Eduskunnan perustuslakivaliokunta 20.10.2023 **Juha Lavapuro**

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on pyytänyt minulta kirjallista asiantuntijalausuntoa valtioneuvoston kirjelmästä U 48/2023 vp eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi korruption torjumiseksi. Esitän lausuntonani kunnioittaen seuraavan.

Valtioneuvoston kirjelmä

Valtioneuvoston kirjelmä koskee komission ehdotusta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi korruption torjumiseksi. Ehdotettavalla direktiivillä korvattaisiin neuvoston puitepäätös 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. Ehdotus olisi vähimmäissääntelyä: Jäsenvaltiot voivat säätää laajempia ja/tai ankarampia kriminalisointeja.

Direktiiviehdotuksen tarkoituksena 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. Tällaista tavoitetta voidaan sinänsä pitää valtiosääntöoikeudellisesti hyväksyttävänä. Sekä asetusehdotuksen perusteluissa että valtioneuvoston kirjelmässä todetulla tavalla korruption ehkäiseminen ja torjunta ovat oikeusvaltioperiaatteen toteutumisen kannalta tärkeitä tavoitteita. Toisaalta samalla on huolehdittava rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen ja oikeusturvan toteutumisesta. Siltä osin kuin sääntely koskee myös kansanedustajia taikka valtioneuvoston jäseniä ja tasavallan presidenttiä, asiaa on tarkasteltava myös niiden valtionsääntöisen aseman kannalta. (ks. kansanedustajien osalta PeVL 68/2010 vp, PeVL 29/2001 vp, ks. ministerivastuuasian käsittelyn osalta PeVL 39/2020 vp).

Valtioneuvoston kirjelmässä on selostettu direktiiviehdotuksen tarkempaa sisältöä, sen vaikutuksia sekä suhdetta perus- ja ihmisoikeuksiin ja perustuslakiin. Näihin näkökohtiin kiinnitetään huomiota myös kirjelmässä todetussa valtioneuvoston kannassa.

Valtiosääntöoikeudellinen arvio

U-kirjelmässä nostetaan esiin epäilyjä ehdotuksen yhteensopivuudesta perustuslain kanssa erityisesti siltä osin kuin direktiiviehdotuksessa säädettäisiin lisäseuraamuksenluonteisesti vaalikelpoisuuden menettämisestä samoin kuin rikosoikeudellisen vastuun ulottamisesta virkamieskäsitteen laajennuksen kautta valtionpäämieheen, valtioneuvoston jäseniin ja kansanedustajiin. Kirjelmän mukaan

direktiiviehdotuksesta voisi nykymuodossaan mahdollisesti seurata velvollisuus muuttaa perustuslakia, koska ei ole selvää täyttääkö Suomen ministerivastuuprosessi tai kansanedustajan asema (PL 30 §) direktiiviehdotuksen 19 artiklan vaatimukset. Kirjelmässä viitataan myös perustuslain 113 §:ssä säädettyihin tasavallan presidentin rikosoikeudellisen vastuun rajoituksiin.

Vaikka Euroopan unionin jäsenyydestä aiheutuvat velvoitteet saattavat toisinaan johtaa tarpeeseen selvittää perustuslain muutostarpeita (ks. esim. PeVL 36/2017 vp, s. 5-6, ks. myös PeVM 9/2010 vp ja PeVM 4/2018 vp), yhtä lailla on selvää, että perustuslain mahdollisia muutostarpeita tulee arvioida huolellisesti ja välttämättömiksi arvioidut muutokset tehdä perusteellisen valmistelun sekä siihen liittyvän laajapohjaisen keskustelun ja yhteisymmärryksen pohjalta. (PeVM 10/2006 vp). Selvää tässä ajankohtaisessa tilanteessa on, että perustuslain tulee ohjata valtioneuvoston kannanmuodostusta EU-lainsäädännön valmistelussa (PeVL 23/2018 vp, s. 4, PeVL 20/2017 vp, s. 6), eikä päinvastoin.

Vaalikelpoisuuden menettäminen

Direktiiviehdotuksen 15 artiklan 4 kohdassa säädettäisiin jäsenvaltioiden velvollisuudesta säätää eräistä lisäseuraamuksista korruptiorikoksesta tuomituille. Ehdotetun d) alakohdan mukaan yksi tällainen lisäseuraamus olisi vaalikelpoisuuden menettäminen, joka voitaisiin tuomita suhteutettuna teon vakavuuteen.

