Prof. Sakari Melander
15.11.2023

Eduskunnan suurelle valiokunnalle

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.

Asian valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin lähtökohdat

1. Eduskunnan perustuslakivaliokunnan vakiintuneen lausuntokäytännön mukaan Suomen perustuslaissa turvatut perusoikeudet ovat merkityksellisiä myös EU-sääntelyn valmistelussa (esim. PeVL 53/2022 vp, 5 kohta, PeVL 15/2017 vp, s. 4 ja PeVL 9/2017 vp, s. 5–6). Valiokunnan mukaan on selvää, että Suomen perustuslain tulee ohjata valtioneuvoston kannanmuodostusta EU-lainsäädännön valmistelussa (esim. PeVL 8/2023 vp, 13 kohta, PeVL 53/2022 vp, 5 kohta, PeVL 1/2022 vp, 24 kohta, PeVL 23/2018 vp, s. 4 ja PeVL 20/2017 vp, s. 6). Nämä näkökohdat ovat merkityksellisiä direktiiviehdotusta arvioitaessa. Lisäksi on syytä todeta, että koska kysymys on

EU:ssa annettavan direktiivin valmistelusta, direktiiviehdotuksen arvioinnissa on kiinnitettävä huomiota EU:n perusoikeuskirjasta seuraaviin vaatimuksiin. Direktiiviehdotusta voidaan pitää useassa suhteessa merkityksellisenä perustuslain kannalta. Kysymys on yhtäältä perustuslaissa (731/1999) säädetyistä tasavallan presidenttiä, valtioneuvoston jäsentä ja kansanedustajaa koskevasta rikosvastuuta ja sen toteuttamista koskevasta sääntelystä sekä perustuslain 8 §:ssä tarkoitetun rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen asettamista vaatimuksista.

Direktiiviehdotuksen tavoite

2. 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).

3. 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).

4. 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.

5. Korruption vastaisia toimia voidaan selvästi pitää tärkeinä, koska korruptio kohdistuu oikeusvaltion toimintaan ja heikentää sitä (ks. myös PeVL 8/2023 vp, 3 kohta). Unionin tasoisia korruption vastaisia toimia voidaan lähtökohtaisesti pitää perusteltuina, koska korruptio heikentää jäsenvaltioiden välistä luottamusta toistensa järjestelmiin, minkä lisäksi korruptiolla on negatiivisia vaikutuksia esimerkiksi kansainväliseen kauppaan (ks. myös LaVL 16/2002 vp, s. 2/I, LaVL 6/2021 vp, s. 7 ja LaVL 13/2023 vp, s. 3–4). Yleisesti voidaan myös todeta olevan tärkeää, että unionin jäsenvaltioiden korruptiota koskeva rikoslainsäädäntö on ajantasaista ja riittävän kattavaa (peVL 8/2023 vp, 3 kohta). Direktiiviehdotuksen tavoitteisiin voidaan nähdäkseni käsiteltävänä olevan U-kirjelmän sisältämän valtioneuvoston kannan tavoin suhtautua lähtökohtaisesti myönteisesti. Vaikka direktiiviehdotuksen tavoitteet näin ovat kannatettavia ja hyväksyttäviä, tämä ei kuitenkaan suoraan merkitse, että muutosdirektiiviehdotuksen sisältämiin muutoksiin tulisi kaikilta

osin suhtautua varauksetta, erityisesti sen jäljempänä sisältämät tietyt ongelmalliset velvoitteet huomioon ottaen.

Määritelmät sekä erioikeudet ja koskemattomuus

6. 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. Direktiivin sisältämä virkamiehen määritelmä kattaisi myös valtioneuvoston jäsenet (U-kirjelmä, s. 11 ja PeVL 8/2023 vp, 4 kohta), joskin on huomattava, että direktiiviehdotuksen määritelmiä koskeva sääntely on näiltä osin sanamuodoiltaan osin epäselvä (PeVL 8/2023 vp, 4 kohta). 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).

7. Direktiiviehdotuksen 19 artikla sisältää erioikeuksia tai immuniteettia 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 koskea ”parlamentin jäseniä ja muita virkamiehiä”.

