Valiokunnan lausunto LaVL 20/2018 vp– E 62/2018 vp

Lakivaliokunta

Valtioneuvoston selvitys: Komission ehdotus 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

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston selvitys: Komission ehdotus 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 (E 62/2018 vp): Asia on saapunut lakivaliokuntaan mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- valtioneuvoston apulaiscontroller Esko Mustonen, valtiovarainministeriö
- erityisasiantuntija Jukka Oikarainen, oikeusministeriö

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:
- Valtakunnansyyttäjänvirasto

VALTIONEUVOSTON SELVITYS

Ehdotus

Komissio antoi 23.5.2018 ehdotuksensa Euroopan petostentorjuntaviraston (OLAF) tutkimuksia koskevan Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen N:o 883/2013 muuttamisesta. Ehdotuksen käsittely neuvostossa ja Euroopan parlamentissa on käynnistynyt kesällä 2018. Asetus on tarkoitus saada hyväksyttyä ennen uuden Euroopan syyttäjäviraston (EPPO) toiminnan käynnistymistä vuoden 2020 lopulla.

Valmis
5.0

Valiokunnan lausunto LaVL 20/2018 vp

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvoston kirjelmästä ilmenevä valtioneuvoston kanta

Suomi pitää tärkeänä vahvistaa EU:n taloudellisten etujen suojaamiseen liittyvää lainsäädäntökehystä ja huolehtia petostentorjuntaan käytettävissä olevien keinojen tehokkaasta hyödyntämisestä. Suomi 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.

Suomi 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. Suomi voi tukea komission ehdottamia muutoksia näiltä osin.

Edellä mainitun lisäksi komissio ehdottaa myös muutoksia, jotka liittyvät OLAF:n tutkintatehtävän vaikuttavuuden lisäämiseen ja eräiden säännösten selkeyttämiseen. Suomi 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.

Suomi 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.

Suomi hyväksyy ehdotuksen OLAF:n osallistumisesta Eurofiscin puitteissa tapahtuvaan toimintaan ja yhteistyöhön alv-petosten torjumiseksi.

Pankkitilitietojen saatavuuteen liittyen komissio viittaa ehdotuksessaan viidennen rahanpesun vastaisen direktiivin mukaisiin kansallisiin rekistereihin sekä rahanpesun selvittelykeskuksiin. Suomi katsoo, että jäsenvaltioiden viranomaistahoihin viitattaessa tulisi asetuksessa käyttää yleisempää nimitystä kansalliset toimivaltaiset viranomaiset. Myös lainsäädännön osalta viittausten tulisi kohdistua voimassa olevaan lainsäädäntöön.

Komission ehdotukset jäsenvaltion petostentorjunnan yhteistyöstä vastaavan yksikön (AFCOS) roolin osalta ovat hyväksyttävissä, kunhan varmistetaan se, että jäsenvaltiot voivat jatkossakin määritellä AFCOS-yhteyspisteen toimivaltuudet ja organisoinnin kansallisten tarpeiden pohjalta. Myös vapaaehtoisuuteen perustuva yhteistyö jäsenmaiden AFCOS-yhteyspisteiden, OLAF:n ja muiden toimivaltaisten viranomaisten välillä on hyväksyttävissä.

Suomen kannat asetusmuutokseen tarkentuvat käsittelyn aikana ja muita mahdollisesti esille nousevia muutosehdotuksia voidaan harkita, mikäli niillä ei ole vaikutusta OLAF:n toimivaltuuksiin

tai jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten asemaan. Suomen lopullinen kanta määritellään kokonaisuuden perusteella.

Valtiovarainministeriön ja oikeusministeriön yhteinen lausunto

Valtiovarainministeriö ja oikeusministeriö ovat valtioneuvoston kirjelmän eduskuntakäsittelyn aikana arvioineet ehdotusta lakivaliokunnan pyynnöstä eräiltä osin tarkemmin ja toimittaneet lakivaliokunnalle näistä seikoista yhteisen lausunnon. Ministeriöiden yhteistä lausuntoa käsitellään jäljempänä tarkemmin.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

EU:n petostentorjuntavirasto OLAF perustettiin 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 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.

