OIKEUSMINISTERIÖ

Kriminaalipolitiikka- ja rikosoikeusosasto 17.11.2020 HE 184/2020 vp
Lainsäädäntöneuvos Lauri Rautio

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

**Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle**

Yleistä

Esityksessä ehdotetaan lainsäädäntömuutoksia, joiden tekemistä edellyttää tiiviimmän yhteistyön toteuttamisesta Euroopan syyttäjänviraston (EPPO) perustamisessa vuonna 2017 annettu neuvoston asetus ((EU) 2017/1939, asetus). EPPO:n toimivallassa on tutkia riippumattomana EU:n syyttäjäviranomaisena EU:n talousarvioon kohdistuvia rikoksia ja asettaa rikoksista epäillyt syytteeseen kansallisissa tuomioistuimissa. Virasto koostuu Luxemburgiin sijoittuvasta keskusvirastosta ja jäsenvaltioissa toimivista valtuutetuista Euroopan syyttäjistä. EPPO perustetaan tiiviimmän yhteistyön instrumenttina ja sen toimintaan on tämänhetkisen tiedon mukaan perustamisvaiheessa osallistumassa Suomi mukaan luettuna 22 EU:n jäsenvaltiota.

Esityksessä ehdotetaan ensinnäkin säädettäväksi asetuksen säännöksiä täydentävä laki Suomen osallistumisesta Euroopan syyttäjänviraston toimintaan (EPPO-laki). Lisäksi ehdotetaan tehtäväksi asetuksesta johtuvia muutoksia esitutkintalakiin, oikeudenkäynnistä rikosasioissa annettuun lakiin, Syyttäjälaitoksesta annettuun lakiin, rikoksen johdosta tapahtuvasta luovuttamisesta Suomen ja muiden Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä annettuun lakiin, rikoksen johdosta tapahtuvasta luovuttamisesta Suomen ja muiden Pohjoismaiden välillä annettuun lakiin sekä oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa annettuun lakiin. Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan EPPO:n aloittaessa toimintansa. Tämänhetkisten arvioiden mukaan EPPO aloittaa toimintansa alkuvuodesta 2021. Lopullinen päivämäärä vahvistetaan ennen aloittamista annettavalla komission päätöksellä.

Esitys sisältää ehdotukset asetuksen edellyttämäksi täydentäväksi lainsäädännöksi. EPPO:n perustamisesta, asetuksen sisällöstä ja Suomen osallistumisesta EPPO:n toimintaan on päätetty vuonna 2017. Esityksessä on kysymys siitä, minkälaista täydentävää lainsäädäntöä asetus Suomessa edellyttää. Tässä lausunnossa keskitytään niihin seikkoihin, joiden arvioidaan olevan perustuslakivaliokunnan käsittelyn kannalta keskeisimpiä.

Valtion täysivaltaisuus ja EPPO:n syyttämistoiminta

Esitys on merkityksellinen ensinnäkin valtion täysivaltaisuutta koskevan perustuslain 1 §:n ja syyttäjälaitosta koskevan 104 §:n kannalta. EPPO:n oikeusperustan muodostaa Lissabonin sopimukseen


| Käyntiosoite | Postiosoite | Puhelin | Faksi | Sähköpostiosoite |
|---|---|---|---|---|
| Eteläesplanadi 10<br>HELSINKI | PL 25<br>00023 VALTIONEUVOSTO | 02951 6001 | 09 1606 7730 | oikeusministerio@om.fi |

sisältyvä SEUT 86 artikla. Mainittu artikla on ollut yhtenä perusteena sille, että Lissabonin sopimus on saatettu voimaan niin sanotussa supistetussa perustuslainsäätämisjärjestyksessä (HE 23/2008 vp s. 335, PeVL 13/2008 vp s. 8/I).

Asetuksen neuvotteluvaiheessa perustuslakivaliokunta on ottanut EPPO:n perustamiseen kantaa valtioneuvoston U-jatkokirjeistä antamissaan lausunnoissa (PeVL 61/2016 vp, PeVL 19/2017 vp). Perustuslakivaliokunta on katsonut (PeVL 61/2016 vp s. 4 ja siinä viitatut lausunnot), että mikäli asetukselle on selvä ja hyväksyttävä oikeusperusta perussopimuksista, ei kysymys ole toimivallan siirrosta valtiosääntöoikeudellisessa merkityksessä ja täysivaltaisuuden uudesta rajoituksesta. Valiokunta on pitänyt olennaisena, että eduskunta on perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella Lissabonin sopimuksen hyväksymisen ja kansallisen voimaan saattamisen yhteydessä hyväksynyt SEUT 86 artiklan mukaisen EPPO:n perustamisen. Edellä selostetun perusteella asetus ei ole ristiriidassa perustuslain kanssa ja sitä sovelletaan laintasoisena säädöksenä Suomessa. EPPO-lakiin ehdotetaan lisäksi EPPO:n toimivaltaa Suomessa koskevaa 2 §:ää, joka täyttäisi PL 104 §:n mukaisen vaatimuksen säätää syyttäjän toimivaltaa käyttävästä viranomaisesta tarkemmin laissa.

