

PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA

Lausunto 3/1996 vp

Valtioneuvoston kirjelmä U 4/1996 vp

Suurelle valiokunnalle

Eduskunnan puhemies on toimittaessaan 20 päivänä helmikuuta 1996 suureen valiokuntaan käsiteltäväksi valtioneuvoston kirjelmän U 4/1996 vp Euroopan komission ehdotuksesta Euroopan unionin neuvoston asetukseksi komission paikalla suorittamista tarkastuksista ja todentamisista Euroopan yhteisöjen taloudellisiin etuihin kohdistuvien petosten ja rikkomisten toteutukseksi samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausuntonsa suurelle valiokunnalle.

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina hallitusneuvos Raija Isotalo ja vanhempi hallitussihteeri Seija Kivinen valtiovarainministeriöstä, lainsäädäntöneuvos Heikki Karapuu oikeusministeriöstä, professori Mikael Hidén, professori Antero Jyränki, professori Ilkka Saraviita ja apulaisprofessori Martin Scheinin.

Käsiteltyään asian valtiosääntöoikeudelliselta kannalta perustuslakivaliokunta esittää kunnioittaen seuraavaa.

Komission asetusehdotus

Ehdotuksen mukaan komissio voi kohdistaa paikalla suoritettavat tarkastuksensa ja todentamisensa jäsenvaltion keskus-, alue- ja paikallishallinnon viranomaisiin ja niistä riippuvaisiin, niihin kuuluviin tai niiden erityistoimivaltaa käyttäviin järjestöihin ja yksiköihin sekä ehdotuksen 2 artiklassa tarkoitettuihin taloudellisiin toimijoihin. Tarkastuksista ja todentamisista olisi ilmoitettava ennakolta jäsenvaltiolle, jonka virkamiehet voisivat osallistua niihin. Jäsenvaltion olisi annettava komissiolle tämän tarpeellisenä pitämä apu, milloin paikalla suoritettavaa tarkastusta tai todentamista vastustetaan. Komissio voisi pyytää myös muiden jäsenvaltioiden virkamiehiä osallistumaan tarkastukseen ja todentamiseen.

Komission tarkastajilla olisi kansallisen rikostutkinnan säännösten estämättä oikeus kaikkiin

tietoihin ja asiakirjoihin, jotka voivat olla hyödyksi tarkastuksen suorittamisen kannalta. Tarkastuksissa ja todentamisissa kerätyt tiedot olisivat salassa pidettäviä ja yhteisön säännösten mukaisen tietosuojan alaisia. Tietoja käytettäisiin ennen muuta yhteisön varoja koskevien rikkomusten ehkäisemiseen ja paljastamiseen, varojen takaisin perimiseen ja pakotteiden käyttämiseen. Komission olisi ilmoitettava tietoon tulleista rikkomisesta liittyvistä seikoista jäsenvaltion toimivaltaiselle viranomaiselle. Komission tarkastajien kertomuksia olisi pidettävä oikeudenkäynnissä ja hallinnollisessa menettelyssä sellaisena todistusaineistona kuin jos ne olisivat jäsenvaltion viranomaisen laatimia.

Valtioneuvoston kirjelmään liitettyssä valtiovarainministeriön muistiossa todetaan Suomen myönteinen kanta paikalla tapahtuvia tarkastuksia ja todentamisia koskevien yleisten lisäsäännösten antamiseen. Siinä myös mainitaan, että Eurooppa-neuvoston Madridissa 15.—16.12.1995 tekemissä päätelmissä kehoitetaan ECOFIN-neuvostoa antamaan paikan päällä suoritettavaa valvontaa ja tarkastuksia koskeva säädös ennen Eurooppa-neuvoston kesäkuussa 1996 pidettävää kokousta. Muistiossa kiinnitetään huomiota asetusehdotuksen ja Euroopan yhteisöjen taloudellisten etujen suojaamisesta 18.12.1995 annetun neuvoston asetuksen (EY, Euratom) n:o 2988/95 välisiin eroihin ja otetaan esille Suomen kannalta lainsäädännöllisesti ongelmallisia kohtia asetusehdotuksessa. Muistiossa pidetään epäselvänä, voidaanko ehdotetunlaisen asetuksen antaminen nojata EY:n perustamissopimuksen 235 artiklaan.

