

Rikosoikeuden professori Sakari Melander
Helsingin yliopisto
17.1.2019

Eduskunnan lakivaliokunnalle

Asia: **Hallituksen esitys (HE) 231/2018 vp** eduskunnalle laeiksi rikoslain ja valtion-
talouden tarkastusvirastosta annetun lain 17 §:n muuttamisesta

Aluksi

Käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä ehdotetaan tehtäväksi rikoslakiin (39/1889) niin sanotun unionipetosdirektiivin (Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2017/1371 unionin taloudellisiin etuihin kohdistuvien petosten torjunnasta rikosoikeudellisin keinoin) kansallisesta voimaansaattamisesta aiheutuvia muutoksia. Lisäksi esityksessä ehdotetaan muutosta valtiontalouden tarkastusvirastosta annettuun lakiin (676/2000).

Keskityn lausunnossani ehdotettuihin rikoslain muutoksiin.

Lausuntonani esitän kunnioittavasti seuraavan.

Yleistä käsiteltävänä olevasta esityksestä

Käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä ehdotetaan EU:ssa annetun niin sanotun unionipetosdirektiivin (Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2017/1371 unionin taloudellisiin etuihin kohdistuvien petosten torjunnasta rikosoikeudellisin keinoin) kansallisesta voimaansaattamisesta johtuvia lähinnä rikoslakiin tehtäviä melko vähäisiä muutoksia. Unionipetosdirektiivi on EU:ssa toteutetun rikosoikeudellisen yhteistyön kannalta merkittävä instrumentti sen korvauksessa yleissopimuksen Euroopan yhteisöjen taloudellisten etujen suojaamisesta (EYVL C 316, 27.11.1995, s. 48) sekä mainitun sopimuksen kolme lisäpöytäkirjaa (EYVL C 313, 23.10.1996, s. 1, EYVL C 151, 20.5.1997, s. 1 ja EYVL C 221, 19.7.1997, s. 11). Unionipetosdirektiivin merkittävyyttä

samoin kuin sen kansallisen täytäntöönpanolainsäädännön merkitystä lisää merkittävästi se, että Euroopan syyttäjänviraston (EPPO) asiallinen toimivalta sen perustamista koskevan asetuksen (EU) 2017/1939 22 artiklan mukaan määräytyy unionipetosdirektiivin kriminalisointivelvoitteet jäsenvaltioissa täyttävien rikossäännösten mukaisesti.

Hallituksen esityksessä on erittäin kattavasti ja perusteellisesti tarkasteltu unionipetosdirektiivin suhdetta voimassa olevaan kansalliseen lainsäädäntöön. Tämän perusteellisen analyysin perusteella hallituksen esityksessä päädytään ehdottamaan melko vähäisiä muutoksia rikoslakiin. Muutokset koskevat rikoslain 1 lukua, 29 lukua, 36 lukua ja 40 lukua. Esityksessä omaksuttua lähestymistapaa rikoslain voimassa oleviin säännöksiin kohdistuviin direktiivin aiheuttamiin muutostarpeisiin voi pitää melko minimalistisena, mutta samalla nähdäkseni perusteltuna. Yksittäisen unioni-instrumentin voimaansaattamisen seurauksena ei ole perusteltua lähteä toteuttamaan alaltaan ja vaikutukseltaan laaja-alaisempia rikosoikeudelliseen lainsäädäntöön kohdistuvia muutoksia. Esityksessä omaksuttu lähestymistapa on myös vastaava kuin aikaisempien ai-neellisen rikosoikeuden lähentämistä koskevien puitepäästösten ja direktiivien kansallisessa täyt-
töntöönpanossa omaksuttu.

