VALTIONEUVOSTON OIKEUSKANSLERI

2.11.2020 OKV/2320/22/2020
OKV/2320/22/2020-OKV-2

Eduskunnan lakivaliokunnalle

Viite:

Lakivaliokunnan asiantuntijakuuleminen 3.11.2020, HE 184/2020 vp

Asia:

Asiantuntijalausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle (HE 184/2020 vp) laiksi Suomen osallistumisesta Euroopan syyttäjänviraston (EPPO) toimintaan sekä siihen liittyviksi laeiksi

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Suomen osallistumisesta Euroopan syyttäjänviraston (EPPO) toimintaan sekä siihen liittyviksi laeiksi, HE 184/2020 vp, sisältää suoraan sovellettavan Euroopan unionin asetuksen edellyttämät asetusta täydentävät Suomen kansallisen lainsäädännön säännökset. Oikeuskansleri, samoin kuin eduskunnan oikeusasiamies, on antanut lausuntonsa hallituksen esityksen luonnoksesta. Lisäksi lakiehdotuksen valmistelusta vastannut oikeusministeriö on keskustellut molempien ylimpien laillisuusvalvojien kanssa Euroopan syyttäjänviraston perustamisen ja sitä koskevan Suomen kansallisen lainsäädännön vaikutuksista ylimpien laillisuusvalvojien toimintaan. Oikeuskanslerin tärkeimmät huomiot valmisteluvaiheessa on otettu huomioon. Hallituksen esityksen säätämisjärjestysperusteluita koskeva jakso on asianmukainen, eikä esityksen antamiselle ole ollut valtiosääntöisiä esteitä. Esityksen yhteydessä nousee esille periaatteellisia kysymyksiä, jotka koskevat Euroopan unionin rikosoikeudellisen toimivallan ja Euroopan syyttäjänviraston toiminnan suhdetta kansalliseen valtiosääntöön ja ylimpiin kansallisiin valtioelimiin sekä oikeudenhoidon kansallisiin viranomaisiin.

1 Yleistä Euroopan syyttäjänviraston toimivallasta sekä EPPO-asetuksella ja sitä täydentävällä lainsäädännöllä luotavasta rikostutkinta- ja syyttämisjärjestelystä

Euroopan syyttäjänvirasto (EPPO) on riippumaton Euroopan unionin elin, joka vastaa unionipetosdirektiivissä (EU) 2017/1371[1] ja EPPO-asetuksessa (EU) 2017/1939[2] määriteltyjen unionin taloudellisia etuja vahingoittavien rikosten tutkimisesta sekä näitä rikoksia tehneiden ja niihin osallisten asettamisesta syytteeseen ja saattamisesta tuo-

[1] Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2017/1371, annettu 5 päivänä heinäkuuta 2017, unionin taloudellisiin etuihin kohdistuvien petosten torjunnasta rikosoikeudellisin keinoin (EUVL L 198, 28.7.2017, s. 29 - 41).
[2] Neuvoston asetus (EU) 2017/1939, annettu 12 päivänä lokakuuta 2017, tiiviimmän yhteistyön toteuttamisesta Euroopan syyttäjänviraston (EPPO) perustamisessa (EUVL L 283, 31.10.2017, s. 1 - 71).

mittaviksi. Tässä tarkoituksessa EPPO toteuttaa tutkinta- ja syytetoimia sekä hoitaa syyttäjän tehtäviä jäsenvaltioiden toimivaltaisissa tuomioistuimissa. EPPO:n perustamisella toteutetaan unionin ja sen jäsenvaltioiden unionin perussopimuksiin perustuvaa velvollisuutta suojella unionin taloudellisia etuja (EPPO-asetuksen johdanto-osan kappale 3). EPPO:n perustamisella pyritään erityisesti ratkaisemaan ongelma, joka on syntynyt siitä, että jäsenvaltioiden viranomaiset eivät ole riittävässä määrin tutkineet unionin taloudellisia etuja vahingoittavia rikoksia ja saattaneet niistä syytteeseen. Tämä unionin taloudellisten etujen tehokkaan suojelun tavoite osaltaan ohjaa myös EPPO-asetuksen ja sen edellyttämiä toimia jäsenvaltion lainsäädännössä koskevan jäsenvaltion kansallisen oikeuden tulkintaa.

Oikeusperusta EPPO:n perustamiselle on Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 86 artiklassa. Artikla mahdollistaa tiiviimmän yhteistyön käyttämisen, jos perustamisesta ei päästä neuvostossa yhteisymmärrykseen. Artiklassa todetaan, että EPPO:lla on toimivalta tutkia unionin niitä taloudellisia etuja vahingoittavia rikoksia, jotka määritellään tarkemmin EPPO:n perustamisasetuksessa, sekä asettaa syytteeseen niiden tekijät ja niihin osalliset. Lisäksi artiklassa todetaan, että EPPO toimii syyttäjän tehtävissä edellä mainittuja tekoja koskevissa rikosasioissa jäsenvaltioiden toimivaltaisissa tuomioistuimissa. EPPO:n perustamisen kuulumisesta unionin toimivaltaan ja EPPO-asetuksen sisällön suhteen ei ole unionin oikeuden osalta erityisiä epäselviä tai tulkinnallisia kysymyksiä. EPPO toteutetaan tiiviimmän yhteistyön määräyksiä soveltamalla. Hallituksen esityksen mukaan 22 unionin jäsenvaltiota olisi osallistumassa EPPO:n toimintaan.

