OIKEUSMINISTERIÖ

Kriminaalipolitiikka- ja rikosoikeusosasto
Lainsäädäntöneuvos Lauri Rautio

3.12.2020

HE 184/2020 vp

Eduskunnan lakivaliokunnalle

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

Tässä 1.12.2020 annettua oikeusministeriön vastinetta täydentävässä selvityksessä oikeusministeriö lausuu eduskunnan lakivaliokunnan pyynnön mukaisesti mainitusta vastineesta valiokunnan käsittelyssä esitetyistä huomioista, jotka koskivat erityisesti ylimpien laillisuusvalvojien erityissyyttäjäaseman suhdetta asetukseen ja sitä täydentävään lainsäädäntöön sekä muuten paitsi ministerivastuuasioiden osalta tilanteita, joissa syytteen nostamisesta päättämiselle on olemassa erityisjärjestelyjä.

Oikeusministeriö viittaa ensinnäkin käsiteltävänä olevan hallituksen esityksen 184/2020 vp jaksoon, joka koskee ylimpien laillisuusvalvojien erityissyyttäjäaseman suhdetta asetukseen ja sitä täydentävään lainsäädäntöön. Oikeusministeriö toteaa, että ylimpien laillisuusvalvojien harjoittamassa laillisuusvalvonnassa ankarin keino puuttua lainvastaiseen toimintaan on virkasyyte. Syyteoikeus on säädetty perustuslaissa kuuluvaksi sekä oikeuskanslerille että oikeusasiamiehelle. Perustuslain (731/1999) 110 §:n mukaan syytteen nostamisesta tuomaria vastaan lainvastaisesta menettelystä virkatoimessa päättää oikeuskansleri tai oikeusasiamies. Nämä voivat ajaa syytettä tai määrätä syytteen nostettavaksi myös muussa laillisuusvalvontaansa kuuluvassa asiassa. Ylimmät laillisuusvalvojat ovat siten erityissyyttäjiä heille kuuluvan valvontatoimivallan rajoissa.

Esityksen mukaisesti asetuksen ja EPPO:n rikosoikeudellista toimivaltaa koskevan unionipetosdirektiivin ((EU) 2017/1371) perusteella vaikuttaa sinällään ainakin periaatteessa mahdolliselta, että EPPO:n toimivaltaan voisi kuulua myös sellainen rikos, jossa perustuslain 110 §:n mukaan oikeuskansleri tai oikeusasiamies voi ajaa syytettä tai määrätä syytteen nostettavaksi. EPPO:n rikosoikeudelliseen toimivaltaan kuuluvat EPPO-asetuksen säännösten mukaisesti rikokset, joista säädetään unionipetosdirektiivissä sekä näihin rikoksiin erottamattomasti liittyvät, niin kutsutut liitännäisrikokset. Direktiivin vel-

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

voitteet on Suomessa pantu täytäntöön 1.4.2019 voimaan tulleilla, rikoslain ja valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain muuttamista koskevilla laeilla (368/2019 ja 369/2019).

Käytännössä EPPO:n toimivaltaan kuuluvia rikoksia on kuitenkin arvioitu kansallisesti tapahtuvan vain vähän. Yhteisenä edellytyksenä tällaisille teoille on, että rikoksella vahingoitetaan tai yritetään vahingoittaa unionin taloudellisia etuja. Kansallisesti on arvioitu, että tyypillisesti kysymys voi olla esimerkiksi EU:n ulkorajan ylittävästä tuonnista perittävän tullin välttämisistä tai sen yrityksistä. Tyyppiesimerkki lähtökohtaisesti EPPO:n toimivaltaan kuuluvasta rikoksesta on myös tilanne, jossa henkilö antaa EU-tukien saamiseksi väärän tiedon seikasta, joka on omiaan vaikuttamaan olennaisesti tuen saantiin tai sen määrään ja näin toimimalla hankkii tai yrittää hankkia itselleen merkittävää taloudellista hyötyä. Lisäarvoa EPPO:sta on taas arvioitu voitavan saada erityisesti laajojen rajat ylittävien, perusteettoman arvonlisäveropalautuksen saamiseen tähtäävien petosten (ns. karusellipetokset) torjumisessa.

Esityksessä todetun mukaisesti selvältä vaikuttaa, että EPPO ei ota käsiteltäväkseen kaikkia sellaisia asioita, joihin sillä asetuksen perusteella olisi toimivalta. EPPO:n toimivaltaan kuuluvien rikosten määrä on EPPO-asetuksen valmisteluvaiheessa arvioitu koko EU:n tasolla varsin suureksi ja oletettavaa lienee, että EPPO tulee toiminnassaan keskittymään näistä EU:n taloudellisten etujen kannalta vakavimpiin tapauksiin. Vaikuttaa joka tapauksessa varsin todennäköiseltä, että käytännössä EPPO käyttäisi toimivaltaansa äärimmäisen harvoin tilanteissa, jotka kansallisesti voisivat olla ylimpien laillisuusvalvojien hoidettavana näiden erityissyyttäjän asemasta johtuen.

