

U 11/2019 vp

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*)

Perustuslain 96 §:n 2 momentin mukaisesti lähetetään eduskunnalle Euroopan komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU, Euratom) N:o 883/2013 muuttamisesta laadittu muistio.

Helsingissä 19 päivänä joulukuuta 2019

Kuntaministeri Sirpa Paatero

Neuvotteleva virkamies Toni Tiala

KOMISSION EHDOTUS EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUKSEN (EU, EURATOM) N:O 883/2013 EUROOPAN PETOSTENTORJUNTAVIRASTON (OLAF) TUTKIMUKSISTA MUUTTAMISESTA EUROOPAN SYYTTÄJÄVIRASTON (EPPO) KANSSA TEHTÄVÄN YHTEISTYÖN JA OLAF:N TUTKIMUSTEN VAIKUTTAJUUDEN OSALTA

1 Taustaa

Komissio antoi 23.5.2018 ehdotuksensa COM (2018) 338 Euroopan petostentorjuntaviraston (OLAF) tutkimuksia koskevan Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen N:o 883/2013 muuttamisesta. Komissio ilmoitti asetusmuutosehdotuksensa tavoitteiksi mukauttaa OLAF:n toimintaa Euroopan syyttäjävirston (EPPO) perustamisen huomioon ottamiseksi sekä lisätä OLAF:n tutkintatehtävän vaikuttavuutta ja selkeyttää tiettyjä OLAF-asetuksen säännöksiä. Euroopan syyttäjävirsto EPPO:n toiminnan on tarkoitus käynnistyä vuoden 2020 lopulla ja asetusta olisi päivitettävä OLAF:n ja EPPO:n välisen yhteistoiminnan järjestämiseksi tiiviin yhteistyön, tiedonvaihdon, täydentävyyden ja päällekkäisyyksien välttämisen periaatteiden pohjalta.

Koska OLAF:ia koskevan asetuksen muutokset olisi saatava voimaan hyvissä ajoin ennen vuoden 2020 loppua, komissio painotti sisällyttäneensä ehdotukseensa vain rajatun määrän muita kuin EPPO:n kanssa tehtävää yhteistoimintaa koskevia muutoksia. Näillä muutoksilla komissio ilmoitti pyrkivänsä parantamaan oikeusvarmuutta sekä selkeyttämään ja vähentämään nykyisen asetuksen monitulkintaisuutta erityisesti paikan päällä tehtäviin tarkastuksiin ja tilitietojen saatavuuteen liittyen. Samalla komissio korosti, ettei ehdotetuilla muutoksilla ole vaikutusta OLAF:n toimeksiantoon tai valtuuksiin eikä jäsenmaiden valtuuksiin tai velvoitteisiin EU:n taloudellisten etujen suojeluun liittyen. Komission mukaan myöskään kansallisen lainsäädännön soveltamiseen jäsenmaissa, esimerkiksi silloin kun on kyse kansallisten toimivaltaisten viranomaisten tuesta OLAF:lle, ei tule muutoksia.

Valtiovarainministeriö arvioi komission muutosehdotusten olevan rajattuja ja liittyvän pääosin EU:n elinten välisen yhteistoiminnan järjestämiseen. Myöskään muiden muutosehdotusten ei arvioitu aiheuttavan muutoksia kansallisten viranomaisten asemaan tai kansalliseen lainsäädäntöön. Valtiovarainministeriö laati eduskunnalle komission 23.5.2018 annettua ehdotusta 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.

Euroopan parlamentti hyväksyi neuvottelukantansa komission asetusehdotukseen täysistunnossa 16.4.2019. Vaalitauon jälkeen Euroopan parlamentti toimitti neuvostolle 22.10.2019 kirjeen, jossa vahvistettiin Euroopan parlamentin kanta ja valmius käynnistää neuvottelut. Euroopan parlamentin tavoitteena on laajentaa asetuksen tarkastelua komission alkuperäisestä esityksestä. Euroopan parlamentin kanta sisältää myös ehdotuksia, joilla olisi toteutuessaan kansallisia vaikutuksia. Eduskunnalle toimitetaan nyt laajempi selvitys asetusehdotuksesta ja Euroopan parlamentin kannoista. Myös eduskunnan hallintovaliokunta on edellyttänyt lausunnossaan HaVL 7/2019 vp, että ehdotuksesta tulee antaa tarkempi selvitys U-kirjelmällä.

