Prof. Sakari Melander
3.10.2023

Eduskunnan lakivaliokunnalle

Asia: **U-kirjelmä (U) 48/2023 vp** Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi korruption torjumiseksi

Yleistä

Euroopan komissio on 3.5.2023 tehnyt ehdotuksen (COM(2023) 234 final) Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi (jäljempänä direktiiviehdotus) korruption torjunnasta sekä neuvoston puitepäätöksen 2003/568/YOS ja sellaisen lahjonnan torjumisesta, jossa on osallisina Euroopan yhteisön virkamiehiä tai Euroopan unionin jäsenvaltioiden virkamiehiä, tehdyn yleissopimuksen korvaamisesta sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (EU) 2017/1371 muuttamisesta. Käsiteltävänä olevassa U-kirjelmässä tarkastellaan direktiiviehdotuksen sisältöä sekä sen suhdetta Suomen voimassa olevaan asiaa koskevaan lainsäädäntöön sekä muodostetaan valtioneuvoston kanta muutosdirektiiviehdotuksen sisältämiin velvoitteisiin.

Lausuntonani esitän kunnioittavasti seuraavan.

Direktiiviehdotuksen tavoite

Direktiiviehdotuksen tavoitteena on varmistaa, että kaikki korruption muodot kriminalisoidaan kaikissa jäsenvaltioissa ja että myös oikeushenkilöt voidaan saattaa rikosoikeudelliseen vastuuseen korruptiosta (COM(2023) 234 final, s. 2). Direktiiviehdotuksen tavoitteena on myös EU:ssa annetun korruptiota koskevan sääntelyn ajantasaistaminen korruptiouhkien kehitys ja korruptiota koskevan muun unionin ja kansainvälisen oikeuden kehitys (COM(2023) 234 final, s. 1). Direktiiviehdotus liittyy komission julkaisemaan korruption torjuntaa koskevaan tiedonantoon

(JOIN(2023) 12 final) ja on toinen tiedonannossa mainituista asiaan liittyvistä lainsäädäntöehdotuksista (JOIN(2023) 12 final, s. 2).

Rikosoikeuden kannalta unionissa on korruption torjuntaan liittyen vuonna 1997 hyväksytty yleissopimus sellaisen lahjonnan torjumisesta, jossa osallisina on unionin virkamiehiä (Euroopan unionista tehdyn sopimuksen K.3 artiklan 2 kohdan c alakohdan nojalla tehty sellaisen lahjonnan, jossa on osallisina Euroopan yhteisöjen virkamiehiä tai Euroopan unionin jäsenvaltioiden virkamiehiä, torjumisesta tehty yleissopimus (jäljempänä korruptiosopimus, EYVL C 195, 25.6.1997, s. 2–11) sekä vuonna 2003 annettu lahjonnan torjumista yksityisellä sektorilla koskeva puitepäätös 2003/568/YOS. Direktiiviehdotuksen mukaan mainitut säädökset eivät ole riittävän kattavia, minkä lisäksi niiden kansallisessa täytäntöönpanossa on puutteita (COM(2023) 234 final, s. 2).

Käsiteltävänä olevan U-kirjelmän (s. 19) mukaan valtioneuvosto suhtautuu muutosdirektiiviehdotuksen tavoitteisiin lähtökohtaisesti myönteisesti ja pitää korruption torjunnan tehostamista Euroopan unionissa kannatettavana, oikeusturvanäkökohdat kuitenkin täysimääräisesti huomioon ottaen. Koska korruptioon liittyvät rikokset U-kirjelmän (s. 19) mukaan ovat usein rajat ylittäviä ja koska myös niiden vaikutukset voivat olla rajat ylittäviä, valtioneuvoston kannan mukaan asiaa koskevan jäsenvaltioiden rikosoikeudellisen lainsäädännön on oltava ajantasaista ja riittävän kattavaa.

Eduskunnan lakivaliokunta on aiemmassa lausuntokäytännössään pitänyt EU:ssa toteutettuja korruption vastaisia toimia tärkeinä, koska korruptio kohdistuu oikeusvaltion toimintaan ja heikentää sitä sekä samoin myös jäsenvaltioiden välistä luottamusta toistensa järjestelmiin (LaVL 6/2021 vp, s. 7). Lisäksi valiokunta on EU:n toteuttamia korruption vastaisia rikosoikeudellisia toimia arvioidessaan korostanut korruption kansainvälisiä vaikutuksia, jotka voivat ilmetä esimerkiksi kansainvälisessä kaupassa (LaVL 16/2002 vp, s. 2/I). Edellä todetun perusteella direktiiviehdotuksen tavoitteita voidaan nähdäkseni pitää hyväksyttävinä. Vaikka direktiiviehdotuksen tavoitteet näin ovat kannatettavia ja hyväksyttäviä, tämä ei kuitenkaan suoraan merkitse, että muutosdirektiiviehdotuksen sisältämiin muutoksiin tulisi kaikilta osin suhtautua varauksetta, ottaen erityisesti huomioon, että direktiivin sisältämät ehdotukset ovat osin huomattavan laajoja ja osin myös valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallisia.

Oikeusperusta

Direktiiviehdotuksen oikeusperustana olisi mukaan Euroopan unionin toiminnasta annetun sopimuksen (SEUT) 82 artiklan 1 kohdan d alakohta ja SEUT 83 artiklan 1 ja 2 kohta. SEUT 82(1) artiklan mukaan Euroopan parlamentti ja neuvosto säätävät tavallista lainsäätämisjärjestystä noudattaen toimenpiteistä, joiden tarkoituksena on helpottaa jäsenvaltioiden oikeusviranomaisten tai vastaavien viranomaisten yhteistyötä rikosasioiden käsittelyn ja päätösten täytäntöönpanon yhteydessä. SEUT 82 artikla muodostaa oikeusperustan ennen muuta unionin rikosoikeudellisen yhteistyön päämuodolle, vastavuoroiselle tunnustamiselle, mutta kattaa myös tiettyjä muita yhteistyön muotoja.

