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

Lakivaliokunta

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 lakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava suurelle valiokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- neuvotteleva virkamies Toni Tiala, valtiovarainministeriö
- neuvotteleva virkamies Miia Ljungqvist, oikeusministeriö
- valtionsyyttäjä Ritva Sahavirta, Syyttäjälaitos

Viitetiedot

Lakivaliokunta on aiemmin käsitellyt asiaa E 62/2018 vp ja antanut asiasta lausunnon LaVM 20/2018 vp.

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Komissio on 23.5.2018 antanut ehdotuksensa Euroopan petostentorjuntaviraston (OLAF) tutkimuksia koskevan Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen N:o 883/2013 muuttamisesta. Ehdotuksen pääasiallinen sisältö ilmenee valtioneuvoston kirjelmästä. Ehdotuksen käsittely neuvostossa ja Euroopan parlamentissa on käynnistynyt kesällä 2018. Kesäkuussa 2019 on saavutettu yhteisymmärrys neuvoston kannasta. Neuvottelut Euroopan parlamentin kanssa ovat käynnis-

tyneet loppuvuodesta 2019. Asetus on tarkoitus saada hyväksyttyä ennen uuden Euroopan syyttäjäviraston (EPPO) toiminnan käynnistymistä vuoden 2020 lopulla.

Valtioneuvosto on laatinut ehdotuksesta aiemmin kirjelmän E 62/2018 vp sekä jatkokirjelmän EJ 14/2019 vp.

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 tapahtuvaan 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. OLAFin tutkimusten tuloksia käytetään mahdollistamaan hallinnollisia toimia ja takaisinperintöjä sekä tukemaan syytteeseenpanoa.

Komissio ehdottaa muutoksia OLAFia koskevaan asetukseen (883/2013), koska EU:n taloudellisten etujen suojaamiseen liittyvä institutionaalinen toimintaympäristö on muuttumassa merkittävästi vuonna 2017 hyväksytyn unionipetosdirektiivin ja Euroopan syyttäjäviraston (EPPO) perustamisasetuksen vuoksi. Aikaisintaan vuoden 2020 lopulla toimintansa käynnistävällä EPPOlla on valtuudet suorittaa unionin taloudellisia etuja vahingoittavien rikosten tutkintaa ja nostaa syytteitä EPPOon osallistuvien jäsenmaiden tuomioistuimissa.

Koska OLAFia koskevan asetuksen muutokset on tarkoitus saada voimaan hyvissä ajoin ennen vuoden 2020 loppua ja EPPOn toiminnan käynnistymistä, komissio on kirjelmän mukaan painottanut sisällyttäneensä ehdotukseensa vain rajatun määrän muita kuin EPPOn kanssa tehtävää yhteistoimintaa koskevia muutoksia. Komissio on korostanut, ettei ehdotetuilla muutoksilla ole vaikutusta OLAFin toimeksiantoon tai valtuuksiin eikä jäsenvaltioiden valtuuksiin tai velvoitteisiin EU:n taloudellisten etujen suojeluun liittyen. Neuvosto on saavuttanut yhteisymmärryksen neu-

voston kannasta komission ehdotukseen kesäkuussa 2019 Euroopan parlamentin kanssa käytäviä neuvotteluja varten.

Euroopan parlamentti on hyväksynyt neuvottelukantansa komission asetusehdotukseen 16.4.2019. Euroopan parlamentin tavoitteena on laajentaa asetuksen tarkastelua komission alkuperäisestä esityksestä. Euroopan parlamentin kanta sisältää myös ehdotuksia, joilla on toteutuessaan kansallisia vaikutuksia.

Valtioneuvosto on laatinut ehdotuksesta aiemmin kirjelmän E 62/2018 vp sekä jatkokirjelmän EJ 14/2019 vp. Lakivaliokunta on antanut asiasta lausunnon LaVL 20/2018 vp. Valiokunta arvioi asiaa neuvottelutilanteen sekä aiemmin antamansa lausunnon valossa.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan kesäkuussa 2019 saavutettu neuvoston kanta ja neuvottelumandaatti Euroopan parlamentin kanssa käytäviä neuvotteluja varten on pitkälti linjassa valtioneuvoston kantojen ja lakivaliokunnan aiemmin esittämien huomioiden kanssa. Valiokunta pitää tätä myönteisenä. Valtioneuvoston tavoin valiokunta pitää aiemmassa lausunnossaan toteamallaan tavalla olennaisena, että OLAFin ja EPPOn välinen yhteistyösuhde määritellään riittävän selkeästi ja että keskeisiä periaatteita ovat tiivis yhteistyö, tiedonvaihto, täydentävyys ja päällekkäisyyksien välttäminen. Muutoinkin valtioneuvoston kanta on valiokunnan näkemyksen mukaan lähtökohtaisesti asianmukainen.

