13.11.2020 EOAK/7418/2020

Perustuslakivaliokunnalle

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

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt eduskunnan oikeusasiamieheltä kirjallista asiantuntijalausuntoa yllä mainitusta hallituksen esityksestä. Esityksessä ehdotetaan lainsäädäntömuutoksia, joiden tekemistä edellyttää tiiviimmän yhteistyön toteuttamisesta Euroopan syyttäjänviraston (EPPO) perustamisessa annettu neuvoston asetus (EU) 2017/1939. EPPO:n toimivallassa on tutkia riippumattomana EU:n syyttäjäviranomaisena EU:n talousarvioon kohdistuvia rikoksia ja asettaa rikoksista epäillyt syytteeseen kansallisissa tuomioistuimissa.

Esityksessä ehdotetaan ensinnäkin säädettäväksi asetuksen säännöksiä täydentävä laki Suomen osallistumisesta Euroopan syyttäjänviraston toimintaan. Lisäksi ehdotetaan tehtäväksi asetuksesta johtuvia muutoksia useisiin lakeihin.

Esitän lausuntonani kunnioittavasti seuraavan.

Rajaan lausuntoni eräisiin asetuksen ja hallituksen esityksen herättämiin kysymyksiin oikeusasiamiehen valtiosääntöiseen aseman, EPPO-syyttäjään kohdistuvan laillisuusvalvonnan, virkavastuun ja syyttäjäntoiminnan kannalta. Oikeusasiamiehestä jäljempänä lausumani soveltuu soveltuvin osin myös toisena ylimpänä laillisuusvalvojana toimivaan valtioneuvoston oikeuskansleriin.

1. OIKEUSASIAMIEHEN TOIMIVALTA EPPO-ASETUKSEN SOVELTAMISALAAN KUULUVASSA RIKOSASIASSA

Perustuslain 110 §:n 1 momentin 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.

Oikeusasiamiehellä on toimivalta toimituttaa esitutkinta ja tehdä syyteharkinta missä tahansa toimivaltaansa kuuluvassa laillisuusvalvonta-asiassa. Siten periaatteessa jokainen oikeusasiamiehen käsiteltävänä oleva laillisuusvalvonta-asia on potentiaalinen rikosasia. On mahdollista, että oikeusasiamiehen laillisuusvalvonta-asiana alkaneen toiminnan selvittelyssä syntyy epäily sellaisesta valvottavan tekemästä rikoksesta tai osallisuudesta sellaiseen rikokseen, jota on tarkoitettu EPPO-asetuksessa.

Ehdotetun lain 7 §:n 1 momentin mukaan syyttäjän tulee ilmoittaa valtuutetulle Euroopan syyttäjälle EPPO-asetuksen 24 artiklassa tarkoitetusta rikosasiasta. Mainitun 24 artiklan mukaan unionin toimielinten, elinten ja laitosten sekä jäsenvaltioiden sovellettavan lainsäädännön mukaisesti toimivaltaisten viranomaisten on ilmoitettava EPPO:lle ilman aiheetonta viivytystä kaikesta rikollisesta toiminnasta, jonka osalta se voisi käyttää toimivaltaansa.

Perustelujen mukaan Suomessa ilmoittavana viranomaisena toimisi syyttäjä, joka on esitutkintalaissa säädetyin tavoin saanut esitutkintaviranomaiselta tiedon rikoksesta, jonka esille tulleiden seikkojen perusteella voitaisiin katsoa kuuluvan EPPO:n toimivaltaan. Edelleen perusteluissa (s. 110) todetaan, että syyttäjänä voitaisiin pitää myös syyttäjälaitoslain 8 §:ssä määriteltyjä erityissyyttäjiä, eli valtioneuvoston oikeuskansleria ja eduskunnan oikeusasiamiestä näiden toimiessa asiassa kansallisena syyttäjäviranomaisena.