Ehdotus on merkityksellinen perustuslain 14 §:ssä tarkoitettujen vaalioikeuksien kannalta. Vaalikelpoisuudesta eduskuntavaaleissa sekä sen rajoituksista säädetään perustuslain 27 §:ssä. Kuntalaissa on lisäksi erilliset säännökset vaalikelpoisuudesta ja sen menettämisestä kuntavaaleissa.

Lisäksi perustuslain 28 §:ssä on sinänsä säädetty muun ohella edustajantoimesta erottamisesta. Perustuslainmukaiseen järjestelmäämme ei kuitenkaan sisälly säännöstä siitä, että vaalikelpoisuuden menettäminen voitaisiin tuomita rikosoikeudellisen rangaistuksen lisäseuraamuksena. Nähdäkseni perustuslaki ei nykyisellään mahdollista tällaista sääntelyä. Perustuslakivaliokunnan on syytä kiinnittää valtioneuvoston huomiota sääntelyn ongelmallisuuteen perustuslain kannalta.

Valtionpäämiehen, valtioneuvoston jäsenten ja kansanedustajien rikosoikeudellista vastuuta koskevat ehdotukset

Direktiiviehdotuksen 19 artiklan perusteella jäsenvaltioiden olisi 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. 19 artiklan ehdotusta on syytä lukea yhdessä 2 artiklan määritelmäsäännöksen kanssa. Direktiiviehdotuksen 2 artiklaan sisällytettäisiin mm. virkamiehen, unionin virkamiehen, kansallisen virkamiehen ja korkean tason virkamiehen määritelmät. Mainitun 2 artiklan 8 kohdan mukaan korkean tason virkamiehinä pidettäisiin ”valtionpäämiehiä, keskus- ja aluehallinnon päämiehiä, keskus- ja aluehallinnon jäseniä sekä muita poliittisin perustein nimitettyjä henkilöitä, jotka hoitavat korkean tason julkista virkaa, kuten varaministereitä, valtiosihteereitä, ministerin kabinetin päälliköitä ja jäseniä ja korkeita poliittisia virkamiehiä sekä parlamentin jäseniä, sekä ylimpien tuomioistuinten, kuten perustuslakituomioistuinten ja korkeimpien oikeuksien, jäseniä ja ylimpien tarkastuselinten jäseniä.”

Ehdotettu 2 artikla jättää jossain määrin epäselväksi sen, pidetäänkö valtioneuvoston jäseniä/ministereitä artiklassa tarkoitettuina korkean tason virkamiehinä. Jos näin on tarkoitettu, kuten oletan, tulisi ehdotusta

täsmentää. Pidän myös valtiosääntöoikeudellisesti ja osin sääntelyn oikeusperustaan[1] liittyen unionioikeudellisestikin varsin ongelmallisena myös sitä, että unionioikeudellisella rikoslainsäädännöllä määrättäisiin myös kansallisesti sitovalla tavalla virkamieskäsitteen laajuudesta. Sen paremmin kansaedustajat kuin tasavallan presidentti ja valtioneuvoston jäsenet eivät ole virkamiehiä. Kansanedustaja hoitaa edustajantointa. Tasavallan presidentin ja valtioneuvoston jäsenen asemasta ja rikosoikeudellisesta vastuusta on niinikään säädetty perustuslaissa erikseen.

Ehdotuksen keskeiset valtiosääntöoikeudelliset kysymykset liittyvät mielestäni kuitenkin kysymyksiin 19 artiklan sääntelyn yhteensopivuudesta suhteessa perustuslain säännöksiin tasavallan presidentin, valtioneuvoston jäsenten ja kansanedustajien rikosoikeudellisesta vastuusta. Näitä kysymyksiä rikosvastuusta on tarkasteltava yhtäältä menettelylliseltä ja toisaalta aineelliselta kannalta.

Katsoisin ainakin lähtökohtaisesti, että perustuslaissa 113-116 §:n menettelysäännökset tasavallan presidentin rikosoikeudellisen vastuun toteuttamisesta ja ministerivastuuasian käsittelystä vastaavat direktiivin vaatimusta etukäteen vahvistetusta objektiivisesta, puolueettomasta, tehokkaasta ja läpinäkyvästä prosessista. Sama koskee myös ylimpien laillisuusvalvojien asemaa (117 §). Myös perustuslain 30 §:ssä tarkoitetut menettelysäännökset kansanedustajan koskemattomuudesta ja syytteeseen asettamisesta vastaavat nähdäkseni direktiivin 19 artiklan vaatimuksia. Se, että syytteen nostaminen valtioneuvoston jäsentä ja tasavallan presidenttiä vastaan sekä suostumus syytteen nostamiseen kansanedustajien valtiopäivillä tekemästä rikoksesta edellyttää eduskunnan täysistunnon päätöstä, ei mielestäni ole vastoin direktiiviä.