Toisaalta voidaan huomauttaa, että unionipetosdirektiivi on unionin rikosoikeudellisena säänte-lyinstrumenttina varsin monimutkainen eikä se ole ymmärrettävyydeltään selkein mahdollinen. Yksin direktiivin varsinaiset kriminalisointivelvoitteet (3 ja 4 artikla) muodostavat monimutkaisen ja vaikeasti hallittavan kokonaisuuden. Artiklat ovat merkityksellisiä myös lain soveltamistoimin-nan näkökulmasta, koska direktiivin sisältämien kriminalisointivelvoitteiden kattamaa kansallista rikoslainsäädäntöä on tulkittava mahdollisimman pitkälle direktiivin sanamuodon ja tarkoituksen mukaisesti (EU-oikeuden tulkintavaikutus). Kuten esityksestä käy ilmi, direktiivin kriminalisointi-velvoitteet on kansallisesti ajateltu täytettävän ainakin seuraavilla rikoslain säännöksillä:

- avustuspetos (rikoslain 29 luvun 5 §),
- avustuksen väärinkäyttö (rikoslain 29 luvun 7 §),
- rahanpesu (rikoslain 32 luvun 6 §),
- petos (rikoslain 36 luvun 1 §),
- veropetos (rikoslain 29 luvun 1 §),
- lahjuksen antaminen (rikoslain 16 luvun 13 §),
- lahjuksen antaminen kansanedustajalle (rikoslain 16 luvun 14 a §),
- lahjuksen ottaminen (rikoslain 40 luvun 1 §),
- lahjuksen ottaminen kansanedustajana (rikoslain 40 luvun 4 §) ja
- virka-aseman väärinkäyttäminen (rikoslain 40 luvun 7 §).

Edellä sanottu merkitsee, että direktiivin tulkintavaikutuksen alan selvittäminen muodostuu lain-soveltamistoiminnassa melko haasteelliseksi. Lähtökohtaisesti tarkoituksenmukaisempi rikosoikeudellisten direktiivien voimaansaattamisen tapa saattaisi olla sellainen, jossa kriminalisointi-velvoitteiden kattamat kansalliset rikossäännökset muodostaisivat johdonmukaisen ja tulkinta-vaikutuksen alan selvittämisen kannalta selkeän kokonaisuuden. Joissakin tilanteissa tämä saat-taisi edellyttää rikoslain lukujaotuksen muuttamista nykyisestä. Toisaalta ei ole tarkoituksenmu-kaista muuttaa rikoslain lukujaotusta sekä rikossäännösten ainakin oletetusti johdonmukaista si-joittelua niihin yksittäisen unioni-instrumentin kansallisen voimaansaattamisen seurauksena. Edellä sanotusta huolimatta tietynlaisena ongelmana voidaan kuitenkin pitää sitä, että direktiivin sisältämät kriminalisointivelvoitteet ulottavat tulkintavaikutuksen kannalta merkittävän

vaikutuksensa varsin laajalle rikoslain sisältämiin eri rikossäännöksiin, millä on erityisestä merkitystä nimenomaan lainsoveltajan näkökulmasta.

Lisäksi on huomattava, että esityksessä omaksutun kaltainen – sinänsä edellä esitetyn mukaisesti perusteltu – täytäntöönpanotapa on omiaan johtamaan tilanteeseen, jossa EU-oikeuden tulkintavaikutus ulottaa tosiasiallisen vaikutuksensa laajemmalle kuin direktiivin kriminalisointivelvoitteiden asiallisesti kattamiin rikossäännöksiin tai niiden osiin. Ratkaisussa KKO 2013:65 on omaksuttu tulkinta, jonka mukaan tulkintavaikutus ja esimerkiksi unioni-instrumentin tavoitteet tulee ottaa huomioon rikossäännöksen tulkinnassa, vaikka kysymys olisi säännöksen sellaisesta soveltamistilanteesta, joka ei asiallisesti kuulu unioni-instrumentin kriminalisointivelvoitteen alaan.¹ Tästä näkökulmasta saattaisi olla myös perusteltua vähintään tulevaisuudessa arvioida, onko EU:n aineellisen rikosoikeuden lähentämistä koskevien direktiivien implementointitapaa syytä jossain määrin arvioida uudelleen.

