OIKEUSMINISTERIÖ

Kriminaalipolitiikka- ja rikosoikeusosasto
Lainsäädäntöneuvos Lauri Rautio

11.12.2020

HE 184/2020 vp

Eduskunnan lakivaliokunnalle

HALLITUKSEN ESITYS 184/2020 VP EDUSKUNNALLE LAIKSI SUOMEN OSALLISTUMISESTA EUROOPAN SYYTTÄJÄNVIRASTON (EPPO) TOIMINTAAN SEKÄ SIIHEN LIITTYVIKSI LAEIKSI; OIKEUSMINISTERIÖN VASTINE

Oikeusministeriöllä on ollut käytössään eduskunnan oikeusasiamiehen, Etelä-Suomen syyttäjäalueen, Helsingin hovioikeuden, Helsingin käräjäoikeuden, Keskusrikospoliisin, Korkeimman oikeuden, Poliisihallituksen, professori Melanderin, sisäministeriön, sisäministeriön rajavartio-osaston, Syyttäjälaitoksen, tietosuojavaltuutetun toimiston, Tullin, ulkoministeriön, valtioneuvoston oikeuskanslerin ja valtiovarainministeriön lakivaliokunnalle toimittamat lausunnot. Lisäksi oikeusministeriöllä on ollut käytössään eduskunnan perustuslakivaliokunnan lakivaliokunnalle 25.11. antama lausunto PeVL 39/2020 vp ja eduskunnan hallintovaliokunnan lakivaliokunnalle 27.11. antama lausunto HaVL 26/2020 vp.

Lausunnoissa esitykseen sisältyviä lakiehdotuksia on yleisesti pidetty tarpeellisina ja kannatettavina. Lausunnoissa on tämän lisäksi kiinnitetty huomiota erityisesti seuraaviin kysymyksiin. Oikeusministeriö viittaa lakivaliokunnalle 2.11. toimittamaansa kirjalliseen lausuntoon ja valiokunnassa 3.11. ja 13.11. suullisesti lausuttuun, ja toteaa lisäksi seuraavaa. Ehdotettuun lakiin Suomen osallistumisesta Euroopan syyttäjänviraston toimintaan viitataan seuraavassa EPPO-lakina ja asetukseen (EU) 2017/1939 tiiviimmän yhteistyön toteuttamisesta Euroopan syyttäjänviraston (EPPO) perustamisessa asetuksena tai EPPO-asetuksena.

Oikeusministeriö yleisesti toteaa, että käsiteltävänä oleva hallituksen esitys perustuu oikeusministeriön asettamassa laajapohjaisessa työryhmässä valmisteltuun yksimieliseen mietintöön. Myös mietinnöistä saatu lausuntopalaute on otettu esityksessä huomioon.

Palkan sivukulujen maksaminen

Syyttäjälaitos on todennut asetuksen artiklan 96 kohdassa 6 säädettävän, että toimivaltaiset viranomaiset varmistavat, että valtuutetut syyttäjät integroidaan täysin kansallisiin

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

syyttäjäviranomaisiin. Viranomaisten on varmistettava asianmukaiset järjestelyt, jotta valtuutettujen syyttäjien kansallisen järjestelmän mukaiseen sosiaaliturvaan, eläkkeeseen ja vakuutuksen kattavuuteen liittyvät oikeudet säilyvät. Syyttäjälaitoksen mukaan tästä ei esitetä säädettäväksi ja hallituksen esityksen perusteluista käy ilmi, että asia tältä osin on vielä avoinna. Esityksessä katsotaan, että yksi vaihtoehto valtuutettujen syyttäjien sosiaaliturvasta, eläkkeestä ja vakuutuksesta huolehtimiseksi olisi, että he itse hankkisivat tarpeelliseksi katsomansa vakuutukset kattamaan nämä seikat. Syyttäjälaitoksen näkemyksen mukaan vaihtoehto, jossa valtuutetut syyttäjät jätettäisiin vaille muille valtion virkamiehille kuuluvia perusetuuksia, ei ole hyväksyttävissä. Ehdotettua lainsäädäntöä tulee siten täydentää tältä osin.

Etelä-Suomen syyttäjäalueen mielestä vaihtoehtoon, jossa kyseisten vakuutusten hankkiminen siirtyisi yksittäisen virkamiehen vastuulle, tulisi suhtautua hyvin pidättyvästi. Etelä-Suomen syyttäjäalue katsoo, että EPPO:n kanssa käytävissä neuvotteluissa tulisi ensisijaisesti pyrkiä siihen, että sivukulujen maksaminen kuuluu EPPO:lle. Mikäli tämä ei ole mahdollista, työnantajamaksuista vastaisi Syyttäjälaitos, jonka palveluksessa valtuutetut Euroopan syyttäjät lakiehdotuksen mukaan rinnakkaisesti ovat. Etelä-Suomen syyttäjäalue huomauttaa, että palvelussuhteen ehtoihin liittyvillä epäselvillä järjestelyillä voi olla tulevaisuudessa kielteistä vaikutusta kokeneiden ja asiantuntevien syyttäjien halukkuuteen hakeutua valtuutettujen Euroopan syyttäjien tehtäviin.

Helsingin käräjäoikeuden käsityksen mukaan avoinna on rekrytoinnin näkökulmasta merkityksellinen ja palvelussuhteen perusasioihin kuuluva tieto siitä, maksaako Euroopan syyttäjänvirasto ns. palkan sivukuluja. Niin ikään avoinna on se, mikäli EPPO ei näitä kuluja maksa, maksetaanko ne Suomen valtion toimesta vai jätetäänkö ne sanotun syyttäjän hoidettavaksi hänen omaan vapaaehtoisuuteensa perustuvilla järjestelyillään. Käräjäoikeuden näkemyksen mukaan jälkimmäinen vaihtoehto on asetuksen 96 artiklan 6 kohdan tarkoituksen vastainen ja esitys tältä osin kaipaa täsmennystä.

Oikeusministeriö toteaa, että tarkemmat keskustelut valtuutettujen syyttäjien työpanoksen jakautumisesta EPPO:n ja kansallisten syyttäjäntehtävien välillä sekä palkanmaksusta ja palkan sivukuluista, käsittäen sosiaali- ja työttömyysturva- sekä työeläkemaksut, ovat edelleen käynnissä. Vaikka neuvotteluja näistä palkanmaksuun liittyvistä yksityiskohdista vielä käydään, hallituksen esitys on tuotu eduskuntaan ja valtuutettujen syyttäjien hakumenettely käynnistetty, koska EPPO voi aloittaa toimintansa jo alkuvuodesta ja voimakasta painetta EPPO:n aloittamiseen liittyvien toimien edistämiseen on erityisesti EU:n suunnalta. Todennäköiseltä kuitenkin jo tässä vaiheessa vaikuttaa, että palkan sivukuluja ei makseta EPPO:n toimesta, mistä syystä tulee harkittavaksi asian järjestäminen kansallisesti joko siten, että Suomen valtio maksaa kyseisiä kuluja tai että nämä hoidetaan vapaaehtoisilla järjestelyillä, joissa valtuutettu Euroopan syyttäjä maksaa kulut itse.

Oikeusministeriö huomauttaa, että EPPO-asetuksen 96 artiklan 6 kohdan mukaan on varmistettava asianmukaiset järjestelyt, jotta valtuutettujen Euroopan syyttäjien kansallisen järjestelmän mukaiseen sosiaaliturvaan, eläkkeeseen ja vakuutuksen kattavuuteen liittyvät oikeudet säilyvät. On myös varmistettava, että valtuutetun Euroopan syyttäjän palkan kokonaismäärä ei ole alhaisempi kuin mitä hän saisi pelkästään kansallisen syyttäjän

toimesta. Asetuksen johdanto-osan 116 kappaleen mukaan kukin jäsenvaltio säilyttää toimivaltansa määrittää lainsäädännössään unionin lainsäädännön mukaisesti edellytykset etuuksien myöntämiseksi sosiaaliturvajärjestelmässään. Asetuksen perusteella ei siten ole selvää, miten sivukulujen maksaminen tulee tai voidaan ratkaista tilanteessa, jossa kansallisessa järjestelmässä ei normaalisti maksettaisi sivukuluja. Tämänhetkisten tietojen mukaan osa jäsenvaltioista on päätymässä ratkaisuun, että valtuutetut Euroopan syyttäjät maksavat sivukulut itse, osa jäsenvaltioista taas on valmistellut tai valmistelemassa lainsäädäntöä siitä, että valtio vastaa sivukuluista. Asetuksen sisällön lopullisen tulkinnan voi viime kädessä ratkaista Euroopan unionin tuomioistuin.

Oikeusministeriö on selvittänyt kansallista tilannetta ja vaihtoehtoja yhdessä sosiaali- ja terveysministeriön, valtiovarainministeriön ja valtakunnansyyttäjän toimiston kanssa. Oikeusministeriö viittaa sosiaali- ja terveysministeriön asiassa lakivaliokunnalle toimittamaan lausuntoon, jossa sosiaali- ja terveysministeriö on todennut selvittelevänsä yhdessä muiden asianosaisten ministeriöiden ja viranomaisten kanssa, kuinka sosiaaliturva voidaan asetuksen 96 artiklan edellyttämällä tavalla järjestää valtuutetuille Euroopan syyttäjille. Tähän kokonaisuuteen sisältyvät eläke-, työtapaturma- ja ammattitauti-, sairausvakuutus- ja työttömyysvakuutusmaksut sekä etuudet. Sosiaaliturvan järjestäminen täysin vastaavalla tavalla kuin kansallisissa tehtävissä työskenteleville syyttäjille edellyttäisi tämänhetkisen arvion mukaan lainmuutoksia.

Oikeusministeriö toteaa, että sosiaali- ja terveysministeriön lausunnossa kuvatulla tavalla asian selvittely jatkuu edelleen. Jo tähänastisten selvittelyjen perusteella lainsäädännön muuttaminen siten, että Suomi maksaisi kahden valtuutetun Euroopan syyttäjän palkan sivukulut siltä osin kuin Suomi ei maksa näiden palkkaa poikkeaisi kuitenkin varsin merkittävällä tavalla kansallisessa lainsäädännössä omaksutuista perusratkaisuista ja vaatisi usean ministeriön vastuualueella olevaa laaja-alaista lainvalmistelua, jossa työmarkkinajärjestötkin olisivat edustettuina. Oikeusministeriö korostaa, että EPPO:n toiminnan alkuvaiheessa omaksuttavaan ratkaisuun on mahdollista palata myös toiminnan käynnistyttyä, jos tämä nähdään tarpeelliseksi.

Oikeusministeriö toteaa, että ratkaisu palkan sivukulujen osalta liittyy myös vielä avoinna olevaan keskusteluun siitä, miten valtuutettujen Euroopan syyttäjien palkanmaksu hoidetaan. Tiedossa on, että EPPO vastaa valtuutettujen Euroopan syyttäjien palkanmaksusta siltä osin kuin nämä hoitavat EPPO:n toimivaltaan kuuluvia rikosasioita, mutta asian tekninen toteutustapa on vielä keskustelussa ja vaikuttaa siihen, voitaisiinko osa palkan sivukuluista maksaa Suomen valtion toimesta jo nykylainsäädännön perusteella. Oikeusministeriö katsoo selvää asetuksen perusteella joka tapauksessa olevan, että asetuksen perusteella valtuutetun Euroopan syyttäjän palkan kokonaismäärän ei tule olla alhaisempi kuin mitä hän saisi pelkästään kansallisen syyttäjän toimesta. Sivukuluja koskevassa ratkaisussa tulee sanotun johdosta varmistaa, että tehtävästä sivukulujen maksamisen jälkeen jäävä korvaus on vähintään sama kuin vastaavissa kansallisen syyttäjän tehtävissä. Ratkaisu varmistetaan ennen valtuutettujen Euroopan syyttäjien nimittämistä siten, että tehtäviä hakeneet henkilöt voivat ottaa sen huomioon ratkaistessaan,

haluavatko he edelleen hakea tehtävää. Oikeusministeriö korostaa, että myös valtuutettujen Euroopan syyttäjien tehtävän hakuilmoituksessa on todettu palkanmaksuun liittyvän vielä avoinna olevia yksityiskohtia.

Oikeusministeriö katsoo, etteivät asiasta saadut lausunnot edellytä muutoksia hallituksen esitykseen.

