Janne Salminen 17.11.2020

Perustuslakivaliokunta

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

1. Perustuslakivaliokunnan käsiteltävänä on ehdotus, jossa on kysymys niistä lainsäädäntöön tehtävistä muutoksista, jotka seuraavat tiiviimmän yhteistyön toteuttamisesta Euroopan syyttäjänviraston (EPPO) perustamisessa annetusta neuvoston asetuksesta (EU) 2017/1939. Euroopan syyttäjäviraston toimivaltaan kuuluu Euroopan unionin syyttäjäviranomaisena tutkia unionin talousarvioon kohdistuvia rikoksia ja asettaa rikoksista epäillyt syytteeseen kansallisissa tuomioistuimissa. Euroopan syyttäjävirasto koostuu keskusvirastosta ja jäsenvaltioissa toimivista valtuutetuista Euroopan syyttäjistä. Hallituksen esityksessä katsotaan, että lait voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä.

Lisäksi hallituksen esityksessä tuodaan esiin, että hallituksen on tarkoitus antaa Euroopan neuvoston vuoden 1959 eurooppalaista yleissopimusta keskinäisestä oikeusavusta rikosasioissa (SopS 30/1981) ja sen kahta lisäpöytäkirjaa (SopS 14/1985 ja SopS 34/2014) koskevan selityksen. Selityksessä olisi kysymys oikeusapusopimuksen 24 artiklassa tarkoitetusta selityksestä, jonka mukaan sopijavaltio määrittelee selityksellä, mitä viranomaisia se pitää yleissopimuksessa tarkoitettuina oikeusviranomaisina. Selityksellä on tarkoitus liittää jo määriteltyjen viranomaistahojen joukkoon Euroopan syyttäjävirasto. Hallitus katsoo, että selityksen antaminen ei edellytä eduskunnan suostumusta.

2. Hallituksen esitys on merkityksellinen perustuslain kannalta. Se koskettaa ensinnäkin perustuslain 104 §:ää syyttäjälaitoksesta ja ylimpiä laillisuusvalvojia ja myös sitä kautta myös syyttämistoimivaltaa perustuslain 108-110 §:ään ja 115 §:ään liittyen.

3. Perustuslain 104 §:n mukaan syyttäjälaitosta johtaa ylimpänä syyttäjänä valtakunnansyyttäjä ja syyttäjälaitoksesta säädetään tarkemmin lailla. Valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnasta ja siihen liittyvästä syyteoikeudesta säädetään perustuslain 108-110 §:issä. Toimivalta päättää syytteen nostamisesta tuomaria vastaan on perustuslain nojalla laillisuusvalvojilla. Lisäksi molemmat voivat ajaa syytettä tai määrätä syytteen nostettavaksi myös muussa laillisuusvalvonnan alaan kuuluvassa asiassa. Samoin perustuslain 115 §:n mukaan molemmilla on vireillepano-oikeus ministerin virkatoimen lainmukaisuuden tutkinnan osalta.

4. Euroopan syyttäjäviraston perustamiselle ja sitä kautta sille asetukselle, johon liittyen nyt kansallisesti lakia säätämällä järjestetään tietyt toimivaltasuhteet ja täydennetään asetuksen tarkoittamalla kansallisen tason tietyt yhteensovittamiskysymykset, on oikeusperusta Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 86 artiklassa. Kyseinen artikla on ollut yhtenä aiheena sille, että Lissabonin sopimus, johon artikla siis sisältyy, on saatettu voimaan supistetussa perustuslainsäätämisjärjestyksessä (PeVL 13/2008 vp).

