

Asia

**EU/OSA/Euroopan syyttäjänvirastoa (EPPO) koskeva asetusehdotus**

Kokous

U/E/UTP-tunnus

U 64/2014 vp

**Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu**

Komissio antoi asetusehdotuksen Euroopan syyttäjänviraston (EPPO) perustamiseksi 17.7.2013. Neuvotteluja asetusehdotuksesta on käyty siitä lähtien ja 8.-9.12.2016 pidetyssä OSA-neuvostossa asetusehdotuksen sisällöstä päästiin laajaan yhteisymmärrykseen. Asetuksen hyväksyminen vaatii kuitenkin yksimielisyyden, jota ei ole saavutettu, koska Ruotsi on ilmoittanut, ettei se tässä vaiheessa osallistu EPPO:on. Yksimielisyyden puuttuminen todettiin Coreperissa 19.1.2017 ja vahvistetaan neuvostossa helmikuussa. Tämän jälkeen vähintään 9 jäsenvaltiota voi SEUT 86(1) artiklan mukaisesti pyytää asetusehdotuksen saattamista Eurooppa-neuvoston käsiteltäväksi. Ellei yksimielisyyttä saavuteta myöskään Eurooppa-neuvostossa, vähintään 9 jäsenvaltiota voi ilmoittaa käynnistävänsä asiassa tiiviimmän yhteistyön. Asetuksen hyväksyminen edellyttää myös Euroopan parlamentin suostumusta.

Joulukuun OSA-neuvostossa Suomi hyväksyi asetusehdotuksen sisällön esitettäväksi Euroopan parlamentille hyväksymistä varten (U-jatkokirje 4.11.2016). Tämän U-jatkokirjelmän tarkoituksena on linjata Suomen kanta tiiviimpään yhteistyöhön osallistumisesta.

**Suomen kanta**

Valtioneuvoston EU-vaikuttamisstrategian mukaan unionin budjettia tulee suojata korruptiolta ja muilta petoksilta nykyistä tehokkaammin. Valtioneuvosto on valmis liittymään niiden jäsenvaltioiden joukkoon, jotka pyytävät asian siirtämistä Eurooppa-neuvoston käsiteltäväksi yksimielisyyden saavuttamiseksi. Pyynnön esittämisellä ei vielä lopullisesti oteta kantaa Suomen osallistumiseen EPPO:n toimintaan.

Suomi hyväksyy asetusehdotuksen sisällön EPPO:n perustamisen pohjaksi ja pitää tärkeänä, että lähes neljä vuotta kestäneiden neuvottelujen lopputulosta muutetaan tässä vaiheessa vain siltä osin kuin on ehdottoman välttämätöntä. Jos yksimielisyys on Eurooppa-neuvostossa näin saavutettavissa, Suomi ei estä yksimielisyyden syntyä.

Selvänä voidaan pitää sitä, että perussopimuksen edellyttämä riittävä määrä jäsenvaltioita haluaa aloittaa tiiviimmän yhteistyön EPPO:n perustamiseksi. Suomi korostaa, että EPPO:sta saatavan lisäarvon turvaamiseksi tiiviimpään yhteistyöhön tulee pyrkiä saamaan mukaan mahdollisimman monta jäsenvaltiota.

Suomi on arvioinut EPPO:n toimintaan osallistumisen hyötyjä ja haittoja. EPPO:n perustaminen näyttää tämänhetkisten tietojen valossa varmalta. Suomen edun mukaista on, että siitä saadaan mahdollisimman tehokas. Sillä, miten tehokkaasti EPPO lopulta pystyy EU:n talousarviota suojaamaan, on merkitystä erityisesti unionin nettomaksajavaltioille. Toiminnan tehokkuuteen pystyvät vaikuttamaan ne jäsenvaltiot, jotka siinä ovat mukana.

Ennakkotietojen mukaan asetusehdotuksen sisällöstä käydään vielä neuvotteluja tiiviimpään yhteistyöhön osallistuvien jäsenvaltioiden kesken. On mahdollista, että asetusehdotuksen sisältö näissä neuvotteluissa muuttuu Suomen neuvottelutavoitteiden kannalta huonompaan suuntaan. Tämä vaikeuttaisi Suomen asemaa jatkossa ja vaarantaisi Suomen jo neuvotteluissa saavuttamat tavoitteet. Siksi Suomen vaikutusmahdollisuuksien turvaamiseksi valtioneuvosto on valmis ilmoittamaan Suomen tarkoituksesta osallistua tiiviimpään yhteistyöhön. On keskeistä, että yksittäinen jäsenvaltio voi omalla ilmoituksellaan jättäytyä pois tiiviimmän yhteistyön menettelystä kaikissa neuvotteluvaiheissa.