<u>EPPO:n toiminnan laillisuusvalvonta ja ylimpien laillisuusvalvojien erityissyyttäjäasema</u>

Esitys on merkityksellinen myös ylimpien laillisuusvalvojien asemaa ja syyttämistoimintaa koskevien perustuslain säännösten, erityisesti 108-110 §:n ja 115 §:n kannalta. EPPO toimii sekä keskustasolla että hajautetulla tasolla tehtävissä, joihin kansallisesti kohdistuu laillisuusvalvontaa. Esityksessä on siksi käsitelty omana osionaan EPPO:n toiminnan laillisuusvalvontaa ja erityisesti asetuksen ja sitä täydentävän lainsäädännön suhdetta ylimpiä laillisuusvalvojia koskevaan kansalliseen sääntelyyn. Lisäksi huomiota on kiinnitetty ylimpien laillisuusvalvojien erityissyyttäjäaseman suhteeseen asetukseen ja sitä täydentävään lainsäädäntöön.

*EPPO:n toiminnan laillisuusvalvonnallinen kokonaisuus*

SEUT 86 artiklan 3 kohdan mukaan asetuksella säädetään muun ohessa EPPO:n tehtäviensä hoidossa toteuttamien menettelyyn liittyvien toimien oikeudelliseen valvontaan sovellettavista säännöistä. Oikeusperusta vaikuttaa siten mahdollistavan, että asetuksessa voidaan säännellä myös EPPO:n toimintaan kohdistuvaa laillisuusvalvontaa ja sen osana toimintaa, joka Suomessa kuuluu ylimmille laillisuusvalvojille. Asetuksen 5 artiklan 3 kohdan mukaan kansallista lainsäädäntöä sovelletaan siltä osin kuin asetuksessa ei ole asiaan sovellettavia säännöksiä. Jollei asetuksessa toisin säädetä, asiaan sovelletaan sen jäsenvaltion lainsäädäntöä, jonka valtuutettu Euroopan syyttäjä käsittelee asiaa. Jos asiasta on säännöksiä sekä kansallisessa lainsäädännössä että asetuksessa, sovelletaan jälkimmäistä.

Asetuksen 6 artiklan 1 kohta koskee EPPO:n riippumattomuutta. Kohdan mukaan esimerkiksi Euroopan syyttäjät ja valtuutetut Euroopan syyttäjät toimivat lainsäädännössä määritellyn koko unionin edun mukaisesti eivätkä asetuksen mukaisia tehtäviään hoitaessaan pyydä eivätkä ota vastaan ohjeita yhdeltäkään EPPO:n ulkopuoliselta henkilöltä, EU:n jäsenvaltiolta tai unionin toimielimeltä, elimeltä tai laitokselta. EU:n jäsenvaltiot ja unionin toimielimet, elimet ja laitokset kunnioittavat EPPO:n riippumattomuutta eivätkä pyri vaikuttamaan siihen, miten se hoitaa tehtäviään. Arvioita-

essa artiklan merkitystä valtuutettuihin Euroopan syyttäjiin tai Euroopan syyttäjiin kohdistuvan laillisuusvalvonnan kannalta voidaan kuitenkin todeta, että asetuksen tarkoitus ja tavoite huomioiden asetuksessa riippumattomuudella tarkoitetaan ennen kaikkea lainkäytöllistä riippumattomuutta.

