OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

Oikeusministeriö
Kriminaalipolitiikka- ja rikosoikeusosasto
EaT Venla Mäntysalo

Lausunto

3.6.2024

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi korruption torjumiseksi (U-jatkokirje UJ 10/2024 vp)

Oikeusministeriö toteaa otsikkoasiassa kunnioittavasti seuraavaa:

1. Yleistä

Komissio antoi 3.5.2023 ehdotuksen (COM(2023)234 lopullinen) Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi korruption torjumiseksi. Ehdotetulla 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. Direktiiviehdotus on annettu osana ns. korruption torjuntaa tehostavaa pakettia.

Direktiiviehdotuksesta annettiin eduskunnalle valtioneuvoston U-kirjelmä 21.9.2023 (U 48/2023 vp). Siitä lausunnon antoivat lakivaliokunta (LaVL 13/2023vp), hallintovaliokunta (HaVL 19/2023 vp), perustuslakivaliokunta (PeVL 8/2023vp) sekä suuri valiokunta (SuVL 11/2023 vp). Suuri valiokunta on lausunnossaan edellyttänyt, että valtioneuvosto pyrkii erityisesti huolehtimaan siitä, ettei direktiivi sisällä perustuslain kanssa ristiriidassa olevaa sääntelyä.

Direktiiviehdotusta on käsitelty neuvoston työryhmässä kesäkuusta 2023 alkaen. Puheenjohtajavaltio Belgian tavoitteena on hyväksyä ehdotuksesta neuvoston yleisnäkemys oikeus- ja sisäasioiden neuvostossa 13 – 14.6.2024. Tämän jälkeen neuvostolla olisi valmius ryhtyä neuvotteluihin Euroopan parlamentin kanssa.

Postiosoite Postadress	Käyntiosoite Besöksadress	Puhelin Telefon	Faksi Fax	S-posti, internet E-post, internet
Oikeusministeriö PL 25 FI-00023 Valtioneuvosto Finland	Eteläesplanadi 10 00130 Helsinki Finland	0295 16001 Internat. +358 295 16001	09 160 67730 Internat. +358 9 160 67730	kirjaamo.om@gov.fi www.oikeusministerio.fi www.justitieministeriet.fi

Eduskunnalle toimitettu U-jatkokirjeen perusmuistio perustuu puheenjohtajamaan sen hetkiseen neuvotteluehdotukseen. Vielä U-jatkokirjeen toimittamisen jälkeen on toimitettu puheenjohtajan päivitetty neuvotteluehdotus ja siihen tehtyjen viimeisten muokkausten jälkeen toimitettiin viimeisin neuvotteluehdotus.

Neuvottelujen aikana keskeisimpiä ovat olleet rikosten ja virkamiesten määritelmiä ja soveltamisalaa koskevat kysymykset sekä luonnollisille henkilöille ja oikeushenkilöille määrättäviä seuraamuksia koskevat kysymykset sekä ennaltaehkäiseviä toimia koskevat kysymykset. Neuvottelujen edetessä kriminalisointeja koskevia artikloja on pääosin pyritty selventämään ja / tai joustavoittamaan. Osin ehdotusta on edelleen yhdenmukaistettu YK:n korruptionvastaisen yleissopimuksen ja Euroopan neuvoston sopimuksen kanssa

Valtioneuvosto katsoo U-jatkokirjelmässä, että puheenjohtajan ehdottamassa muodossa direktiiviehdotus on kehittynyt monilta osin Suomen neuvottelutavoitteiden mukaiseen suuntaan. Suomelle on ollut erityisen tärkeää, että direktiiviehdotus ei sisällä sellaista sääntelyä, joka on ristiriidassa perustuslain kanssa. Virkamiehen määritelmän, kriminalisointien tarkkarajaisuuden sekä luonnollisille ja oikeushenkilöille kohdistettavien rangaistusten ja seuraamusten osalta on ollut tarpeen huolehtia kansallisen liikkumavaran säilymisestä ja rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen ja suhteellisuusperiaatteen toteutumisesta.

Perustuslakivaliokunta on valtioneuvoston U-kirjelmästä (U 48/2023 vp) antamassaan lausunnossaan (PeVL 8/2023 vp) kiinnittänyt huomiota sellaisiin seikkoihin, joilla olisi vaikutuksia perustuslain näkökulmasta. Näitä ovat olleet muun muassa ehdotuksen sisältämä korkean tason virkamiehen määritelmään, immuniteettia ja erioikeuksia koskeva artikla, seuraamukset ja rikosoikeudellinen laillisuusperiaate.

Seuraavassa käsitellään direktiivineuvotteluissa tehtyjä muutoksia erityisesti perustuslakivaliokunnan U-kirjelmästä antamassa lausunnossa käsiteltyihin kysymyksiin liittyen.

