Veli-Pekka Viljanen

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

Eduskunnan suuri valiokunta 15.11.2023

1. Perustuslakivaliokunnan päätelmät

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on antanut valtioneuvoston kirjelmän johdosta lausunnon PeVL 8/2023 vp. Olen ollut asiasta kuultavana perustuslakivaliokunnassa 20.10.2023 ja antanut asiasta kirjallisen asiantuntijalausunnon valiokunnalle. Perustuslakivaliokunnan lausunnossaan esittämä arvio direktiiviehdotuksen valtiosääntöoikeudellisista ongelmista vastaa pääosin omaa arviotani.

Perustuslakivaliokunta katsoo lausunnossaan, että direktiiviehdotusta ei tule hyväksyä nyt ehdotetussa muodossa (PeVL 8/2023 vp, kohta 13). Perustuslakivaliokunnan mielestä direktiiviehdotus on ristiriidassa perustuslain kanssa erityisesti tasavallan presidenttiä, valtioneuvoston jäseniä ja kansanedustajia ja toisaalta myös yleisemmin vaalikelpoisuuden menettämistä koskevan sääntelyn osalta. Valiokunta pitää säädösvalmistelun kannalta valtiosääntöisesti ongelmallisena valtioneuvoston kirjelmässä omaksuttua lähtökohtaa, jonka mukaan tämänkaltaiset perustuslailliset ristiriidat ratkaistaisiin yksittäisen direktiivin täytäntöönpanovaiheessa perustuslakia muuttamalla (PeVL 8/2023 vp, kohta 12).

Perustuslakivaliokunta korostaa yleisesti sitä, ettei yksittäisen direktiivin täytäntöönpanon tulisi sellaisenaan edellyttää Suomen perustuslakiin kirjattujen ja suomalaiseen valtiosääntötraditioon vahvasti nojaavien valtiosääntöratkaisujen muuttamista. Perustuslain tulee ohjata valtioneuvoston kannanmuodostusta EU-lainsäädännön valmistelussa, eikä päinvastoin. Valtioneuvoston on perustuslakivaliokunnan mukaan huolehdittava myös nyt arvioitavan direktiivin jatkovalmistelussa siitä, että direktiivi ei sisällä sääntelyä, joka on ristiriidassa perustuslain sääntelyn kanssa. Valiokunnan käsityksen mukaan direktiiviehdotusta on syytä jatkovalmistelussa kehittää ongelmallisiksi arvioiduissa sääntelykokonaisuuksissa kansallista liikkumavaraa sallivaksi direktiiviehdotuksen hyväksyttävän ja painavan päämäärän asettamissa puitteissa (PeVL 8/2023 vp, kohta 13).

2. Direktiiviehdotuksen valtiosääntöoikeudelliset ongelmat

Direktiiviehdotuksen hankalammin ratkaistavat valtiosääntöoikeudelliset 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. Kyse ei ole vain terminologisesta ongelmasta, jossa virkamieskäsitettä käytetään merkittävästi laajemmin kuin Suomen lainsäädännössä on vakiintuneesti tehty. Kyse on myös siitä, että meillä tasavallan presidentin rikosoikeudellista vastuuta on kavennettu perustuslain nimenomaisin säännöksin ja lisäksi valtioneuvoston jäsenten ja kansanedustajien rikosoikeudellisen vastuun toteuttamiselle on asetettu perustuslaissa merkittäviä ehtoja, jotka ovat vaikeasti yhteensovitettavissa direktiivin kanssa.

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 (PeVL 8/2023 vp, kohta 5).

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.

Ministerivastuuprosessin osalta saatetaan direktiivin 19 artiklan näkökulmasta 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 (ks. PeVL 8/2023 vp, kohdat 6-8).

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 (ks. PeVL 8/2023 vp, kohdat 9-11).

Lisäksi perustuslakivaliokunta pitää direktiiviehdotuksen 10 (vaikutusvallan kauppaaminen) ja 13 artiklaa (korruptiorikoksilla vaurastuminen) tavoitteiltaan sinänsä hyväksyttävinä, mutta perustuslain 8 §:n mukaisen rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen kannalta varsin tulkinnanvaraisia ja väljiä tunnusmerkkejä sisältävinä. Niitä koskevaa sääntelyä tulee valiokunnan mielestä jatkovalmistelussa pyrkiä täsmentämään (PeVL 8/2023 vp, kohdat 15-17).

3. Loppuarvio

Kokoavasti totean, että direktiiviehdotus on osin selvässä ristiriidassa Suomen perustuslain kanssa ja osin vähintään jännitteisessä suhteen useampaan Suomen perustuslain säännökseen. Yleisesti voitaneen todeta, ettei yksittäisen direktiivin implementaation tulisi sellaisenaan edellyttää Suomen perustuslakiin kirjattujen ja suomalaiseen valtiosääntötraditioon vahvasti nojaavien valtiosääntöratkaisujen muuttamista. Tasavallan presidentin oikeudellisen vastuun ulottuvuus sekä valtioneuvoston jäsenten ja kansanedustajien rikosoikeudellisen vastuun toteuttamisen edellytykset ovat merkittäviä valtiosääntöratkaisuja, joiden mahdollista muuttamistarvetta tulee arvioida kokonaisvaltaisesti ja ensisijaisesti valtiosääntöisistä lähtökohdista ja perustuslain muuttamista koskevat perustuslakivaliokunnan käytännössä omaksutut yleiset näkökohdat huomioon ottaen (esim. PeVM 4/2018 vp, s. 3). Sen vuoksi pidän perustuslakivaliokunnan kannanottoa, jonka mukaan direktiiviehdotusta ei tule hyväksyä ehdotetussa muodossa, valtiosääntöoikeudellisesti hyvin perusteltuna huolimatta siitä, että direktiiviehdotuksen perustavoitetta voidaan pitää tärkeänä ja kannatettavana. Nähdäkseni suuren valiokunnan tulisi omassa kannanotossaan valtioneuvoston kirjelmän johdosta nojautua tältä osin perustuslakivaliokunnan antamaan lausuntoon.

Veli-Pekka Viljanen

OTT, Valtiosääntöoikeuden professori, Turun yliopisto

sähköposti: veli-pekka.viljanen@utu.fi