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 86 artiklan mukaan

> 1. Unionin taloudellisia etuja vahingoittavien rikosten torjumiseksi neuvosto voi erityistä lainsäätämisjärjestystä noudattaen annetuilla asetuksilla perustaa Eurojustin pohjalta Euroopan syyttäjänviraston. Neuvosto tekee ratkaisunsa yksimielisesti Euroopan parlamentin hyväksynnän saatuaan.
>
> Jos asiasta ei päästä yksimielisyyteen, voi ryhmä, johon kuuluu vähintään yhdeksän jäsenvaltiota, pyytää asetusehdotuksen saattamista Eurooppa-neuvoston käsiteltäväksi. Tässä tapauksessa menettely neuvostossa keskeytetään. Kun asiaa on käsitelty ja jos on päästy yhteisymmärrykseen, Eurooppa-neuvosto palauttaa neljän kuukauden kuluessa menettelyn keskeyttämisestä ehdotuksen neuvostolle hyväksyttäväksi.
>
> Jos asiasta ei päästä yhteisymmärrykseen ja jos vähintään yhdeksän jäsenvaltiota haluaa aloittaa tiiviimmän yhteistyön kyseisen asetusehdotuksen pohjalta, niiden on saman määräajan kuluessa ilmoitettava asiasta Euroopan parlamentille, neuvostolle ja komissiolle. Tällöin lupa aloittaa Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 20 artiklan 2 kohdassa ja tämän sopimuksen 329 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu tiiviimpi yhteistyö katsotaan annetuksi ja määräyksiä tiiviimmästä yhteistyöstä sovelletaan.
>
> 2. *Euroopan syyttäjänvirastolla*, joka on tarvittaessa yhteydessä Europoliin, *on toimivalta tutkia unionin niitä taloudellisia etuja vahingoittavia rikoksia, jotka määritetään 1 kohdassa tarkoitetussa asetuksessa, sekä asettaa syytteeseen niiden tekijät ja niihin osalliset. Se toimii syyttäjän tehtävissä tällaisia tekoja koskevissa rikosasioissa jäsenvaltioiden toimivaltaisissa tuomioistuimissa.*
>
> 3. Edellä 1 kohdassa tarkoitetuilla asetuksilla säädetään Euroopan syyttäjänviraston perussäännöstä, sen tehtävien hoitamista koskevista ehdoista, sen toimintaan sovellettavista ja todisteiden hyväksyttävyyttä koskevista menettelysäännöistä sekä Euroopan syyttäjänviraston tehtäviensä hoidossa toteuttamien menettelyyn liittyvien toimien oikeudelliseen valvontaan sovellettavista säännöistä.
>
> 4. Eurooppa-neuvosto voi tehdä samaan aikaan tai myöhemmin päätöksen, jolla muutetaan 1 kohtaa Euroopan syyttäjänviraston toimivaltuuksien laajentamiseksi koskemaan rajatylittävää vakavaa rikollisuutta ja sen johdosta 2 kohtaa siten, että se koskee useita jäsenvaltioita koskevien vakavien rikosten tekijöitä ja niihin osallisia. Eurooppa-neuvosto tekee ratkaisunsa yksimielisesti Euroopan parlamentin hyväksynnän saatuaan ja komissiota kuultuaan.

Sopimuksen 86 artiklan 2 kohdan säännökset sisältävät jo varsin pitkälle ne määräykset, jotka nyt säädettävän lain osalta aiheuttavat tiettyjä yhteensovittamiskysymyksiä. Siltä osin kuin ongelmat kuitenkin palautuvat mainittuun sopimusmääräykseen, sopimuksen hyväksymisen ja lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisen yhteydessä on jo otettu kantaa niihin perustuslain kannalta.

Koska ehdotetulle kansalliselle laille on oikeusperusta sääntelyssä, joka on hyväksytty ja joka on lainsäädännön alaan tältä osin kuuluvana saatettu voimaan lailla, en voi katsoa nyt arvioitavan hallituksen esityksen tavoin, että tämä käsillä oleva ehdotus enää olisi merkityksellinen valtion täysivaltaisuutta koskevan perustuslain 1 §:n kannalta. Sanottu huomioon ottaen kyseistä lakia ei ole aihetta arvioida siltä kannalta.

