

Asia

EU/OSA/Euroopan syyttäjänviraston (EPPO) toimivallan laajentaminen, komission tiedonanto ja ehdotus 12.9.2018

Kokous

U/E/UTP-tunnus

U 64/2013 vp

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Euroopan komissio on antanut 12.9.2018 tiedonannon ja ehdotuksen aloitteesta Euroopan syyttäjänviraston (*European Public Prosecutor's Office*, EPPO) toimivallan laajentamisesta rajat ylittävien terrorismirikosten tutkintaan, syytteenpanoon ja rikoksenteekijöiden oikeuteen saattamiseen (COM(2018) 641 final). Komissio esittää aloitteen osana tehokkaampaa kokonaisvaltaista eurooppalaista ratkaisua terroriuhkien torjumiseen.

Komissio toteaa tiedonannossa, että tällä hetkellä pyritään siihen, että EPPO olisi täysin toimintakykyinen vuoden 2020 loppuun mennessä, eikä uusi aloite toimivallan laajentamisesta vaikuta EPPO:n perustamiseen voimassa olevan asetuksen (EU) 2017/1939 nojalla.

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 86 artiklan 4 kohdassa säädetään mahdollisuudesta laajentaa EPPO:n toimivaltuuksia. Komissio ehdottaa, että tätä mahdollisuutta käytettäisiin hyväksi siten, että muutettaisiin SEUT-sopimuksen 86 artiklan 1 ja 2 kohtaa. Komissio ehdottaa, että Eurooppa-neuvosto päättäisi asiasta 9.5.2019 Sibiussa pidettävässä kokouksessa.

Suomen kanta

Suomi pitää tärkeänä sitä, että EPPO:n toiminta käynnistyy suunnitellusti vuoden 2020 lopulla EPPO:sta annetun asetuksen mukaisesti, jotta unionibudjettiin kohdistuvien petosten torjunta unionissa tehostuu ja unionin varojen käytön asianmukaisuuden valvonta vahvistuu. Tämän vuoksi tällä hetkellä on tärkeä keskittyä niihin toimiin, jotka mahdollistavat toiminnan aloittamisen mahdollisimman pian.

Keskusteltaessa EPPO:n toimivallan laajentamisesta on otettava huomioon myös Euroopan unionin oikeudellisen yhteistyön yksikön Eurojustin sekä Europolin rooli rikosoikeudellisen ja poliisiyhteistyön toteuttamisessa EU:ssa. Sekä Eurojust että Europol ovat saavuttaneet jäsenvaltioiden luottamuksen ja niiden rooli terrorismirikosten selvittämisessä on kasvanut. Luottamuksen merkitys erityisesti terrorismirikosten tutkinnassa on suuri, koska tutkinnalla voi olla yhteys kansalliseen turvallisuuteen ja tiedustelutoimintaan. EPPO:n toimivallan laajentamiseen voisi näin ollen liittyä riskejä

siitä, että yhteistyö ja tietojenvaihto vähenevät, jos luottamus uuteen toimijaan ei ole samalla tasolla kuin nykytoimijoihin. Toisin kuin EPPO:on, Eurojustiin osallistuu ns. op-out-maita (UK, IE, DK) lukuun ottamatta kaikki jäsenvaltiot. Eurojustilla ja Europolilla on lisäksi vakiintuneet yhteistyömekanismit suhteessa EU:n ulkopuolisiin valtioihin.

Suomen kannalta on myös otettava huomioon Suomen ja Ruotsin välinen tiivis sotilaallinen ja tiedusteluyhteistyö. Suomen osalta erityistä merkitystä on sillä, että Ruotsi on mukana Eurojustissa, mutta ei EPPO:ssa.

EPPO:n toimivallan laajentamisen arviointi on Suomen mielestä ajankohtaista ja tarkoituksenmukaista vasta siinä vaiheessa, kun uuden viraston toiminnasta on saatu kokemuksia ja kun sen tuloksellisuutta ja tehokkuutta voidaan asianmukaisesti arvioida.

