

Lakivaliokunta

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

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- lainsäädäntöneuvos Katariina Jahkola, oikeusministeriö
- neuvotteleva virkamies Hannele Taavila, sisäministeriö
- valtiosyyttäjä Ritva Sahavirta, valtakunnansyyttäjänvirasto
- apulaisprofessori Sakari Melander

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Poliisihallitus
- Tulli

Viitetiedot

Valiokunta on aikaisemmin antanut asiasta lausunnot LaVL 23/2013 vp ja LaVL 11/2014 vp.

VALTIONEUVOSTON JATKOKIRJELMÄ

Ehdotus

Komissio antoi 17.7.2013 asetusehdotuksen eurooppalaisen syyttäjänviraston (EPPO) perustamiseksi. Valtioneuvoston jatkokirjelmän 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 1—29 artiklat.

Valiokunnan lausunto LaVL 1/2015 vp

Puheenjohtajavaltion tarkoituksena on viedä 1—16 artiklat 15.6.2015 pidettävään oikeus- ja sisäasiain neuvostoon.

Puheenjohtajiston ehdotus sisältää 29 artiklaa, joista keskeisimpien sisältöä käsitellään valtioneuvoston kannassa. Asetusehdotuksen loppupään artikloja (mm. oikeussuojakeinot, tietosuoja, suhde muihin instituutioihin ja valtioihin sekä EPPO:n talousarvio), ei ole vielä käsitelty yksityiskohtaisesti neuvoston valmisteluelimissä.

Valtioneuvoston 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." Mainitussa artiklassa myös selvennetään sitä, että valtuutetuilla syyttäjillä olisi samat valtuudet kuin kansallisilla syyttäjillä ottaen lisäksi huomioon ne erityiset toimivaltuudet ja

Valiokunnan lausunto LaVL 1/2015 vp

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 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 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 vankeusrangaus. Näiden toimenpiteiden edellytykset ja menettelysäännökset muutoin määräytyvät kansallisen lain mukaan. Toimenpiteitä ovat etsintä, esineen tai asiakirjan taikka tallennetun datan esittäminen, rikoksentekevälaineiden 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 tunnustami-

Valiokunnan lausunto LaVL 1/2015 vp

sen 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.

Valiokunnan lausunto LaVL 1/2015 vp

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 tarkoituksenmukaisuussyyt 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 esiin tuoduin 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

Komission asetusehdotuksessa on kyse eurooppalaisen syyttäjänviraston (EPPO) perustamisesta. Ehdotuksen tavoitteena on puuttua nykyistä tehokkaammin unionin taloudellisia etuja vahingoittaviin rikoksiin, erityisesti unionin varoihin kohdistuviin avustus- ja tulliveropetoksiin. Kyseisiä rikoksia ei kaikissa jäsenvaltioissa tutkita riittävästi, mistä on karkeasti arvioitu aiheutuvan unionille ja jäsenvaltioille puolesta miljardista viiteen miljardiin euron vahingot vuosittain.

Valtioneuvoston järjestyksessään toisessa jatkokirjelmässä informoidaan eduskuntaa siitä, miten asetusehdotusta koskevat neuvottelut ovat edenneet ja miten Suomelle tärkeät kysymykset on puheenjohtajiston viimeisimmässä tekstiehdotuksessa otettu huomioon. Puheenjohtajavaltion ehdotus käsittää 29 artiklaa, joista 1—16 artiklat on tarkoitettu periaatteellisesti hyväksyä 15.6.2015 pi-

Valiokunnan lausunto LaVL 1/2015 vp

dettävässä oikeus- ja sisäasiain neuvostossa. Lakivaliokunnan saaman selvityksen mukaan artikloihin voidaan kuitenkin palata myöhemmin, kun ehdotuksen muiden artiklojen sisältö on tiedossa. Valiokunta pitää tätä tärkeänä, koska ehdotuksen muilla artikloilla voi olla vaikutuksia alkupään artiklojen sisältöön.

