



Oikeusministeriö

1/3

Viite:

Oikeusministeriön lausuntopyyntö 2.7.2019, VN/883/2018

Asia:

Euroopan syyttäjänviraston (EPPO) perustamista koskevaa neuvoston asetusta (EU) 2017/1939 täydentävä lainsäädäntö / työryhmämietintö.

Yllä asiakohdassa mainitussa hallituksen esityksen muotoon laaditussa mietinnössä ehdotetaan Euroopan syyttäjänviraston (EPPO) perustamista koskevaa täydentävää lainsäädäntöä. EPPO:n perustamisen oikeudellisena perustana on Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 86 artikla, joka mahdollistaa tiiviimmän yhteistyön käyttämisen, jos perustamisesta ei päästä neuvostossa yhteisymmärrykseen. Mainitussa artiklassa ja neuvoston asetuksessa (EU) 2017/1939 tiiviimmän yhteistyön toteuttamisesta Euroopan syyttäjänviraston perustamisesta määritellään EPPO:n toimivalta ja tehtävät.

EPPO:n perustamisella ja Euroopan unionin neuvoston ns. EPPO –asetuksella (EU) 2017/1939 ja sitä täydentävällä Suomen kansallisella lainsäädännöllä on vaikutusta Suomen perustuslaissa säädetyn ylimmän laillisuusvalvonnan toimintaan sekä siihen, miten oikeusvaltio- ja laillisuusperiaatteiden ja perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista varmistava laillisuusvalvonta ulottuu EPPO:n toimivaltaan kuuluviin asioihin.

EPPO-asetus on suoraan sovellettavaa unionin oikeutta. EPPO on unionin elin ja siten sen toimivaltaan kuuluvat tehtävät kuuluvat unionin oikeuden ja toimielinten ja elinten laillisuusvalvonnan alaan. EPPO-asetuksen 13 artiklan mukaan valtuutetut Euroopan syyttäjät toimivat jäsenvaltioissa EPPO:n puolesta mutta heillä voi olla myös kansallisia syyttäjän tehtäviä (ns. kaksoishatutus). Kansallisten tehtävien osalta syyttäjät ovat kansallisten laillisuusvalvontamekanismien piirissä. EPPO:n puolesta suoritettavissa tehtävissä he toimivat EPPO:n ohjauksessa ja valvonnassa sekä muista tahoista riippumattomasti. Tämän mukaisesti kansallisella lailla rajattaisiin muun muassa valtakunnansyyttäjän mahdollisuutta ottaa asia itselleen. Kaksoishatutustilanteissa on tärkeää huolehtia, ettei siitä aiheudu laillisuusvalvontaan vajeita. Tätä olisi tarvetta jatkovalmistelussa selvittää vielä tarkemmin.

Periaatteessa EPPO:n toiminnan käynnistyminen voi tarkoittaa rajoitusta ylimpien laillisuusvalvojen valtioneuvoston oikeuskanslerin perustuslain 108 §:ssä ja eduskunnan oikeusasiamiehen perustuslain 109 §:ssä sisällöllisesti samanlaisina säädettyyn laillisuusvalvontaan. Lähtökohtaisesti kaikki julkisen vallan käyttö ja julkisten tehtävien hoito on Suomessa oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa. Tähän järjestelmään ei kuulu, että mikään muu taho voisi ohjata tai valvoa ylintä laillisuusvalvontaa (asioiden tuomioistuinkäsittely on eri asia), mikä ilmenee selkeästi myös eduskunnan perustuslakivaliokunnan käytännöstä (ks. PeVL 14/2018 vp, s. 11-15, jossa ylimmän laillisuusvalvonnan asianmukainen ottaminen huomioon oli sääätämisyjärjestyskysymys).

Perustuslain 110 §:ssä säädetään oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen perustuslailisesta tehtävästä erityissyöttäjinä. Oikeuskansleri ja oikeusasiamiehet ovat ainoa syyttäjä tuomarin virkarikosasioissa. Edelleen perustuslain 110 §:n perusteella laillisuusvalvonnassa oikeuskansleri ja oikeusasiamies voivat ajaa syytteitä tai määrätä syytteen nostettavaksi. Oikeuskansleri ja oikeusasiamies voivat myös määrätä suoritettavaksi esitutkinnan tai poliisitutkinnan laillisuusvalvonnassaan. Nämä laillisuusvalvonnan asiat voivat joiltain osin kuulua myös EPPO:n toimivaltaan. Samoin on periaatteessa mahdollista, että perustuslain 113 ja 114 §:ssä tarkoitettu ministerisyyteasia liittyisi EPPO:n tutkittavana olevaan asiaan joko liitännäisenä tai pääasiana.

