Prof. Sakari Melander
13.11.2020

Eduskunnan lakivaliokunnalle

Asia: **Hallituksen esitys (HE) 184/2020 vp** eduskunnalle laiksi Suomen osallistumisesta Euroopan syyttäjänviraston (EPPO) toimintaan sekä siihen liittyviksi laeiksi

Aluksi

Käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä ehdotetaan annettavaksi täydentävä laki Suomen osallistumisesta Euroopan syyttäjänviraston toimintaan. Ehdotettu laki sisältäisi tiiviimmän yhteistyön toteuttamisesta Euroopan syyttäjänviraston (EPPO) perustamisessa annettua neuvoston asetusta (EU) 2017/1939 (jäljempänä asetus tai EPPO-asetus) täydentävää kansallista sääntelyä. Lisäksi esityksessä ehdotetaan tehtäväksi EPPO-asetuksesta seuraavia muutoksia tiettyihin muihin lakeihin.

Lausuntonani esitän kunnioittavasti seuraavan.

Ehdotettu sääntely ja sen suhde EU-oikeuteen

Esityksen tarkoituksena on antaa EPPO-asetusta täydentävää kansallista lainsäädäntöä. Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki Suomen osallistumisesta Euroopan syyttäjänviraston (EPPO) toimintaan (1. lakiehdotus), johon koottaisiin asetusta täydentävää kansallista sääntelyä. Esityksessä (s. 87) todetaan tavoitteena olevan tehdä lainsäädäntöön täydennyksiä vain siltä osin kuin se on EPPO-asetuksen säännösten selkiyttämiseksi välttämätöntä. Tämän mukaisesti esityksen sisältämän 1. lakiehdotuksen keskeiset ehdotukset liittyvät EPPO:n henkilöstöön kuuluvien Euroopan syyttäjien sekä valtuutettujen Euroopan syyttäjien nimittämistä ja toimivaltaa koskeviin säännöksiin, EPPO:n toimivaltaan kuuluvien rikosasioiden tutkintaan ja siinä käytettäviin pakkokeinoihin sekä tietosuojaan ja EPPO:n tiedonsaantioikeuteen liittyviin säännöksiin.

Tämä lähtökohta on sinänsä perusteltu, koska asetukset ovat SEUT 288 artiklassa tarkoitetuin tavoin kaikissa jäsenvaltioissa suoraan sovellettavaa unionilainsäädäntöä eikä asetuksen sisältöä lähtökohtaisesti saa kansallisessa lainsäädännössä toistaa. Tietyissä tilanteissa unionioikeudellinen asetus kuitenkin saattaa edellyttää täydentävää kansallista sääntelyä. EU-tuomioistuimen vakiintuneen ratkaisukäytännön mukaan jäsenvaltiot eivät voi toimenpiteillään estää asetuksen suoraa sovellettavuutta ja välitöntä vaikutusta (esim. C-34/73, Variola, EU:C:1973:101, 10 kohta). Asetusten säännöksillä on luonteensa ja niillä unionin oikeuslähteiden järjestelmässä olevan tehtävän nojalla yleensä välitön oikeusvaikutus kansallisissa oikeusjärjestyksissä ilman, että kansallisten viranomaisten olisi ryhdyttävä täytäntöönpanotoimiin. Tästä huolimatta asetusten tiettyjen säännösten täytäntöönpano voi kuitenkin edellyttää, että jäsenvaltiot toteuttavat tällaisia toimia (esim. C-278/02, Handlbauer, EU:C:2004:388, 25–26 kohta). Eduskunnan perustuslakivaliokunta on tähän yleiseen lähtökohtaan liittyen nimenomaisesti todennut, että kansallista sääntelyä ei saa antaa asetuksen soveltamisalalla, ellei asetus nimenomaisesti velvoita tai valtuuta täydentävään kansalliseen sääntelyyn tai muuhun päätöksentekoon, minkä lisäksi yksityiskohtaisemman kansallisen sääntelyn tarvetta arvioitaessa on otettava huomioon myös käsillä olevan asetuksen tavoitteet ja soveltamisala (PeVL 14/2018 vp, s. 3).

Esityksen sisältämissä lakiehdotuksissa on nähdäkseni pitkälti pitäydytty sellaisessa kansallisessa sääntelyssä, jota on pidettävä mahdollisena asetuksen tavoitteet ja soveltamisala huomioon ottaen. Asetusta täydentävän kansallisen lainsäädännön mahdollisuutta ja laajuutta arvioitaessa on nähdäkseni otettava myös huomioon asetuksen oikeusturvan kannalta varsin merkityksellinen soveltamisala, joka nähdäkseni puoltaa riittävän täydentävän kansallisen lainsäädännön antamista asetuksen sallimissa puitteissa.