Yksinkertaistaen EPPO:n asiallinen toimivalta rajoittuu EPPO-asetuksen mukaan: 1) unionipetosdirektiivissä säädettyihin rikoksiin, 2) puitepäätöksessä 2008/841/YOS[3] säädettyihin rikollisjärjestön toimintaan osallistumista koskeviin rikoksiin, kun rikollisjärjestö keskittyy rikollisessa toiminnassaan tekemään mitä tahansa unionipetosdirektiivissä tarkoitettuja rikoksia, sekä 3) kaikkiin muihin rikoksiin, jotka liittyvät erottamattomasti unionipetosdirektiivissä tarkoitettuun rikolliseen toimintaan. Rikosoikeudellinen laillisuusperiaate huomioon ottaen toimivallan määrittelyssä on ratkaisevaa nimenomaan se, miten unionipetosdirektiivi ja edellä mainittu puitepäätös on pantu täytäntöön kansallisessa lainsäädännössä. EPPO:n toimivallan määrittelyn ja sen tulkinnan perustana ovat kuitenkin unionin oikeuden määräykset ja niitä tulkitaan Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä vakiintuneiden unionin oikeuden yleisten tulkintaperiaatteiden mukaisesti. Niitä ovat lähtökohtaisesti asetuksen ja direktiivin sanamuodon mukainen tulkinta yhdistettynä erityisesti unionin säädöksen johdannosta ilmenevän säädöksen tavoitteen mukaiseen teleologiseen tulkintaan.

> EPPO-asetuksen 23 artikla sisältää säännökset EPPO:n alueellisesta ja henkilöllisestä toimivallasta. Artiklaa tarkastellaan hallituksen esityksessä (s. 18 - 20) siitä näkökulmasta, voiko EPPO Suomessa käyttää rikosoikeudellista toimivaltaa artiklan a - c kohtien ”edellyttämässä laajuudessa”. Samalla esityksessä todetaan, että ”Suomen rikosoikeuden soveltamisala on laaja ja siitä säädetään RL 1 luvussa”.
>
> Hallituksen esityksessä ei näyttäisi varaudutun siihen, että EPPO-asetuksen 23 artiklassa olisi kysymys rikosoikeuden soveltamisalaa koskevaa kansallista sääntelyä monitahoisemmasta toimivaltasääntelystä ja että artiklalla saattaisi tuossa kontekstissa olla myös EPPO:n toimivaltaa rajoittava ulottuvuus. Kerrotun havainnollistamiseksi sopinee kysyä, onko EPPO Suomen mielestä toimivaltainen asetuksen 22 artiklassa tarkoitettujen rikosten osalta koko sillä Suomen rikosoikeuden soveltamisalalla, josta säädetään rikoslain 1 luvussa, vai vain sillä soveltamisalan osalla, jonka EPPO-asetuksen 23 artikla siitä monimutkaisesti rajaa. Siinä tapauksessa, että vastauslinjaksi valitaan ensiksi mainittu vaihtoehto, sopinee kysyä, missä määrin Suomen tekemä tulkinta kunnioittaa asetuksen 23 artiklan sanamuotoa. Siinä tapauksessa, että vastauslinja noudattaa jälkimmäistä vaihtoehtoa, sopinee kysyä, voiko käydä niin, että EPPO-asetuksen 26 artiklan 5 kohdan a alakohdassa tarkoitettu asian käsittelyn siirto Suomeen ei estykään Suomen rikosoikeudellisen toimivallan puuttumisen vuoksi, vaan EPPO:lle itselleen Suomessa tunnustetun toimivallan puuttumisen vuoksi. Vastaus on merkityksellinen, koska sijaislainkäyttöä koskeva rikoslain 1 luvun 8 § perustaa nykyisellään Suomelle anteliaasti toimivallan syytesiirtotilanteissa pyynnön tullessa tekovaltiosta.

[3] Neuvoston puitepäätös 2008/841/YOS, tehty 24 päivänä lokakuuta 2008, järjestäytyneen rikollisuuden torjunnasta (EUVL L 300, 11.11.2008, s. 42 - 45).

Tosin hallituksen esityksessä ei ole myöskään avattu, millä perusteella EPPO-asetuksen 23 artiklan a - c kohtien viittaukset ”jäsenvaltion” alueeseen tai kansalaiseen tulkitaan EPPO-asetusta täydentävää lainsäädäntöä säädettäessä yksinomaan Suomen alueeseen ja kansalaiseen kohdistuviksi, eikä esimerkiksi minkä tahansa EPPO-asetuksen mukaiseen tiiviimpään yhteistyöhön osallistuvan jäsenvaltion alueeseen tai kansalaiseen kohdistuviksi. Kysymys on muun ohella siitä, mikä tulkinta on parhaiten yhteensovitettavissa sen kanssa, että EPPO-asetuksen 8 artiklan 1 kohdan mukaan ”EPPO on jakamaton unionin elin, joka toimii yhtenä ainoana virastona”.

