VALTAKUNNANSYYTTÄJÄNVIRASTO

Lausunto

20.02.2017 Dnro 82/62/16

Eduskunta
Lakivaliokunta~~Oikeusministeriö~~

Asia: Suomen osallistuminen eurooppalaiseen syyttäjänvirastoon

1 Yleistä

Valtakunnansyyttäjänvirasto haluaa ~~vielä~~ tuoda esille EPPO:n taloudellisista vaikutuksista seuraavaa.

EPPO:n perustamisen tavoitteena on syyttäjäyhteistyössä rikosoikeudellisin keinoin suojata Euroopan unionin varoja rajat ylittäviltä väärinkäytöksiltä. EU:n olemassa olevien elinten tehtäviin ei nykyisin kuulu operatiivinen syyttäjätoiminta. Euroopan petostorjuntaviraston (OLAF), Euroopan poliisiviraston (Europol) tai Euroopan oikeudellisen yhteistyön yksikön (Eurojust) toimivallassa ei ole EU:n varoihin kohdistuvien rikosten syyttäminen. OLAF tekee hallinnollisia tarkastuksia ja voi määrätä hallinnollisia seuraamuksia, Europol tukee jäsenvaltioiden esitutkintaviranomaisten tiedonvaihtoa ja tekee analyyseja keräämästään tiedustelutiedosta, Eurojust edistää jäsenvaltioiden rikosoikeudellista yhteistyötä, lähinnä kansainvälisen oikeusavun keinoin. Millään niistä ei ole toimivaltaa puuttua jäsenvaltioiden kansalliseen syyttäjätoimintaan. Tämän seurauksena EU-varoihin kohdistuvia rikoksia jää syyttämättä erityisesti Etelä- ja Itä-Euroopan jäsenmaissa. Tästä aiheutuu huomattavia taloudellisia vahinkoja Euroopan unionille rikollisille maksettuina tukina ja avustuksina sekä arvonlisäveropetoksilla saatuna rikoshyötynä. Lisäksi rikoksia ennalta estävä pelote puuttuu, kun EU:lla ei ole keinoja puuttua tehokkaasti väärinkäytöksiin.

2 Kansalliset toimivaltasuhteet

EPPO ei uhkaa kansallista esitutkintaviranomaisten ja syyttäjän välistä toimivaltajakoa. Voimassa olevan esitutkintalain mukaan esitutkintaa EPPO:n toimivallassa olevissa unionipetosasioissa johtaa esitutkintaviranomainen. Esitutkintalain 5 luvun mukaan esitutkintaviranomaisen ja syyttäjän on kuitenkin tehtävä yhteistyötä (Ks. Yhteistyön sisällöstä Helminen – Fredman – Kanerva – Tolvanen – Viitanen: Esitutkinta ja pakkokeinot. Helsinki 2012 s. 158-169). Syyttäjällä on jo nyt lain mu-

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

kaan toimivalta kansallisesti määrätä esitutkinta aloitettavaksi ja esitutkintatoimenpide tehtäväksi.

Syyttäjä on velvollinen huolehtimaan siitä, että esitutkinta suoritetaan siten, että syyttäjä pystyy sen perusteella tekemään ratkaisunsa syytteen nostamisesta tai syyttämättäjättämisestä. Syyttäjän on myös esitutkinnan aikana osaltaan huolehdittava siitä, että esitutkinnassa toimitaan objektiivisesta, epäillyn oikeusturvaa kunnioittaen ja myös syyttömyyden puolesta puhuvia seikkoja arvioiden. Vakavissa rikoksissa, joista syyttäjälle on ilmoitettu, tutkinnanjohtajan on myös kuultava syyttäjää esitutkinnan päättämisestä. Asian luonteesta jo johtuu, että syyttäjän näkemys siitä, voidaanko esitutkinta päättää, on olennaisen tärkeä lisätutkintapyyntöjen välttämiseksi. Syyttäjällä on myös vastaavat pakkokeino-oikeudet kuin tutkinnanjohtajalla ja nämä oikeudet rajaavat osaksi tutkinnanjohtajan toimintavapautta esimerkiksi vangitsemisasioissa. Kansalliset toimivaltasuhteet eivät näin ollen voi olla perusteena sille, ettei Suomi osallistuisi EPPO:n perustamiseen.

Kansallisen periaatteellisen keskustelun toimivaltasuhteista ei tule vaikuttaa päätöksentekoon, jolla on vaikutuksia unionitasolla ja erityisesti rikosten torjunnalle rajat ylittävissä vakavissa rikoksissa. Kun näköpiirissä ei ole, että suomalaisia unionipetosjuttuja tulisi laajasti EPPO:n käsiteltäväksi, kansalliselle toimivaltasuhdekeskustelulle ei tässä yhteydessä ole lainkaan sijaa. Näin erityisesti sen vuoksi, ettei meillä kansallisesti ole ongelmia viranomaisyhteistyön sujuvuudessa tai epäiltyjen rikosten esitutkinnan aloittamisessa. EPPO:n käytännön vaikutusten voidaan arvioida olevan kansallisessa rikosasioiden hoidossa varsin rajalliset.

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.