Lakivaliokunta pitää valtioneuvoston kirjelmästä ilmenevää valtioneuvoston kantaa sinällään asianmukaisena. Valtioneuvoston tavoin valiokunta pitää olennaisena, että OLAFin ja EPPOn välinen yhteistyösuhde määritellään riittävän selkeästi ja että keskeisiä periaatteita ovat tiivis yhteistyö, tiedonvaihto, täydentävyys ja päällekkäisyyksien välttäminen.

Valtiovarainministeriö ja oikeusministeriö ovat kuitenkin lakivaliokunnan pyynnöstä arvioineet OLAF-asetusmuutosehdotusta eräiltä osin tarkemmin ja toimittaneet lakivaliokunnalle näistä seikoista yhteisen lausunnon. Lakivaliokunta katsoo, että valtioneuvoston kantaa on ministeriöiden yhteisen lausunnon johdosta perusteltua täydentää seuraavilla seikoilla.

EPPOa koskevan asetuksen pääsäännön mukaan, jos EPPO toteuttaa rikostutkintaa, OLAF ei saa aloittaa samoja tosiseikkoja koskevaa rinnakkaista hallinnollista tutkimusta paitsi tietyin poikkeuksin (101 artikla). Nyt käsiteltävänä olevan OLAFia koskevan asetusmuutosehdotuksen mukaan OLAFin on ilmoitettava EPPOlle ilman aiheetonta viivytystä kaikesta rikollisesta toiminnasta, jonka osalta EPPO voi käyttää toimivaltaansa (12 c artikla). Ennen ilmoituksen toimittamista OLAFin on kuitenkin varmistettava väitteiden perusteet. Ilmoituksen toimittamiselle ei ole asetettu tarkkaa aikarajaa, mutta tietojen 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 EPPOn pyynnöstä antamalla sille tukea (artikla 12 e) tai käynnistämällä täydentävän tutkimuksen (artikla 12 f). Komissio on perustellut täydentävää tutkimusta sillä, että sen avulla valmistellaan väärin maksettujen tukien takaisinperintää ja pyritään estämään lisäva-

hinkojen syntyminen. EPPO voi vastustaa täydentävän tutkimuksen käynnistämistä, jos siitä on haittaa EPPOn omille tutkimuksille tai syytetoimille.

Toisin kuin OLAFille, EPPOlle asetetaan asetusmuutosehdotuksessa kiinteitä määräaikoja. Komission ehdotuksen mukaan (12 a ja 12 d artikla) EPPOn tulisi vastata tiettyihin OLAFilta tuleviin pyyntöihin 10 työpäivän kuluessa. Valtiovarainministeriö ja oikeusministeriö ovat lakivaliokunnalle toimittamassaan yhteisessä lausunnossa katsoneet, että asetuksessa tulisi välttää kiinteiden määräaikojen asettamista ja että tarkoituksenmukaisempaa olisi edellyttää, että tietopyyntöihin tulisi vastata ilman aiheetonta viivytystä. Lakivaliokunta yhtyy valtiovarainministeriön ja oikeusministeriön näkemykseen.

Yhteistyön ja tiedonvaihdon käytännön toteuttamistapojen täsmentämiseksi EPPO ja OLAF sopivat erikseen yksityiskohtaisista työjärjestelyistä (12 g artikla). EPPOa 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. Lakivaliokunta yhtyy valtiovarainministeriön ja oikeusministeriön yhteisessä lausunnossa esittämään siitä, että yhteistyön puitteet tulee säätää virastoja koskevissa asetuksissa, mutta yhteistyön yksityiskohdat on tarkoituksenmukaista jättää sovittaviksi työjärjestelyillä.

