

Perusmuistio: Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi korruption torjunnasta sekä neuvoston puitepäättöksen 2003/568/YOS ja sellaisen lahjonnan torjumisesta, jossa on osallisina Euroopan yhteisöjen virkamiehiä tai Euroopan unionin jäsenvaltioiden virkamiehiä, tehdyn yleissopimuksen korvaamisesta sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (EU) 2017/1371 muuttamisesta

Eduskuntatunnus
U 48/2023 vp

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Euroopan komissio antoi 3.5.2023 ehdotuksen (COM(2023)234 lopullinen) Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi korruption torjumiseksi. Ehdotetulla direktiivillä korvattaisiin neuvoston puitepäättös 2003/568/YOS 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.

Alkuperäisen direktiiviehdotuksen sisältöä on käsitelty tarkemmin asiaa koskevassa U-kirjelmässä U 48/2023 vp. U-jatkokirjeessä UJ 10/2024 vp on käsitelty neuvoston direktiiviehdotukseen neuvotteluiden aikana tehtyjä keskeisimpiä muutoksia.

Direktiiviehdotusta on käsitelty neuvoston rikosoikeusyhteistyöryhmässä kesäkuusta 2023 lähtien 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.

Trilogineuvottelut jatkuvat edelleen ja keskusteltavana on vielä Suomelle keskeisiä kysymyksiä, jotka koskevat virkamiehen määritelmää, immuniteettia ja erioikeuksia, rikosten määritelmiä, rangaistuksia, raskauttavia seikkoja sekä vanhentumisaikoja. Tämä kirjelmä perustuu puheenjohtajamaan esittämiin viimeisimpiin kompromissiehdotuksiin.

Tässä kirjelmässä tarkastellaan erityisesti Suomen kannalta keskeisimpiä trilogineuvottelujen kysymyksiä ja täydennetään Suomen kantoja trilogineuvottelujen loppuvaiheeseen.

Suomen kanta

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

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

Pääasiallinen sisältö

Seuraavassa tarkastellaan erityisesti Suomen kannalta keskeisimpiä trilogineuvotteluissa käsiteltäviä kysymyksiä.

Virkamiehen ja korkean tason virkamiehen määritelmä

Trilogineuvotteluissa Suomelle on ollut merkityksellinen 2 artiklan sisältämä virkamiehen ja korkean tason virkamiehen määritelmä. 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 tuli huolehtia siitä, että direktiivi ei sisältäisi sääntelyä, joka on ristiriidassa perustuslain sääntelyn kanssa. Trilogineuvotteluissa korkean tason virkamiehen määritelmään on lisätty esimerkinomainen listaus virkamiehistä (this may include the following officials), jotka voivat sisältyä korkean tason virkamiehen määritelmään. Listaus on lähes vastaava kuin neuvoston yleisnäkemyksessä hyväksytyn 9a resitaalikirjauksen listaus, sillä erotuksella, että artiklaan lisätyssä esimerkinomaisessa listauksessa on mainittu myös Euroopan parlamentin ja komission jäsenten kollegion jäsenet. Listaus sisältää edelleen myös klausuulin, jonka mukaan direktiivin korkeaa virkamiestä koskevia säännöksiä olisi tulkittava siten, että kansallisissa perustuslaeissa tai laeissa vahvistettuja immunitetteja ja erioikeuksia ei rajoiteta. Esimerkinomainen listaus ei sisällä mainintaa valtion päämiehestä.

Euroopan parlamentti on ehdottanut direktiivin sisältämän virkamiehen määritelmään laajennusta (2(2)(b) artikla) siten, että virkamieheksi tulisi katsoa myös kuka tahansa muu henkilö, joka hoitaa julkista tehtävää tai **tarjoaa julkista palvelua** (providing a public service) olematta siihen nimitetty. Edellytyksenä ei olisi kansallisen lainsäädännön mukaisuus. Viimeisimmän puheenjohtajan jakaman neuvotteluasiakirjan mukaan ehdotus vaikuttaisi menneen Suomen kannalta oikeaan suuntaan ja se on muutettu muotoon, joka on muuten vastaava kuin neuvoston yleisnäkemyksessä, mutta se sisältää kuitenkin edelleen laajennuksen ”tai tarjoaa julkista palvelua”.

