Veli-Pekka Viljanen

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

Eduskunnan perustuslakivaliokunta 4.6.2024

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on antanut vuoden 2023 valtiopäivillä (24.10.2023) valtioneuvoston kirjelmän pohjalta lausunnon PeVL 8/2023 vp. Valiokunnan mielestä Suomen ei tullut hyväksyä kirjelmässä selostettua sääntelyä ehdotetussa muodossa. Valiokunta kiinnitti lausunnossaan huomiota useisiin valtiosääntöoikeudellisiin seikkoihin. Suuri valiokunta yhtyi lausunnossaan SuVL 11/2023 vp perustuslakivaliokunnan esittämiin valtiosääntöoikeudellisiin näkökohtiin ja edellytti, että valtioneuvosto pyrkisi jatkoneuvotteluissa erityisesti huolehtimaan siitä, ettei direktiivi sisällä perustuslain kanssa ristiriidassa olevaa sääntely.

Eduskunnalle on toimitettu 13.5.2024 päivätty jatkokirje (UJ 10/2024 vp), jossa selostetaan direktiivin jatkovalmistelun etenemistä ja täydennetään valtioneuvoston kantaa asiaan.

Perustuslakivaliokunta kiinnitti aikaisemmassa lausunnossaan huomiota ensinnäkin direktiiviehdotuksen 2 artiklan 8 kohtaan, jossa määritellään korkean tason virkamiehen käsite. Perustuslakivaliokunnan mielestä oli selvää, että direktiivissä käytetyn korkean tason virkamiehen käsitteen oli tarkoitus kattaa sekä tasavallan presidentti että valtioneuvoston jäsenet ja kansanedustajat, jotka näin ollen tulisivat kattavasti direktiivin soveltamisalan piiriin (PeVL 8/2023 vp, kappale 4).

Valiokunta totesi, että tasavallan presidentin rikosoikeudellisesta vastuusta säädetään perustuslain 113 §:ssä, jonka mukaan presidentin rikosoikeudellinen vastuu virkatoimistaan rajoittuu maanpetosrikoksiin, valtiopetosrikoksiin ja rikoksiin ihmisyyttä vastaan. Perustuslaki ei mahdollista presidentin asettamista rikosoikeudelliseen vastuuseen presidentin toimessa tehdystä korruptiorikoksesta, mitä direktiiviehdotus perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan edellyttäisi. Valiokunta piti ehdotettua sääntelyä siten ongelmallisena voimassa olevan tasavallan presidentin rikosoikeudellista vastuuta koskevan perustuslain sääntelyn kannalta (PeVL 8/2023 vp, kappale 5).

Lisäksi valiokunta kiinnitti huomiota siihen, että valtioneuvoston jäsenet ovat rikoslain 40 luvun säännösten näkökulmasta julkista luottamustehtävää hoitavia henkilöitä, joiden oikeudellinen vastuu rajoittuu perustuslain 116 §:ssä mainittuihin niin sanottuihin ministeririkoksiin. Menettelystä ministerivastuuasiassa säädetään perustuslain 114 ja 115 §:ssä. Direktiiviehdotuksen kannalta merkityksellistä oli esimerkiksi se, että eduskunnalla ei mainittujen perustuslain säännösten mukaan ole oikeudellista velvoitetta nostaa syytettä siinäkään tapauksessa, että perustuslakivaliokunta olisi osaltaan katsonut ministerisyytteen nostamisen edellytysten täyttyneen. Merkitystä oli myös sillä, että kansanedustajaa ei saa perustuslain 30 §:n mukaan asettaa syytteeseen eikä hänen vapauttaan riistää hänen valtiopäivillä lausumiensa mielipiteiden tai asian käsittelyssä noudattamansa menettelyn johdosta, ellei eduskunta ole siihen suostunut päätöksellä, jota vähintään viisi kuudesosaa annetuista äänistä on kannattanut (PeVL 8/2023 vp, kappaleet 7 ja 8).

