

## Grundlagsutskottet

**Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om Finlands deltagande i Europeiska åklagarmyndighetens (EPPO) verksamhet och till lagar som har samband med den**

**Till lagutskottet**

### INLEDNING

#### *Remiss*

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om Finlands deltagande i Europeiska åklagarmyndighetens (EPPO) verksamhet och till lagar som har samband med den (RP 184/2020 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande till lagutskottet.

#### *Sakkunniga*

Utskottet har hört

- lagstiftningsråd Lauri Rautio, justitieministeriet
- riksdagens justitieombudsman Petri Jääskeläinen, Riksdagens justitieombudsmans kansli
- justitiekanslern i statsrådet Tuomas Pöysti, justitiekanslersämbetet
- professor Sakari Melander
- professor Janne Salminen.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- professor Tuomas Ojanen.

### PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att det stiftas en lag om Finlands deltagande i Europeiska åklagarmyndighetens verksamhet för att komplettera bestämmelserna i förordningen. Dessutom föreslås det ändringar till följd av förordningen i förundersökningslagen, lagen om rättegång i brottmål, lagen om Åklagarmyndigheten, lagen om utlämning för brott mellan Finland och de övriga medlemsstaterna i Europeiska unionen, lagen om utlämning för brott mellan Finland och de övriga nordiska länderna samt i lagen om offentlighet vid rättegång i allmänna domstolar.

## Utlåtande GrUU 39/2020 rd

De föreslagna lagarna avses träda i kraft när EPPO inleder sin verksamhet. EPPO inleder sin verksamhet tidigast i november 2020, men det slutliga datumet fastställs i ett beslut som kommissionen utfärdar innan verksamheten inleds.

I propositionens motiveringar till lagstiftningsordningen granskas lagförslagen med tanke på grundlagens 1 § om statens suveränitet, 10 § om skydd för privatlivet, 104 § om åklagarväsendet, 108—110 § och 115 § om de högsta laglighetsövervakarnas ställning och åklagarverksamheten.

Regeringen anser att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Eftersom inverkan på de högsta laglighetsövervakarnas grundlagsenliga ställning ändå kan betraktas som principiellt betydande, är det motiverat att begära grundlagsutskottets utlåtande om propositionen.

### UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

#### *Utgångspunkter för bedömningen*

I propositionen föreslås lagstiftningsändringar som förutsätts av rådets förordning (EU) 2017/1939 om genomförande av fördjupat samarbete om inrättande av Europeiska åklagarmyndigheten (EPPO) 2017, nedan EPPO-förordningen. EPPO är behörig att som oberoende åklagarmyndighet inom EU utreda brott som riktar sig mot EU:s budget och åtala dem som misstänks för brott i nationella domstolar. Myndigheten består av ett centralt åklagarkontor, som har säte i Luxemburg, och av europeiska delegerade åklagare, som är verksamma i medlemsstaterna. EPPO inrättas som ett instrument för fördjupat samarbete och enligt dagens uppgifter kommer 22 av EU:s medlemsstater, inklusive Finland, att delta i dess verksamhet i det skede då den inrättas.

Vid anslutningen till Lissabonfördraget har Finland godkänt den rättsliga grunden för inrättandet av EPPO enligt artikel 86 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget). Möjligheten att inrätta EPPO var en av orsakerna till att Lissabonfördraget sattes i kraft i en så kallad inskränkt grundlagsordning (RP 23/2008 rd, s. 338 och 343, samt GrUU 13/2008 rd, s. 8). Den särskilda karaktären med tanke på grundlagen hos det system för brottsutredning och åtal som skapas genom EPPO-förordningen har således identifierats redan då. Grundlagsutskottet ansåg då att en åklagares uppdrag utan tvekan inbegriper utövning av sådan betydande offentlig makt som inte kan anförtros någon annan än en nationell myndighet utan att det strider mot 1 och 104 § i grundlagen om statens suveränitet och åklagarväsendet (GrUU 13/2008 rd s. 8).

