Prof. Sakari Melander
18.11.2020

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

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

Aluksi

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

Lausuntonani esitän kunnioittavasti seuraavan.

Ehdotettu sääntely ja sen suhde EU-oikeuteen

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

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

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

Ylimpien laillisuusvalvojien asema

Aluksi. – Esityksessä tarkastellaan melko laajasti kysymystä siitä, miten EPPO-asetus suhtautuu valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen perustuslailliseen asemaan ylimpinä laillisuusvalvojina sekä erityissyyttäjinä. EPPO-asetus ei vaikuta sisältävän asiaa koskevia nimenomaisia määräyksiä. Asiaa voidaan kuitenkin arvioida kiinnittämällä soveltuvin osin huomiota eduskunnan perustuslakivaliokunnan tietosuoja-asetusta täydentävän kansallisen lainsäädännön käsittelyn yhteydessä ylimpien laillisuusvalvojien asemasta suhteessa tietosuoja-asetukseen todettuun (PeVL 14/2018 vp, s. 11–15).

Lähtökohdan asiaa koskevalle valtiosääntöoikeudelliselle arvioinnille muodostaa Euroopan syyttäjänvirastoa koskevan asetuksen oikeusperustaan liittyvä aiempi valtiosääntöoikeudellinen arviointi. EPPO:n perustamista koskeva oikeusperusta on Euroopan unionin toiminnasta annetun sopimuksen (SEUT) 86 artiklassa. SEUT 86(1) artiklan mukaan unionin taloudellisia etuja vahingoittavien rikosten torjumiseksi neuvosto voi erityistä lainsäätämisjärjestystä noudattaen annetuilla asetuksilla perustaa Eurojustin pohjalta Euroopan syyttäjänviraston. SEUT 86 artikla oli yksi syy, jonka vuoksi Lissabonin sopimus saatettiin aikanaan voimaan niin sanotussa supistetussa perustuslainsäätämisjärjestyksessä (PeVL 13/2008 vp, s. 8/I). Perustuslakivaliokunta katsoi tuolloin, 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/I).

EPPO-asetuksen valmisteluvaiheessa perustuslakivaliokunta piti olennaisena, että eduskunta on perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella Lissabonin sopimuksen hyväksymisen ja kansallisen voimaansaattamisen yhteydessä hyväksynyt SEUT 86 artiklan mukaisen mahdollisuuden EPPO:n perustamiseen (PeVL 61/2016 vp, s. 3). Valiokunta korosti lisäksi seuraavaa:

> ”Oikeusperustan arviointi ei kuulu perustuslakivaliokunnalle perustuslaissa osoitettuihin tehtäviin. Oikeusperustan asianmukaisuus on EU-oikeudellinen kysymys, jonka ratkaisee viime kädessä EU-tuomioistuin. Valiokunta on pitänyt kuitenkin tärkeänä, että unionilainsäädäntöä kehitetään ensisijaisesti perussopimusten puitteissa. Lisäksi valiokunta on korostanut, ettei EU-lainsäädäntöön saa sisällyttää jäsenvaltioille perussopimusten vastaisia tai perussopimuksissa määriteltyihin velvoitteisiin nähden merkittäviä uusia menettelyjä tai muitakaan sellaisia elementtejä, joita ei olisi jo hyväksytty perussopimusten voimaansaattamisen yhteydessä. Valiokunta on pitänyt tärkeänä myös sitä, ettei sekundäärilainsäädännöllä tai hallitustenvälisin sopimuksin välillisestikään horjuteta perussopimuksissa määriteltyä EU:n toimielinten välistä institutionaalista tasapainoa (ks. PeVL 3/2016 vp, s. 5 ja siinä viitatut lausunnot). Mikäli asetukselle on selvä ja hyväksyttävä oikeusperusta perussopimuksista, ei kysymys ole toimivallan siirrosta valtiosääntöoikeudellisessa merkityksessä ja täysivaltaisuuden uudesta rajoituksesta (PeVL 28/2013 vp, s. 5/I).” (PeVL 61/2016 vp, s. 3–4.)