Lakivaliokunta pitää tärkeänä, että OLAFin toimet eivät aiheuta samassa asiassa EPPOn rikosoikeudellisen toimivallan menetystä. Valtiovarainministeriöltä ja oikeusministeriöltä saadun selvityksen mukaan tällä hetkellä ei kuitenkaan ole näköpiirissä, että ne bis in idem -ongelmat eli riskit kaksoisrangaistavuutta koskevan kiellon rikkomisesta olisivat konkretisoitumassa OLAFin ja EPPOn toimivaltajaon vuoksi. Ottaen myös huomioon, että ne bis in idem -kieltoa koskeva eurooppalainen oikeuskäytäntö on muuttuvassa tilassa, valtiovarainministeriö ja oikeusministeriö katsovat, ettei nyt käsiteltävänä olevassa OLAF-asetuksessa ole tässä vaiheessa tarkoituksenmukaista säätää aiheesta ehdotettua yksityiskohtaisemmalla tavalla. Huolenaihe on kuitenkin perusteltu, minkä vuoksi siihen on ministeriöiden mukaan aiheellista kiinnittää asetusmuutosehdotuksen neuvotteluissa huomiota. Valiokunnalla ei edellä esitetyn valossa ole huomauttamista ministeriöiden esittämään etenemistapaan.

Komissio ehdottaa lisäksi täydennyksiä OLAFia koskevan asetuksen 9 artiklaan prosessuaalisista takeista. Tarkoituksena on vahvistaa perusoikeussuojaa. Valtiovarainministeriön ja oikeusministeriön tavoin lakivaliokunta korostaa tällaisten prosessuaalisten takeiden tärkeyttä. 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. Komissio ehdottaa, että viittaukset jäsenvaltion sääntöihin ja käytäntöihin poistettaisiin artiklasta. Lakivaliokunta yhtyy valtiovarainministeriön 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.

Todistusaineiston osalta komissio ehdottaa 11 artiklaan lisäystä, 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. Komissio on todennut, että lopullinen harkinta todistusaineistosta jää kuitenkin aina kansallisten syyttäjäviranomaisten tai tuomioistuinten harkintaan. Valtiovarainministeriö ja oikeusministeriö katsovat kuitenkin yhteisessä lausunnossaan, että jatkoneuvotteluissa on pyrittävä turvaamaan kansallisen lainsäädännön ja vapaan todistelun periaatteen ensisijainen soveltaminen. Tämän vuoksi ministeriöt katsovat ensisijaisesti, että ehdotuksessa tulisi välttää todisteiden hyödyntämiskelpoisuuteen kohdistuvaa artiklatason sääntelyä. Toissijaisesti ministeriöt eivät vastusta tällaisen sääntelyn sisällyttämistä asetukseen, jos se on mahdollisimman yleisluontoista ja sisällöltään sellaista, joka ei sido kansallista lainsoveltajaa tai rajoita vapaan todistelun periaatteen toteutumista. Lakivaliokunta pitää ministeriöiden esittämää etenemistapaa perusteltuna. Myös EPPOa koskeva asetus lähtee siitä, että asetus ei vaikuta asiaa käsittelevän tuomioistuimen valtaan harkita vapaasti vastaajan tai EPPOn syyttäjien esittämiä todisteita (37 artiklan 2 kohta).

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Lakivaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa edellä esitetyin täydennyksin valtioneuvoston kantaan.

Helsingissä 12.10.2018

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Kari Tolvanen kok
jäsen Katja Hänninen vas
jäsen Ari Jalonen sin
jäsen Johanna Karimäki vihr
jäsen Pia Kauma kok
jäsen Niilo Keränen kesk
jäsen Suna Kymäläinen sd
jäsen Antero Laukkanen kd
jäsen Hanna-Leena Mattila kesk
jäsen Antti Rantakangas kesk
jäsen Veera Ruoho kok
jäsen Mari-Leena Talvitie kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marja Tuokila