EPPO:n perustamisella pyritään poistamaan niitä rikosvastuun toteuttamisen vajeita, joita on eri vuosina ja eri yhteyksissä havaittu unionin taloudellisia etuja vahingoittavien rikosten osalta, kun rikosvastuun toteuttaminen on kuulunut pelkästään jäsenvaltioiden esitutkinta- ja syyttäjäviranomaisille. EPPO-asetus ei siis sulje pois kansallisten esitutkinta- ja syyttäjäviranomaisten toimivaltaa edes EPPO:n toimivaltaan kuuluvien rikosten osalta. Tässä mielessä EPPO:lla ja kansallisilla esitutkinta- ja syyttäjäviranomaisilla on unionin taloudellisia etuja vahingoittavien rikosten osalta jaettu toimivalta.

Edellä kerrottu edellyttää kuitenkin sitä, että EPPO:lla on oikeus ottaa yksittäinen rikosasia käsiteltäväkseen ja että toimivallan käyttöä yksittäistapauksessa koskevat mahdolliset ristiriidat EPPO:n ja kansallisten syyttäjäviranomaisten välillä voidaan ratkaista. Näistä kummastakin säädetään EPPO-asetuksessa. Ristiriitojen ratkaiseminen edellyttää lisäksi täydentävää kansallista sääntelyä, jota hallituksen esityksessä ehdotetaankin. Samalla jo EPPO-asetuksen eri säännösten perusteella on selvää, että EPPO:n ei ole tarkoitus ottaa käsiteltäväkseen kaikkia sen toimivaltaan kuuluvia rikoksia, vaan merkittäviltä osin myös näiden rikosten osalta rikosvastuun toteuttaminen jäisi myös jatkossa kansallisille esitutkinta- ja syyttäjäviranomaisille.

EPPO:n virastorakenne, samoin kuin sen päätöksentekoprosessi yksittäisessä rikosasiassa, on varsin monitasoinen ja -vaiheinen. Virastorakenteeseen kuuluu Luxemburgissa sijaitseva EPPO:n keskustaso ja EPPO-asetuksen mukaiseen tiiviimpään yhteistyöhön osallistuviin jäsenvaltioihin (tällä hetkellä 22) sijoittuva EPPO:n hajautettu taso. Lähtökohta on, että EPPO:n sisäiseen päätöksentekoprosessiin yksittäisen rikosasian käsittelyn eri vaiheissa osallistuvat keskustasolta ainakin toimivaltainen pysyvä jaosto, jonka puheenjohtajana toimii joko Euroopan pääsyyttäjä, joku Euroopan varapääsyyttäjistä tai joku Euroopan syyttäjä ja pysyvinä jäseninä kaksi Euroopan syyttäjää, ja asiaa valvova Euroopan syyttäjä sekä asianomaisessa jäsenvaltiossa toimiva asiaa käsittelevä valtuutettu Euroopan syyttäjä.

EPPO on käytännön toiminnassaan sidottu monin eri tavoin jäsenvaltioiden viranomaisten myötävaikutukseen. Ilman unionin toimielinten, elinten ja laitosten sekä jäsenvaltioiden viranomaisten tekemiä ilmoituksia EPPO ei edes saisi tietoa siitä rikollisesta toiminnasta, joka kuuluu sen toimivaltaan. Asetuksessa onkin säädetty edellä mainituille tahoille velvollisuus ilmoittaa ilman aiheetonta viivytystä EPPO:lle tuollaisesta toiminnasta. Hallituksen esityksessä tätä velvollisuutta esitetään täydennettäväksi nimenomaan syyttäjän ilmoitusvelvollisuutta koskevalla säännöksellä. Tämän järjestelyn toimivuus edellyttää tietenkin, että tutkinnanjohtajat ensin ilmoittavat syyttäjille niistä tutkittavikseen tulleista rikoksista, joissa on kysymys EPPO:n toimivaltaan kuuluvista rikoksista. Järjestelyn toimivuutta kokonaisuutena edistänee käytännössä se, että EPPO-asetuksen sallimalla tavalla hallituksen esityksessä ehdotetaan, että valtuutettu Euroopan syyttäjä voisi samanaikaisesti hoitaa myös kansallisen syyttäjän tehtäviä.

Yksittäisessä jäsenvaltiossa toimivat asiaa käsittelevät valtuutetut Euroopan syyttäjät tukeutuvat kansallisten syyttäjien tapaan käytännön tutkintatoimissaan kansallisiin esitutkintatutkintaviranomaisiin ja ajavat kansallisten syyttäjien tapaan itse syytteitä kansallisissa tuomioistuimissa. Kansalliset tuomioistuimet käsittelevät niin valtuutettujen Euroopan syyttäjien ajamat syytteet kuin kansallistenkin syyttäjien ajamat syytteet ja kummassakin tapauksessa tuomitsevat edelleen ”vain” kansallista rikoslakia soveltaen.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan erikseen säädettäväksi, että valtuutetulla Euroopan syyttäjällä ja Euroopan syyttäjällä on tehtävissään samat valtuudet kuin syyttäjillä Suomen lain mukaan. Siten esimerkiksi esitutkinnan tutkinnanjohtajuutta koskeviin nykyisiin järjestelyihin ei hallituksen esityksessä ehdoteta muutosta edes EPPO:n toimivaltaan kuuluvien rikosten osalta. Myöskään hallituksen esityksessä ehdotettavat erillissäännökset pakkokeinovaltuuksista tai tiedonsaantioikeuksista eivät näyttäisi antavan valtuutetulle Euroopan syyttäjälle ja Euroopan syyttäjälle pidemmälle meneviä valtuuksia ja oikeuksia kuin kansallisella syyttäjällä on.