Työnantajavelvoitteista vastaaminen

Syyttäjälaitos on katsonut, että esitystä tulee täydentää siten, että todettaisiin Euroopan syyttäjänviraston vastaavan niistä työnantajavelvoitteista, jotka liittyvät sen käyttämään työnjohto-oikeuteen tai maksamiin etuuksiin. Koska Euroopan syyttäjänvirasto vastaa osasta palvelussuhteen etuuksista, joista on säädetty kansallisessa lainsäädännössä tai sovittu virkaehtosopimuksella, tulee esitystä täydentää myös siten, että valtuutetun Euroopan syyttäjän tehtävän ajan virkasuhteessa noudatetaan asetuksessa säädettyjä tai sen nojalla päätettyjä palvelussuhteen ehtoja sen sijaan, mitä valtion virkaehtosopimuslaissa on samassa asiassa säädetty tai sen nojalla sovittu tai päätetty.

Oikeusministeriö toteaa, että asia osaltaan liittyy edellä käsiteltyyn siitä, mikä taho on vastuussa palkan sivukulujen maksamisesta. Oikeusministeriö katsoo, että kansallisessa lainsäädännössä ei voida säätää asetuksesta poikkeavia tai asetukseen nähden ylimääräisiä velvoitteita EPPO:lle. Tämän sijaan tulee noudattaa suoraan sovellettavan asetuksen säännöksiä asiasta.

Palvelussuhteen ehtojen osalta oikeusministeriö lisäksi huomauttaa, että esityksessä ehdotetun Suomen osallistumista EPPO:n toimintaan koskevan lain (EPPO-laki) 6 §:n perusteluissa todetun mukaisesti EPPO käyttää laajasti työnantajalle kuuluvaa työnjohto-oikeutta suhteessa valtuutettuihin Euroopan syyttäjiin ja vastaa asetuksen mukaisesti myös osaltaan heille palvelussuhteen perusteella kuuluvista eduista ja oikeuksista. Asetuksessa säädetyt tai sen nojalla päätetyt Euroopan syyttäjänviraston noudattamat palvelussuhteen ehdot ovat osittain päällekkäisiä valtion virkasuhteessa noudatettavien ehtojen kanssa. Tämä toimivalta rajaa kansalliselle viranomaiselle muutoin virkasuhteen työnantajana kuuluvia oikeuksia ja velvollisuuksia ja virkasuhde Syyttäjälaitokseen poikkeaa näin ollen siitä palvelussuhteesta, josta on säädetty valtion virkamieslaissa.

Oikeusministeriö katsoo, ettei Syyttäjälaitoksen asiasta lausuma edellytä muutoksia hallituksen esitykseen.

Rahanpesu liitännäisrikoksena

Keskusrikospoliisi pitää tulkinnanvaraisena sitä, voidaanko rahanpesurikos katsoa liitännäisrikokseksi sillä perusteella, että se katsotaan välineelliseksi unionin taloudellisia etuja vahingoittavan rikoksen tekemiseksi tarkoituksena varmistaa siitä saatava hyöty. Esityksessä ei esitetä EPPO-asetuksen 22 artiklan toimivallan aiheuttavan tarvetta täydentä-

välle kansalliselle lainsäädännölle. Keskusrikospoliisi kiinnittää huomiota rahanpesurikoksien tulkinnanvaraisuuteen EPPO:n toimivaltasäännöksissä niissä tapauksissa, joissa esirikos ja siihen liittyvä rahanpesurikos tutkitaan ja käsitellään erillisinä rikosasioina.

Oikeusministeriö toteaa, että esityksessä tarkoituksena on ollut kansallisen lainsäädännön muuttaminen vain siltä osin kuin se on asetuksen perusteella välttämätöntä. Oikeusministeriö korostaa muun muassa professori Melanderin lausunnossaan pitäneen tätä lähtökohtaa perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännönkin johdosta perusteltuna. Tulli taas on kirjallisessa lausunnossaan katsonut, että esityksessä ehdotetut säännökset koskevat asioita, joita Suomessa on perusteltua tarkentavasti käsitellä.

Oikeusministeriö huomauttaa, että EPPO-asetus on jäsenvaltioissa suoraan sovellettavaa lainsäädäntöä eikä asetuksen sisältöä lähtökohtaisesti saa kansallisessa lainsäädännössä toistaa. EPPO:n rikosoikeudelliseen toimivaltaan kuuluvat EPPO-asetuksen säännösten mukaisesti rikokset, joista säädetään unionin taloudellisiin etuihin kohdistuvien petosten torjunnasta rikosoikeudellisin keinoin annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä (EU) 2017/1371 (jäljempänä unionipetosdirektiivi) sekä näihin rikoksiin erottamattomasti liittyvät asetuksen 22 artiklan 3 kohdassa tarkoitetut rikokset, niin kutsutut liitännäisrikokset. Direktiivin velvoitteet on Suomessa pantu täytäntöön 1.4.2019 voimaan tulleilla, rikoslain ja valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain muuttamista koskevilla laeilla (368/2019 ja 369/2019).

Oikeusministeriö toteaa, että EPPO-asetuksen johdanto-osan 54 kappaleen mukaan toiseen rikokseen erottamattomasti liittyvien rikosten käsitteen osalta olisi otettava huomioon asiaa koskeva oikeuskäytäntö, jossa ne bis in idem -periaatetta sovellettaessa pidetään merkityksellisenä kriteerinä konkreettisten tekojen identtisyyttä (tai olennaisesti samoja tekoja), jolla tarkoitetaan sitä, että on kyse joukosta konkreettisia seikkoja, jotka ajallisesti ja alueellisesti liittyvät erottamattomasti toisiinsa. EU-tuomioistuimella on toimivalta antaa ennakkoratkaisu asetuksen 22 artiklan tulkinnasta, joka liittyy EPPO:n ja toimivaltaisten kansallisten viranomaisten mahdolliseen toimivaltaristiriitaan. Asetuksen 25 artiklan 6 kohdan mukaisesti, jos EPPO ja kansalliset syyttäjäviranomaiset ovat eri mieltä siitä, kuuluuko rikollinen toiminta esimerkiksi 22 artiklan 3 kohdan soveltamisalaan, ne kansalliset viranomaiset, jotka ovat toimivaltaisia päättämään syytetoimia koskevan toimivallan jakamisesta kansallisella tasolla, päättävät kenellä on toimivalta tutkia tapaus. Tätä koskevasta menettelystä ehdotetaan säädettäväksi EPPO-lain 9 §:ssä.

Oikeusministeriö korostaa, että asetuksen 13 artiklan 3 kohdan ja esitetyn EPPO-lain 6 §:n mukaisesti valtuutetut Euroopan syyttäjät voivat hoitaa myös kansallisen syyttäjän tehtäviä siinä määrin kuin se ei estä heitä täyttämästä tämän asetuksen mukaisia velvoitteitaan. Tämän voidaan katsoa käytännössä helpottavan liitännäisrikoksia koskevien kriteerien tulkintaan liittyviä mahdollisia ongelmatilanteita.

Oikeusministeriö katsoo, ettei Keskusrikospoliisin asiasta lausuma edellytä muutoksia hallituksen esitykseen.

Esitutkintatoimenpiteisiin liittyvät kustannukset

Keskusrikospoliisi kiinnittää huomiota tilanteeseen, jossa samaan asiakokonaisuuteen liittyviä osioita voitaisiin tutkia useassa eri maassa ja EPPO päätäntävallallaan määrää asian tutkinnan tiettyyn yksittäiseen jäsenvaltioon. Tutkintatoimenpiteisiin liittyvät kustannukset saattavat tällöin olla merkittäviä ja keskittyä yhden jäsenvaltion maksettavaksi. Päätäntävalta EPPO-asioiden tutkimisesta on EPPO:lla ja EPPO myös päättää korvaako se tutkintatoimenpiteistä aiheutuneita kustannuksia EPPO-asetuksen 91 artiklan 6 kohdan nojalla. Kansallisilla viranomaisilla ei tässä ole päätäntävaltaa. Kansallisessa lainsäädännössä tulisi Keskusrikospoliisin mukaan ottaa huomioon myös mahdolliset muut kustannukset, joita voi aiheutua EPPO:n toimivaltaan kuuluvissa rikoksissa. Esimerkiksi talousrikos- ja rahanpesurikoksissa käännöskustannukset voivat kasvaa huomattavan suuriksi. Keskusrikospoliisi toteaa, että esitutkintatoimenpiteisiin liittyvillä kustannuksilla saattaa olla merkittäviä taloudellisia vaikutuksia, jotka tulisi ottaa huomioon. Keskusrikospoliisi esittää, että kustannusten jaosta EPPOn ja jäsenvaltioiden välillä säädettäisiin mahdollisimman selkeästi.

Oikeusministeriö toteaa viitaten edellisessä kohdassa sanottuun, että esityksessä tarkoituksena on ollut kansallisen lainsäädännön muuttaminen vain siltä osin kuin se on asetuksen perusteella välttämätöntä. Oikeusministeriö viittaa tältä osin myös hallintovaliokunnan asiaa koskevaan lausuntoon HaVL 26/2020 vp, jonka mukaan hallintovaliokunta pitää perusteltuna, että Suomen osallistuminen EPPO:n toimintaan toteutetaan mahdollisimman pienin muutoksin kansalliseen lainsäädäntöön. EPPO-asetus on jäsenvaltioissa suoraan sovellettavaa unionilainsäädäntöä eikä asetuksen sisältöä lähtökohtaisesti saa kansallisessa lainsäädännössä toistaa. Asetuksen 91 artiklan 5 kohdan mukaan toimivaltaisten kansallisten viranomaisten tutkintatoimenpiteisiin ja oikeusapuun liittyvät kustannukset eivät periaatteessa sisälly EPPO:n toimintamenoihin. Artiklan 6 kohdan mukaan, jos EPPOn puolesta kuitenkin toteutetaan poikkeuksellisen kallis tutkintatoimenpide, valtuutetut Euroopan syyttäjät voivat omasta aloitteestaan tai toimivaltaisten kansallisten viranomaisten perustellusta pyynnöstä kuulla pysyvää jaostoa siitä, voisiko EPPO vastata osittain tutkintatoimenpiteen kustannuksista. Pysyvä jaosto voi tämän jälkeen EPPO:n hallintojohtajaa kuultuaan ja erityisissä olosuhteissa toteutetun toimenpiteen oikeasuhteisuuden ja kustannusten poikkeuksellisuuden perusteella päättää hyväksyä tai hylätä pyynnön näiden perusteluiden arvioinnista EPPO:n sisäisessä työjärjestyksessä annettujen sääntöjen mukaisesti. Hallintojohtaja päättää tämän jälkeen myönnettävän avustuksen määrästä käytettävissä olevien varojen perusteella.

Oikeusministeriö katsoo, ettei Keskusrikospoliisin asiasta lausuma edellytä muutoksia hallituksen esitykseen.

Valtuutetun Euroopan syyttäjän nimittäminen (EPPO-lain 4 §)

Syyttäjälaitos on todennut, että EPPO-lain 4 §:n 3 momentissa on säädetty valtuutetun Euroopan syyttäjän nimittämisestä määräajaksi kansalliseen syyttäjän virkaan. Säännöksen mukaan valtuutettu Euroopan syyttäjä nimitetään kansalliseen virkaan määräajaksi, ellei häntä ole jo nimitetty syyttäjänvirkaan. Koska sanotun momentin mukaan syyttäjänvirassa jo olevaa henkilöä ei siis nimitettäisi uuteen virkaan tai virkasuhteeseen, ei

tällaiselle henkilölle ole tarpeen myöskään myöntää virkavapaata omasta virastaan. Ehdotuksen 4 §:n 4 momentti tulee näin ollen muuttaa yhdenmukaiseksi 3 momentin kanssa. Säännös virkavapaasta tulisi koskemaan vain niitä virkamiehiä, joilla ei jo ole syyttäjänvirkaa Syyttäjälaitoksessa.

Syyttäjälaitos on lisäksi todennut, että valtuutetun Euroopan syyttäjän tehtävän päättymisestä on säädetty Euroopan syyttäjänvirastosta annetussa asetuksessa, jota täydentävät viraston kollegion tekemät täsmentävät säännökset. Tehtävän päättyminen ei ole täysin yhdenmukainen valtion virkamieslain virkasuhteen päättymistä koskevien säännösten kanssa. Koska valtuutetuksi syyttäjäksi syyttäjänvirkaan voidaan nimittää muukin kuin henkilö, jolla jo on syyttäjänvirka, jonka hoitamista hän jatkaa valtuutetun syyttäjän tehtävän päättyessä, olisi laissa todettava tällaisen virkasuhteen päättyvän ilman irtisanomista tai muutakaan virkasuhteen päättymistä tarkoittavaa toimenpidettä valtuutetun Euroopan syyttäjän tehtävän päättyessä.

