Tuomas Ojanen

18.11.2020

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

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

Arvioinnin lähtökohtia

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

Esityksen säätämisjärjestysperusteluissa on tehty selkoa esityksestä perustuslain 1 §:n täysivaltaisuussääntelyn ja ylimpien laillisuusvalvojien asemaa ja syyttämistoimintaa koskevien perustuslain 108-110 §:n ja 115 §:n kannalta. Lisäksi ehdotettua sääntelyä on tarkasteltu perustuslain 10 §:ssä säädetyn yksityiselämän ja henkilötietojen suojan näkökulmasta.

Kuten esityksestä ilmenee, perustuslakivaliokunta on aiemmin lausunut EPPO:n perustamista koskevasta asetusehdotuksesta (ks. PeVL 19/2017 vp ja PeVL 61/2016 vp, ks. myös PeVP 9/2017 vp). Kuten valiokunnan aiemmista kannanotoista tarkemmin ilmenee, Suomen liittymiseen EPPO:hon, samoin kuin EPPO:n toimivaltuuksiin ja yleensä toimintaan, liittyy useita valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellisiä näkökohtia.

Koska EPPO:n perustamisasetus on nyt hyväksytty ja voimassa, aiemmissa perustuslakivaliokunnan lausunnoissa esitetyt valtiosääntöoikeudelliset näkökohdat EPPOn perustamisasetusehdotuksen oikeusperustasta ja suhteesta perustuslain täysivaltaisuussääntelyyn eivät enää ole niin merkityksellisiä nyt arvioitavana olevien lakiehdotusten valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin kannalta kuin tilanteessa, jossa oli vielä kysymys asetusehdotuksista ja niiden arvioinnista perustuslain kannalta. Selvää joka tapauksessa on, että toimivalta päättää asetuksen oikeusperustan asianmukaisuudesta ja yleensä pätevyydestä, samoin kuin asetuksen soveltamisalasta ja tulkinnasta, kuuluu viime kädessä EU-tuomioistuimelle.

Samoin kuin aikoinaan EPPOn perustamisasetusehdotusta, myös nyt ehdotettavan sääntelyn arvioinnissa perustuslain kannalta on huomioitava yhtenä peruslähtökohtana

se, että EPPO:n perustamisasetuksen oikeusperustana oleva SEUT 86 artikla oli aikoinaan yhtenä perusteena sille, että Lissabonin sopimus saatettiin voimaan niin sanotussa supistetussa perustuslainsäätämisjärjestyksessä (HE 23/2008 vp s. 335, PeVL 13/2008 vp s. 8/I).

Lisäksi voidaan nyt käsillä olevassa arviointitilanteessa antaa jonkin verran merkitystä sille perustuslakivaliokunnan EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen täydentävää kansallista täytäntöönpanoa koskeneen tietosuojalakiehdotuksen arvioinnissa esittämälle huomiolle siitä, että Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU) 4 artiklan 2 kohdan mukaan unioni kunnioittaa jäsenvaltioiden tasa-arvoa perussopimuksia sovellettaessa sekä niiden kansallista identiteettiä, joka on olennainen osa niiden poliittisia ja valtiosäännön rakenteita, myös alueellisen ja paikallisen itsehallinnon osalta. Valiokunnan käsityksen mukaan säännös ilmentää lähtökohtaa siitä, ettei EU:n aineellisen oikeuden voi katsoa kyseenalaistavan jäsenvaltioiden valtiosääntöistä institutionaalista julkisen vallankäytön rakennetta (ks. PeVL 14/2018 vp). Tästä lähtökohdasta voidaan valiokunnan mukaan edelleen katsoa, ettei myöskään EPPOn perustamisasetuksen tarkoituksena ole ollut puuttua ylimpien laillisuusvalvojien valtiosääntöiseen asemaan, joka Suomessa vaikuttaisi poikkeavan muissa jäsenvaltioissa omaksutusta mallista, vaan varmistaa tehokkaat tutkinta- ja syytetoimet rikoksissa, jotka aiheuttavat EU:lle merkittävää taloudellista vahinkoa.

Tässä yhteydessä on kuitenkin huomautettava siitä, että unionin yleisen tietosuoja-asetuksen yhteydessä keskeisenä valtiosääntöoikeudellisena kysymyksenä – tai oikeamminkin pulmana - oli ylimpien laillisuusvalvojien aseman kannalta se, että unionin tietosuoja-asetuksen sääntely olisi ((ainakin sanamuotonsa mukaan luettuna) edellyttänyt tietosuojavaltuutetun ylimpiin laillisuusvalvojiin kohdistuvaa valvontaa, mitä perustuslakivaliokunta ei kuitenkaan pitänyt valtiosääntöoikeudellisesti sallittuna: ”Perustuslakivaliokunnan mielestä ylimpien laillisuusvalvojien valtiosääntöinen asema ja tehtävät sekä laillisuusvalvonnan valtiosääntöinen kokonaisuus eivät mahdollista asteellisesti alemman tietosuojavaltuutetun ylimpiin laillisuusvalvojiin kohdistuvaa valvontaa.” Tästä syystä valiokunta edellytti, että ylimmät laillisuusvalvojat tietosuojavaltuutetun valvontavallan ulkopuolelle jättävän ”rajauksen on ilmettävä myös tietosuojalain säännöksistä nimenomaisesti”, vaikka valiokunnan käsityksen mukaan oli ”myös selvää, että tietosuoja-asetuksen sääntely ei sanamuotonsa puolesta vaikuttaisi mahdollistavan tällaisen rajauksen säätämistä. ” (PeVL 14/2018 vp).

