

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

HALLITUKSEN ESITYS 184/2020 VP EDUSKUNNALLE LAIKSI SUOMEN OSALLISTUMISESTA EUROOPAN SYYTTÄJÄNVIRASTON (EPPO) TOIMINTAAN SEKÄ SIIHEN LIITTYVIKSI LAEIKSI; OIKEUSMINISTERIÖN VASTINE ESITETTYIHIN LAUSUNTOIHIN

Eduskunnan hallintovaliokunnalle esitetyissä lausunnoissa esitykseen sisältyviä lakiehdotuksia on yleisesti pidetty tarpeellisina ja kannatettavina. Lausunnoissa on tämän lisäksi kiinnitetty huomiota erityisesti seuraaviin kysymyksiin. Oikeusministeriö viittaa hallintovaliokunnalle toimittamaansa kirjalliseen lausuntoon ja valiokunnassa 13.11. suullisesti lausumaansa, ja toteaa lisäksi seuraavaa.

Palkan sivukulujen maksaminen

Sosiaali- ja terveysministeriö on todennut, että se selvittelee yhdessä muiden asianosaisten ministeriöiden ja viranomaisten kanssa, kuinka sosiaaliturva voidaan asetuksen 96 artiklan edellyttämällä tavalla järjestää valtuutetuille Euroopan syyttäjille. Tähän kokonaisuuteen sisältyvät eläke-, työtapaturma- ja ammattitauti-, sairausvakuutus- ja työtömyysvakuutusmaksut sekä etuudet. Sosiaaliturvan järjestäminen täysin vastaavalla tavalla kuin kansallisissa tehtävissä työskenteleville syyttäjille edellyttäisi tämänhetkisen arvion mukaan lainmuutoksia.

Syyttäjälaitos on todennut asetuksen artiklan 96 kohdassa 6 säädettävän, että toimivaltaiset viranomaiset varmistavat, että valtuutetut syyttäjät integroidaan täysin kansallisiin syyttäjäviranomaisiin. Viranomaisten on varmistettava asianmukaiset järjestelyt, jotta valtuutettujen syyttäjien kansallisen järjestelmän mukaiseen sosiaaliturvaan, eläkkeeseen ja vakuutuksen kattavuuteen liittyvät oikeudet säilyvät. Syyttäjälaitoksen mukaan tästä ei esitetä säädettäväksi ja hallituksen esityksen perusteluista käy ilmi, että asia tältä osin on vielä avoinna. Esityksessä katsotaan, että yksi vaihtoehto valtuutettujen syyttä-

jien sosiaaliturvasta, eläkkeestä ja vakuutuksesta huolehtimiseksi olisi, että he itse hankkisivat tarpeelliseksi katsomansa vakuutukset kattamaan nämä seikat. Syyttäjälaitoksen näkemyksen mukaan vaihtoehto, jossa valtuutetut syyttäjät jätettäisiin vaille muille valtion virkamiehille kuuluvia perusetuuksia, ei ole hyväksyttävissä. Ehdotettua lainsäädäntöä tulee siten täydentää tältä osin.

Oikeusministeriö toteaa, että tarkemmat keskustelut valtuutettujen syyttäjien työpanoksen jakautumisesta EPPO:n ja kansallisten syyttäjän tehtävien välillä sekä palkanmaksusta ja palkan sivukuluista, käsittäen sosiaali- ja työttömyysturva- sekä työeläkemaksut, ovat edelleen käynnissä. Oikeusministeriö korostaa, että tietyistä keskeneräisyyksistä huolimatta hallituksen esitys on haluttu tuoda eduskuntaan ja valtuutettujen syyttäjien hakumenettely käynnistää, koska EPPO voi aloittaa toimintansa jo alkuvuodesta ja painetta EPPO:n aloittamiseen liittyvien toimien edistämiseen on erityisesti EU:n suunnalta. Varsin todennäköiseltä kuitenkin jo tässä vaiheessa vaikuttaa, että palkan sivukuluja ei makseta EPPO:n toimesta, mistä syystä tulee harkittavaksi asian järjestäminen kansallisesti joko siten, että Suomen valtio maksaa kyseisiä kuluja tai että nämä hoidetaan vapaaehtoisilla järjestelyillä, joissa valtuutettu Euroopan syyttäjä maksaa kulut itse.

