Eduskunnan lakivaliokunnalle

Viite:
Lakivaliokunnan asiantuntijakuuleminen 3.10.2023, U 48/2023 vp

Asia:
Kirjallinen asiantuntijalausunto valtioneuvoston kirjelmästä (U 48/2023 vp) eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi korruption torjumiseksi

1 Yleisesti direktiiviehdotuksesta ja sen tavoitteista

Euroopan komissio on tehnyt ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi korruption torjumiseksi (COM(2023) 234 final). Ehdotetulla direktiivillä on tarkoitus korvata voimassa olevat neuvoston puitepäätös 2003/568/YOS, joka koskee lahjonnan torjumista yksityisellä sektorilla, ja Euroopan unionista tehdyn sopimuksen K.3 artiklan 2 kohdan c alakohdan nojalla tehty yleissopimus, joka koskee sellaisen lahjonnan, jossa on osallisina Euroopan yhteisöjen virkamiehiä tai Euroopan unionin jäsenvaltioiden virkamiehiä, torjumista. Ehdotetulla direktiivillä on lisäksi tarkoitus muuttaa voimassa olevaa ns. unionipetosdirektiiviä (EU) 2017/1371.

Direktiiviehdotusta perustellaan sillä, että korruptio on edelleen unionin tasolla ongelma, jota on sen luomien uhkien merkittävyyden vuoksi ehkäistävä ja torjuttava kattavalla ja monialaisella lähestymistavalla, johon myös rikosoikeudelliset keinot kuuluvat. Edellä mainitut rikosoikeudellisia keinoja koskevat unionin instrumentit eivät kuitenkaan ole olleet riittävän kattavia. Lisäksi niiden kansallisessa täytäntöönpanossa on ollut puutteita. Tämän seurauksena korruptio on kriminalisoitu eri jäsenvaltioissa vaihtelevasti, mikä on puolestaan luonut esteitä eri jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten väliselle yhteistyölle. Korruptiota koskevaa nykyistä unionin oikeudellista kehystä on jo kerrotun vuoksi täydennettävä ja vahvistettava.

PL 20, 00023 Valtioneuvosto Puhelin 0295 16001 kirjaamo.okv@gov.fi

www.oikeuskansleri.fi

Ehdotetulla direktiivillä pyritäänkin kriminalisoimaan kaikki tahalliset korruptiorikokset ja varmistamaan siten muun ohella nykyistä parempi yhteistyö eri jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten välillä.

Edelleen direktiiviehdotusta perustellaan sillä, että kansainvälisenä ilmiönä korruptio edellyttää Euroopan unionin ottavan huomioon muiden kansainvälisten toimijoiden, kuten Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestön (OECD), Euroopan neuvoston korruptionvastaisen toimielimen (GRECO) ja Yhdistyneiden kansakuntien (YK), korruptionvastaisen työn. Niin ikään huomioon on otettava korruptiouhkien kehitys, unionin ja jäsenvaltioiden kansainvälisoikeudelliset velvoitteet sekä kansallisten oikeusjärjestysten kehitys. Näiden on katsottu edellyttävän korruption määritelmän yhdenmukaistamista edelleen kaikissa jäsenvaltioissa niin, että se kattaa korruption nykyistä laajemmin. Kerrotun vuoksi korruptiota koskevaa nykyistä unionin oikeudellista kehystä on lisäksi päivitettävä niin, että siinä otetaan huomioon muun ohella Euroopan unionia sopimusosapuolena sitova Yhdistyneiden kansakuntien korruption vastainen yleissopimus. Näin tehdään varsinkin, kun YK:n yleiskokous hyväksyi vuonna 2021 korruption vastaisen erityisistunnon yhteydessä poliittisen julistuksen, jossa annettujen sitoumusten mukaisesti Euroopan unionin olisi mahdollisuuksien mukaan mentävä vähimmäistasoa pidemmälle ja hyväksyttävä lisätoimenpiteitä korruption ehkäisemiseksi ja torjumiseksi.

Ehdotetussa direktiivissä olisi kysymys vähimmäissääntöjen vahvistamisesta korruptiorikosten määritelmille ja seuraamuksille. Jäsenvaltiot voisivat siten edelleen toteuttaa ja ylläpitää tiukempia säännöksiä korruptiorikoksista. Lisäksi ehdotetussa direktiivissä olisi kysymys vähimmäissääntöjen vahvistamisesta laajemminkin toimenpiteille korruption ehkäisemiseksi ja torjumiseksi. Tosin näitä toimenpiteitä koskevia artikloja on direktiiviehdotuksessa vähemmän kuin korruptiorikosten määritelmiä ja seuraamuksia koskevia artikloja.

