

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): Asia on saapunut lakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava suurelle valiokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- lainsäädäntöneuvos Jussi Matikkala, oikeusministeriö
- erityisasiantuntija Venla Mäntysalo, oikeusministeriö
- oikeuskanslerinsihteeri Juha Sihto, Oikeuskanslerinvirasto
- osastonjohtaja, käräjätuomari Petteri Plosila, Helsingin käräjäoikeus
- valtionsyyttäjä Tuire Tamminiemi, Syyttäjälaitos
- poliisitarkastaja Mikko Kiiski, Poliisihallitus
- professori Sakari Melander

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia
- sisäministeriö
- Tuomioistuinvirasto
- Transparency International Suomi ry

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

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

Ehdotuksen pääasiallinen sisältö ilmenee valtioneuvoston kirjelmästä (U 48/2023 vp).

Valiokunnan lausunto LaVL 13/2023 vp

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 korruptiontorjunnassa 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 korruptiontorjunnassa 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 korruptiontorjunnan 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 jatkoneuvotteluissa. 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.

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 säädettävistä teoista, ja pyrkiä siihen, että rangaistukset ovat rikosoikeudellisen suhteellisuusperiaatteen mukaiset. Teon rangaistusarvon ja rangaistusasteikkojen olisi oltava oikeassa

Valiokunnan lausunto LaVL 13/2023 vp

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

Yleistä

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

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 täytännönpanon tehostamiseksi.

Valtioneuvoston kirjelmässä (s. 2) todetun mukaisesti 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.

Ehdotuksella pyritään vahvistamaan ja täydentämään EU:n nykyistä säännöstöä. 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 asiaankuuluvia toimenpiteitä korruption ennaltaehkäisemiseksi kansainvälisten normien mukaisesti ja rajat ylittävän yhteistyön helpottamiseksi YK:n korruption vastaisen yleissopimuksen (UNCAC) edellyttämällä tavalla.

Lakivaliokunta suhtautuu valtioneuvoston tavoin direktiiviehdotuksen tavoitteisiin lähtökohtaisesti myönteisesti. On kannatettavaa, 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 pe-

Valiokunnan lausunto LaVL 13/2023 vp

rusteltua pyrkiä siihen, että jäsenvaltioiden rikoslainsäädäntö on ajantasaista ja riittävän kattavaa. Lähtökohtaisesti on myönteistä, että komission ehdotuksessa on kiinnitetty huomiota myös viranomaisyhteistyöhön ja eri viranomaisten riittäviin resursseihin. Lakivaliokunta on jo aiemmassa lausuntokäytännössään pitänyt EU:ssa toteutettuja korruption vastaisia toimia tärkeinä, koska korruptio kohdistuu oikeusvaltion toimintaan ja heikentää sitä sekä samoin myös jäsenvaltioiden välistä luottamusta toistensa järjestelmiin (LaVL 6/2021 vp, s. 7).

Valtioneuvoston tavoin valiokunta katsoo, että 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. Rikosoikeudellisiin keinoihin voidaan turvautua vain, jos muut yhteiskunnalliset puutumiskeinot eivät ole riittäviä.

Direktiiviehdotuksen käsittely neuvoston työryhmässä on alkanut kesällä vuonna 2023 ja valiokunnan saaman selvityksen mukaan direktiiviehdotuksen kirjaukset tulevat vielä muuttumaan. Valtioneuvoston kirjelmän ja valiokunnan saaman selvityksen perusteella direktiiviehdotuksessa onkin lukuisia jatkoarviointia ja täsmentämistä edellyttäviä seikkoja. On erittäin tärkeää, että neuvotteluissa huolehditaan siitä, että rangaistavaksi säädettävät teot voidaan määritellä rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen edellyttämällä täsmällisyydellä.

Saadun selvityksen perusteella valiokunta katsoo valtioneuvoston tavoin, että direktiiviehdotuksessa on useita merkittäviä esimerkiksi virkamiehen määritelmään, 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. On tärkeää, että mahdollisuus säätää seuraamuksista perustuslaissa turvattujen perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset täyttävällä ja suomalaisen oikeusjärjestelmään soveltuvalla tavalla säilyy.

