Rikosoikeuden professori Sakari Melander
Helsingin yliopisto
22.1.2019

Eduskunnan lakivaliokunnalle

Asia: **Hallituksen esitys (HE) 231/2018 vp** eduskunnalle laeiksi rikoslain ja valtiontalouden 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).

Olen ollut eduskunnan lakivaliokunnassa kuultavana asiakohdassa mainittuun hallituksen esitykseen liittyen 17.1.2019 ja mainitussa asiantuntijakuulemisessa käydyn keskustelun pohjalta allekirjoittaneelta pyydettiin kirjallista lisäselvitystä tietyistä ennen muuta esityksen sisältämään rikoslain 40 luvun 7 §:ää koskevaan muutosehdotukseen liittyvistä kysymyksistä.

Esityksessä ehdotetaan, että rikoslain virka-aseman väärinkäyttämistä koskevaan 40 luvun 7 §:ään lisättäisiin uusi 2 momentti. Mainitun momentin mukaan virka-aseman väärinkäyttämisestä 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. Ehdotettu muutos liittyy unionipetosdirektiivin 4 artiklan 3 kappaleessa tarkoitettuun velvoitteeseen.

*Ehdotetun rikoslain 40 luvun 7 §:n 2 momentin arviointi rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen näkökulmasta*

Perustuslain 8 §:n sisältämän rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen ydinsisältö on perustuslakivaliokunnan käytännössä muotoutunut seuraavaksi: kunkin rikoksen tunnusmerkistö on ilmaistava riittävällä täsmällisyydellä siten, että säännöksen sanamuodon perusteella on ennakoitavissa, onko jokin toiminta tai laiminlyönti rangaistavaa.[1] Valiokunnan muotoilu korostaa laillisuusperiaatteen tausta-arvoja, ennen muuta ennakoitavuutta. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ja EU-tuomioistuimen käytännössä periaatteelle on annettu käytännössä vastaava ydinsisältö, jossa on korostettu rikossääntelyn ennustettavuutta eli sitä, että säännöksen sanamuodon perusteella voidaan ennakoida, mikä on rangaistavaa.[2]

Kuten edellä on todettu, ehdotetun rikoslain 40 luvun 7 §:n 2 momentin mukaan virka-aseman väärinkäyttämisestä 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.

Ehdotetun säännöksen arvioinnissa rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen asettamien vaatimusten kannalta on otettava huomioon unionipetosdirektiivin 4(3) artiklan sisältämä kriminalisointivelvoite, jonka mukaan jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että tahallinen varojen väärinkäyttö on rikos. Artiklan mukaan direktiivissä varojen väärinkäytöllä tarkoitetaan sellaisen virkamiehen toimintaa, jonka tehtävänä on varojen tai omaisuuden suora tai välillinen hallinnointi ja joka toimii varojen sitomiseksi tai maksamiseksi taikka varojen osoittamiseksi tai käyttämiseksi niiden käyttötarkoituksen vastaisesti millä hyvänsä tavalla, joka vahingoittaa unionin taloudellisia etuja.

Selvää sinänsä on, että myös EU:ssa annettujen rikosoikeudellisten kriminalisointivelvoitteiden kansallista täytäntöönpanoon liittyvät rikosoikeudelliset säännökset on laadittava perustuslain 8 §:ssä tarkoitetun rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen asettamat vaatimukset täyttävällä tavalla. Huomioon on kuitenkin otettava, että kansallisen täytäntöönpanolainsäädännön on täytettävä direktiivissä asetetut velvoitteet. Vaikka direktiivin sanamuotoa ei ole tarkoituksenmukaista kansallisessa täytäntöönpanolainsäädännössä toistaa, kansallisessa lainsäädännössä valittuja ilmaisuja on kuitenkin arvioitava siitä näkökulmasta, kattavatko ne direktiivin kriminalisointivelvoitteessa käytetyt ilmaisut.

