7.12.2020 EOAK/7918/2020

Lakivaliokunnalle

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

Lakivaliokunta on pyytänyt minulta kirjallista asiantuntijalausuntoa yllä mainitusta hallituksen esityksestä. Lausuntopyynnön liitteenä on ote oikeusministeriön asiassa valiokunnalle antamasta vastineesta.

Totean, että olen aiemmin antanut lakivaliokunnalle lausunnon tästä hallituksen esityksestä (EOAK/7098/2020) ja olen ollut valiokunnan kuultavana 13.11.2020.

Esitän lausuntonani kunnioittavasti seuraavan.

Rajaan lausuntoni minulle toimitetusta oikeusministeriön vastineesta tehdystä otteesta ilmenevään.

1. Muutoksenhaku toimivallan käyttöä koskevasta käräjäoikeuden ratkaisusta

Hallituksen esityksessä ehdotetun EPPO-lain 9 §:n 2 momentin mukaan valtioneuvoston oikeuskanslerin tai eduskunnan oikeusasiamiehen toimiessa asiassa kansallisena syyttäjäviranomaisena tämän tulee toimittaa toimivallan käyttöä koskeva asia Helsingin käräjäoikeuden ratkaistavaksi. Käräjäoikeus olisi päätösvaltainen, kun siinä on yksin puheenjohtaja, eikä käräjäoikeuden ratkaisuun saisi ehdotetun 6 momentin hakea muutosta valittamalla.

Perustuslakivaliokunta on hallituksen esityksestä antamassaan lausunnossa (PeVL 39/2020 vp, s. 5) katsonut, että ratkaisun asiallinen merkitys edellyttää vähintään valituskiellon poistamista.

Perustuslain 21 §:n momentissa turvataan oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin. Pykälän 2 momentin mukaan muun muassa oikeus hakea muutosta turvataan lailla.

Vaikka toimivallan käyttöä koskevan erimielisyyden ratkaisemisessa ei olekaan kysymys pykälän 1 momentissa tarkoitetusta yksilön oikeutta tai velvollisuutta koskevasta päätöksestä, pidän muutoksenhakumahdollisuutta käräjäoikeuden päätökseen perusteltuna. Ulkopuolisen ”puuttuminen” ylimmän laillisuusvalvojan toimivaltaan kuuluvaan asiaan on tämän valtiosääntöiseen asemaan sopimatonta, kuten olen lausunnossani EOAK/7098/2020 todennut. Tämän vuoksi mahdollisuus saattaa käräjäoikeuden ratkaisu valitustuomioistuimen käsiteltäväksi on perusteltua muun muassa juuri tuohon valtiosääntöiseen kansalliseen identiteettiin puuttumisen poikkeuksellisuuden vuoksi.

Oikeusministeriön vastineessa ehdotettuun EPPO-lain 9 §:n 6 momenttiin valittu ns. EU-luovuttamislain mukainen muutoksenhakujärjestely vaikuttaa mielestäni hyväksyttävältä. Tämän mukaisesti käräjäoikeuden ratkaisuun erimielisyydestä haettaisiin muutosta korkeimmalta oikeudelta, jos korkein oikeus oikeudenkäymiskaaren 30 luvun 3 §:n nojalla myöntäisi valitusluvan. Tiedossani ei ole, onko korkeinta oikeutta kuultu ehdotuksesta.

Vaikka perustuslakivaliokunta on käytännössään pitänyt muutoksenhakuoikeuden rajoittamista lupajärjestelmällä ensimmäisessä valitusasteessa mahdollisena vain hyvin poikkeuksellisissa tapauksissa (esim. PeVL 21/2001 vp, s. 2 ja PeVL 35/2009 vp, s. 3), ei tässä tapauksessa liene estettä, koska kysymys ei ole yksilön oikeutta tai velvollisuutta koskevasta päätöksestä ja koska käräjäoikeuden päätös merkitsee vain sen ratkaisemista, kuka toimii syyttäjänä kysymyksessä olevassa EPPO-asiassa.

EU-luovuttamislain muutoksenhakujärjestelyä on asiaa koskevissa hallituksen esityksissä (HE 88/2003 vp, s.47 ja HE 231/2014 vp, s. 11) perusteltu kiireellisyysvaatimuksilla. EU-luovuttamislain 38–41 §:ssä säädetään tavallista lyhyemmistä määräajoista muutoksenhaulle ja asian käsittelemiselle. Pidän tätä hyvänä, jotta EPPO-asian käsittely ei mahdollisen muutoksenhakuprosessin vuoksi liiemmälti viivästy.

Käsitykseni mukaan ehdotettu järjestely ottaa huomioon perustuslakivaliokunnan lausunnossaan PeVL 39/2020 vp (s. 5) tekemän valtiosääntöoikeudellisen huomautuksen (jota ei ole muotoiltu säätämisjärjestyskysymykseksi).

2. EPPO-asetuksen vaikutus kansalliseen laillisuusvalvontaan

Perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 39/2020 vp (s. 4) 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.

Oikeusministeriön vastineessa ehdotetaan EPPO-lakiin 18 §:ksi sääntelyä valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnasta. Sen mukaisesti valtuutettujen Euroopan syyttäjien ja Euroopan syyttäjien toimintaan Suomessa kohdistuvasta valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnasta säädetään perustuslaissa.

Vastineen perustelujen mukaan 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.

Vastineessa ehdotettu sääntely selkeyttäisi EPPO-syyttäjän toiminnan laillisuusvalvonnallista asemaa. Olen esimerkiksi lakivaliokunnalle antamassani lausunnossa katsonut, että hallituksen esityksen perusteella tuo asema ei ollut yksiselitteisen selvä. Ehdotettu sääntely selkeyttää tilannetta ja ottaa perustuslakivaliokunnan lausunnossaan PeVL 39/2020 vp (s. 5) tekemän valtiosääntöoikeudellisen huomautuksen asianmukaisesti huomioon.

