

Janne Salminen
Lausunto
Asiantuntijakuuleminen 25.11.2016

25.11.2016

Perustuslakivaliokunta

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

1. Valtioneuvoston kirjelmässä on kysymys Euroopan syyttäjänviraston perustamista koskevan neuvoston asetuksen nykyvaiheesta ja kannanmuodostuksesta ehdotukseen. Ehdotusta on useissa vaiheissa käsitelty eduskunnassa, mutta havaintojeni mukaan se ei toistaiseksi ole ollut perustuslakivaliokunnan käsiteltävänä. Asiassa on kuitenkin nähty olevan myös valtiosääntöoikeudellista problematiikkaa. Valtioneuvosto on kirjelmässä katsonut, että neuvottelujen tuloksena syntynyt asetusehdotus voidaan hyväksyä esitettäväksi neuvoston kantana Euroopan parlamentille hyväksymistä varten. Jos asetusehdotuksesta ei neuvostossa saavuteta yksimielisyyttä, edellytyksenä Suomen osallistumiselle esitetään, että päätöksentekoon osallistuvien jäsenvaltioiden enemmistö on syyttäjänvirastossa mukana. Päätös Suomen osallistumisesta perustamiseen on tarkoitus tehdä, kun Euroopan parlamentti on asetusehdotuksen hyväksynyt ja sen lopullinen sisältö on selvillä.

Syyttäjänviraston perustamisen tarpeet ovat tärkeässä yhteydessä unionin varoja koskeviin rikoksiin ja niiden selvittämisen- ja tuomitsemistarpeisiin. Valtioneuvoston kirjelmästä ilmenee asianmukaisesti, että tällaisiin rikoksiin suhtaudutaan vakavasti. Puuttuminen näihin rikoksiin voi osaltaan lisätä myös unionin legitimitettä.

2. Käsitykseni mukaan kirjelmän valtiosääntöoikeudellisesti relevantit seikat liittyvät Euroopan syyttäjänvirastoa koskevan asetuksen oikeusperustaan. Välillisesti tämä on valtiosääntöoikeudellinen seikka. Näin ollen kirjelmässä esitetyn vuoksi otettava kantaa siihen, kuinka oikeusperustaa on arvioitava suhteessa Lissabonin voimaansaattamisen yhteydessä Suomessa voimaan saatettua perussopimusta.

Euroopan syyttäjänvirastoa koskeva oikeusperusta

3. Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 86 artiklassa on nimenomainen oikeusperusta Euroopan syyttäjänviraston perustamista varten.

4. Sanotun artiklan mukaan

1. Unionin taloudellisia etuja vahingoittavien rikosten torjumiseksi neuvosto voi erityistä lainsäätämisyjärjestystä noudattaen annetuilla asetuksilla perustaa Eurojustin pohjalta Euroopan syyttäjänviraston. Neuvosto tekee ratkaisunsa yksimielisesti Euroopan parlamentin hyväksynnän saatuaan.

Jos asiasta ei päästä yksimielisyyteen, voi ryhmä, johon kuuluu vähintään yhdeksän jäsenvaltiota, pyytää asetusehdotuksen saattamista Eurooppa-neuvoston käsiteltäväksi. Tässä tapauksessa menettely neuvostossa keskeytetään. Kun asiaa on käsitelty ja jos on päästy yhteisymmärrykseen, Eurooppa-neuvosto palauttaa neljän kuukauden kuluessa menettelyn keskeyttämisestä ehdotuksen neuvostolle hyväksyttäväksi.

Jos asiasta ei päästä yhteisymmärrykseen ja jos vähintään yhdeksän jäsenvaltiota haluaa aloittaa tiiviimmän yhteistyön kyseisen asetusehdotuksen pohjalta, niiden on saman määräajan kuluessa ilmoitettava asiasta Euroopan parlamentille, neuvostolle ja komissiolle. Tällöin lupa aloittaa Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 20 artiklan 2 kohdassa ja tämän sopimuksen 329 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu tiiviimpi yhteistyö katsotaan annetuksi ja määräyksiä tiiviimmästä yhteistyöstä sovelletaan.

2. Euroopan syyttäjänvirastolla, joka on tarvittaessa yhteydessä Europolin, on toimivalta tutkia unionin niitä taloudellisia etuja vahingoittavia rikoksia, jotka määritetään 1 kohdassa tarkoitettussa asetuksessa, sekä asettaa syytteeseen niiden tekijät ja niihin osalliset. Se toimii syyttäjän tehtävissä tällaisia tekoja koskevissa rikosasioissa jäsenvaltioiden toimivaltaisissa tuomioistuimissa.