Lakivaliokunta on antanut asetusehdotuksesta aiemmin kaksi lausuntoa (LaVL 23/2013 vp ja LaVL 11/2014 vp). Lisäksi valiokunta on antanut lausunnon asian ennakkovaikuttamisvaiheessa (LaVL 2/2013 vp). Valiokunta arvioi tämänhetkistä neuvottelutilannetta mainittujen lausuntojen valossa. Kantaa otetaan erityisesti OSA-neuvoston käsiteltäviksi meneviin 1—16 artikloihin, jotka koskevat EPPO:n rakennetta ja tutkinnanjohtajuutta. Lisäksi lausunnossa arvioidaan muita neuvoston työryhmässä neuvoteltavina olevia artikloja, jotka ovat Suomen kannalta tärkeitä.

Lakivaliokunta toteaa, että ehdotus eurooppalaisesta syyttäjänvirastosta on hyvin merkityksellinen, koska se merkitsee huomattavasti pitemmälle menevää rikosoikeudellista yhteistyötä kuin vastavuoroiseen tunnustamiseen ja aineellisen rikosoikeuden lähentämiseen perustuva nykyinen yhteistyö. Valiokunta on aikaisemmissa lausunnoissaan suhtautunut asetusehdotukseen varsin kriittisesti ja pitänyt ehdotuksen useita artikloja ongelmallisina. Nyt käsiteltävänä olevassa ehdotuksessa on eräissä artikloissa edetty Suomen kannalta myönteiseen suuntaan ja ehdotus on täsmäntynyt, mutta ehdotukseen liittyy edelleen myös avoimia ja selvitettäviä kysymyksiä.

EPPO:n rakenne

Komission alkuperäisen ehdotuksen mukaan EPPO olisi ollut päällikkövirasto. Nyt käsillä olevassa ehdotuksessa EPPO:n keskustasolla on Euroopan pääsyyttäjä ja lisäksi jäsen eli Euroopan syyttäjä kustakin EPPO:on osallistuvasta jäsenvaltiosta. Tämä kollegio päättäisi strategisista linjauksista. Lisäksi keskustasoon kuuluvat pysyvät jaostot, joissa käsitellään yksittäisiin tapauksiin liittyviä kysymyksiä. Keskustason alataso muodostuu vuorostaan jäsenvaltioissa toimivista valtuutetuista syyttäjistä, joiden valtuudet olisivat lähtökohtaisesti samat kuin kansallisten syyttäjien.

Lakivaliokunta on aikaisemmin katsonut, että toimivin vaihtoehto EPPO:n organisaatioksi olisi Eurojustin pohjalta kehitetty kollegiaalinen malli (LaVL 2/2013 vp). Kollegiaalisen mallin etu on, että sen avulla voidaan edistää EPPO:n keskustason asiantuntemusta kustakin jäsenvaltiosta. Tähän nähden ehdotus on edennyt myönteisesti. Samalla valiokunta pitää erittäin tärkeänä, että valtuutetun syyttäjän asema EPPO:ssa pysyy keskeisenä ja mahdollisimman itsenäisenä suhteessa keskustasoon.

Lakivaliokunta on aiemmin korostanut, että EPPO:ssa tulisi mahdollisimman pitkälti hyödyntää nykyisiä rakenteita (Eurojust ja OLAF). Saadun selvityksen mukaan neuvottelujen kuluessa on kuitenkin käynyt ilmeiseksi, ettei Eurojustin kansallinen jäsen voi samanaikaisesti toimia EPPO:n kollegion jäsenenä, sillä kyseisten tehtävien hoitaminen saman henkilön toimesta voi osoittautua joidenkin jäsenvaltioiden kannalta hankalaksi. Tämä on valitettavaa, koska Suomen kannalta tällainen tehtävien yhdistäminen olisi ollut mahdollista. Ratkaisusta myös seuraa, että EPPO:n rakenne on aiemmin esillä ollutta raskaampi, millä on vuorostaan kustannusvaikutuksia. Lakivaliokunta pitääkin tärkeänä, että EPPO:n hallinnossa ja toiminnassa pyritään muutoin mah-

Valiokunnan lausunto LaVL 1/2015 vp

dollisimman paljon hyödyntämään Eurojustia ja muita nykyisiä rakenteita. Pienen jäsenvaltion kannalta on myös tärkeää, että EPPO:n kollegion jäsenen tehtävät ja työmäärä ovat järkeviä.

