

Lakivaliokunta

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi korruption torjumiseksi

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi korruption torjumiseksi (U 48/2023 vp): Lakivaliokuntaan on saapunut jatkokirjelmä UJ 9/2025 vp — U 48/2023 vp mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- erityisasiantuntija Sini Nieminen, oikeusministeriö
- professori Sakari Melander

Viitetiedot

Valiokunta on aiemmin antanut asiasta lausunnot LaVL 13/2023 vp ja LaVL 12/2024 vp.

VALTIONEUVOSTON JATKOKIRJELMÄ

Ehdotus

Euroopan komissio on 3.5.2023 tehnyt ehdotuksen (COM(2023)234 lopullinen) Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi korruption torjumiseksi.

Direktiiviehdotuksen pääasiallinen sisältö ilmenee valtioneuvoston kirjelmästä U 48/2023 vp ja jatkokirjelmistä UJ 10/2024 vp sekä UJ 9/2025 vp.

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto on muodostanut näkemyksen direktiiviehdotukseen aikaisemmin eduskuntakirjelmässä U 48/2023 vp ja UJ 10/2024 vp, joita valtioneuvosto täydentää tällä U-jatkoselvityksellä seuraavasti osallistuaan direktiiviehdotuksen neuvotteluihin:

Valiokunnan lausunto LaVL 3/2025 vp

Valtioneuvosto katsoo, että direktiiviehdotus on trilogineuvottelujen aikana pysynyt monilta osin Suomen neuvottelutavoitteiden mukaisena. Siltä osin kuin Euroopan parlamentin kannat ovat aiheuttaneet muutoksia direktiiviehdotukseen, valtioneuvosto katsoo, että saavutetut kompromissit vastaavat monilta osin Suomen neuvottelutavoitteita.

Suomelle tärkeimpänä neuvottelutavoitteena on edelleen se, ettei direktiiviin sisällytettäisi Suomen perustuslain kannalta ristiriidassa olevaa sääntelyä, ja viimeisimmän kompromissiehdotuksen mukaan tämä neuvottelutavoite on valtioneuvoston arvion mukaan onnistuttu turvaamaan. Valtioneuvosto pyrkii edelleen direktiivin jatkoneuvotteluissa siihen, ettei virkamiehen määritelmää laajennettaisi siitä mitä neuvoston yleisnäkemyksessä on hyväksytty. Valtioneuvosto katsoo, että virkamiehen määritelmää koskevaa kompromissiehdotusta tulee vielä tarkastella erityisesti tehtävien väärinkäyttöä koskevan kriminalisointivelvoitteen näkökulmasta (11 artikla), mikäli ehdotettu muuttuisi pakolliseksi kriminalisointivelvoitteeksi.

Valtioneuvosto huomioi, että direktiiviehdotuksen sisältämä vaikutusvallan kauppaamista koskeva kriminalisointi on trilogineuvotteluiden yhteydessä laillisuusperiaatteen edellyttämän sääntelyn tarkkarajaisuuden ja täsmällisyyden näkökulmasta muuttunut Suomen neuvottelutavoitteiden kannalta epäselvemmäksi. Jatkoneuvotteluissa pyritään edelleen siihen, että vaikutusvallan kauppaamista koskeva kriminalisointi olisi mahdollisimman täsmällinen. Valtioneuvosto katsoo kuitenkin, että kompromissiehdotus on riittävän tarkkarajainen ja täsmällinen niin, että se on hyväksyttävissä.

Valtioneuvosto pyrkii direktiivin jatkoneuvotteluissa ratkaisuun, jossa välimiehiä ei rinnastettaisi virkamiehiin vaikutusvallan kauppaamista koskevan kriminalisoinnin osalta. Valtioneuvosto katsoo, että Suomi voi kuitenkin hyväksyä rinnastamisen osana kokonaiskompromissia.

