



Bryssel 17.7.2013
COM(2013) 532 final

**KOMISSION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE, NEUVOSTOLLE,
EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEALLE JA ALUEIDEN
KOMITEALLE**

**Unionin taloudellisten etujen parempi suojaaminen perustamalla Euroopan
syyttäjänvirasto ja uudistamalla Eurojust**

**KOMISSION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE, NEUVOSTOLLE,
EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEALLE JA ALUEIDEN
KOMITEALLE**

**Unionin taloudellisten etujen parempi suojaaminen perustamalla Euroopan
syyttäjänvirasto ja uudistamalla Eurojust**

Tässä tiedonannossa esitellään lainsäädäntöpaketti, jonka tarkoituksena on parantaa unionin taloudellisten etujen – eli veronmaksajien rahojen – suojaamiseen liittyviä institutionaalisia puitteita vuonna 2011 laaditun komission tiedonannon¹ mukaisesti. Pakettiin kuuluvat asetusehdotukset Euroopan syyttäjänviraston perustamisesta ja Euroopan unionin rikosoikeudellisen yhteistyön viraston (Eurojust) perustamisesta. Lisäksi siihen sisältyy tiedonanto OLAFin hallinnosta ja sen tutkimuksissa sovellettavien menettelytakeiden vahvistamisesta Euroopan syyttäjänviraston perustamista varten.

**1. EUROOPAN SYYTTÄJÄNVIRASTON PERUSTAMISEN JA EUROJUSTIN UUDISTAMISEN
TÄRKEIMMÄT TAVOITTEET**

- Petostentorjunta on ensisijainen tavoite pyrittäessä julkisen talouden vakauttamiseen

Monissa jäsenvaltioissa toteutetaan parhaillaan julkisen talouden sopeuttamistoimia, joista aiheutuu monille kansalaisille huomattavaa raskautta. Siksi on tärkeämpää kuin koskaan varmistaa, että veronmaksajien varoihin perustuvia Euroopan unionin taloudellisia etuja suojataan tehokkaasti. Perustamalla Euroopan syyttäjänvirasto tässä lainsäädäntöpaketissa esitetyllä tavalla voidaan ensimmäistä kertaa luoda yhteisö, jolla on sekä tarvittava toimivalta että resurssit tutkia unionin taloudellisia etuja vahingoittavia petoksia ja muuta laitonta toimintaa ja nostaa tarvittaessa syytteet ja viedä asiat tuomioistuimen käsiteltäväksi riippumatta siitä, onko toiminta tapahtunut yhdessä jäsenvaltiossa vai onko kyseessä rajatylittävä tapaus.

Euroopan syyttäjänvirastolla ei ole samoja toiminnallisia rajoituksia kuin nykyisillä unionin elimillä ja virastoilla, koska sille annetaan todelliset valtuudet toteuttaa tutkinta- ja syytetoimia kaikkialla unionissa yhdenmukaisella tavalla.

- *Syytetoimiin liittyvää vastuuvollisuutta lisätään EU:n tasolla*

Tähän lainsäädäntöpakettiin kuuluvat ehdotukset perustuvat Lissabonin sopimuksen määräyksiin, joilla unionille annettiin ainutlaatuinen toimivalta perustaa Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen, jäljempää 'SEUT-sopimus', 86 artiklan mukaisesti Euroopan syyttäjänvirasto unionin taloudellisia etuja vahingoittavien rikosten torjumiseksi ja parantaa Eurojustin tehokkuutta ja sen toiminnan demokraattista valvontaa SEUT-sopimuksen 85 artiklan mukaisesti.

Ehdotusten avulla pyritään parantamaan vastuuvollisuutta kahdella tavalla. Ensinnäkin, vaikka Euroopan syyttäjänvirasto on täysin riippumaton elin, se vastaa toiminnastaan unionin toimielimille ja esittää näille vuosittain kertomuksen toiminnastaan. Toiseksi Lissabonin sopimuksesta seuraa, että Euroopan parlamentti ja kansalliset parlamentit osallistuvat tulevaisuudessa Eurojustin toiminnan arviointiin. Tämä Eurojustin demokraattisen vastuuvollisuuden parannus sisältyy Eurojustia koskevaan asetusehdotukseen. Tuleva

¹ Euroopan unionin taloudellisten etujen suojaamisesta rikosoikeuden ja hallinnollisten tutkimusten avulla, KOM(2011) 293, 26.5.2011.

Euroopan syyttäjänvirasto esittää niin ikään vuotuisen toimintakertomuksensa neuvoston ja Euroopan komission ohella myös Euroopan parlamentille ja kansallisille parlamenteille.

- *Tutkinnan kohteena olevien epäiltyjen ja muiden asiaan osallisten suojelua on parannettava*

Euroopan syyttäjänvirasto on tarkoitus perustaa niin, että tutkinta- ja syytetoimien kaikissa vaiheissa voidaan varmistaa oikeusvaltioperiaatteen kunnioittaminen. Tätä varten ehdotuksessa varmistetaan erityisesti Euroopan unionin perusoikeuskirjassa tunnustettujen periaatteiden kunnioittaminen ja pyritään takaamaan tutkinta- ja syytetoimien kohteeksi joutuneiden ihmisten ja yritysten oikeuksien korkeatasoinen suojelu. Tätä varten tekstiin on sisällytetty joukko unionin tason menettelytakeita, kuten oikeus asianajajaan sekä velvollisuus hankkia tuomioistuimen lupa tietyille tutkintatoimille, joissa yksityisyyteen puuttuminen on erityisen pitkällemenevää.