Toimivallan käyttöä koskevan erimielisyyden ratkaiseminen

1. lakiehdotuksen 9 §:ssä säädettäisiin toimivallan käyttöä koskevan erimielisyyden ratkaisemisesta. Ehdotettu sääntely liittyy asetuksen 25(6) artiklaan, jonka mukaan 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. Artiklan sanamuoto mahdollistaa asetusta täydentävän kansallisen lainsäädännön antamisen.

Esityksen perusteluista (s. 25–26) käy ilmi, että toimivallan käyttöä koskevien erimielisyyksien ratkaisemisen suhteen on arvioitu kolmea eri sääntelymallia. Sääntely olisi mahdollista toteuttaa tuomioistuinkäsittelyn mahdollistavana menettelynä, siten, että valtakunnansyyttäjän ratkaisu toimivaltaristiriita-asiassa käsiteltäisiin tuomioistuimessa vasta pääasian yhteydessä, tai siten, että toimivaltaristiriita-asian ratkaisisi ensi vaiheessa tuomioistuin joko syyttäjän tai valtakunnansyyttäjän esityksestä.

Esityksessä on päädytty ratkaisuun, jonka mukaan toimivaltaristiriita-asian EPPO:n ja kansallisen syyttäjäviranomaisen välillä ratkaisee valtakunnansyyttäjä. Valtakunnansyyttäjän päätös on perusteltava ja asia on saatettava Helsingin käräjäoikeuden ratkaistavaksi 14 päivän kuluessa päätöksen tekemisestä. Esityksessä omaksuttu ratkaisu on pitkälti samanlainen kuin

rikosoikeudellisia menettelyjä koskevien toimivaltaristiriitojen ehkäisemisestä ja ratkaisemisesta sekä esitutkinnan ja syytetoimien siirtämisestä Suomen ja muiden Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä annetun lain (295/2012) 19 §:ssä säädetty.

Nähdäkseni esityksessä omaksuttu ratkaisu, jonka mukaan toimivaltaristiriitaa koskevan asian ratkaisee valtakunnansyyttäjä ja asia on saatettava Helsingin käräjäoikeuden ratkaistavaksi 14 päivän kuluessa päätöksestä, on perusteltu. Ensinnäkin voidaan arvioida esityksen perusteluissa (s. 25) todetun tavoin, että toimivaltaristiriita-asian ratkaiseminen ensi vaiheessa valtakunnansyyttäjän toimesta on luontevaa, koska perustuslain (731/1999) 104 §:n mukaan ylin syyttäjävalta kuuluu valtakunnansyyttäjälle. Toiseksi perustuslain 21 §:ssä turvattujen oikeuksien toteutumisen kannalta on tärkeää, että toimivaltaristiriita-asia saatetaan riippumattoman tuomioistuimen ratkaistavaksi. Lisäksi on luontevaa, että toimivaltaristiriita-asiat keskitettäisiin Helsingin käräjäoikeuteen, jonne on muutenkin keskitetty rikosoikeudelliseen yhteistyöhön liittyvä asioita.

1. lakiehdotuksen 9 §:n 6 momentin mukaan käräjäoikeuden ratkaisuun ei saisi hakea muutosta valittamalla. Kysymyksessä on valitusoikeutta rajaava säännös, jota perustellaan sillä, että toimivaltaristiriita-asiat ratkaistaisiin mahdollisimman joutuisasti. Lisäksi valitusoikeuden rajaamista koskevaan 1. lakiehdotuksen 9 §:n 6 momentissa omaksuttuun ratkaisuun on vaikuttanut asetuksen 42(2)(c) artikla, jonka mukaan unionin tuomioistuimella on toimivalta antaa ennakkoratkaisuja asetuksen 22 ja 25 artiklan tulkinnasta, joka liittyy EPPOn ja toimivaltaisten kansallisten viranomaisten mahdolliseen toimivaltaristiriitaan. Omaksuttu valitusoikeuden rajaamista koskeva sääntelyratkaisu tarkoittaisi, että Helsingin käräjäoikeus olisi asiassa kansallinen tuomioistuin, jonka ratkaisuun ei saa hakea muutosta, minkä vuoksi sillä olisi SEUT 267 artiklan tarkoittamissa tilanteissa velvollisuus pyytää ennakkoratkaisu EU-tuomioistuimelta.