Lisäksi esimerkiksi EU:n tietosuoja-asetuksen ((EU) 2016/679) 52 artiklan mukaan kukin valvontaviranomainen toimii täysin riippumattomasti hoitaessaan tehtäviään ja käyttäessään valtuuksiaan asetuksen mukaisesti, ja minkään valvontaviranomaisen jäseneen tai jäseniin ei saa vaikuttaa ulkopuolelta suoraan eikä välillisesti heidän hoitaessaan tehtäviään ja käyttäessään valtuuksiaan tämän asetuksen mukaisesti, eivätkä he saa pyytää eivätkä ottaa ohjeita miltään taholta. Tämän ei kuitenkaan ole katsottu estävän sitä, että artiklassa tarkoitettu kansallinen valvontaviranomainen eli tietosuojavaltuutettu edelleen kuuluu perustuslain 108 ja 109 §:n perusteella oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen valvonnan kohteisiin

Asetuksen 42 artikla koskee artiklan otsikon perusteella laillisuusvalvontaa. Artiklassa on kuitenkin kysymys nimenomaan kansallisten tuomioistuinten ja EU-tuomioistuimen (EUT) harjoittamasta tuomioistuinkontrollista. Tämän osalta huomiota voidaan kiinnittää myös artiklaa täydentävään johdanto-osan 87 kappaleeseen, jonka mukaan 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, asetusta ei saisi tulkita niin, että sillä vaikutetaan tällaisiin säännöksiin. Johdanto-osan 88 kappaleessa taas korostetaan, että kansalliset menettelysäännöt sellaisia oikeussuojakeinoja varten, joilla suojellaan unionin oikeuteen perustuvia yksityisten oikeuksia, eivät saa olla epäedullisempia kuin ne, jotka koskevat samankaltaisia jäsenvaltion sisäiseen oikeuteen perustuvia oikeussuojakeinoja (vastaavuusperiaate). Asetuksen laillisuusvalvontaa koskevaa sääntelyä arvioitaessa huomioon tulee lisäksi ottaa Euroopan oikeusasiamiehen rooli asiassa. Asetuksen 112 artiklan mukaan Euroopan oikeusasiamies voi tutkia EPPO:n hallinnollista toimintaa SEUT 228 artiklan määräysten mukaisesti.

Laillisuusvalvonnan kannalta olennaisten asetuksen säännösten läpikäynnin perusteella voidaan todeta, että asetus ei Euroopan oikeusasiamiehen EPPO:n hallinnolliseen toimintaan kohdistuvaa valvontaa koskevien säännösten lisäksi juurikaan sisällä sääntelyä muusta kuin tuomioistuinten suorittamasta laillisuusvalvonnasta. Tuomioistuinten suorittaman laillisuusvalvonnan osalta asetuksen sääntely keskittyy muutoksenhakuun yksittäisissä asioissa ja EUT:n rooliin ennakkoratkaisutuomioistuimena sekä toimivaltaisena tuomioistuimena tietyissä asetuksessa tarkemmin määritellyissä yksittäiskysymyksissä. Asetus ei muilta osin sisällä sääntelyä, joka sellaisenaan edellyttäisi kansallisten ylimpien laillisuusvalvojien aseman arviointia. Tämän sijaan asetuksen johdanto-osassa on nimenomaisesti vahvistettu, että laillisuusvalvonnan ei tulisi olla vähäisempää EPPO:n toiminnan osalta kuin vastaavissa kansallisissa tapauksissa. Lisäksi edellä todetun mukaisesti asetuksen lähtökohta on, että sikäli kun asetuksessa ei toisin säädetä, EPPO:n toimintaan sovelletaan kansallista lainsäädäntöä, mikä pitää sisällään mm. laillisuusvalvontaa koskevan kansallisen sääntelyn. Toisaalta asetus ei myöskään sisällä säännöstä, jonka perusteella ylimpien laillisuusvalvojien toiminta olisi asetuksen sääntelyn ulkopuolella, siltä osin kuin siinä on kysymys asetuksen sääntelemästä toiminnasta.

Siten asetuksen ei voida katsoa kategorisesti rajoittavan ylimpien laillisuusvalvojien nykymuotoista laillisuusvalvontaa, joka kohdistuu yleisesti valtuutettujen Euroopan syyttäjien tai Euroopan syyttäjien syyttämistoimintaan suomalaisissa tuomioistuimissa. 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.

*Ylimpien laillisuusvalvojien erityissyyttäjäaseman suhde asetukseen ja sitä täydentävään lainsäädäntöön*

SEUT 86 artiklan 2 kohdan mukaan EPPO:lla on toimivalta tutkia unionin niitä taloudellisia etuja vahingoittavia rikoksia, jotka määritetään asetuksessa sekä asettaa syytteeseen niiden tekijät ja niihin osalliset. Se toimii syyttäjän tehtävissä tällaisia tekoja koskevissa rikosasioissa jäsenvaltioiden toimivaltaisissa tuomioistuimissa. Asetuksen oikeusperustan asianmukaisuuden ja asetuksen säännösten, kuten asetuksen soveltamisalan, lopullisen tulkinnan ratkaisee EU-tuomioistuin. Edellä todetun mukaisesti vaikuttaa kuitenkin selvältä, että asetuksen oikeusperusta mahdollistaa kattavan ja EPPO:n toimien oikeudellisen valvonnan sisältävän sääntelyn koskien rikoksia, jotka määritellään asetuksessa.