---

[1] Esim. PeVL 10/2000 vp, s. 2/I, PeVL 22/2001 vp, s. 3/I, PeVL 29/2001 vp, s. 3/II, PeVL 41/2001 vp, s. 2/II, PeVL 26/2002 vp, s. 2/I, PeVL 40/2002 vp, s. 7/I, PeVL 48/2002 vp, s. 2/II, PeVL 26/2004 vp, s. 3/II, PeVL 7/2005 vp, s. 3/I, PeVL 17/2006 vp, s. 3/I, PeVL 18/2007 vp, s. 5/II, PeVL 12/2010 vp, s. 3/I, PeVL 33/2010 vp, s. 2–3, PeVL 68/2010 vp, s. 4/I, PeVL 11/2011 vp, s. 1, PeVL 61/2012 vp, s. 3–4, PeVL 16/2013 vp, s. 2/I, PeVL 6/2014 vp, s. 2/I, PeVL 26/2014 vp, s. 2/II, PeVL 56/2014 vp, s. 2/II, PeVL 10/2016 vp, s. 9, PeVL 46/2016 vp, s. 6–7, PeVL 56/2016 vp, s. 6 ja PeVL 14/2018 vp, s. 21.

[2] EIT:n käytännöstä ennen muuta *Kokkinakis v. Kreikka*, tuomio 25.5.1993, 52 kohta ja *Cantoni v. Ranska*, tuomio 11.11.1996, 29 kohta. EU-tuomioistuimen käytännöstä ks. esim. yhdistetyt asiat C-74/95 ja C-129/95, *rikosoikeudenkäynti X:ää vastaan*, Kok. 1996, s. I-6609, 25 kohta, C-303/05, *Advocaten voor de Wereld*, Kok. 2007, s. I-3633, 49 ja 50 kohta, C-546/09, *Aurubis Balgaria*, Kok. 2011, s. I-2531, 41 ja 42 kohta ja C-405/10, *Özlem Garenfeld*, Kok. 2011, s. I-11035, 48 kohta.

Rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen asettamien vaatimusten kannalta olennaista on arvioida, muodostaako ehdotettu säännös kokonaisuutena ymmärrettävän ja ennakoitavan säännöksen, jonka sanamuodon perusteella voidaan arvioida, millainen toiminta tai laiminlyönti on rangaistavaa. Ehdotettu rikoslain 40 luvun 7 §:n 2 momentti ei pidä sisällään avoimia tekotapatunnusmerkkejä tai muita avoimia tunnusmerkistötekijöitä, jollaisia on eduskunnan perustuslakivaliokunnan käytännössä pidetty rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen kannalta ongelmallisena (esim. PeVL 26/2014 vp, s. 3/II). Tästä näkökulmasta ehdotettu säännös ei nähdäkseni muodostu ongelmalliseksi.

Ehdotetussa rikoslain 40 luvun 7 §:n 2 momentin mukaan rangaistavan käyttäytymisen edellytyksenä on, että kansanedustajan tehtävänä on varojen tai muun omaisuuden hallinnointi. Ilmaisulla ”omaisuuden hallinnointi” tarkoitetaan nähdäkseni esimerkiksi tilannetta, jossa kansallisesti voidaan päättää unionin varojen kohdentamisesta niiden saajille unionilainsäädännössä asetettujen reunaehtojen mukaisesti. Tämä nähdäkseni myös vastaa ilmaisun ”omaisuuden hallinnointi” yleiskielistä merkityssisältöä eikä näin muodostu rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen kannalta ongelmalliseksi. Lisäksi rangaistavan käyttäytymisen edellytyksenä on, että kansanedustaja tässä tehtävässään (omaisuuden hallinnointia koskevassa tehtävässään) varaisi, osoittaisi, maksaisi tai käyttäisi tällaisia varoja tai omaisuutta tiettyyn tarkoitukseen varojen tai omaisuuden oikean käyttötarkoituksen vastaisesti. Säännöksessä käytetyt ilmaisut ”varaisi”, ”osoittaisi”, ”maksaisi” tai ”käyttäisi” ovat yleiskieliseltä merkityssisällöltään nähdäkseni selviä ja vastaavat direktiivissä käytettyjä ilmaisuja ”varojen sitomiseksi tai maksamiseksi taikka varojen osoittamiseksi tai käyttämiseksi” paremmin asiaan liittyvää vakiintunutta kielenkäyttöä. Käsillä olevan esityksen puutteena voidaan sen sijaan pitää sitä, että esityksen perusteluissa ei käytännössä juuri tarkastella, mitä ehdotetussa rikoslain 40 luvun 7 §:n 2 momentissa käytetyillä ilmaisuilla tarkoitetaan. Tästä huolimatta säännöstä ei nähdäkseni kuitenkaan edellä esitetyistä syistä ole pidettävä rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen asettamien vaatimusten vastaisena. Tähän arvioon vaikuttaa myös, että ehdotettu säännös sisältäisi nimenomaisen viittauksen unionipetosdirektiivin 2(1)(a) artiklassa tarkoitettuihin unionin taloudellisiin etuihin, mikä rajaa säännöksen soveltamisalaa. Kokonaisuutena arvioiden ehdotettu säännös nähdäkseni muodostaa rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen kannalta arvioiden riittävän tarkkarajaisen ja täsmällisen säännöksen.

