VALTAKUNNANSYYTTÄJÄNVIRASTO

Lausunto

14.11.2016 Dnro 101/61/16

Lakivaliokunta
LaVateduskunta.fi

Asia: U64/2013 vp Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta neuvoston asetukseksi (Euroopan syyttäjänviraston perustaminen)

1 Yleistä

Valtakunnansyyttäjänviraston käsityksen mukaan Euroopan syyttäjänviraston (EPPO) perustamisessa on paljon myönteistä. Se tehostaa syyttäjälle kuuluvaa rikosvastuun toteuttamista Euroopan unionin alueella erityisesti järjestäytyneesti tehdyissä EU-varoihin kohdistuvissa talousrikoksissa. Se yhtenäistää syyttäjäntoimintaa ko. rikoksissa EU-alueella, edistää rajat ylittävää yhteistyötä sekä parhaimmillaan vaikuttaa uusien rikosoikeudellisten rajat ylittävien instrumenttien valmistelun aloittamiseen. EPPO ei uhkaa Suomen kansallista rikosoikeusjärjestelmää tai sen tehokasta toimintaa.

Viraston toimivaltaan kuuluvat rikokset tutkitaan, syytetään ja tuomitaan jäsenvaltiossa sen kansallisten lakien mukaan. Kansallisiin toimivaltasuhteisiin viraston perustamisella ei ole vaikutusta muutoin kuin eräissä tapauksissa syytteen nostamisesta päätettäessä. Viraston perustamis- ja toimintakulut maksetaan Euroopan unionin budjetista. EPPO maksaisi esimerkiksi palkan virastossa toimiville syyttäjille, huolehtisi poikkeuksellisista esitutkintakuluista ja tarvittaessa asiakirjojen kääntämisestä.

2 EPPO:n perustamisen tavoite

Eurooppalaisen syyttäjänviraston perustaminen on osoittautunut tarpeelliseksi, koska käytännössä on todettu, etteivät kaikki jäsenvaltiot ole motivoituneita tai kykeneviä hoitamaan rikosoikeudellisessa prosessissa unionin yhteiseen budjettiin kohdistuvia rikoksia. Tämä on tullut ilmeiseksi esimerkiksi unionin petosviraston OLAF:in tekemissä hallinnollisissa tarkastuksissa.

Käyntiosoite	Postiosoite	Puhelin	Telekopio	Sähköpostiosoite
Albertinkatu 25 A 00180 Helsinki	PL 333 00181 Helsinki	029 562 0800	029 562 0888	vksv@oikeus.fi

Kun yhteisöpetosten selvittäminen ja syytteeseen asettaminen ei ole tehokasta, huomattavaa taloudellista hyötyä tuottavien rikosten tekemisen helppous houkuttelee yhä ammattimaisempia tekijöitä. Tutkimusten mukaan järjestäytyneet rikollisryhmät ovat laajojen yhteisöpetosten tekijöinä jo nyt yleisiä. Tästä aiheutuu välillisesti merkittävää taloudellista vahinkoa kaikille jäsenvaltioille, myös Suomelle.

Jos yhteisöpetosten torjuntaan ei tulevaisuudessa panosteta koko unionin alueella tuntuvasti enemmän kuin nykyisin, seurausten voidaan perustellusti arvioida näkyvän unionin budjettiin kohdistuvien vahinkojen lisäksi järjestäytyneen rikollisuuden laajenevana kiinnostuksena yhteisöpetosten tekemiseen. Tämä kehitys voisi tuoda myös Suomeen uudenlaista rikollisuutta, jollaisen tutkimisesta ja syyttämisestä viranomaisilla ei ole vielä kokemusta. Tämän rikollisuuden tehokkaaseen torjuntaan eivät OLAF ja Europol ole toistaiseksi hallinnollisessa tai analyysityössään kyenneet.

Valtakunnansyyttäjänviraston käsityksen mukaan keskeistä Euroopan unionin ja Suomen kannalta on, että perustettavan syyttäjänviraston toiminta on järjestetty tehokkaasti ja se kykenee saavuttamaan tavoitteensa taloudellisesti. Tämä ei ole mahdollista, jos viraston perustavat pääasiassa ne jäsenvaltiot, joiden kansallinen rikosoikeusjärjestelmä ei kykene nytkään hoitamaan unionipetosasioita tehokkaasti. Tällainen virasto aiheuttaisi vain lisää kuluja unionille.