Olen jo asian valmistelun työryhmävaiheessa antamassani lausunnossa (EOAK/3745/2019) katsonut, että ylimmän laillisuusvalvojan valtiosääntöiseen asemaan ei sovi velvollisuus ilmoittaa tutkittavanaan olevasta asiasta EPPOlle siinä tarkoituksessa, että EPPO voisi päättää ottaako se asian itselleen. Pidin niin ikään sopimattomana sitä, että EPPO voi niin harkitessaan ottaa oikeusasiamiehellä tutkittavana olevan asian itselleen saatuaan tiedon tällaisesta asiasta.

Lissabonin sopimusta koskevassa lausunnossaan (Hallituksen esitys [HE 23/2008 vp] Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan yhteisön perustamissopimuksen muuttamisesta tehdyn Lissabonin sopimuksen hyväksymisestä ja laiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta) perustuslakivaliokunta (PeVL 13/2008, s. 8) totesi muun ohessa, että määräykset Euroopan

syyttäjänviraston toimivallasta ja Eurooppaneuvostolle annettava mahdollisuus laajentaa unionin toimivaltaa merkittävän julkisen vallan käyttämiseksi jäsenvaltiossa edellyttävät sopimuksen käsittelemistä perustuslain 95 §:n 2 momentissa tarkoitetussa vaikeutetussa järjestyksessä. Eduskunta hyväksyi hallituksen esityksessä tarkoitetun sopimuksen mainitussa järjestyksessä.

Vaikka sopimus edellä kerrotuin tavoin hyväksyttiin ja sillä annettiin mahdollisuus merkittävän julkisen vallan käyttämiseen muulle kuin kansalliselle viranomaiselle, voidaan käsitykseni mukaan esittää kysymys, kuinka pitkälle kansallisen valtiosääntöisen julkisen vallankäytön rakenteeseen sopimukseen perustuvalla asetuksella voidaan ja on tarpeen ”tunkeutua”. Nyt käsillä olevassa hallituksen esityksessä (s. 95) on todettu, että ”Asetuksen tarkoituksena ei ole ollut puuttua ylimpien laillisuusvalvojien valtiosääntöiseen asemaan, joka Suomessa vaikuttaisi poikkeavan muissa jäsenvaltioissa omaksutusta mallista, vaan varmistaa tehokkaat tutkinta- ja syytetoimet rikoksissa, jotka aiheuttavat EU:lle merkittävää taloudellista vahinkoa.”

Käsitykseni mukaan ylimmän laillisuusvalvojan valtiosääntöisen aseman säilyttäminen – eli se, että ylimmällä laillisuusvalvojalla ei olisi velvollisuutta ilmoittaa käsiteltävänään olevasta sinänsä EPPO-asetuksen soveltamisalaan kuuluvasta asiasta ja että EPPO ei voisi ottaa tällaista asiaa oikeusasiamieheltä itselleen – ei vaarantaisi EPPO-asetuksen tavoitteita.

Voi kuitenkin olla, että tähän valtiosääntöiseen ristiriitaan ei kansallisella tasolla voida enää puuttua, kuten hallituksen esityksen sivuilla 96–97 arvioidaan. Siinä tapauksessa pidän hyväksyttävänä ehdotettua EPPO-lain 9 §:n 2 momentin sääntelyä toimivallan käyttöä koskevan erimielisyyden ratkaisemisesta käräjäoikeudessa, silloin kun osapuolena on ylin laillisuusvalvoja. Työryhmävaiheessa ehdotettiin, että tämän erimielisyyden olisi ensivaiheessa ratkaissut valtakunnansyyttäjä. Pidin oikeusasiamiehen valtiosääntöiseen asemaan sopimattomana järjestelyä, jossa oikeusasiamiehen valvottava valtakunnansyyttäjä edes ensivaiheessa ratkaisisi toimivaltakysymystä koskevan erimielisyyden.

2. EPPO-SYYTTÄJÄN TOIMINNAN LAILLISUUSVALVONTA

Perustuslain 109 §:n 1 momentin mukaan oikeusasiamiehen tulee valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattava lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Tehtäväänsä hoitaessaan oikeusasiamies valvoo perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista.