I det skede då man överlade om förordningen har riksdagens grundlagsutskott tagit ställning till inrättandet av EPPO i sina utlåtanden om de kompletterande U-skrivelserna (GrUU 61/2016 rd, GrUU 19/2017 rd). Grundlagsutskottet har ansett (GrUU 61/2016 rd s. 4 och de utlåtanden som det hänvisas till där) att om det finns en klar och godtagbar grund för en EU-förordning i fördragen är det inte fråga om en överföring av behörighet i författningsrättslig bemärkelse och om en ny begränsning av suveräniteten. Utskottet har funnit det väsentligt att riksdagen med grundlagsutskottet medverkan i samband med antagandet och det nationella ikraftsättandet av Lissabonfördraget har godkänt inrättandet av EPPO enligt artikel 86 i EUF-fördraget. Att inrätta EPPO är alltså inte problematiskt med avseende på suveräniteten enligt 1 § 1 mom. i grundlagen. I den nationella lagen föreslås dessutom bestämmelser om EPPO:s behörighet i Finland i 2 §, som enligt ut-

## Utlåtande GrUU 39/2020 rd

skottets mening uppfyller kravet i 104 § i grundlagen att föreskriva närmare i lag om de myndigheter som utövar behörighet som åklagare.

Propositionen är av betydelse med tanke på bestämmelserna i grundlagen om de högsta laglighetsövervakarnas ställning och åklagarverksamheten, särskilt 108—110 och 115 §.

Justitiekanslern i statsrådet och riksdagens justitieombudsman är enligt grundlagen likställda laglighetsövervakare med avseende på uppgifter och behörighet. I förarbetena till grundlagen omtalas justitiekanslern och justitieombudsmannen uttryckligen som de högsta laglighetsövervakarna (RP 1/1998 rd, s. 165—166). Enligt grundlagen har båda laglighetsövervakarna till uppgift att övervaka att domstolarna och andra myndigheter samt tjänstemännen, offentligt anställda arbetstagare och också andra, när de sköter offentliga uppdrag, följer lag och fullgör sina skyldigheter. Vid utövningen av sitt ämbete ska laglighetsövervakarna enligt grundlagen övervaka att de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna tillgodoses.

Grundlagsutskottet har vid bedömningen av regeringens proposition med förslag till lagstiftning som kompletterar EU:s allmänna dataskyddsförordning fäst uppmärksamhet vid sådan reglering som skulle ha möjliggjort dataombudsmannens tillsynsbefogenheter i fråga om de högsta laglighetsövervakarna (GrUU 14/2018 rd, s. 10—15). Enligt utskottet var det relevant att de högsta laglighetsövervakarnas behörighet omfattar all myndighetsverksamhet bortsett från deras egna ämbetsåtgärder. Behörigheten gäller också andra tillsynsorgan med begränsat verksamhetsområde. De övriga myndigheter som övervakar förvaltningsverksamhet blir således i egenskap av myndigheter övervakade av justitiekanslern och justitieombudsmannen. Detta svarar mot principen i grundlagen att det ska finnas en hierarki mellan tillsynsmyndigheterna, där justitiekanslern och justitieombudsmannen är de högsta laglighetsövervakarna.

Utskottet påpekade då att de högsta laglighetsövervakarnas ovan beskrivna konstitutionella ställning enligt utredning inte kunde jämföras med den lagfästa organiseringen av laglighetskontrollen i de andra medlemsstaterna och att beredningen av dataskyddsförordningen inte hade vägt in de särskilda egenskaperna hos det konstitutionella systemet i Finland. Utskottet ansåg att artikel 4.2 i fördraget om Europeiska unionen, enligt vilken unionen ska respektera medlemsstaternas likhet inför fördragen samt deras nationella identitet, som kommer till uttryck i deras politiska och konstitutionella grundstrukturer, inbegripet det lokala och regionala självstyret, gjorde det möjligt att utan hinder av EU-rätten ändra förslaget till dataskyddslag så att den laglighetskontroll som de högsta laglighetsövervakarna utövar inte omfattas av tillsynsbehörigheten hos en sådan lägre tillsynsmyndighet som avses i dataskyddslagen.

Enligt grundlagsutskottet har det i sig stått klart att unionslagstiftningen enligt EU-domstolens etablerade rättspraxis har företräde framför nationell rätt i överensstämmelse med de villkor som lagts fast i denna rättspraxis (se t.ex. GrUU 14/2018 rd, s. 12—13 och GrUU 20/2017 rd, s. 6) och att man inte i vår nationella lagstiftning bör gå in för lösningar som strider mot unionsrätten (GrUU 15/2018 rd, s. 42—43, GrUU 14/2018 rd, s. 13, GrUU 26/2017 rd, s. 42—43).

