OIKEUSMINISTERIÖ

U 64/2013 vp

Kriminaalipoliittinen osasto
Katariina Jahkola

14.11.2016

ASIA: *Euroopan syyttäjänvirastoa (EPPO) koskeva asetusehdotus (U 64/2013 vp)*

Eduskunnan lakivaliokunnalle

Aikataulusta ja menettelystä

EPPO:a koskevasta asetusehdotuksesta on käyty tiiviisti neuvotteluja nykyisen Slovakian puheenjohtajakauden aikana. Asetustekstiä ja sen johdanto-osaa vielä viimeistellään, mutta asetuksen sisältöön ei ole odotettavissa enää merkittäviä muutoksia. Puheenjohtajiston tavoitteena on saavuttaa 8.-9.12.2016 pidettävässä oikeus- ja sisäasiain neuvostossa yhteisymmärrys asetuksen sisällöstä. Asetus edellyttää vielä Euroopan parlamentin hyväksyntää, minkä jälkeen EPPO voidaan Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 86(1) artiklan mukaan perustaa neuvoston yksimielisellä päätöksellä. Jos yksimielisyyttä ei saavuteta, vähintään 9 jäsenvaltiota voi siirtää asian Eurooppa-neuvoston käsiteltäväksi ja käynnistää siten tiiviimpään yhteistyöhön johtavan prosessin.

Joulukuun neuvostossa tulee varautua ottamaan kantaa siihen, voiko Suomi hyväksyä EPPO-asetusehdotuksen sisällön. Tämänhetkisten tietojen mukaan näyttää siltä, että tuolloin ei vielä ole välttämätöntä ottaa kantaa siihen, osallistuuko Suomi EPPO:on vai ei. Tämä johtuu siitä, että Euroopan parlamentin hyväksyntää asetusehdotukselle ei vielä ole. On myös todennäköistä, ettei asetusehdotuksesta saavuteta neuvostossa yksimielisyyttä.

Käyntiosoite	Postiosoite	Puhelin	Faksi	Sähköpostiosoite
Eteläesplanadi 10 HELSINKI	PL 25 00023 VALTIONEUVOSTO	02951 6001	09 1606 7730	oikeusministerio@om.fi

Suomen neuvottelutavoitteista

U-jatkokirjeen liitteenä olevassa perusmuistiossa on selostettu niitä asetusehdotuksen artikloja, joita erityisesti asetusehdotusta koskevassa eduskuntakäsittelyssä on pidetty Suomelle keskeisinä. Yleisesti voidaan todeta, että Suomi on saavuttanut monet keskeisistä neuvottelutavoitteistaan. Suomen kantaa vastaa se, että EPPO:n keskustaso olisi rakenteeltaan kollegiaalinen, jolloin keskustasolla olisi Euroopan syyttäjä kaikista EPPO:on osallistuvista jäsenvaltioista varmistaen jäsenvaltioiden kansallisten järjestelmien erityispiirteiden huomioon ottamisen. Lisäksi artiklateksti ja johdanto-osan kirjaukset suhteesta kansallisiin toimivaltajärjestelyihin mahdollistavat sen, että jäsenvaltiotasolla toimiva valtuutetun syyttäjän rooli on sovitettavissa Suomen järjestelmään ilman, että toimivaltajärjestelyjä syyttäjän ja esitutkintaviranomaisten välillä tarvitsee muuttaa.

Toimivaltasäännöksissä Suomen kantaa vastaa se, että EPPO:n toimivalta ei olisi yksinomaista, vaan jaettua, perustuen EPPO:n ns. otto-oikeuteen. Tutkintaan myös pääosin sovellettaisiin jäsenvaltion kansallista lakia eli ei luotaisi ylikansallista, kansallisesta järjestelmästä poikkeavaa prosessinormistoa. Muutoinkin teksti on muuttunut joustavammaksi sellaisten säännösten osalta, jotka komission ehdotuksessa olivat Suomelle ongelmallisia. Asetuksessa ei esimerkiksi enää ole Suomelle ongelmallista sovintomenettelysäännöstä, joka olisi mahdollistanut asiasta sopimisen korvausta vastaan oikeudenkäynnin ulkopuolella. Sen tilalla on kansallisen lain mukaan määräytyvä säännös yksinkertaistetuista syytemenettelyistä, joka olisi sovitettavissa yhteen myös Suomen syyteneuvottelujärjestelmän kanssa.