Hallituksen esityksessä ei ole tarkasteltu, olisiko myös EPPO:n pysyvälle jaostolle osoitettava EPPO-asetusta täydentävässä kansallisessa lainsäädännössä joitakin toimivaltuuksia tai olisiko asetusta täydentävässä kansallisessa lainsäädännössä ainakin säädettävä, että jonkin kansallisen lainsäädännön mukaan syyttäjälle ja edellä selostetun lähtökohdan mukaan siis myös valtuutetulle Euroopan syyttäjälle ja Euroopan syyttäjälle kuuluvan toimivaltuuden käyttö ei ole kuitenkaan yksittäistapauksessa mahdollista, mikäli kyseisestä toimenpiteestä päättäminen kuuluu EPPO-asetuksen mukaan EPPO:n pysyvälle jaostolle.

Tällaisia olisivat ainakin esitutkinnan siirtoa ja syytetoimenpiteiden siirtoa koskeviin tilanteisiin liittyvät toimivaltuudet, jotka kansallisen lainsäädännön mukaan kuuluvat nykyisellään tutkinnanjohtajalle ja/tai syyttäjälle. EPPO-asetuksen 26 artiklan 5 kohdan a alakohdan mukaan toimivaltainen pysyvä jaosto voi päättää siirtää asian käsittelyn jonkin toisen jäsenvaltion valtuutetulle Euroopan syyttäjälle.

EPPO-asetus mahdollistaa rajat ylittävät toimenpiteet, joita valtuutetut Euroopan syyttäjät toteuttavat toistensa tehtäväksi annosta. Kysymys on erityisestä EPPO:n organisaation sisäiseksi luonnehdittavasta menettelystä, joka on ensisijainen niin valtioiden välisiin perinteisiin pyyntöihin kuin Euroopan unionin jäsenvaltioiden väliseen päätösten vastavuoroiseen tunnustamiseenkin perustuviin rajat ylittävän yhteistyön muotoihin nähden. Lähtökohta on, että asiaa käsittelevä valtuutettu Euroopan syyttäjä päättää toimenpiteestä kansallisen lainsäädäntönsä mukaisesti ja antaa toimenpiteen sen suorittamisvaltiossa toimivan valtuutetun Euroopan syyttäjän tehtäväksi. Siinä tapauksessa, että avustava valtuutettu Euroopan syyttäjä ei olisi itse toimivaltainen päättämään kyseisestä toimenpiteestä, hänen olisi haettava toimenpiteelle kansallisen lainsäädäntönsä edellyttämä, esimerkiksi tuomioistuimen lupa. Hallituksen esityksessä ehdotetaan asiaa koskevia erillissäännöksiä.

EPPO-asetus ja sitä täydentämään ehdotetut erillissäännökset eivät näyttäisi avaavan sellaisia uusia toimivaltuuksia, jotka perusoikeuksiin kajoavuudessaan menisivät pidemmälle kuin valtioiden välisiin perinteisiin pyyntöihin ja Euroopan unionin jäsenvaltioiden väliseen päätösten vastavuoroiseen tunnustamiseen perustuvassa yhteistyössä käytettävissä olevat toimivaltuudet. EPPO-asetuksen perusteella näyttäisi kuitenkin siltä, että Suomessa saatettaisiin joutua yksittäistapauksessa päättämään hyvinkin kajoavasta tuomioistuimen lupaa edellyttävästä toimenpiteestä ilman, että asiaa käsittelevän valtuutetun Euroopan syyttäjän olisi välttämättä tarvinnut ensin hankkia Suomeen sijoittuvalle valtuutetulle Euroopan syyttäjälle tehtäväksi antamalleen toimenpiteelle oman sijoittumisjäsenvaltionsa lainsäädännön vaatimaa tuomioistuimen lupaa. Tältä osin kysymys on selvästä muutoksesta niin perinteisiin pyyntöihin kuin päätösten vastavuoroiseen tunnustamiseenkin perustuviin yhteistyön muotoihin verrattuna. Lisäksi huomion arvoista on, että EPPO-asetus tarjoaa EPPO:n organisaation sisäisen ratkaisumekanismin tehtäväksi annetun toimenpiteen toteuttamisessa ilmenevien ongelmatilanteiden ratkaisemista varten.

Hallituksen esityksessä ei ole rohjettu jättäytyä vain yhden luvan tarpeellisuutta painottavan EPPO-asetuksen varaan, kun kysymys on asetuksen 31 ja 32 artikloissa tarkoitetusta toimenpiteen tehtäväksi antamisesta ja sen suorittamista. Tätä on perusteltu sen takaamisella, että tutkintatoimenpiteillä saatu näyttö on rikosprosessin myöhemmissä vaiheissa hyödyntämiskelpoista (HE s. 38 ja 115) Tämän vuoksi hallituksen esityksessä ehdotetaankin täydentävää lainsäädäntöä näiltä osin.

Periaatteelliselta kannalta on kuitenkin kysyttävä, millä perusteella EPPO-asetuksen mukaan laillisessa menettelyssä hankitulta todisteelta evättäisiin hyödyntämiskelpoisuus. EPPO-asetuksen 37 artiklan 1 kohdan mukaan EPPO:n syyttäjien tai vastaajan tuomioistuimelle esittämien todisteiden hyväksymisestä ei saa kieltäytyä pelkästään sillä perusteella, että todisteet on kerätty toisessa jäsenvaltiossa tai toisen jäsenvaltion lainsäädännön mukaisesti. Hallituksen esityksessä ei ole tehty selkoa, perustuuko sen näkemys hyödyntämiskelpoisuuden turvaamisesta viimeksi mainitusta artiklasta tehtyyn tulkintaan.