3 Suomen kannalta erityisen merkitykselliset kysymykset

3.1 Kansalliset toimivaltasuhteet

Suomessa rikosvastuun toteuttamisesta vastaa syyttäjä. EPPO:ssa on kyse eurooppalaisten syyttäjien yhteistyöstä EU-varoihin kohdistuvien rikosten tutkimisessa ja syyttämisessä.

Suomessa esitutkinnan suorittamisesta ja sen johtamisesta vastaa esitutkintalain mukaan esitutkintaviranomainen, yleisimmin poliisi. Esitutkintalain 5 luvun ja pakkokeinolain mukaan syyttäjällä on kuitenkin laajat toimivaltuudet myös esitutkinnan aikana. Syyttäjän toimivaltuudet pakkokeinojen osalta vastaavat tutkinnanjohtajan valtuuksia. Esitutkinnan teknisestä ja taktisesta suorittamisesta vastaa tutkinnanjohtaja, mutta muutoin tutkinnanjohtajan on noudatettava syyttäjän esitutkintatoimenpiteistä antamia määräyksiä, kuten määräystä esitutkinnan aloittamisesta.

Syyttäjällä ei kuitenkaan ole toimivaltuuksissa määrätä esitutkintaa lopetettavaksi. Vakavissa rikoksissa, kuten laajoista EU-petoksista, joista syyttäjälle on ilmoitettu, tutkinnanjohtajan on kuitenkin kuultava syyttäjää esitutkinnan päättämisestä. Asian luonteesta jo johtuu, että syyttä-

jän näkemys siitä, voidaanko esitutkinta päättää, on olennaisen tärkeä lisätutkintapyyntöjen välttämiseksi.

Syyttäjä on myös velvollinen huolehtimaan siitä, että esitutkinta suoritetaan siten, että syyttäjä pystyy sen perusteella tekemään ratkaisunsa syytteen nostamisesta tai syyttämättäjättämisestä. Tämä edellyttää sitä, että syyttäjä huolehtii esitutkinnalla hankittavan selvityksen luotettavuudesta ja riittävyydestä.

Näyttöä saatetaan joutua hankkimaan myös ulkomailta. Oikeusapu- tai luovuttamispyyntöjä ei tule toimittaa toiseen valtioon ilman, että syyttäjä on lausunut käsityksensä menettelyn tarpeellisuudesta ja pyynnön sisällöstä. Tämän vuoksi syyttäjällä on tutkinnanjohtajan toimivaltuuksia vastaavat valtuudet pyytää oikeusapua EU-jäsenvaltioilta ja kolmansilta mailta sekä tutkinnanjohtajaa laajemmat valtuudet määrätä epäilty luovutettavaksi jäsenvaltioiden välillä. Kansainvälistä oikeusapua koskevista esitutkintaratkaisuista tulee tämän vuoksi aina käytännössä päättää yhteistyössä tutkinnanjohtajan ja syyttäjän välillä. EPPO ei tähän toisi muutosta.

Syyttäjän on myös esitutkinnan aikana osaltaan huolehdittava siitä, että esitutkinnassa toimitaan objektiivisesta, epäillyn oikeusturvaa kunnioittaen ja myös syyttömyyden puolesta puhuvia seikkoja arvioiden. Syyttäjän ratkaisuja tai pääkäsittelyä ei voi perustaa esitutkinnalle, jossa on merkittäviä puutteita.

Kansalliset toimivaltasuhteet eivät näin ollen voi olla perusteena sille, ettei Suomi osallistuisi EPPO:n perustamiseen. Syyttäjä on jo nykyisin Suomessa EPPO:a koskevan ehdotetun sääntelyn edellyttämin tavoin vastuussa tutkinnasta ja syyttämisestä. Lainmukaiseen päätöksentekoon esitutkinnan aikana ehdotettu eurooppalainen syyttäjänvirasto ei toisi muutoksia. Esitutkintaviranomaisten nykyisiä kansallisia toimivaltuuksia EPPO ei kaventaisi tai lisäisi. Jo nyt syyttäjällä on Suomessa ne toimivaltuudet, joiden käyttöön EPPO:n valmisteluvaiheessa esitutkintaviranomaiset ovat suhtautuneet torjuvasti. Rikosvastuun toteuttaminen edellyttää, että syyttäjällä on toimivalta rakentaa tuleva syyteharkintansa ja mahdollinen pääkäsittely sellaisen esitutkinnan pohjalta, joka täyttää nykyaikaisen rikosprosessin kaikki oikeusturvavaatimukset.

