VALTIOVARAINMINISTERIÖ

4.10.2018

VM/Toni Tiala
OM/Jukka Oikarainen

Eduskunnan lakivaliokunnalle

Vastaus eduskunnan lakivaliokunnan pyyntöön toimittaa kirjallinen asiantuntijalausunto asiassa E 62/2018 vp

Asia: Ehdotus Euroopan petostentorjuntaviraston (OLAF) tutkimuksista annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston (EU, Euratom) N:o 883/2013 muuttamisesta Euroopan syyttäjänviraston kanssa tehtävän yhteistyön ja OLAF:n tutkimusten vaikuttavuuden osalta.

Valtiovarainministeriöltä ja oikeusministeriöltä on pyydetty yhteistä lausuntoa viitaten valtakunnansyyttäjäviraston kirjalliseen lausuntoon asiassa E 62/2018 vp. Lausunnon johdosta oikeusministeriö ja valtiovarainministeriö toteavat seuraavaa:

Euroopan petostentorjuntavirasto OLAF:n ja tulevan Euroopan syyttäjävirasto EPPO:n yhteistyön järjestämiseksi komissio on antanut ehdotuksen Euroopan petostentorjuntaviraston (OLAF) tutkimuksista annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU, Euratom) N:o 883/2013 muuttamisesta Euroopan syyttäjäviraston (EPPO) kanssa tehtävän yhteistyön ja OLAF:n tutkimusten vaikuttavuuden osalta. Lisäksi EPPO:n ja OLAF:n välisestä yhteistyöstä säädetään neuvoston asetuksessa (EU) 2017/1939 tiiviimmän yhteistyön toteuttamisesta Euroopan syyttäjänviraston (EPPO) perustamisessa.

Komissio on asettanut tavoitteekseen varmistaa, että kaikkia käytettävissä olevia keinoja hyödynnetään tehokkaasti unionin taloudellisten etujen suojaamiseksi. EPPO ja OLAF ovat molemmat itsenäisiä toimijoita, jotka työskentelevät tämän päämäärän eteen omien toimeksiantojensa puitteissa. EPPO suorittaa rikostutkintaa, jonka tarkoituksena on tutkia unionin taloudellisia etuja vahingoittavat rikkomukset sekä asettaa niiden tekijät ja näiden rikoskumppanit syytteeseen ja tuomittaviksi. OLAF puolestaan suorittaa hallinnollisia tutkimuksia, joiden painopisteenä on etenkin hallinnollisen takaisinperinnän helpottaminen ja EU:n varoihin kohdistuvien lisävahinkojen ehkäiseminen hallinnollisin toimenpitein. Erona on myös se, että OLAF:n toimialueena on koko unioni, kun taas EPPO:n toimialue koostuu tiiviimpään yhteistyöhön osallistuvista jäsenmaista.

EPPO:n ja OLAF:n välisestä yhteistyöstä säädettäessä on olennaista varmistaa se, että roolit ovat selkeät ja päällekkäisyyksiä vältetään. EPPO:a koskevan asetuksen 2017/1939 artiklassa 101 todetaan pääsääntö eli jos EPPO toteuttaa rikostutkintaa, niin OLAF ei saa aloittaa samoja tosiseikkoja koskevaa rinnakkaista hallinnollista tutkimusta paitsi tietyin poikkeuksin. Komission asetusta 883/2013 koskevan ehdotuksen artiklassa 12c todetaan, että OLAF:n on ilmoitettava EPPO:lle ilman aiheetonta viivytystä kaikesta rikollisesta toiminnasta, jonka osalta EPPO voi käyttää toimivaltaansa. Komission mukaan ennen ilmoituksen toimittamista OLAF:n on kuitenkin varmistettava väitteiden perusteet. Ilmoituksen toimittamiselle ei ole asetettu tarkkaa aikarajaa, mutta tie-