Immunitetit ja erioikeudet

Trilogineuvotteluissa Suomelle erityisen merkityksellinen on ollut immunitetteja ja erioikeuksia koskeva 19 artikla. Neuvotteluissa tuli varmistaa, ettei direktiivi edellytä Suomen perustuslaissa tehtyjen ratkaisujen muuttamista. Artiklaan on puheenjohtajan viimeisimmässä kompromissiehdotuksessa tehty pieni muutos neuvoston yleisnäkemyksessä hyväksyttyyn muotoiluun: oikeusjärjestelmien vastaisuuden edellytyksen sijaan lainvastaisuus (laws) on lisätty yhdeksi edellytykseksi, jolloin virkamiehille annettuja erioikeuksia tai

immunitetteja ei tarvitse voida kumota. Artiklassa on edelleen edellytyksenä perustuslain ja perustuslaillisten periaatteiden vastaisuus, jolloin virkamiehille annettuja erioikeuksia tai immunitetteja ei tarvitse voida kumota. Neuvoston yleisnäkemyksessä hyväksytyn resitaalin 23 muotoilu on viimeisimmän puheenjohtajan jakaman neuvotteluasiakirjan mukaan säilynyt ennallaan.

Vaikutusvallan kauppaamista koskeva kriminalisointi

Tällä hetkellä yksi trilogineuvotteluissa esillä ollut keskeinen kysymys liittyy vaikutusvallan kauppaamista koskevaan kriminalisointiin (artikla 10), jota Suomessa ei kansallisesti ole vielä kaikilta osin säädetty rangaistavaksi. Suomi suhtautui varauksellisesti vaikutusvallan kauppaamista koskevaan kriminalisointiehdotukseen komission ehdottamassa muodossa. Neuvotteluissa tuli pyrkiä siihen, että rangaistavaksi säädettävä teko määriteltäisiin laillisuusperiaatteen edellyttämällä tavalla riittävän täsmällisesti ja tarkkarajaisesti. Puheenjohtajan viimeisimmän kompromissiehdotuksen perusteella artiklan muotoilua on muutettu niin, että laitton vaikutusvalta (illicit influence) on muutettu epäasialliseksi vaikutusvallaksi (improper influence) ja että virkamiehen päätös ja toimenpide (a decision or measure) on muutettu teoksi ja laiminlyönniksi (an action or omission). Lisäksi 2 kohtaa on muutettu siten, että teon rangaistavuuden kannalta ei ole merkitystä käytetäänkö vaikutusvaltaa vai ei tai johtaako **väitetty** (claimed) vaikutusvalta haluttuihin tuloksiin. Muotoilua on muutettu siten avoimempaan muotoon sen sijaan, että muotoilu olisi tarkkarajaisempaa ja täsmällisempää.

Artiklaa koskevassa ehdotetussa resitaalikirjauksessa ei myöskään selvästi rajata rangaistavaa käyttäytymistä, vaan resitaalikirjaus on lähes vastaava kuin neuvoston yleisnäkemyksessä hyväksytty. Resitaalikirjaukseen on tehty lisäys siitä, että tällaista toimintaa olisi pidettävä rikoksena riippumatta siitä, **oliko vaikutusvalta väitettyä vai todellista** (whether the influence was claimed or real) ja käytettiinkö vaikutusvaltaa ja johtiko vaikutaminen haluttuun tulokseen.

Vaikutusvallan kauppaamista koskevan kriminalisoinnin osalta trilogineuvotteluissa on käyty keskustelua siitä, voitaisiinko välimiehet ja lautamiehet rinnastaa virkamiehiin vaikutusvallan kauppaamista koskevan kriminalisoinnin osalta. Jäsenvaltiot ovat tuoneet esille kriittistä suhtautumista välimiesten lisäämiseen, ja myös Suomen kannalta tällainen rinnastaminen saattaisi edellyttää erillistä rangaistussäännöstä. Viimeisimmässä puheenjohtajan jakamassa kompromissiehdotuksessa on tällainen lisäys, mutta vaikuttaa siltä, että lisäykselle ei ole neuvostossa riittävästi kannatusta.

