

**HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE LAEIKSI RIKOSLAIN JA VALTIONTALOU-
DEN TARKASTUSVIRASTOSTA ANNETUN LAIN 17 §:N MUUTTAMISESTA (HE
231/2018 vp)****Eduskunnan lakivaliokunnalle****1. Yleistä**

Esityksessä ehdotetaan lainsäädäntömuutoksia, joilla saatettaisiin Suomen lainsäädäntö vastaamaan 5.7.2017 hyväksytyn direktiivin unionin taloudellisiin etuihin kohdistuvien petosten torjunnasta rikosoikeudellisin keinoin (ns. unionipetosdirektiivi, 2017/1371) vaatimuksia. Direktiivin 17 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on saatettava direktiivin noudattamisen edellyttämät lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset voimaan viimeistään 6.7.2019.

Euroopan unionin jäsenvaltioiden yhteistyössä on aikaisemmin hyväksytty yleissopimus Euroopan yhteisöjen taloudellisten etujen suojaamisesta sekä siihen liittyvät kolme pöytäkirjaa. Suomi on saattanut yleissopimuksen ja pöytäkirjat kansallisesti voimaan ja ne ovat tulleet myös kansainvälisesti voimaan. Direktiivi pohjautuu yleissopimukseen ja sen pöytäkirjoihin, mutta sisältää jossain määrin myös uutta sääntelyä. Direktiivin sitomien jäsenvaltioiden osalta direktiivillä korvataan yleissopimus ja sen pöytäkirjat.

Direktiivin säännösten soveltamisen kannalta olennaisena voidaan mainita Euroopan syyttäjänviraston (EPPO) perustamisesta 12 päivänä lokakuuta 2017 annettu neuvoston asetus (EU) 2017/1939 tiiviimmän yhteistyön toteuttamisesta. EPPO:n toimivaltaan kuuluvat asetuksessa tarkemmin määritellyissä tilanteissa unionipetosdirektiivissä tarkoitetut rikokset ja rikokset, jotka erottamattomasti liittyvät mainittuihin rikoksiin. Tämänhetkisen tiedon mukaan EPPO:n on määrä aloittaa toimintansa marraskuussa 2020.

2. Ehdotetut lainsäädäntömuutokset

Ehdotetuilla lainsäädäntömuutoksilla kansallinen lainsäädäntö saatettaisiin vastaamaan direktiivin vaatimuksia, joita Suomen lainsäädäntö jo nykyisellään vastaa varsin hyvin. Direktiivin säännösten suhdetta kansalliseen lainsäädäntöön on käsitelty esityksessä yksityiskohtaisesti (s. 15-60).

Suomen rikosoikeuden soveltamisalaa koskevaa rikoslain 1 lukua ehdotetaan muutettavaksi siten, että poikkeusta kaksoisrangaistavuuden vaatimuksesta Suomen kansalaisen Suomen ulkopuolella tekemissä rikoksissa

koskeva rikoslain 1 luvun 11 §:n 2 momentti koskisi nykyistä useampaa tekoa. Ensinnäkin poikkeus koskisi rikoslain 29 luvun 1 tai 2 §:ssä tarkoitettua veropetosta, rikoslain 29 luvun 5 tai 6 §:ssä tarkoitettua avustuspetosta, rikoslain 29 luvun 7 tai ehdotettavassa 7 a §:ssä tarkoitettua avustuksen väärinkäyttöä, rikoslain 32 luvun 6 tai 7 §:ssä tarkoitettua rahanpesua ja rikoslain 36 luvun 1 tai 2 §:ssä tarkoitettua petosta, jos teko olisi direktiivin 3 artiklassa tarkoitettu Euroopan unionin taloudellisiin etuihin vaikuttava petos tai 4 artiklassa tarkoitettu muu unionin taloudellisiin etuihin liittyvä rikos. Toiseksi poikkeus koskisi myös kansanedustajan, ulkomaisen virkamiehen tai ulkomaisen parlamentin jäsenen tekemää rikoslain 40 luvun 7 tai 8 §:ssä tarkoitettua virka-aseman väärinkäyttämistä, jos teko olisi direktiivin 4 artiklan 3 kohdassa tarkoitettu varojen väärinkäyttö.

Rikoslain 29 luvun 7 §:n mukaiselle avustuksen väärinkäytölle ehdotetaan säädettäväksi törkeä tekemuoto koskemaan tilanteita, joissa avustuksen väärinkäytössä rikoksen kohteena oleva avustuksen määrä olisi erittäin suuri ja avustuksen väärinkäyttö myös kokonaisuutena arvostellen törkeä. Tällöin rikoksentehtäjä olisi tuomitettava törkeästä avustuksen väärinkäytöstä vankeuteen vähintään neljäksi kuukaudeksi ja enintään neljäksi vuodeksi.