Oikeusministeriö huomauttaa, että asetuksen (EU) 2017/1939 tiiviimmän yhteistyön toteuttamisesta Euroopan syyttäjänviraston (EPPO) perustamisessa (asetus) 96 artiklan 6 kohdan mukaan on varmistettava asianmukaiset järjestelyt, jotta valtuutettujen Euroopan syyttäjien kansallisen järjestelmän mukaiseen sosiaaliturvaan, eläkkeeseen ja vakuutuksen kattavuuteen liittyvät oikeudet säilyvät. On myös varmistettava, että valtuutetun Euroopan syyttäjän palkan kokonaismäärä ei ole alhaisempi kuin mitä hän saisi pelkästään kansallisen syyttäjän toimesta. Asetuksen johdanto-osan 116 kappaleen mukaan kukin jäsenvaltio säilyttää toimivaltansa määrittää lainsäädännössään unionin lainsäädännön mukaisesti edellytykset etuuksien myöntämiseksi sosiaaliturvajärjestelmässään. Asetuksen perusteella ei siten ole selvää, miten sivukulujen maksaminen tulee tai voidaan ratkaista tilanteessa, jossa kansallisessa järjestelmässä ei normaalisti maksettaisi sivukuluja. Tämänhetkisten tietojen mukaan osa jäsenvaltioista on päätyvässä ratkaisuun, että valtuutetut Euroopan syyttäjät maksavat sivukulut itse, osa jäsenvaltioista taas on valmistellut tai valmistelemassa lainsäädäntöä siitä, että valtio vastaa sivukuluista. Asetuksen sisällön lopullisen tulkinnan voi ratkaista Euroopan unionin tuomioistuim.

Oikeusministeriö on selvittänyt kansallista tilannetta ja vaihtoehtoja yhdessä sosiaali- ja terveysministeriön, valtiovarainministeriön ja valtakunnansyyttäjän toimiston kanssa. Sosiaali- ja terveysministeriön lausunnossa kuvatulla tavalla selvittely jatkuu edelleen. Jo tähänastisten selvittelyjen perusteella lainsäädännön muuttaminen siten, että Suomi maksaisi kahden valtuutetun Euroopan syyttäjän palkan sivukulut siltä osin kuin Suomi ei maksa näiden palkkaa poikkeaisi kuitenkin varsin merkittävällä tavalla kansallisessa lainsäädännössä omaksutuista perusratkaisuista ja vaatisi usean ministeriön vastuualueella olevaa laaja-alaista lainvalmistelua, jossa työmarkkinajärjestökin olisivat edustettuina. Oikeusministeriö korostaa, että EPPO:n toiminnan alkuvaiheessa omaksuttavaan ratkaisuun on mahdollista palata myös toiminnan käynnistyttyä, jos tämä nähdään tarpeelliseksi.

Oikeusministeriö toteaa, että ratkaisu palkan sivukulujen osalta liittyy myös vielä avoinna olevaan keskusteluun siitä, miten valtuutettujen Euroopan syyttäjien palkanmaksu hoidetaan. Tiedossa on, että EPPO vastaa valtuutettujen Euroopan syyttäjien palkanmaksusta siltä osin kuin nämä hoitavat EPPO:n toimivaltaan kuuluvia rikosasioita, mutta asian tekninen toteutustapa on vielä keskustelussa ja vaikuttaa siihen, voitaisiinko osa palkan sivukuluista maksaa Suomen valtion toimesta jo nykyainsäädännön perusteella. Oikeusministeriö katsoo selvää asetuksen perusteella joka tapauksessa olevan, että asetuksen perusteella valtuutetun Euroopan syyttäjän palkan kokonaismäärän ei tule olla alhaisempi kuin mitä hän saisi pelkästään kansallisen syyttäjän toimesta. Sivukuluja koskevassa ratkaisussa tulee sanotun johdosta varmistaa, että tehtävästä sivukulujen maksamisen jälkeen jäävä korvaus on vähintään sama kuin vastaavissa kansallisen syyttäjän tehtävissä. Ratkaisu varmistetaan ennen valtuutettujen Euroopan syyttäjien nimittämistä siten, että tehtäviä hakeneet henkilöt voivat ottaa sen huomioon ratkaistessaan, haluavatko he edelleen hakea tehtävää.

Oikeusministeriö katsoo, etteivät asiasta saadut lausunnot edellytä muutoksia hallituksen esitykseen.

