Prof. Sakari Melander
4.6.2024

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Asia: **U-kirjelmä (U) 48/2023 vp** Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi korruption torjumiseksi ja siihen liittyvä täydentävä jatkokirjelmä **UJ 10/2024 vp**

Yleistä

Euroopan komissio on 3.5.2023 antanut 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. Valtioneuvosto antoi direktiiviehdotuksesta U-kirjelmän (U 48/2023 vp), josta eduskunnan perustuslakivaliokunta, lakivaliokunta, hallintovaliokunta ja suuri valiokunta antoivat lausuntonsa (PeVL 8/2023 vp, LaVL 13/2023 vp, HaVL 19/2023 vp ja SuVL 11/2023 vp).

Valtioneuvosto on 13.5.2024 antanut direktiiviehdotusta koskevan täydentävän jatkokirjelmän (jatkossa U-jatkokirjelmä). U-jatkokirjelmän mukaan puheenjohtajavaltio Belgian tavoitteena on, että ehdotuksesta hyväksyttäisiin neuvoston yleisnäkemys oikeus- ja sisäasioiden neuvostossa 13.–14.6.2024. U-jatkokirjelmässä direktiiviehdotuksen tämänhetkisestä sisällöstä esitetty perustuu puheenjohtajavaltion viimeisimpään neuvotteluasiakirjaan.

Lausuntonani esitän kunnioittavasti seuraavan.

Asian aiempi käsittely

Komission asiassa antama alkuperäinen direktiiviehdotus oli siitä merkityksellinen, että se sisälsi perustuslain (731/1999) kanssa ristiriitaista sääntelyä. Eduskunnan perustuslakivaliokunta katsoi U-kirjelmän johdosta antamassaan lausunnossa, että direktiiviehdotus on ehdotetussa muodossaan ristiriidassa perustuslain kanssa erityisesti tasavallan presidenttiä, valtioneuvoston jäseniä ja kansanedustajia sekä toisaalta myös yleisemmin vaalikelpoisuuden menettämistä koskevan sääntelyn osalta (PeVL 8/2023 vp, 12 kohta). Perustuslakivaliokunta ilmoitti lausuntonaan, että Suomen ei tule hyväksyä direktiiviehdotusta sen ehdotetussa muodossa (PeVL 8/2023 vp). Perustuslakivaliokunta katsoi, että direktiiviehdotusta on syytä jatkovalmistelussa kehittää ongelmallisiksi arvioiduissa sääntelykokonaisuuksissa kansallista liikkumavaraa sallivaksi direktiiviehdotuksen hyväksyttävän ja painavan päämäärän asettamissa puitteissa (PeVL 8/2023 vp, 13 kohta).

Suuri valiokunta yhtyi perustuslakivaliokunnan ja lakivaliokunnan näkemyksiin ja korosti, että yksittäisen direktiivin kansallisen täytäntöönpanon seurauksena ei tulisi joutua ryhtyä muuttamaan perustuslaissa omaksuttuja perustavaa laatua olevia ratkaisuja. Valiokunta katsoi, että direktiiviehdotusta tulee jatkovalmistelussa kehittää ongelmallisiksi arvioiduissa sääntelykokonaisuuksissa riittävästi kansallista liikkumavaraa sallivaksi (SuVL 11/2023 vp, 9 kohta).

