

## LAKIVALIOKUNNAN LAUSUNTO 23/2013 vp

### Valtioneuvoston kirjelmä ehdotuksesta neuvoston asetukseksi (Euroopan syyttäjänviraston perustaminen)

*Suurelle valiokunnalle*

#### JOHDANTO

##### *Vireilletulo*

Eduskunnan puhemies on 27 päivänä syyskuuta 2013 lähettänyt valtioneuvoston kirjelmän ehdotuksesta neuvoston asetukseksi (Euroopan syyttäjänviraston perustaminen) (U 64/2013 vp) käsiteltäväksi suureen valiokuntaan ja samalla määrännyt, että lakivaliokunnan on annettava asiasta lausuntonsa suurelle valiokunnalle.

##### *Asiantuntijat*

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntöneuvos Katariina Jahkola, oikeusministeriö
- kansainvälisten asioiden johtaja Erkki Hämäläinen ja neuvotteleva virkamies Hannele Taavila, sisäasiainministeriö

- ylitarkastaja Jere Lumme, valtiovarainministeriö
- kärjätuomari Petteri Plosila, Helsingin kärjäoikeus
- valtiosyyttäjä Ritva Sahavirta, Valtakunnansyyttäjänvirasto, edustaen myös Eurojustin Suomen osastoa
- rikostarkastaja Pekka Vasara, keskusrikospoliisi
- tullilylitarkastaja Juha Vilkko, Tulli
- tutkijatohtori Sakari Melander
- professori Kimmo Nuotio.

##### *Viitetieto*

Lakivaliokunta on aikaisemmin ennakkovaikutamisvaiheessa (E 167/2012 vp) antanut samaa asiakokonaisuutta käsittelevän lausunnon LaVL 2/2013 vp.

#### VALTIONEUVESTON KIRJELMÄ

##### *Ehdotus neuvoston asetukseksi*

Komissio on 17.7.2013 antanut ehdotuksen Euroopan syyttäjänviraston perustamista koskeväksi asetukseksi. Asetusehdotuksella perustettaisiin Euroopan syyttäjänvirasto (jäljempänä EPPO), jonka tarkoituksena on tehostaa rikosoikeudellisia toimenpiteitä EU:n taloudellisten etujen suojaamiseksi. Komissio perustelee ase-

tusehdotusta erityisesti sillä, että nykyiset keinot EU:n taloudellisiin etuihin kohdistuvien rikosten torjumiseksi eivät ole riittävän tehokkaita. Komission mukaan näitä rikoksia ei jäsenvaltioissa tutkita riittävästi, mistä aiheutuu huomattavia taloudellisia tappioita koko EU:lle. Ongelmana on usein rikosten selvittämiseen tarvittavien voimavarojen puute jäsenvaltioissa ja

se, että rikosten rajat ylittävä ulottuvuus sekä laajuus koko EU:n alueella jäävät paljastumatta. Komission mukaan tarvittaisiin itsenäinen toimielin, joka voisi velvoittaa jäsenvaltiot käynnistämään EU:n taloudellisiin etuihin kohdistuvia rikoksia koskevat tutkinta- ja syytetoimet.

Komissio on samanaikaisesti EPPO:a koskevan asetusehdotuksen kanssa antanut asetusehdotuksen Eurojustin uudistamisesta (COM (2013) 535 final). Tarkoituksena on muun muassa uudistaa Eurojustin hallintorakennetta nykyistä toimivammaksi ja ajantasaistaa sääntely Lissabonin sopimuksen mukaiseksi. Eurojustia koskevasta asetusehdotuksesta on informoitu eduskuntaa erillisellä U-kirjelmällä (U 79/2013 vp). Komissio on antanut myös asetusehdotusten taustaa ja perusteluja sisältävän tiedonannon (COM (2013) 532 final).

#### ***Valtioneuvoston kanta***

Valtioneuvosto suhtautuu myönteisesti tavoitteeseen tehostaa EU:n taloudellisten etujen suojaa. Tavoitteen saavuttamiseksi tulisi ensisijaisesti hyödyntää täysimääräisesti nykyisiä keinoja, kuten Eurojustia ja rikosoikeudellista yhteistyötä koskevia lainsäädäntöinstrumentteja. Myös tulevilla unionipetosdirektiivillä on keskeinen merkitys EU:n taloudellisia etuja vahingoittavien rikosten kriminalisoimiseen velvoittavana instrumenttina.