När det gäller den kompletterande reglering som förutsätts och möjliggörs i EPPO-förordningen och som är direkt tillämplig och som har företräde framför finsk rätt bör det noteras att de högsta laglighetsövervakarnas ställning i förhållande till EPPO-förordningen inte har varit föremål för

## Utlåtande GrUU 39/2020 rd

riksdagens grundlagsutskotts uttryckliga bedömning vid beredningen av förordningen och inte heller nämns i U-skrivelsen om förordningsförslaget (U 64/2013 rd) eller dess kompletterande skrivelser. Enligt artikel 86.3 i EUF-fördraget innehåller förordningarna i sig bestämmelser om den rättsliga kontrollen av de processuella åtgärder som Europeiska åklagarmyndigheten vidtar i samband med utövandet av sina uppgifter. Det är klart att EU-domstolen i sista hand har behörighet att tolka EU-rätten. Enligt artikel 5.3 i EPPO-förordningen ska dock nationell lagstiftning gälla i den utsträckning ett ärende inte regleras av förordningen. Eftersom tolkningen av EPPO-förordningen fortfarande är oklar fäster utskottet således särskild uppmärksamhet vid lagförslagets förhållande till Finlands grundlag till den del det inte uttryckligen har eftersträvat ett rättsläge som ger upphov till en konflikt i förordningen. Utskottet anser att kompletteringen av lagförslagen i propositionen på det sätt som föreslås i detta utlåtande undanröjer behovet av att grundläggare bedöma bestämmelserna i EPPO-förordningen och den nationella reglering som den förutsätter med tanke på den nationella författningsenliga identiteten.

### *Laglighetsövervakning som utövas av de högsta laglighetsövervakarna*

Artikel 6.1 i EPPO-förordningen gäller EPPO:s oberoende. Enligt denna punkt ska till exempel de europeiska åklagarna och de europeiska delegerade åklagarna verka i hela unionens intresse, enligt den definition som ges i lagstiftning, och får varken be om eller ta emot instruktioner från någon person utanför Europeiska åklagarmyndigheten, någon av medlemsstaterna i Europeiska unionen eller någon av unionens institutioner, organ eller byråer vid fullgörandet av sina skyldigheter enligt förordningen. Medlemsstaterna i EU och unionens institutioner, organ och byråer ska respektera EPPO:s oberoende och inte försöka påverka myndigheten vid utförandet av dess uppgifter.

Enligt grundlagens 108 och 109 § ska justitiekanslern i statsrådet och riksdagens justitieombudsman övervaka att domstolarna och andra myndigheter samt tjänstemännen, offentligt anställda arbetstagare och också andra, när de sköter offentliga uppdrag, följer lag och fullgör sina skyldigheter. Vid utövningen av sitt ämbete övervakar justitiekanslern och justitieombudsmannen att de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna tillgodoses. Enligt grundlagsutskottets utredning är det inte helt klart om EPPO-förordningen gör det möjligt att rikta laglighetsövervakningen till de delegerade europeiska åklagare och europeiska åklagare som avses i EPPO-förordningen. Frågan är särskilt betydelsefull, eftersom det i åklagarens verksamhet är fråga om betydande utövning av offentlig makt (se även GrUU 36/2006 rd, s. 10/II).

Enligt grundlagsutskottets uppfattning avses i förordningen med oberoende, med beaktande av förordningens syfte och mål, framför allt rättskipningsmässigt oberoende. Utskottet fäster också uppmärksamhet vid att bestämmelserna i EPPO-förordningen förutsätter att EPPO i sina utredningar och åtal följer medlemsstatens nationella lagstiftning. Enligt utskottets uppfattning innebär det oberoende som tryggas i EPPO-förordningen således inte något krav på EPPO-åklagarnas immunitet från den laglighetsövervakning som de högsta laglighetsövervakarna utövar. Utskottet anser att en sådan utgångspunkt för tydlighetens skull också bör framgå av lagstiftningen. Till denna del måste lagförslag 1 i propositionen kompletteras. Det är ett villkor för att lagförslag 1 ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Enligt utskottet kan kompletteringen göras exempelvis genom en informativ hänvisningsbestämmelse enligt vilken bestämmelser om laglig-

## Utlåtande GrUU 39/2020 rd

hetskrollen av justitiekanslern och riksdagens justitieombudsman i fråga om de delegerade europeiska åklagarnas och de europeiska åklagarnas verksamhet i Finland finns i grundlagen.

