VALTIOVARAINMINISTERIÖ

17.11.2016

Eduskunta
Lakivaliokunta

Viite: Lakivaliokunnan lausuntopyyntö U-kirjelmästä 64/2013 vp koskien Euroopan syyttäjäviraston (EPPO) perustamista

Valtiovarainministeriön lausunto

Eduskunnan lakivaliokunta on pyytänyt valtiovarainministeriöltä lausuntoa Euroopan syyttäjäviraston (European Public Prosecutor's Office, EPPO) perustamisesta. Euroopan syyttäjäviraston tarkoituksena on tehostaa rikosoikeudellisia toimenpiteitä EU:n taloudellisten etujen suojaamiseksi.

Valtiovarainministeriö esittää lausuntonaan seuraavaa.

Yleistä

Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan EPPO:n perustamisen päämäärät EU:n taloudellisiin etuihin kohdistuvien rikosten aikaisempaa tehokkaammaksi selvittämiseksi ovat yleisellä tasolla kannatettavia. EU:n talousarvioon kohdistuvien petosten ja korruption aiheuttamat taloudellisten menetykset on arvioitu olevan jopa miljardeja euroja vuosittain ja tilanteen jatkuminen osoittaa, etteivät nykyiset rakenteet toimi näiltä osin riittävän tehokkaasti.

Vaikka ongelma on merkittävä, on jäsenvaltioiden näkökulmasta keskeistä kuitenkin arvioida sitä, mitä lisäarvoa EPPO toisi sen toimivaltaan kuuluvien petosten estämisessä, paljastamisessa, selvittämisessä ja syytteeseen asettamisessa suomalaisille esitutkintaviranomaisille nykytilaan verrattuna.

Myönteisenä seikkana valtiovarainministeriö pitää EPPO:n osalta sitä, että virasto voisi tuoda lisäarvoa laajoissa ja vakavissa rajat ylittävissä veropetosjutuissa, joissa eri valtioissa tapahtuvien tutkintatoimien tehokas johtaminen, koordinaatio ja tiedonvaihto korostuvat.

Tähän mahdolliseen EPPO:n tuottamaan lisäarvoon vaikuttaa kuitenkin myös se, otetaanko arvonlisäveropetokset joko ns. PIF -direktiivin kautta tai suoraan EPPO – asetuksessa viraston toimivaltaan, vai jääkö sen soveltamisalaan vain ns. puhtaat unionipetokset. Tällä on merkitystä esimerkiksi Tullin ja Verohallinnon veropetosten torjuntatoimiin, sillä selkeiden unionipetosten osuus on esimerkiksi Tullin tutkimissa jutuissa ollut verrattain pieni, mutta juttujen määrä

kasvaa merkittävästi mikäli ALV – petokset sisällytetään asetuksessa EPPO:n toimivaltaan.

EPPO:n vaikutus esitutkintaviranomaisten ja syyttäjien väliseen yhteistyöhön

Asiassa tulee myös arvioida, mikä vaikutus EPPO:n perustamisella olisi suomalaiseen esitukintajärjestelmään ja sen mukaiseen esitutkintaviranomaisten ja syyttäjien väliseen yhteistyöhön ja vastuunjakoon.

Esitutkintaviranomaisen kannalta keskeinen kysymys on se, miten tämä vaikuttaa konkreettisesti viranomaisten päätöksentekoprosessiin ja käytännön tutkintatoimenpiteisiin sekä syyttäjien kanssa tehtävään yhteistyöhön. Esitutkintaviranomaisten kannalta on tärkeää, ettei nykyinen erittäin tehokas kansallinen esitutkintavaiheen päätöksenteko- ja yhteistyöprosessi syyttäjäviranomaisten kanssa vaarannu EPPO:n myötä. Tässä yhteydessä on hyvä huomata, että asetusluonnoksessa on omaksuttu tietyiltä osin uudenlainen lähestymistapa ja uusia menettelyjä kansainvälisen yhteistyön tilanteissa, jotka voivat lisätä kansainväliseen yhteistyöhön liittyviä haasteita EPPO:n toimivaltaan kuuluvissa jutuissa.

