

Suuri valiokunta

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi korruption torjumiseksi

Valtioneuvostolle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvosto on toimittanut eduskunnalle kirjelmän ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi korruption torjumiseksi (U 48/2023 vp).

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

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 asiaankuuluvia 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/tai ankarampia kriminalisointeja.

Ehdotuksella pyritään vahvistamaan ja täydentämään EU:n nykyistä säännöstöä. Päivittäminen on tarpeellista korruptiourhkien sekä EU:n ja jäsenvaltioiden kansainvälisoikeudellisten velvoitteiden sekä kansallisten rikosoikeudellisten kehysten kehityksen vuoksi. Direktiiviehdotuksen perusteluiden mukaan sen taustalla on EU:ta sitovat kansainväliset velvoitteet, kuten korruption vastainen Yhdistyneiden Kansakuntien yleissopimus (SopS 56/2006 ja 466/2006). Korruption vastaisen YK:n yleiskokouksen vuoden 2021 erityisistunnossa hyväksytyn poliittisen julistuksen sitoumusten mukaisesti Euroopan unionin olisi mahdollisuuksien mukaan mentävä UNCAC:n vähimmäisvaatimuksia pidemmälle ja vahvistettava lisätoimenpiteitä korruption ehkäisemiseksi ja torjumiseksi. Tässä direktiivissä hyödynnetään UNCAC:n täytäntöönpanon uudelleentarkastelumekanismista saatuja havaintoja ja parhaita käytäntöjä.

Valiokunnan lausunto SuVL 11/2023 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 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 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 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 rikok-

Valiokunnan lausunto SuVL 11/2023 vp

siksi 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.

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

(1) Suuri valiokunta pitää direktiiviehdotuksen tavoitetta korruption torjunnan vahvistamisesta koko Euroopan unionin alueella tärkeänä ja kannatettavana. Kuten valtioneuvoston kirjelmässä todetaan, 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.

(2) Suuri valiokunta pitää valtioneuvoston tavoin perusteltuna pyrkiä siihen, että jäsenvaltioiden rikoslainsäädäntö on korruption torjunnan osalta ajantasaista ja riittävän kattavaa (PeVL 8/2023 vp, LaVL 13/2023 vp). Nämä rikokset voivat olla luonteeltaan rajat ylittäviä, ja niillä voi olla rajat ylittäviä vaikutuksia. Suuri valiokunta kiinnittää huomiota myös siihen, että oikeusvaltioperiaatteeseen ja korruption torjuntaan liittyvät kysymykset ovat keskeisesti esillä keskustelussa unionin laajentumisprosessista.

(3) Suuri valiokunta kiinnittää valtioneuvoston huomiota erikoisvaliokuntien yksityiskohtaisempiin lausuntoihin (PeVL 8/2023 vp, LaVL 13/2023 vp ja HaVL 19/2023 vp) ja ottaa tässä lausunnossa yleisemmällä tasolla kantaa keskeisimpiin neuvottelukysymyksiin.

Virkamiehen määritelmä ja rikosoikeudellisen vastuun toteuttaminen eräiden perustuslaissa tarkoitettujen henkilöryhmien osalta

(4) Direktiiviehdotuksen 2 artiklaan sisältyvä virkamiehen määritelmä laajentaisi virkamiehen käsitettä siitä, mitä se on tällä hetkellä Suomen lainsäädännössä. Ehdotukseen sisältyvä korkean tason virkamiehen määritelmä kattaisi myös valtionpäämiehen, ministerit ja kansanedustajat.

(5) Direktiiviehdotuksen 19 artiklassa säädetään etuoikeuksista ja koskemattomuudesta korruptiorikoksia koskevasta tutkinnasta ja syytteenpanosta. Sen mukaan jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että kansallisille virkamiehille myönnettyt erioikeudet tai immuniteetti direktiivissä tarkoitettujen rikosten tutkinnassa ja syytteenpanossa voidaan poistaa laissa etukäteen vahvistetulla objektiivisella, puolueettomalla, tehokkaalla ja läpinäkyvällä prosessilla, joka saatetaan päätökseen kohtuullisessa ajassa. Valtioneuvoston kir-

Valiokunnan lausunto SuVL 11/2023 vp

jelmän mukaan on epäselvää, soveltaisiko artikla myös edellä mainittuihin korkean tason virkamiehiksi määriteltyihin henkilöihin.

(6) Perustuslakivaliokunta kiinnittää lausunnossaan huomiota siihen, että perustuslain 113 §:n mukaan tasavallan presidentin rikosoikeudellinen vastuu virkatoimistaan rajoittuu maapetosrikkokseen, valtiopetosrikkokseen ja rikoksiin ihmisyyttä vastaan. Perustuslaki ei mahdollista presidentin asettamista rikosoikeudelliseen vastuuseen presidentin toimesta tehdystä korruptionrikoksesta, mitä direktiiviehdotus perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan edellyttäisi. Valiokunta pitää ehdotettua sääntelyä siten ongelmallisena voimassa olevan tasavallan presidentin rikosoikeudellista vastuuta koskevan perustuslain sääntelyn kannalta.

