

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): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- erityisasiantuntija Venla Mäntysalo, oikeusministeriö
- erityisasiantuntija Noora Aarnio, oikeusministeriö
- oikeusneuvos, professori Juha Lavapuro
- professori Sakari Melander
- professori Veli-Pekka Viljanen

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Euroopan komissio on 3.5.2023 tehnyt ehdotuksen (COM(2023)234 lopullinen) Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi korruption torjumiseksi. Direktiiviehdotus on annettu osana ns. korruption torjuntaa tehostavaa pakettia (nk. korruptiopaketti), johon sisältyi asiaa käsittelevä tiedonanto (JOIN(2023)12 lopullinen), sekä ehdotuksen yleisen ulko- ja turvallisuuspoliittisen (YUTP) pakotevälineistön laajentamisesta kattamaan vakavat korruptiotapaukset. Pakotevälineistöön koskevasta ehdotuksesta on tiedotettu eduskuntaa erillisellä UTP-selvityksellä.

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 korruptiorikosten torjun-

Valiokunnan lausunto PeVL 8/2023 vp

nassa 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 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 suomalaiseseen oikeusjärjestelmään soveltuvalla tavalla säilyy. Oikeushenkilöä koskevat seuraamukset muilta kuin yhteisöosakon 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 suhteessa tavoitteeseen ja rikoksen vakavuuteen. Valtioneuvosto kiinnittää huomiota siihen, että rangaistusasteikkoja määriteltäessä on otettava huomioon myös niiden suhde muista rikoksista säädettyihin rangaistuksiin.

Valiokunnan lausunto PeVL 8/2023 vp

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

Arvioinnin lähtökohtia

(1) Euroopan komissio on 3.5.2023 tehnyt ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi korruption torjumiseksi. Ehdotettavalla direktiivillä ehdotetaan korvattavan 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 muutettavan Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (EU) 2017/1371 unionin taloudellisiin etuihin kohdistuvien petosten torjunnasta rikosoikeudellisin keinoin eräitä artikloja.

(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) Perustuslakivaliokunta pitää ehdotuksen tavoitteita tärkeinä ja korostaa korruption tehokkaan estämisen merkitystä Euroopan unionissa erityisesti oikeusvaltion kehittämisen kannalta. Valiokunta pitää valtioneuvoston tavoin perusteltuna pyrkiä siihen, että jäsenvaltioiden rikoslainsäädäntö on ajantasaista ja riittävän kattavaa. Samalla valiokunta kuitenkin valtioneuvoston kirjelmän tavoin katsoo, että direktiiviehdotukseen sisältyy useita säännöksiä, jotka näyttävät olevan lähtökohdiltaan ongelmallisia Suomen perustuslain säännösten näkökulmasta.

Korkean tason virkamiehet

(4) Direktiiviehdotuksen 2 artiklan 8 kohdan mukaan korkean tason virkamiehinä pidetään valtionpäämiehiä, keskus- ja aluehallinnon päämiehiä, keskus- ja aluehallinnon jäseniä sekä muita poliittisin perustein nimitettyjä henkilöitä, jotka hoitavat korkean tason julkista virkaa, kuten varaministereitä, valtiosihteereitä, ministerin kabinetin päälliköitä ja jäseniä ja korkeita poliittisia virkamiehiä sekä parlamentin jäseniä, sekä ylimpien tuomioistuinten, kuten perustuslakituomioistuinten ja korkeimpien oikeuksien, jäseniä ja ylimpien tarkastuselinten jäseniä. Ehdotettu sääntely on sanamuodoiltaan osin epäselvää ja osin suomalaisesta käsitteistöstä poikkeavaa. Perustuslakivaliokunnan mielestä on 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.

Valiokunnan lausunto PeVL 8/2023 vp

(5) Tasavallan presidentin rikosoikeudellisesta vastuusta säädetään perustuslain 113 §:ssä, jonka mukaan presidentin rikosoikeudellinen vastuu virkatoimistaan rajoittuu maanpetosrikoksiin, valtiopetosrikoksiin ja rikoksiin ihmisyyttä vastaan. Perustuslaki ei mahdollista presidentin asettamista rikosoikeudelliseen vastuuseen presidentin toimessa tehdystä korruptionrikoksesta, mitä direktiiviehdotus perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan edellyttäisi. Valiokunta pitää ehdotettua sääntelyä siten ongelmallisena voimassa olevan tasavallan presidentin rikosoikeudellista vastuuta koskevan perustuslain sääntelyn kannalta.

(6) Ehdotuksen 19 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että kansallisille virkamiehille myönnetyt erioikeudet tai immunitettiin direktiivissä tarkoitettujen rikosten tutkinnassa ja syytteenpanossa voidaan poistaa laissa etukäteen vahvistetulla objektiivisella, puolueettomalla, tehokkaalla ja läpinäkyvällä prosessilla, joka saatetaan päätökseen kohtuullisessa ajassa.

