OIKEUSMINISTERIÖ

U 64/2013 vp

Kriminaalipoliittinen osasto
Katariina Jahkola

23.5.2017

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

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

Oikeusministeriö yhtyy perusmuistiossa esitettyyn, EU-ministerivaliokunnan hyväksymään kantaan, jonka mukaan on Suomen edun mukaista osallistua EPPO:n perustamiseen ja katsoo, että myönteinen kanta osallistumiseen tulee varautua tuomaan esille kesäkuun OSA-neuvostossa. Oikeusministeriö toteaa lisäksi seuraavaa.

Edellisen eduskuntakäsittelyn jälkeen EPPO:a koskevasta asetusehdotuksesta on käyty neuvotteluja tiiviimmän yhteistyön muodossa. Neuvotteluissa on ollut laaja yksimielisyys tavoitteelle saada neuvottelut päätökseen kesäkuussa pidettävään oikeus- ja sisäasiain neuvostoon mennessä. Tätä tavoitetta silmällä pitäen jäsenvaltiot ovat myös olleet sitä mieltä, että pitkään jatkuneiden neuvottelujen tuloksena syntynyttä kompromissitekstiä ei tule avata. Ainoastaan vähäisiä muutosehdotuksia on katsottu voitavan tehdä ja niiden tarkoituksena tulee olla osallistujamäärän lisääminen. Tältä osin on ollut laaja konsensus myös siitä, että vain sellainen EPPO voi tuottaa lisäarvoa ja toimia tehokkaasti, johon liittyy suuri joukko jäsenvaltioita.

Yllä kuvattua taustaa vasten tiiviimmän yhteistyön neuvotteluissa asetusehdotuksen tekstiin on tehty vain vähäisiä tarkistuksia. Ne ovat liittyneet lähinnä artikloihin 17, 19 ja 20. Artiklan 17 yhteydessä on käyty keskustelua staattisesta ja dynaamisesta viittauksesta unionipetosdirektiiviin. Joulukuun OSA-neuvostossa esillä olleen tekstin lähtökohtana on ollut dynaaminen viittaus. Tämä tarkoittaa sitä, että jos unionipetosdirektiiviä myöhemmin kriminalisointivelvoitteiden osalta muutetaan, muutoksilla on vaikutusta myös EPPO:n toimivaltaan. Toisin sanoen mahdolliset uudet kriminalisoinnin tulevat osaksi EPPO:n toimivaltaa. Ottaen huomioon erityisesti sen, että joulukuussa EPPO:n toimivaltaan sisällytettiin myös vakavat rajat ylittävät

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

arvonlisäveropetokset, Saksa edellytti määritelmän ainakin arvonlisäveropetosten osalta muutettavaksi staattiseksi viittaukseksi. Puheenjohtajisto on ehdottanut kompromissiksi määritelmää, jonka mukaan arvonlisäveropetosten vakavuutta ja rajat ylittävyyttä koskevat kriteerit kirjataan EPPO-asetukseen. Tästä seuraa, että jos niitä unionipetosdirektiivissä myöhemmin muutetaan, muutosten sisältyminen EPPO:n toimivaltaan edellyttää myös EPPO-asetuksen muuttamista. Suomi on neuvotteluissa tukenut Saksan kantaa ja suhtautunut myönteisesti ehdotettuun kompromissiin.