Tutkinnanjohtajuus

Se, miten asetusehdotuksessa säännellään tutkinnanjohtajuutta, on Suomen kannalta erittäin merkityksellistä. Komission alkuperäisen ehdotuksen mukaan valtuutettu syyttäjä oli muodollisesti tutkinnanjohtaja ("shall be led") EPPO:n toimivaltaan kuuluvissa rikosasioissa. Tämä oli erittäin ongelmallinen Suomen kansallisen järjestelmän kannalta, sillä Suomessa tutkinnanjohtajana toimii pääsääntöisesti poliisin, tullin tai rajavartiolaitoksen virkamies. Tämän vuoksi lakivaliokunta katsoi aikaisemmassa lausunnossaan, että neuvotteluissa tuli pyrkiä ratkaisuun, joka mahdollistaisi valtuutetun syyttäjän sopeuttamisen Suomen järjestelmään (LaVL 23/2013 vp).

Neuvottelujen kuluessa säännöksen sanamuotoa muutettiin siten, että valtuutettu syyttäjä on vastuussa ("shall be responsible for") tutkinnasta ja syyttämisestä. Sanamuodon muutoksesta huolimatta lakivaliokunta piti ehdotuksen yhteensopivuutta Suomen kansallisen järjestelmän kanssa erittäin tulkinnanvaraisena ja katsoi, että ennen neuvottelujen päättymistä tulee resitaalikirjauksella tai muuten saada nimenomainen varmistus sen tulkinnan pitävyydestä, että valtuutetun syyttäjän rooli ja toimivaltuudet voidaan sovittaa yhteen Suomen kansallisen järjestelmän kanssa ilman, että lainsäädäntöä on tarpeen muuttaa (LaVL 11/2014 vp).

Nyt käsillä olevasta jatkokirjelmästä ilmenee, että säännöksen (12 artikla) sanamuoto on säilynyt ennallaan, mutta ehdotuksen muihin tutkinnan toteuttamista koskeviin artikloihin on lisätty viittauksia kansalliseen lakiin. Muun muassa 23 artiklan 1 kohdan mukaan valtuutetut syyttäjät voivat kansallisen lain mukaisesti joko toteuttaa tutkintatoimia itse tai ohjeistaa kansallisia viranomaisia. Lisäksi on selvennetty, että valtuutetuilla syyttäjillä on samat toimivaltuudet kuin kansallisilla syyttäjillä ottaen huomioon asetusehdotuksen mukaiset valtuutetun syyttäjän erityiset toimivaltuudet. Valtioneuvoston kannan mukaan ehdotus mahdollistaa sen, että valtuutetun syyttäjän asema on aikaisempaa selkeämmin sovitettavissa Suomen esitutkintajärjestelmään ilman, että toimivaltajärjestelyjä syyttäjän ja esitutkintaviranomaisten välillä tarvitsee muuttaa.

Lakivaliokunta pitää ehdotuksen tutkinnan toteuttamista koskeviin artikloihin tehtyjä selvennyksiä ja viittauksia kansalliseen lakiin myönteisinä. On kuitenkin huomattava, että eräät muut artikkelat (esimerkiksi 25 ja 26 artikkelat) on edelleen muotoiltu siten, että ne heijastavat valtuutetun syyttäjän toimimista tutkinnanjohtajana. Tämän vuoksi ja mahdollisten tulkintaepäselvyyksien välttämiseksi siitä, mitä 12 artiklassa tarkoitettu kirjaus "shall be responsible" tarkoittaa luettuna yhdessä muiden artiklojen kanssa, valiokunta pitää edelleen tärkeänä, että Suomessa vallitsevan tulkinnan pitävyydestä pyritään saamaan vähintään kirjaus asetuksen resitaaliin.

