EDUSKUNNAN OIKEUSASIAMIES

Eduskunnan suuri valiokunta

LAUSUNTO

EOAK/7057/2023

13.11.2023

Viite: Suuri valiokunta keskiviikko 15.11.2023 klo 12.30 / U 48/2023 vp / Lausuntopyyntö

VALTIONEUVOSTON U-KIRJELMÄ EDUSKUNNALLE EHDOTUKSESTA EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON DIREKTIIVIKSI KORRUPTION TORJUMISEKSI

Suuri valiokunta on pyytänyt eduskunnan oikeusasiamiehen kirjallista lausuntoa valtioneuvoston kirjelmässä U 48/2023 vp käsitellystä Euroopan komission ehdotuksesta parlamentin ja neuvoston direktiiviksi korruption torjunnasta.

Direktiiviehdotus on annettu osana laajaa Euroopan unionin korruption torjuntaa tehostavaa pakettia (nk. EU:n korruptiopaketti), johon sisältyy asiaa käsittelevä tiedonanto (JOIN(2023)12 final) sekä ehdotus yleisen ulko- ja turvallisuuspoliittisen (YUTP) pakotevälineistön laajentamisesta kattamaan vakavat korruptiotapaukset.

Pyydettynä lausuntonani totean seuraavan.

Yleistä

On luonnollisesti kannatettavaa, että korruptiorikosten torjunnassa pyritään tehokkuuteen kaikkialla unionin jäsenmaissa ja myös sidosryhmämaissa. Korruptiorikokset ja niiden vaikutukset ovat usein rajat ylittäviä. Esimerkiksi käynnissä olevaan Ukrainan avustamiseen, joka saattaa jatkua vuosia tai vuosikymmeniä, liittyy varjopuolena korruption mahdollisuuksia toiminnan eri vaiheissa jo senkin takia, että sodan ja jälleenrakentamisen olosuhteissa esimerkiksi tavaran normaalin hävikin ja korruptiosta johtuvan hävikin erottaminen toisistaan saattaa olla vaikeaa. Myös poikkeusoloihin usein liittyvä salassapito vaikeuttaa korruption torjuntaa, koska kaikkia tietoja

avustusten laadusta ja määrästä tai edes niiden hankintakanavista ja kuljetusreiteistä ei aina voida avata julkiseen tarkasteluun.

Kuten valtioneuvosto on U-kirjelmässään todennut, korruption torjunnassa tarvitaan myös muita kuin rikosoikeudellisia keinoja. Käytännössä tehokkainta on usein valvonta, jonka keskeisenä osana on viranomaisvalvonnan ohella myös julkisuuden kautta toteutuva valvonta sekä mahdollisuus whistle blower -toimintaan organisaation sisältä. Myös yksikertaiset rakenteelliset asiat kuten mahdollisimman pitkälle viety asiakirjajulkisuus, kollegiaalinen päätöksenteko ja esittelijäjärjestelmä helpottavat käytännössä korruption torjuntaa.

Suomen lainsäädännön kannalta direktiiviehdotuksessa on U-kirjelmässä todetuin tavoin merkittäviä huolellista arviointia ja neuvotteluaktiivisuutta edellyttäviä kysymyksiä, joista keskeisimmät liittyvät nähdäkseni laillisuusperiaatteen merkityksen oikeasuhtaiseen painottamiseen, oikeushenkilöiden rangaistusvastuuseen, valtioneuvoston jäsenten ja kansanedustajien asemaan sekä myös itsepesun rangaistavuuteen.

Olen antanut lakivaliokuntaan asiantuntijalausunnon EOAK/6183/2023 kysymyksessä olevassa asiassa. Tutustuttuani nyt myös lakivaliokunnan lausuntoon LaVL 13/2023 vp totean, että lausunnon ja U-kirjelmän painotukset eivät kaikilta osin vastaa omaa käsitystäni:

