VALTIONEUVOSTON OIKEUSKANSLERI

17.11.2020

OKV/2449/22/2020
OKV/2449/22/2020-OKV-2

Eduskunnan perustuslakivaliokunta

Viite:

Perustuslakivaliokunnan asiantuntijakuuleminen 18.11.2020, 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 neuvoston asetuksen (EU) 2017/1939 tiiviimmän yhteistyön toteuttamisesta Euroopan syyttäjänviraston (EPPO) perustamisessa eli Euroopan unionin EPPO-asetuksen edellyttämät asetusta täydentävät Suomen kansallisen lainsäädännön säännökset. [1] Oikeuskanslerin, 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. Osa huomioista on kuitenkin otettu huomioon varsin suppeasti, mutta lainvalmistelusta vastaavalle valtioneuvoston ministeriölle ja valtioneuvostolle kuuluvan harkintavallan puitteissa. Hallituksen esityksen säätämisjärjestysperusteluita koskeva jakso on päälinjoiltaan asianmukainen ja siinä tunnistetaan keskeiset valtiosääntöoikeudelliset kysymykset. Esityksen suhdetta perustuslain 114 - 116 §:ien ministerivastuuta koskeviin säännöksiin olisi kuitenkin voinut käsitellä säätämisjärjestysperusteluissa sekä esityksen perusteluissa muutenkin. Hallituksen esityksen antamiselle ei ole ollut valtiosääntöisiä esteitä eikä aihetta valtioneuvoston oikeuskanslerin perustuslain 112 §:ssä tarkoitetuille huomautuksille valtioneuvostossa. Esityksen yhteydessä nousee kuitenkin esille periaatteellisia kysymyksiä, jotka koskevat Euroopan unionin rikosoikeudellisen toimivallan ja Euroopan syyttäjänviraston toiminnan suhdetta kansalliseen valtiosääntöön ja ylimpiin kansallisiin valtioelimiin sekä oikeudenhoidon kansallisiin viranomaisiin.

Perustuslain mukaan valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen ylin laillisuusvalvonta kattavat kaiken viranomaistoiminnan ja julkisten tehtävien hoidon, mutta ylimmät laillisuusvalvojat eivät kuitenkaan valvo toistensa toimintaa eivätkä eduskunnan valtiopäivätoimintaa. Perustuslain suoran säännöksen mukaisesti tuomioistuinten toiminta ja tuomioistuinprosessi Suomen lainkäyttövaltaan kuuluvassa tuomioistuimessa on ylimpien laillisuusvalvojien valvonnan kohteena. Valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen perustuslaissa säädetty ylin laillisuusvalvonta on sijoitettavissa perustuslain 3 §:ssä säädetyn vallanjako-opin ulkopuolelle ja ylimmän laillisuusvalvonnan tarkoituksena osaltaan on varmistaa perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien nou-

[1] 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).

KÄYNTIOSOITE Snellmaninkatu 1 A, Helsinki • PUHELIN 0295 16001 • E-MAIL kirjaamo@okv.fi
POSTIOSOITE PL 20, 00023 Valtioneuvosto • TELEFAKSI 09 160 23975 • INTERNET www.okv.fi

dattaminen. Ylin laillisuusvalvonta on siten Suomen valtiosäännössä osa ratkaisuja, joilla toteutetaan oikeutta oikeusturvaan. EPPO-asetuksen perusteella syyttäjänä suomalaisessa tuomioistuimessa toimii Euroopan syyttäjänvirasto EPPO, joka unionin riippumattomana elimenä ei lähtökohtaisesti eikä varauksitta ole kansallisen ylimmän laillisuusvalvojan laillisuusvalvonnan kohteena. Tämä tarkoittaa, että suomalaisessa tuomioistuimessa ja rikosprosessissa voi olla toimija, joka ei olisikaan muun muassa tuomioistuimeen itseensä tuomiovallan ja tuomioistuimen riippumattomuudesta johtuvin rajauksin kohdistuvan ylimpien laillisuusvalvojien laillisuusvalvonnan kohteena. Euroopan unionin oikeuden näkökulmasta voidaan pitää perusteltuna näkemystä, jonka mukaan ylimpien laillisuusvalvojien asema ja rooli ovat Suomessa osa jäsenvaltion valtiosäännön rakenteita, joita Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU) 4 artiklan 2 kohdan perusteella unioni kunnioittaa.

Lisäksi EPPO-asetuksen perusteella Euroopan syyttäjänviraston toimivalta Suomessa voi käsittää myös perustuslain perusteella ministerivastuun piiriin kuuluvia asioita. Valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa tulee myös kysymyksiä Euroopan syyttäjänviraston suhteesta valtakunnanoikeuden toimivaltaan ja eduskunnan asemaan ministerisyyteasian käsittelyssä.

Hallituksen esityksen valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa tulee näin esille samoja kysymyksiä soveltamisalaltaan ja sääntelyn laadulliselta syvyydeltään laajenevan Euroopan unionin oikeuden suhteesta Suomen valtiosääntöisiin instituutioihin ja osana niitä unionin oikeuden suhteesta ylimpiin laillisuusvalvojiin kuin mitä perustuslakivaliokunnassa oli käsittelyssä tietosuojalain säätämisen yhteydessä (ks. PeVL 14/2018 vp – HE 9/2018 vp). Tällä kertaa kuitenkin konteksti on erilainen ja valtiosääntöoikeudelliset jännitteet laajemmat. Esiin tulevat myös kysymykset, jotka liittyvät SEU 4 artiklan 2 kohdan, jonka mukaan unioni kunnioittaa jäsenvaltioiden kansallista identiteettiä, joka on osa niiden poliittisia ja valtiosäännön rakenteita, eli valtiosääntöidentiteetin tulkintaan.