Koventamisperusteiden osalta valtioneuvosto katsoo, että järjestäytynyttä rikollisuutta koskevan pakollisen koventamisperusteen osalta puheenjohtajan esittämä kompromissiehdotus on hyväksyttävissä, eikä se edellyttäisi muutoksia kansalliseen lainsäädäntöön. Valtioneuvosto pyrkii direktiivin jatkoneuvotteluissa ensisijaisesti ratkaisuun, jossa ilmoitusvelvollista koskeva koventamisperuste ei tule pakolliseksi ja toissijaisesti ratkaisuun, joka on yhdenmukainen rahanpesun torjumista rikosoikeudellisin keinoin koskevan direktiivin kanssa, eikä siten koskisi ilmoitusvelvollisen työntekijää eikä henkilöä, jolla on valtuus edustaa ilmoitusvelvollista.

Vanhentumisaikoja koskevan sääntelyn osalta valtioneuvosto pyrkii direktiivin jatkoneuvotteluissa ratkaisuun, joka huomioisi kansallisessa lainsäädännössämme tehdyt ratkaisut eikä edellyttäisi muutosten tekemistä näihin. Valtioneuvosto katsoo, että Suomi voi kuitenkin hyväksyä vanhentumiseen liittyvät ratkaisut osana kokonaiskompromissia.

Muut direktiiviehdotukseen esitetyt muutokset ovat linjassa Suomen neuvottelutavoitteiden kanssa tai ovat muutoin hyväksyttävissä osana kokonaiskompromissia.

Valtioneuvosto pyrkii direktiivin jatkoneuvotteluissa siihen, että direktiivin sääntely ei edellytä tekemään muutoksia perustuslain sääntelyyn ja että direktiivin sääntely olisi mahdollisimman selkeää ja riittävän joustavaa kansallisen harkinnanvaran varmistamiseksi eikä sisältäisi Suomen

Valiokunnan lausunto LaVL 3/2025 vp

oikeusjärjestelmän kannalta vieraita elementtejä. Valtioneuvosto muodostaa kantansa lopulliseen neuvottelutulokseen direktiiviehdotuksesta kokonaisarvioinnin perusteella.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Yleistä

Euroopan komissio on 3.5.2023 tehnyt ehdotuksen (COM(2023)234 lopullinen) Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi korruption torjumiseksi. Direktiiviehdotuksessa vahvistetaan säännöt, joilla ajantasaistetaan ja yhdenmukaistetaan korruptiorikosten määritelmiä ja rangaistuksia sen varmistamiseksi, että käytössä on korkeatasoisia rikosoikeudellisia välineitä korruptiorikosten torjumiseksi, korruption ehkäisemiseksi ja täytäntöönpanon tehostamiseksi.

Direktiiviehdotusta on käsitelty neuvoston työryhmässä kesäkuusta 2023 alkaen ja siitä saavutettiin neuvoston yleisnäkemyks oikeus- ja sisäasioiden neuvostossa 13.—14.6.2024. Myös Suomi hyväksyi yleisnäkemyksen. Trilogineuvottelut Euroopan parlamentin kanssa käynnistyivät heti Puolan puheenjohtajuuskauden alussa tammikuussa 2025. Puolan tavoitteena on saattaa neuvottelut päätökseen puheenjohtajuuskaudellaan kesäkuun aikana.

Nyt käsiteltävässä jatkokirjelmässä UJ 9/2025 vp tarkastellaan erityisesti Suomen kannalta keskeisimpiä trilogineuvottelujen kysymyksiä ja täydennetään Suomen kantoja trilogineuvottelujen loppuvaiheeseen.

Lakivaliokunta suhtautuu direktiiviehdotuksen tavoitteisiin lähtökohtaisesti myönteisesti. On kannatettavaa, että korruptiorikosten torjunnassa pyritään tehokkuuteen kaikkialla Euroopan unionissa, oikeusturvanäkökohdat täysimääräisesti huomioiden. Nämä rikokset voivat olla luonteeltaan rajat ylittäviä, ja niillä voi olla rajat ylittäviä vaikutuksia. On perusteltua pyrkiä siihen, että jäsenvaltioiden rikoslainsäädäntö on ajantasaista ja riittävän kattavaa.

