

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi korruption torjumiseksi

Perustuslain 96 §:n 2 momentin mukaisesti lähetetään eduskunnalle Euroopan komission 3 päivänä toukokuuta 2023 tekemä ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi korruption torjunnasta sekä neuvoston puitepäätöksen 2003/568/YOS ja sellaisen lahjonnan torjumisesta, jossa on osallisina Euroopan yhteisöjen virkamiehiä tai Euroopan unionin jäsenvaltioiden virkamiehiä, tehdyn yleissopimuksen korvaamisesta sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (EU) 2017/1371 muuttamisesta ja ehdotuksesta laadittu muistio.

Helsingissä 21.9.2023

Oikeusministeri Leena Meri

Lainsäädäntöneuvos, yksikönpäällikkö Jussi Matikkala

EHDOTUS EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON DIREKTIIVIKSI KORRUPTION TORJUMISEKSI**1 Tausta**

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.

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.

Direktiiviehdotuksessa vahvistettaisiin säännöt, joilla ajantasaistetaan ja yhdenmukaistetaan korruption rikosten määritelmiä ja rangaistuksia sen varmistamiseksi, että käytössä on korkeatasoisia rikosoikeudellisia välineitä korruption rikosten torjumiseksi, korruption ehkäisemiseksi ja täytäntöönpanon tehostamiseksi.

Ehdotettavalla direktiivillä korvattaisiin 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 muutettaisiin Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (EU) 2017/1371 unionin taloudellisiin etuihin kohdistuvien petosten torjunnasta rikosoikeudellisin keinoin, eräitä artikloja.

Vuoden 2022 Eurobarometri-kyselyaineiston perusteella 68% EU-maiden kansalaisista ja 62% EU:hun sijoittautuneista yrityksistä katsoo, että korruptio on yleistä heidän maassaan. Vuoden 2022 syyskuussa EU:n tila - puheenvuorossa Euroopan komission puheenjohtaja von der Leyen nosti korruption torjunnan Euroopan komission asialistalle korostaen tarvetta puuttua siihen sekä EU:ssa että kansallisella tasolla. Myös Euroopan parlamentti on toistuvasti vaatinut lisää EU:n toimia korruption torjumiseksi. Neuvosto esitti samanlaisia kehotuksia erityisesti järjestäytyneen ja vakavan kansainvälisen rikollisuuden torjumiseksi tehtävän yhteistyön yhteydessä.

Komissio on katsonut tarpeelliseksi saattaa ajan tasalle EU:n nykyisen korruption torjuntaa koskevan oikeudellisen kehyksen, jotta voidaan ottaa huomioon korruptiourhkien kehittyminen ja unionin ja jäsenvaltioiden kansainvälisen oikeuden mukaiset oikeudelliset velvoitteet sekä kansallisten rikosoikeudellisten puitteiden kehittyminen. Neuvoston puitepääöksessä 2003/568/YOS säädetään yksityissektorin lahjonnan kriminalisointia koskevista vaatimuksista. Vuonna 1997 tehdyssä EU:n virkamiehiin tai jäsenvaltioiden virkamiehiin kohdistuvan korruption torjuntaa koskevassa yleissopimuksessa viitataan yleisesti eräisiin korruptiotapauksiin, joihin kyseiset virkamiehet osallistuvat. Nämä välineet eivät kuitenkaan ole riittävän kattavia, ja jäsenvaltioiden nykyisiä sääntöjä on kehitettävä edelleen, jotta voidaan varmistaa johdonmu-

kaisempi ja tehokkaampi toiminta unionissa. Kansallisia täytäntöönpanoeroja ja esteitä eri jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten välisessä yhteistyössä on myös ilmennyt. Jäsenvaltioiden viranomaisilla on haasteita, jotka liittyvät syyteharkinnan liialliseen kestoan, lyhyisiin vanhentumissääntöihin, koskemattomuutta ja erioikeuksia koskeviin sääntöihin, rajallisiin resursseihin, koulutukseen ja tutkintavaltuuksiin.

Ehdotuksella on liittymäkohtia myös useisiin muihin EU:n ja kansainvälisiin säädöksiin sekä politiikkaohjelmiin, joita esitellään korruptiopaketin yhteydessä julkistetussa tiedonannossa.

2 Ehdotuksen tavoite

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 korruptiourhien 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.

3 Ehdotuksen pääasiallinen sisältö

Direktiiviehdotus sisältää seuraavassa esitetyt säännökset.

Ehdotuksen 1 artiklassa määritellään direktiivin kohde ja soveltamisala. Tässä säännöksessä säädetään, että direktiiviehdotuksessa vahvistetaan vähimmäissäännöt, jotka koskevat korruptiorikosten määrittelyä ja niihin liittyviä seuraamuksia sekä toimenpiteet korruption tehokkaamaksi ehkäisemiseksi ja torjumiseksi.

Ehdotuksen 2 artikla sisältää määritelmiä. Tässä säännöksessä vahvistetaan määritelmät ”omaisuudelle” (7-13 artiklassa korruptiorikosten osalta) EU:n lainsäädännön mukaisesti ja ”oikeushenkilölle” (16 artiklassa säädetyn oikeushenkilöiden vastuun toteamista koskevan velvollisuuden osalta). ”Virkamiehen” käsite perustuu vuoden 1997 yleissopimuksen ja direktiivin (EU) 2017/1371 määritelmiin, mutta siinä täsmennetään, että se kattaa myös kolmansissa maissa, kansainvälisissä järjestöissä, mukaan lukien Euroopan unionin toimielimet, sekä kansallisissa ja kansainvälisissä tuomioistuimissa työskentelevät henkilöt. Tässä direktiivissä on yksi ”virkamiehen” määritelmä, jota sovelletaan kaikkiin siinä säädettyihin korruptiorikoksiin. ”Korkean tason virkamiehen” käsitteen on määritelty liittyvän raskauttaviin asianhaaroihin (18 ja 28 artiklat), ennaltaehkäiseviin toimenpiteisiin (3 artikla) ja tiedonkeruuseen (25 artikla).

Ehdotuksen 3 artikla koskee korruption ennaltaehkäisyä. Säännöksen tarkoituksena on korostaa tarvetta korruption torjuntaan ennaltaehkäisyn näkökulmasta. Sen tarkoituksena on lisätä tietoisuutta korruption torjunnasta koulutus- ja tutkimusohjelmien avulla, kansalaisyhteiskuntaa ja kansalaisjärjestöjä osallistaen. Jotta tällainen ennaltaehkäisevä järjestelmä voidaan perustaa asianmukaisesti, tarvitaan asianmukainen riskinarviointiprosessi, jotta voidaan tunnistaa ja puuttua aukkoihin ja aloihin, joilla on suurimmat korruptionriskit.

Ehdotuksen 4 artikla koskee korruptiontorjuntaan erikoistuneita elimiä tai organisaatioita. Säännöksessä edellytetään, että jäsenvaltiot perustavat tai niillä on kansallisissa oikeusjärjestyksissään elimiä, jotka ovat erikoistuneet korruption ehkäisemiseen ja torjuntaan. Tällaisten elinten on oltava riippumattomia, niillä on oltava riittävät henkilöstö-, taloudelliset, tekniset ja teknologiset resurssit, ja niillä on oltava tehtäviensä hoitamiseen tarvittavat valtuudet. Niiden on oltava yleisön tiedossa ja toimittava avoimesti, rehellisesti ja vastuullisesti.

Ehdotuksen 5 artikla koskee resursseja. Säännöksellä pyritään varmistamaan, että direktiivin mukaisten rikosten paljastamisesta, tutkimisesta, syytteenpanosta tai tuomitsemisesta vastaavilla jäsenvaltioiden viranomaisilla on jatkuvasti tehtäviensä tehokkaan hoitamisen edellyttämät asianmukaiset henkilöstö-, taloudelliset, tekniset ja teknologiset resurssit.

Ehdotuksen 6 artikla koskee koulutusta. Säännös velvoittaa jäsenvaltiot tarjoamaan koulutusta korruptiontorjunnasta toimivaltaisille viranomaisille ja niiden henkilöstölle ja varmistamaan, että siihen on riittävät resurssit. Säännös sisältää myös virkamiehille suunnattua koulutusta koskevia velvoitteita.

Ehdotuksen 7 ja 8 artiklat koskevat lahjontaa. Näissä säännöksissä määritellään lahjonta julkisella ja yksityisellä sektorilla. Rikosten määritelmä kattaa sekä aktiivisen että passiivisen lahjonnan.

Ehdotuksen 9 artikla koskee varojen väärinkäyttöä. Säännöksessä määritellään varojen väärinkäytökset julkisella ja yksityisellä sektorilla ja säädetään, että toiminnasta rangaistaan tahallisen rikoksena.

Ehdotuksen 10 artikla koskee vaikutusvallan kauppaamisen säätämistä rangaistavaksi. 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 tuot- taako sen oletettu käyttö tulosta.

Ehdotuksen 11 artikla koskee tehtävien väärinkäyttöä. Säännöksessä määritellään julkisen ja yksityisen sektorin tehtävien väärinkäyttö (käännöksessä virka-aseman väärinkäyttö) ja säädetään, että tällaisen toiminnan tulee olla rikosoikeudellisesti rangaistava teko, jos se on tehty tahallisesti.

Ehdotuksen 12 artikla koskee oikeudenkäytön häiritsemistä. Tässä säännöksessä määritellään oikeudenkäytön häiritseminen ja säädetään, että tällaisen toiminnan tulee olla rikosoikeudellisesti rangaistava teko, jos se on tehty tahallisesti ja tässä direktiivissä määriteltyä rikosta koskevan menettelyn yhteydessä.

