Valiokunnan lausunto HaVL 1/2020 vp– U 11/2019 vp

Hallintovaliokunta

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)

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

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) (U 11/2019 vp): Asia on saapunut hallintovaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava suurelle valiokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- neuvotteleva virkamies Toni Tiala, valtiovarainministeriö
- neuvotteleva virkamies Miia Ljungqvist, oikeusministeriö

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:
- sisäministeriö

Viitetiedot

Hallintovaliokunta on käsitellyt asetusehdotusta aiemmin asian E 62/2018 vp yhteydessä ja antanut lausunnot HaVL 7/2019 vp ja HaVL 28/2018 vp.

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Komissio on antanut 23.5.2018 ehdotuksensa Euroopan petostentorjuntaviraston (OLAF) tutkimuksia koskevan Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen N:o 883/2013 muuttamisesta. Ehdotuksen tavoitteena on mukauttaa OLAFin toimintaa Euroopan syyttäjäviraston (EPPO) pe-

rustamisen huomioon ottamiseksi, lisätä OLAFin tutkintatehtävän vaikuttavuutta sekä selkeyttää ja yksinkertaistaa asetuksen säännöksiä. Sekä EPPO että OLAF toimivat molemmat EU:n taloudellisten etujen suojaamiseksi, mutta kummallakin on oma roolinsa.

Ehdotuksen käsittely neuvostossa ja Euroopan parlamentissa on käynnistynyt kesällä 2018. Kesäkuussa 2019 on saavutettu yhteisymmärrys neuvoston kannasta. Neuvottelut Euroopan parlamentin kanssa ovat käynnistyneet loppuvuodesta 2019. Asetus on tarkoitus saada hyväksyttyä ennen EPPOn toiminnan käynnistymistä vuoden 2020 lopulla.

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto pitää välttämättömänä, että EU:n varoja käytetään vastuullisesti ja tehokkaasti. OLAF:lla on merkittävä rooli EU:n varoihin kohdistuvien petosten ja väärinkäytösten torjunnassa ja sen toiminnan tuloksia voidaan osaltaan käyttää EU-varojen vastaanottamisen ja oikeusvaltioperiaatteen noudattamisen välisen yhteyden varmistamisessa. Nämä näkökohdat tulee ottaa huomioon neuvoteltaessa OLAF:n toiminnan uudistamisesta.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä vahvistaa EU:n taloudellisten etujen suojaamiseen liittyvää lainsäädäntökehystä ja huolehtia petostentorjuntaan käytettävissä olevien keinojen tehokkaasta hyödyntämisestä. Valtioneuvosto tukee komissiota sen pyrkimyksissä käynnistää Euroopan syyttäjäviraston (EPPO) toiminta aikataulussaan ja siihen liittyen on olennaista, että EU:n petostentorjuntavirasto OLAF:n ja EPPO:n välinen yhteistyösuhde määritellään riittävän selkeästi.

Valtioneuvosto pitää hyvänä, että komissio on keskittynyt OLAF:ia koskevan asetuksen 883/2013 muutosehdotuksissa pääosin OLAF:n ja EPPO:n yhteistoiminnan mahdollistamiseen. Olennaisia periaatteita yhteistoiminnan järjestämisessä ovat tiivis yhteistyö, tiedonvaihto, täydentävyys ja päällekkäisyyksien välttäminen. Valtioneuvosto voi tukea komission ehdottamia muutoksia näiltä osin. Lisäksi valtioneuvosto korostaa, että vaikka OLAF:n ja EPPO:n yhteistyön puitteet tulee säätää virastoja koskevissa asetuksissa, niin yhteistyön yksityiskohdista olisi tarkoituksenmukaista sopia virastojen välisillä yhteistyöjärjestelyillä.

Edellä mainitun lisäksi komissio ehdottaa myös muutoksia, jotka liittyvät OLAF:n tutkintatehtävän vaikuttavuuden lisäämiseen ja eräiden säännösten selkeyttämiseen. Valtioneuvosto pitää tärkeänä komission lähtökohtaa, jonka mukaan ehdotetuilla muutoksilla ei ole vaikutusta OLAF:n toimeksiantoon tai valtuuksiin. Komission mukaan ehdotuksella ei myöskään ole vaikutusta jäsenmaiden valtuuksiin tai velvoitteisiin EU:n taloudellisten etujen suojeluun liittyen eikä kansallisen lainsäädännön soveltamiseen jäsenmaissa.

Valtioneuvosto pitää olennaisena huomioida asetuksen käsittelyn yhteydessä ja tarvittaessa edelleen selkeyttää sitä, että jäsenmaiden toimivaltaisten viranomaisten asema säilyy ennallaan eikä OLAF:n toimivaltaa muuteta. OLAF:n on hallinnollisia tutkimuksiaan toimeenpannessaan jäsenvaltion alueella toimittava jatkossakin yhteistyössä jäsenmaan toimivaltaisten viranomaisten kanssa jäsenmaan lakien puitteissa.