2 Pääasiallinen sisältö ja tavoitteet

Komissio toteaa ehdotuksensa taustaksi, että EU:n taloudellisten etujen suojaamiseen liittyvä institutionaalinen toimintaympäristö on muuttumassa merkittävästi heinäkuussa 2017 hyväksytyt unionipetosdirektiivin (PIF) ja lokakuussa 2017 hyväksytyt Euroopan syyttäjävirston (EPPO) perustamisasetuksen myötä. Tiiviimmän yhteistyön kautta toteutettavalla EPPO:lla on valtuudet suorittaa unionin taloudellisia etuja vahingoittavien rikosten tutkintaa ja nostaa syytteitä osallistuvien jäsenmaiden tuomioistuimissa. Tämän odotetaan yhdenmukaistavan ja tehostavan syytetoimia EU:n talousarvioon vaikuttavien rikosten osalta, mikä osaltaan olisi lisäämässä syytetoimien, tuomioiden ja takaisinperintöjen määrää. EPPO:n toiminnan on määrä käynnistyä aikaisintaan vuoden 2020 lopulla ja tämän hetkisen tiedon mukaan siihen olisi osallistumassa 22 jäsenmaata. Komissio toteaa OLAF-asetuksen muutosehdotuksen olevan yhdessä unionipetosdirektiivin ja EPPO:n perustamisasetuksen kanssa osa komission ohjelmaa unionin taloudellisten etujen suojaamiseksi ja siihen liittyvän lainsäädäntökehikon vahvistamiseksi. Muutoksilla pyritään varmistamaan, että kaikkia käytettävissä olevia keinoja hyödynnetään tehokkaasti petosten torjumiseksi.

EU:n petostentorjuntavirsto OLAF perustettiin vuonna 1999 suorittamaan hallinnollisia tutkimuksia EU:n taloudellisten etujen suojaamiseksi. Valtuuksiensa puitteissa OLAF kohdistaa tutkimuksiaan sekä sääntöjenvastaisuuksiin että rikolliseen toimintaan. Tutkimusten tuloksia käytetään mahdollistamaan hallinnollisia toimia ja takaisinperintöjä, mutta myös tukemaan syytteenpanoa. Euroopan syyttäjävirsto EPPO:a koskevalla asetuksella (Neuvoston asetusta (EU) 2017/1939) on vaikutuksia OLAF:n toimintaan, minkä johdosta komissio ehdottaa, että myös OLAF:ia koskevaa asetusta 883/2013 mukautettaisiin. Komission ehdotuksen asiakirjan numero on COM (2018) 338.

Komissio painottaa, että EPPO:n ja OLAF:n välisen suhteen järjestämisessä olennaisia periaatteita ovat tiivis yhteistyö, tiedonvaihto, täydentävyys ja päällekkäisyyksien välttäminen. EPPO-asetuksen artikla 101 sisältää säännöksiä yhteistyöjärjestelyihin liittyen ja myös OLAF-asetusta tulisi mukauttaa tämän mukaisesti. Sekä EPPO että OLAF toimivat molemmat EU:n taloudellisten etujen suojaamiseksi, mutta kummallakin on omat roolinsa. EPPO toimeenpanee rikostutkintaa pyrkimyksenään asettaa rikolliset syytteeseen ja tuomittaviksi, kun taas OLAF jatkaa hallinnollisten tutkimusten tekemistä mahdollistamaan hallinnollisia toimia kuten takaisinperintöjä ja ehkäisemään EU:n talousarvioon kohdistuvia lisävahinkoja. OLAF toimii jatkossakin kaikissa jäsenmaissa, myös niissä jotka eivät osallistu Euroopan syyttäjävirsto EPPO:n toimintaan.

Komissio toteutti vuonna 2017 nykyisen OLAF-asetuksen vaikuttavuutta, tehokkuutta, johdonmukaisuutta ja merkityksellisyyttä koskevan arvioinnin. Vaikka arvioinnin johtopäätöksenä olikin, että OLAF pystyy asetuksen pohjalta toteuttamaan tehtävänsä ja saavuttamaan konkreettisia tuloksia, niin samalla nousi esille paljon erilaisia seikkoja, joilla on vaikutusta OLAF:n tutkimusten vaikuttavuuteen ja tehokkuuteen. Nämä huomiot liittyivät muun muassa OLAF:n käyttämiin tutkintavälineisiin, toimivaltuuksien täytäntöönpanon tehostamiseen, sisäisiä tutkimuksia koskeviin säännöksiin, digitaaliseen rikostutkintaan, OLAF:n antamien suositusten jatkotoimiin, jäsenmaiden ja unionin toimielinten yhteistyövelvoitteisiin sekä lainsäädäntökehikon johdonmukaisuuteen.

