

11.1.2019

EOAK/6416/2018

Eduskunta
Lakivaliokunta
lav@eduskunta.fi

Viite: HE 231/2018 vp (kuuleminen ke 16.1.2018 klo 9.40)

Lausunto hallituksen esityksestä laeiksi rikoslain ja valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain 17 §:n muuttamisesta

Lakivaliokunta on pyytänyt eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian asiantuntijan kirjallista lausuntoa ja kuulemista otsikossa mainitusta hallituksen esityksestä. Esityksessä ehdotetaan lainsäädäntömuutoksia, joiden tekemistä direktiivi unionin taloudellisiin etuihin kohdistuvien petosten torjunnasta rikosoikeudellisin keinoin (ns. unionipetosdirektiivi, [2017/1371](#)) edellyttää.

Esitän pyydettyinä lausuntonani kunnioittavasti seuraavaa.

Avustuksen väärinkäyttö ja sen kvalifioitu tekomuoto

Avustuksen väärinkäyttöä koskevaan rikoslain 29 luvun 7 §:ään ei ehdoteta muutoksia. Mainitun lainkohdan 1 momentin mukaan avustuksen väärinkäyttöön syyllistyy henkilö, joka avustuksen myöntämispäätöksen ehtojen tai määräysten vastaisesti käyttää avustusta olennaisesti vastoin sen käyttötarkoitusta.

Direktiivin velvoitteiden johdosta rikoslain 29 lukuun ehdotetaan lisättäväksi uusi 7 a § törkeästä avustuksen väärinkäytöstä. Oikeusasiamiehen asian valmisteluvaiheessa 14.6.2018 esittämät kommentit ([EOAK/2378/2018](#)) on ehdotetun säännöksen osalta otettu hallituksen esityksessä pääosin huomioon.

Ehdotetun törkeän avustuksen väärinkäytön ja myös kyseisen rikoksen perusmuotoisen tekemuodon osalta on syytä tähdentää sitä, ettei esimerkiksi erilaisiin tutkimusavustuksiin, koulutus-, nuoriso- ja kulttuuritukiin, ympäristöpoliittisiin avustuksiin tai kehitystukiin välttämättä sisälly velvollisuutta pitää tukena saatuja varoja erillään tuensaajan muista varoista. Kun tiettyyn käyttötarkoitukseen myönnetty avustus tai tuki maksetaan, varat yleensä sekoittuvat tuensaajan muihin va-

roihin. Kun tukirahoja ei pidetä erillään tuensaajan muista varoista, varojen käyttö oikeaan tarkoitukseen osoitetaan myöhemmin tehtävällä raportilla tai tilityksellä. Olennaista on, että tuensaaja pystyy osoittamaan, että avustusta vastaavaa määrää varoja on käytetty siihen tarkoitukseen, johon avustus tai tuki oli myönnetty.

Tuen tai avustuksen sekoituessa tuensaajan muihin varoihin saattaa tapahtua niin, että varat ensin käytetään muihin menoihin ja vasta myöhemmin niiden tilalle tulleet varat avustuksen käyttötarkoitukseen. Tällaista tilannetta ei tulisi edelleenkään arvioida rikoksena. Ei myöskään sitä, jos ennakoimattomista ja tuensaajasta riippumattomista syistä tuensaajan taloudellinen tilanne huononeekin niin, ettei rahaa enää myöhemmin löydykään siihen tarkoitukseen, johon avustus oli myönnetty. Direktiivin johdannon kohdassa 11 todetulla tahallisuuden arvioinnin lähtökohdalla (teon tai laiminlyönnin tahallisuus voidaan todeta objektiivisten tosiseikkojen perusteella) ei tällaisissa tilanteissa tulisi olla vaikutusta normaaliin todistustaakan jakoon.

Rikoslain 29 luvun 9 §:n 2 momentin mukaan avustuksella tarkoitetaan muun ohella taloudellista tukea, joka myönnetään muuhun kuin henkilökohtaiseen kulutukseen Euroopan yhteisöjen yleisestä talousarviosta, Euroopan yhteisöjen hoidossa olevista tai niiden puolesta hoidetuista talousarvioista. Taloudellisena tukena pidetään myös lainaa, korkotukea ja lainan vakuutta. Avustuksella tarkoitetaan myös valtionosuutta tai -avustusta kunnalle tai kuntayhtymälle.

Rikoslain 29 luvun 9 §:ssä olevaa avustuksen määritelmää ehdotetaan muutettavaksi niin, että viittaukset Euroopan yhteisöihin korvataan viittauksilla Euroopan unioniin. Muutoksella ei ole tarkoitettu sisällöllisesti muuttaa rangaistavan toiminnan alaa, vaan kysymys olisi ennen kaikkea rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen johdosta tässä yhteydessä tehtävästä kielellisestä täsmennyksestä. Ehdotettu muutos on perusteltu ja tarpeellinen. Samassa yhteydessä on kuitenkin syytä arvioida määritelmäsäännöksiä myös muilta osin.