Lakivaliokunta lausuu ehdotuksesta oman toimialansa kannalta keskittyen eräisiin direktiiviehdotuksen keskeisimpiin kysymyksiin.

Määritelmät sekä eräitä niihin liittyviä seikkoja

Direktiiviehdotuksen 2 artikla sisältää määritelmiä. Artiklan 3 kohta sisältää virkamiehen määritelmän. Valtioneuvoston kirjelmästä ilmi käyvin tavoin 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.

Ehdotuksen 19 artiklassa säädetään etuoikeuksista ja koskemattomuudesta korruption rikoksia koskevasta tutkinnasta ja syytteen esittämiseen. Sen mukaan jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että kansallisille virkamiehille myönnettyt erioikeudet tai immuniteetti tässä direktiivissä tarkoitettujen rikosten tutkinnassa ja syytteen esittämisen osalta voidaan

Valiokunnan lausunto LaVL 13/2023 vp

poistaa laissa etukäteen vahvistetulla objektiivisella, puolueettomalla, tehokkaalla ja läpinäkyvällä prosessilla, joka saatetaan päätökseen kohtuullisessa ajassa.

Valtioneuvoston kirjelmästä (s. 16) ilmi käyvin tavoin ehdotuksen vaikutukset lainsäädäntöön ovat tällä hetkellä epäselvät. Virkamiehillä ei Suomessa ole immunitettia tutkintaa tai syyttämistä vastaan. Valtioneuvoston jäsenet (ministerit) eivät ole virkamiesasemassa. Rikoslain 40 luvun säännösten näkökulmasta he ovat julkista luottamustehtävää hoitavia henkilöitä. Heidän osaltaan oikeudellinen vastuu rajoittuu perustuslain 116 §:ssä mainittuihin ns. ministeririkoksiin. Eduskunta voi ministerin osalta päättää syytteen nostamisesta valtakunnanoikeudessa. Edellä todetun mukaisesti direktiiviehdotuksen 2 artiklan 8 kohdan mukaan korkean tason virkamiehiin kuuluvat myös valtionpäämiehet. Tasavallan presidentin rikosoikeudellisesta vastuusta ja sitä koskevasta menettelystä säädetään perustuslain 113 §:ssä.

Kansanedustaja ei ole virkamies. Kansanedustajaa ei saa perustuslain 30 §:n mukaan asettaa syytteen eikä hänen vapauttaan riistää hänen valtiopäivillä lausumiensa mielipiteiden tai asian käsittelyssä noudattamansa menettelyn johdosta, ellei eduskunta ole siihen suostunut päätöksellä, jota vähintään viisi kuudesosaa annetuista äänistä on kannattanut.

Edellä todetun mukaisesti direktiiviehdotuksen 2 artiklan mukaan ministerit ja kansanedustajat katsottaisiin virkamieheksi. "Korkean tason virkamiehen" -käsitteen on määritelty liittyvän 2 artiklan lisäksi raskauttaviin asianhaaroihin (18 ja 28 artiklat), ennaltaehkäiseviin toimenpiteisiin (3 artikla) ja tiedonkeruuseen (25 artikla). Kirjelmän mukaan epäselvää on, tulisiko artikla koskemaan syytteen asettamiseen liittyviä prosesseja, ja asiaa on syytä pyrkiä selvittämään jatkoneuvotteluissa.

Valtioneuvoston kirjelmän mukaan (s. 18) direktiiviehdotuksesta voi nykymuodossaan mahdollisesti seurata velvollisuus muuttaa perustuslakia, koska ei ole selvää täyttääkö Suomen ministerivastuuprosessi tai jopa kansanedustajan asema (PL 30 §) direktiiviehdotuksen 19 artiklan vaatimukset.

Edellä todetun sekä saamansa selvityksen perusteella lakivaliokunta pitää perusteltuna valtioneuvoston kantaa, jonka mukaan muun muassa virkamiehen määritelmä mukaan lukien esimerkiksi valtioneuvoston jäsenten ja kansanedustajien asema ovat niitä seikkoja, joihin liittyy epäselviä tai tulkinnanvaraisia kysymyksiä, joiden sisältöä on vielä tarkemmin selvitettävä neuvotteluissa. Valtioneuvoston tavoin valiokunta katsoo, että on erittäin tärkeää huolehtia siitä, että myös näiden seikkojen osalta säilytetään kansallinen liikkumavara. 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. Yksittäisen direktiivin kansallisen täytäntöönpanon seurauksena ei tulisi joutua ryhtymään perustuslaissa omaksuttujen perustavaa laatua olevien ratkaisujen muuttamiseen. Valiokunta katsoo, 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.