Komissio kuitenkin toteaa, että koska nyt käsillä oleva asetusmuutos on tarkoitus saada voimaan EPPO:n toiminnan käynnistämiseen mennessä, niin suurin osa arvioinnissa esille nousseista muutostarpeista on jouduttu jättämään ehdotuksen ulkopuolelle. Näin ollen komissio on sisällyttänyt ehdotukseensa vain rajatun määrän arvioinnin yhteydessä esille nousseita selkeitä lyhyen aikavälin muutostarpeita, joilla voitaisiin vahvistaa OLAF:n tutkimusten vaikuttavuutta.

OLAF:n tutkimusten vaikuttavuuteen liittyvillä muutoksilla on komission mukaan tarkoitus parantaa oikeusvarmuutta sekä selkeyttää ja vähentää nykyisen asetuksen monitulkintaisuutta erityisesti paikan päällä tehtäviin tarkastuksiin ja tilitietojen saatavuuteen liittyen. Komissio korostaa, ettei ehdotetuilla muutoksilla ole vaikutusta OLAF:n toimeksiantoon tai valtuuksiin. Ehdotuksilla ei myöskään ole vaikutusta jäsenmaiden valtuuksiin tai velvoitteisiin EU:n taloudellisten etujen suojeluun liittyen. Myöskään kansallisen lainsäädännön soveltamiseen jäsenmaissa, esimerkiksi silloin kun on kyse toimivaltaisten viranomaisten tuesta OLAF:lle, ei tule muutoksia.

Komissio ilmoittaa muutosehdotuksensa tavoitteiksi seuraavaa:

- mukauttaa OLAF:n toimintaa Euroopan syyttäjävirsto EPPO:n perustamisen huomioon ottamiseksi,
- lisätä OLAF:n tutkintatehtävän vaikuttavuutta,
- selkeyttää ja yksinkertaistaa tiettyjä OLAF-asetuksen säännöksiä.

Nykyisen asetuksen arvioinnin yhteydessä esille nousseisiin muihin tarpeisiin olisi komission mukaan palattava myöhemmin. OLAF:n toiminnan puitteet olisi otettava perusteellisempaan tarkasteluun tulevaisuudessa, kun myös kokemuksia EPPO:n ja OLAF:n välisestä yhteistyöstä voidaan arvioida.

2.1 Komission ehdotuksen pääkohdat

OLAF:n suhde Euroopan syyttäjävirsto EPPO:on

Komission ehdottamissa artikloissa 1 (4a) ja 12g määriteltäisiin OLAF:n ja EPPO:n suhteen periaatteet EPPO-asetuksen (2017/1939) artiklan 101 mukaisesti. Käytännön puitteista ja tiedonvaihdosta OLAF:n ja EPPO:n välillä sovittaisiin tarkemmin erillisellä työjärjestelyllä.

Artiklassa 12c määriteltäisiin OLAF:lle velvoite toimittaa EPPO:lle tiedoksi kaikki EPPO:n toimivaltaan kuuluvat tiedot ilman aiheutonta viivytystä. Ennen tietojen toimittamista OLAF voisi vielä arvioida hallussaan olevan tiedon riittävyttä. Lisäksi OLAF voisi tehdä vastaavia tietojen todentamisia muillekin unionin elimille niiden pyynnöstä.

Artiklassa 12d määriteltäisiin EPPO-asetuksen 101 (2) mukaisesti, ettei OLAF saa aloittaa samoja tosiseikkoja koskevaa rinnakkaista hallinnollista tutkimusta EPPO:n toteuttaman rikostutinnan kanssa. Artiklaan sisältyisi myös konsultaatiomenettely.

Artiklassa 12e määriteltäisiin EPPO-asetuksen artiklan 101 (3) mukaisesti toimet, joilla OLAF voisi EPPO:n pyynnöstä tukea tai täydentää EPPO:n toimia.

Artiklassa 12f todettaisiin, että asianmukaisesti perustelluissa tapauksissa OLAF voi käynnistää tai jatkaa hallinnollista tutkimustaan EPPO:n rikostutinnan täydentämiseksi. OLAF:n täydentävän tutkinnan tarkoituksena olisi oltava ennakoivien toimien tai varojen takaisinperinnän varmistus, tai hallinnollisen päätöksen tai kurinpidollisen toimen valmistelu. EPPO:a olisi informoitava täydentävästä hallinnollisesta tutkinnasta ja EPPO voisi vastustaa tutkimuksen käynnistämistä.

Komission ehdotuksessa viittauksia EPPO:on olisi sisällytetty myös artikloihin 8 (1) ja (4), 9 (4), 16 sekä 17 (5) ja (8).

