

Tuomas Ojanen
25.11.2016

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

U 64/2013 vp Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta neuvoston asetukseksi (Euroopan syyttäjänviraston perustaminen)

Yleistä

Valtioneuvoston U-kirjelmä tarjoaa yhdessä perusmuistion 4.11.2016 kanssa varsin seikkaperäisen katsauksen Euroopan unionin syyttäjänviraston (EPPO) perustamista koskevan asetusehdotuksen valmisteluhistoriaan ja nykytilaan. Perusmuistio on informatiivinen siltä osin kuin on kysymys aiemmin Suomessa omaksutuista, perusteiltaan kriittisistä kannoista Euroopan syyttäjänviraston perustamiseen sekä ennen että jälkeen Lissabonin sopimuksen voimaantulon, jolloin perussopimuksiin lisättiin nimenomainen oikeusperusta syyttäjänviraston perustamiselle. Viittaa erityisesti eduskunnan suuren valiokunnan, lakivaliokunnan ja hallintovaliokunnan lausuntoihin SuVL 1/2013 vp, HaVL 26/2013 vp ja HaVL 17/2015 vp sekä LaVL 23/2013 vp, LaVL 1/2015 vp ja LaVL 9/2015 vp.

Perustuslakivaliokunnan perustuslaillisen tehtävän edistämisen kannalta perusmuistiot voidaan jossain määrin kritisoida. Muistion (ks. s. 1) mukaan "(t)ämän U-jatkokirjeen tarkoituksena on määrittää Suomen kanta neuvottelujen tuloksena muotoutuneen asetusehdotuksen esittämiseen neuvoston kantana Euroopan parlamentille." Nähdäkseni perusmuistion sinänsä varsin seikkaperäisessä asetusehdotuksen erittelystä ei kuitenkaan kovin selvästi välity esimerkiksi valtioneuvoston oma kanta esimerkiksi juuri perustuslain kannalta keskeisinä pidettäviin toimivaltakysymyksiin. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa voisi huomauttaa tästä.

Perustuslain kannalta valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin lähtökohtana nähdäkseni on, että eduskunta on Lissabonin sopimuksen hyväksymisen ja kansallisen voimaan saattamisen yhteydessä hyväksynyt SEUT 86 artiklan sisältämän mahdollisuuden EPPO:n perustamiseen. Samalla saman artiklan 4 kohdassa annettiin Eurooppa-neuvostolle oikeus laajentaa syyttäjänviraston toimivaltuuksia yksimielisellä päätöksellä niin, että virasto voi toimia myös rajat ylittävän vakavan rikollisuuden torjumiseksi. Lisäksi toimivaltuudet voidaan ulottaa myös useita jäsenvaltioita koskevien vakavien rikosten tekijöihin ja osallisiin. Sopimusmääräyksellä on myös annettu Eurooppa-neuvostolle mahdollisuus laajentaa unionin toimivaltaa merkittävän julkisen vallan käyttämiseksi jäsenvaltiossa.

Lausunnossaan PeVL 13/2008 vp Lissabonin sopimuksen hyväksymisestä ja voimaansaattamisesta perustuslakivaliokunta katsoi, että syyttäjän tehtävässä on "kiistatta kysymys sellaisesta merkittävän julkisen vallan käyttämisestä, jonka osoittaminen muulle kuin kansalliselle viranomaiselle on ristiriidassa perustuslain 1 ja 104 §:n säännösten kanssa valtion täysivaltaisuudesta ja syyttäjälaitoksesta." Näin ollen valiokunta katsoi, että Euroopan syyttäjänviraston toimivallasta edellyttivät osaltaan Lissabonin sopimuksen käsittelemistä ns. supistetussa perustuslain säätämisjärjestyksessä. Samoin

perustuslakivaliokunta katsoi, että Eurooppa-neuvoston toimivalta laajentaa unionin toimivaltaa merkittävän julkisen vallan käyttämiseksi jäsenvaltiossa oli ristiriidassa valtion täysivaltaisuutta samoin kuin kansainvälisten velvoitteiden hyväksymistä ja voimaansaattamista koskevien perustuslain säännösten kanssa (ks. myös [PeVL 36/2006 vp](#), s. 11) ja että sopimus oli myös tämän määräyksen vuoksi käsiteltävä vaikeutetussa järjestyksessä.

Lissabonin sopimuksen voimaantulon jälkeen on tullut voimaan vuonna 2012 perustuslain muutos, jonka myötä kv. velvoitteiden hyväksymistä ja voimaansaattamista koskevien perustuslain 94 ja 95 § ovat muuttuneet. On kuitenkin syytä korostaa painokkaasti, että Euroopan unionin *asetukset* ovat suoraan SEUT artiklan nojalla kaikissa jäsenvaltioissa välittömästi voimassaolevaa ja soveltamiskelpoista oikeutta (asetusten välitön sovellettavuus). Asetukset eivät näin ollen ole sellaisia kansainvälisiä velvoitteita, joiden hyväksymistä ja valtionsisäistä voimaansaattamista merkitsevän lakiehdotuksen käsittelyjärjestystä tulisi arvioida perustuslain 94 ja 95 §:n säännösten mukaisesti (vrt. PeVL 18/2003 vp¹).

Arvio

Toimivaltasääntely

Perustuslain kannalta on keskeisinä, että asetusehdotuksen toimivaltaehdotukset ovat sopusoinnussa perussopimusten kanssa. Perusmuistiossa selostetaan verraten seikkaperäisesti EPPO:n suhdetta kansallisiin toimivaltajärjestelyihin, EPPO:n toimivalta erityisesti liitännäisrikoksissa sekä EPPO:n käytettävissä olevia tutkintatoimia.

