

Perustuslakivaliokunta

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

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- lainsäädäntöneuvos Lauri Koskentausta, oikeusministeriö
- erityisasiantuntija Venla Mäntysalo, oikeusministeriö
- professori Veli-Pekka Viljanen

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- professori Sakari Melander

Viitetiedot

Perustuslakivaliokunta on aiemmin antanut asiasta lausunnon PeVL 8/2023 vp.

VALTIONEUVOSTON JATKOKIRJELMÄ

Ehdotus

Komissio antoi 3.5.2023 ehdotuksen (COM(2023)234 lopullinen) Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi korruption torjumiseksi. Ehdotetulla direktiivillä korvattaisiin neuvoston puitte päätös 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 muutettaisiin Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (EU) 2017/1371 unionin taloudellisiin etuihin kohdistuvien petosten torjunnasta rikos-

Valiokunnan lausunto PeVL 24/2024 vp

oikeudellisin keinoin, eräitä artikloja. Direktiiviehdotus on annettu osana ns. korruption torjuntaa tehostavaa pakettia.

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto täydentää aikaisempia, U 48/2023 vp:n yhteydessä muodostettuja, kantojaan seuraavasti osallistuakseen 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 immuniteettia ja erioikeuksia koskevaa sääntelyä (artikla 19) on muutettu Suomen neuvottelutavoitteiden kannalta myönteiseen suuntaan ja valtioneuvosto arvioi, että tämän hetkisessä muodossaan ehdotus ei olisi enää perustuslain kannalta ongelmallinen.

Valtioneuvosto katsoo, että ehdotukseen sisältyviä kriminalisointivelvoitteita on edelleen arvioitava rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen edellyttämällä täsmällisyydellä ja tarkkarajaisuudella. Tämänhetkisessä 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 tämänhetkisessä 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.

Valiokunnan lausunto PeVL 24/2024 vp

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 PERUSTELUT

Arvion lähtökohdat

(1) Komissio antoi 3.5.2023 ehdotuksen (COM(2023)234 lopullinen) Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi korruption torjumiseksi. Ehdotetulla direktiivillä korvattaisiin neuvoston puitepäätös 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 muutettaisiin Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (EU) 2017/1371 unionin taloudellisiin etuihin kohdistuvien petosten torjunnasta rikosoikeudellisin keinoin, eräitä artikloja. Direktiiviehdotus on annettu osana ns. korruption torjuntaa tehostavaa pakettia.

(2) Ehdotuksen 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. Ehdotus on vähimmäissääntelyä, ja jäsenvaltiot voivat säätää laajempia ja ankarampia kriminalisointeja.

(3) Valtioneuvosto on antanut vuoden 2023 valtiopäivillä ehdotuksesta kirjelmän eduskunnalle (U 48/2023 vp). Perustuslakivaliokunta on arvioinut kirjelmää lausunnossa PeVL 8/2023 vp. Valiokunnan mukaan Suomen ei tullut hyväksyä kirjelmässä selostettua sääntelyä ehdotetussa muodossa. Valiokunta kiinnitti lausunnossaan huomiota useisiin valtiosääntöoikeudellisiin seikkoihin. Valiokunta piti ehdotuksen tavoitteita kuitenkin tärkeinä ja korosti korruption tehokkaan estämisen merkitystä Euroopan unionissa erityisesti oikeusvaltion kehittämisen kannalta. Valiokunta piti edelleen valtioneuvoston tavoin perusteltuna pyrkiä siihen, että jäsenvaltioiden rikoslainsäädäntö on ajantasaista ja riittävän kattavaa (PeVL 8/2023 vp, kappale 3). Valiokunta toistaa arvionsa sääntelyn päämääristä.

(4) Nyt arvioitava jatkokirjelmä UJ 10/2024 vp perustuu puheenjohtajamaan viimeisimpään neuvotteluehdotukseen. Perustuslakivaliokunta pitää eduskunnan tiedonsaantioikeuden kannalta valitettavana, että jatkokirjelmästä ei ilmene riittävällä tarkkuudella säädösehdotusten neuvotteluehdotuksen mukainen sisältö. Valiokunta kiinnittää valtioneuvoston huomiota asiaan. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan sääntely on myös sittemmin kehittynyt neuvotteluissa.