Perustuslakivaliokunta on kuitenkin kiinnittänyt huomiota siihen, että Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU) 4 artiklan 2 kohdan 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. Valiokunnan käsityksen mukaan säännös ilmentää lähtökohtaa siitä, ettei EU:n aineellisen oikeuden voi katsoa kyseenalaistavan jäsenvaltioiden valtiosääntöistä institutionaalista julkisen vallankäytön rakennetta. Valiokunta on EUT:n ratkaisukäytäntöön viitaten tarkastellut SEU 4 artiklan 2 kohdan tarkoittamaa kansallista valtiosääntöidentiteetin kunnioittamista oikeasuhtaisuuden kannalta ja päätynyt kyseessä ollessa, EU:n tietosuoja-asetusta koskeneessa asiassa antamaan merkitystä arviolleen siitä, että kyse ei ole aineellisesta ristiriidasta perustuslain sisällön ja EU:n oikeuden välillä vaan pikemminkin siitä, että unionin oikeus johtaa sellaiseen ristiriitaan Suomen perustuslain institutionaalisten ratkaisujen kanssa, jota tietosuoja-asetuksessa ei ole nimenomaisesti tavoiteltu (PeVL 14/2018 vp s. 14). Sanotulle voidaan antaa tiettyä painoarvoa myös tässä asiassa. 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.

Ylimpien laillisuusvalvojien harjoittamassa laillisuusvalvonnassa ankarin keino puuttua lainvastaiseen toimintaan on virkasyyte. Syyteoikeus on säädetty perustuslaissa kuuluvaksi sekä oikeuskanslerille että oikeusasiamiehelle. 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. Ylimmät laillisuusvalvojat ovat siten erityissyyttäjiä heille kuuluvan valvontatoimivallan rajoissa.

Vaikuttaa periaatteessa mahdolliselta, että EPPO:n toimivaltaan voisi kuulua myös sellainen rikos, jossa perustuslain 110 §:n mukaan oikeuskansleri tai oikeusasiamies voi ajaa syytettä tai määrätä

syytteen nostettavaksi. Asetuksen perusteella vaikuttaa selvältä, että syyttäjänä EPPO:n käsittelemissä asioissa tulee toimia nimenomaan valtuutetun Euroopan syyttäjän (tai poikkeuksellisesti Euroopan syyttäjän). Vaikka asetuksen 28 artikla mahdollistaa mallin, jossa kyseinen syyttäjä vain antaisi asetuksessa tarkoitettuja toimia oman jäsenvaltionsa toimivaltaisten viranomaisten tehtäviksi, ylimpien laillisuusvalvojien asemaan ei voida katsoa luontevasti soveltuvan mallin, jossa he näin käytännössä hoitaisivat erityissyyttäjinä asiaa, jossa valtuutettu Euroopan syyttäjä toimisi vastuullisena kansallisena viranomaisena EPPO:n keskustason suuntaan EPPO:n keskustason valvonnan ja ohjauksen alaisena. Lisäksi on asetuksen 24 artiklan perusteella selvää, että asiassa kansallisen lainsäädännön mukaan toimivaltaisen viranomaisen tulee ilmoittaa EPPO:lle kaikesta rikollisesta toiminnasta, jonka osalta EPPO voisi käyttää toimivaltaansa.

Olennaista EPPO:n toimivallan käyttämisen osalta on, että kysymys on asetuksen 27 artiklan mukaisesti nimenomaan EPPO:n oikeudesta ottaa sen toimivaltaan kuuluvia asioita käsiteltäväkseen. Selvältä vaikuttaa, että EPPO ei ota käsiteltäväkseen kaikkia sellaisia asioita, joihin sillä asetuksen perusteella olisi toimivalta. Tähän viittaavat myös asetuksen sisältämät nimenomaiset säännökset EPPO:n pääsyyttäjistä ja Euroopan syyttäjistä koostuvan kollegion mahdollisuudesta linjata, että tietynlaisten asioiden tutkiminen tai syytteen nostaminen niistä unionin tasolla ei ole tarpeen eikä tutkinnan tai syytteen nostamisen tehokkuuden kannalta suotavaa.

