Dnro
H4820/01.02.01/2016

Valvontaosasto
OHJAS
Oikeudelliset asiat
Kansainväliset asiat

16.11.2016

Lakivaliokunnalle

Tullin kirjallinen asiantuntijalausunto

Asia: U 64/2013 vp Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta neuvoston asetukseksi (Euroopan syyttäjänviraston perustaminen) täydentävä jatkokirjelmä

Ehdotetun EPPO asetuksen päämäärät EU-varoihin kohdistuvien petosten torjunnassa ovat ymmärrettävät ja tavoiteltavat. EPPO voisi parantaa tutkinnan ja syyttämisen välistä yhteistyötä poikkeuksellisen vaikeiden, merkittävää taloudellista EU-intressiä koskevien rikosten syyteharkinnassa. Näkemyksemme mukaan Tullin ja syyttäjälaitoksen etu on käydä tiiviimpää vuoropuhelua ja tätä kautta edesauttaa ja tehostaa tutkinta-syyttäjä –yhteistyötä ja tehokkaan rikosvastuun toteutumista EU:n omiin varoihin liittyvien petosten osalta. Tässä lausunnossa on tuotu seikkoja esiin Tullin rikostorjunnan osalta kansallisen esitutkintaviranomaisen näkökulmasta.

Vaikutus esitutkintatyöhön ja päätöksentekoon / *EPPO:n suhde kansallisiin toimivaltajärjestelyihin*

Esitutkintaviranomaisen kannalta keskeinen kysymys on miten EPPO vaikuttaa päätöksentekoprosessissa ja käytännön tutkintatoimenpiteiden suorittamisessa. Asetusteksti on tältä osin vaikeaselkoinen ja lukuisissa eri kohdissa päätöksenteosta on jopa osin tulkinnanvaraista sisältöä eri toimijoiden tehtävistä. Päätöksentekoketjut ovat myös huomattavan pitkät ja byrokraattiset; kansallinen tutkinnanjohtaja – kansallinen tuomioistuin - Delegated European Prosecutor – European Prosecutor – Chamber – Colleague. Asetustekstin perusteella jää epäselväksi mikä on lopullinen työnjako näiden toimijoiden välillä. Prosessisäännökset ovat vieraita ja monimutkaisia ja vaikeat, kaikesta muusta tutkinnasta poikkeavat päätöksentekoroolit voivat pitkittää päätöksentekoa ja sitä kautta tutkinta-aikoja entisestään vaikeissa asiakokonaisuuksissa. Vaativa esitutkinta edellyttää pitkälle menevää perusoikeuksiin puuttumista ja näissä tapauksissa toiminnan laillisuuden arvioimiseksi vastuukysymysten tulisi olla selkeitä. Lisäksi operatiiviset toimet voivat vaatia nopeaa ja reaaliaikaista päätöksentekoa.

Valvontaosasto 16.11.2016
OHJAS
Oikeudelliset asiat
Kansainväliset asiat

Liitännäisrikokset / *EPPO:n toimivalta erityisesti liitännäisrikoksissa*
EPPO toimivallan määräytyminen PIF-direktiivin perusteella

Liitännäisrikoksen määrittelyn epämääräisyys yhdistettynä siihen, että EPPO voisi ottaa itselleen tällaisen rikoksen, joka on kansalliselle viranomaiselle käsittelyssä, luo määrittelyyn hankalan epämääräisyyden. Tällä määrittelyllä tosiasiassa ei tiedetä minkä rikosten osalta toimivaltaa ollaan nyt tai tulevaisuudessa siirtämässä ylikansalliselle tasolle. EPPO:ssa syyteharkinta tehdään ylikansallisella tasolla. Tämä on käsityksemme mukaan merkittävää julkisen vallan käyttöä. Liitännäisrikoksia koskeva muotoilu on sekä laillisuusperiaatteen kannalta että valtiosäänoikeudellisesti liian lavea. Myös mekanismit toimivallan jaon jakautumisesta ovat tulkinnanvaraiset ja vaikeaselkoiset. Vaikka kehitystä onkin tapahtunut, pidämme muotoiluja edelleen hyvin tulkinnanvaraisina. Lisäksi on huomioitava PIF-direktiivin sisältöön liittyvät epävarmuudet.

Tärkeä toimivaltaan liittyvä seikka Tullin tutkinnan osalta on se, kuuluvatko arvonlisäveroon kohdistuvat petokset EPPO:n toimivallan piiriin. Mikäli arvonlisäveropetokset kuuluisivat EPPO:n toimivaltaan, EPPO -juttujen taloudellinen merkitys muuttuu oleellisesti Tullin esitutkinnan osalta. Tällä hetkellä PIF-direktiivin piiriin ollaan hyväksymässä ja ottamassa myös rajatusti arvonlisäveroon kohdistuvat petokset. Asian valmistelu on tältä osin neuvotteluvaiheessa. Tällä hetkellä on esitetty, että alv-petosten osalta EPPO soveltuisi tapauksiin, joissa aiheutuneen vahingon määrä on yli 10 miljoona euroa. Tullin käsityksen mukaan tämä voi aiheuttaa oikeudenmukaisuusongelmia, sillä muiden EPPO rikosten osalta ei ole asetettu vastaavaa suuruusluokkaa olevia kynnysarvoja. Siten myös alv-petosten osalta syntyisi hyvin poikkeavia menettelyjä riippuen siitä ylittyvätkö reuna-ehdot vai ei. Tämä voi aiheuttaa myös eroavaisuutta ja eriarvoisuutta rikosvastuun toteutumisen osalta, jos EPPO tuottaa sitä lisäarvoa, jota sen perustamisella haetaan. EPPO soveltamisalan piiriin kuuluisi siten hyvin heterogeeninen ryhmä rikoksia.

