VALTIONEUVOSTON OIKEUSKANSLERI

7.12.2020

OKV/2677/22/2020
OKV/2677/22/2020-OKV-2

Eduskunnan lakivaliokunnalle

Viite:

Lausuntopyyntö 4.12.2020, HE 184/2020 vp

Asia:

Kirjallinen asiantuntijalausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle (HE 184/2020 vp) laiksi Suomen osallistumisesta Euroopan syyttäjänviraston (EPPO) toimintaan sekä siihen liittyviksi laeiksi

Lakivaliokunta on viitekohdassa mainitulla lausuntopyynnöllään pyytänyt kirjallista asiantuntijalausuntoani oikeusministeriön 1.12.2020 päivätyssä vastineessa esitetyn johdosta. Lausuntopyyntöön on oheistettu vastineen ote, jonka on merkitty koostuvan vastineen sivuilla 12-13, 20-21 ja 24-27 esitetystä.

Kunnioittaen totean lausuntonani seuraavan.

1 EPPO:n ja ylimpien laillisuusvalvojien välisen toimivallan käyttöä koskevan erimielisyyden ratkaiseminen

Oikeusministeriö on vastineessaan esittämillään perusteilla katsonut, että hallituksen esitys HE 184/2020 vp on siinä ehdotetun lain Suomen osallistumisesta Euroopan syyttäjänviraston (EPPO) toimintaan (jäljempänä EPPO-laki) asiaa koskevan 9 §:n osalta edelleen perusteltu.

> 9 §
>
> *Toimivallan käyttöä koskevan erimielisyyden ratkaiseminen*
>
> EPPO-asetuksen 25 artiklan 6 kohdassa tarkoitetun toimivallan käyttöä koskevan erimielisyyden Euroopan syyttäjänviraston ja kansallisen syyttäjäviranomaisen välillä ratkaisee valtakunnansyyttäjä. Valtakunnansyyttäjän päätös on perusteltava ja asia on saatettava Helsingin käräjäoikeuden ratkaistavaksi 14 päivän kuluessa päätöksen tekemisestä.
>
> Mitä 1 momentissa säädetään, ei sovelleta, jos kansallisena syyttäjäviranomaisena asiassa toimii valtioneuvoston oikeuskansleri tai eduskunnan oikeusasiamies. Tällöin valtioneuvoston oikeuskanslerin tai eduskunnan oikeusasiamiehen tulee toimittaa toimivallan käyttöä koskeva asia Helsingin käräjäoikeuden ratkaistavaksi 14 päivän kuluessa heidän toimivallan käyttöä koskevan päätöksensä tekemisestä.
>
> Käräjäoikeuden tulee varata Euroopan syyttäjänvirastolle ja asiaa hoitaneelle syyttäjälle tilaisuus tulla kuulluksi asiassa. Asian käsittelystä on muutoin soveltuvin osin voimassa, mitä hakemusasioiden käsittelystä säädetään. Asia on käsiteltävä kiireellisenä.

KÄYNTIOSOITE Snellmaninkatu 1 A, Helsinki • PUHELIN 0295 16001 • E-MAIL kirjaamo@okv.fi
POSTIOSOITE PL 20, 00023 Valtioneuvosto TELEFAKSI 09 160 23975 INTERNET www.okv.fi

> Käräjäoikeus on päätösvaltainen, kun siinä on yksin puheenjohtaja.
>
> Asian käsittelyssä kertyneiden oikeudenkäyntiasiakirjojen ja suullisen istunnon julkisuudesta säädetään oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa annetun lain (370/2007) 16 a §:ssä.
>
> Käräjäoikeuden ratkaisuun ei saa hakea muutosta valittamalla.

Samalla oikeusministeriö on todennut, että 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. Oikeusministeriön näkemyksen mukaan ehdotetun EPPO-lain 9 §:n 6 momentti tulisi tällöin muuttaa kuulumaan esimerkiksi seuraavalla tavalla.

> 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.