3. Edellä 1 kohdassa tarkoitetuilla asetuksilla säädetään Euroopan syyttäjänviraston perussäännöstä, sen tehtävien hoitamista koskevista ehdoista, sen toimintaan sovellettavista ja todisteiden hyväksyttävyyttä koskevista menettelysäännöistä sekä Euroopan syyttäjänviraston tehtäviensä hoidossa toteuttamien menettelyyn liittyvien toimien oikeudelliseen valvontaan sovellettavista säännöistä.

4. Eurooppa-neuvosto voi tehdä samaan aikaan tai myöhemmin päätöksen, jolla muutetaan 1 kohtaa Euroopan syyttäjänviraston toimivaltuuksien laajentamiseksi koskemaan rajatylittävää vakavaa rikollisuutta ja sen johdosta 2 kohtaa siten, että se koskee useita jäsenvaltioita koskevien vakavien rikosten tekijöitä ja niihin osallisia. Eurooppa-neuvosto tekee ratkaisunsa yksimielisesti Euroopan parlamentin hyväksynnän saatuaan ja komissiota kuultuaan.

5. Artikla on muotoiltu siten, että sen pohjalta voidaan edetä unionitoimivallan puitteissa monin eri tavoin.

Jo Lissabonin sopimusta muotoillessa tiedettiin, että asia, joka oli hankala tuossa vaiheessa, voisi johtaa eräiden jäsenvaltioiden puolelta ongelmiin. Osa jäsenvaltioista ei halua, että tämäntyyppistä toimivaltaa on unionilla silloinkaan, kun se koskee unionivarojen väärinkäyttöä ja tällaisen toimivallan käyttöä tehostettaisiin toimimalla tehokkaammin unionitasolla. Lisäksi rikosoikeuteen liittyvät teemat ovat olleet hankalia tässä suhteessa huolimatta siitä, miten unionitoimivalta on määritelty, koska jäsenvaltiot esittävät niissä tyypillisesti pidättyvyyttä historiallisista syistä tavalla, joka on estänyt unionia ja halukkaita jäsenvaltioita toimimasta. Osa näistä mahdollisuuksista kuitenkin on suljettu pois lainaamallaan artiklalla, joka tarjoaa monia mahdollisuuksia edetä.

6. Ehdotuksen 17 artiklan mukaan syyttäjänviraston aineellinen toimivalta kattaisi neuvoteltavana olevan unionipetoksia koskevan direktiivin mukaiset rikokset, puitepäättöksen 2008/841/JHA mukaiset teot, jos näiden painopiste on unionipetoksiin liittyvissä toimissa, ja myös unionipetoksia koskevaan direktiiviin kiinteästi liittyvät tässä niin sanotut liitännäisrikokset. Kirjelmän mukaan valtioneuvosto on ollut pidättyväinen suhteessa näihin liitännäisrikoksiin vedoten kotimaisesta perustuslaista johtuviin syihin. Tämän pidättyväisyyden taustalla on ollut suuren valiokunnan kanta (1/2013 vp), jonka mukaan liitännäisrikoksiin voisi liittyvä perustuslaillisia ongelmia. Lakivaliokunta on puolestaan katsonut, että laillisuusperiaate edellyttäisi ehdotuksen täsmentämistä (LaVL 1/2015 vp) juuri tältä osin.

7. On valitettavaa, että neuvoston arvio ehdotuksen suhteesta perussopimuksessa unionille annettuun toimivaltaan ei ole käytössä. Ehdotusta voidaan kuitenkin pitää varsin maltillisena suhteessa sopimuksen 86 artiklaan. Tämän arvioni perustan seuraavaan näkemykseen: Unionipetosten osalta toimivalta on selkeästi ratkaistu Lissabonin sopimusta hyväksyttäessä. Samoin sopimuksen 86.4 artikla kattaa rajatylittävän vakavaa rikollisuuden tai useita jäsenvaltioita koskevien rikosten tekijät ja niihin osalliset, jos Eurooppa-neuvosto päättäisi tehdä päätöksen syyttäjänviraston toimivallan laajentamisesta tällaisten asioiden osalta. Niin sanottujen liitännäisrikosten osalta tulkitseen, että näiden osalta pitäisi vielä pyrkiä täsmällisempää tulokseen neuvotteluissa. Unionin toimivallan funktionaalinen määrittely kuitenkin puoltasi sitä, että unionilla katsottaisiin olevan tässä toimivalta. Näiden rikosten sisällyttäminen on perusteltua myös unionin oikeuden tehokkuusperiaatteen näkökulmasta, jolla on tyypillisesti ollut mahdollista perustella tällaista toimivaltaa. Käsitykseni mukaan sopimuksen 86 artiklasta voi nimenomaan saada sen käsityksen, että tässä unionille on etsitty mahdollisuuksia edetä näissä kysymyksissä. Perusoikeuskirjan 49 artiklassa vahvistettu unionioikeudellinen laillisuusperiaate huomioon ottaen katsoisin, että liitännäisrikoksiin liittyvää toimivaltaa ehdotuksessa tulisi vielä pyrkiä täsmentämään mahdollisuuksien mukaan. Täyttä yhdenmukaisuuttahan tässä ei kyetä saavuttamaan ottaen huomioon käytössä oleva sekundäärioikeudellinen instrumentti. Toisessa vaakakupissa painaa se, että rikosoikeuden alalla unionioikeus myös edellyttää ottamaan huomioon jäsenvaltioiden tarpeet varioida omassa sääntelyssään. Tämän näkökohdan myös ehdotus ottaa huomioon. (ks. 73 art. ehdotuksessa). Tämä on tärkeä ulottuvuus. Kiinnitän huomiota myös siihen, että ehdotuksen 20.5 artiklan mukaan silloin kun kysymys on harkinnasta eräissä tilanteissa siitä, kuuluuko syytetoimi unionitasolle vai kansalliselle viranomaiselle, kansallinen viranomainen ratkaisee, set viranomaiset ratkaisevat kuka tällaisessa tilanteessa on toimivaltainen.