Eduskunta on perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella hyväksynyt Euroopan unionin toiminnasta annetun sopimuksen (SEUT) 86 artiklan, jonka sanamuodon mukaan EPPO toimii syyttäjän tehtävissä sen toimivaltaan kuuluvissa rikosasioissa jäsenvaltioiden toimivaltaisissa tuomioistuimissa ja jonka mukaan EPPO-asetuksessa voidaan säätää EPPO:n toimien oikeudelliseen valvontaan sovellettavista säännöistä. Perustuslakivaliokunta on EU:n tietosuoja-asetusta täydentävää lainsäädäntöä koskevassa lausunnossaan PeVL 14/2018 vp vahvistanut olevan EU:n tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan selvää, että unionin lainsäädäntö on ensisijaista suhteessa kansallisiin säännöksiin oikeuskäytännössä määriteltyjen edellytysten mukaisesti (ks. PeVL 20/2017 vp s. 6 ja PeVL 51/2014 vp s. 2). Valiokunta on todennut, että suomalaisessa lainsäädännössä ei ole syytä pyrkiä EU-oikeuden kanssa ristiriidassa oleviin ratkaisuihin (PeVL 26/2017 vp s. 42).

Ylimpien laillisuusvalvojien erityissyyttäjäasemaa koskevien tilanteiden on siksi esityksessä tulkittu olevan asetuksen soveltamisalassa. Asetus muodostaa Lissabonin sopimuksen hyväksymisen yhteydessä hyväksytyn poikkeuksen muusta kansallisesta asiaa koskevasta sääntelystä. Edellä sanottu huomioon ottaen poikkeusta ei kuitenkaan olisi pidettävä käytännössä merkittävänä eikä sen olisi katsottava vaikuttavan ylimpien laillisuusvalvojien toiminnan ydinalueeseen. Ratkaisussa on myös voitu huomioida, että oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa valvottaviin kuuluva valtakunnansyyttäjä ei voi ratkaista EPPO:n ja kansallisen syyttäjäviranomaisen toimivaltaristiriitaa

kysymyksessä, jossa kansallisena syyttäjäviranomaisena on oikeuskansleri tai oikeusasiamies. Lisäksi asetuksen 28 artiklan perusteella mahdolliselta vaikuttaa malli, jossa valtuutettu Euroopan syyttäjä toimisi vain välikätenä EPPO:n ja kansallisesti toimivaltaisen viranomaisen (esimerkiksi erityissyyttäjän) välillä. Tällöinkin valtuutetun Euroopan syyttäjän tulisi kuitenkin hoitaa asiassa tarvittavat toimet EPPO:n suuntaan ja kansallisesti toimivaltaisen viranomaisen toimet olisivat EPPO:n valvonnassa. Malli kuitenkin mahdollistaisi kansallisten erityisprosessien noudattamisen myös silloin, jos EPPO olisi toimivaltainen hoitamaan tällaisen erityisprosessin kohteena olevan rikosasian ja katsoisi perustelluksi näin myös tehdä.

Oikeusministeriö toteaa lisäksi kansanedustajien syytteeseen asettamista koskevan sääntelyn osalta seuraavaa. Perustuslain (731/1999) 30 §:n 2 momentin mukaan kansanedustajaa ei saa asettaa syytteeseen eikä hänen vapauttaan riistää hänen valtiopäivillä lausumiensa mielipiteiden tai asian käsittelyssä noudattamansa menettelyn johdosta, ellei eduskunta ole siihen suostunut päätöksellä, jota vähintään viisi kuudesosaa annetuista äänistä on kannattanut. Pykälän 3 momentin mukaan kansanedustajan pidättämisestä ja vangitsemisesta on heti ilmoitettava eduskunnan puhemiehelle. Kansanedustajaa ei saa ilman eduskunnan suostumusta pidättää tai vangita ennen oikeudenkäynnin alkamista, ellei häntä painavista syistä epäillä syylliseksi rikokseen, josta säädetty lievin rangaistus on vähintään kuusi kuukautta vankeutta.

Oikeusministeriön 1.12.2020 päivätyssä vastineessa on perustuslakivaliokunnan lausunnon PeVL 39/2020 vp johdosta ehdotettu säännöstä siitä, että 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. Säännöksessä tarkoitettu tilanne edeltäisi perustuslain 115 §:n mukaista ministerivastuuasian vireillepanoa eduskunnan perustuslakivaliokunnassa. Kansanedustajien osalta ei kuitenkaan ole tätä vastaavaa sääntelyä, jossa valtioneuvoston oikeuskansleri tai eduskunnan oikeusasiamies harkitsisi asian vireillepanoa. Siksi ehdotettua säännöstä ei voida laajentaa koskemaan myös kansanedustajia.