2. MIKSI UUDISTUKSET OVAT TARPEEN NYKYTILANTEEN MUUTTAMISEKSI?

- *Nykyinen järjestelmä ei suojaa unionin taloudellisia etuja riittävän tehokkaasti*

Nykyisillä kansallisen ja unionin tason toimilla ei pystytä kunnolla puuttumaan unionin taloudellisiin etuihin kohdistuviin petoksiin. Unionilla ja jäsenvaltioilla on velvollisuus suojata ”unionin taloudellisia etuja petolliselta menettelyltä ja muulta laittomalta toiminnalta” toimenpiteillä, jotka tarjoavat näille eduille ”tehokkaan suojan”². Tällä velvollisuudella on merkitystä erityisesti näinä julkisen talouden vakauttamisen aikoina, kun jokainen euro on tärkeä. Vaikka tämä velvollisuus on määritelty selkeästi EU:n perussopimuksissa ja Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä³, unionin taloudellisia etuja ei ole suojattu jäsenvaltioissa riittävän hyvin: petoksia, lahjontaa ja muita unionin talousarvioon vaikuttavia rikoksia esiintyy runsaasti, eikä niiden perusteella useinkaan nosteta syytteitä. Komissio on havainnut kolmen viime vuoden aikana petosepäilyjä vuosittain keskimäärin noin 500 miljoonan euron arvosta, mutta petosten todellinen arvo on todennäköisesti paljon suurempi. Koska unionin tasolla ei ole käytössä kattavaa ja yhdenmukaista lainvalvontajärjestelmää, rikolliset ovat voineet jossain määrin tuudittautua siihen käsitykseen, että heidän tekonsa jäävät rankaisematta.

Unionilla ei ole juuri lainkaan toimivaltaa puuttua tapauksiin, joissa rikolliset väärinkäytökset vaikuttavat sen varoihin, sillä tällaisia tekoja koskevat rikosoikeudelliset tutkimukset ja syytetoimet kuuluvat edelleen jäsenvaltioiden yksinomaisen toimivallan piiriin. Sekä tutkimukset⁴ että tilastot⁵ osoittavat, että jäsenvaltioiden lainsäädäntöjen eroavaisuudet ja lainvalvontatoimien epätasaisuus vaikeuttavat usein unionin taloudellisiin etuihin kohdistuvia petoksia koskevaa rikostutkintaa. EU:n talousarvioon vaikuttavien rikosten vuoksi käynnistettyjen syytetoimien tuloksellisuudessa on melkoisia eroja (noin 20 prosentista yli 90 prosenttiin)⁶. Tämä johtuu osittain tapausten monimutkaisuudesta, kansallisten resurssien vajavaisuudesta ja siitä, että usein on tarpeen kerätä näyttöä myös kansallisen alueen ulkopuolelta. Tämä osoittaa, että kansallisten lainvalvontajärjestelmien tehokkuudessa on unionin taloudellisiin etuihin kohdistuvien petosten osalta runsaasti toivomisen varaa.

² SEUT-sopimuksen 325 artikla.

³ Asia 68/88, komissio v. Helleenien tasavalta, tuomio 21.9.1989, Kok., s. 2965.

⁴ Euroneeds-tutkimus. Tutkimusta koskeva alustava raportti on ladattavissa ulkomaisen ja kansainvälisen rikosoikeuden tutkimusta harjoittavan Max Planck -instituutin sivuilta (<http://mpicc.de>).

⁵ OLAFin kymmenvuotistoimintakertomus.

⁶ OLAFin vuosikertomus 2011 – lukuihin eivät sisälly ne jäsenvaltiot, joissa tulos on 0 % tai 100 %. EU:n keskiarvo: 43 %.

Näitä ongelmia ei voida korjata nykyisten kansallisten tai unionin järjestelmien avulla. Kansalliset lainvalvonta- ja syyttäviviranomaiset voivat toimia vain kansallisten rajojen sisällä. Tämä rajoittaa niiden kykyä puuttua rajatylittäviin rikoksiin. Toisaalta, vaikka unionin virastoilla on unionin-laajuiset toimivaltuudet, niillä ei ole valtuuksia toteuttaa tutkinta- ja syytetoimia jäsenvaltioissa. Unionin elimet, kuten Eurojust, Europol ja OLAF, voivat toimia vain omien toimivaltuuksiensa ja niille perussopimuksissa osoitettujen tehtävien puitteissa. Näihin ehdotetut uudistukset eivät vaikuta. Yhdelläkään näistä elimistä ei ole eikä niille voida myöntää toimivaltaa suorittaa rikostutkintaa tai nostaa syytteitä rikoksentekijöitä vastaan.