8. Näillä perusteilla olisin valmis tulkitsemaan, että unionilla voisi olla toimivalta antaa ehdotuksen mukainen säädös. Oikeusperusta vaikuttaa toisin sanoen asianmukaiselta. Liitännäisrikoksiin liittyvää toimivaltaa voidaan kuitenkin edelleen pyrkiä täsmentämään. Ainakin on tunnistettava siihen liittyvät mahdolliset unionioikeudelliset ongelmat ja pidettävä niitä silmällä. Samoin pitäisi selkeämmin täsmentää, mitä artiklassa tarkoitetaan sillä, että syyttäjänvirasto luodaan Eurojustin ”pohjalta”.

9. Ylipäätään oikeusperustan perussopimusten mukaisuuden arviointi ei kuulu suoraan perustuslakivaliokunnalle perustuslaissa osoitettuihin tehtäviin. Oikeusperustan asianmukaisuus on EU-oikeudellinen kysymys. Sen ratkaisee viime kädessä EU-tuomioistuin. Perustuslakivaliokunta on kuitenkin käytännössään pitänyt tärkeänä, että unionilainsäädäntöä kehitetään ensijaisesti perussopimusten puitteissa. Lisäksi valiokunta on korostanut, ettei EU-lainsäädäntöön saa sisällyttää jäsenvaltioille perussopimusten vastaisia tai perussopimuksissa määriteltyihin velvoitteisiin nähden merkittäviä uusia menettelyjä tai muitakaan sellaisia elementtejä, joita ei olisi jo hyväksytty perussopimusten voimaansaattamisen yhteydessä. Tästä ei mielestäni olisi tässä asiassa kysymys.

Ehdotuksen valtiosääntöoikeudellinen arviointi

10. Lissabonin sopimuksen voimaansaattamisen yhteydessä Euroopan syyttäjänviraston perustaminen sai nimenomaisen huomion, ja myös perustuslakivaliokunta kiinnitti asiaan

huomiota. Euroopan unionille tässä yhteydessä siirtynyt toimivalta oli itse asiassa nimenomaisena (ja kokonaisuudessa harvalukuisena) syynä supistetun perustuslainsäätämisyjärjestyksen soveltamiseen tässä yhteydessä.

11. Perustuslakivaliokunta lausui tältä osin seuraavaa (PeVL 13/2008 vp):

”Eurooppa-neuvosto voi Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 69 e artiklan nojalla perustaa Eurojustin pohjalle Euroopan syyttäjänviraston. Virastolla on artiklan 2 kohdan perusteella toimivalta tutkia niitä unionin taloudellisia etuja vahingoittavia rikoksia, jotka määritetään tarkemmin perustamisasetuksilla, sekä asettaa syytteeseen rikosten tekijät ja niihin osalliset. Virasto toimii syyttäjän tehtävissä tällaisia tekoja koskevista rikosasioista jäsenvaltioiden toimivaltaisissa tuomioistuimissa.

Valiokunta katsoi jo aiemmin (PeVL 36/2006 vp, s. 8/I), 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. Valiokunta yhtyy hallituksen esityksen perusteluiden kantaan, jonka mukaan viraston perustamista tarkoittaviin sopimusmääräyksiin Lissabonin sopimuksella lisätty niin sanottu hätäjarrumekanismi ei vaikuta tähän arvioon. Määräykset Euroopan syyttäjänviraston toimivallasta edellyttävät näin ollen sopimuksen käsittelemistä vaikeutetussa järjestyksessä.