EPPO-asetus on jäsenvaltiossa suoraan ja sellaisenaan Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 288 artiklan perusteella sovellettavaa oikeutta. Unionin asetukset ovat myös unionin oikeudessa unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan ensisijaisia suhteessa kansallisiin säännöksiin ja jopa myös kansalliseen valtiosääntöön nähden. Samoin kuin tietosuoja-asetusta täytäntöönpanevan kansallisen tietosuojalain valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa, ei tässäkään suomalaisessa lainsäädännössä ole syytä pyrkiä EU-oikeuden kanssa ristiriidassa oleviin ratkaisuihin (ks. PeVL 14/2018 vp, s 13 ja PeVL 26/2017 vp, s. 42; ks. unionin oikeuden ensisijaisuuden valtiosääntöoikeudellisesta merkityksestä PeVL 20/2017 vp, s. 6 ja PeVL 51/2014 vp, s. 2/II.). Hallituksen esityksessä on valittu yleisesti ottaen sääntelystrategia, jossa pyritään ylimpien laillisuusvalvojien ja kansallisen rikosprosessijärjestelmän sekä ministerivastuujärjestelmän rinnakkaiseloon unionin ylikansallisen toimivallan rinnalla. Laajaa valmistelua vaativia asioita ei ole kaikkia siten otettu hallituksen esitykseen.

1 Yleistä EPPO:n toimivallasta sekä EPPO-asetuksella ja sitä täydentävällä lainsäädännöllä luotavasta rikostutkinta- ja syyttämisjärjestelystä

EPPO on riippumaton Euroopan unionin elin, joka vastaa unionipetosdirektiivissä (EU) 2017/1371[2] ja EPPO-asetuksessa (EU) 2017/1939 määriteltyjen unionin taloudellisia etuja vahingoittavien rikosten tutkimisesta sekä näitä rikoksia tehneiden ja niihin osallisten asettamisesta syytteeseen ja saattamisesta tuomittaviksi. Tässä tarkoituksessa EPPO toteuttaa tutkinta- ja syytetoimia sekä hoitaa syyttäjän tehtäviä jäsenvaltioiden toimivaltaisissa tuomioistuimissa. EPPO-asetuksen oikeusperustana on SEUT 86 artikla. Jokaista unionin perussopimuksen unionille toimivaltaa antavaa artiklaa on tulkittava itsenäisesti, mutta tulkinnassa on tarpeen ottaa huomioon myös kunkin artiklan asiallinen ja systemaattinen yhteys sekä tarkoitus unionin oikeudessa. EPPO:n perustamisella ja sääntelyllä onkin kiinteä yhteys SEUT 325 artiklaan unionin taloudellisten etujen tehokkaasta suojasta. Artikla on alun perin kehitetty Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisutoiminnan seurauksena. Unionin tuomioistuin on myös viimeaikaisessa ratkaisukäytännössään korostanut varsin systemaattisesti tehokkuutta unionin taloudellisten etujen suojaamisessa petollisilta menettelyiltä.[3]

[2] 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).

[3] Ks. esimerkiksi Euroopan unionin tuomioistuimen suuren jaoston tuomio asiassa C-42/17 M.A.S. ja M.B., joka on annettu Italian valtiosääntötuomioistuimen Corte costituzionalen ennakkoratkaisupyynnöstä ja ks. myös unionin tuomioistuimen suuren jaoston tuomio asiassa C-105/14 Taricco.

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. Tällä EPPO-asetuksen tavoitteella on siten välitön yhteys edellä jo todettuun SEUT 325 artiklaan ja sen tulkintaa koskevaan oikeuskäytäntöön.

Oikeusperusta EPPO:n perustamiselle on 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 pääasiallisen sisällön kuulumisesta unionin toimivaltaan ei ole merkittävää unionioikeudellista epäselvyyttä. Unionin oikeus toki on itsessäänkin altis tulkinnalle. 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[4] 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: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 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.

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

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. Unionioikeudellinen perusratkaisu on, että unionin riippumattoman viranomaisen unionin oikeuden perusteella hoitamassa tutkinnassa ja ajamassa jutussa sovelletaan pääosin kansallista rikosprosessia. Jäsenvaltiolla on näin tietyissä rajoissa prosessuaalista autonomiaa.

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.

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.

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. Unionin oikeuden tulkinta kuitenkin tehdään lähtökohtaisesti unionin oikeuden omista lähtökohdista. Unionin oikeuden osalta on lähtökohdaksi otettava unionin oikeuden sanamuoto ja tarkoitus sekä varmistettava, että samalla toteutuvat 1) unionin oikeuden määräykset ja tavoitteet tehokkaasti (effet utile), 2) unionin perusoikeusperuskirjan mukaiset perusoikeudet toteutuvat tehokkaasti ja 3) unionin oikeutta tulkitaan sen omien tulkintaperiaatteiden ja lähtökohtien mukaisesti (unionin oikeuden tulkintaperiaatteista yleisesti muun muassa tuomio asiassa C-106/89 Marleasing, Kok 1990, s. I4135, 8 kohta). Mikäli tämän tulkinnan jälkeenkin jää ristiriitaa unionin oikeuden ja kansallisen perustuslain välille on annettava etusija unionin oikeudelle sen etusijaperiaatteen mukaisesti.

Käsillä olevassa asiayhteydessä on merkityksellinen hallituksen esityksessä esille tuoduin tavoin esimerkiksi 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[5] 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 vp, 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. Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä ei ole näytetty antavan erityistä painoarvoa jäsenvaltioiden valtiosääntöidentiteettiä koskeville argumenteille siltä osin kuin argumentit olisivat vaarantaneet SEUT 325 artiklan edellyttämän unionin taloudellisten etujen tehokkaan oikeudellisen suojan. Kysymykset ovat kuitenkin

[5] 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).

koskeneet rikosprosessia ja vanhenemista koskevaa lainsäädäntöä, eivätkä valtiosäännön institutionaalisia rakenteita. [6]

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 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. Hallituksen esityksen mukaan 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 tuomioistuimissa tapahtuvan syyttämistoiminnan lisäksi sitä edeltävän rikostutkinnan

[6] Ks. edellä unionin tuomioistuimen suuren jaoston tuomio asiassa C-42/17 M.A.S. ja M.B ja asiassa julkisasiamies Y. Botin ratkaisuehdotus 18.7.2017, jossa julkisasiamies käsitteli suoraan valtiosääntöidenteettiä. Tuomioistuimen ratkaisu seuraa julkisasiamiehen johtopäätöksiä mutta tuomioistuin ei ota kantaa valtiosääntöidentiteettiin.

eri vaiheisiin. Kysymys EPPO:n kuulumisesta ylimpien laillisuusvalvojien valvontaan on kaiken kaikkiaan hyvin tulkinnanvarainen. Asiaan voidaankin esittää muitakin merkityksellisiä näkökohtia kuin ne, jotka sisältyvät hallituksen esityksessä suoritettuun laajaan tarkasteluun.