On huomattava, että ylimpien laillisuusvalvojien asema suhteessa EPPO-asetukseen ei ollut asetuksen valmisteluvaiheessa eduskunnan perustuslakivaliokunnan nimenomaisen arvioinnin kohteena eikä sitä myöskään asetusehdotusta koskeneessa U-kirjelmässä (U 64/2013 vp) tai sen jakokirjelmissä mainittu. Siitä huolimatta edellä mainitut asetuksen oikeusperustaa koskevat näkökohdat on asetettava arvioinnin lähtökohdiksi, kun arvioidaan asetuksen suhdetta perustuslain sisältämään ylimpiä laillisuusvalvojia koskevaan sääntelyyn.

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

Edellä todettu asetelma ei ole suoraan verrannollinen nyt käsillä olevan esityksen sisältämään EPPO-asetuksen ja ylimpien laillisuusvalvojien välistä suhdetta koskevaan asetelmaan, joskin asetelmissa on samoja piirteitä, minkä vuoksi perustuslakivaliokunnan aiemmasta kannasta voidaan hakea tiettyä johtoa sille, miten ylimpien laillisuusvalvojien asemaa suhteessa EPPO-asetukseen olisi valtiosääntöoikeudellisesti arvioitava.

Ylimpien laillisuusvalvojien toteuttama laillisuusvalvonta. – Perustuslain 108 ja 109 §:n mukaan valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävänä on valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Tehtäväänsä hoitaessaan oikeuskansleri ja oikeusasiamies valvovat perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista. Ylimpien laillisuusvalvojien toteuttamaan laillisuusvalvontaan liittyen nyt käsillä oleva kysymys on, mahdollistaako EPPO-asetus laillisuusvalvonnan kohdentumisen EPPO-asetuksessa tarkoitettuihin valtuutettuihin Euroopan syyttäjiin ja Euroopan syyttäjiin. Kysymys on merkityksellinen, koska syyttäjän toiminnassa on kysymys merkittävästä julkisen vallan käyttämisestä (ks. myös PeVL 36/2006 vp, s. 11/I).

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

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

Ylimpien laillisuusvalvojien edellä todettu merkittävä valtiosääntöinen asema ja se, että EPPO-asetus ei näytä sisältävän nimenomaista tämänkaltaiseen laillisuusvalvontaan liittyvää nimenomaista tai välillisesti asiaan vaikuttaa määräystä, nähdäkseni puoltaa sitä, että asetuksella ei ole pyritty vaikuttamaan jäsenvaltion laillisuusvalvontaa koskeviin mahdollisiin valtiosääntöisiin erityispiirteisiin. Olennaista tässä arviossa on, että ylimpien laillisuusvalvojien valtuutettuihin Euroopan syyttäjiin ja Euroopan syyttäjiin kohdistuva valvonta kattaa muun ohessa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista koskevan valvonnan (mikä on itsessään EPPO-asetuksen 5(1) artiklan mukaista, koska EPPO:n on huolehdittava siitä, että sen toiminnassa kunnioitetaan perusoikeuskirjassa vahvistettuja oikeuksia) ja että ylimpien laillisuusvalvojien toteuttama laillisuusvalvonta

tulisi valvomaan myös EPPO-asetuksen ja sitä täydentävän kansallisen lainsäädännön noudattamista mainittujen syyttäjien työssä. Huomionarvoinen on sekin näkökohta, että EPPO:n toimivaltaan kuuluvaa asiaa Suomessa käsiteltäessä ylimpien laillisuusvalvojien valvontavallan tulee voida kohdistua kaikkiin prosessin viranomaistahoihin. Olisi epäjohdonmukaista ja epäsymmetristä, jos laillisuusvalvojien toteuttama laillisuusvalvonta voisi tällaisessa tilanteessa kohdistua vain esimerkiksi tuomariin, mutta ei syyttäjänä toimivaan valtuutettuun Euroopan syyttäjään. Edellä esitetyn perusteella vaikuttaa näin siltä, että asetus ei muodostu ongelmalliseksi valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen perustuslain 108 ja 109 §:ssä tarkoitetun laillisuusvalvontatehtävän näkökulmasta. Voidaan pikemmin arvioida, että ylimpien laillisuusvalvojien toteuttaman laillisuusvalvonnan kohdentuminen valtuutettuihin Euroopan syyttäjiin ja Euroopan syyttäjiin ei voi vaarantaa EPPO-asetuksen tavoitteita vaan pikemmin toimii niitä vahvistaen, koska laillisuusvalvonta edellä todetun mukaisesti kohdentuisi myös EPPO-asetuksen noudattamiseen (ks. myös PeVL 14/2018 vp, s. 14). Ylimpien laillisuusvalvojien toteuttamaa laillisuusvalvontaa ei nähdäkseni ylipäänsä voi pitää toimintana, joka asetuksen 6(1) artiklan kieltämin tavoin pyritään vaikuttamaan siihen, miten EPPO hoitaa tehtäviään.