Muistiossa päädytään katsomaan neuvoston oikeudellisen palvelun ”suullisesti” ilmaiseman käsityksen sekä suomalaisten ”eurooppaoikeuden asiantuntijoiden” käsitysten pohjalta, että asetusehdotus olisi SEUT 68 artiklan mukainen (s. 6). Muilta osin perusmuistiossa esitetyt arviot toimivaltaehdotusten suhteesta SEUT 68 artiklaan vaikuttavat varmemmilla.

Asetusehdotuksen aiemmissa valmisteluvaiheissa on pidetty keskeisenä ennen muuta sitä, etteivät asetusehdotuksen liitännäistoimivaltaa koskevat säännökset ole ristiriidassa Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 86 artiklan 1 kohdan kanssa. Nähdäkseni perustuslakivaliokunnan lausunnossa pitäisi edelleen painottaa varsinkin liitännäisrikoksiin liittyvien toimivaltaehdotusten, mutta myös yleisemminkin, tarvetta pysyä EPPO:a perustettaessa ja sen toimivaltuuksia määriteltäessä (SEUT) 86 artiklan puitteissa. – Perusmuistiossa on sinänsä asianmukaisesti mainittu juuri toimivaltakysymykset Suomen kannalta erityisen merkityksellisiksi kysymyksiksi, mihin perustuslakivaliokunnan lausunnossa on syytä yhtyä perustuslain kannalta.

Selvää tosin on, että vaikka oikeusperustan arvioinnissa neuvoston oikeuspalvelulla on tärkeä merkitys, viime kädessä toimivalta oikeudellisesti päättää asetuksen

¹ Oma kantani unionin puitepäätöksistä aikoinaan oli toinen kuin perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 18/2003 vp omaksuttu. Katsoin, ettei puitepäätöstä tullut arvioida perustuslain 94 ja 95 §:n kannalta.

sopusoinnusta SEUT 86 artiklan kanssa on Euroopan unionin tuomioistuimella – edellyttäen, että joku kyseenalaistaisi asetuksen pätevyyden tuomioistuimessa määrääjassa.

Toissijaisuusperiaate

Koska EPPOn perustaminen on merkityksellistä perustuslain täysivaltaisuusäntelyn näkökulmasta, asetusehdotuksen tarkastelussa on huomionarvoinen toissijaisuusperiaate, jonka kannalta asetusehdotukseen liittyi aiemmin paljon epäselvyyksiä (ks. esim. SuVL 1/2013 vp, ks. myös perusmuistio s. 12). Nähdäkseni tältä osin huolenaiheet ovat ainakin merkittävästi vähentyneet ja ehdotusta voidaan pitää toissijaisuusperiaatteen mukaisena. Silti valtioneuvostolta voisi edellyttää toissijaisuusperiaatteen huomioimista päätettäessä Suomen lopullisesta kannasta syyttäjävirstoon, etenkin kun perusmuistiossa asian käsittely jää varsin yleispiirteiseksi ilman valtioneuvoston selvää omaa kantaa asiaan (s. 12).

Perusoikeudet

Asetusehdotuksen aiemmissa valmisteluvaiheissa on kannettu perustellusti huolta sopusoinnusta perusoikeuksien, erityisesti rikosoikeudellisen legaliteettiperiaatteen ja *ne bis in idem* -kiellon kanssa (ks. esim. LaVL 1/2015 vp). EU:n perusoikeuskirjassa turvatut perusoikeudet, luvussa VI turvatut perusoikeudet mukaan lukien, sekä Euroopan ihmisoikeussopimus, ovat sinänsä joka tapauksessa sekä *pätevyyden* että *tulkinnan* perusteena asetukselle. Silti perustuslakivaliokunnan lausunnossa voi muistuttaa tarpeesta ottaa unionin perusoikeuskirja ja Euroopan ihmisoikeussopimus, sellaisena kuin niiden sisältö näyttäytyy Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ja Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön valossa, täysimääräisesti huomioon asetuksen säätämisessä ja tulevassa soveltamisessa.

Avoimuus ja julkisuus

Asetusehdotuksen 65 artiklassa on määrätty julkisuudesta. Tietyissä jäsenvaltioissa, ml. Suomi, on kuitenkin vielä kyseenalaistettu julkisuuden toteutuminen riittävän asianmukainen. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa olisi syytä perustuslain 12 §:n ja 21.2 §:n takia korostaa tarvetta taata EPPOn toiminnan julkisuus.

Loppuarvio

Edellä esitetyistä valtiosääntöoikeudellisista huomautuksista huolimatta arvioni asetusehdotuksen nykytilan valossa on, ettei ole ehdotonta valtiosääntöoikeudellista estettä Suomen osallistumiselle EPPO:oon. Näin ollen perustuslakivaliokunta voi yhtyä valtioneuvoston kantaan siitä, että ”neuvottelujen tuloksena syntynyt asetusehdotus voidaan hyväksyä esitettäväksi neuvoston kantana Euroopan parlamentille hyväksymistä varten”. Jos asetusehdotuksesta ei neuvostossa saavuteta yksimielisyyttä, ”edellytyksenä osallistumiselle on, että selkeä päätöksentekoon osallistuvien jäsenvaltioiden enemmistö on EPPO:on menossa mukaan. Päätös Suomen osallistumisesta EPPO:n perustamiseen on

tarkoitus tehdä siinä vaiheessa, kun Euroopan parlamentti on asetusehdotuksen hyväksynyt ja sen lopullinen sisältö on selvillä.” (perusmuistio, s. 2).

Helsingissä 25. päivänä marraskuuta 2016

Tuomas Ojanen

OTT, professori

Helsinki