Oikeusministeriö toteaa, että ehdotetun EPPO-lain 4 §:n 4 momentin mukaan valtuutettu Euroopan syyttäjä nimitetään määräajaksi syyttäjänvirkaan Syyttäjälaitokseen, jos häntä ei ole nimitetty syyttäjänvirkaan. Pykälän 5 momentin mukaan valtuutetuksi Euroopan syyttäjäksi nimitetylle on myönnettävä palkatonta virkavapaata virastaan siksi ajaksi, kun hän toimii valtuutettuna Euroopan syyttäjänä. Pykälää koskevien perustelujen mukaan valtuutettu Euroopan syyttäjä nimitettäisiin määräajaksi syyttäjän virkaan sille ajalle, jonka hän toimii valtuutettuna Euroopan syyttäjänä, mikäli hänellä ei ole jo syyttäjän virkaa. Säännöksen tarkoituksena olisi mahdollistaa valtuutetun Euroopan syyttäjän tehtävä myös tuomioistuimissa työskenteleville virkamiehille sekä muille syyttäjän kelpoisuusvaatimukset ja tehtävän edellyttämät ammatilliset ja muut vaatimukset täyttäville henkilöille. Määräaikaisen virkasuhteen kesto olisi sidoksissa valtuutetun Euroopan syyttäjän tehtävään. Mikäli EPPO irtisanoo tai muusta syystä päättää valtuutetun Euroopan syyttäjän tehtävän, päättyy myös sellainen määräaikainen syyttäjän tehtävä, johon henkilö on nimitetty valtuutetun Euroopan syyttäjän tehtävän johdosta.

Oikeusministeriö huomauttaa, että esitetyn EPPO-lain 4 §:n 4 momentin tarkoituksena on muun ohessa varmistaa, että valtuutettuna Euroopan syyttäjänä toimivalla henkilöllä on myös kansallinen syyttäjän virka valtuutettuna Euroopan syyttäjänä toimimisen ajan. Pykälän 5 momentin tarkoituksena taas on sitä koskevien perustelujen mukaan varmistaa valtuutetuksi Euroopan syyttäjäksi nimitetyn henkilön oikeus saada palkatonta virkavapaata muusta virastaan siksi ajaksi, kun hän toimii valtuutetun Euroopan syyttäjän tehtävässä. Jos henkilöllä on jo syyttäjän virka hänen tullessaan nimitetyksi valtuutetuksi Euroopan syyttäjäksi, henkilöllä ei olisi syytä hakea virasta virkavapaata. Oikeusministeriö korostaa, että 5 momentissa on kysymys nimenomaan *oikeudesta* virkavapaaseen. Oikeusministeriö arvioi tämän käyvän ilmi ehdotetusta säännöksestä ja sitä koskevista esityksen perusteluista. Jos momentin muotoilua kuitenkin muutettaisiin, asiassa tulisi ottaa huomioon myös ehdotetun EPPO-lain 3 §:n 4 momentissa käytetty vastaava muotoilu sekä muualla lainsäädännössä käytetyt vastaavat muotoilut.

Syyttäjälaitoksen jälkimmäisen huomion valtuutetun Euroopan syyttäjän tehtävän päättymisestä osalta oikeusministeriö huomauttaa, että perustelujen mukaisesti valtuutettu

Euroopan syyttäjä nimitettäisiin määräajaksi syyttäjän virkaan sille ajalle, jonka hän toimii valtuutettuna Euroopan syyttäjänä, mikäli hänellä ei ole jo syyttäjän virkaa. Oikeusministeriö katsoo, että määräaikaisen virkasuhteen ollessa siten suoraan sidottu valtuutetun Euroopan syyttäjän tehtävän, päättyisi kyseinen virkasuhde jo ehdotetun sääntelynkin perusteella valtuutetun Euroopan syyttäjän tehtävän päättyessä.

Oikeusministeriö katsoo, ettei Syyttäjälaitoksen asiasta lausuma edellytä muutoksia hallituksen esitykseen.

Esitutkintaviranomaisen ilmoitus kansallisesti toimivaltaiselle syyttäjälle (EPPO-lain 7 §)

Syyttäjälaitos on todennut, että esityksen mukaan esitutkintaviranomainen tekisi ilmoituksen kansallisesti toimivaltaiselle syyttäjälle rikosasiasta, jossa oletettavasti on kysymys EPPO:n toimivaltaan kuuluvasta teosta. Kyseinen syyttäjä puolestaan ilmoittaisi asiasta valtuutetulle Euroopan syyttäjälle. Syyttäjälaitoksen mukaan tätä ratkaisua ei voida pitää onnistuneena. Tarkoituksenmukaisinta, selvintä ja nopeinta Syyttäjälaitoksen mukaan olisi, että esitutkintaviranomainen tekee ilmoituksen tällaisesta rikoksesta ilman välikäsiä suoraan valtuutetulle Euroopan syyttäjälle. Mikäli ilmoitus olisi tehty poikkeuksellisesti muulle syyttäjälle, tulisi tämän siirtää asia viivytyksettä valtuutetulle syyttäjälle.

Sisäministeriö on todennut, että EPPO-asetuksen 24 artiklan ja EPPO-lain 7 §:n tarkoittama ilmoittaminen on asiallisesti sama kuin voimassa olevassa esitutkintalain (805/2011) 5 luvun 1 §:ssä 1 momentissa säännelty poliisin ilmoitus syyttäjälle. Esitutkintalain 5 luvun 1 §:n 2 momentissa ehdotetaan säädettäväksi, että ”Esitutkintaviranomaisen on viipymättä ilmoitettava syyttäjälle myös rikosasiasta, jossa Euroopan syyttäjänvirasto voi käyttää toimivaltaa.” Sisäministeriön näkemyksen mukaan uusi 2 momentti ei muuta vallitsevaa asiantilaa, jossa poliisin ilmoitus syyttäjille hoidetaan tietojärjestelmien kautta.

Poliisihallitus on todennut, että esityksellä on tarkoitus muuttaa myös esitutkintalain 5 luvun 1 §:ää siltä osin, kuin se koskee syyttäjälle ilmoittamista. Kyse on selventävästä lisäyksestä, joka on sinänsä asiallinen. Vallitseviin käytäntöihin se ei aiheuta muutosta, sillä EPPO:n toimivaltaan kuuluvat rikokset ovat luonteeltaan sellaisia, että jo nykyään niistä ilmoittaminen syyttäjälle on ohjeistettu sekä Poliisihallituksen että syyttäjälaitoksen sisällöltään samanlaisissa ohjeissa. Ilmoittaminen tapahtuu samoja muotoja ja keinoja noudattaen kuin muissakin rikosasioissa muun muassa Patja-Sakari -yhteyden avulla.

Keskusrikospoliisi kannattaa tältä osin esitystä ja katsoo, että on luontevaa, että ilmoitus EPPO:n toimivaltaan kuuluvista rikoksista menee esitutkintaviranomaiselta kansalliselle syyttäjälle nykyisen ilmoituskäytännön mukaisesti. Keskusrikospoliisi toteaa, ettei ole tarkoituksenmukaista muuttaa esitutkintaviranomaisen ja syyttäjän väliseen ilmoitusvelvollisuuteen liittyviä menettelytapoja.

Oikeusministeriö toteaa, että esityksessä tarkoituksena on ollut kansallisen lainsäädännön muuttaminen vain siltä osin kuin se on asetuksen perusteella välttämätöntä. Esityksellä ei ole haluttu luoda EPPO:n toimivaltaan mahdollisesti kuuluvien asioiden osalta toimivista kansallisista ratkaisuista poikkeavia ratkaisuja. Valittua linjaa on pidetty perusteltuna muun ohessa siksi, että Suomessa arvioidaan olevan vain yksittäisiä EPPO:n muodolliseen toimivaltaan kuuluvia rikosasioita vuosittain. Näistäkään asioista EPPO ei välttämättä ota kaikkia hoidettavakseen, vaan se voi jättää sen toimivaltaan kuuluvia rikosasioita asiaa harkittuaan kansallisesti toimivaltaisten viranomaisten hoidettaviksi. Lisäksi on syytä huomata, että ehdotetussa esitutkintalain 5 §:n muutoksessa tarkoitetuissa tilanteissa kyseessä ei välttämättä ole EPPO:n muodolliseen toimivaltaan lopulta kuuluva asia, vaan epäily tällaisesta asiasta. Normaalista ilmoittamismenettelystä poikkeavien ilmoitusmenettelyjen voidaan osaltaan arvioida pidentävän ilmoittamiseen kuluvaa aikaa ja lisäksi asian käsittelyaikaa siinä tapauksessa, että EPPO ei ota asiaa käsiteltäväkseen ja se siinä vaiheessa siirretään toimivaltaiselle kansalliselle syyttäjälle. Oikeusministeriö viittaa myös tältä osin hallintovaliokunnan asiaa koskevaan lausuntoon HaVL 26/2020 vp, jonka mukaan hallintovaliokunta pitää perusteltuna, että Suomen osallistuminen EPPO:n toimintaan toteutetaan mahdollisimman pienin muutoksin kansalliseen lainsäädäntöön. Oikeusministeriön käsityksen mukaan edellä todetut seikat, kuten myös esitutkintaviranomaisten ja sisäministeriön lakivaliokunnalle antamat lausunnot puoltavat sitä esityksessä omaksuttua ratkaisua, että esitutkintaviranomainen tekisi ilmoituksen oletettavasti EPPO:n toimivaltaan kuuluvasta teosta kansallisesti toimivaltaiselle syyttäjälle, jolta tieto siirtyisi EPPO:lle.

Oikeusministeriö katsoo, ettei Syyttäjälaitoksen asiasta lausuma edellytä muutoksia hallituksen esitykseen.

Toimivallan käyttöä koskevan erimielisyyden ratkaiseminen (EPPO-lain 9 §)

Asiaa hoitaneen syyttäjän tilaisuus tulla kuulluksi käräjäoikeudessa

Etelä-Suomen syyttäjäalue on todennut EPPO-lain 9 §:ssä säädettävän menettelystä EPPO-asetuksen 25 artiklan 6 kohdassa tarkoitetun kansallisen syyttäjäviranomaisen ja EPPO:n välisen toimivallan käyttöä koskevan erimielisyyden ratkaisemisesta. Ehdotetun 9 §:n 1 momentin mukaan toimivaltaristiriidan ratkaisisi Suomessa valtakunnansyyttäjä ja tämä päätös olisi saatettava Helsingin käräjäoikeuden ratkaistavaksi. Ehdotetun 9 §:n 3 momentin mukaan käräjäoikeuden tulee varata Euroopan syyttäjänvirastolle ja asiaa hoitaneelle syyttäjälle tilaisuus tulla kuulluksi asiassa. Etelä-Suomen syyttäjäalue pitää muotoilua ongelmallisena valtakunnansyyttäjän devoluutio- ja substituutio-oikeuden näkökulmasta. Erityisesti tilanteissa, joissa valtakunnansyyttäjän lakiesityksen 9 §:n 1 momentin mukainen päätös tapahtuisi EPPO:n eduksi, joutuisi ehdotuksen 9 §:n 3 momentissa mainittu asiaa käsitellyt syyttäjä antamaan lausunnon käräjäoikeudelle kansallisena esimiehenään toimivan valtakunnansyyttäjän ratkaisusta. Asiaa käsittelevä syyttäjä ei toisin sanoen antaisi lausuntoa itsenäisenä ja riippumattomana syyttäjäviranomaisena. Etelä-Suomen syyttäjäalue ehdottaa, että ehdotetusta 9 § 3 momentista poistettaisiin viittaus asiaa hoitaneeseen syyttäjään ja se korvattaisiin esimerkiksi valtakunnansyyttäjällä.

Helsingin käräjäoikeus katsoo, että ehdotettu pykälä kattaa ratkaisemisen näkökulmasta tarpeelliset säännökset. Asian käsittelyyn ehdotetaan sovellettavaksi oikeudenkäymiskaaren 8 luvun säännöksiä hakemusasioiden käsittelystä. Valinta on perusteltu, sillä sanotut säännökset mahdollistavat ratkaisemisen näkökulmasta järkevän menettelytavan kuhunkin tilanteeseen. Ylipäänsä on arvioitavissa, että tämä toimivalta tulee käytettäväksi vain harvoin.

Oikeusministeriö toteaa Etelä-Suomen syyttäjäalueen huomion osalta tarkoituksena ehdotetussa EPPO-lain 9 §:n 3 momentissa olevan, että varataan molemmille asiaa ja toimivaltaristiriitaa parhaiten tuntevalle taholle tilaisuus tulla kuulluksi. Asiaa hoitanut kansallinen syyttäjä on lisätty momenttiin esitystä edeltäneestä työryhmämietinnöstä Helsingin ja Pirkanmaan käräjäoikeuksilta saadun lausuntopalautteen johdosta. Tarkoituksena on, että näin Helsingin käräjäoikeus voisi tehdä toimivaltaristiriitaa koskevan ratkaisunsa parhaan mahdollisen tiedon varassa.