EPPO-asetuksen 31 artiklan 8 kohdan mukaan toimivaltainen pysyvä jaosto viime kädessä päättää ”sovellettavan kansallisen lainsäädännön sekä tämän asetuksen mukaisesti”, ryhtyykö avustava valtuutettu Euroopan syyttäjä toteuttamaan tarvittavaa tehtäväksi annettua toimenpidettä tai korvaavaa toimenpidettä, ja mihin mennessä.

Hallituksen esityksessä ei ole tarkasteltu, olisiko EPPO:n pysyvälle jaostolle osoitettava EPPO-asetusta täydentävässä kansallisessa lainsäädännössä joitakin toimivaltuuksia. Periaatteelliselta kannalta on ongelmallista, että EPPO-asetusta täydentävässä kansallisessa lainsäädännössä valtuutetulle Euroopan syyttäjälle osoitetaan toimivaltuuksia, mutta pysyvälle jaostolle, joka siis voi korvata toimenpiteen toteuttamista koskevan avustavan valtuutetun Euroopan syyttäjän harkinnan omalla harkinnallaan ja velvoittaa hänet ryhtymään toimenpiteen toteuttamiseen, ei kuitenkaan tulisi osoitettavaksi samoja toimenpiteitä koskevia toimivaltuuksia kuin valtuutetulle Euroopan syyttäjälle. Ajatus lienee, että pysyvän jaoston ohjeet velvoittavat EPPO:n sisäisesti valtuutettua Euroopan syyttäjää, joka toimii Suomessa rikosprosessissa EPPO:n puolesta. Näin ollen hallituksen esityksen sääntely on riittävää. Hallituksen esityksen lähestymistapaa puoltaa lisäksi se, ettei kansallisessa lainsäädännössä saa selittää tai säätää unionin asetuksen tulkinnasta, vaan ainoastaan unionin asetuksen soveltamista kansallisessa prosessissa koskevista säännöistä tai kansallisista viranomaisista.

Hallituksen esityksessä on tarkasteltu rajat ylittäviä toimenpiteitä, joita valtuutetut Euroopan syyttäjät toteuttavat toistensa tehtäväksi annosta, ja pyritty suhteuttamaan tätä uutta erityistä menettelyä perinteisiin pyyntöihin ja Euroopan unionin jäsenvaltioiden väliseen vastavuoroiseen tunnustamiseen perustuviin rajat ylittävän yhteistyön muotoihin.

Sen sijaan asian käsittelyn siirtäminen EPPO-asetuksen 26 artiklan 5 kohdan a alakohdan mukaisesti toisen jäsenvaltion valtuutetulle Euroopan syyttäjälle sivuutetaan hallituksen esityksessä eikä sitä pyritä suhteuttamaan syyttäjäviranomaisten perinteisesti tekemän kansainvälisen yhteistyön omimmiksi luonnehdittaviin muotoihin eli syytetoimenpiteiden siirtämiseen valtiosta toiseen tai uudempiin esitutkinnan siirtämistä ja syytetoimenpiteiden siirtämistä Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä koskeviin järjestelyihin. Samalla jää avoimeksi EPPO-asetusta täydentävän lainsäädännön tarpeellisuus esitutkinnan siirtämisen ja syytetoimenpiteiden siirtämisen osalta.

2 EPPO-asetus on osa unionin oikeutta, jolla on etusija kansalliseen lainsäädäntöön nähden

Suomi on Lissabonin sopimukseen liittyessään hyväksynyt SEUT 86 artiklassa säädetyn oikeusperustan EPPO:n perustamiseksi. EPPO-asetuksella luotavan rikostutkinta- ja syyttämisjärjestelyn erityinen luonne perustuslain kannalta on tunnistettu jo tuossa yhteydessä.

EPPO:n perustamismahdollisuus on ollut yksi niistä perusteista, joiden vuoksi Lissabonin sopimus on saatettu voimaan niin sanotussa supistetussa perustuslainsäätämisjärjestyksessä (HE 23/2008 vp, s. 335 ja 340, sekä PeVL 13/2008 vp, s. 8). Perustuslakivaliokunta on katsonut tuossa yhteydessä, että syyttäjän tehtävässä on kiistatta kysymys sellaisesta julkisen vallan käyttämisestä, jonka osoittaminen muulle kuin kansalliselle viranomaiselle on ristiriidassa valtion täysivaltaisuutta koskevan perustuslain 1 §:n ja syyttäjälaitosta koskevan perustuslain 104 §:n kanssa (PeVL 13/2008 vp, s. 8). Perustuslakivaliokunta on myöhemmin EPPO-asetuksen neuvotteluvaiheessa antamassaan lausunnossa todennut, että olennaista on, että eduskunta on perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella Lissabonin sopimuksen hyväksymisen ja kansallisen voimaan saattamisen yhteydessä hyväksynyt SEUT 86 artiklan mukaisen mahdollisuuden EPPO:n perustamiseen (PeVL 61/2016 vp, s. 3).

