Veli-Pekka Viljanen

Valtioneuvoston kirjelmä U 48/2023 vp ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi korruption torjumiseksi

Eduskunnan perustuslakivaliokunta 20.10.2023

Direktiiviehdotuksella on useilta osin valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellinen, joita on tuotu esiin myös valtioneuvoston kirjelmässä.

Kiinnitän tässä lausunnossani erityistä huomiota direktiiviehdotuksen säännöksiin, jotka näyttäisivät olevan lähtökohdiltaan ongelmallisia Suomen perustuslain säännösten näkökulmasta. Tältä osin merkittävimmät kysymykset liittyvät nähdäkseni ehdotetun direktiivin soveltamisalaan ja siihen liittyen direktiivissä omaksutun korkean tason virkamiehen käsitteeseen.

Direktiiviehdotuksen 2 artiklan 8 kohdan korkean tason virkamies korkean tason virkamiehellä *(high level officials)* tarkoitetaan valtionpäämiehiä *(heads of state)*, keskus- ja aluehallinnon päämiehiä *(heads of central and regional government)*, keskus- ja aluehallinnon jäseniä *(members of central and regional government)*, 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 *(members of parliamentary chambers)*, sekä ylimpien tuomioistuinten, kuten perustuslakituomioistuinten ja korkeimpien oikeuksien, jäseniä ja ylimpien tarkastuselinten jäseniä.

Ehdotus merkitsee Suomen osalta sitä, että korkean tason virkamiehen käsite kattaa myös tasavallan presidentin, valtioneuvoston jäsenet ja kansanedustajat, jolloin he tulevat myös kattavasti direktiivin soveltamisalan piiriin.

Tasavallan presidentin rikosoikeudellisesta vastuusta säädetään perustuslain 113 §:ssä, jonka mukaan presidentin rikosoikeudellinen vastuu virkatoimistaan rajoittuu maapetosrikoksiin, valtiopetosrikoksiin tai rikoksiin ihmisyyttä vastaan. Perustuslaki ei siten nykyisellään mahdollista presidentin asettamista rikosoikeudelliseen vastuuseen presidentin toimessa tehdystä korruptiorikoksesta, mitä direktiiviehdotus edellyttäisi.

Valtioneuvoston jäsenen ja kansanedustajan osalta perustuslaki ei sulje pois rikosoikeudellisen vastuun ulottamista korruptiorikokseen. Näiltä osin haasteelliseksi muodostuu kuitenkin

direktiiviehdotuksen 19 artikla, jonka 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.

Valtioneuvoston kirjelmässä todetaan, että direktiiviehdotuksesta voi nykymuodossaan mahdollisesti seurata velvollisuus muuttaa perustuslakia, koska ei ole selvää, täyttääkö Suomen ministerivastuuprosessi tai jopa kansanedustajan asema (PL 30 §) direktiiviehdotuksen 19 artiklan vaatimukset (s. 18). Pidän valtioneuvoston kirjelmän havaintoa perusteltuna.

Ministerivastuuprosessin osalta saatetaan ongelmallisena pitää jo sitä, että syytteen nostaminen on annettu perustuslain 114 §:ssä eduskunnan yksinomaiseen toimivaltaan. Eduskunnalla ei ole oikeudellista velvoitetta nostaa syytettä siinäkään tapauksessa, että perustuslakivaliokunta olisi osaltaan katsonut ministerisyytteen nostamisen edellytysten täyttyneen. Lisäksi ministerivastuuasiassa perustuslakivaliokunnan perustuslain 115 §:ssä säädetty monopoliasema ministerivastuuasian käsittelyssä muodostaa pidäkkeitä ministerin osalta asian omatoimiselle tutkinnalle niin esitutkintaviranomaisten kuin ylimpien laillisuusvalvojien osalta.

Perustuslain 30 §:n 2 momentin mukaan kansanedustajaa ei saa asettaa syytteeseen hänen valtiopäivillä lausumiensa mielipiteiden tai asian käsittelyssä noudattamansa menettelyn johdosta, ellei eduskunta ole siihen suostunut päätöksellä, jota vähintään 5/6 annetuista äänistä on kannattanut. Näin korkean eduskunnan määräenemmistön vaatiminen kansanedustajan syytteeseen asettamisen ehdoksi saattaa muodostua ongelmalliseksi direktiiviehdotuksen 19 artiklan näkökulmasta.