Törkeää avustuksen väärinkäyttöä koskeva ehdotettu rikoslain 29 luvun 7 a §

Esityksessä ehdotetaan, että rikoslain 29 lukuun lisättäisiin direktiivin asettamien velvoitteiden täyttämiseksi uusi 7 a § törkeästä avustuksen väärinkäytöstä. Ehdotetun säännöksen mukaan jos avustuksen väärinkäytössä kohteena oleva avustuksen määrä on erittäin suuri ja avustuksen väärinkäyttö on myös kokonaisuutena arvostellen törkeä, rikoksentekijä tuomittaisiin törkeästä avustuksen väärinkäytöstä. Rangaistusasteikko olisi vankeutta vähintään neljä kuukautta ja enintään neljä vuotta.

Ehdotettu avustuksen väärinkäyttörikoksen törkeä tekemuoto on seurausta direktiivin luonnollisille henkilöille määrättäviä seuraamuksia koskevasta 7(3) artiklasta, joka edellyttää direktiivin 3 ja 4 artiklassa tarkoitetuista teoista vähintään neljän vuoden enimmäisrangaistusta, jos rikoksesta aiheutuu merkittävää vahinkoa tai etua. Esityksen perusteluista ei käy ilmi, että avustuksen väärinkäytön törkeälle tekemuodolle olisi erityistä tarvetta, mutta se sinänsä on direktiivin edellyttämä. Säännöksen perusteeksi esityksen perusteluissa (s. 47) esitetään direktiivin velvoitteiden täyttäminen rikoslain systematiikan kannalta tarkoituksenmukaisella tavalla. Nähdäkseni esityksessä esitettyihin perusteluihin voidaan tältä osin yhtyä, vaikka säännökselle ei välttämättä erityisen suurta käytännön tarvetta olisi.

Oikeushenkilön rangaistusvastuun alan laajentamista koskevat ehdotukset

Esityksessä ehdotetaan, että oikeushenkilön rangaistusvastuun alaa laajennettaisiin koskemaan tiettyjä 29 luvussa tarkoitettuja rikoksia, minkä lisäksi rikoslain 36 lukuun lisättäisiin soveltamisalaltaan direktiivin kriminalisointivelvoitteeseen sidottu oikeushenkilön rangaistusvastuuta koskeva säännös.

Rikoslain 29 luvun 10 §:ssä oikeushenkilön rangaistusvastuun laajentaminen toteutettaisiin siten, että jatkossa oikeushenkilön rangaistusvastuu ulottuisi voimassa olevassa säännöksessä

¹ Ks. KKO 2013:65, 10 kohta: ”Väärennysaineiston hankkimisen tunnusmerkistön toteutumista tulee tulkita samalla tavoin riippumatta siitä, onko kyseessä puitepäätöksen tarkoittama maksuvälineisiin perustuva teko tai muu säännöksen tarkoittama väärennysaineisto.”

tarkoitettujen tekojen ohella myös sellaiseen veropetokseen tai törkeään veropetokseen, joka kohdistuu arvonlisäveroon, sekä esityksessä ehdotettuun törkeään avustuksen väärinkäyttöön. Esityksen perusteluissakin (s. 40) esitetyn mukaisesti oikeushenkilön rangaistusvastuuta ei ole Suomessa perinteisesti katsottu tarkoituksenmukaiseksi ulottaa erityisen laajasti verorikoksiin. Perinteisesti on katsottu, että verorikoksissa perinteinen rangaistusvastuu, rikosperusteinen vahingonkorvaus sekä hallinnolliset veroseuraamukset muodostavat niin tuntuvaan seuraamuskokonaisuuden, että yhteisösakon lisääminen tähän kokonaisuuteen ei ole tarpeellista (HE 95/1993 vp, s. 25/II ja HE 53/2002 vp, s. 15/II). Yhteisöpetossopimuksen toisen pöytäkirjan kansallisen voimaansaattamisen yhteydessä omaksuttiin lainsäädäntöratkaisu, jonka mukaan oikeushenkilön rangaistusvastuu ulotettiin koskemaan vain niitä veropetoksia, jotka katsotaan pöytäkirjan mukaan yhteisöpetoksiksi (HE 53/2002 vp, s. 15/II). Nyt käsillä olevassa esityksessä pitäydytään – nähdäkseni perustellusti – edellä mainitussa haitallista sanktiokumulaatiota välttävässä lähtökohdassa, joskin *ne bis in idem* -kiellon edellä mainituista vuoden 1993 ja 2002 hallituksen esityksistä muuttunut tulkinta sanktiokumulaatioon veropetosten suhteen hieman vaikuttaa. Edellä todetun valossa esityksessä omaksuttu ratkaisu ulottaa oikeushenkilön rangaistusvastuu koskemaan vain arvonlisäveroon kohdistuvia veropetoksia on näin kuitenkin nähdäkseni perusteltu.