Esitettyä valitusoikeutta rajaavaa ratkaisua voidaan tältä osin pitää osin ongelmallisena. Ensinnäkin on huomattava, että käräjäoikeuden 1. lakiehdotuksen 9 §:n 1 momentin mukaisessa ratkaisussa ei olisi varsinaisesti kysymys muutoksenhakuasiassa annettavasta ratkaisusta vaan pikemmin siitä, valtakunnansyyttäjä alistaa ratkaisunsa käräjäoikeuden vahvistettavaksi. Tällainen lainsäädännöllinen ratkaisu ei ole yleisten tuomioistuinten toimintaan liittyen erityisen tavanomainen. Joka tapauksessa saattaisi nähdäkseni olla perustuslain 21 §:ssä turvatun oikeusturvan ja sen sisältämän muutoksenhakuoikeuden täysimääräisemmän toteutumisen turvaamiseksi perusteltua mahdollistaa toimivaltaristiriita-asian saattaminen korkeimman oikeuden käsiteltäväksi. Vaikka kysymys on toimivaltaristiriitaa koskevasta asiasta eikä asia näin välttämättä ole suoraan merkityksellinen yksilön oikeuksien tai velvollisuuksien näkökulmasta, toimivaltaristiriitaa koskeva asia saattaa olla periaatteellisesti varsin merkittävä, mikä puoltaisi myös kansallisen valitusmahdollisuuden sallimista. Kysymys voi olla esimerkiksi oikeuskanslerin tai oikeusasiamiehen ja EPPO:n välisestä toimivaltaristiriita-asiasta, johon liittyy monimutkaisia ja periaatteellisesti tärkeitä EU-oikeudellisia kysymyksiä – joita koskeva viimekätinen toimivalta tosin on EU-tuomioistuimella. Muutoksenhaku voitaisiin järjestää EU-luovuttamislain (1286/2003) 37 §:ää (658/2015) vastaavasti siten, että käräjäoikeuden päätökseen haetaan muutosta valittamalla korkeimpaan oikeuteen, jos korkein oikeus myöntää valitusluvan.

Lisäksi on huomattava, että vaikka Helsingin käräjäoikeuden asiaa koskevaan päätökseen voisi hakea muutosta, myös Helsingin käräjäoikeudella olisi SEUT 267 artiklan mukaan mahdollisuus pyytää asiassa ennakkoratkaisu EU-tuomioistuimelta. Muutoksenhakumahdollisuuden salliminen ei näin oletettavasti merkittävästi vaikuttaisi siihen, pyydettäisiinkö asian niin vaatiessa ennakkoratkaisu EU-tuomioistuimelta.

Pakkokeinojen käyttäminen

Esitykseen sisältyvän 1. lakiehdotuksen 10 §:ssä säädettäisiin pakkokeinojen käyttämisestä. Ehdotettu säännös liittyy asetuksen 30, 31 ja 32 artiklaan.

Ehdotetun säännöksen 1 momentissa täsmennettäisiin, mitä asetuksen 30(1) ja (4) artiklassa tarkoitettujen toimenpiteiden voidaan katsoa kansallisesti tarkoittavan. Käytännössä kysymys on säännöksessä luetelluista pakkokeinolaissa (806/2011) tarkoitetuista pakkokeinoista, joita EPPO-asetuksen 30(1) ja (4) artiklan mukaan valtuutetulla Euroopan syyttäjällä tulee olla oikeus määrätä tai pyytää toteuttamaan. 1. lakiehdotuksen 10 §:n 1 momentissa lueteltaisiin ne pakkokeinolaissa tarkoitetut pakkokeinot, joiden esityksessä on katsottu vastaavan asetuksen 30(1) ja (4) artiklassa tarkoitettuja toimenpiteitä. Esityksessä (s. 30–36 ja 114–115) on nähdäkseni asianmukaisesti tarkasteltu, mitkä pakkokeinolaissa säädetyt pakkokeinot vastaavat asetuksen 30 artiklassa tarkoitettua toimenpiteitä ja pitäydytty ehdottamaan sääntelyä, joka välttämättä täyttää asetuksen asettamat vaatimukset. Tätä ilmentää muun ohessa se, että esityksessä (s. 34) todetaan, että EPPO-asetuksen velvoitteiden ei voida katsoa edellyttävän uusien pakkokeinojen sisällyttämistä pakkokeinolakiin eikä pakkokeinojen käyttöä koskevien kansallisten edellytysten tai menettelyjen muuttamista nykyisestä. Tätä lähtökohtaa on pidettävä perusteltuna, koska pakkokeinot ovat usein varsin konkreettisesti perusoikeuksiin puuttuvia keinoja ja keinojen lisäämistä tai niiden käyttöalan tai käyttöedellytysten muuttamista koskeviin lainsäädäntötoimiin tulee ryhtyä vain perusteellisen harkinnan perusteella, jossa perusoikeuksien yleiset ja tarvittaessa erityiset rajoitusedellytykset otetaan asianmukaisesti huomioon.