Unionin asetuksena EPPO-asetus on suoraan sovellettava. Se on myös osa sitä unionin oikeutta, jolla on etusija kaikkeen kansalliseen lainsäädäntöön nähden. Toisessa yhteydessä perustuslakivaliokunta on todennut, että unionin oikeuden etusijaperiaatteella tarkoitetaan sitä, että unionin oikeuden normin ja kansallisen oikeuden normin välisessä ristiriitatilanteessa lainsoveltajalla on velvollisuus turvata unionioikeuden tehokkuus ja tarvittaessa jättää viran puolesta soveltamatta kansallisen oikeuden normia, sen säädöshierarkkisesta tasosta riippumatta. Unionioikeuden tehokkuuden turvaamisessa etusijan antaminen unionin oikeudelle on kuitenkin vasta viimekätinen keino, johon nähden ensisijaisena tulee nähdä kansallisten normien tulkinnallinen harmonisointi unionin oikeuden kanssa. (PeVL 7/2003 vp, s. 10)

Toisaalta unionin oikeus itsessään on kuitenkin yhtä lailla tulkinnalle altis ja tulkinnan kohteena.

Käsillä olevassa asiayhteydessä on merkityksellinen hallituksen esityksessä esille tuoduin tavoin esimerkiksi Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU) 4 artikla 2 kohta, jonka mukaan unioni kunnioittaa jäsenvaltioiden tasa-arvoa perussopimuksia sovellettaessa sekä niiden kansallista identiteettiä, joka on olennainen osa niiden poliittisia ja valtiosäännön rakenteita, myös alueellisen ja paikallisen itsehallinnon osalta.

Kuitenkin perustuslakivaliokunnan yleistä tietosuoja-asetusta (EU) 2016/679[4] täydentävän kansallisen lainsäädännön eduskuntakäsittelyn yhteydessä ilmaiseman käsityksen mukaan on selvää, että kansallista valtiosäännön rakenteisiin kiinnittyvää identiteettiä koskeva sopimusmääräys voi muodostaa vain kapeasti sovellettavissa olevan oikeasuhtaisen perusteen poiketa EU-oikeuden täysimääräisestä soveltamisesta. Unionin tuomioistuimen vakiintuneessa oikeuskäytännössä on katsottu, että unionin oikeuden ensisijaisuuden periaatteen, joka on unionin oikeusjärjestyksen olennainen ominaisuus, mukaan se, että jäsenvaltio vetoaa kansallisen oikeutensa säännöksiin, edes perustuslain tasoisiin säännöksiin, ei voi heikentää unionin oikeuden vaikutusta tämän jäsenvaltion alueella. (PeVL 14/2018, s. 14) Perustuslakivaliokunta on samassa yhteydessä tarkastellut kansallista valtiosääntöidentiteetin kunnioittamista nimenomaan oikeasuhtaisuuden kannalta.

Viimekätinen toimivalta niin EPPO-asetuksen, SEU 4 artiklan 2 kohdan kuin niiden keskinäisen suhteenkin tulkintaan on unionin tuomioistuimella. EPPO-asetuksen 42 artiklan 2 kohdan mukaan unionin tuomioistuimella on SEUT 267 artiklan nojalla toimivalta antaa ennakkoratkaisu: a) EPPO:n prosessuaalisen toimen pätevyydestä, jos tällainen kysymys pätevyydestä tulee esille jäsenvaltion tuomioistuimessa suoraan unionin oikeuden perusteella; b) unionin oikeuden, mukaan lukien tämän asetuksen, säännösten tulkinnasta tai pätevyydestä; ja c) tämän asetuksen 22 ja 25 artiklan tulkinnasta, joka liittyy EPPO:n ja toimivaltaisten kansallisten viranomaisten mahdolliseen toimivaltaristiriitaan.

3 EPPO:n ja kansallisten syyttäjien väliset toimivaltaerimielisyydet

EPPO-asetuksen 25 artiklan 6 kohdassa säädetään, että jos EPPO ja kansalliset syyttäjäviranomaiset ovat eri mieltä siitä, kuuluuko rikollinen toiminta 22 artiklan 2 tai 3 kohdan tai 25 artiklan 2 tai 3 kohdan soveltamisalaan, ne kansalliset viranomaiset, jotka ovat toimivaltaisia päättämään syytetoimia koskevan toimivallan jakamisesta kansallisella tasolla, päättävät kenellä on toimivalta tutkia tapaus. Jäsenvaltioiden on määritettävä kansallinen viranomainen, joka päättää toimivallan jakamisesta.

Hallituksen esityksessä ehdotetun lain Suomen osallistumisesta Euroopan syyttäjänviraston (EPPO) toimintaan 9 §:n 1 momentin mukaan EPPO-asetuksen 25 artiklan 6 kohdassa tarkoitetun toimivallan käyttöä koskevan erimielisyyden Euroopan syyttäjänviraston ja kansallisen syyttäjäviranomaisen välillä ratkaisee valtakunnansyyttäjä. Esityksen mukaan valtakunnansyyttäjä ratkaisisi EPPO:n ja kansallisen syyttäjäviranomaisen välistä toimivallanjakoa koskevan erimielisyyden muissa kuin niissä tapauksissa, joissa kansallisena syyttäjäviranomaisena toimii valtioneuvoston oikeuskansleri tai eduskunnan oikeusasiamies. Oikeuskansleri tai eduskunnan oikeusasiamies puolestaan ratkaisivat itse toimivaltaansa koskevan asian. Valtakunnansyyttäjän, valtioneuvoston oikeuskanslerin tai eduskunnan oikeusasiamiehen toimivaltaa koskeva päätös tulisi saattaa Helsingin käräjäoikeuden ratkaistavaksi. Menettelystä ehdotetaan säädettäväksi mainitun lain 9 §:ssä. Valtakunnansyyttäjän tai oikeuskanslerin taikka oikeusasiamiehen päätös on perusteltava ja asia on saatettava Helsingin käräjäoikeuden ratkaistavaksi 14 päivän kuluessa päätöksen tekemisestä.