Vielä ei ole lopullista kantaa siihen, tulisiko Suomen osallistua EPPO:n perustamiseen. Aikaisemmin eduskunnalle toimitetussa muistiossa (E 167/2012 vp) sekä lakivaliokunnan lausunnossa (LaVL 2/2013 vp) on tuotu esiin reunaehdotuksia, joiden täytyessä olisi Suomen edun mukaista olla EPPO:ssa mukana.

EPPO:n toimivallan laajuuden osalta valtioneuvosto katsoo, että EPPO:a perustettaessa on noudatettava Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 86 artiklan oikeusperustasäännöksiä. Tämä olisi tärkeää myös perustuslaista johtuvista syistä. Siksi EPPO:n toimivalta tulisi rajata SEUT 86 artiklassa tarkoitettuihin EU:n taloudellisia etuja vahingoittaviin rikoksiin.

Jos EPPO perustetaan, siitä tulisi saada lisäarvoa nykytilanteeseen verrattuna. Lisäarvon saavuttamiseksi olisi tärkeää, että EPPO:ssa olisi mukana mahdollisimman monta jäsenvaltiota. Valtioneuvosto katsoo, että EPPO:n tulisi olla rakenteeltaan kollegiaalinen, jolloin siinä olisi mukana edustajia kaikista EPPO:on osallistuvista jäsenvaltioista. Saatujen ennakkotietojen mukaan EPPO:on tulisi tällöin todennäköisesti osallistumaan huomattavasti suurempi määrä jäsenvaltioita kuin asetusehdotuksessa esitetyn kaltaiseen, yhden pääsyyttäjän päällikkövirastoon. Olisi myös käytännön syistä tärkeää, että EPPO:ssa olisi kunkin siihen osallistuvan jäsenvaltion järjestelmää tuntevia ja kielitä osaavia henkilöitä. Valtioneuvosto pitää ehdotettua rakennetta tältä osin ongelmallisena. Toisaalta päätöksentekomenettelyn myös kollegiaalisessa mallissa tulisi olla käytännössä toimiva. Päätökset tulisi voida tarvittaessa tehdä nopeasti ja välttää tarpeetonta byrokratiaa.

Myönteistä on toisaalta se, että asetusehdotuksen mukaan EPPO toimisi muuten hajautetusti siten, että jäsenvaltioissa olisi valtuutetut syyttäjät, joilla säilyisi toimivalta hoitaa myös kansallisia rikosasioita. Tarkempaa pohdintaa kuitenkin edellyttää muun muassa EU:n ja kansallisen palvelussuhteen ehtojen yhteensovittaminen sekä EPPO:n suhde kansalliseen järjestelmään muutoinkin. Myös tietosuojasäännöksiä sekä suhdetta EU:hun ja muihin rikosoikeudellisen yhteistyön instrumentteihin tulee selvittää tarkemmin.

Valtioneuvosto suhtautuu myönteisesti siihen, että asetusehdotus ei sisällä yksityiskohtaisia, harmonisointiin tähtääviä säännöksiä todisteiden hyväksyttävyydestä eikä EPPO-rikosten käsittelemisestä jäsenvaltioissa muutoinkaan. Ei olisi järkevää luoda erillisiä menettelysääntöjä pelkästään EU:n taloudellisiin etuihin kohdistuvien rikosten käsittelyä varten. Artiklan 26 luetteloa tutkintatoimista valtioneuvosto pitää laajana ja katsoo, että luetteloa tulisi ainakin määrättyjen tutkintatoimien osalta rajata EPPO-rikosten vakavuuden perusteella.

