

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 18/2015 vp — U 64/2013 vp mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- lainsäädäntöneuvos Katariina Jahkola, oikeusministeriö
- valtiosyyttäjä Raija Toiviainen, Valtakunnansyyttäjänvirasto

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- sisäministeriö
- valtiovarainministeriö
- apulaisprofessori Sakari Melander

Viitetiedot

Valiokunta on aikaisemmin antanut asiasta lausunnot LaVL 23/2013 vp, LaVL 11/2014 vp ja LaVL 1/2015 vp.

VALTIONEUVOSTON JATKOKIRJELMÄ

Ehdotus

Komissio antoi asetusehdotuksen eurooppalaisen syyttäjänviraston (EPPO) perustamiseksi 17.7.2013 (COM(2013) 534 final). Puheenjohtajavaltion tarkoituksena on viedä artikkelit 17—36 oikeus- ja sisäasiain neuvostoon, joka pidetään 3.—4.12.2015. Todennäköisesti käsittelyn tarkoituksena on pyrkiä saamaan artikloille mahdollisimman laaja tuki jäsenvaltioilta. Artiklat on tar-

Valiokunnan lausunto LaVL 9/2015 vp

koitus lopullisesti esittää neuvoston hyväksyttäväksi vasta siinä vaiheessa, kun asetuksen jäljellä olevat artikkelit on käsitelty.

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto katsoo yleisesti, että puheenjohtajiston asetusta koskevat neuvottelut ovat Suomelle ongelmallisten kysymysten osalta kehittyneet myönteiseen suuntaan. Suomi ei ole kuitenkaan vielä valmis ottamaan lopullista kantaa asetusehdotuksen hyväksyttävyyteen. Tämä voidaan tehdä vasta, kun asetuksen koko sisältö on selvillä.

Seuraavassa selostetaan neuvotteluissa edellisen U-jatkokirjelmän antamisen jälkeen tapahtunutta kehitystä ja erityisesti niitä kysymyksiä, joihin asetusehdotusta käsitelleet laki- ja hallintovaliokunta ovat lausunnoissaan kiinnittäneet huomiota.

Liitännäistoimivalta

Liitännäistoimivalta tarkoittaa tilannetta, jossa EPPO olisi valmisteltavana olevassa niin sanotussa unionipetosdirektiivissä (U 57/2012 vp) säänneltyjen EU:n taloudellisia etuja vahingoittavien rikosten (niin sanotut PIF-rikokset) lisäksi toimivaltainen tietyin edellytyksin käsittelemään myös näihin rikoksiin läheisesti liittyvät rikokset. Sekä laki- että hallintovaliokunta ovat pitäneet liitännäistoimivaltaa ongelmallisena ja kiinnittäneet huomiota erityisesti sen valtiosääntöoikeudelliseen arviointiin. On pidetty tärkeänä ennen muuta sitä, etteivät asetusehdotuksen liitännäistoimivaltaa koskevat säännökset ole ristiriidassa Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 86 artiklan 1 kohdan kanssa.

Suomi on aikaisemmin neuvotteluissa esittänyt vaihtoehdoksi liitännäistoimivallalle niin sanotua kaksoishatutusmallia, jonka mukaan asetuksessa EPPO:n toimivalta rajattaisiin unionipetosdirektiivissä tarkoitettuihin rikoksiin. Liitännäisrikokset puolestaan käsiteltäisiin kansallisesti siten, että EPPO:n tehtäviä jäsenvaltiossa hoitava valtuutettu syyttäjä toimisi niiden osalta "kansallisen hatun" alla. Lähtökohtana asetusehdotuksessa muutoinkin on kaksoishatutusmalli eli se, että valtuutettu syyttäjä voi hoitaa myös kansallisia syyttäjän tehtäviä. Kaksoishatutusmalli ratkaisuna liitännäistoimivaltaan ei kuitenkaan ole saanut riittävästi neuvotteluissa kannatusta. Suomi on toisaalta pyrkinyt vaikuttamaan siihen, että Suomen huolenaiheet otetaan muutoin liitännäistoimivallan määrittelyssä huomioon.