Esitutkintaviranomaisen ilmoitus kansallisesti toimivaltaiselle syyttäjälle

Syyttäjälaitos on todennut, että esityksen mukaan esitutkintaviranomainen tekisi ilmoituksen kansallisesti toimivaltaiselle syyttäjälle rikosasiasta, jossa oletettavasti on kysymys EPPO:n toimivaltaan kuuluvasta teosta. Kyseinen syyttäjä puolestaan ilmoittaisi asiasta valtuutetulle Euroopan syyttäjälle. Syyttäjälaitoksen mukaan tätä ratkaisua ei voida pitää onnistuneena. Tarkoituksenmukaisinta, selvintä ja nopeinta Syyttäjälaitoksen mukaan olisi, että esitutkintaviranomainen tekee ilmoituksen tällaisesta rikoksesta ilman välikäsiä suoraan valtuutetulle Euroopan syyttäjälle. Mikäli ilmoitus olisi tehty poikkeuksellisesti muulle syyttäjälle, tulisi tämän siirtää asia viivytyksettä valtuutetulle syyttäjälle.

Sisäministeriö on todennut, että EPPO-asetuksen 24 artiklan ja EPPO-lain 7 §:n tarkoittama ilmoittaminen on asiallisesti sama kuin voimassa olevassa esitutkintalain (805/2011) 5 luvun 1 §:ssä 1 momentissa säännelty poliisin ilmoitus syyttäjälle. Esitutkintalain 5 luvun 1 §:n 2 momentissa ehdotetaan säädettäväksi, että ”Esitutkintaviranomaisen on viipymättä ilmoitettava syyttäjälle myös rikosasiasta, jossa Euroopan syyttäjänvirasto voi käyttää toimivaltaa.” Sisäministeriön näkemyksen mukaan uusi 2 momentti ei muuta vallitsevaa asiantilaa, jossa poliisin ilmoitus syyttäjille hoidetaan tietojärjestelmien kautta.

Poliisihallitus on todennut, että esityksellä on tarkoitus muuttaa myös esitutkintalain 5 luvun 1 §:ää siltä osin, kuin se koskee syyttäjälle ilmoittamista. Kyse on selvästä lisäyksestä, joka on sinänsä asiallinen. Vallitseviin käytäntöihin se ei aiheuta muutosta, sillä EPPO:n toimivaltaan kuuluvat rikokset ovat luonteeltaan sellaisia, että jo nykyään niistä ilmoittaminen syyttäjälle on ohjeistettu sekä Poliisihallituksen että syyttäjälaitok-

sen sisällöltään samanlaisissa ohjeissa. Ilmoittaminen tapahtuu samoja muotoja ja keinoja noudattaen kuin muissakin rikosasioissa muun muassa Patja-Sakari -yhteyden avulla.

Oikeusministeriö toteaa, että esityksessä tarkoituksena on ollut kansallisen lainsäädännön muuttaminen vain siltä osin kuin se on asetuksen perusteella välttämätöntä. Esityksellä ei ole haluttu luoda EPPO:n toimivaltaan mahdollisesti kuuluvien asioiden osalta toimivista kansallisista ratkaisuksista poikkeavia ratkaisuja. Valittua linjaa on pidetty perusteltuna muun ohessa siksi, että Suomessa arvioidaan olevan vain yksittäisiä EPPO:n muodolliseen toimivaltaan kuuluvia rikosasioita vuosittain. Näistäkään asioista EPPO ei välttämättä ota kaikkia hoidettavakseen, vaan se voi jättää sen toimivaltaan kuuluvia rikosasioita asiaa harkittuaan kansallisesti toimivaltaisten viranomaisten hoidettaviksi. Lisäksi on syytä huomata, että ehdotetussa esitutkintalain 5 §:n muutoksessa tarkoitetuissa tilanteissa kyseessä ei välttämättä ole EPPO:n muodolliseen toimivaltaan lopulta kuuluva asia, vaan epäily tällaisesta asiasta. Normaalista ilmoittamismenettelystä poikkeavien ilmoitusmenettelyjen voidaan osaltaan arvioida pidentävän ilmoittamiseen kuluva aikaa ja lisäksi asian käsittelyaikaa siinä tapauksessa, että EPPO ei ota asiaa käsiteltäväkseen ja se siinä vaiheessa siirretään toimivaltaiselle kansalliselle syyttäjälle. Oikeusministeriön käsityksen mukaan edellä todetut seikat, kuten myös esitutkintaviranomaisten ja sisäministeriön hallintovaliokunnalle antamat lausunnot puoltavat sitä esityksessä omaksuttua ratkaisua, että esitutkintaviranomainen tekisi ilmoituksen oletettavasti EPPO:n toimivaltaan kuuluvasta teosta kansallisesti toimivaltaiselle syyttäjälle, jolta tieto siirtyisi EPPO:lle.

Oikeusministeriö katsoo, ettei Syyttäjälaitoksen asiasta lausuma edellytä muutoksia hallituksen esitykseen.