Ehdotuksen 13 artikla koskee korruptionrikoksilla vaurastumisen säätämistä rangaistavaksi. Virkamiehen suorittama sellaisten varojen tahallinen hankkiminen, hallussapito tai käyttö, joiden virkamies tietää olevan peräisin jostakin 7–12 ja 14 artiklassa tarkoitetusta rikoksesta, olisi säädetty rikosoikeudellisesti rangaistavaksi katsomatta siihen, osallistuiko kyseinen virkamies

rikoksen tekemiseen. Rahanpesun torjunnasta rikosoikeudellisin keinoin 23. päivänä lokakuuta 2018 annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä (EU) 2018/1673 vahvistetaan säännöt rahanpesun kriminalisoimiseksi ja säädetään, että korruptiota olisi pidettävä rahanpesun esirikoksena. Kyseisessä direktiivissä ei kuitenkaan velvoiteta jäsenvaltioita kriminalisoimaan korruptiosta peräisin olevan omaisuuden hankintaa, hallussapitoa tai käyttöä, jos henkilö on osallistunut rikokseen, josta omaisuus on peräisin (vrt. itsepesu). Tässä direktiiviehdotuksessa otetaan käyttöön tällainen kohdennettu vaatimus ja luodaan näin korruptiolla vaurastumista koskeva rikos. Tästä rikoksesta syyttäjän olisi osoitettava vain omaisuuden yhteys korruptioon, samoin kuin korruption osoittaminen rahanpesun esirikokseksi.

Ehdotuksen 14 artikla koskee yllyttämistä, avunantoa ja yritystä. Aikaisemmin mainittuihin rikoksiin liittyvien yllyttämisen, avunannon ja yrityksen tulee olla rangaistavia. Korruptiorikoksen auttaminen ja siihen yllyttäminen voi sisältää monenlaista toimintaa, joka ulottuu toiminnan helpottamisesta tai neuvonantamisesta näiden tekojen tekemistä tukevien palvelujen tarjoamiseen. Tehokkaan pelotteen varmistamiseksi on lisäksi tarpeen kriminalisoida yllyttäminen ja säätää rangaistavaksi teko, jolla pyydetään muita tekemään direktiiviehdotuksessa mainitut rikokset. Koska joidenkin korruptiorikoksien, kuten lahjonnan, määritelmä kattaa teot, jotka voivat sisältää valmisteluluonteisia tekoja, yritystä ei ole erikseen tarpeen säätää rangaistavaksi kaikkien ehdotuksessa mainittujen rikosten osalta (7-8 ja 10 artiklat).

Ehdotuksen 15 artikla koskee luonnollisia henkilöitä koskevia seuraamuksia ja toimenpiteitä. Tätä säännöstä sovelletaan kaikkiin rikoksiin, ja siinä velvoitetaan jäsenvaltiot soveltamaan tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia rikosoikeudellisia seuraamuksia. Lisäksi säännöksessä vahvistetaan enimmäisseuraamuksen vähimmäistaso. Ehdotuksen mukaan julkisella sektorilla tapahtuvan lahjonnan ja oikeudenkäytön häiritsemisen enimmäisrangaistuksen tulisi olla vähintään kuusi vuotta vankeutta. Yksityisellä sektorilla tapahtuvan lahjonnan, varojen väärinkäytön, vaikutusvallan kauppaamisen ja virka-aseman väärinkäytön enimmäisrangaistuksen tulisi olla vähintään viisi vuotta vankeutta. Korruptiorikoksilla vaurastumisesta määrättävän enimmäisrangaistuksen tulisi olla vähintään neljä vuotta vankeutta.

Puitepäätyössä 2003/568/YOS asetetaan jo vähimmäiskynnys, jonka mukaan lahjonnasta yksityisellä sektorilla tulee voida määrätä enintään yhdestä kolmeen vuoteen vankeutta. Puitepäätyössä 2003/568/YOS säädetään jo nyt mahdollisuudesta kieltää väliaikaisesti korruptiosta tuomittu harjoittamasta liiketoimintaansa.

Direktiiviehdotuksessa vahvistettaisiin joukko lisäseuraamuksia, joita toimivaltaisten viranomaisten olisi voitava määrätä korruptiorikoksesta tuomituille henkilöille. Tällaisia lisäseuraamuksia olisivat sakot, erottaminen, pidättäminen tai siirto julkisesta tehtävästä tai kielto toimia sellaisen oikeushenkilön palveluksessa, joka on kokonaan tai osittain kyseisen jäsenvaltion omistuksessa, kielto harjoittaa rikoksen tekemiseen johtanutta kaupallista toimintaa, vaalikelpoisuuden menettäminen, rikoksen tekemiseen johtanutta toimintaa koskevien lupien peruuttaminen sekä julkisen rahoituksen epääminen ja kielto osallistua tarjouskilpailumenettelyihin ja avustusten ja käyttöoikeuksien epääminen.

Ehdotuksen 16 artikla koskee oikeushenkilön vastuuta. Tätä säännöstä sovelletaan kaikkiin tässä direktiivissä säädettyihin rikoksiin, ja siinä velvoitetaan jäsenvaltiot varmistamaan oikeushenkilöiden vastuu.

Tässä säännöksessä noudatetaan muissa EU:n säännöksissä esiintyvää vakiomuotoilua. Sillä velvoitetaan jäsenvaltiot varmistamaan, että oikeushenkilöt voidaan saattaa vastuuseen tässä direktiivissä tarkoitetuista rikoksista, jotka ovat heidän hyväkseen tehneet johtotehtävissä toimiva

henkilö, oikeushenkilö tai muut heidän määräysvallassaan tai valvonnassaan olevat henkilöt. Tällaisen vastuun ei edellytetä olevan yksinomaan rikosoikeudellinen.

Ehdotuksen 17 artikla koskee oikeushenkilöille määrättäviä seuraamuksia. Tätä säännöstä sovelletaan oikeushenkilöille määrättäviin seuraamuksiin. Siinä vahvistetaan luettelo seuraamuksista ja toimenpiteistä, jotka eivät välttämättä ole luonteeltaan rikosoikeudellisia, kuten väliaikainen tai pysyvä poissulkeminen julkisista hankinnoista.

Ehdotuksen 18 artikla koskee koventamis- ja lieventämisperusteita. Artiklassa luetellaan ensin seikat, joita on pidettävä raskauttavina seikkoina, jotta tuomioistuin voi ottaa huomioon laajemman yhteiskunnallisen vahingon, jonka esimerkiksi järjestäytyneet ryhmät tai julkista tehtävää hoitavat henkilöt ovat aiheuttaneet. Siinä on myös luettelo lieventäviksi olosuhteiksi katsottavista seikoista, jotka kattavat esimerkiksi tapaukset, joissa rikosentekijät antavat tietoja tai tekevät yhteistyötä viranomaisten kanssa.

Ehdotuksen 19 artikla koskee koskemattomuutta tai erioikeuksia korruption rikosten tutkinnasta ja syytteen esittämiseen. Säännös koskee kaikkia edellä mainittuja rikoksia, ja siinä edellytetään, että jäsenvaltiot toteuttavat toimenpiteitä sen varmistamiseksi, että kansallisessa lainsäädännössä tässä direktiivissä tarkoitettuja rikoksia varten myönnetty vapautus tai erioikeudet tutkinnasta ja syytteen esittämiseen voidaan poistaa tehokkaalla ja avoimella prosessilla, joka on ennalta vahvistettu lailla ja joka saadaan päätökseen kohtuullisessa ajassa.

Ehdotuksen 20 artikla koskee lainkäyttövaltaa. Säännöstä sovellettaisiin kaikkiin tässä direktiivissä säädettyihin rikoksiin, ja siinä edellytetään, että oikeusviranomaisilla on lainkäyttövaltansa perustuvat perusteet aloittaa tutkinta, jatkaa syytetoimia ja saattaa tässä direktiivissä määriteltujen rikosten tekijät vastuuseen.

Ehdotuksen 21 artikla koskee rikosten vanhentumisaikoja. Artiklassa säädettäisiin vanhentumisaajoista, jotta toimivaltaiset viranomaiset voivat tutkia, asettaa syytteen ja ratkaista tässä ehdotuksessa tarkoitettut rikokset sekä määrätä asianmukaiset seuraamukset riittävissä ajassa. Tässä ehdotuksessa asetetaan vanhentumisaikojen vähimmäispituus kahdeksasta viiteentoista vuoteen rikoksen vakavuuden mukaan.

Ehdotuksen 22 artikla koskee rikoksista ilmoittavien tai tutkintaa avustavien henkilöiden suojelua. Unionin oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelusta annetussa direktiivissä (EU) 2019/1937 (jäljempänä ilmoittajansuojeludirektiivi) vahvistetaan säännöt ja menettelyt sellaisten henkilöiden suojelemiseksi, jotka ilmoittavat työperäisessä yhteydessä saamistaan tiedoista, jotka koskevat EU:n lainsäädännön rikkomista keskeisillä politiikan aloilla. Ilmoittajat voivat antaa toimivaltaisille viranomaisille arvokasta tietoa, jonka avulla ne voivat tehokkaasti ehkäistä, havaita ja nostaa syytteen korruptiota vastaan. Kun ilmoittajat ilmoittavat ehdotetussa direktiivissä tarkoitetuista rikoksista, on sovellettava ilmoittajansuojeludirektiiviä. Artiklassa säädettäisiin myös, että toimivaltaiset kansalliset viranomaiset varmistavat, että tutkintaan osallistuvilla henkilöillä annetaan rikosoikeudellisissa menettelyissä tarvittavaa suojelua, tukea ja apua.