Liitännäistoimivalta on keskeisesti ollut esillä viime vaiheen neuvotteluissa. Tämänhetkisen tekstiehdotuksen mukaan artiklassa 17(2) edellytetään, että liitännäisrikoksen tulee erottamattomasti ("inextricably") liittyä PIF-rikokseen. Mainittua kriteeriä myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimien ja EU-tuomioistuimien ovat soveltaneet eräissä ns. *ne bis in idem* -periaatetta koskevissa ratkaisuisaan koskien saman teon ("same offence") käsitettä. Lisäksi puheenjohtajiston viimeisimmän tekstiehdotuksen mukaan, jotta liitännäisrikos kuuluisi EPPO:n toimivaltaan, edellytyksenä on, että siitä säädetty enimmäisrangaistus on PIF-rikoksesta säädettyä enimmäisrangaistusta alhaisempi.

Osa jäsenvaltioista on kuitenkin sillä kannalla, että rangaistuksen ankaruuteen viittaava kriteeri tulisi mainita ainoastaan artiklassa 20(3), joka koskee tilanteita, joissa EPPO:n on pidättäydyttävä

Valiokunnan lausunto LaVL 9/2015 vp

vä käyttämästä toimivaltaansa. Kyseisen artiklan mukaan EPPO:n on pidättäydyttävä käyttämästä toimivaltaansa minkään 17 artiklassa tarkoitetun rikoksen osalta, jos PIF-rikoksesta säädetty enimmäisrangaistus on liitännäisrikoksesta säädettyä enimmäisrangaistusta alhaisempi tai jos rikoksesta todennäköisesti EU:lle aiheutuva vahinko ei ylitä jäsenvaltiolle aiheutuvaa vahinkoa. Tällöin siis, jos liitännäistoimivallan edellytykset eivät täyty, toimivalta myös PIF-rikoksen osalta olisi kansallisilla viranomaisilla.

Vielä liitännäistoimivallan hyväksyttävyyden arviointiin vaikuttaa se, että toimivalta ratkaista siihen liittyvät erimielisyydet olisi 20(5) artiklan mukaan kansallisilla viranomaisilla. Sekä laki- että hallintovaliokunta ovat pitäneet tätä tärkeänä.

Neuvoston oikeuspalvelu on aikaisemmin esittänyt kirjallisen lausunnon EPPO:n liitännäistoimivallasta, jossa se on tietyin kriteerein katsonut, että liitännäistoimivalta on SEUT 86(1) artiklan mukainen. Oikeuspalvelu on työryhmäkokouksessa vahvistanut kantanaan sen, että liitännäistoimivaltaa koskeva puheenjohtajiston ehdotus ei ole ongelmallinen SEUT 86(1) artiklan kanssa.

Valtioneuvosto katsoo, että liitännäistoimivaltaa koskeva kokonaisratkaisu on aikaisemmista puheenjohtajiston tekstiehdotuksista kehittynyt myönteiseen suuntaan. Sen hyväksyttävyyden edellytyksenä on edelleen, että muotoilu on SEUT 86(1) artiklan mukainen. Oikeusperustan arvioinnissa neuvoston oikeuspalvelulla on keskeinen merkitys. Oikeuspalvelu on kiinnittänyt erityisesti huomiota sen varmistamiseen, että perussopimuksen tavoite voidaan EU-oikeudellisen tehokkuusperiaatteen mukaisesti riittävän tehokkaasti toteuttaa ("effet utile"-periaate).