Esityksessä ehdotetaan myös, että rikoslain 36 luvun oikeushenkilön rangaistusvastuuta koskevaa 9 §:ää laajennettaisiin siten, että oikeushenkilön rangaistusvastuu tulisi kysymykseen myös sellaiseen petoksen suhteen, joka on unionipetosdirektiivin 3 artiklan 2 kohdan mukainen unionin taloudellisiin etuihin vaikuttava petos (ehdotettu rikoslain 36 luvun 9 §:n 2 momentti). Voimassa olevassa rikoslain 36 luvun 9 §:ssä oikeushenkilön rangaistusvastuu on ulotettu koskemaan rikoslain 36 luvun 1 §:n 2 momentissa tarkoitettua niin sanottua tietojenkäsittelypetosta. Myös tämä säännös on seurausta EU:ssa annetusta aineellisen rikosoikeuden lähentämistä koskevasta instrumentista, niin sanotun maksuvälinepetospuitepäätöksen implementoinnista (ks. HE 2/2003 vp, s. 17/II). Voimassa olevasta rikoslain 36 luvun 9 §:stä poiketen ehdotetussa luvun 9 §:n 2 momentissa viitattaisiin suoraan unionipetosdirektiiviin ja sen tiettyyn artiklaan. Tällaista viittausta ei lähtökohtaisesti voi pitää rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen kannalta erityisen suotavana, koska rangaistavan käyttäytymisen alan – tässä oikeushenkilön rangaistusvastuun aineellisen alan – selvittäminen tällöin tosiasiallisesti edellyttää tutustumista direktiiviin – tässä tapauksessa vaikeaselkoisen sellaisen – tekstiin. Edellä sanotusta huolimatta esityksessä omaksuttu sääntelyratkaisu on kuitenkin perusteltu, koska rangaistavan käyttäytymisen alan perusteeton laajentaminen olisi edellä sanottua epätarkoituksenmukaisempi vaihtoehto.

Ehdotettu virka-aseman väärinkäyttämistä koskevan säännöksen laajentaminen

Esityksen sisältämistä ehdotuksista ongelmallisimmalta vaikuttaa ehdotettu rikoslain virka-aseman väärinkäyttämistä koskevan säännöksen (rikoslain 40 luvun 7 §) ehdotettu laajentaminen, jonka mukaisesti säännöksen 2 momenttiin lisättäisiin säännös, jonka mukaan virka-aseman väärinkäyttämistä tuomittaisiin myös 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 rikosoikeudellisen keinoin annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (EU) 2017/1371 2 artiklan 1 kohdan a alakohdassa tarkoitettuja unionin taloudellisia etuja.

Esityksessä omaksuttu lähtökohta, jonka mukaan direktiivin 4 artiklan 3 kappaleessa tarkoitettua velvoitetta kansanedustajia koskien ei toteutettaisi rikoslain 36 luvun 5 §:n luottamusaseman väärinkäyttöä koskevaa sääntelyä muuttamalla, on nähdäkseni perusteltu esityksen perusteissa (s. 33) mainituista syistä. Toisaalta myös virka-aseman väärinkäyttämistä koskevan säännöksen laajentaminen nyt ehdotettua laajemmin olisi pulmallista, koska esityksessäkin (s. 34) todetaan, että kansallista tarvetta ulottaa virka-aseman väärinkäyttörikoksia direktiivin velvoitetta laajemmin kansanedustajiin ei ole tiedossa. Selvältä kuitenkin vaikuttaa, että direktiivi joitakin lainsäädäntömuutoksia tässä suhteessa edellyttää, minkä vuoksi esityksessä ehdotettua rajoitettua säännöstä voidaan pitää lähtökohtaisesti perusteltuna.