Ehdotettuun direktiiviin sisältyvässä direktiivin muuttamisessa olisi kysymys ns. unionipetosdirektiivin yhdenmukaistamisesta tietyiltä osin ehdotetun direktiivin säännösten kanssa. Tätä perustellaan sillä, että unionin ja jäsenvaltioiden taloudellisille eduille on tarjottava samantasoinen suoja. Tämän vuoksi unionin taloudellisia etuja vahingoittaviin rikoksiin sovellettavien sääntöjen olisi seuraamusten, raskauttavien ja lieventävien seikkojen sekä vanhentumisaikojen osalta vastattava ehdotetun direktiivin mukaan korruptiorikoksiin sovellettaviksi tulevia sääntöjä.

Direktiiviehdotus liittyy myös Euroopan unionin turvallisuusunionistrategiaan (COM(2020) 605 final) sekä unionin ja sen jäsenvaltioiden suvereniteetin ja demokratian toimintaedellytysten turvaamiseen. Kansainvälisiin pääoma- ja hyödykevirtoihin liittyy riskejä korruptiivisista käytännöistä, ja osalla sektoreista ja tiettyihin kumppaneihin liittyen riskit voivat olla merkittäviäkin. Eräiden autoritaaristen valtioiden valtiolliseen vaikuttamiseen kuuluvat myös

korruptiiviset käytännöt ja niiden tietoinen, suunnitelmallinen hyödyntäminen ja edistäminen. Korruptio voi olla osa myös hybridivaikuttamista yleensä ja komission ehdotuksessakin mainittua vaalivaikuttamista (ks. COM(2023) 234 final, s. 3-4). Turvallisuusunionistrategiaa koskevan komission tiedonannon laatimisen jälkeen on korruption torjunnan ja paljastamisen turvallisuuspoliittinen merkitys edelleen lisääntynyt. Tämä ulottuvuus on tarpeen tiedostaa komission ehdotusten arvioinnissa myös Suomessa.

2 Huomioni direktiiviehdotuksesta ja valtioneuvoston kirjelmästä

Valiokunnan käsiteltävänä nyt olevan valtioneuvoston kirjelmän tarkoitus on turvata osaltaan sen toteutumista, että eduskunta voi perustuslain 96 §:n mukaisesti osallistua Euroopan unionin asioiden valmisteluun sekä ennakollisesti ja oikea-aikaisesti vaikuttaa unionin säädöksen sisältöön. Arvioinkin käsillä olevaa valtioneuvoston kirjelmää ensisijaisesti siltä kannalta, onko siinä kuvattu asianmukaisesti direktiiviehdotuksen sisältö suhteessa Suomen lainsäädäntöön ja antaako kirjelmä perustan vaikuttamiselle. Tarkempi Suomen lainsäädännön arviointi direktiiviin nähden tehdään luonnollisesti direktiivin kansallisessa toimeenpanossa. Esitän lisäksi havaintojani ja arvioin direktiiviehdotusta niin oikeuskanslerille perustuslaissa säädettyjen ylimmän laillisuusvalvojan tehtävien kuin oikeuskanslerille ja oikeuskanslerinvirastolle muualla laissa säädettyjen erityistehtäväalueitten näkökulmasta pyrkien tunnistamaan seikkoja, jotka ovat Suomen kannalta olennaisia direktiiviä koskevissa neuvotteluissa Euroopan unionin neuvostossa.

Komission nyt ehdottama korruptiodirektiivi on useilla tavoilla hyvinkin merkityksellinen ylimpien laillisuusvalvojien eli valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen kannalta. Lisäksi direktiiviehdotus liittyy monilta osin valtioneuvoston oikeuskanslerin laillisuusvalvonnan painopistealoihin. Valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaosta annetun lain (330/2022) 2 §:n mukaan oikeuskanslerille mainitun lain mukaan keskitettyihin ylimmän laillisuusvalvojan tehtäviin kuuluvat muun ohella asiat, jotka koskevat korruption vastaisen toiminnan järjestämistä sekä julkisia hankintoja, kilpailua ja valtiontukiasioita. Euroopan unionin ja kansallisen oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelusta annetun lain (1171/2022; jäljempänä ilmoittajansuojelulaki) 18 §:n mukaan oikeuskanslerinvirasto toimii mainitussa laissa ja sillä kansallisesti täytäntöönpantavassa ns. ilmoittajansuojeludirektiivissä (EU) 2019/1937 tarkoitettuna keskitettynä ulkoisena ilmoituskanavana. Ehdotetun korruptiodirektiivin mukaan ilmoittajansuojelujärjestelmää olisi sovellettava myös siinä tarkoitettuihin rikoksiin.

Edellä mainitut tehtävät ovat valtioneuvoston oikeuskanslerille keskitettyjä tehtäviä ja oikeuskanslerinviraston lakisääteisiä erityistehtäviä. Direktiiviehdotus kattaisi lisäksi oikeudenhoidon virkamiesten toiminnan sekä valtioneuvoston jäsenet ja valtionpäämiehen.