Toimivallanjakoa koskevana muutoksena asetusehdotukseen on vielä lisätty nimenomainen mahdollisuus EPPO:n keskustasolla toimivan pysyvän jaoston päätöksellä siirtää asia kansallisille viranomaisille tilanteessa, jossa rikoksella todennäköisesti aiheutettu vahinko on vähemmän kuin 100 000 euroa eikä tapausta ole sen vakavuus tai käsittelyn monimutkaisuus huomioon ottaen tarpeen käsitellä unionin tasolla (28a artiklan 2a kohta). EPPO:n toimivallan käyttö muutoin aikaisemmissa jatkokirjelmissä selostetun mukaan perustuu niin sanottuun otto-oikeuteen. EPPO:lla toisin sanoen ei ole yksinomaista toimivaltaa käsitellä asetuksen soveltamisalaan tulevia rikoksia; jos EPPO ei otto-oikeuttaan käytä, tapauksen tutkinta jää kansallisille viranomaisille.

Tutkintatoimet ja rajat ylittävä tutkinta

Myös tutkintatoimia koskeva sääntely on kehittynyt myönteiseen suuntaan Eduskunnan valiokuntien aikaisempiin lausuntoihin kirjattuja huolenaiheita silmällä pitäen. Lokakuussa 2015 pidetyssä oikeus- ja sisäasiain neuvostossa käsiteltävänä olleen asiakirjan 25 artikla sisältää säännökset tutkintatoimenpiteistä (25 artikla). Artiklaehdotus sisältää kuusi toimenpidettä (etsintätoimenpiteet ja todisteiden säilyttämiseksi tarvittavat turvaamistoimenpiteet, esineen tai asiakirjan hankkiminen, tallennetun datan hankkiminen, jäädyttäminen, telekuuntelu, sähköisen viestinnän tunnistetiedot), joiden tulee olla käytettävissä EPPO:n toimivaltaan kuuluvien rikosten selvittämisessä ainakin silloin, kun rikoksesta säädetty enimmäisrangaistus on vähintään neljä vuotta vankeutta. Mainittuihin toimenpiteisiin voidaan soveltaa kansallisen lain mukaisia edellytyksiä, jotka liittyvät tiettyihin henkilökategorioihin (esim. luottamukselliset viestit epäillyn ja asiamiehen välillä). Lisäksi telekuuntelutilanteissa ja sähköisen datan tunnistetietoihin tai tallennetun datan hankkimiseen voidaan soveltaa myös muita kansallisen lain mukaisia edellytyksiä. Lueteltu-

Valiokunnan lausunto LaVL 9/2015 vp

jen tutkintatoimien lisäksi muiden toimenpiteiden tulee olla sallittuja samoin edellytyksin kuin ne ovat käytettävissä vastaavassa kansallisessa tapauksessa. Artiklaehdotus sisältää myös edellytyksen siitä, että toimenpiteellä pitää voida saada rikostutkinnalle hyödyllistä tietoa tai todistelua sekä ettei tietoa ole saatavissa lievempään toimenpiteeseen turvautumalla. Voidaan arvioida, ettei tutkintatoimia koskevasta artiklasta seuraa velvoite laajentaa pakkokeinolaissa säädettyjen toimenpiteiden sallittavuutta niiden rikosten osalta, jotka EPPO:n toimivaltaan tulisivat ainakin tämänhetkisen tekstiversion perusteella kuulumaan.

Rajat ylittävää tutkintaa koskevan artiklaehdotuksen 26 mukaan tapausta käsittelevä valtuutettu syyttäjä voisi pyytää tutkintatoimea suoritettavaksi toisessa jäsenvaltiossa asetuksen ja kansallisen lainsäädäntönsä mukaan. Tutkintatoimen hyväksyminen (adoption and justification) määräytyisi tapausta käsittelevän valtuutetun syyttäjän jäsenvaltion kansallisen lain mukaan. Tuomioistuimen lupa pyydetylle toimenpiteelle haettaisiin sen jäsenvaltion lain mukaan, jossa avustava valtuutettu syyttäjä on. Jos kyseisen jäsenvaltion laki ei tuomioistuimen lupaa tai muuta oikeudellista vahvistusta edellytä, mutta käsittelevän valtuutetun syyttäjän laki sitä edellyttää, lupa haettaisiin viimeksi mainitussa jäsenvaltiossa. Artiklassa on myös säännös pyydetyn toimenpiteen täytäntöönpanoon liittyvien erimielisyyksien ratkaisemisesta. Jos asiaa ei saada ratkaistua kahdenvälisesti, asia tulisi viedä pysyväälle jaostolle. Artiklan 27 mukaan tutkintatoimenpiteen täytäntöönpano tapahtuisi sen jäsenvaltion lain mukaan, jossa avustava valtuutettu syyttäjä on. Menettelyssä olisi noudatettava pyydettyjä menettelyjä ja muodollisuuksia, jolleivät ne ole kyseisen jäsenvaltion lainsäädännön perusperiaatteiden vastaisia.