> - Perustuslakia ei ole syytä muuttaa yksittäisen direktiivin takia. Tasavallan presidentin, ministerin ja kansanedustajien rikosvastuun osalta perustuslain säännösten tarkasteluun olisi kuitenkin muitakin, yleisempiä syitä, kuin vain nyt kysymyksessä oleva direktiivi.
>
> - Itsepesun kriminalisointiin liittyvissä kannanotoissa annetaan nähdäkseni liian suuri merkitys jälkiteon rankaisemattomuutta koskevalle opille. Lisäksi asia U-kirjelmässä yhdistetään harhaanjohtavin painotuksin kaksoisrangaistavuuden kieltoon (ne bis in idem).
>
> - Vaikutusvallan kauppaamisen kriminalisointi laillisuusperiaatteen edellyttämällä täsmällisyydellä nähdään Suomessa perusteettoman vaikeana hankkeena[1].
>
> - Kaikkea mitä voidaan nimittää ”kruununtodistajajärjestelmäksi”, ei tulisi suoralta kädeltä torjua.

Myös perustuslakivaliokunta on antanut asiasta lausunnon PeVL 8/2023 vp. Perustuslakivaliokunta on pitänyt (kohta 3) valtioneuvoston tavoin perusteltuna pyrkiä siihen, että jäsenvaltioiden rikoslainsäädäntö on ajantasaista ja riittävän kattavaa. Nähdäkseni kattavuudella tarkoitetaan direktiiviehdotuksessa sitä, että rikosvastuu ulottuu myös yhteiskunnan huipulle. Suomessa kattavuuden saavuttaminen ei ole mahdollista, mikäli

[1] Hallintovaliokunnan antaman lausunnon (HaVL 19/2023 vp, s. 4) mukaan vaikutusvallan kauppaamisen rangaistavaksi säätämisellä on tärkeä rooli erityisesti rajat ylittävän korruptiorikollisuuden ja kansainväliseen liiketoimintaan liittyvän korruptiorikollisuuden torjunnassa.

perustuslain muuttaminen suljetaan toimenpidemahdollisuuksien ulkopuolelle. Toisaalta pidän tärkeänä sitä perustuslakivaliokunnan korostamaa näkökohtaa, ettei yksittäisen direktiivin täytäntöönpanon tulisi sellaisenaan edellyttää Suomen perustuslakiin kirjattujen ja suomalaiseen valtiosääntötraditioon vahvasti nojaavien valtiosääntöratkaisujen muuttamista.

Oikeushenkilöiden rangaistusvastuu

Komission ehdotuksen tavoitteena on varmistaa, että kaikki tahallisen korruption muodot kriminalisoidaan kaikissa jäsenvaltioissa ja että myös oikeushenkilöt voidaan saattaa vastuuseen näistä rikoksista. Direktiiviehdotuksen 16 artiklan säännöksessä noudatetaan muissakin EU:n instrumenteissa esiintyvää vakiomuotoilua, jonka mukaan jäsenvaltiot velvoitetaan varmistamaan, että oikeushenkilöt voidaan saattaa vastuuseen direktiivissä tarkoitetuista rikoksista. Vastuun ei edellytetä olevan yksinomaan rikosoikeudellista.

Oikeushenkilön käsite on direktiiviluonnoksen 2 artiklassa määritelty seuraavasti:

> "…'legal person' means any entity having legal personality under the applicable national law, except for States or public bodies in the exercise of State authority and for public international organisations."

EU-oikeudellisten instrumenttien implementoinnin yhteydessä nousee usein esille se seikka, että Suomessa esimerkiksi valtion tai kuntien viranomaiset, virastot tai laitokset eivät yleensä ole erillisiä oikeushenkilöitä toisin kuin monissa Euroopan maissa[2]. Myös EU:n omat virastot ovat usein itsenäisiä oikeushenkilöitä kuten esimerkiksi U-kirjelmässäkin mainitut Eurojust ja Europol. Direktiiviluonnokset on yleensä - ja myös nyt kysymyksessä olevassa tapauksessa - laadittu sen käsityksen pohjalta, että esimerkiksi julkiset laitokset olisivat itsenäisiä oikeushenkilöjä eivätkä siis osa kuntaa, valtiota tai muuta julkisyhteisöä.

Edellä todettu tarkoittaa sitä, että mikäli Suomessa esimerkiksi Säteilyturvakeskuksen, Valtorin, Palkeiden, Senaatti-kiinteistöjen tai Puolustuskiinteistöjen toiminnassa esiintyisi korruptiota, jonka johdosta tulisi tuomittavaksi direktiiviehdotuksessa tarkoitettu yhteisösakko, sakko tuomittaisiin valtion maksettavaksi. Sakko tuomittaisiin ja perittäisiin valtion varoista valtiolle itselleen.

