Prof. Sakari Melander
22.5.2024

Eduskunnan lakivaliokunnalle

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 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 ja 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). Myös eduskunnan lakivaliokunta kiinnitti huomiota siihen, 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 (LaVL 13/2023 vp, s. 5).

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).

Alkuperäinen direktiiviehdotus oli edellä esitetyn mukaisesti varsin ongelmallinen, koska se sisälsi perustuslain kanssa ristiriidassa olevaa sääntelyä, minkä lisäksi useat direktiiviehdotuksen kriminalisointivelvoitteet olivat rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen kannalta ongelmallisia. Direktiiviehdotuksen jatkovalmistelussa on näin syytä arvioida direktiivin sisältämiä velvoitteita erityisen huolellisesti.

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”. Edellä todetun mukaisesti direktiiviehdotus olisi alkuperäisessä muodossaan ollut ristiriidassa perustuslain kanssa (PeVL 8/2023 vp, 13 kohta).

Eduskunnan lakivaliokunta totesi direktiiviehdotuksesta annettua U-kirjelmää käsitellessään, että direktiiviehdotusta koskevissa neuvotteluissa on erittäin tärkeää huolehtia siitä, että direktiivi mahdollistaa tältä osin riittävän kansallisen liikkumavaran. Lisäksi valiokunnan mukaan direktiivin virkamiestä ja korkean tason virkamiestä koskevat määritelmät eivät saisi perustavaa laatua olevalla tavalla laajentaa Suomessa omaksutun virkamieskäsitteen alaa tavalla, joka olisi perustuslain kannalta ongelmallinen ja joka aiheuttaisi myös rikosoikeudellisesti ongelmallisia heijastusvaikutuksia (LaVL 13/2023 vp, s. 5).

Asiassa annetun U-jatkokirjelmän 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 (s. 3) 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. 2) esitetyn mukaan direktiiviehdotus ei ole tämänhetkisessä muodossaan enää perustuslain kannalta ongelmallinen. Tästä huolimatta direktiiviehdotuksen jatkovalmistelussa on nähdäkseni edelleen syytä pyrkiä varmistamaan, että direktiiviehdotus määritelmien sekä erioikeuksia ja immuniteettiä 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).

Lisäksi U-jatkokirjelmässä selostettu korkean tason virkamiehen määritelmä vaikuttaisi edelleen tarkoittavan sitä, että kansanedustajaa on pidettävä direktiivin määritelmäsäännöksen mukaisesti virkamiehenä. Kansanedustajat eivät Suomessa ole virkamiehiä (LaVL 13/2023 vp, s. 5 ja LaVM 21/2018 vp, s. 7 sekä SuVL 11/2023 vp, 7 kohta). Myös valtioneuvoston jäsenet oletettavasti olisivat direktiiviehdotuksen tämänhetkiseen neuvotteluehdotukseen sisältyvän määritelmän mukaisesti korkean tason virkamiehiä. Valtioneuvoston jäsenet eivät Suomessa ole virkamiesasemassa (LaVL 13/2023 vp, s. 5 ja SuVL 11/2023 vp, 7 kohta). Direktiivin jatkovalmistelussa tulisi näin vielä huolehtia siitä, että direktiivissä omaksutut määritelmät eivät laajenna Suomessa omaksutun virkamieskäsitteen alaa tavalla, joka olisi perustuslain kannalta ongelmallinen ja joka aiheuttaisi myös rikosoikeudellisesti ongelmallisia heijastusvaikutuksia (LaVL 13/2023 vp, 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. 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 ennustettavuutta eli sitä, että säännöksen sanamuodon perusteella voidaan ennakoida, mikä on rangaistavaa (ks. esim. PeVL 12/2021 vp, 57 kohta ja siinä 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, minkä lisäksi korruptiorikoksilla vaurastumisen katsottiin huomattavasti laajentavan lahjontarikoksia koskevan itsepesun soveltamisalaa, vaikka itsepesu on Suomessa vain rajoitetusti rangaistavaa (PeVL 8/2023 vp, 17 kohta, 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 edellyttämällä täsmällisyydellä ja tarkkarajaisuudella. 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. Erityisesti vaikutusvallan kauppaamista koskevaa kriminalisointivelvoitetta koskien eduskunnan lakivaliokunta korosti, että neuvotteluissa on erittäin tärkeä huolehtia siitä, että vaikutusvallan kauppaamista koskevassa kriminalisointivelvoitteessa tarkoitetut teot voidaan määritellä laillisuusperiaatteen edellyttämällä täsmällisyydellä (LaVL 13/2023 vp, s. 6). Valiokunnan korostama näkemys on edelleen ajankohtainen ja jatkoneuvotteluissa tulee kiinnittää siihen erityistä huomiota.