Valtioneuvoston jatkokirjeen mukaan tämänhetkinen neuvottelutulos sisältää sellaisen korkean tason virkamiestä koskevan määritelmän (2 artikla), joka mahdollistaa Suomen edellyttämän kansallisen liikkumavaran. Tämän lisäksi immuniteettia ja erioikeuksia koskevaa sääntelyä (19 artikla) on muutettu Suomen neuvottelutavoitteiden kannalta myönteiseen suuntaan ja valtioneuvosto arvioi, että tämän hetkisessä muodossaan ehdotus ei olisi enää perustuslain kannalta ongelmallinen.

Jatkokirjeen mukaan korkean tason virkamiehet olisivat kansallisen virkamies-kategorian alakategoria. Tällä hetkellä korkean tason virkamiehiä koskeva määritelmä koskisi kansallisia virkamiehiä, joille on uskottu keskeisiä toimeenpano-, hallinto-, lainsäädäntö- ja lainkäyttötehtäviä. Tämä muutos ei sellaisenaan merkitse käsitykseni mukaan, että direktiivin virkamieskäsitys rajautuisi koskemaan vain kansallisen lainsäädännön virkamiehiksi määrittämiä henkilöitä. Tämä johtuu siitä, että kansallisen virkamiehen käsite määritellään direktiiviehdotuksessa laajemmin kuin kansallisessa lainsäädännössä. Siten on ilmeistä, että esimerkiksi valtioneuvoston jäsenet ja kansanedustajat kuuluisivat edelleen korkean tason virkamieskäsitteen piiriin ja niin ollen kattavasti direktiivin soveltamisalaan. Valtioneuvoston jatkokirjeessä todetaan, ettei valtionpäämies sisälly esimerkinomaiseen listaan korkean tason virkamiehistä. Pelkästään tämän perusteella ei voitane kuitenkaan ehdottomasti sulkea pois tasavallan presidenttiä direktiivin soveltamisalan piiristä.

Jatkokirjeen mukaan (s. 3) direktiivin korkeaa virkamiestä koskevia säännöksiä olisi tulkittava siten, että kansallisissa perustuslaeissa tai laeissa vahvistettuja vapauksia ja erioikeuksia ei rajoiteta. Jatkokirjeestä ei käy ilmi, ehdotetaanko tästä nimenomaista mainintaa artiklatasolla vai käykö tämä periaate ilmi esimerkiksi direktiivin johdanto-osasta. Tasavallan presidentin, valtioneuvoston jäsenten ja kansanedustajien osalta direktiiviehdotuksen sopusointu Suomen perustuslain kanssa on riippuvainen siitä, että direktiiviä sovellettaessa otetaan huomioon perustuslaissa säädetyt näitä tahoja koskevat rikosoikeudellisen vastuun sisältöä ja toteuttamista koskevat erityissäännökset. Tältä osin on nähdäkseni syytä vielä varmistua, että valtioneuvoston jatkokirjeessä esittämä tulkinta perustuslaissa säädettyjen vapauksien ja erioikeuksien kunnioittamisesta vastaa myös tosiasiallista tilannetta.

Kiinnitän huomiota siihen, että esityksen jatkovalmistelussa direktiivin soveltamisalan kaventamisen sijasta näyttää yleisenä pyrkimyksenä olevan pikemmin laajentaa sen henkilöllistä soveltamisalaa. Euroopan parlamentin kannan mukaan direktiivin soveltamisalan tulisi kattaa esimerkiksi valtio-omisteisten yhtiöiden ylimmät johtajat ja eduskuntapuolueiden johtoelimien jäsenet (UJ, s. 5). Näiltä osin soveltamisalan laajentamiseen ei tosin liity samanlaisia valtiosääntöoikeudellisia kysymyksiä kuin direktiivin soveltamiseen tasavallan presidenttiin, valtioneuvoston jäseniin ja kansanedustajiin.