Valiokunnan kannanotot*Asetuksen antamisperuste*

Asetuksen antamisperusteina olisivat Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 235 artikla

ja Euroopan atomienergiayhteisön perustamissopimuksen 203 artikla. Nämä keskenään samansisältöiset artiklat kuuluvat: ”Jos jokin yhteisön toimi osoittautuu tarpeelliseksi yhteisön tavoitteen saavuttamiseksi (EY:n perustamissopimus: yhteismarkkinoiden toiminnassa) eikä tässä sopimuksessa ole määräyksiä tähän tarvittavista valtuuksista, neuvosto antaa aiheelliset säännökset yksimielisesti komission ehdotuksetta ja Euroopan parlamenttia kuultuaan.”

Suomen liittymistä Euroopan unioniin koskevan hallituksen esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa (HE 135/1994 vp, s. 667) todettiin yhteenvetona yhteisöjen säädösvallasta muun muassa se, että EY:n perustamissopimuksen 235 artikla on laaja-alainen säädösvaltaa määrittävä kohta. Perustuslakivaliokunta (PeVL 14/1994 vp, s. 2), joka piti säätämisyjärjestysarvioinnin lähtökohtana esitykseen sisältyvää yksityiskohtaista selvitystä, ei kosketellut erikseen mainittua artiklaa. Valiokunta totesi yleisesti sopimusten antavan Suomen oikeudenkäyttöpiiriin kohdistuvaa julkista valtaa lainsäädäntö-, toimeenpano- tai tuomiovallan muodossa EU:n toimielimille ja tähän liittyen rajoittavan Suomen valtiolinten toimivaltaa. Useiden sopimusmääräysten ollessa ristiriidassa Suomen täysivaltaisuutta koskevien hallitusmuodon 1 ja 2 §:n säännösten kanssa Suomen jäsenyyden EU:ssa voimaan saattava laki säädettiin ns. supistetussa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä. Tarkastusvaltuuksia, joita käsiteltävänä oleva asetusehdotus asiatyypinä koskee, arvioitiin niin jäsenyyttä koskevassa hallituksen esityksessä kuin perustuslakivaliokunnan lausunnossakin.

Suomen jäsenyys EU:ssa merkitsee sitä, että muun muassa EY:n perustamissopimuksen 235 artiklan nojalla on mahdollista antaa säädöksiä, joiden noudattaminen on Suomen jäsenyydestä johtuva velvoite. Säästöjen antamistapa määräytyy perustamissopimuksen mukaan. Suomen perustuslaeilla ei ole ainakaan välitöntä vaikutusta yhteisön säädöksen antamisperusteeseen.

EY:n oikeutta koskevia tulkintakysymyksiä saattaa ilmetä esimerkiksi siitä, minkä kaltaisia säädöksiä yksityiskohdissaan voidaan nojata mainittuun säädösvaltaperusteeseen.

EY:n perustamissopimuksen 235 artikla asettaa ensiksikin sen edellytyksen, että yhteisötason säädöksen tulee olla tarpeellinen yhteismarkkinoiden toiminnassa. Yhteismarkkinoiden toimintaan liittyvää edellytystä on tulkittu käytännössä laajasti eikä se näin muodoin muodostuneesteeksi toimivaltaperusteen soveltamiselle. Tar-

kastusvaltuuksien tarpeellisuudesta on aihetta viitata siihen, että yli puolet EY:n menoista maksetaan hajautetusti kansallisvaltioiden viranomaisten kautta ja rahanjaossa on ilmennyt väärinkäytöksiä.

Säädöksen tulee lisäksi tähdätä perustamissopimuksen jonkin yleisen tai erityisen tavoitteen saavuttamiseen. Tämän osalta on todettavissa jäsenvaltioiden ja komission olevan yhteisöoikeuden vakiintuneiden periaatteiden mukaan velvollisia valvomaan, että yhteisön budjettivaroja käytetään oikeaan tarkoitukseen.

Säädösvallan nojaaminen 235 artiklaan edellyttää vielä sitä, että perustamissopimuksessa ei ole muuta toimivaltaperustetta säädöksen antamiselle. Ehdotetun asetuksen soveltamisala, toisin kuin valtioneuvoston kirjelmään liittyvässä valtiovarainministeriön muistiossa mainitaan, rajautuu 1 artiklansa perusteella neuvoston asetukseen (EY, Euratom) n:o 2988/95 Euroopan yhteisöjen taloudellisten etujen suojaamisesta. Tämän viime vuoden joulukuussa annetun asetuksen johdanto-osassa perustellaan 235 artiklan soveltamista sillä, että ”perustamissopimuksissa ei ole määrätty tarpeellisista erityisvaltuuksista yhteisöjen taloudellisten etujen suojaamisessa tarpeellisiin toimenpiteisiin, seuraamuksiin ja valvontaan liittyvien materiaali-oikeudellisten horisontaalisten säännösten antamiseksi”.