Esimerkiksi Suomen Pankki ja Kansaneläkelaitos ovat kuitenkin valtiosta erillisiä oikeushenkilöitä, joten niille tuomittava direktiivissä tarkoitettu yhteissakko olisi siis ainakin teoriassa mahdollinen seuraamus. Myös kunnille ja hyvinvointialueille yhteisösakko voitaisiin tuomita.

---

[2] Ks. tältä osin esim. lausuntoni EOAK/4731/2021.

Esimerkiksi EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen täytäntöönpanotyöryhmän (TATTI) mietinnössä (Mietintöjä ja lausuntoja 35/2017 OM) on arvioitu perusteellisesti seikkoja, joiden pohjalta on päädytty siihen, ettei tietosuoja-asetukseen perustuvia taloudellisia sanktioita Suomessa määrätä julkisyhteisöille. Työryhmän toteamat näkökohdat ovat relevantteja myös nyt kysymyksessä olevassa asiayhteydessä. Esimerkiksi pienen kunnan varoihin kohdistuvan korruption rankaiseminen yhteisösakolla, jonka maksaminen välillisesti saattaisi johtaa jopa siihen, että kaikkien kuntalaisten veroäyriä nostettaisiin, ei vaikuta oikeudenmukaiselta järjestelyltä.

Valtioneuvoston kanta, jonka mukaan oikeushenkilöä koskevat seuraamukset muilta kuin yhteisösakon määrää koskevin osin, tulisi pitää harkinnanvaraisina, vaikuttaa edellä todettua taustaa vasten perustellulta.

Kiinnitän tässä yhteydessä huomiota myös siihen, että oikeushenkilöitä koskevien säännösten valmistelussa EU-tasolla ei aina havaita sitä, että säätiöt[3] eivät ole yhteisöjä vaan oma oikeushenkilötyyppinsä (omaisuusmassa). Nyt kysymyksessä olevassa asiayhteydessä tällä erottelulla saattaa olla merkityksensä esimerkiksi direktiiviehdotuksen 17 artiklan 2 a) kohdan mahdollisen soveltamisen kannalta. Mainittu kohta sisältää velvoitteen säätää artikloissa 7–14 määritellyistä teoista oikeushenkilölle määrättävän sakon enimmäisrangaistuksen vähimmäismääräksi tietty osuus oikeushenkilön liikevaihdosta. Säätiöillä ei kuitenkaan yleensä ole tilinpäätöksessä määriteltyä liikevaihtoa samaan tapaan kuin yhtiöillä ja muilla taloudellisilla yhteisöillä. Säätiöiden varallisuusasema on tästä huolimatta kuitenkin usein niin vahva, että suurenkin yhteisösakon tuomitseminen saattaisi vakavissa korruptiotapauksissa olla perusteltua.

Tuon tässä yhteydessä esiin myös sen, että korruptioherkimpiä julkishallintoon kytkeytyviä rakenteita edustavat Business Finland Oy -tyyppiset ratkaisut[4]. Myös valtion liikelaitokset ovat laillisuusvalvonnan näkökulmasta tässä suhteessa ongelmallisia. Apulaisoikeusasiamies Pasi Pölönen on Senaatti-kiinteistöjä koskeneessa ratkaisussaan EOAK/6421/2020 todennut tähän liittyen seuraavaa:

> ”Oikeusasiamiehellä on keskeinen rooli oikeusvaltioperiaatteen turvaamisessa. Oikeusvaltioperiaatteen turvaaminen kytkeytyy oikeusasiamiehen toimintaedellytysten turvaamiseen. Niiden kannalta on keskeistä, ettei julkisia tehtäviä jäisi oikeusasiamiehen valvontavallan ulkopuolelle, ja että kaikkien julkisten tehtävien sisältö määriteltäisiin laissa ja asianmukaisesti annetuissa alemmissa säädöksissä niin, että tehtävien laillisuutta voidaan myös käytännössä valvoa.”