Asetelma on sen sijaan ongelmallisempi rikosoikeudellisen vastuun aineellisen ulottuvuuden kannalta. Tasavallan presidentin rikosoikeudellista vastuuta on perustuslain 113 §:ssä rajoitettu siten, että se voi koskea ainoastaan syyllistymistä maanpetosrikokseen, valtiopetosrikokseen tai rikokseen ihmisyyttä vastaan. On siten selvää, ettei Suomen perustuslaki mahdollista 19 artiklassa tarkoitettua ”kansallisille virkamiehille myönnettyjen erioikeuksien tai immuniteettien” poistamista direktiivissä tarkoitettujen korruptiorikosten tutkinnassa ja syytteeseenpanossa. Tämä seikka tulee ottaa huomioon valtioneuvoston kannassa.

Perustuslakiin ei sisälly vastaavaa aineellista rajoitusta valtioneuvoston jäsenen rikosoikeudelliseen vastuuseen. Myös kansanedustajien osalta lähtökohta on yleisesti ottaen se, ettei valiokunta ole katsonut perustuslaista johtuvan esteitä säätää edustajantoimen hoitamisen kannalta moitittavia kansanedustajan tekoja rangaistaviksi, jos sääntely muutoin täyttää perustuslaista johtuvat vaatimukset eikä asiattomasti vaaranna kansanedustajan tehtävien vapaata ja häiriötöntä hoitamista (PeVL 29/2001 vp, s. 2—3). Rikoslain 40 luvussa onkin säädetty rangaistavaksi muun ohella kansanedustajan toimessa tapahtuvasta lahjuksen ottamisesta.

Tällaisten kriminalisointien aineellista sallittavuutta on arvioitava kuten muutakin rikosoikeudellista sääntelyä. Perustuslakivaliokunnan vakiintuneena lähtökohtana on tällöin ollut, että lainsäätäjän liikkumavaraa kriminalisointien säätämisessä on pidetty lähtökohtaisesti varsin väljänä, joskin siihen on todettu johtuvan rajoituksia sekä perustuslaista että Suomea sitovista kansainvälisistä velvoitteista. Perustuslain asettamat rajoitukset johtuvat keskeisimmin perusoikeuksista (PeVL 23/1997 vp, s. 2—3). Rikoslakiin ehdotettuja säännöksiä on arvioitava perustuslain 8 §:ssä säädettyyn rikosoikeudelliseen laillisuusperiaatteeseen sisältyvän täsmällisyysvaatimuksen kannalta. Sen mukaan kunkin rikoksen tunnusmerkistö on ilmaistava riittävällä täsmällisyydellä siten, että säännöksen sanamuodon perusteella on ennakoitavissa, onko jokin toiminta tai laiminlyönti rangaistavaa (ks. PeVL 22/2001 vp, s. 3/I).

[1] Sääntelyn oikeusperustana on nähdäkseni SEUT 83 artikla, jonka perusteella oikeusperusta riittää kuitenkin ainoastaan rikosten ja seuraamusten määrittelyä koskevien vähimmäissääntöjen antamiseen.

Kiinnitän tältä osin valiokunnan huomiota valtioneuvoston kirjelmässä esitettyihin näkökohtiin eräiden säännösehdotusten täsmällisyydestä ja tarkkuudesta. Direktiiviehdotuksen 10 artiklassa tarkoitettu vaikutusvallan kauppaaminen ja 13 artiklassa tarkoitettu korruptiorikoksilla vaurastuminen olisivat kriminalisointeina uusia. Kiinnitän tältä osin huomiota varsinkin 10 artiklan 1 kohdan b alakohdan säännökseen vaikutusvallan kauppaamisen tunnusmerkistöstä ja sen soveltamiseen yhdessä mainitun artiklan 2 kohdan kanssa. Ainakin minun oli varsin vaikea päätellä, millaisissa tilanteissa tunnusmerkistö voisi täyttyä ja millaisissa ei.

Helsingissä 19.10.2023

Juha Lavapuro

oikeusneuvos, professori, OTT