> Kun EPPO-asetuksen 42 artiklan 2 kohdan c alakohdassa ei rajata unionin tuomioistuimen toimivaltaa ennakkoratkaisun antamiseen 22 ja 25 artiklojen osalta niiden joitakin alakohtia pois sulkien, ei käsillä olevassa asiayhteydessä liene perusteltua antaa merkitystä sille, että asetuksen 25 artiklan 6 kohta rajaa sen mukaan määriteltäväksi tulevan kansallisen viranomaisen päätösvallan vain asetuksen 22 artiklan 2 tai 3 kohtia ja 25 artiklan 2 tai 3 kohtia koskeviin erimielisyyksiin. Periaatteessa on

[4] Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2016/679, annettu 27 päivänä huhtikuuta 2016, luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta (yleinen tietosuoja-asetus) (EUVL L 119, 4.5.2016, s. 1 - 88).

> tietysti ajateltavissa myös sellainen tiukasti asetuksen 25 artiklan 6 kohdan sanamuodossa pitäytyvä tulkinta, jonka mukaan EPPO:lla ei olisi velvollisuutta alistaa näkemystään sille asetuksen 22 artiklan 1 kohdan ja 25 artiklan 1 kohdan mukaan kuuluvasta toimivallasta ja sen käyttämisestä edellä selostetuin tavoin määriteltäväksi tulevan viranomaisen päätösvaltaan edes erimielisyyden ilmetessä. Vahvat asiaperusteet puoltanevat kuitenkin sitä, että mikä tahansa EPPO:n toimivaltaa koskeva erimielisyys ratkaistaisiin mahdollisimman varhaisessa rikosprosessin vaiheessa.

Minulla ei ole huomautettavaa ehdotetun lain 9 §:n 1 momentin tai 3 - 6 momenttien osalta. Tarkastelen ylimpien laillisuusvalvojien asemaa vielä jäljempänä erikseen.

4 EPPO ylimpien laillisuusvalvojien laillisuusvalvonnan kohteena

Hallituksen esityksessä (s. 89 - 92) on varsin laajan asiaan liittyvien säännösten ja näkökohtien tarkastelun jälkeen päädytty johtopäätökseen, jonka mukaan EPPO-asetuksen ei voida katsoa kategorisesti rajoittavan ylimpien laillisuusvalvojien nykymuotoista laillisuusvalvontaa, joka kohdistuu yleisesti valtuutettujen Euroopan syyttäjien tai Euroopan syyttäjien syyttämistoimintaan suomalaisissa tuomioistuimissa. EPPO-asetus ja sitä täydentävä lainsäädäntö tulee kuitenkin jatkossa ottaa huomioon osana oikeusjärjestystä, jonka noudattamista ylimmät laillisuusvalvojat valvovat ja jonka mukaisesti nämä omassakin toiminnassaan jatkossa toimivat.

Hallituksen esityksessä tehty johtopäätös näyttäisi rajatun koskemaan vain ylimpien laillisuusvalvojien sitä laillisuusvalvontaa, joka kohdistuu yleisesti valtuutettujen Euroopan syyttäjien tai Euroopan syyttäjien syyttämistoimintaan suomalaisissa tuomioistuimissa. Kategorista estettä ei nähdäkseni ole myöskään sille, että ylimpien laillisuusvalvojien valvonta ulottuisi tuomioistuimessa tapahtuvan syyttämistoiminnan lisäksi sitä edeltävän rikostutkinnan eri vaiheisiin.

> Edellä olen käsitellyt kysymystä siitä, että EPPO:n pysyvällä jaostolla on jo rikostutkintavaiheessa merkityksellistä päätösvallan käyttämistä. EPPO-asetuksen johdanto-osan 87 kappaleessa todetaan muun ohella, että prosessuaalisilla toimilla, jotka liittyvät sen jäsenvaltion valintaan, jonka tuomioistuimilla on toimivalta ottaa asia käsiteltäväksi, ja joka määräytyy tässä asetuksessa säädettyjen kriteerien pohjalta, on tarkoitus tuottaa oikeusvaikutuksia kolmansiin osapuoliin nähden, ja niiden olisi näin ollen kuuluttava kansallisten tuomioistuimien laillisuusvalvonnan piiriin viimeistään oikeudenkäyntivaiheessa. Hallituksen esityksestä ei käy ilmi, millaista tuomioistuimen valvontaa EPPO-asetuksen 26 artiklan 5 kohdan a alakohdassa tarkoitettuun asian käsittelyyn siirtoon kohdistuisi.

EPPO-asetuksen 42 artiklan 1 kohdan mukaan toimivaltaisten kansallisten tuomioistuinten on valvottava kansallisessa lainsäädännössä säädettyjen vaatimusten ja menettelyjen mukaisesti EPPO:n prosessuaalisia toimia, joilla on tarkoitus tuottaa kolmansia osapuolia koskevia oikeusvaikutuksia. Sama pätee tapauksiin, joissa EPPO on laiminlyönyt velvoitteensa hyväksyä prosessuaalisia toimia, joilla on tarkoitus tuottaa kolmansia osapuolia koskevia oikeusvaikutuksia ja joita sillä on ollut lakisääteinen velvollisuus hyväksyä tämän asetuksen mukaisesti.