5. Perustuslakivaliokunta on lausunnoissaan PeVL 61/2016 vp ja PeVL 19/2017 vp arvioinut Euroopan syyttäjäviranomaisen perustamista koskevaa ehdotusta ja samalla ehdotusta siitä asetuksesta, johon liittyvästä lainsäädäntötoimesta nyt on kansallisesti kysymys. Kyseiset lausunnot liittyvät olennaisesti eri säätämisvaiheeseen kuin nyt käsillä oleva lakiehdotus. Niiden perusteella voidaan kuitenkin edelleen alleviivata sitä, että syyttäjän tehtävässä on kysymys julkisen vallan käytöstä, josta myös perustuslain 104 §:n perusteella on säädettävä tarkeimmin lailla. Myös unionin asetus sinänsä edellyttää sitä, että eräin osin annetaan myös kansallista lainsäädäntöä asetukseen liittyen.

6. Yhdessä unionin asetuksen kanssa 1. lakiehdotuksen 2 §:n säännös täyttää perustuslain 104 §:n vaatimuksen.

7. Euroopan syyttäjäviraston toimivalta ja myös nyt käsiteltävänä olevassa ehdotuksessa tarkoitettu toimivaltajärjestely tulee ylimpien laillisuusvalvojien toimivallan alueelle ja koskettaa sellaisenaan myös perustuslakia. Katson kuitenkin, että järjestelmän perusperiaatteet on rakennettu niin, että *edelleen julkisen vallan käyttö ja myös julkisten tehtävien hoito on Suomessa oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa*. Ehdotetusta *lainsäädännöstä ei myöskään johdu, että niiden ulkopuolinen taho voisi valvoa niiden toimintaa tai myöskään sitä ohjata*. Mahdolliset tulkinnanvaraiset tilanteet tulee ratkaista siten, että nämä kaksi keskeistä ulottuvuutta laillisuusvalvonnassa tulee turvattua.

8. Ehdotuksesta seuraa, että (myös) laillisuusvalvojalla on säädetyissä tilanteissa velvollisuus ilmoittaa havaitsemastaan rikoksesta Euroopan syyttäjäviranomaiselle ja se vastaavasti voi päättää, että se ottaa asian käsiteltäväkseen. Tulkintani mukaan tämä ei kuitenkaan muuta valtioneuvoston oikeuskanslerin tai eduskunnan oikeusasiamiehen tehtäviä tai asemaa siitä, mitä perustuslain 108 ja 109 §:issä säädetään. 1. lakiehdotuksessa ehdotetaan, että mahdollisen toimivaltaristiriidan oikeuskanslerin tai oikeusasiamiehen ja Euroopan syyttäjäviraston välillä ratkaisee tuomioistuin, mitä pidän asianmukaisena järjestelynä perustuslain kannalta.

9. Euroopan syyttäjävirastolla ja Euroopan syyttäjällä on riippumaton asema ja sen asemaa suhteessa kansallisiin viranomaisiin on määritelty. Syyttäjäviranomaiselle on, unionilaajuiset tavoitteet huomioon ottaen ymmärrettävästi, riippumaton asema jäsenvaltioiden viranomaistahoihin. Syyttäjäviranomainen on rippumaton myös laillisuusvalvojiin nähden, mutta tulkintani mukaan syyttäjäviranomainen on ainakin siltä osin kuin on kysymys syyttäjästä, joka toimii kansallisten tehtävien osalta valtuutettuina Euroopan syyttäjänä, myös kansallisen laillisuusvalvonnan piirissä. Muilta osin valvonta tulee hoidetuksi vähintään Euroopan syyttäjäviranomaisen puolelta, ja myös kansallisen laillisuusvalvonnan voisi käsitykseni mukaan tulkita ulottuvan myös siihen niin, että voidaan varmistua siitä, ettei muodostu laillisuusvalvonnatonta julkisen vallan käyttöä.

10. Näin tulkittuna ja ottaen huomioon hallituksen esityksen perusteluissa esitetyt perustelut laillisuusvalvojien erityissyyttäjätehtävien ja käsillä olevan ehdotuksen yhteensovittamisesta, täyttävät oman tulkintani mukaan perustuslain vaatimukset. Lisäksi tulee ottaa huomioon, että asetus perustuu nimenomaan sellaiselle unionin toimivallalle, joka on ollut yhtenä syynä supistetun perustuslainsäätämisjärjestyksen käytölle.