On siten asetuksen perusteella EPPO:n toimivaltaan kuuluvien asioiden osalta selvää, jos EPPO päättää näiden osalta käyttää toimivaltaansa, että nimenomaan valtuutetun Euroopan syyttäjän tulee olla vastuussa tutkinnoista. Asetuksen 28 artiklan perusteella mahdollinen sinällään on malli, jossa valtuutettu Euroopan syyttäjä toimisi vain välikätenä EPPO:n ja kansallisesti toimivaltaisen viranomaisen, kuten esimerkiksi erityissyyttäjän, välillä. Tällöinkin valtuutetun Euroopan syyttäjän tulisi kuitenkin hoitaa asiassa tarvittavat toimet EPPO:n suuntaan ja kansallisesti toimivaltaisen viranomaisen toimet olisivat EPPO:n valvonnassa.

Käytännössä EPPO:n toimivaltaan kuuluvia rikoksia on arvioitu kansallisesti tapahtuvan vain vähän. Yhteisenä edellytyksenä tällaisille teoille on, että rikoksella vahingoitetaan tai yritetään vahingoittaa unionin taloudellisia etuja. Kansallisesti on arvioitu, että tyypillisesti kysymys voi olla esimerkiksi EU:n ulkorajan ylittävästä tuonnista perittävän tullin välttämisistä tai avustuspetoksista, joissa henkilö antaa EU-tukien saamiseksi väärän tiedon seikasta, joka on omiaan vaikuttamaan olennaisesti tuen saantiin tai sen määrään. Edellä todetun mukaisesti selvältä vaikuttaa, että EPPO ei ota käsiteltäväkseen kaikkia sellaisia asioita, joihin sillä asetuksen perusteella olisi toimivalta. EPPO:n toimivaltaan kuuluvien rikosten määrä on asetuksen valmisteluvaiheessa arvioitu koko EU:n tasolla varsin suureksi ja oletettavaa lienee, että EPPO tulee toiminnassaan keskittymään näistä EU:n taloudellisten etujen kannalta vakavimpiin tapauksiin. Vaikuttaa joka tapauksessa varsin todennäköiseltä, että käytännössä EPPO käyttäisi toimivaltaansa harvoin tilanteissa, jotka kansallisesti voisivat olla ylimpien laillisuusvalvojien hoidettavana näiden erityissyyttäjän asemasta johtuen.

Eduskunta on perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella hyväksynyt SEUT 86 artiklan, jonka sanamuodon mukaan EPPO toimii syyttäjän tehtävissä sen toimivaltaan kuuluvissa rikosasioissa jäsenvaltioiden toimivaltaisissa tuomioistuimissa ja jonka mukaan asetuksessa voidaan säätää EPPO:n

toimien oikeudelliseen valvontaan sovellettavista säännöistä. Perustuslakivaliokunta on EU:n tietosuoja-asetusta täydentävää lainsäädäntöä koskevassa lausunnossaan PeVL 14/2018 vp vahvistanut olevan EU:n tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan selvää, että unionin lainsäädäntö on ensisijaista suhteessa kansallisiin säännöksiin oikeuskäytännössä määriteltyjen edellytysten mukaisesti (ks. PeVL 20/2017 vp s. 6 ja PeVL 51/2014 vp s. 2). Valiokunta on todennut, että suomalaisessa lainsäädännössä ei ole syytä pyrkiä EU-oikeuden kanssa ristiriidassa oleviin ratkaisuihin (PeVL 26/2017 vp s. 42).

Ylimpien laillisuusvalvojien erityissyyttäjäaseman suhdetta asetukseen voidaan edellä sanottu mielessä pitäen pyrkiä huomioimaan kolmella erilaisella tavalla.

Ensimmäinen vaihtoehto on, että asetusta täydentävässä kansallisessa lainsäädännössä pyritään kattavasti sääntelemään tilanne, jossa potentiaalinen ristiriita asetuksen ja ylimpien laillisuusvalvojien erityissyyttäjäaseman välillä näyttäisi olevan olemassa. Tällöin tulkittaisiin asetuksen mahdollistavan sääntely, jolla tällaiset tilanteet olisivat asetuksen soveltamisalassa mutta niitä koskien voitaisiin hyväksyä pääasiallisesta menettelystä poikkeavia säännöksiä. Toinen vaihtoehto on ottaa asetusta täydentävään kansalliseen lainsäädäntöön selvä yksittäinen säännös siitä, että asetuksella ei vaikuteta kansalliseen lainsäädäntöön siltä osin kuin kysymys on asioista, jotka kansallisesti voivat kuulua ylimpien laillisuusvalvojien hoidettaviksi näiden erityissyyttäjän asemasta johtuen. Molemmat mainitut vaihtoehdot, joilla pyrittäisiin kansallisessa lainsäädännössä nimenomaisesti yhteensovittamaan ylimpien laillisuusvalvojien nykyinen asema erityissyyttäjinä asetuksen sääntelyyn, olisivat kuitenkin käytännössä varsin vaikeita toteuttaa niin, että niiden ei voitaisi tulkita olevan asetuksen vastaisia.