Valtioneuvosto katsoo, että EPPO:n perustamisesta ei saisi aiheutua tarpeettomia lisäkus-

tannuksia EU:lle eikä jäsenvaltioille. Siten voidaan kannattaa sitä, että EPPO perustettaisiin mahdollisimman pitkälti nykyisten EU:n virastojen voimavaroja hyödyntäen, kuten siirtämällä EPPO:n keskus toimipaikkaan henkilökuntaa EU:n petostentorjuntavirastosta OLAF:sta. Myönteistä on myös se, että asetusehdotuksen mukaan virasto tulisi hyödyntämään Eurojustin hallinnon tukipalveluita sekä olemaan myös operationaalisesti läheisessä yhteydessä Eurojustiin.

Valtioneuvosto pitää muutoinkin erityisen tärkeänä sitä, että EPPO:n perustamisessa hyödynnetään nykyisiä rakenteita ja resursseja ja pyritään näin välttämään turhan ja päällekkäisen byrokratian luomista.

Kaiken kaikkiaan asetusehdotuksessa on useita yksityiskohtia, joiden sisältöä on tarkemmin selvitettävä ennen lopullisen kannan muodostusta ja päätöstä siitä, onko Suomen edun mukaista ylipäätään olla EPPO:ssa mukana vai ei.

## VALIOKUNNAN KANNANOTOT

### *Perustelut*

#### **Yleistä**

Komission asetusehdotuksessa esitetään, että unioniin perustettaisiin Euroopan unionin toiminnasta annetun sopimuksen (SEUT) 86 artiklan nojalla Euroopan syyttäjänvirasto (EPPO). EPPO perustettaisiin unionin taloudellisia etuja vahingoittavien rikosten torjumiseksi.

Lakivaliokunnan mukaan komission ehdotus 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 tunnustamiseen ja aineellisen rikosoikeuden lähentämiseen pohjautuva rikosoikeudellinen yhteistyö. Nämä näkökohdat huomioon ottaen ehdotukseen sisältyy lakivaliokunnan mukaan eräitä merkittäviä ongelmia.

#### **Yleistä: Aikaisempia ehdotuksia ja lakivaliokunnan kantoja**

Kysymys Euroopan syyttäjänviraston perustamisesta on ollut ajankohtainen EU:ssa jo pitkään. Suomessa EPPO:n tai sitä vastaavan toimielimen perustamiseen on aiemmin suhtauduttu hyvin varauksellisesti. Komissio antoi jo

vuonna 2001 Vihreän kirjan yhteisön taloudellisten etujen rikosoikeudellisesta suojaamisesta ja Euroopan syyttäjänviraston perustamisesta (KOM(2001) 715 lopullinen), jota koskevaan E-kirjelmään antamassaan lausunnossa lakivaliokunta suhtautui Vihreässä kirjassa hahmotellun Euroopan syyttäjänviraston perustamiseen kielteisesti (LaVL 10/2002 vp, s. 4/II). Tältä osin on tosin huomattava, että tuolloin Euroopan syyttäjänviraston perustamisesta ei ollut määräystä EU:n perussopimuksissa ja perussopimuksia olisi pitänyt ehdotuksen johdosta muuttaa.

EU:n perustuslakia koskevan sopimuksen käsittelyn yhteydessä lakivaliokunta piti Eurojustia ja Euroopan syyttäjänvirastoa koskevia määräyksiä erityisen ongelmallisina (LaVL 5/2006 vp, s. 4 ja LaVL 16/2006 vp, s. 4). Perustuslaillisen sopimuksen Euroopan syyttäjänvirastoa koskevaan artiklaan ei sisällynyt niin sanottua hätäjarrumekanismia, ja sitä koskeva ehdotus olisi tullut hyväksyä yksimielisesti. Tämän vuoksi lakivaliokunta katsoi, että valtioneuvoston olisi tullut Euroopan syyttäjänviraston perustamisen mahdollisesti ajankohtaisuudessa vakavasti harkita viraston perustamisen estämistä, jos sitä ei olisi voitu pitää Suomen etujen mukaisena (LaVL 5/2006 vp, s. 4/II ja LaVL 16/2006 vp, s. 4). Sitten Lissabonin sopimusta voimaan saatettaessa SEUT 86 artiklaan oli sisällytetty hätäjarrumekanismi sekä sen käyttämiseen liittyvä tiiviimmän yhteistyön mahdollisuus. Tässä kontekstissa lakivaliokunta

piti olennaisena, että Suomi voi jättäytyä EPPO:n perustamisen ulkopuolelle, jos se olisi Suomen etujen mukaista (LaVL 8/2008 vp, s. 4/II).