Pidän EPPO-asetusta ja sitä täydentävää kansallista lainsäädäntöä lähtökohdiltaan hyvin tarpeellisenä ja perusteltuna. Asiakokonaisuus herättää kuitenkin laillisuusvalvonnallisesta näkökulmasta vielä kysymyksiä, joiden käsittelyä olisi hyvä jatkovalmistelussa tarkentaa.

Edellä mainittu oikeudellinen lähtökohta huomioiden, en näe ongelmallisena EU:n toimivaltaa säätää EPPO-asetuksesta ja siihen liittyvästä liitännäistoimivallasta kansallisen toimivallan kaavailuineen (k.s. PeVL61/2016 vp, PeVL 19/2017). EPPO-asetuksessa ja työryhmän mietinnössä on selkeästi kuvattu EPPO:n riippumaton asema, toiminnan peruseriaatteen, suhde unionin tuomioistuimeen sekä toisaalta kansallisiin viranomaisiin (6 artiklan 1 kohta, mietintö s. 23-24). Asetuksen ja sen oikeudellisen perustan valossa lienee selvää, että Euroopan syyttäjät toimivat riippumattomina kaikista kansallisista viranomaisista käsitellessään toimivaltaansa kuuluvia rikosasioita. Tämä riippumaton asema koskee käsitykseni mukaan lähtökohtaisesti myös suhdetta kansallisiin ylimpiin laillisuusvalvojiin, vaikka heidän asemansa on poikkeava muista viranomaisista.

Monitulkintaisia rajanvetotilanteita saattaa kuitenkin syntyä muun ohella tilanteissa, joissa kansalliset ylimmät laillisuusvalvojat toimivaltansa rajoissa määräävät esitutkinnan ja suorittavat syyteharkinnan esimerkiksi tuomarin tekemäksi epäillyssä virkarikosasiassa, jossa on suoria kytköksiä Euroopan syyttäjien toimivaltaan kuuluvien rikosasioiden käsittelyyn. Kenen toimivaltaan kuuluisi tuollaisessa tilanteessa mahdollisen toimivaltaristiriidan ratkaiseminen? Ylimmän laillisuusvalvojan käsiteltävänä oleva tuomarin epäillyn virkarikosasian kokonaisarviointi saattaa tosiasiallisesti edellyttää myös syytettä tuomioistuimessa ajaneen (Euroopan) syyttäjän menettelyn arviointia tai esimerkiksi syyttäjän toimimista todistajana kyseisessä rikosasiassa. Tällainen tilanne saattaisi hankaloittaa sekä syyttäjän että tuomioistuimen menettelyn laillisuusvalvonnallista kokonaisarviointia ja olisi joka tapauksessa valtiosääntöoikeudellisesti sekä lainkäytöllisesti osin uusi tilanne.

Hallituksen esityksessä olisi perusteltua kattavasti kuvata EPPO:n laillisuusvalvonnallinen kokonaisuus, mukaan lukien eurooppalaiset instituutiot kuten Euroopan unionin tuomioistuin ja Euroopan oikeusasiamies sekä kansalliset ylimmät laillisuusvalvojat. Tämä saattaisi auttaa luomaan pohjaa yhteistyölle asianomaisten toimijoiden välille ja varautumaan edellä kuvatun

kaltaisiin mahdollisiin uusiin laintulkintatilanteisiin. Lisäksi on syytä täydentää ehdotuksia, jotka koskevat toimivallan käyttöä kansallisen syyttäjän ja EPPO:n välillä ehdotetussa Euroopan syyttäjävirstoa koskevan lain 9 §:ssä. Oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen valvottaviin kuuluva valtakunnansyyttäjä ei voi ratkaista toimivaltaa kysymyksessä, jossa osapuolena on oikeuskansleri tai oikeusasiamies. Tällaista sääntelyä voidaan perustuslakivaliokunnan lausunnon PeVL 14/2018 vp mukaan pitää perustuslain vastaisena. Ehdotetun 9 §:n sisältöä on tämän vuoksi tarpeen välttämättä täydentää toimivaltaristiriitaa ylimpien laillisuusvalvojien kanssa koskevilla säännöksillä.

Oikeuskansleri

Tuomas Pöysti

Vanhempi oikeuskanslerinsihteeri

Petri Rouhiainen

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

KÄYNTIOSOITE Snellmaninkatu 1 A, Helsinki
POSTIOSOITE PL 20, 00023 Valtioneuvosto

PUHELIN 0295 16001
TELEFAKSI 09 160 23975

E-MAIL etunimi.sukunimi@okv.fi
INTERNET www.okv.fi