Tiivistelmä komission tekemästä EPPO:n kustannus-hyötyanalyysistä (DS 1464/16)

Tausta

Komissio (KOM) on toimittanut jäsenvaltioille otsikossa mainitun alustavan arvionsa Euroopan syyttäjänviraston (EPPO) perustamisen kustannus-hyötyanalyysista (analyysi). KOM aikoo toimittaa lopullisen analyysin siinä vaiheessa, kun neuvosto on päässyt sopuun asetuksesta.

Pääasiallinen sisältö

Analyysi sisältää viisi osiota: 1) tiivistelmä, 2) yleiskatsaus EPPO:n kustannuksista ja taloudellisista hyödyistä, 3) kustannukset, 4) hyödyt ja 5) suunnitelma EPPO:n perustamis- ja aloittamisvaiheesta.

Analyysissa lähdetään siitä oletuksesta, että neuvosto hyväksyy EPPO-asetuksen OSA-neuvostossa joulukuussa 2016. Tämän jälkeen Euroopan parlamentin (EP) hyväksyntä asetukselle saataisiin alkuvuodesta 2017 ja asetus tulisi voimaan 1.7.2017. EPPO aloittaisi toimintansa aikaisintaan 1.7.2019. Voimaantulon ja toiminnan aloituksen väliin tarvittaisiin kaksi vuotta johtuen EPPO:n toimivallan määrittävän unionipetosdirektiivin täytäntöönpanosta ja EPPO:n perustamisessa tarvittavista käytännön järjestelyistä (toimitilojen rakentaminen, henkilöstön palkkaaminen, työjärjestyksen tekeminen jne.). EPPO olisi täydessä toiminnassa vuonna 2021.

1) *Tiivistelmä (s. 1)*

Tiivistelmässä todetaan, että analyysi on vasta alustava. Lopullinen analyysi voidaan tehdä vasta, kun neuvosto on päässyt sopuun asetusehdotuksesta. Tiivistelmässä katsotaan, että verrattaessa tämänhetkistä tekstiehdotusta KOM:n alkuperäiseen ehdotukseen analyysin kannalta merkittäviä eroja ovat erityisesti tämänhetkisen ehdotuksen kollegiaalinen rakenne (EPPO:n keskustasolla olisi yksi syyttäjä jokaisesta osallistuvasta valtiosta), EPPO:n ja kansallisten syyttäjien jaettu toimivalta sekä muutokset EPPO:n suhteessa Eurojustiin.

Kustannusten kannalta esiin nostetaan, että EPPO käsittelisi jaetusta toimivallasta johtuen ennakoitua vähemmän asioita. Vaikka kollegiaalinen rakenne maksaisi alkuperäistä päällikkövirastomallia enemmän, EPPO:n kokonaiskustannukset olisivat alun perin ennakoitua pienemmät. Toisaalta EPPO ei korvaisi EU:n petostentorjuntaviraston (OLAF) tehtäviä niin laajalti kuin alun perin ajateltiin. Analyysissa arvioidaan, että EPPO:n kustannukset olisivat toiminnan päästyä täyteen vauhtiin noin 26,7 miljoonaa euroa.

Hyötyjen kannalta esiin nostetaan, että arvioiden tekeminen on hankalaa. Arviossa on käytetty hyödyksi jäsenvaltioiden nykyään vuosittaisessa PIF-raportissa ilmoittamia lukuja sekä jäsenvaltioiden vastauksia KOM:n asiaa koskeviin kyselyihin. Arvioinnissa on otettu huomioon myös arvonlisäveroihin kohdistuvat petokset. Lukujen lisäksi arvioinnissa katsotaan, että EPPO:n etuna on pelkkien taloudellisten hyötyjen saamisen lisäksi, että oikeudenmukaisuus ja tasapuolisuus EU:n varoihin kohdistuvien petosten tutkinnassa ja syytetoiminnassa lisääntyisi. Analyysissa arvioidaan, että EPPO:n ollessa täydessä toiminnassa sen avulla voitaisiin saavuttaa yli 2,5 miljardin nettohyöty vuosittain.

2) *Yleiskatsaus EPPO:n kustannuksista ja taloudellisista hyödyistä (s. 2)*

Jaksossa esitetään taulukkomuodossa myöhemmin analyysissa eriteltävät kustannukset ja hyödyt.

3) *Kustannukset (s. 2-9)*

Jakson aluksi korostetaan, että esitetyt kustannukset koskevat vain EU:n budjetille aiheutuvia kustannuksia. Kustannuksia koskeva jakso on jaettu kolmeen osioon: 3.1) henkilöstökustannukset, 3.2) rakennuksia ym. infrastruktuuria koskevat kustannukset ja 3.3) operatiiviset kustannukset. Alla esiin nostetut kustannusarviot koskevat EPPO:sta vuosittain aiheutuvia kustannuksia EPPO:n ollessa täydessä toiminnassa.