Hallituksen esityksessä tehdyn johtopäätöksen osalta on ensinnäkin todettava, että toisaalla samassa esityksessä (s. 29 - 30) todetaan EPPO-asetuksen 28 artiklan 4 kohtaan viitaten, että ”asetuksessa Euroopan syyttäjälle säädetty poikkeuksellinen toimivalta vaikuttaisi ulottuvan vain tutkintatoimenpiteisiin, eikä esimerkiksi enää rikosasian käsittelyyn eri tuomioistuimissa”. Toisin sanoen EPPO:n syytetoimet kansallisissa tuomioistuimissa olisivat hallituksen esityksenkin mukaan yksinomaan valtuutetuille Euroopan syyttäjille kuuluva tehtävä. Tällöin on tietysti kysyttävä, mitä voisi käytännössä edes olla se Euroopan syyttäjän ”syyttämistoiminta suomalaisissa tuomioistuimissa”, johon ylimpien laillisuusvalvojien laillisuusvalvonta hallituksen esityksen johtopäätöksen mukaan voisi kohdistua. Sen sijaan rikostutkinnan eri vaiheista lienee helposti osoitettavissa niin valtuutetun Euroopan syyttäjän kuin Euroopan syyttäjänkin sellaista toimintaa, jossa laillisuusvalvonnalle on myös käytännössä tarvetta. Edellä mainitussa EPPO-asetuksen 28 artiklan 4 kohdassa säädetään niistä sinänsä poikkeuksellisista tilanteista, joissa EPPO:n keskustasolle sijoittuva asiaa valvova Euroopan syyttäjä toimii jäsenvaltioon sijoittuvan asiaa käsittelevän valtuutetun Euroopan syyttäjän sijaan ja toteuttaa päättämiään tutkintatoimenpiteitä henkilökohtaisesti tai antaa niiden toteuttamisen jäsenvaltion toimivaltaisten viranomaisten tehtäväksi.

Hallituksen esityksessä ei ole myöskään tarkasteltu sitä, että valtuutetun Euroopan syyttäjän Suomessa suorittamat tutkinta- ja syytetoimet ovat itse asiassa monilta osin tulosta EPPO:n sisäisestä päätöksenteosta. Edellä selostetuin tavoin EPPO:n sisäinen päätöksentekoprosessi yksittäisessä rikosasiassa on monitasoinen ja -vaiheinen rikosasian edetessä tutkinnan aloittamisesta asiassa annettuun tuomioon kohdistuvaan muutoksenhakuun. Tuohon prosessiin osallistuu asiassa tehtävien keskeisten päätösten osalta lähtökohtaisesti niin asiaa käsittelevä valtuutettu Euroopan syyttäjä, asiaa valvova Euroopan syyttäjä kuin asiassa toimivaltainen pysyvä jaostokin.

Hallituksen esityksessä ei ilmeisesti edellä kerrotusta syystä ole arvioitu selväsanaisesti myöskään sitä, voisiko ylimpien laillisuusvalvojien laillisuusvalvonta yksittäisessä rikosasiassa ulottua myös asiassa toimivaltaisen pysyvän jaoston toimintaan. Siitä, että pysyvä jaosto on jätetty mainitsematta edellä selostetussa hallituksen esityksen johtopäätöksessä, olisi pääteltävissä, että nimenomaan tältä osin hallituksen esityksessä olisi myönnytty ylimpien laillisuusvalvojien valvontatoimivallan rajaamiseen. Tällöin on tietysti varauduttava vastaamaan siihen kysymykseen, onko ylipäänsä kestävästi perusteltavissa, että ylimpien laillisuusvalvojien laillisuusvalvonta yksittäisessä rikosasiassa ulottuisi EPPO:n sisäisen päätöksentekoketjun yksittäisenä lenkkinä toimivaan valtuutettuun Euroopan syyttäjään, mutta ei sen sijaan tuon päätöksentekoketjun ratkaisevana lenkkinä toimivaan pysyvään jaostoon. Pysyvä jaostohan on saattanut päätyä tekemään ratkaisun, joka poikkeaa asiaa käsittelevän valtuutetun Euroopan syyttäjän ehdotuksesta. Huomiotta ei voida jättää sitäkään, että EPPO-asetuksen valossa näistä kahdesta vain asiaa käsittelevällä valtuutetulla Euroopan syyttäjällä olisi välttämättä asiantuntemusta siitä Suomen lainsäädännöstä, jota soveltaen kulloinenkin ratkaisu olisi tehtävä. Pysyvä jaosto joutuisi siten käytännössä tukeutumaan asiaa valvovaan Euroopan syyttäjään, jolla olisi EPPO-asetuksen valossa Suomen lainsäädännön asiantuntemusta. Toisaalta unionin tuomioistuimen vakiintuneessa oikeuskäytännössä on korostettu unionin oikeuden ja unionin toimielinten ja elinten autonomiaa ja riippumattomuutta suhteessa jäsenvaltion elimistä. Kun EPPO-asetuksessa nimenomaisesti lähtökohtana on EPPO:n riippumattomuus, on unionin oikeuden näkökulmasta vaikeasti perusteltavissa jäsenvaltion viranomaisen toimivalta arvioida unionin elimen sisäisiä menettelyitä. Hallituksen esityksessä ei ole siis nimenomaisesti arvioitu, johtuuko jo siitä, että EPPO-asetuksen 8 artiklan 1 kohdan mukaan EPPO on muun ohella ”jakamaton unionin elin”, este ottaa esimerkiksi asiaa käsittelevä valtuutettu Euroopan syyttäjä yksinään Suomen ylimpien laillisuusvalvojien valvonnan kohteeksi. Tosin esityksessä ei ole muiltakaan osin annettu merkitystä sille, että EPPO on ”jakamaton unionin elin”.