Perustuslain 110 §:n syytteen nostamisesta tuomaria vastaan virkatoimessa päättää yksinomaan valtioneuvoston oikeuskansleri tai eduskunnan oikeusasiamies. Syyttäjälaitoksesta annetun lain (32/2019) nojalla vastaavasti syyteoikeus syyttäjien virkarikoksista on keskitetty oikeuskanslerille ja eduskunnan oikeusasiamiehelle. Käytännössä ylimpien laillisuusvalvojien tehtävänjakolakiin perustuen on oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen välillä sovittu ja sen mukaisesti oikeuskansleri ohjeistanut poliisia, että syyttäjien tai tuomareiden virkarikoksia koskevista ilmoituksista ja epäilyistä annetaan tieto oikeuskanslerille, jollei asia ole ollut eduskunnan oikeusasiamiehen käsiteltävänä. Tutkinnanjohtajan ja syyttäjän välinen yhteistyö kuuluu näissä rikostapauksissa siten yleensä oikeuskanslerille ja oikeuskanslerinvirastolle.

Oikeuskansleri ja oikeusasiamies voivat perustuslain 115 §:n mukaisesti tehdä perustuslakivaliokunnalle ilmoituksen valtioneuvoston jäsenen suorittamasta rikoksesta. Perustuslakivaliokunnan käytäntöön nojautuen on oikeuskanslerin laillisuusvalvontakäytännössä katsottu, että oikeuskansleri ja oikeusasiamies voivat määrätä esitutkinnan suoritettavaksi ennen ilmoituksen tekemistä eduskunnan perustuslakivaliokunnalle. Oikeuskansleri ja oikeusasiamies voivat myös perustuslain 113 §:ssä säädetyllä tavalla ja säädetyin edellytyksin tehdä ilmoituksen eduskunnalle tasavallan presidentin rikosoikeudellisen vastuun toteuttamiseksi, mutta tasavallan presidentin rikosoikeudellinen vastuu on perustuslain säännöksessä rajattu vain maanpetokseen, valtiopetokseen tai rikokseen ihmisyyttä vastaan.

Valtioneuvoston oikeuskanslerin perustuslain 108 §:ssä ja eduskunnan oikeusasiamiehen perustuslain 109 §:ssä säädetty yleinen laillisuusvalvonta on merkittävä hallinnon integriteettiä ja laillisuutta ylläpitävä ja korruptiota kaikissa julkisissa tehtävissä ennaltaehkäisevä ja torjuva keino.

2.1 Valtioneuvoston kirjelmän sisällöllisestä kattavuudesta

Valtioneuvoston kirjelmässä on sinällään selostettu direktiiviehdotuksen koko sisältö pääpiirteissään. Kuvattaessa ehdotuksen vaikutuksia Suomen lainsäädäntöön on kirjelmässä keskitytty selostamaan laajemmin ja arvioimaan nimenomaan niitä direktiiviehdotuksen artikloja, joissa on kysymys korruptiorikosten määritelmistä ja seuraamuksista ja joiden on lisäksi katsottu edellyttävän Suomen lainsäädännön muuttamista.

Direktiiviehdotuksen rikosoikeudellisesta keskeissisällöstäkin osa näyttäisi jäävän valtioneuvoston kirjelmässä arvioimatta siitä huolimatta, että Suomen lainsäädännön muuttamista tuskin voitaneen välttää niiltäkään osin. Arvioimatta jää esimerkiksi, mitä vaikutuksia Suomen lainsäädäntöön olisi luonnollisille henkilöille määrättäviä seuraamuksia ja toimenpiteitä koskevan 15 artiklan 4 kohdan joillakin säännöksillä (erityisesti c alakohdassa

tarkoitetut tulevaisuuteen suuntautuvat kiellot toimia julkisessa virassa, julkisessa tehtävässä tai jäsenvaltion omistuksessa olevan oikeushenkilön palveluksessa) ja oikeushenkilöille määrättäviä seuraamuksia ja toimenpiteitä koskevan 17 artiklan 2 kohdan joillakin säännöksillä (erityisesti d alakohdassa tarkoitettu kielto harjoittaa liiketoimintaa, g alakohdassa tarkoitettu tuomioistuimen valvontaan asettaminen, h alakohdassa tarkoitettu purkaminen tuomioistuimen päätöksellä ja i alakohdassa tarkoitettu rikoksen tekemiseen käytettyjen tilojen sulkeminen). Kirjelmän ja direktiiviehdotuksenkaan perusteella ei ole aivan selvää, onko jäsenvaltion lainsäädännössä oltava käytössä kaikki 15 artiklan 4 alakohdassa mainitut seuraamukset vai vain jäsenvaltion tehokkaiksi katsomat keinot.