OLAF:n tutkintatehtävän vaikuttavuuden parantaminen

Komission ehdottamassa artiklassa 3 ulkoisista tutkimuksista selvennettäisiin, että paikan päällä tehtäviä todentamisia ja tarkastuksia toimeenpannaan tämän asetuksen (883/2013) sekä neuvoston asetuksen 2185/96 nojalla. Tutkittavan taloudellisen toimijan prosessuaaliset takeet olisi määritelty artiklassa 3 (5). Mikäli tutkinnan kohteena oleva taloudellinen toimija vastustaisi paikan päällä tehtävää todentamista ja tarkastusta, olisi jäsenmaan tarjottava lainvalvontaviranomaisten tukea. Artikloissa 3 (7) ja 7 (3) todettaisiin, että tuki toteutetaan kansallisen lainsäädännön puitteissa. Paikan päällä tehtävissä todentamisissa ja tarkastuksissa OLAF:n tarkastajat toimisivat edelleen samoin edellytyksin kuin kansalliset hallinnolliset tarkastajat.

Pankkitilitietojen saatavuuteen liittyen artiklassa 7 (3) selvennettäisiin jäsenvaltion velvoitetta auttaa OLAF:ia saamaan pankkitilien tietoja viidennen rahanpesudirektiivin mukaisista rekistereistä. Tiedot toimitettaisiin OLAF:n pyynnöstä kansallisen lainsäädännön puitteissa rahanpesun selvittelykeskusten ja muiden toimivaltaisten viranomaisten kautta.

Komission ehdotuksessa arvonlisäveron osalta artiklaa 3 (1) olisi selkiytetty niin, että paikan päällä tehtävät todentamiset ja tarkastukset olisivat OLAF:n käytettävissä sen koko toimieksianon puitteissa. Artiklassa 12 (5) mahdollistettaisiin OLAF:n osallistuminen jäsenvaltioiden väliseen arvonlisäveropetosten torjuntaa ja tietojenvaihtoa varten perustetun Eurofisc-verkoston toimintaan.

OLAF:n keräämän todistusaineiston hyväksyttävyyden parantamiseksi artiklassa 11 (2) todettaisiin, että OLAF:n aineistoa voidaan käyttää todisteena rikosprosesseissa samoin edellytyksin kuin kansallisten hallinnollisten tarkastajien kokoamaa aineistoa.

Artiklassa 12a tarkennettaisiin jäsenvaltion petostentorjunnan yhteistyöstä vastaavan yksikön (AFCOS) roolia niin, että yksikkö tukisi OLAF:ia sekä sisäisissä että ulkoisissa tutkimuksissa. Kukin jäsenvaltio voisi edelleen määritellä AFCOS:n organisoinnin ja toimivaltuudet kansallisten tarpeiden mukaan. Artiklaan 12a (3) on lisätty mahdollisuus AFCOS-yksiköiden väliseen yhteistyöhön ja tiedonvaihtoon.

Artiklassa 12b annettaisiin OLAF:lle mahdollisuus ryhtyä koordinoiviin toimiin jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten, unionin elinten ja muiden tahojen yhteistoiminnan helpottamiseksi.

Selkeytykset säännöksiin

Komissio ehdotuksen mukaisesti artiklassa 4 (2) huomioitaisiin digitaalinen rikostutkinta ja tekniikan kehittyminen. Artikloissa 3 (9), 11 (3) ja 12 (1) taas muutoksilla pyrittäisiin yhdenmukaistamaan sisäisten ja ulkoisten tutkimusten johdonmukaisuutta. Artiklassa 7 (6) mahdollistettaisiin, että muut unionin elimet voivat pyytää OLAF:lta neuvoja turvaamistoimenpiteisiin liittyen.

2.2 Neuvoston kannan pääkohdat

Neuvoston petostentorjuntatyöryhmä käsitteli komission ehdotusta kesäkuun 2018 ja touko-kuun 2019 välillä. Yhteisymmärrys neuvoston kannasta saavutettiin lopulta kesäkuussa 2019, vaikka osalle jäsenmaita komission ehdotukset olivatkin vaikeita hyväksyä. Neuvoston neuvottelumandaatin asiakirjan numero on ST 10095 2019 INIT + ADD 1.

U 11/2019 vp

Suurin kiistakysymys koski OLAF:n valtuuksia ALV-petosten tutkintaan. Vaikka komission näkemys on, että OLAF:n mandaatti kattaa myös ALV-tutkinnat, niin huomattava joukko jäsenmaita vastusti tätä. Nämä jäsenmaat hyväksyivät neuvoston kantaan artiklaan 1 OLAF:lle vain rajatun tutkintavaltuuden, joka on määritelty unionipetosdirektiivin mukaisesti. Näin ollen OLAF voisi toimeenpanna ALV-petoksiin liittyviä tutkintoja ainoastaan, kun kyse on vakavista tapauksista, jotka kohdistuvat kahden tai useamman unionin jäsenvaltion alueeseen ja niistä aiheutuva kokonaisvahinko on vähintään 10 miljoonaa euroa. Yksi tai useampi jäsenvaltio voisi kuitenkin pyytää OLAF:n tutkintaa tai hyväksyä tutkinnan myös muissa ALV-petoksiin liittyvissä tapauksissa. Komissio ja Euroopan parlamentti tulkitsevat OLAF:n mandaattia eri tavoin. Neuvoston oikeuspalvelu toi esille sen, että neuvostolta vaaditaan yksimielisyyttä, mikäli lopullinen päätös on komission ehdotuksen vastainen ja komissio vastustaa muutosta.

