

Asia

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 vaikuttavuuden osalta

Kokous

U/E/UTP-tunnus

E 62/2018 vp

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

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 käynnistyi kesällä 2018. Neuvoston petostentorjuntatyöryhmä käsitteli asetusehdotusta Bulgarian, Itävallan ja Romanian puheenjohtajuuskausien ajan. Neuvoston neuvottelumandaatti hyväksyttiin Romanian kauden lopulla Coreperissa 12.6.2019. Euroopan parlamentin täysistunto vahvisti ensimmäisen käsittelyn kantansa täysistunnossa 16.4.2019.

Suomen puheenjohtajuuskaudella neuvoston petostentorjuntatyöryhmässä pyritään käynnistämään neuvottelut Euroopan parlamentin ja neuvoston välillä yhteisen näkemyksen saavuttamiseksi. Asetus on tarkoitus saada hyväksyttyä ennen uuden Euroopan syyttäjäviraston (EPPO) toiminnan käynnistymistä vuoden 2020 lopulla.

Tässä muistiossa kuvataan asetusehdotuksen käsittelyn aikana tapahtunutta kehitystä.

Suomen kanta

Suomi jatkaa asetusneuvotteluita kirjelmässä E 62/2018 vp vahvistetun valtioneuvoston kannan sekä kirjelmää koskevien hallintovaliokunnan ja lakivaliokunnan lausuntojen mukaisesti.

Neuvostossa saavutettu neuvottelumandaatti on pitkälti linjassa Suomen kantojen kanssa. Euroopan parlamentti taas on ensimmäisessä käsittelyssään laajentanut tarkasteluaan selvästi komission ehdotuksen ulkopuolelle, mikä tulee vaikeuttamaan yhteisen näkemyksen saavuttamista toimielinten välillä.

Suomi 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. Suomi 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. Lopullinen kanta määritellään neuvoston ja Euroopan parlamentin välisissä neuvotteluissa saavutetun kokonaisuuden perusteella.

Pääasiallinen sisältö

Komissio ilmoitti asetusmuutosehdotuksensa tavoitteiksi mukauttaa OLAF:n toimintaa Euroopan syyttävävirasto EPPO:n perustamisen edellyttämällä tavoin, parantaa OLAF:n tutkintatehtävän vaikuttavuutta sekä selventää ja yksinkertaistaa eräitä OLAF-asetuksen säännöksiä. Komissio totesi keskittyvänsä tässä vaiheessa vain hyvin kohdennettuihin toimiin ja asetuksen laajempi uudelleentarkastelu on tarkoitus toteuttaa myöhemmin.

Neuvoston neuvottelumandaatti

Neuvoston petostentorjuntatyöryhmä käsitteli komission ehdotusta useissa kokouksissa kesäkuun 2018 ja toukokuun 2019 välillä. Yhteisymmärrys neuvoston kannasta saavutettiin lopulta kesäkuussa 2019, vaikka osalle jäsenmaita komission ehdotukset olivatkin vaikeita hyväksyä.

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 tietopyynnot 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 arvonnäisäverotuksen 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.

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 tehty pakolliseksi.

Euroopan parlamentin ensimmäisen käsittelyn kanta

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 pyrkiikin ehdotuksillaan asetuksen laaja-alaiseen tarkasteluun kohdennetun tarkastelun sijasta.

Euroopan parlamentin muutosehdotusten pääkohtia:

Asetustekstissä on lisätty useisiin kohtiin sana ”sääntöjenvastaisuus” luetteloon, jossa mainitaan petosten, korruption ja muun laittoman toiminnan torjunta. Muutoksella halutaan tarkentaa OLAF:n toimialan määritelmää.

Sääntöjenvastaisuuden määritelmään on lisätty maininta ALV-rikkomuksista.

Sisäisten ja ulkoisten tutkimusten välinen ero on häivytetty useista artikloista.

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.

Poistetaan yhteys 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 viivästyksellä.

Perustetaan OLAF:iin 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 ilmiantajien suojeluun liittyviä tarkennuksia.

Korostetaan liittyen OLAF:n kertomusten käyttöön todistusaineistona, ettei asetuksella ole vaikutusta asiaa käsittelevän tuomioistuimen valtaan harkita vapaasti esitettyjä todisteita. Samalla kuitenkin asetetaan kansallisille tuomioistuimille velvoite tiedottaa OLAF:ia syistä, joiden perusteella todisteita ei päätetty käyttää hyväksi. OLAF:n pääjohtajan on näiden tietojen pohjalta arvioitava vuosikertomuksessa todistusaineiston käytettävyyttä 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 uusi 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.

Vuotuisen toimielinten väliseen näkemystenvaihtoon liittyen on laajennettu 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.

OLAF:n pääjohtaja nimitetään määräaikaisena viranhaltijana seitsemäksi vuodeksi.

Komissiolle lisätään oikeus antaa delegoituja säädöksiä tutkintoihin liittyvistä menettelytavoista.

Asetus on arvioitava viiden vuoden kuluttua EPPO:n toiminnan käynnistymisestä ja kahden vuoden kuluessa arvioinnin valmistumisesta, komission on annettava uusi asetusmuutosehdotus.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

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

Käsittely Euroopan parlamentissa

Asian käsittelystä Euroopan parlamentissa vastaa talousarvion valvontavaliokunta (CONT). Euroopan parlamentin täysistunto hyväksyi 16.4.2019 ensimmäisen käsittelyn kannan. Ensimmäisen käsittelyn aikana raporttoijana toimi CONT-valiokunnan puheenjohtaja Ingeborg Gräßle (EPP). Euroopan parlamentin on tarkoitus antaa syyskuussa 2019 vahvistus käsittelyn jatkamisesta vaalikauden vaihduttua. CONT-valiokunnan raporttoijana toimii uudella vaalikaudella ennakkotietojen mukaan Marian-Jean Marinescu (EPP).

Kansallinen valmistelu

E-kirjelmä jatkokirjelmiseen on käsitelty budjetti- ja hallintoasioiden EU-jaostossa 34. E-jatkokirjelmä on hyväksytty kirjallisessa menettelyssä 28.-30.8.2019.

Eduskuntakäsittely

E 62/2018 vp, HaVL 28/2018 vp, LaVL 20/2018 vp.

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

Komission mukaan ehdotetuilla muutoksilla ei ole vaikutusta kansalliseen lainsäädäntöön tai sen soveltamiseen.

Taloudelliset vaikutukset

Komission mukaan ehdotetuilla muutoksilla ei ole vaikutusta EU:n talousarvioon.

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

-

Asiakirjat

COM (2018) 338 komission asetusehdotus
ST 10095 2019 INIT + ADD 1 neuvoston neuvottelumandaatti
P8_TA-PROV(2019)0383 Euroopan parlamentin kanta

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

Neuvotteleva virkamies Toni Tiala, VM/VVC, p. 02955 30361, toni.tiala@vm.fi

EUTORI-tunnus

EU/2018/1099

Liitteet

Viite E 62/2018 vp

Asiasanat	Euroopan petostentorjuntavirasto, Olaf, petostentorjunta, Euroopan syyttäjävirasto (EPPO)
Hoitaa	OM, VM
Tiedoksi	ALR, EUE, MMM, OKM, RUOKA, SM, STM, TEM, TULLI, UM, VNK, VTV