Lisäksi kirjelmässä jäänee loppuun asti arvioimatta, missä laajuudessa lainkäyttövaltaa koskeva direktiiviehdotuksen 20 artikla edellyttää muutoksia Suomen rikosoikeuden soveltamisalaa koskeviin rikoslain 1 luvun säännöksiin. Ainakin esiin tuomatta jää, että mainittu artikla ei näyttäisi sallivan rikoslain mainitun luvun 11 §:ssä tarkoitetun kaksoisrangaistavuuden vaatimuksen ylläpitämistä minkään direktiiviehdotuksessa tarkoitetun korruptiorikoksen osalta. Myös direktiiviehdotuksen suhde eräisiin rikosoikeudellista toimivaltasääntelyä sisältäviin kansainvälisiin sopimuksiin jää epäselväksi. Lähden siitä, että unionin oikeuden yleisen soveltamisalarajauksen mukaisesti direktiivi ei esimerkiksi tule sovellettavaksi kansallisen turvallisuuden alaiseen toimintaan, jossa on sovellettavana esimerkiksi Pohjois-Atlantin liitossa ja sen rauhankumppanuusohjelmassa omia, alueperiaatteesta eräissä tapauksissa poikkeavia rikosoikeutta koskevia toimivaltasäännöksiä.

Lisäksi voitaneen kyseenalaistaa, rajoittuuko lainsäädännön muutostarve korruptiorikosten yhteydessä raskauttavina pidettäviä seikkoja koskevan direktiiviehdotuksen 18 artiklan 1 kohdan osalta valtioneuvoston kirjelmässä arvioiduin tavoin vain sen a, d ja e alakohtiin. Kun kyseinen artiklan kohta velvoittaa jäsenvaltion suorittamaan tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että siinä tarkoitettuja seikkoja pidetään raskauttavina, täytynee nimenomaisiin lainsäädäntötoimiin johtaa yhtä lailla myös g alakohdan (rikoksentekijä on rahanpesulainsäädännössä tarkoitettu ilmoitusvelvollinen tai rikoksen tekeminen kytkeytyy ilmoitusvelvolliseen muilla mainitussa alakohdassa yksilöidyillä tavoilla). Komissio ja Euroopan unionin tuomioistuin tulkitsevat direktiivejä unionioikeudellisen oikeusvarmuuden periaatteen mukaisesti. Lähtökohtaisesti direktiivin sanontoja vastaava sääntelyä täytyisi siten löytyä myös sitä toimeenpanevasta jäsenvaltion lainsäädännöstä.

Valtioneuvoston kirjelmään kirjatusta valtioneuvoston kannasta on pääteltävissä, että joiltakin edellä mainituiltakin osin direktiiviehdotuksessa on kirjelmää valmisteltaessa saatettu nähdä ongelmallisuutta. Esimerkiksi: Valtioneuvoston kannan mukaan muun ohella lieventäviin ja koventaviin seikkoihin liittyviä vielä epäselviä tai tulkinnanvaraisia kysymyksiä, joiden sisältöä on vielä tarkemmin selvitettävä neuvotteluissa. Lisäksi valtioneuvoston kannan mukaan

oikeushenkilöä koskevat seuraamukset muilta kuin yhteisösakon määrää koskevin osin tulisi säilyä harkinnanvaraisina.

Sen sijaan rikosoikeudellisen keskeissisällön ulkopuolelle jääviä direktiiviehdotuksen osia selostetaan ja arvioidaan valtioneuvoston kirjelmässä vain niukasti kuvattaessa ehdotuksen vaikutuksia Suomen lainsäädäntöön. Samalla kuitenkin näyttäisi, että Suomen lainsäädännön muuttamista tuskin voidaan välttää ainakaan täysin näidenkään direktiiviehdotuksen osien osalta. Direktiiviehdotus koskee sen 1 artiklassa todetuin tavoin paitsi korruptioon liittyvien rikosten määritelmiä ja seuraamuksia myös laajemmin toimenpiteitä korruption ehkäisemiseksi ja torjumiseksi. Suppea tarkastelutapa ei ole aivan sopusoinnussa korruption ehkäisyn ja torjunnan kattavan ja monialaisen lähestymistavan kanssa, jota on niin direktiiviehdotuksessa kuin Suomessa kansallisesti perustellusti pidetty hyvin tärkeänä.

Rikosoikeudellisen keskeissisällön ulkopuolella jäävistä direktiiviehdotuksen osista lainsäädäntötoimia edellyttänee ainakin direktiiviehdotuksen 22 artiklan 1 kohta. Artiklaa ja sen edellyttämiä lainsäädäntömuutoksia ei ole valtioneuvoston kirjelmässä arvioitu. Pidän sinänsä sopivana ja tärkeänä, että korruptiorikoksiin sovelletaan ilmoittajansuojelujärjestelmää.

