

VVC Tiala Toni(VM)

29.06.2018

Asia

**Komission ehdotus Euroopan petostentorjuntaviraston (OLAF) tutkimuksista annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU, Euratom) N:o 883/2013 muuttamisesta Euroopan syyttäjäviraston (EPPO) kanssa tehtävän yhteistyön ja OLAF:n tutkimusten vaikuttavuuden osalta**

Kokous

**U/E/UTP-tunnus**

### **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 käynnistyy kesän 2018 aikana. Neuvoston petostentorjuntatyöryhmä vastaa neuvoston kannan laatimisesta sekä neuvotteluista Euroopan parlamentin kanssa. Asetus on tarkoitus saada hyväksyttyä ennen uuden Euroopan syyttäjäviraston (EPPO) toiminnan käynnistymistä vuoden 2020 lopulla.

### **Suomen kanta**

Suomi pitää tärkeänä vahvistaa EU:n taloudellisten etujen suojaamiseen liittyvää lainsäädäntökehystä ja huolehtia petostentorjuntaan käytettävissä olevien keinojen tehokkaasta hyödyntämisestä. Suomi 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.

Suomi 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. Suomi voi tukea komission ehdottamia muutoksia näiltä osin.

Edellä mainitun lisäksi komissio ehdottaa myös muutoksia, jotka liittyvät OLAF:n tutkintatehtävän vaikuttavuuden lisäämiseen ja eräiden säännösten selkeyttämiseen. Suomi 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.

Suomi 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.

Suomi hyväksyy ehdotuksen OLAF:n osallistumisesta Eurofiscin puitteissa tapahtuvaan toimintaan ja yhteistyöhön alv-petosten torjumiseksi.

Pankkitilitietojen saatavuuteen liittyen komissio viittaa ehdotuksessaan viidennen rahanpesun vastaisen direktiivin mukaisiin kansallisiin rekistereihin sekä rahanpesun selvittelykeskuksiin. Suomi katsoo, että jäsenvaltioiden viranomaistahoihin viitattaessa tulisi asetuksessa käyttää yleisempää nimitystä kansalliset toimivaltaiset viranomaiset. Myös lainsäädännön osalta viittausten tulisi kohdistua voimassa olevaan lainsäädäntöön.

Komission ehdotukset jäsenvaltion petostentorjunnan yhteistyöstä vastaavan yksikön (AFCOS) roolin osalta ovat hyväksyttävissä, kunhan varmistetaan se, että jäsenvaltiot voivat jatkossakin määritellä AFCOS-yhteyspisteen toimivaltuudet ja organisoinnin kansallisten tarpeiden pohjalta. Myös vapaaehtoisuuteen perustuva yhteistyö jäsenmaiden AFCOS-yhteyspisteiden, OLAF:n ja muiden toimivaltaisten viranomaisten välillä on hyväksyttävissä.

Suomen kannat asetusmuutokseen tarkentuvat käsittelyn aikana ja muita mahdollisesti esille nousevia muutosehdotuksia voidaan harkita, mikäli niillä ei ole vaikutusta OLAF:n toimivaltuuksiin tai jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten asemaan. Suomen lopullinen kanta määritellään kokonaisuuden perusteella.

## **Pääasiallinen sisältö**

### **Ehdotuksen tausta ja tavoitteet**

Komissio toteaa ehdotuksensa taustaksi, että EU:n taloudellisten etujen suojaamiseen liittyvä institutionaalinen toimintaympäristö on muuttumassa merkittävästi heinäkuussa 2017 hyväksytyn unionipetosdirektiivin (PIF) ja lokakuussa 2017 hyväksytyn Euroopan syyttäjäviraston (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 petostentorjuntavirasto 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 syytteesenpanoa. Euroopan syyttäjävirsto EPPO:a koskevalla asetuksella (Neuvoston asetus (EU) 2017/1939) on vaikutuksia OLAF:n toimintaan, minkä johdosta komissio ehdottaa, että myös OLAF:ia koskevaa asetusta 883/2013 mukautettaisiin.

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 syytteesen 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 lainsäädäntökehyksen 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 voidaan 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 toimeksiintoon 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 syyttäjävirasto 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.

## Yhteenveto ehdotetuista muutoksista

### 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 aiheetonta 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 rikostutkinnan 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 rikostutkinnan 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 toimeksiannon 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.

#### **EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely**

Sopimus Euroopan unionin toiminnasta (SEUT) artikla 325 EU:n taloudellisten etujen suojaamisesta ja Euroopan atomienergiayhteisön perustamissopimuksen artikla 106 A.  
Euroopan parlamentti ja neuvosto päättävät asiasta yhteisesti tavanomaista lainsäätämisyjärjestystä noudattaen.

#### **Käsittely Euroopan parlamentissa**

Asian käsittelystä Euroopan parlamentissa vastaa talousarvion valvontavaliokunta (CONT). Raportoijaksi on nimetty valiokunnan puheenjohtaja Ingeborg Gräßle (EPP).

### **Kansallinen valmistelu**

EU-asioiden jaosto 34 (budjetti- ja hallintoasiat); kirjallinen menettely 29.6.-3.7.2018.

### **Eduskuntakäsittely**

PeL 97 §:n mukainen tiedoksianto eduskuntaan.

### **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 Ehdotus Euroopan petostentorjuntaviraston (OLAF) tutkimuksista annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU, Euratom) N:o 883/2013 muuttamisesta Euroopan syyttäjäviraston kanssa tehtävän yhteistyön ja OLAFin tutkimusten vaikuttavuuden osalta.

### **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**

---

Asiasanat	Euroopan petostentorjuntavirasto, Olaf, petostentorjunta, Euroopan syyttäjävirsto (EPPO)
<b>Hoitaa</b>	<b>OM, VM</b>
Tiedoksi	ALR, EUE, MAVI, MMM, OKM, SM, STM, TEM, TULLI, UM, VNK, VTV

---