Säännös on nähdäkseni kuitenkin siinä ongelmallinen, että kansanedustajia koskevaa sääntelyä sisällytettäisiin rikoslain 40 luvun 7 §:n virka-aseman väärinkäyttämistä koskevaan sääntelyyn. Kansanedustajat eivät ole virkamiehiä eikä rikosoikeudellinen virkavastuu ulotu kansanedustajiin (ks. esim. HE 77/2001 vp, s. 13/II ja HE 79/2010 vp, s. 5/II). Tämä on perustellut muun muassa rikoslain 40 lukuun sisällytettyjä nimenomaisia kansanedustajia koskevia rikossäännöksiä. On myös huomattava, että rikoslain 40 luvun 11 §:n määritelmäsäännöksessä tarkoitettu julkista luottamustehtävää hoitava henkilö (2 kohta) ei kata kansanedustajia, millä on käsillä olevan sääntelyn suhteen merkitystä, koska rikoslain 40 luvun 12 §:n soveltamisalasäännöksessä luvun virkamiehiä koskevat säännösten määritellään koskevan myös julkista luottamustehtävää hoitavaa henkilöä. Rikoslain 40 luvussa on siis omaksuttu sääntelyratkaisu, jossa kansanedustajia koskeva sääntely on erotettu omiksi säännöksikseen ja näin erotettu virkarikoksia koskevasta sääntelystä, vaikka kansanedustajia koskeva sääntely onkin sisällytetty rikoslain virkarikoksia koskevaan 40 lukuun. Tämä on seurausta kansanedustajan perustuslaillisesta erityisasemasta samoin kuin siitä, että kansanedustaja edustajantoimessaan ei ole virkasuhteessa oleva virkamies eikä rikosoikeudellisessa virkavastuussa perustuslain 118 §:n sääntelyn mukaisesti.

Ehdotettu sääntelymalli, jossa kansanedustajia koskevaa sääntelyä sisällytettäisiin rikoslain 40 luvun 7 §:n virka-aseman väärinkäyttämistä koskevaan sääntelyyn, on edellä esitetyn perusteella epä johdonmukainen ja ongelmallinen, minkä lisäksi se on omiaan hämärtämään sitä logiikkaa, jolla kansanedustajia koskeva rikosoikeudellinen sääntely on rikoslain 40 lukuun sisällytetty. Edellä esitetyn vuoksi olisi nähdäkseni perusteltua eriyttää esityksessä rikoslain 40 luvun 7 §:n 2 momenttiin ehdotettu sääntely omaksi rikossäännöksekseen. Samalla tämä tarkoittaisi, että teon törkeästä tekemuodosta ei voitaisi säätää rikoslain 40 luvun 8 §:ssä vaan kansanedustajiin kohdistuvan rangaistavaksi säädettävän teon törkeästä tekemuodosta tulisi säätää erikseen.

Direktiivissä määritellyt euromääräiset rajat merkittävälle vahingolle

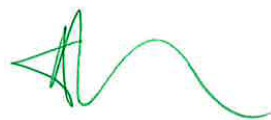
Unionipetosdirektiivi sisältää tiettyjä euromääräisiä rajoja siinä tarkoitetuille teoille, jotka rajavat joko tietyn seuraamusta koskevan lainsäädännöllisen vaatimuksen kohdentumista taikka määrittävät tietystä rikoksesta aiheutuneen vahingon merkittäväksi, millä on myös vaikutusta direktiivin edellyttämän vankeusrangaistuksen vähimmäismäärän suhteen. Direktiivin seuraamuksia koskevan 7 artiklan 3 kappaleen mukaan direktiivin 3 ja 4 artiklassa tarkoitetuista rikoksista määrättävä enimmäisrangaistus on vähintään neljän vuoden vankeus, jos rikoksista aiheutuu merkittävää vahinkoa tai etua. Samaisen kappaleen mukaan 3 artiklan 2 kohdan a, b ja c alakohdassa ja 4 artiklassa tarkoitetuista rikoksista aiheutunut vahinko tai etu on merkittävä, kun kyse on yli 100 000 eurosta. Kuten esityksen perusteluista (s. 44–46) käy ilmi, seuraamuksiin kohdistuva 7(3) artiklan velvoite tulisi katettua tiettyjen tekojen törkeillä tekemuodoilla, jotka

