Eduskunnan lakivaliokunta
LaV@eduskunta.fi

Euroopan syyttäjänvirasto U 64/2013 vp jatkokirjelmä

Eduskunnan lakivaliokunta on pyytänyt Poliisihallituksen asiantuntijaa paikan päälle kuultavaksi ja kirjallista asiantuntijalausuntoa valtioneuvoston kirjelmää U 64/20143 vp täydentävästä jatkokirjelmästä.

Yleistä

Poliisihallitus pitää Euroopan Unionin taloudellisten intressien suojaamista tärkeänä. EPPO:lle asetetut tavoitteet ja päämäärät itsessään ovat kannatettavia. Kuitenkin on samassa yhteydessä todettava, että EPPO:n perustamiselle asetetut päämäärät tulevat paremmin hoidetuiksi muilla toimenpiteillä kuin EPPO:n perustamisella. Keskeistä ei ole se, mitä uusi muille toiminnoille suurelta osin jo päällekkäinen virasto saisi aikaan, vaan mitä kansalliset viranomaiset tekevät tai tekemättä jättävät. Jos valvontamekanismeja ei ole tai jos ne eivät toimi, ei mikään asia paljastu. Jos havaittujen poikkeamien johdosta ei kansallisesti ryhdytä tekemään mitään, katoaa tämä poikkeama olemattomiin. EPPO:n perustamisella ei ole vaikutusta siihen, että valvonta tuottaisi signaaleja poikkeamista. EPPO:n perustamisella voi olla vain hyvin vähän vaikutusta siihen, ryhdytäänkö jäsenvaltiossa johonkin toimenpiteisiin havaitun väärinkäytöksen vuoksi. Jos väärinkäytös tai epäilty rikosasia paljastuu, keskeistä on se, että kansalliset puuttumis- ja sanktiomekanismit toimivat. Hallinnollisten sanktiomekanismien ohella on tarpeen, että myös rikostutkinta on tehokasta ja nopeaa ja tapauksen tutkinta-aineisto ja todisteet voidaan koota syyteharkintaa ja oikeudenkäyntiä varten. Suomessa tämä tapahtuu ilman EPPO:akin. EPPO ei voi päästä ns. jutun päälle, jos edeltävät vaiheet ovat puutteellisia tai kansallinen tahto asioiden asiallisesta hoitamisesta puuttuu. Suomessa EPPO ei voi tarjota mitään lisäarvoa, vain lisäkuluja, toimivaltaongelmia, epäselvyyttä, päällekkäisiä toimintoja ja kankeutta.

Alkujaan suunnitelmissa oli perustaa EPPO tehostamaan tutkinta- ja syytetoimien koordinointia tehokkaasti ja tiiviisti EU:n tasolla. Ehdotuksessa katsottiin, että tämä on sekä Eurojustin että Europolin tehtävänä, mutta kummallakaan ei ole toimivaltaa itse toteuttaa näitä tutkinta- ja syytetoimia. Kolmannen olemassa olevan toimijan OLAFin tehtävänä on tutkia EU:hun vaikuttavia petoksia ja muita laittomia toimia, mutta sen toimivaltuudet rajoittuvat komission huomautuksen mukaisesti hallinnollisiin tutkimuksiin. Lopputuloksena EU:lla on kuitenkin jo olemassa kaksi erillistä virastoa ja yksi EU:n taloudellisia etuja suojeleva toimielin, jotka toimivat samalla toimialalla. EPPO tulee uutena virastona niiden rinnalle neljänneksi toimijaksi.

POLIISIHALLITUS
Asemapäällikönkatu14, PL 22, 00521 HELSINKI
kirjaamo.poliisihallitus@poliisi.fi
Puh. +358 295 480 181, Faksi +358 295 411 780

Kyse on päällekkäisistä toiminnoista. Jos menettelyt edellyttävät tehostamista, tulisi tutkia samalla myös olemassa olevien mekanismien toimivuus ja toimivaltasuhteet EU:n omien virastojen ja toimielinten välillä.

Valtioneuvoston U-jatkokirjelmässä tuodaan esille, että EPPO-asetusehdotus on työryhmäkäsittelyn kuluessa mennyt oikeaan suuntaan aikaisempiin ehdotuksiin verrattuna. Kuitenkin ehdotuksessa on edelleen joitakin keskeisiä kohtia, joita Poliisihallitus pitää ongelmallisina. Poliisitoiminnan näkökulmasta ja tässä yhteydessä erityisesti rikostutkinnan kannalta Poliisihallitus kiinnittää huomiota erityisesti EPPO:n toimivallan laajuuteen ja sen määrittelyyn liittyviin kysymyksiin, tutkinnanjohtojärjestelyihin ja tutkintamenetelmiin sekä rajat ylittävään yhteistyöhön, sekä laadittuihin epäselviin kustannuksia ja hyötyjä koskeviin arvioihin.

EPPO:n toimivallan määrittely

EPPO:n toimivallan tulisi olla yksiselitteisesti määriteltynä.