Muut kriminalisoinnit

Varojen väärinkäyttöä koskevaan 9 artiklaan on trilogineuvotteluissa tehty kompromissiehdotus, jonka mukaan yleisnäkemyksessä hyväksytty kriminalisointia rajaavat elementit (edun tavoittelu ja vahingon aiheuttaminen) on muutettu vaihtoehtoisiksi. Tämä tarkoittaa sitä, että artiklan tarkoittaman teon tulee olla rangaistava, mikäli teko tehdään virkamiehen eduksi tai toisen henkilön tai yhteisön eduksi taikka mikäli teolla vahingoitetaan asianomaisen julkisen tai yksityisen yhteisön taloudellisia etuja. Jäsenvaltiot voivat päättää kumpaa elementtiä käyttävät.

Tehtävien väärinkäyttöä koskeva 11 artikla on yleisnäkemyksessä hyväksytty ei-velvoittavassa muodossa, eikä se siten edellyttänyt kyseisen teon kriminalisointia. Trilogineuvotteluissa keskustelut artiklan velvoittavuudesta ovat edelleen käynnissä. Viimeisimmän puheenjohtajan jakaman neuvotteluasiakirjan mukaan artikla on kuitenkin muotoiltu ei-velvoittavaan muotoon.

Trilogineuvotteluissa direktiiviehdotukseen on Euroopan parlamentin kannasta johtuen ehdotettu lisättäväksi kätkemistä koskeva kriminalisointi 13a artiklaan, jota ei ollut

sisältynyt komission alkuperäiseen direktiiviehdotukseen. Kätkemistä koskeva artikla on viimeisimmän puheenjohtajan jakaman kompromissiehdotuksen mukaan muotoiltu seuraavasti: Jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että (virkamiehen tekemä) omaisuuden todellisen luonteen, alkuperän, sijainnin, niistä määrittämisen, niiden liikkeiden, niitä koskevien oikeuksien tai niiden omistuksen tahallinen kätkeminen/salaaminen (concealment) tai peittely (disguise), jos tiedetään, että kyseinen omaisuus on peräisin toisen virkamiehen tekemästä 7-10, 12 ja 14 artiklassa säädetystä rikoksesta, on rangaistava teko.

Puheenjohtajan jakaman viimeisimmän kompromissiehdotuksen mukaan yritys tulisi kriminalisoitavaksi vähintään yhden 7–10 tai 13, 13a artiklan tarkoittaman rikoksen osalta. Tämä olisi muutos yleisnäkemyksessä hyväksyttyyn, sillä yleisnäkemyksessä ei sisällä lainkaan veloitetta kriminalisoida direktiivin tarkoittamia rikostekojen yrityksiä.

Luonnolliselle henkilölle määrättävät seuraamukset

Keskeinen trilogineuvotteluissa esillä oleva kysymys koskee luonnolliselle henkilölle määrättäviä seuraamuksia. Määrättäviä enimmäisrangaistuksia ollaan koventamassa siitä, mitä neuvoston yleisnäkemyksessä on hyväksytty. Julkisella sektorilla tapahtuvaa lahjontaa koskevasta rikoksesta (7 artikla) määrättävän enimmäisrangaistuksen tulee olla vähintään 5 vuotta, jos virkamies toiminnallaan laiminlyö virkavelvollisuuksiaan. Korruptiorikoksilla vaurastumista koskevasta rikoksesta (13 artikla) ja kätkemistä koskevasta rikoksesta (uusi 13a artikla) määrättävän enimmäisrangaistuksen tulee olla vähintään 4 vuotta.