Valiokunnan lausunto PeVL 24/2024 vp

Korkean tason virkamiehet sekä erioikeudet ja koskemattomuus

(5) Perustuslakivaliokunta kiinnitti erityistä huomiota (PeVL 8/2023 vp, kappaleet 4 ja 5) direktiiviehdotuksen määritelmään korkean tason virkamiehistä. Valiokunnan mukaan sääntely oli epäselvää, mutta oli kuitenkin selvää, että direktiivissä käytetyn korkean tason virkamiehen käsitteen olisi tarkoitus kattaa sekä tasavallan presidentti että valtioneuvoston jäsenet ja kansanedustajat, jotka näin ollen tulisivat kattavasti direktiivin soveltamisalan piiriin. Valiokunta piti ehdotettua sääntelyä ongelmallisena voimassa olevan tasavallan presidentin rikosoikeudellista vastuuta koskevan perustuslain sääntelyn kannalta.

(6) Aiemmin arvioidussa kirjelmässä selostettiin ehdotusta, jonka 19 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että kansallisille virkamiehille myönnetyt erioikeudet tai immunitetti direktiivissä tarkoitettujen rikosten tutkinnassa ja syytteenpanossa voidaan poistaa laissa etukäteen vahvistetulla objektiivisella, puolueettomalla, tehokkaalla ja läpinäkyvällä prosessilla, joka saatetaan päätökseen kohtuullisessa ajassa. Tuolloin arvioidun valtioneuvoston kirjelmän mukaan ehdotuksen vaikutukset lainsäädäntöön olivat epäselvät.

(7) Perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota (PeVL 8/2023 vp, kappaleet 7 ja 8) siihen, että valtioneuvoston jäsenet ovat rikoslain 40 luvun säännösten näkökulmasta julkista luottamustehtävää hoitavia henkilöitä, joiden oikeudellinen vastuu rajoittuu perustuslain 116 §:ssä mainittuihin niin sanottuihin ministeririkoksiin. Menettelystä ministerivastuuasiassa säädetään perustuslain 114 ja 115 §:ssä. Direktiiviehdotuksen kannalta merkityksellistä oli esimerkiksi se, että eduskunnalla ei mainittujen perustuslain säännösten mukaan ole oikeudellista velvoitetta nostaa syytettä siinäkään tapauksessa, että perustuslakivaliokunta olisi osaltaan katsonut ministerisyytteen nostamisen edellytysten täyttyneen. Merkitystä oli myös sillä, että 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.

(8) Nyt arvioitavan jatkokirjelmän mukaan virkamiehen määritelmiä koskeva artikla on yhdenmukaistettu rakenteeltaan unionipetoksia koskevan direktiivin kanssa. Korkean tason virkamiehiä koskeva määritelmä koskisi kansallisia virkamiehiä, joille on uskottu keskeisiä toimeenpano-, hallinto-, lainsäädäntö- ja lainkäyttötehtäviä. Jatkokirjeen mukaan (s. 3) direktiivin korkeaa virkamiestä koskevia säännöksiä olisi tulkittava siten, että kansallisissa perustuslaeissa tai laeissa vahvistettuja vapauksia ja erioikeuksia ei rajoiteta. Jatkokirjeestä ei käy ilmi, ehdotetaanko tästä nimenomaista mainintaa artiklatasolla vai käykö tämä periaate ilmi esimerkiksi direktiivin johdanto-osasta. Perustuslakivaliokunnan saaman selvityksen mukaan sääntely on tarkoitus sisällyttää artiklaan.