3. Ylimpien laillisuusvalvojien erityissyyttäjäaseman suhde asetukseen ja sitä täydentävään lainsäädäntöön

Perustuslakivaliokunnan lausunnon PeVL 39/2020 vp (s. 6) mukaan ministerivastuuasian käsittelyssä on kysymys sellaisesta perustuslain tasolla säädetystä Suomen valtiosääntöisen järjestelmän erityispiirteestä, johon EPPO-asetuksella ei oletettavasti ole tarkoitettu puuttua eikä tavoiteltu ristiriidan luomista asetuksen ja Suomen perustuslaissa sekä valtakunnanoikeudesta ja ministerivastuuasioiden käsittelystä annetussa laissa säädetyn institutionaalisen järjestelyn välille.

Oikeusministeriön vastineessa viitataan perustuslakivaliokunnan asiasta lausumaan ja ehdotetaan EPPO-lain 19 §:ään sääntelyä valtioneuvoston jäsenen erioikeuksien ja vapauksien pidättämistä koskevasta pyynnöstä.

Ehdotetun 19 §:n mukaan, jos EPPO-asetuksen 29 artiklassa tarkoitettu erioikeuksien ja vapauksien pidättämistä koskeva pyyntö koskee valtioneuvoston jäsentä, se tulee tehdä valtioneuvoston oikeuskansle-

rille tai eduskunnan oikeusasiamiehelle. Oikeuskansleri tai oikeusasiamies ratkaisee sen noudattamalla soveltuvin osin, mitä laillisuusvalvonta-asioiden käsittelystä säädetään.

Ehdotettu sääntely vastaa perustuslakivaliokunnan lausunnossaan esittämää ja ottaa huomioon perustuslakivaliokunnan tekemän valtiosääntöoikeudellisen huomautuksen.

Korostan, että EPPO-syyttäjän toimivalta ministerivastuuasiassa rajoittuu ehdotetussa sääntelyssä mainitun pyynnön tekemiseen ylimmälle laillisuusvalvojalle. Mikäli ilmoitus ei johda toimenpiteisiin ylimmän laillisuusvalvojan taholta, nähdäkseni kansallisista valtiosääntöisistä rakenteista johtuu, että EPPOlla ei ole mahdollisuutta enempiin toimiin.

4. Valtuutettua Euroopan syyttäjää koskeva syyteoikeuden järjestely

Oikeusministeriön vastineessa esitetyn mukaan valtuutetut Euroopan syyttäjät tulisivat olemaan syyttäjänvirassa Syyttäjälaitokseen ja rikoslain 40 luvun 11 §:n 1 kohta soveltuisi valtuutettuihin Euroopan syyttäjiin.

Käsitykseni mukaan mainittu 1 kohta soveltuu valtuutettuihin Euroopan syyttäjiin kuitenkin vain silloin, kun he toimivat kansallisina syyttäjinä ”taustaviroissaan” syyttäjälaitokseen. Sen sijaan toimiessaan asetuksen mukaisissa syyttäjäntehtävissä he ovat EPPO:n virkamiehiä, eivätkä 1 kohdan mukaisia valtion virkamiehiä. Mainituissa tehtävissään he käyttävät kuitenkin julista valtaa, jolloin mainitun pykälän 5 kohta voinee tulla sovellettavaksi. Olen aiemmassa lausunnossani (s. 6) kiinnittänyt huomiota siihen, että sovellettavaksi voi toisaalta tulla mainitun pykälän 4 kohta ulkomaisesta virkamiehestä, jolloin 40 luvun 12 §:n 3 momenttia olisi täydennettävä.

Jos EPPO valtuutetun Euroopan syyttäjän tai Euroopan syyttäjän mahdollisen rikosepäilyn kohdalla luopuu virkamiehensä lainkäytöllisestä koskemattomuudesta oikeusministeriön vastineessa esitetyin tavoin, jää käsitykseni mukaan epäselväksi, kuka asiassa toimii syyttäjänä.

Syyttäjälaitoslain 27 §:n mukaan ylimpien laillisuusvalvojien yksinomainen asema syyttäjien virkasyytteen käsittelyssä koskee valtakunnansyyttäjää, apulaisvaltakunnansyyttäjää, valtionsyyttäjää, johtavaa aluesyyttäjää, erikoissyyttäjää, aluesyyttäjää ja apulaissyyttäjää. Syyteoikeuden järjestely on siis rakennettu virkanimikkeittäin, kuten aiemmassa lausunnossani (s. 7) olen todennut.

Asetuksen mukaisissa tehtävissään Euroopan syyttäjä ja valtuutettu Euroopan syyttäjä toimivat EPPO:n virkamiehinä, vaikka heillä onkin ”taustavirkana” jokin syyttäjälaitoksen virka. Käsitykseni mukaan olisi

perusteltua, että syyttäjänä heidän epäillyissä virkarikosasioissa olisi oikeusasiamies tai oikeuskansleri, kuten kaikissa kansallisia syyttäjiä koskevissa virkarikosasioissa. Tämä jää syyttäjälaitoslain 27 §:n sääntelyn perusteella epäselväksi. Mielestäni toimivaltaisen syyttäjän tulee olla yksiselitteisen selvä. Käsitykseni mukaan tämä olisi helposti toteutettavissa siten, että syyttäjälaitoslain 27 §:n 2 momentin luetteloon lisättäisiin Euroopan syyttäjä ja valtuutettu Euroopan syyttäjä.

Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Asiakirja on hyväksytty sähköisesti asiahallintajärjestelmässä.