Rikoslain 40 luvun 7 §:n mukaista virka-aseman väärinkäyttämistä koskevaa rangaistussäännöstä ehdotetaan muutettavaksi niin, että säännös soveltuisi myös kansanedustajaan silloin, kun tämän tehtävänä olisi varojen tai muun omaisuuden hallinnointi, jos kansanedustaja tässä tehtävässään tällaisen omaisuuden oikean käyttötarkoituksen vastaisesti varaisi, osoittaisi, maksaisi tai käyttäisi tällaista omaisuutta tiettyyn käyttötarkoitukseen ja näin vahingoittaisi tai yrittäisi vahingoittaa Euroopan unionin taloudellisia etuja.

Rikoslain 40 luvun 12 §:n 3 momenttia ehdotetaan muutettavaksi niin, että virka-aseman väärinkäyttämistä ja törkeää virka-aseman väärinkäyttämistä koskevat rangaistussäännökset soveltuisivat nykyistä laajemmin myös ulkomaiseen virkamieheen, jos teko olisi direktiivin mukainen varojen väärinkäyttö. Lisäksi saman pykälän 4 momenttia ehdotetaan muutettavaksi niin, että siihen lisättäisiin viittaus luvun 7 ja 8 §:n kansanedustajia koskeviin säännöksiin, jotta näissä tarkoitettusta virka-aseman väärinkäyttämisestä voitaisiin tuomita myös ulkomaisen parlamentin jäsen säännöksessä tarkoitettujen edellytysten täyttyessä.

Oikeushenkilön rangaistusvastuuta ehdotetaan laajennettavaksi kahden rikostyyppin osalta. Ensinnäkin oikeushenkilön rangaistusvastuusta säädettyä sovellettaisiin rikoslain 29 luvun 10 §:n muutosta koskevan ehdotuksen mukaan arvonlisäveroon kohdistuvaan veropetokseen ja törkeään veropetokseen. Lisäksi oikeushenkilön rangaistusvastuusta säädettyä sovellettaisiin rikoslain 36 luvun 9 §:n muutosta koskevan ehdotuksen mukaan myös petokseen ja törkeään petokseen silloin, kun kyseessä olisi direktiivin mukainen EU:n taloudellisiin etuihin vaikuttava petos.

Lisäksi rikoslain 29 luvun 9 §:n mukaisia veron ja avustuksen määritelmiä ehdotetaan muutettaviksi niin, että niissä jatkossa Euroopan yhteisöjen lukuun kannettavien maksujen ja Euroopan yhteisöjen talousarvioiden sijasta viitattaisiin Euroopan unionin lukuun kannettaviin maksuihin ja Euroopan unionin talousarvioihin.

Rikoslakiin ehdotettavien muutosten lisäksi ehdotetaan lisättäväksi lain valtiontalouden tarkastusvirastosta 17 §:ään uusi momentti, jonka perusteella tarkastusviraston olisi ilmoitettava Euroopan petostentorjuntavirastolle ja muille toimivaltaisille Euroopan unionin viranomaisille kaikki sen tehtäviensä hoitaessaan tietoonsa saamat teot, jotka voidaan luokitella direktiivin 3, 4 tai 5 artiklassa tarkoitetuiksi rikoksiksi. Toimivaltaisina Euroopan unionin viranomaisina voitaisiin pitää esimerkiksi Euroopan unionin rikosoikeudellisen yhteistyön virastoa (Eurojust) ja tulevaisuudessa perustettavaa Euroopan syyttäjänvirastoa (EPPO).

3. Esityksen vaikutukset

Unionin taloudellisiin etuihin kohdistuviin petoksiin ja muihin unionin taloudellisiin etuihin liittyviin rikoksiin liittyvän rikoslainsäädännön lähentäminen Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä saattaa jossakin määrin edesauttaa viranomaisten mahdollisuuksia estää ja selvittää sellaisia direktiivin mukaisia rikoksia, joiden osalta tarvitaan rajat ylittävää yhteistyötä. Erityistä merkitystä tällä voi olla lähivuosina toimintansa aloittavan Euroopan syyttäjänviraston (EPPO) tehokkaan toiminnan kannalta.

Esityksen lainsäädäntöehdotuksista ei ole suoraan johdettavissa taloudellisia vaikutuksia niin, että viranomaisille voisi osoittaa aiheutuvan direktiivin täytäntöönpanosta ilmeneviä, ainakaan merkittäviä euromääräisiä lisäkustannuksia. Ehdotetut muutokset koskevat vain vähäisissä määrin rangaistavan toiminnan alaan liittyviä muutoksia. Jonkinlaista merkitystä taloudellisiin vaikutuksiin voi olla sillä, jos direktiivin alalla jatkossa tulee kansallisesti käsiteltäväksi nykyistä enemmän laajoja rikosasioita, joilla on liittymäkohtia moneen jäsenvaltioon. Tähän kuitenkin vaikuttaa nyt käsiteltävässä esityksessä ehdotettua enemmän EPPO:n perustaminen.