Muita kysymyksiä

Asetusehdotuksen 17 artiklan mukaan EPPO:n toimivalta kattaa ns. unionipetosdirektiivissä tarkoitetut rikokset. Näiden lisäksi toimivalta kattaa 18 artiklassa määritellyt liitännäisrikokset eli samoihin tosiasioihin perustuvat tai tekoihin erottamattomasti liittyvät muut rikokset, edellyttäen että 17 artiklassa mainitut rikokset ovat ensisijaisia. Ehdotuksen tarkoituksena on varmistaa, että

Valiokunnan lausunto LaVL 1/2015 vp

unionipetosdirektiivissä tarkoitettut rikokset ja liitännäisrikokset voidaan käsitellä samassa menettelyssä.

Lakivaliokunta on aikaisemmassa lausunnossaan pitänyt liitännäisrikoksia koskevaa artiklaa hyvin ongelmallisena Euroopan unionin toiminnasta annetun sopimuksen (SEUT) 86 artiklan oikeusperustasäännöksen valossa (LaVL 23/2013 vp). Lakivaliokunta on katsonut, että liitännäisrikoksia koskeva artikla laajentaa EPPO:n toimivaltaa merkittävästi SEUT 86 artiklassa määritellyistä rikoksista.

Saadun selvityksen mukaan neuvoston oikeuspalvelu on kuitenkin vastikään valmistuneessa lausunnossaan pitänyt liitännäisrikoksia koskevaa artiklaa pääosin SEUT 86 artiklan mukaisena.

Lakivaliokunta kiinnittää erityistä huomiota siihen, ettei 18 artiklassa lainkaan määritellä niitä rikoksia, jotka voivat tulla kyseeseen liitännäisrikoksina. Tämä laajentaa EPPO:n toimivaltaa merkittävästi ja tekee siitä epäselvän. Väljä sanamuoto on myös rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen kannalta ongelmallinen. Lakivaliokunta pitääkin tärkeänä, että liitännäisrikokset määritellään artiklatasolla tarkemmin EPPO:n toimivallan selkeyttämiseksi. Lisäksi valiokunta toteaa, että asetusehdotuksen 18 artikla laajentaa EPPO:n toimivaltaa myös valtiosääntöoikeudelliselta kannalta merkityksellisellä tavalla, minkä vuoksi on tärkeää, että ennen kuin Suomi tekee ratkaisun EPPO:on osallistumisesta asetusta arvioidaan huolellisesti myös valtiosääntöoikeudelliselta kannalta.

On kannatettavaa, että kansallisilla viranomaisilla on viime kädessä toimivalta ratkaista mahdolliset tulkintaerimielisyydet siitä, kuuluuko rikos EPPO:n vai kansallisten viranomaisten toimivaltaan. Tällainen ratkaisu voi toisaalta johtaa siihen, että toimivaltaristiriitoja ratkaistaan eri tavalla eri jäsenvaltioissa.

Pääsäännön mukaan EPPO ei käytä toimivaltaansa vähäisissä, alle 10 000 euron rikoksissa (21 a artikla). Tämä on lakivaliokunnan aikaisempien kantojen mukaista. Vähäiset rikokset kuuluvat kuitenkin EPPO:n toimivaltaan, jos tapauksella on unionintason vaikutuksia, jotka edellyttävät EPPO:n tutkintaa. Lakivaliokunnan mielestä tältä osin artiklan sanamuoto ei ole riittävän täsmällinen EPPO:n toimivallan määrittelemiseksi, ja valiokunta katsoo, että asiaa on syytä selventää esimerkiksi resitaalilla.

Komission alkuperäisessä ehdotuksessa tutkintatoimia koskeva sääntely oli laajaa ja sääntely mahdollisti pakkokeinojen käytön lieviinkin tekoihin. Lakivaliokunta katsoi aikaisemmassa lausunnossaan, että säännöstä olisi merkittävästi rajattava, jotta se olisi oikeasuhtainen (LaVL 23/2013 vp). Ehdotus on tältä osin edennyt myönteiseen suuntaan, sillä pääosa tutkintatoimista jää kansallisen lainsäädännön varaan. Lisäksi on lueteltu toimenpiteitä (mm. telekuuntelu), joiden tulee olla käytettävissä törkeämpien rikosten tutkinnassa. Valiokunta kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, ettei tässä vaiheessa ole vielä selvää, mitä rikoksia ja liitännäisrikoksia EPPO:n toimivalta tulee lopullisesti kattamaan. Tämän vuoksi tutkintatoimia koskevaa sääntelyä ja sen suhdetta kansallisiin pakkokeinoihin tulee jatkossa vielä arvioida, kun EPPO:n toimivalta täsmentyy.