Työnantajavelvoitteista vastaaminen

Syyttäjälaitos on katsonut, että esitystä tulee täydentää siten, että todettaisiin Euroopan syyttäjänviraston vastaavan niistä työnantajavelvoitteista, jotka liittyvät sen käyttämään työjohto-oikeuteen tai maksamiin etuuksiin. Koska Euroopan syyttäjänvirasto vastaa osasta palvelussuhteen etuuksista, joista on säädetty kansallisessa lainsäädännössä tai sovittu virkaehtosopimuksella, tulee esitystä täydentää myös siten, että valtuutetun Euroopan syyttäjän tehtävän ajan virkasuhteessa noudatetaan asetuksessa säädettyjä tai sen nojalla päätettyjä palvelussuhteen ehtoja sen sijaan, mitä valtion virkaehtosopimuksissa on samassa asiassa säädetty tai sen nojalla sovittu tai päätetty.

Oikeusministeriö toteaa, että asia osaltaan liittyy edellä käsiteltyyn siitä, mikä taho on vastuussa palkan sivukulujen maksamisesta. Oikeusministeriö katsoo, että kansallisessa lainsäädännössä ei voida säätää asetuksesta poikkeavia tai asetukseen nähden ylimääräisiä velvoitteita EPPO:lle. Tämän sijaan tulee noudattaa suoraan sovellettavan asetuksen säännöksiä asiasta.

Palvelussuhteen ehtojen osalta oikeusministeriö lisäksi huomauttaa, että esityksessä ehdotetun Suomen osallistumista EPPO:n toimintaan koskevan lain (EPPO-laki) 6 §:n perusteluissa todetun mukaisesti EPPO käyttää laajasti työnantajalle kuuluvaa työnjohto-oikeutta suhteessa valtuutettuihin Euroopan syyttäjiin ja vastaa asetuksen mukaisesti myös osaltaan heille palvelussuhteen perusteella kuuluvista eduista ja oikeuksista. Asetuksessa säädetyt tai sen nojalla päätetyt Euroopan syyttäjänviraston noudattamat palvelussuhteen ehdot ovat osittain päällekkäisiä valtion virkasuhteessa noudatettavien ehtojen kanssa. Tämä toimivalta rajaa kansalliselle viranomaiselle muutoin virkasuhteen työnantajana kuuluvia oikeuksia ja velvollisuuksia ja virkasuhde Syyttäjälaitokseen poikkeaa näin ollen siitä palvelussuhteesta, josta on säädetty valtion virkamieslaissa.

Oikeusministeriö katsoo, ettei Syyttäjälaitoksen asiasta lausuma edellytä muutoksia hallituksen esitykseen.

Valtuutetun Euroopan syyttäjän nimittäminen

Syyttäjälaitos on todennut, että ensimmäisen lakiesityksen 4 §:n 3 momentissa on säädetty valtuutetun Euroopan syyttäjän nimittämisestä määrääjäksi kansalliseen syyttäjän virkaan. Säännöksen mukaan valtuutettu Euroopan syyttäjä nimitetään kansalliseen virkaan määrääjäksi, ellei häntä ole jo nimitetty syyttäjänvirkaan. Koska sanotun momentin mukaan syyttäjänvirassa jo olevaa henkilöä ei siis nimitettäisi uuteen virkaan tai virkasuhteeseen, ei tällaiselle henkilölle ole tarpeen myöskään myöntää virkavapaata omasta virastaan. Ehdotuksen 4 §:n 4 momentti tulee näin ollen muuttaa yhdenmukaiseksi 3 momentin kanssa. Säännös virkavapaasta tulisi koskemaan vain niitä virkamiehiä, joilla ei jo ole syyttäjänvirkaa Syyttäjälaitoksessa.

Syyttäjälaitos on lisäksi todennut, että valtuutetun Euroopan syyttäjän tehtävän päättymisestä on säädetty Euroopan syyttäjänvirastosta annetussa asetuksessa, jota täydentävät viraston kollegion tekemät täsmentävät säännökset. Tehtävän päättymisen ei ole täysin yhdenmukainen valtion virkamieslain virkasuhteen päättymistä koskevien säännösten kanssa. Koska valtuutetuksi syyttäjäksi syyttäjänvirkaan voidaan nimittää muukin kuin henkilö, jolla jo on syyttäjänvirka, jonka hoitamista hän jatkaa valtuutetun syyttäjän tehtävän päättyessä, olisi laissa todettava tällaisen virkasuhteen päättyvän ilman irtisanomista tai muutakaan virkasuhteen päättymistä tarkoittavaa toimenpidettä valtuutetun Euroopan syyttäjän tehtävän päättyessä.