Lakivaliokunta on lausunut direktiiviehdotuksesta kahdesti neuvotteluiden aikaisemmissa vaiheissa (ks. LaVL 13/2023 vp ja LaVL 12/2024 vp). Lausunnoissaan lakivaliokunta on käsitellyt seikkaperäisesti oman toimialansa kannalta keskeisiä kysymyksiä. Valiokunta viittaa aiempiin lausuntoihinsa ja painottaa, että neuvotteluissa on edelleen tärkeä kiinnittää huomiota lausunnoissa käsiteltyihin seikkoihin.

Jatkokirjelmän ja valiokunnan saaman selvityksen mukaan direktiiviehdotus on trilogineuvottelujen aikana pysynyt monilta osin Suomen neuvottelutavoitteiden mukaisena. Nyt käsiteltävän jatkokirjelmän osalta lakivaliokunta kiinnittää huomiota direktiiviehdotuksen eräisiin kaikkein keskeisimpiin kysymyksiin.

Valiokunta korostaa valtioneuvoston kantaa vastaavasti, että tärkeimpänä neuvottelutavoitteena tulee edelleen olla se, että direktiiviin ei sisällytetä Suomen perustuslain kannalta ristiriidassa olevaa sääntelyä. Jatkokirjelmästä ilmenevin tavoin tämä neuvottelutavoite on valtioneuvoston arvion mukaan onnistuttu turvaamaan. Valiokunta pitää tätä myönteisenä.

Valiokunnan lausunto LaVL 3/2025 vp

Määritelmät sekä immuniteetit ja erioikeudet

Jatkokirjelmän mukaan trilogineuvotteluissa Suomelle on ollut merkityksellinen 2 artiklan sisältämä virkamiehen ja korkean tason virkamiehen määritelmä. Jatkokirjelmästä ilmenevin tavoin (s. 3) Suomi on suhtautunut erittäin varauksellisesti erityisesti korkean tason virkamiehen määritelmään, sillä määritelmä on laaja ja kattaa muun muassa ministerit ja kansanedustajat, joiden osalta on erityistä sääntelyä perustuslaissa. Neuvotteluissa on tullut huolehtia siitä, että direktiivi ei sisällä sääntelyä, joka on ristiriidassa perustuslain sääntelyn kanssa.

Jatkokirjelmästä (s. 3) ilmenevin tavoin trilogineuvotteluissa Suomelle erityisen merkityksellinen on ollut myös immuniteetteja ja erioikeuksia koskeva 19 artikla. Neuvotteluissa on tullut varmistaa, ettei direktiivi edellytä Suomen perustuslaissa tehtyjen ratkaisujen muuttamista.

Lakivaliokunta on käsitellyt edellä mainittuihin virkamiehen määritelmiin ja immuniteettiin sekä erioikeuksiin liittyviä kysymyksiä seikkaperäisesti aiemmissa lausunnoissaan (ks. LaVL 13/2023 vp, s. 4—5 ja LaVL 12/2024 vp, s. 3—5). Edellä mainittuihin seikkoihin liittyen lakivaliokunta on aiemmissa lausunnoissaan katsonut olevan erittäin tärkeää huolehtia kansallisen liikkumavaran säilyttämisestä (ks. LaVL 13/2023 vp, s. 5 ja LaVL 12/2024 vp, s. 4). Valiokunta on todennut, että neuvotteluissa on syytä kiinnittää korostunutta huomiota siihen, että direktiivin virkamiestä ja korkean tason virkamiestä koskevat määritelmät eivät perustavaa laatua olevalla tavalla laajenna Suomessa omaksutun virkamies-käsitteen alaa tavalla, joka olisi perustuslain kannalta ongelmallinen ja joka aiheuttaisi myös rikosoikeudellisesti ongelmallisia heijastusvaikutuksia. Valiokunta on katsonut, että yksittäisen direktiivin kansallisen täytäntöönpanon seurauksena ei tulisi joutua ryhtymään perustuslaissa omaksuttujen perustavaa laatua olevien ratkaisujen muuttamiseen. Valiokunta on todennut, että direktiivin jatkovalmistelussa on painokkaasti huolehdittava siitä, että sen johdosta ei jouduta muuttamaan perustuslakia ja että se ei sisällä sääntelyä, joka on ristiriidassa perustuslain sääntelyn kanssa.