Suomi kuitenkin pitää tärkeänä jatkaa keskustelua siitä, miten kansalaisia suojellaan terrorismilta mahdollisimman tehokkaasti.

Pääasiallinen sisältö

Euroopan syyttäjänvirasto (EPPO) on perustettu 12.10.2017 annetulla asetuksella (EU) 2017/1939. EPPO:n toimivalta on tutkia riippumattomana EU:n syyttäjäviranomaisena EU:n talousarvioon kohdistuvia rikoksia ja asettaa niiden tekijät syytteeseen. Toimivaltaan kuuluvia rikoksia ovat muun muassa petokset, korruptio ja vakavat rajat ylittävät ALV-petokset. EPPO koostuu Luxemburgiin sijoittuvasta keskusvirastosta ja jäsenvaltioissa toimivista valtuutetuista syyttäjästä. Viraston toiminnan on tarkoitus alkaa vuoden 2020 lopulla. Parhaillaan toteutetaan sekä EU-tason että kansallisia toimenpiteitä tämän toteuttamiseksi. EPPO perustetaan tiiviimmän yhteistyön instrumenttina, johon tähän mennessä on ilmoittanut osallistuvansa 22 jäsenvaltiota (ulos jäävät tässä vaiheessa UK, IE, DK, SE, PL, HU).

EPPO:n perustamista koskevan asetuksen 20 artiklan mukaisesti komissio vastaa EPPO:n perustamisesta ja alkuvaiheen hallinnollisesta toiminnasta siihen asti, kunnes EPPO:lla on valmiudet oman talousarvionsa toteuttamiseen ja EPPO:n keskustason henkilöstö on valittu tehtäviinsä. Siihen saakka, kunnes EPPO:n kollegio ryhtyy hoitamaan tehtäviään, komissio hoitaa näitä tehtäviä kuullen jäsenvaltioiden edustajista koostuvaa asiantuntijaryhmää. Ajankohtaisin asia EPPO:n perustamisessa on tällä hetkellä Euroopan pääsyyttäjän valinta- ja nimittämismenettelyn aloittaminen. Neuvosto on hyväksynyt EPPO-asetuksen 14 artiklan 3 kohdan mukaisen valintapaneelin perustamisen. Kahdestatoista henkilöstä muodostuvan valintapaneelin tehtävänä on laatia pätevistä Euroopan pääsyyttäjäehdokkaista esivalintaluettelo, jonka pohjalta Euroopan parlamentti ja neuvosto nimittävät yhteisellä sopimuksella Euroopan pääsyyttäjän seitsemän vuoden toimikaudeksi, jota ei voida uusida. Yksi valintapaneelin jäsenistä on Suomen valtakunnansyyttäjä Raija Toiviainen. Tarkoituksena on, että kuluvana syksynä käynnistetään hakumenettely Euroopan pääsyyttäjän nimeämiseksi. Myös jäsenvaltioiden ehdokkaat Euroopan syyttäjiksi tullaan nimeämään lähikuukausien aikana.

Komission 12.9.2018 antama tiedonanto ja ehdotus sisältää aloitteen EPPO:n toimivallan laajentamisesta valtioiden rajat ylittäviin terrorismirikoksiin (COM(2018) 641 final). Komissio perustelea toimivallan laajentamista sillä, että tällä hetkellä EU-jäsenvaltioiden valtuudet koskien terrorismirikosten tutkintaa ja niistä syytteiden nostamista rajoittuvat oman maan rajojen sisäpuolelle, vaikka terrorismirikoksilla on varsin usein rajat ylittävä ulottuvuus. Komissio katsoo, että vaikka terrorismirikoksia pidetään jäsenvaltioissa erityisen tärkeinä, kansalliset viranomaiset usein kuitenkin ottavat kansallisen

näkökulman terrorismirikoksien tutkinnassa kansalliseen turvallisuuteen liittyvien yhteyksien vuoksi. Komissio katsoo tiedonannossa, että mainittu kansallinen rajoittuminen johtaa erilaisiin kansallisiin toimintatapoihin tutkinnassa ja syytteenpanossa sekä aukkoihin toimintaan osallistuvien jäsenvaltioiden viranomaisten välisessä tiedonvaihdossa, toimien koordinoinnissa ja yhteistyössä.

