Rikosoikeuden professori Sakari Melander
Helsingin yliopisto
Oikeustieteellinen tiedekunta
20.10.2019

Eduskunnan lakivaliokunnalle

Asia: **Hallituksen esitys (HE) 45/2019 vp** eduskunnalle laiksi Suomen osallistumisesta Euroopan unionin rikosoikeudellisen yhteistyön viraston (Eurojust) toimintaan sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

Yleistä

Käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki Suomen osallistumisesta Euroopan unionin rikosoikeudellisen yhteistyön viraston (Eurojust) toimintaan (jäljempänä Eurojust-laki). Ehdotettu laki sisältäisi täydentävää kansallista sääntelyä suhteessa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseen (EU) 2018/1727 Euroopan unionin oikeudellisen yhteistyön virastosta (Eurojust) ja neuvoston päätöksen 2002/187/YOS korvaamisesta ja kumoamisesta (jäljempänä Eurojust-asetus). Ehdotettu laki sisältäisi Eurojust-asetusta täydentäviä säännöksiä muun muassa kansallisesta jäsenestä ja tämän toimivallasta, kansallisesta varajäsenestä ja kansallisen jäsenen avustajasta, kansallisista yhteyshenkilöistä ja koordinoinnista, yhteistyöstä kansallisten viranomaisten kanssa sekä tietojen toimittamisesta, oikeudesta käsitellä henkilötietoja ja henkilötietojen siirtämisestä.

Keskityn lausunnossani arvioimaan ehdotetun Eurojust-lain sisältämää kansallista jäsentä, varajäsentä sekä kansallisen jäsenen avustajaa samoin kuin kansallisen jäsenen toimivaltaa koskevaa sääntelyä.

Lausuntonani esitän kunnioittavasti seuraavan.

Yleistä ehdotetusta Eurojust-laista ja sen suhteesta Eurojust-asetukseen

Eurojust-asetusta sovelletaan sen 82(2) artiklan mukaan 12.12.2019 alkaen. Aiempi Eurojust-päätös (2002/187/YOS) kumoutuu samana päivänä. Kuten esityksessä (s. 4) on todettu, unioni-oikeudellista asetusta ei yleensä saa kirjoittaa uudestaan eikä kansalliseen lainsäädäntöön saa lähtökohtaisesti muutenkaan sisällyttää asetuksen sääntelyä täsmentäviä säännöksiä. Tästä huolimatta asetus voi kuitenkin edellyttää täydentävää kansallista sääntelyä, minkä lisäksi unionioikeudellisessa asetuksessa on tiettyjen kysymysten suhteen saatettu jättää kansallista liikkumavaraa. Täydentävän sääntelyn tarve voi liittyä edellä mainitun kaltaisiin tilanteisiin. Tällaista täydentävää sääntelyä ehdotetaan annettavaksi esimerkiksi kansallisen jäsenen toimivallasta. Lisäksi, kuten esityksen perusteluissa (s. 16) todetaan, esimerkiksi Eurojustin kansallisen jäsenen nimittäminen ja henkilötietojen luovuttaminen Eurojustille edellyttävät asetusta tarkempaa kansallista sääntelyä.

Esityksessä omaksuttu perusratkaisu asetusta täydentävän kansallisen sääntelyn antamisen suhteen on nähdäkseni lähtökohtaisesti perusteltu. Ehdotetussa laissa säädettäisiin kansallisen jäsenen nimittämisestä, kansallista jäsentä koskevista kelpoisuusvaatimuksista, kansallisen jäsenen toimivallasta, varajäsenestä ja kansallisen jäsenen avustajasta, kansallisista yhteyshenkilöistä ja koordinoinnista, yhteistyöstä kansallisten viranomaisten kanssa, tietojen toimittamisesta kansalliselle jäsenelle ja tämän oikeudesta käsitellä henkilötietoja, luvan antamisesta henkilötietojen siirtämiseen kolmannelle valtiolle tai kansainväliselle järjestölle sekä Eurojustia koskevista kansallisista päätöksistä ja ilmoituksista. Ehdotettu laki sisältää nähdäkseni Eurojust-asetusta välttämättä täydentävää kansallista sääntelyä ja ehdotettu kansallinen lainsäädäntö on myös rajoitettu välttämättömään, ottaen huomioon, että Eurojustista säädetään EU:ssa jatkossa asetuksella. Esitys on myös hyvin valmisteltu eikä sen sisältämistä ehdotuksista ole juuri huomautettavaa. Joitakin yksittäisiä huomioita voidaan kuitenkin esittää.