(7) Kuten valtioneuvoston kirjelmässä todetaan, valtioneuvoston jäsenet (ministerit) eivät ole virkamiesasemassa. Rikoslain 40 luvun säännösten näkökulmasta he ovat julkista luottamustehdävää hoitavia henkilöitä. Heidän osaltaan oikeudellinen vastuu rajoittuu perustuslain 116 §:ssä mainittuihin ns. ministeririkoksiin. Eduskunta voi ministerin osalta päättää syytteen nostamisesta valtakunnanoikeudessa. Kansanedustaja ei myöskään ole Suomessa virkamiesasemassa. Kansanedustajaa ei saa perustuslain 30 §:n mukaan asettaa syytteeseen 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) Valtioneuvoston kirjelmän mukaan edellä mainittujen säännösten vaikutukset kansalliseen lainsäädäntöön ovat osin epäselvät. Suuri valiokunta pitää lakivaliokunnan ja hallintovaliokunnan tavoin tärkeänä, että jatkoneuvotteluissa selvitetään epäselviä ja tulkinnanvaraisia kysymyksiä liittyen virkamiehen määritelmään ja erityisesti korkean tason virkamiehen määritelmään ja siihen, miten direktiiviehdotuksen eri säännökset heihin soveltaisivat.

(9) Suuri valiokunta yhtyy perustuslakivaliokunnan ja lakivaliokunnan näkemykseen siitä, että direktiivin jatkoneuvotteluissa on huolehdittava siitä, ettei direktiivi sisällä sääntelyä, joka on riskitiedossa perustuslain sääntelyn kanssa. Yksittäisen direktiivin kansallisen täytäntöönpanon seurauksena ei tulisi joutua ryhtyä muuttamaan perustuslaissa omaksuttuja perustavaa laatua olevia ratkaisuita. Direktiiviehdotusta tulee jatkovalmistelussa kehittää ongelmallisiksi arvioituissa sääntelykokonaisuuksissa riittävästi kansallista liikkumavaraa sallivaksi. Suuren valiokunnan saaman selvityksen mukaan erioikeuksia ja koskemattomuutta koskevan 19 artiklan osalta ehdotus vaikuttaisikin menevän neuvotteluissa suuntaan, joka huomioi aiempaa paremmin jäsenvaltioiden kansallisia lähtökohtia. Virkamieskäsitteen sisältöä tulee kuitenkin edelleen pyrkiä täsmentämään.

Kriminalisointivelvoitteet

(10) Direktiiviehdotus sisältää useita kriminalisointivelvoitteita. Ehdotuksessa säädettäisiin kriminalisoitaviksi myös vaikutusvallan kauppaaminen (10 artikla) ja korruptionrikoksella rikastuminen (13 artikla).

(11) Suomen rikoslaissa ei ole erillistä vaikutusvallan kauppaamista tai väärinkäyttöä koskevaa rikossäännöstä, mutta tietyt voimassa olevat rikoslain säännökset saattavat kattaa ainakin osan

Valiokunnan lausunto SuVL 11/2023 vp

kriminalisointivelvoitteen kattamista teoista. Lakivaliokunta kiinnittää lausunnossaan huomiota siihen, että eduskunta on lakivaliokunnan aloitteesta jo vuonna 2010 hyväksynyt lausuman, jonka mukaan se edellyttää, että hallitus ryhtyy kiireellisesti valmistelemaan lainsäädäntöehdotuksen vaikutusvallan väärinkäytön kriminalisoimiseksi (EV 373/2010 vp). Lakivaliokunta pitääkin sinällään myönteisenä, että vaikutusvallan väärinkäyttöön liittyvä lainsäädäntöhanke etenee EU:n tasolla.

(12) Korruptiorikoksilla vaurastumista ei Suomessa ole kriminalisoitu erikseen. Korruptiorikoksilla vaurastumista koskevassa kriminalisointivelvoitteessa on kysymys rahanpesusta. Valtioneuvoston kirjelmän mukaan kriminalisointivelvoite ei näytä mahdollistavan direktiivissä tarkoitettujen rikosten osalta vastaavanlaisia rajoituksia itsepesun rangaistavuuteen kuin mitä Suomen lainsäädännössä ja rahanpesurikosdirektiivissä säädetään.

(13) Suuri valiokunta yhtyy erikoisvaliokuntien tavoin valtioneuvoston näkemykseen siitä, että neuvotteluissa on huolehdittava rangaistavaksi säädettävien tekojen määrittelemisestä rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen edellyttämällä täsmällisyydellä. Suuren valiokunnan saaman selvityksen mukaan kriminalisointivelvoitteita koskevat muutokset vaikuttaisivat neuvotteluissa olevan muuttumassa näiden täsmällisyystavoitteiden kannalta oikeaan suuntaan.