tojen alustava arviointi on tehtävä ripeästi ja joka tapauksessa kahden kuukauden kuluessa tietojen saannista. Jos EPPO aloittaa tutkinnan ilmoituksen perusteella tai sillä on jo tutkinta käynnissä samojen tosiseikkojen pohjalta, OLAF ei saa jatkaa tutkimustaan muuten kuin EPPO:n pyynnöstä antamalla sille tukea (artikla 12e) tai käynnistämällä täydentävän tutkimuksen (artikla 12f). Komissio on perustellut täydentävää tutkimusta sillä, että sen avulla valmistellaan väärin maksettujen tukien takaisinperintää ja pyritään estämään lisävahinkojen syntyminen. EPPO voi vastustaa täydentävän tutkimuksen käynnistämistä, jos siitä on haittaa EPPO:n omille tutkimuksille tai syytetoimille.

Komission asetusmuutosehdotuksen käsittelyn aikana on tärkeää varmistaa, että EPPO:n ja OLAF:n yhteistoiminta perustuu tiiviiseen yhteistyöhön, tiedonvaihtoon, täydentävyyteen ja päällekkäisyyksien välttämiseen. Säännösten on oltava tämän osalta selkeitä ja OLAF:n toimintaa on mukautettava komission ehdottamalla tavalla. Samalla on myös huomioitava, että yhteistyön ja tiedonvaihdon käytännön toteuttamistapojen täsmentämiseksi EPPO ja OLAF sopivat vielä erikseen yksityiskohtaisista työjärjestelyistä (artikla 12g). EPPO:a koskevan asetuksen 99 artiklan 3 kohdan mukaan EPPO voi sopia käytännön yhteistyöstä unionin toimielinten, elinten ja laitosten kanssa. Näiden järjestelyjen on oltava luonteeltaan teknisiä ja/tai operatiivisia, ja niillä on pyrittävä erityisesti helpottamaan osapuolten välistä yhteistyötä ja tiedonvaihtoa. Valtionvarainministeriö ja oikeusministeriö katsovat, että yhteistyön puitteet tulee säätää virastoja koskevissa asetuksissa, mutta yhteistyön yksityiskohdat olisivat tarkoituksenmukaista jäädä sovittavaksi työjärjestelyillä. Valtakunnansyyttäjänviraston lausunnossaan esille nostamiin määräaikoihin viitaten Valtionvarainministeriö ja oikeusministeriö katsovat, että asetuksessa tulisi välttää kiinteiden määräaikojen asettamista. Komission ehdotuksen mukaan (artikla 12 a ja 12d) EPPO:n tulisi vastata tiettyihin OLAF:ilta tuleviin pyyntöihin 10 työpäivän kuluessa. Tarkoituksenmukaisempaa olisi muotoilu, jossa tietopyyntöihin tulisi vastata ilman aiheetonta viivytystä.

OLAF:n hallinnollisista tarkastuksista säädetään neuvoston asetuksessa (EURATOM, EY) N:o 2185/96 komission paikan päällä suorittamista tarkastuksista ja todentamisista Euroopan yhteisöjen taloudellisiin etuihin kohdistuvien petosten ja muiden väärinkäytösten estämiseksi sekä neuvoston asetuksessa (EY, EURATOM) N:o 2988/95 Euroopan yhteisöjen taloudellisten etujen suojaamisesta. Näihin asetuksiin komissio ei ole ehdottanut muutoksia, eivätkä ne ole nyt käytävien neuvottelujen kohteena.