Oma kysymyksensä kuitenkin on, mikä merkitys asetuksen 96(5) artiklan sisältämällä viittauksella Euroopan unionin erioikeuksia ja vapauksia koskevaan pöytäkirjaan tässä suhteessa on. Jäljempänä tarkemmin käsiteltävän mukaisesti se vaikuttaa rikosoikeudellisen virkavastuun toteuttamisen suhteen edellyttävän, että EPPO toimielimenä kumoaa EPPO-syyttäjän koskemattomuuden. Erioikeuksia ja vapauksia koskevan pöytäkirjan 11(1)(a) artikla koskee kuitenkin unionin virkamiesten ja muun henkilöstön lainkäytöllistä koskemattomuutta, johon laillisuusvalvonnan ei sinänsä voi katsoa kuuluvan, minkä vuoksi pöytäkirja ei muodostune laillisuusvalvonnan suhteen ongelmalliseksi.

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

EPPO-asetuksen 25(1) artiklan mukaan EPPO käyttää toimivaltaansa joko aloittamalla tutkinnan 26 artiklan nojalla tai päättämällä käyttää 27 artiklan mukaista oikeuttaan ottaa asia käsiteltäväkseen. Jos EPPO päättää käyttää toimivaltaansa, toimivaltaiset kansalliset viranomaiset eivät saa käyttää omaa toimivaltaansa saman rikollisen toiminnan osalta. EPPO:n asiallinen toimivalta määritellään asetuksen 22 artiklassa. Asetus ei näytä sallivan poikkeuksia EPPO:n 25–27 artiklassa määritellystä toimivallasta. Selvältä näin näyttää, että asetus on merkityksellinen myös oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen perustuslain 110 §:ssä tarkoitetun erityissyyttäjäaseman kannalta. Esityksen perusteluissa (s. 96) arvioidaan, että käytännössä niitä tilanteita, jossa EPPO päättäisi käyttää toimivaltaansa tilanteessa, jotka kansallisesti voisivat olla ylimpien laillisuusvalvojien hoidettavana, olisi äärimmäisen harvoin. Tämänkaltainen tilanne ei nähdäkseni kuitenkaan ole mahdoton, koska ylimpien laillisuusvalvojien laillisuusvalvontatehtävissä saattaa ainakin teoriassa tulla esille esimerkiksi korkeisiin virkamiehiin liittyviä EU-varojen väärinkäyttötilanteita, joissa saattaisi olla perusteita virkasyytteen nostamiselle.

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

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

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

EPPO-syyttäjät ja ministerivastuuasiat

Perustuslain 114–116 §:ssä säädetään ministerisyytteen nostamisesta ja käsittelystä, ministerivastuuasian vireillepanosta sekä ministerisyytteen nostamisen edellytyksistä. Tarkemmin ministerivastuuasioiden käsittelystä säädetään laissa valtakunnanoikeudesta ja ministerivastuuasioiden käsittelystä (196/2000).

Edellä todetun mukaisesti EPPO:n toimivalta käsitellä sen aineelliseen toimivaltaan kuuluvia rikoksia ei vaikuta sisältävän jäsenvaltion toteuttamaan kansalliseen harkintaan perustuvia poikkeuksia. Vaikka esityksessä (s. 97) todetaan, että EPPO:n käsiteltäväksi tulevien asioiden voidaan normaalisti olettaa olevan muita kuin ministerivastuuasioista, lienee kuitenkin mahdollista, että

EPPO tällaisen asian mahdollisesti tullessa ilmi ottaisi sen käsiteltäväkseen asian huomattavan periaatteellisen merkityksen vuoksi.

