Tuomas Ojanen

3.3.2020

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

U 11/2019 vp Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan petostentorjuntaviraston (OLAF) tutkimuksia koskevan asetuksen muuttamisesta Euroopan syyttäjäviraston (EPPO) kanssa tehtävän yhteistyön ja OLAF:n tutkimusten vaikuttavuuden osalta (OLAF-asetuksen muutos)

Ehdotuksen pääasiallinen sisältö ja tausta sekä valmisteluprosessi unionitasolla

Asiassa on kysymys Euroopan petostentorjuntaviraston (OLAF) tutkimuksia koskevan Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen N:o 883/2013 muuttamisesta (OLAF -asetuksen muutos). Asetusehdotuksen tavoitteena on mukauttaa OLAFin toimintaa Euroopan syyttäjäviraston (EPPO) perustamisen huomioon ottamiseksi, lisätä OLAFin tutkintatehtävän vaikuttavuutta sekä selkeyttää ja yksinkertaistaa tiettyjä asetuksen säännöksiä.

OLAF-asetuksen muuttaminen liittyy OLAFin ja lokakuussa 2017 hyväksytyllä neuvoston asetuksella perustetun Euroopan syyttäjäviraston (EPPO) välisten suhteiden järjestämiseen. Sekä EPPO että OLAF toimivat EU:n taloudellisten etujen suojaamiseksi, mutta kuitenkin eri tavoin: EPPOlla on toimivalta tutkia EU:n taloudellisia etuja vahingoittavia rikoksia ja nostaa syytteitä niiden perusteella; OLAF puolestaan tekee hallinnollisia tutkimuksia hallinnollisten toimien, kuten takaisinperintöjen, mahdollistamiseksi ja EU:n talousarvioon kohdistuvien lisävahinkojen ehkäisemiseksi.

OLAF toimii kaikissa jäsenvaltioissa, myös niissä, jotka eivät osallistu EPPOn toimintaan. EPPO perustettiin lokakuussa 2017 hyväksytyllä asetuksella, kun taas OLAF perustettiin jo vuonna 1999 suorittamaan hallinnollisia tutkimuksia EU:n taloudellisten etujen suojaamiseksi. EPPOn toiminta on tarkoitus käynnistyä tämän vuoden lopulla.

Komissio antoi ehdotuksensa OLAF -asetuksen muutoksesta 23.5.2018. Ehdotuksen käsittely neuvostossa ja Euroopan parlamentissa alkoi kesällä 2018. Kesäkuussa 2019 saavutettiin yhteisymmärrys neuvoston kannasta. Neuvostossa saavutettu neuvottelumandaatti on pitkälti linjassa kirjelmästä ilmenevien valtioneuvoston kantojen kanssa. Neuvottelut Euroopan parlamentin kanssa ovat käynnistyneet loppuvuodesta 2019.

Kuten valtioneuvoston kirjelmästä ilmenee, komission asetusehdotuksessa on keskitytty ennen muuta OLAF:n ja EPPO:n yhteistoiminnan mahdollistamiseen. Lisäksi asetusehdotuksella pyritään OLAF:n tutkintatehtävän vaikuttavuuden lisäämiseen ja eräiden säännösten selkeyttämiseen. Asetusehdotuksen lähtökohtina on, etteivät ehdotetut muutokset vaikuttaisi OLAF:n toimeksiantoon tai toimivaltuuksiin taikka

jäsenmaiden valtuuksiin tai velvoitteisiin EU:n taloudellisten etujen suojeluun liittyen, eikä kansallisen lainsäädännön soveltamiseen jäsenmaissa.
Valtioneuvoston kirjelmässä näitä lähtökohtia pidetään perusteltuina ja tärkeinä. Kirjelmässä varsinkin pidetään keskeisenä, että jäsenmaiden toimivaltaisten viranomaisten asema säilyy ennallaan, että OLAF:n toimivalta pysyy ennallaan ja että hallinnollisia tutkimuksiaan toimeenpannessaan jäsenvaltion alueella OLAF toimii jatkossakin yhteistyössä jäsenmaan toimivaltaisten viranomaisten kanssa jäsenmaan lakien puitteissa.

