Valiokunnan lausunto PeVL 6/2020 vp– U 11/2019 vp

Perustuslakivaliokunta

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 perustuslakivaliokuntaan mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- valtioneuvoston apulaiscontroller Esko Mustonen, valtiovarainministeriö
- professori Tuomas Ojanen

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 OLAF:n toimintaa Euroopan syyttäjäviraston (EPPO) perustamisen huomioon ottamiseksi, lisätä OLAF:n 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 EPPO:n toiminnan käynnistymistä vuoden 2020 lopulla.

Valmis
5.0

Valiokunnan lausunto PeVL 6/2020 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 neu-

votteluita 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

Ehdotuksen valmisteluprosessi unionissa ja ehdotuksen kansallinen käsittely

Asiassa on kysymys Euroopan petostentorjuntaviraston (OLAF) tutkimuksia koskevan Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen muuttamisesta. OLAF-asetuksen muuttaminen liittyy OLAF:n ja lokakuussa 2017 hyväksytyllä neuvoston asetuksella perustetun Euroopan syyttäjäviraston (EPPO) välisten suhteiden järjestämiseen.

Komissio antoi ehdotuksensa 23.5.2018. Ehdotuksen käsittely neuvostossa ja Euroopan parlamentissa alkoi kesällä 2018. Euroopan parlamentti hyväksyi neuvottelukantansa komission asetusehdotukseen täysistunnossa 16.4.2019. Kesäkuussa 2019 saavutettiin yhteisymmärrys neuvoston kannasta.Vaalitauon jälkeen Euroopan parlamentti toimitti neuvostolle 22.10.2019 kirjeen, jossa vahvistettiin Euroopan parlamentin kanta ja valmius käynnistää neuvottelut.

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.

Eduskunnan hallintovaliokunta on käsitellyt ehdotusta aiemmin kirjelmän E 62/2018 vp ja jatkokirjelmän EJ 14/2019 vp pohjalta ja antanut asiasta kaksi lausuntoa (HaVL 28/2018 vp ja HaVL 7/2019 vp). Vaikka asetusehdotuksen pääsisältö liittyy OLAF:n ja EPPO:n välisen suhteen järjestämiseen, hallintovaliokunta on todennut ehdotuksen sisältävän myös kansallisten viranomaisten kannalta merkityksellistä sääntelyä. Valiokunta on edellyttänyt, että ehdotuksesta tulee antaa tarkempi selvitys U-kirjelmällä.

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:hon, samoin kuin EPPO:n toimivaltuuksiin ja yleensä toimintaan liittyy myös valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellisiä näkökohtia.

Eduskunnan tiedonsaantioikeus

Perustuslain 96 §:n 1 momentin mukaan eduskunta käsittelee ehdotukset sellaisiksi säädöksiksi, sopimuksiksi tai muiksi toimiksi, joista päätetään Euroopan unionissa ja jotka muutoin perustuslain mukaan kuuluisivat eduskunnan toimivaltaan. Saman pykälän 2 momentin mukaan valtioneuvoston on toimitettava kirjelmällään 1 momentissa tarkoitettu ehdotus eduskunnalle viipymättä siitä tiedon saatuaan eduskunnan kannan määrittelyä varten. Ehdotus käsitellään suuressa valiokunnassa ja yleensä yhdessä tai useammassa sille lausuntonsa antavassa muussa valiokunnassa.

Perustuslain 96 §:ssä olevan sääntelyn tarkoituksena on varmistaa eduskunnan mahdollisuus vaikuttaa kaikkien niiden Euroopan unionissa tehtävien päätösten valmisteluun, jotka sisältönsä puolesta kuuluisivat eduskunnan toimivaltaan, jos Suomi ei olisi Euroopan unionin jäsen (ks. SuVL 3/1995 vp ja PeVL 20/1996 vp). Aineellisesti eduskunnan toimivallan kannalta keskeisinä tässä suhteessa on pidetty erityisesti lainsäädännön alaan kuuluvia asioita (PeVL 20/1996 vp). Vaatimuksella tiedon toimittamisesta viipymättä on tietoisesti korostettu sitä, että eduskunnalle on turvattava tosiasialliset mahdollisuudet lausua kantansa ehdotuksesta ja vaikuttaa Suomen neuvottelukannanottojen muovaamiseen (ks. HE 1/1998 vp, s. 153 sekä esim. PeVL 14/2017 vp, s. 7).

Käsillä olevan kirjelmän arviointiin liittyy perustuslain 96 §:n ja 97 §:n keskinäissuhteisiin liittyviä kysymyksiä, joissa on kyse ennen kaikkea siitä, olisiko asiassa pitänyt jo aiemmin toimittaa eduskunnalle valtioneuvoston U-kirjelmä perustuslain 96 §:n mukaisesti eduskunnalle kannan määrittelyä varten perustuslain 97 §:n mukaisten E-kirjelmien sijasta. Perustuslakivaliokunnan mielestä U-kirjelmän antamatta jättäminen tai antaminen olennaisella viiveellä uhkaa tehdä perustuslain takaaman eduskunnan informoinnin ja osallistumisen merkityksettömäksi.

Komissio antoi asetusehdotuksensa 23.5.2018. Valtioneuvoston U-kirjelmä on toimitettu eduskunnalle 19.12.2019 eli yli puolitoista vuotta asetusehdotuksen antamisen jälkeen.