Kaikkiaan asiaan liittyvien aiempien lainvalmisteluasiakirjojen perusteella on lakivaliokunnan mukaan selvää, että EPPO:n perustamista koskeva asetusehdotus on varsin merkittävä mutta toisaalta myös ongelmallinen. Tilanne on tosin Lissabonin sopimuksen myötä siinä määrin muuttunut, että eduskunta on sopimuksen hyväksymisen ja kansallisen voimaan saattamisen yhteydessä hyväksynyt SEUT 86 artiklan sisältämän mahdollisuuden EPPO:n perustamiseen. Lakivaliokunta on kuitenkin sopimuksen hyväksymisen jälkeenkin nyt annettua asetusehdotuksen antamista ennakoineen E-kirjelmän (E 167/2012 vp) johdosta antamassaan lausunnossa korostanut EPPO:n perustamiseen liittyviä ongelmia (LaVL 2/2013 vp, s. 2/II).

Valtioneuvosto on E-kirjelmässä 167/2012 vp muotoillut reunaehdoja EPPO:n perustamiselle. EPPO:n perustamisesta tulisi saada lisäarvoa nykytilanteeseen verrattuna. Perustamisesta ei saisi aiheutua tarpeettomia lisäkustannuksia EU:lle eikä jäsenvaltioille. Uuden organisaation ja sen rakenteen tulisi olla sellainen, että sen itsenäisyys turvataan. Toimivin vaihtoehto EPPO:n organisaatioksi olisi Eurojustin pohjalta kehitetty kollegiaalinen malli. EPPO:n toimivallan tulisi kattaa SEUT 86(1) artiklassa tarkoitettut rikokset, ja esitutinnan ja syytetoimien sekä oikeudenkäyntimenettelyn tulisi määräytyä jäsenvaltioissa voimassa olevien lakien mukaan. Lakivaliokunta on aikaisemmassa lausunnossaan (LaVL 2/2013 vp, s. 2/II) hyväksynyt nämä reunaehdot ja korostanut erityisesti, että EPPO:n perustamisessa hyödynnetään nykyisiä rakenteita ja pyritään välttämään turhan ja päällekkäisen byrokratian luomista. Lakivaliokunta uudistaa tämän kannan.

### **Asetusehdotuksen toissijaisuus**

Koska EPPO:n perustaminen on merkityksellistä perustuslain 1 §:n täysivaltaisuuden näkökulmasta, asetusehdotusta on erityisen huolel-

lisesti tarkasteltava toissijaisuusperiaatteen näkökulmasta. EU-oikeudellinen toissijaisuusperiaate ohjaa toimivallan jakoa Euroopan unionin ja jäsenvaltioiden välillä. Lähtökohta on, että EU:n tulee tietyn toiminnan tavoitteen saavuttamiseksi jättää käytettävät keinot ensisijaisesti jäsenvaltioiden valittaviksi. Periaate estää EU:n puuttumisen asiaan, silloin kun jäsenvaltiot voivat tehokkaasti hoitaa asian kansallisesti, alueellisesti tai paikallisesti.

Lakivaliokunta on aiemmin nimenomaan EURIKOSOIKEUDELLISISSA YHTEYKSISSÄ USEIN KOROSTANUT TOISSIJAJAISUUSPERIAATTEEN KUNNIOITTAMISEN TÄRKEYTTÄ (ks. esim. LaVL 22/2009 vp, s. 3/II ja LaVL 14/2004 vp, s. 3/I). Valiokunta on myös nimenomaan katsonut, että valtioneuvoston olisi kannanotoissaan pohdittava komission ehdotuksia yksityiskohtaisemmin siitä näkökulmasta, ovatko ehdotusten sisältämät yksittäiset ehdotukset tarpeellisia subsidiariteettiperiaatteen näkökulmasta (LaVL 2/2006 vp, s. 2/I).