Euroopan parlamentin kannasta johtuen trilogineuvotteluissa on käyty keskustelua erityisesti luonnolliselle henkilölle määrättävistä pakollisista lisäseuraamuksista. Jo komission ehdotus piti sisällään ehdotuksen mahdollisista lisäseuraamuksista, joita jäsenvaltioiden olisi tullut ottaa käyttöön. Euroopan parlamentin ehdotuksissa pakollisina lisäseuraamuksina ovat trilogineuvotteluiden yhteydessä olleet muun ohella sakot sekä erottaminen, pidättäminen ja siirto julkisesta tehtävästä sekä vaalikelpoisuuden menettäminen, jotka olisivat Suomen perustuslain kannalta ongelmallisia. Neuvoston yleisnäkemykseen lisäseuraamusten osalta hyväksyttiin muotoilu, jonka mukaan jäsenvaltioiden valittavissa on, mitä lisäseuraamuksia se ottaa käyttöön.

Vaikka 15 artiklasta ei ole saavutettu yhteisymmärrystä, sitä koskevat neuvottelut pakollisten lisäseuraamusten osalta vaikuttavat menevän Suomen kannalta oikeaan suuntaan. Puheenjohtajan viimeisimpien kompromissiasiakirjojen mukaan pakollisia lisäseuraamuksia ei lisättäisi lainkaan direktiiviin, vaan lisäseuraamuksia koskeva listaus olisi may-muutoksen, ja lista lisäseuraamuksista olisi vain esimerkinomainen. Listaus ei tämänhetkessä muodossaan sisällä lainkaan vaalikelpoisuuden menettämistä. Listaus on viimeisimpien kompromissiasiakirjojen mukaan siten vastaava kuin neuvoston yleisnäkemyksessä hyväksytty, mutta siihen on lisätty yksi uusi mahdollinen lisäseuraamus koskien tuomioiden julkaisua, jota jäsenvaltioiden ei kuitenkaan tarvitse ottaa käyttöön. Tuomioiden julkaisua koskevassa lisäyksessä todetaan, että jos asiaan liittyy yleinen etu, sellaisen tuomioistuimen päätöksen julkaiseminen kokonaan tai osittain, joka koskee tehtyä rikosta sekä määrättyjä seuraamuksia tai toimenpiteitä, rajoittamatta kuitenkaan yksityisyyden suojaa ja henkilötietojen suojaa koskevien sääntöjen soveltamista.

Raskauttavat asianhaarat (koventamisperusteet)

Trilogineuvotteluissa 18 artiklan raskauttaviin seikkoihin on ehdotettu muutoksia, joiden myötä direktiiviehdotukseen lisättäisiin kaksi pakollista raskauttavaa seikkaa eli koventamisperustetta. Tämä poikkeaa siitä, mitä yleisnäkemyksessä on hyväksytty, koska yleisnäkemyksessä ei ole hyväksytty lainkaan pakollisia koventamisperusteita. Trilogineuvotteluissa on käyty keskusteluita siitä, että pakollisiksi koventamisperusteiksi tulisivat se, että rikos on tehty osana puitepäätöksessä 2008/841/YOS tarkoitetun rikollisjärjestön

toimintaa sekä se, että rikoksentekijä on Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (EU) 2015/84961 2 artiklassa tarkoitettu ilmoitusvelvollinen tai ilmoitusvelvollisen työntekijä tai hänellä on valtuudet joko yksin tai oikeushenkilön toimitelimen jäsenenä toimien edustaa kyseistä ilmoitusvelvollista tai valtuudet tehdä päätöksiä kyseisen ilmoitusvelvollisen puolesta tai käyttää siinä määräysvaltaa ja hän on tehnyt rikoksen harjoittaessaan ammattitoimintaansa. Viimeisimmän puheenjohtajan jakaman neuvotteluasiakirjan mukaan pakolliseksi koventamisperusteeksi oltaisiin kuitenkin lisäämässä vain rikoksen tekeminen osana rikollisjärjestön toimintaa. Ilmoitusvelvollista koskeva koventamisperuste on viimeisimmässä neuvotteluasiakirjassa poistettu kokonaan listauksesta.