EPPO:n toimivallan määrittely EPPO-asetuksen ja ns. Unionipetosdirektiivin, jäljempänä PIF-direktiivi, avulla saattaa antaa mahdollisuuden muuttaa EPPO:n toimivaltaa jäsenvaltioiden kannoista riippumatta. Jäsenvaltioiden päätösvallassa on se, haluavatko ne EPPO:on liittyä. Kyse on EPPO:n perustamisen osalta yksimielisyyden vaatimuksen toteutumisesta. Johdantoosan (5) mukaan EPPO:n toimivallan laajentaminen edellyttää yksimielisyyttä. Lissabonin sopimuksen myötä myös määräenemmistöpäätökset ovat tulleet mahdollisiksi ja tulevat ehkä yleistymään. EU:n lainsäädäntöprosessi mahdollistaa direktiivin muuttamisen määräenemmistöpäätöksellä. Jos EPPO:n toimivalta määritellään PIF-direktiivin avulla, ja jos EPPO:n toimivalta sen kautta voidaan muuttaa tarvittaessa enemmistöpäätöksellä, aiheuttaa tämä epävarmuustekijän. Siksi toimivallan rajat tulisi sitoa ja määritellä riittävän kiinteästi jo EPPO-asetuksella, jotta tiedetään etukäteen, mistä ollaan tekemässä kansallista päätöstä.

Liitännäistoimivalta

Liitännäistoimivaltaa koskevan artiklan 17(2) muotoilu jättää kysymyksenalaiseksi, mikä on EPPO:n toimivallan laajuus ja kenellä lopulta on toimivalta asiassa. Asiaan liittyvä päätöksenteko vaikuttaa kankealta. Artiklan 20(5) rajaus päätöksentekomenettelystä näyttää jättävän päätöksentekovaltaa kansallisesti määriteltävälle viranomaiselle. Näiden artiklojen suhde toisiinsa ja varsinainen sisältö näyttäisi kuitenkin määräytyvän vasta tulevaisuudessa myöhemmän EU-tuomioistuinkäytännön kautta.

Otto-oikeus

Asetusehdotuksen 22a artiklan mukaan EPPO:lla on hyvin laaja otto-oikeus. Poliisin näkemyksen mukaan tätä otto-oikeutta tulisi rajata ainakin niissä tapauksissa, joissa rikostutkinnan suorittamisessa ei ole puutteita tai joissa rikostutkinta muutoin etenee tehokkaasti.

Rajat ylittävä yhteistyö ja tutkintakeinot

Asetusehdotuksen 26 artikla jättää epäselväksi sen, mitä tutkintakeinoja voidaan tai pitää käyttää, koska sovellettavaksi voi tulla jotain muuta kuin kansallista lainsäädäntöä. Asetusehdotuksen 25 artikla listaa ne tutkinta- ja pakkokeinot, jotka ainakin tulee olla käytettävissä tutkittaessa EU:n taloudellisiin intresseihin liittyviä rikoksia. Kyseeseen tulee myös rikoslain 29 luvun 4 §:n tarkoittama verorikkomus, josta voidaan tuomita sakkoa. Nykyinen kansallinen lainsäädäntö ei taivu asetusehdotuksen sääntelyyn.

Kansalliset tutkinnanjohtojärjestelyt

Poliisi on pitänyt tärkeänä, että EPPO-asetuksella ei puututa kansallisiin tutkinnanjohtojärjestelyihin. Asetusehdotuksen 23 artiklan (Conducting the investigation), artiklan 12(1) (European Delegated Prosecutors) ja EPPO:n tehtävää määrittävän 4 artiklan (Tasks) välinen suhde jättää kuitenkin tilaa erilaisille tulkinnoille. Lakivaliokunta lausunnoissaan LaVL 1/2015 ja LaVL 9/2015 ja hallintovaliokunta lausunnoissaan HaVL 1/2015 ja HaVL 17/2015 ovat edellyttäneet, että asia tulisi selkiyttää ja vähintäänkin asetuksen johdanto-osaan tulisi saada asiasta tulkintaa ohjaava kirjaus.

Johdanto-osan kohdassa 10 on kirjaus, jonka mukaan asetusehdotuksella ei ole tarkoitus puuttua siihen tapaan, jolla rikostutkinta on kansallisesti järjestetty. Tämä on myönteinen kirjaus ja mikäli sen avulla voidaan varmistaa, ettei EPPO-asetusta voida käyttää kansallisesti viranomaisten välisten toimivaltarajojen muuttamisen perusteluna, on asiantilaa pidettävä tyydyttävänä.

Kustannus- ja hyötylaskelmat

Olisi tärkeää, että kansallinen vaikutusarviointi tehtäisiin huolellisesti. Sellaista ei ole nyt käytettävissä. Siten ei ole täysin selvää, mitä tämä jäsenvaltioille tulee aiheuttamaan.

