

Hallintovaliokunta

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi korruption torjumiseksi

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi korruption torjumiseksi (U 48/2023 vp): Asia on saapunut hallintovaliokuntaan mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- erityisasiantuntija Venla Mäntysalo, oikeusministeriö
- erityisasiantuntija Noora Aarnio, oikeusministeriö
- neuvotteleva virkamies Katariina Simonen, sisäministeriö
- rikoskomisario Kimmo Silventoinen, keskusrikospoliisi

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Syyttäjälaitos
- Poliisihallitus
- Tulli

Valiokunta on saanut ilmoituksen, ei lausuttavaa:

- valtiovarainministeriö

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Komissio on 3.5.2023 antanut ehdotuksen (COM(2023) 234 final) Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi korruption torjumiseksi. Direktiiviehdotus on osa korruption torjuntaa tehostavaa pakettia (ns. korruptiopaketti), johon sisältyy myös asiaa käsittelevä tiedonanto (JOIN(2023)12 lopullinen) sekä ehdotus yleisen ulko- ja turvallisuuspoliittisen (YUTP) pakotelineistön laajentamisesta kattamaan vakavat korruptiotapaukset.

Valiokunnan lausunto HaVL 19/2023 vp

Ehdotetulla direktiivillä korvataan neuvoston puitepäättös 2003/568/JHA lahjonnan torjumisesta yksityisellä sektorilla ja sellaisen lahjonnan, jossa on osallisina Euroopan yhteisöjen virkamiehiä tai Euroopan unionin jäsenvaltioiden virkamiehiä, torjumista koskeva yleissopimus sekä muutetaan Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (EU) 2017/1371 unionin taloudellisiin etuihin kohdistuvien petosten torjunnasta rikosoikeudellisin keinoin eräitä artikloja.

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto suhtautuu direktiiviehdotuksen tavoitteisiin lähtökohtaisesti myönteisesti. Pääministeri Orpon hallitusohjelman mukaan Suomi edistää oikeusvaltioperiaatteen toteutumista ja korruption torjuntaa EU:ssa. Valtioneuvosto pitää kannatettavana, että korruption rikosten torjunnassa pyritään tehokkuuteen kaikkialla Euroopan unionissa, oikeusturvanäkökohdat täysimääräisesti huomioiden. Nämä rikokset voivat olla luonteeltaan rajat ylittäviä, ja niillä voi olla rajat ylittäviä vaikutuksia. On perusteltua pyrkiä siihen, että jäsenvaltioiden rikoslainsäädäntö on ajantasaista ja riittävän kattavaa.

Valtioneuvosto kiinnittää huomiota siihen, että Suomen EU-puheenjohtajuuskaudellaan vuonna 2019 johtamissa keskusteluissa todetulla tavalla korruption rikosten torjunnassa huomion tulisi olla myös muissa kuin rikosoikeudellisissa toimenpiteissä. Tällaisia ovat esimerkiksi koulutuksen ja erityisosaamisen sekä kysymyksessä olevaa rikollisuutta koskevan tietoisuuden lisääminen ja kansainvälisen yhteistyön tehostaminen olemassa olevien oikeudellisten instrumenttien mahdollistamin keinoin. Viranomaisten osaamisen kehittäminen, kansallisen lainsäädännön päivittäminen ja riittävät resurssit ovat keinoja lisätä korruption rikosten paljastumista ja kasvattaa kiinnijäämisriskiä. Valtioneuvosto kiinnittää huomiota siihen, että rikosoikeudellisiin keinoihin voidaan turvautua vain, jos muut yhteiskunnalliset puuttumiskeinot eivät ole riittäviä.

Valtioneuvosto katsoo, että ehdotukseen sisältyviä kriminalisointivelvoitteita on arvioitava jatko-neuvotteluissa. Rangaistavaksi säädettäviä tekoja koskevia ehdotuksia on tarpeen täsmentää. Valtioneuvosto pitää erittäin tärkeänä, että neuvotteluissa huolehditaan siitä, että rangaistavaksi säädettävät teot voidaan määritellä rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen edellyttämällä täsmällisyydellä.