Direktiiviehdotuksen 15 artiklan 4 kohdassa säädetään lisäseuraamuksista korruptiorikoksesta tuomitulle. Sen mukaan jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että toimivaltainen viranomainen voi määrätä luonnollisille henkilöille, jotka on tuomittu jostakin 7–14 artiklassa tarkoitetusta rikoksesta, muun muassa artiklan luettelossa mainittuja seuraamuksia tai toimenpiteitä. Seuraamusten listaan kuuluu esimerkiksi ”vaalikelpoisuuden menettäminen, suhteutettuna rikoksen vakavuuteen”. Valtioneuvoston kirjelmän mukaan vaalikelpoisuuden menettämistä tulee arvioida suhteessa perustuslain 27 §:n kirjaukseen, jonka mukaan eduskuntavaaleissa on vaalikelpoinen jokainen äänioikeutettu, joka ei ole vajaavaltainen (s. 18). Perustuslain mukaan vaalikelpoisuus ei ole riippuvainen esimerkiksi

rikostuomiosta. Siten vaatimus sisällyttää kansalliseen lainsäädäntöön vaalikelpoisuuden menettämisseuraamus on ristiriidassa perustuslain 27 §:n kanssa.

Tasavallan presidentin, valtioneuvoston jäsenten ja kansanedustajien osalta ovat vastaavasti ongelmallisia lisäseuraamuksena 19 artiklassa mainitut ”erottaminen, pidättäminen tai siirto julkisesta tehtävästä”. Valtioneuvoston jäsenen osalta ministerin erosta tehtävästään on nimenomainen säännös perustuslain 64 §:ssä, joka antaa presidentin yksinomaiseen toimivaltaan eron myöntämisen valtioneuvoston jäsenyydestä. Kansanedustajan osalta kansanedustajan toimesta lakkaamisesta rikoksen johdosta on nimenomainen säännös perustuslain 28 §:ssä, jossa eduskunta voi päättää edustajantoimen lakkaamisesta säännöksestä mainittujen edellytysten täyttyessä 2/3 enemmistöllä annetuista äänistä.

Ehdotetussa muodossa näyttää siltä, että tasavallan presidentin, valtioneuvoston jäsenten ja kansanedustajien osalta direktiiviehdotus on edellä esitetyiltä osin joko ristiriidassa tai ainakin vahvassa jännitteessä Suomen perustuslain nykyisen sääntelyn kanssa. Tältä osin voidaan toki keskustella siitä, onko perustuslakimme tältä osin sisällöllisesti asianmukainen rajoittaessaan keskeisten poliittisten toimijoiden osalta rikosoikeudellisen vastuun alaa tai luodessaan menettelyllisiä pidäkkeitä rikosvastuun toteuttamiselle heidän osaltaan. Kyse on kuitenkin tältä osin merkittävistä valtiosääntöratkaisuista, joita tulee valmistella kokonaisvaltaisesti ja ensisijaisesti valtiosääntöisistä lähtökohdista ja perustuslain muuttamista koskevat perustuslakivaliokunnan käytännössä omaksutut yleiset näkökohdat huomioon ottaen (ks. esim. PeVM 4/2018 vp, s. 3). Yleisesti voitaneen todeta, ettei yksittäisen direktiivin implementaation tulisi sellaisenaan edellyttää Suomen perustuslakiin kirjattujen ja suomalaiseen valtiosääntötraditioon vahvasti nojaavien valtiosääntöratkaisujen muuttamista.

Valtioneuvoston kannan mukaan ehdotukseen sisältyviä kriminalisointivelvoitteita on arvioitava jatkoneuvotteluissa. Valtioneuvoston mukaan rangaistavaksi säädettäviä tekoja koskevia ehdotuksia on tarpeen täsmentää. Valtioneuvosto ilmoittaa pitävänsä erittäin tärkeänä, että neuvotteluissa huolehditaan siitä, että rangaistavaksi säädettävät teot voidaan määritellä rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen edellyttämällä tavalla (s. 19). Pidän tätä osin valtioneuvoston kantaa, jossa korostetaan rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen (PL 8 §) kunnioittamista, valtiosääntöoikeudellisesti hyvin perusteltuna.

Valtioneuvosto toteaa kirjelmässään, 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 suomalaiseen oikeusjärjestelmään soveltuvalla tavalla säilyy. Oikeushenkilöä koskevat seuraamukset muilta kuin yhteisösakon 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 (s. 19). Pidän valtioneuvoston kantaa näiltäkin osin valtiosääntöoikeudellisesti perusteltuna.