Edelleen oikeusministeriö on todennut muun ohella, että ”momentin perustelujen osalta voitaisiin viitata EU-luovuttamislain asiaa koskeviin perusteluihin”. Samalla oikeusministeriö on pitänyt olennaisena, että toimivaltaristiriitaa koskevaan käräjäoikeuden ratkaisuun saataisiin hakea muutosta valittamalla korkeimpaan oikeuteen vain, jos korkein oikeus myöntää valitusluvan. Lupa voitaisiin myöntää oikeudenkäymiskaaren 30 luvun 3 §:ssä säädetyillä perusteilla.

Oikeusministeriön vastineen sisältämässä EPPO-lain 9 §:n 6 momenttia koskevassa ehdotuksessa valituskielto poistuisi toimivallan käyttöä koskevan Helsingin käräjäoikeuden ratkaisun osalta siitä riippumatta, onko sen taustalla valtakunnansyyttäjän antama päätös EPPO:n ja kansallisen syyttäjäviranomaisen väliseen toimivallan käyttöä koskevaan erimielisyyteen (9 § 1 mom) vai jommankumman ylimmän laillisuusvalvojan toimivallan käyttöä koskeva päätös EPPO:n ja ylimmän laillisuusvalvojan välisessä erimielisyystilanteessa (9 § 2 mom). Perustuslakivaliokunnan lausuntoon sisältyvä valituskiellon poistamiseen viittaava lausuma on nähdäkseni viitannut vain jälkimmäiseen tilanteeseen.

Oikeusministeriön vastineessa ei myöskään tule esiin, että sen sisältämässä EPPO-lain 9 §:n 6 momenttia koskevassa ehdotuksessa viitattuja EU-luovuttamislain säännöksiä on lain voimaantulon jälkeen muutettu EU-luovuttamislain sisältämien muutoksenhakujärjestelyjen kannalta merkityksellisellä tavalla. EU-luovuttamislain säännökset lähtivät alkuperäisessä muodossaan (eli sellaisina kuin ne olivat laissa 1286/2003) siitä, että Helsingin käräjäoikeuden luovuttamista koskevaan päätökseen haetaan muutosta valittamalla korkeimpaan oikeuteen valituslupaa pyytämättä (37 §) ja jollei muusta lainsäädännöstä muuta johdu, muutoksenhakuun sovelletaan muutoin soveltuvin osin niitä oikeudenkäymiskaaren 30 luvun säännöksiä, jotka koskevat muutoksenhakua hovioikeuden ensimmäisenä oikeusasteena käsittelemään asiaan (42 §). Lainmuutoksella (658/2015) säännöksiä muutettiin niin, että luovuttamista koskevaan käräjäoikeuden päätökseen haetaan muutosta valittamalla korkeimpaan oikeuteen, jos korkein oikeus oikeudenkäymiskaaren 30 luvun 3 §:n nojalla myöntää valitusluvan (37 §), ja jollei muusta lainsäädännöstä muuta johdu, muutoksenhakuun sovelletaan muuten niitä oikeudenkäymiskaaren 30 luvun säännöksiä, jotka koskevat muutoksenhakua hovioikeuden toisena oikeusasteena käsittelemään asiaan (42 §). EU-luovuttamislain säätämiseen johtaneen hallituksen esityksen HE 88/2003 vp ja edellä mainittuun lainmuutokseen johtaneen hallituksen esityksen HE 231/2014 vp perustelut poikkeavat siten olennaisesti toisistaan. Edellä kerrottu huomioon ottaen lakivaliokunnan mietintöön otettavaa mahdollista viittausta EU-luovuttamislain asiaa koskeviin perusteluihin olisi perusteltua täsmentää tuoden samalla esiin EU-luovuttamislain muutoksenhakujärjestelyissä tapahtunut muutos.