Valtioneuvoston kirjelmässä noteerataan rikosoikeudellisen keskeissisällön ulkopuolelle jäävistä direktiiviehdotuksen osista korruption ehkäisyn ja torjunnan viranomaisrakenteita koskeva 4 artikla, korruptiorikosten paljastamiseen ja niitä koskevien rikosasioiden käsittelyyn osallistuvia viranomaisia koskeva 5 artikla ja tiedonkeruuta ja tilastointia koskeva 26 artikla, kun siinä arvioidaan direktiivin kansallisesta täytäntöönpanosta sen nyt ehdotetussa muodossa Suomen viranomaisille aiheutuvia kustannuksia. Lisäksi valtioneuvoston kirjelmään kirjatussa valtioneuvoston kannassa annetaan painoarvoa koulutuksen ja erityisosaamisen ja korruptiorikollisuutta koskevan tietoisuuden lisäämiselle vaihtoehtona rikosoikeudellisten keinojen käytölle. Asianmukaisen painoarvon antamista tälle kannanotolle olisi epäilemättä edistänyt se, että valtioneuvoston kirjelmässä olisi nimenomaisesti tarkasteltu direktiiviehdotuksen asiaa koskevia 3, 4 ja 6 artikloja ja niiden mahdollisesti edellyttämiä kansallisia täytäntöönpanotoimia.

Edellä esiin tuomiani ja osin jäljempänä täydentämiäni näkökohtia lukuun ottamatta valtioneuvoston kirjelmässä on nähdäkseni annettu eduskunnalle sellaiset tiedot, jotta se voi osaltaan osallistua asianmukaisesti komission esityksessä tarkoitetun direktiiviehdotuksen valmisteluun. Totean lisäksi, että yhdyn valtioneuvoston arvioon esityksen oikeusperustan asianmukaisuudesta sekä suhteellisuus- ja toissijaisuusperiaatteista.

2.2 Direktiiviehdotuksen rikosoikeudellisesta keskeissisällöstä

Direktiiviehdotuksessa on valtioneuvoston kirjelmässä todetuin tavoin useita artikloja, joissa tarkoitettuja tekoja ei ole tähän mennessä säädetty Suomessa rangaistaviksi ainakaan siinä laajuudessa kuin direktiiviehdotuksessa nyt edellytetään. Selkeimmillään kriminalisoimattomuus tai sen puutteellisuus lienee direktiiviehdotuksen 10 artiklan tarkoitetun vaikutusvallan kauppaamisen ja 13 artiklassa tarkoitetun korruptiorikoksilla vaurastumisen osalta.

Valtioneuvoston kirjelmässä todetaan, että direktiiviehdotuksen mukaiseen vaikutusvallan kauppaamisen määritelmään sisältyy elementtejä, jotka eivät vaikuta täysin vastaavan laillisuusperiaatteen mukaisia tarkkarajaisuusvaatimuksia. Mielestäni erityisen vaikeaselkoinen näyttäisi ainakin komission esityksen suomenkielisen version perusteella olevan direktiiviehdotuksen 10 artiklan 1 kohdan b alakohta, joka koskee vaikutusvallan kauppaamisen ns. passiivista muotoa. Lieneekö niin, että säännöksessä tarkoitetun lupaamisen kohteena on oltava se, että henkilö käyttäisi väärin tosiasiallista tai oletettua vaikutusvaltaansa, eikä ”oikeudeton etu” säännöksessä nyt esitetyllä tavalla?

Valtioneuvoston kirjelmässä taustoitetuin tavoin oikeusministeriössä on valmisteltu hallituksen esitystä (OM021:00/2022) lahjontaa koskevaan Euroopan neuvoston rikosoikeudelliseen yleissopimukseen (SopS 108/2002) tehdyn varauman peruuttamisen hyväksymisestä ja laiksi rikoslain muuttamisesta. Olen syksyllä 2022 toteutetulla lausuntokierroksella antanut 22.11.2022 päivätyn lausuntoni (dnro OKV/2506/21/2022) mainitun hallituksen esityksen luonnoksesta.

Pidän edellä mainitussa lausunnossani jo toteamallani tavalla kannatettavana tavoitetta tehostaa korruption torjuntaa ja rikosvastuun toteuttamista säätämällä rangaistavaksi myös ”vallan naapurissa” olevien henkilöiden (välihenkilöiden) korruptiiviset toimet päästä hyödyntämään joko todellista tai oletettua vaikutusvaltaansa päätöksentekijöinä oleviin virkamiehiin ja kansanedustajiin tai heidän päätöksentekonsa valmistelijoihin sekä näille henkilöille (välihenkilöille) päätöksentekoon tai sen valmisteluun kohdistuvan epäasiallisen vaikuttamisen tarkoituksessa etuja lupaavien, tarjoavien ja antavien tahojen toimet. Kysymys on julkisen hallinnon päätöksentekoon kohdistuvan luottamuksen turvaamisesta. Niin ikään pidän kannatettavana, että uusi rangaistussäännös muotoillaan niin, että samalla mahdollistetaan Suomen mainitun yleissopimuksen vaikutusvallan väärinkäyttöä koskevaan 12 artiklaan tekemän ja useasti uusiman varauman peruuttaminen, jota kansainvälisissä ja Euroopan unionin arvioinneissa on jo vuosien ajan vaihtelevalla intensiteetillä suositeltu.