Kaiken lisäksi unionin taloudellisiin etuihin kohdistuvien petosten torjuntaa ei pidetä kansallisella tasolla ensisijaisena tavoitteena. Ongelma on erityisen polttava rajatylittävissä petostapauksissa. Tästä johtuva lannistava vaikutus voi vaikeuttaa puhtaasti kansallistenkin tapausten selvittämistä, sillä painopisteet asetetaan kansallisella tai alueellisella tasolla, missä käytettävissä olevat lainvalvontaresurssit tai asiantuntemus keskittyvät muuntotyyppeihin rikoksiin. Tästä seuraa, että unionin taloudellisiin etuihin kohdistuvien petosten selvittämiseen ei ole juurikaan painetta, vaan rikosoikeudellisten lainvalvontatoimien ketju katkeaa. Havaittuja rikoksia ei tutkita, tai jos tutkinta aloitetaan, se jää kesken heti kun eteen tulee hankaluuksia.

- *Eurojust kaipaa uudistusta*

Eurojust kaipaa uudistusta voidakseen korjata voimassa olevan toimintakehyksensä täytäntöönpanoon liittyvät puutteet ja siten kehittää toimintaansa ja toimintaedellytyksiään kokonaisuutena. Uudistuksen myötä Eurojustin operatiiviset tehtävät erotetaan selkeästi Eurojustin kollegion⁷ hallinnollisista tehtävistä, niin että voidaan keskittyä operatiiviseen toimintaan hallinnollisista kysymyksistä huolehtimatta. Ehdotuksessa esitetään, että Eurojustille olisi perustettava johtokunta, jonka tehtävänä on avustaa kollegiota hallinnollisissa tehtävissä. Myös Eurojust-päätöksen muuttaminen asetukseksi SEUT-sopimuksen mukaisesti tarjoaa edellytykset sen varmistamiseen, että kansallisten jäsenten toimivaltuuksia yhdenmukaistetaan edelleen ja että Eurojustin rakenne määritellään Euroopan parlamentin, neuvoston ja Euroopan komission heinäkuussa 2012 hyväksymässä EU:n erillisvirastoja koskevassa yhteisessä lähestymistavassa vahvistettujen periaatteiden mukaisesti.

- *Euroopan syyttäjänviraston perustamisen ja Eurojustin uudistuksen on perustuttava Lissabonin sopimukseen*

Tämän lainsäädäntöpaketin ehdotuksissa hyödynnetään Lissabonin sopimuksessa ja erityisesti SEUT-sopimuksen 86 ja 85 artiklassa käyttöön otettuja mahdollisuuksia. Tärkeä Lissabonin sopimukseen perustuva uutuus on Euroopan parlamentin ja kansallisten parlamenttien osallistuminen Eurojustin toiminnan arviointiin. Tämä Eurojustin demokraattisen vastuuvollisuuden parannus sisältyy Eurojustia koskevaan asetusehdotukseen.

Molempien edellä mainittujen artiklojen soveltaminen samanaikaisesti tarkoittaa sitä, että Euroopan syyttäjänviraston ja uudistetun Eurojustin välillä on pyrittävä saavuttamaan mahdollisimman paljon synergiaetuja. Tämä on tarpeen paitsi siksi, että SEUT-sopimuksen 86 artiklan mukaan Euroopan syyttäjänvirasto on perustettava ”Eurojustin pohjalta”, myös siksi, että näiden organisaatioiden on tehtävä tiiviisti yhteistyötä niiden toimivaltaan kuuluvien tapausten yhteydessä.

Koska tämän lainsäädäntöpaketin tarkoituksena on parantaa unionin taloudellisten etujen suojaamista, parhaaksi toteuttamisvaihtoehdoksi on katsottu SEUT-sopimuksen 86 artiklan

⁷ Kollegio muodostuu kansallisista jäsenistä, joita on yksi kustakin Euroopan unionin jäsenvaltiosta. Kollegio vastaa Eurojustin organisaatiosta ja toiminnasta. Eurojust voi hoitaa tehtäviään joko yhden tai useamman kansallisen jäsenen toimesta tai kollegiona.

täytäntöönpano yhdistettynä tehokkaasti toimivaan Eurojustiin. Ainoastaan mahdollisuus perustaa Euroopan syyttäjänvirasto SEUT-sopimuksen 86 artiklan nojalla tarjoaa edellytykset kaikkien niiden toimenpiteiden käyttämiseen, jotka ovat tarpeen, jotta EU:n taloudellisiin etuihin kohdistuvia petoksia voidaan tutkia ja nostaa niiden perusteella tarvittaessa syytteitä. Euroopan syyttäjänvirastolla on esimerkiksi oltava paitsi toimivalta aloittaa tutkintatoimia myös toimivalta määrätä, että tutkintatoimia toteutetaan sen valvonnassa ja vastuulla. Euroopan syyttäjänviraston toimivalta ulottuu pidemmälle kuin mihin Eurojustin toimivalta riittäisi, vaikka SEUT-sopimuksen 85 artiklan tarjoamat mahdollisuudet venytettäisiin äärimmilleen.