Valtioneuvosto hyväksyy ehdotuksen OLAF:n osallistumisesta jäsenmaiden välisen arvonlisäveropetosten torjuntaa ja tietojenvaihtoa varten perustetun Eurofisc-verkoston puitteissa tapahtu-

vaan toimintaan. Pankkitilitietojen saatavuuteen liittyen komissio viittaa ehdotuksessaan viidennen rahanpesun vastaisen direktiivin mukaisiin kansallisiin rekistereihin sekä rahanpesun selvittelykeskuksiin. Valtioneuvosto katsoo, että jäsenvaltioiden viranomaistahoihin viitattaessa tulisi asetuksessa käyttää yleisempää nimitystä kansalliset toimivaltaiset viranomaiset. Kansalliset toimivaltaiset viranomaiset tekevät yhteistyötä OLAF:n kanssa kansallisen lainsäädännön puitteissa.

Neuvostossa saavutettu neuvottelumandaatti on pitkälti linjassa valtioneuvoston kantojen kanssa. Vuoden 2019 lopulle saakka jatkuvan EU-puheenjohtajuuskautensa aikaan Suomi käy neuvotteluita muiden EU:n toimielinten kanssa neuvoston kannan pohjalta. Euroopan parlamentti on ensimmäisessä käsittelyssään laajentanut tarkasteluaan komission ehdotuksen ulkopuolelle, mikä vaikeuttaa yhteisen näkemyksen saavuttamista toimielinten välillä.

Valtioneuvosto katsoo, että nyt käsillä olevassa asetusmuutoksessa tulisi ensi sijassa keskittyä komission ehdotuksen mukaisiin kohdennettuihin toimiin, jotta asetus saadaan hyväksyttyä ennen EPPO:n toiminnan käynnistymistä. Asetuksen laajempi uudelleentarkastelu tulisi toteuttaa sen jälkeen. Mikäli tarkastelua päädyttäisiin laajentamaan Euroopan parlamentin ehdotusten suuntaan, tulisi muutosten tukea pyrkimyksiä parantaa OLAF:n tutkintatehtävän vaikuttavuutta ja toimintaa sekä selventää ja yksinkertaistaa asetuksen säännöksiä ilman että niillä on olennaisia vaikutuksia kansallisten viranomaisten asemaan tai toimivaltuuksiin. Erityisesti Euroopan parlamentin ehdotus kansallisille tuomioistuimille asetettavasta raportointivelvoitteesta OLAF:n suuntaan on ongelmallinen suhteessa tuomioistuinten riippumattomuuteen. Kansallisiin toimivaltaisiin viranomaisiin liittyviä ehdotuksia voidaan harkita, mikäli ne kuuluvat tavanomaisen yhteistoiminnan piiriin eivätkä ne edellytä muutoksia toimivaltuuksiin. Vastaavasti voidaan harkita sellaisia ehdotuksia, jotka liittyvät EU:n elinten sisäiseen toimintaan tai elinten välisiin yhteistyöjärjestelyihin. Lopullinen kanta määritellään neuvoston ja Euroopan parlamentin välisissä neuvotteluissa saavutetun kokonaisuuden perusteella.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

EU:n petostentorjuntavirasto OLAF on perustettu vuonna 1999 suorittamaan hallinnollisia tutkimuksia EU:n taloudellisten etujen suojaamiseksi. Käsiteltävänä oleva asetusehdotus liittyy erityisesti OLAFin ja lokakuussa 2017 hyväksytyllä neuvoston asetuksella perustetun Euroopan syyttäjäviraston (EPPO) välisten suhteiden järjestämiseen. EPPOlla on valtuudet suorittaa unionin taloudellisia etuja vahingoittavien rikosten tutkintaa ja nostaa syytteitä EPPOon osallistuvien jäsenmaiden tuomioistuimissa, kun taas OLAF tekee hallinnollisia tutkimuksia hallinnollisten toimien, kuten takaisinperintöjen, mahdollistamiseksi ja EU:n talousarvioon kohdistuvien lisävahinkojen ehkäisemiseksi. OLAF toimii jatkossakin kaikissa jäsenmaissa, myös niissä, jotka eivät osallistu EPPOn toimintaan. Lisäksi ehdotuksen tarkoituksena on lisätä OLAFin tutkintatehtävän vaikuttavuutta ja selkeyttää eräitä säännöksiä. Tavoitteena on, että asetusmuutos hyväksyttäisiin ennen EPPOn toiminnan käynnistymistä vuoden 2020 lopulla.

Hallintovaliokunta on käsitellyt ehdotusta aiemmin kirjelmän E 62/2018 vp ja jatkokirjelmän EJ 14/2019 vp pohjalta ja antanut lausunnot HaVL 7/2019 vp ja HaVL 28/2018 vp. Vaikka asetusehdotuksen pääsisältö liittyy OLAFin ja EPPOn välisen suhteen järjestämiseen, valiokunta on

todennut ehdotuksen sisältävän myös kansallisten viranomaisten kannalta merkityksellistä sääntelyä. Valiokunta on edellyttänyt, että ehdotuksesta tulee antaa tarkempi selvitys U-kirjelmällä.