Hallituksen esityksessä ei ole myöskään arvioitu, johtuuko mahdollisesti siitä, että EPPO-asetuksen 96 artiklan 5 kohdan mukaan EPPO:on ja sen henkilöstöön sovelletaan Euroopan unionin erioikeuksia ja vapauksia koskevaa pöytäkirjaa, estettä Suomen ylimpien laillisuusvalvojien laillisuusvalvonnalle. On huomattava, että pöytäkirjan 11 artiklassa tarkoitettu lainkäytöllinen koskemattomuus ei kuulu pelkästään EPPO:n keskustasolle sijoittuville asiaa valvovalle Euroopan syyttäjälle ja asiassa toimivaltaiselle pysyvälle jaostolle, vaan myös jäsenvaltioon sijoittuvalle asiaa käsittelevälle valtuutetulle Euroopan syyttäjälle.

Jossain määrin vieläkin jyrkempi esimerkki edellä kerrotusta löytynee siitä edellä mainitusta EPPO:n organisaation sisäiseksi luonnehdittavasta erityisestä menettelystä, jossa valtuutetut Euroopan syyttäjät toteuttavat toistensa tehtäväksi annosta rajat ylittäviä toimenpiteitä ja joka on ensisijainen niin valtioiden välisiin perinteisiin pyyntöihin kuin Euroopan unionin jäsenvaltioiden väliseen päätösten vastavuoroiseen tunnustamiseenkin perustuviin rajat ylittävän yhteistyön muotoihin nähden. EPPO-asetus tarjoaa EPPO:n organisaation sisäiseksi luonnehdittavan ratkaisumekanismin tehtäväksi annetun toimenpiteen toteuttamisessa ilmenevien ongelmatilanteiden ratkaisemista varten. EPPO-asetuksen 31 artiklan 8 kohdan mukaan viime kädessä toimivaltainen pysyvä jaosto päättää ”sovellettavan kansallisen lainsäädännön sekä tämän asetuksen mukaisesti”, ryhtyykö avustava valtuutettu Euroopan syyttäjä toteuttamaan tarvittavaa tehtäväksi annettua toimenpidettä tai korvaavaa toimenpidettä, ja mihin mennessä. Pysyvä jaosto voi siten asiallisesti korvata toimenpiteen toteuttamista koskevan avustavan valtuutetun Euroopan syyttäjän harkinnan omalla harkinnallaan ja asiallisesti velvoittaa hänet ryhtymään toimenpiteen toteuttamiseen. Olisi nähdäkseni perin outoa, mikäli edes edellä kuvatussa asetelmassa ylimmillä laillisuusvalvojilla ei olisi mahdollisuutta sellaiseen laillisuusvalvonnalliseen tarkasteluun, jossa eriteltäisiin EPPO:n sisäiseen päätöksentekoprosessiin osallisten vastuita. Muutenhan vaarana olisi laillisuusvalvonnallisen moitteen kohdistuminen asiallisesti väärään henkilöön.

EPPO-asetuksen artiklat kerta toisensa jälkeen edellyttävät EPPO:n noudattavan tutkinta- ja syytetoimissaan jäsenvaltion kansallista lainsäädäntöä. On perusteltua kysyä, voiko Suomen lainsäädännön noudattamisen valvominen uskottavasti kuulua millekään muulle taholle kuin sen noudattamista muutenkin valvoville Suomen ylimmille laillisuusvalvojille tai Suomen tuomioistuimille. EPPO-asetuksen valossa EPPO:n pysyvällä jaostolla ei olisi välttämättä Suomen lainsäädäntöä koskevaa omaa asiantuntemusta, vaan se joutuisi käytännössä tukeutumaan siihen asiantuntemukseen, joka on asiaa valvovalla Euroopan syyttäjällä. Lisäksi on perusteltua kysyä, voidaanko pysyvää jaostoa, joka siis itse osallistuu keskeisten päätösten tekemiseen yksittäisessä rikosasiassa, pitää muutenkaan uskottavan valvomaan asiaa käsittelevän valtuutetun Euroopan syyttäjän toimintaa samassa rikosasiassa niiltäkään osin kuin päätöksentekoprosessi ei etene pysyvään jaostoon saakka. EPPO-asetus ei näyttäisi kummaltakaan kannalta arvioituna tarjoavan takeita Suomen lainsäädännön noudattamisen uskottavasta valvonnasta vaan asetus on säädetty unionin oikeuden tavoitteista käsin. Vaarana onkin, että mikäli Suomen ylimpien laillisuusvalvojien valvonta ei ulottuisi EPPO:on, sen valvominen, noudattaako EPPO Suomen lainsäädäntöä, jäisi asiallisesti vain pakkokeinohakemuksia ja syytteitä käsittelevien Suomen tuomioistuinten kontrollin varaan. Vastaavaa tuomioistuinten kontrollimahdollisuutta ei ole pidetty riittävänä Suomen omienkaan esitutkinta- ja syyttäjäviranomaisten toiminnan valvomisen osalta, vaan nämä viranomaiset kuuluvat ylimpien laillisuusvalvojien valvontavaltaan. Toisaalta taustalla vaikuttaa se, että unionin oikeus tunnistaa laajasti nimenomaan kansallisten tuomioistuinten roolin oikeuksien toteuttamisessa ja myös unionin tuomioistuimen yhteistyökumppanina. Vaikka oikeusasiamies-instituutio on käytössä kaikissa Euroopan unionin jäsenvaltioissa, poikkeavat useiden oikeusasiamies-instituutioiden, joihin tehtävänsä puolesta myös valtioneuvoston oikeuskansleri rinnastuu, tehtävät ja toimivaltuudet toisistaan. Niinpä unionin oikeudessa ei ole tunnistettu ylimpiä laillisuusvalvojia samalla tavoin kuin kansallisia tuomioistuimia.