Enligt 110 § i grundlagen fattas beslut om väckande av åtal mot en domare för lagstridigt förfarande i en ämbetsåtgärd av justitiekanslern eller justitieombudsmannen. Dessa kan utföra åtal eller förordna att åtal skall väckas också i andra ärenden som omfattas av deras laglighetskontroll. I regeringens proposition om grundlagen konstateras det att det med tanke på de högsta laglighetsövervakarnas laglighetsövervakningsuppgift är motiverat att de i anslutning till den självständigt har möjlighet att besluta om väckande av åtal. Justitiekanslern och justitieombudsmannen har rätt att utföra åtal själva samt att förordna att någon annan åklagare skall utföra åtal. (RP 1/1998 rd, s. 167/I).

I artikel 25.6 i EPPO-förordningen föreskrivs att om meningsskiljaktighet uppstår mellan Europeiska åklagarmyndigheten och den nationella åklagarmyndigheten om huruvida den brottsliga handlingen omfattas av artikel 25.2 eller 22.3 eller artikel 22.2 eller 25.3 ska de nationella myndigheter som är behöriga att besluta om behörighetsfördelning avseende lagföring på nationell nivå besluta vem som ska vara behörig i fråga om utredningen av ärendet. Medlemsstaterna ska ange vilken nationell myndighet som ska besluta om behörighetsfördelningen.

I 9 § i lagförslag 1 i propositionen föreskrivs det om situationer där det råder oenighet mellan den nationella åklagarmyndigheten och EPPO om vem som är behörig i fråga om ett brott som börjat utredas i Finland och där EPPO enligt sin åsikt kunde utöva sin behörighet. I 1 mom. definieras den nationella myndighet som avses i EPPO-förordningen, som är riksåklagaren. Enligt 2 mom. ska det som föreskrivs i 1 mom. om riksåklagarens avgörandebefogenheter ändå inte tillämpas om justitiekanslern i statsrådet eller riksdagens justitieombudsman är nationell åklagarmyndighet i ärendet.

Grundlagsutskottet framhåller betydelsen av det föreslagna undantaget. Riksåklagarens beslutanderätt omfattar inte behörighetskonflikter mellan de högsta laglighetsövervakarna och EPPO. Enligt bestämmelsen ska justitiekanslern i statsrådet eller riksdagens justitieombudsman när han eller hon är nationell åklagarmyndighet i ärendet lämna ett ärende som gäller utövande av behörighet till Helsingfors tingsrätt för avgörande. Tingsrätten är domför med ordföranden ensam, och tingsrättens avgörande får inte överklagas genom besvär. Utskottet anser dock att avgörandets betydelse i sak förutsätter åtminstone att besvärsförbudet slopas.

### *Behandling av ministeransvarighetsärenden*

I 114—116 § i grundlagen föreskrivs det om åtal mot minister, inledande av undersökning som gäller ministeransvarighet samt om förutsättningarna för väckande av åtal mot en minister. Närmare bestämmelser om behandlingen av ministeransvarighetsärenden finns i lagen om riksrätten och behandling av ministeransvarighetsärenden.

EPPO:s behörighet att behandla brott som omfattas av dess materiella behörighet förefaller inte innebära att en medlemsstat genomför undantag som grundar sig på nationell prövning. Även om det i propositionen (s. 98) konstateras att de ärenden som ska behandlas av EPPO normalt kan antas vara andra än ministeransvarighetsärenden, antas det dock vara möjligt att EPPO, när ett så-

## Utlåtande GrUU 39/2020 rd

dant ärende eventuellt kommer fram, tar upp ärendet till behandling på grund av ärendets betydande principiella betydelse.

Vid behandlingen av ett ministeransvarighetsärende är det fråga om ett sådant särdrag i Finlands författningsenliga system som föreskrivs på grundlagsnivå och som det antagligen inte är meningen att ingripa i genom EPPO-förordningen. I praktiken kan EPPO-förordningen påverka ministeransvarighetsärenden så att när ett ministeransvarighetsärende hör till den sakliga behörighet som avses i artikel 22 i EPPO-förordningen ska EPPO ha den rätt att ta upp ärendet till behandling som avses i artiklarna 25, 26 och 27 i förordningen. Det är inte fråga om en situation där bestämmelserna i EPPO-förordningen i materiellt hänseende står i strid med grundlagen eller lagen om riks rätt och behandling av ministeransvarighetsärenden. Det är närmast fråga om att EPPO:s åklagare ska kunna sköta ministeransvarighetsärenden i den ställning som föreskrivs för riksåklagaren i 114 § 3 mom. i grundlagen i fråga om ministeransvarighetsärenden och i 4 och 10 § i lagen om riks rätt och behandling av ministeransvarighetsärenden. Enligt grundlagsutskottets uppfattning har syftet med EPPO-förordningen inte varit att skapa en konflikt mellan förordningen och den institutionella reglering som föreskrivs i Finlands grundlag och i lagen om riks rätt och behandling av ministeransvarighetsärenden.