SEUT 83(1) artiklan mukaan Euroopan parlamentti ja neuvosto voivat tavallista lainsäätämisjärjestystä noudattaen annetuilla direktiiveillä säätää rikosten ja seuraamusten määrittelyä koskevista vähimmäissäännöistä erityisen vakavan rikollisuuden alalla, joka on rajatylittävää joko rikosten luonteen tai vaikutusten johdosta tai sen vuoksi, että niiden torjuminen yhteisin perustein

on erityisesti tarpeen. Nämä rikollisuuden alat ovat terrorismi, ihmiskauppa sekä naisten ja lasten seksuaalinen hyväksikäyttö, laiton huumausainekauppa, laiton asekauppa, rahanpesu, lahjonta, maksuvälineiden väärentäminen, tietokonerikollisuus ja järjestäytynyt rikollisuus. SETU 83(2) artikla taas sisältää niin sanottua liitännäistoimivaltaa koskevan määräyksen, jonka mukaan kun jäsenvaltioiden lakien ja asetusten lähentäminen rikosoikeuden alalla osoittautuu välttämättömäksi jonkin unionin politiikan tehokkaan täytäntöönpanon varmistamiseksi alalla, jolla on toteutettu yhdenmukaistamistoimenpiteitä, tällä alalla voidaan direktiivein säätää rikosten ja seuraamusten määrittelyä koskevista vähimmäissäännöistä. Nämä direktiivit annetaan kyseisten yhdenmukaistamistoimenpiteiden hyväksymisessä noudatetun tavallisen tai erityisen lainsäätämisjärjestyksen mukaisesti, sanotun kuitenkaan rajoittamatta 76 artiklan soveltamista.

U-kirjelmässäkin (s. 8) todetun mukaisesti kahden tai useamman rinnakkaisen oikeusperustan käyttäminen on poikkeus pääsäännöstä. Yleisenä huomiona on syytä korostaa, että EU-oikeudellisten lainsäädäntöehdotusten valmistelussa on kiinnitettävä erityistä huomiota siihen, että ehdotusten sisältämä sääntely pysyy sovellettavaksi tulevan oikeusperustan puitteissa (ks. esim. LaVL 13/2021 vp, s. 4). Koska komission direktiiviehdotus on soveltamisalaltaan huomattavan laaja ja sen oikeusperusta poikkeuksellisesti usean perussopimusmääräyksen kattava, edellä mainittuun lähtökohtaan on syytä kiinnittää korostunutta huomiota. Aivan ongelmattomana ei myöskään voida pitää sitä, että lähtökohtaisesti aineellisen rikoslainsäädännön lähentämistä koskevaa oikeusperustaa käytettäisiin EU:ssa esimerkiksi virkamieskäsitteen yhdenmukaistamiseksi tai että direktiiviehdotuksella olisi tällaisia vaikutuksia. Voidaan vähintään kysyä, onko tällaisessa vaikutuksiltaan mahdollisesti huomattavasti laajemmassa unionilainsäädännössä kysymys SEUT 83 artiklassa tarkoitetusta ”rikosten ja seuraamusten määrittelyä koskevasta vähimmäissääntöjen antamisesta”.

Direktiivin oikeusperustaan liittyen voidaan lisäksi huomauttaa, että ei ole aivan selvää, mikä direktiivin artikla annettaisiin SEUT 82(1)(d) artiklan perusteella. Komission ehdotuksen mukaan (COM(2023) 234 final, s. 7) artikla muodostaa oikeusperustan esimerkiksi annettaessa yhteisiä sääntöjä toimivallasta rikosasioissa. On kuitenkin huomattava, että aineellisen rikoslainsäädännön lähentämistä koskevat direktiivit vakiintuneesti sisältävät lainkäyttövaltaa koskevan artiklan (ks. esim. ns. unionipetosdirektiivin (EU) 2017/1371 11 artikla). Direktiivin jatkovalmistelussa saattaisi olla syytä selventää, mitkä direktiivin artikloista annetaan SEUT 82(1)(d) artiklan nojalla. Lisäksi olisi syytä täsmällisemmin arvioida, mitkä direktiivin sisältämistä useista kriminalisointivelvoitteista kuuluvat SEUT 83(1) artiklan sisältämässä ns. eurorikosten listassa tarkoitetun lahjonnan alaan, olettaen että liitännäistoimivaltaa koskevaa SEUT 83(2) artiklaa käytetään oikeusperustana siksi, että direktiiviehdotuksella muutettaisiin unionipetosdirektiiviä (EU) 2017/1371, joka on annettu sanotun liitännäistoimivaltaa koskevan artiklan nojalla.

Määritelmät

Direktiiviehdotuksen 2 artikla sisältää kattavan määritelmiä koskevan velvoitteen. Artiklan 3 kappaleessa määritellään virkamies ja 8 kappaleessa korkean tason virkamies. Korkean tason virkamiehenä pidetään muun muassa valtionpäämiehiä ja parlamentin jäseniä. Ilmeisesti direktiivin sisältämä virkamiehen määritelmä kattaisi myös valtioneuvoston jäsenet (U-kirjelmä, s. 11). Direktiivin 2(8) artiklassa tarkoitettu korkean tason virkamiehen määritelmä liittyy direktiiviehdotuksen raskauttavia asianhaaroja koskevaan 18 artiklaan, minkä lisäksi määritelmä vaikuttaisi

jatkossa myös ns. unionipetosdirektiivin (EU) 2017/1371 raskauttavia asianhaaroja koskevaan 8 artiklaan (direktiiviehdotuksen 28 artikla).