(7) Valtioneuvoston kirjelmän (s. 16) mukaan ehdotuksen vaikutukset lainsäädäntöön ovat tällä hetkellä epäselvät. Kuten kirjelmässä tuodaan esiin, ovat valtioneuvoston jäsenet 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 on esimerkiksi se, että eduskunnalla ei mainittujen perustuslain säännösten mukaan ole oikeudellista velvoitetta nostaa syytettä siinäkään tapauksessa, että perustuslakivaliokunta olisi osaltaan katsonut ministerisyyteen nostamisen edellytysten täyttyneen.

(8) Merkitystä on 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.

(9) Direktiiviehdotuksen 15 artiklan 4 kohdassa säädetään lisäseuraamuksista korruptionrikoksesta tuomitulle. Sen mukaan jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että toimivaltainen viranomais voi määrätä luonnollisille henkilöille, jotka on tuomittu jostakin 7—14 artiklassa tarkoitettua rikoksesta, muun muassa artiklan luettelossa mainittuja seuraamuksia tai toimenpiteitä. Seuraamusten listaan kuuluu esimerkiksi vaalikelpoisuuden menettäminen, suhteutettuna rikoksen vakavuuteen. Valtioneuvoston kirjelmän (s. 18) mukaan vaalikelpoisuuden menettämistä tulee arvioida suhteessa perustuslain 27 §:ään.

(10) Perustuslain 27 §:n mukaan eduskuntavaaleissa on vaalikelpoinen jokainen äänioikeutettu, joka ei ole vajaavaltainen. Vaalikelpoisuutta ei perustuslaissa ole säädetty riippuvaiseksi esimerkiksi rikostuomiosta. Perustuslakivaliokunnan mielestä direktiiviehdotuksen vaatimus sisällyttää kansalliseen lainsäädäntöön vaalikelpoisuuden menettämisseuraamus on ongelmallinen demokraatiaperiaatteen kannalta keskeisen perustuslain 27 §:n vaalikelpoisuutta koskevan säännöksen kannalta.

(11) Direktiiviehdotuksen 15 artiklassa mainitaan lisäseuraamuksina myös muun muassa erotaminen, pidättäminen tai siirto julkisesta tehtävästä. Perustuslakivaliokunta huomauttaa, että voimassa oleva perustuslain sääntely eroaa direktiiviehdotuksen mukaisesta. Valiokunta pitää

Valiokunnan lausunto PeVL 8/2023 vp

siten tällaisia lisäseuraamuksia tasavallan presidentin, valtioneuvoston jäsenten ja kansanedustajien osalta voimassa olevan perustuslain kannalta ongelmallisina. Valtioneuvoston jäsenen osalta ministerin erosta tehtävästään on nimenomainen säännös perustuslain 64 §:ssä, jonka mukaan tasavallan presidentti myöntää eron ministerille. Kansanedustajan toimen lakkaamisesta rikoksen johdosta on nimenomainen säännös perustuslain 28 §:ssä, jonka mukaan eduskunta voi päättää edustajantoimen lakkaamisesta säännöksestä mainittujen edellytysten täytyttyessä kahden kolmasosan enemmistöllä annetuista äänistä.

(12) Perustuslakivaliokunnan mielestä direktiiviehdotus on ehdotetussa muodossa ristiriidassa perustuslain kanssa erityisesti tasavallan presidenttiä, valtioneuvoston jäseniä ja kansanedustajia ja toisaalta myös yleisemmin vaalikelpoisuuden menettämistä koskevan sääntelyn osalta. Kirjelmässä (s.18) katsotaan, että direktiiviehdotuksesta voi nykymuodossaan mahdollisesti seurata velvollisuus muuttaa perustuslakia, koska ei ole selvää, täyttääkö Suomen ministerivastuuprosessi tai kansanedustajan asemaa koskeva sääntely (PL 30 §) direktiiviehdotuksen 19 artiklan vaatimukset. Euroopan unionin jäsenyydestä aiheutuvat velvoitteet saattavat sinänsä toisinaan johtaa tarpeeseen selvittää perustuslain muutostarpeita (ks. esim. PeVL 36/2017 vp, s. 5—6, ks. myös PeVM 9/2010 vp ja PeVM 4/2018 vp). Valiokunta pitää kuitenkin säädösvalmistelun kannalta valtiosääntöisesti ongelmallisena valtioneuvoston kirjelmässä omaksuttua lähtökohtaa, jonka mukaan tämänkaltaiset perustuslailliset ristiriidat ratkaistaisiin yksittäisen direktiivin täytäntöönpanovaiheessa perustuslakia muuttamalla.