Suomen rikosoikeuden soveltamisalaa koskevien muutosten osalta huomiota voidaan kiinnittää siihen, että muutosten on ehdotettu koskevan vain direktiivissä tarkoitettuja rikoksia. Voidaan arvioida, että muutoksista aiheutuvat taloudelliset vaikutukset ovat käytännössä vähäisiä, koska direktiivissä tarkoitettuja rikoksia on ylipäätään kansallisesti arvioitu tapahtuvan vain vähän ja koska kysymys toimivaltaa koskevien muutosten osalta olisi tilanteista, joiden voidaan arvioida olevan käytännössä varsin harvinaisia.

Oikeushenkilön rangaistusvastuun laajentamisen osalta voidaan ensinnäkin todeta, että rangaistusvastuun laajentaminen petokseen ja törkeään petokseen rajoittuisi niihin tapauksiin, joissa kyseessä olisi direktiivin mukainen EU:n taloudellisiin etuihin vaikuttava petos. Koska edelläkin todetulla tavalla direktiivissä tarkoitettuja rikoksia on ylipäätään kansallisesti arvioitu tapahtuvan Suomessa vain vähän, muutoksen oletettuja taloudellisia vaikutuksia ei voida kokonaisuutena pitää merkittävänä. Siltä osin kuin oikeushenkilön rangaistusvastuuta ehdotetaan laajennettavaksi arvonlisäveroon kohdistuvaan veropetokseen ja törkeään veropetokseen voidaan arvioida, että tästä johtuvien uusien asioiden tutkinta ja käsittely voisivat aiheuttaa jonkin verran kustannuksia, mutta asiat voidaan hoitaa nykyresurssien puitteissa. Tuomittavat yhteisösakot voisivat toisaalta tuoda valtiolle pienen määrän tuloja. Esityksellä ei kaiken kaikkiaan ole merkittäviä vaikutuksia julkiseen talouteen. Yhteisösakon käyttöalan laajentamisen voidaan olettaa jossain määrin tehostavan rikosoikeudellista järjestelmää näissä rikoksissa.

Törkeän tekemuodon säätämisellä rikoslain 29 luvun 7 §:n mukaiselle avustuksen väärinkäytölle voidaan arvioida olevan enintään vähäisiä taloudellisia vaikutuksia, koska avustuksen väärinkäyttöä koskevaa rangaistussäännöstä sovelletaan nykyään varsin harvoin. Ei siksi ole oletettavaa, että myöskään avustuksen väärinkäytön törkeän tekemuodon soveltamisesta aiheutuisi merkittäviä taloudellisia vaikutuksia. Myös rikoslain 40 luvun 7 §:n mukaisen virka-aseman väärinkäyttämistä koskevan rangaistussäännöksen soveltamisalan laajentamisen koskemaan myös kansanedustajia ja rikoslain 40 luvun 12 §:ään ehdotettujen ulkomaisia virkamiehiä ja ulkomaisia parlamentin jäseniä koskevien muutosten osalta voidaan arvioida taloudellisten vaikutusten jäävän enimmilläänkin käytännössä varsin vähäisiksi, koska direktiivissä tarkoitettuja rikoksia on ylipäätään kansallisesti arvioitu tapahtuvan Suomessa vain vähän ja koska rikoslain 40 luvun muutokset koskevat vain varsin rajattuja tekijäjoukkoja.

Esityksessä ei ehdoteta perustettavaksi uusia viranomaisia eikä esityksellä ole vaikutuksia viranomaisten tehtäviin tai niiden keskinäisiin toimivaltasuhteisiin. Esityksessä ei myöskään aseteta viranomaisille uusia raportointivelvoitteita lukuun ottamatta valtiontalouden tarkastusvirastolle ehdotettua velvollisuutta ilmoittaa toimivaltaisille Euroopan unionin viranomaisille sen tehtäviensä hoitaessaan tietoonsa saamat direktiivin mukaiset rikokset. Mainitun ei kuitenkaan voida käytännössä katsoa lisäävän tarkastusviraston velvoitteita merkittävästi, koska näistä tilanteista on jo nykyäänkin ilmoitettu ja koska direktiivissä tarkoitettuja rikoksia on ylipäättään kansallisesti arvioitu tapahtuvan vain vähän.

