

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 1/1999 vp**

**Valtioneuvoston kirjelmä Euroopan yhteisöjen
komission ehdotuksesta Euroopan unionin neu-
voston asetukseksi Euroopan petostentorjun-
nan tutkimusviraston perustamisesta**

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Suuri valiokunta on 12 päivänä toukokuuta 1999 lähettänyt perustuslakivaliokuntaan lausuntoa varten 10 päivältä toukokuuta 1999 päivätyn valtiovarainministeriön kirjeen, joka liittyy valtioneuvoston kirjelmään U 87/1998 vp Euroopan yhteisöjen komission ehdotuksesta Euroopan unionin neuvoston asetukseksi Euroopan petostentorjunnan tutkimusviraston perustamisesta. Kirje koskee neuvoston puheenjohtajan ehdotusta neuvoston päätökseksi yhteisön etuihin kohdistuvien petosten, lahjonnan ja muiden laittomien tekojen torjumiseksi tehtävien sisäisten tutkimusten edellytyksistä ja menettelysäännöis-

tä. Lausuntoa pyydettiin ehdotuksen suhteesta Suomen ministerivastuujärjestelmään.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- hallitusneuvos Raija Isotalo, valtiovarainministeriö
- lainsäädäntöneuvos Risto Eerola, oikeusministeriö
- professori Mikael Hidén
- professori Juha Lappalainen.

Valiokunta on saanut professori Kaarlo Tuorilta kirjallisen lausunnon, joka on liitetty valiokunnan asiakirjoihin.

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Alkuperäisen asetusehdotuksen mukaan perustetaan itsenäinen, erillisenä oikeushenkilönä toimiva Euroopan petostentorjunnan tutkimusvirasto. Sen tarkoituksena on tukea hallinnollisilla tutkimuksilla komissiota ja muita Euroopan yhteisön ja Euroopan atomienergiayhteisön perustamissopimuksissa tai niiden nojalla perustettuja toimielimiä ja elimiä petosten ja kaiken muun yhteisöjen taloudellisia etuja vahingoittavan laittoman toiminnan torjunnan tehostamisessa

jäsenvaltioissa sekä yhteisöjen toimielimissä ja elimissä.

Neuvoston 15.3.1999 hyväksymien päätelmien mukaan petostentorjuntavirasto tulee perustaa komission yhteyteen eikä erilliseksi virastoksi. Päätelmissä neuvosto vahvisti myös periaatteet, joilla varmistetaan komission uudistetun petostentorjuntayksikön eli Euroopan petostentorjuntaviraston toiminnallinen riippumattomuus ja tehokkuus sekä eri tahojen oikeussuoja. Komissio hyväksyi 17.3.1999 neuvoston päätel-

mien suuntaisesti uudistetun Euroopan petostentorjuntaviraston perustamista ja tutkimuksia koskevan säädöspaketin. Sen tarkoituksena on tehostaa petosten ja väärinkäytösten vastaista toimintaa perustamalla komission yhteyteen ja osaksi komissiota petostentorjuntavirasto. Viraston tehtävänä on suorittaa petosten ja muiden yhteisöjen taloudellisiin etuihin kohdistuvien väärinkäytösten sekä yhteisöjen toimielinten jäsenten ja henkilöstön tekemien vakavien ja siten joko kurinpito- tai rikosoikeudellisiin toimenpiteisiin johtavien virkavelvoitteiden rikkomisten selvittämiseksi yhteisöjen toimielimissä ja elimissä tehtävät hallinnolliset tutkimukset. Viraston näitä ns. sisäisiä tutkimuksia koskevat valtuudet ulotetaan kattamaan kaikki yhteisöjen toimielimet ja elimet. Virasto suorittaa lisäksi komission toimivaltaan kuuluvat yhteisöjen taloudellisiin etuihin kohdistuvien petosten ja väärinkäytösten hallinto-oikeudelliset tutkimukset ja erityisesti jäsenvaltioissa taloudellisten toimijoiden luona suoritettavat hallinnolliset tarkastukset ja todentamiset.

Valtiovarainministeriön kirje

Valtiovarainministeriön kirjeessä 10.5.1999 tarkoitettu neuvoston päätös koskee petosten, korruption ja muun yhteisöjen etuja vahingoittavan laittoman toiminnan torjunnassa tehtävien sisäisten tutkimusten edellytyksiä ja menettely-

sääntöjä. Päätöksessä tarkoitettujen petostentorjuntaviraston sisäisten tutkimusten henkilökohteina ovat yhtäältä neuvoston pääsihteeristön virkamiehet ja toimihenkilöt ja toisaalta neuvoston jäsenet, jäsenvaltioiden pysyvät edustajat ja delegaatioiden jäsenet. Tutkimustoimivalta kattaa siten neuvoston toimintaan osallistuvat jäsenvaltioiden ministerit ja eräissä poikkeustapauksissa valtion- ja hallitusten päämiehet sekä EU-suurlähettiläät ja muut unionin neuvoston toimintaan osallistuvat jäsenvaltioiden virkamiehet. Päätöksen asialliseen soveltamisalaan kuuluvat yhteisöjen etuja vahingoittavat petokset, lahjonta ja muu laitton toiminta sekä vakavat, mahdollisesti kurinpito- tai rikosoikeudellisiin seuraamuksiin johtavat virka- ja palvelussuhteiden rikkomiset.