Ehdotuksen 23 artikla koskee tutkintavälineitä ja -keinoja. Säännöksen tarkoituksena olisi varmistaa, että kansallisessa lainsäädännössä järjestäytyneen rikollisuuden tai muiden vakavien rikosasioiden osalta säädettyjä tutkintavälineitä voidaan käyttää myös rahanpesutapauksissa.

Ehdotuksen 24 artikla koskee jäsenvaltioiden viranomaisten, Europolin, Eurojustin, Euroopan syyttäjänviraston ja komission yhteistyötä korruption torjunnassa. Tähän kuuluu teknisen ja

operatiivisen avun antaminen Europolilta, Eurojustilta, OLAFilta, Euroopan syyttäjänvirastolta ja komissiolta.

Ehdotuksen 25 artikla koskee komission tukea jäsenvaltioille ja niiden toimivaltaisille viranomaisille. Säännöksessä säädettäisiin tavoista (mm. EU:n korruptiontorjuntaverkosto), joilla komissio tukee jäsenvaltioita ja toimivaltaisia viranomaisia niiden täyttäessä tämän direktiivin mukaiset velvoitteensa.

Ehdotuksen 26 artikla koskee tiedonhankintaa ja tilastoja. Säännöksessä edellytettäisiin, että jäsenvaltiot keräävät tilastotietoja seuratakseen korruptiontorjuntajärjestelmiensä tehokkuutta. Säännöksessä luetellaan ei-tyhjentävästi tilastotiedot, jotka jäsenvaltioiden olisi kerättävä, ja velvoitetaan ne julkaisemaan nämä tiedot vuosittain.

Ehdotuksen 27 artikla koskee neuvoston puitepääöstä 2003/568/YOS, johon osallistuu Euroopan yhteisöjen virkamiehiä tai Euroopan unionin jäsenvaltioiden virkamiehiä. Säännöksellä korvattaisiin korruption kriminalisointia koskevat nykyiset säännökset tähän direktiiviin osallistuvien jäsenvaltioiden osalta.

Ehdotuksen 28 artikla koskee direktiivin (EU) 2017/1371 muuttamista. Säännöksellä muutettaisiin unionin taloudellisiin etuihin kohdistuvien petosten torjunnasta rikosoikeudellisin keinoin annettua direktiiviä (EU) 2017/1371. Direktiivissä (EU) 2017/1371 vahvistetut vaatimukset, jotka koskevat unionin taloudellisiin etuihin vaikuttavan korruption torjuntaa, erityisesti luonnollisiin henkilöihin ja oikeushenkilöihin sovellettavien seuraamusten, raskauttavien ja lieventävien seikkojen sekä vanhentumisaikojen osalta, vastaavat tässä direktiivissä vahvistettuja vaatimuksia.

Ehdotuksen 29 artikla koskee direktiivin saattamista osaksi kansallista lainsäädäntöä. Komissio antaa kertomuksen tämän direktiivin saattamisesta osaksi kansallista lainsäädäntöä 24 kuukauden kuluttua direktiivin kansallisen täytäntöönpanon määräajasta, joka on 18 kuukautta tämän direktiivin antamisen jälkeen.

Ehdotuksen 30 artikla koskee arviointia ja raportointia. Säännöksessä säädettäisiin, että 12 kuukauden kuluttua tämän direktiivin täytäntöönpanon määräajasta jäsenvaltiot raportoivat joka toinen vuosi 3-6 artiklan täytäntöönpanosta ja että komissio hyväksyy myös arviointikertomuksen.

Ehdotuksen 31 artikla koskee voimaantuloa. Artiklassa säädettäisiin, että direktiivi tulee voimaan kahdentenakymmenentenä päivänä sen jälkeen, kun se on julkaistu Euroopan unionin virallisessa lehdessä.

4 Ehdotuksen oikeusperusta

Ehdotuksen oikeusperustana ovat Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 83 artiklan 1 ja 2 kohta ja 82 artiklan 1 kohdan d alakohta.

SEUT 83 artiklan 1 kohdassa korruptio määritellään yhdeksi niistä rikoksista, jotka ovat luonteeltaan rajat ylittäviä. Kyseisen artiklan nojalla Euroopan parlamentti ja neuvosto voivat tavallista lainsäätämisyjärjestystä noudattaen annetuilla direktiiveillä säätää korruption määrittelyä koskevista vähimmäissäännöistä. SEUT 83 artiklan 1 kohdan 2 alakohdan mukaan nämä rikollisuuden alat ovat terrorismi, ihmiskauppa sekä naisten ja lasten seksuaalinen hyväksikäyttö, laitton huumausainekauppa, laitton asekauppa, rahanpesu, lahjonta, maksuvälineiden väärentäminen, tietokonerikollisuus ja järjestäytynyt rikollisuus.

SEUT 83 artiklan 2 kohta muodostaa oikeusperustan, jonka nojalla tällä direktiiviehdotuksella muutettava direktiivi (EU) 2017/1371 alun perin hyväksyttiin. Mainitussa kohdassa määrätään EU:n toimivallasta vahvistaa rikosten ja seuraamusten määrittelyä koskevat vähimmäissäännöt sellaisilla EU:n politiikan aloilla, joilla on toteutettu yhdenmukaistamistoimenpiteitä, jos tämä on välttämätöntä näiden politiikan alojen tehokkaan täytäntöönpanon varmistamiseksi. Nämä direktiivit annetaan kyseisten yhdenmukaistamistoimenpiteiden hyväksymisessä noudatetun tavallisen tai erityisen lainsäätämisyjärjestyksen mukaisesti. Direktiiviehdotuksen ja direktiivin (EU) 2017/1371 perusteluista käy ilmi, että yhdenmukaistamistoimenpiteet perustuvat taloudellisten etujen suojaamista koskevaan SEUT 325 artiklaan, jonka mukaan noudatetaan tavallista lainsäätämisyjärjestystä.

SEUT 82 artiklan 1 kohdan d alakohta muodostaa oikeusperustan toimenpiteille, joilla helpotetaan jäsenvaltioiden oikeusviranomaisten tai vastaavien viranomaisten yhteistyötä rikosasioiden käsittelyn ja päätösten täytäntöönpanon yhteydessä, esimerkiksi annettaessa yhteisiä sääntöjä toimivallasta rikosasioissa. Euroopan parlamentti ja neuvosto säätävät toimenpiteistä tavallista lainsäätämisyjärjestystä noudattaen.

EU-tuomioistuimien on vakiintuneesti katsonut, että lainsäätäjän olisi mahdollisuuksien mukaan pyrittävä käyttämään vain yhtä oikeusperustaa. Kahden tai useamman rinnakkaisen oikeusperustan käyttäminen on periaatteessa aina poikkeuksellinen ratkaisu. Se on tuomioistuimen mukaan mahdollista ainoastaan, kun on kyse toimesta, jolla on useampi samanaikainen tarkoitus tai sillä on useita osatekijöitä, joita ei voida erottaa toisistaan ja joista mikään ei ole toiseen nähden toisarvoinen ja välillinen. Lisäksi useamman oikeusperustan käyttäminen edellyttää aina sitä, että ne ovat keskenään yhteensopivia. Tämä edellytys täyttyy, sillä päätöksentekomenettely on kaikkien kolmen oikeusperustan osalta sama.

Komissio toteaa, että SEUT-sopimuksen 83 artiklan ja 82 artiklan 1 kohdan mukaisesti rikosten ja seuraamusten määrittelyä koskevista vähimmäissäännöistä vakavan, ulottuvuudeltaan rajat ylittävän rikollisuuden, kuten korruption, alalla voidaan säätää ainoastaan tavallista lainsäätämisyjärjestystä noudattaen annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä.

Valtioneuvoston arvion mukaan direktiiviehdotuksen ehdotetut oikeusperustat ovat pääosin asianmukaisia. Oikeusperustojen asianmukaisuutta on kuitenkin direktiiviehdotuksen joidenkin uusien ehdotettujen säännösten laaja-alaisuuden vuoksi syytä vielä arvioida ja selvittää jatko-neuvotteluissa.

5 Ehdotuksen suhde toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteisiin

SEUT 4 artiklan 2 kohdan j alakohdan mukaan vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alalla sovelletaan unionin ja jäsenvaltioiden kesken jaettua toimivaltaa. Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU) 5 artiklan 3 kohdan mukaan toissijaisuusperiaatteen mukaisesti unioni toimii aloilla, jotka eivät kuulu sen yksinomaiseen toimivaltaan, ainoastaan jos ja siltä osin kuin jäsenvaltiot eivät voi keskushallinnon tasolla tai alueellisella tai paikallisella tasolla riittävällä tavalla saavuttaa suunnitellun toiminnan tavoitteita, vaan ne voidaan suunnitellun toiminnan laajuuden ja vaikutusten vuoksi saavuttaa paremmin unionin tasolla. SEU 5 artiklan 4 kohdan mukaan suhteellisuusperiaatteen mukaisesti unionin toiminnan sisältö ja muoto eivät saa ylittää sitä, mikä on tarpeen perussopimusten tavoitteiden saavuttamiseksi.