Oikeusasiamiehen toimivalta ulottuu siten (valtioneuvoston oikeuskansleria lukuun ottamatta) kaikkeen viranomaistoimintaan. Oi-

keusasiamiehen valtiosääntöisenä tehtävänä on eduskunnan puolesta valvoa kaikkea julkisten tehtävien hoitoa.

Asetuksen 6 artiklan 1 kohdan mukaan muun muassa Euroopan syyttäjät ja valtuutetut Euroopan syyttäjät ”toimivat lainsäädännössä määritellyn koko unionin edun mukaisesti eivätkä tämän asetuksen mukaisia tehtäviään hoitaessaan pyydä eivätkä ota vastaan ohjeita yhdeltäkään EPPOn ulkopuoliselta henkilöltä, Euroopan unionin jäsenvaltiolta tai unionin toimielimeltä, elimeltä tai laitokselta. Euroopan unionin jäsenvaltiot ja unionin toimielimet, elimet ja laitokset kunnioittavat EPPOn riippumattomuutta eivätkä pyri vaikuttamaan siihen, miten se hoitaa tehtäviään”.

Tämän johdosta olen jo työryhmävaiheessa pohtinut, mikä on kansallisen ylimmän laillisuusvalvonnan suhde Euroopan syyttäjän ja valtuutetun Euroopan syyttäjän toimiin näiden toimiessa Suomessa EPPO-asetuksen mukaisissa tehtävissään. Tarkoittaako asetus, että oikeusasiamiehen valvontavalta on suljettu pois EPPO:n toimivaltaan kuuluvista syyttäjäntehtävistä, vaikka kysymys on oikeusasiamiehen valvontavaltaan perustuslain mukaan kuuluvasta merkittävästä julkisen vallan käytöstä Suomessa?

Esityksessä (s. 90) on pyritty vastaamaan tähän toteamalla, että ”Arvioitaessa asetuksen 6 artiklan merkitystä valtuutettuihin Euroopan syyttäjiin tai Euroopan syytäjiin kohdistuvan laillisuusvalvonnan kannalta voidaan ensinnäkin todeta, että asetuksen tarkoitus ja tavoite huomioiden asetuksessa riippumattomuudella tarkoitettaneen ennen kaikkea riippumattomuutta mahdollisten syytetoimien kohteena olevista toimijoista, ylemmistä kansallisista syyttäjäviranomaisista tai siitä, että kansallisesti pyrittäisiin priorisoimaan muiden kuin unionin taloudellisia etuja vahingoittavien rikosten tutkinta näiden rikosten tutkinnan kustannuksella.”

Lisäksi tilannetta on verrattu tietosuoja-asetuksen tarkoittamaan valvontaviranomaiseen, joka asetuksessa säädetystä riippumattomuudestaan huolimatta kuuluu perustuslain mukaisesti oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen valvonnan kohteisiin viitaten perustuslakivaliokunnan lausuntoon hallituksen esityksestä EU:n yleistä tietosuoja-asetusta täydentäväksi lainsäädännöksi (PeVL 14/2018 vp).

Johtopäätöksenä perusteluissa päädytään siihen (s. 92), että ”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”.

Perusteluiden valossa jää epäselväksi, mitä tarkoittaa se, että asetuksen ”ei voida katsoa kategorisesti rajoittavan” ylimpien laillisuusvalvojien nykymuotoista laillisuusvalvontaa. Jos joitakin rajoituksia on, mitä ne olisivat?

Esityksen perusteluiden mukaan 4 §:n 4 momentissa säädettäisiin valtuutetuksi Euroopan syyttäjäksi nimitettävän henkilön virkamiesoikeudellisesta asemasta. Valtuutettu Euroopan syyttäjä nimitettäisiin määräajaksi syyttäjän virkaan sille ajalle, jonka hän toimii valtuutettuna Euroopan syyttäjänä, mikäli hänellä ei ole jo syyttäjän virkaa. Säännöksen tarkoituksena olisi mahdollistaa valtuutetun Euroopan syyttäjän tehtävä myös muille kuin syyttäjän virassa oleville henkilöille. Tämä näyttäisi viittaavan siihen, että valtuutettu Euroopan syyttäjä olisi virkamiesoikeudelliselta asemaltaan suomalainen virkamies. Jos näin olisi, valtuutetun Euroopan syyttäjän laillisuusvalvonnallinen asema olisi selvä eli tämä kuuluisi oikeusasiamiehen normaalin laillisuusvalvonnan piiriin.