Edellä mainitun lisäksi neuvoston kannassa tehtiin komission muutosehdotuksiin useita tarkennuksia, joista seuraavassa pääkohdat:

Artiklaan 2 lisättiin vastustuksen määritelmä koskien tapauksia, joissa talouden toimija ei päästä OLAF:ia suorittamaan tutkintaa.

Artiklassa 3 ulkoisten tutkimusten osalta pyrittiin tuomaan selvemmin esille, mitä sääntöjä noudatetaan jäsenmaissa paikan päällä tehtävissä tarkastuksissa. Lisäksi poistettiin viittaus jäsenmaan velvoitteeseen tarjota OLAF:lle lainvalvontaviranomaisten apua ja korvattiin se jäsenmaiden toimivaltaisten viranomaisten avulla.

Artiklassa 4 sisäisiin tutkimuksiin liittyen tarkennettiin tekstiä, jossa viitataan artiklan 3 mukaisiin sääntöihin ja ehtoihin.

Artiklan 7 osalta muutettiin komission ehdotusta siten, että poistettiin viittaus rahanpesun selvittelykeskuksiin ja korvattiin se viittauksella kansallisiin toimivaltaisiin viranomaisiin, jotka toimittavat tietoja ellei kansallinen lainsäädäntö sitä erityisesti estä. Samalla korostettiin myös, että OLAF:n pankkitietoja koskevat tietopyynnöt on perusteltava ja niiden on oltava asianmukaisia sekä oikeassa suhteessa käynnissä olevaan tutkintaan ja sen vakavuuteen nähden. Jäsenmaiden olisi tiedotettava komissiolle, mitkä viranomaiset ovat toimivaltaisia toimittamaan tietoja.

Artiklaa 8 koskien jäsenmaiden viranomaisten velvollisuutta toimittaa tietoja OLAF:lle ennen tutkinnan käynnistymistä tarkennettiin siten, että jos sama tieto on jo toimitettu EPPO:lle ja EPPO on käynnistänyt tutkinnan tai harkitsee sitä, niin jäsenmaan viranomaisen ei tarvitse tästä OLAF:ia informoituaan enää toimittaa tietoja uudelleen. Lisäksi todettiin erikseen, ettei näillä säännöksillä ole vaikutusta neuvoston asetuksessa 904/2010 hallinnollisesta yhteistyöstä ja petosten torjunnasta arvonnäköalasta alalla säädettyyn tietojen vaihtoon.

Artiklan 9 kohtaa, joka koskee OLAF:n pääjohtajan mahdollisuutta lykätä asianomaisen henkilön kuulemista asianmukaisesti perustelluissa tapauksissa, tarkennettiin siten, että pääjohtaja voi ennen päätöstä kuulla asiassa EPPO:a tai kansallista oikeusviranomaista.

Artiklassa 11 koskien OLAF:n kertomusten ja suositusten käyttöä todistusaineistona korostettiin, ettei asetuksella ole vaikutusta tuomioistuinten tai toimivaltaisten viranomaisten valtaan harkita vapaasti niiden todistusarvoa. Lisäksi jäsenmaat voivat erikseen ilmoittaa OLAF:lle ne toimivaltaiset viranomaiset, jotka voivat vastaanottaa OLAF:lta kertomuksia, suosituksia ja asiakirjoja.

U 11/2019 vp

Artiklassa 12 määritellyn Eurofisc-verkoston tietojenvaihdon osalta tarkennettiin, että OLAF voi toimittaa tietoja Eurofiscille ja myös Eurofisc-verkoston koordinaattorit voivat heitä sitovan neuvoston asetuksen 904/2010 puitteissa toimittaa tietoja OLAF:lle.

Artiklan 12a AFCOS-yhteyspisteiden osalta tarkennettiin sitä, että ne voivat toimittaa OLAF:lle tietoja, mutta niillä ei ole mahdollisuutta hankkia tietoja OLAF:n puolesta.