Olen käsillä olevan hallituksen esityksen valiokuntakäsittelyn aikana antamissani lausunnoissa pitänyt tärkeänä, että EPPO:n ja ylimpien laillisuusvalvojien välinen toimivallan käyttöä koskeva erimielisyys saadaan ratkaistua nopeasti. Näin ollen minulla ei ole huomauttamista siihen, että hallituksen esityksessä ehdotettu kielto hakea valittamalla muutosta toimivallan käyttöä koskevaan Helsingin käräjäoikeuden ratkaisuun säilyisi alun perin ehdotetun EPPO-lain 9 §:n 6 momentin mukaisena.

Perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 39/2020 vp ja osassa perustuslakivaliokunnan kuulemien asiantuntijoiden lausuntoja on esitetty varteenotettavia seikkoja sen puolesta, että EPPO:n ja ylimmän laillisuusvalvojan välinen toimivallan käyttöä koskeva erimielisyys pitäisi voida saattaa muutoksenhakuteitse myös korkeimman oikeuden käsiteltäväksi. Mahdollisessa erimielisyystilanteessa lienee kysymys periaatteellisesti merkittävästä ja laajakantoisesta asiasta, joka ainakin ensimmäistä kertaa esille tullessaan riittää valitusluvan myöntämiseen oikeudenkäymiskaaren 30 luvun 3 §:n 1 momentissa tarkoitetulla ns. ennakkopäätösperusteella. Muutenkin mahdollinen erimielisyystilanne lienee jo sinällään sellainen, että sen käsillä ollessa valitusluvan myöntämiselle on katsottava olevan edellä mainitussa lainkohdassa tarkoitettu muu painava syy. Tällöin voisi perustella myös valituslupaa pyytämättäkin tapahtuvan muutoksenhaun sallimista, mutta korkeimman oikeuden systeemisen roolin ja lainsäädännön systematiikan kannalta myös valituslupaa pyytäen tapahtuva muutoksenhaku on mahdollinen sääntelyratkaisu.

2 EPPO ylimpien laillisuusvalvojien laillisuusvalvonnan kohteena

Oikeusministeriö on vastineessaan todennut näkemyksenään, että perustuslakivaliokunnan lausunnossaan PeVL 39/2020 vp näiltä osin tekemä täydennysehdotus voidaan sijoittaa ehdotetun EPPO-lain uudeksi 18 pykäläksi ja muotoilla esimerkiksi seuraavasti.

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

Samalla oikeusministeriö on todennut, että 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.

Edelleen oikeusministeriö on todennut, että 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 perusteelluksi viitata yleisesti perustuslakiin.

Oikeusministeriön vastineessa ehdotettu säännös näyttäisi ottavan huomioon perustuslakivaliokunnan lausunnossa esitetyt seikat.

Oikeusministeriön vastineessa ei näiltä osin tule kuitenkaan esiin, että ylimmillä laillisuusvalvojilla on sekä perustuslakiin että muuhun lainsäädäntöön perustuvia toimivaltuuksia. Viimeksi mainituista toimivaltuuksista ovat käsillä olevassa asiayhteydessä merkityksellisiä varsinkin Syyttäjälaitoksesta annetun lain (32/2019) 27 §:ssä säädetyt syyttäjien virkarikoksia koskevat ylimpien laillisuusvalvojien toimivaltuudet. Myöskään perustuslakivaliokunnan lausunnossa nämä toimivaltuudet eivät silloinen kysymyksenasettelu huomioon ottaen kohonneet mukaan tarkasteluun.

Oikeusministeriön vastineessa ehdotetun mukaan ylimpien laillisuusvalvojien perustuslakiin perustuvien toimivaltuuksien käytöstä käsillä olevassa asiayhteydessä säädettäisiin siis EPPO-lakiin otettavalla selventävällä säännöksellä. Kun oikeusministeriön vastineessa ei ilmeisesti lakivaliokunnan lausuntopyyntöön oheistetun otteen ulkopuolelle jäävissäkään osissa ehdoteta EPPO-lakiin selventäviä säännöksiä ylimpien laillisuusvalvojien muuhun lainsäädäntöön perustuvien toimivaltuuksien käytöstä käsillä olevassa asiayhteydessä, muodostuu sääntely ylimpien laillisuusvalvojien toimivaltuuksien kannalta arvioituna epäjohdonmukaiseksi. Tällöin on vaarana, että tuota epäjohdonmukaisuutta tulkittaisiin niin, että EPPO-lailla olisi myös rajattu ylimpien laillisuusvalvojien toimivaltuuksia käsillä olevassa asiayhteydessä, esimerkiksi niin, että valtuutettu Euroopan syyttäjä ja Euroopan syyttäjä kuuluvat