Tämä lainsäädäntöpaketti täydentää ja lujittaa komission jo esittämiä toimenpiteitä, joiden tarkoituksena on antaa unionille keinot ehkäistä ja torjua petoksia ja muita sen taloudellisia etuja vahingoittavia rikoksia, jäljempänä 'unionin taloudellisiin etuihin kohdistuvat petokset'. Nämä toimenpiteet ovat direktiiviehdotus näiden rikosten ja vähimmäisseuraamusten yhdenmukaistamisesta⁸ ja komission petostentorjuntastrategia⁹. Tässä lainsäädäntöpaketissa käsitellään erityisesti vuoden 2011 tiedonannossa¹⁰ mainittuja ongelmia, jotka liittyvät rikosoikeudelliseen syytteesenpanoon. Nyt kun tuon tärkeän tiedonannon julkistamisesta on kulunut jo kaksi vuotta, näihin ongelmiin on entistä tärkeämpää puuttua muun muassa näiden ehdotusten avulla.

3. EUROOPAN SYYTTÄJÄNVIRASTOON LIITTYVÄT EDUT

Euroopan syyttäjänviraston ominaislaatu

Euroopan komission säädösehdotuksen tarkoituksena on perustaa Eurojustin pohjalta Euroopan syyttäjänvirasto, joka on *riippumaton, vastuuvetollinen ja tehokas* unionin virasto.

Euroopan syyttäjänvirastolla tulee olemaan hajautettu rakenne, jonka muodostavat Euroopan syyttäjä ja jäsenvaltioissa toimivat valtuutetut Euroopan syyttäjät. Euroopan syyttäjänviraston tehokkuuden varmistamiseksi Euroopan syyttäjä antaa keskitetysti ohjausta ja ohjeita valtuutetuille Euroopan syyttäjille, jotka työskentelevät suoraan hänen alaisuudessaan viraston toimivallan piiriin kuuluvien rikosten selvittämiseksi ja jatkavat samalla työtään kansallisessa oikeusjärjestelmässä (kaksoisrooli). Näin voidaan varmistaa vireillä olevien tutkimus- ja syytetoimien johdonmukaisuus, koordinointi, nopeus ja jatkuva valvonta. Hajautetun rakenteen ansiosta Euroopan syyttäjänvirasto voi tutkia tapaukset parhaiten soveltuvalla tasolla, joka useimmissa tapauksissa tarkoittaa jäsenvaltioissa toimivia valtuutettuja Euroopan syyttäjiä. Integroimalla hajautettu rakenne jäsenvaltioiden oikeusjärjestelmiin varmistetaan, että Euroopan syyttäjänvirasto kykenee toimimaan nopeasti, johdonmukaisesti ja tehokkaasti veronmaksajien etujen suojaamiseksi ja että se voi liittyä saumattomasti yhteen kansallisten oikeusjärjestelmien kanssa niiden asiantuntemuksen

⁸ Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi unionin taloudellisiin etuihin kohdistuvien petosten torjunnasta rikosoikeudellisin keinoin, COM(2012) 363 final, 11.7.2012.

⁹ KOM(2011) 376.

¹⁰ Komission tiedonanto Euroopan unionin taloudellisten etujen suojaamisesta rikosoikeuden ja hallinnollisten tutkimusten avulla, KOM(2011) 293, 26.5.2011.

ja resurssien hyödyntämiseksi.

Euroopan syyttäjänviraston toiminta perustuu sen toimivallan piiriin kuuluvien rikosten¹¹, yhdenmukaisten toimivaltuuksien ja prosessuaalisten oikeuksien suojelun osalta EU:n laajuisiin sääntöihin ja viraston tehtävien hoitamisen osalta kansalliseen lainsäädäntöön.

Riippumaton Euroopan syyttäjänvirasto tarjoaa takeet siitä, ettei kukaan voi aiheettomasti puuttua sen tutkinta- ja syytetoimiin. Vastuuvollisuutensa mukaisesti Euroopan syyttäjänvirasto vastaa toiminnastaan unionin toimielimille, joille se esittää vuosittain kertomuksen toiminnastaan.

Euroopan syyttäjänviraston perustaminen Eurojustin pohjalta tarkoittaa sitä, että uuden viraston ja uudistetun Eurojustin välillä voidaan saavuttaa parhaat mahdolliset synergiaedut.

- *Institutionaalisten puutteiden korjaaminen kansallisella ja unionin tasolla*

Euroopan syyttäjänvirastolle annetaan toimivalta ja tarvittavat resurssit tutkia sekä kansallisia että rajatylittäviä tapauksia ja käynnistää niihin liittyvät syytetoimet tuomioistuimissa. Euroopan syyttäjänvirastolla ei ole samoja toiminnallisia rajoituksia kuin nykyisillä unionin virastoilla, koska sille annetaan todelliset valtuudet toteuttaa tutkinta- ja syytetoimia kaikkialla unionissa yhdenmukaisella tavalla. Vaikka rikostutkinta tapahtuu edelleen kansallisten menettelyjen mukaisesti, unionia pidetään yhtenäisenä oikeudellisena alueena, jolla Euroopan syyttäjänvirasto voi toimia ilman, että sen tarvitsee turvautua keskinäisen oikeusavun välineisiin. Tästä on huomattavaa etua, kun tutkinta- ja syytetoimet voidaan toteuttaa nykyistä nopeammin ja tehokkaammin.