Trilogineuvotteluissa keskustelua käydään myös siitä, että jos pakolliset koventamisperusteet lisätään, tulisiko muita koventamisperusteita koskevan listauksen olla kokonaisuudessaan valinnainen. Yleisnäkemyksessä hyväksytyssä muodossa koventamisperusteita koskeva listaus sisältää maininnan ”- **yhtä tai useampaa** seuraavista seikoista voidaan kansallisen lainsäädännön mukaisesti pitää raskauttavina seikkoina - ”.

Vanhentumisajat

Vanhentumisaikaan, joka koskee rikoksia, joista määrättävä enimmäisrangaistus on vähintään neljä vuotta vankeutta, ollaan päätyvässä ratkaisuun, jonka myötä vanhentumisaika korotettaisiin 8 vuoteen. Neuvoston yleisnäkemyksessä tätä koskeva vanhentumisaika oli hyväksytty 5 vuodeksi. Puheenjohtajan jakamassa viimeisimmässä neuvotteluasiakirjassa neuvoston yleisnäkemyksen resitaaliin 25 ehdotetaan lisäystä, jonka mukaan ”Tässä direktiivissä säädettyjä vanhentumisaikojen vähimmäismääriä olisi sovellettava ainakin vakaviin rikoksiin (the most serious forms of criminal offences), joista voidaan määrätä tietty enimmäisvankeusrangaistus.”

Kansallinen korruptionvastainen strategia

Trilogineuvotteluissa direktiiviehdotukseen on Euroopan parlamentin kannasta johtuen ehdotettu lisättäväksi 3a artikla koskien kansallista korruptionvastaista strategiaa, jota ei ollut sisällytynyt komission alkuperäiseen direktiiviehdotukseen, eikä neuvoston hyväksymään yleisnäkemykseen. Keskeisesti artiklan mukaan jäsenvaltioiden olisi otettava käyttöön ja julkaistava korruptiontorjuntaa koskeva kansallinen strategia, jossa määritellään tavoitteet, painopisteet ja toimenpiteet, tämän kuitenkin rajoittamatta nykyisten toimenpiteiden soveltamista (without prejudice to existing policies). Suomella on jo kansallinen korruptionvastainen strategia ja siihen liittyvä toimenpideohjelma laadittu vuosille 2021–2023. Kyseistä strategiaa ja toimenpideohjelmaa ollaan parhaillaan päivittämässä.

Muutokset PIF-direktiiviin (EU) 2017/1371

Viimeisimmän puheenjohtajan jakaman kompromissiehdotuksen mukaan 28 artiklaan, joka koskee lisäyksiä unionin taloudellisiin etuihin kohdistuvien petosten torjunnasta rikosoikeudellisin keinoin annettuun direktiiviin (PIF-direktiivi), ehdotetaan seuraavaa muutosta. PIF-direktiivin 7(3) artiklaan (luonnollisille henkilöille määrättävät seuraamukset) ehdotetaan muutosta, jonka myötä PIF-direktiivin 4(2) artiklassa tarkoitetuista rikoksista määrättävä enimmäisrangaistus olisi vähintään 5 vuoden vankeus, jos niistä aiheutuu merkittävää vahinkoa tai etua. Nykyisin määrättävän enimmäisrangaistuksen tulee olla vähintään 4 vuoden vankeus. PIF-direktiivin 4(2) artikla koskee tahallista lahjuksen ottamista ja antamista.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

Ehdotetun direktiivin oikeusperustaksi on määritelty SEUT 83 artiklan 1 ja 2 kohta sekä 82 artiklan 1 kohdan d alakohta.