sisältävät edun, lahjan tai tavoitellun hyödyn huomattavuutta koskevan kvalifointiperusteen. Edelleen esityksen perusteluista (s. 46) käy ilmi, että esitöiden mukaan edun huomattavuutta koskevan edellytyksen on ajateltu täyttyvän jo selvästi alle 100 000 euron edun, lahjan tai tavoitellun hyödyn ollessa käsillä. Myös oikeuskäytännössä säännöksiä etu tai vastaava on katsottu huomattavaksi selvästi alle 100 000 euron suuruisen euron edun, lahjan tai tavoitellun hyödyn ollessa käsillä.

Direktiivin 2(2) artikla sisältää merkittävän direktiivin tarkoittamia arvonlisäveroon kohdistuvia tekoja koskevan rajauksen, jonka mukaan direktiivin soveltamiseksi yhteiseen alv-järjestelmään kohdistuvat rikokset katsotaan vakaviksi, jos 3 artiklan 2 kohdan d alakohdassa määritellyt tahalliset teot tai laiminlyönnit ovat yhteydessä kahden tai useamman unionin jäsenvaltion alueeseen ja niistä aiheutuva kokonaisvahinko on vähintään 10 000 000 euroa. Direktiivin 7(3) artiklan mukaan 3 artiklan 2 kohdan d alakohdassa tarkoitetuista ja 2 artiklan 2 kohdan soveltamisalaan kuuluvista rikoksista aiheutunut vahinko tai etu on aina oletettava merkittäväksi. Tämä tarkoittaa, että tällaisiin tekoihin tulee direktiivin 7(3) artiklan mukaan liittää vähintään neljän vuoden maksimirangaistus. Esityksen perustelujen (s. 47–48) mukaan on ilmeistä, että tämänsuuruinen vahinko katsottaisiin törkeää veropetosta koskevaa säännöstä sovellettaessa säännöksen 1 kohdassa tarkoitetuksi huomattavaksi taloudelliseksi hyödyksi.

SEUT 83 artiklassa tarkoitetut aineellisen rikoslainsäädännön lähentämistä koskevat direktiivit ovat luonteeltaan yhteisiä vähimmäissääntöjä vahvistavia. Tämä siis tarkoittaa, että pidemmälle menevä kansallinen rikoslainsäädäntö on aina mahdollista. Direktiivissä asetetut euromääräiset rajat, jotka asiallisesti vastaavat rikoksen törkeäksi kvalifioivia esimerkiksi tavoitellun edun tai hyödyn huomattavuutta koskevia perusteita, eivät siis estä sellaisia kansallisia kvalifointiperusteita, joissa euromääräisesti alhaisempi tavoiteltu hyöty katsottaisiin huomattavaksi. Koska kansallista lainsäädäntöä on kuitenkin EU-oikeuden tulkintavaikutus huomioon ottaen tulkittava mahdollisimman pitkälle direktiivin sanamuodon ja tarkoituksen mukaisesti, direktiivissä asetetut edun huomattavuutta koskevat euromääräiset rajat saattavat kuitenkin alkaa ohjata kansallista edun huomattavuutta koskevaa tulkintaa direktiivissä asetetun euromääräisen rajan suuntaan. Koska direktiivissä asetetut euromäärät ovat huomattavasti vastaavia kansallisia määriä korkeampia, tästä voi olla seurauksena kansallisen tulkinnan odottamaton lieventyminen, mitä ei tässä yhteydessä nähdäkseni voida pitää perusteltuna.

Helsingissä 17.1.2019



Sakari Melander
Rikosoikeuden professori
Oikeustieteellinen tiedekunta
Helsingin yliopisto
puh.: 02941 21781, 050 5644229
sähköposti: sakari.melander@helsinki.fi