- *Syytetoimien tehostaminen*

Euroopan syyttäjänvirasto varmistaa lainvalvontatoimien johdonmukaisuuden ja yhtenäisyyden: kun rikokset ovat paljastuneet, Euroopan syyttäjänvirasto vastaa tapausten järjestelmällisestä seurannasta toimivaltansa puitteissa, kunnes asia viedään tuomioistuimen käsiteltäväksi. Se vahvistaa lainvalvontasykliä ja varmistaa, että menettelyt etenevät vaiheesta toiseen, kunnes asia on viety tuomioistuimen käsiteltäväksi. Euroopan syyttäjänvirasto voi tukeutua tutkintatoimiensa toteuttamisessa Europolin analyysi- ja tiedusteluvalmiuksiin. Viraston tutkinta- ja syytetoimet perustuvat yhteiseen politiikkaan, jonka taustalla ovat unioninlaajuinen toimivalta. Tämän unioninlaajuisen toimivallan ansiosta virasto pystyy tutkimaan tehokkaasti rajatylittäviä tapauksia ohjaamalla ja koordinoimalla lainvalvontatoimia ja varmistamalla, että tarvittavia resursseja käytetään parhaalla mahdollisella tavalla.¹²

- *Rikosoikeudellisten syytetoimien pelotevaikutuksen vahvistaminen*

Euroopan syyttäjänviraston tehtävänä on huolehtia siitä, että lainvalvonta- ja syytetoimista vastaavat viranomaiset toteuttavat kaikkien unionin taloudellisiin etuihin vaikuttavien rikosepäilyjen selvittämiseksi tarvittavat toimenpiteet järjestelmällisesti ja tehokkaasti. Pelotevaikutus tehostuu, kun rikolliset saatetaan järjestelmällisesti vastuuseen teoistaan, jolloin on myös paremmat mahdollisuudet langettaa heille rikostuomio ja periä menetetyksi tuomittu rikoshyöty takaisin. Viime kädessä Euroopan syyttäjänviraston nostamalla syytteillä

¹¹ Komission ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi unionin taloudellisiin etuihin kohdistuvien petosten torjunnasta rikosoikeudellisin keinoin, COM(2012) 363 final, 11.7.2012.

¹² Euroopan parlamentti on antanut 11.6.2013 ”Päätöslauselman järjestäytyneestä rikollisuudesta, korruptiosta ja rahanpesusta: suositukset toteutettaviksi toimenpiteiksi ja aloitteiksi”, jossa se kannattaa Euroopan syyttäjänviraston perustamista ja korostaa, että tulevan viraston rakenteen olisi oltava ”joustava ja kevyt”.

pitäisi olla myös ennaltaehkäisevä vaikutus niin, että tällaiset unionin taloudellisia etuja vahingoittavat rikokset alkaisivat vähentyä.

- *Petostutinnan ja syytetoimien toteuttaminen oikeusvaltioperiaatteen mukaisesti*

Euroopan syyttäjänvirastoa koskevassa ehdotuksessa varmistetaan, että erityisesti Euroopan unionin perusoikeuskirjassa tunnustettuja periaatteita noudatetaan, jotta voidaan taata niiden yksilöiden ja yritysten oikeuksien suojeleminen, joihin unionin tasolla toteutettavat petostutkinta- ja syytetoimet kohdistuvat. Ehdotus sisältää joukon unionin tasolla sovellettavia menettelytakeita, joihin kuuluvat oikeus asianajajaan, syyttömyysolettama ja oikeus saada oikeusapua. Siinä myös edellytetään, että tutkintatoimille on saatava toimivaltaisten kansallisten tuomioistuinten lupa. Euroopan syyttäjänviraston tietosuojajärjestelmä takaa henkilötietojen korkeatasoisen suojan, pitkälti samaan tapaan kuin Eurojustin tietosuojajärjestelmä. Yhdessä nämä takeet tarjoavat ennennäkemättömän korkeatasoisen suojan epäillyille ja myös muille henkilöille, jotka ovat osallisina unionin pyrkimyksissä torjua unionin taloudellisiin etuihin kohdistuvia petoksia. Näiden takeiden ansiosta tutkinta- ja syytetoimien järjestelmä perustuu oikeusvaltion periaatteeseen.

4. EUROOPAN SYYTTÄJÄNVIRASTOA KOSKEVAN EHDOTUKSEN KESKEISET KOHDAT

Toimivallan keskittäminen unionin taloudellisiin etuihin kohdistuviin petoksiin: SEUT-sopimuksen 86 artiklan 1 kohdan mukaisesti Euroopan syyttäjänvirasto käsittelee yksinomaan ”unionin taloudellisia etuja vahingoittavia rikoksia”. Euroopan syyttäjänvirastolla on tällä alalla yksinomainen toimivalta, niin että se voi varmistaa unionin tasolla toteutettavien tutkintatoimien johdonmukaisuuden ja valvoa niitä. Koska toimivalta on yksinomainen, OLAF ei enää voi tehdä tällaisissa tapauksissa hallinnollisia tutkimuksia. Jos tällainen tutkimus on jo aloitettu, se on siirrettävä OLAFilta syyttäjänvirastolle siinä tapauksessa, että asiassa herää rikosepäily.