Saman artiklan 4 kohdassa annetaan Eurooppa-neuvostolle oikeus laajentaa syyttäjänviraston toimivaltuuksia yksimielisellä päätöksellä niin, että virasto voi toimia myös rajatylittävän vakavan rikollisuuden torjumiseksi. Lisäksi toimivaltuudet voidaan ulottaa myös useita jäsenvaltioita koskevien vakavien rikosten tekijöihin ja osallisiin.

Sopimusmääräyksellä annetaan Eurooppa-neuvostolle mahdollisuus laajentaa unionin toimivaltaa merkittävän julkisen vallan käyttämiseksi jäsenvaltiossa. Tällainen valtuutus on valiokunnan aiemman käytännön valossa ristiriidassa valtion täysivaltaisuutta samoin kuin kansainvälisten velvoitteiden hyväksymistä ja voimaansaattamista koskevien perustuslain säännösten kanssa (PeVL 36/2006 vp, s. 11). Sopimus on myös tämän määräyksen vuoksi käsiteltävä vaikeutetussa järjestyksessä.”

11. Näin ollen siltä osin kuin ehdotus on unionille siirretyn toimivallan puitteissa, asiassa ei ole perustuslakiongelmia Suomen kannalta. Itse olen yllä katsonut, ettei mitään ilmeistä ongelmaa toimivallan osalta olisi. Tältä pohjalta katson myös, että asia ei tässä vaiheessa enää ole esimerkiksi täysivaltaisuuskysymyksenä tarkasteltavissa. Sen sijaan asiaan liittyvät materiaaliset perustuslakikysymykset, kuten mainitsemani laillisuusperiaate ja myös syyttäjänviraston avoimuuteen ja avoimeen toimintaan liittyvät seikat ovat edelleen relevantteja. Valtioneuvoston kirjelmästä kuitenkin näkyy, että se on hyvin pyrkinyt ottamaan näitä seikkoja huomioon.

12. Perustuslakivaliokunnan käytännöstä kuitenkin näkyy, että myöskin siirretyn toimivallan käytön osalta on katsottu, etteivät täysivaltaisuusnäkökohdat ole täysin vailla merkitystä. Tämä on kuitenkin näkökohta, jonka siis valtioneuvosto pyrkii ottamaan huomioon siinä yhteydessä, kuin se osallistuu unionissa unionisäädöksen muotoiluun. (Ks. PeVL 3/2016 vp.) Säädöksissä voidaan etsiä muotoiluja, jotka perinteisesti valtion täysivaltaisuuteen liittyvillä aloilla ottavat huomioon tämän. Havaitsen, että tässä ehdotuksessa on elementtejä, joilla on pyritty ottamaan huomioon tämä sensitiivisyys. Pidän tätä myönteisenä seikkana.

13. Siltä varalta, että olisi vahvistumassa tulkinta, jonka mukaan unionin toimivalta ei kattaisi täydelleen koko ehdotusta, tuon esille myös seuraavan. Se seikka, että Euroopan syyttäjänviraston perustamisen mahdollistava perussopimuksen säännös on käsitelty

supistetussa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä ei tulkintani mukaan tarkoita, että sen toimivallan tulkinnassa tulisi pyrkiä supistavaan tulkintaan. Päinvastoin, syyttäjänviraston perustamismahdollisuuteen on kiinnitetty voimaansaattamisen yhteydessä erityistä huomiota. Selvästi tässä yhteydessä ei olla sisällyttämässä EU-lainsäädäntöön jäsenvaltioille ”perussopimusten vastaisia tai perussopimuksissa määriteltäviin velvoitteisiin nähden merkittäviä uusia menettelyjä tai muitakaan sellaisia elementtejä, joita ei olisi jo hyväksytty perussopimusten voimaansaattamisen yhteydessä”. Tämä on tietysti aina jossain määrin tulkinnanvarainen seikka, mutta minusta tätä on tässä yhteydessä mahdollisuus tulkita väljemmin, koska syyttäjänviraston perustamiseen liittyvä toimivalta on ollut Lissabonin sopimusta voimaansaatettaessa erityisen huomion kohteena ja lainaamani perustuslakivaliokunnan käytännössä syntynyt kriteeri ja sen tarkoittama kynnys ei tässä ylity.

14. Samoin kiinnitän huomiota siihen, että perustuslain tarkistamisen jälkeen tämä toimivallan siirto ja järjestely tältäkin osin ei enää perustu supistetun perustuslainsäätämisyjärjestykseen. Järjestelyn poikkeuslakiperustaisuus on poistettu perustuslain 95.2 §:n tarkistuksella. Näin ollen operointi supistetulla perustuslainsäätämisyjärjestyksellä ja siihen liittyvillä ”aukoilla” on voimassa olevan valtiosääntöoikeuden kannalta virheellistä. Samoin toimivallan tulkinnassa tulee ottaa huomioon perustuslain 1.3 säännös, jonka mukaan Suomi on Euroopan unionin jäsen.