Artikloista 12c ja 12d, jotka koskevat OLAF:n ja EPPO:n tietojenvaihtoa ja tutkimusten päällekkäisyyksien välttämistä, poistettiin EPPO:n vastauksille asetetut 10 päivän aikarajat. Myös artiklasta 12f poistettiin EPPOlle asetettu 30 päivän määräaika. Tarkoituksena on, että OLAF ja EPPO sopivat käytettävistä määräajoista artiklan 12g mukaisella keskinäisellä työjärjestelyllä.

Artiklassa 12f määriteltyjen OLAF:n täydentävien tutkimusten osalta tarkennettiin menettelyä, jolla OLAF ja EPPO sopivat keskenään, miten täydentäviä tutkimuksia voidaan käynnistää. Neuvoston oikeuspalvelu antoi erillisen lausunnon, jonka mukaan EPPO:lle asetettu vaatimus perustella kielteinen kantansa asettaa kohtuuttomia rajoitteita EPPO-asetuksen 2017/1939 mukaiselle periaatteelle välttää samoja seikkoja koskevia päällekkäisiä tutkimuksia.

Artiklan 12g mukaisten työjärjestelyiden laatiminen OLAF:n ja EPPO:n välillä tehtiin pakolliseksi.

2.3 Euroopan parlamentin kannan pääkohdat

Euroopan parlamentin täysistunto hyväksyi huhtikuussa 2019 ensimmäisen käsittelyn kannassa yhteensä 140 muutosehdotusta komission ehdotukseen. Osa Euroopan parlamentin ehdotuksista liittyy komission ehdottamiin muutoksiin, mutta huomattava osa niistä jää komission tarkastelun ulkopuolelle. Euroopan parlamentti pyrki ehdotuksillaan asetuksen laaja-alaiseen tarkasteluun kohdennetun tarkastelun sijasta. Vaalitauon jälkeen Euroopan parlamentti toimitti neuvostolle 22.10.2019 kirjeen, jossa vahvistettiin Euroopan parlamentin kanta ja valmius käynnistää neuvottelut. Euroopan parlamentin kannan asiakirjan numero on P8_TA(2019)383. Euroopan parlamentin ehdotusten taustoja on selvitetty Suomen toimiessa neuvoston puheenjohtajan roolissa neuvotteluissa Euroopan parlamentin raportoin kanssa.

Euroopan parlamentin muutosehdotusten pääkohtia:

Asetustekstissä on lisätty useisiin kohtiin sana ”sääntöjenvastaisuus” luetteloon, jossa mainitaan petosten, korruption ja muun laittoman toiminnan torjunta. Muutoksella Euroopan parlamentti haluaa tarkentaa OLAF:n toimialan määritelmää ja korostaa OLAF:n omaa roolia syyttäjävirasto EPPO:n ottaessa vastuuta petosten rikostutkinnasta.

Sääntöjenvastaisuuden määritelmään on lisätty maininta ALV-rikkomuksista. Euroopan parlamentti haluaa tällä korostaa ALV-rikkomusten kuuluvan OLAF:n tutkintavaltuuksien piiriin.

Sisäisten ja ulkoisten tutkimusten välinen ero on häivytetty useista artikloista. Euroopan parlamentti haluaa korostaa muutoksella sitä, että tutkimuksissa ei ole eroa kohdistuvat ne sitten sisäisesti EU:n toimielimiin tai ulkoisesti muihin toimijoihin.

Tekstiin on sisällytetty lisäyksiä, jotka mahdollistaisivat OLAF:lle perustelluista syistä pääsyn yksityisten henkilöiden omistamien laitteiden sisältämiin tietoihin.

Tukien takaisinperintä mahdollistettaisiin myös siinä tapauksessa, että kyseessä oleva jäsenmaa ei tee OLAF:n kanssa yhteistyötä paikan päällä tehtävissä tarkastuksissa.

U 11/2019 vp

Euroopan parlamentti haluaa poistaa yhteyden tutkintojen avaamisen ja vuotuisten tutkimuksissa noudatettavien politiikan painopisteiden väliltä. Lisäksi tutkimusten avaamista edeltävälle arviointivaiheelle asetetaan kahden kuukauden enimmäisaika. Mikäli OLAF:n pääjohtaja päättää olla avaamatta tutkimusta, niin tästä on tiedotettava kyseessä olevaa toimielintä tai jäsenmaata. Tapauksista on raportoitava myös OLAF:n valvontakomitealle.

OLAF:lle asetetaan velvoite ehdottaa toimielimille ennakoivia toimia ja toisaalta toimielimille asetetaan velvoite toimittaa perustelut OLAF:lle, mikäli ne eivät noudata ehdotuksia.

OLAF:lle asetetaan velvoite raportoida viivästyksistä, mikäli tutkimuksen sulkeminen kestää yli 12 kuukauden aikarajan. Myös kertomusten toimittamisen toimielimille ja jäsenmaiden viranomaisille tulee tapahtua viivytyksettä.

