

Professori, akatemiaturkija
Päivi Leino-Sandberg
Itä-Suomen yliopisto

Helsinki 22.5.2017

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

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on pyytänyt minulta lausuntoa koskien valtioneuvoston 28.4.2017 päivättyä jatkokirjelmää asiassa U 64/2013 vp, joka koskee ehdotusta Euroopan syyttäjänviraston (EPPO) perustamiseksi. Käsittelyn tarkoituksena on päättää Suomen osallistumisesta EPPO:a koskevaan tiiviimpään yhteistyöhön. Oletuksena lienee, että osallistuminen tapahtuu nyt saavutetun neuvottelutuloksen perusteella, eli ”take it or leave it”. Arvioinnin tekee osin haasteelliseksi se, että jatkokirjelmään sisältyvät kirjaukset ovat joiltakin sangen yleisiä, eikä siinä viitattu viimeisin puheenjohtajan asetusehdotus (asiakirja 8750/17) ole neuvoston asiakirjarekisteristä julkisesti saatavilla. Tuorein julkinen asetusluonnos on päivätty tammikuussa (31.1.2017, asiakirja 5766/17). Kirjelmästä ei kuitenkaan ilmene, miltä osin tekstiä on sen jälkeen muokattu.

Valiokunta on antanut asiassa lausunnon PeVL 61/2016 vp, jossa korostetaan asetuksen oikeusperustaan, EPPO:n toimivaltuuksiin sekä perusoikeuksiin ja toiminnan avoimuuteen liittyviä kysymyksiä sekä kysymystä Suomen osallistumisesta EPPO:n perustamiseen. Keskityn lausunnossani näihin kysymyksiin ja vertailen kirjelmässä esitettyä valiokunnan aiempiin kannanottoihin. Lisäksi viittaan aikaisempaan asiassa valiokunnalle antamaani lausuntoon (päivätty 18.11.2016).

Euroopan syyttäjänvirastoa koskeva oikeusperusta ja siihen liittyvät toimivalta- ja valtiosääntönäkökohdat

Valiokunnan ym. lausunnossa lähdetään siitä, että mikäli asetukselle on osoitettavissa selvä ja hyväksyttävä oikeusperusta perussopimuksista, ei kysymys ole toimivallan siirrosta valtiosääntöoikeudellisessa merkityksessä ja näin täysivaltaisuuden uudesta rajoituksesta. EPPO:lle ehdotetut toimivaltuudet ovat ongelmattomia perustuslain kannalta, mikäli asetusta ei laajenna niitä suhteessa SEUT 86 artiklaan. Tätä taustaa vasten viraston perustamista on pidettävä sangen ongelmattomana, sillä SEUT 86 artikla sisältää nimenomaisen oikeusperustan Euroopan syyttäjänviraston perustamista varten. Artiklan mukaan syyttäjänvirasto voidaan perustaa Eurojustin pohjalta unionin taloudellisia etuja vahingoittavien rikosten torjumiseksi. Sen mandaattia voidaan 4 kohtaan sisältyvän valtuutuslausekkeen avulla laajentaa Eurooppa-neuvoston yksimielisellä päätöksellä kattamaan rajat ylittävää vakavaa rikollisuutta sekä useita jäsenvaltioita koskevien rikosten tekijöitä ja niihin osallisia joko samanaikaisesti viraston perustamisasetuksen antamisen kanssa tai myöhemmin. Tämä päätös edellyttää Euroopan parlamentin hyväksyntää ja komission kuulemista.

U-jatkokirjelmän perusteella vaikuttaisi, että EPPO:n mandaattiin olisi tässä vaiheessa tarkoitus sisällyttää vain unionin taloudellisia etuja vahingoittavien rikosten torjuminen. Täten sen mandaatti on sisällöllisesti jopa kapeampi kuin minkä Lissabonin sopimus mahdollistaisi. Huomioiden lisäksi tavan, jolla EU-tuomioistuin on vakiintuneesti arvioinut säädösten oikeusperustoja lähinnä niiden pääasialliseen tavoitteeseen ja sisältöön nojautuen ja hyväksyen myös ns. liitännäistavoitteiden edistämisen niiden nojalla, arvioitavana oleva ehdotus vaikuttaa valtiosääntöisesti tarkasteltuna sangen ongelmattomalta.