Riippumattomuus ja vastuuvuorollisuus: Euroopan syyttäjänviraston riippumattomuutta suojaavat useat eri takeet, jotka liittyvät erityisesti viraston nimittämisen- ja erottamismenettelyihin sekä virkakausien kestoa ja eturistiriitoja koskeviin sääntöihin. Viraston vastuuvuorollisuutta säännellään siten, että nimittävät viranomaiset (unionin toimielimet) saavat tietoa Euroopan syyttäjänviraston toiminnasta ja voivat pyytää Euroopan unionin tuomioistuinta erottamaan Euroopan syyttäjän, jos tämä on syyllistynyt vakavaan rikkomukseen.

Erioikeuksien ja vapauksien pidättäminen: Euroopan syyttäjänvirastolla on toimivalta pidättää tarvittaessa sekä kansallisen että unionin tason erioikeudet ja vapaudet erityisten sääntöjen mukaisesti, jos se on tutkintatoimien toteuttamiseksi tarpeen.

Hajautettu ja integroitu rakenne: Euroopan syyttäjänvirasto on rakenteeltaan hajautettu virasto, minkä ansiosta se on läsnä ja kykenee toimimaan kaikissa jäsenvaltioissa. Valtuutetut Euroopan syyttäjät toimivat integroidusti jäsenvaltioiden oikeusjärjestelmien yhteydessä ja pystyvät siten välittämään Euroopan syyttäjänviraston ohjeita edelleen ja koordinoimaan ja toteuttamaan niitä käytännössä. Euroopan syyttäjänvirasto tekee tiivistä yhteistyötä kansallisten lainvalvonta-, syyttäjä- ja lainkäyttöviranomaisten kanssa. Hajautettuun rakenteeseen liittyy monia etuja, erityisesti integroituminen kansallisiin oikeusjärjestelmiin (kansallisen oikeusjärjestelmän tuntemus, tarvittava kielitaito, paikallisen syyttäjäorganisaation tunnustus ja integroituminen siihen, kokemus paikallisista tuomioistuinikäytännöistä jne.). Hajautettu rakenne ilmenee myös siinä, että valtuutetut Euroopan syyttäjät osallistuvat Euroopan syyttäjänviraston työjärjestyksen hyväksymiseen.

Euroopan syyttäjän ja valtuutettujen Euroopan syyttäjien vahvat keskinäiset siteet: Hierarkkinen rakenne tukee Euroopan syyttäjänviraston toimintaa. Virastoa johtaa Euroopan syyttäjä, jolla on valtuudet ohjeistaa valtuutettuja Euroopan syyttäjiä, kun nämä kaksoisroolinsa mukaisesti tutkivat jäsenvaltioissa Euroopan syyttäjänviraston toimivaltaan kuuluvia rikoksia.

Tehokkuus: Lopullisen päätöksen syytteen nostamisesta tekee Euroopan syyttäjä varasyyttäjiensä ja valtuutettujen Euroopan syyttäjien avustamana. Selkeä hierarkia takaa nopean päätöksenteon, ja sen ansiosta voidaan nostaa EU:n taloudellisiin etuihin kohdistuvien petosten torjuntaa tärkeysjärjestyksessä ylemmäs (nykyiseltä alhaiselta tasolta). Tilanteen niin vaatiessa Euroopan syyttäjänvirasto voi tehostaa lainvalvontatoimia unionin tasolla ja kansallisella tasolla yhdistämällä käytettävissä olevia tutkinta- ja syyttäjäresursseja.

Yhdenmukaiset tutkintavaltuudet: Euroopan syyttäjänvirasto voi käyttää petosten tutkinnassa monenlaisia tutkintatoimenpiteitä. Toimenpiteitä voidaan määrätä toteutettavaksi kaikissa jäsenvaltioissa sen varmistamiseksi, että petoksia torjutaan yhdenmukaisella tavalla kaikkialla unionissa. Toimenpiteisiin liittyviä erityisiä edellytyksiä ja niiden täytäntöönpanoa säännellään edelleen kansallisen lain mukaisesti. Koska todisteiden hankkimista koskevien kansallisten sääntöjen eroavuudet usein vaikeuttavat toisessa jäsenvaltiossa hankittujen todisteiden hyväksymistä, ehdotetussa asetuksessa säädetään, että yhdessä jäsenvaltiossa laillisesti hankitut todisteet on hyväksyttävä kaikissa jäsenvaltioissa, ellei tämä vahingoita oikeudenkäynnin oikeudenmukaisuutta tai puolustautumisoikeuksia.