Tasavallan presidentti, valtioneuvoston jäsenet tai kansanedustajat eivät ole virkasuhteessa ja heidän rikosoikeudellinen vastuunsa määräytyy perustuslain (731/1999) 113 §:n, 114–116 §:n ja 30 §:n mukaan. Lisäksi on esimerkiksi huomattava, että koska kansanedustajat eivät ole virkamiehiä, rikosoikeudellinen virkavastuu ei ulotu kansanedustajiin. Tämän vuoksi esimerkiksi kansanedustajia koskevat lahjusrikokset ovat itsenäisinä säännöksinä rikoslain 40 luvun 4 ja 4 a §:ssä (LaVM 21/2018 vp, s. 7). Direktiivin jatkovalmistelussa olisi syytä kiinnittää korostunutta huomiota siihen, että direktiivin virkamiestä ja korkean tason virkamiestä koskevat määritelmä eivät perustavaa laatua olevalla tavalla laajenna Suomessa omaksutun virkamieskäsitteen alaa tavalla, joka olisi perustuslain kannalta ongelmallinen ja joka aiheuttaisi myös rikosoikeudellisesti ongelmallisia heijastusvaikutuksia.

Direktiiviehdotuksen kriminalisointivelvoitteet

Direktiiviehdotus sisältää useita kriminalisointivelvoitteita. Sen 7 artikla sisältää julkisella sektorilla tapahtuvaa lahjontaa ja 8 artikla yksityisellä sektorilla tapahtuvaa lahjontaa koskevan kriminalisointivelvoitteen, 9 artikla varojen väärinkäyttöä koskevan kriminalisointivelvoitteen, 10 artikla vaikutusvallan kauppaamista koskevan kriminalisointivelvoitteen, 11 artikla virka-aseman väärinkäyttöä koskevan kriminalisointivelvoitteen, 12 artikla oikeudenkäytön häiritsemistä koskevan kriminalisointivelvoitteen sekä 13 artikla korruptiorikoksilla vaurastumista koskevan kriminalisointivelvoitteen. Direktiivin kattamaa rangaistavan käyttäytymisen alaa voidaan näin pitää huomattavan laajana. U-kirjelmässä (s. 11–13) selostetun mukaisesti kriminalisointivelvoitteilla olisi myös merkittävää vaikutusta Suomen rikoslainsäädäntöön. Ennen muuta direktiiviehdotuksen 9, 10, 12 ja 13 artikla aiheuttaisivat osin merkittäviäkin muutoksia rikoslakiin (39/1889).

Varojen väärinkäyttö. – Direktiiviehdotuksen 9 artikla sisältää varojen väärinkäyttöä koskevan kriminalisointivelvoitteen. Artiklan a kohdan mukaan rangaistavaksi olisi säädettävä 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. Artiklan b kohdan mukaan rangaistavaksi olisi säädettävä 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.

Artiklan sisältämä kriminalisointivelvoite on laaja ja sisällöltään ainakin osin epätäsmälliseltä vaikuttava. Rangaistavaa artiklan mukaan olisi vain varojen sitominen, maksaminen, osoittaminen tai käyttäminen niiden käyttötarkoituksen vastaisesti. Direktiiviehdotuksen 11. johdantokappaleen mukaan jotta varojen väärinkäyttö katsottaisiin rikokseksi, sen olisi tuotettava etu virkamiehelle tai kolmannelle osapuolelle. Tämä rangaistavuuden edellytys ei kuitenkaan käy ilmi 9 artiklan sanamuodosta. Rangaistavan käyttäytymisen alaa olisi syytä pyrkiä täsmentämään edun vastaanottamista tai tavoittelua koskeva tunnusmerkistötekijä velvoitteeseen sisällyttämällä. Lisäksi artiklaa saattaisi olla muutenkin syytä täsmentää, esimerkiksi lisäämällä kriminalisointivelvoitteeseen korotettua tahallisuutta koskeva edellytys, jollainen sisältyy tällä hetkellä esimerkiksi Euroopan unionin varojen väärinkäyttöä kansanedustajana koskevaan rikoslain 40 luvun 8 a §:ään

(ks. myös LaVM 21/2018 vp, s. 6), tai vahingon aiheutumista koskeva edellytys, jollainen sisältyy tällä hetkellä esimerkiksi luottamusaseman väärinkäyttöä koskevaan rikoslain 36 luvun 5 §:ään. Lisäksi on huomattava, että direktiiviehdotuksessa ei ole esitetty erityisen selvää perustetta sille, minkä vuoksi 9 artiklan b kohta sisältää varojen väärinkäyttöä yksityisellä sektorilla koskevan kriminalisointivelvoitteen. Direktiiviehdotuksen 11. johdantokappaleessa todetaan, että kriminalisointivelvoite koskee yksityisellä sektorilla tapahtuvaa varojen väärinkäyttöä direktiivissä noudatettavan lähestymistavan kokonaisvaltaisuuden vuoksi. Tällaista perustelua ei nähdäkseni voi pitää hyväksyttävänä rikosoikeudellisen lainsäädännön säätämisen perusteena (ks. myös PeVL 48/2017 vp, s. 8, jossa rangaistavan sääntelyn väitettyä kohdentumista epäoikeudenmukaisesti ei pidetty hyväksyttävänä perusteena rangaistussääntelylle).