Ministerivastuuasian käsittelyssä on nähdäkseni kysymys sellaisesta perustuslain tasolla säädetystä Suomen valtiosääntöisen järjestelmän erityispiirteestä, johon EPPO-asetuksella ei oletettavasti ole tarkoitettu puuttua ja jonka suhteen myös Euroopan unionia koskevan sopimuksen 4(2) artiklassa tarkoitettu jäsenvaltion valtiosääntöidentiteetti ja sen kunnioittaminen on merkityksellinen. Käytännössä EPPO-asetus voisi vaikuttaa ministerivastuuasioiden suhteen niin, että ministerivastuuasian ollessa EPPO-asetuksen 22 artiklassa tarkoitettuun asialliseen toimivaltaan kuuluva, EPPO:lla olisi asetuksen 25, 26 ja 27 artiklassa tarkoitettu oikeus ottaa asia käsiteltäväkseen. Kysymys ei nähdäkseni ole tilanteesta, jossa EPPO-asetuksen määräykset olisivat aineellisessa ristiriidassa perustuslain tai valtakunnanoikeudesta ja ministerivastuuasioiden käsittelystä annetun lain kanssa. Kysymys olisi lähinnä siitä, että EPPO-syyttäjä voisi toimia ministerivastuuasioissa siinä asemassa, joka valtakunnansyyttäjälle on ministerivastuuasioiden suhteen perustuslain 114 §:n 3 momentissa ja valtakunnanoikeudesta ja ministerivastuuasioiden käsittelystä annetun lain 4 ja 10 §:ssä säädetty. Ei voida pitää perusteltuna, että EPPO-asetus laajemmin vaikuttaisi ministerivastuuasioiden käsittelyn suhteen omaksuttuihin valtiosääntöisiin perusratkaisuihin eikä nähdäkseni voida arvioida, että EPPO-asetuksella olisi tällaiseen pyritty.

Koska vaikuttaa siltä, että ministerivastuuasioiden suhteen toimivaltaristiriita valtakunnansyyttäjän ja EPPO:n välillä on edellä esitetyn perusteella ainakin teoriassa mahdollinen, esityksen 1. lakiehdotuksen 9 §:ää tulisi muuttaa siten, että mahdollinen toimivaltaristiriita valtakunnansyyttäjän ja EPPO:n välillä käsiteltäisiin samoin kuin 1. lakiehdotuksen 9 §:n 2 momentissa on säädetty ylimpien laillisuusvalvojien ja EPPO:n toimivaltaristiriidan käsittelystä.

EPPO-asetus ja valtuutetun Euroopan syyttäjän sekä Euroopan syyttäjän virkavastuu

Esityksessä ei tarkastella kysymystä valtuutettujen Euroopan syyttäjien ja Euroopan syyttäjien virkavastuusta. Selvää on, että syyttäjän tehtävässä on kysymys sellaisesta julkisen vallan käyttämisestä, jota tehdään virkavastuulla.

Euroopan syyttäjät ja valtuutetut Euroopan syyttäjät toimivat osana EPPO:a (asetuksen 8 artikla). EPPO taas on asetuksen 8(1) artiklan mukaan jakamaton unionin elin, joka toimii yhtenä ainoana virastona, jolla on hajautettu rakenne. Huomioon on myös otettava asetuksen 3(1) artikla, jonka mukaan EPPO perustetaan unionin elimenä. Selvää näin on, että Euroopan syyttäjät ja valtuutetut Euroopan syyttäjät ovat EPPO:n asialliseen toimivaltaan kuuluvia asioita hoitaessaan EPPO:n alaisia ja samalla näin myös unionin virkamiehiä.

Lähtökohtaisesti kysymys muun kuin kotimaisen virkamiehen toiminnasta Suomessa on merkityksellinen perustuslain 1 §:ssä tarkoitetun Suomen täysivaltaisuuden kannalta. Perustuslain täysivaltaisuussäännöksiä tulkittaessa on vakiintuneesti otettu huomioon Suomen jäsenyys useissa kansainvälisissä järjestöissä ja erityisesti Euroopan unionissa (esim. HE 1/1998 vp, s.71–72, PeVM 9/2010 vp, s. 10/I, PeVL 1/2007 vp, s. 2/II, PeVL 56/2006 vp, s. 2/II ja PeVL 35/2018 vp, s. 25). Lähtökohtana on, että sellaiset kansainväliset velvoitteet, jotka ovat tavanomaisia nykyaikaisessa kansainvälisessä yhteistoiminnassa ja jotka vain vähäisessä määrin vaikuttavat valtion täysivaltaisuuteen, eivät ole sellaisenaan ristiriidassa perustuslain täysivaltaisuutta koskevien säännösten kanssa (HE 1/1998 vp, s. 73/II).