Suomessa keskustelussa on kuitenkin keskeisesti esillä ollut myös EPPO:lle annettavan toimivallan tarkkarajaisuus. U-jatkokirjelmän mukaan sen mandaattiin olisi tässä vaiheessa tarkoitus sisällyttää ns. unionipetosdirektiivissä määritellyt rikokset, EU-varojen väärinkäyttöön liittyvät lahjus- ja rahanpesurikokset sekä unionipetoksiin erottamattomasti liittyvät rikokset. Valtioneuvoston kirjelmissä ei kuvata unionipetoksia koskevan direktiivin neuvottelutilannetta, mutta internetistä tehdyn haun perusteella vaikuttaisi, että siitä olisi löytymässä ns. ensimmäisen lukemisen sopu.¹ Huomioiden direktiivin keskeisyyden EPPO:n mandaatin määrittelemisessä sitä koskevaa neuvottelutilannetta olisi ollut syytä selvittää kirjelmissä tarkemmin. Huomioiden että kyse on direktiivistä, siihen sisältynee myös jonkin verran kansallista liikkumavaraa, jolla voi olla vaikutusta EPPO:n mandaatin tarkkarajaisuuteen.

Valtioneuvosto on vastustanut kirjelmässä mainittujen liitännäisrikosten sisällyttämistä EPPO:n mandaattiin perustuslaista johtuvilla syillä. Perustuslakivaliokunta on ym. lausunnossaan korostanut, että liitännäisrikosten osalta tulisi varmistua siitä, että toimivaltuudet pysyvät SEUT 86 artiklan puitteissa. Valtioneuvoston kirjelmässä viitataan neuvoston oikeuspalvelun lausuntoon (5137/17), jonka mukaan tämä edellytys täyttyy. Kirjelmästä ei kuitenkaan ilmene, että liitännäistoimivaltaa olisi edellisen eduskuntakäsittelyn jälkeen tarkennettu. Vaikuttaakin siltä, että liitännäistoimivalta olisi yhä määritelty sangen väljästi.

Perustuslakivaliokunta korostaa ym. lausunnossaan rikosoikeudellisen legaliteettiperiaatteen ja *ne bis in idem* –kiellon merkitystä. Liitännäistoimivallan väljää määrittelyä voidaankin pitää ongelmallisena nimenomaan näiden periaatteiden näkökulmasta. Laillisuusperiaatteesta määrätään EU:n perusoikeuskirjan 49 artiklassa. EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan

rikosten ja rangaistusten laillisuutta koskeva periaate (nullum crimen, nulla poena sine lege) kuuluu jäsenvaltioiden yhteisen valtiosääntöperinteen perustana oleviin yleisiin oikeusperiaatteisiin ja että se on vahvistettu myös kansainvälisissä sopimuksissa, erityisesti ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen 7 artiklan 1 kohdassa. Kyseinen periaate edellyttää, että laissa määritellään selvästi rikokset ja niistä määrättävät rangaistukset. Tämä edellytys täyttyy, kun yksityinen oikeussubjekti voi tietää kyseessä olevan säännöksen tai määräyksen sanamuodon ja tarvittaessa tuomioistuinten siitä tekemän tulkinnan perusteella, mitkä toimet tai laiminlyönnit synnyttävät sen rikosoikeudellisen vastuun.²

Näiden edellytysten täyttymiseen ei jatkokirjelmässä oteta suoraan kantaa. Huomioiden sen, että aineellisen rikosoikeuden säädösinstrumenttina käytetään perussopimusten mukaan direktiiviä (aikaisemmin puitepäätöksiä), täysi yhdenmukaisuus ei lähtökohtaisestikaan ole mahdollista eikä edes tavoiteltavaa. Lopullinen sääntely saa muotonsa vasta kansallisten täytäntöönpanotoimien kautta, ja EU-sääntely jättää tarkoituksella väljyyttä kansallisen rikosoikeusjärjestelmän piirteiden huomioimista varten. Tämän EU-tuomioistuin on myös hyväksynyt käsitellessään rikosoikeudellista lainalaisuusperiaatetta.³ Tältä osin

¹ Kts komission 16.5.2017 päivätty tiedonanto COM(2017) 246 final.