[3] Tarkoitan tässä ”foundation” ja ”Stiftung” -tyyppisiä säätiöitä enkä siis ”trust”- tai ”Treuhand” -tyyppisiä järjestelyjä, joita Suomessa usein kutsutaan harhaanjohtavasti säätiöiksi.

[4] Ks. apulaisoikeusasiamies Pasi Pölösen ratkaisu EOAK/883/2018.

Kun arvioidaan direktiivin soveltamisalan kattavuutta kotimaisiin oikeushenkilöihin, on syytä pohtia myös sitä, miten direktiiviehdotuksen edellä siteeratun määritelmän jälkimmäinen osa *”except for States or public bodies in the exercise of State authority”* sopii kotimaiseen jaotteluun, joka perustuu julkisen vallan käyttämisen sekä julkisen hallintotehtävän ja julkisen tehtävän käsitteisiin. Perustuslaissa käytetään eri yhteyksissä sekä julkisen tehtävän (108, 109 ja 111 § sekä 118:n 3 momentti) että julkisen hallintotehtävän (124 §) käsitteitä. Perustuslain 108 ja 109 §:ssä säädetyn mukaisesti eduskunnan oikeusasiamiehen ja valtioneuvoston oikeuskanslerin toimivalta määräytyy osin julkisen tehtävän käsitteen kautta. Korruption torjunnan ja ehdotetun direktiivin oikeushenkilöllisen soveltamisalan kannaltakin mainittujen käsitteiden erottelulla näyttäisi olevan merkitystä.

Kansanedustajat, ministerit, tasavallan presidentti ja korkean tason virkamiehet

Direktiiviehdotuksen 2 artiklan mukaan myös tasavallan presidenttiä, ministereitä ja kansanedustajia pidettäisiin direktiivissä virkamiehinä ja samalla myös direktiiviehdotuksessa tarkoitettuina korkean tason virkamiehinä. Korkean tason virkamiehen käsite liittyisi ehdotuksen mukaisiin raskauttaviin asianhaaroihin (18 ja 28 artiklat), ennaltaehkäiseviin toimenpiteisiin (3 artikla) ja tiedonkeruuseen (25 artikla).

Voimassa olevan rikoslain mukaan kansanedustaja ei voi syyllistyä rikoslain 40 luvussa tarkoitettuun virkarikokseen. Kansanedustajat eivät ole virkamiehiä, eikä rikosoikeudellinen virkavastuu ulotu kansanedustajiin. Kansanedustajia koskevat lahjusrikossäännökset ovat itsenäisinä säännöksinään rikoslain 40 luvun 4 ja 4 a §:ssä. Lisäksi rikoslain 40 luvussa 8 ja 8 a §:ssä on säännökset Euroopan unionin varojen väärinkäytöstä kansanedustajana[5]. Perustuslain 30 §:n säännös rajoittaa kansanedustajien syyttämistä muistakin rikoksista, jos kysymys on valtiopäivillä lausutuista mielipiteistä tai asian käsittelyssä noudatetusta menettelystä. Muissa kuin kansanedustajan toimessa tehdyistä rikoksista kansanedustajan rikosvastuu on normaali, joskin perustuslain 30 § asettaa rajoituksia vapauteen kohdistuvien pakkokeinojen käytölle.

Mikäli korruptiota halutaan torjua laaja-alaisesti ja jopa globaalisti, on syytä pohtia, miksei Suomessa tarvittaisi vastaavia kansanedustajia koskevia korruptiosäännöksiä, joita komissio pitää yleisesti tarpeellisina. Muutoinkin kansanedustajien rikosvastuun ja syytteen nostamista koskevien menettelyjen kansallisen tason kokonaisarviointi olisi perusteltua.