Toiseksi muutoksia on Italian ehdotuksiin perustuen tehty artikloihin 19 ja 20. Muutosten taustalla on ollut Italian tyytymättömyys aikaisempaan tekstiversioon. Italian kompromissiehdotusten keskeinen sisältö on se, että informaatiovelvoitetta on artiklassa 19 laajennettu koskemaan kaikkia 17 artiklan mukaisia rikoksia. Tarkoituksena on varmistaa se, että EPPO saa riittävästi tietoa sen toimivaltaan kuuluvista rikoksista pystyäkseen arvioimaan toimivallan käyttämistä koskevien kriteerien soveltamista artiklan 20 mukaisesti. Informointivelvoitteilla ei ole puututtu EPPO:n toimivallan käyttämiseen, eikä siihen artiklan 20(5) mukaiseen ratkaisuun, jonka mukaan kansallisilla viranomaisilla on toimivalta ratkaista mahdolliset erimielisyydet toimivallan käyttämisessä. Toiseksi liitännäisrikosten määräävyyteen artiklassa 20 on tehty vähäisiä tarkistuksia. Rangaistusmaksimiin perustuvaa määräävyyskriteeriä koskevat aikaisemman tekstiversion artiklan 20 kohdan 3 alakohdat a) ja aa) on yhdistetty a) alakohdaksi. Uuden sanamuodon mukaan EPPO:n on pidättäydyttävä käyttämästä toimivaltaa, jos liitännäisrikoksesta säädetty rangaistusmaksimi on sama tai vähemmän ankara kuin unionipetoksesta. Poikkeuksena on ns. instrumentaalinen rikos eli rikos, joka on tehty unionipetoksen tekemistä varten (esim. asiakirjan väärennys). Tällöin instrumentaalisen rikoksen liitännäinen luonne ei määräytyisi pelkästään rangaistusmaksimin perusteella. Liitännäisyydestä ei näissäkään tilanteissa ole tarkoitus luopua. Tämä selvennettäisiin asetuksen johdanto-osassa. Myös aikaisemmassa tekstissä oli vastaavanlainen ratkaisu, mutta instrumentaalisia rikoksia koskeva poikkeus oli rajattu niihin tilanteisiin, joissa rangaistusmaksimi molemmista rikoksista on sama. Myös vahinkokriteeripoikkeuksia koskevaan b) alakohdan loppuosan luetteloon on lisätty unionipetosdirektiivin 3 artiklan b kohdassa tarkoitetut rikokset. Kyse on petoksista, jotka kohdistuvat EU:n rahoittamiin julkisiin hankintoihin. Lisäksi kohdan 3a sanamuotoa on hieman tarkistettu. Sisällöllisesti teksti ei juurikaan ole muuttunut aikaisemmasta versiosta. Kyse on tilanteista, jolloin EPPO voisi jäsenvaltion kansallisen viranomaisen suostumuksella käyttää toimivaltaansa myös muista artiklassa 17 tarkoitetuista rikoksista kuin niistä, joista toimivallan käyttäminen on nimenomaisesti suljettu pois. Kuten aikaisemmassa tekstiversiossakin, kohdan soveltaminen on kansallisten viranomaisten harkinnassa. Aikaisemmasta tekstistä poiketen tekstissä ei myöskään edellytetä, että kyse olisi kansallisen syyttäjäviranomaisen suostumuksesta, vaan myös muu kansallinen viranomainen (esim. Suomessa esitutkintaviranomainen) voisi tulla kysymykseen. Suomi on kannattanut muutosta (toimivaltaisen viranomaisen osalta) tältä osin. Asiallisesti teksti ei siis laajene aikaisemmasta versiosta.

Kaiken kaikkiaan asetusehdotus ei tiiviimmän yhteistyön vaiheessa ole muuttunut Suomen osallistumispäätöstä silmällä pitäen ratkaisevalla tavalla. Toimivaltasäännökset on edelleen määritelty tarkkarajaisesti ja SEUT 86 artiklaa kunnioittaen, minkä myös neuvoston oikeuspalvelu on näkemyksenään vahvistanut. Lisäksi asetuksen johdantoon on saatu erityisesti Suomen toivomia täsmennyksiä mainitun reunaehdon varmistamiseksi.

EPPO:n rahoituksesta

EPPO:n rahoitusmekanismi on myös täsmentynyt edellisen eduskuntakäsittelyn jälkeen. Kuten jatkokirjelmässä on todettu, SEUT 332 artiklan mukaan tiiviimmän yhteistyön toteuttamisesta aiheutuvista muista kuin toimielinten hallintomenoista vastaavat yhteistyöhön osallistuvat jäsenvaltiot, jollei neuvosto Euroopan parlamenttia kuultuaan kaikkien jäsentensä yksimielisyydellä toisin päätä. Tarkoituksena on, että EPPO rahoitettaisiin EU:n yleisestä talousarviosta siten, että kaikki jäsenvaltiot osallistuisivat EPPO:n rahoitukseen. Komission viimeisimmän kustannushyötyanalyysin perusteella tarkoituksena on, että merkittävä osa henkilöstökustannuksista toteutettaisiin henkilöstösiirroin OLAF:sta ja Eurojustista. Ei-osallistuville jäsenvaltioille suoritettaisiin jälkikäteen mukautusta omia varoja koskevan asetuksen 609/2014 11 artiklan mukaisesti siten kuin se on muutettuna asetuksella 2016/804 17.5.2016. Ehdotettua rahoitusmekanismia ovat kritisoineet eräät tässä vaiheessa EPPO:n ulkopuolelle jäävät jäsenvaltiot.

