

Lakivaliokunta

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): Lakivaliokuntaan on saapunut jatkokirjelmä U 48/2023 vp — UJ 10/2024 vp mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- erityisasiantuntija Venla Mäntysalo, oikeusministeriö
- professori Sakari Melander

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- sisäministeriö

Viitetiedot

Lakivaliokunta on aiemmin antanut asiasta lausunnon LaVL 13/2023 vp.

VALTIONEUVOSTON JATKOKIRJELMÄ

Ehdotus

Euroopan komissio on 3.5.2023 tehnyt ehdotuksen (COM(2023)234 lopullinen) Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi korruption torjumiseksi.

Direktiiviehdotuksen pääasiallinen sisältö ilmenee valtioneuvoston kirjelmästä (U 48/2023 vp) ja jatkokirjelmästä UJ 10/2024 vp.

Valiokunnan lausunto LaVL 12/2024 vp

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto täydentää aikaisempia, U 48/2023 vp:n yhteydessä muodostettuja, kantojaan seuraavasti osallistuaan direktiiviehdotuksen käsittelyyn neuvostossa

Valtioneuvosto katsoo, että puheenjohtajan ehdottamassa muodossa direktiiviehdotus on kehittynyt monilta osin Suomen neuvottelutavoitteiden mukaiseen suuntaan. Suomelle on ollut erityisen tärkeää, että direktiiviehdotus ei sisällä sellaista sääntelyä, joka on ristiriidassa perustuslain kanssa. Virkamiehen määritelmän, kriminalisointien tarkkarajaisuuden sekä luonnollisille ja oikeushenkilöille kohdistettavien rangaistusten ja seuraamusten osalta on ollut tarpeen huolehtia kansallisen liikkumavaran säilymisestä ja rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen ja suhteellisuusperiaatteen toteutumisesta.

Valtioneuvoston arvion mukaan tämänhetkinen neuvotteluehdotus sisältää sellaisen korkean tason virkamiestä koskevan määritelmän (artiklassa 2), joka mahdollistaa Suomen edellyttämän kansallisen liikkumavaran. Tämän lisäksi immunitettia ja erioikeuksia koskevaa sääntelyä (artikla 19) on muutettu Suomen neuvottelutavoitteiden kannalta myönteiseen suuntaan ja valtioneuvosto arvioi, että tämän hetkessä muodossaan ehdotus ei olisi enää perustuslain kannalta ongelmallinen.

Valtioneuvosto katsoo, että ehdotukseen sisältyviä kriminalisointivelvoitteita on edelleen arvioitava rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen edellyttämällä täsmällisyydellä ja tarkkarajaisuudella. Tämänhetkessä ehdotuksessa vaikutusvallan kauppaamisen kriminalisointia koskevaa sääntelyä (artikla 10) on neuvottelujen aikana täsmennetty, mutta valtioneuvosto katsoo, että ehdotusta tulisi edelleen pyrkiä täsmentämään. Korruptiorikoksilla vaurastumista koskeva artikla on edennyt Suomen neuvottelutavoitteiden kannalta oikeaan suuntaan, ja ehdotuksessa huomioidaan kansallinen liikkumavara.

Valtioneuvoston arvion mukaan puheenjohtajamaan tämänhetkessä ehdotuksessa on huomioitu kansallinen liikkumavara luonnollisia ja oikeushenkilöitä koskevien lisäseuraamusten osalta, joista säätäminen olisi puheenjohtajamaan ehdotuksen mukaan jäsenvaltioissa harkinnanvaraisista. Harkinnanvaraisiin lisäseuraamuksiin sisältyy edelleen Suomen järjestelmän kannalta vieraita elementtejä, mutta valtioneuvosto pitää tärkeänä sitä, että esimerkiksi vaalikelpoisuuden menettämistä koskeva lisäseuraamus on poistettu mahdollisten lisäseuraamusten luettelosta. Valtioneuvosto pitää myös tärkeänä, että oikeushenkilön seuraamuksia koskeva sääntely on yhdenmukaistettu aiemmin hyväksytyn ympäristörikosdirektiiviehdotuksen kanssa. Lisäseuraamusten osalta neuvotteluehdotus ei vastaa kaikilta osin Suomen tavoitteita, mutta siihen on saatu neuvoteltua siinä määrin joustavuutta, että se on mahdollista hyväksyä.