Valtioneuvosto katsoo, että direktiiviehdotuksessa on useita merkittäviä esimerkiksi virkamiehen määritelmään mukaan lukien esimerkiksi valtioneuvoston jäsenten ja kansanedustajien asema, kriminalisointeihin, rangaistusasteikkoihin, seuraamuksiin, vanhentumisaikoihin ja lieventäviin ja koventaviin seikkoihin liittyviä, vielä epäselviä tai tulkinnanvaraisia kysymyksiä, joiden sisältöä on vielä tarkemmin selvitettävä neuvotteluissa. Näiden ehdotusten osalta on erittäin tärkeää huolehtia siitä, että säilytetään kansallinen liikkumavara ja varmistetaan suhteellisuusperiaatteen toteutuminen. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että mahdollisuus säätää seuraamuksista perustuslaissa turvattujen perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset täyttävällä ja suomalaisen oikeusjärjestelmään soveltuvalla tavalla säilyy. Oikeushenkilöä koskevat seuraamukset muilta kuin yhteisösakon määrää koskevin osin tulisi säilyä harkinnanvaraisina. Valtioneuvosto pitää olennaisena, että seuraamusjärjestelmä muodostaa selkeän ja riittävän kattavan kokonaisuuden, jossa hallinnollisten sanktioiden ja toimenpiteiden ja rikosoikeudellisten seuraamusten päällekkäisyyttä vältetään ja kaksoisrangaistavuuden kiellon toteutumisesta on huolehdittu.

Valiokunnan lausunto HaVL 19/2023 vp

Direktiiviehdotuksen rangaistusasteikkoja koskevat velvoitteet ovat osin ankarammat kuin rikoslain soveltuvien säännösten rangaistusasteikot, minkä lisäksi ehdotuksiin sisältyy tietyiltä osin tulkinnanvaraisuutta yksityiskohtien osalta. Ehdotuksen jatkoneuvotteluissa rangaistusasteikkoja koskevia velvoitteita tulisi arvioida yhdessä niiden artiklojen kanssa, joissa määrätään rikoksiksi säädettyistä teoista, ja pyrkiä siihen, että rangaistukset ovat rikosoikeudellisen suhteellisuusperiaatteen mukaiset. Teon rangaistusarvon ja rangaistusasteikkojen olisi oltava oikeassa suhteessa tavoitteeseen ja rikoksen vakavuuteen. Valtioneuvosto kiinnittää huomiota siihen, että rangaistusasteikkoja määriteltäessä on otettava huomioon myös niiden suhde muista rikoksista säädettyihin rangaistuksiin.

Valtioneuvosto pitää lähtökohtaisesti myönteisenä, että komission ehdotuksessa on kiinnitetty huomiota viranomaisyhteistyöhön ja eri viranomaisten riittäviin resursseihin. Ehdotettuja sääntelyratkaisuja on kuitenkin arvioitava tarkemmin muun muassa oikeasuhtaisuuden ja tarkoituksenmukaisuuden näkökulmasta, jotta jäsenvaltioille jätetään riittävästi liikkumavaraa tavoitteiden toteuttamisessa.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Käsitteltävänä olevan korruption torjuntaa koskevan komission direktiiviehdotuksen (COM(2023) 234 final) tavoitteena on varmistaa, että kaikki tahallisen korruption muodot kriminalisoidaan kaikissa jäsenvaltioissa, että myös oikeushenkilöt voidaan saattaa vastuuseen näistä rikoksista ja että rikoksista määrätään tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia seuraamuksia. Lisäksi ehdotukseen sisältyy toimenpiteitä korruption ennaltaehkäisemiseksi kansainvälisten normien mukaisesti ja rajat ylittävän yhteistyön helpottamiseksi YK:n korruption vastaisen yleissopimuksen (UNCAC) edellyttämällä tavalla. Ehdotettu sääntely on vähimmäissääntelyä, joten jäsenvaltiot voivat säätää laajempia ja ankarampia kriminalisointeja.