Vaikutusvallan kauppaaminen. – Direktiiviehdotuksen 10 artikla sisältää vaikutusvallan kauppaamista koskevan kriminalisointivelvoitteen. Artiklan mukaan jäsenvaltioiden olisi toteutettava tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että seuraavat teot on säädetty rikosoikeudellisesti rangaistaviksi, kun teko on tahallinen:

> (a) oikeudettoman edun lupaaminen, tarjoaminen tai antaminen suoraan tai kolmannen välityksellä henkilölle tai kolmannelle osapuolelle, jotta kyseinen henkilö käyttäisi väärin tosiasiallista tai oletettua vaikutusvaltaansa tarkoituksena saada virkamieheltä oikeudetonta etua;
>
> (b) oikeudettoman edun pyytäminen tai vastaanottaminen suoraan tai välillisesti henkilöä tai kolmatta osapuolta varten tai tällaisen edun lupaaminen henkilölle, jotta kyseinen henkilö käyttäisi väärin tosiasiallista tai oletettua vaikutusvaltaansa oikeudettoman edun saamiseksi virkamieheltä.

Suomessa ei ole vaikutusvallan kauppaamista tai väärinkäyttöä koskevaa rikossäännöstä, mutta U-kirjelmässä (s. 12) selostetun mukaisesti tietyt voimassa olevat rikoslain rikossäännökset saattavat kattaa ainakin osan kriminalisointivelvoitteen kattamista teoista. On sinänsä huomattava, että lahjontaa koskeva Euroopan neuvoston rikosoikeudellinen yleissopimus (SopS 108/2002) sisältää vaikutusvallan väärinkäyttöä koskevan kriminalisointivelvoitteen, mutta Suomi on yleissopimuksen hyväksymisen yhteydessä tehnyt sopimukseen varauman, jonka mukaan Suomi ei säädä rangaistavaksi sopimuksen 12 artiklassa tarkoitettua vaikutusvallan väärinkäyttöä siltä osin kuin sitä ei voida pitää rangaistavana lahjusrikoksena tai rangaistavana osallisuutena sellaiseen tai muuna rikoksena (EV 85/2002 vp). Lisäksi on huomattava, että eduskunta on lakivaliokunnan aloitteesta (LaVM 45/2010 vp, s. 4–5 ja 10; ks. myös PeVL 68/2010 vp, s. 7/II, jossa perustuslakivaliokunta esitti, että lakivaliokunta edellyttäisi vaikutusvallan väärinkäyttöä koskevan kriminalisoinnin valmistelua kiireellisesti korruption vastaisen lainsäädännön täydentämiseksi) hyväksynyt lausuman, jonka mukaan se edellyttää, että hallitus ryhtyy kiireellisesti valmistelemaan lainsäädäntöehdotuksen vaikutusvallan väärinkäytön kriminalisoimiseksi (EV 373/2010 vp). Lakivaliokunta on sittemmin kiirehtinyt asian valmistelua (LaVL 3/2015 vp, s. 5–6 ja LaVL 6/2020 vp, s. 3–4).

Vaikutusvallan väärinkäytön rangaistavaksi säätämisessä ongelmalliseksi on osoittautunut erityisesti asiaa koskevan rikossäännöksen muotoileminen perustuslain 8 §:ssä tarkoitetun rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen sisältämän täsmällisyysvaatimuksen edellyttämällä tavalla (ks. esim. LaVM 45/2010 vp, s. 4/II). Olennaista on, että asiaa koskevassa mahdollisessa rikossäännöksessä kyettäisiin erottamaan rangaistava käyttäytyminen eli epäasiallinen vaikuttaminen rankaisemattomasta käyttäytymisestä eli monenlaiseen toimintaan liittyvästä asiallisesta ja laillisesta pyrkimyksestä vaikuttaa päätöksentekoon. Tästä näkökulmasta direktiiviehdotuksen 10 artikla

sisältää useita varsin tulkinnanvaraisia ja väljiä tunnusmerkkejä. Tällaisina voidaan pitää esimerkiksi 10(1)(a) ja (b) artiklassa käytettyä ilmaisua ”jotta kyseinen henkilö käyttäisi väärin tosiasiallista tai oletettua vaikutusvaltaansa”. Lisäksi ei ole selvää, mitä edellä sanotuissa kohdissa tarkoitetaan edun ”oikeudettomuudella”. Jos direktiiviin sisällytetään vaikutusvallan kauppaamista koskeva kriminalisointivelvoite, sitä olisi välttämättä pyrittävä huomattavasti täsmentämään. Direktiivin jatkovalmistelussa olisi myös syytä arvioida, onko sen sisältämä vaikutusvallan väärinkäyttöä koskeva kriminalisointivelvoite samansisältöinen lahjontaa koskevan Euroopan neuvoston rikosoikeudellisen yleissopimuksen asiaa koskevan 12 artiklan kanssa.

Korruptiorikoksilla vaurastuminen. – Direktiiviehdotuksen 13 artikla sisältää korruptiorikoksilla vaurastumista koskevan kriminalisointivelvoitteen, jonka mukaan virkamiehen suorittama sellaisten varojen tahallinen hankkiminen, hallussapito tai käyttö, joiden virkamies tietää olevan peräisin jostakin 7–12 tai 14 artiklassa tarkoitetusta rikoksesta, tulee säätää rangaistavaksi riippumatta siitä, osallistuiko kyseinen virkamies rikoksen tekemiseen. Kriminalisointivelvoitteessa on osin asiallisesti kysymys lahjontarikoksiin liittyvän itsepesun kriminalisoimisesta (ks. COM(2023) 234 final, s. 19), kun artiklassa tarkoitetun teon on oltava rangaistava katsomatta siihen, osallistuiko kyseinen virkamies rikoksen tekemiseen. Toisaalta velvoitetta perustellaan direktiiviehdotuksessa sillä, että sen avulla pyritään puuttumaan tilanteisiin, joissa oikeusviranomaiset katsovat, että korruptiorikosta tai -rikoksia ei voida näyttää toteen (direktiiviehdotuksen 16. johdantokappale). Kriminalisointivelvoitteen tavoite jää tältä osin jossain määrin epäselväksi.