Valiokunnan lausunto LaVL 13/2023 vp

Kriminalisointivelvoitteet

Direktiiviehdotus sisältää useita kriminalisointivelvoitteita. Eräs näistä on 10 artiklassa tarkoitettu vaikutusvallan kauppaaminen. Kirjelmästä (s. 4) ilmi käyvin tavoin säännöksessä määritellään vaikutusvallan kauppaaminen ja säädetään, että tällainen toiminta on rangaistavaa, jos se tehdään tahallisesti. Säännöksessä täsmennetään myös, että vaikutusvallan kauppaamisen tulee olla rangaistavaa riippumatta siitä, onko vaikutusvaltaa käytetty tai tuottaako sen oletettu käyttö tulosta.

Kirjelmästä (s. 12) ilmi käyvin tavoin Suomen rikoslaissa ei ole erillistä vaikutusvallan kauppamista tai väärinkäyttöä koskevaa rikossäännöstä, mutta tietyt voimassa olevat rikoslain säännökset saattavat kattaa ainakin osan kriminalisointivelvoitteen kattamista teoista. Lahjontaa koskeva Euroopan neuvoston rikosoikeudellinen yleissopimus (SopS 108/2002) sisältää vaikutusvallan väärinkäyttöä koskevan kriminalisointivelvoitteen, mutta Suomi on yleissopimuksen hyväksymisen yhteydessä tehnyt sopimukseen kyseistä kriminalisointia koskevan varauksen.

Lakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että eduskunta on lakivaliokunnan aloitteesta (LaVM 45/2010 vp, s. 4—5 ja 10) jo vuonna 2010 hyväksynyt lausuman, jonka mukaan se edellyttää, että hallitus ryhtyy kiireellisesti valmistelemaan lainsäädäntöehdotuksen vaikutusvallan väärinkäytön kriminalisoimiseksi (EV 373/2010 vp). Lakivaliokunta on sittemmin kiirehtinyt asian valmistelua (mm. LaVL 3/2015 vp, s. 5—6 ja LaVL 6/2020 vp, s. 3—4). Kirjelmästä (s. 13) ilmi käyvin tavoin myös Euroopan komission vuoden 2023 oikeusvaltiokertomuksessa yksi Suomelle kohdistetuista suosituksista kehottaa Suomea antamaan lainsäädäntöä vaikutusvallalla käytävästä kaupasta.

Edellä todetun valossa on sinällään myönteistä, että vaikutusvallan väärinkäyttöön liittyvä lainsäädäntöhanke etenee EU:n tasolla. Valtioneuvoston kirjelmässä (s. 13) todetuin tavoin sekä valiokunnan saaman selvityksen perusteella direktiiviehdotuksen mukaiseen vaikutusvallan kauppaamisen määritelmään sisältyy kuitenkin elementtejä, jotka eivät vaikuta täysin vastaavan laillisuusperiaatteen mukaisia tarkkarajaisuusvaatimuksia. Lakivaliokunta korostaa, että neuvotteiluissa on erittäin tärkeä huolehtia siitä, että tämänkin kriminalisoinnin osalta rangaistavaksi säädettävät teot voidaan määritellä laillisuusperiaatteen edellyttämällä täsmällisyydellä.

Direktiiviehdotuksen 13 artikla sisältää korruptiorikoksilla vaurastumista koskevan kriminalisointivelvoitteen. Kirjelmässä (s. 13) todetuin tavoin korruptiorikoksilla vaurastumista ei Suomessa ole kriminalisoitu erikseen. Artiklassa on kysymys rahanpesusta. Direktiiviehdotuksen 13 artiklan sanamuoto "katsomatta siihen, osallistuiko kyseinen virkamies rikoksen tekemiseen" tarkoittanee kirjelmän mukaan sitä, että artiklassa tarkoitettua rikoksesta on voitava tuomita myös tapauksissa, joissa rikoksentekijä on osallistunut myös esirikoksen tekemiseen. Tällaisessa tilanteessa on kysymys niin sanotusta itsepesusta.