Komission mukaan korruption kansainvälisen ulottuvuuden vuoksi ja ottaen huomioon jo voimassa oleva EU:n lainsäädäntö EU:n tason toimien odotetaan olevan vaikuttavampia ja tehokkaampia ja tuottavan konkreettista lisäarvoa verrattuna yksittäisten jäsenvaltioiden toimiin. EU:n toimet tuottaisivat lisäarvoa lähentämällä edelleen jäsenvaltioiden rikoslainsäädäntöjä,

millä osaltaan varmistettaisiin jäsenvaltioiden yhtenäiset toimintaedellytykset sekä koordinaointi. Lisäksi parannettaisiin ennalta ehkäisevien toimenpiteiden ja tutkintakeinojen vaikuttavuutta kaikkialla EU:ssa. Koska korruptiotapaukset ovat yhä useammin rajat ylittäviä, jäsenvaltioiden on tehtävä tiivistä yhteistyötä riittävän ennaltaehkäisyn ja torjunnan varmistamiseksi. Yhteiset rikosmääritelmät helpottaisivat tällaista yhteistyötä. Lisäksi korruption torjunta edellyttää, että monet eri toimijat yhdistävät voimansa.

Valtioneuvoston alustavan arvion mukaan ehdotus on toissijaisuusperiaatteen mukainen.

Komissio on katsonut ehdotuksensa kunnioittavan myös suhteellisuusperiaatetta. Komission mukaan ehdotettu direktiivi rajoittuu siihen, mikä on tarpeen ja oikeasuhteista korruption tehokkaaksi ehkäisemiseksi ja torjumiseksi sekä kansainvälisten velvoitteiden ja normien täytäntöönpanemiseksi.

Komission mukaan ehdotuksessa määritellään korruption rikokset siten, että määritelmät kattaisivat kaiken kyseeseen tulevan toiminnan rajoittuen samalla siihen, mikä on välttämätöntä ja oikeasuhteista. Ehdotuksella vahvistetaan voimassa olevia kansainvälisiä velvoitteita siltä osin kuin se on tarpeen, jotta voidaan parantaa rajat ylittävää yhteistyötä ja estää rikollisia käyttämästä hyväkseen kansallisten lainsäädäntöjen välisiä eroja. Ehdotuksella lähennetään ennaltaehkäisyyn ja tutkintakeinojen käyttöön liittyviä toimenpiteitä vain siinä määrin kuin se on tarpeen, jotta ehdotettu rikosoikeudellinen kehys voi toimia.

Valtioneuvoston alustavan arvion mukaan ehdotus on pääosin suhteellisuusperiaatteen mukainen. Neuvotteluissa on kuitenkin tarpeen tarkastella suhteellisuusperiaatteen mukaisuutta sen varmistamiseksi, että ehdotetut uudet velvoitteet eivät mene pidemmälle kuin direktiiviehdotuksen tavoitteiden saavuttamiseksi on tarpeen.

6 Ehdotuksen vaikutukset

6.1 Komission vaikutusarviointi

Komission mukaan koska direktiiviehdotukseen sisällytetään pääasiassa kansainvälisiä velvoitteita ja normeja, jolloin vaihtoehtoisille toimintatavoille ei juuri jää tilaa, tämä ehdotus esitetään poikkeuksellisesti ilman siihen liittyvää vaikutustenarviointia. Aloitteesta ei myöskään todennäköisesti aiheudu merkittäviä taloudellisia, ympäristöön liittyviä tai sosiaalisia vaikutuksia tai kustannuksia eikä siihen liity huomattavia menoja aiheuttavia vaikutuksia. Sen sijaan aloitteen on tarkoitus hyödyttää taloutta ja koko yhteiskuntaa.

Komissio on valinnut lähestymistavan, jossa ehdotetaan yhdenmukaistamista YK:n korruptiosopimuksen määräysten mukaisesti, mutta asetetaan tavoitteet korkeammalle ja mennään kansainvälisiä velvoitteita pidemmälle niillä aloilla, joilla toimista on osoitettavissa olevaa hyötyä rajat ylittävän yhteistyön alalla. Samalla kunnioitetaan kansallisia perinteitä ja oikeuskäytäntöjä ja varmistetaan johdonmukaisuus EU:n lainsäädännön kanssa.

Lainsäädäntöehdotuksen odotetaan edistävän korruption ehkäisemistä, havaitsemista ja torjuntaa muun muassa lähentämällä rikosten määritelmiä ja rikosoikeudellisia seuraamuksia. Korruption ehkäisemiseksi toteutettavien toimenpiteiden sekä rikoksentehtäjäiden syytteen esittämisen ja korruptiorikollisuuden vähentämisen odotetaan vähentävän taloudellisia ja yhteiskunnallisia kustannuksia ja vaikuttavan myönteisesti talouteen. Varmistamalla, että rikoksentehtäjäille määrätään ennalta ehkäiseviä seuraamuksia, parannetaan todennäköisesti yleistä turvallisuuden tasoa ja vaikeutetaan järjestäytyneiden rikollisryhmien toimintaa. Yhdenmukaistamisen lisääminen tällä alalla edistäisi EU-sääntelyn yhdenmukaisuutta korruptiota koskevien kansainvälisten

normien kanssa ja vähentäisi hallinnollista raskautta lainvalvonta- ja oikeusviranomaisten rajat ylittävän yhteistyön yhteydessä.

Tarkempien arvioiden antaminen ehdotuksen vaikutuksista on mahdollista ehdotuksen sisältöjen tarkentuessa neuvotteluissa.

6.2 Taloudelliset vaikutukset

Esityksen lainsäädäntöehdotuksista ei ole suoraan johdettavissa taloudellisia vaikutuksia niin, että viranomaisille voisi osoittaa aiheutuvan direktiivin täytäntöönpanosta ilmeneviä, ainakaan merkittäviä euromääräisiä lisäkustannuksia. Ehdotuksissa on kuitenkin viittauksia tarvittavien resurssien varmistamiseen rikosprosessissa, tilastointivelvoitteiden toteuttamiseen ja rangaistusten kiristämisiin. Näiltä osin taloudellisia vaikutuksia ei tässä vaiheessa ole mahdollista arvioida tarkemmin.

Esityksellä ei alustavan arvion mukaan ole merkittäviä vaikutuksia julkiseen talouteen. Esityksessä ei ehdoteta perustettavaksi uusia viranomaisia eikä esityksellä ole vaikutuksia viranomaisten tehtäviin tai niiden keskinäisiin toimivaltasuhteisiin. Ehdotuksella ei arvioida olevan merkittäviä henkilöstövaikutuksia eikä henkilöstön lisäämiseen liittyviä taloudellisia vaikutuksia. Direktiivin 4 artiklassa on kuitenkin tarkoitus säätää korruptiontorjuntaan erikoistuneista elimistä ja organisaatioista. Tältä osin on syytä huomioda, että Suomessa ei ole vain yhtä ennaltaehkäisyyn ja torjuntaan erikoistunutta riippumatonta viranomaista, vaan kukin ministeriö vastaa hyvän hallinnon ja oikeusvaltioperiaatteen toteutumisesta alallaan. Oikeusministeriö koordinoi korruption ennaltaehkäisyyn liittyviä toimia, joihin on varattu yksi vakituinen henkilö ja vaihtelevasti määräaikaista henkilöitä. Komission työryhmäkäsittelyssä antaman selityksen mukaan ministeriössä toimiva yksikkö täyttää kriteerit, kunhan sillä ei ole sellaista ministeriä valvovaa roolia tai tehtävää, johon ministeri voisi vaikuttaa. Tältä osin resurssien tila ei kuitenkaan ole riittävä tai tyydyttävä, eivätkä ne nykyisellään vastaa direktiiviehdotuksen vaatimuksia. Korruptionvastainen strategia vuosille 2021–2023 ja sitä tukeva toimenpideohjelma on vahvistettu valtioneuvoston periaatepäätöksellä koko valtionhallintoa sitoviksi. Myös korruption torjunnan paljastamis-, syyttämisen- ja tuomitsemistoimintaa hoitaa Suomessa usea taho. Esimerkiksi ylimmät lainvalvontaviranomaiset Oikeuskansleri ja Oikeusasiamies sekä Valtiontalouden tarkastusvirasto kukin varmistavat hallinnon lainalaisuutta. Lisäksi poliisi, Rajavartiolaitos ja Tulli tutkivat rikoksia. Ne esitutkintaviranomaiset ovat jo nyt esitutkintatoimia tehdessään hallituksesta riippumattomia. Oikeudenhoidon resurssien riittävyyden turvaaminen yleisesti palvelee myös korruptiontorjuntaa. Oikeudenhoidon resurssit on ollut tarkastelussa marraskuussa 2022 julkaistussa Valtioneuvoston selonteossa oikeudenhoidosta.

Ehdotettu 26 artikla johtaisi todennäköisesti nykyistä laajempiin tilastointivelvoitteisiin, millä saattaa olla myös kustannusvaikutuksia. Tarkkaa euromääräistä arviota on tässä vaiheessa mahdollista antaa. Neuvottelujen edetessä on pyrittävä tarkentamaan ehdotuksen taloudellisia vaikutuksia.

Mahdollisesta kansallisesta lisärahoituksesta päätetään julkisen talouden suunnitelmia ja valtion talousarvioita koskeissa päätöksentekoprosesseissa.