Jatkokirjelmästä ilmenevän valtioneuvoston kannan mukaan (s. 2) Suomelle tärkeimpänä neuvottelutavoitteena on edelleen se, ettei direktiiviin sisällytetä Suomen perustuslain kannalta ristiriidassa olevaa sääntelyä. Jatkokirjelmän ja valiokunnan saaman selvityksen mukaan tämä neuvottelutavoite on valtioneuvoston arvion mukaan onnistuttu turvaamaan myös virkamiehen määritelmiä sekä immuniteettia ja erioikeuksia koskevien kysymysten osalta. Valiokunta pitää tätä myönteisenä. Lakivaliokunta painottaa, että edellä selostettuihin valiokunnan aiemmissa lausunnoissa korostamiin näkökohtiin on tärkeä kiinnittää huomiota myös neuvotteluiden loppuvaiheissa.

Kriminalisointivelvoitteet

Eräs keskeisistä direktiiviehdotuksen sisältämistä kriminalisointivelvoitteista koskee 10 artiklaan sisältyvää vaikutusvallan kauppaamista. Valiokunta on käsitellyt mainittua artiklaa tarkemmin aiemmissa lausunnoissaan (ks. LaVL 13/2023 vp, s. 6 ja LaVL 12/2024 vp, s. 5—6). Valiokunta on kiinnittänyt huomiota muun muassa siihen, että eduskunta on lakivaliokunnan aloitteesta (LaVM 45/2010 vp, s. 4—5 ja 10) jo vuonna 2010 hyväksynyt lausuman, jonka mukaan se edellyttää, että hallitus ryhtyy kiireellisesti valmistelemaan lainsäädäntöehdotuksen vaikutusvallan väärinkäytön kriminalisoimiseksi (EV 373/2010 vp). Muun muassa edellä todetun valossa la-

Valiokunnan lausunto LaVL 3/2025 vp

kivaliokunta on lausunnoissaan pitänyt sinällään myönteisenä, että vaikutusvallan väärinkäyttöön liittyvä lainsäädäntöhanke etenee EU:n tasolla. Valiokunta on kuitenkin kiinnittänyt huomiota siihen, että on tärkeä huolehtia siitä, että kriminalisointivelvoitteessa tarkoitetut teot voidaan määritellä laillisuusperiaatteen edellyttämällä täsmällisyydellä (LaVL 13/2023 vp, s. 6 ja LaVL 12/2024 vp, s. 6).

Jatkokirjelmästä (s. 2) ilmenevässä valtioneuvoston kannassa todetuin tavoin vaikutusvallan kauppaamista koskeva kriminalisointi on neuvoston yleisnäkemyksen jälkeen trilogineuvotteluiden yhteydessä laillisuusperiaatteen edellyttämän sääntelyn tarkkarajaisuuden ja täsmällisyyden näkökulmasta muuttunut Suomen neuvottelutavoitteiden kannalta epäselvemmäksi. Valtioneuvoston kannan mukaan jatkoneuvotteluissa pyritään edelleen siihen, että vaikutusvallan kauppaamista koskeva kriminalisointi olisi mahdollisimman täsmällinen. Valtioneuvosto katsoo kuitenkin, että kompromissiehdotus on riittävän tarkkarajainen ja täsmällinen niin, että se on hyväksyttävissä.

Lakivaliokunta pitää edellä mainittua neuvotteluissa tapahtunutta kehitystä valitettavana. Valiokunnan saaman lisäselvityksen mukaan jatkokirjelmän toimittamisen jälkeen 10 artiklaan liittyen ei ole tapahtunut muutosta ja jäsenvaltioiden enemmistö vaikuttaa olevan valmis hyväksymään artiklan kompromissiehdotuksen sisältämässä muotoilussa. Saadun selvityksen mukaan artiklassa nyt käytettyjen ”oikeudettoman edun” ja ”epäasiallisen vaikuttamisen” käsitteitä tullaan kuitenkin mahdollisesti selventämään johdanto-osan kappaleissa. Lakivaliokunta painottaa, että edellä selostetusta huolimatta jatkoneuvotteluissa on edelleen syytä pyrkiä siihen, että kriminalisointivelvoitteessa tarkoitetut teot määritellään laillisuusperiaatteen edellyttämällä täsmällisyydellä, vaikka ehdotus tarvittaessa on hyväksyttävissä osana kokonaiskompromissia.