Miellän, että sen enempää nyt puheena olevan direktiiviehdotuksen 10 artiklan (nähdäkseni jatkovalmistelussa edelleen täsmentyvät) kriminalisointivelvoitteet täyttävän kuin edellä

mainitun yleissopimuksen 12 artiklan kriminalisointivelvoitteet täyttävän sekä Suomen mainittuun yleissopimukseen tekemän varauman peruuttamisen riidattomasti mahdollistavan tunnusmerkistömuotoilun löytäminen ei ole aivan helppo tehtävä rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen sisältämien täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimusten kannalta. Pidän sitä kuitenkin mahdollisena. Viittaan edellä mainitussa lausunnossani esittämiini huomioihin siinä tarkoitetun esitysluonnoksen sisältämästä rikoslain 16 lukuun lisättävästä uudesta 14 c §:stä, jonka rikosnimikkeenä olisi ”vaikutusvallan kauppaamisrikos”, samoin kuin tuon tunnusmerkistön niihin jatkokehitysehdotuksiin, jotka sisältyivät muihin samalla lausuntokierroksella annettuihin uuden säännöksen säätämistä puoltaneisiin lausuntoihin.

Valtioneuvoston kirjelmässä todetaan, että direktiiviehdotuksen 13 artiklassa tarkoitetussa korruptiorikoksilla vaurastumisessa olisi kysymys rahanpesusta. Artiklan sisältämän vaatimuksen ”katsomatta siihen, osallistuiko kyseinen virkamies rikoksen tekemiseen” katsotaan kirjelmässä tarkoittavan, että artiklassa tarkoitetusta rikoksesta on voitava tuomita myös niissä tapauksissa, joissa rikoksentekijä on osallistunut myös esirikoksen tekemiseen. Edelleen kirjelmässä todetaan, että tällaisessa tilanteessa on kysymys niin sanotusta itsepesusta ja että itsepesua pidetään rikosoikeuden yleisistä periaatteista johtuen lähtökohtaisesti esirikoksen jälkitekona, josta ei voida erikseen rangaista samaa henkilöä esirikoksen lisäksi.

Valtioneuvoston kirjelmässä todetuin tavoin direktiiviehdotuksen 13 artiklan velvoite ei näyttäisi mahdollistavan direktiivissä tarkoitettujen korruptiorikosten osalta vastaavanlaisia rajoituksia itsepesun rangaistavuuteen kuin mitä Suomen lainsäädännössä ja ns. rahanpesurikosdirektiivissä (EU) 2018/1673 säädetään. Nähdäkseni valtioneuvoston kirjelmä ei kuitenkaan ole yksiselitteinen sen oikeudellisen päättelyn suhteen, mihin itsepesun kriminalisoinnin oikeudellinen ongelmallisuus viime kädessä perustuu. Yhtäältä itsepesutilanteen ongelmallisuus liitetään kirjelmässä rikosoikeuden yleisiin periaatteisiin. Toisaalta itsepesutilanteen ongelmallisuus kytketään kirjelmässä nimenomaan kaksoisrangaistavuuden kieltoon, joka on osa perustuslain 21 §:ssä turvattua oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin. Samalla kirjelmässä todetaan, että kieltoon kuuluu oikeus olla tulematta syytetyksi tai tuomituksi toistamiseen saman teon perusteella (ne bis in idem). Totean, että valtioneuvoston kirjelmässä tässä asiayhteydessä viitattuihin lainsäädännön esitöihin (kirjelmän s. 13: 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; ja kirjelmän s. 17: 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) ei nähdäkseni kuitenkaan sisälly itsepesun rangaistavuutta koskevaa perustuslakivaliokunnan nimenomaista kannanottoa.

Nähdäkseni rangaistavuuden ulottamista korruptiorikoksilla vaurastumiseen ja samalla rajoituksetta myös itsepesuun perustellaan direktiiviehdotuksessa sillä, että myös näiltä osin on

ilmennyt esteitä jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten välillä. Onko siis niin, että itsepesu on joissakin unionin jäsenvaltioissa voitu rajoituksetta kriminalisoida loukkaamatta kaksoisrangaistavuuden kieltoa, jonka taustalla on viime kädessä kaikkia jäsenvaltioita yhtä lailla velvoittava ne bis in idem -sääntely? Onko Suomen perustuslain 21 §:ää perusteltua tulkita tavalla, joka menee tuota ne bis in idem -sääntelyä pidemmälle?

2.3 Direktiiviehdotuksessa omaksuttu kansallisen virkamiehen laaja määritelmä ja direktiiviehdotuksessa asetetut vaatimukset menettelylle, joka koskee kansallisille virkamiehille myönnettyjen erioikeuksien ja immuniteetin poistamista

Direktiiviehdotuksen 2 artikla sisältää muun ohella virkamiehen, unionin virkamiehen, kansallisen virkamiehen ja korkean tason virkamiehen määritelmät. Valtioneuvoston kirjelmässä arvioiduin tavoin direktiiviehdotuksen mukainen virkamiehen määritelmä on laaja ja kattava ja näyttäisi sellaisena kattavan myös ministerit ja kansanedustajat. Lisäksi kirjelmässä todetuin tavoin direktiiviehdotuksessa määriteltyihin korkean tason virkamiehiin kuuluvat muun ohella valtionpäämiehet.