Toissijaisuusperiaatteesta määrätään SEUT 5 artiklan 3 kohdassa, jonka mukaan unioni toimii aloilla, jotka eivät kuulu sen yksinomaiseen toimivaltaan vain, jos suunniteltujen toimenpiteiden tavoitetta ei voida "riittävällä tavalla" saavuttaa jäsenvaltioiden keskushallinnon tasolla tai alueellisella tai paikallisella tasolla ja jos tavoite voidaan "toiminnan laajuuden tai vaikutusten vuoksi saavuttaa paremmin unionin tasolla". Tämän arvioiminen on ensisijaisesti lainsäätäjän poliittisen harkintavallan piiriin kuuluva asia. Toissijaisuusperiaatetta sovellettaessa arvioidaan, onko unionin tason toiminta tarpeen vai ovatko suunnitellun toimen tavoitteet riittävällä tavalla saavutettavissa myös jäsenvaltion tasolla. Vaikka periaatteen merkitys onkin ensisijaisesti poliittinen, voidaan periaatetta kuitenkin arvioida myös oikeudellisesti. Toissijaisuusperiaatteen merkitystä korostaa kansallisten parlamenttien toimesta tapahtuva toissijaisuusvalvonta. Tältä osin lakivaliokunta huomioi, että useiden jäsenvaltioiden parlamenteissa komission ehdotusta on pidetty toissijaisuusperiaatteen vastaisena ja toissijaisuushuomautuksia on tehty Lissabonin sopimuksen mukaisen niin sanotun keltaisen kortin rajan ylitt-

tävä määrä. Tämä merkitsee käytännössä, että komission on tarkasteltava esitystä uudelleen. Komissio on tämän jälkeen 27.11.2013 päättänyt pitää esityksensä voimassa (COM(2013) 851 final). Suomi ei ole jättänyt asiassa huomautusta toissijaisuusperiaatteen nojalla, mutta ehdotuksen sisällön arviointi on asia erikseen.

Toissijaisuusperiaate tulee arvioitavaksi EPPO:n perustamisen osalta, koska se sijoittuu osana vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen toimintaa unionin ja jäsenvaltioiden välisen jaetun toimivallan alaan. Arvioinnin lähtökohdaksi on tällöin otettava komission ehdotettaman toiminnan tavoitteet, jotka liittyvät EU:n taloudellisia etuja vahingoittavien rikosten tutkintaan ja syytetoimiin. Kyse ei siis ole siitä, tulisiko rikosoikeuden alan toimia tehostaa, tai alustavista 2000-luvun kaavailuista Euroopan syyttäjänviraston kehittämiseksi, vaan komission heinäkuussa 2013 antaman konkreettisen ehdotuksen tavoitteiden arvioimisesta.

Koska EPPO:n ehdotetut tavoitteet liittyvät nimenomaan unionin omia taloudellisia etuja vahingoittavien rikosten tutkinnan ja syytetoimien ohjaamiseen ja koordinoimiseen, on valtioneuvostolta saadun lisäselvityksen mukaan vaikea nähdä, miten jäsenvaltiot voisivat saavuttaa kyseiset tavoitteet paremmin toimilla, jotka toteutettaisiin jäsenvaltioiden "keskushallinnon tasolla tai alueellisella taikka paikallisella tasolla". Kyse on saadun selvityksen mukaan rikoksista, joilla on lähtökohtaisesti rajat ylittävä ulottuvuus. Tavoitteen saavuttaminen näyttäisi siten suunnitellun toiminnan vaikutusten vuoksi edellyttävän nimenomaisesti unionin tason toimia.