Oikeusministeriö toteaa, että ehdotetun EPPO-lain 4 §:n 4 momentin mukaan valtuutettu Euroopan syyttäjä nimitetään määrääjäksi syyttäjänvirkaan Syyttäjälaitokseen, jos häntä ei ole nimitetty syyttäjänvirkaan. Pykälän 5 momentin mukaan valtuutetuksi Euroopan syyttäjäksi nimitetylle on myönnettävä palkatonta virkavapaata virastaan siksi ajaksi, kun hän toimii valtuutettuna Euroopan syyttäjänä. Pykälää koskevien perustelujen mukaan valtuutettu Euroopan syyttäjä nimitettäisiin määrääjäksi syyttäjän virkaan sille ajalle, jonka hän toimii valtuutettuna Euroopan syyttäjänä, mikäli hänellä ei ole jo syyttäjän virkaa. Säännöksen tarkoituksena olisi mahdollistaa valtuutetun Euroopan syyttäjän tehtävä myös tuomioistuimissa työskenteleville virkamiehille sekä muille syyttäjän

kelpoisuusvaatimukset ja tehtävän edellyttämät ammatilliset ja muut vaatimukset täytävälle henkilölle. Määräaikaisen virkasuhteen kesto olisi sidoksissa valtuutetun Euroopan syyttäjän tehtävään. Mikäli EPPO irtisanoo tai muusta syystä päättää valtuutetun Euroopan syyttäjän tehtävän, päättyy myös sellainen määräaikainen syyttäjän tehtävä, johon henkilö on nimitetty valtuutetun Euroopan syyttäjän tehtävän johdosta.

Oikeusministeriö huomauttaa, että esitetyn EPPO-lain 4 §:n 4 momentin tarkoituksena on muun ohessa varmistaa, että valtuutettuna Euroopan syyttäjänä toimivalla henkilöllä on myös kansallinen syyttäjän virka valtuutettuna Euroopan syyttäjänä toimimisen ajan. Pykälän 5 momentin tarkoituksena taas on sitä koskevien perustelujen mukaan varmistaa valtuutetuksi Euroopan syyttäjäksi nimitetyn henkilön oikeus saada palkatonta virkavapaata muusta virastaan siksi ajaksi, kun hän toimii valtuutetun Euroopan syyttäjän tehtävässä. Jos henkilöllä on jo syyttäjän virka hänen tullessaan nimitetyksi valtuutetuksi Euroopan syyttäjäksi, henkilöllä ei olisi syytä hakea virasta virkavapaata. Oikeusministeriö korostaa, että 5 momentissa on kysymys nimenomaan *oikeudesta* virkavapaaseen. Momentin muotoilua voidaan harkita muutettavaksi, jos asian ei katsota riittävästi ilmevän ehdotetusta säännöksestä. Asiassa tulee kuitenkin ottaa huomioon myös ehdotetun EPPO-lain 3 §:n 4 momentissa käytetty vastaava muotoilu sekä muualla lainsäädännössä käytetyt vastaavat muotoilut.

Syyttäjälaitoksen jälkimmäisen huomion valtuutetun Euroopan syyttäjän tehtävän päättymisestä osalta oikeusministeriö huomauttaa, että perustelujen mukaisesti valtuutettu Euroopan syyttäjä nimitettäisiin määräajaksi syyttäjän virkaan sille ajalle, jonka hän toimii valtuutettuna Euroopan syyttäjänä, mikäli hänellä ei ole jo syyttäjän virkaa. Oikeusministeriö katsoo, että määräaikaisen virkasuhteen ollessa siten suoraan sidottu valtuutetun Euroopan syyttäjän tehtävän, päättyisi kyseinen virkasuhde jo ehdotetun sääntelynkin perusteella valtuutetun Euroopan syyttäjän tehtävän päättyessä.

Luvan antaminen henkilötietojen siirtämiseen kolmannelle maalle tai kansainväliselle järjestölle

Poliisihallitus on todennut EPPO-lain 16 §:ssä todettavan, että luvan henkilötietojen siirtämiseen kolmannelle maalle tai kansainväliselle järjestölle voi antaa alkuperäisen siirron toteuttanut toimivaltainen viranomainen. Poliisihallitus on katsonut, että pykälän perusteluissa ei avata sitä, mitä tällä ilmaisulla tarkoitetaan eli onko kyse tutkinnanjohtajan antamasta luvasta vai tuleeko lupa saada asiassa esimerkiksi syyttäjänä toimineelta henkilöltä, joka on siirtänyt tiedot edelleen valtuutetulle syyttäjälle, vai valtuutetulta syyttäjältä itseltään, joka on luovuttanut tiedot EPPO:lle ja käyttää asiassa syyttäjän puhevaltaa. Poliisihallituksen mukaan selkeä maininta pykälässä tarkoitettua viranomaisesta olisi parempi kuin viittaus ”alkuperäisen siirron toteuttaneeseen toimivaltaiseen viranomaiseen”. Asiasta olisi Poliisihallituksen mukaan hyvä mainita ainakin perusteluteksteissä, mikäli varsinaista pykälää ei katsota tarpeelliseksi muuttaa.