8. Direktiiviehdotuksen määritelmiä koskeva sääntely vaikuttaa sen rikosoikeudellisten velvoitteiden soveltamisalaan, minkä vuoksi sitä on arvioitava perustuslain 8 §:ssä ja EU:n perusoikeuskirjan 49 artiklassa tarkoitetun rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen asettamien vaatimusten kannalta (rikosoikeudellisesti merkityksellisen soveltamisalasääntelyn suhteesta laillisuusperiaatteeseen ks. PeVL 33/2010 vp, s. 2–3). Lisäksi ehdotettua sääntelyä on arvioitava perustuslain muun sääntelyn kannalta. Tasavallan presidentti, valtioneuvoston jäsenet tai kansanedustajat eivät ole virkasuhteessa ja heidän rikosoikeudellinen vastuunsa määräytyy perustuslain 113 §:n, 114–116 §:n ja 30 §:n mukaan. Lisäksi on 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). Eduskunnan perustuslakivaliokunnan kansanedustajia koskevia rikossäännöksiä koskevassa lausuntokäytännössä sääntelyn täsmällisyyteen on kiinnitetty erityistä huomiota (PeVL 68/2010 vp, s. 5–6). Valiokunnan käytännössä on myös todettu, että perustuslaista ei aiheudu estettä säätää edustajantoimen hoitamisen kannalta moitittavia kansanedustajan menettelyjä rangaistaviksi, jos sääntely muutoin täyttää perustuslaista johtuvat vaatimukset eikä asiattomasti vaaranna kansanedustajan tehtävien vapaata ja häiriötöntä hoitamista (PeVL 29/2001 vp, s. 2–3 ja PeVL 68/2010 vp, s. 4/I).

9. 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 valtioneuvoston jäsenet, velvoitetta voidaan kuitenkin pitää huomattavan laajana ja sitä on arvioitava edellä

mainitun 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.

10. 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. On huomattava, että direktiiviehdotuksen 19 artiklan mukaan kansallisille virkamiehille myönnetyt erioikeudet tai immuniteetti direktiivissä tarkoitettujen rikosten tutkinnassa ja syytteeseenpanossa tulisi voida poistaa laissa etukäteen vahvistetulla objektiivisella, puolueettomalla, tehokkaalla ja läpinäkyvällä prosessilla. Vaikka velvoitteessa viitataan kansallisessa lainsäädännössä määriteltyihin prosesseihin, niiden objektiivisuutta, puolueettomuutta, tehokkuutta ja läpinäkyvyyttä arvioitaisiin unionioikeudellisesti esimerkiksi direktiivin täytäntöönpanon asianmukaisuutta jäsenvaltioissa komission toimesta arvioitaessa.

11. Tältä osin huomiota tulee nähdäkseni kiinnittää ennen muuta siihen, että tasavallan presidentin rikosoikeudellinen vastuu on perustuslain 113 §:n mukaan suppeampaa kuin mitä direktiiviehdotuksen sääntely edellyttää. Perustuslain 113 §:n mukaan tasavallan presidentin rikosoikeudellinen vastuu virkatoimestaan koskee maanpetosrikosta, valtionpetosrikosta ja rikosta ihmisyyttä vastaan. Direktiiviehdotuksen mukaan tasavallan presidentin rikosoikeudellisen vastuun tulisi kattaa myös siinä tarkoitetut rikokset, direktiiviehdotuksen 19 artiklan sääntely myös huomioon ottaen. Toiseksi direktiiviehdotuksen 19 artiklan sääntelyä on arvioitava suhteessa siihen, täyttävätkö perustuslain 30 §:ssä ja 113 §:ssä tarkoitetut menettelyä koskevat vaatimukset direktiiviehdotuksen 19 artiklassa asetetut edellytykset. Ei nähdäkseni ole aivan selvää, onko sanotuissa säännöksissä tarkoitettu eduskunnan täysistunnon rikosprosessuaalisesti merkityksellinen päätöksenteko yhteensovitettavissa direktiiviehdotuksen 19 artiklan kanssa. U-kirjelmässäkin (s. 18) mainituin tavoin ei myöskään ole aivan selvää, täyttäisikö perustuslaissa tarkoitettu ministerivastuuprosessi ja erityisesti perustuslain 114 §:n 2 momentissa tarkoitettu eduskunnan syytteen nostamista koskeva päätöksenteko direktiivin asettamat vaatimukset. Tältä osin on huomattava, että ministerivastuuasian käsittelyä on jo aiemmin tietyiltä osin jouduttu yhteensovittamaan EU-oikeudesta seuraaviin vaatimuksiin Euroopan syyttäjänvirastoa koskevan asetuksen (EU) 2017/1939 aiheuttamien kansallisten lainsäädäntömuutosten toteuttamisen yhteydessä (PeVL 39/2020 vp, s. 5–7).