Perustuslain 96 § on valtioneuvostoa oikeudellisesti velvoittava: säännöksessä edellytetään, että valtioneuvosto saattaa asian eduskunnan käsiteltäväksi U-kirjelmällä perustuslain 96 §:n 1 momentin mukaisten edellytysten täyttyessä. Perustuslain 96 §:n tarkoituksena on turvata eduskunnan tosiasiallinen vaikutusvalta siten, että eduskunta ottaa kantaa asiaan ennakollisesti ja tosiasiallisesti eikä vain muodollisesti hyväksy jälkikäteen päätöstä, jolle ei välttämättä ole vaihtoehtoa. Kun asia kuuluu perustuslain 96 §:n soveltamisalaan, se on valtiosäännön mukaan eduskunnan päätettävä eikä vain eduskunnalle informoitava asia, kuten perustuslain 97 §:n asiat. U-asia on valtioneuvostosta annetun lain mukaan valmisteltava koko valtioneuvoston kesken koordinoituna asiana eikä yksittäisen ministeriön hankkeena, kuten voi olla 97 §:n tapauksissa. Eduskunnan hallintovaliokunta on edellyttänyt, että arvioitavasta ehdotuksesta tulee antaa tarkempi selvitys

U-kirjelmällä (HaVL 7/2019 vp ja HaVL 28/2018 vp). Eduskunnan suuri valiokunta on kiinnittänyt valtioneuvoston huomiota hallintovaliokunnan arvioon (SuVP 21/2019 vp).

Asetusehdotuksessa on kysymys perustuslain 96 §:n 1 momentissa tarkoitetusta säädöksestä. Eduskunnan hallintovaliokunta arvioi jo lokakuussa 2018 antamassaan lausunnossa ehdotukseen sisältyvän kysymyksiä, jotka kuuluvat perustuslain 96 §:n mukaisesti eduskunnan toimivaltaan. Ottaen huomioon erityisesti hallintovaliokunnan kannanotot asiassa U-kirjelmän toimittamista eduskunnalle yli puolitoista vuotta komission asetusehdotuksen antamisen jälkeen ei perustuslakivaliokunnan mielestä voida pitää perustuslain 96 §:n mukaisena.

Asiassa on pyritty varmistamaan eduskunnan mahdollisuus vaikuttaa asetusehdotuksen valmisteluun edellä mainituilla E-kirjelmillä. Tämä vähentää ministeriön toiminnan moitittavuutta perustuslain 96 §:n kannalta, mutta ei poista sitä. Hallintovaliokunnan kannanoton jälkeen kesti yli vuoden ennen kuin eduskunnalle annettiin asiassa U-kirjelmä. Hallintovaliokunta piti lausunnossaan HaVL 7/2019 vp E-jatkokirjelmää ongelmallisena myös siksi, koska siinä ei esitetty kannanottoja asetusehdotuksen asialliseen sisältöön tai Euroopan parlamentin muutosehdotuksiin.

Perustuslain 96 §:n mukaan valtioneuvostolla on velvollisuus toimittaa ehdotus eduskunnalle viipymättä siitä tiedon saatuaan. Perustuslain 96 § ei jätä tältä osin valtioneuvostolle harkintavaltaa. Perustuslakivaliokunta kiinnittää valtiovarainministeriön vakavaa huomiota vaatimukseen eduskunnan riittävästä ja ajantasaisesta informoimisesta perustuslain mukaisella menettelyllä.

Perustuslakivaliokunnan mielestä vastaisuudessa laadittaessa E-kirjelmää eduskunnan toimivaltaan kuuluvista EU-asioista olisi syytä tehdä selkoa siitä, miksi asiassa ei ole pidetty tarpeellisena tai mahdollisena laatia U-kirjelmää (PeVL 2/2020 vp, s. 4). Lisäksi valiokunta kiinnittää valtioneuvoston huomiota tarpeeseen selvittää perustuslain 96 §:n ja 97 §:n mukaisten menettelyjen keskinäissuhteita sekä niiden toimivuutta etenkin siitä näkökulmasta, miten ne tosiasiassa varmistavat eduskunnan mahdollisuudet vaikuttaa sellaisten EU-asioiden valmisteluun, jotka sisältönsä puolesta kuuluvat eduskunnan toimivaltaan.

Perustuslakivaliokunnan valtiosääntöoikeudellisen tehtävän kannalta valtioneuvoston kirjelmä on siinä määrin puutteellinen, ettei se anna aineksia perustuslain tulkintakannanotoille, jotka koskisivat valtioneuvoston kantoja asioissa (ks. esim. PeVL 14/2019 vp, s. 4).

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Perustuslakivaliokunta ilmoittaa,

> *että se kiinnittää valtioneuvoston vakavaa huomiota valtiosääntöoikeudellisiin näkökohtiin eduskunnan asianmukaisesta informoimisesta.*

Valiokunnan lausunto PeVL 6/2020 vp

Helsingissä 11.3.2020

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Johanna Ojala-Niemelä sd
varapuheenjohtaja Antti Häkkänen kok
jäsen Bella Forsgrén vihr
jäsen Jukka Gustafsson sd
jäsen Maria Guzenina sd
jäsen Hilkka Kemppi kesk
jäsen Anna Kontula vas
jäsen Markus Lohi kesk
jäsen Jukka Mäkynen ps
jäsen Sakari Puisto ps
jäsen Wille Rydman kok
jäsen Heikki Vestman kok
jäsen Tuula Väätäinen sd
varajäsen Johannes Koskinen sd

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Matti Marttunen