Määritelmät sekä eräitä niihin liittyviä seikkoja

Virkamiehen määritelmiä koskeva artikla 2 on yhdenmukaistettu rakenteeltaan unionipetoksia koskevan direktiivin (1371/2017) kanssa. Kansanedustajat rinnastetaan virkamieheen vastaavasti kuin unionipetosdirektiivissä. Kansallisen virkamiehen määritelmässä ei ole viittausta kansalliseen lainsäädäntöön. Puheenjohtajan viimeisimmän ehdotuksen mukaan korkean tason virkamies määritellään virkamieheksi, jolle on kansallisen lainsäädännön mukaisesti annettu keskeisiä toimeenpanevia, hallinnollisia, lainsäädännöllisiä tai oikeudellisia tehtäviä, eli tässä määritelmässä viitataan kansalliseen lainsäädäntöön. Ministeri sisältyisi tähän määritelmään. Direktiivin korkeaa virkamiestä koskevia säännöksiä olisi artiklan mukaan tulkittava siten, että kansallisissa perustuslaeissa tai laeissa vahvistettuja vapauksia ja erioikeuksia ei rajoiteta. Määritelmä täydentyy johdanto-osan (9a) tekstillä, jossa on lueteltu esimerkinomaisesti korkean tason virkamiehiä. Valtion päämies ei kuulu listaan. Määritelmässä huomioidaan siis kansallisten perustuslakien asettamat rajoitteet. Lisäksi korkean tason virkamieskäsite kattaisi myös EU:n korkean tason virkamiehet.

Valtioneuvoston arvion mukaan neuvotteluehdotus sisältää sellaisen korkean tason virkamiestä koskevan määritelmän (artiklassa 2), joka mahdollistaa Suomen edellyttämän kansallisen liikkumavaran.

Immuniteetteja ja erioikeuksia (artikla 19) on nykyisessä ehdotuksessa muotoiltu siten, että mikäli ei ole perustuslain vastaista, immuniteetti ja erioikeudet tulee pystyä poistamaan. Artikla ei koske diplomaattista immuniteettia ja erioikeuksia. Artikla ei nykymuodossaan sisällä säännöksiä rikosten tutkintaa ja syytteeseenpanoa koskevan prosessin osalta. Näin ollen ehdotus ei edellyttäisi muutoksia ministerivastuujärjestelmään. Artiklaan liittyvään johdanto-osan kappaleeseen on myös tehty lisäys,

jossa todetaan, ettei jäsenvaltioiden edellytetä muuttavan perustuslakeja tämän direktiivin kansallisessa täytäntöönpanossa. Immuniteettia ja erioikeuksia koskevaa sääntelyä (artikla 19) on muutettu Suomen neuvottelutavoitteiden kannalta myönteiseen suuntaan ja valtioneuvosto arvioi, että tämän hetkisessä muodossaan ehdotus ei olisi enää perustuslain kannalta ongelmallinen.

Seuraamukset

Luonnollisille henkilöille määrättävät seuraamukset ovat nykyisessä ehdotuksessa esimerkiksi vähimmäisrangaistuksen enimmäistasojen osalta aiempaa paremmin linjassa Suomen järjestelmän kanssa. Toisin kuin komission ehdotuksessa, puheenjohtajan viimeisimmässä ehdotuksessa korruptiorikoksista tuomituille henkilöille vahvistettavat mahdolliset lisäseuraamukset ovat valinnaisia ei pakollisia. Jäsenvaltion valittavissa on, mitä lisäseuraamuksia se ottaa käyttöön ja esimerkiksi vaalikelpoisuuden menettäminen on poistettu lisäseuraamusten luettelosta. Erottaminen, pidättäminen tai siirto julkisesta virasta sen sijaan on edelleen mukana luettelossa.

Kriminalisointivelvoitteet

Vaikutusvallan kauppaamisen kriminalisointia koskevaa artiklaa 10 on muutettu siten, että vaikuttajana voisi olla kuka tahansa henkilö, joka vaikuttaisi virkamiehen päätökseen. Sekä artiklatekstiä että johdanto-osan tekstiä on puheenjohtajan ehdotuksessa pyritty täsmentämään, mutta tarkkarajaisuutta koskevat kysymykset ovat edelleen relevantteja, koska esimerkiksi perusteettoman edun (undue advantage) ja epäasiallisen (improper) vaikuttamisen määrittelyä ei oltu puheenjohtajan U-jatkokirjelmän pohjana olleessa neuvotteluehdotuksessa tarkennettu. Viimeisimmässä neuvotteluehdotuksessa vaikuttamista koskeva määre epäasiallinen on korvattu täsmentävällä määreellä illicit - oikeudeton (käännöksessä laiton). Ehdotuksen johdanto-osassa (12) tarkennetaan aiempaa tarkemmin, että legitiimi vaikuttaminen esimerkiksi lobbauksen kautta ei kuulu artiklan tarkoittamien tekojen piiriin.

Korruptiorikoksilla vaurastumista koskevan artiklan 13 osalta erillisen artiklan tarpeellisuutta on punnittu neuvoston työryhmätasolla. Nykyehdotuksessa artikla on edelleen säilytetty, mutta ehdotettua artiklaa on muokattu siten, että artiklan tarkoittamat teot koskisivat vaurastumista toisen virkamiehen tekemästä korruptiorikoksesta.

Muilta osin kriminalisointivelvoitteissa on aiempaa enemmän kansallista liikkumavaraa. Tehtävien väärinkäyttöä koskeva artikla 11 on muutettu harkinnanvaraiseksi ja se koskee ainoastaan tehtävien väärinkäyttöä julkisella sektorilla. *U-jatkokirjelmän antamisen jälkeen* tulleessa puheenjohtajan ehdotuksessa varojen väärinkäyttöä koskeva artikla 9 on muutettu yksityisen sektorin osalta harkinnanvaraiseksi.