Toisaalta näyttää siltä, että sanottu virkamiesoikeudellinen asema ei laillisuusvalvonnallisesta näkökulmasta kuitenkaan ulotu valtuutetun Euroopan syyttäjän toimintaan asetuksen mukaisissa tehtävissä, joissa he toimivat EPPO:n virkamiehinä.

Tämä ero käy ilmi muun muassa asetuksen 17 artiklan 4 kohdasta. Sen mukaan, jos jäsenvaltio päättää erottaa valtuutetuksi Euroopan syyttäjäksi nimitetyn kansallisen syyttäjän tai ryhtyä kurinpitotoimiin häntä vastaan syistä, jotka eivät liity hänen tämän asetuksen mukaisiin velvollisuuksiinsa, sen on ilmoitettava asiasta Euroopan pääsyyttäjälle ennen tällaisiin toimiin ryhtymistä. Jäsenvaltio ei saa ilman Euroopan pääsyyttäjän suostumusta erottaa valtuutettua Euroopan syyttäjää tai ryhtyä kurinpitotoimiin häntä vastaan syistä, jotka liittyvät hänen tämän asetuksen mukaisiin velvollisuuksiinsa. Jos Euroopan pääsyyttäjä ei anna suostumustaan, asianomainen jäsenvaltio voi pyytää kollegiota tarkastelemaan asiaa.

Artiklan 4 kohdan loppuosan perusteella valtuutetun Euroopan syyttäjän erottaminen ja häneen kohdistuvat kurinpitotoimet ovat siis kansallisesti mahdollisia myös asetuksen mukaisiin velvollisuuksiin liittyvistä syistä, mutta vain Euroopan pääsyyttäjän suostumuksella. Ainakaan tässä suhteessa virkamiesoikeudellinen asema ei siis olisi normaali.

Toisaalta voitaneen ajatella niinkin, että kun erottaminen ja kurinpidolliset toimet ovat kansallisesti ylipäätään mahdollisia myös asetuksen mukaisiin velvollisuuksiin liittyvistä syistä, niihin kohdistuvan kansallisen ylimmän laillisuusvalvonnan ja nähdäkseni myös valtakunnansyyttäjän valvonnan täytyy sinänsä olla mahdollista.

Mielestäni merkittävää julkista valtaa käyttävän EPPO-syyttäjän toiminnan laillisuusvalvonnallisen aseman tulisi olla yksiselitteisen selvä. Hallituksen esityksen perusteella näin ei näytä olevan.

3. OIKEUSASIAMIEHEN SYYTETOIMIVALTA JA EPPO-SYYTTÄJÄN RIKOSOIKEUDELLINEN VASTUU

Perustuslain 110 §:n 1 momentin 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.

Syyttäjälaitoksesta annetun lain 27 §:n 2 momentin mukaan valtionsyyttäjää, johtavaa aluesyyttäjää, erikoissyyttäjää, aluesyyttäjää ja apulaissyyttäjää syytetään virkarikoksesta hovioikeudessa. Syyttäjänä on joko valtioneuvoston oikeuskansleri tai eduskunnan oikeusasiamies taikka valtioneuvoston oikeuskanslerin tai eduskunnan oikeusasiamiehen määräämä syyttäjä.

Silloin, kun valtuutettu Euroopan syyttäjä toimii ”kaksoishattuperiaatteen” mukaisesti kansallisen syyttäjän tehtävissä, hänen rikosoikeudellisen virkavastuunsa toteuttaminen kuuluu siis yksinomaisesti oikeusasiamiehen tai oikeuskanslerin toimivaltaan.