7 Ehdotuksen vaikutukset Suomen lainsäädäntöön

Ehdotus sisältää useita kohtia, joiden voidaan arvioida edellyttävän muutoksia Suomen lainsäädäntöön. Ehdotetut muutokset koskevat rangaistavan toiminnan alaan liittyviä muutoksia. Muutoksissa on kysymys ennen kaikkea rikoslain soveltamisalan laajentamisesta ja muutoksista rangaistavaa toimintaa kuvaaviin tunnusmerkistöihin, rangaistustasoihin ja vanhentumisaikoihin.

Suomen rikosoikeuden soveltamisalaa koskevien muutosten osalta huomiota voidaan kiinnittää siihen, että muutosten on ehdotettu koskevan vain direktiivissä tarkoitettuja rikoksia.

Direktiiviehdotuksen 7-13 artikloissa määriteltyjä kriminalisointeja ja 14 artiklassa tarkoitettuja osallisuusoppiin liittyviä säännöksiä on rikoslain (39/1889) eri luvuissa. Lisäksi direktiiviehdotuksessa on artikloita, jotka käsittelevät ennaltaehkäisyä (artikla 3), korruptiota ennaltaehkäisevien ja torjuvien instituutioiden organisatorista rakennetta (artikla 4), resursseja (artikla 5) ja koulutusta (artikla 6).

Ehdotuksen 2 artikla sisältää määritelmiä. Artiklan 1 kohdan mukaan ”korruption ehkäisemisellä” tarkoitetaan korruption syiden ja edellytysten tunnistamista ja poistamista laatimalla ja toteuttamalla asianmukaisia toimenpiteitä sekä korruption liittyvien tekojen ehkäisemistä. Ehdotuksen 1 kohta toteutuu tämän hetkisillä kansallisilla toimilla eikä se näyttäisi aiheuttavan muutoksia kansalliseen lainsäädäntöön. Artiklan 2 kohdan mukaan ”varoilla” tarkoitetaan varoja tai kaikkea aineellista tai aineetonta, irtainta tai kiinteää omaisuutta sekä kaiken muotoisia, myös sähköisiä tai digitaalisia, oikeudellisia asiakirjoja tai instrumentteja, jotka ovat osoitukseksi tällaisten varojen omistuksesta tai osuudesta niihin. Suomessa lahjusrikoksissa (RL 16:13 ja 40:1) puhutaan lahjasta tai etuudesta määrittelemättä sitä, mitä tuo lahja tai etuus on. Artiklan 3-5 kohdissa määritellään ”virkamies”, ”unionin virkamies” ja ”kansallinen virkamies”. Suomessa virkamiehen määritelmän kannalta merkitystä on erityisesti rikoslain 40 luvun määritelmäsäännöksellä (11 §) ja soveltamisalasäännöksellä (12 §) sekä rikoslain 16 luvun 20 §:llä. Ehdotuksen mukainen virkamiehen määritelmä on laaja ja kattava ja näyttäisi kattavan myös ministerit ja kansanedustajat. Nyt kyseessä olevan ehdotuksen määritelmien yhdenmukaisuutta suhteessa Suomen lainsäädäntöön on tarpeen arvioida neuvotteluissa ja kriminalisointien täsmennyessä tarkemmin. Artiklan 6 kohdassa määritellään ”velvollisuuden laiminlyönti” ja 7 kohdassa ”oikeushenkilö”. Nykyinen lainsäädäntö näyttäisi pääpiirteissään vastaavan näitä käsitteitä. Artiklan 8 kohdassa määritellään ”korkean tason virkamies”. Suomessa valtionhallinnon ylimmän johdon virkamiehillä tarkoitetaan lähtökohtaisesti virkamieslain 26 §:n 1-4 kohdassa lueteltuja virkamiehiä. Tämä virkamieslain luettelo ei sisällä kaikkia ehdotuksessa listattuja virkamiehiä. 8 kohdan mukaan korkean tason virkamiehiin kuuluvat myös valtionpäämiehet.

Ehdotuksen 9 artiklassa säädettäisiin varojen väärinkäytöstä. Sen mukaan jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että seuraavat teot on säädetty rikosoikeudellisesti rangaistaviksi, kun teko on tahallinen: a) sellaisen virkamiehen, jonka tehtävänä on varojen tai omaisuuden suora tai välillinen hallinnointi, suorittama varojen sitominen tai maksaminen taikka varojen osoittaminen tai käyttäminen niiden käyttötarkoituksen vastaisesti; b) missä tahansa ominaisuudessa yksityistä yritystä johtavan tai sellaisessa työskentelevän henkilön, jonka tehtävänä on varojen suora tai välillinen hallinnointi, taloudellisen, rahoituksellisen, liiketaloudellisen tai kaupallisen toiminnan yhteydessä suorittama varojen sitominen tai maksaminen taikka varojen osoittaminen tai käyttäminen niiden käyttötarkoituksen vastaisesti.

Ehdotuksen johdanto-osassa (kohta 11) täsmennetään, että varojen väärinkäytön säätäminen rangaistavaksi on tärkeää sen varmistamiseksi, että virkamiehet eivät tahallisesti käytä heidän hoidettavakseen uskottuja varoja muuhun kuin mihin ne on tarkoitettu. Rangaistavuus edellyttää edun syntymistä virkamiehelle tai toiselle. Kokonaisvaltaisen korruptiontorjunnan toteuttamiseksi varojen väärinkäyttö on ulotettava myös yksityiselle sektorille.

Suomessa ei ole täysin vastaavaa säädöstä. Artikla saattaa edellyttää joiltain osin muutoksia voimassa olevaan lainsäädäntöön.

Ehdotuksen a-kohta koskee virkamiehiä. RL 40:7 ja 8 §:ssä säädetään virka-aseman väärinkäytämisestä ja sen törkeästä tekemuodosta, RL 40:8a ja 8b §:ssä Euroopan unionin varojen väärinkäytöstä kansanedustajana ja sen törkeästä tekemuodosta ja RL 40:9:ssä virkavelvollisuuden rikkomisesta.

Kansanedustajien osalta Euroopan unionin varojen väärinkäytöstä säädetään erikseen (RL 40:8a). Tämä säännös kuitenkin vaatii, että teko tehdään samaisessa tehtävässä. Lisäksi rangaistavuus edellyttää tarkoitusta vahingoittaa. Vielä sen soveltamisala on rajattu kattamaan vain unionin taloudellisiin etuihin kohdistuvien petosten torjunnasta rikosoikeudellisin keinoin annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (EU) 2017/1371 2 artiklan 1 kohdan alakohdassa tarkoitettua unionin taloudellista etua. Kansanedustajiin kohdistuva erityinen säädos ei siten kata esitetyn 9 artiklan a-kohtaa.

Ehdotuksen b-kohta koskee yksityisiä yrityksiä johtavia tai sellaisissa työskenteleviä henkilöitä. RL 28:4 §:ssä, 5 §:ssä ja 6 §:ssä säädetään kavalluksesta sekä sen törkeästä ja lievästä muodosta ja RL 36:5:ssä säädetään luottamusasema väärinkäyttämisestä.

Ehdotettuun b-kohtaan sisältyy luvattoman käytön tyyppinen tekemuoto. RL 28:7 §:ssä säädetty luvaton käyttö kattaa vain irtaimen omaisuuden eli se ei sovellu ehdotuksessa esitetyn tyyppisiin tilanteisiin. Vaikuttaisi siltä, että direktiiviehdotuksen 9 artiklan b-kohdan kattavuus on jonkin verran laajempi kuin Suomessa voimassa olevat kriminalisoinnit, joten se voi edellyttää lainsäädännöllisiä toimenpiteitä.

Ehdotuksen 10 artiklassa säädettäisiin vaikutusvallan kauppaamisesta.

Suomen rikoslaissa ei ole erillistä nimikettä vaikutusvallan kauppaamiselle. Suomi on tehnyt varauman Euroopan neuvoston rikosoikeudelliseen yleissopimukseen koskien vaikutusvallan väärinkäyttöä. Eduskunta sisällytti hyväksyessään hallituksen esityksen HE 79/2010 vp pohjalta lahjontaa koskevien säännösten muutoksia vastaukseensa (EV 373/2010 vp) lausuman, jonka mukaan se edellyttää, että hallitus ryhtyy kiireellisesti valmistelemaan lainsäädäntöehdotuksen vaikutusvallan väärinkäytön kriminalisoimiseksi.

Oikeusministeriössä onkin valmisteltu hallituksen esitystä (OM021:00/2022), joka on ollut lausuntokierroksella syksyllä 2022. Esityksen tavoitteena olisi tehostaa korruption torjuntaa ja rikosvastuun toteuttamista säätämällä rangaistavaksi vaikutusvallan kauppaamisrikos. Esitysluonnos on valmisteltu siitä lähtökohdasta, että se mahdollistaisi myös lahjontaa koskevan varauman poistamisen Euroopan neuvoston rikosoikeudellisesta yleissopimuksesta.

Voimassaolevan lainsäädännön näkökulmasta vaikutusvallan kauppaamistapauksessa saattavat toteutua rikoslain 16, 30 tai 40 luvussa rangaistavaksi säädetyn lahjusrikoksen, rikoslain 40 luvussa tarkoitetun virkarikoksen tai niihin osallisuuden edellytykset. Voimassa olevien rangaistussäännösten soveltuminen tekoihin, joissa on kyse vaikutusvallan kauppaamisesta, riippuu olennaisesti eduntarjoajan ja erityisesti välihenkilön tai kolmannen osapuolen menettelystä, asemasta sekä tapahtumainkulun etenemisestä. Vaikutusvallan kauppaamisessa voivat myös toteutua virkarikoksen tai osallisuuden siihen edellytykset, mutta tämä riippuu henkilöiden asemasta. Myös eduntarjoajan ja välihenkilön toiminta voi vaikutusvallan kauppaamisessa täyttää virkarikoksen edellytykset, jos kyse on virkamiehistä ja menettelyssä rikotaan virkavelvollisuutta.