Kansainvälisen yhteistyön tilanteet

EPPO:ssa on myös omaksuttu poikkeava lähtökohta ja menettelyjä kansainvälisen yhteistyön tilanteissa, mikä on omiaan aiheuttamaan haasteellisuutta toimenpiteiden suorittamisessa. Todisteiden hyödynnettävyyden osalta asetusehdotuksessa on oma artiklansa. Ehdotettu ratkaisu pyytävän delegoidun syyttäjän lainsäädännön mukaan toimimisesta on omiaan aiheuttamaan vaikeita keskusteluja ja suuria vaikeuksia käytännön toiminnassa. Kv-tiedonvaihto ja oikeusapumenettely hankaloituu; lähettävän valtion lainsäädännön mukaan tehtävät toimet on poikkeava menettely normaalista kansainvälisestä yhteistyöstä ja täysin erillinen mekanismi kaikessa muussa rikostutkinnassa noudatettavasta menettelyistä ja sopimuksista.

Epäselvää on lisäksi, miten toimitaan niiden valtioiden osalta, jotka EPPO:n eivät tule mukaan. On myös epäselvää, mikä vaikutus EPPO:lla muihin kv-intrumentteihin - yksiselitteistä ei ole, miltä osin jäsenmaat edelleen soveltaisivat esimerkiksi Napoli II sopimusta (Yleissopimus tehty Euroopan unionista tehdyn sopimuksen K.3 artiklan perusteella, tullihallintojen keskinäisestä avunannosta ja yhteistyöstä). Suomi on käyttänyt tätä sopimusta Tullin oikeusapumenettelyssä. Huomionarvoista on myös, että EU-tasolla keskeisesti kv-tutkintatoimiin vaikuttava Eurooppalainen tutkintamääräys uudistaa oikeusapumenettelyä EU-maiden välillä ja on juuri tällä hetkellä täytäntöönpanolainsäädäntö vaiheessa jäsenmaissa.

Valvontaosasto 16.11.2016
OHJAS
Oikeudelliset asiat
Kansainväliset asiat

Taloudelliset vaikutukset

Tulli suhtautuu varauksella komission arvioon EPPO:n perustamiskustannuksista. Arviossa esitetään EPPO:n kustannuksiksi noin 27 miljoona euroa vuodessa, mikä on suhteellisen vähän verrattuna henkilövahvuudeltaan samankokoiseen Eurojust-virastoon, jonka vuosikulut ovat 48 miljoonaa euroa. Asetustekstin ja esitetyn kustannuslaskelman perusteella on epäselvää, mitkä tulevat olemaan EPPO:sta aiheutuvat kansalliset budjettivaikutukset – nyt tulisi selvittää luotettavalla tavalla hankkeesta aiheutuvat EU-tason kustannukset ja vaikutukset kansalliseen budjettiin. Epäselvyyttä aiheuttaa myös itse asetustekstissä oleva kirjaus hallinnollisten kulujen osalta suhteessa nyt esitettyyn kustannusarvioon eli jäävätkö operatiiviset kulut miten ja miltä osin (esimerkiksi käännöskulut) EPPO:n vai jäsenmaiden maksettaviksi.

EPPO:n kustannushyödyn arvioimista esitetään tehtävän myös sen perustamisen jälkeen. Tämän seikan selvittäminen lienee haastavaa ellei mahdotonta eli sen osoittaminen, minkä verran enemmän juttuja on saatu syytettyä suhteessa ilman EPPO:a vallinneeseen tilanteeseen tai mikä vaikutus EPPO:lla on EU-taloudellisten etujen turvaamisessa. Luotettavia vaikuttavuustilastoja ei ole nyt perustamisvaiheessakaan pystytty esittämään eikä yhteismitallista seurantajärjestelmää ole. Vaikutukset muodostuvat useista osatekijöistä, joten EPPO:sta saatavan suoran lisäarvon osoittaminen vertailulukujen puuttuessa lienee käytännössä mahdotonta.

Lopuksi
EPPO voisi parantaa tutkinnan ja syyttämisen välistä yhteistyötä poikkeuksellisen vaikeiden, merkittävää taloudellista EU-intressiä koskevien rikosten syyteharkinnassa. Osin PIF-direktiivistä tosin jää kiinni se, miten yhdenmukaisiin järjestelyihin aineellisoikeudellisesti päästään EU-petosten osalta. Kansallisen syyttäjän vastuu suhteessa EPPO:n luo painetta hoitaa juttuja tehokkaasti eteenpäin. Tämä on omiaan tehostamaan rikosvastuun toteutumista EU-varoihin kohdistuvassa rikostutkinnassa.

Esko Hirvonen
Valvontaosasto
Ohjaus ja asiantuntijapalvelut
Kansainväliset ja oikeudelliset asiat yksikön päällikkö