Komission mukaan rikosasioita koskeva tietojenvaihto jäsenvaltioiden välillä ja syytteenpano terrorismirikoksista on toisinaan edelleen liian hidasta, vaikka valtioiden rajat ylittävä yhteistyö on edistynyt huomattavasti. Komission ehdotuksen mukaan toimivallan laajentamisen johdosta EPPO olisi vastuussa tutkintatoimista ja ohjaisi terrorismia tutkivien jäsenvaltioiden viranomaisten ja EU-virastojen toimintaa tapauksissa, jotka koskettavat useampaa kuin yhtä jäsenvaltiota. Toimivaltuuksien ulottamisella sellaisiin terrorismirikoksiin, joiden vaikutukset kohdistuvat useampaan kuin yhteen jäsenvaltioon, olisi seurauksia myös EPPO:n talousarvion ja henkilöstötarpeiden kannalta.

Komissio katsoo tiedonannossaan, että vaikka sekä Eurojust että Europol tukevat voimakkaasti kansallisia viranomaisia näiden pyrkimyksissä torjua terrorismirikoksia, ne voivat toimia vain kansallisten viranomaisten tukipyyntöjen perusteella. Komissio katsookin, että Eurojust ja Europol eivät voi puuttua terrorismirikoksia koskevien syytetoimien hajanaisuuteen, koska kummallakaan niistä ei ole sellaista toimivaltaa, jota tarvitaan ennakoivasti yhteen sovittujen, tehokkaiden ja oikeasuhteisten syytetoimien toteuttamiseksi unionin tasolla. Komission mukaan EPPO:lla olisi parhaat edellytykset kerätä ja jakaa tietoja koko unionin alueella, myös EU:n virastojen Eurojustin ja Europolin kanssa sekä kolmansien valtioiden kanssa. Komission mukaan nykyisin on vaarana, että useampaan kuin yhteen jäsenvaltioon liittyviä terrorismitapauksia tutkitaan hajautetusti, jolloin syytteenpano vaarantuu. EPPO ohjaisi tutkintaa keskitetysti riippumatta siitä, missä maassa rikos on tapahtunut, ja tutkinta- ja syytetoimet kytkeytyisivät tällä tavoin paremmin toisiinsa. Lisäksi Euroopan syyttäjä voisi estää toisiinsa liittyvien tapausten rinnakkaisen syytteenpanon eri maissa.

Komission tiedonannon liitteenä on esitys komission aloitteesta Eurooppa-neuvoston päätöksen hyväksymiseksi Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 86 artiklan 1 ja 2 kohdan muuttamisesta EPPO:n toimivaltuuksien laajentamiseksi koskemaan terrorismirikoksia, jotka kohdistuvat useampaan kuin yhteen jäsenvaltioon. Komissio ehdottaa, että Eurooppa-neuvosto päättäisi asiasta 9.5.2019 Sibiassa pidettävässä kokouksessa. Eurooppa-neuvosto tekee ratkaisunsa yksimielisesti Euroopan parlamentin hyväksynnän saatuaan ja komissiota kuultuaan. Eurooppa-neuvoston päätöksen jälkeen komissio voisi antaa säädösehdotuksen EPPO:n perustamisasetuksen (EU) 2017/1939 täydentämiseksi niin, että viraston tehtäviin lisättäisiin terrorismirikosten tutkinta- ja syytetoimet.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

SEUT 86 artikla.