Vaikutusvallan kauppaamisen kriminalisointidirektiiviehdotuksen 10 artiklan mukaisesti edellyttäisi muutoksia voimassa olevaan rikoslakiin. Direktiiviehdotuksen mukaiseen vaikutusvallan kauppaamisen määritelmään sisältyy elementtejä, jotka eivät vaikuta täysin vastaavan lailisuusperiaatteen mukaisia tarkkarajaisuusvaatimuksia. Euroopan komission vuoden 2023 oikeusvaltiokertomuksessa yksi Suomelle kohdistetuista suosituksista kehottaa Suomea antamaan lainsäädäntöä vaikutusvallalla käytävästä kaupasta.

Ehdotuksen 12 artiklassa tarkoitetun oikeudenkäytön häiritseminen on säädetty rangaistavaksi rikoslain 15 luvun 5 ja 9 §:llä, rikoslain 16 luvun 1-3 §:llä ja rikoslain 25 luvun 7 § ja 7 a §:llä. Mainitut pykälät vastaavat pääasialliselta sisällöltään ehdotuksen 12 artiklan 1. ja 2. kohtia. Ehdotus voi aiheuttaa lainsäädäntömuutoksia rikoslakiin, koska edun lupaaminen, tarjoaminen tai antaminen perättömän lausuman aikaansaamiseksi tai todisteluun tai todisteiden esittämiseen puuttumiseksi jotakin 7 – 11, 13 ja 14 artiklassa tarkoitettua rikosta koskevassa menettelyssä ei sisällä edellä mainittuihin rikoslain pykäliin.

Ehdotuksen 13 artiklassa säädettäisiin korruptionrikoksilla vaurastumisesta. Korruptionrikoksilla vaurastumista ei Suomessa ole kriminalisoitu erikseen. Artiklassa on kysymys rahanpesusta. Direktiiviehdotuksen 13 artiklan sanamuoto ”katsomatta siihen, osallistuiko kyseinen virkamies rikoksen tekemiseen” tarkoittanee, että artiklassa tarkoitettua rikoksesta on voitava tuomita myös tapauksissa, joissa rikoksenteijä on osallistunut myös esirikoksen tekemiseen. Tällaisessa tilanteessa on kysymys niin sanotusta itsepesusta. Itsepesua pidetään rikosoikeuden yleisistä periaatteista johtuen lähtökohtaisesti esirikoksen jälkitekona, josta ei voida erikseen rangaista samaa henkilöä esirikoksen lisäksi (HE 183/2020 vp, HE 138/2011 vp, HE 66/1988 vp s. 108, LaVM 2/2012 vp, LaVL 4/2017 vp, LaVM 13/2020 vp). Tämän vuoksi itsepesun rangaistavuutta on rajoitettu rikoslain 32 luvun 11 §:n nimenomaisen säännöksen nojalla. Esirikokseen osallistunutta henkilöä ei rangaista rahanpesusta muun muassa silloin, kun kyse on pelkästä rikoshyödyn vastaanottamisesta, hallussapidosta tai käytöstä. Vastaavasti rahanpesurikosdirektiivissä rahanpesun kriminalisointia koskevaa velvoitetta on itsepesun osalta rajoitettu muun muassa niin, ettei itsepesun rangaistavuus koske pelkkää varojen hankkimista, hallussa pitämistä tai käyttöä koskevaa rahanpesua (rahanpesurikosdirektiivin 3 artikla 1 ja 5 kohta sekä johdanto-osan 11 kohta). Direktiiviehdotuksen 13 artiklan velvoite ei näytä mahdollistavan direktiivissä tarkoitettujen rikosten osalta vastaavanlaisia rajoituksia itsepesun rangaistavuuteen kuin mitä Suomen lainsäädännössä ja rahanpesurikosdirektiivissä säädetään.

Ehdotuksen 14 artiklassa säädettäisiin yllyttämisestä, avunannosta ja yrityksestä. Sen mukaan

1. Jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että yllyttäminen johonkin 7-13 artiklassa tarkoitetuista rikoksista on säädetty rikosoikeudellisesti rangaistavaksi.
2. Jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että avunanto 7-13 artiklassa tarkoitetuissa rikoksissa on säädetty rikosoikeudellisesti rangaistavaksi.
3. Jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että minkä tahansa 9 ja 11-13 artiklassa tarkoitettujen rikosten yritys on säädetty rikosoikeudellisesti rangaistavaksi.

Ehdotuksen 1. kohdalla (yllyttäminen) olisi vaikutuksia lainsäädäntöön. 1. kohdan osalta 10 artiklassa tarkoitettua vaikutusvallan kauppaamista ja 13 artiklassa tarkoitettua korruptionrikoksilla vaurastumista ei Suomessa ole kriminalisoitu, joten ehdotus edellyttäisi niiden säätämistä rikosoikeudellisesti rangaistaviksi. Muutoin rikoslain 5 luvun 5 § yllytyksestä soveltuu kaikkiin

rikoksiin, sen mukaan joka tahallaan taivuttaa toisen tahalliseen rikokseen tai sen rangaistavaan yritykseen, tuomitaan yllytyksestä rikokseen kuten tekijä.

Ehdotuksen 2. kohdalla (avunanto) olisi samoin vaikutuksia lainsäädäntöön. Kuten edellä, 10 artiklassa tarkoitettua vaikutusvallan kauppaamista ja 13 artiklassa tarkoitettua korruptiorikoksilla vaurastumista ei Suomessa ole kriminalisoitu, joten ne tulisi säätää rikosoikeudellisesti rangaistaviksi. Muutoin rikoslain 5 luvun 6 § avunannosta soveltuu kaikkiin rikoksiin. Sen mukaan joka ennen rikosta tai sen aikana neuvoin, toimin tai muilla tavoin tahallaan auttaa toista tahallisen rikoksen tai sen rangaistavan yrityksen tekemisessä, tuomitaan avunannosta rikokseen saman lainkohdan mukaan kuin tekijä. Rangaistusta määrättäessä sovelletaan kuitenkin, mitä 6 luvun 8 §:n 1 momentin 3 kohdassa sekä 2 ja 4 momentissa säädetään. Yllytyksestä rangaistavaan avunantoon rangaistaan avunantona.

Ehdotuksen 3. kohdalla (yritys) olisi myös vaikutuksia lainsäädäntöön. 13 artiklassa tarkoitettua korruptiorikoksilla vaurastumista ei Suomessa ole säädetty rangaistavaksi, joten se tulisi säätää rikosoikeudellisesti rangaistavaksi siten, että myös sen yritys säädetään rangaistavaksi. Rikoslain 5 luvun 1 §:n mukaan rikoksen yrityksestä rangaistaan vain, jos yritys on tahallista rikosta koskevassa säännöksessä säädetty rangaistavaksi.

Ehdotuksen 3. kohdan tarkoittaman 9 artiklan osalta yritys on rangaistava rikoslain 28 luvun 4-5 §:ssä (kavallus ja törkeä kavallus) ja se täyttää ehdotuksen vaatimukset. Sen sijaan ehdotuksen tarkoittaman 11 artiklan osalta rikoslain virka-aseman väärinkäyttöä koskevissa lainkohdissa (RL 40: 7-10 §:t) yritystä ei ole säädetty rangaistavaksi. Tämän vuoksi tältä osin ehdotus aiheuttaisi muutoksia lainsäädäntöön. Ehdotuksen tarkoittaman 12 artiklan (oikeudenkäytön häiritseminen) osalta rikoslain 15 luvun 5 ja 9 §:ssä, rikoslain 16 luvun 1-3 §:ssä ja rikoslain 25 luvun 7 § ja 7 a §:ssä yritystä ei ole säädetty rangaistavaksi, joten ehdotus edellyttäisi muutoksia lainsäädäntöön.

Ehdotuksen 15 artiklassa säädettäisiin luonnollisille henkilöille määrättävistä seuraamuksista ja toimenpiteistä.

Ehdotuksella olisi vaikutuksia lainsäädäntöön, koska julkisella sektorilla tapahtuvaa lahjontaa koskevien säännösten korkein maksimirangaistus on neljä vuotta vankeutta, suurimmassa osassa säännöksiä maksimirangaistukset ovat pienempiä. Ehdotuksen johdosta maksimirangaistukset tulisi nostaa kuuteen vuoteen.

Ehdotuksen 2. a-alakohdassa 12 artiklassa tarkoitettu oikeudenkäytön häiritseminen on säädetty rangaistavaksi rikoslain 15 luvun 5 ja 9 §:llä, rikoslain 16 luvun 1-3 §:llä ja rikoslain 25 luvun 7 §:llä. Ehdotuksella on vaikutuksia lainsäädäntöön, koska rikoslaissa tätä kohtaa koskeva ankarin rangaistus virkamiehen väkivaltaisesta vastustamisesta on enintään neljä vuotta. Ehdotuksen johdosta nykyinen vähintään neljän vuoden maksimirangaistus tulisi nostaa kuuteen vuoteen.