Vaikka eräät Suomen ajamat ratkaisumallit (liitännäistoimivalta, rajat ylittävä tutkinta) eivät ole neuvotteluissa kaikilta osin saaneet enemmistön tukea, voidaan kokonaisuutena arvioida, että neuvottelutulos on Suomen ajamien neuvottelutavoitteiden kannalta hyvä.

EPPO:on osallistumisen hyödyistä ja haitoista

Perusmuistiossa selostetun mukaan viimeisin versio asetustekstistä on ollut lausuntokierroksella erityisesti sen arvioimiseksi, tulisiko Suomen osallistua EPPO:n perustamiseen vai ei. Valtaosa lausunnonantajista on nähnyt EPPO:ssa enemmän etuja kuin haittoja. Pääargumenttina asetuksen hyväksymisen puolesta on tuotu esiin se, että EPPO:n avulla voitaisiin nykyistä tehokkaammin puuttua EU:n budjettiin kohdistuviin petoksiin ja korruptioon. Keskeinen lisäarvo nykytilaan verrattuna olisi se, että EPPO:lla olisi velvoittavaa toimivaltaa sen suhteen, että EU:n taloudellisia etuja vahingoittavat rikokset jäsenvaltioissa tutkitaan. Suomessa näitä rikoksia on tullut ilmi hyvin vähän. Suurimpana ryhmänä on mainittu arvonlisäveropetokset, jolloin on myös arvioitu, että niiden sisällyttämisestä EPPO:n toimivaltaan saataisiin Suomelle merkittävimmät hyödyt. Muutoin hyötyä Suomelle tulisi lähinnä välillisesti sitä kautta, että tehostamalla EU-petosten selvittämistä niissä jäsenvaltioissa, joissa niitä paljon esiintyy, turvattaisiin EU:n budjettia nykyistä paremmin. Tämä hyödyttäisi erityisesti nettomaksajamaiden, kuten Suomen maksuosuutta. Muina hyötyinä on tuotu esiin se, että EPPO:n avulla olisi mahdollista parantaa tutkintatoimien koordinaatiota sekä tietojenvaihtoa poikkeuksellisen vaativien rajat ylittävien talousrikosjuttujen tutkinnassa. Myös syyttäjien erikoistuminen ja esitutkintayhteistyön vahvistuminen on tuotu esiin, samoin se, että EPPO:on osallistumalla Suomi voisi vaikuttaa siihen, millaiseksi EPPO:n toiminta käytännössä muotoutuu. EPPO:lla on myös arvioitu olevan yleisempää merkitystä sen suhteen, mihin suuntaan EU-rikosoikeus ja rikosoikeudellinen yhteistyö kehittyy.

Lausuntopalautteessa EPPO:on kriittisesti suhtautuvat tahot ovat perustelleet näkemystään erityisesti sillä, että EPPO ei toisi Suomelle lisäarvoa. Suomessa EU-petokset ovat harvinaisia ja ne on tutkittu tehokkaasti.

On myös epäilty EPPO:n byrokraattisuutta, monimutkaisuutta ja kustannuksia. Lisäksi EPPO:on liittymisen on epäilty johtavan epäselviin toimivaltakysymyksiin kansallisten viranomaisten suhteesta EPPO:oon.

Lausuntopalautteessa on myös yleisesti todettu, että EPPO:sta saatavan hyödyn arviointiin vaikuttaa keskeisesti se, kuinka moni jäsenvaltio EPPO:on liittyy.