Lisäksi – kriminalisointivelvoitteen koskiessa lahjontarikosten itsepesun kriminalisointia – on huomattava, että U-kirjelmässäkin (s. 13) mainitun mukaisesti itsepesua pidetään Suomen rikosoikeudessa lähtökohtaisesti esirikoksen rankaisemattomana jälkitekona (rikoslain 32 luvun 11 §:n 1 momentti). Poikkeuksellisesti itsepesusta voidaan rikoslain 32 luvun 11 §:n 1 momentin toisen virkkeen mukaan kuitenkin tuomita, mutta itsepesu ei tule kysymykseen rikoshyödyn vastaanottamisen, hallussapidon tai käytön suhteen. Eduskunnan lakivaliokunta on itsepesun rangaistavuutta arvioidessaan korostanut, että itsepesun poikkeuksellinen rangaistavuus on mahdollista tilanteessa, jossa teon moitittavuus ei tule riittävästi otetuksi huomioon esirikosta rangaistaessa (LaVM 2/2012 vp, s. 2/II, LaVL 11/2017 vp, s. 4 ja LaVM 13/2020 vp, s. 4). Valiokunta on yleisesti korostanut, että pitkälle menevää itsepesun kriminalisointia tulee arvioida rikosoikeusjärjestelmän periaatteiden ja perinteisten rikoksen yksiköintiä koskevien rikosoikeudellisten lähtökohtien kautta siten, että direktiivi voidaan kansallisesti panna täytäntöön vakiintuneiden rikosoikeusjärjestelmän periaatteiden mukaisesti (LaVL 4/2017 vp, s. 4 ja LaVM 13/2020 vp, s. 4). Edellä todetun lisäksi on huomattava, että EU:ssa annetussa rahanpesun torjuntaa rikosoikeudellisin keinoin koskevassa direktiivissä (EU) 2018/1673 ei edellytetä itsepesun ulottamista varojen hankkimiseen, hallussapitoon tai käyttöön (direktiivin 3(5) artikla).

Edellä todettu huomioon ottaen direktiiviehdotuksen 13 artiklaa on pidettävä huomattavan ongelmallisena. Ensinnäkään sen soveltamisala ei vaikuta direktiiviehdotuksen perusteella olevan selvä. Epäselvää on, miten velvoitteen avulla pyritään puuttumaan tilanteisiin, joissa oikeusviranomaiset katsovat, että korruptiorikosta tai -rikoksia ei voida näyttää toteen. Toiseksi artikla vaikuttaa laajentavan huomattavasti lahjontarikoksia koskevan itsepesun soveltamisalaa tavalla, jota ei voida pitää Suomen rikosoikeuden kannalta perusteltuna, koska Suomessa itsepesu on katsottu rikosoikeusjärjestelmän periaatteiden ja perinteisten rikoksen yksiköintiä koskevien rikosoikeudellisten lähtökohtien mahdolliseksi vain tilanteissa, joissa itsepesun kriminalisointi kohdistuu tekoihin, joita esirikoksesta määrättävä rangaistus ei kata (LaVL 11/2017 vp, s. 4 ja LaVM 13/2020 vp, s. 4). Kolmanneksi direktiiviehdotuksen 13 artikla on epäjohdonmukainen suhteessa

rahanpesun torjuntaa koskevassa direktiivissä asetetun itsepesun kriminalisointivelvoitteen kanssa, koska direktiiviehdotuksen kriminalisointivelvoite kattaa toimintaa, jota rahanpesun torjuntaa koskevan direktiivin itsepesua koskeva velvoite ei kata. Ehdotusta voidaan näin pitää epäjohdonmukaisena suhteessa asian kannalta merkitykselliseen muuhun unionilainsäädäntöön.

Edellä todetun perusteella direktiiviehdotuksen 13 artiklaa olisi jatkossa merkittävästi muutettava. Sen tavoitteet ja soveltamisala tulisi ensinnäkin määritellä selkeästi. Velvoitteen tulisi olla johdonmukainen suhteessa rahanpesun torjuntaa koskevan direktiivin vastaavaan velvoitteeseen nähden. Lisäksi direktiiviehdotuksen jatkovalmistelussa olisi painokkaasti syytä pyrkiä siihen, että korruptiorikoksilla vaurastumista koskeva velvoite ei edellytä lahjontarikosten suhteen muunlaista ja laajempaa itsepesun rangaistavuutta kuin mitä rikoslain 32 luvun 11 §:n 1 momentissa itsepesun poikkeuksellisesta rangaistavuudesta säädetään.

Luonnollisille henkilöille määrättävät seuraamukset ja toimenpiteet

Direktiiviehdotuksen 15 artikla sisältää kattavan luonnollisille henkilöille määrättäviä seuraamuksia ja toimenpiteitä koskevan velvoitteen. Artiklan 2(a) kohdan mukaan 7 artiklassa tarkoitetusta julkisella sektorilla tapahtuvasta lahjonnasta ja 12 artiklassa tarkoitetusta oikeudenkäytössä häiritsemisestä tulisi voida tuomita vähintään kuuden vuoden enimmäisrangaistus. Tällä olisi huomattavia vaikutuksia Suomen rikoslainsäädäntöön, koska direktiiviehdotuksen 7 ja 12 artiklassa tarkoitettuja tekoja vastaavien tiettyjen törkeiden tekomuotojen (esim. rikoslain 17 luvun 14 §:ssä tarkoitettu törkeä lahjuksen antaminen ja 40 luvun 2 §:ssä tarkoitettu törkeä lahjuksen ottaminen) on neljä vuotta vankeutta, minkä lisäksi usean muun edellä mainituissa artikloissa tarkoitettuja tekoja vastaavat rikoslain säännökset sisältävät alhaisempia rangaistusmaksimeja. Esimerkiksi rikoslain 15 luvun 9 §:ssä tarkoitetun oikeudenkäytössä kuultavan uhkaamista koskevan säännöksen rangaistusmaksimi on kolme vuotta vankeutta.