Oikeusministeriö toteaa, että asetuksen 80 artiklan 1 kohdan c alakohdan mukaan EPPO voi siirtää operatiivisia henkilötietoja kolmannelle maalle tai kansainväliselle järjestölle tämän asetuksen muita säännöksiä ja erityisesti 53 artiklaa noudattaen ja ainoastaan jos täytetään 80–83 artiklassa vahvistetut edellytykset, eli jos Euroopan unionin jäsenvaltio

on siirtänyt tämän artiklan mukaisesti siirrettävät operatiiviset henkilötiedot EPPO:lle tai asettanut ne sen saataville, kyseisen Euroopan unionin jäsenvaltion toimivaltaisen viranomaisen on annettava EPPO:n siirrolle ennakkolupa kansallisen lainsäädäntönsä mukaisesti, ellei kyseinen Euroopan unionin jäsenvaltio ole antanut tätä lupaa siirrolle yleisesti tai erityisin edellytyksin. Olennaista siten on, että suoraan sovellettavassa asetuksessa viitataan nimenomaan yleisesti jäsenvaltion toimivaltaiseen viranomaiseen.

Oikeusministeriö huomauttaa, että esityksessä ehdotettu viranomainen olisi aina yksittäistapauksessa tiedossa, koska kysymys olisi tiedot alun perin siirtäneestä toimivaltaisesta viranomaisesta. Toimivallanjakoa voidaan siten pitää käytännössä selvänä. Kansallisesti ei vaikuta perustellulta säätää tehtävää esitettyä tarkemmin tietyille toimivaltaiselle viranomaistaholle, koska tällöin kyseisen viranomaisen tulisi aina osallistua ennakkoluvan antamiseen, vaikka se ei olisi lainkaan käsitellyt kyseisten tietojen siirtoa EPPO:lle. Tyypillisesti voidaan kuitenkin arvioida, että lainkohdassa viitattu alkuperäisen siirron toteuttanut toimivaltainen viranomainen olisi esitutkintaviranomainen. Kyseessä ei sen sijaan olisi valtuutettu Euroopan syyttäjä, koska toimiessaan tuossa roolissaan tämä on jo osa EPPO:a.

Rikoksen johdosta tapahtuvasta luovuttamisesta annettuihin lakeihin ehdotetut muutokset

Syyttäjälaitos on katsonut, että tarkoituksenmukaisena ei ole pidettävä, että Euroopan syyttäjä tai valtuutetut Euroopan syyttäjät muiden tehtäviensä lisäksi joutuisivat hankkimaan asiantuntemuksen myös näihin tehtäviin. Asetuksen 33 ja 104 artikla, joissa luovuttamisasioita käsitellään, eivät edellytä Euroopan syyttäjän tai valtuutettujen syyttäjien voivan toimia luovuttamiseen liittyvissä täytäntöönpanotehtävissä, vaan edellyttävät toimivaltaa pyytää luovuttamista joko antamalla pidätysmääräyksen tai kääntymällä luovuttamispyynnön antamiseen toimivaltaisen viranomaisen (Suomessa muissa kuin pidätysmääräysasioissa oikeusministeriö) puoleen. Tämä oikeus mainituilla syyttäjillä on jo lakiesityksen 5 §:n mukaisesti. Lisäksi, EU-luovuttamislain 12 §:n ja pohjoismaisen luovuttamislain 9 §:n nykyisen muotoilu ” Erityisestä syystä toimivaltainen syyttäjä voi olla myös muu kuin 1 momentissa tarkoitettu syyttäjä” antaa kaikille syyttäjille toimivallan toimia myös luovutusasioiden täytäntöönpanotehtävissä.

Sanotun johdosta Syyttäjälaitos esittää, että ettei kumpaankaan luovuttamislakiin tehtäisi muutoksia.