Keskusteluissa on ollut esillä myös Suomen ehdotus, jolla on pyritty varmistumaan siitä, ettei sääntelyyn rajat ylittävissä tilanteissa jää aukkoja. Tältä osin artiklaan 25 on lisätty säännös, joka mahdollistaa sen, että jos toimenpide ei ole käytettävissä kansallisessa tilanteessa, siihen voidaan soveltaa kyseistä toimenpidettä koskevia vastavuoroisen tunnustamisen tai rajat ylittävän yhteistyön instrumentteja.

Kuten aikaisemmissa jatkokirjelmissä on selostettu, asetuksen 28 artiklassa on lisäksi nimenomainen säännös eurooppalaisen pidätysmääräyksen antamisesta sitä koskevan sääntelyn mukaisesti.

Kaiken kaikkiaan tutkintatoimia ja rajat ylittävää tutkintaa koskevaa sääntelyä voidaan pitää hyväksyttävänä. Artiklaan 26 on kirjattu samoja elementtejä, joita nykyisiin oikeusavun ja vastavuoroisen tunnustamisen instrumentteihin sisältyy, sekä viittauksia kansalliseen lainsäädäntöön. Artiklaan sisältyy myös mahdollisuus soveltaa rajat ylittävää yhteistyötä koskevia instrumentteja. Ratkaisu mahdollistaa sen, että muun muassa yhteisiä tutkintaryhmiä voidaan käyttää EPPO:n toiminnassa.

Valtioneuvosto kuitenkin toteaa, että lopullisesti tutkintatoimia ja rajat ylittävää tutkintaa koskeviinkin artikloihin voidaan ottaa kantaa vasta, kun koko asetuksen sisältö on selvillä, mukaan lukien EPPO:n toimivallan perusteena olevan unionipetosdirektiivin soveltamisala.

Valiokunnan lausunto LaVL 9/2015 vp

Tutinnanjohtajuus

Neuvottelujen aikana myönteistä kehitystä on tapahtunut myös sen osalta, miten EPPO suhtautuu kansallisiin toimivaltajärjestelyihin syyttäjän ja esitutkintaviranomaisen välillä, kuten valiokunnatkin ovat todenneet. Aikaisemmissa jatkokirjelmissä selostetun mukaisesti asetusehdotuksessa ei tämänhetkisten tekstimuotoilujen mukaan komission alkuperäisestä ehdotuksesta poiketen 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". Tutkinnan toteuttamisen osalta asetusehdotukseen on myös lisätty viittauksia kansalliseen lakiin, erityisesti artiklaan 23, joka koskee tutkinnan suorittamista. Mainitun artiklan 1 kohdassa viitataan kansalliseen lakiin tutkintatoimien suorittamisen sekä ohjeiden noudattamisen osalta. Myös kiireellisten toimenpiteiden sekä niistä informoimisen osalta kohtaan 2 on lisätty viittaukset kansalliseen lakiin.

Kaiken kaikkiaan tekstiehdotus mahdollistaa sen, että valtuutetun syyttäjän asema on sovitettavissa Suomen esitutkintajärjestelmään ilman, että toimivaltajärjestelyjä syyttäjän ja esitutkintaviranomaisen välillä tarvitsisi muuttaa.

Lakivaliokunta on lausunnossaan LaVL 1/2015 vp katsonut, että edellä kuvatusta tulkinnasta tulisi pyrkiä saamaan kirjaus vähintään asetuksen johdanto-osaan. Neuvotteluissa tämä on otettu huomioon, ja Suomi pyrkii saamaan tekstiin tältä osin kirjauksen asetuksen johdanto-osaan.