3.2 EPPO:n toimivalta

Valtakunnansyyttäjänvirasto katsoo, että kansallinen päätösvalta rikosvastuun toteuttamisessa turvataan riittävästi, kun EPPO:lla ei ole yksinomaista toimivaltaa käsitellä asetuksen soveltamisalaan tulevia rikoksia, vaan se voi tietyin edellytyksin käyttää otto-oikeuttaan. Erityisesti liitännäisrikosten osalta kansallisia toimintamahdollisuuksia on lisätty.

Valtakunnansyyttäjänviraston näkemyksen mukaan vakavat rajat ylittävät arvonlisäveroon kohdistuvat veropetokset tulisi kuulua EPPO:n toimivaltaan. Ne aiheuttanevat unionille enemmän vahinkoa kuin perinteiset yhteisöpetokset. Jäsenvaltioihin vahinko kohdistuu välillisesti unionin budjetin kautta.

Rajat ylittävät arvonlisäveropetokset ovat yleistymässä myös Suomessa. Niitä on tiettävästi selvitettävänä Tullissa ja Verohallinnossa. Valtavat arvonlisäveron palauttamiseen perustuvat ns. karusellipetokset ovat työllistäneet jo kauan viranomaisia useissa jäsenvaltioissa. Rikosten selvittämisen työläys ja rikoshyödyn jäljittämisen vaikeus eivät kuitenkaan ole omiaan rohkaisemaan yksittäisiä jäsenvaltioita näiden rikosten tehokkaaseen rikosoikeudelliseen käsittelemiseen. Lähitulevaisuudessa Suomi voi olla samassa asemassa.

Valtakunnansyyttäjänviraston mielestä arvonlisäveropetokset tulisi edellä mainitulla perusteella sisällyttää EPPO:n toimivaltaan.

4 Hyödyt EU:ssa ja Suomessa

Valtakunnansyyttäjänviraston näkemyksen mukaan EPPO:n perustamiseen osallistumista tulisi arvioida myös koko Euroopan unionin näkökulmasta.

4.1 Kiinnijäämisriski ja ennalta estävyys

EPPO:n perustaminen antaisi voimakkaan signaalin siitä, että yhteisöpetokset ovat oikeudenvastaisia kaikkialla yhteisössä ja niihin myös rikosoikeudellisesti puututaan kaikkialla. Tällä yleiseurooppalaisella tehokkaalla puuttumisella olisi ennalta estävää vaikutusta.

EPPO:n tarkoituksena on tehokkaasti torjua unionin budjettiin kohdistuvia petoksia. Viraston toiminnasta odotettavat hyödyt liittyvät yhteisöpetosten selvittämiseen ja syytteeseen asettamiseen eli kiinnijäämisriskin olennaiseen korottamiseen ja tästä aiheutuvaan ko. rikollisuuden laajenemisen pysäyttämiseen. Taloudelliset hyödyt tulevat unionin lisäksi kansallisesti eri jäsenvaltioille esimerkiksi verotulojen kasvuna. Järjestäytyneen tai järjestäytyvän rikollisuuden laajenemisen pysäyttäminen on kaikkien etu.

Suomella on mahdollisuus EPPO:ssa edistää kansainvälisen viranomaisyhteistyön lisäksi myös viranomaisyhteistyön kehittämistä muissa jäsenvaltioissa. Rajat ylittävien unionipetosten torjunta on vaikeaa ilman saumatonta kansallista ja kansainvälistä yhteistyötä. Tästä varsinkin suomalaisilla esitutkintaviranomaisilla on vankkaa kokemusta.