Koska korruptiorikoksilla vaurastumista koskeva velvoite U-jatkokirjelmän mukaan koskee vaurastumista toisen virkamiehen tekemästä korruptiorikoksesta, se ei oletettavasti ole enää alkuperäisen ehdotuksen tavoin ongelmallinen itsepesun kriminalisointia koskevien kansallisesti omaksuttujen näkemysten kanssa (LaVM 2/2012 vp, s. 2/II, LaVL 11/2017 vp, s. 4 ja LaVM 13/2020 vp, s. 4). Direktiiviehdotuksen jatkovalmistelussa on kuitenkin syytä pyrkiä turvaamaan se, että korruptiorikoksilla vaurastumista koskeva 13 artikla ei kehittyisi Suomessa itsepesun rangaistavuuden suhteen omaksuttujen näkemysten kannalta ongelmalliseen suuntaan.

U-jatkokirjelmässä (s. 5) todetaan lisäksi, että direktiiviehdotuksen käsittelyssä Euroopan parlamentissa on ehdotettu kätkemisen, laittoman poliittisen rahoituksen sekä tiettyjä tapauksia koskevan virkavelvollisuuden rikkomisen kriminalisointia. U-jatkokirjelmässä ei tarkemmin selosteta näiden ehdotettujen kriminalisointivelvoitteiden sisältöä. Euroopan parlamentin ehdotuksen perusteella ne vaikuttavat kuitenkin ainakin osin olevan soveltamisalaltaan huomattavan yleisiä. Esimerkiksi laitonta poliittista rahoitusta koskeva Euroopan parlamentin raportoijan raportissa ehdotettu kriminalisointivelvoite olisi sisällöltään seuraava (raportoija Ramona Strugariun raportti direktiiviehdotuksesta 21.2.2024 (saatavana sivulla https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2024-0048_EN.pdf), s. 59–60):

> Article 12a
> Illicit political financing
>
> Member States shall take the necessary measures to ensure that the following conduct is punishable as a criminal offence, when committed intentionally:
>
> 1. the promise, offer or giving, directly or through an intermediary, of substantial financial contributions in favour of persons holding presidential, secretarial, political or administrative management positions within political parties or elected into parliaments or governments on regional, national, European and international level or organisations actively campaigning in favour of one specific political party, in violation of applicable laws on political financing, or of applicable transparency rules;
>
> 2. the request or receipt, directly or through an intermediary, of substantial financial contributions, by persons holding presidential, secretarial, political or administrative management positions within political parties or elected into parliaments or governments on regional, national, European and international level or organisations actively campaigning in favour of one specific political party, in violation of laws on political financing, or of applicable transparency rules.

Direktiiviehdotuksen jatkovalmistelussa olisi syytä pyrkiä siihen, että direktiivi ei tule sisältämään huomattavan kattavia kriminalisointivelvoitteita, jotka ovat soveltamisalaltaan laajoja ja epämääräisiä. Lisäksi olisi arvioitava, missä määrin direktiiviin on tarkoituksenmukaista sisällyttää nimenomaisia kriminalisointivelvoitteita, jotka vaikuttavat olevan osin päällekkäisiä esimerkiksi lahjontaa koskevan sääntelyn kanssa.