Valtioneuvosto katsoo, että EPPO:on osallistumisen edellytyksenä on se, että selkeä päätöksentekoon osallistuvien jäsenvaltioiden enemmistö on menossa mukaan EPPO:n toimintaan. Lisäksi on huomioitava komission lopullinen kustannushyötyarvio sekä kansalliset vaikutukset.

### **Pääasiallinen sisältö**

Asetusehdotuksella perustettaisiin Euroopan syyttäjänvirasto EPPO EU:n taloudellisia etuja vahingoittavien rikosten tutkintaa ja syytetoimia varten. Näitä rikoksia olisivat ns. unionipetosdirektiivissä määritellyt rikokset. Näitä olisivat tulopuolella lähinnä tulliveropetokset ja vakavat, vaikutuksiltaan rajat ylittävät arvonlisäveropetokset sekä menopuolella pääosin avustuspetokset. Myös EU-varojen väärinkäyttöön liittyvät lahjus- ja rahanpesurikokset kuuluisivat EPPO:n toimivaltaan, samoin unionipetoksiin erottamattomasti liittyvät rikokset määrätyin edellytyksin. EPPO:n toimivalta ei olisi luonteeltaan yksinomaista, vaan jäsenvaltioiden kanssa jaettua perustuen niin sanottuun otto-oikeuteen, jolloin EPPO:lla olisi oikeus ottaa tapaus kansalliselta viranomaiselta käsiteltäväkseen.

Rakenteeltaan EPPO koostuisi keskustasosta ja jäsenvaltiotasosta. Keskustasolla toimisivat kollegio ja kolmijäseniset pysyvät jaostot. Näiden kokoonpanoon kuuluvat viraston toimintaan osallistuvista maista valitut Euroopan syyttäjät. Käytännön syyttämistoiminnan kannalta keskeisin keskustason toimija olisi pysyvä jaosto, joka valvoisi sitä, että tutkinta jäsenvaltiossa käynnistetään ja että se etenee oikeudenkäyntivaiheeseen asti. Jäsenvaltiotasolla EPPO:n tehtäviä hoitaisi valtuutettu syyttäjä, jonka asema määräytyisi kansallisen lainsäädännön mukaan. Myös menettelyn suhteen asetuksen lähtökohtana on, että tutkinta suoritetaan jäsenvaltioiden kansallisen lain mukaisesti, ottaen huomioon myös asetuksen velvoitteet. Asetuksessa on myös säännökset muun muassa tietosuojasta, EPPO:n suhteesta muihin EU-virastoihin, ei-osallistuviin jäsenvaltioihin sekä kolmansiin maihin ja hallinnosta sekä talousarviosta. EPPO rahoitettaisiin EU:n yleisestä talousarviosta.

Asetusehdotuksen pääasiallista sisältöä on tarkemmin käsitelty U-kirjeessä U 64/2013 vp ja sitä täydentävissä U-jatkokirjeissä.

### **EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely**

SEUT 86(1) artikla, erityinen lainsäätämisyjärjestys (neuvoston yksimielisyys, Euroopan parlamentin hyväksyntä) sekä määräykset tiiviimmistä yhteistyöstä.

Jos asetusehdotuksesta ei neuvostossa päästä rikosoikeudelliseen yhteistyöhön täysimääräisesti osallistuvien jäsenvaltioiden kesken yksimielisyyteen, vähintään 9 jäsenvaltiota voi pyytää asetusehdotuksen saattamista Eurooppa-neuvoston käsiteltäväksi. Jos asiasta päästään tässä vaiheessa yhteisymmärrykseen, Eurooppa-neuvosto palauttaa neljän kuukauden kuluessa ehdotuksen neuvostolle hyväksyttäväksi. Jos asiasta ei päästä yhteisymmärrykseen ja jos vähintään 9 jäsenvaltiota haluaa aloittaa tiiviimmän yhteistyön asetusehdotuksen pohjalta, niiden on saman määräajan puitteissa (4kk) ilmoitettava asiasta Euroopan parlamentille, neuvostolle ja komissiolle.

### **Käsittely Euroopan parlamentissa**

Euroopan parlamentissa asetusehdotuksen vastuuvaliokunta on LIBE-valiokunta. Asian esittelijä valiokunnassa on Barbara Matera (EPP).

### **Kansallinen valmistelu**

U-kirje ja siihen liittyvät aikaisemmat U-jatkokirjeet on käsitelty oikeus- ja sisäasiat-jaostossa (EU7).

Tämä perusmuistio on käsitelty oikeus- ja sisäasiat –jaoston (EU7) kirjallisessa menettelyssä 3.-7.2.2017.