Menettelytakeet ja laillisuusvalvonta: Tutkintavaltuuksien käyttöä on säänneltävä laillisuusvalvontaa koskevalla järjestelmällä ja toimenpiteillä, joiden avulla taataan epäiltyjen, todistajien ja uhrien oikeudet. Kun on kyse yksityisyyteen eniten puuttuvista tutkintatoimenpiteistä (esim. etsintä, takavarikointi, televalvonta, peitetutkinta), Euroopan syyttäjänvirastolle asetetaan EU:n tasolla yhdenmukainen vaatimus hankkia ennalta tuomioistuimen lupa kyseisten toimien toteuttamiseen. Euroopan syyttäjänviraston tutkinnan kohteena olevien epäiltyjen ja muiden asiaan osallisten henkilöiden oikeudet taataan soveltamalla unionin oikeutta ja kansallista lainsäädäntöä ja kääntymällä tarvittaessa kansallisten tuomioistuinten puoleen. Tähän liittyy myös se etu, että sekä valtuutetut Euroopan syyttäjät että epäiltyjen ja muiden asiaan osallisten henkilöiden oikeudelliset edustajat toimivat heille tutun kansallisen järjestelmän puitteissa. Näin voidaan varmistaa, että kyseisten henkilöiden oikeuksia suojataan tavalla, johon he ovat tottuneet.

Olemassa olevien resurssien hyödyntäminen: Euroopan syyttäjänvirastosta ei aiheudu unionille eikä jäsenvaltioille merkittäviä lisäkustannuksia, koska viraston hallintopalveluista huolehtii Eurojust ja sen henkilöstö saadaan olemassa olevista yksiköistä, kuten OLAFista, joka ei vastedes enää suorita hallinnollisia tutkimuksia unionin taloudellisia etuja vahingoittavissa rikostapauksissa. Muutos vaikuttaa myös OLAFin tehtävien hoitamiseen tarvittavan henkilöstön määrään: huomattava osa OLAFin henkilöstöstä on tarkoitus siirtää Euroopan syyttäjänviraston palvelukseen, mikä vähentää viraston perustamiskustannuksia. Henkilöstövähennyksistä huolimatta OLAFin palvelukseen jää edelleen riittävästi henkilöstöä hoitamaan sille jäävän toimivallan mukaisia tehtäviä.¹³ Lainvalvonnan kokonaiskustannukset tasapainottuvat, kun toiminta tehostuu (vältetään päällekkäisyydet, tutkintatoimien toteuttaminen nopeutuu ja keskinäiseen oikeusapuun liittyvät ongelmat poistuvat).

¹³ Muutettu ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksiksi Euroopan petostentorjuntaviraston (OLAF) tutkimuksista annetun asetuksen (EY) N:o 1073/1999 muuttamisesta ja asetuksen (Euratom) N:o 1074/1999 kumoamisesta, KOM(2011) 135, 17.3.2011.

5. EUROOPAN SYYTTÄJÄNVIRASTON JA EUROJUSTIN VÄLISET SYNERGIAEDUT

SEUT-sopimuksen 86 artiklan mukaan Euroopan syyttäjänvirasto on perustettava ”Eurojustin pohjalta”. Näiden kahden elimen erityiskumppanuuteen onkin olemassa hyvät syyt:

- Eurojustin tutkimat tapaukset, joissa on kyse unionin etuihin kohdistuvista petoksista, siirretään Euroopan syyttäjänvirastolle. Koska Euroopan syyttäjänvirasto saa yksinomaisen toimivallan tutkia tällaisia petoksia ja muita unionin taloudellisia etuja vahingoittavia rikoksia, johdonmukaisuuden varmistamiseksi sille siirretään myös tähän osa-alueeseen liittyvä Eurojustin toimivalta (oikeudellisen yhteistyön koordinointi rajatylittävissä tapauksissa).
- Monitahoisten tapausten vuoksi tarvitaan jatkuvaa koordinointia: myös tulevaisuudessa on aina jonkin verran tapauksia, jotka edellyttävät sekä Euroopan syyttäjänviraston että Eurojustin panosta, esimerkiksi silloin kun epäillyt ovat osallistuneet sekä unionin taloudellisia etuja vahingoittavien että muiden rikosten toteuttamiseen. Tämän vuoksi tarvitaan jatkuvasti tiivistä yhteistyötä. Yhteistyön varmistamiseksi sekä Euroopan syyttäjänvirastoa koskevassa asetuksessa että Eurojustia koskevassa asetuksessa säädetään, että virasto voi pyytää Eurojustia tai sen kansallisia jäseniä osallistumaan tutkintatoimiin tai koordinoimaan niitä tai muutoin käyttämään toimivaltuuksiaan tietyssä tapauksessa. Eurojust voi lisäksi auttaa toimivaltakysymysten ratkaisemisessa, jos toimivaltaisista tuomioistuimista on edellä mainittujen monitahoisten tapausten yhteydessä useampia kuin yksi.
- Kustannustehokkuus edellyttää resurssien jakamista. Syyttäjänviraston on määrä saada Eurojustilta käytännön tukipalveluja hallinnollisissa asioissa, kuten henkilöstöhallinnossa, varainhoidossa ja tietotekniikka-asioissa. Näin kertyy huomattavia kustannussäästöjä ja voidaan välttää toimintojen tarpeetonta päällekkäisyyttä. Yksi esimerkki tällaisista kustannussäästöistä on se, että Euroopan syyttäjänvirasto voi käyttää Eurojustin tietotekniikkainfrastruktuuria, mm. sen asiainhallintajärjestelmää, rekisteriä ja tilapäisiä tietokantoja. Järjestelyn yksityiskohdista sovitaan Euroopan syyttäjänviraston ja Eurojustin välillä tehtävässä sopimuksessa.