Kolmas ja esityksessä valittu vaihtoehto on tulkita asetuksen muotoilun selvästi edellyttävän, että tällaiset tilanteet ovat asetuksen soveltamisalassa. Tällöin katsottaisiin, että asetus muodostaa Lissabonin sopimuksen hyväksymisen yhteydessä hyväksytyn poikkeuksen muusta kansallisesta asiaa koskevasta sääntelystä. Edellä sanottu huomioon ottaen poikkeusta ei kuitenkaan olisi pidettävä käytännössä merkittävänä eikä sen olisi katsottava vaikuttavan ylimpien laillisuusvalvojien toiminnan ydinalueeseen. Ratkaisussa voidaan asetuksen estämättä lisäksi huomioida asian valmistelussa ylimpien laillisuusvalvojien taholta esitetty näkemys siitä, että oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa valvottaviin kuuluva valtakunnansyyttäjä ei voi ratkaista EPPO:n ja kansallisen syyttäjäviranomaisen toimivaltaristiriitaa kysymyksessä, jossa kansallisena syyttäjäviranomaisena on oikeuskansleri tai oikeusasiamies.

Ministerivastuuasian käsittely

Perustuslain 114 §:n mukaan syyte valtioneuvoston jäsentä vastaan lainvastaisesta menettelystä virkatoimessa käsitellään valtakunnanoikeudessa sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään. Perustuslain 115 §:ssä säädetään siitä, miten valtioneuvoston jäsenen virkatoimen lainmukaisuuden tutkinta perustuslakivaliokunnassa voidaan panna vireille ja 116 §:ssä ministerisyytteen nostamisen edellytyksistä. Tarkemmin ministerivastuuasioiden käsittelystä säädetään laissa valtakunnanoikeudesta ja ministerivastuuasioiden käsittelystä (L 196/2000).

EPPO:n toiminnassa kysymys on edellä todetun mukaisesti velvollisuuden sijaan EPPO:n oikeudesta ottaa käsiteltäväkseen rikosasioita, joiden voidaan normaalisti olettaa olevan muita kuin ministerivastuuasioita. Lisäksi asetus sisältää nimenomaisia säännöksiä EPPO:n kollegion mahdollisuudesta linjata, että tietynlaisten asioiden tutkiminen tai syytteen nostaminen niistä unionin tasolla ei ole tarpeen eikä tutkinnan tai syytteen nostamisen tehokkuuden kannalta suotavaa. Ministerivastuuasioiden osalta erityistä huomiota voidaan lisäksi kiinnittää SEU 4 artiklan 2 kohtaan, jonka mukaan unioni kunnioittaa jäsenvaltioiden tasa-arvoa perussopimuksia sovellettaessa sekä niiden kansallista identiteettiä, joka on olennainen osa niiden poliittisia ja valtiosäännön rakenteita. 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.

EPPO:n ilmoittaminen oikeusviranomaiseksi kansainvälisiin sopimuksiin

Asetuksen 104 artiklan 4 kohdan mukaan, jos artiklan 3 kohdan mukaista sopimusta ei ole, jäsenvaltioiden on, jos asiaan liittyvät monenväliset kansainväliset sopimukset sen sallivat ja jos kolmas maa antaa tähän suostumuksensa, tunnustettava ja tarvittaessa ilmoitettava EPPO toimivaltaiseksi viranomaiseksi rikosasioissa annettavaa oikeusapua koskeviin monenvälisiin kansainvälisiin sopimuksiinsa.