1. lakiehdotuksen 10 §:n 2 momentti pitäisi sisällään kansainvälisessä oikeusavussa rikosasioissa vakiintuneesti noudatettavan periaatteen, jonka mukaan pakkokeinoja saa käyttää, jos se olisi Suomen lain mukaan sallittua, jos pyynnön perusteena oleva teko olisi tehty Suomessa vastaavissa olosuhteissa. Ehdotettu sanamuoto on tältä osin hieman monimutkainen, mutta vastaa kasainvälisestä oikeusavusta rikosasioissa annetun lain (4/1994) 19 §:n 1 momentin sanamuotoa, minkä vuoksi sitä voidaan nähdäkseni pitää perusteltuna.

Pakkokeinojen käyttämisen ja siinä noudatettavan menettelyn suhteen merkityksellinen on 1. lakiehdotuksen 10 §:n 3 momentti, jonka mukaan pakkokeinojen käytöstä päätettäessä ja niitä käytettäessä noudatettavaan menettelyyn on sovellettava, mitä Suomen laissa ja asetuksen 32 artiklassa säädetään. Ehdotettu säännös on nähdäkseni tärkeä siinä, että se vahvistaa kunkin pakkokeinon käyttämisen edellytysten ja pakkokeinojen käyttämisessä noudatettavan menettelyn samansisältöiseksi ja -muotoiseksi kuin tilanteissa, joissa ei ole kysymys EPPO-asetuksen soveltamisesta. Ei olisi perusteltua, jos EPPO-asetuksen soveltamisalaan kuuluvissa tilanteissa esimerkiksi tietyn pakkokeinon käyttämisestä päättävää tahoa koskevaa voimassa olevaa pakkokeinolain sääntelyä voitaisiin kiertää ja sallia pakkokeinon käyttö erilaisin edellytyksin kuin kansallisissa tilanteissa. Nähdäkseni ehdotettu sääntely on myös asetuksen 32 artiklan kannalta mahdollista, koska siinä viitataan tehtäväksi annettujen toimenpiteiden toteuttamiseen jäsenvaltion lainsäädännön mukaisesti.

Lisäksi voidaan todeta, että 1. lakiehdotuksen 11 ja 12 § sisältävät nähdäkseni tärkeää asetusta täydentävää sääntelyä, jossa rajat ylittävissä tutkintatilanteissa olisi haettava tuomioistuimen lupaa niissä tilanteissa, joissa Suomessa edellytetään tuomioistuimen lupaa (11 §). Säännös on

näytön hyödyntämiskelpoisuuden varmistamisen lisäksi tärkeä myös siinä, että tällaisia toimenpiteitä ei sallita kevyemmin menettelyin EPPO-asetuksen soveltamisalalla. Vastaavasti myös 1. lakiehdotuksen ylimääräistä tietoa koskeva 12 §:n 1 momentti on nähdäkseni erityisen tärkeä.

Tutkinnanjohtajuus

EPPO-asetuksen 32 artiklan mukaan tehtäväksi annetut toimenpiteet toteutetaan asetuksen ja avustavan valtuutetun Euroopan syyttäjän jäsenvaltion lainsäädännön mukaisesti. Esityksen mukaan (s. 39; ks. myös s. 106) artiklassa vahvistetaan periaate, jonka mukaan EPPO:n käyttäessä toimivaltaansa jäsenvaltiossa noudatetaan kaikilta osin kansallisen lainsäädännön säännöksiä esimerkiksi esitutkinnan suorittamisessa. Asetuksen säännökset eivät näin muuta Suomessa viranomaisten toimivaltajärjestelyjä. Vastuu esitutkinnan toimittamisesta on esitutkintaviranomaisilla ja tutkinnanjohtajuus kuuluu myös EPPO:n toimivaltaan kuuluvissa asioissa esitutkintaviranomaisille eikä syyttäjälle. Niin ikään syyttäjän osallistuminen esitutkintaan perustuu esitutkintalaissa syyttäjälle annettuihin toimivaltuuksiin sekä olemassa oleviin esitutkintayhteistyön käytäntöihin.