4. Asian valmistelu

Oikeusministeriö asetti 1 päivänä marraskuuta 2017 työryhmän, jonka tehtävänä oli arvioida, mitä lainsäädäntömuutoksia direktiivin täytäntöönpano edellyttää ja valmistella tarvittavat lainsäädäntömuutokset. Työryhmän mietintö oli laadittava hallituksen esityksen muotoon. Työryhmä luovutti mietintönsä 20 päivänä huhtikuuta 2018 (oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 15/2018), jonka jälkeen alkoi mietintöä koskeva lausuntokierros. Lausuntoja saatiin 22 ja niistä on 3 päivänä lokakuuta 2018 julkaistu tiivistelmä (oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 31/2018).

Yleisesti suhtautuminen mietintöön oli lausunnoissa varsin myönteistä, ja suurin osa lausunnonantajista piti ehdotuksia kannatettavina.

Muutamat lausunnonantajat katsoivat, että säännösehdoituksissa, joissa on ehdotettu viitattavan suoraan täytäntöönpantavaan direktiiviin tulisi ainakin harkita muunlaista ratkaisua. Toisaalta lausunnonantajien merkittävä enemmistö kannatti mietinnössä tehtyjä ratkaisuja ja jotkut myös nimenomaisesti mainittua viittausratkaisua katsoen, että vaikka tällaista viittausta ei lähtökohtaisesti voida pitää rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen kannalta erityisen suotavana, omaksuttu sääntelyratkaisu on kuitenkin perusteltu, koska rangaistavan käyttäytymisen alan perusteeton laajentaminen olisi tätä epätarkoituksenmukaisempi vaihtoehto.

Esityksessä on päädytty säilyttämään direktiiviviittaukset. Direktiiviviittausten tarkoittamien direktiivin kohtien ehdotettua tarkempi luonnehdinta rikoslaissa on arvioitu teknisesti varsin vaikeaksi ottaen huomioon, että asiassa ei ole nähty kansallisista tarpeista johtuvia perusteita laajentaa rangaistavan käyttäytymisen alaa direktiivin edellyttämää enempää. Valitulla täytäntöönpanotekniikalla on näin ollen haluttu varmistua siitä, että ehdotetut rikoslain muutokset rajoittuvat direktiivin edellyttämiin ja että sääntely on perustuslain 8 §:ssä vahvistettu rikosoikeudellinen laillisuusperiaate huomioon ottaen tarkkarajaisia. Toisaalta valitun täytäntöönpanotekniikan käyttämisellä on haluttu varmistaa, että muutosten jälkeen kansallinen lainsäädäntö varmasti täyttää direktiivissä edellytetyn niin, ettei mikään direktiivissä tarkoitettu toiminta jää kansallisten säännösten kattaman alan ulkopuolelle. Edelleen on arvioitu, että direktiiviviittauksista luopuminen niissä säännöksissä, joissa niitä ehdotetaan käytettäväksi, olisi omiaan tekemään näistä säännöksistä ehdotettua selvästi vaikealukuisempia, koska viitatut direktiivin kohdat ovat sisällöltään varsin laajoja ja yksityiskohtaisia. Viittaukset kohdistuvat tarkasti direktiivin tiettyihin artikloihin ja näiden yksittäisiin kohtiin, jotta viittauksia sisältävät säännökset olisivat mahdollisimman tarkkarajaisia.

Muutama lausunnonantaja toivoi jatkovalmistelussa lisäksi vielä arvioitavan, edellyttäisikö direktiivi rikoslain muuttamista työryhmän esittämiä muutoksia laajemmin tai tulisiko muista syistä harkita muitakin lainmuutoksia. Toisaalta monissa lausunnoissa pidettiin varsin perusteltuna työryhmän omaksumaa ja esityksessä säilytettyä lähtökohtaa siitä, että kansalliseen lakiin tehdään direktiivin perusteella vain välttämättömät muutokset.

Mietintöä koskeneen lausuntopalautteen johdosta muutoksia on esityksessä tehty ennen kaikkea virka-aseman väärinkäyttämistä koskevaan säännökseen. Muutoksilla on pyritty tarkentamaan rangaistavan käyttäytymisen alaa ja siten vastaamaan perustuslain 8 §:n mukaiseen rikosoikeudelliseen laillisuusperiaatteeseen liittyneisiin huoliin. Vastaavasti yksityiskohtaisissa perusteluissa on pyritty mietinnössä ehdotettua yksityiskohtaisemmin selventämään, minkälaisia tilanteita ehdotetun rangaistussäännöksen on katsottu tarkoittavan.

5. Voimaantulo

Ehdotettavat lait ovat tarkoitetut tulemaan voimaan viimeistään 6 päivänä heinäkuuta 2019, jolloin direktiivi on viimeistään pantava täytäntöön.