SEUT-sopimuksen 83 artiklan 1 kohdan 1 alakohdan mukaan Euroopan parlamentti ja neuvosto voivat tavallista lainsäätämisyjärjestystä noudattaen annetuilla direktiiveillä säätää rikosten ja seuraamusten määrittelyä koskevista vähimmäissäännöistä erityisen vakavan rikollisuuden alalla, joka on rajat ylittävää joko rikosten luonteen tai vaikutusten johdosta tai sen vuoksi, että niiden torjuminen yhteisin perustein on erityisesti tarpeen. SEUT-sopimuksen 83 artiklan 1 kohdan 2 alakohdassa lahjonta (eng. corruption) määritellään yhdeksi niistä rikoksista, jotka ovat luonteeltaan rajatylittäviä.

SEUT-sopimuksen 83 artiklan 2 kohta muodostaa oikeusperustan, jonka nojalla tällä direktiiviehdotuksella muutettava direktiivi (EU) 2017/1371 alun perin hyväksyttiin. Kohdassa määrätään EU:n toimivallasta vahvistaa rikosten ja seuraamusten määrittelyä koskevat vähimmäissäännöt sellaisilla EU:n politiikan aloilla, joilla on toteutettu yhdenmukais-
tamistoimenpiteitä, jos tämä on välttämätöntä näiden politiikan alojen tehokkaan täytäntöönpanon varmistamiseksi.

SEUT-sopimuksen 82 artiklan 1 kohdan d alakohdan mukaan Euroopan parlamentti ja neuvosto säätävät tavallista lainsäätämisyjärjestystä noudattaen toimenpiteistä, joiden tarkoituksena on helpottaa jäsenvaltioiden oikeusviranomaisten tai vastaavien viranomais-
ten yhteistyötä rikosasioiden käsittelyn ja päätösten täytäntöönpanon yhteydessä.

Ehdotus käsitellään tavallisessa lainsäätämisyjärestyksessä ja neuvosto tekee ratkaisunsa määräenemmistöllä.

Käsittely Euroopan parlamentissa

Euroopan parlamentissa vastuuvaiokuntana on kansalaisvapauksien sekä oikeus- ja sisäasioiden valiokunta LIBE. Raporttina toimii Raquel Garcia Hermida-Van Der Walle (Renew/LIBE). Parlamentti hyväksyi kantansa direktiiviehdotuksesta 27.2.2024.

Kansallinen valmistelu

U-jatkokirjettä on käsitelty oikeus- ja sisäasiat -jaostossa (EU 7) 4.6.2025.

Eduskuntakäsittely

Direktiiviehdotusta koskevasta U-kirjelmästä (U 48/2023 vp) ovat antaneet lausuntonsa lakivaliokunta (LaVL 13/2023 vp), perustuslakivaliokunta (PeVL 8/2023 vp), hallintovaliokunta (HaVL 19/2023 vp) ja suuri valiokunta (SuVL 11/2023 vp).

U-jatkokirjeestä (UJ 10/2024 vp) ovat antaneet lausuntonsa lakivaliokunta (LaVL 12/2024 vp) ja perustuslakivaliokunta (PeVL 24/2024 vp). Lakivaliokunta yhtyi vähäisin täydennyksin valtioneuvoston kantaan ja perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota lausunnossaan mainittuihin valtiosääntöoikeudellisiin seikkoihin. Suuri valiokunta hyväksyi eduskunnan kannan SuVEK 59/2024 vp. Suuri valiokunta yhtyi erikoisvaliokuntien kannanottojen mukaisesti valtioneuvoston kantaan. Lisäksi suuri valiokunta kiinnitti valtioneuvoston erityistä huomiota perustuslakivaliokunnan lausunnossa esille nostamiin asiaa koskeviin valtiosääntöoikeudellisiin seikkoihin.