Komissio on laatinut alustavan vaikutusarviota käsittelevän asiakirjan *Non paper from Commission services on initial estimates of a Cost and Benefits analysis of the European Public Prosecutor´s Office*. Asiakirjasta on vaikea päätellä sen tietojen riittävyyttä ja kattavuutta. Siitä ei liioin ole pääteltävissä, miten esitettyihin arvioihin on päädytty. Lisäksi asiakirjassa todetaan, että se koskee ainoastaan EU:lle aiheutuvia kuluja ja vaikutuksia. Jäsenvaltioille aiheutuvia kustannuksia ei ole edes pyritty arvioimaan.

Mikäli EU:n taloudellisten etujen valvonta tehostuisi ja EU:n varojen väärinkäyttöä voitaisiin paremmin torjua, saisivat tästä hyödyn sekä EU että jäsenvaltiot. Jää kuitenkin varsin epävarmaksi, olisiko EPPO:n perustamisella saatavissa tavoiteltua hyötyä. EPPO:n mahdollinen hyöty voisi liittyä siihen, että kansalliset viranomaiset saadaan painostettua toimimaan virkavelvollisuuksiensa mukaisesti. Missä määrin tämä olisi EPPO:n avulla tehtävissä, jää kuitenkin arvailujen varaan. Perusongelmaan eli kansallisten viranomaisten perustyön puutteisiin EPPO:n perustamisella ei liene suurempaa vaikutusta. Yksikään uusi asia ei nouse pintaan syytetoimien tehostamisella.

Tausta-asiakirjoissa olevat komission laskelmat, niiden perusteet sekä niiden merkitys ovat epäselviä. Komission vaikutusarviointiaineistossa on lähdetty oletuksena siitä, että *vuosittain noin kolme miljardia euroa on vaarassa joutua petoksen kohteeksi*. Kyse on siis oletuksesta, jonka perusteista ei ole tarkempaa tietoa. Epäselväksi jää myös se, mitä tarkoitetaan *riskillä joutua rikoksen kohteeksi*. Vahinkojen määristä ei ole tietoa, mutta oletettavasti niitä jokin määrä syntyy. Komission arvion mukaan arvonlisäveroon kohdistuvilla väärinkäytöksillä aiheutetaan EU:lle huomattavia taloudellisia tappioita. Edelleen komission arvion mukaan *EU:n arvonlisäverovaje vuonna 2014 oli 159,5 miljardia euroa*. Arvonlisäveropetoksiin liittyvät rikokset ovat verorikoksia ja niissä vahingot ovat fiskaalisia. Rikos kohdistuu ensisijaisesti jäsenvaltioon. Komission tahto saada arvonlisäveroon liittyvät rikokset EPPO:n toimivaltaan voi johtua Euroopan Parlamentin ilmaisemasta tahtotilasta, jonka mukaan ne tulee sisällyttää siihen. Mikäli se johtuu siitä, että EU:n osuus verokertymästä on 0,3 %, on peruste varsin kyseenalainen. Kun samaan aikaan jäsenvaltion vahinko on siis 99,7 % tästä saamatta jäävästä verokertymästä, niin tarvitaan enemmän tietoa perusteesta, miksi ALV-veropetokset tulisi siirtää kansallisilta viranomaisilta EU:lle. Laskelmassa (s.3) oleva vuoden 2023 mainittu 3,4 mrd €:n nettohyötyarvio vaikuttaa hieman optimistiselta. Verorikosasioissa on omaksuttu tuomioistuinkäytäntöön perustuva lähestymistapa, jonka mukaan esimerkiksi veronkorotus katsotaan rangaistuksen veroiseksi sanktioksi. Hallinnollinen seuraamus estää rikosprosessin aloittamisen tai sen jatkamisen *ne bis in idem* -vaikutuksen vuoksi. Siten verorikosasiaa ei voitaisi saattaa EPPO:n tutkittavaksi, mikäli verotusmenettelyssä päädytään veronkorotukseen. Jos EPPO:lla kuitenkin on otto-oikeus, niin silloin kansallinen sanktio pitäisi ensin purkaa. Asetuksessa tai tarkentavassa kansallisessa lainsäädännössä tulisi huomioida myös tämän kaltaisten ristiriitojen ratkaisu jo etukäteen.

<u>Lopuksi</u>

EU:n taloudellisten intressien suojaaminen on tärkeää ja sitä voidaan pitää yhteisenä asiana. Valittu keino ei kuitenkaan vie aiottuun päämäärään, mutta on omiaan aiheuttamaan kansallisia ongelmia.

Poliisihallitus katsoo, että EPPO:sta tulisi saada jotain lisäarvoa nykytilanteeseen verrattuna, jotta se ylipäänsä kannattaisi perustaa ja jotta Suomen olisi järkevää mennä sen toimintaan mukaan. Tämä käsiteltävänä oleva versio ei tuota lisäarvoa ja hyötyä tuo.

Poliisiylitarkastaja Markku Ryymin

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu asianhallintajärjestelmässä. Poliisi 14.11.2016 klo 12:19. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi todentaa kirjaamosta.

Jakelu <Kirjoita tähän tai kaksoisnapsauta>

Tiedoksi <Kirjoita tähän tai kaksoisnapsauta>