12. Olisi perusteltua, että yksittäisen direktiivin kansallisen täytäntöönpanon seurauksena ei olisi tarvetta 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). Eduskunnan perustuslakivaliokunnan direktiiviehdotusta koskevan kannan mukaan keskeisten poliittisten toimijoiden rikosoikeudellista vastuuta koskevassa perustuslain sääntelyssä on kysymys merkittävistä kansallisista valtiosääntöratkaisuista, joita koskevat muutokset tulee valmistella kokonaisvaltaisesti ensisijaisesti valtiosääntöisistä lähtökohdista ja

perustuslain muuttamista koskevat perustuslakivaliokunnan käytännössä omaksutut yleiset näkökohdat huomioon ottaen (PeVL 8/2023 vp, 14 kohta ja PeVM 4/2018 vp, s. 3). Direktiivin jatkovalmistelussa olisikin erityisesti huolehdittava siitä, että sen asettamat vaatimukset ovat yhteensovitettavissa perustuslain sääntelyn kanssa ja että se ei sisällä sääntelyä, joka on ristiriidassa perustuslain sääntelyn kanssa. Samoin 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 seurannaisvaikutuksia. Direktiiviehdotusta olisi sen jatkovalmistelussa syytä kehittää tavalla, joka edellä mainituissa tilanteissa sallisi riittävää kansallista liikkumavaraa (PeVL 8/2023 vp, 13 kohta).

Direktiiviehdotuksen kriminalisointivelvoitteet

13. 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).

14. Direktiivin kriminalisointivelvoitteita on arvioitava ennen muuta perustuslain 8 §:ssä ja EU:n perusoikeuskirjan 49 artiklassa tarkoitetun rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen asettamien vaatimusten kannalta. Periaatteen ydinsisällön mukaan rikoksen tunnusmerkistö on ilmaistava riittävällä täsmällisyydellä siten, että säännöksen sanamuodon perusteella on ennakoitavissa, onko jokin toiminta tai laiminlyönti rangaistavaa. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ja EU-tuomioistuimen käytännössä laillisuusperiaatteelle on annettu käytännössä vastaava ydinsisältö, jossa on korostettu rikossääntelyn ennustettavuutta eli sitä, että säännöksen sanamuodon perusteella voidaan ennakoida, mikä on rangaistavaa (ks. esim. PeVL 12/2021 vp, 57 kohta ja siinä mainitut lausunnot). Valiokunnan käytännössä on katsottu, että laillisuusperiaate on otettava huomioon myös unionilainsäädännön valmistelussa (esim. PeVL 1/2022 vp, 22 ja 24 kohta). Siltä osin kuin kriminalisointivelvoitteet ulottuvat kansanedustajiin, huomiota olisi kiinnitettävä siihen, että velvoitteet täyttävät perustuslaista johtuvat vaatimukset eivätkä asiattomasti vaaranna kansanedustajan tehtävien vapaata ja häiriötöntä hoitamista (PeVL 29/2001 vp, s. 2–3 ja PeVL 68/2010 vp, s. 4/I). Perustuslakivaliokunnan kansanedustajia koskevia rikossäännöksiä koskevassa lausuntokäytännössä sääntelyn täsmällisyyteen on lisäksi kiinnitetty erityistä huomiota (PeVL 8/2023 vp, 15 kohta ja PeVL 68/2010 vp, s. 5–6).

15. *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.

16. 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; ks. myös PeVL 29/2001 vp, PeVL 4/2006 vp ja PeVL 68/2010 vp). Lisäksi on huomattava, että eduskunnan perustuslakivaliokunta on aiemmin esittänyt, että korruption vastaista lainsäädäntöä kiireellisesti täydennettäisiin vaikutusvallan väärinkäyttöä koskevan kriminalisoinnin valmistelulla (PeVL 68/2010 vp, s. 7/II). Eduskunta onkin vuonna 2010 hyväksynyt asiaa koskevan lausuman, jonka mukaan se edellyttää, että hallitus ryhtyy kiireellisesti valmistelemaan lainsäädäntöehdotuksen vaikutusvallan väärinkäytön kriminalisoimiseksi (EV 373/2010 vp; ks. myös LaVM 45/2010 vp, s. 4–5 ja 10 sekä LaVL 3/2015 vp, s. 5–6 ja LaVL 6/2020 vp, s. 3–4).