Esityksessä näin katsotaan, että EPPO-asetuksesta ei aiheudu velvoitetta tai perustetta muuttaa Suomessa voimassa olevaa järjestelyä esitutkinnan toimittamisesta ja tutkinnanjohtajuudesta. Tästä huolimatta on huomattava, että EPPO-asetus pitää sisällään useita määräyksiä, jotka pikemmin viittaavat siihen, että valtuutettu Euroopan syyttäjä tai poikkeustapauksissa myös Euroopan syyttäjä voisivat melko laajasti toteuttaa tutkintatoimenpiteitä (esim. asetuksen 13, 26 ja 28 artikla). On huomattava, että asian suhteen merkityksellinen on kuitenkin myös asetuksen johdanto-osan 15 kappale, jonka mukaan asetus ei vaikuta jäsenvaltioiden kansallisiin järjestelmiin koskien tapaa, jolla rikostutkinta on järjestetty.

Kysymys tutkinnanjohtajuudesta EPPO:n toimivaltaan kuuluvissa rikoksissa oli EPPO-asetuksen valmisteluvaiheeseen liittyvissä eduskunnan valiokuntien esittämissä asiaa koskevissa kannanotoissa merkittävässä asemassa (esim. LaVL 23/2013 vp, s. 6/II, LaVL 11/2014 vp, s. 5/II, LaVL 1/2015 vp, s. 7 ja esim. HaVL 15/2014 vp, s. 3/II). Nähdäkseni selvää on, että Suomessa noudatettavaa toimivallanjakoa tutkinnanjohtajuuden osalta ei tule yksittäisen soveltamisalaltaan melko kapean unioni-instrumentin perusteella muuttaa. Koska suomalainen järjestelmä, jossa tutkinnanjohtajana pääsääntöisesti toimii poliisi, on eurooppalaisesta näkökulmasta poikkeuksellinen, vähintään mahdollista voi olla, että EPPO:n toiminnalla EU:n tasolla toimivana rikosoikeudenhoitoon keskittyvänä virastona on tähän kysymykseen tiettyä vaikutusta. Muutenkin Euroopan unionissa toteutettu rikosoikeudellinen yhteistyö saattaa aiheuttaa painetta tarkastella tutkinnanjohtajuutta koskevaa kysymystä myös Suomessa. Selvää nähdäkseni kuitenkin on, että yksittäisen unioni-instrumentin perusteella asiaa ei tule arvioida vaan periaatteellisiin ja tärkeisiin rikosoikeudellista järjestelmää koskeviin ratkaisuihin tulee ryhtyä ensisijaisesti kansallisista tarpeista ja lähtökohdista (ks. myös LaVL 4/2017 vp, s. 5).

Ylimpien laillisuusvalvojien asema

Aluksi. – Esityksessä tarkastellaan laajasti kysymystä siitä, miten EPPO-asetus suhtautuu valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen perustuslailliseen asemaan ylimpinä laillisuusvalvojina sekä erityissyyttäjinä. EPPO-asetus ei vaikuta sisältävän asiaa koskevia

nimenomaisia määräyksiä. Asiaa voidaan kuitenkin arvioida kiinnittämällä soveltuvin osin huomiota eduskunnan perustuslakivaliokunnan tietosuoja-asetusta täydentävän kansallisen lainsäädännön käsittelyn yhteydessä ylimpien laillisuusvalvojien asemasta suhteessa tietosuoja-asetukseen todettuun (PeVL 14/2018 vp, s. 11–15).