Eurojustin kansallinen jäsen, varajäsen ja kansallisen jäsenen avustaja

Ehdotetun Eurojust-lain 2 §:ssä säädettäisiin Eurojustin kansallisesta jäsenestä, 3 §:ssä kansallisen jäsenen toimivallasta, 4 §:ssä varajäsenestä ja 5 §:ssä kansallisen jäsenen avustajasta. Ehdotetun 2 §:n mukaan kansallisen jäsenen nimittämiseen ja kelpoisuusvaatimuksiin sovellettaisiin, mitä valtionsyyttäjän nimittämisestä ja kelpoisuusvaatimuksista säädetään. Varajäseneksi voitaisiin ehdotetun lain 4 §:n 1 momentin mukaan määrätä Syyttäjälaitoksesta annetun lain 7 §:ssä tarkoitettu syyttäjä. Kansallisen jäsenen avustajaksi niin ikään määrättäisiin ehdotetun lain 5 §:n 1 momentin mukaan Syyttäjälaitoksesta annetun lain 7 §:ssä tarkoitettu syyttäjä.

Eurojust-asetuksen 7(4) artiklan mukaan kansallisilla jäsenillä ja varajäsenillä on oltava syyttäjän, tuomarin tai kansallisen lainsäädännön mukaisesti syyttäjän tai tuomarin toimivaltaa vastaavaa toimivaltaa käyttävän oikeusviranomaisen edustajan asema. Kansallisen jäsenen avustajalla taas on asetuksen 7(7) artiklan mukaan oltava artiklan 4 kohdassa tarkoitettu asema, jotta hän voi toimia kansallisen jäsenen lukuun tai sijasta.

Eurojust-asetus edellä esitetyn mukaisesti mahdollistaa joko syyttäjän tai tuomarin nimittämisen jäseneksi ja varajäseneksi. Selvää nähdäkseni on, että Eurojustin kansalliseksi jäseneksi on Suomessa perusteltua nimittää ehdotetun lain 2 §:ssä säädetyt kelpoisuusvaatimukset täyttävä syyttäjä. Esityksen perusteluissa on erityisesti varajäsenen suhteen (s. 18) todettu, että vaikka asetus

mahdollistaisi myös tuomarin nimittämisen varajäseneksi, tätä ei ole pidettävä tuomarin riippumattomuus, syyttäjistä erilaiset toimivaltuudet ja varajäsenen tehtävän ajoittaisuus huomioon ottaen perusteltuna. Omaksuttu ratkaisu on tältä osin nähdäkseni perusteltu. Olisi esityksen perusteluissa (s. 18) mainituin tavoin tuomarin riippumattomuus sekä tuomarin syyttäjien toimivaltuuksista eroavat toimivaltuudet huomioon ottaen varsin ongelmallista, jos varajäseneksi voitaisiin nimittää tuomarin virkaa hoitava henkilö, joka ajoittain tuomarin tehtäviensä ohella hoitaisi varajäsenen tehtäviä Eurojustissa.

Kansallisen jäsenen avustajaksi voitaisiin Eurojust-asetuksen mukaisesti periaatteessa nimittää myös henkilö, jolla ei kansallisen lainsäädännön mukaisesti ole asetuksen 7(4) artiklassa tarkoitettua syyttäjän tai tuomarin toimivaltaa. Tällöin avustaja ei kuitenkaan voisi toimia 7(7) artiklan sääntely huomioon ottaen kansallisen jäsenen lukuun tai sijasta. Esityksessä (s. 19) todetaan olevan perusteltua, että avustajaksi määrätään vain sellainen henkilö, joka voi toimia kansallisen jäsenen lukuun tai sijasta. Esityksessä omaksuttu ratkaisu on tältä osin nähdäkseni perusteltu, koska tilannetta, jossa avustaja ei voisi tarvittaessa – esimerkiksi varajäsenen ollessa estynyt – toimia kansallisen jäsenen lukuun tai sijasta ei voida pitää tarkoituksenmukaisena.