(9) Immunitetteja ja erioikeuksia koskeva direktiiviehdotuksen 19 artikla on jatkokirjeen mukaan muotoiltu nykyisessä ehdotuksessa siten, että "mikäli ei ole perustuslain vastaista", immunitetti ja erioikeudet tulee pystyä poistamaan. Artiklaan liittyvään johdanto-osan kappaleeseen on lisäksi tehty lisäys, jossa todetaan, ettei jäsenvaltioiden edellytetä muuttavan perustuslakeja direktiivin kansallisessa täytäntöönpanossa. Erioikeuksien ja immunitetin poistamista koskeva

Valiokunnan lausunto PeVL 24/2024 vp

sääntely ei siten ole ehdotetussa muodossa valtioneuvoston jäsenten ja kansanedustajien osalta ristiriidassa perustuslain rikosoikeudellisia menettelyjä koskevan sääntelyn kanssa.

(10) Perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota (PeVL 8/2023 vp, kappaleet 8 ja 9) myös ehdotuksen mukaisiin lisäseuraamuksiin korruptionrikoksesta tuomitulle. Valiokunta arvioi esimerkiksi vaalikelpoisuuden menettämistä koskevan seuraamuksen olevan ongelmallinen demokraatiaperiaatteen kannalta keskeisen perustuslain 27 §:n vaalikelpoisuutta koskevan säännöksen kannalta (PeVL 8/2023 vp, kappale 10) ja piti myös erottamista, pidättämistä tai siirtoa julkisesta tehtävästä merkitseviä lisäseuraamuksia tasavallan presidentin, valtioneuvoston jäsenten ja kansanedustajien osalta voimassa olevan perustuslain kannalta ongelmallisina (PeVL 8/2023 vp, kappale 11).

(11) Jatkokirjelmän (s. 4) mukaan vaalikelpoisuuden menettäminen on poistettu lisäseuraamusten luettelosta. Lisäksi siinä (s. 4) todetaan, että jäsenvaltion valittavissa on, mitä lisäseuraamuksia se ottaa käyttöön.

(12) Perustuslakivaliokunnan mielestä direktiiviehdotuksen jatkovalmistelussa on edelleen pyrittävä varmistamaan, että direktiiviehdotus määritelmien sekä erioikeuksia ja immunitetteita koskevien velvoitteiden suhteen säilyy edellä arvioidussa muodossa siten, että direktiivin täytäntöpano ei edellytä perustuslaissa omaksuttujen ratkaisujen muuttamista.

Rikosoikeudellinen laillisuusperiaate

(13) Perustuslakivaliokunta kiinnitti aikaisemmassa lausunnossaan huomiota direktiiviehdotuksen 10 ja 13 artiklaan, joita se piti perustuslain 8 §:ssä turvatun rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen kannalta varsin tulkinnanvaraisina ja väljiä tunnusmerkistöjä sisältävinä (PeVL 8/2023 vp, kappale 17).

(14) Direktiivin kriminalisointivelvoitteita on arvioitava edelleen ennen muuta perustuslain 8 §:ssä sekä Euroopan ihmisoikeussopimuksen 7 artiklassa ja EU:n perusoikeuskirjan 49 artiklassa tarkoitetun rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen asettamien vaatimusten kannalta. Perustuslain 8 §:n mukaan ketään ei saa pitää syyllisenä rikokseen eikä tuomita rangaistukseen sellaisen teon perusteella, jota ei tekohetkellä ole laissa säädetty rangaistavaksi. Rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen ydinsisällön mukaan rikoksen tunnusmerkistö on ilmaistava riittävällä täsmällisyydellä siten, että säännöksen sanamuodon perusteella on ennakoitavissa, onko jokin toiminta tai laiminlyönti rangaistavaa. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ja EU-tuomioistuimen käytännössä laillisuusperiaatteelle on annettu käytännössä vastaava ydinsisältö, jossa on korostettu rikossääntelyn ennustettavuutta eli sitä, että säännöksen sanamuodon perusteella voidaan ennakoida, mikä on rangaistavaa (ks. PeVL 20/2018 vp, s. 2, PeVL 10/2016 vp ja PeVL 56/2014 vp, s. 2/II sekä niissä viitatu lausunnot). Perustuslakivaliokunnan kansanedustajia koskevia rikossäännöksiä koskevassa lausuntokäytännössä sääntelyn täsmällisyyteen on kiinnitetty erityistä huomiota (PeVL 68/2010 vp, s. 5—6). Siltä osin kuin kriminalisointivelvoitteet ulottuvat kansanedustajiin, huomiota on kiinnitettävä myös siihen, että velvoitteet täyttävät perustuslaista johtuvat vaatimukset eivätkä asiattomasti vaaranna kansanedustajan tehtävien vapaata ja häiriötöntä hoitamista (PeVL 29/2001 vp, s. 2—3 ja PeVL 68/2010 vp, s. 4/I).