Luonnollisille henkilöille määrättävät seuraamukset ja toimenpiteet

Alkuperäisen direktiiviehdotuksen 15 artikla sisältää kattavan luonnollisille henkilöille määrättäviä seuraamuksia ja toimenpiteitä koskevan velvoitteen. Artikla olisi tiettyjen rikoslaissa rangaistavaksi säädettyjen tekojen suhteen johtanut huomattavaan enimmäisrangaistuksen korottamiseen (LaVL 13/2023 vp, s. 7).

Käsiteltävänä olevassa U-jatkokirjelmässä (s. 4) todetaan, että luonnollisille henkilöille määrättävät seuraamukset ovat nykyisessä ehdotuksessa vähimmäisrangaistuksen enimmäistasojen suhteen aiempaa paremmin linjassa Suomessa omaksuttujen rangaistusasteikkojen kanssa. Jatkokirjelmässä ei kuitenkaan tarkemmin käsitellä puheenjohtajavaltion neuvotteluehdotuksen sisältämiä enimmäisrangaistuksia koskevia vähimmäisvaatimuksia, minkä vuoksi direktiiviehdotuksen tämänhetkisen sisällön yksityiskohtainen arviointi ei seuraamuksia koskevan velvoitteen osalta ole mahdollista.

Eduskunnan lakivaliokunta on vakiintuneesti EU-rikosoikeudellisia direktiivejä koskevia ehdotuksia tai niiden täytäntöönpanolainsäädäntöä taikka EU-rikosoikeutta yleisesti arvioidessaan korostanut, että direktiivin neuvotteluvaiheessa on kiinnitettävä erityistä huomiota siihen, että direktiivi ei sisällä sellaisia rangaistusasteikkoihin kohdistuvia vaatimuksia, jotka eivät sovi kansallisen rikoslainsäädännön systematiikkaan, ja että rangaistustasojen määrittelyssä tulee kunnioittaa jäsenvaltioiden kansallisten rangaistusjärjestelmien sisäistä johdonmukaisuutta (esim. LaVL 13/2023 p, s. 7, LaVL 5/2023 vp, s. 5, LaVL 17/2022 vp, s. 5–6, LaVL 2/2022 vp, s. 7, LaVM 9/2021 vp, s. 4, LaVL 7/2021 vp, s. 9–10, LaVL 15/2017 vp, s. 4, LaVM 29/2014 vp, s. 3 ja LaVL 16/2013 vp, s. 3–4). Direktiiviehdotusta koskevaa U-kirjelmää arvioidessaan valiokunta totesi, että ehdotuksen jatkoneuvotteluissa rangaistusasteikkoja koskevia velvoitteita tulee arvioida yhdessä niiden artiklojen kanssa, joissa määrätään rikoksiksi säädettävistä teoista, ja pyrkiä siihen, että rangaistukset ovat rikosoikeudellisen suhteellisuusperiaatteen mukaiset ja että teon rangaistusarvon ja rangaistusasteikkojen on oltava oikeassa suhteessa. Lisäksi rangaistusasteikkoja määriteltäessä on otettava huomioon myös niiden suhde muista rikoksista säädettyihin rangaistuksiin (LaVL 13/2023 vp, s. 7–8). Vaikka direktiiviehdotuksen rangaistusasteikkoja koskevat vaatimukset olisivat puheenjohtajavaltion neuvotteluehdotuksessa komission alkuperäiseen ehdotukseen verrattuna Suomen rikoslain rangaistusasteikkoihin paremmin suhteutuvia, edellä mainittua lakivaliokunnan korostamaa kantaa on edelleen direktiiviehdotuksen jatkoneuvotteluissa syytä korostaa.

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). 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.