Oikeusministeriön pyynnöstä valtiovarainministeriö on tehnyt alustavia laskelmia yllä kuvatusta rahoitusmallista. Niissä on otettu lähtökohdaksi komission viimeisin kustannushyötyanalyysi, jonka mukaan EPPO:n toiminnan päästyä täyteen vauhtiin sen kokonaismenot olisivat 26.727.000 euroa vuodessa. Kun vähennyksinä otetaan huomioon henkilöstösiirrot muista EU-virastoista, EU:n nettomenoiksi on arvioitu 9.199.000 euroa vuodessa. Mukautuksen määrä laskettaisiin siten, että menojen kokonaismäärä kerrotaan prosenttiosuudella, joka vastaa mukautukseen oikeutetun jäsenvaltion BKTL:n osuutta kaikkien jäsenvaltioiden BKTL:sta.

Myös komissiolta on juuri valmistunut uusi kustannushyötyarvio EPPO:sta. Siinä EPPO:n vuosittaisiksi kustannuksiksi on arvioitu noin 21 miljoonaa euroa. Myös tässä arviossa resurssisiirtoja tehtäisiin muista EU-virastoista. Hyötyä on arvioitu saatavan EPPO:n toiminnan päästyä käyttöön vuonna 2022 reilut 500 miljoonaa euroa, hyödyn määrän on arvioitu siitä vuosittain kasvavan, kun toiminta alkaa täysimääräisesti kattaa myös sen aloittamisen jälkeen käynnistetyt tutkinnat. Komissio on todennut myös uuden arvion alustavaksi, lopullinen laskelma tehdään vasta kun kaikki osallistuvat jäsenvaltiot ovat selvillä. Arvioituihin määriin on aiheuttanut muutoksia erityisesti se, että EPPO:on eivät osallistu kaikki jäsenvaltiot. Komissio on tehnyt arvion siitä lähtökohdasta, että mukana on 20 jäsenvaltiota. Arvioon on vaikuttanut myös se, että arvonlisäveropetosten kynnysarvo lopullisessa neuvottelutuloksessa on 10 miljoonaa euroa. Toisaalta komissio on todennut, että EPPO:lla olisi myönteisiä vaikutuksia myös laajemmin talousrikosten tutkintaan ja syyttämiskäytäntöön EU:n alueella. Epäsuoria positiivisia vaikutuksia on arvioitu aiheutuvan myös suhteessa kolmansiin valtioihin. Lisäämällä kiinnijäämisriskin mahdollisuutta EPPO:lla voi lisäksi olla pelotevaikutus. Sitä kautta sen on arvioitu vahvistavan kansalaisten luottamusta EU:ta ja sen instituutioita kohtaan.

Kuten jatkokirjelmässä on todettu, Suomen osallistumisesta aiheutuvat kustannukset toteutettaisiin valtiontalouden kehyspäätösten ja valtion talousarvioiden mukaisten määrärahojen puitteissa. Suomen maksuosuus katettaisiin valtion talousarvion Suomen EU-maksuja koskevalta menomomentilta. Osuuden tarkkaa määrää ei tässä vaiheessa tiedetä ja se myös jossain määrin tulee vaihtelemaan vuosittain. Myös laskentatapa vaikuttaa. Komission arviossa määrä on reilut 400.000 euroa. Suomen EU-jäsenyydestä aiheutuvien menojen kokonaismäärä valtion talousarviossa on tällä hetkellä vajaat 2 miljardia euroa.

Kuten jatkokirjelmässä edelleen todetaan, EPPO:sta on arvioitu aiheutuvan vain vähäisiä kustannuksia Suomen viranomaisten operatiiviseen toimintaan. Toisaalta on arvioitu, että EPPO:sta saattaa seurata myös kustannussäästöjä.

Lopuksi

Oikeusministeriö korostaa sitä, että Suomen osallistumista puoltaa ennen kaikkea se, että osallistumalla EPPO:n toimintaan Suomi osaltaan tehostaisi EU:n laajuista toimintaa petosten ja lahjusrikosten torjumiseksi. Näiden rikosten selvittäminen on koko EU:n ja erityisesti sen nettomaksajajäsenvaltioiden etu. Suomi voisi myös edistää hyvien käytäntöjen sekä avoimuuden noudattamista EPPO:ssa. EPPO ei edellytä kansallisten tutkinnanjohtojärjestelyjen muuttamista. Suomen neuvottelutavoitteet ovat muutoinkin kokonaisuutena toteutuneet hyvin. Näyttää myös siltä, että EPPO:on tulossa mukaan laaja joukko jäsenvaltioita. Osallistumalla EPPO:on Suomella olisi myös myöhemmin valmiudet arvioida sitä, miten hyvin EPPO on onnistunut tehtävässään ja miten sitä voitaisiin edelleen kehittää.