Direktiiviehdotuksen 15(2)(b) artiklan mukaan 8–11 artiklassa tarkoitetuista rikoksista määrättävän enimmäisrangaistuksen tulisi olla vähintään viisi vuotta vankeutta. U-kirjelmässä (s. 14) tarkemmin selostetuin tavoin velvoitteella olisi huomattavia vaikutuksia rikoslain säännösten rangaistusasteikkoihin. Tältä osin on lisäksi huomattava, että rikoslaissa ei vakiintuneesti ole käytetty viiden vuoden rangaistusmaksimia (ks. esim. LaVM 29/2014 vp, s. 3 ja LaVM 34/2022 vp, s. 4–5).

Eduskunnan lakivaliokunta on vakiintuneesti EU-rikosoikeudellisia direktiivejä koskevia ehdotuksia tai niiden täytäntöönpanolainsäädäntöä taikka EU-rikosoikeutta yleisesti arvioidessaan korostanut, että direktiivin neuvotteluvaiheessa on kiinnitettävä erityistä huomiota siihen, että direktiivi ei sisällä sellaisia rangaistusasteikkoihin kohdistuvia vaatimuksia, jotka eivät sovi kansallisen rikoslainsäädännön systematiikkaan, ja että rangaistustasojen määrittelyssä tulee kunnioittaa jäsenvaltioiden kansallisten rangaistusjärjestelmien sisäistä johdonmukaisuutta (esim. LaVL 5/2023 vp, s. 5, LaVL 17/2022 vp, s. 5–§, LaVL 2/2022 vp, s. 7, LaVM 9/2021 vp, s. 4, LaVL 7/2021 vp, s. 9–10, LaVL 15/2017 vp, s. 4, LaVM 29/2014 vp, s. 3 ja LaVL 16/2013 vp, s. 3–4). Direktiivin jatkovalmistelussa olisi näin kiinnitettävä huomiota siihen, että seuraamuksia koskevat velvoitteet eivät kajoa rikoslain systematiikkaan ja että direktiivin edellyttämät seuraamustasot eivät ole epäjohdonmukaisia suhteessa kansallisesti omaksuttuihin rangaistustasoihin. Erityistä huomiota olisi syytä kiinnittää siihen, että direktiivi ei tulisi sisältämään niin ankaria enimmäisrangaistuksen vähimmäisvaatimuksia, jotka muuttaisivat perustavalla tavalla rikoslaissa

rangaistavaksi säädettyjen tekojen rangaistusasteikkojen ilmentämää systematiikkaa ja niiden ilmentämiä eri rikosten moitittavuuden keskinäissuhteiden johdonmukaisuutta. Erityisen ongelmallisia tässä suhteessa ovat direktiiviehdotuksen 15(2)(a) ja (b) artiklan sisältämät kuuden ja viiden vuoden enimmäisrangaistusta koskevat vähimmäisvaatimukset, joilla olisi huomattavaa vaikutusta rikoslain rangaistusasteikkojen suhteen omaksuttuun systematiikkaan ja rikoslain sisäiseen johdonmukaisuuteen.

Direktiiviehdotuksen 15(4) artikla sisältää lisäseuraamuksia koskevan velvoitteen. Direktiiviehdotuksen asiaa koskeva velvoite on huomattavan laaja, mutta vaikuttaa siltä, että se on muotoiltu harkinnanvaraiseksi (”Jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että toimivaltainen viranomainen voi määrätä – –”). On huomattava, että velvoite sisältää huomattavan ongelmallisia lisäseuraamuksia, kuten 15(4)(d) kohdassa tarkoitettu vaalikelpoisuuden menettäminen. Perustuslain 27.1 §:n mukaan eduskuntavaaleissa on vaalikelpoinen jokainen äänioikeutettu, joka ei ole vajaavaltainen. Rikostuomio ei näin vaikuta vaalikelpoisuuden menettämiseen. Direktiiviehdotuksen jatkovalmistelussa on syytä varmistaa, että lisäseuraamuksia koskeva velvoite on aidosti harkinnanvarainen. Mahdollisuuksien mukaan jatkovalmistelussa olisi niin ikään syytä varmistaa, että velvoite ei ylipäänsä sisältäisi kansallisen oikeuden kannalta ongelmallisia lisäseuraamuksia, siitäkin huolimatta, että velvoite säilyisi harkinnanvaraisena.

Oikeushenkilöille määrättävät seuraamukset

Direktiiviehdotuksen 17 artikla sisältää oikeushenkilölle määrättäviä seuraamuksia koskevan velvoitteen. Artiklan 2 kappaleen a kohdan mukaan oikeushenkilölle tulisi voida tuomita rikosoikeudellinen tai muu sakko, jonka enimmäismäärä on vähintään 5 prosenttia oikeushenkilön maailmanlaajuisesta liikevaihdosta sakon määräämistä koskevaa päätöstä edeltävällä tilikaudella.