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

Valtioneuvosto täydentää UJ 11/2024 vp tehtyä arviota direktiiviehdotuksen edellyttämistä muutoksista kansalliseen lainsäädäntöön seuraavasti:

Euroopan parlamentti on ehdottanut direktiivin soveltamisalaan laajempaa virkamiehen määritelmää, ja tämä sisältyy edelleen kompromissiehdotukseen. Yleisnäkemykseen on hyväksytty muotoilu, jonka mukaan virkamiehellä tarkoitetaan myös muuta henkilöä, joka

on kansallisen lainsäädännön mukaisesti nimitetty julkiseen tehtävään ja joka hoitaa julkista tehtävää jäsenvaltiossa tai kolmannessa maassa, mukaan lukien viranomaisten valtuuttamat tai viranomaisten alaisuudessa toimivat henkilöt. Tämänhetkisen kompromissiehdotuksen mukaan kyseinen kohta on muotoiltu seuraavalla tavalla: virkamiehellä tarkoitetaan myös muuta henkilöä, joka on kansallisen lainsäädännön mukaisesti nimitetty julkiseen tehtävään ja joka hoitaa julkista tehtävää tai joka tarjoaa julkista palvelua jäsenvaltiossa tai kolmannessa maassa, mukaan lukien viranomaisten valtuuttamat tai viranomaisten alaisuudessa toimivat henkilöt. Ehdotettu laajempi virkamiehen määritelmä saattaisi edellyttää rikoslain virkarikoksia koskevan 40 luvun säännösten soveltamisalan laajentamista direktiivin sisältämien rikosten osalta suhteessa siihen, ketkä kaikki voivat tulla määritellyiksi virkamieheksi tai rinnastettavaksi virkamieheen.

10 artiklan vaikutusvallan kauppaamista koskevan kriminalisoinnin osalta trilogineuvotteiluissa on käyty keskustelua siitä, voitaisiinko välimiehet ja lautamiehet rinnastaa virkamiehiin vaikutusvallan kauppaamista koskevan kriminalisoinnin osalta. Suomen kannalta tällainen rinnastaminen saattaisi edellyttää erillisen kriminalisoinnin säätämistä koskemaan välimiehiä. Välimiesten osalta esimerkiksi on nykyisin niin, että heitä voivat koskea rikoslain lahjontaa elinkeinotoiminnassa koskevat rangaistussäännökset.

Komission alkuperäiseen ehdotukseen ja neuvoston hyväksymään yleisnäkemykseen nähden ehdotettu uusi 13a artikla sisältää velvoitteen kriminalisoida kätkeminen (concealment). Kriminalisointivelvoite ei vaikuttaisi edellyttävän rikoslain muuttamista, sillä artiklan sisältämä teko voi lähtökohtaisesti tulla sovellettavaksi rahanpesua koskevien rangaistussäännösten nojalla.

Luonnolliselle henkilölle kohdistuvat seuraamukset enimmäisrangaistuksen vähimmäistason osalta tulisi nostaa 5 vuoteen julkisella sektorilla tapahtuvan lahjonnan osalta. Nykyisin enimmäisrangaistuksen vähimmäistaso on 4 vuotta.

Ehdotettu pakollinen koventamisperuste 18 artiklaan, jonka mukaan rikoksenteijä on Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (EU) 2015/84961 2 artiklassa tarkoitettu ilmoitusvelvollinen tai ilmoitusvelvollisen työntekijä tai hänellä on valtuudet joko yksin tai oikeushenkilön toimielimen jäsenenä toimien edustaa kyseistä ilmoitusvelvollista tai valtuudet tehdä päätöksiä kyseisen ilmoitusvelvollisen puolesta tai käyttää siinä määräysvaltaa ja hän on tehnyt rikoksen harjoittaessaan ammattitoimintaansa, saattaisi edellyttää muutosta kansalliseen lainsäädäntöön. Direktiivi rahanpesun torjumisesta rikosoikeudellisin keinoin (EU) 2018/1673 sisältää pakollisena raskauttavana asianhaarana 6 artiklan 1 kohdan b alakohdan mukaan sen, että rikoksenteijä on direktiivin (EU) 2015/849 2 artiklassa tarkoitettu ilmoitusvelvollinen, joka on tehnyt rikoksen harjoittaessaan ammattitoimintaansa, mutta nyt korruptiontorjuntadirektiiviehdotukseen ehdotettu kyseinen raskauttava asianhaara olisi muotoilultaan laajempi, kuin mitä on määrätty direktiivissä 2018/1673/EU. Sen sijaan järjestäytyntä rikollisuutta koskevan pakollisen raskauttavan asianhaaran osalta kansalliseen lainsäädäntöön ei olisi lähtökohtaisesti tarvetta tehdä muutoksia. Mikäli koventamisperusteiden valinnaisesta listauksesta (yksi tai useampi) tulisi vielä pakollisten koventamisperusteiden lisäksi valita yksi seikka, joka voisi toimia koventamisperusteena, tämä vaikuttaisi olevan täytettävissä niin, ettei kansallista lainsäädäntöä tulisi muuttaa. Vaikuttaisi siltä, että nykyisin voimassa oleva lainsäädäntö mahdollistaa käytettävän koventamisperustetta ”rikoksenteijä on aiemmin tuomittu lainvoiman saaneella tuomiolla saman tyyppisistä rikoksista kuin joista säädetään 7–10 ja 12–14 artiklassa”.