Direktiiviehdotusta koskevan U-kirjelmän eduskuntakäsittelyssä kiinnitettiin laajasti huomiota myös siihen, että direktiiviehdotuksen sisältämiä osin varsin tulkinnanvaraisia kriminalisointivelvoitteita tulee pyrkiä rikosoikeudellisesta laillisuusperiaatteesta johtuvista syistä täsmentämään (PeVL 8/2023 vp, 15–17 kohta, LaVL 13/2023 vp, s. 6–7 ja SuVL 11/2023 vp, 10–11 kohta). Eduskunnan perustuslakivaliokunta kiinnitti tässä suhteessa huomiota ennen muuta direktiiviehdotuksen 10 artiklan sisältämään vaikutusvallan kauppaamista sekä 13 artiklan sisältämään korruptiorikoksilla vaurastumista koskevaan kriminalisointivelvoitteeseen. Valiokunta katsoi, että velvoitteet ovat tavoitteeltaan hyväksyttäviä, mutta koska ne sisälsivät tulkinnanvaraisia ja väljiä tunnusmerkkejä, velvoitteita oli syytä pyrkiä täsmentämään (PeVL 8/2023 vp, 15–17 kohta).

Määritelmät sekä erioikeudet ja koskemattomuus

Alkuperäisen 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. Myös valtioneuvoston jäsenet kuuluisivat alkuperäisen korkean tason virkamiehen määritelmän piiriin. 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”.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta piti direktiiviehdotusta ehdotetussa muodossaan ristiriitaisena perustuslain sisältämän erityisesti tasavallan presidenttiä, valtioneuvoston jäseniä sekä

kansanedustajia koskevan sääntelyn kanssa (PeVL 8/2023 vp, 12 kohta). Direktiiviehdotusta koskevassa U-kirjelmässä oli todettu, että direktiiviehdotuksesta saattoi mahdollisesti seurata velvollisuus muuttaa perustuslakia, koska ei ollut selvää, täyttääkö Suomen ministerivastuuprosessi tai kansanedustajan asemaa koskeva perustuslain sääntely direktiiviehdotuksen 19 artiklan vaatimukset. Perustuslakivaliokunta piti valtiosääntöisesti ongelmallisena sellaista lähestymistapaa, jossa perustuslailliset ristiriidat ratkaistaisiin yksittäisen direktiivin täytäntöönpanovaiheessa perustuslakia muuttamalla (PeVL 8/2023 vp, 12 kohta). Yleisesti valiokunta korosti sitä, että yksittäisen direktiivin täytäntöönpanon ei tulisi sellaisenaan edellyttää Suomen perustuslakiin kirjattujen ja suomalaiseen valtiosääntötraditioon vahvasti nojaavien valtiosääntöratkaisujen muuttamista. Valiokunta edellyttikin, että valtioneuvoston on huolehdittava direktiivin jatkovalmistelussa siitä, että direktiivi ei sisällä sääntelyä, joka on ristiriidassa perustuslain sääntelyn kanssa. Valiokunta katsoi, että direktiiviehdotusta on syytä jatkovalmistelussa kehittää edellä ongelmallisiksi arvioiduissa sääntelykokonaisuuksissa kansallista liikkumavaraa sallivaksi direktiiviehdotuksen hyväksyttävän ja painavan päämäärän asettamissa puitteissa (PeVL 8/2023 vp, 13 kohta).

Asiassa annetun U-jatkokirjelmän (s. 3) mukaan virkamiehen määritelmää koskevaa direktiiviehdotuksen 2 artiklaa on yhdenmukaistettu rakenteeltaan unionipetoksia koskevan direktiivin (EU) 2017/1371 kanssa ja artiklasta käy selvästi ilmi, että korkean tason virkamiehet ovat kansallisen virkamies-käsitteen alakategoria. U-jatkokirjelmän mukaan korkean tason virkamiehen määritelmä koskisi kansallisia virkamiehiä, joille on uskottu keskeisiä toimeenpano-, hallinto-, lainsäädäntö- ja lainkäyttötehtäviä. Direktiivin johdantokappaleet myös U-jatkokirjelmän mukaan täydentyvät maininnalla, jonka mukaan valtionpäämies ei sisälly esimerkinomaiseen listaan korkean tason virkamiehistä.