Muilta osin artikloihin on tehty pääosin joustavuutta lisääviä muutoksia, mikä vastaa Suomen neuvottelutavoitteita.

Valtioneuvosto muodostaa lopullisen kannan puheenjohtajan lopulliseen ehdotukseen neuvoston yleisnäkemykseksi edellä mainittujen seikkojen sekä kokonaisarvioinnin pohjalta. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että jatkoneuvotteluissa Euroopan parlamentin kanssa pyritään turvaamaan neuvostossa ehdotuksen sisältöön saavutettu joustavuus.

Valiokunnan lausunto LaVL 12/2024 vp

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Yleistä

Euroopan komissio on 3.5.2023 tehnyt ehdotuksen (COM(2023)234 lopullinen) Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi korruption torjumiseksi. Direktiiviehdotuksessa vahvistetaan säännöt, joilla ajantasaistetaan ja yhdenmukaistetaan korruptiorikosten määritelmiä ja rangaistuksia sen varmistamiseksi, että käytössä on korkeatasoisia rikosoikeudellisia välineitä korruptiorikosten torjumiseksi, korruption ehkäisemiseksi ja täytäntöönpanon tehostamiseksi.

Direktiiviehdotusta on käsitelty neuvoston työryhmässä kesäkuusta 2023 alkaen. Puheenjohtajavaltio Belgian tavoitteena on hyväksyä ehdotuksesta neuvoston yleisnäkemyks oikeus- ja sisäasioiden neuvostossa 13.—14.6.2024. Tämän jälkeen neuvostolla on valmius ryhtyä neuvotteluihin Euroopan parlamentin kanssa.

Lakivaliokunta suhtautuu valtioneuvoston tavoin direktiiviehdotuksen tavoitteisiin lähtökohtaisesti myönteisesti. On kannatettavaa, että korruptiorikosten 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.

Lakivaliokunta on lausunut asiasta neuvottelujen alkuvaiheessa oman toimialansa kannalta keskittyen eräisiin direktiiviehdotuksen keskeisimpiin kysymyksiin (LaVL 13/2023 vp). Lakivaliokunta on valtioneuvoston U-kirjelmästä (U 48/2023 vp) antamassaan lausunnossaan (LaVL 13/2023 vp, s. 4) korostanut sitä, että muun muassa virkamiehen määritelmään, kriminalisointeihin, rangaistusasteikkoihin, seuraamuksiin, vanhentumisaikoihin ja lieventäviin ja koventaviin seikoihin liittyvien ehdotusten osalta on tärkeä huolehtia kansallisen liikkumavaran säilymisestä ja varmistaa suhteellisuusperiaatteen toteutuminen.

Jatkokirjelmän ja valiokunnan saaman selvityksen mukaan direktiiviehdotus on kehittynyt monelta osin Suomen neuvottelutavoitteiden suuntaan. Valiokunta pitää tätä myönteisenä. Valiokunta keskittyy lausunnossaan eräisiin direktiiviehdotuksen keskeisimpiin kysymyksiin.

Määritelmät

Eräs keskeisimmistä seikoista direktiivin neuvotteluissa on liittynyt 2 artiklan virkamiehen määritelmiin ja immuniteettia ja erioikeuksia koskevaan 19 artiklaan. Lakivaliokunta on käsitellyt tähän liittyviä kysymyksiä seikkaperäisesti aiemmassa lausunnossaan (ks. LaVL 13/2023 vp, s. 4—5). Alkuperäisen direktiiviehdotuksen 2 artiklan 3 kohta sisältää virkamiehen määritelmän. Virkamiehen määritelmä on laaja ja kattava ja kattaa myös ministerit ja kansanedustajat. Artiklan 8 kohdassa määritellään "korkean tason virkamies". Kohdan mukaan korkean tason virkamiehiin kuuluvat myös valtionpäämiehet.