Sovintomenettely ja muut avoimna olevat kysymykset

Asetusehdotuksen tämänhetkiseen tekstiversioon ei sisälly säännöstä sovintomenettelystä, joka Suomelle on ollut ongelmallinen. Todennäköisesti jossakin vaiheessa on tarkoitus esittää uusi tekstiehdotus sovintomenettelystä tai vaihtoehtoisista menettelyistä ratkaista asia normaalin rikosoikeudenkäyntimenettelyn ulkopuolella.

Avoimna on myös vielä kysymys EU-tuomioistuimen roolista EPPO:n toiminnassa. Vielä ei myöskään ole käsitelty komission alkuperäisen asetusehdotuksen artikloja, jaksoja VI—X.

Edellä esiin tuoduin perustein voidaan yhteenvetona todeta asetuksen muuttuneen pääosin Suomen kannattamaan suuntaan. Vielä ei kuitenkaan tarvita kantaa siihen, tulisiko Suomen osallistua EPPO:n perustamiseen. Tähän arviointiin tulee vaikuttamaan asetuksen loppupään artiklojen sisältö sekä ennen muuta se, kuinka moni jäsenvaltio EPPO:on lopulta liittyy. Valtioneuvosto katsoo, että unionin taloudellisen etujen suojaamiseksi vain sellainen EPPO voi tuottaa merkittävää lisäarvoa, johon osallistuu mahdollisimman monta jäsenvaltiota. Unionin yhtenäisyyden säilyttämisen tulisi jatkossakin olla ensisijainen tavoite oikeus- ja sisäasioiden alalla.

Valiokunnan lausunto LaVL 9/2015 vp

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Tausta ja neuvottelutilanne

Kyse on valtioneuvoston järjestyksessään kolmannesta jatkokirjelmästä, jossa informoidaan eduskuntaa siitä, miten eurooppalaista syyttäjänvirastoa (EPPO) koskevat asetusehdotusneuvottelut ovat edenneet. Puheenjohtajavaltion tarkoituksena on viedä 17—36 artiklat 3.— 4.12.2015 pidettävään oikeus- ja sisäasiain neuvostoon ja saada niille mahdollisimman laaja tuki.

Lakivaliokunta arvioi tämänhetkistä neuvottelutilannetta saamansa selvityksen ja asiassa aiemmin antamiensa lausuntojen (LaVL 23/2013 vp, LaVL 11/2014 vp, LaVL 1/2015 vp sekä LaVL 2/2013 vp) valossa. Valiokunta keskittyy lausunnossaan liitännäisrikoksiin ja rajat ylittäviin tutkintatoimiin. Muilta osin valiokunta viittaa aiempiin lausuntoihinsa.

EPPO:n toimivalta ja liitännäisrikokset

Asetusehdotuksen mukaan EPPO:n toimivalta kattaa ns. unionipetosdirektiivissä tarkoitetut unionin taloudellisia etuja vahingoittavat rikokset (17 artiklan 1 kohta). Kyseistä direktiiviä ei ole vielä säädetty, vaan sitä koskevaa ehdotusta valmistellaan parhaillaan (U 57/2012 vp). Artikla on merkityksellinen, koska se määrittää asetuksen soveltamisalaa. Ottaen huomioon, että ehdotuksen mukaan EPPO käyttää toimivaltaansa kunkin jäsenvaltion unionipetosdirektiiviä koskevan täytäntöönpanolainsäädännön perusteella, asetusehdotusta tulisi valiokunnan mielestä vielä pyrkiä selvittämään siten, että jäsenvaltiot veloitettaisiin ilmoittamaan EPPO:lle, mitkä rikokset unionipetosdirektiivi kussakin jäsenvaltiossa kattaa.