Ehdotetulla direktiivillä korvataan neuvoston puitepäättös lahjonnan torjumisesta yksityisellä sektorilla (2003/568/JHA) ja sellaisen lahjonnan, jossa on osallisina Euroopan yhteisöjen virkamiehiä tai Euroopan unionin jäsenvaltioiden virkamiehiä, torjumista koskeva yleissopimus sekä muutetaan unionin taloudellisiin etuihin kohdistuvien petosten torjunnasta rikosoikeudellisin keinoin annetun direktiivin (EU) 2017/1371) eräitä artikloja.

Hallintovaliokunta pitää direktiiviehdotuksen tavoitteita tärkeinä. Korruptio on monin tavoin haitallista yksittäisille kansalaisille ja koko yhteiskunnalle. Korruptiolla on vakavia seurauksia, jotka hidastavat taloudellista kehitystä ja heikentävät demokratiaa, ihmisoikeuksien toteutumista, kilpailukykyä ja sisämarkkinoiden toimintaa. Myös oikeusvaltion uskottavuus heikkenee, jos korruptiota ei pyritä tehokkaasti ehkäisemään. Valiokunta katsoo, että oikeusvaltioperiaatteen toteutumista ja korruption torjuntaa EU:ssa tulee edistää.

Direktiiviehdotuksessa vahvistetaan säännöt, joilla ajantasaistetaan ja yhdenmukaistetaan korruption rikosten määritelmiä ja rangaistuksia sen varmistamiseksi, että käytössä on korkeatasoisia rikosoikeudellisia välineitä korruption rikosten torjumiseksi, korruption ehkäisemiseksi ja täytäntöönpanon tehostamiseksi. EU:n nykyistä korruption torjuntaa koskevaa oikeudellista kehystä pyritään vahvistamaan ja täydentämään. Valiokunta toteaa, että rikoslainsäädännön kattavuus ja

Valiokunnan lausunto HaVL 19/2023 vp

ajantasaisuus ovat keskeisiä rikostorjunnan tehokkuuden kannalta. Lainsäädännön on oltava myös oikeasuhtaista.

Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, ettei komission ehdotus sisällä lainkaan direktiiviehdotuksen normaalia vaikutusten arviointia, mikä johtuu komission mukaan siitä, että direktiiviehdotukseen sisällytetään pääasiassa kansainvälisiä velvoitteita ja normeja, jolloin vaihtoehtoisille toimintatavoille ei juuri jää tilaa. Aloitteesta ei komission mukaan myöskään todennäköisesti aiheudu merkittäviä taloudellisia, ympäristöön liittyviä tai sosiaalisia vaikutuksia tai kustannuksia eikä siihen liity huomattavia menoja aiheuttavia vaikutuksia. Sen sijaan aloitteen on tarkoitus hyödyttää taloutta ja koko yhteiskuntaa. Valiokunta pitää tärkeänä, että jatkoneuvotteluissa saadaan komissiolta lisäselvitystä tehokkaamman korruption torjunnan hyödyistä ja korruptiosta johtuvista taloudellisista haitoista EU-tasolla.

Saadun selvityksen mukaan korruptio on Suomessa tyypillisesti piilorikollisuutta ja perustuu toimijoiden keskinäiseen tuntemiseen. Piilokorruptiossa voidaan käyttää väärin esimerkiksi virka-asemaa tai taloudellista valtaa, vaikka muodollisesti toimitaankin laillisesti. Tyypillistä on myös pienten piirien ja suljettujen verkostojen suosiminen, mikä ilmenee yhteisten varojen, etujen ja vallan jakamisena näiden verkostojen jäsenille. Valiokunta korostaa tässä yhteydessä julkisiin hankintaprosesseihin liittyvien velvoitteidenhoitoselvitysten merkitystä korruption torjunnassa ja painottaa julkisten hankintojen toteutumisen tehokasta seurantaakin myös hankintapäätöksen tekemisen jälkeen.