Valtioneuvoston kirjelmässäkin (s. 13) mainitun mukaisesti itsepesua pidetään Suomen rikosoikeudessa lähtökohtaisesti esirikoksen rankaisemattomana jälkitekona (rikoslain 32 luvun 11 §:n 1 momentti). Poikkeuksellisesti itsepesusta voidaan rikoslain 32 luvun 11 §:n 1 momentin toisen virkkeen mukaan kuitenkin tuomita, mutta itsepesu ei tule kysymykseen rikoshyödyn vastaanottamisen, hallussapidon tai käytön suhteen. Lakivaliokunta on aiemmin itsepesun rangaistavuutta arvioidessaan korostanut, että itsepesun poikkeuksellinen rangaistavuus on mahdollista tilantees-

Valiokunnan lausunto LaVL 13/2023 vp

sa, jossa teon moitittavuus ei tule riittävästi otetuksi huomioon esirikosta rangaistaessa (LaVM 2/2012 vp, s. 2/II, LaVL 11/2017 vp, s. 4 ja LaVM 13/2020 vp, s. 4). Valiokunta on yleisesti korostanut, että pitkälle menevää itsepesun kriminalisointia tulee arvioida rikosoikeusjärjestelmän periaatteiden ja perinteisten rikoksen yksiköintiä koskevien rikosoikeudellisten lähtökohtien kautta siten, että direktiivi voidaan kansallisesti panna täytäntöön vakiintuneiden rikosoikeusjärjestelmän periaatteiden mukaisesti (LaVL 4/2017 vp, s. 4 ja LaVM 13/2020 vp, s. 4). Valiokunta kiinnittää edellä todetun lisäksi huomiota myös siihen, että rahanpesun torjuntaa rikosoikeudellisin keinoin koskevassa direktiivissä (EU) 2018/1673 ei edellytetä itsepesun ulottamista varojen hankkimiseen, hallussapitoon tai käyttöön (direktiivin 3(5) artikla).

Nyt käsiteltävän direktiiviehdotuksen 13 artikla vaikuttaa valiokunnan saaman selvityksen mukaan laajentavan huomattavasti lahjontarikoksia koskevan itsepesun soveltamisalaa. Valtioneuvoston kannassa tuodaan yleisesti esiin, että muun muassa direktiiviehdotuksen kriminalisointien osalta on useita merkittäviä kysymyksiä, joiden sisältöä on vielä tarkemmin selvitettävä neuvotteluissa. Valtioneuvoston kannassa tuodaan myös esiin, että näiden seikkojen osalta on tärkeää huolehtia siitä, että säilytetään kansallinen liikkumavara. Edellä selostetun valossa lakivaliokunta pitää valtioneuvoston kantaa perusteltuna. Edellä selostettuihin lakivaliokunnan aiempiin itsepesua koskeviin kannanottoihin viitaten valiokunta katsoo, että neuvotteluissa tulee pyrkiä siihen, että itsepesua koskeva velvoite on johdonmukainen suhteessa rahanpesun torjuntaa koskevan direktiivin vastaavaan velvoitteeseen nähden. Lisäksi direktiiviehdotuksen jatkovalmistelussa on syytä pyrkiä siihen, että korruptiorikoksilla vaurastumista koskeva velvoite ei edellytä lahjontarikosten suhteen muunlaista ja laajempaa itsepesun rangaistavuutta kuin mitä rikoslain 32 luvun 11 §:n 1 momentissa itsepesun poikkeuksellisesta rangaistavuudesta säädetään.

Seuraamukset

Direktiiviehdotuksen 15 artikla sisältää säännökset luonnollisia henkilöitä koskevia seuraamuksista ja toimenpiteistä. Valtioneuvoston kirjelmän (s. 14) mukaan ehdotuksella on vaikutuksia lainsäädäntöön, muun muassa sen vuoksi, koska julkisella sektorilla tapahtuvaa lahjontaa koskevien säännösten korkein maksimirangaistus on neljä vuotta vankeutta. Suurimmassa osassa säännöksiä maksimirangaistukset ovat pienempiä. Ehdotuksen johdosta maksimirangaistukset tulee nostaa kuuteen vuoteen.