*Ehdotettu rikoslain 40 luvun 7 §:n 2 momentti ja eduskunnan työjärjestyksen 38 §:n 2 momentti*

Eduskunnan työjärjestyksen (17.12.1999/40 v. 2000) 38 §:n 2 momentin mukaan jos valiokunnassa valmistelevasti käsiteltävän lakiehdotuksen tai muun asian perustuslainmukaisuudesta tai suhteesta ihmisoikeussopimuksiin on epäselvyyttä, valiokunnan tulee pyytää asiasta lausunto perustuslakivaliokunnalta.

Edellä esitetyn perusteella ehdotettua rikoslain 40 luvun 7 §:n 2 momenttia ei nähdäkseni ole pidettävä perustuslain 8 §:ssä tarkoitetun rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen asettamien vaatimusten kannalta ongelmallisena, minkä vuoksi tästä ei nähdäkseni aiheudu tarvetta pyytää asiasta lausuntoa perustuslakivaliokunnalta.

Ehdotettua säännöstä on tässä suhteessa kuitenkin vielä arvioitava suhteessa kansanedustajien perustuslaissa turvattuun asemaan. Perustuslain (731/1999) kansanedustajien koskemattomuutta koskevan 30 §:n 1 momentin mukaan kansanedustajaa ei saa estää hoitamasta

edustajantointaan. Säännöksen 2 momentti sisältää kansanedustajan syytteeseen asettamista koskevan säännöksen, jonka mukaan kansanedustajaa ei saa asettaa syytteeseen eikä hänen vapauttaan riistää hänen valtiopäivillä lausumiensa mielipiteiden tai asian käsittelyssä noudattamansa menettelyn johdosta, ellei eduskunta ole siihen suostunut päätöksellä, jota vähintään viisi kuudesosaa annetuista äänistä on kannattanut. Perustuslain 30 §:n tarkoituksena on kansanedustajan toimen häiriöttömän hoitamisen turvaaminen (HE 1/1998 vp, s. 85/I ja PeVM 10/2018 vp, s. 9). Perustuslakivaliokunta on käytännössään katsonut, että kansanedustajan asemasta annetut perustuslain säännökset edellyttävät edustajan puhe- ja toimintavapauden turvaamista kaikissa edustajantehtäviin kuuluvissa toimissa, joskin kuitenkin siten, että edustajaa ei perustuslain säännöksillä ole vapautettu vastaamasta lailla rangaistavaksi säädetyistä teoista (PeVM 54/1982, s. 4/I ja PeVM 10/2018 vp, s. 9). Perustuslakivaliokunta ei ole käytännössään katsonut perustuslaista johtuvan esteitä säätää edustajantoimen hoitamisen kannalta moitittavia kansanedustajan tekoja rangaistaviksi, jos sääntely muutoin täyttää perustuslaista johtuvat vaatimukset eikä asiattomasti vaaranna kansanedustajan tehtävien vapaata ja häiriötöntä hoitamista (PeVL 68/2010 vp, s. 4, PeVL 29/2001 vp, s. 2–3 ja PeVM 10/2018 vp, s. 9).