Valiokunnan lausunto LaVL 1/2015 vp

Rajat ylittäviä tutkintatoimia koskeva ehdotus (26 a artikla) on saadun selvityksen mukaan osoittautunut neuvotteluissa erityisen hankalaksi ja sääntelystä on komission ja jäsenvaltioiden välillä erilaisia näkemyksiä. Valtioneuvoston kirjelmän mukaan selkeintä olisi, että asetusehdotuksessa viitattaisiin suoraan kaikkiin rikosoikeudellista yhteistyötä koskeviin EU:n vastavuoroisen tunnustamisen instrumentteihin, joiden tulisi olla myös EPPO:n käytettävissä. Komissio ja enemmistö jäsenvaltioista haluaisivat kuitenkin säännökset kirjattaviksi itse asetukseen. Saadun selvityksen mukaan pyrkimyksenä on virtaviivaistaa ja nopeuttaa rajat ylittävää yhteistyötä.

Lakivaliokunta toteaa, että jäsenvaltioiden välistä rikosoikeudellista yhteistyötä helpotetaan jo nykyisin useiden eri instrumenttien avulla, minkä vuoksi neuvotteluissa on lähtökohtaisesti perusteltua pyrkiä siihen, että rajat ylittävissä tilanteissa EPPO käyttäisi nykyisiä rikosoikeudellisen yhteistyön muotoja. Lakivaliokunta on muutoinkin aiemmissa lausunnoissaan usein korostanut vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen tärkeyttä ja ensisijaisuutta unionin rikosoikeudellisessa yhteistyössä (ks. esim. LaVL 8/2008 vp). Uusien, erityisten toimintamallien luomiseen pelkää EPPO:n toimivaltaan kuuluvia rikoksia varten on syytä suhtautua varauksella.

Suomelle ongelmallinen on ollut myös sovintomenettelyä koskeva artikla (29), jonka mukaan käsittely voitaisiin määrätä edellytyksin päättää kiinteämääräisen sakon maksamisella syytetyn ja EPPO:n sopimuksin normaalin oikeudenkäyntimenettelyn ulkopuolella. Ottaen huomioon, ettei Suomen järjestelmässä tunneta tällaista mahdollisuutta, valiokunta pitää myönteisenä, että nyt käsiteltävänä olevan asetusehdotuksen artiklaan ei enää sisälly velvollisuutta sovintomenettelyn käyttöön.

Lopuksi

EPPO:a koskevat neuvottelut tulevat vielä jatkumaan. Lakivaliokunta pitää tärkeänä, että Suomi osallistuu näihin neuvotteluihin aktiivisesti ja rakentavasti. On kuitenkin selvää, että ennen kuin voidaan päättää, osallistuuko Suomi EPPO:on vai ei, on asetusehdotuksen lopullisen sisällön ja vaikutusten oltava tiedossa. Vasta tällöin voidaan arvioida EPPO:on osallistumisen hyödyt ja haitat. Keskeistä on, että EPPO:n perustamisesta ja siihen liittymisestä on Suomelle lisäarvoa.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Lakivaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa edellä esitetyin huomautuksin ja tarkennuksin valtioneuvoston kantaan.

Helsingissä 11.6.2015

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Kari Tolvanen kok
varapuheenjohtaja Eva Biaudet r

Valiokunnan lausunto LaVL 1/2015 vp

jäsen Laura Huhtasaari ps
jäsen Katja Hänninen vas
jäsen Katri Kulmuni kesk
jäsen Suna Kymäläinen sd
jäsen Mikko Kärnä kesk
jäsen Antero Laukkanen kd
jäsen Sanna Marin sd
jäsen Sari Multala kok
jäsen Johanna Ojala-Niemelä sd
jäsen Tom Packalén ps
jäsen Antti Rantakangas kesk
jäsen Mari-Leena Talvitie kok
jäsen Ville Tavio ps

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marja Tuokila