Asetusehdotus valtiosäännön kannalta

EY:n säädösehdotusten kansallisen ennakkokäsittelyn keskeisenä tarkoituksena on arvioida ehdotusta suhteessa omiin lainsäädännöllisiin järjestelyihin. Nyt käsiteltävänä oleva asetusehdotus on sisältämiensä tarkastusvaltuuksien johdosta merkittävä perustuslakiemme kannalta ainakin hallitusmuodon 8 §:ssä turvattuun yksityiselämän ja kotirauhan turvaan nähden. On myös syytä huomauttaa, että muulle kuin suomalaiselle viranomaiselle kuuluvia tarkastusvaltuuksia on sinänsä pidetty sellaisena seikkana, jonka on lainsäädäntökäytännössä katsottu poikkeavan hallitusmuodon 1 ja 2 §:n säännöksistä (esim. PeVL 11/1994 vp). Suomen EU:n jäsenyyden kansallisen voimaansaattamismenettelyn perusteella on kuitenkin arvioitava, että komission tarkastusvaltuudet eivät asiaryhmänä enää muodostu valtiosääntöoikeudellisesti merkittäväksi asiaksi.

Kun lainsäädäntömenettelyn aikana on tutkittu perusoikeuksia rajoittavien toimien sallittavuutta, on vakiintuneesti kiinnitetty huomiota

rajoitusten tarkkuuteen ja täsmällisyyteen (esim. PeVL 8/1995 vp). Kysymys on siitä, että sääntelyn tulee osoittaa riittävän selkeästi, millaiset valtuudet ovat käytettävissä ja mitä niitä käytettäessä saa tehdä sekä kuka on oikeutettu niitä käyttämään ja miten tällöin on meneteltävä.

Tarkastusvaltuudet merkitsivät oikeutta päästä tarkastuskohteeseen ja saada kaikki tarvittavat tiedot ja asiakirjat. 5 artiklan nimenomaisen maininnan mukaan ehdotetut tarkastusvaltuudet eivät, toisin kuin muistiossa selostetaan, rajoittaisi rikosoikeudellisen menettelyn kansallisia sääntöjä. Näin ollen suomalaiset säännökset esimerkiksi lääkärin ja oikeudenkäyntiavustajan ja toimittajan vaihtolovelvollisuudesta tai -mahdollisuudesta rajoittaisivat komission tarkastusoikeuksia. Kansallisen tutkintaviranomaisen ja komission tarkastajien oikeusaseman yhtäläisyyttä korostetaan muissakin ehdotuksen kohdissa. Esimerkiksi 4 artiklan 1 kohdan 3 kappaleen mukaan komission tarkastajat noudattavat paikalla suoritettavien tarkastusten ja todentamisten aikana jäsenvaltion viranomaisia sitovia sääntöjä ja käytäntöjä.

Sallitut valtuudet ja niiden käyttötavat tulevat ehdotuksessa valiokunnan mielestä valtiosääntöisiin perusteisiin nähden riittävästi yksilöidyiksi. Kun vielä otetaan huomioon, että 7 artiklan mukaan mahdollisten voimakeinojen käyttäminen kuuluu kansallisille viranomaisille eli lähinnä poliisille, ei tarkastusvaltuuksien sisältöä ja käyttötapaa koskevasta sääntelystä ole yleisellä tasolla huomauttamista perustuslain näkökulmasta.

Tarkastusvaltuuksien valtiosääntöinen merkitys riippuu niiden sisällön ohella vielä siitä, millaiset seikat vaikuttavat valtuuksien käyttöönottoon.

Tällainen seikka on ensiksikin asetuksen soveltamisala. Ehdotuksen mukaan se rajautuu asetuksen n:o 2988/95 1 artiklan 2 kohdassa määriteltyjen rikkomusten paljastamiseen. Viitattu kohta koskee vain tapauksia, joissa toteutuu yhteisön oikeuden säännöksen tai määräyksen rikkominen ja joiden tuloksena on tai voisi olla vahinko yhteisöjen yleiselle talousarviolle. Tarkastukset liittyisivät näin ollen yhteisöjen taloudellisiin etuihin, joten kansallisen valtiosääntönsä kannalta ei ole syytä huomautuksiin.