EU-ministerivaliokunta 10.2.2017.

Oikeusministeriö on 16.9.2016 päivätyllä lausuntopyynnöllä pyytänyt kansallisten intressitahojen lausuntoja liittyen Euroopan syyttäjänviraston (EPPO) perustamiseen. Lausuntojen sisältöä on käsitelty 4.11.2016 eduskunnan suurelle valiokunnalle toimitetussa U-jatkokirjeessä.

### **Eduskuntakäsittely**

U 64/2013 vp, LaVL 23/2013 vp, HaVL 26/2013 vp, SuVL 1/2013 vp, LaVL 11/2014 vp, HaVL 15/2014 vp, LaVL 1/2015 vp, HaVL 1/2015 vp. LaVL 20/2016 vp. HaVL 45/2016 vp.

Ennen asetusehdotuksen antamista Suomen suhtautumista EPPO:on on eduskunnassa käsitelty E-asiana E 167/2012 vp, LaVL 2/2013 vp.

### **Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema**

Kuvattu U-kirjelmässä.

### **Taloudelliset vaikutukset**

EPPO:n avulla olisi mahdollista puuttua unionin taloudellisia etuja vahingoittaviin rikoksiin nykyistä tehokkaammin ja siten vähentää niistä unionille ja jäsenvaltioille aiheutuvia taloudellisia tappioita. EU:n taloudellisten etujen suojaaminen nykyistä tehokkaammin on kaikkien jäsenvaltioiden ja erityisesti ns. EU:n nettomaksajien intressien mukaista. Se, kuinka tehokkaasti EPPO:n avulla pystyttäisiin näihin rikoksiin

puuttumaan, riippuu monesta tekijästä, kuten siitä, kuinka moni jäsenvaltio EPPO:on liittyy. Keskeistä on se, miten tehokkaasti rikoksia saadaan paljastettua ja selvitettyä jäsenvaltioissa.

Komissio on julkaissut ehdotuksesta vaikutusarvion SWD(2013) 274 final. EU:n vuotuinen talousarvio on kooltaan noin 1% EU-maiden yhteenlasketusta BKT:sta ja se on vuodelle 2015 noin 145 mrd euroa. Komission vaikutusarviointiaineiston mukaan tarkkoja tilastoja unionin budjettiin kohdistuvien petosten rahallisesta arvosta ei ole saatavissa. Vaikutusarviointiaineiston mukaan tämä selittyy osaksi sillä, että valtaosa EU-budjetista käytetään jäsenvaltioissa, joissa yhtenäistä tilastointikäytäntöä ei ole. Unionin taloudellisiin etuihin kohdistuvien rikosten aiheuttamien taloudellisten menetysten arviointi on osoittautunut hankalaksi myös siksi, että osa unionipetoksista jää pimentoon. Lisäksi osa (väärinkäytökset) käsitellään hallinnollisessa menettelyssä. Käytettävissä olevien tietojen epätarkkuuden takia komission vaikutusarviointiaineistossa on lähdetty oletuksena kuitenkin siitä, että vuosittain noin 3 miljardia euroa on vaarassa joutua petoksen kohteeksi. Vaikutusarvioinnissa on esitetty myös arvioita EPPO:n perustamisesta seuraavasta taloudellisesta hyödystä. Hyödyt seuraisivat erityisesti siitä, että unionipetokset saataisiin nykyistä useammin syytteeseen ja tuomittua, rikoshyötyä palautettua sekä siitä, että rikoksia saataisiin myös ennaltaehkäistyä.

Komissio on esitellyt lokakuussa 2016 uuden alustavan arvionsa EPPO:n kustannusvaikutuksista. Arviossa on pyritty ottamaan huomioon ne muutokset, joita asetusehdotukseen on neuvottelujen kuluessa tehty. Analyysissa 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 Euroopan unionin rikosoikeudellisen yhteistyön virastoon Eurojustiin.

EPPO:n perustamisesta syntyy mm. henkilöstön palkkaamisesta aiheutuvia kustannuksia sekä kiinteistö- ja tietohallintokuluja. Komissio arvioi, että EPPO:n vuotuiset kustannukset olisivat toiminnan päästyä täyteen vauhtiin noin 26,7 miljoonaa euroa. Vertailun vuoksi voidaan todeta, että Eurojust-viraston vuosikulut ovat noin 48 miljoonaa euroa. Komission mukaan merkittävä osa EPPO:n kustannuksista saataisiin kustannussäästöinä muista EU:n virastoista. Arvioinnissa on pidetty arvonlisäveroihin kohdistuvien petosten merkitystä suurena saatavissa olevien hyötyjen kannalta. Analyysissa arvioidaan, että EPPO:n ollessa täydessä toiminnassa sen avulla voitaisiin saavuttaa yli 2,5 miljardin nettohyöty vuosittain. Arvio lähtee siitä, että EPPO:n toimivalta kattaisi yli kahden miljoonan euron vahingon aiheuttavat arvonlisäveropetokset.