Ehdotettu 21 artikla saattaisi edellyttää syyteoikeuden vanhentumista koskevaan sääntelyyn tehtävää muutosta, sillä varmuutta ei ole siitä, voidaanko artiklan 2 kohdan mukaiset vanhentumisajat täyttää Suomen rikoslaissa törkeään tekemuotoon sisältyvällä syyteoikeuden vanhentumisajalla. Perustekomuotoisen rikoksen vanhentumisaika olisi lyhyempi, kuin mitä artikla edellyttää. Ehdotetun 21 artiklan 4 kohta sisältää poikkeuksen, jonka myötä 2 kohdan vanhentumisaika voi olla lyhyempi, jos vanhentumisaika voidaan tietyillä

toimilla katkaista tai keskeyttää. On epävarmaa, voidaanko rikoslain 8 luvun 6 §:ssä mainitut syyteoikeuden katkaisevat toimet katsoa tällaisiksi toimiksi. Viimeisimmän puheenjohtajan jakaman neuvotteluasiakirjan sisältämä resitaalikirjaus vaikuttaisi kuitenkin mahdollistavan kansallisen järjestelmämme huomioon ottamisen, eikä muutoksia silloin tarvittaisi.

Ehdotettu uusi kansallisen korruptiontorjunnan strategiaa koskeva 3a artikla saattaa edellyttää kansallisen lainsäädännön laatimista asiasta. Nykyisin kansallinen korruptionvastainen strategia on laadittu valtioneuvoston periaatepäätöksenä.

Ehdotettu muutos PIF-direktiiviin edellyttäisi ko. direktiivin 4(2) artiklan sisältämien rikosten luonnolliselle henkilölle kohdistuvien seuraamusten enimmäisrangaistuksen vähimmäistason osalta nostoa 5 vuoteen. Nykyisin enimmäisrangaistuksen vähimmäistaso on 4 vuotta.

Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 27 §:n 22 kohdan mukaan valtakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvat rikosoikeutta koskevat asiat 18 §:n 25 kohdassa säädetyin poikkeuksin. Jälkimmäisen kohdan mukaan maakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvat asiat, jotka koskevat teon rangaistavaksi säätämistä ja rangaistuksen määräämistä, kun kysymys on maakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvasta oikeudenalasta. Direktiivissä säänneltävä rikosoikeudellinen lainsäädäntö ei 18 §:n muiden kohtien perusteella kuulu maakunnan lainsäädäntövaltaan.

Taloudelliset vaikutukset

Direktiiviehdotuksen taloudellisia vaikutuksia on käsitelty ehdotusta koskevissa eduskuntakirjelmissä U 48/2023 vp ja UJ 10/2024 vp.

Asiakirjat

COM(2023) 234 lopullinen
U-jatkokirjeen valmistelu perustuu viimeisimpiin käytettävissä olleisiin puheenjohtajavaltion jakamiin neuvotteluasiakirjoihin.

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

Erityisasiantuntija Sini Nieminen
sini.nieminen@gov.fi
+358 2951 50323

VAHVA-tunnus

EU/758/2023