Käyntiosoite Albertinkatu 25 A 00180 Helsinki
Postiosoite PL 333 00181 Helsinki
Puhelin 029 562 0800
Telekopio 029 562 0888
Sähköpostiosoite vksv@oikeus.fi

Nykyisin yhtenä merkittävänä haasteena rajat ylittävien rikosten torjunnassa on jäsenvaltioiden haluttomuus osoittaa voimavaroja sellaisten rikosten tutkimiseen, joiden selvittämisestä saatavat hyödyt mielletään pieniksi, mutta kulut merkittäviksi. Tähän ajatteluun vaikuttaa kansallinen priorisointi ja rikoshyödyn jäljittämisen vaikeus. EPPO voi ottaa osan näistä kuluista vastattavakseen huolehtimalla rajat ylittävän jutun koordinoimisesta ja rikoshyödyn poisottamiseen liittyvän tehokkaan järjestelmän luomisesta. EPPO vastaa myös käsiteltäväkseen ottamansa jutun syyttämiskuluista ja mahdollisesti poikkeuksellisista esitutkintakustannuksista.

4.2 Kansalliset yhteisöpetosjutut

Nykyisin yhteisöpetosjuttuja ajetaan Suomessa vain joitakin vuodessa. Tutkittua tietoa ei ole siitä, mistä tämä johtuu. Ns. karusellipetoksia ei ole toistaiseksi tuomioistuimissa käsitelty. Komissio on eri tilanteissa esittänyt epäilyjä siitä, ettei näitä rikoksia Suomessa tunnisteta. Perusteena voi olla valvontajärjestelmämme tehokkuus, mutta täysin poissuljettua ei liene sekään, että yhteisöpetoksia on vaikea tunnistaa, jos niiden käsittelemisestä ei ole kokemusta.

EU-varoihin kohdistuvien petosten paljastamisen ja tunnistamisen tehostaminen unionin tasolla kuulunee OLAF:ille ja Europolille sekä kansallisesti esitutkintaviranomaisille. EPPO:n toimivaltaan ei kuulu edistää mahdollisesti puutteellista rikosten paljastamistoimintaa.

Valtakunnansyyttäjänvirasto katsoo, ettei kansallisten juttujen nykyisen määrän tule olla yksinomainen peruste arvioitaessa Suomen osallistumista EPPO:n perustamiseen.

4.3 Yhdenmukaisten toimintatapojen luominen

Suomen osallistumista EPPO:n perustamiseen tukee myös se, että eurooppalaisessa syyttäjänvirastossa olisi mahdollista yhdenmukaistaa EU:n budjettiin vaikuttavien petosten tutkintaa ja syyttämiskäytäntöä. Kun EPPO:ssa kansalliset syyttäjät erikoistuisivat yhteisöpetosten rikosoikeudelliseen hoitamiseen, osaaminen niiden tutkimisessa ja syyttämisessä paranisi myös jäsenmaissa, joihin osa ko. rikoksista jäisi hoidettavaksi. EPPO:n jäsenvaltioille tarjoama koulutus tukisi myös tätä kehitystä.

Nykyisten juttujen ja aiheutetun vahingon vaatimaton määrä huomioon ottaen EPPO:n merkitys Suomessa olisi toistaiseksi vähäinen. Jutut luultavasti jäisivät pääosin kansallisesti hoidettaviksi. EPPO:n lisäarvo Suomelle olisi ainakin alkuvaiheessa se, että yhteisöpetosten torjunnassa epäonnistuneet jäsenmaat saisivat tarvitsemaansa kansallisista olosuhteista riippumatonta tukea juttujen selvittämiseen ja syytteeseen

asettamiseen. Tästä hyötyisivät kaikki jäsenmaat, myös Suomi.

4.4 Viraston toiminnan tehokas järjestäminen

Yhteisöpetosten torjunta edellyttää tehokasta viranomaistoimintaa avustuksia myöntävistä viranomaisista ja verottajasta tuomioistuinlaitokseen. EPPO ei voi toimia tavoitteidensa mukaisesti vaikuttavasti, elleivät sen toimintaan osallistu jäsenvaltiot, joilla on mahdollisuus tukea haavoittuvimpia maita niiden rikosoikeusjärjestelmän kehittämisessä. Suomella on tähän mitä parhaimmat edellytykset.