SEUT 86 artiklan 4 kohdan mukaan Eurooppa-neuvosto voi tehdä samaan aikaan tai myöhemmin päätöksen, jolla muutetaan 1 kohtaa Euroopan syyttäjäviraston toimivaltuuksien laajentamiseksi koskemaan rajatylittävää vakavaa rikollisuutta ja sen johdosta 2 kohtaa siten, että se koskee useita jäsenvaltioita koskevien vakavien rikosten tekijöitä ja niihin osallisia. Eurooppa-neuvosto tekee ratkaisunsa yksimielisesti Euroopan parlamentin hyväksynnän saatuaan ja komissiota kuultuaan.

Käsittely Euroopan parlamentissa

-

Kansallinen valmistelu

Oikeus- ja sisäasioiden jaoston kirjallinen menettely 12.10.2018 – 18.10.2018.

Eduskuntakäsittely

EPPO-asetusta valmisteltiin tunnuksella U 64/2013 vp.

Suuri valiokunta 5.10.2018 (OSA-neuvosto 11.-12.10.2018).

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

Kuvattu U-kirjelmässä.

Taloudelliset vaikutukset

EPPO:n tarkoituksena on puuttua unionin taloudellisia etuja vahingoittaviin rikoksiin nykyistä tehokkaammin ja siten vähentää niistä unionille ja jäsenvaltioille aiheutuvia taloudellisia tappioita.

Toimivaltuuksien ulottamisella sellaisiin terrorisimirikoksiin, joiden vaikutukset kohdistuvat useampaan kuin yhteen jäsenvaltioon olisi vaikutuksia EPPO:n talousarvioon ja henkilöstötarpeisiin. Toimivallan laajentaminen lisäisi tiedonannon mukaan EPPO:n työmäärää, jonka vuoksi tarvittaisiin lisää syyttäjiä ja muuta henkilökuntaa. Lisäksi vaikutuksia olisi Eurojustin ja Europolin sekä kansallisten viranomaisten nykyisiin tehtäviin ja rooleihin (esimerkiksi rahanpesun selvittelykeskukset).

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

OM on asettanut työryhmän Euroopan syyttäjänviraston perustamista johtuvien kansallisten toimenpiteiden valmistelemiseksi. Työryhmässä on oikeusministeriön lisäksi edustus Valtakunnansyyttäjänvirastosta, valtiovarainministeriöstä, sisäministeriöstä ja Poliisihallituksesta, Tullista, Helsingin käräjäoikeudesta, Suomen Asianajajaliitosta ja Helsingin syyttäjänvirastosta.

Euroopan syyttäjänvirasto toimii ns. tiiviimmän yhteistyön instrumenttina, jonka soveltamisen ulkopuolelle ovat tällä hetkellä jääneet Puola, Unkari, Ruotsi, Tanska, Yhdistynyt Kuningaskunta ja Irlanti.

Komissio antoi OSA-neuvostossa 12.10.2018 tilannekatsauksen EPPO:n perustamisen valmisteluihin. Tässä yhteydessä komissio esitteli myös nyt puheena olevan tiedonannon. Vain yksi jäsenvaltio käytti asiasta puheenvuoron.

Asiakirjat

EUVL L 238/1, 31.10.2017

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

OM / Katariina Jahkola, katariina.jahkola@om.fi, p. 02951 50246
OM / Jukka Oikarainen, jukka.oikarainen@om.fi, p. 02951 50085
OM / Joni Korpinen, joni.korpinen@om.fi, p. 02951 60560
SM/ Hannele Taavila, hannele.taavila@intermin.fi, p. 02954 88568
VM / Suvi Turunen, suvi.turunen@vm.fi, p. 02955 30507
VKSV / Raija Toiviainen, raija.toiviainen@oikeus.fi, p. 040 5207065

EUTORI-tunnus

EU/2013/0573

Liitteet**Viite**

Asiasanat
Hoitaa

Tiedoksi