Valtioneuvoston kirjelmästä kuitenkin myös ilmenee, että Euroopan parlamentti hyväksyi neuvottelukantansa komission asetusehdotukseen täysistunnossa 16.4.2019. Vaalitauon jälkeen Euroopan parlamentti toimitti neuvostolle 22.10.2019 kirjeen, jossa vahvistettiin Euroopan parlamentin kanta ja valmius käynnistää neuvottelut. Euroopan parlamentin tavoitteena on laajentaa asetuksen tarkastelua komission alkuperäisestä esityksestä. Euroopan parlamentin kanta sisältää myös ehdotuksia, joilla olisi toteutuessaan kansallisia vaikutuksia. Koska Euroopan parlamentti on laajentanut tarkasteluaan komission ehdotuksen ulkopuolelle, tämä valtioneuvoston kirjelmän mukaan vaikeuttaa yhteisen näkemyksen saavuttamista toimielinten välillä. Viittaan tarkemmin parlamentin kannasta valtioneuvoston kirjelmän jaksosta 2.3 ilmenevään.

OLAF-asetuksen muutos on tarkoitus saada hyväksyttyä ennen EPPOn toiminnan käynnistymistä vuoden 2020 lopulla

Kansallinen käsittely

Valtiovarainministeriö toimitti eduskunnalle komission asetusehdotusta koskevan E-kirjeen E 62/2018 vp 5.7.2018 ja neuvostossa käydyissä neuvotteluissa saavutettua neuvoston neuvottelumandaattia koskevan E-jatkokirjeen EJ 14/2019 vp 11.9.2019.

Käsillä olevan U-kirjelmän mukaan E-kirjelmien antamisen perusteena olisi ollut valtiovarainministeriön arvio siitä, että komission muutosehdotukset ovat rajattuja ja että ne liittyvät pääosin OLAFin ja EPPOn välisen yhteistoiminnan järjestämiseen niin, etteivät muutosehdotukset muuttaisi kansallisten viranomaisten asemaa tai kansallisen lainsäädännön sovellettavuutta. Koska Euroopan parlamentin tavoitteena olisi kuitenkin laajentaa asetuksen tarkastelua komission alkuperäisestä esityksestä kirjelmän jaksossa 2.3 selostetulla tavalla, eduskunnalle on toimitettu 19.12.2019 käsillä oleva U-kirjelmä asetusehdotuksesta ja Euroopan parlamentin kannoista.

E-kirjelmiä on käsitelty eduskunnan lakivaliokunnassa (LaVL 20/2018 vp) ja hallintovaliokunnassa (HaVL 28/2018 vp ja HaVL 7/2019 vp), joka katsoi 11.10.2019, että asetusehdotuksesta tulee antaa erikseen eduskunnalle tarkempi selvitys erillisellä U-kirjeellä (HaVL 7/2019 vp).

Perustuslakivaliokunta ei ole aiemmin lausunut käsillä olevasta asiasta. Valiokunta on kuitenkin aiemmin lausunut EPPO:n perustamista koskevasta asetusehdotuksesta (ks. PeVL 19/2017 vp ja PeVL 61/2016 vp, ks. myös PeVP 9/2017 vp). Kuten valiokunnan

lausunnoista ilmenee, Suomen liittymiseen EPPO:oon, samoin kuin EPPOn toimivaltuuksiin ja yleensä toimintaan liittyy myös valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellisiä näkökohtia.

Kuulemispyynnön 21.2.2020 jälkeen on tullut julkisuudessa esiin (Helsingin Sanomat 22.2.2020), että valtioneuvoston oikeuskansleri pyysi loka-marraskuussa 2019 valtiovarainministeriöltä selvitystä eduskunnan informoimisesta muun muassa käsillä olevassa asiassa. Valtiovarainministeriön tiedotteesta 24.2.2020, että ministeriö on vastannut oikeuskanslerin selvityspyyntöön joulukuussa 2019 (muistio 2.12.2019). Muistiossa perustellaan E-kirjelmien antamista perustuslain 97 §:n mukaisessa menettelyssä sillä, että ”komission ehdotuksella ei laajennettu OLAF:n valtuuksia tai toimeksiantoa eikä muutoksilla ollut vaikutusta kansalliseen lainsäädäntöön tai kansallisten viranomaisten asemaan”. Kun Euroopan parlamentin lokakuussa 2019 vahvistamalla neuvottelukannalla olisi kuitenkin toteutuessaan vaikutusta kansallisten viranomaisten asemaan ja kun myös hallintovaliokunta oli lokakuussa edellyttänyt tarkempaa selvitystä parlamentin muutosehdotuksista erillisellä U-kirjelmällä, valtiovarainministeriö on laatinut käsillä olevan, 19.12.2019 eduskunnalle toimitetun U-kirjelmän.