Komission ehdotuksen mukaan EU:n taloudellisia etuja vahingoittavia rikoksia ei nykyisillä keinoilla tutkita kaikissa jäsenvaltioissa riittävän tehokkaasti. Valtioneuvosto on lakivaliokunnalle antamassaan lisäselvityksessä korostanut, että toissijaisuusperiaatetta ei ole arvioitava vain Suomen kansallisesta näkökulmasta siten, onko EU:n taloudellisia etuja vahingoittavien rikosten tutkinta Suomessa riittävän tehokasta. Tarkastelu on tehtävä koko EU:n aluetta silmällä pitäen; jos kansalliset toimet EU:n taloudel-

lisiin etuihin kohdistuvien rikosten selvittämiseksi joissakin jäsenvaltioissa ovat riittämättömiä, siitä aiheutuu taloudellista vahinkoa koko EU:lle. Myös Suomen etujen mukaista on, että EU:n talousarvioon kohdistuvia etuja suojataan tehokkaasti riippumatta siitä, onko rikostutkinta Suomen vai toisen jäsenvaltion viranomaisten vastuulla. SEUT 325 artiklan 1 kohdasta seuraa, että unionin taloudellisia etuja uhkaavan petollisen ja muun laittoman toiminnan suojaamiseksi toteutetuilla toimilla tulee olla ennalta ehkäisevä vaikutus ja niiden tulee tarjota tehokas suoja sekä jäsenvaltioissa että unionin toimieliemissä.

Asetusehdotuksen pääasiallisen tavoitteen näkökulmasta arvioiden voidaan siten myös lakivaliokunnan mukaan katsoa, joskin hyvin varauksellisesti, että ehdotus on kokonaisuutena arvioituna toissijaisuusperiaatteen mukainen.

Lakivaliokunta kuitenkin painottaa, että EU-tason sääntelyn on myös oltava suhteellisuusperiaatteen mukaista, kuten SEUT 5 artiklan 4 kohdassa edellytetään. Tähän liittyen valtioneuvosto ja lakivaliokunta ovatkin korostaneet nykyisten keinojen (Eurojust, OLAF) täysimääräisen hyödyntämisen ensisijaisuutta (U 64/2013 vp, s. 5/II ja LaVL 2/2013 vp, s. 2). Saadun selvityksen perusteella lakivaliokunta pitää tärkeänä, että asiaa arvioidaan neuvotteluiden edetessä perusteellisemmin myös tästä näkökulmasta.

Mitä tulee asetusehdotuksen yksittäisiin artikloihin, kuten esimerkiksi kysymykseen siitä, tulisiko Euroopan syyttäjänviraston toimivallan ulottua myös vähäisiin rikoksiin vai pitäisikö ne jättää jäsenvaltioiden käsiteltäväksi, lakivaliokunta katsoo, että kysymys on myös tarkoituksenmukaisuudesta, joka liittyy syyttäjänviraston tehtävien määrittelemiseen ja sen työtaakkaan. Näihin kysymyksiin on mahdollista vaikuttaa lainsäätämisen prosessin aikana, kun keskustelut viraston tehtävistä ja niiden tarkoituksenmukaisuudesta etenevät. Toissijaisuusarvioinnista erillinen on myös kysymys oikeusperustasta. Tässä yhteydessä on huomattava, että SEUT 86 artikla sisältää nimenomaisen oikeusperustan EPPO:n perustamista varten. Laki-

valiokunnan mukaan on selvää, että komission ehdotuksen on oltava myös toimivaltanäkökulmasta yhteensopiva perussopimusten kanssa.

Saadun selvityksen mukaan EPPO:n perustaminen ei sulje pois vastavuoroisen tunnustamisen instrumenttien soveltamista. Tältä osin lakivaliokunta kuitenkin toteaa, että asetusehdotuksen perusteluissa epäselväksi jää, miten asetus ehdotus suhtautuu perussopimusten tasolla turvattuun vastavuoroisen tunnustamisen ensisijaisuuteen. Lakivaliokunta on lausuntokäytännössään useassa yhteydessä korostanut vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen tärkeyttä ja ensisijaisuutta EU:ssa toteutetussa rikosoikeudellisessa yhteistyössä (ks. esim. LaVL 8/2008 vp, s. 3/II).

#### **Eräitä huomioita asetusehdotuksen artikloista**

Asetusehdotuksen *6 artiklan* mukaan EPPO muodostuu Euroopan syyttäjistä, hänen neljästä varasyyttäjästään sekä jäsenvaltioissa toimivista valtuutetuista Euroopan syyttäjistä. Rakenne ei olisi kollegiaalinen siten, että EPPO:ssa olisi mukana jäsen kaikista EPPO:n toimintaan osallistuvista jäsenvaltioista. Ottaen huomioon asetusehdotuksen sensitiivinen suhde toissijaisuusperiaatteeseen kollegiaalinen rakenne olisi lakivaliokunnan mielestä huomattavasti perustellumpi.