Nähdäkseni niin asetuksen 42 artiklan edellä mainitun kohdan kuin sen muidenkin kohtien perusteella on pääteltävissä, että mahdolliset laillisuusvalvonnalliset vajeet paikallistuvat käytännössä pikemminkin oikeudenkäyntivaihetta edeltäviin rikosprosessin vaiheisiin kuin itse oikeudenkäyntivaiheeseen. Tätä näkemystä vahvistaa osaltaan EPPO-asetuksen johdanto-osan 87 kappale, jossa todetaan muun ohella, että jos kansallisessa lainsäädännössä edellytetään laillisuusvalvontaa sellaisten prosessuaalisten toimien osalta, joilla ei ole tarkoitus tuottaa kolmansia osapuolia koskevia oikeusvaikutuksia, tai jos siinä edellytetään muita laiminlyöntejä koskevia oikeudellisia toimia, tätä asetusta ei saisi tulkita niin, että sillä vaikutetaan tällaisiin säännöksiin.

5 EPPO:n ja ylimpien laillisuusvalvojien erityissyyttäjäasemaan perustuvat toimivaltaerimielisyydet

Hallituksen esityksessä ehdotetun lain Suomen osallistumisesta Euroopan syyttäjänviraston (EPPO) toimintaan 9 §:n 2 momentin mukaan mitä 1 momentissa säädetään, ei sovelleta, jos kansallisena syyttäjäviranomaisena asiassa toimii valtioneuvoston oikeuskansleri tai eduskunnan oikeusasiamies. Tällöin valtioneuvoston oikeuskanslerin tai eduskunnan oikeusasiamiehen tulee toimittaa toimivallan käyttöä koskeva asia Helsingin käräjäoikeuden ratkaistavaksi 14 päivän kuluessa heidän toimivallan käyttöä koskevan päätöksensä tekemisestä.

Pidän perusteltuna, että myös EPPO:n ja ylimpien laillisuusvalvojien välisten toimivaltaerimielisyyksien ratkaiseminen järjestetään valtakunnansyyttäjän ratkaisuvallan pois sulkien EPPO-asetuksen muutenkin sallimaksi tulkitun mallin mukaisesti.

Minulla ei ole muutenkaan huomautettavaa ehdotetun lain 9 §:n 2 momentin osalta.

6 EPPO ja ministerivastuuasian käsittely

Hallituksen esityksessä (s. 97) on tarkasteltu EPPO:n toimintaa ministerivastuuasioiden käsittelyn kannalta ja päädytty johtopäätökseen, jonka mukaan kokonaisuutena voidaan arvioida, että EPPO-asetus ei edellytä ministerivastuuasioita koskevan kansallisen sääntelyn muuttamista. Käytännössä harvinainen tilanne, jossa ministerivastuuasiaan liittyisi myös EPPO:n toimivalta, voitaneen hoitaa Suomessa kansallisessa menettelyssä. EPPO-asetuksen 29 artiklan sisältämä periaate kansallisista erityisistä säännöistä ja niiden huomioon ottamisesta EPPO:n tutkimuksista osaltaan puoltaa sitä, että perustuslakivaliokunnan ja eduskunnan erityinen asema ministerivastuuasiassa voidaan ottaa huomioon.

Voin omalta osaltani yhtyä siihen hallituksen esityksen näkemykseen, jonka mukaan EPPO:n toiminnassa on kysymys velvollisuuden sijaan EPPO:n oikeudesta ottaa käsiteltäväkseen asioita, joiden voidaan normaalisti olettaa olevan muita kuin ministerivastuuasioita. En kuitenkaan pidä täysin tyydyttävänä, että lainsäädännön tältäkään osin annettaisiin jatkua loputtomiin epäselvänä.

Unioni- ja varsinkin valtiosääntöoikeudellisesti laajakantoisen merkityksensä vuoksi säätäminen EPPO:n toimivallan käytöstä ministerivastuuasioissa, sen suhteesta perustuslakivaliokunnalle ja eduskunnalle ministerivastuuasioissa kuuluvaan päätöksentekovaltaan ja EPPO:n pääsystä valtakunnanoikeuteen edellyttää kuitenkin huolellista ja perusteellista lainvalmistelua, mahdollisesti osana laajempaa valtiosääntöä koskevaa säädöshanketta. Nähdäkseni käsillä olevan lainsäädäntöhankkeen puitteissa ei ole lopulta aikataulusyistä ollut mahdollisuutta mainitun kysymyskokonaisuuden vaativuuden edellyttämään lainvalmisteluun. Periaatteessa EPPO-asetuksen perusteella ei nimittäin voida mahdottomana pitää tilannetta, jossa EPPO käyttäisi toimivaltaansa valtakunnanoikeudessa. Eräissä Euroopan unionin jäsenvaltioissa on ollut ennen EPPO:n perustamista tilanteita, joissa Euroopan petostentorjuntavirasto OLAF on selvittänyt jäsenvaltion ministerin toimintaa osana väärinkäytöstutkimuksia.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Oikeuskansleri Tuomas Pöysti