Seuraamukset

Keskeinen trilogineuvotteluissa esillä oleva kysymys koskee jatkokirjelmän mukaan luonnolliselle henkilölle määrättäviä seuraamuksia (s. 5). Määrättäviä enimmäisrangaistuksia ollaan koventamassa siitä, mitä neuvoston yleisnäkemyksessä on hyväksytty. Esimerkiksi julkisella sektorilla tapahtuvaa lahjontaa koskevasta rikoksesta (7 artikla) määrättävän enimmäisrangaistuksen tulee olla vähintään viisi vuotta, jos virkamies toiminnallaan laiminlyö virkavelvollisuuksiaan. Lakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että tämä ei ole rikoslaissa vakiintuneesti käytetty enimmäisrangaistustaso, ja lakivaliokunta ei ole pitänyt viiden vuoden enimmäisrangaistustasoa ongelmattomana rikoslain sisäisen johdonmukaisuuden näkökulmasta (ks. esim. LaVM 9/2025 vp ja siinä viitatu lakivaliokunnan mietinnöt ja lausunnot).

Jatkokirjelmä ei sisällä nimenomaisesti valtioneuvoston kantaa mainittuun enimmäisrangaistustasoa koskevaan kysymykseen. Valiokunnan oikeusministeriöltä saaman lisäselvityksen mukaan muun muassa mainittu enimmäisrangaistustaso on kuitenkin hyväksyttävissä osana kokonaiskompromissia. Lakivaliokunta katsoo, että direktiivin jatkovalmistelussa on seuraamuksia koskevin osin kuitenkin syytä pyrkiä kansallisen rangaistusjärjestelmän sisäisen johdonmukaisuuden säilyttämiseen. Mikäli neuvottelutilanne sitä edellyttää, ei mainittu viiden vuoden enimmäisrangaistustaso kuitenkaan valiokunnan näkemyksen mukaan estä kokonaiskompromissin hyväksymistä, ottaen huomioon, että mainittu enimmäisrangaistustaso ei ole aiempien EU-velvoitteiden täytäntöönpanon johdosta ainutlaatuinen.

Valiokunnan lausunto LaVL 3/2025 vp

Direktiiviehdotuksen 15 artikla sisältää lisäseuraamuksia koskevat säännökset. Lakivaliokunta on aiemmassa lausunnossaan (LaVL 13/2023 vp, s. 8) kiinnittänyt huomiota artiklassa tarkoitettuun vaalikelpoisuuden menettämiseen ja mainitun lisäseuraamuksen ongelmallisuuteen. Jatkokirjelmän (s. 5) mukaan viimeisimpien kompromissiasiakirjojen mukaan pakollisia lisäseuraamuksia ei lisättäisi lainkaan direktiiviin, ja lista lisäseuraamuksista olisi vain esimerkinomainen. Listaus ei tämänhetkisessä muodossaan sisällä lainkaan vaalikelpoisuuden menettämistä. Valiokunta pitää tätä myönteisenä.

Vanhentumisajat

Direktiiviehdotuksen 21 artikla sisältää säännökset korruption rikosten vanhentumisajoista. Lakivaliokunta on aiemmassa lausunnossaan (LaVL 13/2023 vp, s. 9) todennut yleisellä tasolla, että lakivaliokunta on aiemmassa vastaavia ehdotuksia koskevassa lausuntokäytännössään korostanut sen tärkeyttä, että kansallista rikoslain 8 luvun sääntelyn ilmentämää rikosoikeudellista vanhentumista koskevaa systematiikkaa ei jouduta muuttamaan direktiivissä asetettujen velvoitteiden täytäntöönpanon seurauksena (esim. LaVL 17/2022 vp, s. 6). Valiokunta katsoi, että edellä todettuun on syytä kiinnittää huomiota myös nyt käsiteltävän direktiiviehdotuksen jatkoneuvotteluissa.