² Asia C-303/05, kohdat 49-50.

³ Asia C-303/05, kohta 52.

keskeinen on kuitenkin myös unionipetosdirektiivistä saavutettu neuvottelutulos, jota ei kirjelmässä selvitetä.

Väljyyteen ja sen seurauksiin liittyy myös viimeiseen julkiseen asetusluonnokseen sisältyvä 20 artiklan 5 kohta. Siinä määrätään tilanteesta, jossa EPPO:n ja kansallisten viranomaisten välillä on erimielisyyttä siitä, kuuluuko jokin kysymys asetuksen soveltamisalaan ja siksi EU-tason vai kansallisen tason syytetoimien kohteeksi. Artiklan mukaan tällaisessa tilanteessa kansalliset viranomaiset ratkaisevat kuka on toimivaltainen. Tällaisen ratkaisumallin luomista voidaan pitää paitsi epätavallisena myös sangen epätoivottavana, luohan se käytännössä kansallisille viranomaisille veto-oikeuden EPPO:n mahdollisuuksiin käyttää toimivaltaansa. Tällöin mahdollista on, että juuri ne tilanteet, joissa EPPO:n toiminnalla olisi mahdollista luoda lisäarvoa jäävät hoitamatta EPPO:n toimesta. Paremmiin asetuksen tavoitteita olisi palvellut sellainen ratkaisumalli, jossa toimivallanjakoa koskevat kiistat ratkaistaisiin EPPO:n kollegiossa.

Siltä osin kun liitännäisrikoksissa on kyse teoista jotka tosiasiallisesti liittyvät ”erottamattomasti” unionipetoksiin, en näe niiden sisällyttämistä asetukseen unionin toimivaltanäkökulmasta tarkasteltuna ongelmallisena. Nähdäkseni on epätodennäköistä, että EU-tuomioistuin katsoisi, ettei unionilla ole toimivaltaa näiden toimien sääntelemiseen. Kysymys on ensisijaisesti siitä, millä tavoin sääntely toteutetaan ja täten erityisesti laillisuusperiaatteen asettamien edellytysten täyttymisestä. Tätä kysymystä ei valtioneuvoston kirjelmässä ole käsitelty eikä siihen oteta kantaa, vaikka valtioneuvosto kokonaisuutena vaikuttaa valmiilta hyväksymään neuvottelutuloksen.

Muut perusoikeudet ja EPPO:n toiminnan avoimuus

Valtioneuvoston kirjelmässä kuvataan EPPO:n organisatorista mallia. Sen käytännön ratkaisut eivät varsinaisesti kuulu valiokunnan tehtäväkenttään, mutta niiden toteutustavalla vaikuttaisi olevan merkitystä ainakin sekä yleisen perusoikeussääntelyn että avoimuutta koskevien määräysten kannalta.

Käsiteltävänä olevan jatkokirjelmän mukaan EPPO:n keskustaso koostuisi kollegiosta ja kolmejäsenisistä pysyvistä jaostoista, joiden kokoonpanoon kuuluvat osallistuvien jäsenvaltioiden nimeämät Euroopan syyttäjät. Jäsenvaltiotasolla EPPO:n tehtäviä hoitaisi valtuutettu syyttäjä. Kirjelmässä ei kuitenkaan eritellä, kenen virkamiehiä kyseiset henkilöt ovat: jäsenvaltion vai EPPO:n. Tämä ei selviä myöskään viimeisimmästä julkisesta asetusluonnoksesta. Valtuutetuista syyttäjistä siinä todetaan, että

The European Delegated Prosecutors shall, from the time of their appointment as European Delegated Prosecutors until dismissal, be active members of the public prosecution service or the judiciary of the Member States which nominated them. Their independence shall be beyond doubt and they shall possess the necessary qualifications and relevant practical experience of their national legal system.