Kansallisen jäsenen toimivaltuudet

Ehdotetun lain 3 §:ssä säädettäisiin kansallisen jäsenen toimivaltuuksista. Ehdotettu sääntely vastaa melko pitkälti voimassa olevaa vastaavaa sääntelyä ja on lähtökohtaisesti rajoitettu Eurojust-asetuksessa tarkoitettujen kansallisen jäsenen toimivaltuuksien mukaisesti. Tämä lähtökohta on perusteltu, koska toimivaltuuksista määrätään Eurojust-asetuksen 8 artiklassa ja koska viranomaisten toimivaltuuksien rajapintojen tarkkarajainen sääntely huomioon ottaen kansallisen jäsenen toimivaltuuksien muunlainen määrittely olisi ongelmallista.

Ehdotetussa 3 §:n 2 momentissa säädettäisiin toimenpiteistä, joita kansallinen jäsen voisi tehdä Suomen toimivaltaisen viranomaisen pyynnöstä tai suostumuksella. Säännös pohjautuu asetuksen 8(3) artiklaan ja vastaa voimassa olevan Eurojust-lain 3 §:n 3 momenttia. Ehdotettu 2 momentti ei kuitenkaan sanamuodoltaan vastaa asetuksen 8(3) artiklaa. Ehdotetussa 3 §:n 3 momentissa säädettäisiin sen sijaan kansallisen jäsenen toimivaltuuksista kiireellisissä tilanteissa. Eurojust-asetuksen 8(4) artiklan mukaan kiireellisissä tilanteissa toimivaltuudet tulee rajata artiklan 3 kohdassa tarkoitettuihin toimenpiteisiin ja 3 kohdassa tältä osin mainitaan keskinäistä oikeusapua tai vastavuoroista tunnustamista koskevien pyyntöjen esittäminen tai täytäntöönpano sekä eurooppalaista tutkintamääräystä koskevassa direktiivissä 2014/41/EU tarkoitettujen tutkintatoimenpiteiden määrääminen, pyytäminen tai täytäntöönpano. Ehdotetun 3 §:n 3 momentissa viitattaisiin säännöksen 2 momentin 2–5 kohdassa tarkoitettuihin toimenpiteisiin.

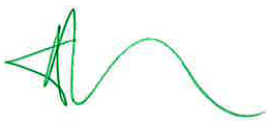
Ehdotettu 3 §:n 3 momentti vastaa sinänsä lähtökohtaisesti pitkälti voimassa olevan Eurojust-lain (742/2010) 3 §:n 4 momenttia, jossa taas viitataan voimassa olevan 3 §:n 3 momenttiin, joka vastaa pitkälti ehdotetun Eurojust-lain 2 momenttia. On kuitenkin huomattava, että aiemman Eurojust-päätöksen asiaa koskevat 9c ja 9d artiklat ovat sanamuodoltaan hieman Eurojust-asetuksen 8(3) ja 8(4) artiklasta poikkeavia. Eurojust-asetuksen 8(3) artiklan b kohdassa ei enää esimerkiksi Eurojust-päätöksen 9c(1)(c) artiklasta poiketen mainita, että tutkintatoimenpiteiden tulee olla Eurojustin koordinointikokouksessa tarpeellisiksi katsottuja, vaan asetuksen 8(3) artiklan b kohdassa viitataan yleisesti eurooppalaista tutkintamääräystä koskevassa direktiivissä 2014/41/EU tarkoitettuihin tutkintatoimenpiteisiin.