Jatkokirjelmän (s. 6) mukaan direktiivin vanhentumisaikoja koskevaan sääntelyyn ehdotetaan muutosta, jonka mukaan vanhentumisaika olisi kahdeksan vuotta sellaisten direktiivissä tarkoitettujen rikosten suhteen, joista säädetty enimmäisrangaistus on vähintään neljä vuotta vankeutta. Neuvoston yleisnäkemyksessä sanottu vanhentumisaika oli viisi vuotta. Jatkokirjelmän mukaan puheenjohtajavaltion neuvotteluasiakirjassa direktiivin 25 johdantokappaleeseen ehdotetaan lisäystä, joka mahdollistaisi vanhentumisaikojen vähimmäismääräajan soveltamisen ainakin vakavimpiin rikoksiin.

Valiokunnan oikeusministeriöltä saaman lisäselvityksen mukaan oikeusministeriö katsoo ehdotetun vanhentumisaikojen koskevan sääntelyn osalta, että jo nykyisin on tulkittavissa, että Suomen järjestelmä, jossa tietyt rikokset jaetaan perustekomuotojen lisäksi törkeisiin ja/tai lieviin tekemuotoihin, ja josta seuraa se, että vanhentumisajat voivat olla keskenään erimittaisia riippuen rikoksen tekemuodosta, on ehdotetun direktiivin sääntelyn näkökulmasta hyväksyttävä. Asiaa koskevalla johdanto-osan kappaleella tämä tulkinta oikeusministeriön käsityksen mukaan vain vahvistetaan. Tällöin muutoksia kansallisen vanhentumisjärjestelmän peruslähtökohtiin ei tulisi tehdä.

Valiokunta viittaa edellä todettuun näkemykseensä siitä, että on tärkeää, että kansallista rikoslain 8 luvun sääntelyn ilmentämää rikosoikeudellista vanhentumista koskevaa systematiikkaa ei jouduta muuttamaan direktiivissä asetettujen velvoitteiden täytäntöönpanon seurauksena. Edellä selostetun valossa ja ottaen huomioon, että jatkokirjelmän mukaan jäsenvaltioiden enemmistö vaikuttaa olevan valmis hyväksymään vanhentumisaikoihin ehdotetut muutokset, lakivaliokunta katsoo, että vanhentumisaikojen koskevat muutokset on tarvittaessa mahdollista hyväksyä osana kokonaiskompromissia, joskin varminta olisi toteuttaa Suomen kansallista rikosoikeudellista vanhentumista koskevaa systematiikkaa turvaavat ratkaisut selkeästi artiklatasolla.

Valiokunnan lausunto LaVL 3/2025 vp

Muita huomioita

Valtioneuvoston tavoin valiokunta katsoo, että direktiivin jatkoneuvotteluissa on pyrittävä siihen, että direktiivin sääntely on mahdollisimman selkeää ja riittävän joustavaa kansallisen harkinnanvaran varmistamiseksi eikä se sisällä Suomen oikeusjärjestelmän kannalta vieraita elementtejä.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Lakivaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa edellä esitetyin huomautuksin ja täydennyksin valtioneuvoston kantaan.

Helsingissä 12.6.2025

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

varapuheenjohtaja Eva Biaudet r
jäsen Pekka Aittakumpu ps
jäsen Elisa Gebhard sd
jäsen Pia Hiltunen sd
jäsen Aleksi Jäntti kok
jäsen Mari Kaunistola kok
jäsen Rami Lehtinen ps
jäsen Pia Lohikoski vas
jäsen Timo Mehtälä kesk
jäsen Susanne Päivärinta kok
jäsen Mika Riipi kesk
jäsen Joakim Vigelius ps
jäsen Juha Viitala sd

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Mikko Monto