EPPO:n perustamisesta arvioidaan aiheutuvan Suomelle vain vähäisiä kustannuksia, koska unionipetoksia ei Suomessa tähän saakka juurikaan ole esiintynyt ja sikäli kun on esiintynyt, ne on tutkittu. Kustannussäästöjä voisi seurata siitä, että unionipetoksia Suomessa tutkittaessa ja syytettäessä valtuutetun syyttäjän kulut maksettaisiin EPPO:n budjetista. Säästöjä voisi seurata myös muutoin EPPO:n osallistumisesta kustannuksiin, joskin päävastuu operatiivisista kustannuksista on jäsenvaltioilla. Olisi myös mahdollista siirtää unionipetoksen käsittely toiseen jäsenvaltioon, jos samaa rikoskokonaisuuteen liittyviä juttuja on vireillä useassa jäsenvaltiossa. Lähtökohtana on, että EPPO:on osallistuminen toteutetaan valtiontalouden kehyspäästösten ja valtion talousarvioiden mukaisten määrärahojen puitteissa.

Komissio on luvannut toimittaa vielä uuden kustannushyötyarvion EPPO:sta lopullisen neuvottelutuloksen pohjalta.

### **Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät**

Yhdistynyt kuningaskunta, Irlanti ja Tanska, joilla on erityisasema rikosoikeudellisen yhteistyön alalla, eivät tule osallistumaan EPPO:n perustamiseen, koska lähtökohtaisesti nämä maat ovat muutoinkin jättäytyneet pois EU:n puitteissa tapahtuvasta rikosoikeudellisesta yhteistyöstä. Nämä erityisasemassa olevat jäsenvaltiot eivät osallistu EPPO:a koskevaan päätöksentekoon. On vielä epäselvää, kuinka laajalti muut jäsenvaltiot tulevat EPPO:on mukaan. Ruotsi on ilmoittanut, ettei se tässä vaiheessa osallistu EPPO:on. Muut jäsenvaltiot eivät ole ilmaisseet kantaansa osallistumisestaan EPPO:on. Puheenjohtajiston tämän hetkinen arvio on, että 19 jäsenvaltiota allekirjoittaisivat kirjeen asian saattamiseksi Eurooppa-neuvoston käsiteltäväksi.

EPPO:n aineellisen toimivallan kannalta keskeisestä, niin sanotusta unionipetosdirektiivistä (PIF-direktiivi) on Coreper-kokouksessa 25.1.2017 hyväksytty neuvoston kompromissi, jonka Euroopan parlamentti tulee hyväksymään omassa käsittelyssään. Kompromississa direktiivin soveltamisalaan sisältyisivät ALV-petokset rajat ylittävissä tapauksissa vahingon ollessa vähintään 10 miljoonaa euroa.

Suomelle tärkeästä liitännäisrikoksia koskevasta EPPO:n toimivallasta on saatu 11.1.2017 päivätty neuvoston oikeuspalvelun kirjallinen lausunto (5137/17). Lausunnossaan neuvoston oikeuspalvelu vahvistaa, että ehdotettu liitännäisrikoksia koskeva sääntely on yhteensopiva EPPO:n perustamista koskevan oikeusperustan SEUT 86 artiklan kanssa.

### **Asiakirjat**

Viimeisin puheenjohtajan asetusehdotus sisältyy asiakirjaan 5766/17.

### **Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot**

Katariina Jahkola / OM, [katariina.jahkola@om.fi](mailto:katariina.jahkola@om.fi), 02951 50246

Lauri Rautio / OM, [lauri.rautio@om.fi](mailto:lauri.rautio@om.fi), 02951 50380

Eeva Aittoniemi / OM, [eeva.aittoniemi@om.fi](mailto:eeva.aittoniemi@om.fi), 0295150170

### **EUTORI-tunnus**

EU/2013/0573

### **Liitteet**

### **Viite**

---

|               |                                                      |
|---------------|------------------------------------------------------|
| Asiasanat     | Euroopan syyttäjävirsto (EPPO), oikeus- ja sisäasiat |
| <b>Hoitaa</b> | <b>OM, SM, UM</b>                                    |
| Tiedoksi      | EUE, OKM, STM, TEM, TULLI, VM, VNK                   |

---