Edellä selostetuin tavoin asiaa käsittelevät valtuutetut Euroopan syyttäjät tukeutuvat kansallisten syyttäjien tapaan käytännön tutkintatoimissaan kansallisiin esitutkintatutkintaviranomaisiin. Siinä tapauksessa, että EPPO-asetuksen tulkitaan rajaavan ylimpien laillisuusvalvojien laillisuusvalvonnan ulkopuolelle joko EPPO:n toiminnan kokonaisuudessaan tai vain minkä tahansa osan sen toiminnasta yksittäisen rikosasian käsittelyssä (asiassa toimivaltaisen pysyvän jaoston, asiaa valvovan Euroopan syyttäjän tai asiaa käsittelevän valtuutetun Euroopan syyttäjän toiminnan), on varauduttava vastaamaan jatkokysymykseen, missä laajuudessa ylimpien laillisuusvalvojien valvonnan ulkopuolelle rajautuu samalla Suomen esitutkintaviranomaisten toiminta niiden toteuttaessa samassa asiassa joko pysyvän jaoston, Euroopan syyttäjän tai valtuutetun Euroopan syyttäjän päättämiä toimenpiteitä. Tilanteessa, jossa ylimmät laillisuusvalvojat eivät voisi tutkia, ovatko pysyvän jaoston tai edes valtuutetun Euroopan syyttäjän päätökset EPPO-asetuksen edellyttämällä tavalla Suomen lainsäädännön mukaisia, ei vastaavaa voitaisi sallia esimerkiksi kyseisen asian tutkinnanjohtajallekaan – eikä toisaalta myöskään edellyttää häneltä. Tästä seuraisi nähdäkseni väistämättä, että myös kyseisen asian tutkinnanjohtajan ja tutkijoiden toiminnasta merkittävä osa siirtyisi asiallisesti ylimpien laillisuusvalvojien laillisuusvalvonnan ulkopuolelle. Sellainen ajatusmalli, jossa ylimmät laillisuusvalvojat ryhtyisivät välillisesti, esimerkiksi muodollisesti tutkinnanjohtajan toimiin kohdistuvan valvonnan muodossa asiallisesti valvomaan esimerkiksi valtuutetun Euroopan syyttäjän päätösten lainmukaisuutta, on kestämätön. Vaarana olisi tällöinkin laillisuusvalvonnallisen moitteen kohdistuminen asiallisesti väärään henkilöön.

EPPO-asetuksessa korostuu EPPO:on kohdistuvan tuomioistuinkontrollin merkitys. 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. Hallituksen esityksessä ei näiltä osin ehdoteta täydentävää lainsäädäntöä.

Tässä yhteydessä on paikallaan todeta, että EPPO-asetuksen johdanto-osan 87 kappaleessa todetaan muun ohella, että niiden prosessuaalisten toimien, jotka liittyvät sen jäsenvaltion valintaan, jonka tuomioistuimilla on toimivalta ottaa asia käsiteltäväksi, ja joka määräytyy tässä asetuksessa säädettyjen kriteerien pohjalta, ja joilla on tarkoitus tuottaa oikeusvaikutuksia kolmansiin osapuoliin nähden, olisi 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. Valvonnattakaan se ei voi EPPO-asetuksen mukaan jäädä.

Nähdäkseni niin EPPO-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. Siten myös EPPO-asetus tunnistaa ja tunnustaa muunkin kansallisen laillisuusvalvonnan kuin tuomioistuinkontrollin merkityksen EPPO:n laillisuusvalvonnan kokonaisuudessa.

EPPO-asetuksen 5 artiklan 3 kohdassa säädetään: ”EPPO:n puolesta suoritettuihin tutkinta- ja syytetoimiin sovelletaan tätä asetusta. Kansallista lainsäädäntöä sovelletaan siltä osin kuin tässä asetuksessa ei ole asiaan sovellettavia säännöksiä. Jollei tässä asetuksessa toisin säädetä, asiaan sovelletaan sen jäsenvaltion lainsäädäntöä, jonka valtuutettu Euroopan syyttäjä käsittelee asiaa 13 artiklan 1 kohdan mukaisesti. Jos asiasta on säännöksiä sekä kansallisessa lainsäädännössä että tässä asetuksessa, sovelletaan jälkimmäistä.” Niin tätä artiklaa kuin sen nojalla myös koko EPPO-asetustakin lienee mahdollista tulkita myös niin, että esimerkiksi Suomen ylimpien laillisuusvalvojien laillisuusvalvonnalle jäisi sija EPPO:n valvonnassa. Tälle tulkinnalle on myös sikäli perusteita, että perustuslakivaliokunnan yleistä tietosuoja-asetusta täydentävän kansallisen lainsäädännön eduskuntakäsittelyn yhteydessä (PeVL 14/2018 vp, s. 13) ilmaiseman näkemyksen mukaan Suomen ylimpien laillisuusvalvojien valtiosääntöinen asema ei samastu muissa jäsenvaltioissa säädettyihin laillisuusvalvontajärjestelyihin.

Huomiotta ei ole syytä jättää sitäkään näkökohtaa, että ylimpien laillisuusvalvojien suorittama laillisuusvalvonta on rikosprosessissa luonteeltaan jälkikäteistä valvontaa. Lähtökohta on, että ylimmät laillisuusvalvojat eivät ilman erityistä syytä puutu asiaan, jonka käsittely joko esitutkintaviranomaisessa, syyttäjäviranomaisessa, tuomioistuimessa tai muutoksenhakutuomioistuimessa on kesken. Sitä, että EPPO tai asiaa käsitellyt valtuutettu Euroopan syyttäjä saisi Suomen ylimmiltä laillisuusvalvojilta jälkikäteistä ohjausta noudatettavakseen kuuluvan Suomen lainsäädännön mukaisesta oikeasta menettelystä, tuskin voidaan pitää yhteensopimattomana EPPO-asetuksen 6 artiklassa EPPO:lle turvatun riippumattomuuden kanssa. Selvää on, että ylimpien laillisuusvalvojien EPPO:n henkilöstöön kohdistamat syytetoimet edellyttävät heidän lainkäytöllisen koskemattomuutensa poistamista.

EPPO-asetus on valitettavan tulkinnanvarainen sen suhteen, salliiko se – ja jos sallii, niin missä laajuudessa – Suomen ylimpien laillisuusvalvojien kohdistaa laillisuusvalvontaa EPPO:n Suomessa suorittamiin tai sen puolesta Suomessa suoritettuihin tutkinta- ja syytetoimiin. Hallituksen esitys on siten väistämättä merkityksellinen myös ylimmille laillisuusvalvojille perustuslain 108 ja 109 §:ssä säädetyn laillisuusvalvontatehtävän kannalta. Kun riippumattomien ylimpien laillisuusvalvojien harjoittama laillisuusvalvonta on Suomessa yksi merkittävistä oikeussuojan ja hyvän hallinnon sekä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista varmistavista menettelyistä, hallitus esitys on samalla merkityksellinen myös laajemmin perustuslain kannalta. Tätä korostaa se edellä tekemäni havainto, jonka mukaan siitä, että Suomen ylimpien laillisuusvalvojien valvonta ei ulottuisi EPPO:on, seuraisi samalla, että sen valvominen, noudattaako EPPO Suomen lainsäädäntöä, jäisi asiallisesti vajaaksi ja vaille uskottavia järjestelyitä.