Saadun selvityksen perusteella kesäkuussa 2019 saavutettu neuvoston yleisnäkemys sisältää tärkeitä tarkennuksia komission muutosehdotuksiin. Valiokunnan näkemyksen mukaan neuvoston kanta on pitkälti linjassa valtioneuvoston kannan ja hallintovaliokunnan esittämien huomioiden kanssa. Valiokunta kannattaa sitä, että EU:n taloudellisten etujen suojaamiseen liittyvää lainsäädäntökehystä vahvistetaan ja petostentorjuntaan käytettävissä olevia keinoja hyödynnetään tehokkaasti. Tehokkaan toiminnan ja OLAFin ja EPPOn toisiaan täydentävän roolin vuoksi on keskeistä muun muassa se, että virastojen yhteistyösuhde on selkeä, tietojenvaihto toimii ja päällekkäisiä toiminnallisuuksia vältetään. Hallintovaliokunta pitää olennaisena, että jäsenmaiden toimivaltaisten viranomaisten asema säilyy ennallaan ja ettei OLAFin toimivaltaa muuteta. OLAFin on hallinnollisia tutkimuksiaan toimeenpannessaan jäsenvaltion alueella toimittava jatkossakin yhteistyössä jäsenmaan toimivaltaisten viranomaisten kanssa jäsenmaan lakien puitteissa. Näihin seikkoihin on syytä kiinnittää huomiota myös Euroopan parlamentin kanssa käytävissä neuvotteluissa.

Euroopan parlamentin täysistunto on hyväksynyt huhtikuussa 2019 ensimmäisen käsittelyn kannassa yhteensä 140 muutosehdotusta komission ehdotukseen. Osa parlamentin ehdotuksista liittyy komission ehdottamiin muutoksiin, mutta huomattava osa niistä menee komission tarkastelun ulkopuolelle. Parlamentti pyrkii ehdotuksillaan asetuksen laaja-alaiseen tarkasteluun komission ehdottaman kohdennetun tarkastelun sijasta.

Euroopan parlamentin kanta sisältää myös ehdotuksia, joilla olisi toteutuessaan kansallisia vaikutuksia. Suomen kannalta olennainen parlamentin ehdotus koskee kansallisille tuomioistuimille asetettavaa velvoitetta tiedottaa OLAFia syistä, joiden perusteella OLAFin toimittamaa todistusaineistoa ei ole päätetty käyttää hyväksi. Hallintovaliokunnan asiantuntijakuulemisessa on tuotu esiin ehdotuksen ongelmallisuus tuomioistuinten riippumattomuuden kannalta, mihin valtioneuvoston kannassakin viitataan.

Hallintovaliokunta katsoo, että käsillä olevassa asetusmuutoksessa tulee ensisijaisesti keskittyä komission ehdotuksen mukaisiin kohdennettuihin toimiin, jotta asetus saadaan hyväksyttyä ennen EPPOn toiminnan käynnistymistä. On tärkeää, että OLAFin ja EPPOn välinen yhteistyösuhde tulee määritellyksi riittävän selkeästi. Asetuksen laajempi tarkastelu on mahdollista toteuttaa myöhemmin. Mikäli tarkastelua päädytään laajentamaan Euroopan parlamentin ehdotusten suuntaan, tulee muutosten tukea pyrkimyksiä parantaa OLAFin tutkintatehtävän vaikuttavuutta ja toimintaa sekä selventää ja yksinkertaistaa asetuksen säännöksiä. Valtioneuvoston kannassa todetun mukaisesti hallintovaliokunta katsoo, että kansallisiin toimivaltaisiin viranomaisiin liittyviä ehdotuksia voidaan harkita, mikäli ne kuuluvat tavanomaisen yhteistoiminnan piiriin eivätkä ne edellytä muutoksia toimivaltuuksiin. Valiokunta pitää perusteltuna valtioneuvoston näkemystä siitä, että lopullinen kanta määritellään neuvoston ja Euroopan parlamentin välisissä neuvotteluissa saavutetun kokonaisuuden perusteella.

Valiokunnan lausunto HaVL 1/2020 vp

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Hallintovaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan korostaen edellä esitettyjä näkökohtia.

Helsingissä 28.2.2020

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Riikka Purra ps
jäsen Tiina Elo vihr
jäsen Jussi Halla-aho ps
jäsen Hanna Holopainen vihr
jäsen Hanna Huttunen kesk
jäsen Anna-Kaisa Ikonen kok
jäsen Mikko Kärnä kesk
jäsen Aki Lindén sd
jäsen Mauri Peltokangas ps
jäsen Juha Pylväs kesk
jäsen Piritta Rantanen sd
jäsen Matti Semi vas
jäsen Heidi Viljanen sd

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Minna-Liisa Rinne