Oikeusministeriö toteaa edellä todetun mukaisesti, että esityksessä tarkoituksena on ollut kansallisen lainsäädännön muuttaminen vain siltä osin kuin se on asetuksen perusteella välttämätöntä. Rikosoikeudellista yhteistyötä koskevien instrumenttien soveltaminen perustuu ehdotetussa sääntelyssä pääasiassa EPPO-lain 5 §:ään, jonka mukaan sen lisäksi, mitä EPPO-asetuksessa säädetään, Euroopan syyttäjällä ja valtuutetulla Euroopan syyttäjällä on tehtävässään samat toimivaltuudet kuin syyttäjällä Suomen lain mukaan.

Asetuksen 33 ja 104 artiklat kuitenkin sisältävät tiettyä erityissääntelyä nimenomaan henkilön luovuttamiseen liittyen. Esityksessä on siksi haluttu varmistaa, että Euroopan syyttäjällä ja valtuutetuilla Euroopan syyttäjillä olisi tehtävissään riittävät toimivaltuudet

luovuttamistilanteissa. Oikeusministeriö huomauttaa, että Syyttäjälaitoksen lausunnossa viitattujen voimassa olevien luovuttamislakien pykälien 2 momentit siitä, että erityisestä syystä toimivaltainen syyttäjä voi olla myös muu kuin 1 momentissa tarkoitettu syyttäjä, eivät välttämättä mahdollista Euroopan syyttäjän ja valtuutettujen Euroopan syyttäjien toimivaltaa asiassa. Kysymys on tältä osin siitä, mitä muotoilun ”erityisestä syystä” voidaan katsoa sisältävän. Oikeusministeriö lisäksi huomauttaa, että esityksessä ehdotetut säännökset eivät velvoittaisi Euroopan syyttäjää ja valtuutettuja Euroopan syyttäjiä hoitamaan luovuttamistilanteita itse, eivätkä nämä siten joutuisi hankkimaan uutta asiantuntemusta, jos eivät pitäisi tätä perusteltuna. Esitetyllä on tämän sijaan haluttu antaa näille mahdollisuus näin toimimiseen.

Rikoslain (39/1889) 1 luku Suomen rikosoikeuden soveltamisalasta

Syyttäjälaitos on todennut, että asetuksen 23 artiklassa säädetään EPPO:n alueellisesta ja henkilöitä koskevasta toimivallasta. Artiklan a kohdassa toimivalta syntyy siitä, että rikos on tehty kokonaan tai osittain yhden tai useamman jäsenvaltion alueella. Syyttäjälaitoksen mukaan esityksessä katsotaan, että rikoslain 1 luvun 1 §:n alueperiaate on tulkittavissa niin, että se kattaa a kohdan teot. On Syyttäjälaitoksen mukaan kuitenkin mahdollista, että rikoskokonaisuus, joka olisi tarkoitus tutkia ja käsitellä Suomessa, ei yksiselitteisesti täyttäisi rikoslain 1 luvun edellytystä rikoksen tapahtumisesta Suomessa. Toimivallan ulottuminen tällaiseenkin tilanteeseen asettaa tarpeen vielä pohtia rikoslain 1 luvun toimivaltasäännösten kattavuutta.

Rikoslain 1 luvun 12 §:n mukaan ulkomailla tapahtunut rikos voidaan tutkia tuomioistuimessa vain, jos valtakunnansyyttäjä on antanut asiassa syytemääräyksen. Valtakunnansyyttäjän harkinnassa merkityksellistä on, onko tietyn teon käsitteleminen suomalaisessa tuomioistuimessa tarkoituksenmukaista. Syyttäjälaitoksen mukaan asetuksen mukaista ei olisi, että Suomen valtakunnansyyttäjälle olisi jätetty päätäntävalta siitä, saako valtuutettu syyttäjä nostaa syytteen tuomioistuimessa.

Oikeusministeriö toteaa, että asetuksen 23 artikla koskee sitä, milloin EPPO on toimivaltainen 22 artiklassa tarkoitettujen rikosten osalta. Kysymys ei ole velvoittavasta sääntelystä sen suhteen, milloin teon tulee olla yksittäisen jäsenvaltion rikosoikeuden soveltamisalan piirissä. Esityksessä on kuitenkin katsottu artiklan käytännössä edellyttävän, että EPPO voi Suomessa käyttää rikosoikeudellista toimivaltaa artiklan edellyttämässä laajuudessa.