Oikeusministeriö huomauttaa, että valtakunnansyyttäjän kuuleminen valtakunnansyyttäjän itsensä tekemästä ratkaisusta ei vaikuttaisi vastaavan säännöksen tarkoitusta. Myös tilanteessa, jossa valtakunnansyyttäjän päätös tapahtuisi EPPO:n eduksi, perustellumpana voidaan pitää asiaa hoitaneen ja asiasta valtakunnansyyttäjän kanssa eri mieltä olevan asiaa hoitaneen syyttäjän kuulemista. Joka tapauksessa selvää säännöksen sanamuodon perusteella on, että kyseessä on vain tilaisuus tulla kuulluksi, ja lopullisen ratkaisun asiassa tekee käytettävissään olevan tiedon perusteella käräjäoikeus.

Oikeusministeriö katsoo, ettei Etelä-Suomen syyttäjäalueen asiasta lausuma edellytä muutoksia hallituksen esitykseen.

Muutoksenhakukielto

Professori Melander toteaa, että EPPO-lain 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 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 Melanderin mukaan tältä osin pitää osin ongelmallisena. Ensinnäkin on huomattava, että käräjäoikeuden ratkaisussa ei olisi varsinaisesti kysymys muutoksenhakuasiassa annettavasta ratkaisusta vaan pikemmin siitä, että valtakunnansyyttäjä alistaa ratkaisunsa käräjäoikeuden vahvistettavaksi. Täl-

lainen lainsäädännöllinen ratkaisu ei ole yleisten tuomioistuinten toimintaan liittyen erityisen tavanomainen. Joka tapauksessa saattaisi Professori Melanderin mukaan 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 Melanderin mukaan 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. Melanderin mukaan 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.

Korkein oikeus katsoo, että hallituksen esityksen mukaiselle muutoksenhakujärjestelylle on esitetty asianmukaiset perusteet. Niin kuin lakiehdotuksen perusteluissa on todettu, ehdotettua valitusoikeuden rajaamista vastaava sääntely on omaksuttu laissa rikosoikeudellisia menettelyjä koskevien toimivaltaristiriitojen ehkäisemisestä ja ratkaisemisesta (295/2012). Myös tuo laki koskee nimenomaan toimivaltakysymyksiä rikosoikeudellisessa yhteistyössä, eikä siten samassa määrin aineelliseen rikosoikeuteen kytkeytyviä kysymyksiä kuin esimerkiksi luovuttamislainsäädäntö. Muutoksenhakujärjestelyjen johdonmukaisuuteen liittyvät syyt siten puoltavat myös nyt po. toimivaltaristiriitojen ratkaisemista koskevissa asioissa muutoksenhakuoikeuden rajoittamista vastaavalla tavalla kuin laissa 295/2012. Valitusoikeuden rajoittamiselle on nyt arvioitavana olevissa tilanteissa itse asiassa vahvemmat perusteet kuin laissa 295/2012 juuri siihen hallituksen esityksessäkin todettuun nähden, että nyt kysymyksessä olevissa asioissa käräjäoikeuden arvioitavana on ylimmän syyttäjätason eli valtakunnansyyttäjän tai ylimmän laillisuusvalvojan ensi asteena tekemä ratkaisu.

Korkein oikeus toteaa, että jos muutoksenhaku kuitenkin päädytään ohjaamaan Helsingin käräjäoikeudesta korkeimpaan oikeuteen, välttämätöntä on, että valitusoikeus joka tapauksessa edellyttää valitusluvan myöntämistä. Asioissa on kysymys pelkästään toimivaltaa koskevan kysymyksen ratkaisemisesta, ja lakiehdotuksen mukaan ne käsitellään käräjäoikeudessa yhden tuomarin kokoonpanossa. Nämä seikat huomioon ottaen asia tulisi voida korkeimmassa oikeudessa käsitellä ja ratkaista myös kolmen tuomarin kokoonpanossa vastaavasti kuin EU-luovutuslain 41 §:n 1 momentissa on luovuttamisasioiden osalta säädetty. Lakiin olisi siksi sisällytettävä myös tätä tarkoittava säännös, jos muutoksenhakuoikeudesta korkeimpaan oikeuteen päädytään säätämään.

Helsingin hovioikeus toteaa hallituksen esitykseen viitaten, että valituskiellosta käräjäoikeuden ratkaisuun säädetään vastaavalla tavalla toimivaltaristiriitojen ehkäisemisestä ja ratkaisemisesta (295/2012) annetun lain 19 §:ssä. Mainitun lain muutoksenhakukielto koskee käräjäoikeuden ratkaisua, jossa rikosasian asianosainen, jota koskeva esitutkinta tai syytetoimet on päätetty siirtää toisesta jäsenvaltiosta Suomeen tai Suomesta toiseen jäsenvaltioon, on saattanut siirtämispäätöksen käräjäoikeuden käsiteltäväksi. Ehdotettu muutoksenhakukielto koskee syyttäjäviranomaisten keskinäisestä toimivallasta annettua käräjäoikeuden ratkaisua. Hovioikeus katsoo, ettei nyt ehdotetussa laissa puututa siinäkään määrin yksittäisen henkilön oikeudelliseen asemaan kuin ensiksi mainitussa laissa. Ehdotettu muutoksenhaku on myös johdonmukainen sanotun jo voimassa olevan muutoksenhakukiellon kanssa. Muutoksenhakukieltoa puoltavat hovioikeuden mukaan hallituksen esityksessä todetuin tavoin toimivaltaristiriitoihin liittyvien asioiden joutuisa menettely ja kysymyksen ratkaiseminen mahdollisimman varhaisessa vaiheessa aloitettua tutkintaa. Edelleen hallituksen esityksessä on hovioikeuden mukaan asianmukaisesti tuotu esiin se, että Helsingin käräjäoikeudella on epäselvässä tilanteessa velvollisuus pyytää EU:n tuomioistuimelta ennakkoratkaisua EPPO-asetuksen tulkinnasta. Helsingin hovioikeus ei siksi näe estettä sille, että muutoksenhakukiellosta säädetään hallituksen esityksessä esitetyllä tavalla.

Eduskunnan perustuslakivaliokunnan esitystä koskevassa lausunnossa **PeVL 39/2020 vp** perustuslakivaliokunta painottaa sen merkitystä, että valtakunnansyyttäjän ratkaisuvallasta on suljettu pois ylimpien laillisuusvalvojien ja EPPO:n väliset toimivaltaristiriidat. Säännöksen mukaan valtioneuvoston oikeuskanslerin tai eduskunnan oikeusasiamiehen toimiessa asiassa kansallisena syyttäjäviranomaisena tämän tulee toimittaa toimivallan käyttöä koskeva asia Helsingin käräjäoikeuden ratkaistavaksi. Käräjäoikeus on päätösvaltainen, kun siinä on yksin puheenjohtaja, eikä käräjäoikeuden ratkaisuun saa hakea muutosta valittamalla. Perustuslakivaliokunnan näkemyksen mukaan ratkaisun asiallinen merkitys edellyttää kuitenkin vähintään valituskiellon poistamista.

Oikeusministeriö toteaa, että esityksessä sekä korkeimman oikeuden ja Helsingin hovioikeuden kirjallisissa lausunnoissa on esitetty laajalti perusteluita sille, miksi asiassa on ehdotettu säädettäväksi käräjäoikeuden ratkaisuun muutoksenhakukielto. Oikeusministeriö lisäksi huomauttaa, että myöskään ylimmät laillisuusvalvojat eivät omissa lausunnoissaan ole pitäneet asiaa ongelmallisena. Oikeusministeriö siksi katsoo, että esitys on tältä osin perusteltu. Jos lakivaliokunta kuitenkin pitää perustuslakivaliokunnan lausunnon PeVL 39/2020 vp johdosta välttämättömänä mahdollistaa muutoksenhaku käräjäoikeuden toimivaltaristiriitaa koskevaan päätökseen, tulisi asiaa koskevien säännösten asian kiireellisyyden ja erityislaatuisuuden johdosta vastata rikoksen johdosta tapahtuvasta luovuttamisesta Suomen ja muiden Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä annetun lain (1286/2003, EU-luovuttamislaki) 37-42 §:ää. Lakiteknisesti yksinkertaisimpana tapana voidaan pitää viittausta mainittuihin EU-luovuttamislain säännöksiin EPPO-lain asiaa koskevassa säännöksessä. Perustelluinta ratkaisua harkitessa voidaan muun ohessa ottaa huomioon, että käytännössä säännöksessä tarkoitettujen tilanteiden voidaan olettaa olevan varsin harvinaisia, mutta toisaalta esimerkiksi luovuttamistilanteista poikkeavia, minkä voidaan katsoa puoltavan tiettyä joustavuutta menettelyä koskeviin säännöksiin.

Oikeusministeriön näkemyksen mukaan ehdotetun EPPO-lain 9 §:n 6 momentti tulisi tällöin muuttaa kuulumaan esimerkiksi seuraavasti.

> Käräjäoikeuden ratkaisuun saa hakea muutosta valittamalla korkeimpaan oikeuteen, jos korkein oikeus oikeudenkäymiskaaren (4/1734) 30 luvun 3 §:n nojalla myöntää valitusluvan. Menettelyyn sovelletaan soveltuvin osin mitä rikoksen johdosta tapahtuvasta luovuttamisesta Suomen ja muiden Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä annetun lain (1286/2003) 38-42 §:ssä asiasta säädetään.

Momentin perustelujen osalta voitaisiin viitata EU-luovuttamislain asiaa koskeviin perusteluihin. Olennaista olisi, että toimivaltaristiriitaa koskevaan käräjäoikeuden ratkaisuun saataisiin hakea muutosta valittamalla korkeimpaan oikeuteen, jos korkein oikeus myöntää valitusluvan. Lupa voitaisiin myöntää oikeudenkäymiskaaren 30 luvun 3 §:ssä säädetyillä perusteilla. Muutoksenhakemuksen tekemisen ja siihen vastaamisen määräajat vastaisivat EU-luovuttamislain määräaikoja. Korkein oikeus voisi käsitellä ja ratkaista asian kolmijäsenisessä jaostossa. Korkeimman oikeuden olisi käsiteltävä asia kiireellisesti. Asia olisi normaalisti ratkaistava 20 päivän kuluessa vastauksen toimittamiseen varatun ajan päättymisestä.

Pakkokeinojen käyttäminen (EPPO-lain 10 §)

Keskusrikospoliisi toteaa suhtautuvansa varauksella näkemykseen, jonka mukaan EPPO-asetuksen 30 artiklan 1 kohdan b ja d alakohdat eivät edellytä muutoksia kansalliseen lainsäädäntöön. Keskusrikospoliisin näkemyksen mukaan mahdollisuus rajoitusten käyttöön kansallisen lainsäädännön mukaisesti tulisi selkeästi käydä ilmi säännöksistä.

Helsingin käräjäoikeus toteaa, että sillä ei ole huomautettavaa ehdotetun 10 §:n sisällöstä.

Professori Melanderin mukaan esityksessä on asianmukaisesti tarkasteltu, mitkä pakkokeinolaissa säädetyt pakkokeinot vastaavat asetuksen 30 artiklassa tarkoitettua toimenpiteitä ja pitäydytty ehdottamaan sääntelyä, joka välttämättä täyttää asetuksen asettamat vaatimukset. Tätä ilmentää muun ohessa se, että esityksessä todetaan, että EPPO-asetuksen velvoitteiden ei voida katsoa edellyttävän uusien pakkokeinojen sisällyttämistä pakkokeinolakiin eikä pakkokeinojen käyttöä koskevien kansallisten edellytysten tai menettelyjen muuttamista nykyisestä. Tätä lähtökohtaa on Melanderin mukaan pidettävä perusteltuna, koska pakkokeinot ovat usein varsin konkreettisesti perusoikeuksiin puuttuvia keinoja ja keinojen lisäämistä tai niiden käyttöalan tai käyttöedellytysten muuttamista koskeviin lainsäädäntötoimiin tulee ryhtyä vain perusteellisen harkinnan perusteella, jossa perusoikeuksien yleiset ja tarvittaessa erityiset rajoitusedellytykset otetaan asianmukaisesti huomioon.

Oikeusministeriö toteaa edellä todetun mukaisesti, että esityksessä tarkoituksena on ollut kansallisen lainsäädännön muuttaminen vain siltä osin kuin se on asetuksen perusteella välttämätöntä. Esityksellä ei ole haluttu luoda EPPO:n toimivaltaan kuuluvien asioiden osalta toimivista kansallisista ratkaisuista poikkeavia ratkaisuja. Valittua linjaa on pidetty perusteltuna muun ohessa siksi, että Suomessa arvioidaan olevan vain yksittäisiä EPPO:n muodolliseen toimivaltaan kuuluvia rikosasioita vuosittain. Esityksessä on asetuksen 30 artiklan käsittelyssä käyty tarkemmin läpi niitä perusteluita, joiden johdosta artiklan ei katsota edellyttävän muutoksia kansalliseen lainsäädäntöön. Oikeusministeriö huomauttaa Helsingin käräjäoikeuden ja professori Melanderin pitäneen ratkaisua asianmukaisena ja katsoo, että Keskusrikospoliisin asiasta lausuma ei edellytä muutoksia hallituksen esitykseen.