17. 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 rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen asettamat vaatimukset huomioon ottaen. Direktiiviehdotuksen jatkovalmistelussa olisi tältä osin otettava huomioon myös kansanedustajan asema, johon tehtävän luonteen vuoksi sisältyy jatkuvaa yhteydenpitoa eri alojen toimijoihin koskien usein myös eduskunnan käsiteltävänä olevia ja sinne käsiteltäväksi tulevia asioita (PeVL 29/2001 vp, s. 3/II).

18. *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.

19. 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). Jos kysymys on pidemmälle menevästä itsepesun rangaistavaksi säätämisestä, artikla muodostuu U-kirjelmässä (s. 17) mainituin tavoin vähintään välillisesti ongelmalliseksi kaksoisrangaistavuuden kiellon näkökulmasta. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään katsonut kaksoisrangaistavuuden kiellon olevan osa perustuslain 21 §:ssä turvattua oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin, johon kuuluu muun ohella oikeus olla tulematta tuomituksi tai syytetyksi toistamiseen saman teon perusteella (esim. PeVL 61/2014 vp, s. 2 ja HE 309/1993 vp, s. 74/II). Tämänkaltaista sääntelyä, jossa tietty toiminta tulisi rangaistavaksi niin esirikoksena kuin nykyistä laajemmin myös omalla esirikoksella saadun hyödyn itsepesuna, tulisi välittömästi arvioida myös rikosoikeudellisen sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta (PeVL 1/2022 vp, 24 kohta). 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).

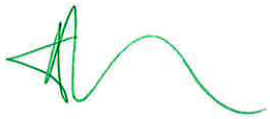
20. Edellä todettu huomioon ottaen direktiiviehdotuksen 13 artiklaa on pidettävä ongelmallisena rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen kannalta, minkä lisäksi velvoite vaikuttaa olevan ongelmallinen myös oikeasuhtaisuusvaatimuksen näkökulmasta (ks. PeVL 1/2022 vp, 24 kohta, jossa valiokunta on kiinnittänyt huomiota EU:n rikosoikeudellisen sääntelyn oikeasuhtaisuuteen). 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 todetuilla

näkökohdilla on merkitystä rikosoikeudellisen sääntelyn täsmällisyyden ohella myös sen valtiosääntöoikeudellisesti arvioidun oikeasuhtaisuuden kannalta.

Luonnollisille henkilöille määrättävät seuraamukset ja toimenpiteet

21. Direktiiviehdotuksen 15 artikla sisältää kattavan luonnollisille henkilöille määrättäviä seuraamuksia ja toimenpiteitä koskevan velvoitteen. Artiklan 4 kappale sisältää lisäseuraamuksia koskevan velvoitteen, joka on osin valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellinen. Direktiiviehdotuksen 15(4) artiklan velvoite on huomattavan laaja, mutta vaikuttaa siltä, että se on muotoiltu harkinnanvaraiseksi (”Jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että toimivaltainen viranomainen voi määrätä – –”). Valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellinen on direktiiviehdotuksen 15(4)(d) artikla, jonka mukaan luonnolliselle henkilölle määrättävänä lisäseuraamuksena tulisi kysymykseen 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, koska velvoite on ongelmallinen demokratiaperiaatteen kannalta keskeisen perustuslain 27 §:n kanssa (PeVL 8/2023 vp, 10 kohta). Perustuslain kannalta ongelmallisena voidaan pitää myös 15(4)(b) artiklassa tarkoitettua erottamista, pidättämistä tai siirtoa julkisesta tehtävästä koskevaa lisäseuraamusta, koska tämänkaltainen lisäseuraamus on tasavallan presidentin, valtioneuvoston jäsenen ja kansanedustajien suhteen voimassa olevan perustuslain sääntelyn kannalta ongelmallinen (PeVL 8/2023 vp, 11 kohta). Mahdollisuuksien mukaan direktiiviehdotuksen jatkovalmistelussa olisikin syytä varmistaa, että velvoite ei ylipäänsä sisältäisi kansallisen oikeuden kannalta ongelmallisia lisäseuraamuksia, siitäkin huolimatta, että velvoite säilyisi harkinnanvaraisena.

Helsingissä 15.11.2023



Sakari Melander
OTT, VT, rikosoikeuden professori