Käsitykseni mukaan oikeusasiamiehen perustuslaissa säädetyn syytetoimivallan tulisi ulottua valtuutettuihin Euroopan syyttäjiin myös silloin, kun he hoitavat asetuksen mukaisia tehtäviä Suomessa. Jos he olisivat myös siinä tilanteessa virkamiesoikeudellisesti suomalaisia virkamiehiä, asiasta ei olisi epäselvyyttä. Ilmeisesti näin ei kuitenkaan ole edellä kohdassa 2 selostetun perusteella. Lisäksi asetuksen 17 artiklan 4 kohdassa puhutaan vain erottamisesta ja kurinpitotoimista, eikä syytteen nostamisesta valtuutettua Euroopan syyttäjää vastaan.

Asetuksen mukaisia tehtäviä hoitaessaan valtuutettu Euroopan syyttäjä on EPPO:n virkamies, joka on käsitykseni mukaan rikoslain 40 luvun 11 §:n 4 kohdan tarkoittama ulkomainen virkamies. Mikäli näin on, häneen voidaan rikoslain 40 luvun 12 §:n 3 momentin 1-kohdan perusteella soveltaa saman luvun 1-3 ja 14 §:ää eli lahjusrikoksia ja menettämisseuraamusta koskevia säännöksiä. Mielestäni näihin säännöksiin rajoittuva rikosoikeudellinen vastuu olisi merkittävää julkista valtaa käyttävälle syyttäjälle selvästi liian kapea. Vastuun alaa olisi rikoslain 40 luvun 12 §:n 3 momenttiin lisättävällä säännöksellä laajennettava myös saman luvun 5 ja 7-10 §:n säännöksiin.

Toisaalta EPPO-syyttäjää voitaisiin pitää myös rikoslain 40 luvun 11 §:n 5-kohdassa tarkoitettuna julkista valtaa käyttävänä henkilönä, jolloin sovellettavaksi tulisivat saman luvun 12 §:n 1 momentin nojalla kaikki luvun virkamiestä koskevat säännökset.

En ole aivan varma rikoslain 40 luvun 11 §:n 4 ja 5 kohtien keskinäisestä suhteesta. Se, että luvun 12 §:n 3 momentissa soveltamisalaa on erikseen laajennettu tiettyjen ulkomaisten virkamiesten osalta siitä huolimatta, että he käyttävät julkista valtaa, viittaisi ensin mainitsemani lisäyksen tarpeeseen.

Totean, että rikosoikeudellisen vastuun kohdentaminen EPPO-asetuksen mukaisten tehtävien hoidossa voi olla epäselvää, kun valtuutetun Euroopan syyttäjän on noudatettava myös valvovan Euroopan syyttäjän ja pysyvän jaoston ohjausta ja ohjeita. Esimerkiksi asetuksen 13 artiklan 1 kohdan mukaan valtuutetut Euroopan syyttäjät seuraavat asiasta vastaavan pysyvän jaoston ohjausta ja ohjeita sekä valvovan Euroopan syyttäjän ohjeita. Pysyvät jaostot käyttävät myös päätösvaltaa EPPO-asioissa (10 artikla). Kuinka rikosoikeudellinen vastuu toteutettaisiin, jos lainvastaiseen menettelyyn valtuutetun Euroopan syyttäjän toiminnassa olisivat osallisia myös Euroopan syyttäjä ja EPPO:n pysyvän jaoston virkamiehet?

Tilanne näyttää kuitenkin vielä edellä selostettuakin ongelmallisemmalta. Asetuksen 96 artiklan 5 kohdan mukaan EPPO:on ja sen henkilöstöön sovelletaan EU:n erioikeuksia ja vapauksia koskevaa pöytäkirjaa. Tämän pöytäkirjan 11 artiklan mukaan unionin virkamiehillä ja muulla henkilöstöllä on heidän kansalaisuudestaan riippumatta jokaisen jäsenvaltion alueella artiklassa luetellut erioikeudet ja vapaudet, joihin kuuluu muun muassa lainkäytöllinen koskemattomuus heidän virallisessa ominaisuudessaan suorittamiensa toimien osalta. 17 artiklassa on kuitenkin todettu, että kunkin unionin toimielimen on luovuttava virkamiehelle tai muulle henkilöstölle myönnetystä vapaudesta silloin, kun toimielin katsoo, että tämä luopuminen ei ole ristiriidassa unionin edun kanssa.