Valtakunnansyyttäjänvirasto on lausunnossaan tuonut esille, että asetusluonnoksessa tulisi selkeästi määritellä hallinnollisten seuraamusten sisältö ja hallinnollisten seuraamusten luonne, jotta myöhemmin OLAF:in toimet eivät aiheuttaisi samassa asiassa EPPO:n rikosoikeudellisen toimivallan menetystä. Tältä osin valtionvarainministeriö ja oikeusministeriö katsovat, että *ne bis in idem* -kieltoon liittyviä valtakunnansyyttäjänviraston huolenaiheita on tärkeää seurata neuvottelujen edetessä. Suomen intresseissä on nostaa tähän liittyviä kysymyksiä neuvottelujen kuluessa esille, vaikkei tällä hetkellä olekaan näköpiirissä, että ne bis in idem -ongelmat olisivat konkretisoitumassa OLAF:in ja EPPO:n toimivaltajaon vuoksi. Valtakunnansyyttäjänviraston lausunnossa on valtionvarainministeriön ja oikeusministeriön käsityksen mukaan kyse tulevaisuuteen suuntautuvista, mutta perustelluista huolenaiheista. Huomioiden kuitenkin muuttuvassa ja epäyhtenäisessä tilassa oleva eurooppalainen oikeuskäytäntö valtionvarainministeriö ja oikeusministeriö katsovat, valtakunnansyyttäjänviraston kannasta poikkeavasti, ettei OLAF -asetuksessa olisi tarkoituksenmukaista säätää tässä vaiheessa liian yksityiskohtaisella tavalla hallinnollisen seuraamusten sisällöstä ja luonteesta.

Perusoikeuksien suojaamiseksi komissio on ehdottanut täydennyksiä asetuksen 883/2013 artiklaan 9, joka koskee prosessuaalisia takeita OLAF:in tutkimuksissa. Valtionvarainministeriö ja oikeusministeriö korostavat 9 artiklassa säädettyjen prosessuaalisten takeiden tärkeyttä. Voimassa olevan asetuksen 3 artiklan 3 kohdan säännöksen mukaan tehdessään tarkastuksia ja todentamisia paikan päällä viraston työntekijät noudattavat asianomaisen jäsenvaltion sääntöjä ja käytäntöjä sekä asetuksessa säädettyjä prosessuaalisia takeita, jollei sovellettavasta unionin oikeudesta muuta johdu. Komissio on ehdottanut 3 artiklaa muutettavaksi siten, että viittaukset jäsenvaltion sääntöihin ja käytäntöihin poistettaisiin. Oikeusministeriö ja valtiovarainministeriö katsovat, että Suomen intresseissä olisi jatkovalmistelussa riittävien prosessuaalisten takeiden laaja-alainen turvaaminen siten, että myös asetuksen uusi 3 artikla sisältäisi viittaukset asetuksessa turvattujen prosessuaalisten takeiden lisäksi myös kansalliseen lainsäädäntöön.

Todistusaineiston osalta komissio ehdottaa artiklaan 11 lisäystä, jonka mukaan OLAF:n laatimat kertomukset ovat sallittua todistusaineistoa jäsenvaltion rikosoikeudellisissa menettelyissä, joissa niiden käyttö osoittautuu välttämättömäksi, samalla tavoin ja samoin edellytyksin kuin kansallisten hallinnollisten tarkastajien laatimat hallinnolliset kertomukset. Komissio on todennut, että lopullinen harkinta todistusaineistosta jää kuitenkin aina kansallisten syyttäjäviranomaisten tai tuomioistuinten harkintaan. Tämän kysymyksen osalta valtionvarainministeriö ja oikeusministeriö katsovat, että jatkoneuvotteluissa on pyrittävä turvaamaan kansallisen lainsäädännön ja vapaan todistelun periaatteen ensisijainen soveltaminen. Ensisijaisesti tulisi välttää todisteiden hyödyntämiskelpoisuuteen kohdistuvaa artiklatason sääntelyä. Toissijaisesti valtionvarainministeriö ja oikeusministeriö eivät vastusta tällaisen sääntelyn sisällyttämistä asetukseen, mikäli se on mahdollisimman yleisluontoista ja sisällöltään sellaista, joka ei sido kansallista lainsoveltajaa tai rajoita vapaan todistelun periaatteen toteutumista. Tällaista sääntelyä sisältyy vastaavasti EPPO asetuksen 37 artiklan 2 kohtaan. Kyseisen kohdan mukaan asetus ei vaikuta asiaa käsittelevän tuomioistuimen valtaan harkita vapaasti vastaajan tai EPPO:n syyttäjien esittämiä todisteita.