3 EPPO:n kansalliset hyödyt

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

Tarve unionin yhteisen syyttäjänviraston perustamiselle nojaa siihen

tosiasiaan, etteivät kaikki jäsenvaltiot ole motivoituneita tai kykeneviä hoitamaan rikosoikeudellisessa prosessissa unionin yhteiseen budjettiin kohdistuvia rikoksia. Kun unionipetosten paljastaminen ja syytteeseen asettaminen ei ole tehokasta, huomattavaa taloudellista hyötyä tuottavien rikosten tekemisen helppous houkuttelee yhä ammattimaisempia tekijöitä. Tutkimusten mukaan järjestäytyneet rikollisryhmät ovat laajojen unionipetosten tekijöinä jo nyt yleisiä. Tästä aiheutuu välillisesti merkittävää taloudellista vahinkoa kaikille jäsenvaltioille, myös Suomelle.

Jos unionipetosten 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 ~~yhteisö~~unionipetosten tekemiseen. Tämä kehitys voisi tuoda myös Suomeen uudenlaista järjestäytynyttä rikollisuutta. Jos järjestäytyneen rikollisuuden aiheuttamia kustannuksia pystytään ennakoivasti torjumaan, kustannusten säästö on merkittävä Suomessa ja muualla Euroopassa.

Jos EPPO perustetaan, se rahoitetaan pääosin unionin varoista. Näin Suomi käytännössä maksaa viraston perustamisesta ja toiminnasta aiheutuvia kuluja ainakin osin 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.

Suomen osallistumista EPPO:n perustamiseen tukee myös se, että yhteisessä syyttäjänvirastossa olisi mahdollista yhdenmukaistaa EU:n budjettiin vaikuttavien petosten syyttämiskäytäntöä. Kun EPPO:ssa kansalliset viranomaiset erikoistuisivat unionipetosten rikosoikeudelliseen hoitamiseen, osaaminen niiden syyttämisessä paranisi jäsenmaissa. EPPO:n jäsenvaltioille tarjoama koulutus tukisi myös tätä kehitystä.

EPPO:n hoitamien rikosasioiden syyttäjätoimintaan ja hallintoon liittyvät kulut maksaisi~~a~~ perustettava virasto. Kyse ei ole siitä, että suomalaisia voimavaroja käytettäisiin muiden jäsenvaltioiden juttujen selvittämiseen. EPPO maksaisi~~a aina kaikki~~ toimenpiteet, jotka eivät välittömästi kuulu kansallisille lainkäyttö- tai oikeusviranomaisille. Esimerkiksi monikansallisesta juttujen hoitamisesta johtuvat käännöskulut jäisivät~~ävät~~

EPPO:n vastattaviksi. Kansallisiin esitutkintakuluihin olisin myös poikkeuksellisen korkeita kustannuksia vaativissa tutkintatoimissa saatavissa taloudellista tukea.

4 Yhteenveto

EPPO:n ulkopuolella unionipetosasiat hoidettaisiin kansallisesti, mutta EPPO:n kehittämiseen, tehokkuuteen ja toimintamenoihin osallistuttaisiin ainakin osin unionin budjetin kautta ilman oikeutta osallistua päätöksentekoon. Kun 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 olennaiset kustannuksiinkin vaikuttavat 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 mahdollistaa sujuvan käytännön yhteistyön Eurojustin ja Europolin kanssa. Tärkeää olisi myös, että virastolla olisi vain yksi toimintakieli eli englanti. Jos kieleksi valittaisiin ranska, se vähentäisi huomattavasti rekrytointipohjaa virastoon ja lisäisi käännöskustannuksia jäsenmaissa. Esimerkiksi Suomessa juristit eivät laajasti osaa ranskaa. Samalla hallintokulttuuriksi voisi valikoitua jäykkä ja avoimuutta vieroksuva keskieurooppalainen hallintotapa. Kaikilla näillä hallintoon liittyvillä valinnoilla on kustannusvaikutuksia. Kun virasto on kerran perustettu ja sen hallinto on järjestetty, muutoksia on vaikea saada tehtyä, vaikka aikaisemmat valinnat osoittautuisivat tehottomiksi ja kalliiksi.

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 unionipetosten torjunnassa epäonnistuneet jäsenmaat saisivat tarvitsemaansa kansallisista olosuhteista riippumatonta tukea juttujen selvittämiseen ja syytteeseen asettamiseen. Tästä hyötyisivät kaikki jäsenmaat, myös Suomi.

Tiivistetysti voidaan todeta, että EPPO:oon liittymisestä ei pitäisi aiheutua Suomelle ns. operatiiviseen toimintaan liittyviä kuluja, koska:

1. esitutkintakulut ja tuomioistuinmenettelykulut kuuluvat jäsenvaltiolle kuten ne kuuluvat nytkin
2. EPPO maksaa suomalaisen EPPO-syyttäjän kulut
3. EPPO maksaa erityiset EPPO-jutun tutkintaan liittyvät kulut, joita voisivat olla esim. valtioiden välisten yhteisten tutkintaryhmien (JIT) kulut ja laajaa kansainvälistä yhteistyötä edellyttävät viranomaiskulut
4. EPPO maksaa asiakirjojen kääntämiseen liittyvät kulut

VALTAKUNNANSYYTTÄJÄNVIRASTO

Lausunto

20.02.2017 Dnro 82/62/16

EPPO:n perustamisesta syntyy hallinnollisia kuluja, jotka EPPO maksaa. EPPO maksaa kaikki toimenpiteet, jotka eivät välittömästi kuulu kansallisille lainkäyttö- tai oikeusviranomaisille (kuten esim. käännöskulut).

Apulaisvaltakunnansyyttäjä Raija Toiviainen

Valtionsyyttäjä Ritva Sahavirta

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