Suomessa oikeushenkilön rangaistusvastuun seuraamuksen, yhteisösakon, enimmäismäärä on 850 000 euroa, sen vähimmäismäärän ollessa 850 euroa. Yhteisösakon määräytyminen oikeushenkilön liikevaihtoon perustuvan mallin mukaisesti nostaisi yhteisösakon enimmäismäärää erittäin merkittävästi liikevaihdoltaan suurten oikeushenkilöiden suhteen (ks. esim. LaVL 4/2023 vp, s. 6, LaVL 34/2022 vp, s. 5 ja LaVL 28/2022 vp, s. 6). Suomi on kuitenkin esimerkiksi niin sanottua ympäristörikosdirektiiviä neuvoteltaessa osana neuvoston yleisnäkemystä hyväksynyt ratkaisun, jonka mukaan oikeushenkilölle määrättävät seuraamukset sidotaan liikevaihtomalliin tai korkeisiin enimmäissakkoihin (ks. esim. LaVL 4/2023 vp, s. 7). Näin direktiivin oikeushenkilöille määrättäviä seuraamuksia koskeva direktiiviehdotuksen velvoite vaikuttaa olevan hyväksyttävissä, edellyttäen, että se on sisällöllisesti johdonmukainen suhteessa muihin EU:n rikosoikeudellisiin velvoitteisiin sisältyvän vastaavan velvoitteen kanssa (LaVL 4/2023 vp, s. 6–7).

Raskauttavat ja lieventävät seikat

Direktiiviehdotuksen 18 artikla sisältää raskauttavia ja lieventäviä seikkoja koskevan laajan velvoitteen. Artiklan 1 kappaleen mukaan raskauttavana seikkana tulisi pitää esimerkiksi sitä, että rikoksentekijä on korkea virkamies (a kohta), rikos on tehty kolmannen maan hyväksi (d kohta) tai rikoksentekijä toimii rikosten tutkintaan, syytteeseenpanoon tai tuomitsemiseen liittyvissä tehtävissä (d kohta). U-kirjelmän (s. 15) mukaan ainakin nämä mainitut kohdat saattavat

aiheuttaa muutoksia rikoslain sääntelyyn. Erikseen on syytä korostaa, että korkean virkamiehen mainitsemiseen ankaroittavana perusteena liittyy edellä mainittuja perustuslaillisia ongelmia sen vuoksi, että direktiivissä omaksuttu korkean virkamiehen käsite sisältäisi tasavallan presidentin, valtioneuvoston jäsenen sekä kansanedustajan samoin kuin oletettavasti myös ylimmät laillisuusvalvojat. Myös artiklan 2 kappaleen lieventäviä seikkoja koskevat velvoitteet saattavat aiheuttaa muutoksia voimassa olevaan rikosoikeudelliseen sääntelyyn, koska Suomen oikeuteen ei esimerkiksi sisälly kappaleen b kohdassa tarkoitettua ns. compliance-ohjelmaa koskevaa lieventämisperustetta.

Direktiiviehdotuksen 18 artikla vaikuttaa olevan kirjoitettu tavalla, joka edellyttää siinä tarkoitettujen raskauttavien ja lieventävien seikkojen säätämistä rikoslajispesifeiksi koventamis- ja lieventämisperusteiksi. Eduskunnan lakivaliokunta on aiemmassa käytännössään suhtautunut rikoslajispesifeihin koventamis- ja lieventämisperusteisiin kielteisesti (LaVL 9/2022 vp, s. 4–5 ja LaVL 34/2022 vp, s. 5). Suomen rikoslaissa omaksutun systematiikan mukaisesti koventamis- ja lieventämisperusteista säädetään yhteisesti kaikkia rikoksia koskien rangaistuksen määräämistä koskevassa rikoslain 6 luvussa. Direktiiviehdotuksen jatkovalmistelussa olisi syytä huolehtia siitä, että ehdotuksen 18 artikla ei edellytä kansallisessa täytäntöönpanossa rikoslajispesifiä koventamis- ja lieventämisperusteita koskevaa sääntelyä vaan että tällaiset seikat voidaan ottaa huomioon rangaistuksen mittaamista koskevien yleisten säännösten perusteella (ks. myös LaVL 34/2022 vp, s. 5–6). Lisäksi olisi syytä huolehtia siitä, että direktiiviehdotuksen 18 artikla ei sisältäisi Suomen oikeuden kannalta ongelmallisia raskauttavia ja lieventäviä seikkoja koskevaa sääntelyä tai vähintään, että artikla olisi tällaisten velvoitteiden suhteen harkinnanvarainen.

Erikseen on syytä huomata, että direktiiviehdotuksen 18(2)(a)(i) artiklan mukaan lieventävänä seikkana tulisi pitää sitä, että rikoksentekijä antaa hallinto- tai oikeusviranomaisille tietoja, joita nämä eivät olisi muutoin voineet saada ja joiden ansiosta nämä voivat tunnistaa tai tuoda oikeuden eteen muut rikoksentekijät. 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. Toisen henkilön rikoksen selvittämisen edistäminen ei kuitenkaan ole Suomessa sellaisenaan lieventämisperuste. Suomessa ei toisin sanoen ole käytössä niin sanottua kruununtodistajajärjestelmää ja sellaisen käyttöönottoon on aiemmassa lainvalmistelussa suhtauduttu kielteisesti (HE 44/2022 vp, s. 182). Lakivaliokunta on aikaisemmassa vastaavansisältöisiä velvoitteita koskevassa lausuntokäytännössään katsonut, että kysymystä tällaisen seikan huomioon ottamisesta rangaistusta lieventävänä seikkana voidaan pitää periaatteellisena ja että tällaiseen perusteeseen voi käytännössä liittyä annettujen tietojen oikeellisuuteen liittyviä ongelmia (LaVL 34/2022 vp, s. 6). Direktiiviehdotuksen jatkovalmistelussa olisikin syytä huolehtia siitä, että asiaa koskeva velvoite on harkinnanvarainen. Yleisesti voidaan todeta, että yksittäisen unioni-instrumentin seurauksena ei ole perusteltua lähteä toteuttamaan alaltaan ja vaikutukseltaan laaja-alaisempia rikosoikeudelliseen lainsäädäntöön kohdistuvia muutoksia (LaVL 34/2022 vp, s. 5, LaVL 28/2022 vp, s. 7, LaVM 21/2018 vp, s. 4, LaVM 13/2020 vp, s. 3 ja LaVM 9/2021 vp, s. 2–3).