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on EU:n yleistä tietosuoja-asetusta koskevaa täydentävää kansallista lainsäädäntöä koskeneesta hallituksen esityksestä antamassaan lausunnossa (PeVL 14/2018 vp) arvioinut laajasti valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen asemaa suhteessa tietosuoja-asetuksen sisältämiin velvoitteisiin ja siihen voitiinko asetuksessa tarkoitettuna valvontaviranomaisena Suomessa toimivan tietosuojavaltuutetun valvontavalta ulottaa ylimpiin laillisuusvalvojiin. Perustuslakivaliokunta katsoi, että ylimpien laillisuusvalvojien valtiosääntöinen asema ei samastu muissa jäsenvaltioissa säädettyihin laillisuusvalvontajärjestelyihin, minkä lisäksi merkitystä oli sillä, että tietosuoja-asetuksen valmistelussa ei ollut kiinnitetty huomiota Suomen valtiosääntöiden järjestelmän erityispiirteisiin (PeVL 14/2018 vp, s. 13). Perustuslakivaliokunta katsoi, että ylimpien laillisuusvalvojien perustuslaissa säädetty asema on osa Euroopan unionista annetun sopimuksen (SEU) 4(2) artiklassa tarkoitettua kansallista valtiosääntöidentiteettiä, joka voi poikkeuksellisesti mahdollistaa rajatun oikeasuhtaisen perusteen poiketa EU-oikeuden täysimääräisestä soveltamisesta. Valiokunta katsoi, että ylimpien laillisuusvalvojien valtiosääntöinen asema ja tehtävät ja laillisuusvalvonnan valtiosääntöinen kokonaisuus eivät mahdollistaneet asteellisesti alemmanasteisen tietosuojavaltuutetun ylimpiin laillisuusvalvojiin kohdistuvaa valvontaa (PeVL 14/2018 vp, s. 13), joskin valiokunta perustellusti huomautti viimekätisen toimivallan SEU 4(2) artiklan tulkinnasta olevan EU-tuomioistuimella (PeVL 14/2018 vp, s. 15).

Seuraavassa asiasta esitetään alustava arvio, joka todennäköisesti tulee täsmentymään, koska olen HE:n 184/2020 vp johdosta kuultavana eduskunnan perustuslakivaliokunnassa 18.11.2020.

Ylimpien laillisuusvalvojien toteuttama laillisuusvalvonta. – Perustuslain 108 ja 109 §:n mukaan valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävänä on tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Tehtäväänsä hoitaessaan oikeuskansleri ja oikeusasiamies valvovat perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista. Ylimpien laillisuusvalvojien toteuttamaan laillisuusvalvontaan liittyen nyt käsillä oleva kysymys on, mahdollistaako EPPO-asetus laillisuusvalvonnan kohdentumisen EPPO-asetuksessa tarkoitettuihin valtuutettuihin Euroopan syyttäjiin ja Euroopan syyttäjiin. Kysymys on siitä merkityksellinen, koska syyttäjän toiminnassa on kysymys perustuslain 124 §:ssä tarkoitetusta merkittävästä julkisen vallan käyttämisestä.

Kuten esityksen perusteluissa (s. 89–92) todetaan, EPPO-asetus pitää sisällään tiettyjä laillisuusvalvontaa koskevia tai siihen liittyviä määräyksiä. EPPO on ensinnäkin asetuksen 6(1) artiklan mukaan riippumaton elin eivätkä esimerkiksi EU:n jäsenvaltiot pyri artiklan mukaan vaikuttamaan siihen, miten EPPO hoitaa tehtäviään. Asetuksen 42 artikla sisältää laillisuusvalvontaa koskevan määräyksen, mutta artiklassa on lähinnä kysymys kansallisten tuomioistuinten ja EU-tuomioistuimen harjoittamasta tuomioistuinkontrollista. Asetuksen johdanto-osan 87 kappale mahdollistaa myös tietyt kansalliset laillisuusvalvontatoimet, jotka kohdistuvat prosessuaalisiin toimiin. Asetuksen 112 artiklan mukaan Euroopan oikeusasiamies voi tutkia EPPO:n hallinnollista toimintaa.

Edellä esitetyn perusteella vaikuttaa sinänsä selvältä, että EPPO-asetus ei sisällä sellaista nimenomaista sääntelyä, joka nimenomaisesti sallisi tai kategorisesti kieltäisi tai rajoittaisi ylimpien laillisuusvalvojien toteuttamaa laillisuusvalvontaa suhteessa valtuutettuihin Euroopan syyttäjiin tai Euroopan syyttäjiin. Tässä suhteessa on otettava huomioon myös asetuksen 5(3) artikla, jonka toisen virkkeen mukaan kansallista lainsäädäntöä sovelletaan siltä osin kuin asetuksessa ei ole asiaan sovellettavia säännöksiä. On kuitenkin huomattava, että mainitulle virkkeelle ei tule antaa tässä suhteessa liian suurta merkitystä, koska se nähdäkseni täsmentää edeltävää virkettä, jonka mukaan EPPO:n puolesta suoritettuihin tutkinta- ja syytetoimiin sovelletaan EPPO-asetusta. Virkkeen merkitys rajautunee näin lähinnä EPPO:n suorittamiin tutkinta- ja syytetoimiin, joiden suhteen ylimpien laillisuusvalvojien toteuttama laillisuusvalvonta toki myös saattaa olla merkityksellinen.