Tämä sääntelyn perusteella EPPO-syyttäjät olisivat asetuksen mukaisia tehtäviä hoitaessaan kansallisen rikosoikeudellisen vastuun toteuttamisen ja siten myös perustuslaissa säädetyn virkavastuun ja oikeusasiamiehen syyttämistoimivallan ulkopuolella, ellei EPPO yksittäistapauksessa luovu virkamiehensä lainkäytöllisestä koskemattomuudesta. Pidän tätä hyvin ongelmallisena perustuslain 110 ja 118 §:n kannalta.

Hallituksen esityksessä tätä kohtaa ei käsitellä lainkaan. Tähän astisessa valtiosääntökäytännössä Suomessa on pidetty tarkoin huoli siitä, että kaikki julkista tehtävää hoitavat, saati merkittävää julkista valtaa käyttävät, ovat rikosoikeudellisen virkavastuun piirissä. Tästä on huolehdittu myös niissä tilanteissa, joissa ulkomainen virkamies toimii Suomen alueella. Tiedossani ei ole mitään tilannetta, jossa nykyisin Suomessa joku julkista valtaa käyttävä taho voisi jäädä rikosoikeudellisen virkavastuun ulkopuolelle.

Todettakoon, että eduskunnan käsiteltävänä on hallituksen esitys (HE 141/2020 vp) eurooppalaista raja- ja merivartiostoa koskevaksi täydentäväksi lainsäädännöksi. Esitykseen liittyvän Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2019/1896 artiklassa 96 on EPPO-asetusta vastaava viittaus EU:n erioikeuksia ja vapauksia koskevaan pöytäkirjaan. Kuitenkin asetuksen 85 artiklassa on säädetty, että isäntäjäsenvaltion alueella olevia ryhmien jäseniä, henkilöstösääntöjen alainen henkilöstö mukaan lukien, kohdellaan samalla tavalla kuin isäntäjäsenvaltion virkamiehiä sellaisten rikosten osalta, joiden kohteeksi he joutuvat tai joita he tekevät.

Totean vielä lopuksi, että siinä tapauksessa, että EPPO luopuu virkamiehensä lainkäytöllisestä koskemattomuudesta, jää jossain määrin epäselväksi, kuka asiassa toimii syyttäjänä. Syyttäjälaitoksesta annetun lain 27 §:n 2 momentin mukainen syyteoikeuden järjestely on rakennettu virkanimikkeittäin. Vaikka valtuutetulla Euroopan syyttäjällä on ”taustavirkana” joku momentissa mainittu syyttäjän virka, asetuksen mukaisissa tehtävissään hän toimii EPPO:n syyttäjänä ja virkamiehenä.

4. EUROOPAN SYYTTÄJÄN JA VALTUUTETUN EUROOPAN SYYTTÄJÄN ASEMA SYYTTÄJÄNÄ

Asetuksen 13 artiklan 1 kohdan mukaan valtuutetut Euroopan syyttäjät toimivat EPPOn puolesta omissa jäsenvaltioissaan, ja heillä on samat valtuudet kuin kansallisilla syyttäjillä tutkinnan, syytteeseenpanon ja syytteiden ajamisen osalta. Asetuksen 13 artiklan 3 kohdan ja 28 artiklan 4 kohdan perusteella myös Euroopan syyttäjä voi tutkia asiaa samoilla valtuuksilla.

Ehdotetun 5 §:n mukaan, sen lisäksi, mitä EPPO-asetuksessa säädetään, Euroopan syyttäjällä ja valtuutetulla Euroopan syyttäjällä on tehtävässään samat toimivaltuudet kuin syyttäjällä Suomen lain mukaan.