EPPO:n toiminnan kannalta keskeisimpänä artiklan tarkoittamana kansainvälisenä sopimuksena voidaan pitää Euroopan neuvoston vuoden 1959 eurooppalaista yleissopimusta keskinäisestä oikeusavusta rikosasioissa (SopS 30/1981, jäljempänä vuoden 1959 oikeusapusopimus) ja sen kahta lisäpöytäkirjaa (SopS 14/1985 ja SopS 34/2014). EU:n neuvoston rikosasiayhteistyöryhmässä (COPEN) on valmisteltu selitys, jolla EPPO:n toimintaan osallistuvat jäsenvaltiot ilmoittaisivat EPPO:n oikeusviranomaiseksi vuoden 1959 oikeusapusopimuksen ja sen lisäpöytäkirjojen tarkoittamalla tavalla. Työryhmätyössä Euroopan neuvoston oikeuspalvelun edustajat ovat arvioineet, että tällainen ilmoittaminen on kyseisen sopimuksen perusteella mahdollinen. Komissio ja EU:n neuvoston oikeuspalvelu ovat puolestaan katsoneet, että EPPO:n toimintaan osallistuvilla jäsenvaltioilla on oikeudellinen velvollisuus ilmoittaa EPPO toimivaltaiseksi viranomaiseksi. Tarkoituksenmukaisena on pidetty, että kaikki EPPO:n toimintaan osallistuvat jäsenvaltiot toimittavat tätä koskevan selityksensä siten, että selitys on voimassa EPPO:n alkaessa hoitaa sille asetuksella annettuja tutkinta- ja syyttämistehtäviä. Selitys täydentäisi jäsenvaltion aikaisemmin antamia selityksiä, jotka jäisivät myös voimaan.

Selitys on hyväksytty neuvoston kirjallisessa menettelyssä lokakuussa 2020. Samalla EPPO:n toimintaan osallistuvia jäsenvaltioita on kehotettu toimittamaan selitys Euroopan neuvostolle siten, että selitys on voimassa EPPO:n aloittaessa. Suomi on jättänyt selityksen hyväksymisen yhteydessä julistuksen, jonka mukaan Suomi hyväksyy selityksen ja sen toimittamisen Euroopan neuvostolle omalta osaltaan siinä tapauksessa, että eduskunta hyväksyy menettelyn.

Tulevaisuudessa edellä kuvattua vastaava tarve ilmoittaa EPPO toimivaltaiseksi kansalliseksi viranomaiseksi voi nousta esiin myös muiden kansainvälisten sopimusten osalta. Kysymykseen voisivat

Euroopan neuvoston sopimuksista tulla esimerkiksi rikoksen tuottaman hyödyn rahanpesua, etsintää, takavarikkoa ja menetetyksi tuomitsemista sekä terrorismin rahoittamista koskeva yleissopimus (ETS 198, ns. Varsovan sopimus) sekä tietoverkkorikollisuutta koskeva yleissopimus (ETS 185, ns. Budapestin sopimus). Lisäksi kysymykseen voisivat tulla YK:n sopimuksista ainakin kansainvälisen järjestäytyneen rikollisuuden vastainen YK:n yleissopimus (ns. Palermon sopimus) ja korruption vastainen YK:n yleissopimus.

Perustuslain 94 §:n 1 momentin mukaan eduskunta hyväksyy muun muassa sellaiset valtiosopimukset ja muut kansainväliset velvoitteet, jotka sisältävät lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä. Perustuslakivaliokunnan käytännössä on lähdetty siitä, että eduskunta antaa nimenomaisella päätöksellä suostumuksen myös sellaisten sopimusmääräyksiä koskevien varaumien, selitysten ja julistusten antamiseen, jotka vaikuttavat Suomen kansainvälisten velvoitteiden sisältöön tai laajuuteen itse sopimukseen verrattuna (PeVL 16/2005 vp, PeVL 29/2010 vp). Esityksessä todetun mukaisesti EPPO tulee olemaan toimivaltainen käyttämään asetuksen mukaista tutkinta- ja syytetoimivaltaa Suomessa. EPPO:n asema toimivaltaisena kansallisena viranomaisena myös kansainvälisessä yhteistyössä perustuu erityisesti 13, 28 ja 104 artiklan säännöksiin suoraan sovellettavassa ja Suomea velvoittavassa asetuksessa. Lisäksi esityksen mukaan Euroopan syyttäjällä ja valtuutetulla Euroopan syyttäjällä olisi tehtävässään myös kansalliseen lakiin perustuen samat toimivaltuudet kuin syyttäjällä Suomen lain mukaan. EPPO:n nimeäminen toimivaltaiseksi viranomaiseksi vuoden 1959 oikeusapusopimuksen ja sen lisäpöytäkirjojen tai edellä tarkemmin kuvattujen muiden rikosoikeudellista yhteistyötä koskevien kansainvälisten sopimusten osalta ei laajentaisi näiden velvoitteiden sisältöä tai muuttaisi niiden sisältöä jo hyväksytyssä asetuksessa edellytettyyn verrattuna. Koska selitys ei siten vaikuttaisi Suomen kansainvälisten velvoitteiden sisältöön tai laajuuteen jo hyväksyttyyn asetukseen verrattuna, esityksessä on katsottu, ettei sen tai mahdollisten muita kansainvälisiä sopimuksia koskevien vastaavien selitysten tekeminen edellytä eduskunnan suostumusta (PeVL 45/2000 vp, PeVL 9/2003 vp).