Ehdotetussa rikoslain 40 luvun 7 §:n 2 momentti kriminalisoitaisiin kansanedustajan toteuttama unionin varojen tarkoituksellinen väärinkäyttäminen. Edellä todetun mukaisesti ehdotettua säännöstä voidaan nähdäkseni pitää rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen asettamat vaatimukset täyttävänä, minkä lisäksi säännöksen tausta liittyy unionipetosdirektiivin kansalliseen täytäntöönpanoon, mikä vähentää kansallista harkintamarginaalia teon rangaistavaksi säätämistä koskevan arvioinnin suhteen. Nähdäkseni ehdotettu sääntely ei ole omiaan vaarantamaan kansanedustajan tehtävien vapaata ja häiriötöntä hoitamista. Edellä esitetyn perusteella ehdotusta ei ole nähdäkseni tarpeen saattaa eduskunnan perustuslakivaliokunnan arvioitavaksi.

*Kansanedustajia koskevan sääntelyn erottaminen omaksi pykäläkseen*

Olen käsiteltävänä olevaa asiaa koskevassa eduskunnan lakivaliokunnalle 17.1.2019 toimittamassani lausunnossa pitänyt ehdotettua rikoslain 40 luvun 7 §:n 2 momenttia siinä ongelmallisena, 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 näkemys voidaan tässä lisäselvityksessä toistaa sitä tukevin seuraavin lisänäkökohdin.

Voimassa olevan rikoslain mukaan kansanedustaja ei voi siis syyllistyä mihinkään rikoslain 40 luvussa tarkoitettuun virkarikokseen. Valtiosääntöoikeudellisesti näkemys on kytketty siihen, että kansanedustajan syytteeseenpanoa koskeva perustuslain sääntely asiallisesti merkitsee virkavastuun poissulkeutumista (HE 77/2001 vp, s. 42). On siis huomattava, että kansanedustajat on jo vanhastaan tietoisesti jätetty virkavastuun ulkopuolelle (PeVM 54/1982 vp, s. 3/II). Sitä, että lahjuksen ottamista kansanedustajana koskeva sääntely (rikoslain 40 luvun 4 ja 4 a §) on sisällytetty virkarikoksia koskevaan rikoslain 40 lukuun, voidaan pitää lähinnä teknisenä ratkaisuna.

Selvää nähdäkseni on, että edellä mainittua lähtökohtaa siitä, että kansanedustajat eivät ole virkavastuussa, ei ole unionipetosdirektiivin kansallisen täytäntöönpanon yhteydessä syytä muuttaa eikä lainsäädännöllisesti tulisi omaksua ratkaisuja, jotka voisivat tätä lähtökohtaa edes

potentiaalisesti hämärtää. Jos kansanedustajia koskevaa sääntelyä sisällytetään rikoslain 40 luvun sisältämään virkarikoksia koskevaan sääntelyyn, rikoslain 40 luvun edellä mainittu logiikka hämärtyisi ja sääntely avaisi mahdollisuuden virhetulkinnalle, jossa kansanedustaja voitaisiin erheellisesti rinnastaa virkamieheen. Vaikka kansanedustajia koskeva sääntely on ehdotetussa rikoslain 40 luvun 7 §:ssä erotettu omaksi momentikseen, ehdotettu sääntely joka tapauksessa muodostuu ongelmalliseksi, koska kansanedustaja voitaisiin tuomita virka-aseman väärinkäyttämisestä. Edellä esitetyn perusteella on esitettävissä varsin vahvoja perusteita sille, että kansanedustajia koskeva sääntely eriytettäisiin omaksi pykäläkseen. Mainittu pykälä voitaisiin nähdäkseni kuitenkin edelleen teknisesti sijoittaa rikoslain 40 lukuun – vaikka edellä mainittu kansanedustajia koskevan sääntelyn sisällyttäminen ”teknisenä ratkaisuna” rikoslain 40 lukuun ei sekään ole välttämättä paras mahdollinen ratkaisu. Säännöksen muotoilu sinänsä voisi nähdäkseni – jäljempänä mainituin täsmennyksin – olla käsillä olevassa esityksessä ehdotettu, joskin säännöksen nimi voisi olla esimerkiksi ”Euroopan unionin varojen väärinkäyttö kansanedustajana”. Säännös voitaisiin sijoittaa rikoslain 40 luvun 7 a §:ksi ja sen törkeä tekomuoto 7 b §:ksi.