Pääsyoikeuden myöntäminen asianhallintajärjestelmään (EPPO-lain 15 §)

Syyttäjälaitos on todennut, että EPPO-lain 15 §:ssä säädettäisiin pääsyoikeuden myöntämisestä asianhallintajärjestelmässä säilytettyihin tietoihin toiselle valtuutetulle Euroopan syyttäjälle. Lakitekstistä tai perusteluista ei ilmene, koskeeko tämä minkä tahansa jäsenvaltion valtuutettua Euroopan syyttäjää, vai ainoastaan toista Suomen valtuutettua syyttäjää. Artiklasta 46, johon esitetty 15 § perustuu, saa käsityksen, että valtuutetulla Euroopan syyttäjällä tarkoitettaisiin myös muiden valtioiden valtuutettuja Euroopan syyttäjiä. Mikäli näin on tarkoitettu, tulisi se Syyttäjälaitoksen mukaan ilmetä lainkohdasta.

Oikeusministeriö toteaa, että EPPO-lain 15 § täydentää EPPO-asetuksen 46 artiklaa. Artiklan mukaan muut valtuutetut Euroopan syyttäjät voivat pyytää saada tutustua asianhallintajärjestelmässä sähköisessä muodossa säilytettyihin tietoihin ja mihin tahansa asiakirja-aineistoon. Asiaa käsittelevä valtuutettu Euroopan syyttäjä päättää tällaisen pääsyoikeuden myöntämisestä muille valtuutetuille Euroopan syyttäjille sovellettavan kansallisen lainsäädännön mukaisesti.

Oikeusministeriö toteaa, että EPPO-asetus on jäsenvaltioissa suoraan sovellettavaa lainsäädäntöä ja asetuksen säännösten lopullisen tulkinnan ratkaisee EU-tuomioistuin. Oikeusministeriön näkemyksen mukaan asetuksen 46 artiklassa ja sen perusteella ehdotetussa 15 §:ssä kuitenkin tarkoitetaan myös muita kuin suomalaisia valtuutettuja Euroopan syyttäjiä. Oikeusministeriö katsoo, että tämä ilmenee jo ehdotetusta 15 §:stä eikä pidä muutoksia esitykseen tämän johdosta tarpeellisina.

Luvan antaminen henkilötietojen siirtämiseen kolmannelle maalle tai kansainväliselle järjestölle (EPPO-lain 16 §)

Poliisihallitus on todennut EPPO-lain 16 §:ssä todettavan, että luvan henkilötietojen siirtämiseen kolmannelle maalle tai kansainväliselle järjestölle voi antaa alkuperäisen siirron toteuttanut toimivaltainen viranomainen. Poliisihallitus on katsonut, että pykälän perusteluissa ei avata sitä, mitä tällä ilmaisulla tarkoitetaan eli onko kyse tutkinnanjohtajan antamasta luvasta vai tuleeko lupa saada asiassa esimerkiksi syyttäjänä toimineelta hen-

kilöltä, joka on siirtänyt tiedot edelleen valtuutetulle syyttäjälle, vai valtuutetulta syyttäjältä itseltään, joka on luovuttanut tiedot EPPO:lle ja käyttää asiassa syyttäjän puhevaltaa. Poliisihallituksen mukaan selkeä maininta pykälässä tarkoitetusta viranomaisesta olisi parempi kuin viittaus ”alkuperäisen siirron toteuttaneeseen toimivaltaiseen viranomaiseen”. Asiasta olisi Poliisihallituksen mukaan hyvä mainita ainakin perusteluteksteissä, mikäli varsinaista pykälää ei katsota tarpeelliseksi muuttaa.

Oikeusministeriö toteaa, että asetuksen 80 artiklan 1 kohdan c alakohdan mukaan EPPO voi siirtää operatiivisia henkilötietoja kolmannelle maalle tai kansainväliselle järjestölle tämän asetuksen muita säännöksiä ja erityisesti 53 artiklaa noudattaen ja ainoastaan jos täytetään 80–83 artiklassa vahvistetut edellytykset, eli jos Euroopan unionin jäsenvaltio on siirtänyt tämän artiklan mukaisesti siirrettävät operatiiviset henkilötiedot EPPO:lle tai asettanut ne sen saataville, kyseisen Euroopan unionin jäsenvaltion toimivaltaisen viranomaisen on annettava EPPO:n siirrolle ennakkolupa kansallisen lainsäädäntönsä mukaisesti, ellei kyseinen Euroopan unionin jäsenvaltio ole antanut tätä lupaa siirrolle yleisesti tai erityisin edellytyksin. Olennaista siten on, että suoraan sovellettavassa asetuksessa viitataan nimenomaan yleisesti jäsenvaltion toimivaltaiseen viranomaiseen.

Oikeusministeriö huomauttaa, että esityksessä ehdotettu viranomainen olisi aina yksittäistapauksessa tiedossa, koska kysymys olisi tiedot alun perin siirtäneestä toimivaltaisesta viranomaisesta. Toimivallanjakoa voidaan siten pitää käytännössä selvänä. Kansallisesti ei vaikuta perustellulta säätää tehtävää esitettyä tarkemmin tietylle toimivaltaiselle viranomaistaholle, koska tällöin kyseisen viranomaisen tulisi aina osallistua ennakkoluvan antamiseen, vaikka se ei olisi lainkaan käsitellyt kyseisten tietojen siirtoa EPPO:lle. Tyypillisesti voidaan kuitenkin arvioida, että lainkohdassa viitattu alkuperäisen siirron toteuttanut toimivaltainen viranomainen olisi esitutkintaviranomainen. Kyseessä ei sen sijaan olisi valtuutettu Euroopan syyttäjä, koska toimiessaan tuossa roolissaan tämä on jo osa EPPO:a.

Oikeusministeriö katsoo, ettei Poliisihallituksen asiasta lausuma edellytä muutoksia hallituksen esitykseen.

Rikoksen johdosta tapahtuvasta luovuttamisesta annettuihin lakeihin ehdotetut muutokset

Syyttäjälaitos on katsonut, että tarkoituksenmukaisena ei ole pidettävä, että Euroopan syyttäjä tai valtuutetut Euroopan syyttäjät muiden tehtäviensä lisäksi joutuisivat hankkimaan asiantuntemuksen myös näihin tehtäviin. Asetuksen 33 ja 104 artikla, joissa luovuttamisasioita käsitellään, eivät edellytä Euroopan syyttäjän tai valtuutettujen syyttäjien voivan toimia luovuttamiseen liittyvissä täytäntöönpanotehtävissä, vaan edellyttävät toimivaltaa pyytää luovuttamista joko antamalla pidätysmääräyksen tai kääntymällä luovuttamispyynnön antamiseen toimivaltaisen viranomaisen (Suomessa muissa kuin pidätysmääräysasioissa oikeusministeriö) puoleen. Tämä oikeus mainituilla syyttäjillä on jo lakiesityksen 5 §:n mukaisesti. Lisäksi, EU-luovuttamislain 12 §:n ja pohjoismaisen luovuttamislain 9 §:n nykyisen muotoilu ” Erityisestä syystä toimivaltainen syyttäjä voi olla myös muu kuin 1 momentissa tarkoitettu syyttäjä” antaa Syyttäjälaitoksen näkemyksen

mukaan kaikille syyttäjille toimivallan toimia myös luovutusasioiden täytäntöönpanotehtävissä. Sanotun johdosta Syyttäjälaitos esittää, että ettei kumpaankaan luovuttamislakiin tehtäisi muutoksia.

Etelä-Suomen syyttäjäalue katsoo, että kummassakin luovuttamislaissa on jo valmiina Euroopan syyttäjän sekä valtuutettujen Euroopan syyttäjien toimivallan mahdollistava sääntely. Molempien luovuttamislakien säännösten mukaisesti erityisestä syystä toimivaltainen syyttäjä voi olla myös muu, kuin Helsingin käräjäoikeuden tuomiopiirissä toimiva syyttäjä. Koska ensimmäisen lakiehdotuksen 5 §:n ehdotuksen mukaan Euroopan syyttäjällä ja valtuutetulla Euroopan syyttäjällä on tehtävissään samat toimivaltuudet kuin syyttäjällä Suomen lain mukaan, ei luovuttamislakeihin olisi Etelä-Suomen syyttäjäalueen näkemyksen mukaisesti tarvetta tehdä ehdotettuja lisäyksiä.

Helsingin käräjäoikeus pohtii, sisältyykö toimivalta jo riittävässä laajuudessa esitetyn EPPO-lain 5 §:ään, joka tuo Euroopan syyttäjälle ja valtuutetulle Euroopan syyttäjälle saman toimivallan kuin syyttäjillä Suomen lain mukaan on siten, että säädösmuutokset sanotuissa luovuttamislaeissa eivät tältä osin olisi tarpeen. Luovutusasioissa erityisosaaminen on käytännössä välttämätöntä, mikä on havaittu oikeuskäytännössä puitepäätöksen voimassa ollessa. Sen vuoksi toimivalta on keskitetty Etelä-Suomen syyttäjäalueen syyttäjille näiltä osin. Asetus edellyttää, että Euroopan syyttäjä ja valtuutettu Euroopan syyttäjä voivat antaa eurooppalaisen pidätysmääräyksen. Tähän molemmat luovuttamislakimme antavat toimivallan ehdotetun 5 §:n myötä. Helsingin käräjäoikeus toteaa, että tähän oikeuteen nyt ehdotetulla muutoksella ei pyritäkään puuttumaan.

Oikeusministeriö toteaa edellä todetun mukaisesti, että esityksessä tarkoituksena on ollut kansallisen lainsäädännön muuttaminen vain siltä osin kuin se on asetuksen perusteella välttämätöntä. Rikosoikeudellista yhteistyötä koskevien instrumenttien soveltaminen perustuu ehdotetussa sääntelyssä pääasiassa EPPO-lain 5 §:ään, jonka mukaan sen lisäksi, mitä EPPO-asetuksessa säädetään, Euroopan syyttäjällä ja valtuutetulla Euroopan syyttäjällä on tehtävässään samat toimivaltuudet kuin syyttäjällä Suomen lain mukaan.

Asetuksen 33 ja 104 artiklat kuitenkin sisältävät tiettyä erityissääntelyä nimenomaan henkilön luovuttamiseen liittyen. Esityksessä on siksi haluttu varmistaa, että Euroopan syyttäjällä ja valtuutetuilla Euroopan syyttäjillä olisi tehtävissään riittävät toimivaltuudet luovuttamistilanteissa. Oikeusministeriö huomauttaa, että lausunnoissa viitattujen voimassa olevien luovuttamislakien pykälien 2 momentit siitä, että erityisestä syystä toimivaltainen syyttäjä voi olla myös muu kuin 1 momentissa tarkoitettu syyttäjä, eivät välttämättä mahdollista Euroopan syyttäjän ja valtuutettujen Euroopan syyttäjien toimivaltaa asiassa. Kysymys on tältä osin siitä, mitä muotoilun ”erityisestä syystä” voidaan katsoa sisältävän. Oikeusministeriö lisäksi huomauttaa, että esityksessä ehdotetut säännökset eivät velvoittaisi Euroopan syyttäjää ja valtuutettuja Euroopan syyttäjiä hoitamaan luovuttamistilanteita itse, eivätkä nämä siten joutuisi hankkimaan uutta asiantuntemusta, jos eivät pitäisi tätä perusteltuna. Esitetyllä on tämän sijaan haluttu antaa näille mahdollisuus näin toimimiseen.

Rikoslain (39/1889) 1 luku Suomen rikosoikeuden soveltamisalasta

Syyttäjälaitos on todennut, että asetuksen 23 artiklassa säädetään EPPO:n alueellisesta ja henkilöitä koskevasta toimivallasta. Artiklan a kohdassa toimivalta syntyy siitä, että rikos on tehty kokonaan tai osittain yhden tai useamman jäsenvaltion alueella. Syyttäjälaitoksen mukaan esityksessä katsotaan, että rikoslain 1 luvun 1 §:n alueperiaate on tulkittavissa niin, että se kattaa a kohdan teot. On Syyttäjälaitoksen mukaan kuitenkin mahdollista, että rikoskokonaisuus, joka olisi tarkoitus tutkia ja käsitellä Suomessa, ei yksiselitteisesti täyttäisi rikoslain 1 luvun edellytystä rikoksen tapahtumisesta Suomessa. Toimivallan ulottuminen tällaiseenkin tilanteeseen asettaa tarpeen vielä pohtia rikoslain 1 luvun toimivaltasäännösten kattavuutta.