Asetusehdotuksen *13 artikla* sisältää hyvin ongelmallisen liitännäistoimivaltaa koskevan määräyksen, jonka mukaan EPPO:n toimivalta kattaa 12 artiklassa tarkoitettuihin rikoksiin erottamattomasti liittyvät rikokset, jos asianmukaisen oikeudenkäytön takaamiseksi on aiheellista toteuttaa niitä koskevia yhteisiä tutkinta- ja syytetoimia. Lisäksi edellytetään, että *12 artiklassa* tarkoitettut rikokset ovat ensisijaisia ja että muut rikokset perustuvat samoihin tosiseikkoihin. 13 artikla laajentaa EPPO:n toimivallan merkittävällä tavalla SEUT 86 artiklan 1 ja 3 kappaleessa määritellyistä rikoksista. Tältä osin asetusehdotuksen 13 artikla merkitsee huomattavaa laajennusta, joka on myös valtiösääntöoikeudellisesti merkittävä. Tämänkäl-

tainen laajennus ei perustu SEUT 86 artiklan sanamuotoon. Lakivaliokunta toteaa, että kyseinen artikla oli yksi syy Lissabonin sopimuksen käsittelylle niin sanotussa supistetussa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä. Valiokunta yhtyy asiantuntijakuulemisissa laajasti jaettuun näemykseen siitä, että ehdotetussa muodossaan liitännäisrikoksia koskeva 13 artikla on oikeusperustan kannalta erittäin ongelmallinen. Saadun selvityksen mukaan neuvotteluissa tähän on Suomen ja monen muun jäsenvaltion taholta kiinnitetty huomiota. Lakivaliokunta pitää tärkeänä, että asetuksessa kunnioitetaan täysimääräisesti SEUT 86 artiklan oikeusperustasäännöksiä ja liitännäisrikoksia koskevasta toimivaltasta tulee luopua kokonaan.

Asetusehdotuksen *18 artiklan 1 kohdan* mukaan valtuutetut syyttäjät toimisivat jäsenvaltiossa tutkinnanjohtajina EPPO:n toimivaltaan kuuluvissa rikosasioissa. Suomen järjestelmässä tutkinnanjohtajina toimii pääsääntöisesti poliisin, tullin tai rajavartiolaitoksen virkamies. Vuoden 2014 alussa voimaan tulevassa esitutkinta- ja pakkokeinolainsäädännössä syyttäjän ja poliisin välinen yhteistyö muuttuu tosin siten, että syyttäjä voi vaikuttaa nykyistä enemmän esitutkintaan ja määrätä tutkintatoimenpiteitä suoritettaviksi. Tästä huolimatta lakivaliokunta katsoo, että kansallisesta lainsäädännöstä poikkeava syyttäjän tutkinnanjohtajuus voi olla ongelmallinen erityisesti tapauksissa, joissa europetosten ohella tutkittaisiin muita liitännäisrikoksia. Lakivaliokunnan mukaan EPPO:a koskevissa neuvotteluissa tulee pyrkiä ratkaisuun, joka mahdollistaisi valtuutetun syyttäjän roolin sopeuttamisen Suomen järjestelmään. Myös esitutkinnan järjestämisen suhteen lähtökohtana tulee olla, että kunnioitetaan jäsenvaltioiden erilaisia kansallisia järjestelmiä.