Normaaleissa rikosasioissa, jossa syytetoimivallan osalta ei ole säädetty minkäänlaisia erityisjärjestelyjä, EPPO-syyttäjän syytetoimivallan käytössä ei liene ongelmallisia kohtia.

Sen sijaan niiltä osin kuin syytteen nostamisesta päättämiselle on olemassa erityisjärjestelyjä, asetuksen ja ehdotetun lain perusteella jää avoimia kysymyksiä. Tällaisia erityisiä järjestelyjä on ainakin hallituksen esityksessäkin esille nostettu ministerivastuuasian käsittely (jonka mukaista menettelyä noudatetaan myös ylimpien laillisuusvalvojien kohdalla), mutta myös syytteen nostaminen tuomaria vastaan lainvastaisesta menettelystä virkatoimessa, syyttäjää koskevan virkasyytteen käsittely ja kansanedustajan syytteeseen asettaminen hänen valtiopäivillä lausumiensa mielipiteiden tai asian käsittelyssä noudattamansa menettelyn johdosta.

Ministerivastuuasian osalta hallituksen esityksessä on arvioitu, että ”Jos EPPO kuitenkin ottaisi käsiteltäväkseen asian, joka kansallisesti kuuluisi ministerivastuuprosessin piiriin, mahdolliselta asetuksen 28 artiklan perusteella vaikuttaa malli, jossa valtuutettu Euroopan syyttäjä toimisi välikätenä EPPO:n ja kansallisesti toimivaltaisen viranomaisen välillä. Kokonaisuutena voidaan siten arvioida, että asetus ei edellytä ministerivastuuasioita koskevan kansallisen sääntelyn muuttamista.”

Jää epäselväksi, mitä tämä ”välikätenä” toimiminen tarkoittaisi. Mahdollisesti on ajateltu, että valtuutettu Euroopan syyttäjä saattaa tiedossaan olevan EPPO-asetuksen tarkoittaman epäillyn rikosasian perustuslain 115 §:n mukaan ministerivastuuasian vireillepanoon oikeutetulle taholle, kun 28 artiklan mukaan valtuutettu Euroopan syyttäjä voi antaa tehtäviä oman jäsenvaltionsa toimivaltaisen viranomaisen tehtäväksi. Pidän selvänä, että tällainen taho ei voi olla kansanedustajat tai eduskunnan valiokunta, jotka eivät ole ”toimivaltaisia viranomaisia”.

Jäljelle jäisi siis oikeusasiamies tai oikeuskansleri perustuslakivaliokunnalle tehtävän ilmoituksen tekijöinä. Pidän selvänä, että tällainen ilmoitustehtävä ei voi velvoittaa oikeuskansleria tai oikeusasiamiestä tekemään perustuslain 115 §:n mukaista ilmoitusta, mikäli he eivät katso ilmoituksen tekemiseen olevan perusteita. Mikäli valtuutetun Euroopan syyttäjän ilmoitus ei edellä kuvatussa tapauksessa johda toimenpiteisiin, nähdäkseni kansallisista valtiosääntöisistä rakenteista johtuu, että EPPOlla ei ole mahdollisuutta enempiin toimiin. En pidä mahdollisena, että valtuutettu Euroopan syyttäjä toimisi tässä tilanteessa ”oikeusasiamiehenä” tai ”oikeuskanslerina”. Kiinnitän huomiota siihen, että perustuslain 115 §:n mukainen oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin toimivaltuus ei ole syyttäjän tehtävä.

Jos taas asia johtaisi oikeusasiamiehen tai oikeuskanslerin ilmoituksen kautta syytteeseen, ongelmana olisi se, voisiko EPPO-syyttäjä toimia perustuslain 114 §:n 3 momentin vastaisesti syyttäjänä valtakunnanoikeudessa valtakunnansyyttäjän sijasta.