Artikel 29 i förordningen innehåller bestämmelser om upphävande av privilegier eller immunitet. I punkt 1 i artikeln sägs att när EPPO:s utredningar inbegriper personer som skyddas genom privilegier eller immunitet i enlighet med nationell lagstiftning, och sådana privilegier eller sådan immunitet utgör ett hinder för utredningen i fråga, ska den europeiska chefsåklagaren utfärda en motiverad skriftlig begäran om upphävande av privilegierna eller immuniteten i enlighet med de förfaranden som fastställts i nationell lagstiftning.

Enligt grundlagsutskottet kan man av artikel 29 i EPPO-förordningen dra den slutsatsen att avsikten har varit att respektera de relevanta institutionella arrangemangen i medlemsstaterna och att EPPO således inte har ålagts större möjligheter än de nationella åklagarmyndigheterna att väcka åtal. Utskottet anser att den särskilda ordning för behandling av ministeransvar och den höjda tröskeln för åtal som föreskrivs i grundlagen motsvarar hänvisningen i artikel 29 i förordningen.

Enligt grundlagsutskottet leder tillämpningen av EPPO-förordningen inte till konflikt med grundlagen, om åklagaren gör en i artikeln nämnd begäran till den högsta laglighetsövervakaren, som behandlar den som en fråga som hör till hans eller hennes behörighet i enlighet med laglighetsövervakarens prövningsrätt, och efter eget gottfinnande eventuellt vidtar de åtgärder som föreskrivs i 115 § i grundlagen. Utskottet anser det dock vara klart att grundlagens bestämmelser om förutsättningarna för väckande av ministeråtal ska tolkas tillsammans med de övriga bestämmelserna i grundlagen. I artikel 29 ställs det inte heller några innehållsmässiga krav på beslutsfattande i enlighet med de nationella förfaranden som det hänvisas till i artikeln. Riksdagens beslutsfattande är bundet av det förfarande som avses i 114 § 2 mom. i grundlagen och som föreskrivs om riksåklagaren i 114 § 3 mom. i grundlagen.

Grundlagsutskottet anser att lagförslag 1 i propositionen bör preciseras så att dess förhållande till 114 § 3 mom. i grundlagen tydligt framgår av regleringen. Det är ett villkor för att lagförslaget ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Utskottet anser att preciseringen kan göras exem-

## Utlåtande GrUU 39/2020 rd

pelvis genom en bestämmelse enligt vilken en sådan begäran som avses i artikel 29 i förordningen ska göras hos den högsta laglighetsövervakaren, som avgör den genom att i tillämpliga delar iaktta vad som föreskrivs om behandlingen av laglighetsövervakningsärenden.

Grundlagsutskottet anser att det är skäl att i statsrådet granska hur tidsenliga bestämmelserna om förfarandet i riksrätten är, med beaktande av exempelvis de EU-relaterade bestämmelser som nu utvärderas.

### FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

*att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, men lagförslag 1 bara om utskottets konstitutionella anmärkningar om komplettering av regleringen om den högsta laglighetskontrollen och behandling av åtal mot minister beaktas på behörigt sätt.*

Helsingfors 25.11.2020

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Johanna Ojala-Niemelä sd  
medlem Outi Alanko-Kahiluoto gröna  
medlem Bella Forsgrén gröna  
medlem Petri Honkonen cent  
medlem Olli Immonen saf  
medlem Hilikka Kemppi cent  
medlem Anna Kontula vänst  
medlem Jukka Mäkynen saf  
medlem Wille Rydman saml  
medlem Heikki Vestman saml  
medlem Tuula Väättäinen sd  
ersättare Markku Eestilä saml  
ersättare Mari Holopainen gröna  
ersättare Johannes Koskinen sd  
ersättare Merja Mäkisalo-Ropponen sd  
ersättare Tom Packalén saf  
ersättare Sari Tanus kd.

Sekreterare var

utskottsråd Matti Marttunen  
utskottsråd Mikael Koillinen.