Sitä vastoin nyt käsillä olevassa asiassa asetuksen merkitys koskisi ylimpien laillisuusvalvojien asemaa ja tehtäviä vain siltä osin kuin ylimmillä laillisuusvalvojilla olisi erityissyyttäjäasema. Tällaisia tilanteita voidaan arvioida olevan käytännössä hyvin harvoin (ks. myös esityksen jakso 4.2.2). Lisäksi tällöinkin olisi valtiosääntöisessä arvioinnissa otettava huomioon se edellä todettu seikka, että käsillä olevan asetuksen perustana oleva SEUT 86 artikla oli yksi syy saattaa Lissabonin sopimus voimaan supistetussa perustuslainsäätämisjärjestyksessä.

Kaiken kaikkiaan nyt käsillä oleva asiassa ylimpiin laillisuusvalvojien asemaan liittyvät

kysymykset eivät rinnastu unionin yleisen tietosuoja-asetuksen ja tietosuojalain esille tuomiin kysymyksiin laillisuusvalvojien aseman kannalta.

Arvio

Ehdotetun sääntelyn esille tuoma keskeisin perustuslakikysymys on sen suhde ylimpien laillisuusvalvojien asemasta ja tehtävistä säätäviin perustuslain 108-110 §:n säännöksiin.

Esityksen säätämisjärjestysperusteluista ilmenevän ohella esityksen jaksossa 4.2 on tehty varsin laajasti ja seikkaperäisesti selkoa EPPO:n toiminnan laillisuusvalvontaa ja erityisesti EPPO-asetuksen ja sitä täydentävän lainsäädännön suhdetta ylimpiä laillisuusvalvojia koskevaan kansalliseen sääntelyyn ja mahdollisiin sääntelyn muutostarpeisiin. Erityiskysymyksenä huomiota juuri kiinnitetään ylimpien laillisuusvalvojien erityissyyttäjäaseman suhteeseen asetukseen ja sitä täydentävään lainsäädäntöön (jakso 4.4.2).

Nähdäkseni voidaan yhtyä esityksen säätämisjärjestysperusteluissa omaksuttuun kantaan yhtäältä siitä, ettei EPPOn perustamisasetus kategorisesti rajoita ylimpien laillisuusvalvojien nykymuotoista laillisuusvalvontaa, joka kohdistuu yleisesti valtuutettujen Euroopan syyttäjien tai Euroopan syyttäjien syyttämistoimintaan suomalaisissa tuomioistuimissa. Toisaalta voidaan esityksen tavoin katsoa, ettei EPPOn perustamisasetuksen muusta kansallisesta asiaa koskevasta sääntelystä muodostamaa poikkeusta ole käytännössä pidettävä erityisen merkittävänä ja ettei se vaikuta ylimpien laillisuusvalvojien valtiosääntöisen tehtävää- ja toimintakentän ydinalueeseen, vaikkei ehdotettua sääntelyä välttämättä voida pitää aivan ongelmattomanakaan laillisuusvalvojien aseman kannalta.

Viittaan myös edellä esittämääni EPPOn perustamisasetuksen ja EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen välisistä eroista ylimpien laillisuusvalvojien aseman ja tehtävien kannalta. Nyt käsillä olevassa tilanteessa ylimpiin laillisuusvalvojiin mahdollisesti kohdistuvat vaikutukset eivät mielestäni valtiosääntöoikeudelliselta merkitykseltään rinnastu niihin vaikutuksiin (tai oikeamminkin ongelmiin), joita unionin yleisen tietosuoja-asetuksen mekaaninen noudattaminen ja täytäntöönpano olisivat tuottaneet ylimpien laillisuusvalvojien aseman ja tehtävien kannalta tuomalla ylimmät laillisuusvalvojat tietosuojavaltuutetun tietosuoja-asetuksen ja tietosuojalain mukaisen valvontavallan piiriin. Lisäksi tässäkin yhteydessä on valtiosääntöisessä arvioinnissa annettava painoa sille edellä todetulle seikalle, että käsillä olevan asetuksen perustana oleva SEUT 86 artikla oli yksi syy saattaa Lissabonin sopimus voimaan supistetussa perustuslainsäätämisjärjestyksessä

Esityksen säätämisjärjestysperusteluissa muista perustuslakikysymyksistä esitettyyn ei ole olennaista lisättävänä.

Nähdäkseni perustuslakivaliokunnan lausunnossa olisi kuitenkin selkeyden vuoksi huomautettava siitä, ettei asetus voi vaikuttaa ministerivastuuasioita koskevaa

perustuslakisäänтelyyn ja sen mukaiseen menettelyyn ministerivastuuasioissa, mikä sinänsä tuodaan esiin myös esityksen säätämisjärjestysperusteluissa.

Esityksestä ja edellä esitetyillä perusteilla yhdyn esityksen säätämisjärjestysperusteluista ilmenevään johtopäätökseen, jonka mukaan käsillä olevat lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä.

Helsingissä 18. päivänä marraskuuta 2020

Tuomas Ojanen

professori

Helsinki