Komission ehdotuksen säännökset korruption ennalta ehkäisemisestä esimerkiksi lisäämällä tietoisuutta korruption haitallisuudesta koulutus- ja tutkimusohjelmien avulla ovat kannatettavia. Korruption torjuntaa voidaan tällöin kohdentaa riskisektoreihin. Kehittämällä viranomaisten osaamista ja päivittämällä kansallista lainsäädäntöä voidaan helpottaa korruption rikosten paljastumista ja kasvattaa kiinnijäämisriskiä. Valiokunta korostaa myös toimivan kansallisen ja kansainvälisen viranomaisyhteistyön merkitystä korruption torjunnassa.

Komission ehdotukseen sisältyy kirjauksia korruption ehkäisemiseen ja torjuntaan erikoistuneista elimistä sekä niiden riittävien resurssien varmistamisesta. Valiokunta korostaa tässäkin yhteydessä viranomaisten riittävien resurssien turvaamisen tärkeyttä. Suomessa korruption torjunta perustuu nykyisin olemassa olevien resurssien mahdollisimman tarkoituksenmukaiseen hyödyntämiseen verkostomallisessa toiminnassa. Valiokunnan asiantuntijakuulemisen mukaan erillisten toimintojen perustamisen sijaan korruption torjunnan on jatkossakin tarkoituksenmukaista olla osa poliisin yleistä rikostorjuntaa, jossa voidaan hyödyntää esimerkiksi asianmukaisia tiedonhankintakeinoja. Tämän vuoksi erillisten uusien elinten perustaminen ei ole toiminnallisesti järkevää. Mahdolliset uudenlaiset velvoitteet voivat aiheuttaa merkittäviäkin kustannusvaikutuksia.

Direktiiviehdotus sisältää useita kohtia, joiden arvioidaan edellyttävän muutoksia Suomen lainsäädäntöön. Esimerkiksi vaikutusvallan kauppaaminen (10 artikla) ja korruption rikoksella vaurastuminen (13 artikla) on ehdotuksen mukaan kriminalisoitava jäsenvaltioissa. Suomen rikoslaissa ei ole erillistä rikosnimikettä vaikutusvallan kauppaamiselle. Saadun selvityksen mukaan vaikutusvallan kauppaamisen rangaistavaksi säätämisellä on tärkeä rooli erityisesti rajat ylittävän korruption rikollisuuden ja kansainväliseen liiketoimintaan liittyvän korruption rikollisuuden torjunnassa.

Valiokunnan lausunto HaVL 19/2023 vp

Myöskään korruptiorikoksilla vaurastumista ei ole Suomessa kriminalisoitu erikseen. Valtioneuvoston kirjelmän mukaan sääntely liittyy tältä osin rahanpesuun ja ns. itsepesun rangaistavuuteen. Valiokunnan saaman selvityksen perusteella rahanpesun sijaan käytännössä tällaisissa tilanteissa on useimmiten kyseessä yleisesti rikoshyödyn poisottaminen. Direktiivissä tulisiikin yhdenmukaisesti määritellä, mitä korruptiorikosten rikoshyödyllä tarkoitetaan.

Suomessa rikoshyödyn poisottaminen eli konfiskaatio edellyttää pääsääntöisesti näyttöä siitä, mistä tietyistä rikoksesta rikoshyöty on peräisin, mikä koskee myös rahanpesurikoksia. Saadun selvityksen mukaan rikoslain 10 luvun 3 §:n sääntely laajennetusta hyödyn menettämisestä on osoittautunut käytännössä tarpeelliseksi rikostorjunnassa esimerkiksi järjestäytyneeseen rikollisuuteen puuttumiseksi. Valiokunta toteaa, että EU:ssa on käsiteltävänä parhaillaan myös komission ehdotus ns. konfiskaatiodirektiiviksi (HaVL 3/2023 vp ja HaVL 30/2022 vp), jonka tavoitteena on tehostaa rikollisen omaisuuden takaisinhangintaa ja menetetyksi tuomitsemista säätämällä nykyistä kattavammin kaikista prosessin vaiheista. Ehdotuksella pyritään tehostamaan erityisesti järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaa.