Ehdotuksen 2. b –alakohdan 8-11 artiklassa tarkoitettujen tekojen osalta ehdotus aiheuttaisi muutoksia lainsäädäntöön, koska ehdotettua 10 artiklassa tarkoitettua vaikutusvallan kauppaamista ei Suomessa ole säädetty rangaistavaksi. Se tulisi säätää rangaistavaksi siten, että siitä määrättävä enimmäisrangaistus olisi vähintään viisi vuotta. Lisäksi 8, 9 ja 11 artiklojen osalta mainittujen säännösten osalta enimmäisrangaistukset tulisi nostaa viiteen vuoteen. Korkein maksimirangaistus on tällä hetkellä neljä vuotta ja suuri osa rangaistuksista selkeästi alempia.

Ehdotuksen 17 artiklassa säädettäisiin oikeushenkilölle määrättävistä seuraamuksista.

Oikeusministeriössä valmistellussa esitysluonnoksessa vaikutusvallan kauppaamisrikoksen säätämiseksi rangaistavaksi on lähdetty siitä, että oikeushenkilön rangaistusvastuu koskisi vaikutusvallan kauppaamisrikosta.

Valtaosassa ehdotuksen 7 - 14 artiklan mukaisista teoista oikeushenkilön rangaistusvastuu vaikuttaisi olevan käytettävissä rikoslain mukaan, pois lukien artikla 12:ssa, lisäksi artiklat 10:ssa ja 13:ssa tarkoitetut teot, sillä ne eivät sisälly voimassa olevaan rikoslakiin. Joiltakin osin ehdotukseen sisältyvää velvoitetta ja sen vaikutuksia tulee arvioida jatkoneuvottelujen kuluessa.

Direktiiviehdotuksen 17 artiklan 2 kohdassa määritellään seuraamuksia tai toimenpiteitä, joiden tulisi olla käytettävissä ehdotuksen 7 - 14 artikloissa määritellyistä rikoksista vastuussa oleville, ehdotuksen 16 artiklan 1 kohdassa määritellyille oikeushenkilöille.

Oikeushenkilölle rangaistuksena rikoslain 9 luvun 5 §:n mukaisesti määrättävä yhteisösakko tuomitaan määräeuroin. Direktiiviehdotuksen 17 artiklan 2 a) kohta sisältää velvoitteen säätää artikloissa 7 – 14 määritellyistä teoista oikeushenkilölle määrättävän sakon enimmäisrangaistuksen vähimmäismääräksi tietty osuus oikeushenkilön liikevaihdosta, vähintään 5 prosenttia maailmanlaajuisesta liikevaihdosta. Voimassa olevan rikoslain säännökset eivät tältä osin vastaa direktiiviehdotuksen velvoitteita sakon määräytymistavan osalta.

Ehdotuksen 18 artiklassa säädettäisiin raskauttavista ja lieventävistä seikoista.

Direktiiviehdotuksen 18 artiklan raskauttavia olosuhteita koskevan säännöksen kannalta merkityksellistä on, että rikoslain systematiikassa rangaistuksen mittaamista koskevat perusteet ovat rikoslain yleisessä osassa 6 luvussa ja ne koskevat kaikkia rikoksia. Luvun 4 §:ssä säädetyn rangaistuksen mittaamista koskevan yleisperiaatteen mukaan rangaistus on mitattava niin, että se on oikeudenmukaisessa suhteessa rikoksen vahingollisuuteen ja vaarallisuuteen, teon vaikutuksiin sekä rikoksesta ilmenevään muuhun tekijän syyllisyyteen. Luvun 5 §:n 1 momentin nojalla koventamisperusteita ovat muun muassa rikollisen toiminnan suunnitelmallisuus, rikoksen tekeminen palkkiota vastaan ja rikoksen tekeminen osana järjestäytyneen rikollisryhmän toimintaa. Järjestäytyneen rikollisryhmän määritelmä pykälän 2 momentissa vastaa puitepäätöksen 2008/841/YOS velvoitetta (HE 263/2014 vp s. 4–5). Edellä viitatu säännökset mahdollistavat 18 artiklassa tarkoitettujen raskauttavien olosuhteiden huomioon ottamisen rangaistusta koventavasti. Olosuhteiden vaikutus rangaistuksen ankaruuteen yksittäistapauksessa on tuomarin harkinnassa, mikä vastaa ehdotetun 18 artiklan velvoitetta. Direktiiviehdotus sisältää kohtia, jotka voivat edellyttää muutoksia rikoslakiin (1. kohdan a, d ja e -kohdat).

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. Tämä täyttäisi direktiiviehdotuksen lieventäviä olosuhteita koskevan 18 artiklan 2. kohdan velvoitteen osittain. Toisen henkilön rikoksen selvittämisen edistäminen ei kuitenkaan ole Suomessa sellaisenaan lieventämisperuste (2. kohdan a-kohta). Oikeushenkilöiden osalta (2. kohdan b- ja c -kohdat) Suomessa ei ole käytössä ehdotettuja lieventämisperusteita. Esitetyt lieventämisperusteet näyttäisivät edellyttävän muutoksia rikoslakiin.

Ehdotuksen 19 artiklassa säädettäisiin etuoikeuksista ja koskemattomuudesta korruptionrikoksia koskevasta tutkinnasta ja syytteenpanosta. Sen mukaan jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että kansallisille virkamiehille myönnetty erioikeudet tai immuniteetti tässä direktiivissä tarkoitettujen rikosten tutkinnassa ja syytteenpanossa voidaan poistaa laissa etukäteen vahvistetulla objektiivisella, puolueettomalla, tehokkaalla ja läpinäkyvällä prosessilla, joka saatetaan päätökseen kohtuullisessa ajassa.

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 (tahallaan tai törkeästi huolimattomuudesta on olennaisesti rikkonut ministerin tehtävään kuuluvat velvollisuutensa tai muutoin menetellyt virkatoimissaan selvästi lainvastaisesti). Eduskunta voi ministerin osalta päättää syytteen nostamisesta valtakunnanoikeudessa. Direktiiviehdotuksen 2 artiklan 8 kohdan mukaan korkean tason virkamiehiin kuuluvat myös valtionpäämiehet (vrt. PL 113§).

Kansanedustaja ei ole virkamies. Kansanedustajaa ei saa perustuslain 30 §:n mukaan asettaa syyteeseen 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.

Direktiiviehdotuksen 2 artiklan mukaan ministerit ja kansanedustajat katsottaisiin virkamiehiksi. ”Korkean tason virkamiehen” käsitteen on määritelty liittyvän 2 artiklan lisäksi raskauttaviin asianhaaroihin (18 ja 28 artiklat), ennaltaehkäiseviin toimenpiteisiin (3 artikla) ja tiedonkeruuseen (25 artikla). Epäselvää on, tulisiko artikla koskemaan syyteeseen asettamiseen liittyviä prosesseja. Asiaa on syytä pyrkiä selvittämään jatkoneuvotteluissa.

Ehdotuksen 20 artiklassa säädettäisiin lainkäyttövallasta.

Direktiiviehdotuksen 20 artiklan 1. c- alakohdan tarkoittama lainkäyttövalta ehdotuksessa mainittujen rikosten osalta (direktiiviehdotuksen tarkoittama korruptionrikos tehdään kyseisen jäsenvaltion alueelle sijoittautuneen oikeushenkilön hyväksi) edellyttäisi muutosta rikoslakiin.

Ehdotuksen 21 artiklassa säädettäisiin korruptionrikosten vanhentumisajoista.

Direktiiviehdotuksen 21 artiklan 1-3 –kohdissa tarkoitettu vanhentumisaika toteutuu direktiiviehdotusten tarkoittamien muiden kuin 10 ja 13 artikloiden osalta, koska artikloiden 7-9 ja 11-12 tarkoittamien rikosten osalta maksimirangaistus rikoslaissa on neljä vuotta vankeutta ja siten vanhentumisaika on kymmenen vuotta ja vanhentumisaajan kulumisen voidaan keskeyttää 3. kohdassa tarkoitetulla tavalla.

Direktiiviehdotuksen 21 artiklan 4-5 kohdissa tarkoittamien rikosten osalta (pois lukien 10 ja 13 artiklat) rikoslain 8 luvun 10 §:n mukaan määräaikainen vankeusrangaistus raukeaa, jollei rangaistuksen täytäntöönpano ole lainvoiman saaneen tuomion antamispäivästä laskettuna alkanut kymmenessä vuodessa, jos rangaistus on yli vuoden ja enintään neljä vuotta. Näin ollen rikoslain 8 luvun 10 § toteuttaa direktiiviehdotuksen vaatimuksen 10 artiklassa tarkoitettua vaikutusvallan kauppaa ja 13 artiklassa tarkoitettua korruptionrikoksilla vaurastumista (ja niiden yritystä) lukuun ottamatta.

Ehdotuksen 28 artiklassa säädettäisiin Unionin taloudellisiin etuihin kohdistuvien petosten torjunnasta rikosoikeudellisin keinoin annetun direktiivin (EU) 2017/1371 muuttamisesta. Tämä edellyttäisi muutoksia voimassaolevaan lainsäädäntöön ja edellyttäisi esimerkiksi korkean tason virkamiehen määritelmän tarkastelua. Alustavan arvioinnin perusteella ehdotettu direktiivi edellyttäisi muutoksia lainsäädäntöön, jolla on pantu täytäntöön unionipetosdirektiivi. Esimerkiksi oikeushenkilön käyttöönototat valvontaa, etiikkaa ja vaatimustenmukaisuutta koskevat ohjelmat ennen rikoksen tekemistä tai toisen henkilön rikoksen selvittämisen edistäminen eivät ole Suomessa sellaisenaan lieventämisperusteita.