Erioikeuksia ja immuniteettia koskevaa 19 artiklaa on U-jatkokirjelmän (s. 4) mukaan muotoiltu siten, että mikäli se ei ole jäsenvaltion perustuslain vastaista, immuniteetti ja erioikeudet tulee pystyä poistamaan. Artikla ei myöskään nykymuodossaan sisällä määreitä prosessia koskien. Lisäksi direktiivin johdantokappaleeseen on U-jatkokirjelmän mukaan tehty lisäys, jossa todetaan, että jäsenvaltioiden ei edellytetä muuttavan perustuslakejaan direktiivin kansallisessa täytäntöönpanossa.

U-jatkokirjelmässä (s. 3) selostetun mukaan direktiiviä olisi tältä osin tulkittava siten, että kansallisissa perustuslaeissa tai lainsäädännössä muuten vahvistettuja vapauksia ja erioikeuksia ei rajoiteta. U-jatkokirjelmän mukaan myös direktiiviehdotuksen sisältämän korkean tason virkamiehen määritelmässä otetaan huomioon kansallisten perustuslakien asettamat rajoitteet.

U-jatkokirjelmässä (s. 2) esitetyn mukaan direktiiviehdotus ei ole tämänhetkisessä muodossaan enää perustuslain kannalta ongelmallinen. U-jatkokirjelmässä esitetyn perusteella vaikuttaa siltä, että direktiiviehdotus tämänhetkisessä muodossaan sallii siinä määrin kansallista liikkumavaraa, että se ei edellyttäisi tasavallan presidentin rikosoikeudellista vastuuta, ministerivastuuta sekä kansanedustajan koskemattomuutta koskevan perustuslain tasoisen sääntelyn muuttamista yksittäisen direktiivin voimaansaattamisen seurauksena. Tästä huolimatta direktiiviehdotuksen jatkovalmistelussa on nähdäkseni edelleen syytä pyrkiä varmistamaan, että direktiiviehdotus määritelmien sekä erioikeuksia ja immuniteettia koskevien velvoitteiden suhteen säilyy sellaisessa muodossa, että direktiivin täytäntöönpano ei edellytä perustuslaissa omaksuttujen ratkaisujen muuttamista. Tältä osin on lisäksi huomattava, että U-jatkokirjelmässäkin mainitun Euroopan parlamentin kansalaisvapauksien sekä oikeus- ja sisäasioiden valiokunnan direktiiviehdotusta koskevassa raportissa ehdotetaan pikemmin korkean tason virkamiehen sekä erioikeuksia ja

immuniteettia koskevien velvoitteiden laajentamista (ks. raportoija Ramona Strugariun raportti direktiiviehdotuksesta 21.2.2024 (saatavana sivulla https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2024-0048_EN.pdf), s. 38 ja 74–74 ja U-jatkokirjelmä, s. 5).

Direktiiviehdotuksen kriminalisointivelvoitteet

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. Alkuperäisessä 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).

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 ennakoitavuutta eli sitä, että säännöksen sanamuodon perusteella voidaan ennakoida, mikä on rangaistavaa (ks. esim. PeVL 21/2024 vp, 15 kohta ja PeVL 12/2021 vp, 57 kohta sekä niissä 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).

Direktiiviehdotusta koskevan U-kirjelmän eduskuntakäsittelyssä huomiota kiinnitettiin ennen muuta direktiiviehdotuksen 10 artiklassa tarkoitettuun vaikutusvallan kauppaamista sekä 13 artiklassa tarkoitettuun korruptiorikoksilla vaurastumista koskevaan kriminalisointivelvoitteeseen. Molempien kriminalisointivelvoitteiden katsottiin sisältävän laillisuusperiaatteen kannalta varsin tulkinnanvaraisia ja väljiä tunnusmerkkejä (PeVL 8/2023 vp, 17 kohta; ks. myös LaVL 13/2023 vp, s. 6–7 ja SuVL 11/2023 vp, 11–13 kohta).