Euroopan parlamentti ehdottaa, että OLAF:iin perustetaan prosessuaalisten takeiden valvojan virka huolehtimaan tutkittavien henkilöiden prosessuaalisten takeiden rikkomista koskevien kanteluiden käsittelystä. Ehdotus liittyy vuonna 2014 komission tekemään asetusmuutosehdotukseen, jonka käsittely ei ole edennyt neuvostossa. Lisäksi tekstiin on sisällytetty tutkinnan kohteena olevan henkilön tiedonsaantioikeuksiin sekä ilmoittajien suojeluun liittyviä tarkennuksia.

Korostetaan liittyen OLAF:n kertomusten käyttöön todistusaineistona, ettei asetuksella ole vaikutusta asiaa käsittelevän tuomioistuimen valtaan harkita vapaasti esitettyjä todisteita. Samalla Euroopan parlamentti kuitenkin asettaisi kansallisille tuomioistuimille velvoitteen tiedottaa OLAF:ia syistä, joiden perusteella OLAF:n toimittamat todisteet on hylätty. OLAF:n pääjohtajan on näiden tietojen pohjalta arvioitava vuosikertomuksessa todistusaineiston käytettävyyttä jäsenmaissa. Euroopan parlamentti haluaa näillä muutoksilla tehostaa OLAF:n kertomusten ja suositusten käyttöä jäsenmaissa.

Asetetaan jäsenmaiden viranomaisille velvoite raportoida OLAF:lle toimista, joihin on ryhdytty OLAF:n antamien suositusten perusteella. Raportoinnille on asetettu yhden kuukauden määräaika.

Tutkinnan kohteena oleville annetaan mahdollisuus valittaa unionin yleiseen tuomioistuimeen OLAF:n kertomuksista ja suosituksista.

Laajennetaan neuvoston asetuksessa 515/97 määritelty jäsenmaiden viranomaisten välinen hallinnollinen yhteistyö tulli- ja maatalousasioissa kattamaan myös Euroopan rakenne- ja investointirahastot.

Tarkennetaan OLAF:n ja EPPO:n väliseen raportointiin ja tietojenvaihtoon liittyvää säännöstöä velvoitteineen ja aikarajoineen.

Parannetaan OLAF:n valvontakomitean tietojensaantioikeuksia koskien OLAF:n tutkittavana olevia tapauksia. Valvontakomitean sihteeristön osalta on poistettu vaatimus sen sijoittamisesta erilleen OLAF:sta, mikä vastaa valvontakomitean omaa ehdotusta.

Vuotuiseen toimielinten väliseen näkemystenvaihtoon liittyen Euroopan parlamentti haluaa laajentaa mahdollisuutta käydä keskustelua Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission kesken mistä vain aiheeseen liittyvästä, myös jäsenmaiden viranomaisten toimista petostentorjunnan alalla. Asetukseen on otettu nykyisin työjärjestelyihin sisältyvä määräys kokouksen puheenjohtajuuden kierrosta kolmen toimielimen välillä.

OLAF:n vuosikertomukseen sisällytetään arvio jäsenmaiden toimivaltaisten viranomaisten ja EU:n toimielinten välisen yhteistyön toimivuudesta. Muutoksella Euroopan parlamentti haluaa tehostaa jäsenmaiden toimien seurantaa.

OLAF:n pääjohtaja nimitetään määräaikaisena viranhaltijana seitsemäksi vuodeksi. Euroopan parlamentin pyrkimyksenä on estää tällä aiemmin toteutetut järjestelyt, joilla pääjohtaja on virkakautensa päätyttyä jatkanut komissiossa muissa tehtävissä.

Komissiolle lisätään oikeus antaa delegoituja säädöksiä tutkintoihin liittyvistä menettelyta-voista.

Euroopan parlamentti esittää, että asetus on arvioitava viiden vuoden kuluttua EPPO:n toiminnan käynnistymisestä ja kahden vuoden kuluessa arvioinnin valmistumisesta komission on annettava uusi asetusmuutosehdotus.

3 EU-oikeuden mukainen oikeusperusta

Sopimus Euroopan unionin toiminnasta (SEUT) artikla 325 EU:n taloudellisten etujen suojaamisesta ja Euroopan atomienergiayhteisön perustamissopimuksen artikla 106a. Neuvosto tekee päätöksensä määräenemmistöllä.