EPPO:n toimivalta kattaa eräin edellytyksin myös kyseisiin rikoksiin läheisesti liittyvät muut rikokset. Liitännäistoimivaltaa koskevasta ehdotuksesta on neuvoteltu pitkään, ja esillä on ollut erilaisia ehdotuksia asiasta. Neuvoston oikeuspalvelu on antanut EPPO:n liitännäistoimivallasta lausunnon, jossa se on pitänyt liitännäisrikoksia koskevaa ehdotusta pääosin SEUT 86 artiklan mukaisena.

Lakivaliokunta on aikaisemmassa lausunnossaan pitänyt liitännäisrikoksia koskevaa ehdotusta hyvin ongelmallisena ja katsonut, että se laajentaa EPPO:n toimivaltaa merkittävästi SEUT 86 artiklassa määritellyistä rikoksista (LaVL 23/2013 vp). Viimeksi antamassaan lausunnossa lakivaliokunta piti silloin esillä ollutta ehdotusta epäselvänä ja sanamuodoltaan väljänä ja siten myös rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen kannalta ongelmallisena. Lakivaliokunta piti tämän vuoksi tärkeänä, että liitännäisrikokset määritellään artiklatasolla tarkemmin EPPO:n toimivallan selkeyttämiseksi.

Tämänhetkisen puheenjohtajavaltion ehdotuksen mukaan liitännäisrikoksen tulee erottamattomasti ("inextricably") liittyä unionipetosdirektiivissä tarkoitettuun rikokseen (17 artiklan 2 kohta). Lisäksi edellytyksenä on, että liitännäisrikoksesta säädetty enimmäisrangaistus on unionipetosdirektiivissä säädetyn rikoksen enimmäisrangaistusta alhaisempi. Niin ikään EPPO:n on ehdotuksen mukaan pidättäydyttävä käyttämästä toimivaltaansa minkään rikoksen osalta, jos unionipetosdirektiivissä tarkoitettua rikoksesta säädetty enimmäisrangaistus on liitännäisrikoksesta säädettyä enimmäisrangaistusta alhaisempi tai jos rikoksesta todennäköisesti EU:lle aiheutuva

Valiokunnan lausunto LaVL 9/2015 vp

vahinko ei ylitä jäsenvaltiolle aiheutuvaa vahinkoa (20 artiklan 3 kohta). Myös toimivalta ratkaisi liittännäistoimivaltaan liittyvät erimielisyydet olisi ehdotuksen mukaan kansallisilla viranomaisilla (20 artiklan 5 kohta).

Valiokunnan kuulemien asiantuntijoiden näkemykset liittännäisrikoksia koskevasta ehdotuksesta ovat eronneet toisistaan.

Rikosoikeuden asiantuntija pitää liittännäistoimivaltaa koskevaa ehdotusta rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen vaatimusten näkökulmasta hyvin ongelmallisena. Lausunnossa katsotaan, että vaikka EPPO:n toimivaltaa koskevassa ehdotuksessa ei ole kysymys tiettyjen tekojen rangaistavaksi säätämisestä, rikosoikeudellisesti merkityksellisen sääntelyn soveltamisalan määrittelyä on tämän sääntelyn ennustettavan ja yhdenvertaisen soveltamisen turvaamiseksi tarkasteltava rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen asettamien vaatimusten kannalta. Tältä osin arvioidaan, että liittännäistoimivaltaa koskeva määräys on täysin avoin ja soveltamisalaltaan ennakoimaton. Lausunnossa näin ollen katsotaan, että liittännäistoimivaltaa koskeva määräys ei ole aseusehdotuksen oikeusperustan eli SEUT 86 artiklan mukainen. Lisäksi siinä katsotaan, että neuvoston oikeuspalvelun lausunnossa ehdotuksen yhteensopivuutta SEUT 86 artiklan kanssa arvioidaan yksipuolisesti.