Perustuslain 116 §:n mukaan syyte valtioneuvoston jäsentä vastaan voidaan päättää nostettavaksi ns. ”ministerivastuurikoksesta”, jos tämä tahallaan tai törkeästä huolimattomuudesta on olennaisesti rikkonut ministerin tehtävään kuuluvat velvollisuutensa tai menetellyt muutoin virkatoimessaan selvästi lainvastaisesti. Säännöksen soveltamisalan

[5] Rikoslain 40 luvun kansanedustajia koskevat säännökset eivät kuitenkaan näytä kattavan kaikkea ehdotuksen 9 artiklassa kuvattua menettelyä.

ulkopuolelle jäävät sellaiset teot ja laiminlyönnit, jotka eivät kuulu virkatoimien piiriin (vrt. PeVM 6/1998 vp, s. 10/I). Virkatoimiksi on luettu esimerkiksi ministerin tässä asemassaan päätöksentekoa edeltävissä valmisteluvaiheissa suorittamat toimet (PeVM 14/1953 vp, PeVM 11/1960 vp ja PeVM 16/1981 vp). Virkatoimiksi on myös katsottu esimerkiksi sellaiset varsinaisia ratkaisuja valmistelevat toimet, jotka ovat vain käytännön vakiinnuttamia tai asian laadun sanelemia. Ministerin toiminnan virkatoimiluonteen kannalta on pidetty merkityksettömänä, johtaako toiminta aikanaan ratkaisuihin (PeVM 5/1993 vp).

Perustuslain 116 §:ään ei sisälly erillistä rangaistussäännöstä. Rangaistuksen määrääminen edellyttää siten muuhun lainsäädäntöön, käytännössä rikoslain virkarikoksia sääntelevään 40 lukuun, sisältyvää rangaistussäännöstä. Rikoslain 40 luvun 11 §:n 1 momentin 2 kohdan ja 12 §:n mukaan kyseisen luvun säännöksiä sovelletaan myös valtioneuvoston jäseneen. Toisin sanoen perustuslain 116 § ei yksinään riitä tuomitsemisen perusteeksi, vaan se edellyttää muualla lainsäädännössä olevaa tunnusmerkistöä, jonka perusteella voidaan osoittaa valtioneuvoston jäsenen menetelleen velvollisuuksiensa vastaisesti.

Olen perustuslakivaliokunnalle 23.11.2020 antamassani lausunnossa EOAK/7293/2020 nostanut esille perustuslain 116 §:n tulkintaan liittyviä epäselvyyksiä ja ongelmia. Kysymyksessä oleva direktiiviehdotus asettaa ministerivastuujärjestelmän rakenteelle paineita, ja järjestelmän kriittinen kokonaisarviointi olisi muutoinkin perusteltua. Käytännön esimerkit kansainvälisestä kaupasta osoittavat, että merkittäviä korruptioepäilyjä saattaa esiintyä myös ministeritasolla[6].

Tasavallan presidentin rikosoikeudellinen vastuu rajoittuu perustuslain 113 §:n mukaan maanpetosrikoksiin, valtiopetosrikoksiin ja rikoksiin ihmisyyttä vastaan. Tasavallan presidenttiä ei siis voida saattaa rikosoikeudelliseen vastuuseen esimerkiksi korruptiorikoksesta. Kansainväliset esimerkit siitä, minkälaisia presidenttejä maailmalla on, antaisivat kuitenkin aihetta tasavallan presidentin rikosoikeudellisen vastuun laajuuden yleisemmälle arvioinnille.

Kuten U-kirjelmässä on todettu (s. 3), aikaisempien korruption vastaisten instrumenttien kansalliset täytäntöönpanoerot aiheuttavat esteitä eri jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten yhteistyölle. EU:n korruptiopaketin, jonka osa direktiiviehdotus on, tarkoituksena on nimenomaan poistaa näitä esteitä muun muassa jäsenvaltioiden lainsäädäntöä lähentämällä.

Direktiiviehdotuksen 19 artikla tähtää kaikenlaisten rikosvastuun välttämiseen johtavien erityisjärjestelyjen poistamiseen korruptiotapauksissa. Kansanedustajia, ministereitä ja tasavallan presidenttiä koskevat kansalliset erityissäännökset näyttäisivät kuuluvan 19

[6] https://syyttajalaitos.fi/-/patrian-panssariajoneuvokaupasta-kroatiaan-lahjusrikossyytteita, https://syyttajalaitos.fi/-/patrian-panssariajoneuvokaupasta-sloveniaan-lahjus-ja-yritysvakoilusyytteita

artiklassa tarkoitettuihin järjestelyihin, jotka siis 19 artiklan perusteella tulisi voida poistaa tehokkaalla ja avoimella prosessilla.