ylimpien laillisvalvojien laillisuusvalvonnan piiriin, mutta ylimmillä laillisuusvalvojilla ei kuitenkaan olisi heihin nähden esimerkiksi Syyttäjälaitoksesta annetun lain 27 §:ssä säädettyjä toimivaltuuksia.

Mielestäni valiokunnan mietinnössä olisi perusteltua tuoda tässä yhteydessä esiin myös ylimpien laillisuusvalvojien muuhun lainsäädäntöön perustuvat toimivaltuudet ja korostaa, että oikeusministeriön vastineessa ehdotetulla säännöksellä ei ole tarkoitus rajoittaa mainittujen toimivaltuuksien käyttöä.

3 EPPO ja ministerivastuuasian käsittely

Oikeusministeriö on vastineessaan todennut näkemyksenään, että perustuslakivaliokunnan lausunnossaan PeVL 39/2020 vp näiltä osin tekemä täydennysehdotus voidaan sijoittaa ehdotetun EPPO-lain uudeksi 19 pykäläksi ja muotoilla esimerkiksi seuraavasti.

> 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.

Samalla oikeusministeriö on todennut, että 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.

Edelleen oikeusministeriö on todennut, että 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.

Minulla ei ole huomauttamista oikeusministeriön vastineessa ehdotettuun ratkaisuun.

Nähdäkseni sen mahdollinen säädännäinen selventäminen, kuka toimii syyttäjänä valtakunnanoikeudessa asiassa, jossa EPPO käyttää toimivaltaa, jää perustuslakivaliokunnan lausunnossa viitattuun menettelyä valtakunnanoikeudessa koskevien säännösten ajanmukaisuutta koskevan laajemman tarkastelun yhteyteen. Olen jo perustuslakivaliokunnalle antamassani lausunnossa todennut näkemyksenäni, että EPPO:n pääsy valtakunnanoikeuteen seurannee suoraan sovellettavasta EPPO-asetuksesta.

4 EPPO:n puolesta Suomessa toimivien syyttäjien rikosoikeudellinen vastuu

Pidän korostetun tärkeänä, että sen enempää EPPO:n puolesta Suomessa säännönmukaisesti toimivien valtuutettujen Euroopan syyttäjien kuin EPPO:n puolesta Suomessa EPPO-asetuksen tarkoittamissa poikkeustapauksissa toimivien Euroopan syyttäjienkään asema ei Euroopan unionin erioikeuksia ja vapauksia koskevasta pöytäkirjasta johtuvia menettelyllisiä poikkeuksia lukuun ottamatta poikkea kansallisen syyttäjän asemasta rikosoikeudellisen vastuunsa edellytysten ja laajuuden osalta. Eritoten pidän kestämättömänä tilannetta, jossa voimassa olevien rikoslain 40 luvun 11 §:n säännösten varaan jättäytyminen johtaisi vastoin oikeusministeriön vastineessa esitettyä siihen, että mainitut EPPO:n puolesta Suomessa toimivat syyttäjät katsottaisiin saman pykälän 4 kohdassa tarkoitetuiksi

ulkomaisiksi virkamiehiksi ja että ne virkarikosten tunnusmerkistöt, joiden nojalla he voisivat joutua rikosoikeudelliseen vastuuseen, rajautuisivat siten rikoslain 40 luvun 12 §:n 3 momentissa säädetyn mukaisesti vain osaan virkarikosten tunnusmerkistöistä.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Oikeuskansleri Tuomas Pöysti