Mikäli kysymys on tuomarin EPPO-asetuksen soveltamisalaan kuuluvasta rikoksesta, ”välikätenä” toimimiseen voisi kuulua, että valtuutettu Euroopan syyttäjä ilmoittaisi käsiteltävänään olevan asian perustuslain 110 §:n mukaisesti syytteen nostamisesta päättävälle oikeuskanslerille tai oikeusasiamiehelle. Sen sijaan en pidä mahdollisena, että Euroopan syyttäjä tai valtuutettu Euroopan syyttäjä voisi toimia tässäkään tilanteessa ”oikeusasiamiehenä” tai ”oikeuskanslerina” ottaen huomioon ylimpien laillisuusvalvojien valtiosääntöisen aseman ja sen, että tuomareita koskevasta syyteoikeuden järjestelystä on säädetty perustuslaissa. Tuomareita koskevaan syytejärjestelyyn puuttuminen olisi merkityksellistä myös tuomareiden valtiosääntöisen riippumattomuuden kannalta.

Tilanne voisi olla menettelyllisesti samanlainen, jos epäillyn EPPO-rikoksen tekijänä olisi kansallinen syyttäjä. Valtiosääntöisenä erona tuomareihin verrattuna on kuitenkin se, että syyttäjien osalta syyteoikeuden järjestelystä on säädetty tavallisella lailla eikä syyttäjien riippumattomuus ole valtiosääntöisesti yhtä vahva kuin tuomareilla.

Jos kysymys on kansanedustajaa koskevasta perustuslain 30 §:ssä tarkoitetusta asiasta, joka kuuluisi EPPO-asetuksen soveltamisalaan, valtuutetun Euroopan syyttäjän tulisi pyytää eduskunnalta lupaa syytteen nostamiseen. Jos eduskunta ei antaisi lupaa, ei EPPOlla olisi kansallisen valtiosääntöisen mekanismin johdosta mahdollisuutta enempiin toimenpiteisiin.

5. LOPUKSI

Käsitellessään hallituksen esitystä EU:n yleistä tietosuoja-asetusta täydentäväksi lainsäädännöksi perustuslakivaliokunta totesi (PeVL 14/2018 vp, s. 11–15) että tietosuojalakiehdotusta oli ”muutettava siten, että ylimpien laillisuusvalvojien harjoittamaan laillisuusvalvontaan ei kohdistu tietosuojalaissa tarkoitetun valvontaviranomaisen valvontatoimivaltaa”. Perusteena tähän oli se, että unionin oikeus olisi johtanut sellaiseen ristiriitaan Suomen perustuslain institutionaalisten ratkaisujen kanssa, jota tietosuoja-asetuksessa ei ole nimenomaisesti tavoiteltu. Valiokunnan mielestä olennaista oli, että ylimpien laillisuusvalvojien osalta tehtävät soveltamisalan rajaukset eivät vaarantaneet tietosuoja-asetuksen johdannon mukaisia oikeussuojan ja tehokkaan valvonnan tavoitteita eivätkä unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä todettuja tietosuojaviranomaisten toiminnan perimmäisiä tavoitteita.

Mielestäni EPPO-asetus ja ehdotettu laki näyttäisivät monin osin johtavan samantapaiseen ristiriitaan Suomen perustuslain institutionaalisten ratkaisujen ja valtiosääntöidentiteetin kanssa, joita perustuslakivaliokunta lausunnossaan tarkoitti.

Vaikka tässä lausunnossa esiin nostamani ongelmat todennäköisesti konkretisoituisivat käytännössä vain harvoin, pidän niiden periaatteellista merkittävyyttä valtiosääntöiseltä kannalta suurena. Totean myös, että jos oikeusasiamiehen käsiteltäväksi tulisi EPPO-asetuksen soveltamisalaan kuuluva rikosasia, se voisi hyvinkin olla ministerivastuuasia. Tällöin samassa asiassa konkretisoituisivat useat edellä esittämänä ongelmat – joka tapauksessa kohdat 1 ja 4, sekä mahdollisesti kohdat 2 ja 3.

Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Asiakirja on hyväksytty sähköisesti asiahallintajärjestelmässä