Lakivaliokunta on vakiintuneesti EU-rikosoikeudellisia direktiivejä koskevia ehdotuksia tai niiden täytäntöönpanolainsäädäntöä taikka EU-rikosoikeutta yleisesti arvioidessaan korostanut, että direktiivin neuvotteluvaiheessa on kiinnitettävä erityistä huomiota siihen, että direktiivi ei sisällä sellaisia rangaistusasteikkoihin kohdistuvia vaatimuksia, jotka eivät sovi kansallisen rikoslainsäädännön systematiikkaan, ja että rangaistustasojen määrittelyssä tulee kunnioittaa jäsenvaltioiden kansallisten rangaistusjärjestelmien sisäistä johdonmukaisuutta (esim. LaVL 5/2023 vp, s. 5, LaVL 17/2022 vp, s. 5—6, LaVL 2/2022 vp, s. 7, LaVM 9/2021 vp, s. 4, LaVL 7/2021 vp, s. 9—10, LaVL 15/2017 vp, s. 4, LaVM 29/2014 vp, s. 3 ja LaVL 16/2013 vp, s. 3—4). Tämä on tärkeä huomioida myös nyt käsillä olevan direktiiviehdotuksen yhteydessä.

Edellä todettuun viitaten sekä saamansa selvityksen perusteella lakivaliokunta pitää perusteltuna valtioneuvoston kantaa, jonka mukaan ehdotuksen jatkoneuvotteluissa rangaistusasteikkoja koskevia velvoitteita tulee arvioida yhdessä niiden artiklojen kanssa, joissa määrätään rikoksiksi sää-

Valiokunnan lausunto LaVL 13/2023 vp

dettävistä teoista, ja pyrkiä siihen, että rangaistukset ovat rikosoikeudellisen suhteellisuusperiaatteen mukaiset. Teon rangaistusarvon ja rangaistusasteikkojen olisi oltava oikeassa suhteessa. Lakivaliokunta kiinnittää valtioneuvoston tavoin huomiota siihen, että rangaistusasteikkoja määriteltäessä on otettava huomioon myös niiden suhde muista rikoksista säädettyihin rangaistuksiin.

Direktiiviehdotuksen 15 artiklan 4 kohta sisältää lisäseuraamuksia koskevan velvoitteen. Valiokunta kiinnittää kohdan sisältämien lisäseuraamusten osalta huomiota erityisesti 15(4)(d) kohdassa tarkoitettuun vaalikelpoisuuden menettämiseen. Valtioneuvoston kirjelmässään (s. 18) todetuin tavoin perustuslain 27 §:n mukaan eduskuntavaaleissa on vaalikelpoinen jokainen äänioikeutettu, joka ei ole vajaavaltainen. Rikostuomio ei näin vaikuta vaalikelpoisuuden menettämiseen. Valiokunta korostaa, että mikäli direktiiviin sisällytetään tämänkaltainen lisäseuraamus, on jatkovalmistelussa syytä varmistaa, että lisäseuraamuksia koskeva velvoite on harkinnanvarainen. Mahdollisuuksien mukaan jatkovalmistelussa on niin ikään syytä varmistaa, että velvoite ei ylipäänsä sisällä kansallisen oikeuden kannalta ongelmallisia lisäseuraamuksia, siitäkin huolimatta, että velvoite olisi harkinnanvarainen.