Neuvottelukanta, jonka mukaan kansanedustajat, ministerit ja tasavallan presidentti tulisi voida kansallisen liikkumavaran puitteissa jättää direktiiviehdotuksessa tarkoitettujen kriminalisointivelvoitteiden ulkopuolelle, saattaa pelkästään nyt puheena olevaa direktiiviehdotusta silmällä pitäen olla sinänsä perusteltu. Toisaalta heidän rikosvastuunsa ja sen toteuttamista koskevien menettelyjen kansallisen tason kokonaisarviointi olisi mielestäni muutoinkin perusteltua.

U-kirjelmässä on todettu, että Suomessa valtionhallinnon ylimmän johdon virkamiehillä tarkoitetaan lähtökohtaisesti virkamieslain 26 §:n 1–4 kohdassa lueteltuja virkamiehiä, ja siis ainakin lainkohdassa tarkoitetut virkamiehet olisivat direktiiviehdotuksessa tarkoitettuja korkean tason virkamiehiä. Myös esimerkiksi ylimmät tuomarit, oikeusasiamies ja apulaisoikeusasiamies, vaikka he eivät ole virkamieslain 26 §:n 1–4 kohdassa mainittuja virkamiehiä, ilmeisesti kuuluisivat direktiiviehdotuksen mukaisiin korkean tason virkamiehiin. Myös heidän rikosvastuunsa toteuttamiseen liittyy perustuslain tasoista sääntelyä.

Direktiiviehdotuksessa mainitaan korkean tason virkamiehinä myös *”members of Supreme Audit Institutions”.* Suomessa ei kuitenkaan ole esimerkiksi EU:n tilintarkastustuomioistuimen kaltaista korkeaa instituutiota, joten epäselväksi jää missä määrin direktiiviehdotuksessa käytetty ilmaisu voisi koskea esimerkiksi Valtiontalouden tarkastusviraston henkilökuntaa.

Vaikutusvallan kauppaaminen

Direktiiviehdotuksen 10 artiklassa säädettäisiin vaikutusvallan kauppaamisesta. Vaikutusvallan kauppaamisen kriminalisointi on ollut Suomessa varsin hidasta ja vaikeaa. Hyväksyessään hallituksen esityksen HE 79/2010 vp pohjalta lahjontaa koskevien säännösten muutoksia eduskunta sisällytti U-kirjelmässäkin mainituin tavoin vastaukseensa (EV 373/2010 vp) lausuman, jossa se edellytti, että hallitus ryhtyy kiireellisesti valmistelemaan lainsäädäntöehdotusta vaikutusvallan väärinkäytön kriminalisoimiseksi. Hanke on lausumasta huolimatta edennyt hyvin hitaasti, ja Suomi on jo kuusi kertaa joutunut ilmoittamaan Euroopan neuvoston pääsihteerille lahjontaa koskevan Euroopan neuvoston rikosoikeudellisen yleissopimuksen lisäpöytäkirjaan ja yleissopimukseen tehdyn varauman jatkamisesta.

Oikeusministeriössä vaikutusvallan väärinkäytön kriminalisointia on pidetty haasteellisena laillisuusperiaatteeseen kuuluvan täsmällisyysvaatimuksen kannalta. Verrokkimaissa vastaavia ongelmia ei tietääkseni ole ilmennyt. Sama oikeusministeriössä koettu ongelmallisuus on toistettu myös nyt kysymyksessä olevassa U-kirjelmässä sivulla 17, jossa on todettu direktiiviehdotuksen osalta, että ”siihen sisältyy elementtejä, jotka eivät vaikuta täysin vastaavan laillisuusperiaatteen mukaisia tarkkarajaisuusvaatimuksia.”

Olen 7.4.2015 antanut lausuntoni (Dnro 1506/5/15) lahjusrikoksia koskevien säännösten eräitä muutostarpeita käsitelleen työryhmän mietinnöstä (OMML 9/2015) ja todennut jo silloin vaikutusvallan kauppaamisesta ja laillisuusperiaatteen vaatimuksista seuraavaa:

> ”Ottaen huomioon EIS 7 artiklan tulkintakäytäntö, ja se, että vastaava kriminalisointi on saatu aikaiseksi mietinnössä mainituissa vertailumaissa, sekä se, että Suomessa käydään toistuvasti keskustelua niin sanotusta rakenteellisesta korruptiosta tai `hyvä veli – verkostoista´, katson, että oikeusministeriössä olisi perusteltua jatkaa lainvalmistelua siten, että Suomen ei enää tarvitsisi tehdä viidettä ilmoitusta yleissopimuksen varauman jatkamisesta.”