Seuraamukset

(14) Direktiiviehdotuksen 15 artikla sisältää säännökset luonnollisia henkilöitä koskevista seuraamuksista ja toimenpiteistä. Valtioneuvoston kirjelmän mukaan ehdotuksella olisi vaikutuksia kansalliseen lainsäädäntöön muun muassa sen vuoksi, että julkisella sektorilla tapahtuvaa lahjontaa koskevien säännösten korkein maksimirangaistus on neljä vuotta vankeutta ja direktiiviehdotuksen mukaan maksimirangaistukset tulisi nostaa kuuteen vuoteen.

(15) Suuri valiokunta pitää lakivaliokunnan tavoin perusteltuna valtioneuvoston kantaa, jonka mukaan ehdotuksen jatkoneuvotteluissa tulee pyrkiä siihen, että rangaistukset ovat rikosoikeudellisen suhteellisuusperiaatteen mukaiset. Teon rangaistusarvon ja rangaistusasteikkojen olisi oltava oikeassa suhteessa, ja rangaistusasteikkoja määriteltäessä olisi otettava huomioon myös niiden suhde muista rikoksista säädettyihin rangaistuksiin. Suuren valiokunnan saaman selvityksen perusteella neuvottelut olisivat etenemässä maksimirangaistusten tason osalta Suomen tavoitteiden kannalta oikeaan suuntaan.

(16) Direktiiviehdotuksen 15 artiklassa säädettäisiin myös lisäseuraamuksista, joita toimivaltaisten viranomaisten olisi voitava määrätä korruptiorikoksesta tuomituille henkilöille. Lisäseuraamuksina mainitaan muun muassa erottaminen, pidättäminen tai siirto julkisesta tehtävästä. Suuri valiokunta kiinnittää huomiota perustuslakivaliokunnan lausuntoon, jossa pidetään tällaisia lisäseuraamuksia tasavallan presidentin, valtioneuvoston jäsenten ja kansanedustajien osalta 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 täytyttyä 2/3 enemmistöllä annetuista äänistä.

Valiokunnan lausunto SuVL 11/2023 vp

(17) Yksi ehdotuksessa säädetyistä lisäseuraamuksista olisi vaalikelpoisuuden menettäminen. Kuten valtioneuvoston kirjelmässä todetaan, perustuslain 27 §:n mukaan eduskuntavaaleissa on vaalikelpoinen jokainen äänioikeutettu, joka ei ole vajaavaltainen. Rikostuomio ei näin vaikuta vaalikelpoisuuden menettämiseen. Perustuslakivaliokunta toteaa lausunnossaan, että vaatimus sisällyttää kansalliseen lainsäädäntöön vaalikelpoisuuden menettämisseuraamus on ongelmallinen demokratiaperiaatteen kannalta keskeisen perustuslain 27 §:n vaalikelpoisuutta koskevan säännöksen kannalta. Myös lakivaliokunta kiinnittää ehdotukseen vaalikelpoisuuden menettämisestä lisäseuraamuksena erityistä huomioita. Suuren valiokunnan saaman selvityksen perusteella neuvottelut olisivat etenemässä vaalikelpoisuuden menettämistä koskevan seuraamuksen osalta Suomen tavoitteiden kannalta oikeaan suuntaan.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Suuri valiokunta edellyttää,

että valtioneuvosto ottaa edellä esitetyn huomioon ehdotuksen jatkoneuvotteluissa ja pyrkii erityisesti huolehtimaan siitä, ettei direktiivi sisällä perustuslain kanssa ristiriidassa olevaa sääntelyä.

Valiokunnan lausunto SuVL 11/2023 vp

Helsingissä 1.12.2023

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Heikki Autto kok
2. varapuheenjohtaja Maria Guzenina sd
jäsen Juho Eerola ps
jäsen Ritva Elomaa ps
jäsen Ville Kaunisto kok
jäsen Teemu Keskisarja ps
jäsen Jani Kokko sd
jäsen Katri Kulmuni kesk
jäsen Merja Kyllönen vas
jäsen Helena Marttila sd
jäsen Maria Ohisalo vihr
jäsen Onni Rostila ps
jäsen Aura Salla kok
jäsen Saara-Sofia Sirén kok
jäsen Sari Tanus kd
jäsen Sinuhe Wallinheimo kok
jäsen Eerikki Viljanen kesk
varajäsen Timo Harakka sd
varajäsen Inka Hopsu vihr
varajäsen Ari Koponen ps
varajäsen Jani Mäkelä ps
varajäsen Anders Norrback r

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Anna Sorto