Jatkovalmistelussa tulee kiinnittää huomiota etenkin edellä mainittuja kriminalisointivelvoitteita koskevan sääntelyn tarkkarajaisuuteen ja rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen toteutumiseen. Nämä tekijät ovat merkityksellisiä myös esitutkintaviranomaisen ja rikosvastuun toteutumisen kannalta.

Komission ehdotuksen (2 artikla) virkamiehistä ja korkean tason virkamiehistä koskevat määritelmät ovat laajempia kuin Suomen lainsäädännössä. Suomessa valtionhallinnon ylimmän johdon virkamiehillä tarkoitetaan yleensä valtion virkamieslain (750/1994) 26 §:n 1-4 kohdassa lueteltuja virkamiehiä (esim. valtiosihteeri, kansliapäällikkö, osastopäällikkö ja virastojen päälliköt). Direktiiviehdotuksen mukaan korkean tason virkamiehiä ovat muun muassa valtionpäämiehet, keskus- ja aluehallinnon päämiehet ja jäsenet (esim. ministerit), kansanedustajat, ylimpien tuomioistuinten jäsenet sekä ylimpien tarkastuselinten jäsenet. Valiokunta pitää erittäin tärkeänä, että direktiiviehdotuksen määritelmiä täsmennetään jatkoneuvotteluissa ja että riittävä kansallinen liikkumavara säilytetään. Valiokunta toteaa lisäksi, että direktiiviehdotus on ollut myös perustuslakivaliokunnan arvioitavana (PeVL 8/2023 vp).

Valiokunta katsoo valtioneuvoston tavoin, että direktiiviehdotuksessa on useita epäselviä tai tulkinnanvaraisia kysymyksiä, joiden sisältöä tulee vielä neuvotteluissa tarkemmin selvittää. Nämä koskevat erityisesti virkamiehen määritelmää ja siihen liittyen kansanedustajan ja valtioneuvoston jäsenten asemaa, kriminalisointeja, rangaistusasteikkoja, seuraamuksia ja vanhentumisaikoja. Valiokunta pitää myönteisenä, että puheenjohtajavaltion viimeisimmässä neuvotteluasiakirjassa useat direktiiviehdotuksen ongelmalliset kohdat ovat saadun selvityksen mukaan edenneet Suomen neuvottelutavoitteiden mukaiseen suuntaan. Ehdotuksen mukaisia kriminalisointivelvoitteita on kuitenkin vielä arvioitava jatkoneuvotteluissa. Lisäksi tulee huolehtia siitä, että direktiiviehdotuksessa säilytetään jäsenvaltioiden riittävä kansallinen liikkumavara ja että suhteellisuusperiaatteen toteutuminen varmistetaan.

Valiokunnan lausunto HaVL 19/2023 vp

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Hallintovaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan edellä esitetyin painotuksin.

Helsingissä 9.11.2023

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Mauri Peltokangas ps
varapuheenjohtaja Pihla Keto-Huovinen kok
jäsen Otto Andersson r
jäsen Eveliina Heinäluoma sd
jäsen Juha Hänninen kok
jäsen Mari Kaunistola kok
jäsen Rami Lehtinen ps
jäsen Eemeli Peltonen sd
jäsen Hanna Räsänen kesk
jäsen Paula Werning sd
jäsen Joakim Vigelius ps
jäsen Ben Zyskowitz kok
varajäsen Timo Vornanen ps

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Henri Helo