Lopullisen asetustekstin ollessa selvillä on siksi tärkeää tarkoin selvittää miten käytännön tutkintatoimet ja niihin liittyvät vastuut jakautuvat kansallisten esitutkintaviranomaisten ja EPPO syyttäjien kesken sekä miten tämä vaikuttaa kansalliseen esitutkintajärjestelmämme kokonaisuuteen. Vaikka neuvotteluiden aikana asetusluonnoksen teksti on näiltä osin kehittynyt Suomen kannalta myönteiseen suuntaan, niin lopullinen arvio asiasta voidaan tehdä vasta siinä vaiheessa kun asetuksen lopullinen sisältö on Euroopan parlamentin käsittelyn jälkeen selvillä.

Taloudelliset vaikutukset

Komission alustavassa arviossa Euroopan syyttäjäviraston kustannuksista ja hyödyistä[1] EPPO:n vuotuisiksi kuluiksi on arvioitu n.26,7 milj. euroa. EPPO:n henkilömääräksi on arvioitu n. 170 henkeä ja henkilöstökustannuksiksi 17 milj. euroa.

Valtiovarainministeriön mukaan laadittuihin kustannusarvioihin tulisi suhtautua varauksella, koska perustamiskustannukset on kuvattu alhaisiksi verrattuna esimerkiksi henkilövahvuudeltaan vastaavan suuruiseen asiantuntijaorganisaatio Eurojust -virastoon, jonka vuosikulut ovat n. 48 milj. euroa. Kustannusarvion epävarmuustekijänä on se, ettei toimitilakustannuksia ole arvioitu vaan ne on jyvitetty ns. viraston isäntämaalle. Isäntämaata ei kuitenkaan ole vielä päätetty ja toimitilakulujen kattaminen on siten vielä avoin asia. Kun kustannus-

[1] Non paper from Commission services on initial estimates of a Cost and Benefits analysis of the European Public Prosecutor's Office, lokakuu 2016

arviointi on tehty mahdollisesti liian pieneksi, vaikuttaa se myös viraston perustamisen kokonaishyötyihin ja kustannushyötysuhteeseen.

EPPO:n ollessa täydessä toimintavalmiudessa nettohyödyksi EU:n tasolla on arvioitu 2,5−3,5 mrd. euroa kattaen taloudellisia etuja vahingoittavien rikosten ja vakavien arvonlisäveropetosten estämisen, mikä realisoitumiseen liittyy monia epävarmuustekijöitä. EPPO:n avulla voitaisiin saada tutkittua nykyistä tehokkaammin EU:n taloudellisia etuja vahingoittavia rikoksia sellaisissa maissa, joissa niitä esiintyy eniten. Suomessa EPPO:n toimivaltaan kuuluvat rikoksia on suhteellisen vähän. Hyöty Suomelle tulee välillisesti, koska EPPO:n avulla EU:n taloudellisia etuja turvattaisiin tehokkaammin ja tällä olisi vaikutusta EU:n budjettituloihin sekä jäsenvaltioiden maksuosuuksiin.

Valtiovarainministeriö pitää tärkeänä, että asetuksen viiden vuoden kuluttua tapahtuvassa ensimmäisessä arvioinnissa kiinnitetään erityistä huomiota näiden taloudellisten hyötyjen kattavaan analyysiin sekä tarkastellaan tämän perusteella viraston toimintaa ja rakennetta. Valtiovarainministeriö katsoo, että vaikutusarviointi tulee ulottaa myös EU-tason lisäksi kansalliselle tasolle, koska Suomessa EPPO:n toimivaltaan kuuluvia rikoksia on suhteellisen vähän eivätkä kansallisia menoja lisäävät vaikutukset ole tiedossa kuten jäljempänä lausunnossa esitetään.

Lisäksi valtiovarainministeriö huomauttaa, ettei U-kirjelmässä ole huomioitu jäljempänä selostetulla tavalla EU:n hallintomenojen maltillisena pitämistä ja henkilöstövähennystavoitteita.