Direktiiviehdotuksen 19 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että kansallisille virkamiehille myönnetyt erioikeudet tai immuniteetti tässä direktiivissä tarkoitettujen rikosten tutkinnassa ja syytteeseenpanossa voidaan poistaa laissa etukäteen vahvistetulla objektiivisella, puolueettomalla, tehokkaalla ja läpinäkyvällä prosessilla, joka saatetaan päätökseen kohtuullisessa ajassa.

Mikäli direktiivi toteutuu nyt ehdotetussa muodossaan, nähdäkseni jo siinä omaksutusta laajasta virkamiehen määritelmästä ja siitä seuraavasta vastuusta direktiivissä tarkoitetuista korruptiorikoksista seuraisi velvollisuus jopa muuttaa perustuslakia. Asiaa on tarkasteltava sekä prosessin että aineellisen rikoslainsäädännön kannalta. Käsitykseni on, että valtioneuvoston jäsenten ja tasavallan presidentin osalta vireillepano ja ylimpien laillisuusvalvojien rooli mahdollistavat direktiivin 19 artiklassa tarkoitetun objektiivisen, puolueettoman, tehokkaan ja läpinäkyvän sekä viivytyksettömän prosessin. Eduskunnan täysistunnon päätöksenteko syytteen nostamisesta valtioneuvoston jäsenten ja tasavallan presidentin osalta (syytteen nostamispäätös) ja kansanedustajien valtiopäivillä tekemän rikoksen osalta suostumus syytteen nostamiseen (syytelupamenettely) eivät kuitenkaan ole vaikeuksitta sovitettavissa yhteen direktiivin vaatimusten kanssa. Tämä on sinällään hyvin tunnistettu myös valtioneuvoston kirjelmässä.

Kysymys ei siis liene ensisijaisesti siitä, täyttääkö ministerivastuuasian käsittelystä (ja valtakunnanoikeudesta) nykyisellään säädetty direktiivin vaatimukset, vaan pikemminkin siitä,

miten laaja on tasavallan presidentin ja kansanedustajan rikosvastuu tekemisistään mainituissa toimissaan.

Toisin sanoen muutosvaatimukset koskisivat ensisijaisesti tasavallan presidentistä perustuslain 113 §:ssä säädettyä sekä kansanedustajasta perustuslain 30 §:n 1 momentissa ja ilmeisesti myös 2 momentissa säädettyä.

Perustuslain 113 §:ssä säädetään, että jos oikeuskansleri, oikeusasiamies tai valtioneuvosto katsoo tasavallan presidentin syyllistyneen maanpetosrikokseen, valtiopetosrikokseen tai rikokseen ihmisyyttä vastaan, asiasta on ilmoitettava eduskunnalle. Jos eduskunta tällöin kolmella neljäsosalla annetuista äänistä päättää syytteen nostettavaksi, valtakunnansyyttäjän on ajettava syytettä valtakunnanoikeudessa ja presidentin on pidättäydyttävä siksi ajaksi toimestaan. Muissa tapauksissa presidentin virkatoimesta ei saa nostaa syytettä.

Perustuslain 30 §:n 1 momentin mukaan kansanedustajaa ei saa 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. Pykälän 2 momentin mukaan kansanedustajan pidättämisestä ja vangitsemisesta on heti ilmoitettava eduskunnan puhemiehelle. Kansanedustajaa ei saa ilman eduskunnan suostumusta pidättää tai vangita ennen oikeudenkäynnin alkamista, ellei häntä painavista syistä epäillä syylliseksi rikokseen, josta säädetty lievin rangaistus on vähintään kuusi kuukautta vankeutta.

Ministerivastuuasian käsittelyyn liittyvää menettelyä on jo asiallisesti eräiltä osin mukautettu unionioikeudellisista vaatimuksista Euroopan syyttäjänvirastoa koskevaa suoraan sovellettavaa neuvoston asetusta (EU) 2017/1939 (jäljempänä EPPO-asetus) täydentävää kansallista sääntelyä säädettäessä. Suomen osallistumisesta Euroopan syyttäjänviraston (EPPO) toimintaan annetun lain (66/2021) 19 §:ssä säädetään, että jos EPPO-asetuksen 29 artiklassa tarkoitettu erioikeuksien ja vapauksien pidättämistä koskeva pyyntö koskee valtioneuvoston jäsentä, se tulee tehdä valtioneuvoston oikeuskanslerille tai eduskunnan oikeusasiamiehelle. Oikeuskansleri tai oikeusasiamies ratkaisee sen noudattamalla soveltuvin osin, mitä laillisuusvalvonta-asioiden käsittelystä säädetään.