Komission kustannushyötyanalyysistä

Komission uusi kustannushyötyanalyysi on toimitettu lakivaliokunnalle. Sen mukaan kustannuksista ei ole esitettävissä yksiselitteistä arviota, ei myöskään lopullista analyysiä ennen kuin neuvosto on päässyt yhteisymmärrykseen asetusehdotuksesta. Komission kustannushyötylaskelman mukaan nettohyödyksi on arvioitu yli 2,5 miljardia euroa vuodessa. Tarkemmin kustannushyötyanalyysiä on kuvattu oheisessa tiivistelmässä. Mitä tulee arvioihin EPPO:n sijaintipaikan merkityksestä kustannuksiin ja siihen, missä määrin EPPO tulee lopulta esim. Eurojustin hallintopalveluita hyödyntämään, voidaan todeta, ettei varmuutta ole vielä siitä, missä EPPO tulee sijaitsemaan.

Oikeusministeriön kanta

Yleisesti voidaan todeta, että vaikka EU:n talousarviota vahingoittavilla rikoksilla unionille aiheutuvien menetysten tarkka arviointi on osoittautunut vaikeaksi, selvää lienee, että vahinkojen määrät ovat huomattavia. Tämä osoittaa, että nykyiset kansalliset järjestelmät eivät suojaa EU:n varoja riittävästi. Toisin sanoen jäsenvaltiot eivät yksin kykene näihin rikoksiin tehokkaasti puuttumaan, vaan tarvitaan yhteistyötä, unionitason toimenpiteitä. EPPO olisi keino estää nykytilan jatkuminen. Sen keskeinen lisäarvo perustuu velvoittavaan toimivaltaan suhteessa jäsenvaltiotason toimintaan. Selvää on, että jos EU:n talousarvioon kohdistuvia rikoksia saadaan nykyistä tehokkaammin selvitettyä, tästä hyötyvät kaikki jäsenvaltiot ja veronmaksajat. Tämä olisi erityisesti EU:n nettomaksajamaiden etu.

Mitä tulee EPPO:n merkitykseen Suomen järjestelmään, oikeusministeriö arvioi, että välitön merkitys EPPO:sta olisi oletettavasti vähäinen Suomessa ilmitulleiden tapausten vähäisyyden vuoksi ja myös, koska suomalainen järjestelmä toimii tehokkaasti. EPPO:n toiminta perustuu otto-oikeuteen, jolloin voinee lähteä siitä, että EPPO käyttäisi otto-oikeuttaan ennen muuta niissä jäsenvaltioissa, joissa ongelmia on ilmennyt.

Voidaan myös arvioida, että EPPO:n vaikutus Suomen kansalliseen rikosprosessijärjestelmään muutoinkin olisi vähäinen. Tämä johtuu siitä, että EPPO-rikosten tutkinta tapahtuu jäsenvaltioissa ja pääosin jäsenvaltioiden kansallisen lainsäädännön mukaan; asetuksella ei ole luotu ylikansallista prosessinormistoa, eikä EPPO-rikosten tutkinta siirry Suomesta millekään ’ylikansalliselle tasolle’. EPPO:n rooli olisi lähinnä valvova. Lisäksi tiettyihin tutkinnan etenemisen kannalta keskeisiin päätöksiin tarvittaisiin keskustason vahvistus. Se, miten tehokkaiksi ja joustaviksi EPPO:n toimintamallit muotoutuvat, riippuu oleellisesti käytännön järjestelyistä esimerkiksi päätöksentekovallan delegoinnin suhteen. Monista käytännön ratkaisumalleista sopiminen on jätetty ratkaistavaksi EPPO:n työjärjestyksessä. Tähän työhön pystyvät vaikuttamaan ainoastaan EPPO:ssa mukana olevat jäsenvaltiot. Koska suomalainen järjestelmä toimii tehokkaasti, Suomella olisi paljon hyödyllistä tietotaitoa vietäväksi EPPO:on. Selvää on, että mitä tehokkaammiksi EPPO:n toimintatavat kehittyvät, sitä enemmän se EU:ta ja myös Suomea hyödyttää.