Tarkastuskohteet muodostavat toisen merkityksellisen seikan. Asetuksen soveltamisalajauksen takia valtiosääntöistä merkitystä ei ole sillä, että eri tason kansalliset viranomaiset ovat komission tarkastusten alaisia. Tarkastusvalta

ulottuisi myös 2 artiklan 2 kohdassa määriteltyihin "taloudellisiin toimijoihin". Määritelmä on laaja ja kattaa muun muassa yksityishenkilöt. Vastaava käsite on määritelty laajasti jo asetuksen n:o 2988/95 7 artiklassa. Määrittelyn laajuus on osin harhaanjohtavaa, koska tarkastusvaltuuksia käytännössä rajaisivat monet muut asetuksen säännökset. Valiokunnan mielestä käsite-määrittelyä tulisi pyrkiä tarkentamaan, jotta se olisi paremmin sopusoinnussa asetuksen muista kohdista ilmenevien tarkastusvaltuuksien rajoitusten kanssa.

Valtiosääntönsä kannalta on merkityksellistä, että tarkastusten kohteina voisivat olla yksityishenkilöt. Seikan valtiosääntövaikutus perustuu siihen, että tarkastus Suomessa saattaa tulla toimitettavaksi sellaisessa paikassa, joka kuuluu hallitusmuodon 8 §:ssä turvautun kotirauhan piiriin. Tämän perustuslainkohdan mukaan perustuslaki ei estä sääntäjästä kotirauhan piiriin ulottuvista toimenpiteistä, mikäli ne ovat välttämättömiä perusoikeuksien turvaamiseksi tai rikosten selvittämiseksi. Jälkimmäisen edellytyksen osalta on lainsäädäntökäytännössä (PeVL 2/1996 vp) pidetty mahdollisena säätää kotirauhan piiriin ulottuvista toimenpiteistä paitsi jo tehdyn rikoksen selvittämiseksi myös silloin, kun on olemassa jokin konkreettinen ja yksilöity rikosepäily. Asetusehdotus ei sisällä tämän kaltaista korotettua vaatimusta kotirauhan piirissä toimitettavalle tarkastukselle, joten se ei tältä osin ole täysin sopusoinnussa hallitusmuodon 8 §:n kanssa.

Ehdotuksen johdanto-osassa todetaan, että komission tarkastuksissa on kunnioitettava taloudellisten toimijoiden perusoikeuksia. Valiokunnan mielestä tässä tulisi korostaa yksityisille kansallisen lainsäädännön mukaan kuuluvaa perusoikeuksien suojaa.

Tarkastusvaltuudet kuuluisivat 4 artiklan 1 kohdassa määriteltyille komission tarkastajille. Tämä käsite jää ehdotuksessa sillä tavoin laajaksi ja vastaavasti epämääräiseksi, ettei samanlaisia kansallista sääntelyä voitaisi pitää perustuslain mukaisena. On tärkeää, että asetusehdotuksen tätä kohtaa täsmennettäisiin.

4 artiklan 2 kohta johtaisi siihen, että tarkastusvaltuuksien käyttämiseen Suomen alueella voisivat osallistua muunkin jäsenvaltion viranomaiset. Suomen EU:n jäsenyyden kansallinen voimaansaattamismenettely ei selvästikään kata tällaista tilannetta, jonka on katsottu (edellä mainittu PeVL 11/1994 vp) poikkeavan hallitusmuodon 1 ja 2 §:stä. Perustuslakivaliokunnan

mielestä hallituksen tulisi pyrkiä siihen, että kyseinen kohta poistetaan.

Perustuslakivaliokunta pitää tärkeänä, että asia saatetaan asianomaisten erikoisvaliokuntien käsiteltäväksi vielä siinä vaiheessa, kun asetusehdotuksen valmistelu on edennyt pidemmälle.

Helsingissä 8 päivänä maaliskuuta 1996

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Ville Itälä /kok, varapuheenjohtaja Johannes Koskinen /sd, jäsenet Esko Helle /vas, Gunnar Jansson /r, Ulla Juurola /sd, Anneli Jäätteenmäki /kesk, Marjut

Edellä esitetyn perusteella perustuslakivaliokunta esittää kunnioittavasti,

että suuri valiokunta asiaa käsitellessään ottaisi huomioon tässä lausunnossa esitetyn.

Kaarilahti /kok, Heikki Koskinen /kok, Osmo Kurola /kok, Johannes Leppänen /kesk, Paavo Nikula /vihr, Riitta Prusti /sd, Veijo Puhjo /va-r ja Jorma Rantanen /sd.