Eduskunnan lakivaliokunta on direktiiviehdotusta koskevan U-kirjelmän johdosta antamassaan lausunnossa todennut, että direktiiviehdotuksen jatkovalmistelussa on syytä varmistaa, että

lisäseuraamuksia koskeva velvoite on harkinnanvarainen. Lisäksi valiokunta katsoi, että mahdollisuuksien mukaan jatkovalmistelussa on niin ikään syytä varmistaa, että velvoite ei ylipäänsä sisällä kansallisen oikeuden kannalta ongelmallisia lisäseuraamuksia, siitäkin huolimatta, että velvoite olisi harkinnanvarainen (LaVL 13/2023 vp, s. 8). Lakivaliokunnan kanta on edelleen ajankohtainen direktiivin jatkoneuvotteluja ajatellen, kun lisäseuraamuksia koskeva velvoite U-jatkokirjelmässä todetun mukaisesti edelleen pitää sisällään Suomen oikeusjärjestykselle vieraita elementtejä. Erityisesti olisi kiinnitettävä huomiota velvoitteen aitoon harkinnanvaraisuuteen. Velvoite olisi syytä muotoilla tavalla, joka ei ehdottomasti velvoita ottamaan käyttöön mitään siinä mahdollisesti mainittavia lisäseuraamuksia. Lisäksi 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). Direktiivin jatkoneuvotteluissa olisi näin syytä varmistaa, että velvoite ei miltään osin sisällä kansallisen oikeuden kannalta ongelmallisia lisäseuraamuksia.

Raskauttavat ja lieventävät seikat

Alkuperäisen direktiiviehdotuksen 18 artikla sisältää raskauttavia ja lieventäviä seikkoja koskevan laajan velvoitteen. U-jatkokirjelmän (s. 4) mukaan raskauttavia ja lieventäviä seikkoja koskevat velvoitteet on puheenjohtajavaltion neuvotteluehdotuksessa muotoiltu valinnaisiksi siten, että jäsenvaltioiden tulee ottaa käyttöön yksi tai useampi peruste.

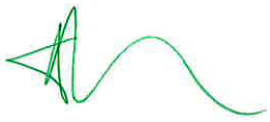
Eduskunnan lakivaliokunta on aiemmassa käytännössään suhtautunut rikoslajispesifeihin koventamis- ja lieventämisperusteisiin kielteisesti (LaVL 9/2022 vp, s. 4–5, LaVL 34/2022 vp, s. 5 ja LaVL 13/2023 vp, s. 8). Suomen rikoslaissa omaksutun systematiikan mukaisesti koventamis- ja lieventämisperusteista säädetään yhteisesti kaikkia rikoksia koskien rangaistuksen määräämistä koskevassa rikoslain 6 luvussa. Direktiiviehdotuksen jatkovalmistelussa olisi näin edelleen syytä huolehtia siitä, että raskauttavia ja lieventäviä seikkoja koskeva velvoite ei edellytä kansallisessa täytäntöönpanossa rikoslajispesifiä koventamis- ja lieventämisperusteita koskevaa sääntelyä vaan että tällaiset seikat voidaan ottaa huomioon rangaistuksen mittaamista koskevien yleisten säännösten perusteella (LaVL 13/2023 vp, s. 8). Jatkoneuvotteluissa olisi näin kiinnitettävä huomiota siihen, että velvoite, joiden mukaan jäsenvaltion on otettava käyttöön yksi tai useampi artiklassa mainittu raskauttava ja lieventävä peruste, ei velvoita rikoslajispesifin koventamis- tai lieventämisperusteen säätämiseen vaan velvoite olisi toteutettavissa rangaistuksen mittaamista koskevaa yleistä sääntelyä soveltamalla.

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 piirteitä ja että kansallisen rikosoikeudellisen järjestelmän johdonmukaisuus voidaan säilyttää. 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).

Helsingissä 22.5.2024



Sakari Melander
rikosoikeuden professori