Rikoslain 1 luvun 12 §:n mukaan ulkomailla tapahtunut rikos voidaan tutkia tuomioistuimessa vain, jos valtakunnansyyttäjä on antanut asiassa syytemääräyksen. Valtakunnansyyttäjän harkinnassa merkityksellistä on, onko tietyn teon käsitteleminen suomalaisessa tuomioistuimessa tarkoituksenmukaista. Syyttäjälaitoksen mukaan asetuksen mukaista ei olisi, että Suomen valtakunnansyyttäjälle olisi jätetty päätäntävalta siitä, saako valtuutettu syyttäjä nostaa syytteen tuomioistuimessa.

Valtioneuvoston oikeuskansleri katsoo, että esityksessä ei näyttäisi varaudutun siihen, että EPPO-asetuksen 23 artiklassa olisi kysymys rikosoikeuden soveltamisalaa koskevaa kansallista sääntelyä monitahoisemmasta toimivaltasääntelystä ja että artiklalla saattaisi tuossa kontekstissa olla myös EPPO:n toimivaltaa rajoittava ulottuvuus. Oikeuskansleri kysyy, voiko käydä niin, että EPPO-asetuksen 26 artiklan 5 kohdan a alakohdassa tarkoitettu asian käsittelyn siirto Suomeen ei esty Suomen rikosoikeudellisen toimivallan puuttumisen vuoksi, vaan EPPO:lle itselleen Suomessa tunnustetun toimivallan puuttumisen vuoksi.

Oikeusministeriö toteaa, että asetuksen 23 artikla koskee sitä, milloin EPPO on toimivaltainen 22 artiklassa tarkoitettujen rikosten osalta. Kysymys ei ole velvoittavasta sääntelystä sen suhteen, milloin teon tulee olla yksittäisen jäsenvaltion rikosoikeuden soveltamisalan piirissä. Esityksessä on kuitenkin katsottu artiklan käytännössä edellyttävän, että EPPO voi Suomessa käyttää rikosoikeudellista toimivaltaa artiklan edellyttämässä laajuudessa.

Oikeusministeriö huomauttaa, että Syyttäjälaitos on ensinnäkin kiinnittänyt lausunnossaan huomiota artiklan a kohtaan, jonka mukaan EPPO on toimivaltainen 22 artiklassa tarkoitettujen rikosten osalta, jos rikokset tehtiin kokonaan tai osittain yhden tai useamman jäsenvaltion alueella. Rikoslain 1 luvun 1 §:ään kirjatun alueperiaatteen mukaan Suomessa tehtyyn rikokseen sovelletaan Suomen lakia. Oikeusministeriö katsoo, että esityksen mukaisesti pykälä on tulkittavissa niin, että se kattaa 23 artiklan a alakohdassa edellytetyn mukaan myös Suomessa osittain tehdyt rikokset. Oikeusministeriö huomauttaa, että kyseessä on vakiintunut tulkinta, jonka muuttamisella voisi olla huomattavia vaikutuksia useiden Suomea velvoittavien kansainvälisten velvoitteiden osalta.

Oikeusministeriö toteaa edellä todetun mukaisesti, että esityksessä tarkoituksena on ollut kansallisen lainsäädännön muuttaminen vain siltä osin kuin se on asetuksen perusteella välttämätöntä. Esityksellä ei ole haluttu luoda EPPO:n toimivaltaan kuuluvien asioiden osalta toimivista kansallisista ratkaisuista poikkeavia ratkaisuja. Valittua linjaa on pidetty perusteltuna muun ohessa siksi, että Suomessa arvioidaan olevan vain yksittäisiä EPPO:n toimivaltaan kuuluvia rikosasioita vuosittain.

Oikeusministeriö toteaa, että rikoslain 1 luvun 12 §:n mukaan rikosasiaa ei saa tutkia Suomessa ilman valtakunnansyyttäjän syytemääräystä, kun rikos on tehty ulkomailla; tai ulkomaalainen on tehnyt rikoksen ulkomaisessa aluksessa sen ollessa Suomen aluevesillä tai ulkomaisessa ilma-aluksessa sen ollessa Suomen ilmatilassa eikä rikos ole kohdistunut Suomeen, Suomen kansalaiseen, Suomessa pysyvästi asuvaan ulkomaalaiseen tai suomalaiseen yhteisöön, säätiöön, tai muuhun oikeushenkilöön. Valtakunnansyyttäjän määräys ei kuitenkaan ole tarpeen esimerkiksi silloin, jos rikoksen on tehnyt Suomen kansalainen tai henkilö, joka luvun 6 §:n mukaan rinnastetaan Suomen kansalaiseen, ja se on kohdistunut Suomeen, Suomen kansalaiseen, Suomessa pysyvästi asuvaan ulkomaalaiseen tai suomalaiseen yhteisöön, säätiöön tai muuhun oikeushenkilöön.

Oikeusministeriö arvioi, että rikoslain 1 luvun 12 §:n osalta Syyttäjälaitoksen lausuma koskee ennen kaikkea asetuksen 23 artiklan b ja c alakohtia, joissa rikosta ei edellytetä tehdyn tietyn jäsenvaltion alueella. Alakohtien mukaan EPPO on toimivaltainen 22 artiklassa tarkoitettujen rikosten osalta, jos rikoksen tekijä on jäsenvaltion kansalainen, edellyttäen, että jäsenvaltio on toimivaltainen tällaisten rikosten osalta, kun ne on tehty sen alueen ulkopuolella; tai rikokset tehtiin artiklan a alakohdassa tarkoitettujen alueiden ulkopuolella ja niiden tekijä on henkilö, johon rikoksen tekohetkellä sovellettiin henkilöstösääntöjä tai palvelussuhteen ehtoja, edellyttäen, että jäsenvaltio on toimivaltainen tällaisten rikosten osalta, kun ne on tehty sen alueen ulkopuolella. Oikeusministeriö toteaa, että alakohdat siten mahdollistavat jäsenvaltion kansallisen sääntelyn rikosoikeudellisen toimivallan rajoituksista. Rikoslain 1 luvun 12 §:n osalta oikeusministeriö lisäksi huomauttaa, että pykälän toisen momentin perusteella valtakunnansyyttäjän syytemääräys ei ole tarpeen muun muassa silloin, kun rikoksen on tehnyt Suomen kansalainen tai henkilö, joka luvun 6 §:n mukaan rinnastetaan Suomen kansalaiseen, ja se on kohdistunut Suomeen.

Oikeusministeriö toteaa, että EPPO:n aineellinen toimivalta koskee lähtökohtaisesti niitä unionin taloudellisia etuja vahingoittavia rikoksia, joista säädetään niin sanotussa unionipetosdirektiivissä (EU) 2017/1371. Kyseistä direktiiviä koskeneessa hallituksen esityksessä HE 231/2018 vp ehdotetulla sääntelyllä on varmistettu Suomen rikosoikeuden soveltamisalan riittävä laajuus EPPO:n toimivallassa olevien rikosten osalta muuttamalla muun muassa Suomen rikosoikeuden soveltamisalaa koskevaa rikoslain 1 lukua. Oikeusministeriö ei pidä perusteltuna, että nyt käsiteltävänä olevassa esityksessä entisestään laajennettaisiin Suomen rikosoikeuden soveltamisalaa EPPO:n toimivaltaan kuuluvien asioiden osalta siitä, mitä on muutoin pidetty kansallisesti perusteltuna.

Oikeusministeriö katsoo, ettei Syyttäjälaitoksen tai Valtioneuvoston oikeuskanslerin asiasta lausuma edellytä muutoksia hallituksen esitykseen.

EPPO:n toiminnan laillisuusvalvonta

Asetuksen vaikutus kansalliseen laillisuusvalvontaan

Eduskunnan oikeusasiamies toteaa jo työryhmävaiheessa pohtineensa, mikä on kansallisen ylimmän laillisuusvalvonnan suhde Euroopan syyttäjän ja valtuutetun Euroopan syyttäjän toimiin näiden toimiessa Suomessa EPPO-asetuksen mukaisissa tehtävissään. Tarkoittaako asetus, että oikeusasiamiehen valvontavalta on suljettu pois EPPO:n toimivaltaan kuuluvista syyttäjäntehtävistä, vaikka kysymys on oikeusasiamiehen valvontavaltaan perustuslain mukaan kuuluvasta merkittävästä julkisen vallan käytöstä Suomessa? Oikeusasiamies viittaa esityksessä tästä lausuttuun ja katsoo, että jää epäselväksi, mitä tarkoittaa se, että asetuksen ”ei voida katsoa kategorisesti rajoittavan” ylimpien laillisuusvalvojien nykymuotoista laillisuusvalvontaa. Jos joitakin rajoituksia on, mitä ne olisivat? Oikeusasiamies katsoo jäävän epäselväksi, ulottuuko valtuutetun Euroopan syyttäjän virkamiesoikeudellinen asema laillisuusvalvonnallisesta näkökulmasta syyttäjän toimintaan asetuksen mukaisissa tehtävissä, joissa he toimivat EPPO:n virkamiehinä.

Eduskunnan oikeusasiamies katsoo, että merkittävää julkista valtaa käyttävän EPPO-syyttäjän toiminnan laillisuusvalvonnallisen aseman tulisi olla yksiselitteisen selvä. Hänen mukaansa esityksen perusteella näin ei näytä olevan.

Valtioneuvoston oikeuskansleri toteaa, että oikeuskansleri, 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. Oikeuskansleri toteaa, että oikeuskanslerin tärkeimmät huomiot valmisteluvaiheessa on jo otettu huomioon. Lisäksi oikeuskansleri toteaa esityksessä sanottuun viitaten, että kategorista estettä ei ole myöskään sille, että ylimpien laillisuusvalvojien laillisuusvalvonta ulottuisi tuomioistuimessa tapahtuvan syyttämistoiminnan lisäksi sitä edeltävän rikostutkinnan eri vaiheisiin.

Professori Melander katsoo, että esityksessä tarkastellaan 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 Melanderin mukaan 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).

Melander toteaa esityksen perusteluihin viitaten, että EPPO-asetus pitää sisällään tiettyjä laillisuusvalvontaa koskevia tai siihen liittyviä määräyksiä. Melanderin mukaan ylimpien laillisuusvalvojien merkittävä valtiosääntöinen asema ja se, että EPPO-asetus

ei näytä sisältävän nimenomaista tämänkaltaiseen laillisuusvalvontaan liittyvää nimenomaista tai välillisesti asiaan vaikuttaa määräystä, puoltaa sitä, että asetuksella ei ole pyritty vaikuttamaan jäsenvaltion laillisuusvalvontaa koskeviin mahdollisiin valtiosääntöisiin erityispiirteisiin. Melanderin mukaan vaikuttaa 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 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).

Eduskunnan perustuslakivaliokunnan esitystä koskevassa lausunnossa **PeVL 39/2020 vp** on todettu, että perustuslakivaliokunnan saaman selvityksen mukaan ei ole aivan selvää, mahdollistaako EPPO-asetus laillisuusvalvonnan kohdentumisen EPPO-asetuksessa tarkoitettuihin valtuutettuihin Euroopan syyttäjiin ja Euroopan syyttäjiin. Kysymys on erityisen merkityksellinen, koska syyttäjän toiminnassa on kysymys merkittävästä julkisen vallan käyttämisestä (ks. myös PeVL 36/2006 vp, s. 11/I). Valiokunnan käsityksen mukaan EPPO-asetuksessa turvattu riippumattomuus ei merkitse vaatimusta EPPO-syyttäjien immuniteetille ylimpien laillisuusvalvojien harjoittamasta laillisuusvalvonnasta. Valiokunnan mielestä tällaisen lähtökohdan on selvyyden vuoksi ilmettävä myös lainsäädännöstä. Hallituksen esityksen 1. lakiehdotusta on perustuslakivaliokunnan mukaan tältä osin täydennettävä, jotta se voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. Täydentäminen voidaan valiokunnan mielestä tehdä esimerkiksi informatiivisella viittaussäännöksellä, jonka mukaan valtuutettujen Euroopan syyttäjien ja Euroopan syyttäjien toimintaan Suomessa kohdistuvasta oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnasta säädetään perustuslaissa.