Käsiteltävänä olevan U-jatkokirjelmän (s. 2) mukaan ehdotukseen sisältyviä kriminalisointivelvoitteita on edelleen arvioitava rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen edellyttämän täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden kannalta. Vaikutusvallan kauppaamista koskevaa velvoitetta on U-jatkokirjelmän mukaan täsmennetty, mutta valtioneuvoston kannan mukaan ehdotusta olisi edelleen syytä täsmentää. Korruptiorikoksilla vaurastumista koskeva kriminalisointivelvoite on U-jatkokirjelmän mukaan edennyt Suomen neuvottelutavoitteiden kannalta oikeaan suuntaan ja ehdotuksessa huomioidaan kansallinen liikkumavara. U-jatkokirjelmän (s. 4) mukaan

korruptiorikoksilla vaurastumista koskevassa velvoitteessa tarkoitetut teot koskisivat vaurastumista toisen virkamiehen tekemästä korruptiorikoksesta.

Selvältä U-jatkokirjelmässä todetun perusteella vaikuttaa, että direktiiviehdotuksen sisältämiä kriminalisointivelvoitteita on vielä tarkasti arvioitava rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen asettamien vaatimusten kannalta. Kriminalisointivelvoitteet tulisi laatia siten, että ne eivät sisältäisi tulkinnanvaraisia ja väljiä tunnusmerkkejä ja että niiden perusteella olisi mahdollista ennakoida, mikä toiminta tai laiminlyönti on rangaistavaa. Käsiteltävänä olevan U-jatkokirjelmän mukaan (s. 4) vaikutusvallan kauppaamista koskeva kriminalisointivelvoite on täsmentynyt, mutta velvoite sisältää edelleen esimerkiksi perusteetonta etua (undue advantage) ja epäasiallista (improper) vaikuttamista koskevat tunnusmerkit, joita ei ole täsmennetty. Korruptiorikoksilla vaurastumista koskevaa kriminalisointivelvoitetta on rajattu siten, että se koskee vaurastumista toisen virkamiehen tekemästä korruptiorikoksesta, ja velvoitteessa on U-jatkokirjelmän (s. 2) mukaan otettu huomioon kansallinen liikkumavara.

Edellä todetun perusteella vaikuttaa siltä, että direktiiviehdotuksen jatkovalmistelussa olisi edelleen syytä pyrkiä siihen, että direktiivi ei tule sisältämään huomattavan kattavia kriminalisointivelvoitteita, jotka sisältävät laillisuusperiaatteen kannalta tulkinnanvaraisia ja väljiä tunnusmerkkejä. Kriminalisointivelvoitteita olisi näin edelleen syytä pyrkiä jatkovalmistelussa täsmentämään (PeVL 8/2023 vp, 17 kohta).

Lisäseuraamukset

Alkuperäisen direktiiviehdotuksen 15(4) artikla sisälsi huomattavan laajan lisäseuraamuksia koskevan velvoitteen. Alun perin lisäseuraamuksia koskeva velvoite sisälsi vaalikelpoisuuden menettämistä koskevan lisäseuraamusvelvoitteen, joka oli ristiriidassa perustuslain sääntelyn kanssa (PeVL 8/2023 vp, 10 ja 12 kohta; ks. myös LaVL 13/2023 vp, s. 8). Lisäksi on huomattava, että eduskunnan perustuslakivaliokunta on katsonut alkuperäisen direktiiviehdotuksen lisäseuraamuksia koskevaan artiklaan sisältyneen julkisesta tehtävästä erottamista, pidättämistä tai siirtoa koskevan velvoitteen olevan ongelmallinen tasavallan presidentin, valtioneuvoston jäsenten ja kansanedustajien osalta voimassa olevan perustuslain sääntelyn kannalta (PeVL 8/2023 vp, 11 kohta).