Nähdäkseni kaiken kaikkiaan perustelluinta olisi asian valtiosääntöoikeudellisesti laajakantoisen merkityksen vuoksi, että muutokset tasavallan presidentin ja kansanedustajan asemasta sekä ministerivastuuasian käsittelystä (ja valtakunnanoikeudesta) säädettyyn tehtäisiin huolellisen lainvalmistelun perusteella, mahdollisesti osana laajempaa valtiosääntöä koskevaa säädöshanketta.

2.4 Ehdotetusta direktiivistä johtuvat velvoitteet muuttaa ilmoittajansuojelulakia

Direktiiviehdotuksen 22 artikla sisältää säännökset korruptiorikoksista ilmoittavien ja niiden tutkinnassa avustavien henkilöiden suojelusta. Mainitun artiklan 1 kohta liittyy ns. ilmoittajansuojeludirektiiviin ja edelleen esimerkiksi oikeuskanslerille ilmoittajansuojelulaissa säädettyyn erityistehtäväalueeseen. Tämän kohdan osalta tarve lainsäädäntömuutoksille on nähdäkseni selvä jo kohdassa käytetyn sanamuodon (”jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että…”). Alustavassa arviossani näyttäisi, että ilmoittajansuojelulakia on muutettava niin, että siinä säädettyjä menettelyjä voitaisiin noudattaa myös ehdotetun direktiivin 7–14 artiklassa tarkoitetuista rikoksista ilmoitettaessa ja tällaisista rikoksista ilmoittavien henkilöiden suojeluun.

Sen sijaan mainitun artiklan 2 kohdan osalta tilanne on siinä käytetyn sanamuodon (”jäsenvaltioiden on varmistettava, että…”) valossa epäselvempi. Artiklan 2 kohdassa on kysymys rikosoikeudellisen menettelyn yhteydessä tapahtuvasta suojelun, tuen ja avun antamisesta henkilöille, jotka ilmoittavat ehdotetussa direktiivissä tarkoitetuista rikoksista ja toimittavat todisteita tai tekevät muulla tavoin yhteistyötä tällaisten rikosten tutkintaa, syytteeseenpanoa tai tuomitsemista varten. Lisäksi kohdan sisältö on muutenkin vaikeasti tulkittava. Mikäli esimerkiksi siinä mainittu avun antaminen tarkoittaisi oikeudellisen avun antamista kyseisen henkilön prosessuaalisesta asemasta riippumatta, kysymys vaikuttaisi olevan suomalaisittain uudenlaisesta järjestelystä, joka edellyttäisi jo sen vuoksi lainsäädäntötoimia.

Edellä selostetuin tavoin artiklan molemmat kohdat ja niiden edellyttämät lainsäädäntömuutokset jäävät kuitenkin valtioneuvoston kirjelmässä arvioimatta.

2.5 Valtioneuvoston kirjelmästä muutoin

Mitä muutoin tulee valtioneuvoston kirjelmässä esitettyihin nimenomaisiin arvioihin ehdotetun direktiivin edellyttämistä muutoksista Suomen lainsäädäntöön, totean, että ne ovat nähdäkseni tässä vaiheessa pääosin suuntaa antavia. Sellaisina minulla ei ole niistä edellä jo esille tuomaani enemmälti huomautettavaa.

Direktiiviehdotuksen suhde perus- ja ihmisoikeuksiin sekä Suomen perustuslakiin on kuvattu kirjelmässä pääpiirteissään. Tässä vaiheessa selvimmät täydennystarpeet näyttäisivät liittyvän niihin yhtäältä luonnollisille henkilöille ja toisaalta oikeushenkilöille määrättäviksi tuleviin seuraamuksiin sekä toimenpiteisiin, joita edellä selostetuin tavoin ei ole valtioneuvoston kirjelmässä enemmälti arvioitu.

Totean myös, että direktiiviehdotuksen 4 artiklan tavoitteiden kannalta monet valtioneuvoston oikeuskanslerin ja oikeuskanslerinviraston tehtävistä ovat merkittäviä. Olennaista on myös, että poliisissa ja syyttäjälaitoksessa on riittävästi erikoistumista, sillä korruptiotilanteiden tunnistaminen edellyttää usein erityistä osaamista. Tätä osaamista tarvitaan myös korruptioasioiden oikeudenkäynneissä.

3 Direktiiviehdotusta koskevista Suomen neuvottelutavoitteista

Minulla ei oikeudellisesta näkökulmastani ole sinällään huomautettavaa valiokunnan käsiteltävänä olevaan kirjelmään kirjatuista valtioneuvoston kannanotoista pääteltävissä olevista Suomen neuvottelutavoitteista direktiiviehdotusta koskevissa jatkoneuvotteluissa.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Oikeuskansleri Tuomas Pöysti