Oikeusministeriö toteaa, että asia koskee eduskunnan perustuslakivaliokunnan toimialueelle kuuluvaa kysymystä. Asiasta lakivaliokunnalle lausuneet tahot ovat lausuneet asiasta myös perustuslakivaliokunnalle ja olleet siellä kuultavina. Perustuslakivaliokunnan annettua asiasta lausuntonsa oikeusministeriö ei pidä tarpeellisena lausua asiasta lakivaliokunnalle laajemmin. Perustuslakivaliokunnan täydennysehdotus voidaan oikeusministeriön näkemyksen mukaan sijoittaa ehdotetun EPPO-lain uudeksi 18 pykäläksi ja muotoilla esimerkiksi seuraavasti. Tämän ja jäljempänä valtioneuvoston jäsenen erioikeuksien ja vapauksien pidättämistä koskevasta pyynnöstä ehdotettavan pykälän johdosta EPPO-lain 18 pykälään ehdotettu lain voimaantulosäännös siirtyisi uudeksi 20 pykäläksi.

> 18 §
> Valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen laillisuusvalvonta
>
> Valtuutettujen Euroopan syyttäjien ja Euroopan syyttäjien toimintaan Suomessa kohdistuvasta valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnasta säädetään perustuslaissa.

Pykälä selventäisi esityksessä tarkemmin kuvattua sääntelyä, 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. Kyseessä olisi informatiivinen viittaussäännös, jotta valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen laillisuusvalvontaa koskevien perustuslain säännösten soveltuminen myös valtuutettujen Euroopan syyttäjien ja Euroopan syyttäjien toimintaan Suomessa olisi selvää.

Asian kannalta merkitykselliset perustuslain säännökset ovat erityisesti 108 ja 109 §, jotka koskevat valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtäviä. Perustuslaissa on kuitenkin muitakin ylimpien laillisuusvalvojien laillisuusvalvontaan vaikuttavia ja siinä huomioon otettavia säännöksiä. Myöskään perustuslakivaliokunta ei ole lausunnossaan PeVL 39/2020 vp rajannut ehdottamaansa viittaussäännöstä vain tiettyihin perustuslain säännöksiin. Siksi esitetyssä säännösehdotuksessa on katsottu perustelluksi viitata yleisesti perustuslakiin.

Ylimpien laillisuusvalvojien erityissyyttäjäaseman suhde asetukseen ja sitä täydentävään lainsäädäntöön

Eduskunnan oikeusasiamies toteaa, että oikeusasiamiehellä on toimivalta toimituttaa esitutkinta ja tehdä syyteharkinta missä tahansa toimivaltaansa kuuluvassa laillisuusvalvonta-asiassa. Siten periaatteessa jokainen oikeusasiamiehen käsiteltävänä oleva laillisuusvalvonta-asia on potentiaalinen rikosasia. On mahdollista, että oikeusasiamiehen laillisuusvalvonta-asiana alkaneen toiminnan selvittelyssä syntyy epäily sellaisesta valvottavan tekemästä rikoksesta tai osallisuudesta sellaiseen rikokseen, jota on tarkoitettu EPPO-asetuksessa. Oikeusasiamies toteaa, että ehdotetun EPPO-lain 7 §:n 1 momentin mukaan syyttäjän tulee ilmoittaa valtuutetulle Euroopan syyttäjälle EPPO-asetuksen 24 artiklassa tarkoitetusta rikosasiasta ja perustelujen mukaan Suomessa ilmoittavana viranomaisena toimisi syyttäjä, joka on esitutkintalaissa säädetyin tavoin saanut esitutkintaviranomaiselta tiedon rikoksesta, jonka esille tulleiden seikkojen perusteella voitaisiin katsoa kuuluvan EPPO:n toimivaltaan. Edelleen perusteluissa todetaan, että syyttäjänä voitaisiin pitää myös syyttäjälaitoslain 8 §:ssä määriteltyjä erityissyyttäjiä, eli valtioneuvoston oikeuskansleria ja eduskunnan oikeusasiamiestä näiden toimiessa asiassa kansallisena syyttäjäviranomaisena.

Eduskunnan oikeusasiamies toteaa esityksen työryhmävaiheessa antamassaan lausunnossa (EOAK/3745/2019) katsoneensa, että ylimmän laillisuusvalvojan valtiosääntöiseen asemaan ei sovi velvollisuus ilmoittaa tutkittavanaan olevasta asiasta EPPOlle siinä tarkoituksessa, että EPPO voisi päättää ottaako se asian itselleen ja pitäneensä niin ikään sopimattomana sitä, että valtuutettu Euroopan syyttäjä voi niin harkitessaan ottaa oikeusasiamiehellä tutkittavana olevan asian itselleen saatuaan tiedon tällaisesta asiasta. Oikeusasiamies katsoo, että vaikka Lissabonin sopimus hyväksyttiin ja sillä annettiin mahdollisuus merkittävän julkisen vallan käyttämiseen muulle kuin kansalliselle viranomaiselle, voidaan esittää kysymys, kuinka pitkälle kansallisen valtiosääntöisen julkisen

vallankäytön rakenteeseen sopimukseen perustuvalla asetuksella voidaan ja on tarpeen ”tunkeutua”. Oikeusasiamiehen käsityksen mukaan ylimmän laillisuusvalvojan valtiosääntöisen aseman säilyttäminen – eli se, että ylimmällä laillisuusvalvojalla ei olisi velvollisuutta ilmoittaa käsiteltävänään olevasta sinänsä EPPO-asetuksen soveltamisalaan kuuluvasta asiasta ja että EPPO ei voisi ottaa tällaista asiaa oikeusasiamieheltä itselleen – ei vaarantaisi EPPO- asetuksen tavoitteita. Oikeusasiamies toteaa, että mikäli tähän valtiosääntöiseen ristiriitaan ei kansallisin säädöksin voida kuitenkaan puuttua – kuten esityksen sivuilla 96–97 arvioidaan – hän pitää hyväksyttävänä ehdotettua EPPO-lain 9 §:n 2 momentin sääntelyä toimivallan käyttöä koskevan erimielisyyden ratkaisemisesta käräjäoikeudessa, silloin kun osapuolena on ylin laillisuusvalvoja.

Eduskunnan oikeusasiamies katsoo, että niiltä osin kuin syytteen nostamisesta päättämiselle on olemassa erityisjärjestelyjä, asetuksen ja ehdotetun lain perusteella jää avoimia kysymyksiä. Tällaisia erityisiä järjestelyjä on ainakin hallituksen esityksessäkin esille nostettu ministerivastuuasian käsittely (jonka mukaista menettelyä noudatetaan myös ylimpien laillisuusvalvojien kohdalla), mutta myös syytteen nostaminen tuomaria vastaan lainvastaisesta menettelystä virkatoimessa, syyttäjää koskevan virkasyytteen käsittely ja kansanedustajan syytteeseen asettaminen hänen valtiopäivillä lausumiensa mielipiteiden tai asian käsittelyssä noudattamansa menettelyn johdosta.

Eduskunnan oikeusasiamies toteaa lisäksi, että silloin, kun valtuutettu Euroopan syyttäjä toimii ”kaksoishattuperiaatteen” mukaisesti kansallisen syyttäjän tehtävissä, hänen rikosoikeudellisen virkavastuunsa toteuttaminen kuuluu yksinomaisesti oikeusasiamiehen tai oikeuskanslerin toimivaltaan. Oikeusasiamiehen käsityksen mukaan oikeusasiamiehen perustuslaissa säädetyn syytetoimivallan tulisi ulottua valtuutettuihin Euroopan syyttäjiin myös silloin, kun he hoitavat asetuksen mukaisia tehtäviä Suomessa. Jos he olisivat myös siinä tilanteessa virkamiesoikeudellisesti suomalaisia virkamiehiä, asiasta ei olisi epäselvyyttä. Oikeusasiamiehen käsityksen mukaan näin ei kuitenkaan ilmeisesti ole.

Eduskunnan oikeusasiamies arvioi, että asetuksen mukaisia tehtäviä hoitaessaan valtuutettu Euroopan syyttäjä on EPPO:n virkamies, joka on rikoslain 40 luvun 11 §:n 4 kohdan tarkoittama ulkomainen virkamies. Mikäli näin on, häneen voidaan rikoslain 40 luvun 12 §:n 3 momentin 1-kohdan perusteella soveltaa saman luvun 1-3 ja 14 §:ää eli lahjusrikoksia ja menettämisseuraamusta koskevia säännöksiä. Oikeusasiamiehen käsityksen mukaan näihin säännöksiin rajoittuva rikosoikeudellinen vastuu olisi merkittävää julkista valtaa käyttävälle syyttäjälle selvästi liian kapea. Vastuun alaa olisi rikoslain 40 luvun 12 §:n 3 momenttiin lisättävällä säännöksellä laajennettava myös saman luvun 5 ja 7-10 §:n säännöksiin. Toisaalta EPPO-syyttäjää voitaisiin pitää myös rikoslain 40 luvun 11 §:n 5-kohdassa tarkoitettuna julkista valtaa käyttävänä henkilönä, jolloin sovellettavaksi tulisivat saman luvun 12 §:n 1 momentin nojalla kaikki luvun virkamiestä koskevat säännökset.

Eduskunnan oikeusasiamies katsoo, että rikosoikeudellisen vastuun kohdentaminen EPPO-asetuksen mukaisten tehtävien hoidossa voi olla epäselvää, kun valtuutetun Euroopan syyttäjän on noudatettava myös valvovan Euroopan syyttäjän ja pysyvän jaoston

ohjausta ja ohjeita. Kuinka rikosoikeudellinen vastuu toteutettaisiin, jos lainvastaiseen menettelyyn valtuutetun Euroopan syyttäjän toiminnassa olisivat osallisia myös Euroopan syyttäjä ja EPPO:n pysyvän jaoston virkamiehet? Oikeusasiamies katsoo, että asetuksen 96 artiklan 5 kohdan viittauksen EU:n erioikeuksia ja vapauksia koskevaan pöytäkirjaan perusteella EPPO-syyttäjät olisivat asetuksen mukaisia tehtäviä hoitaessaan kansallisen rikosoikeudellisen vastuun toteuttamisen ja siten myös perustuslaissa säädetyn virkavastuun ja oikeusasiamiehen syyttämistoimivallan ulkopuolella, ellei EPPO yksittäistapauksessa luovu virkamiehensä lainkäytöllisestä koskemattomuudesta. Oikeusasiamies pitää tätä hyvin ongelmallisena perustuslain 110 ja 118 §:n kannalta.

Valtioneuvoston oikeuskansleri toteaa, että esityksessä on tarkasteltu EPPO:n toimintaa ministerivastuuasioiden käsittelyn kannalta ja päädytty johtopäätökseen, jonka mukaan kokonaisuutena voidaan arvioida, että EPPO-asetus ei edellytä ministerivastuuasioita koskevan kansallisen sääntelyn muuttamista. Oikeuskansleri arvioi, että käytännössä harvinainen tilanne, jossa ministerivastuuasiaan liittyisi myös EPPO:n toimivalta, voitaneen hoitaa Suomessa kansallisessa menettelyssä. EPPO-asetuksen 29 artiklan sisältämä periaate kansallisista erityisistä säännöistä ja niiden huomioon ottamisesta EPPO:n tutkimuksista osaltaan puoltaa sitä, että perustuslakivaliokunnan ja eduskunnan erityinen asema ministerivastuuasiassa voidaan ottaa huomioon.

Valtioneuvoston oikeuskansleri yhtyy 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. Oikeuskansleri ei kuitenkaan pidä täysin tyydyttävänä, että lainsäädännön tältäkään osin annettaisiin jatkua loputtomiin epäselvänä. 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.

Professori Melander katsoo, että asetus on merkityksellinen oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen perustuslain 110 §:ssä tarkoitetun erityissyyttäjäaseman kannalta. Melander toteaa esityksessä arvioidun, että käytännössä tilanteita, joissa EPPO päättäisi käyttää toimivaltaansa tilanteessa, jotka kansallisesti voisivat olla ylimpien laillisuusvalvojien hoidettavana, olisi äärimmäisen harvoin. Tämänkaltainen tilanne ei Melanderin mukaan 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.

Melanderin mukaan voitaneen ajatella, että Lissabonin sopimusta kansallisesti voimaansaatettaessa EPPO:n perustamista koskevaa SEUT 86 artiklaa hyväksyttäessä on samalla hyväksytty poikkeus 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 Melanderin mukaan tulkita, että tässä samassa yhteydessä hyväksyttiin 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 Melanderin mukaan arvioida, että hallituksen esityksessä tältä osin esitetty arvio on mahdollinen.