Edellä todetun mukaisesti SEUT 86 artikla oli yksi syy sille, että Lissabonin sopimus hyväksyttiin niin sanotussa supistetussa perustuslainsäätämisjärjestyksessä (PeVL 13/2008 vp, s. 8/I). Perustuslakivaliokunta katsoi tuolloin, 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/I). Kysymys unionin virkamiehen eli EPPO-syyttäjän toimimisesta syyttäjänä Suomessa ei näin ole enää EPPO-asetusta täydentävää kansallista lainsäädäntöä säädettäessä perustuslain 1 §:n näkökulmasta merkityksellinen.

On kuitenkin huomattava, että eduskunnan perustuslakivaliokunnan vakiintuneessa käytännössä muun kuin kotimaisen virkamiehen on Suomessa toimiessaan edellytetty olevan virkavastuun alainen (PeVL 56/2006 vp, s. 3/I, PeVL 9/2009 vp, s. 2/II ja PeVL 35/2018 vp, s. 25). EPPO-asetuksen mukaan kysymys Euroopan syyttäjän tai valtuutetun Euroopan syyttäjän virkavastuusta ei ole aivan yksiselitteinen. EPPO-asetuksen 96(5) artiklan mukaan EPPOon ja sen henkilöstöön sovelletaan Euroopan unionin erioikeuksia ja vapauksia koskevaa pöytäkirjaa. Mainitun pöytäkirjan (pöytäkirja N:o 7 Euroopan unionin erioikeuksista ja vapauksista) 11(1)(a) artiklan mukaan unionin virkamiehellä ja muulla henkilöstöllä on lainkäytöllinen koskemattomuus heidän virallisessa ominaisuudessaan suorittamiensa toimien osalta, mukaan lukien heidän suulliset lausumansa sekä kirjalliset esityksensä, jollei sellaisissa perussopimusten määräyksissä, jotka toisaalta koskevat virkamiesten ja muun henkilöstön vastuuta unionia kohtaan ja toisaalta Euroopan unionin tuomioistuimen toimivaltaa unionin ja sen virkamiesten ja muun henkilöstön välisissä riidoissa, toisin määrätä. Tämä koskemattomuus jatkuu heidän tehtäviensä päättymisen jälkeenkin.

Esityksen sisältämät lakiehdotukset eivät sisällä erityissääntelyä Euroopan syyttäjien ja valtuutettujen Euroopan syyttäjien virkavastuusta. Selvää nähdäkseni on, että virkavastuun tulee edellä viitatun perustuslakivaliokunnan aiemman käytännön mukaisesti ulottua Euroopan syyttäjiin ja valtuutettuihin Euroopan syyttäjiin heidän hoitaessaan EPPO-asetuksen mukaisia tehtävä Suomessa. Sinänsä on myös selvää, että Euroopan syyttäjää ja valtuutettua Euroopan syyttäjää pidetään rikoslain (39/1889) 40 luvun 11 §:n 4 kohdassa tarkoitettuna ulkomaisena virkamiehenä (ks. tältä osin HE 77/2001 vp, s. 51/II, jonka mukaan määritelmä kattaa EU:n palveluksessa olevat). On tosin huomattava, että ulkomaisen virkamiehen virkarikosvastuu voi rikoslain 40 luvun 12 §:n 3 momentin mukaan olla joko suppeampaa (1 kohta) tai laajempaa (2 kohta). Laajempaa virkarikosvastuuta sovelletaan muun muassa Schengenin yleissopimuksen (SopS 23/2001) 42 artiklassa tarkoitettuihin toisen jäsenvaltion alueella toimiviin virkamiehiin (ks. HE 77/2001 vp, s. 55/I).