Aikanaan ([13.11.1998/814](#)) tehtyä lainsäädännöllistä ratkaisua kytkeä rikoslain 29 luvun 9 §:n määritelmät sanaan ”talousarvio” voidaan laillisuusperiaatteen kannalta pitää jossain määrin epäonnistuneena. Suomen kielessä talousarviolla tarkoitetaan yleensä nimenomaisesti vain asiakirjaa, joka sisältää arvion oikeushenkilön tai muun taloudellisen yksikön tuloista ja menoista. Talousarviolla ei siis tarkoiteta yleisemmin oikeushenkilön tai muun taloudellisen yksikön omaisuusmassaa tai muuta taloudellista intressipiiriä.

Käytännössä voi esiintyä tilanteita, joissa unionin varoista maksettavaa tukea ei ole myönnetty tunnusmerkistön edellyttämällä tavalla unionin ”talousarviosta” vaan pikemminkin sen ulkopuolelta. Esimerkiksi Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 315 artikla koskee tilannetta, jossa unionin talousarviota ei ole hyväksytty varainhoitovuoden alkuun mennessä, mutta menoihin voidaan silti käyt-

tää osuus, joka vastaa yhtä kahdestoistaosaa edellisen varainhoitovuoden määrärahoista.

”Talousarviota” parempi ilmaisu löytyisi esimerkiksi valtiontalouden tarkastusvirastosta annetusta laista, jonka 17 §:n muuttamista esitetään. Mainitussa pykälässä puhutaan hoidettavina ja vastattavina olevista varoista eikä siis talousarviossa olevista tai siitä maksettavista varoista.

Monissa kielissä ”budjettia” vastaavalla sanalla lienee laajempi merkitys kuin suomen kielessä sanalla talousarvio. Tätä eroa ei EU-asiakirjoja suomeksi käännettäessä ole välttämättä voitu ottaa riittävästi huomioon. Tästä huolimatta EU-säädöksiä implementoitaessa tulisi pyrkiä laillisuusperiaatteen edellyttämään kielelliseen täsmällisyyteen.

Oikeushenkilön rangaistusvastuu

Hallituksen esityksessä ehdotetaan oikeushenkilön rangaistusvastuusta säädettyä sovellettavaksi myös petokseen ja törkeään petokseen silloin, jos teko on direktiivin 3 artiklan 2 kohdan mukainen EU:n taloudellisiin etuihin vaikuttava petos.

Vaikka direktiivin implementoinnissa omaksuttu lähtökohta siitä, että kansalliseen lakiin tehdään vain välttämättömät muutokset, on sinänsä perusteltu, olisi silti syytä harkita, voitaisiinko oikeushenkilön rangaistusvastuu ulottaa petokseen ja törkeään petokseen yleisesti ilman keinotekoisia rajoituksia.

Kaikkein suunnitelmallisimmat petokset liittyvät yleensä oikeushenkilöiden toimintaan (esim. autoteollisuuden päästöhuijaukset ja laajamittaiset keräyspetokset). Oikeushenkilön rangaistusvastuun taustalla on osaltaan ajatus siitä, että rikoksissa, joissa toiminta tapahtuu monella eri taholla organisaatiossa, vastuu kuitenkin käytännössä usein kohdistuu alemman tason esimiehiin ja muihin käytännön toimijoihin, vaikka heillä ei välttämättä ole ollut parhaita mahdollisuuksia puuttua valittuihin toimintatapoihin tai vaikuttaa resursseihin, joilla rikoksia olisi voitu estää. Myöskään rikoksen tuottama hyöty ei yleensä päädy heille. Näistä syistä rajoittamatonta mahdollisuutta yhteisösakon tuomitsemiseen vakavien petosten osalta voitaisiin yleisellä tasollakin pitää perusteltuna.

Tuntuu myös jossain määrin keinotekoiselta, että oikeushenkilön rangaistusvastuu tulisi kysymykseen vain sellaisten veropetosten ja törkeiden veropetosten kohdalla, joiden kohteena on arvonlisävero. Käytännössähän samassa verorikosjutussa on usein kysymys monista verolajeista. On vaikea löytää muita kuin direktiivistä johtuvia muodollisia perusteita sille, miksi arvonlisäveron tulisi oikeushenkilön rangaistusvastuun osalta olla erityisasemassa muihin veroihin nähden.

Virka-aseman väärinkäyttäminen

Hallituksen esityksen mukaan virka-aseman väärinkäyttämisestä tuomittaisiin ”kansanedustaja, jonka tehtävänä on varojen tai muun omaisuuden hallinnointi ja joka tässä tehtävässään varaa, osoittaa, maksaa tai käyttää tällaista omaisuutta tiettyyn tarkoitukseen omaisuuden käyttötarkoituksen vastaisesti ja näin vahingoittaa tai yrittää vahingoittaa unionin taloudellisiin etuihin kohdistuvien petosten torjunnasta rikosoikeudellisin keinoin annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (EU) 2017/1371 2 artiklan 1 kohdan a alakohdassa tarkoitettuja unionin taloudellisia etuja.”