Eduskunnan lakivaliokunta on voimassa olevaa Eurojust-lakia koskenutta esitystä käsitellessään nimenomaisesti kiinnittänyt huomiota siihen, että kansallisen jäsenen toimivaltuudet on rajattu Eurojustia koskevan unionitasoisen sääntelyn täytäntöönpanon ja rajat ylittävän yhteistyön toteuttamisen kannalta tarpeelliseen. Lisäksi lakivaliokunta kiinnitti huomiota siihen, että ehdotetussa sääntelyssä oli otettu asianmukaisesti huomioon syyttäjän ja esitutkintaviranomaisen välinen toimivallanjako ja kansallisen jäsenen esitutkintatoimenpiteitä koskevien toimivaltuuksien rajallisuus (LaVM 10/2010 vp, s. 3/I).

Lakivaliokunnan omaksuma lähestymistapa on nähdäkseni edelleen perusteltu, koska sitä lähtökohtaa, jonka mukaan tiettyjen tutkintatoimenpiteiden käyttämisestä lähtökohtaisesti päättää esitutkintaviranomainen, ei ole yksittäisen unionioikeudellisen instrumentin täytäntöönpanon vuoksi perusteltua muuttaa. Tämä siitäkin huolimatta, että myös Suomessa syyttäjän asema on eurooppalaisessa yhteistyössä vahvempi kuin kansallisen rikosasian käsittelyssä, jossa tutkinnanjohto pääsääntöisesti kuuluu esitutkintaviranomaiselle (LaVM 10/2010 vp, s. 2/II). On kuitenkin huomattava, että Eurojustista säädetään EU:ssa jatkossa asetuksella, joka on jäsenvaltioissa suoraan sovellettavaa unionilainsäädäntöä. Tilanne on tällöin erilainen suhteessa aikaisempaan oikeustilaan, jossa Eurojustista säädettiin unionissa neuvoston päätöksellä. Kansallista täydentävää lainsäädäntöä annettaessa on näin kiinnitettävä huomiota siihen, että kansallinen lainsäädäntö ei ole suppeampaa kuin mitä säädetään sellaisessa asetuksen määräyksessä, jonka suhteen asetus ei jätä kansallista liikkumavaraa. Esityksen perusteluissa (s. 17–18) on todettu, että on selkeyden vuoksi perusteltua, että ehdotettavassa laissa säädetään selvyyden vuoksi toimivaltuuksista riittävän kattavasti ja että sääntelyn muotoilu vastaa pitkälti voimassa olevaa sääntelyä.

Nähdäkseni ei ole välttämättä aivan selvää, että ehdotettu Eurojust-lain 3 §:n 2 ja 3 momentin sääntely vastaa asetuksen 8 artiklassa säädettyä. Asetuksen 8(2) artikla sinänsä sallii asetusta laajempien toimivaltuuksien myöntämisen kansallisille jäsenille, minkä lisäksi 8(3) artiklassa viitataan kansalliseen lainsäädäntöön. Selvää kuitenkin on, että kansallisessa lainsäädännössä ei voida myöntää kansallisille jäsenille suppeampia toimivaltuuksia kuin mitä asetuksessa määrätään. Ei nähdäkseni välttämättä ole täysin selvää, miten esimerkiksi ehdotetun Eurojust-lain 3 §:n 2 momentin 4 kohta (”päättää Eurojustin järjestämässä koordinaatiokokouksessa tarpeelliseksi katsotun esitutkintatoimenpiteen suorittamisesta Suomessa”) suhteutuu asetuksen 8(3)(b) kohtaan (”toimivaltaisen kansallisen viranomaisen suostumuksella kansalliset jäsenet voivat kansallisen lainsäädäntönsä mukaisesti – – määrätä, pyytää tai panna täytäntöön – – direktiivissä 2014/41/EU säädettyjä tutkintatoimia”). Tältä osin saattaa olla syytä varmistaa, että ehdotetun lain 3 §:n 2 ja 3 momentti vastaavat asetuksen 8 artiklassa säädettyä siten, että kansallinen lainsäädäntö ei muodostu asetuksen vastaavaa sääntelyä suppeammaksi.

Firenzessä 20.10.2019



Sakari Melander
Rikosoikeuden professori
Oikeustieteellinen tiedekunta

Helsingin yliopisto
puh.: 02941 21781, 050 5644229
sähköposti: sakari.melander@helsinki.fi