Valiokunnan saamassa eurooppaoikeudellisessa asiantuntijalausunnossa ehdotusta arvioidaan vuorostaan erityisesti EU-oikeuden yleisen oikeusperiaatteen eli EU-oikeuden tehokkaan vaikutuksen (ns. effet utile) kannalta. Lausunnossa neuvoston oikeuspalvelun arviota ehdotuksesta pidetään oikeasuuntaisena. Lausunnossa katsotaan, että ottaen huomioon perussopimuksessa asetetut tavoitteet EU:n taloudellisten etujen suojaamiseksi, tehokkuusperiaatteen mukaisesti EU:lla voidaan katsoa olevan toimivalta antaa SEUT 86 artiklassa määrätyllä tavalla perustettavalle Euroopan syyttäjänvirastolle sellaiset toimivaltuudet, jotka arvioidaan välttämättömiksi EU:n taloudellisia etuja vahingoittavien rikosten tehokkaaksi torjumiseksi. Lisäksi lausunnossa katsotaan, että syyttäjänviraston perustamisasetuksessa on tavoiteltava lopputulosta, joka täyttää myös ne bis in idem -periaatteen vaatimukset. Kyseinen periaate kuuluu EU-oikeuden yleisiin oikeusperiaatteisiin, ja se on kirjattu mm. EU:n perusoikeuskirjan 50 artiklaksi ("Ketään ei saa panna syytteeseen tai rangaista rikoksesta, josta hänet on jo unionissa lopullisesti vapautettu tai tuomittu syylliseksi lain mukaisesti").

Lakivaliokunta toteaa, että mahdollistamalla liittännäisrikosten käsittely EPPO:ssa on ennen kaikkea pyritty varmistumaan siitä, että toisiinsa erottamattomasti liittyvät unionipetokset ja liittännäisrikokset voidaan käsitellä samanaikaisesti. Tämä on sinällään ymmärrettävää, sillä jos EPPO:lla ja kansallisella syyttäjällä olisi samanaikaisia syytetoimia — EPPO:lla unionipetoksesta ja kansallisella viranomaisella liittännäisrikoksesta — ne bis in idem -periaatteesta seuraisi, että EPPO:n tai kansallisen syyttäjän tulisi luopua syytetoimista heti, kun jommastakummasta rikostyyppistä on samojen tosiseikkojen perusteella annettu joko lopullinen rikostuomio tai lopullinen vapauttava päätös. Tällainen lopputulos olisi tehoton eikä toteuttaisi rikosvastuuta.

Lakivaliokunta toteaa, että liittännäisrikoksia koskeva ehdotus on rakenteeltaan muuttunut verrattuna viimeksi käsillä olleeseen versioon, mutta sisällöllisesti siihen ei ole tullut merkittäviä muutoksia. Valiokunta pitää joka tapauksessa myönteisenä sitä, että EPPO:n toimivaltaa on rajattu tapauksissa, joissa unionipetosdirektiivissä tarkoitettua rikoksesta säädetty enimmäisrangaistus

Valiokunnan lausunto LaVL 9/2015 vp

on liitännäisrikoksesta säädettyä enimmäisrangaistusta alhaisempi tai jos rikoksesta todennäköisesti EU:lle aiheutuva vahinko ei ylitä jäsenvaltiolle aiheutuvaa vahinkoa (20 artiklan 3 kohta). Tämä merkitsee sitä, että jos liitännäistoimivallan edellytykset eivät täyty, toimivalta myös unionipetosdirektiivissä tarkoitetun rikoksen osalta olisi kansallisilla viranomaisilla. Lisäksi asetusehdotukseen on lisätty nimenomainen mahdollisuus EPPO:n keskustasolla toimivan pysyvän jaoston päätöksellä siirtää asia kansallisille viranomaisille tilanteessa, jossa rikoksella todennäköisesti aiheutettu vahinko on vähemmän kuin 100 000 euroa eikä tapausta ole sen vakavuus tai käsittelyn monimutkaisuus huomioon ottaen tarpeen käsitellä unionin tasolla (28a artiklan 2a kohta). Niin ikään toimivalta ratkaista toimivaltaristiriidat kuuluu kansallisille viranomaisille. Mainitut säännökset rajoittavat EPPO:n toimivaltaa suhteessa kansallisiin viranomaisiin.