Arvio

Nähdäkseni käsillä oleva asia tuo esiin ensinnäkin perustuslain 96 §:n ja 97 §:n keskinäissuhteisiin liittyviä kysymyksiä, joissa on nyt kysymys erityisesti siitä, olisiko käsillä olevassa asiassa pitänyt jo aiemmin toimittaa eduskunnalle valtioneuvoston U-kirjelmä perustuslain 96 §:n mukaisesti eduskunnalle kannan määrittelyä varten perustuslain 97 §:n mukaisten E-kirjelmien sijasta.

Perustuslain 96 §:n tarkoituksena on perustuslain esitöiden (HE 1/1998 vp, s. 153) mukaan varmistaa eduskunnan mahdollisuus vaikuttaa kaikkien niiden EU:ssa tehtävien päätösten valmisteluun, jotka sisältönsä puolesta kuuluisivat eduskunnan toimivaltaan, jos Suomi ei olisi EU:n jäsen (ks. myös SuVL 3/1995 vp ja PeVL 20/1996 vp). Perustuslain 96 § on valtioneuvostoa oikeudellisesti velvoittava: säännös edellyttää, että valtioneuvosto saattaa asian eduskunnan käsiteltäväksi U-kirjelmällä perustuslain 96 §:n 1 momentin mukaisten edellytysten täyttyessä, so. kun kysymys on ehdotuksista ”sellaisiksi säädöksiksi, sopimuksiksi tai muiksi toimiksi, joista päätetään Euroopan unionissa ja jotka muutoin perustuslain mukaan kuuluisivat eduskunnan toimivaltaan.” Perustuslain 96 §:n 2 momentista edelleen ilmenee, että valtioneuvoston on toimitettava kirjelmällään 1 momentissa tarkoitettu ehdotus eduskunnalle *viipymättä* siitä tiedon saatuaan eduskunnan kannan määrittelyä varten.

Sitä vastoin perustuslain 97 §:n mukainen menettely on väljempi ja valtioneuvostollekin harkintavaltaa jättävä. Käytännössä perustuslain 97 §:n mukaisia E-asioita viedään eduskuntaan joko siksi, että eduskunta on pyytänyt niitä koskevaa tietoa tai siksi, että valtioneuvosto on itse arvioinut tarpeelliseksi antaa eduskunnalle asiasta selvityksen.

Käsillä oleva valtioneuvoston U-kirjelmä on toimitettu eduskunnalle 19.12.2019. Komissio antoi asetusehdotuksensa 23.5.2018. Koska asetusehdotuksessa voidaan katsoa olevan kysymys sellaisesta perustuslain 96 §:n 1 momentissa tarkoitetusta säädöksestä, josta päätetään Euroopan unionissa ja joka kuuluu eduskunnan toimivaltaan, etenkin kun perutuslain 96 §:n 1 momentissa tarkoitettua muodollista edellytystä on tulkittava eduskunnan aseman turvaamalla tavalla laajasti (HE 1/1998 vp, s. 153), ja koska ”valtioneuvoston on toimitettava kirjelmällään 1 momentissa tarkoitettu ehdotus eduskunnalle viipymättä siitä tiedon saatuaan eduskunnan kannan määrittelyä varten” (2 mom.), U-kirjelmän toimittamista eduskunnalle yli puolitoista vuotta komission asetusehdotuksen antamisen jälkeen voidaan sinänsä pitää ongelmallisena perustuslain 96 §:n kannalta.