Samantapaisista EU-elinten päätöksentekoon liittyviä tehtäviä kansallisille virkamiehille antavista EU-määräyksistä on tuoreita kokemuksia esimerkiksi rahoitusmarkkinoiden sääntelyvirastoista. Tällaisissa yhteyksissä on tapana määrätä, että kyseiset kansalliset virkamiehet ovat eurooppalaisia tehtäviä hoitaessaan riippumattomia. Rahoitusmarkkinoiden sääntelyvirastojen kohdalla on voitu todeta, että kyseiset eurooppalaisia tehtäviä hoitavat henkilöt ovat kansallisesta virka-asemastaan huolimatta käytännössä siirtyneet kansallisen sääntelyn ulkopuolelle, mitä sangen tehokkaasti suojaa EU-lainsäädäntöön sisältyvät vaatimukset itsenäisyydestä. Siksi EPPO-asetukseen sisältyvät säännökset eivät ole ongelmattomia: ne sekoittavat sitä sovellettavaan lainsäädäntöön nojautuvaa jaottelua, joiden mukaan esimerkiksi unionitasolla ja jäsenvaltioissa sovellettava perusoikeussääntely määrittyy (EU:n perusoikeuskirja unionilainsäädännön soveltamisalalla; kansallinen perusoikeussääntely kansallisissa tilanteissa). Kun kysymys

on nimenomaan syyttäjän toiminnasta, jonka kosketuspinnat perusoikeuksien toteutumiseen ovat moninaisia, tämä ei ole pieni ongelma. Riskinä on, että toimintaan syntyy perusoikeustyhjiöitä, joita kumpikaan sääntely ei koske. Valtuutettujen syyttäjien asema EPPO:n toiminnassa vaikuttaisi olevan sangen keskeinen: Jos EPPO nostaa rikossyytteen, sitä ajaa EPPO-syyttäjä kansallisessa tuomioistuimessa.

Vastaava ongelma ilmenee ehkä vielä selkeämmin asiakirjajulkisuutta koskevasta 65 artiklasta, jonka mukaan avoimuusasetusta olisi nyt tarkoitus soveltaa muihin EPPO:n asiakirjoihin paitsi tapausmateriaaliin. Tämä on lähtökohtaisesti suppeampi määrittely kuin perussopimukseen sisältyvä kirjaus. SEUT 15 artiklan ja perusoikeuskirjan 42 artiklan mukaan unionin avoimuussääntely soveltuu kaikkiin unionin toimielimiin, elimiin ja laitoksiin, eikä niissä tehdä eroa asiakirjalajien perusteella, vaan suojaaminen pohjautuu asiakirjojen sisältöön ja niiden luovuttamisesta aiheutuvan haitan arviointiin. Rajauksia hallinnollisiin asiakirjoihin tehdään perussopimuksissa ainoastaan EU-tuomioistuimen, Euroopan keskuspankin ja Euroopan investointipankin asiakirjojen osalta. Käytännössä kysymys lienee yhä valiokunnan jo aikaisemmin arvioimasta hallinnollisiin asiakirjoihin rajaamisesta, vaikka muotoilu onkin uusi. Sen ulkopuolelle jää lähinnä mahdollista syytetoimenpiteitä ohjaavaa EPPO:n antamaa ohjeistusta, joka on pikemmin ei-hallinnollista kuin hallinnollista, ohjataanhan sillä keskeisesti rikoslainkäyttöä. EPPO:n toiminnan edellyttämä luottamuksellisuus olisi esitetystä poiketen mahdollista riittävällä tavoin turvata avoimuusasetuksen sisältämien poikkeusperusteiden – kuten yksityisyyden ja henkilötietojen, tuomioistuinkäsittelyjen, tutkintatoimien ja sisäisen päätöksenteon suoja - kautta.