Yllä kuvattua tavoitetta sitä vastoin ei olisi omiaan edistämään se, että EPPO:n perustaminen jätettäisiin pelkästään sellaisille jäsenvaltioille, joiden järjestelmissä EU-petoksia ja niihin liittyviä lahjusrikoksia ei

pystytä nykyisin tehokkaasti hoitamaan. Tällainen virasto todennäköisesti aiheuttaisi vain lisää kuluja unionille ja jäsenvaltioille.

Lisäarvoa EPPO:on osallistumisesta voisi tuoda myös se, että EPPO:sta saatavan tiedon avulla saattaisi olla mahdollista päästä muunkin rajat ylittävän, järjestäytyneen rikollisuuden jäljille.

Lopuksi voidaan todeta EPPO:on osallistumisen kustannuksista tiiviimmän yhteistyön puitteissa seuraavaa. Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 332 artiklan mukaan tiiviimmän yhteistyön toteuttamisesta aiheutuvista muista kuin toimielinten hallintomenoista vastaavat yhteistyöhön osallistuvat jäsenvaltiot, jollei neuvosto Euroopan parlamenttia kuultuaan yksimielisesti toisin päätä. Toimielimillä tarkoitetaan Euroopan parlamenttia, Eurooppa-neuvostoa, neuvostoa, komissiota, EU-tuomioistuinta, Euroopan keskuspankkia ja tilintarkastustuomioistuinta. Näin ollen EPPO:a ei olisi luokiteltava mainitussa artiklassa tarkoitetuksi toimielimeksi. Arviota kustannusvastuun jakamisesta EPPO:n osallistuvien ja sen ulkopuolisten jäsenvaltioiden välillä kuitenkin vaikeuttaa se, että EPPO:n hallintomenot rahoitetaan EU:n yleisestä talousarviosta. Selvää ei ole, miten mahdollinen EPPO:n ulkopuolelle jääminen otettaisiin huomioon. Todennäköisesti tähän olisi laskettavissa jonkinlainen hyvitysmekanismi. Tarkemmin tätä ei ole tässä vaiheessa selvitetty, koska ei ole vielä täyttä varmuutta siitä, tullaanko EPPO perustamaan tiiviimmän yhteistyön puitteissa ja jos tullaan, kuinka moni jäsenvaltio perustamiseen osallistuu. Siten tarkempaa tietoa ei ole myöskään siitä, minkä suuruinen hyvitys Suomelle mahdollisesti tulisi, jos Suomi ei EPPO:on osallistuisi. Alustavasti on kuitenkin arvioitu, että hyvityksen määrä Suomen kokoiselle pienelle jäsenvaltiolle ei olisi merkittävä.

Kaiken kaikkiaan oikeusministeriö katsoo, että keskeinen näkökohta, joka Suomen EPPO:on osallistumista harkittaessa tulisi ottaa huomioon, on se, olisiko EPPO:sta saatavissa hyötyä koko EU:n alueella. Mitä enemmän EU:n talousarvioon kohdistuvien rikosten selvittämistä koko EU:n alueella pystyttäisiin EPPO:n avulla tehostamaan, sen suurempi hyöty EPPO:sta olisi myös Suomelle. EPPO:n ulkopuolelle jääminen ei edistäisi tämän tavoitteen toteuttamista. EPPO:n toiminnan tehokkuuteen olisi mahdollista vaikuttaa vain EPPO:on osallistumalla. Näillä perusteilla oikeusministeriö arvioi, että EPPO:on osallistumisesta olisi enemmän etua kuin haittaa. Selvää kuitenkin on, että EPPO voi onnistua tehtävässään vain, jos siihen osallistuu laaja joukko jäsenvaltioita. Koska tämä ei ole tällä hetkellä tiedossa, oikeusministeriöllä ei ole vielä lopullista kantaa siihen, tulisiko Suomen osallistua EPPO:n perustamiseen.