Oikeusministeriö toteaa, että EPPO-asetuksessa ei ole sääntelyä kansallisista syytekynnyksistä. Asetuksen mukaan siltä osin kuin asetuksessa ei ole asiaan sovellettavia säännöksiä sovelletaan kansallista lainsäädäntöä. Asetuksen 29 artiklan voidaan katsoa ilmentävän sitä asetuksen yleistä lähtökohtaa, jonka mukaan kansallisessa lainsäädännössä voi olla EPPO:n toiminnassa huomioon otettavaa erityissääntelyä. Tämä ilmenee myös mainitusta perustuslain lausunnosta PeVL 39/2020 vp, jonka mukaan artiklasta on pääteltävissä, että jäsenvaltioiden institutionaalisia järjestelyjä on ollut tarkoitus kunnioittaa, eikä EPPO:lle ole siten edellytetty säädettävän kansallisia syyttäjäviranomaisia laajempia mahdollisuuksia syytteen nostamiseen. Esityksessä todetun mukaisesti EPPO-asetuksella ei oikeusministeriön käsityksen mukaan ylipäätään ole tavoiteltu ristiriidan luomista asetuksen ja Suomen perustuslaissa säädettyjen institutionaalisten järjestelyjen välille. Huomiota voidaan tältä osin kiinnittää myös perustuslakivaliokunnan aikaisempaan lausuntokäytäntöön koskien Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU) 4 artiklan 2 kohtaa.

Valiokunnan käsityksen mukaan kyseinen säännös ilmentää lähtökohtaa siitä, ettei EU:n aineellisen oikeuden voi katsoa kyseenalaistavan jäsenvaltioiden valtiosääntöistä institutionaalista julkisen vallankäytön rakennetta (PeVL 14/2018 vp). Oikeusministeriö siten kokonaisuutena arvioi, että asetus tai sitä täydentävä lainsäädäntö ei muodostu ongelmalliseksi perustuslain 30 §:n 2 momentissa edellytetyn menettelyn kannalta.

Oikeusministeriö kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että perutuslain 30 §:n 2 momentin mukaisessa menettelyssä kysymys on kansanedustajien valtiopäivillä lausumista mielipiteistä tai asian käsittelyssä noudattamasta menettelystä. Oikeusministeriön arvion mukaan momentissa on tyypillisesti kysymys sellaisesta toiminnasta, joka ei kuulu EPPO:n edellä tarkemmin kuvattuun toimivaltaan. Esityksessä todetun mukaisesti selvältä myös vaikuttaa, että EPPO ei ota käsiteltäväkseen kaikkia sellaisiakaan asioita, joihin sillä asetuksen perusteella olisi toimivalta. Muiden kuin EPPO:n toimivallassa asetuksen perusteella olevien rikosten osalta oikeusministeriö toteaa, että SEUT 86 artiklan 4 kohdan mukaisesti EPPO:n toimivallan laajentaminen edellyttää Eurooppa-neuvoston yksimielistä päätöstä, joten myös Suomen tulisi asia hyväksyä, jos EPPO:n toimivallan laajentamista ehdotettaisiin. Oikeusministeriö katsoo, että tässä vaiheessa ei ole mahdollista eikä sanotun johdosta myöskään tarpeen arvioida tilannetta muiden kuin EPPO:n toimivallassa asetuksen perusteella olevien rikosten osalta.

Oikeusministeriö toteaa perustuslain 30 §:n 3 momentissa tarkoitetun osalta, että asetus ei sisällä vangitsemista tai pidättämistä koskevaa sääntelyä. Tämän sijaan sovellettavaksi tulee tutkintatoimenpiteitä ja muita toimenpiteitä koskevan asetuksen 30 artiklan 4 kohta, jonka mukaan valtuutetuilla Euroopan syyttäjillä on oltava oikeus pyytää tai määrätä toteuttamaan jäsenvaltiossaan mikä tahansa muu toimenpide, joka on vastaavassa kansallisessa tapauksessa syyttäjien käytettävissä kansallisen lainsäädännön mukaisesti. Asetuksen viittaus kansalliseen lainsäädäntöön pitää muun ohessa sisällään perustuslain 30 §:n 3 momentissa edellytetyn menettelyn. Myöskään asetusta täydentävää lainsäädäntöä koskevassa esityksessä ei esitetä säädettäväksi uusia pakkokeinolajeja tai muutettavaksi nykyisten pakkokeinojen tai esitutkintamenettelyn sisältöä. Oikeusministeriö katsoo näin ollen olevan selvää, että asetus tai sitä täydentävä lainsäädäntö ei muodostu ongelmalliseksi myöskään perustuslain 30 §:n 3 momentin osalta.