Valtioneuvoston jatkokirjelmässä ratkaisua perustellaan sillä, että pääsy tapausmateriaaliin määräytyy tapausta käsittelevän valtuutetun syyttäjän kansallisen lainsäädännön mukaisesti. Tätä ei ole kuitenkaan kirjattu asetuksessa minnekään. Valtuutettuja syyttäjiä koskevan lainsäädännön osalta mainitsemani rahoitusmarkkinoiden sääntelyvirastoja koskevat kokemukset antavat syytä epäillä, mahtaako tällainen periaate käytännössä toteutua. Todennäköisempää on, että näiden asiakirjojen kohdalla kansallisen lainsäädännön soveltamista rajoitetaan viittauksella valtuutettujen syyttäjien itsenäiseen asemaan. Soveltamiseen vaikuttaa myös asetusluonnoksen 64 artiklaan sisältyvä luottamuksellisuutta koskeva velvoite:

The members of the College, the Administrative Director and the staff of the European Public Prosecutor's Office, seconded national experts and other persons put at the disposal of the Office but not employed by it, and European Delegated Prosecutors shall be bound by an obligation of confidentiality in accordance with Union legislation with respect to any information held by the European Public Prosecutor's Office.

Siksi asetukseen sisältyy ilmeinen riski kansallisen sääntelyn soveltamisen rajoittamisesta niissä tilanteissa, jotka kuuluvat EPPO-asetuksen soveltamisalaan, myös silloin kun kyseessä on Suomen nimeämän valtuutetun syyttäjän johdolla tapahtuva toiminta Suomessa. Valtioneuvoston esittämä perustelu ei tältä osin vaikuta täysin kestävältä. Sama toteamus liittyy perusteluihin joiden mukaan Suomen tulisi osallistua EPPO:on jotta se voisi edistää pohjoismaisen avoimen ja tehokkaan hallintokulttuurin omaksumista. Huomioiden näissä asioissa saavutetut neuvotteluratkaisut ja sen, ettei kukaan Suomen kanssa samanmielisistä jäsenvaltioista vaikuttaisi olevan osallistumassa EPPO:n toimintaan tämä perustelu vaikuttaa lähinnä toiveajattelulta.

Suomen osallistuminen EPPO:on

U-jatkokirjelmän perusteella ilmeiseltä näyttää, ettei asetusehdotukseen enää odoteta suuria muutoksia. Käytännössä kysymys lieneekin siitä, halutaanko EPPO:n perustamiseen osallistua siinä muodossa kuin sitä esitetään hyväksyttäväksi. Valtiosääntöisiä esteitä en osallistumiselle näe, vaikka neuvotteluratkaisu ei

kaikilta osin olekaan asetettujen neuvottelutavoitteiden mukainen. Toisaalta tulee huomata, että SEU 20 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan ja SEUT 328 artiklan 1 kohdan mukaan tiiviimpään yhteistyöhön voivat milloin tahansa sen aikana liittyä kaikki EU:n jäsenvaltiot edellyttäen että ne noudattavat asiaa koskevia sääntöjä.

Kysymys EPPO:oon liittymisestä on ennen kaikkea poliittinen ja taloudellinen. Kysymys sen perustamisen mielekkyydestä on tiiviisti kytköksissä siihen, kuinka moni jäsenvaltio siihen lopulta osallistuu. Kirjelmästä ilmenee, että osallistujia olisi alkuvaiheessa parikymmentä. Tätä voidaan pitää huomattavana määränä, ja yhteistyöllä lienee mahdollista saavuttaa huomattavia etuja petosten torjunnassa EU-tasolla.

Keskeistä harkinnassa ei olekaan se, minkälainen kansallinen tarve Suomella on EPPO:n perustamiselle, vaan se, minkälaisia epäkohtia sillä olisi EU-tasolla mahdollista poistaa. Huolet EU:n talousarvioon kohdistuvista petoksista ja korruptiosta ovat perusteltuja, ja niillä on vaikutusta myös unionin toiminnan laajemman hyväksyttävyyden kannalta. Nämä voidaan nähdä perusteluina, jotka puoltavat mahdollisimman usean jäsenvaltion ml. Suomen osallistumista viraston toimintaan heti alkuvaiheessa.