Oikeusasiamiehen asian aikaisemmassa valmisteluvaiheessa esittämiä näkökohtia ([EOAK/2378/2018](#)) on otettu hallituksen esityksessä jossain määrin huomioon. Laillisuusperiaatteen kannalta ehdotus on kuitenkin edelleen haasteellinen eikä käytännön soveltamisesimerkkejä ole hallituksen esityksen perusteluissa edelleenkään juurikaan annettu. Ilmeisesti tarkoitus kuitenkin on kohdistaa rangaistavuus vain sellaisiin vastuuasemiin, joissa kansanedustaja toimii nimenomaan kansanedustajan roolissa. Kansanedustajan rooliin välillisesti liittyvissä vastuuasemissa kansanedustaja ei siis ehdotetun säännöksen tarkoittamalla tavalla voisi syyllistyä virka-aseman väärinkäyttämiseen.

Perustuslain 8 §:ssä vahvistettu laillisuusperiaate sisältää vaatimuksen kriminalisointien täsmällisyydestä ja laillisen ja laittoman toiminnan välisen rajan ennakoitavuudesta ([PeVL 16/2013 vp](#), [PeVL 6/2014 vp](#) ja [PeVL 56/2014 vp](#)). Rikoslain yleisen osan esitöiden mukaan rikosoikeudellinen laillisuusperiaate tarkoittaa muun muassa sitä, ettei tuomioistuin rangaistussäännöstä soveltaessaan saa mennä lain kirjaimen ulkopuolelle eikä täydentää lakia analogiapäätelmään turvautumalla. Tuomioistuin ei saa poiketa lakitekstin yleiskielen mukaisesta tai juridisteknisestä merkityksestä. Laillisuusperiaatteen tavoitteena on taata oikeusturvan ja ennakoitavan lain tulkinntan toteutuminen ([HE 44/2002 vp](#) s. 29 ja 34).

Direktiivin johdanto-osan 9 kappaleen perusteella omaisuuden hallinnoinnilla voitaneen tarkoittaa mitä tahansa omaisuuteen liittyvää vastuuta tai valvontatehtävää. ”Varaaminen” ja ”osoittaminen” ovat tunnusmerkkeinä epämääräisiä ja sisällöltään vaikeasti ennakoitavia. Hallituksen esityksen perusteella onkin vaikea hahmottaa, mikä kansanedustajan tosiasiallisiin tehtäviin liittyvä potentiaalinen väärinkäyttö itse asiassa halutaan kriminalisoida.

Ehdotetussa säännöksessä tarkoitettua rangaistavasta menettelystä voisi ilmeisesti olla kysymys silloin, kun eduskunta täysistunnossaan hyväksyy valtion talousarvion, jossa päätetään ”varata” ja ”osoittaa” unionin talousarviosta peräisin olevia varoja (esim. maatalouden avustuksia) käytettäväksi niiden oikean käyttötarkoituksen vastaisesti. Tällöin sovellettaviksi tulisivat kuitenkin perustuslain 30 §:n 2 momen-

tin mukaiset syytejärjestelyt. Käytännössä jouduttaisiin siis varsin erikoiseen tilanteeseen, jollaista hallituksen esityksessä ei ole käsitelty.

Korkein oikeus on ratkaisukäytännössään ([KKO 1998:41](#) ja [1999:46](#)) edellyttänyt virkarikosvastuun perusteena olevilta säännöksiltä ja määräyksiltä huomattavaa täsmällisyyttä. Nyt ehdotetussa kansanedustajia koskevassa säännöksessä ei viitata muiden virkarikosten tapaan virkavelvollisuuden sisältöä määrittävien säännösten ja määräysten rikkomiseen. Rangaistavan menettelyn rajaa osoittavan merkityksen saa ”omaisuuden käyttötarkoitus”. Omaisuuuden käyttötarkoituksen määrittelyltä tulisikin menettelyn rangaistavuuden edellytyksenä käytännössä vaatia samanlaista tarkkuutta ja selkeyttä kuin oikeuskäytännössä vaaditaan virkavelvollisuuden sisältöä määrittäviltä säännöksiltä ja määräyksiltä. Mikäli omaisuuden käyttötarkoitus on määriteltä siten, että käyttötarkoituksen tulkinta jää harkinnanvaraiseksi, ei kysymys voine olla ehdotetussa säännöksessä tarkoitetusta virka-aseman väärinkäyttämisestä.

Muilta osin minulla ei ole hallituksen esityksestä lausuttavaa.

Esittelijäneuvos

Jarmo Hirvonen

Asiakirja on hyväksytty sähköisesti asianhallintajärjestelmässä.