Kokonaisuutena arvioiden liitännäisrikoksia koskeva ehdotus on siten jossain määrin edistynyt aiemmin käsillä olleeseen versioon verrattuna. Valiokunta kuitenkin katsoo aiemmin esittämälleen tavalla, että ehdotusta tulisi rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen vaatimusten vuoksi edelleen pyrkiä täsmentämään esimerkiksi määrittelemällä liitännäisrikokset tarkemmin (LaVL 1/2015 vp). Joka tapauksessa tulisi pyrkiä täsmentämään artiklatasolla tai vähintään resitaalikirjauksella, mitä tarkoitetaan liitännäisrikoksen liittymisellä "erottamattomasti" unionipetokseen. Tässä tulisi ottaa huomioon Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ja Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö. Myös rikoksen pääpainon tulisi lähtökohtaisesti olla unionipetoksessa eli kohdistua pääasiassa unionin taloudellisiin etuihin. Kaiken kaikkiaan EPPO:n liitännäistoimivallan tulisi rajoittua koskemaan vain sitä, mikä on EPPO:lle asetettujen tavoitteiden kannalta välttämätöntä.

Lakivaliokunta kuitenkin painottaa, että lopullisesti liitännäisrikoksia koskevaan ehdotukseen otetaan kantaa vasta myöhemmin, kun asetusehdotuksen muu sisältö on selvillä. On myös otettava huomioon, että liitännäisrikoksia koskeva ehdotus laajentaa EPPO:n toimivaltaa myös valtiosääntöoikeudelliselta kannalta merkityksellisellä tavalla. Ennen kuin Suomi tekee ratkaisun EPPO:on osallistumisesta asetusta tulee arvioida huolellisesti myös valtiosääntöoikeudelliselta kannalta.

Rajat ylittävät tutkintatoimet

Nyt käsillä olevaan ehdotukseen on kirjattu suoraan EPPO:lle mahdollisuus pyytää oikeusaputoimenpidettä suoritettavaksi toisessa jäsenvaltiossa asetuksen ja kansallisen lain mukaisesti (26 artikla).

Lakivaliokunta on aiemmassa lausunnossaan suhtautunut rajat ylittäviä tutkintatoimia koskevaan ehdotukseen varauksellisesti, koska ehdotuksen lähtökohtana on, ettei voimassa olevia vastavuoroisen tunnustamisen instrumentteja EPPO:n toiminnassa sovelleta lukuun ottamatta eurooppalaista pidätysmääräystä (LaVL 1/2015 vp). Valiokunta pitää edelleen parempana sellaista ratkaisua, jossa EPPO:n toimivaltaan kuuluvia rikoksia varten ei perusteta erityisiä toimintamalleja, vaan rajat ylittävissä tilanteissa EPPO käyttäisi nykyisiä rikosoikeudellisen yhteistyön muotoja. Toisaalta nyt käsillä olevaan ehdotukseen sisältyy samoja elementtejä kuin vastavuoroisen tunnustamisen instrumentteihin, ja se mahdollistaa sen, että viime kädessä voidaan soveltaa vastavuoroisen tunnustamisen tai rajat ylittävän yhteistyön instrumentteja, jos tarvittavaa toimenpidettä ei puhtaasti kansallisessa rikostutkinnassa olisi. Valiokunta katsookin, että asetusehdotus

Valiokunnan lausunto LaVL 9/2015 vp

on tältä osin edistynyt myönteiseen suuntaan. Lopullisesti asiaan voidaan kuitenkin ottaa kantaa vasta, kun asetusehdotuksen kokonaisuus on tiedossa.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Lakivaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa edellä esitetyin täsmennyksin ja huomioin valtioneuvoston kantaan.

Helsingissä 26.11.2015

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Kari Tolvanen kok
varapuheenjohtaja Eva Biaudet r
jäsen Laura Huhtasaari ps
jäsen Emma Kari vihr
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 Antti Rantakangas kesk
jäsen Mari-Leena Talvitie kok
varajäsen Veera Ruoho ps

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marja Tuokila