

## SUUREN VALIOKUNNAN LAUSUNTO 1/2013 vp

### Valtioneuvoston kirjelmä ehdotuksesta neuvoston asetukseksi Euroopan syyttäjänviraston perustamisesta

*Valtioneuvostolle*

#### JOHDANTO

##### *Vireilletulo*

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

##### *Asiantuntijat*

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- kansliapäällikkö Tiina Astola, oikeusministeriö

- neuvotteleva virkamies Eeva Aittoniemi, oikeusministeriö.

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

##### *Viitetiedot*

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

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

#### VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

##### *Asetusehdotus*

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

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

keudellisin keinoin koskevan direktiivin (unionipetosdirektiivin) mukaan.

### ***Oikeusperusta ja mahdollisuus tiiviimpään yhteistyöhön***

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

### ***Valtioneuvoston kanta***

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

Periaatteellisella tasolla valtioneuvosto suhtautuu myönteisesti asetusehdotuksen tavoitteeseen tehostaa EU:n taloudellisten etujen suojaa, mutta katsoo, että tämän tavoitteen saavuttamiseksi tulisi ensisijaisesti hyödyntää täysimääräisesti nykyisiä keinoja, kuten Eurojustia ja riksoikeudellista yhteistyötä koskevia lainsäädäntöinstrumentteja. EPPO:n perustamisesta ei saisi

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

### ***TOISSIJAIKUSPERIAATTEEN VALVONNASTA***

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

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

## **VALIOKUNNAN KANNANOTOT**

### ***Perustelut***

Suuri valiokunta yhtyy erikoisvaliokuntien huomioihin ehdotuksen sisällöstä ja pitää perustel-

tuna, että valtioneuvoston suhtautuminen EPPO: on varauksellinen, vaikka itse asetusehdotuksen tavoite tehostaa EU:n taloudellisten

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

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

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

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

Kuten edellä on esitetty, suuri valiokunta ei esittänyt täysistunnolle toissijaisuusmuistutuksen tekemistä komissiolle. Valiokunta otti rat-

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

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

Suuri valiokunta korostaa, että päätös tiiviimpään yhteistyöhön osallistumisesta, tai siitä poisjättäytymisestä, tullaan tekemään eri yhteydessä ja pääosin myös eri perusteiden kuin kansallisen parlamentin pöytäkirja N:o 2 mukaisessa menettelyssä ja aikataulussa muodostettu toissijaisuusperiaatteen soveltamista koskeva arvio. On muistettava, että toissijaisuusmuistutuksen osalta kansallinen parlamentti on rajoitettu arvi-

oimaan komission alkuperäisen ehdotuksen pohjalta oikeudellisesti varsin rajattua kysymystä oikeasta päätöksentekotasosta. Vaikka toissijaisuuskysymykset ovat olennaisia kysymyksiä läpi lainsäädäntöprosessin, osallistuminen tiiviimpään yhteistyöhän edellyttää laaja-alaisempaa oikeudellista ja poliittista arviota ehdotuksen tuomista hyödyistä ja mahdollisista ongelmista (ml. perustuslaki) suhteessa nykytilanteeseen. Vastaavin perustein suuri valiokunta katsoo, että kansallisen parlamentin päätös kyseenalaistaa ehdotuksen toissijaisuusperiaatteen mu-

kaisuus ei saa heikentää kyseisen jäsenvaltion neuvotteluasemia neuvostotasolla, vaan jo perussopimus edellyttää, että kaikki jäsenvaltiot voivat neuvotella neuvostossa ja sen työryhmissä tasavertaisesti ja yhtäläisin ehdoin.

#### **Lausunto**

Lausuntonaan suuri valiokunta ilmoittaa,

*että se yhtyy asiassa erikoisvaliokuntien lausuntojen mukaisesti valtioneuvoston kantaan.*

Helsingissä 13 päivänä joulukuuta 2013

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

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

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

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Anna Sorto.

## 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
- käräjätuomari Petteri Plosila, Helsingin käräjäoikeus
- valtiosyyttäjä Ritva Sahavirta, Valtakunnansyyttäjänvirasto, edustaen myös Eurojustin Suomen osastoa
- rikostarkastaja Pekka Vasara, keskusrikospoliisi
- tullilylitarkastaja Juha Vilkko, Tulli
- tutkijatohtori Sakari Melander
- professori Kimmo Nuotio.

##### *Viiitetieto*

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

#### VALTIONEUVOSTON 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 kantaa***

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 reunaehtoja, joiden täyttyessä 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 oikeusperustasaännöksiä. 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 kieltä 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:n 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 määrittäen 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 ylipäättään 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 sisältynyt 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). Sittemmin Lissabonin sopimusta voimaansaatettaessa 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 voimaansaattamisen 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 reunaehdot 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 esitutkinnan 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 toissijaisuudesta**

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 toissijaisuusperiaatteen 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 yliti-



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 ehdottaman 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 ennaltaehkäisevä vaikutus ja niiden tulee tarjota tehokas suoja sekä jäsenvaltioissa että unionin toimielimissä.

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 kysymyksen siitä, tulisiko Euroopan syyttäjänviraston toimivallan ulottua myös vähäisiin rikoksiin, vai pitäisikö ne jättää jäsenvaltioiden käsiteltäviksi, lakivaliokunta katsoo, että kysymys on myös tarkoituksenmukaisuudesta, joka liittyy syyttäjänviraston tehtävien määrittelyyn 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 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 merkittäväällä tavalla SEUT 86 artiklan 1 ja 3 kappaleessa määritellyistä rikoksista. Tältä osin asetusehdotuksen 13 artikla merkitsee huomattavaa laajennusta, joka on myös valtiosääntöoikeudellisesti merkittävä. Tämänkaltaisen 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 näkemykseen 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 toimivalta 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 tulevaan esitutkinta- ja pakkokeinolainsäädännössä syyttäjän ja poliisin välinen yhteistyö muuttuu tosin siten, että syyttäjä voi vaikuttaa nykyistä enemmän esitutkintaan ja määrätä tutkintatoimenpiteitä suoritettavaksi. 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 määrystä 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 sakan, 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 mukana oloon 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.