Toinen asia on, että perustuslain 96 §:n ja 97 §:n mukaisten menettelyjen välinen ero on muodostunut valtiokäytännössä varsin epäselväksi ja että eduskunnalla on sinänsä mahdollisuus vaikuttaa Suomen kannan muodostamiseen sekä perustuslain 96 että 97 §:n nojalla. Ylipäätään muodollis-juridisten seikkojen sijasta viime kädessä tärkeintä on eduskunnan ajantasaisten vaikutusmahdollisuuksien reaalisuus sekä tähän liittyen se, että valtioneuvoston eduskunnalle antama selvitys on riittävää, ajantasaista ja oikea-aikaista, jotta eduskuntaa ei aseteta jo tapahtuneiden tosiasioiden eteen ja jotta eduskunta voi esittää EU-asioista sellaisia kantoja, jotka ovat lähtökohtana hallituksen toimille unionissa.

Käsillä olevassa asiassa on sinällään koetettu varmistaa eduskunnan mahdollisuus vaikuttaa asetusehdotuksen valmisteluun edellä mainituilla E-kirjelmillä. Valtioneuvoston ja ministeriön toimien valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin kannalta on myös jossain määrin merkityksellistä, että komission asetusehdotus ei laajentaisi OLAF:n toimivaltuuksia tai toimeksiantoa taikka merkittävästi vaikuttaisi kansalliseen lainsäädäntöön tai kansallisten viranomaisten asemaan. Valtioneuvosto on myös varsin pian toimittanut eduskunnalle käsillä olevan U-kirjelmän sen jälkeen, kun lokakuussa 2019 vahvistui Euroopan parlamentin tavoite laajentaa asetuksen tarkastelua komission alkuperäisestä ehdotuksesta, ja kun eduskunnan hallintovaliokunta oli pyytänyt tarkempaa selvitystä parlamentin muutosehdotuksista erillisellä U-kirjelmällä.

Edellä mainitut näkökohdat nähdäkseni vähentävät ministeriön ja valtioneuvoston toiminnan moitittavuutta perustuslain 96 §:n kannalta, joskaan eivät täysin poista sitä, koska perustuslain 96 § on kuitenkin valtioneuvostoa oikeudellisesti velvoittava 1 momentin edellytysten täyttyessä. Lisäksi hallintovaliokunta piti lausunnossaan HaVL 7/2019 vp E-jatkokirjelmää ongelmallisena, koska siinä ei juurikaan esitetty kannanottoja asetusehdotuksen asialliseen sisältöön tai Euroopan parlamentin muutosehdotuksiin. Koska jatkokirjelmä ei tarjonnut ”asianmukaista ja riittävää pohjaa ehdotuksen arviointiin kansallisten viranomaisten aseman ja toimivaltuuksien kannalta”, hallintovaliokunta päätti pyytää ehdotuksesta tarkempaa selvitystä erillisellä U-kirjelmällä (HaVL 7/2019 vp).

Nähdäkseni perustuslakivaliokunnan lausunnossa pitäisikin huomauttaa siitä, että perustuslain 96 §:n mukaan valtioneuvostolla on velvollisuus toimittaa viipymättä perustuslain 96 §:n 1 momentissa tarkoitettu ehdotus eduskunnalle viipymättä siitä tiedon

saatuaan eduskunnan kannan määrittelyä varten ja ettei perustuslain 96 § tältä osin anna valtioneuvostolle mitään harkintavaltaa.

Käsillä olevaan asiaan liittyvät ongelmat perustuslain 96 §:n kannalta juontuvat kuitenkin nähdäkseni yleisemmin siitä, että ero U- ja E-asioiden välillä on vähitellen muodostunut valtiokäytännössä varsin epäselväksi. Tästä syystä perustuslakivaliokunnan olisi syytä harkita, olisiko lausuntoon syytä sisällyttää kannanotto tarpeesta alkaa selvittää perustuslain 96 §:n ja 97 §:n mukaisten menettelyjen keskinäissuhteita sekä niiden toimivuutta etenkin siitä näkökulmasta, miten ne tosiasiassa varmistavat eduskunnan mahdollisuudet vaikuttaa kaikkien sellaisten EU-asioiden valmisteluun, jotka sisältönsä puolesta kuuluvat eduskunnan toimivaltaan.