3.1) Henkilöstökustannukset

Asetusehdotuksessa nyt valitun jaetun toimivallan mallin (EPPO:n ja kansallisten viranomaisten välillä) katsotaan johtavan siihen, että EPPO:lla olisi vuositasolla noin 1500 juttua alkuperäisessä ehdotuksessa arvioidun noin 2500 jutun sijaan. Tämä vähentää henkilöstökustannuksia, vaikka tässä mallissa EPPO ei korvaisi EU:n petostentorjuntaviraston (OLAF) tehtäviä niin laajalti kuin alun perin ajateltiin.

Ehdotuksessa valitun kollegiaalinen malli lisäisi henkilöstökustannuksia. Lisäksi uutta suhteessa alkuperäiseen ehdotukseen on hallintojohtajan tehtävä.

Ehdotuksessa EPPO tukeutuisi Eurojustiin alkuperäistä ehdotusta vähemmän, jolloin EPPO ei voisi käyttää Eurojustin tukitoimintoja alun perin suunnitellussa laajuudessa.

Kokonaisuudessaan henkilöstökustannuksia arvioidaan EPPO:n ollessa täydessä toiminnassa olevan noin 17 miljoonaa vuodessa, joka kuitenkin arvioidaan saatavan vähennyksinä jo nykyisin toimivien virastojen (Eurojust, OLAF) ja komission henkilöstökuluista.

3.2) Rakennuksia ym. infrastruktuuria koskevat kustannukset

Analyysissa oletetaan, että EPPO:n isäntävaltio tarjoaa rakennuksen veloituksetta eikä peri vuokratuloja. Toisaalta EPPO:n etääntymisestä Eurojustista aiheutuu tarvetta mm. ylläpito- ja IT-kustannuksille, näiden suuruudeksi arvioidaan noin 3 miljoonaa vuodessa.

3.3) Operatiiviset kustannukset

Operatiiviset kustannukset sisältävät mm. käännöskulut, tutkintatoimista EPPO:lle aiheutuvat kulut, valtuutetuista syyttäjistä (EDP) aiheutuvat kulut ja asianhallintajärjestelmän kulut.

Näistä arvioidaan aiheutuvan kustakin 1-2,6 miljoonan euron kulut vuosittain. Valtuutettujen syyttäjien kulujen osalta arvioinnissa lähdetään 40 kokoaikaisen valtuutetun syyttäjän tarpeesta. Tarpeen uudelle asianhallintajärjestelmälle arvioidaan johtuvan EPPO:n etääntymisestä Eurojustista. Kustannusten tästä arvioidaan vuositasolla olevan 1,4 miljoonaa euroa. Kaikkinensa operatiivisia kustannuksia arvioidaan vuositasolla olevan noin 6,8 miljoonaa euroa.

Yllä esitettyjen alakohtien kustannusten yhteenlaskentaan perustuen analyysissa arvioidaan, että EPPO:sta aiheutuisi vuositasolla kustannuksia noin 26,7 miljoonaa euroa, josta osa saataisiin vähennyksinä jo nykyisin toimivien virastojen (Eurojust, OLAF) ja komission vuosikuluista.

4) Hyödyt (s. 10-15)

Hyötyjen osalta arviossa on käytetty hyödyksi OLAF:n tietoja ja muuten saatua informaatiota. Analyysissa katsotaan, että EPPO:n etuna on pelkkien taloudellisten hyötyjen saamisen lisäksi, että oikeudenmukaisuus ja tasapuolisuus EU:n varoihin kohdistuvien petosten tutkinnassa ja syytetoiminnassa lisääntyisi. Tämän katsotaan parantavan kansalaisten luottamusta EU:iin.

Analyysissa nostetaan esiin, että saatavien hyötyjen arviointi on hankalaa ja riippuu monesta muuttujasta. Analyysissa kuitenkin arvioidaan, että EPPO tulee olemaan tehokkaampi kuin 28 jäsenvaltion viranomaiset erikseen, samojen juttujen kaksinkertaista tutkintaa tullaan välttämään, keskittyminen unionipetoksiin tulee parantamaan viraston asiantuntemusta ja rajat ylittävä yhteistyö tulee olemaan jäsenvaltioiden välistä normaalia oikeusapuyhteistyötä sujuvampaa. Lisäksi arvioidaan, että mahdollisesti jatkossa tulisi esiin enemmän unionipetoksia kuin nykytutkinnan keinoin on tiedetty olevan.

Arvioinnissa on otettu huomioon myös vakavat rajat ylittävät arvonlisäveroihin kohdistuvat petokset, mutta nämä on eroteltu omaan taulukkoonsa. Näiden osalta saavutettavat hyödyt riippuvat ALV-petosten tarkemmasta määrittelystä, josta keskustellaan unionipetosdirektiivineuvotteluissa.

Analyysissa esitetään erilaisia taulukoita saatavista hyödyistä ja arvioidaan näiden perusteella, että EPPO:n ollessa täydessä toiminnassa sen avulla voitaisiin saavuttaa yli 2,5 miljardin nettohyöty vuosittain.

5) *Suunnitelma EPPO:n perustamis- ja aloittamisvaiheesta (s. 16-17)*

Esitetty edellä otsikon ”Pääasiallinen sisältö” alla.