Edellä esiin tuotuja näkökohtia kokonaisuutena arvioituani olisin valmis kallistumaan sille kannalle, että EPPO-asetuksessa EPPO:lle turvattu riippumattomuus ei muodostaisi estettä Suomen ylimpien laillisuusvalvojien nykymuotoiselle laillisuusvalvonnalle.

5 EPPO:n ja ylimpien laillisuusvalvojien erityissyyttäjäasemaan perustuvat toimivaltaerimielisyydet

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 (32/2019) 8 §:n mukaan erityissyyttäjiä ovat valtioneuvoston oikeuskansleri ja eduskunnan oikeusasiamies, joiden syyteoikeudesta säädetään perustuslain 110 §:ssä. Lisäksi Syyttäjälaitoksesta annetun lain 27 §:ssä syyttäjän tehtävät samassa laissa tarkoitettujen muiden syyttäjien virkarikosten osalta pidätetään säännöksestä tarkemmin ilmenevin tavoin oikeuskanslerille ja oikeusasiamiehelle.

Valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain (193/2000) 5 a §:n (812/2011) mukaan oikeuskansleri voi määrätä suoritettavaksi poliisilain (872/2011) mukaisen poliisitutkinnan tai esitutkintalain (805/2011) mukaisen esitutkinnan tutkittavanaan olevan asian selvittämiseksi. Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun (197/2002) 8 § sisältää vastaavan säännöksen.

Etukäteen arvioiden EPPO:n ja ylimpien laillisuusvalvojien välisissä mahdollisissa toimivaltaerimielisyyksissä olisi käytännössä kysymys pikemminkin muista heidän valvottavistaan kuin tuomareista tai syyttäjistä.

EPPO-asetuksen 24 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden sovellettavan kansallisen lainsäädännön mukaisesti toimivaltaisten viranomaisten on ilmoitettava ilman aiheetonta viivytystä EPPO:lle kaikesta rikollisesta toiminnasta, jonka osalta se voisi käyttää toimivaltaansa EPPO-asetuksen mukaisesti. Saman artiklan 2 ja 3 kohdissa säädetään erikseen jäsenvaltion oikeus- tai lainvalvontaviranomaisten ilmoitusvelvollisuudesta, kun nämä aloittavat EPPO-asetuksessa tarkoitettua rikosta koskevan tutkinnan.

Hallituksen esityksestä (s. 95 ja 110) on luettavissa, että EPPO-asetuksen tarkoittaman ilmoitusvelvollisuuden ulottumista ylimpiin laillisuusvalvojiin on pidetty itsestään selvänä. Ottaen huomioon, että ilmoitusvelvollisuus näyttäisi syntyvän jo niin varhaisessa asian käsittelyn vaiheessa, että ylin laillisuusvalvoja ei ole vielä välttämättä päätynyt asiassa edes esitutkinnan toimittamiseen, EPPO-asetus ja hallituksen esitys ovat tältäkin osin merkityksellisiä ylimmille laillisuusvalvojille perustuslain 108 ja 109 §:ssä säädetyn laillisuusvalvontatehtävän kannalta, eikä pelkästään perustuslain 110 §:n säädetyn syyteoikeusjärjestelyn kannalta. Merkityksellisyyttä on omiaan korostamaan se, että EPPO:n ja ylimpien laillisuusvalvojien välinen toimivallan käyttöä koskeva kysymys yksittäisessä asiassa voi ajankohtaistua paitsi ylimmän laillisuusvalvojan täyttäessä ilmoitusvelvollisuutena myös jonkin muun Suomen viranomaisen täyttäessä ilmoitusvelvollisuutensa.

Minulla ei sinällään ole huomautettavaa hallituksen esityksessä (s. 92 - 97) suoritetun tarkastelun ja siinä ehdotetun ratkaisumallin perusteiden osalta. Voin yhtyä näkemykseen, jonka mukaan EPPO-asetus muodostaa Lissabonin sopimuksen hyväksymisen yhteydessä supistetussa perustuslain säätämisjärjestyksessä hyväksytyn poikkeuksen muusta kansallisesta asiaa koskevasta sääntelystä. Samoin voin yhtyä näkemykseen, jonka mukaan tuota poikkeusta ei ole pidettävä käytännössä merkittävänä eikä se vaikutta ylimpien laillisuusvalvojien toiminnan ydinalueeseen. Pidän perusteltuna, että myös EPPO:n ja ylimpien laillisuusvalvojien välisten toimivaltaerimielisyyksien ratkaiseminen järjestetään valtakunnansyyttäjän ratkaisuvallan pois sulkien sen mallin mukaisesti, joka hallituksen esityksessä on muutenkin tulkittu EPPO-asetuksen sallimaksi.

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.

Ehdotettu 9 §:n 2 momentti on tulkinnanvarainen sen suhteen, ajankohtaistuuko siinä säädetty ylimmän laillisuusvalvojan päätöksenteko vain niissä tapauksissa, joissa ylin laillisuusvalvoja on esimerkiksi päätymässä esitutkinnan toimittamiseen pitäen varteen otettavana syytteen nostamisen mahdollisuutta, vai myös niissä tapauksissa, joissa

ylin laillisuusvalvoja pitää osaltaan riittävänä asian pelkkää laillisuusvalvonnallista selvittämistä ja sen jäämistä pelkän hänen laillisuusvalvonnallisen arviointinsa varaan. EPPO-asetuksen 25 artiklan 6 kohdan funktio puoltaisi jälkimmäistä laajempaa tulkintaa. Tällöin ei siis tulisi annettavaksi merkitystä sille, mitä eri toimivaltuuksistaan ylin laillisuusvalvoja viime kädessä käyttää.