Valtioneuvoston kanta

Valtiovarainministeriön 19.5.1999 päivätyn kirjeen mukaan Suomi on suhtautunut myönteisesti petostentorjuntaviraston perustamiseen komission yhteyteen säädöskokonaisuudessa ehdotetulla tavalla. Suomen lähtökohtana on niin ikään, että viraston tutkimustoimivallan tulee kattaa kaikki yhteisöjen toimielimet ja että myös neuvoston tulee kuulua tutkimustoimivallan piiriin. Siten neuvoston jäsenillä sekä jäsenvaltioiden pysyvillä edustajilla ja delegaatioiden jäsenillä ei tule olla tässä suhteessa erityisasemaa.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Valiokunta on arvioinut ehdotusta neuvoston päätökseksi yksinomaan Suomen ministerivastuujärjestelmän kannalta. Lähtökohtana on, että valtioneuvoston jäsenet ovat ministerivastuujärjestelmän alaisia myös toimiessaan unionin neuvostossa ja että heidän vastuunsa tältäkin osin määräytyy perustuslain tasoisten säännösten mukaan. Tarkasteltaessa ehdotusta ministerivastuujärjestelmän kannalta on syytä erottaa aineelliset ja menettelylliset kysymykset.

Asian aineellisessa arvioinnissa on kysymys siitä, että valtioneuvoston jäsenen rikosoikeudellisen vastuun edellytykset poikkeavat tavanomaisesta rikosoikeudellisesta virkavastuusta. Ministereiden rikosoikeudellisen vastuun toteutumiseen vaaditaan, että heidän toimintansa täyttää muiden seikkojen ohella ne lisäedellytykset, jotka rangaistavuudelle on asetettu ministerivastuulain 7 §:ssä. Tähän perustuslainta-soiseen sääntelyyn suunniteltu yhteisön sääntely ei vaikuta millään tavoin.

Ministerivastuujärjestelmän menettelyllisellä puolella voidaan erottaa kaksi asiaa: ministerivastuumenettelyn vireillepano ja ministerivastuun tutkiminen. Tutkimistoimivalta kuuluu ministerivastuulain nojalla perustuslakivaliokunnalle (ks. myös hallitusmuodon 47 §). Valiokunnan tulee valmistella asia eduskunnan täysistuntoa varten. Ehdotettu yhteisön sääntely ei vaikuta tähän perustuslakivaliokunnan tutkimisvaltaan. Petostentorjuntaviraston suorittamissa tutkimuksissa ei ole kysymys ministerivastuumenettelyn tutkimisesta, vaan niitä voi luonnehtia neuvoston toimintaan kohdistuviksi selvityksiksi, joiden perusteella mahdollisesti toteutettavat toimet jäävät kansallisten päätösten ja menettelyjen varaan.

Ministerivastuumenettelyn vireillepanoon oikeutetut tahot on mainittu tyhjentävästi ministerivastuulaissa. On kiistatonta, että petostentorjuntavirastossa valmistunut ja jäsenvaltiolle tiedoksi annettu kertomus ei voi sinänsä merkitä ministerivastuun vireilletuloa. Valiokunnan käsityksen mukaan myös on selvää, ettei jäsenvaltiolle voi esimerkiksi EY:n perustamissopimuksen 10 artiklan sisältämän ns. lojaliteettivoitteen perusteella syntyä velvollisuutta käynnistää ministerivastuumenettelyä silloinkaan, kun petostentorjuntaviraston esittämä kertomus sisältäisi epäilyjä valtioneuvoston jäsenen toiminnan lainmukaisuudesta tai jopa niitä tukevia todisteita.

Komission ehdotus neuvoston päätökseksi petosten, korruption ja muun yhteisöjen etuja vahingoittavan laittoman toiminnan torjunnassa tehtävien sisäisten tutkimusten edellytyksistä ja menettelysäännöistä ei ole ongelmallinen Suomen ministerivastuujärjestelmän kannalta. Petostentorjuntaviraston kertomuksen koskiessa valtioneuvoston jäsentä on tärkeää, että kertomus saatetaan Suomessa ministerivastuumenettelyn vireillepanon arvioimisen kannalta asianmukaisten toimielinten tietoon.

Suuri valiokunta on 21.5.1999 perustuslakivaliokunnan ilmoituksen johdosta edellyttänyt, että valtioneuvosto asianmukaisin varauksin pitää huolta siitä, että asiaa ei lopullisesti ratkaista unionin elimissä ennen kuin eduskunta on voinut käsitellä ehdotuksen suhdetta Suomen ministerivastuujärjestelmään. Tästä lausunnosta ilmenevästä perustuslakivaliokunnan kannasta ilmoitettiin valiokunnan kuultua asiantuntijoita ja valiokunnan käytyä asiasta keskustelun valtiovarainministeri Niinistölle 25.5.1999, minkä jälkeen asia on ratkaistu unionissa.

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta kunnioittavasti ilmoittaa,

että ehdotus ei ole ongelmallinen Suomen ministerivastuujärjestelmän kannalta ja että valiokunta yhtyy valtioneuvoston kantaan.

Helsingissä 28 päivänä toukokuuta 1999

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

vpj. Riitta Prusti /sd
jäs. Klaus Hellberg /sd
Esko Helle /vas
Gunnar Jansson /r
Jouko Jääskeläinen /skl
Paula Kokkonen /kok

Johannes Leppänen /kesk
Hannes Manninen /kesk
Osmo Puhakka /kesk
Petri Salo /kok
Eero Lämsä /kesk
Pekka Ravi /kok.