Valiokunnan lausunto PeVL 24/2024 vp

(15) Perustuslakivaliokunnan mielestä direktiivin sisältämät kriminalisointivelvoitteet tulee sanotun johdosta laatia siten, että ne eivät sisällä ongelmallisen avoimia tunnusmerkistöjä. Rangaistussäännöksen perusteella on oltava mahdollista ennakoida, mikä toiminta tai laiminlyönti on rangaistavaa. Jatkokirjelmän mukaan (s. 4) vaikutusvallan kauppaamista koskeva kriminalisointivelvoite on täsmentynyt, mutta velvoite sisältää edelleen verraten avoimet esimerkiksi perustetonta etua (undue advantage) ja epäasiallista (improper) vaikuttamista koskevat tunnusmerkit. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan näistä jälkimmäistä on jo täsmennetty.

(16) Perustuslakivaliokunnan mielestä kriminalisointia koskevaa sääntelyä tulee jatkovalmistelussa pyrkiä edelleen täsmentämään.

Ehdotuksen jatkovalmistelu

(17) Jatkokirjelmän (s. 2) mukaan valtioneuvosto muodostaa lopullisen kannan puheenjohtajan lopulliseen ehdotukseen neuvoston yleisnäkemykseksi U-jatkokirjelmässä mainittujen seikkojen ja kokonaisarviointin pohjalta. Jatkokirjelmän mukaan valtioneuvosto pitää tärkeänä, että jatko-neuvotteluissa Euroopan parlamentin kanssa pyritään turvaamaan neuvostossa ehdotuksen sisältöön saavutettu joustavuus.

(18) Perustuslakivaliokunnan mielestä olennaista on varmistaa edelleen, että direktiivi ei välillisestikään velvoita sisällyttämään kansalliseen lainsäädäntöön Suomen oikeusjärjestyksen kannalta vieraita perustuslain kannalta ongelmallisia säännöksiä ja että rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen asettamien edellytysten toteutuminen voidaan turvata. Valiokunnan mielestä selvää on edelleen, että yksittäisen direktiivin täytäntöönpano ei saa sellaisenaan edellyttää Suomen perustuslakiin kirjattujen ja suomalaisen valtiosääntötraditioon vahvasti nojaavien valtiosääntöratkaisujen muuttamista (PeVL 8/2023 vp, 13 kohta). Jatkovalmistelussa on syytä kiinnittää huomiota myös riittävään joustavuuteen ja kansallisen harkinnanvaran varmistamiseen.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Perustuslakivaliokunta ilmoittaa,

että se kiinnittää huomiota lausunnossa mainittuihin valtiosääntöoikeudellisiin seikkoihin.

Valiokunnan lausunto PeVL 24/2024 vp

Helsingissä 5.6.2024

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Heikki Vestman kok
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Teemu Keskisarja ps
jäsen Anna Kontula vas
jäsen Johannes Koskinen sd
jäsen Jarmo Lindberg kok
jäsen Mira Nieminen ps
jäsen Johanna Ojala-Niemelä sd
jäsen Karoliina Partanen kok
jäsen Onni Rostila ps
jäsen Ville Skinnari sd
varajäsen Ville Valkonen kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Mikael Koillinen