Alkuperäisen direktiiviehdotuksen 19 artiklassa säädetään erioikeuksista ja koskemattomuudesta koskien korruptiorikoksia koskevaa tutkintaa ja syytteenpanoa. Sen mukaan jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että kansallisille virkamiehille

Valiokunnan lausunto LaVL 12/2024 vp

myönnettyt erioikeudet tai immunitetti tässä direktiivissä tarkoitettujen rikosten tutkinnassa ja syytteenpanossa voidaan poistaa artiklassa tarkemmin yksilöidyn tavoin.

Lakivaliokunnan lausunnosta (LaVL 13/2023 vp, s. 5) ilmenevin tavoin valtioneuvosto toi kirjelmässään esiin (U 48/2023 vp, s. 18), että direktiiviehdotuksesta voi alkuperäisessä muodossaan mahdollisesti seurata velvollisuus muuttaa perustuslakia, koska ei ole selvää täyttääkö Suomen ministerivastuuprosessi tai jopa kansanedustajan asema (PL 30 §) direktiiviehdotuksen 19 artiklan vaatimukset. Valtioneuvoston kirjelmässä kiinnitettiin huomiota myös siihen, että tasavallan presidentin rikosoikeudellisesta vastuusta ja sitä koskevasta menettelystä säädetään perustuslain 113 §:ssä.

Edellä todettuun ja virkamiehen määritelmään viitaten lakivaliokunta on aiemmassa lausunnossaan katsonut olevan erittäin tärkeää huolehtia kansallisen liikkumavaran säilyttämisestä (ks. LaVL 13/2023 vp, s. 5). Valiokunta on todennut, että neuvotteluissa on syytä kiinnittää korostunutta huomiota siihen, että direktiivin virkamiestä ja korkean tason virkamiestä koskevat määritelmät eivät perustavaa laatua olevalla tavalla laajenna Suomessa omaksutun virkamieskäsitteen alaa tavalla, joka olisi perustuslain kannalta ongelmallinen ja joka aiheuttaisi myös rikosoikeudellisesti ongelmallisia heijastusvaikutuksia. Valiokunta on katsonut, että yksittäisen direktiivin kansallisen täytäntöönpanon seurauksena ei tulisi joutua ryhtymään perustuslaissa omaksuttujen perustavaa laatua olevien ratkaisujen muuttamiseen. Valiokunta on todennut, että direktiivin jatkovalmistelussa on painokkaasti huolehdittava siitä, että sen johdosta ei jouduta muuttamaan perustuslakia ja että se ei sisällä sääntelyä, joka on ristiriidassa perustuslain sääntelyn kanssa.

Jatkokirjelmän (s. 3) ja valiokunnan saaman selvityksen mukaan virkamiehen määritelmiä koskeva artikla 2 on neuvotteluiden kuluessa yhdenmukaistettu rakenteeltaan unionipetoksia koskevan direktiivin (1371/2017) kanssa ja artiklasta käy selkeästi ilmi, että korkean tason virkamiehet ovat kansallisen virkamies-käsitteen alakategoria. Tällä hetkellä korkean tason virkamiestä koskeva määritelmä koskee kansallisia virkamiehiä, joille on uskottu keskeisiä toimeenpano-, hallinto-, lainsäädäntö- ja lainkäyttötehtäviä. Määritelmä kattaa myös EU:n korkean tason virkamiehet. Direktiivin korkeaa virkamiestä koskevia säännöksiä on artiklan mukaan tulkittava siten, että kansallisissa perustuslaeissa tai laeissa vahvistettuja vapauksia ja erioikeuksia ei rajoiteta. Määritelmä täydentyy lisäksi johdanto-osan (9a) tekstillä, eikä valtionpäämies sisälly esimerkinomaiseen listaan korkean tason virkamiehistä. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan määritelmässä huomioidaan näin ollen kansallisten perustuslakien asettamat rajoitteet.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan tämänhetkisessä virkamiehen määritelmässä kansanedustajat rinnastetaan kansalliseen virkamieheen kansallisen lainsäädännön mukaisesti. Tarkoitus ei siten ole, että kansanedustaja määritellään virkamieheksi. Unionipetosdirektiivi (1371/2017) sisältää vastaavan rinnastamisen. Lakivaliokunta toteaa, että muutos on periaatteellisesti tärkeä, sillä valiokunnan aiemmassa lausunnossa todetuin tavoin kansanedustaja ei ole virkamies (LaVL 13/2023 vp, s. 5).