Valtiovarainministeriön muistiossa 2.12.2019 tuodaan esiin, että ”(j)atkossa valtiovarainministeriö tulee kiinnittämään entistä enemmän huomiota siihen, että eduskuntaa informoidaan siten, että eduskunnan päätöksentekoa varten tarvitsemat tiedot ovat oikea-aikaisesti käytettävissä” ja että erityisesti ”tulkinnanvaraisissa tapauksissa käsittelyjärjestystä koskevissa kysymyksissä ollaan etukäteen yhteydessä eduskunnan asianomaisten valiokuntien sihteereihin.”

Valtiovarainministeriön aikomukset eivät ole ongelmattomia. Kysymys on kuitenkin eduskunnan aseman ja vaikutusmahdollisuuksien turvaamisesta. Koska perustuslain 96 § on kirjoitettu valtioneuvostoa selvästi velvoittavaan muotoon, nähdäkseni kysymys siitä, toimitetaanko EU-asia eduskunnan käsiteltäväksi U- vai E-kirjelmänä, ei voi jäädä vain ministeriön virkamiesten ja eduskunnan valiokunnan sihteerien välisen epävirallisen ja sattumanvaraisen yhteyden- ja neuvonpidon varaan.

Tietoisempia käsittelyjärjestysratkaisuja voisi edistää se, että perustuslain 96 §:n mukaista U-kirjelmää säännönmukaisesti edellytetään perustuslain 96 §:n 1 momentin mukaisten edellytysten ollessa käsillä ja että valtioneuvoston E-kirjelmissä tulisi jatkossa tehdä nimenomaisesti selkoa varsinkin tulkinnanvaraisissa asioissa siitä, miksi asiassa on pidetty riittävänä E-kirjelmää U-kirjelmän sijasta. Tällä tavoin eduskunnalle syntyisivät edellytykset ottaa tarvittaessa kantaa käsittelyjärjestykseen kussakin yksittäistapauksessa.

Perustuslakivaliokunnan valtiosääntöoikeudellisen tehtävän kannalta käsillä oleva valtioneuvoston U-kirjelmä ei anna aineksia tarkemmille perustuslain tulkintakannanotoille, jotka koskisivat valtioneuvoston kantoja asioissa. Nähdäkseni perustuslakivaliokunnan lausunnossa voidaan kuitenkin sisällöllisesti yhtyä valtioneuvoston kirjelmän kantoihin (jakso 6).

Etenkin perustuslakivaliokunta voisi osaltaan painottaa, että käsillä olevassa asetusmuutoksessa tulisi ensi sijassa keskittyä komission ehdotuksen mukaisiin kohdennettuihin toimiin, jotta asetus saadaan hyväksyttyä ennen EPPO:n toiminnan käynnistymistä. Tätä perustelisi myös se, että parlamentin muutosehdotuksiin sisältyy eräiltä osin valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallisia tai ainakin kysymyksiä esille tuovia kohtia. Viittaan erityisesti parlamentin ehdotukseen siitä, että kansallisille tuomioistuimille asetettaisiin velvoite tiedottaa OLAF:ia syistä, joiden perusteella OLAF:n

toimittamat todisteet on hylätty, ja että OLAF:n pääjohtajan olisi näiden tietojen pohjalta arvioitava vuosikertomuksessa todistusaineiston käytettävyyttä jäsenmaissa. Euroopan parlamentti tavoittelee näillä muutoksilla OLAF:n kertomusten ja suositusten käytön tehostamista jäsenvaltioissa. Kuten valtioneuvoston kirjelmässä tuodaan kuitenkin esiin, parlamentin muutosehdotus herättää kysymyksiä tuomioistuinten riippumattomuuden kannalta. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa olisi tästä(kin) syystä korostettava eduskunnan riittävää ja ajantasaista informointia asetusehdotuksen jatkovalmistelusta unionissa.

Helsingissä 3. päivänä maaliskuuta 2020

Tuomas Ojanen

OTT, professori

Helsinki