Jos EPPO perustetaan, se rahoitetaan unionin yhteisistä varoista. Näin Suomi käytännössä maksaa viraston perustamisesta ja toiminnasta aiheutuvia kuluja siitä riippumatta, osallistuuko se viraston perustamiseen vai ei. Suomi ei pysty kuitenkaan vaikuttamaan viraston toiminnan järjestämiseen muutoin kuin osallistumalla sen perustamiseen. Viraston tulevan toiminnan tehokkuuden ja kulurakenteen kannalta on ensiarvoisen tärkeää, että pohjoismainen avoin ja tehokas hallintokulttuuri sekä käytännössä toimivaksi havaittu viranomaisyhteistyömalli voidaan siirtää myös eurooppalaisen syyttäjänviraston toimintaan. Korkeatasoinen ammatillinen osaaminen edellyttää myös rationaalista pohjoiseurooppalaista ajattelua. Unionin ei ole tarkoituksenmukaista perustaa syyttäjänvirastoa, joka ei kykene saavuttamaan tavoitteitaan sisäisistä järjestelyistä tai rekrytoinnista johtuvista syistä.

Valtakunnansyyttäjänviraston käsityksen mukaan keskeistä Suomen kannalta on, että perustettavan syyttäjänviraston toiminta on järjestetty tehokkaasti ja se kykenee saavuttamaan tavoitteensa taloudellisesti. Tämä ei ole mahdollista, jos viraston perustavat pääasiassa ne jäsenvaltiot, joiden kansallinen rikosoikeusjärjestelmä ei kykene nyt hoitamaan unionipetosasioita tehokkaasti. Tällainen virasto aiheuttaisi vain lisää kuluja unionille.

EPPO:n ulkopuolella yhteisöpetosasiat hoidettaisiin kansallisesti, mutta EPPO:n toimintamenoihin osallistuttaisiin unionin budjetin kautta ilman oikeutta osallistua päätöksentekoon. Jos myöhemmin todettaisiin tarkoituksenmukaiseksi osallistua EPPO:n toimintaan, viraston rakenteet ja toimintakulttuuri olisi jo luotu eikä mahdollisuuksia niiden muuttamiseen enää olisi.

Perustamisessa mukana olevat jäsenvaltiot ratkaisevat esimerkiksi olennaiset kysymykset siitä, minne virasto lopullisesti sijoitetaan ja mikä sen sisäiseksi kieleksi valitaan. Kustannussyistä on tärkeää, että virasto toimii vain yhdessä toimipaikassa ja yhdellä kielellä. Tarkoituksenmukaista olisi, että toimipaikka olisi Eurojustin ja Europolin välittömässä läheisyydessä Haagissa, ei Luxemburgissa. Tärkeää olisi myös, että virastolla olisi vain yksi toimintakieli eli englanti. Jos kieleksi valittaisiin

ranska, se vähentäisi huomattavasti rekrytointipohjaa virastoon. Samalla hallintokulttuuriksi voisi valikoitua jäykkä ja avoimuutta vieroksuva keskieurooppalainen hallintotapa.

Suomen osallistumista EPPO:n perustamiseen tukee erityisesti se, että suomalaisilla viranomaisilla on kokemusta ja osaamista siitä, miten rikosprosessiketjussa rakennetaan tehokkaita ja tarkoituksenmukaisia toimintamalleja. EPPO:ssa kustannustehokkaiden, avoimien ja oikeudellisesti kestävien ratkaisujen kehittäminen voi olla vaikeaa, jos pääosa perustajajäsenvaltioista ei kansallisestikaan ole pystynyt tällaista toimintaympäristöä luomaan.

4.5 EPPO:n aiheuttamat kustannukset

Kansallisesti EPPO:n perustaminen ei aiheuttaisi mainittavia kustannuksia. Viraston perustamis- ja käyttökustannukset katetaan suoraan EU-budjetista. EPPO:ssa työskentelevä suomalainen syyttäjä on EU-virkamies, joten kaikki hänen kulunsa maksaa unioni. Suomessa työskentelevä valtuutettu syyttäjä on kansallisen syyttäjälaitoksen palveluksessa siltä osin kuin hän hoitaa yksin kansallisessa toimivallassa olevia rikosasioita. EPPO:n toimivaltaan kuuluvien asioiden hoidosta palkan maksaa unioni.

Esitutkinta ja tuomioistuinkäsittely ovat kansallisessa toimivallassa ja niistä aiheutuvat kulut maksetaan kuten muissakin kansallisissa rikosasioissa. Rikosasian EPPO-luonteesta ei näin ollen voida ennakoida syntyvän sellaisia ylimääräisiä kuluja, joista Suomi ei vastaisi myös tavanomaisessa kansallisessa menettelyssä.

Apulaisvaltakunnansyyttäjä Raija Toiviainen

Valtionsyyttäjä Ritva Sahavirta