Ylimpien laillisuusvalvojien edellä todettu merkittävä valtiosääntöinen asema ja se, että EPPO-asetus ei näytä sisältävän nimenomaista tämänkaltaiseen laillisuusvalvontaan liittyvää nimenomaista tai välillisesti asiaan vaikuttaa määräystä, nähdäkseni puoltaa sitä, että asetuksella ei ole pyritty vaikuttamaan jäsenvaltion laillisuusvalvontaa koskeviin mahdollisiin valtiosääntöisiin erityispiirteisiin. Olennaista tässä arviossa on, että ylimpien laillisuusvalvojien valtuutettuihin Euroopan syyttäjiin ja Euroopan syyttäjiin kohdistuva valvonta kattaa muun ohessa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista koskevan valvonnan (mikä on itsessään EPPO-asetuksen 5(1) artiklan mukaista, koska EPPO:n on huolehdittava siitä, että sen toiminnassa kunnioitetaan perusoikeuskirjassa vahvistettuja oikeuksia) ja että ylimpien laillisuusvalvojien toteuttama laillisuusvalvonta tulisi valvomaan myös EPPO-asetuksen ja sitä täydentävän kansallisen lainsäädännön noudattamista mainittujien syyttäjien työssä. Huomionarvoinen on sekin näkökohta, että EPPO:n toimivaltaan kuuluvaa asiaa Suomessa käsiteltäessä ylimpien laillisuusvalvojien valvontavallan tulee voida kohdistua kaikkiin prosessin viranomaistahoihin. Olisi epäjohdonmukaista, jos laillisuusvalvojien toteuttama laillisuusvalvonta voisi tällaisessa tilanteessa kohdistua vain esimerkiksi tuomariin, mutta ei syyttäjänä toimivaan valtuutettuun Euroopan syyttäjään. Edellä esitetyn perusteella vaikuttaa näin siltä, että asetus ei muodostu ongelmalliseksi valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen perustuslain 108 ja 109 §:ssä tarkoitetun laillisuusvalvontatehtävän näkökulmasta. Voidaan pikemmin arvioida, että ylimpien laillisuusvalvojien laillisuusvalvonnan kohdentuminen valtuutettuihin Euroopan syyttäjiin ja Euroopan syyttäjiin ei voi vaarantaa EPPO-asetuksen tavoitteita vaan pikemmin toimii niitä vahvistaen, koska laillisuusvalvonta edellä todetun mukaisesti kohdentuisi myös EPPO-asetuksen noudattamiseen (ks. myös PeVL 14/2018 vp, s. 14).

Erityissyyttäjäasema. – Perustuslain 110 §:n mukaan syytteen nostamisesta tuomaria vastaan lainvastaisesta menettelystä virkatoimessa päättää oikeuskansleri tai oikeusasiamies. Nämä voivat ajaa syytettä tai määrätä syytteen nostettavaksi myös muussa laillisuusvalvontaansa kuuluvassa asiassa. Perustuslakia koskevassa hallituksen esityksessä on todettu, että ylimpien laillisuusvalvojien laillisuusvalvontatehtävän kannalta on perusteltua, että heillä siihen liittyen on itsenäisesti mahdollisuus päättää syytteen nostamisesta (HE 1/1998 vp, s. 166/II). Oikeuskanslerilla ja oikeusasiamiehellä on oikeus ajaa syytettä itse tai määrätä muu syyttäjä ajamaan sitä (*ibid*.).

EPPO-asetuksen 25(1) artiklan mukaan EPPO käyttää toimivaltaansa joko aloittamalla tutkinnan 26 artiklan nojalla tai päättämällä käyttää 27 artiklan mukaista oikeuttaan ottaa asia käsiteltäväkseen. Jos EPPO päättää käyttää toimivaltaansa, toimivaltaiset kansalliset viranomaiset eivät saa käyttää omaa toimivaltaansa saman rikollisen toiminnan osalta. EPPO:n asiallinen toimivalta

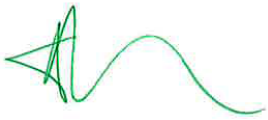
määritellään asetuksen 22 artiklassa. Asetus ei myöskään näytä sallivan poikkeuksia EPPO:n 25–27 artiklassa määritellystä toimivallasta. Selvältä näin näyttää, että asetus on merkityksellinen oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen perustuslain 110 §:ssä tarkoitetun erityissyyttäjäaseman kannalta. Esityksen perusteluissa (s. 96) arvioidaan, että käytännössä niitä tilanteita, jossa EPPO päättäisi käyttää toimivaltaansa tilanteessa, jotka kansallisesti voisivat olla ylimpien laillisuusvalvojien hoidettavana, olisi äärimmäisen harvoin. Tämänkaltainen tilanne ei nähdäkseni kuitenkaan ole mahdoton, koska ylimpien laillisuusvalvojien laillisuusvalvontatehtävissä saattaa ainakin teoriassa tulla esille esimerkiksi korkeisiin virkamiehiin liittyviä EU-varojen väärinkäyttötilanteita, joissa saattaisi olla perusteita virkasyytteen nostamiselle.