Edellä kerrotusta tietenkin seuraa, että Helsingin käräjäoikeus ei ehdotetun lain 9 §:ssä tarkoitettua ratkaisuvaltaansa käyttäessään ota kantaa pelkästään siihen, kumpi taho kyseisen yksittäisen asian arvioi, vaan myös siihen, mitkä arviointimahdollisuudet ovat ylipäänsä käytettävissä kyseistä asiaa arvioitaessa.

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

6 EPPO ja ministerivastuuasian käsittely

Selvänä voitaneen pitää, että EPPO-asetuksella ei ole tavoiteltu ristiriidan luomista asetuksen ja Suomen perustuslaissa sekä valtakunnanoikeudesta ja ministerivastuuasioiden käsittelystä annetussa laissa (196/2000) säädetyn institutionaalisen järjestelyn välille. Päinvastoin, EPPO-asetuksen 29 artiklasta on pääteltävissä, että asiaa koskevia jäsenvaltioiden institutionaalisia järjestelyjä on ollut tarkoitus kunnioittaa eikä EPPO:lle ole siten edellytetty luotavan kansallisia syyttäjäviranomaisia laajempia tai muutenkaan helpotettuja mahdollisuuksia syytteen nostamiseen. Pulmallista kuitenkin on, että EPPO-asetuksen mainittu artikla näyttäisi tunnistavan selväsanaisesti vain tietyntyyppisen institutionaalisen järjestelyn, joka perustuu kohdehenkilölle säädettyyn lainkäytölliseen koskemattomuuteen, jonka poistamisesta tietty kansallinen päätöksentekoelin päättää syyttäjäviranomaisen pyynnöstä. Tunnistamatta jää siis järjestely, jossa syytteen nostamisesta päättäminen on osoitettu muulle kansalliselle päätöksentekoelimelle kuin säännönmukaisesti toimivaltaisille syyttäjäviranomaisille. Tällöin kysymys olisi siis EPPO:n ja tuon kansallisen päätöksentekoelimen välisestä potentiaalisesta toimivaltakonfliktista ja sen ratkaisemisesta.

Perustuslain 115 §:ssä säädetään ministerivastuuasian vireillepanosta. Valtioneuvoston jäsenen virkatoimen lainmukaisuuden tutkinta eduskunnan perustuslakivaliokunnassa voidaan panna vireille muun muassa oikeuskanslerin tai oikeusasiamiehen perustuslakivaliokunnalle tekemällä ilmoituksella (115 § 1 mom 1 k). Perustuslakivaliokunta voi myös omasta aloitteestaan ryhtyä tutkimaan valtioneuvoston jäsenen virkatoimen lainmukaisuutta (115 § 2 mom).

Perustuslain 114 §:n mukaan syytteen nostamisesta päättää eduskunta saatuaan perustuslakivaliokunnan kannanoton valtioneuvoston jäsenen menettelyn lainvastaisuudesta. Perustuslakivaliokunnan on välittömästi ministerivastuuasian tultua vireille varattava tutkinnan kohteena olevalle tilaisuus antaa lausunto perustuslakivaliokunnalle tehdystä ilmoituksesta, muistutuksesta tai tutkintapyynnöstä. (114 § 2 mom) Valtakunnanoikeudesta ja ministerivastuuasioiden käsittelystä annetun lain mukaan perustuslakivaliokunta voi ministerivastuuasiaa käsitellessään pyytää valtakunnansyyttäjää ryhtymään toimenpiteisiin esitutkinnan toimittamiseksi (4 §). Ennen kuin perustuslakivaliokunta esittää perustuslain 114 §:ssä tarkoitetun kannanoton, sen tulee varata tutkinnan kohteena olevalle tilaisuus antaa vastine asiassa kertyneestä aineistosta (3 § 1 mom). Eduskunnan tulee ennen päätöstä syytteen nostamisesta varata valtioneuvoston jäsenelle tilaisuus selityksen antamiseen (3 § 2 mom).

Perustuslain 114 §:n mukaan syyte valtioneuvoston jäsentä vastaan lainvastaisesta menettelystä virkatoimessa käsitellään valtakunnanoikeudessa sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään (114 § 1 mom). Syytettä valtioneuvoston jäsentä vastaan ajaa valtakunnansyyttäjä (114 § 3 mom). Perustuslain 117 §:n säännös huomioon ottaen ministerivastuuasiassa voi olla kysymys paitsi valtioneuvoston jäsenen myös valtioneuvoston oikeuskanslerin, apulaisoikeuskanslerin ja tämän sijaisen sekä eduskunnan oikeusasiamiehen, apulaisoikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiehen sijaisen virkatointen lainmukaisuuden tutkimisesta (laki valtakunnanoikeudesta ja ministerivastuuasioiden käsittelystä 1 §).

Edellä mainitut säännökset huomioon ottaen ministerivastuuasiassa voisi olla kysymys EPPO:n ja eduskunnan tai sen perustusvaliokunnan välisestä potentiaalisesta toimivaltakonfliktista. Toisaalta kysymys voisi olla jo EPPO:n ja ylimmän laillisuusvalvojan välisestä potentiaalisesta toimivaltakonfliktista. Olen nimittäin ratkaisussani 27.5.2019 dnro OKV/363/1/2019 ym. (s. 5 - 6) asettunut sille kannalle, että muiden laillisuusvalvonta-asioiden tavoin ylimmät laillisuusvalvojat voivat käyttää esitutkintaa tutkittavanaan olevan asian selvittämiseksi myös ennen perustuslain 115 §:ssä säädetyn ilmoituksen tekemistä perustuslakivaliokunnalle. Valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun

lain 8 §:n ja eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 8 §:n sekä oikeuskanslerista annetun lain esitöiden perusteella kummallakin laillisuusvalvojalla on katsottu olevan oikeus käynnistää esitutkinta tutkittavanaan olevassa asiassa. Valtioneuvoston oikeuskanslerista annettuun lakiin lisättiin asiasta myös nimenomainen säännös 5 a §, jonka mukaan oikeuskansleri voi määrätä suoritettavaksi poliisilain (872/2011) mukaisen poliisitutkinnan tai esitutkintalain (805/2011) mukaisen esitutkinnan tutkittavanaan olevan asian selvittämiseksi. Hallituksen esityksen perusteluissa todettiin, että kysymys oli selventävästä säännöksestä eikä muutoksesta nykytilaan (HE 222/2010 vp, s. 368). Hallituksen esityksessä tehtiin myös se johtopäätös, ettei oikeus käynnistää esitutkinta koske erikseen säänneltyjä ministerivastuuasioita, joissa ylimmät laillisuusvalvojat voivat perustuslain 115 §:n nojalla tehdä ilmoituksen eduskunnan perustuslakivaliokunnalle, joka päättää esitutkinnan aloittamisesta. Eduskunnan perustuslakivaliokunta kuitenkin piti kyseistä tulkintaa tässä suhteessa liian pitkälle menevänä. Perustuslakivaliokunnan mukaan se, että ”perustuslakivaliokunta voi ministerivastuulain 4 §:n nojalla pyytää valtakunnansyyttäjää ryhtymään toimenpiteisiin esitutkinnan toimittamiseksi, ei valiokunnan käsityksen mukaan tarkoita, etteivätkö ylimmät laillisuusvalvojat voisi käynnistää itse esitutkintaa ministerivastuuasiassa. Mainittu pykälä on sijoitettu lain 2 lukuun, jonka otsikko on ministerivastuuasian käsittely eduskunnassa. Ministerivastuulain esityöt eivät myöskään viittaa siihen, että lakia säädettäessä olisi ollut tarkoitus tältä osin muuttaa ylimpien laillisuusvalvojien toimivaltaa.” (PeVL 66/2010 vp, s. 4 - 5). Yhdyn perustuslakivaliokunnan esittämään näkemykseen.

Tulkinnassa on lisäksi perusteltua ottaa huomioon asianosaisten oikeusturvan sekä asian puolueettoman ja mahdollisimman objektiivisen selvittämisen vaatimukset. Tämä korostuu, mikäli ministerivastuuasiassa on myös mahdollisen uhrin asemassa olevia asianomistajia. Esitutkintalain (805/2011) 4 luvussa säädetään esitutkinnassa sovellettavista esitutkintaperiaatteista, jotka ohjaavat esitutkinnan toimittamista. Mainitun 4 luvun 1 §:n tasapuolisuusperiaatteen mukaan esitutkinnassa on selvitettävä ja otettava huomioon sekä rikoksesta epäiltyä vastaan että hänen puolestaan vaikuttavat seikat ja todisteet. Esitutkintaperiaatteissa ja esitutkinnan menettelyissä huomioidaan myös oikeus olla myötävaikuttamatta rikoksensa selvittämiseen (4 luvun 3 §). Eduskunnan perustuslakivaliokunnassa tapahtuvan ministerivastuuasian käsittelyn kannalta on tarpeellista ja asianosaisten oikeusturvan kannalta jopa välttämätöntä, että asia on riittävän perusteellisesti ja monipuolisesti selvitetty kyseiset esitutkintaperiaatteet huomioiden ennen asian saattamista perustuslakivaliokunnan arvioitavaksi ministerin virkatoimen lainvastaisuutta koskevaa kannanottoa varten. Eduskunnan perustuslakivaliokunnan kannanoton käsittelyn riittävän tietopohjan mahdollistamiseksi on siten perusteltua, että muiden laillisuusvalvonta-asioiden tavoin ylimmät laillisuusvalvojat voivat käyttää esitutkintaa tutkittavanaan olevan asian selvittämiseksi myös ennen perustuslain 115 §:ssä säädetyn ilmoituksen tekemistä perustuslakivaliokunnalle. Nämä seikat tukevat osaltaan perustuslakivaliokunnan lausunnossaan (PeVL 66/2010 vp, s. 4 - 5) esittämää käsitystä.

Siinä tapauksessa, että Helsingin käräjäoikeus hallituksen esityksessä ehdotetun lain Suomen osallistumisesta Euroopan syyttäjänviraston (EPPO) toimintaan 9 §:n mukaisessa menettelyssä vahvistaisi ylimmän laillisuusvalvojan tekemän hänen oman toimivaltansa käytön jatkamista tarkoittavan päätöksen, ministerivastuuasian käsittely voisi nähdäkseni edetä perustuslaissa sekä ministerivastuuasioiden käsittelystä annetussa laissa nykyisellään säädetyssä menettelyssä.

Sen sijaan siinä tapauksessa, että Helsingin käräjäoikeus päätyisi muuttamaan ylimmän laillisuusvalvojan tekemän päätöksen EPPO:n toimivallan käyttämisen hyväksi tilanne olisi pulmallinen. Niin perustuslaki kuin ministerivastuuasioiden käsittelystä annettu lakikin näyttäisivät nykyisellään olevan puutteelliset. Epäselvää olisi muun ohella, onko EPPO sidottu syytetoimenpiteistä päättäessään eduskunnan ja sen perustuslakivaliokunnan myötävaikutukseen vai onko se EPPO-asetuksen nojalla oikeutettu etenemään ilman niiden myötävaikutusta. Kun perustuslain 114 §:n ja ministerivastuuasioiden käsittelystä annetun lain 10 §:n mukaan syytettä valtakunnanoikeudessa ajaa valtakunnansyyttäjä, olisi myös EPPO:n itsensä pääsy valtakunnanoikeuteen epäselvää, mutta seurannee kuitenkin suoraan sovellettavasta EPPO-asetuksesta.

Tilanne olisi tietysti vieläkin pulmallisempi niissä tapauksissa, joissa valtioneuvoston jäsenen virkatoimen lainmukaisuuden tutkinta eduskunnan perustuslakivaliokunnassa olisi tullut vireille vaaditun vähintään kymmenen kansanedustajan allekirjoittamalla muistutuksella, eduskunnan muun valiokunnan perustuslakivaliokunnalle esittämällä tutkintapyynnöllä tai perustuslakivaliokunnan omasta aloitteesta.

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. Kysymyksenasettelu on tällä hetkellä suomalaisen yhteiskunnan oloissa teoreettinen. Muissa unionin jäsenvaltioissa ja unioniin liittyvissä valtioissa on kuitenkin käsitykseni mukaan ollut ministeritasoa tai vastaavaa immuniteettia nauttivia henkilöitä koskevia unionin taloudellisten etujen suojaan liittyviä prosesseja, jotka voisivat jatkossa olla EPPO:n hoidettavina. 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.

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.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Oikeuskansleri Tuomas Pöysti