*Ehdotetun säännöksen täsmentäminen muilta osin*

Esityksessä ehdotetun rikoslain 40 luvun 7 §:n 2 momentin mukaan virka-aseman väärinkäyttämisestä 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.

Jotta ehdotettu säännös kohdentuisi moitittavaan toimintaan, sen edellyttämää tahallisuusvaatimusta saattaisi olla syytä täsmentää. Ehdotettu säännös olisi sinänsä vain tahallisena rangaistava, mutta ehdotetussa säännöksessä tarkoitettu vahingoittaminen tai sen yrittäminen voisi tulla arvioitavaksi myös rikoslain 3 luvun 6 §:ssä tarkoitetun todennäköisyystahallisuuden kautta, jolloin riittävää olisi, että kansanedustaja on arvioinut toimintansa vähintään varsin todennäköisesti vahingoittavan unionin taloudellisia etuja. Nähdäkseni säännöstä olisi syytä täsmentää siten, että säännöksessä tarkoitetun toiminnan nimenomaisena tarkoituksena olisi unionin taloudellisten intressien vahingoittaminen tai vahingoittamisen yrittäminen. Säännökseen tulisi toisin sanoen lisätä niin sanottu korotettua tahallisuutta koskeva edellytys. Tällöin rangaistavan käyttäytymisen ala saataisiin rajattua moitittaviin tekoihin, minkä lisäksi sääntelyn soveltamisala selkiytyisi. Tällöin esimerkiksi tilannetta, jossa kansanedustaja eduskunnan täysistunnossa päättää valtion talousarviosta ja talousarviossa olevilla varoilla on kytkös unionin varoihin ja kansanedustaja epäilee talousarviossa mainittujen varojen kohdentamisen asianmukaisuutta EU-oikeuden kannalta, ei voitaisi arvioida säännöksessä tarkoitettuna toimintana. Nähdäkseni mainitunlaisen muutoksen tekeminen ei olisi ongelmallista unionipetosdirektiivin asettamien velvoitteiden kannalta, koska direktiivin 4(3) artiklassa ei nimenomaisesti määritellä siinä vaadittavaa tahallisuutta eikä EU:n rikosoikeudellisissa direktiiveissä yleisemminkään pyritä tahallisuudelta kansallisesti vaadittavan asteen tai määritelmän harmonisointiin.

Edellä esitetyn perusteella säännös voitaisiin muotoilla esimerkiksi seuraavasti: ”Jos kansanedustaja, jonka tehtävänä on varojen tai muun omaisuuden hallinnointi, tässä tehtävässään varaa, osoittaa, maksaa tai käyttää tällaista omaisuutta tiettyyn tarkoitukseen omaisuuden

käyttötarkoituksen vastaisesti vahingoittaakseen tai yrittääkseen 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, on tuomittava Euroopan unionin varojen väärinkäytöstä kansanedustajana – –.”

*Nimenomainen säännös vain unionin varojen väärinkäytöstä*

Esityksessä ehdotetaan, että kansanedustajia koskeva nimenomainen varojen väärinkäyttöä koskeva säännös koskisi vain unionipetosdirektiivissä tarkoitettuja unionin taloudellisia etuja. Kriminalisointiperiaatteiden ja riittävän rikosoikeudellisen suojan kannalta voidaan ajatella, että sääntelyn tulisi koskea myös kansallisten etuuksien vastaavaa väärinkäyttöä. Toisaalta voidaan myös arvioida, että unionipetosdirektiivin kansallisen täytäntöönpanon yhteydessä on tarkoituksenmukaista toteuttaa vain siitä nimenomaisesti seuraavat lainsäädäntömuutokset eikä toteuttaa laajempia uudistuksia, joiden tarvetta tulisi pohtia laajemmin ja perusteellisesti kansallisista lähtökohdista ja lainsäädännöllisistä tarpeista käsin. Lisäksi on huomattava, että eduskunnalla on perustuslain 83 §:n mukaan budjettivalta, minkä lisäksi eduskunta perustuslain 90 §:n mukaisesti valvoo valtion taloudenhoitoa ja valtion talousarvion noudattamista. Euroopan unionin etujen käyttäminen on edellä todettuun nähden erilaisessa asemassa, koska niiden käyttäminen on tietyllä tavalla sidottua. Edellä todettu vaikuttanee osaltaan perustelevan sitä, minkä vuoksi ehdotettu sääntely koskisi vain unionipetosdirektiivissä tarkoitettujen unionin taloudellisten etujen väärinkäyttöä. Lisäksi lienee niin, että mahdollisesti rikosoikeudellisesti arvioitaviin vastaaviin kansallisten varojen väärinkäyttötilanteisiin voitaisiin soveltaa rikoslain 36 luvun 5 §:ssä tarkoitettua luottamusaseman väärinkäyttöä koskevaa rikossäännöstä.