Muut suhdetta perustuslakiin koskevat kysymykset

Esityksessä ehdotettu sääntely on lisäksi merkityksellistä perustuslain 10 §:ssä säädetyn yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta. Ehdotettu sääntely on merkityksellistä myös esimerkiksi EU:n perusoikeuskirjan kannalta. EPPO:n käsittelemien hallinnollisten henkilötietojen käsittelyyn sovelletaan uutta toimielinten tietosuoja-asetusta, jolla on uudistettu unionin toimielimiä koskeva tietosuojasääntely vastaamaan paremmin yleistä tietosuoja-asetusta. EPPO:n käsittelemien operatiivisten henkilötietojen käsittelyyn sovelletaan EPPO-asetukseen sisältyvää sääntelyä, joka on monilta osin yhtenevää rikosasioiden tietosuojadirektiivin kanssa. Asetuksen sisältämä sääntely on kuitenkin kokonaisuudessaan rikosasioiden tietosuojadirektiivissä säädettyä täsmällisempää. Asetuksessa säädetään muun muassa henkilötietojen käsittelyn yleisistä edellytyksistä ja periaatteista, henkilötietojen säilytysajoista, rekisteröidyn oikeuksista ja niiden käyttämisestä, valvonnasta ja tietoturvasta. Asetukseen sisältyvä tietosuojasääntely on siten sillä tavoin kattavaa ja yksityiskohtaista, että se varmistaa PL 10 §:n 1 momentin edellyttämällä tavalla EPPO:lle luovutettujen ja sen käsittelemien henkilötietojen suojan perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön mukaisesti.

Ensimmäisen lakiehdotuksen mukaan syyttäjä voisi luovuttaa EPPO:lle henkilötietoja salassapitosäännösten estämättä. Syyttäjä saisi luovuttaa asetuksen 24 artiklan 4 kohdassa tarkoitetut tiedot ja tämän lisäksi muita asian käsittelemiseksi välttämättömiä tietoja. Lisäksi valtuutetulla Euroopan syyttäjällä ja Euroopan syyttäjällä olisi oikeus saada tehtäviensä edellyttämiä tarpeellisia tietoja viranomaisilta ja yhteisöiltä Syyttäjälaitoksesta annetun lain 22 §:n mukaisesti. Tietoihin tyypillisesti sisältyy perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä arkaluonteisiksi katsottuja tietoja kuten tietoja epäillystä rikoksesta tai rikostuomioista. Asetuksen 80 artiklassa säädetään EPPO:lle luovutettujen tietojen siirtämisestä edelleen kolmannelle maalle tai kansainväliselle järjestölle. Siirron edellytyksenä olisi muun muassa tiedon alun perin siirtäneen jäsenvaltion antama lupa ja varmuus riittävästä tietosuojan tasosta kohdemaassa. Lakiehdotuksen mukaan luvan tietojen siirtämiseen voisi antaa alkuperäisen siirron toteuttanut toimivaltainen viranomainen ottaen asianmukaisesti huomioon rikoksen vakavuuden, henkilötietojen alkuperäisen siirron tarkoituksen ja muut asiassa merkitykselliset seikat. Muita asiassa merkityksellisiä seikkoja voisivat olla muun muassa vastaanottavan maan ihmisoikeustilanne tai olosuhteet, joissa tietojen luovuttamisen vuoksi jotakin henkilöä uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus, muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu, vaino, mielivaltainen vapaudenriisto tai epäoikeudenmukainen oikeudenkäynti. Säännös on pääosin saman sisältöinen kuin perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 26/2018 vp) säädetyn rikosasioiden tietosuojalain 41 §:n 3 momentin säännös.

Esityksessä on katsottu, että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä. Koska vaikutusta ylimpien laillisuusvalvojien perustuslailliseen asemaan voidaan kuitenkin periaatteelliselta kannalta pitää merkittävänä, on katsottu perustelluksi pyytää esityksestä perustuslakivaliokunnan lausunto.