Direktiiviehdotuksen 19 artikla on jatkokirjeen mukaan muotoiltu nykyisessä ehdotuksessa siten, että ”mikäli ei ole perustuslain vastaista”, immuniteetti ja erioikeudet tulee pystyä poistamaan. Artiklaan liittyvään johdanto-osan kappaleeseen on tehty lisäys, jossa todetaan, ettei jäsenvaltioiden edellytetä muuttavan perustuslakeja direktiivin kansallisessa täytäntöönpanossa (UJ, s. 4). Ehdotettu muotoilu merkitsee käsitykseni mukaan sitä, että valtioneuvoston jäsenten ja kansanedustajien osalta suoranainen ristiriita perustuslain rikosoikeudellisia menettelyjä koskevan sääntelyn ja direktiivin väliltä poistuu.

Direktiiviehdotuksen 15 artiklan 4 kohdassa ehdotetaan säädettäväksi 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. Perustuslakivaliokunta on aikaisemmin pitänyt joitakin ehdotettuja lisäseuraamuksia perustuslain kannalta ongelmallisina. Tällainen oli valiokunnan mukaan esimerkiksi

vaalikelpoisuuden menettäminen, joka oli ristiriidassa perustuslain 27 §:n kanssa. Perustuslakivaliokunta huomautti myös, että voimassa oleva perustuslain sääntely eroaa direktiiviehdotuksen mukaisesta myös suhteessa erottamiseen, pidättämiseen ja siirtoon julkisesta tehtävästä lisäseuraamuksina. Valiokunta piti siten tällaisia lisäseuraamuksia tasavallan presidentin, valtioneuvoston jäsenten (PL 64 §) ja kansanedustajien osalta (PL 28 §) voimassa olevan perustuslain kannalta ongelmallisina (PeVL 8/2023 vp, kappaleet 9-11).

Valtioneuvoston jatkokirjeen mukaan lisäseuraamusten luettelo on luonteeltaan muuttunut harkinnanvaraiseksi, jolloin jäsenvaltion valittavissa on, mitä lisäseuraamuksia se ottaa käyttöön. Lisäksi vaalikelpoisuuden menettäminen on poistettu lisäseuraamusten luettelosta. Näin muutettuna ehdotus ei lisäseuraamusten osalta ole käsitykseni mukaan enää valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallinen.

Perustuslakivaliokunta kiinnitti aikaisemmassa lausunnossaan huomiota direktiiviehdotuksen 10 ja 13 artiklaan, joita se piti rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen (PL 8 §) kannalta varsin tulkinnanvaraisina ja väljiä tunnusmerkistöjä sisältävinä. Valiokunnan mukaan niitä koskevaa sääntelyä tuli jatkovalmistelussa pyrkiä täsmentämään (PeVL 8/2023 vp, kappale 17). Jatkokirjeen perusteella valiokunnan esittämä huomautus on tältä osin edelleen ajankohtainen.

Lopuksi kiinnitän huomiota siihen, että U-jatkokirje perustuu ministeriössä valmisteltuun tiivistelmään, josta eivät käy ilmi esimerkiksi valmistelun nykyvaiheen säännösmuotoilut silloinkaan, kun perustuslakivaliokunnan aikaisempi huomautus on perustunut juuri alkuperäiseen muotoiluun, joka on käsittelyn kuluessa muuttunut. Tarkempi kannanotto esimerkiksi ehdotetun säännöksen suhteesta rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteeseen edellyttäisi, että eduskunnalle toimitetussa jatkokirjeestä kävisi suoraan ilmi direktiiviehdotuksen ajan tasalla oleva säännösmuotoilu. Tällaisenaan jatkokirje ei anna riittävää pohjaa direktiiviehdotuksen ajantasaiselle valtiosääntöoikeudelliselle tarkastelulle.