U-jatkokirjelmän (s. 4) mukaan vaalikelpoisuuden menettäminen on poistettu lisäseuraamusten luettelosta. Lisäksi U-jatkokirjelmässä (s. 4) todetaan, että jäsenvaltion valittavissa on, mitä lisäseuraamuksia se ottaa käyttöön. Toisaalta U-jatkokirjelmässä (s. 2) todetaan, että lisäseuraamuksia koskeva velvoite pitää edelleen sisällään Suomen oikeusjärjestykselle vieraita elementtejä. U-jatkokirjelmässä ei tarkemmin selosteta, sisältääkö lisäseuraamuksia koskeva määräys edelleen julkisesta tehtävästä erottamista, pidättämistä tai siirtoa koskevan velvoitteen. Vaikuttaa näin siltä, että direktiiviehdotus sisältää tältä osin edelleen Suomen kannalta ongelmallista sääntelyä, joskin lisäseuraamuksia koskeva velvoite olisi U-jatkokirjelmän (s. 2) mukaan harkinnanvarainen.

Vaalikelpoisuuden menettämistä koskevan lisäseuraamuksen poistaminen direktiiviehdotuksesta merkitsee sitä, että direktiiviehdotus ei tältä osin ole enää ristiriidassa perustuslain kanssa (ks. PeVL 8(2023 vp, 10 ja 12 kohta). Direktiiviehdotuksen jatkoneuvotteluissa olisi kuitenkin syytä edelleen varmistaa, että lisäseuraamuksia koskeva velvoite säilyy harkinnanvaraisena ja että se ei velvoita miltään osin sisällyttämään kansalliseen lainsäädäntöön perustuslain kannalta

ongelmallisia lisäseuraamuksia, kuten julkisesta tehtävästä erottamista, pidättämistä tai siirtoa koskevaa lisäseuraamusta (PeVL 8/2023 vp, 11 kohta). Perustelluinta olisi, jos lisäseuraamuksia koskeva velvoite ei miltään osin velvoitteen harkinnanvaraisuudesta huolimatta sisältäisi kansallisen oikeuden kannalta ongelmallisia lisäseuraamuksia.

Valtioneuvoston kanta

U-jatkokirjelmän (s. 2) mukaan valtioneuvosto muodostaa lopullisen kannan puheenjohtajan lopulliseen ehdotukseen neuvoston yleisnäkemykseksi U-jatkokirjelmässä mainittujen seikkojen ja kokonaisarvioinnin pohjalta. U-jatkokirjelmän mukaan valtioneuvosto pitää tärkeänä, että jatkoneuvotteluissa Euroopan parlamentin kanssa pyritään turvaamaan neuvostossa ehdotuksen sisältöön saavutettu joustavuus.

Edellä mainittu suunnitelma valtioneuvoston kannan muodostamiseksi on sinänsä perusteltu. Direktiiviehdotuksen sisältäessä edelleen Suomen oikeusjärjestykselle vieraita elementtejä, direktiivi on perusteltua muotoilla mahdollisimman joustavaksi ja kansallista harkinnanvaraa sisältäväksi. Olennaista olisi varmistaa, että direktiivi ei välillisestikään velvoita sisällyttämään kansalliseen lainsäädäntöön Suomen oikeusjärjestyksen kannalta vieraita perustuslain kannalta ongelmallisia piirteitä ja että rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen asettamien edellytysten toteutuminen voidaan turvata. Selvää on myös, että yksittäisen direktiivin täytäntöönpano ei saa sellaisenaan edellyttää Suomen perustuslakiin kirjattujen ja suomalaiseen valtiosääntötraditioon vahvasti nojaavien valtiosääntöratkaisujen muuttamista (PeVL 8/2023 vp, 13 kohta). Näihin näkökohtiin sekä riittävän joustavuuden ja kansallisen harkinnanvaran varmistamiseen tulee valtioneuvoston kannan mukaisesti kiinnittää huomiota myös jatkoneuvotteluissa Euroopan parlamentin kanssa.

Helsingissä 4.6.2024

Sakari Melander
rikosoikeuden professori