(13) Perustuslakivaliokunta korostaa yleisesti sitä, ettei yksittäisen direktiivin täytäntöönpanon tulisi sellaisenaan edellyttää Suomen perustuslakiin kirjattujen ja suomalaiseseen valtiosääntötraditioon vahvasti nojaavien valtiosääntöratkaisujen muuttamista. Perustuslain tulee ohjata valtioneuvoston kannanmuodostusta EU-lainsäädännön valmistelussa (PeVL 23/2018 vp, s. 4, PeVL 20/2017 vp, s. 6) eikä päinvastoin. Valtioneuvoston on huolehdittava myös nyt arvioitavan direktiivin jatkovalmistelussa siitä, että direktiivi ei sisällä sääntelyä, joka on ristiriidassa perustuslain sääntelyn kanssa. Direktiiviehdotusta ei tule hyväksyä nyt ehdotetussa muodossa. Valiokunnan käsityksen mukaan direktiiviehdotusta on syytä jatkovalmistelussa kehittää edellä ongelmalliseksi arvioiduissa sääntelykokonaisuuksissa kansallista liikkumavaraa sallivaksi direktiiviehdotuksen hyväksyttävän ja painavan päämäärän asettamisissa puitteissa.

(14) Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että perustuslakiin sisältyviä keskeisten poliittisten toimijoiden rikosoikeudellisen vastuun alaa rajoittavia tai sen toteuttamiselle menettelyllisiä pidäkkeitä asettavia sääntelyitä on valtioneuvoston piirissä arvioitu (ks. Oikeudellista ministerivastuuta ja kansanedustajan syytelupapyyntöä koskeva taustamuistio OM005:00/2022). Valiokunta painottaa, että kyse on merkittävistä kansallisista valtiosääntöratkaisuksista, joita koskevat mahdolliset muutokset tulee valmistella kokonaisvaltaisesti ensisijaisesti valtiosääntöisistä lähtökohdista ja perustuslain muuttamista koskevat perustuslakivaliokunnan käytännössä omaksutut yleiset näkökohdat huomioon ottaen (ks. esim. PeVM 4/2018 vp, s. 3). Valiokunta on vaikiintuneesti korostanut, että perustuslain mahdollisia muutostarpeita tulee arvioida huolellisesti ja välttämättömiksi arvioidut muutokset tehdä perusteellisen valmistelun sekä siihen liittyvän laajapohjaisen keskustelun ja yhteisymmärryksen pohjalta (HE 1/1998 vp, s. 31, PeVM 9/2010 vp, s. 3—4, PeVM 10/2006 vp, s. 2—3, PeVM 5/2005 vp, s. 2).

Valiokunnan lausunto PeVL 8/2023 vp

Rikosoikeudellinen laillisuusperiaate

(15) 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).

(16) Direktiiviehdotuksen 10 artikla sisältää vaikutusvallan kauppaamista koskevan kriminalisointivelvoitteen. Suomessa ei ole vaikutusvallan kauppaamista tai väärinkäyttöä koskevaa rikossäännöstä, mutta valtioneuvoston kirjelmän (s. 12) mukaan tietyt voimassa olevat rikoslain säännökset saattavat kattaa ainakin osan kriminalisointivelvoitteen kattamista teoista. Ehdotuksen 13 artikla sisältää kriminalisointivelvoitteen korruptiorikoksilla vaurastumista koskien. Korruptiorikoksilla vaurastumista ei Suomessa ole kriminalisoitu erikseen.

(17) Perustuslakivaliokunta pitää direktiiviehdotuksen 10 ja 13 artiklaa tavoitteiltaan sinänsä hyväksyttävänä, mutta laillisuusperiaatteen kannalta varsin tulkinnanvaraisia ja väljiä tunnusmerkkejä sisältävinä. Niitä koskevaa sääntelyä tulee jatkovalmistelussa pyrkiä täsmentämään.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Perustuslakivaliokunta ilmoittaa,

että sen mielestä Suomen ei tule hyväksyä kirjelmässä selostettua sääntelyä nyt ehdotetussa muodossa, ja

että se muutoin kiinnittää huomiota lausunnossa mainittuihin valtiosääntöoikeudellisiin seikkoihin.

Valiokunnan lausunto PeVL 8/2023 vp

Helsingissä 24.10.2023

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Heikki Vestman kok
jäsen Petri Honkonen kesk
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Teemu Keskisarja ps
jäsen Pihla Keto-Huovinen kok
jäsen Anna Kontula vas
jäsen Johannes Koskinen sd
jäsen Jarmo Lindberg kok
jäsen Mats Löfström r
jäsen Karoliina Partanen kok
jäsen Onni Rostila ps
jäsen Ville Skinnari sd

Valiokunnan sihteerinä ovat toimineet

valiokuntaneuvos Johannes Heikkonen
valiokuntaneuvos Mikael Koillinen