Apulaisoikeusasiamies Pasi Pölönen on 23.11.2022 antanut oikeusministeriölle vaikutusvallan väärinkäytön kriminalisointia koskeneen lausunnon EOAK/6112/2022, joka sisältää ehdotuksen uudeksi rikoslain 16 luvun 14 c §:ksi (vaikutusvallan väärinkäyttörikos) perusteluineen. Ehdotus täyttäisi nähdäkseni direktiiviehdotuksen mukaisen kriminalisointivelvoitteen ja laillisuusperiaatteen asettamat vaatimukset.

Vaikka Suomi usein nähdään korruption vähäisen esiintyvyyden johdosta tietynlaisena mallimaana, lainsäädännön tasolla emme kuitenkaan yllä korruptiontorjunnan kärkimaiden joukkoon. Vaikeudet vaikutusvallan väärinkäytön kriminalisoinnissa ovat hyvä esimerkki siitä, ettei kehitys korruption torjunnan alalla aina etene Suomessa samaan tahtiin kuin verrokkimaissa.

Itsepesu

U-kirjelmän sivulla 13 on käsitelty jälleen kerran itsepesun kriminalisoinnin ongelmallisuutta Suomessa. Kuten sanotulla sivulla mainittujen lainvalmisteluasiakirjojen määräkin osoittaa, konkurrenssitilanteita koskeva jälkiteko-oppi, joka nähdäkseni on vain rikoslain yleisiin oppeihin liittyvä oikeudellinen näkemys ja tulkinta, on jostain syystä korotettu lainvalmistelussa hyvin keskeiseen asemaan, ja sen pohjalta Suomessa on päädytty pitkään itsepesun kriminalisoinnin viivyttämiseen.

Useimmissa muissa maissa itsepesun kriminalisointiin ei näyttäisi liittyvän vastaavia periaatteellisia ongelmia kuin Suomessa, enkä ole vakuuttunut siitä, että kysymys Suomessakaan olisi sellaisesta Suomen rikosoikeusjärjestelmän perusteisiin kuuluvasta seikasta, jonka perusteella itsepesun kriminalisoinnista pitäisi tehdä kynnyskysymys nyt kysymyksessä olevaa direktiiviehdotusta koskevissa neuvotteluissa.

Toisin kuin U-kirjelmässä (s. 17) on katsottu, en lähtisi siitä, että itsepesun kriminalisoinnissa olisi välttämättä lainkaan kysymys ne bis in idem -tilanteesta muutoin kuin silloin, kun itsepesua koskeva syyte käsiteltäisiin sen jälkeen, kun päätekoa koskeva syyte olisi jo lainvoimaisesti ratkaistu, ja tekojen väitettäisiin kuuluvan yhden ja saman historiallisen tapahtumainkulun (oikeusvoimapiiri) piiriin (sama teko). Viittaukset

mainittua periaatetta koskeviin perustuslakivaliokunnan kannanottoihin vaikuttavat jossain määrin harhaanjohtavilta tässä yhteydessä. Jos päätekoa ja itsepesua koskevat syytteet käsiteltäisiin samassa oikeudenkäynnissä, kuten epäilemättä yleensä tapahtuisi, ne bis in idem -sääntö olisi kokonaan merkityksetön.