Rikoslain 8 luvussa säädetty rikosten vanhentumisajat eivät myöskään kaikilta osin vastaa direktiiviehdotuksen 28 artiklassa määriteltyjä unionipetosdirektiivin rikosten vanhentumisaikoja, selvimmin edellytetyn 15 vuoden vanhentumisajan osalta. Direktiiviehdotuksen mukaan vanhentumisajat voivat kuitenkin olla lyhyempiä tietyin vanhentumisen katkaisemismahdollisuutta koskevin edellytyksin. Myöhemmin tulee arvioitavaksi, riittäisivätkö rikoslain 8 säännökset vanhentumisajoista ja niiden katkeamisesta täyttämään direktiivin vanhentumista koskevat velvoitteet.

8 Ehdotuksen suhde perus- ja ihmisoikeuksiin sekä perustuslakiin

Komissio toteaa ehdotuksessaan, että Euroopan unioni perustuu SEU 2 artiklassa vahvistettuihin arvoihin ja tunnustaa SEU 6 artiklan 1 kohdan mukaisesti perusoikeuskirjassa vahvistetut oikeudet, vapaudet ja periaatteet. Korruptio heikentää demokraattisia instituutioita ja EU:n arvoja, perusoikeuksien suojelu mukaan lukien. Torjumalla korruptiota tämä ehdotus edistää myönteisesti perusoikeuksien, kuten oikeuden oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin ja sananvapauden, suojelua.

Valtioneuvosto toteaa, että rikosoikeudellista sääntelyä valmisteltaessa erityinen merkitys on rikosoikeudellisella laillisuusperiaatteella (perustuslain 8 §, Euroopan ihmisoikeussopimuksen 7 artikla ja Euroopan unionin perusoikeuskirjan 49 artikla). Periaate edellyttää rikostunnusmerkistön tarkkarajaisuutta ja täsmällisyyttä. Perustuslain 8 §:n mukaan ketään ei saa pitää syyllisenä rikokseen eikä tuomita rangaistukseen sellaisen teon perusteella, joka 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. Alustavan arvion mukaan direktiiviehdotus sisältää useita ehdotuksia, joilla on vaikutuksia Suomen lainsäädäntöön. Esimerkiksi direktiiviehdotuksen mukaiseen vaikutusvallan kauppaamisen määritelmään sisältyy elementtejä, jotka eivät vaikuta täysin vastaavan laillisuusperiaatteen mukaisia tarkkarajaisuusvaatimuksia.

Direktiiviehdotuksen 13 artiklan velvoite ei näytä mahdollistavan direktiivissä tarkoitettujen rikosten osalta vastaavanlaisia rajoituksia itsepesun rangaistavuuteen kuin mitä Suomen lainsäädännössä ja rahanpesurikosdirektiivissä säädetään. Kaksoisrangaistavuuden kielto on osa PL 21 §:ssä turvattua oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin. Siihen kuuluu oikeus olla tulematta syytetyksi tai tuomituksi toistamiseen saman teon perusteella (ne bis in idem) (esim. PeVL 15/2014 vp, s. 2, PeVL 17/2013 vp, PeVL 14/2013 vp, s. 2/II, PeVL 9/2012 vp, s. 3–4, PeVL 45/2000 vp, s. 7).

Direktiiviehdotuksen 13 artikla koskee korruptiorikoksilla vaurastumisen säätämistä rangaistavaksi. Ehdotetussa sääntelyssä edellytetään tahallisuutta ja tietoisuutta rikollisesta toiminnasta, jolloin sääntely ei vaikuta ongelmalliselta omaisuudensuojan (PL 15 §) kannalta. Perustuslakivaliokunta on korostanut, etteivät lain tai hyvän tavan vastaiset taikka kohtuuttomat oikeustoimet nauti perustuslain suojaa (esim. PeVL 13/1986 vp). Perustuslailla ei suojata myöskään jonkun rikoksella hankkimaa tai hänen rikolliseen toimintaansa välittömästi liittyvää omaisuutta (esim. PeVL 33/2000 vp, PeVL 47/1998 vp).

Direktiiviehdotuksen 15 artikla koskee luonnolliseen henkilöön kohdistettavia seuraamuksia ja toimenpiteitä. Vankeus- ja sakkorangaistuksilla puututaan henkilön henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen (PL 7 §) sekä omaisuudensuojaan (PL 15 §). Lisäksi ehdotetaan elinkeinovapauden (PL 18 §) kannalta merkityksellisiä seuraamuksia. Erityisen huomionarvoista on kuitenkin lisäseuraamuksen mainittu vaalikelpoisuuden menettäminen, joka on mer-

kityksellinen PL 14 §:ssä turvattujen vaali- ja osallistumisoikeuksien kannalta. Vaalikelpoisuuden menettämistä tulee arvioida suhteessa PL 27 §:n kirjaukseen, jonka mukaan eduskuntavaaleissa on vaalikelpoinen jokainen äänioikeutettu, joka ei ole vajaavaltainen.

Perustuslain mukaan virkamies vastaa virkatoimiensa lainmukaisuudesta (PL 118 §). Valtioneuvoston jäsenten virkatoimien arviointi toteutuu perustuslaissa säädetyn ministerivastuun kautta ja kattaa myös toimien rikosoikeudellisen arvioinnin (PL 114-116 §). Ehdotuksen mukaan esimerkiksi virkamieskäsite korruptiorikoksissa tulisi ulottaa ministereihin ja kansanedustajiin. 2 artiklan 8 kohdan mukaan korkean tason virkamiehiin kuuluvat myös valtionpäämiehet (vrt. PL 113§). Ehdotuksen 15 artiklassa esitetyllä vaalikelpoisuuden menettämisellä seuraamuksena voi olla vaikutuksia perustuslaissa turvattuihin oikeuksiin. Direktiiviehdotuksesta voisi nyky muodossaan mahdollisesti seurata velvollisuus muuttaa perustuslakia, koska ei ole selvää täyttääkö Suomen ministerivastuuprosessi tai jopa kansanedustajan asema (PL 30 §) direktiiviehdotuksen 19 artiklan vaatimukset.

9 Ahvenanmaan toimivalta

Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 27 §:n 22 kohdan mukaan valtakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvat rikosoikeutta koskevat asiat 18 §:n 25 kohdassa säädetyin poikkeuksin. Jälkimmäisen kohdan mukaan maakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvat asiat, jotka koskevat teon rangaistavaksi säätämistä ja rangaistuksen määräämistä, kun kysymys on maakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvasta oikeudenalasta. Direktiivissä säänneltävä rikosoikeudellinen lainsäädäntö ei 18 §:n muiden kohtien perusteella kuulu maakunnan lainsäädäntövaltaan.

Ahvenanmaan itsehallintolain 18 §:n mukaan Ahvenanmaan maakunnalla on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat 1) maakuntapäivien järjestysmuotoa ja tehtäviä sekä maakuntapäivien jäsenten vaalia, maakunnan hallitusta sekä sen alaisia viranomaisia ja laitoksia; 2) maakunnan virkamiehiä, maakunnan palveluksessa olevia henkilöitä koskevia virkaehtosopimuksia ja kurinpitorangeistuksen määräämistä maakunnan virkamiehille; 2 a) maakunnan palveluksessa olevien henkilöiden ja maakuntahallinnon luottamushenkilöiden sekä maakunnassa toimivien peruskoulujen rehtorien, opettajien ja tuntiopettajien työeläketurvaa; 4) kuntajakoa, kunnallisvaaleja, kuntien hallintoa ja niiden viranhaltijoita, kuntien palveluksessa olevia viranhaltijoita koskevia virkaehtosopimuksia ja kurinpitorangeistuksen määräämistä kuntien viranhaltijoille. Siltä osin kuin ehdotettu sääntely voi koskettaa edellä mainittuja toimijoita, ehdotettu sääntely voi sisältää maakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvia säännöksiä.

10 Ehdotuksen käsittely Euroopan unionin toimielimissä ja toisten jäsenvaltioiden kannat

Komissio julkaisi direktiiviehdotuksen 3.5.2023. Lisäksi komissio antoi asetusehdotuksen koskien korruptioon liittyviä pakotteita.

Komissio esitteli ehdotusta neuvoston rikosoikeusasiantyöryhmässä (COPEN) 15.-16.6.2023. Lisäksi ehdotusta on käsitelty COPENissa 26.6. ja 5.7.2023. Jäsenvaltiot ovat kokouksessa esittäneet alustavia kantoja, joista ei voida vielä tehdä pitkälle meneviä johtopäätöksiä. Kaikki jäsenvaltiot ovat esittäneet tarkasteluvarauksen ehdotukseen.

Euroopan parlamentti ei ole vielä aloittanut ehdotusten käsittelyä.

11 Ehdotuksen kansallinen käsittely

Direktiiviehdotukseen on pyydetty kohdennetut lausunnot valtiovarainministeriöltä, Tuomioistuinvirastolta, Valtakunnansyyttäjän toimistolta, sisäministeriöltä ja Poliisihallitukselta, Tullilta sekä Rajavartiolaitokselta.

Direktiiviehdotus on käsitelty oikeus- ja sisäasiat -jaoston (EU 7) kirjallisessa menettelyssä 11-12.9.2023.

12 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 mahdollistamien keinoin. Viranomaisten osaamisen kehittäminen, kansallisen lainsäädännön päivittäminen ja riittävät resurssit ovat keinoja lisätä korruption rikosten paljastumista ja kasvat-
taa 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 rikoksiksi säädettyistä 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.