Asetusehdotuksen *26 artikla* sisältää laajan tutkintatoimia koskevan määräyksen, joka koski kaikkia EPPO:n toimivaltaan kuuluvia asioita. Artiklan sisältämät pakkokeinot voisivat koskea lieviäkin tekoja, kuten rikoslain 29 luvun 8 §:ssä tarkoitettua avustusrikkomusta. Selvää on, että tutkintatoimia koskevaa mää-

räystä on merkittävästi rajattava, jotta se olisi oikeasuhtainen ja perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaan mahdollinen. Säännöstä tulee esimerkiksi muuttaa siten, ettei artiklasta seuraa velvollisuutta laajentaa perusoikeuksiin kajoavien tutkintatoimien käytön edellytyksiä muihin kuin kansallisessa lainsäädännössä säädettyihin rikoksiin, joiden tutkinnassa tutkintatoimen käyttö on kansallisen lain mukaisin edellytyksin sallittua.

Asetusehdotuksen 29 artikla sisältää sovintoratkaisua koskevan määräyksen, jonka mukaan EPPO voi ehdottaa asianmukaisen oikeudenkäytön niin vaatiessa epäillylle sovintoratkaisuna, että tämä maksaa kiinteämääräisen sakon, minkä jälkeen asian käsittely päätetään lopullisesti. Ehdotus on tältä osin ristiriidassa kotimaisen syyteneuvottelua koskevan ehdotetun lainsäädännön (HE 58/2013 vp) ja muutenkin kansallisen rikoslain peruseriaatteiden kanssa. Ehdotettu artikla saattaa olla ongelmallinen perustuslain 6 §:ssä turvatun yhdenvertaisuuden ja 8 §:ssä turvatun rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen näkökulmasta, koska sovintoratkaisun soveltamisala sidotaan epämääräisesti muotoiltuun vaatimukseen, jonka mukaan sitä voitaisiin käyttää "asianmukaisen oikeudenkäytön niin vaatiessa". Lakivaliokunnan saaman selvityksen mukaan työryhmäkeskusteluissa on ilmennyt, että eri jäsenvaltioilla on hyvin erilaisia järjestelmiä sovinto- sekä syyteneuvottelumahdollisuuksien suhteen ja artiklaa 29 on yleisesti pidetty ongelmallisena. Lakivaliokunnan mukaan nykyistä muotoilua ei voida pitää perusteltuna.

### **Lopuksi**

Asetusehdotuksen lopullista sisältöä ja vaikutusta on vielä mahdotonta arvioida, koska se määräytyy vasta asian jatkovalmistelussa. Lakivaliokunta suhtautuu kuitenkin tässä vaiheessa erittäin varauksellisesti EPPO:n perustamiseen tai ainakin Suomen mukanaoloon siinä, mutta pitää tästä huolimatta tärkeänä, että Suomi on neuvotteluissa rakentavasti mukana. Rakentava osallistuminen neuvotteluihin ei kuitenkaan saa tapahtua siten, että se merkitsee tosiasiallisesti Suomen sitoutumista osallistumaan Euroopan syyttäjänviraston toimintaan. Tämä ratkaisu tehdään myöhemmin siinä vaiheessa, kun sääntelyn perusratkaisut ovat siinä määrin lukkoon lyötyjä, että osallistumisesta voidaan riittävän tietopohjan mukaan päättää.

Valiokunta huomauttaa lisäksi, että neuvotteluissa on tarkoin varmistettava, että EPPO-asetus on linjassa EUROJUST-ehdotuksen kanssa ja että asetusehdotuksen toissijaisuusperiaatteen mukaisuutta tulee myöhemmässä vaiheessa arvioida uudelleen, kun ehdotuksen sisältö täsmentyy.

### **Lausunto**

Lausuntonaan lakivaliokunta ilmoittaa,

*että se yhtyy asiassa edellä esitetyin huomautuksin ja täydennyksin valtioneuvoston kantaan.*

**LaVL 23/2013 vp — U 64/2013 vp**

Helsingissä 11 päivänä joulukuuta 2013

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Anne Holmlund /kok	Jaana Pelkonen /kok
vpj.	Stefan Wallin /r	Arto Pirttilahti /kesk
jäs.	James Hirvisaari /m11	Kristiina Salonen /sd
	Arja Juvonen /ps	Kari Tolvanen /kok
	Suna Kymäläinen /sd	Ari Torniainen /kesk
	Antti Lindtman /sd	Oras Tynkkynen /vihr
	Johanna Ojala-Niemelä /sd	Peter Östman /kd.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Matti Marttunen.