Korkeimman oikeuden ratkaisusta KKO 2023:55 (kohta 12 ja siinä viitatut ratkaisut) ilmenevin tavoin asioiden (idem) samuuden arviointi on ihmisoikeustuomioistuimen käytäntöä vastaavasti tehty vertaamalla aikaisemmassa lainvoimaisessa ratkaisussa kuvattua tosiseikastoa myöhemmin esitetyn syytteen perusteena oleviin tosiseikkoihin. Ratkaisevaa on katsottu olevan, koskevatko syytteissä esitetyt teonkuvaukset samoja tosiseikkoja, kun taas sillä, miten teko on aikaisemmassa syytteessä tai tuomiossa rikosoikeudellisesti luokiteltu, ei ole ollut tässä yhteydessä merkitystä. Lähtökohtana on siis ollut syytteiden teonkuvauksiin sisältyvien historiallisten tapahtumainkulkujen vertailu. Kysymys on ”samasta teosta”, jos syyte on koskenut viime kädessä yhtä ja samaa tosielämän tapahtumaa tai menettelyä kuin jo annettu lainvoimainen tuomio. Erityistä merkitystä on annettu tekijän, tekoajan ja tekopaikan samuudelle. Myös teon kohteelle ja sille, onko toiminta ollut jatkuvaa tai toistuvaa, on annettu arvioinnissa merkitystä (KKO 2015:82, kohta 16 ja siinä viitattu ratkaisu).

Lakivaliokunta on aikaisemminkin, esimerkiksi rahanpesudirektiivin neuvotteluvaiheessa suhtautunut varsin kriittisesti direktiiviehdotuksen sisältämään itsepesua koskevaan velvoitteeseen. Valiokunta on 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). On sinänsä ymmärrettävää, jos samalla linjalla halutaan edellä toteamastani huolimatta edelleen pysyä. Pidän väljempääkin kantaa kuitenkin oikeudellisesti mahdollisena.

Muita huomioita

Kuten U-kirjelmässä on todettu (s. 10) oikeudenhoidon resurssien riittävyyden turvaaminen palvelee myös korruptiontorjuntaa. Pidän tärkeänä, että tämä seikka on tiedostettu tässäkin yhteydessä.

Direktiiviehdotus sisältää useita artikloja, joiden voidaan arvioida edellyttävän muutoksia Suomen lainsäädäntöön. Muutoksissa olisi kysymys rikoslain soveltamisalan henkilöllisestä laajentamisesta sekä muutoksista rangaistavaa toimintaa kuvaaviin tunnusmerkistöihin, rangaistustasoihin ja vanhentumisaikoihin. Muutokset eivät välttämättä parhaalla mahdollisella tavalla sopisi rikoslain systematiikkaan tai rangaistusasteikkoja koskevaan logiikkaan. Toisaalta EU-taustainen rikosoikeus on jo muutenkin monin

paikoin rikkonut rikoslain systemaattista eheyttä esimerkiksi terrorismia koskevien säännösten osalta.

Direktiiviehdotuksen 18(2)(a)(i) artiklan mukaan rangaistusta lieventävänä seikkana tulee 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.

Kiinnitän tässä yhteydessä huomiota siihen, että itsepesun rangaistavuuden ohella Suomessa on, monista muista länsimaista poiketen, perinteisesti vastustettu kaikkea sellaista, joka voisi johtaa siihen, että rikoksesta epäilty voisi saada hyötyä siitä, että hän paljastaa muiden rikoksia. Oikeusministeriössä, ja tässä tapauksessa myös jo annetussa lakivaliokunnan lausunnossa (s. 8), tähän viittaavia hankkeita nimitetään ”kruununtodistajajärjestelmäksi”, johon suhtaudutaan torjuvasti. Ongelmana on nähty joitakin ”periaatteellisia” syitä ja se, että tällaiseen järjestelyyn voi liittyä annettujen tietojen oikeellisuuteen liittyviä ongelmia.

Totean, että tietojen oikeellisuuteen liittyviä ongelmia liittyy aina niihin käytännössä tavallisiin tilanteisiin, joissa kanssasyytettyjen kertomuksia käytetään näyttönä. Riittävän näytön hankkiminen ja esittäminen on aina esitutkintaviranomaisen ja syyttäjän tehtävä. Direktiiviehdotuksessa tarkoitetut tiedot voivat olla hyvin tärkeitä esimerkiksi tutkinnan suuntaamisen kannalta. Tuomitsemiseen vaadittavan näytön riittävyydestä puolestaan päättää aina tuomioistuin. Mielestäni tähänkään direktiiviehdotukseen ei tulisi suhtautua kategorisen torjuvasti.

Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijäneuvos Jarmo Hirvonen

Asiakirja on hyväksytty sähköisesti asianhallintajärjestelmässä.