4 Ehdotuksen vaikutukset ja suhde Suomen lainsäädäntöön ml. Ahvenanmaan asema

Komission ehdotuksella sellaisenaan tai neuvoston kannan mukaisena toteutuessaan ei olisi vaikutuksia kansallisten viranomaisten asemaan tai lainsäädäntöön. OLAF:n toimintavaltuuksia ei olla laajentamasta niin, että sen valtuudet ylittäisivät kansallisten viranomaisten valtuudet. Perustuslainmukaisuus taataan sillä, että suomalaiset viranomaiset toimivat OLAF:ia avustaes- saankin kansallisten lakien mukaisesti. Myöskään Ahvenanmaan asemaan ehdotuksella ei olisi vaikutuksia.

Ehdotuksen taloudelliset vaikutukset liittyvät EU:n taloudellisten etujen suojaamiseen ja EU:n talousarvioon kohdistuvien petosten torjumiseen. Tehokkailla petostentorjuntatoimilla varmistetaan, ettei EU-varoja päädy väriin tarkoituksiin. Moitteettoman varainhoidon ja kustannus- tehokkaan varainkäytön valvonnan edistäminen on Suomen etujen mukaista myös EU:n talous- arvion nettomaksajan näkökulmasta.

Euroopan parlamentti esittää, että kansallisille tuomioistuimille asetettaisiin velvoite tiedottaa OLAF:ia syistä, joiden perusteella OLAF:n toimittama todistusaineistoa ei päätetty käyttää hyväksi. Ehdotus vaikuttaa ongelmalliselta suhteessa perustuslaissa määriteltyyn tuomioistuinten riippumattomuuteen. Jäsenvaltiot ovat vastustaneet ehdotusta, mutta mikäli ehdotus kuitenkin etenisi neuvotteluissa Euroopan parlamentin esittämällä tavalla, tulisi sen suhdetta perustuslakiin arvioida vielä tarkemmin.

5 Ehdotuksen kansallinen käsittely ja käsittely EU:ssa

Valtiovarainministeriö on valmistellut eduskunnalle toimitetun E-kirjeen ja E-jatkokirjeen yhteistyössä muiden ministeriöiden kanssa ja ne on käsitelty budjetti- ja hallintoasioiden EU- ja- ostossa (EU-34). Asiaa käsiteltäessä EU:ssa on edetty E-kirjeessä E 62/2018 vp määritellyn Suomen kannan sekä E-kirjeeseen liittyneiden eduskunnan hallintovaliokunnan (HaVL 28/2018 vp) ja lakivaliokunnan (LaVL 20/2018 vp) lausuntojen mukaisesti.

U 11/2019 vp

U-kirjelmä on valmisteltu valtiovarainministeriössä sekä hyväksytty budjetti- ja hallintoasioiden EU-jaoston (EU-34) kirjallisessa menettelyssä 26.-28.11.2019.

Komission toukokuussa 2018 antamaa asetusmuutosehdotusta käsiteltiin neuvoston petosten torjuntatyöryhmässä Bulgarian, Itävallan ja Romanian puheenjohtajuuskausilla. Romanian kauden päätteeksi kesäkuussa 2019 saavutettiin yhteisymmärrys neuvoston kannasta. Suomen puheenjohtajuuskaudella syksyllä 2019 ryhdyttiin valmistelemaan neuvotteluita Euroopan parlamentin kanssa ja ensimmäinen kolmikantaneuvottelu eli trilogi käytiin 5.11.2019. Toinen trilogi järjestetään 12.12.2019, minkä jälkeen seuraava puheenjohtaja Kroatia jatkaa neuvotteluita vuoden 2020 alusta lähtien.

Euroopan parlamentissa asian käsittelystä vastaa talousarvion valvontavaliokunta (CONT). Euroopan parlamentin täysistunto hyväksyi 16.4.2019 ensimmäisen käsittelyn kannan CONT-valiokunnan ehdotuksen pohjalta. Ensimmäisen käsittelyn aikana raportojana toimi CONT-valiokunnan puheenjohtaja Ingeborg Gräßle (EPP), jota ei enää valittu uudelle kaudelle kevään 2019 vaaleissa. Vaalitauon jälkeen Euroopan parlamentti toimitti neuvostolle lokakuussa 2019 vahvistuksen käsittelyn jatkamisesta keväällä hyväksytyn ensimmäisen käsittelyn kannan pohjalta. CONT-valiokunnan raportojana toimii uudella vaalikaudella Marian-Jean Marinescu (EPP).

6 Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto pitää välttämättömänä, että EU:n varoja käytetään vastuullisesti ja tehokkaasti. OLAF:illa 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 petosten torjuntaan käytettävissä olevien keinojen tehokkaasta hyödyntämisestä. Valtioneuvosto tukee komissiota sen pyrkimyksissä käynnistää Euroopan syyttäjäviraston (EPPO) toiminta aikataulussaan ja siihen liittyen on olennaista, että EU:n petosten torjuntavirasto 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 arvonsäveropetosten 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 hyväksytyä 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.