Oikeusministeriö huomauttaa, että Syyttäjälaitos on ensinnäkin kiinnittänyt lausunnsa huomiota artiklan a kohtaan, jonka mukaan EPPO on toimivaltainen 22 artiklassa tarkoitettujen rikosten osalta, jos rikokset tehtiin kokonaan tai osittain yhden tai useamman jäsenvaltion alueella. Rikoslain 1 luvun 1 §:ään kirjatun alueperiaatteen mukaan Suomessa tehtyyn rikokseen sovelletaan Suomen lakia. Oikeusministeriö katsoo, että esityksen mukaisesti pykälä on tulkittavissa niin, että se kattaa 23 artiklan a alakohdassa edellytetyn mukaan myös Suomessa osittain tehdyt rikokset. Oikeusministeriö huomauttaa, että kyseessä on vakiintunut tulkinta, jonka muuttamisella voisi olla huomattavia vaikutuksia useiden Suomea velvoittavien kansainvälisten velvoitteiden osalta.

Oikeusministeriö toteaa edellä todetun mukaisesti, että esityksessä tarkoituksena on ollut kansallisen lainsäädännön muuttaminen vain siltä osin kuin se on asetuksen perusteella välttämätöntä. Esityksellä ei ole haluttu luoda EPPO:n toimivaltaan kuuluvien asioiden osalta toimivista kansallisista ratkaisuista poikkeavia ratkaisuja. Valittua linjaa on pidetty perusteltuna muun ohessa siksi, että Suomessa arvioidaan olevan vain yksittäisiä EPPO:n toimivaltaan kuuluvia rikosasioita vuosittain.

Oikeusministeriö toteaa, että rikoslain 1 luvun 12 §:n mukaan rikosasiaa ei saa tutkia Suomessa ilman valtakunnansyyttäjän syytemääräystä, kun rikos on tehty ulkomailla; tai ulkomaalainen on tehnyt rikoksen ulkomaisessa aluksessa sen ollessa Suomen aluevesillä tai ulkomaisessa ilma-aluksessa sen ollessa Suomen ilmatilassa eikä rikos ole kohdistunut Suomeen, Suomen kansalaiseen, Suomessa pysyvästi asuvaan ulkomaalaiseen tai suomalaiseseen yhteisöön, säätiöön, tai muuhun oikeushenkilöön. Valtakunnansyyttäjän määräys ei kuitenkaan ole tarpeen esimerkiksi silloin, jos rikoksen on tehnyt Suomen kansalainen tai henkilö, joka luvun 6 §:n mukaan rinnastetaan Suomen kansalaiseen, ja se on kohdistunut Suomeen, Suomen kansalaiseen, Suomessa pysyvästi asuvaan ulkomaalaiseen tai suomalaiseseen yhteisöön, säätiöön tai muuhun oikeushenkilöön.

Oikeusministeriö arvioi, että rikoslain 1 luvun 12 §:n osalta Syyttäjälaitoksen lausuma koskee ennen kaikkea asetuksen 23 artiklan b ja c alakohtia, joissa rikosta ei edellytetä tehdyn tietyn jäsenvaltion alueella. Alakohtien mukaan EPPO on toimivaltainen 22 artiklassa tarkoitettujen rikosten osalta, jos rikoksen tekijä on jäsenvaltion kansalainen, edellyttäen, että jäsenvaltio on toimivaltainen tällaisten rikosten osalta, kun ne on tehty sen alueen ulkopuolella; tai rikokset tehtiin artiklan a alakohdassa tarkoitettujen alueiden ulkopuolella ja niiden tekijä on henkilö, johon rikoksen tekohetkellä sovellettiin henkilöstösääntöjä tai palvelussuhteen ehtoja, edellyttäen, että jäsenvaltio on toimivaltainen tällaisten rikosten osalta, kun ne on tehty sen alueen ulkopuolella. Oikeusministeriö toteaa, että alakohdat siten mahdollistavat jäsenvaltion kansallisen sääntelyn rikosoikeudellisen toimivallan rajoituksista.

Oikeusministeriö toteaa, että EPPO:n aineellinen toimivalta koskee lähtökohtaisesti niitä unionin taloudellisia etuja vahingoittavia rikoksia, joista säädetään niin sanotussa unionipetosdirektiivissä (EU) 2017/1371. Kyseistä direktiiviä koskeneessa hallituksen esityksessä HE 231/2018 vp ehdotetulla sääntelyllä on varmistettu Suomen rikosoikeuden soveltamisalan riittävä laajuus EPPO:n toimivallassa olevien rikosten osalta. Oikeusministeriö ei pidä perusteltuna, että nyt käsiteltävänä olevassa esityksessä entisestään laajennettaisiin Suomen rikosoikeuden soveltamisalaa EPPO:n toimivaltaan kuuluvien asioiden osalta siitä, mitä on muutoin pidetty kansallisesti perusteltuna.

Oikeusministeriö katsoo, ettei Syyttäjälaitoksen asiasta lausuma edellytä muutoksia hallituksen esitykseen.