Taulukko 1 Komission alustava arvio Euroopan syyttäjäviraston kustannuksista ja hyödyistä[2]

Costs / benefits **(in EUR mio.)**	Year				
	2019	2020	2021	2022	2023
Staff	7.259	11.844	14.834	16.943	16.943
Buildings (including ICT and utility costs)	1.494	2.241	2.988	2.988	2.988
Operational expenditure	3.058	4.803	6.796	6.796	6.796
Total costs	**11.811**	**18.888**	**24.618**	**26.727**	**26.727**
Benefits					
Ordinary PIF fraud (incl. Customs duties)[1]	204	208	291	328	362
VAT fraud (threshold EUR 2 mio.)[2]	...	...	2 310	2 880	3 120
Total benefits[3]	**204**	**208**	**2 601**	**3 208**	**3 482**
Net Benefits[4] **(in Mio EUR)**	**192**	**189**	**2576**	**3181**	**3455**

[2] Non paper from Commission services on initial estimates of a Cost and Benefits analysis of the European Public Prosecutor's Office, lokakuu 2016

EU-budjettivaikutukset

EU:n virastojen kustannukset katetaan EU:n talousarviosta ja siitä näkökulmasta viraston perustaminen lisäisi hallintomenoja. Tältä osin on syytä kiinnittää huomiota siihen, että Euroopan parlamentti, neuvosto ja komissio ovat sopineet henkilöstön asteittaisesta vähentämisestä viidellä prosentilla. Vähennys toteutetaan kaikissa toimielimissä, elimissä ja virastoissa vuosina 2013−2017 talousarviota koskevasta kurinalaisuudesta, talousarvioyhteistyöstä ja moitteettomasta varainhoidosta 2.12.2013 tehdyn toimielinten välisen sopimuksen mukaisesti. Valtioneuvoston kannassa EU:n vuoden 2017 talousarvioesityksestä todetaan, että hallintomenojen taso on pidettävä maltillisena ja EU:n toimielimiä koskevat henkilöstövähennystavoitteet on toteutettava sovitusti (E 67/2016 vp, U 38/2016 vp). Valtiovarainministeriön mielestä tulisi huolehtia siitä, ettei ehdotus lisäisi hallintomenoja ja mahdollisten kustannusten lisäykset tulisi kattaa etsimällä vastaavat säästöt muualta EU:n hallintomenoista.

Kansalliset budjettivaikutukset

Taloudellisista arvioista puuttuvat EPPO:n perustamisen vaikutukset kansalliseen talousarvioon. Vaikka viraston hallinnolliset kustannukset katettaisiin EU:n talousarviosta, syntyy perustamisesta todennäköisesti myös kansallisia budjettivaikutuksia (toimivallan laajuuden vaikutukset kansalliseen syyttäjälaitoksen toimintaa, EPPO:n valvonnan vaikutukset kansallisesti, yhteistyö kansallisen syyttäjälaitoksen kanssa jne). Oikeusministeriön alustavien arvioiden mukaan EPPO ei lisäisi merkittävästi kansallista työmäärää, koska EPPO:n toimivaltaan tulevia rikoksia on Suomessa esiintynyt vähän ja ne tutkitaan nykyisin kansallisessa menettelyssä (rikokset ovat olleet lähinnä Tullin tutkittavina). Valtiovarainministeriö katsoo, että jatkovalmistelussa tulee arvioida taloudelliset vaikutukset niin menovaikutukset kuin hyödyt valtiontalouteen. Mahdolliset muutokset on toteutettava valtiontalouden kehyspäätösten ja valtion talousarvioiden mukaisten määrärahojen puitteissa.

Näillä huomioilla valtiovarainministeriö yhtyy kirjelmässä ehdotettuun Suomen kantaan siitä, että neuvottelujen tuloksena syntynyt asetusehdotus voidaan hyväksyä esitettäväksi neuvoston kantana Euroopan parlamentille hyväksymistä varten.

Valtiovarainministeriö ottaa kantaa siihen, pitäisikö Suomen osallistua EPPO:n perustamiseen, siinä vaiheessa kun parlamentti on hyväksynyt asetusluonnoksen ja sen lopullinen sisältö on selvillä.

Lisätiedot:

Neuvotteleva virkamies Jere Lumme p. 0295530041 (verotus ja tullirikostorjunta)
Neuvotteleva virkamies Niina Puolusmäki p. 02955 30454 (taloudelliset vaikutukset)

Neuvotteleva virkamies Toni Tiala, p 02955 30361 (taloudelliset vaikutukset)

etunimi.sukunimi@vm.fi