6. EUROOPAN SYYTTÄJÄNVIRASTON VAIKUTUS OLAFIIN

Koska Euroopan syyttäjänvirasto saa yksinomaisen toimivallan tutkia unionin taloudellisia etuja vahingoittavia rikoksia, OLAF ei enää vastaisuudessa suorita sellaisia hallinnollisia petostutkintoja, joihin liittyy rikosepäily. Tästä seuraa myös, että jatkossa OLAFin on raportoitava tällaisista rikosepäilyistä Euroopan syyttäjänvirastolle mahdollisimman pian sen jälkeen kun se on laatinut tietoonsa tulleista väitteistä alustavan arvion voimassa olevan oikeudellisen kehyksen mukaisesti. Tämä muutos nopeuttaa tutkintaprosessia ja auttaa välttämään samoja tapahtumia koskevat päällekkäiset hallinnolliset tutkinnat ja rikostutkinnat. Näin säästyy resursseja, ja mahdollisuudet syytetoimien onnistumiseen paranevat. OLAFin oikeudelliseen kehykseen ehdotetaan myös muita muutoksia, joiden myötä otetaan huomioon Euroopan syyttäjänviraston perustaminen. Näiden muutosten olisi tultava voimaan samaan aikaan kuin syyttäjänviraston perustamisasetus.

Tällä välin voidaan saavuttaa huomattavia etuja pian voimaan tulevan tarkistetun OLAF-asetuksen myötä. Lisäksi komissio aikoo ehdottaa OLAF-asetukseen myös muita järjestelmää koskevia parannuksia jo ennen Euroopan syyttäjänviraston perustamista. Näihin muutoksiin otetaan mallia Euroopan syyttäjänviraston perustamisasetukseen sisältyvästä menettelytakeiden huomattavasta vahvistamisesta. Näitä mahdollisesti toteutettavia

toimenpiteitä, erityisesti tutkimuksia koskevia menettelytakeita, käsitellään lähemmin OLAFin hallintoa koskevassa tiedonannossa.

7. EUROOPAN SYYTTÄJÄNVIRASTON PERUSTAMISTA KOSKEVAN EHDOTUKSEN HYVÄKSYMISMENETTELY

SEUT-sopimuksen 86 artiklassa määrätään, että Euroopan syyttäjänviraston perustamisessa on noudatettava erityistä lainsäätämisyjärjestystä, joka edellyttää neuvoston yksimielisyyttä ja Euroopan parlamentin hyväksyntää. Lisäksi on kuultava kansallisia parlamentteja Lissabonin sopimukseen liitettyjen pöytäkirjojen N:o 1 ja 2 mukaisesti. Komissio ottaa nämä lausunnot tarkoin huomioon.

SEUT-sopimuksen 86 artiklan mukaiseen menettelyyn kuuluu myös toinen vaihe, joka koskee ”tiiviimpää yhteistyötä” siinä tapauksessa, että neuvosto ei pääse yksimielisyyteen komission alkuperäisestä ehdotuksesta. Tämän menettelyn perusteella vähintään yhdeksän jäsenvaltion ryhmä voi pyytää tiiviimpää yhteistyötä koskevan ehdotuksen saattamista Eurooppa-neuvoston käsiteltäväksi. Ryhmä voi aloittaa tiiviimmän yhteistyön, jos Eurooppa-neuvosto pääsee asiasta yhteisymmärrykseen tai jos neljän kuukauden kuluttua katsotaan, että se on antanut sille hyväksyntänsä. Tämä menettely eroaa tavanomaisesta tiiviimmästä yhteistyöstä siinä, että se ei edellytä neuvoston muodollista hyväksyntää. Muutoin sovelletaan asiaa koskevia perussopimuksen määräyksiä (SEUT-sopimuksen 326–334 artikla). Osallistuvien jäsenvaltioiden on hyväksyttävä ehdotus yksimielisesti.

8. PÄÄTELMÄT

Lainsäädäntöpaketti, jonka komissio esittää tämän tiedonannon yhteydessä, on sekä kunnianhimoinen että tulevaisuuteen tähtäävä. Se muuttaa nykyistä lainvalvonnan ja rikosoikeuden toimintaympäristöä unionissa ja jäsenvaltioissa. Kun säädökset on hyväksytty, niillä on pitkällä aikavälillä huomattava vaikutus EU:n vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen oikeudelliseen kehykseen ja toimielinjärjestelmään. Komissio tutkii aikanaan huolellisesti, missä määrin toimenpiteille asetetut tavoitteet ovat toteutuneet. Samalla tarkastellaan Euroopan syyttäjänviraston toimivaltuuksia ja sen toimintaan sovellettavaa oikeudellista kehystä.