Artikla 19, joka koskee immunitetteja ja erioikeuksia, on nykyisessä ehdotuksessa muotoiltu siten, että mikäli se ei ole perustuslain vastaista, immunitetti ja erioikeudet tulee pystyä poistamaan. Artikla ei nyky muodossaan sisällä määreitä prosessin osalta. Artiklaan liittyvään johdanto-

Valiokunnan lausunto LaVL 12/2024 vp

osan kappaleeseen on myös tehty lisäys, jossa todetaan, ettei jäsenvaltioiden edellytetä muuttavan perustuslakeja tämän direktiivin kansallisessa täytäntöönpanossa.

Jatkokirjelmästä ilmenevin tavoin (s. 2) valtioneuvoston arvion mukaan tämänhetkinen neuvotteluehdotus sisältää sellaisen korkean tason virkamiestä koskevan määritelmän (artiklassa 2), joka mahdollistaa Suomen edellyttämän kansallisen liikkumavaran. Tämän lisäksi immunitaettia ja erioikeuksia koskevaa sääntelyä (artikla 19) on muutettu Suomen neuvottelutavoitteiden kannalta myönteiseen suuntaan ja valtioneuvosto arvioi, että tämän hetkessä muodossaan ehdotus ei ole enää perustuslain kannalta ongelmallinen. Lakivaliokunta pitää edellä todettua myönteisenä ja korostaa edellä todettujen seikkojen huomioimisen tärkeyttä myös jatkoneuvottelujen osalta.

Kriminalisointivelvoitteet

Eräs keskeisistä direktiiviehdotuksen sisältämistä kriminalisointivelvoitteista koskee 10 artiklaan sisältyvää vaikutusvallan kauppaamista. Valiokunta on käsitellyt mainittua artiklaa tarkemmin aiemmassa lausunnossaan (ks. LaVL 13/2023 vp, s. 6). Lausunnossaan valiokunta on pitänyt sinällään myönteisenä, että vaikutusvallan väärinkäyttöön liittyvä lainsäädäntöhanke etenee EU:n tasolla. Saamansa selvityksen perusteella valiokunta kuitenkin katsoi, että direktiiviehdotuksen mukaiseen vaikutusvallan kauppaamisen määritelmään sisältyy elementtejä, jotka eivät vaikuta täysin vastaavan laillisuusperiaatteen mukaisia tarkkarajaisuusvaatimuksia. Lakivaliokunta on korostanut, että neuvotteluissa on erittäin tärkeä huolehtia siitä, että tämänkin kriminalisoinnin osalta rangaistavaksi säädettävät teot voidaan määritellä laillisuusperiaatteen edellyttämällä täsmällisyydellä.