Kuten esityksessäkin (s. 96) todetaan, eduskunnan perustuslakivaliokunta on todennut, että kansallisessa lainsäädännössä ei ole syytä pyrkiä EU-oikeuden kanssa ristiriidassa oleviin ratkaisuihin (PeVL 26/2017 vp, s. 42). EPPO-asetus näyttää varsin yksiselitteisesti määrittävän EPPO:n toimivaltaiseksi niissäkin tilanteissa, jotka perustuslain 110 §:n mukaan kuuluvat oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen erityissyyttäjäasemaan. Selvältä vaikuttaa, että EPPO-asetuksessa on pyritty sellaiseen kattavuuteen, että EPPO:n toimivaltaa ei voida kansallisilla ratkaisuilla heikentää – joskaan perustuslain 110 §:ssä ei tietystikään tällaisesta kansallisesta ratkaisusta ole kysymys.

Voitaneen ajatella, että aikanaan Lissabonin sopimusta kansallisesti voimaansaatettaessa EPPO:n perustamista koskevaa SEUT 86 artiklaa hyväksyttäessä on samalla hyväksytty poikkeus kaikkea kansallista syyttämistoimivaltaa koskevaa sääntelyä koskien. On huomattava, että SEUT 86 artikla oli yksi syy, jonka vuoksi Lissabonin sopimus on Suomessa saatettu voimaan niin sanotussa supistetussa perustuslainsäätämisjärjestyksessä (HE 23/2008 vp ja erityisesti PeVL 13/2008 vp, s. 8). Voitaneen tulkita, että tässä samassa yhteydessä hyväksyttiin kaikkea EPPO:n toimivaltaan kuuluvaa syyttämistoimivaltaa koskeva perustuslain 1 §:ssä tarkoitetun täysivaltaisuuden kannalta merkityksellinen poikkeus, joka koskee myös perustuslain 110 §:ää, vaikka sitä ei nimenomaisesti HE:ssä 23/2008 vp ja PeVL:ssa 13/2008 vp mainittu. Tästä näkökulmasta voitaneen arvioida, että hallituksen esityksessä (s. 97) tältä osin esitetty arvio on mahdollinen.

On kuitenkin huomattava, että edellä todettu on periaatteellisesti varsin merkittävä asia. Jatkossa on mahdollista – joskaan ei välttämättä erityisen todennäköistä –, että 1. lakiehdotuksen 9 §:ssä tarkoitetuin tavoin joudutaan ratkaisemaan oikeuskanslerin tai oikeusasiamiehen ja EPPO:n välinen toimivaltaristiriita. Selvää eduskunnan perustuslakivaliokunnan yleisen tietosuoja-asetusta täydentävää kansallista voimaansaattamista koskevan esityksen käsittelyn yhteydessä toteaman mukaisesti on, että alemmanasteinen viranomainen ei voi ratkaista ylimmän laillisuusvalvojan ja Euroopan syyttäjänviranomaisen välistä toimivaltaa koskevaa erimielisyyttä. Tästä näkökulmasta 1. lakiehdotuksen 9 §:n 2 momentti on tärkeä sen sulkiessa valtakunnansyyttäjän ratkaisuvallan ylimpien laillisuusvalvojien ja EPPO:n välisten toimivaltaristiriitojen ulkopuolelle. Nähdäkseni ei kuitenkaan ole perusteltua, että esimerkiksi oikeuskanslerin ja Euroopan syyttäjänviranomaisen välisen toimivaltaristiriidan ratkaisisi yksi käräjätuomari eikä käräjäoikeuden ratkaisuun saisi hakea muutosta valittamalla. Tämän vuoksi olisi nähdäkseni perusteltua sallia edellä esitetyn mukaisesti 1. lakiehdotuksen 9 §:ssä tarkoitetuissa asioissa muutoksenhaku korkeimpaan oikeuteen.

Espoossa 13.11.2020



Sakari Melander
OTT, VT, rikosoikeuden professori