EPPO-asetusta on pidetty puutteellisena siinä, että asetuksessa ei ole riittävästi säännelty EPPO:n jäsenten rikosoikeudellista vastuuta heidän tehtävissään mahdollisesti toteutettujen rikosoikeudellisesti arvioitavien tekojen suhteen (The European Public Prosecutor’s Office: strategies for coping with complexity. Study requested by the CONT Committee. European Parliament, May 2019, s. 40). On kuitenkin huomattava, että edellä mainitun erioikeuksia ja vapauksia koskevan pöytäkirjan 17 artiklan mukaan unionin virkamiehille ja muulle henkilöstölle myönnetään erioikeudet, vapaudet ja helpotukset yksinomaan unionin etuun liittyen ja kunkin unionin toimielimen on kumottava virkamiehelle tai muulle henkilöstölle myönnetty vapaus silloin, kun toimielin katsoo, että tämä kumoaminen ei ole ristiriidassa unionin edun kanssa. Selvää nähdäkseni on, että Euroopan syyttäjän tai valtuutetun Euroopan syyttäjän syyllistymistä virkarikoksen tunnusmerkistön täyttävään tekoon ei pidetä unionin edun mukaisena.

EPPO-asetus ei kuitenkaan sisällä nimenomaista määräystä siitä, että EPPO:n jäseniin ei sovelleta unionin erioikeuksia ja vapauksia koskevaa pöytäkirjaa tilanteessa, jossa he syyllistyvät rikokseen virkatehtävää suorittaessaan (ks. esim. Schengenin sopimuksen 42 artikla). Tämä lienee seurausta siitä, että sanotunlainen määräys EPPO-asetuksessa mahdollistaisi jäsenvaltion käynnistämän virkarikosprosessin EPPO-syyttäjää vastaan tilanteessa, jossa jäsenvaltio suhtautuu kielteisesti EPPO-syyttäjän ajamaan EU:n taloudellisia intressejä vastaan tehtyä rikosta koskevan syytteen etenemiseen. Lienee näin harkittu ratkaisu, että EPPO-asetus ei sisällä vastaavankaltaista määräystä, joka mahdollistaisi epälojaalein perustein toteutetun jäsenvaltioiden toteuttaman virkarikosvastuun EPPO-syyttäjiä kohtaan.

Ei nähdäkseni ole kuitenkaan valtiosääntöoikeudellisesta näkökulmasta ongelmatonta, että EPPO-syyttäjien rikosoikeudellisesta vastuusta ja sen toteuttamisesta ei ole nimenomaisia määräyksiä EPPO-asetuksessa. Asiasta ei ole määräyksiä myöskään EPPO:n lokakuussa 2020 hyväksytyssä työjärjestyksessä (Internal rules of procedure of the European Public Prosecutor's Office. College Decision 003/2020).[1] EPPO-asetuksen kokonaisuus ja erityisesti sen 6(1), jonka mukaan jäsenvaltioiden on pidättäydyttävä toimenpiteistä, joilla pyritään vaikuttamaan EPPO:n tehtävien hoitamiseen, huomioon ottaen olisi kuitenkin nähdäkseni ongelmallista säätää esityksen sisältämässä 1. lakiehdotuksessa Euroopan syyttäjien ja valtuutettujen Euroopan syyttäjien olevan rikoslain 40 luvussa tarkoitetun virkavastuun alaisia heidän hoitaessaan EPPO-asetuksen mukaisia tehtäviään Suomessa. EPPO-syyttäjien lainkäytöllisen koskemattomuuden kumoamisen perusteista sekä koskemattomuuden kumoamisesta päättävästä tahosta olisi ollut syytä säätää tarkemmin EPPO-asetuksessa. EPPO-asetusta mahdollisesti myöhemmin muutettaessa asiasta olisi syytä sisällyttää nimenomainen määräys asetukseen. Ei kuitenkaan liene realistista ajatella, että asetusta lähiaikoina tältä osin muutettaisiin, minkä vuoksi saattaisi olla perusteltua, että asiasta annettaisiin EPPO:n kollegion päätös. Selvää nähdäkseni sinänsä kuitenkin on, että jos EPPO-syyttäjän koskemattomuus kumotaan, voimassa oleva lainsäädäntö mahdollistaa rikosoikeudellisen virkavastuun toteuttamisen EPPO-syyttäjän suhteen.

