje 25.5.2015

Eduskuntakäsittely

U 64/2013 vp, LaVL 23/2013 vp, HaVL 26/2013 vp, SuVL 1/2013 vp, LaVL 11/2014 vp, HaVL 15/2014 vp.

Ennen asetusehdotuksen julkaisemista Suomen suhtautumista EPPO:on on eduskunnassa käsitelty E-asiana E 167/2012 vp, LaVL 2/2013 vp.

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

Kuvattu U-kirjelmässä.

Taloudelliset vaikutukset:

EPPO:n avulla olisi mahdollista puuttua unionin taloudellisia etuja vahingoittaviin rikoksiin nykyistä tehokkaammin ja siten vähentää niistä unionille ja jäsenvaltioille aiheutuvia taloudellisia tappioita. Komissio arvioi, että unionin varoihin kohdistuvilla petoksilla aiheutetut vahingot ovat puolesta miljardista viiteen miljardiin euroa. Se, kuinka tehokkaasti EPPO:n avulla pystyttäisiin näihin rikoksiin puuttumaan, riippuu monesta tekijästä, kuten siitä, kuinka moni jäsenvaltio EPPO:on liittyy, EPPO:n rakenteesta sekä siitä, kuinka toimivat säännökset saadaan aikaiseksi muun muassa suhteessa jäsenvaltioiden kansallisiin järjestelmiin. Keskeistä on se, miten tehokkaasti rikoksia saadaan paljastettua ja selvitettyä jäsenvaltioissa.

Muut mahdolliset asiaan vaikuttavat tekijät:

Osa kansallisista parlamenteista jätti vuoden 2013 syksyllä toissijaisuushuomautuksen EPPO:sta, mikä johti niin sanotun keltaisen kortin tilanteeseen. Huomautuksen

jättäneiden parlamenttien mukaan asetusehdotus tai jotkut sen kohdat eivät edellyttäisi EPPO:n perustamista, vaan jäsenvaltioiden toimenpiteet olisivat riittäviä. Komissio ei keltaisen kortin johdosta muuttanut ehdotustaan. Suomen eduskunta ei toissijaisuushuomautusta tehnyt, mutta näki kuitenkin komission ehdotuksessa useita ongelmakohtia, joita on selostettu edellä. Tekstiehdotusta on neuvottelujen kuluessa muutettu puheenjohtajavaltioiden ehdotuksilla.

Tämänhetkisten tietojen mukaan Yhdistynyt kuningaskunta ja Tanska eivät tule osallistumaan EPPO:n perustamiseen. On vielä epäselvää, kuinka laajalti muut jäsenvaltiot tulevat EPPO:on mukaan. Jos asetusehdotuksesta ei neuvostossa päästä yksimielisyyteen, vähintään 9 jäsenvaltiota voi käynnistää tiiviimmän yhteistyön vaiheen EPPO:n perustamiseksi SEUT 86 artiklan ja muiden tiiviimpää yhteistyötä koskevien SEUT:n säännösten mukaisesti.

Asiakirjat:

8316/1/15 REV 2 EPPO 27 EUROJUST 85 CATS 48 FIN 312 COPEN 103 GAF 13
COM (2013)534 final
8904/15 JUR 319 JAI 308 EPPO 29 EUROJUST 109 CATS 54 FIN 358 COPEN 132
INST 162

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot:

Katariina Jahkola, katariina.jahkola@om.fi, p. 02951 50246
Sampo Brander, sampo.brandier@om.fi, p. 02951 50199
Lauri Rautio, lauri.rautio@formin.fi
Asko Välimaa, asko.valimaa@om.fi
Lena Andersson, lena.andersson@om.fi
Erkki Hämäläinen, erkki.hamalainen@intermin.fi
Jere Lumme, jere.lumme@vm.fi

EUTORI-tunnus

EU/2013/0573

Liitteet

Viite

Asiasanat

Hoitaa **OM, SM, UM**

Tiedoksi ALR, EUE, OKM, STM, TEM, TPK, TULLI, VM, VNK