Jatkokirjelmän mukaan (s. 4) vaikutusvallan kauppaamisen kriminalisointia koskevaa 10 artiklan tekstiä on neuvotteluiden kuluessa muutettu siten, että vaikuttajana voi olla kuka tahansa henkilö, joka epäasiallisesti vaikuttaa virkamiehen päätökseen. Sekä artiklatekstiä että johdanto-osan tekstiä on pyritty täsmentämään, mutta tarkkarajaisuutta koskevat kysymykset ovat edelleen relevantteja, koska esimerkiksi perusteettoman edun (undue advantage) ja epäasiallisen (improper) vaikuttamisen määrittelyä ei ole jatkokirjelmän pohjana olevassa ehdotuksessa tarkennettu. Ehdotuksen johdanto-osassa (12) sen sijaan tarkennetaan aiempaa tarkemmin, että legitimi vaikuttaminen esimerkiksi lobbauksen kautta ei kuulu artiklan tarkoittamien tekojen piiriin.

Jatkokirjelmästä (s. 2) ilmenevän valtioneuvoston kannan mukaan valtioneuvosto katsoo, että ehdotukseen sisältyviä kriminalisointivelvoitteita on edelleen arvioitava rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen edellyttämällä täsmällisyydellä ja tarkkarajaisuudella. Tämänhetkessä ehdotuksessa vaikutusvallan kauppaamisen kriminalisointia koskevaa sääntelyä (artikla 10) on neuvottelujen aikana täsmennetty, mutta valtioneuvosto katsoo, että ehdotusta tulisi edelleen pyrkiä täsmentämään. Valiokunta pitää edellä todettua valtioneuvoston kantaa perusteltuna.

Valiokunnan saaman selvityksen perusteella U-jatkokirjelmän antamisen jälkeen toimitetussa kompromissiehdotuksessa rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen sisältämän täsmällisyysvaatimuksen kannalta ongelmallinen toiminnan epäasiallisuutta koskeva määre (improper) on sittemmin muutettu oikeudettomuutta tai oikeudenvastaisuutta koskevaksi määreeksi (illicit). Rangaistavan käyttäytymisen rajaaminen teon oikeudettomuutta koskevalla edellytyksellä on rikoslaissa

Valiokunnan lausunto LaVL 12/2024 vp

suhteellisen tavallista. Valiokunta katsoo saamansa selvityksen perusteella, että teon oikeudettomuutta koskeva edellytys on rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen asettamien vaatimusten kannalta perustellumpi kuin teon epäasiallisuutta koskeva edellytys. On kuitenkin huomattava, että vaikutusvallan kauppaamista koskevassa kontekstissa myös teon oikeudettomuutta koskeva edellytys määrittää sallitun ja kielletyn toiminnan välistä rajaa oletettavasti suhteellisen laajan ja vaikeasti hallittavan rikoslain ulkopuolisen säädösaineiston kautta. Lisäksi on huomattava, että kriminalisointivelvoite sisältää edelleen rangaistavaa käyttäytymistä määrittävän perusteettoman edun käsitteen, joka on rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen kannalta arveluttavan avoin. Valiokunta uudistaa aiemman näkemyksensä siitä, että on tärkeä huolehtia siitä, että kriminalisointivelvoitteessa tarkoitettut teot voidaan määritellä laillisuusperiaatteen edellyttämällä täsmällisyydellä (LaVL 13/2023 vp, s. 6). Valiokunta katsoo, että vaikutusvallan kauppaamista koskevaa kriminalisointia on syytä edelleen pyrkiä täsmentämään.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Lakivaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa edellä esitetyin vähäisin täydennyksin valtioneuvoston kantaan.

Helsingissä 5.6.2024

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Juho Eerola ps
jäsen Elisa Gebhard sd
jäsen Pia Hiltunen sd
jäsen Aleksi Jäntti kok
jäsen Pihla Keto-Huovinen kok
jäsen Minja Koskela vas
jäsen Rami Lehtinen ps
jäsen Timo Mehtälä kesk
jäsen Maria Ohisalo vihr
jäsen Eemeli Peltonen sd
jäsen Susanne Päivärinta kok
jäsen Markku Siponen kesk
jäsen Joakim Vigelius ps
jäsen Juha Viitala sd

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Mikko Monto