Lakivaliokunta on ehdotuksesta antamassaan lausunnossa (LaVL 20/2018 vp, s. 4) yhtynyt valtiovarainministeriön ja oikeusministeriön näkemyksiin muun muassa siitä, että asetuksessa tulee välttää kiinteiden määräaikojen asettamista EPPOlle koskien OLAFilta tulevia tietopyyntöjä ja että tarkoituksenmukaisempaa on edellyttää, että tietopyyntöihin vastataan ilman aiheetonta viivytystä. Valiokunta on katsonut myös, että EPPOn ja OLAFin yhteistyön puitteet tulee säätää virastoja koskevissa asetuksissa, mutta yhteistyön yksityiskohdat on tarkoituksenmukaista jättää sovittaviksi työjärjestelyillä. Valtioneuvoston kirjelmän sekä valiokunnan saaman selvityksen perusteella edellä mainitut seikat on sittemmin huomioitu neuvoston kannassa muun muassa siten, että käytettävistä määräajoista on tarkoitus sopia työjärjestelyillä. Valiokunnalla ei ole huomauttamista neuvoston kantaan näiltä osin. Valtioneuvoston kirjelmän mukaan Euroopan parlamentin muutosehdotuksissa kuitenkin muun muassa tarkennetaan OLAFin ja EPPOn väliseen raportointiin ja tietojenvaihtoon liittyvää säännöstöä velvoitteineen ja aikarajoineen. Valiokunta toteaa, että edellä mainitut neuvoston kannan sisältämät seikat liittyen aikarajoihin ja työjärjestelyihin on siten syytä huomioida myös Euroopan parlamentin kanssa käytävissä neuvotteluissa.

Komission ehdotus sisältää täydennyksiä OLAFia koskevan asetuksen 9 artiklaan prosessuaalisista takeista. Tarkoituksena on vahvistaa perusoikeussuojaa. Lakivaliokunta on korostanut aiemmassa lausunnossaan (LaVL 20/2018 vp, s. 4) tällaisten prosessuaalisten takeiden tärkeyttä. Ehdotuksen aiemman käsittelyn yhteydessä valtiovarainministeriö ja oikeusministeriö ovat kuitenkin kiinnittäneet huomiota komission voimassa olevan asetuksen 3 artiklan 3 kohtaan esittämään muutokseen. Voimassa olevan säännöksen mukaan tehdessään tarkastuksia ja todentamisia paikan päällä petostentorjuntaviraston työntekijät noudattavat asianomaisen jäsenvaltion sääntöjä ja käytäntöjä sekä asetuksessa säädettyjä prosessuaalisia takeita, jollei sovellettavasta unionin oikeudesta muuta johdu. Komission ehdotuksen mukaan viittaukset jäsenvaltion sääntöihin ja käytäntöihin poistetaan artiklasta. Lakivaliokunta on aiemmassa lausunnossaan yhtynyt valtiova-

rainministeriön ja oikeusministeriön näkemykseen siitä, että myös asetuksen uudessa 3 artiklassa on perusteltua viitata asetuksessa turvattujen prosessuaalisten takeiden lisäksi kansalliseen lainsäädäntöön, koska näin voidaan pyrkiä laaja-alaisesti turvaamaan riittävät prosessuaaliset takeet. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan neuvoston kesäkuussa hyväksymä kanta sisältää tältä osin viittauksen kansalliseen lainsäädäntöön. Valiokunta pitää edellä todettua myönteisenä. Kyseisen viittauksen tarpeellisuus on syytä huomioida myös Euroopan parlamentin kanssa käytävissä neuvotteluissa.

Lakivaliokunta on aiemmassa lausunnossaan (LaVL 20/2018 vp, s. 4) pitänyt tärkeänä, että OLAFin toimet eivät aiheuta samassa asiassa EPPOn rikosoikeudellisen toimivallan menetystä. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan tällä hetkellä ei ole näköpiirissä, että ne bis in idem -ongelmat eli riskit kaksinkertaisen rankaisemisen kiellon rikkomisesta ovat konkretisoitumassa. Valiokunta kuitenkin uudistaa aiemmassa lausunnossaan esittämänsä näkemyksen siitä, että aiheeseen on syytä jatkoneuvotteluissa kiinnittää huomiota.