Raskauttavat ja lieventävät seikat

Direktiiviehdotuksen 18 artikla sisältää säännökset raskauttavista ja lieventävistä seikoista. Kyseiseen säännökseen liittyen lakivaliokunta muistuttaa siitä, että valiokunta on aiemmassa käytännössään suhtautunut rikoslajispesifeihin koventamis- ja lieventämisperusteisiin kielteisesti (LaVL 9/2022 vp, s. 4—5 ja LaVL 34/2022 vp, s. 5). Suomen rikoslaissa omaksutun systematiikan mukaisesti koventamis- ja lieventämisperusteista säädetään yhteisesti kaikkia rikoksia koskien rangaistuksen määräämistä koskevassa rikoslain 6 luvussa. Direktiiviehdotuksen jatkovalmistelussa on syytä pyrkiä siihen, että ehdotuksen 18 artikla ei edellytä kansallisessa täytäntöönpanossa rikoslajispesifiä koventamis- ja lieventämisperusteita koskevaa sääntelyä vaan että tällaiset seikat voidaan ottaa huomioon rangaistuksen mittaamista koskevien yleisten säännösten perusteella (ks. myös LaVL 34/2022 vp, s. 5—6). Lisäksi on syytä pyrkiä siihen, että direktiiviehdotuksen 18 artikla ei sisällä Suomen oikeuden kannalta ongelmallisia raskauttavia ja lieventäviä seikkoja koskevaa sääntelyä tai vähintään siihen, että artikla on tällaisten velvoitteiden suhteen harkinnanvarainen.

Edellä todettuun liittyen lakivaliokunta kiinnittää huomioita direktiiviehdotuksen 18(2)(a)(i) artiklaan, jonka mukaan lieventävänä seikkana tulee pitää sitä, että rikoksentekijä antaa hallinto- tai oikeusviranomaisille tietoja, joita nämä eivät olisi muutoin voineet saada ja joiden ansiosta nämä voivat tunnistaa tai tuoda oikeuden eteen muut rikoksentekijät. Rikoslain 6 luvun 6 §:n 3 kohdan nojalla rangaistuksen lieventämisperusteina ovat muun muassa tekijän pyrkimys estää tai poistaa rikoksensa vaikutuksia taikka hänen pyrkimyksensä edistää rikoksensa selvittämistä. Toisen henkilön rikoksen selvittämisen edistäminen ei kuitenkaan ole Suomessa sellaisenaan lieventämisperuste. Suomessa ei toisin sanoen ole käytössä niin sanottua kruununtodistajajärjestelmää. Lakivaliokunta on aikaisemmassa vastaavan sisältöisiä velvoitteita koskevassa lausuntokäytännössään katsonut, että kysymystä tällaisen seikan huomioon ottamisesta rangaistusta lieventävänä seikkana voidaan pitää periaatteellisena ja että tällaiseen perusteeseen voi käytännössä liittyä annettujen tietojen oikeellisuuteen liittyviä ongelmia (LaVL 34/2022 vp, s. 6). Direktiiviehdotuksen jatkovalmistelussa onkin syytä pyrkiä siihen, että asiaa koskeva velvoite on harkinnanvarainen. Yleisesti voidaan todeta, että yksittäisen unioni-instrumentin seurauksena ei ole perusteltua läh-

Valiokunnan lausunto LaVL 13/2023 vp

teä toteuttamaan alaltaan ja vaikutukseltaan laaja-alaisempia rikosoikeudelliseen lainsäädäntöön kohdistuvia muutoksia (LaVL 34/2022 vp, s. 5, LaVL 28/2022 vp, s. 7, LaVM 21/2018 vp, s. 4, LaVM 13/2020 vp, s. 3 ja LaVM 9/2021 vp, s. 2—3).

Muita huomioita

Direktiiviehdotuksen 21 artikla sisältää säännökset korruptionrikosten vanhentumisajoista. Lakivaliokunta toteaa yleisellä tasolla, että lakivaliokunta on aiemmassa vastaavia ehdotuksia koskevassa lausuntokäytännössään korostanut sen tärkeyttä, että kansallista rikoslain 8 luvun sääntelyn ilmentämää rikosoikeudellista vanhentumista koskevaa systematiikkaa ei jouduta muuttamaan direktiivissä asetettujen velvoitteiden täytäntöönpanon seurauksena (esim. LaVL 17/2022 vp, s. 6). Edellä todettuun on syytä kiinnittää huomiota myös nyt käsiteltävän direktiiviehdotuksen jatkoneuvotteluissa.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Lakivaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa edellä esitetyin täsmennyksin ja täydennyksin valtioneuvoston kantaan.

Helsingissä 18.10.2023

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Juho Eerola ps
jäsen Elisa Gebhard sd
jäsen Pia Hiltunen sd
jäsen Mari Kaunistola 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