> EPPO-syyttäjien mahdolliseen rikosoikeudelliseen virkavastuuseen liittyen on kuitenkin huomattava, että rikoslain 40 luvun 12 §:n virkarikoksia koskevan soveltamisalasäännöksen 3 momentin mukaan ulkomaisen virkamiehen virkavastuu voi edellä esitetyn mukaisesti olla joko suppeampaa (1 kohta) tai laajempaa (2 kohta). Laajempi 2 kohta koskee sanamuotonsa mukaisesti muun muassa ulkomaista virkamiestä, joka toimii Suomen alueella kansainvälisen sopimuksen tai muun kansainvälisen velvoitteen nojalla tarkastus-, tarkkailu-, takaa-ajo-, yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämis- tai rikosten ennalta estämis- ja esitutkintatehtävissä. Säännöksen sanamuoto ei välttämättä kattaisi ainakaan EPPO-syyttäjien kaikkia asetuksen mukaisia tehtäviä. Saattaisi näin olla tarvetta arvioida, tuleeko rikoslain 40 luvun 12 §:n 3 momentin 2 kohtaa muuttaa, jos EPPO-syyttäjien mahdollinen virkavastuu katsotaan perustelluksi määritellä kohdassa tarkoitetun laajuiseksi.

[1] Valtuutettuja Euroopan syyttäjiä koskevasta kurinpitomenettelystä sen sijaan on määräykset valtuutettujen Euroopan syyttäjien palvelussuhteen ehtoja koskevissa säännöissä (Kollegion päätös 001/2020). Päätöksessä mainittu kurinpitomenettely ei kuitenkaan voi korvata virkavastuuta tilanteissa, joissa virkavastuulle on asianmukaiset perusteet.

Toimivallan käyttöä koskevan erimielisyyden ratkaiseminen

1. lakiehdotuksen 9 §:ssä säädettäisiin toimivallan käyttöä koskevan erimielisyyden ratkaisemisesta. Ehdotettu sääntely liittyy asetuksen 25(6) artiklaan, jonka mukaan jos EPPO ja kansalliset syyttäjäviranomaiset ovat eri mieltä siitä, kuuluuko rikollinen toiminta 22 artiklan 2 tai 3 kohdan tai 25 artiklan 2 tai 3 kohdan soveltamisalaan, ne kansalliset viranomaiset, jotka ovat toimivaltaisia päättämään syytetoimia koskevan toimivallan jakamisesta kansallisella tasolla, päättävät kenellä on toimivalta tutkia tapaus. Jäsenvaltioiden on määritettävä kansallinen viranomainen, joka päättää toimivallan jakamisesta. Artiklan sanamuoto mahdollistaa asetusta täydentävän kansallisen lainsäädännön antamisen.

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

Esityksessä on päädytty ratkaisuun, jonka mukaan toimivaltaristiriita-asian EPPO:n ja kansallisen syyttäjäviranomaisen välillä ratkaisee valtakunnansyyttäjä. Valtakunnansyyttäjän päätös on perusteltava ja asia on saatettava Helsingin käräjäoikeuden ratkaistavaksi 14 päivän kuluessa päätöksen tekemisestä. Esityksessä omaksuttu ratkaisu on pitkälti samanlainen kuin rikosoikeudellisia menettelyjä koskevien toimivaltaristiriitojen ehkäisemisestä ja ratkaisemisesta sekä esitutkinnan ja syytetoimien siirtämisestä Suomen ja muiden Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä annetun lain (295/2012) 19 §:ssä säädetty.

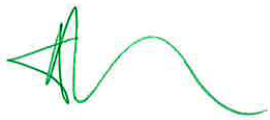
Nähdäkseni esityksessä omaksuttu ratkaisu, jonka mukaan toimivaltaristiriitaa koskevan asian ratkaisee valtakunnansyyttäjä ja asia on saatettava Helsingin käräjäoikeuden ratkaistavaksi 14 päivän kuluessa päätöksestä, on perusteltu. Ensinnäkin voidaan arvioida esityksen perusteluissa (s. 25) todetun tavoin,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

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

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

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

Helsingissä 18.11.2020



Sakari Melander
OTT, VT, rikosoikeuden professori