Todistusaineiston osalta komission ehdotus sisältää 11 artiklaa koskevan lisäyksen, jonka mukaan OLAFin 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. Lakivaliokunta on aiemmassa lausunnossaan (LaVL 20/2018 vp, s. 5) pitänyt perusteltuna valtiovarainministeriön ja oikeusministeriön lähestymistapaa, jonka mukaan jatkoneuvotteluissa on pyrittävä turvaamaan kansallisen lainsäädännön ja vapaan todistelun periaatteen ensisijainen soveltaminen. Kirjelmän sekä valiokunnan saaman selvityksen mukaan neuvoston kannassa 11 artiklan osalta korostetaan, ettei asetuksella ole vaikutusta tuomioistuinten tai toimivaltaisten viranomaisten valtaan harkita vapaasti OLAFin kertomusten todistusarvoa. Valiokunta katsoo, että neuvoston kanta on tältä osin asianmukainen.

Kirjelmän mukaan myös Euroopan parlamentin muutosehdotuksissa korostetaan, liittyen OLAFin kertomusten käyttöön todistusaineistona, ettei asetuksella ole vaikutusta asiaa käsittelevän tuomioistuimen valtaan harkita vapaasti esitettyjä todisteita. Samalla Euroopan parlamentti kuitenkin ehdottaa kansallisille tuomioistuimille velvoitetta tiedottaa OLAFia syistä, joiden perusteella OLAFin toimittamat todisteet on hylätty. Valiokunta yhtyy valtioneuvoston näkemykseen siitä, että Euroopan parlamentin ehdotus kansallisille tuomioistuimille asetettavasta raportointivelvoitteesta OLAFin suuntaan on ongelmallinen suhteessa tuomioistuinten riippumattomuuteen. Valtiovarainministeriöltä saadun selvityksen mukaan Euroopan parlamentin ehdotuksen eteneminen ei kuitenkaan ole todennäköistä. Lakivaliokunta painottaa, että mikäli ehdotus tuomioistuimille asetettavasta raportointivelvoitteesta ennakko-odotuksista huolimatta etenee neuvotteluissa, on valtioneuvoston syytä arvioida ehdotusta vielä tarkemmin sekä tiedottaa asiasta jatkokirjelmällä. Asiassa saamansa selvityksen perusteella valiokunta esittää jatkoneuvotteluissa arvioitavaksi, voiko kompromissi raportointivelvoitteen osalta rakentua esimerkiksi sen varaan, että rikosasiaa hoitava syyttäjä voi ilmoittaa ja raportoida tuomiosta sekä sen perusteista.

Edellä todetun mukaisesti Euroopan parlamentin tavoitteena on laajentaa asetuksen tarkastelua komission alkuperäisestä esityksestä. Valtioneuvoston kirjelmän mukaan Euroopan parlamentin ensimmäisen käsittelyn kanta sisältää yhteensä 140 muutosehdotusta komission ehdotukseen. Valtioneuvoston tavoin lakivaliokunta katsoo, että nyt käsillä olevassa asetusmuutoksessa tulee

ensi sijassa keskittyä komission ehdotuksen mukaisiin kohdennettuihin toimiin, jotta asetus saadaan hyväksyttyä ennen EPPOn toiminnan käynnistymistä. 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 myös lakivaliokunta katsoo, että kansallisiin toimivaltaisiin viranomaisiin liittyviä ehdotuksia voidaan harkita, mikäli ne kuuluvat tavanomaisen yhteistoiminnan piiriin eivätkä ne edellytä muutoksia toimivaltuuksiin. Lakivaliokunta yhtyy valtioneuvoston näkemykseen siitä, että lopullinen kanta on syytä määritellä neuvoston ja Euroopan parlamentin välisissä neuvotteluissa saavutetun kokonaisuuden perusteella.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Lakivaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa edellä esitetyin täydennyksin valtioneuvoston kantaan.

Helsingissä 12.2.2020

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Leena Meri ps
varapuheenjohtaja Sandra Bergqvist r
jäsen Hanna Huttunen kesk
jäsen Saara Hyrkkö vihr
jäsen Pihla Keto-Huovinen kok
jäsen Tuomas Kettunen kesk
jäsen Antero Laukkanen kd
jäsen Matias Mäkynen sd
jäsen Jouni Ovaska kesk
jäsen Mari Rantanen ps
jäsen Ruut Sjöblom kok
jäsen Mirka Soinikoski vihr
jäsen Sebastian Tynkkynen ps
jäsen Johannes Yrttiaho vas
varajäsen Pauli Kiuru kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Mikko Monto