Eduskunnan perustuslakivaliokunnan esitystä koskevassa lausunnossa **PeVL 39/2020 vp** on todettu, että EPPO:n toimivalta käsitellä sen aineelliseen toimivaltaan kuuluvia rikoksia ei vaikuta sisältävän jäsenvaltion toteuttamaan kansalliseen harkintaan perustuvia poikkeuksia. Vaikka esityksessä 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. Perustuslakivaliokunnan mukaan ministerivastuuasian käsittelyssä on kysymys sellaisesta perustuslain tasolla säädetystä Suomen valtiosääntöisen järjestelmän erityispiirteestä, johon EPPO-asetuksella ei oletettavasti ole tarkoitettu puuttua. 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 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. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan EPPO-asetuksella ei ole tavoiteltu ristiriidan luomista asetuksen ja Suomen perustuslaissa sekä valtakunnanoikeudesta ja ministerivastuuasioiden käsittelystä annetussa laissa säädetyn institutionaalisen järjestelyn välille.

Perustuslakivaliokunnan mielestä EPPO-asetuksen erioikeuksien ja vapauksien pidättämistä koskevasta 29 artiklasta on pääteltävissä, että asiaa koskevia jäsenvaltioiden institutionaalisia järjestelyjä on ollut tarkoitus kunnioittaa, eikä EPPO:lle ole siten edellytetty säädettävän kansallisia syyttäjäviranomaisia laajempia mahdollisuuksia syytteen nostamiseen. Valiokunnan mielestä perustuslaissa säädetty ministerivastuun erityinen käsittelyjärjestys ja korotettu syyttämiskynnys samastuu asetuksen 29 artiklassa viitattuun. Perustuslakivaliokunnan mielestä EPPO-asetuksen soveltaminen ei johda ristiriitaan perustuslain kanssa, mikäli EPPO-syyttäjä tekee artiklassa mainitun pyynnön ylimmälle laillisuusvalvojalle, joka käsittelee sen toimivaltaansa kuuluvana asiana laillisuusvalvojalle kuuluvan harkintavallan mukaisesti, ja ryhtyy harkintansa mukaan mahdollisesti perustuslain 115 §:ssä säädettyihin toimenpiteisiin. Valiokunta pitää kuitenkin selvänä, että perustuslain sääntelyä ministerisyytteen nostamisen edellytyksistä on tulkittava yhdessä muun perustuslain sääntelyn kanssa. Asetuksen 29 artiklassa ei myöskään aseteta sisäl-

löllisiä vaatimuksia siinä viitattujen kansallisten menettelyjen mukaiselle päätöksenteolle. Eduskunnan päätöksentekoa sitoo perustuslain 114 §:n 2 momentin mukaisessa menettelyssä perustuslain 114 §:n 3 momentissa valtakunnansyyttäjästä säädetty.

Perustuslakivaliokunnan mielestä hallituksen esityksen 1. lakiehdotusta on sanotun johdosta täsmennettävä siten, että sääntelystä ilmenee selkeästi sen suhde perustuslain 114 §:n 3 momentissa säädettyyn. Tällainen täsmentäminen on edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. Valiokunnan mielestä täsmentäminen voidaan tehdä esimerkiksi säännöksellä, jonka mukaan asetuksen 29 artiklassa tarkoitettu pyyntö tulee tehdä ylimmälle laillisuusvalvojalle, joka ratkaisee sen noudattamalla soveltuvin osin, mitä laillisuusvalvonta-asioiden käsittelystä on säädetty.

Oikeusministeriö toteaa, että asia koskee eduskunnan perustuslakivaliokunnan toimialueelle kuuluvaa kysymystä. Asiasta lakivaliokunnalle lausuneet tahot ovat lausuneet asiasta myös perustuslakivaliokunnalle ja olleet siellä kuultavina. Perustuslakivaliokunnan annettua asiasta lausuntonsa oikeusministeriö ei pidä tarpeellisena lausua asiasta lakivaliokunnalle laajemmin. Perustuslakivaliokunnan täydennysehdotus voidaan oikeusministeriön näkemyksen mukaan sijoittaa ehdotetun EPPO-lain uudeksi 19 pykäläksi ja muotoilla esimerkiksi seuraavasti. Tämän ja edellä valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnasta ehdotetun pykälän johdosta esityksessä EPPO-lain 18 pykälään ehdotettu lain voimaantulosäännös siirtyisi uudeksi 20 pykäläksi.

> 19 §
> Valtioneuvoston jäsenen erioikeuksien ja vapauksien pidättämistä koskeva pyyntö
>
> Jos EPPO-asetuksen 29 artiklassa tarkoitettu erioikeuksien ja vapauksien pidättämistä koskeva pyyntö koskee valtioneuvoston jäsentä, se tulee tehdä valtioneuvoston oikeuskanslerille tai eduskunnan oikeusasiamiehelle. Oikeuskansleri tai oikeusasiamies ratkaisee sen noudattamalla soveltuvin osin, mitä laillisuusvalvonta-asioiden käsittelystä säädetään.

EPPO-asetuksen 29 artiklan 1 kohdan mukaan jos EPPO:n tutkinta koskee henkilöitä, joihin sovelletaan erioikeuksia tai vapauksia kansallisen lainsäädännön nojalla, ja tällainen erioikeus tai vapaus on esteenä tietyn tutkinnan suorittamiselle, Euroopan pääsyyttäjä tekee perustellun kirjallisen pyynnön tämän erioikeuden tai vapauden pidättämisestä asianomaisessa kansallisessa lainsäädännössä säädettyjen menettelyjen mukaisesti. Perustuslaissa säädetyn ministerivastuuasioiden erityisen käsittelyjärjestyksen ja korotetun syyttämiskynnyksen voidaan katsoa sisältyvän artiklassa viitattuihin erioikeuksiin ja vapauksiin.

Artiklan mukaan Euroopan pääsyyttäjä tekee perustellun kirjallisen pyynnön erioikeuden tai vapauden pidättämisestä asianomaisessa kansallisessa lainsäädännössä säädettyjen menettelyjen mukaisesti. Ehdotettavaa säännöstä voitaisiin pitää artiklassa tarkoitettuna kansallisessa lainsäädännössä säädettynä menettelynä. Pykälässä viitatulla tavalla ylin

laillisuusvalvoja ratkaisisi pyynnön noudattamalla soveltuvin osin, mitä laillisuusvalvonta-asioiden käsittelystä on säädetty. Ilmaisun soveltuvin osin voidaan pykälässä katsoa viittaavan ennen kaikkea perustuslain ministerivastuuasiaa koskevaan sääntelyyn. Käytännössä Euroopan pääsyyttäjän tulisi tehdä artiklan mukainen pyyntö valtioneuvoston oikeuskanslerille tai eduskunnan oikeusasiamiehelle, joka tämän jälkeen käsittelisi pyynnön toimivaltaansa kuuluvana asiana hänelle kuuluvan harkintavallan mukaisesti, ja ryhtyisi harkintansa mukaan perustuslain 115 §:ssä säädettyihin toimenpiteisiin.

Oikeusministeriö toteaa lisäksi eduskunnan oikeusasiamiehen huomion koskien valtuutettujen Euroopan syyttäjien rikosoikeudellista virkavastuuta osalta, että asetuksen 5 artiklan 3 kohdan mukaan kansallista lainsäädäntöä sovelletaan siltä osin kuin asetuksessa ei ole asiaan sovellettavia säännöksiä. Jollei asetuksessa toisin säädetä, asiaan sovelletaan sen jäsenvaltion lainsäädäntöä, jonka valtuutettu Euroopan syyttäjä käsittelee asiaa. Oikeusministeriön näkemyksen mukaan asetuksessa ei ole erityissääntelyä valtuutettujen Euroopan syyttäjien rikosoikeudellisesta virkavastuusta.

Ehdotetun EPPO-lain 4 §:n mukaan valtuutettu Euroopan syyttäjä nimitetään määräajaksi syyttäjänvirkaan Syyttäjälaitokseen, jos häntä ei ole nimitetty syyttäjänvirkaan. Valtuutetut Euroopan syyttäjät tulevat siten olemaan syyttäjänvirassa Syyttäjälaitokseen. Rikoslain 40 luvun 11 §:n 1 kohdan mukaan rikoslaissa tarkoitetaan virkamiehellä muun muassa henkilöä, joka on virka- tai siihen rinnastettavassa palvelussuhteessa valtioon. Lisäksi pykälän 5 kohdan mukaan julkista valtaa käyttävällä henkilöllä tarkoitetaan sitä, jonka tehtäviin lain tai asetuksen nojalla kuuluu antaa toista velvoittava määräys tai päättää toisen edusta, oikeudesta tai velvollisuudesta taikka joka lain tai asetuksen nojalla tehtävässään tosiasiallisesti puuttuu toisen etuun tai oikeuteen, sekä sitä, jonka lain tai asetuksen nojalla taikka viranomaiselta lain tai asetuksen nojalla saadun toimeksiannon perusteella kuuluu osallistua a kohdassa tarkoitetun päätöksen valmisteluun tekemällä päätösesitys tai -ehdotus, laatimalla selvitys tai suunnitelma, ottamalla näyte tai suorittamalla tarkastus taikka muulla vastaavalla tavalla. Oikeusministeriö katsoo rikoslain 40 luvun 11 §:n 1 kohdan soveltuvan valtuutettuihin Euroopan syyttäjiin. Lisäksi näiden toiminnassa EPPO:n suuntaan on tyypillisesti kysymys pykälän 5 kohdassa tarkoitetusta julkisen vallan käytöstä. Rikoslain 40 luvun 12 §:n 1 momentin mukaan luvun virkamiestä koskevia säännöksiä sovelletaan myös julkista valtaa käyttävään henkilöön.

Asetuksen 96 artiklan 5 kohdan mukaan EPPO:on ja sen henkilöstöön sovelletaan Euroopan unionin erioikeuksia ja vapauksia koskevaa pöytäkirjaa. Oikeusministeriön käsityksen mukaan kyseessä on EU-säädöksissä toistuva standardisäännös, jollainen sisältyy muun muassa Euroopan unionin rikosoikeudellisen yhteistyön virastosta (Eurojust) annetun asetuksen (EU) 2018/1727 70 artiklaan. Pöytäkirjan 11 artiklan a alakohdan mukaan EU:n virkamiehillä ja muulla henkilöstöllä on heidän kansalaisuudestaan riippumatta jokaisen jäsenvaltion alueella lähtökohtaisesti muun muassa lainkäytöllinen koskemattomuus heidän virallisessa ominaisuudessaan suorittamiensa toimien osalta. Pöytäkirjan 17 artiklan mukaan EU:n virkamiehille ja muulle henkilöstölle kuitenkin myönnetään erioikeudet, vapaudet ja helpotukset yksinomaan unionin edun vuoksi. Kunkin unionin toimielimen on siksi luovuttava virkamiehelle tai muulle henkilöstölle myönnetystä vapaudesta silloin kun toimielin katsoo, että tämä luopuminen ei ole ristiriidassa unionin

edun kanssa. Oikeusministeriö arvioi, että jos käsiteltäväksi tulisi kysymys valtuutettujen Euroopan syyttäjien rikosoikeudellisesta virkavastuusta, pöytäkirjan säännösten perusteella ei voida perustella sitä, että EU:n etu edellyttäisi näiden lainkäytöllistä koskemattomuutta.

Voimaantulosäännös

Oikeusministeriö toteaa, että esityksessä ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan EPPO:n aloittaessa toimintansa. EPPO:n toiminnan aloittamisen ajankohta vahvistetaan ennen aloittamista annettavalla komission päätöksellä. Kyseistä päätöstä ei vielä vastinetta annettaessa ole annettu eikä sen antamisen ajankohtaa tai siinä vahvistettavaa EPPO:n toiminnan aloittamisen ajankohtaa vielä tiedetä. Komissio on marraskuussa 2020 arvioinut, että EPPO voi aloittaa toimintansa aikaisintaan vuoden 2021 ensimmäisellä neljänneksellä.

Oikeusministeriö toteaa, että vastinetta annettaessa on siten vielä varsin epäselvää, milloin EPPO aloittaa toimintansa. Asia riippuu muun muassa muissa jäsenvaltioissa käynnissä olevista valtuutettujen Euroopan syyttäjien rekrytointiprosesseista, joiden kestoa ei tässä vaiheessa ole mahdollista arvioida. Koska EPPO:n aloittamisen ja lakien voimaantulon ajankohtaan siten liittyy merkittäviä epävarmuuksia, oikeusministeriö katsoo, että ehdotettujen lakien voimaantulo on perusteltua säätää valtioneuvoston asetuksella, joka voidaan antaa siinä vaiheessa, kun komissio antaa EPPO:n toiminnan aloittamisen ajankohtaa koskevan päätöksen tai kun EPPO:n toiminnan aloittamisen ajankohta on muuten varmasti selvillä. Ehdotettujen lakien voimaantulosäännös tulee siksi muuttaa kuulumaan seuraavasti.

> Tämä laki tulee voimaan valtioneuvoston asetuksella säädettävänä ajankohtana.