11. Oman tulkintani mukaan tässä asiassa asetus tai ehdotettu sääntely eivät puutu ylimpien laillisuusvalvojien asemaan sinänsä tai kyseenalaista sitä, vaikka ovatkin periaatteellisesti merkittäviä ja koskettavat myös laillisuusvalvontaa. Käsitykseni mukaan asetusta ja nyt ehdotettua lainsäädäntöä voidaan tulkita niin, että ne eivät asetu ristiriitaan perustuslain säännösten kanssa. Käsitykseni mukaan ei ole kysymys samanlaisesta tilanteesta kuin perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 14/2018 vp (s. 11-15), jossa katsottiin, että ylimpien laillisuusvalvojien valtiosääntöinen asema ja tehtävät sekä laillisuusvalvonnan valtiosääntöinen kokonaisuus eivät mahdollista asteellisesti alemman tietosuojavaltuutetun ylimpiin laillisuusvalvojiin kohdistuvaa valvontaa. Tähän päädyttiin Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 4 artiklan 2 kohtaankin nojaten. Käsillä olevalla ehdotuksella ei kuitenkaan kajottaisi ylimpien laillisuusvalvojien valtiosääntöiseen asemaan tai tehtäviin eikä laillisuusvalvonnan valtiosääntöiseen kokonaisuuteen sinänsä.

12. Eduskunta hyväksyy perustuslain 94.1 §:n mukaan sellaiset valtiosopimukset ja muut kansainväliset velvoitteet, jotka sisältävät lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä tai ovat muutoin merkitykseltään huomattavia taikka vaativat perustuslain mukaan muusta syystä eduskunnan hyväksymisen. Perustuslakivaliokunnan käytännössä on lähdetty siitä, että eduskunta antaa nimenomaisella päätöksellä suostumuksen sellaisten sopimusmääräyksiä koskevien varaumien, selitysten ja julistusten antamiseen, jotka vaikuttavat Suomen kansainvälisten velvoitteiden sisältöön tai laajuuteen itse sopimuksiin verrattuna (esim. PeVL 19/2010 vp, PeVM 2/2008 vp, PeVL 16/2005 vp).

Tämä käytäntö ei ole täysin yhtenäistä. Ainakin esimerkiksi perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 16/2005 vp (HE 268/2004 vp johdosta) on katsottu, että eduskunnan suostumus on tarpeen, vaikka selitys ei tällä tavalla vaikuttanutkaan sisältöön ja laajuuteen. Tässä yhteydessä viitattiin erityisesti merkityksellisyyteen täysivaltaisuuden kannalta ja Suomen kansainvälisen velvoitteen laajenemiseen selityksen johdosta.

Käsillä olevassa ehdotuksessa selitys liittyisi siihen, että annettaisiin selitys Euroopan neuvoston vuoden 1959 eurooppalaista yleissopimusta keskinäisestä oikeusavusta rikosasioissa liittyen niin, että jo aikaisempien oikeusviranomaisten ohelle oikeusapupyyntöjen antamisessa ja niihin vastaamisessa Euroopan syyttäjäviraston toimivallan alalla myös se olisi sopimuksessa tarkoitettu oikeusviranomainen. Vastaavia muitakin selityksiä saattaisi tulla annettavaksi.

Vaikka lähtökohtaisesti eduskunnan asema myös selitysten osalta puoltaa sitä, että eduskunnan suostumus edellytetään tilanteissa, joissa on kysymys selityksistä, jotka vaikuttavat lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten soveltamiseen, kysymys on selityksestä, joka pyrkii varmistamaan sen, että oikeusviranomaiset on muuttuneessa institutionaalisessa tilanteessa kuvattu mahdollisimman kattavasti, minkä johdosta selitys näyttäytyy teknisenä sikäli, että sen perustana olevat sääntelyt on jo hyväksytty eikä selityksellä enää vaikuteta niihin. Lisäksi on otettava huomioon, että selityksen tarve johtuu Euroopan unionin oikeudesta.