Vanhentumisajat

Direktiiviehdotuksen 21 artikla sisältää kattavan korruptiorikosten vanhentumisaikoja koskevan velvoitteen. Koska artiklan 3 kappale sisältää mahdollisuuden lyhyempiin vanhentumisaikoihin silloin, jos vanhentumisaikojen kuluminen voidaan katkaista ja keskeyttää tiettyjen toimien

yhteydessä, velvoite ei vaikuttaisi U-kirjelmässä (s. 16**)** todetuin tavoin aiheuttavan muutoksia rikoslain 8 luvun vanhentumisaikoja koskevaan sääntelyyn, joskaan tämä ei U-kirjelmässä (s. 16) esitetyn perusteella ole välttämättä täysin selvää.

Eduskunnan lakivaliokunta on aiemmassa vastaavia ehdotuksia koskevassa lausuntokäytännössään korostanut, että kansallista rikoslain 8 luvun sääntelyn ilmentämää rikosoikeudellista vanhentumista koskevaa systematiikkaa ei jouduta muuttamaan direktiivissä asetettujen velvoitteiden täytäntöönpanon seurauksena (esim. LaVL 17/2022 vp, s. 6). Lakivaliokunnan korostamaa lähtökohtaa on myös nyt käsiteltävänä olevan direktiiviehdotuksen suhteen syytä korostaa ja siihen on syytä kiinnittää direktiiviä koskevissa jatkoneuvotteluissa korostunutta huomiota.

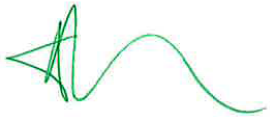
Erioikeudet ja koskemattomuus

Direktiiviehdotuksen 19 artikla sisältää erioikeuksia tai immuniteettiä korruptiorikosten tutkinnassa ja syytteeseenpanossa koskevan velvoitteen. Artiklan mukaan jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että kansallisille virkamiehille myönnetyt erioikeudet tai immuniteetti direktiivissä tarkoitettujen rikosten tutkinnassa ja syytteeseenpanossa voidaan poistaa laissa etukäteen vahvistetulla objektiivisella, puolueettomalla, tehokkaalla ja läpinäkyvällä prosessilla, joka saatetaan päätökseen kohtuullisessa ajassa. Direktiiviehdotuksen 24. johdantokappaleen mukaan 19 artiklan on tarkoitus koske ”parlamentin jäseniä ja muita virkamiehiä”.

U-kirjelmässä (s. 16) sinänsä asianmukaisesti selostetun mukaan Suomessa virkamiehillä ei ole immuniteettiä tutkintaa tai syyttämistä vastaan. Koska direktiiviehdotuksen virkamiehen tai korkean virkamiehen määritelmä kattaa valtionpäämiehet ja kansanedustajat sekä ilmeisesti myös valtioneuvoston jäsenet (ks. U-kirjelmä, s. 11), velvoitetta voidaan kuitenkin pitää huomattavan ongelmallisena ja sitä on arvioitava perustuslain sääntelyn näkökulmasta. Direktiiviehdotuksen 19 artikla on tältä osin merkityksellinen tasavallan presidentin rikosoikeudellista vastuuta koskevan perustuslain 113 §:n, ministerivastuuta koskevien perustuslain 114–116 §:n ja kansanedustajan koskemattomuutta koskevan perustuslain 30 §:n kannalta. Lisäksi on huomattava, että direktiiviehdotuksen virkamiehen määritelmä vaikuttaisi kattavan myös valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen, minkä vuoksi 19 artikla on merkityksellinen myös perustuslain 117 §:n kannalta.

Direktiiviehdotuksen 19 artikla on muotoilultaan avoin ja suhteellisen epäselvä. Lisäksi direktiiviehdotuksen virkamiehen ja korkean tason virkamiehen määritelmät ovat edellä esitetyin tavoin huomattavan laajoja. U-kirjelmässä (s. 18) selostetuin tavoin direktiiviehdotuksesta voisi nykymuodossaan seurata jopa velvollisuus muuttaa perustuslakia, koska ei ole selvää, miten perustuslain sääntely tasavallan presidentin rikosoikeudellisesta vastuusta, ministerivastuusta ja kansanedustajien asemasta suhteutuu artiklan velvoitteeseen. Selvää sinänsä on, että yksittäisen direktiivin kansallisen täytäntöönpanon seurauksena ei tule ryhtyä perustuslaissa omaksuttujen perustavaa laatua olevien ratkaisujen muuttamiseen (ks. esim. ministerivastuun osalta PeVL 39/2020 vp, s. 6, jonka mukaan ministerivastuuasian käsittelyssä on kysymys perustuslain tasolla säädetystä Suomen valtiosääntöisen järjestelmän erityispiirteestä). Direktiivin jatkovalmistelussa olisi painokkaasti huolehdittava siitä, että sen johdosta ei jouduta muuttamaan perustuslakia ja että se ei sisällä sääntelyä, joka on ristiriidassa perustuslain sääntelyn kanssa.

Helsingissä 3.10.2023



Sakari Melander
OTT, VT, rikosoikeuden professori