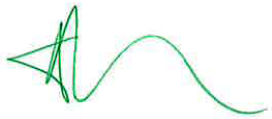
*Oikeushenkilön rangaistusvastuuta koskevan sääntelyn kokonaisvaltainen arviointitarve*

Esityksessä ehdotetaan oikeushenkilön rangaistusvastuun aineellisen alan laajentamista koskemaan tiettyjä rikoslain 29 luvussa tarkoitettuja rikoksia, minkä lisäksi rikoslain 36 lukuun lisättäisiin soveltamisalaltaan direktiivin kriminalisointivelvoitteeseen sidottu oikeushenkilön rangaistuvastuuta koskeva säännös. Olen lakivaliokunnalle 17.1.2019 toimittamassani lausunnossa pitänyt ehdotettuja muutoksia tältä osin perusteltuina.

Oikeushenkilön rangaistusvastuun aineellisen alan suhteen voidaan kuitenkin esittää täydentävästi seuraavaa. Oikeushenkilön rangaistusvastuu on alun perin ollut tarkoitus saattaa koskemaan vain melko harvoja ja suhteellisen vakavia rikoksia (HE 95/1993 vp, s. 24/II). Alun perin oikeushenkilön rangaistusvastuu mahdollistettiin 16 rikoksen suhteen. Myös eduskunnan lakivaliokunta piti tätä oikeushenkilön rangaistusvastuun alkuperäistä rajoitettua soveltamisalaa perusteltuna (LaVM 23/1994 vp, s. 2/II). Sittemmin oikeushenkilön rangaistusvastuun käyttöalaa on laajennettu koskemaan muita rikoksia (HE 53/2002 vp). Tässä yhteydessä lakivaliokunta katsoi laajentamisen olevan perusteltua, joskin se arvioi ehdotetun laajentamisen olevan varsin varovaista (LaVM 18/2002 vp, s. 4/II). Huomionarvoista on, että valiokunta mainitussa yhteydessä nimenomaisesti totesi EU:n rikosoikeudellisten säädösehdotusten käsittelyn yhteydessä havainneensa, että niihin säännönmukaisesti sisällytetään oikeushenkilön rangaistusvastuuta koskeva velvoite, minkä vuoksi valiokunta piti tärkeänä, että oikeushenkilön rangaistusvastuun soveltamisalan ulottuvuutta arvioidaan oma-aloitteisesti (LaVM 18/2002 vp, s. 4/II).

Oikeushenkilön rangaistusvastuun aineellinen ala (soveltamisala) onkin unionin rikosoikeudellisten puitepäätösten ja direktiivien kansallisen täytäntöönpanon seurauksena laajentunut huomattavasti. Saattaa olla, että rikosoikeudellisessa lainsäädännössä alun perin omaksutusta ja myös myöhemmin vähintään jossain määrin noudatetusta periaatteesta, jonka mukaan oikeushenkilön rangaistusvastuun tulisi koskeva suhteellisen vakavia rikoksia, ei enää EU-rikosoikeuden vaikutuksen seurauksena täysin voida pitää kiinni. Saattaa myös olla, että oikeustila ei tässä suhteessa enää perustu johonkin tiettyyn johdonmukaisesti sovellettuun näkemykseen oikeushenkilön rangaistusvastuun alan oikeasuhtaisesta ja tarkoituksenmukaisesta kohdentumisesta. Edellä todetun vuoksi olisi nähdäkseni syytä arvioida, muodostaako oikeushenkilön rangaistusvastuuta koskeva sääntely soveltamisalaltaan johdonmukaisen kokonaisuuden ja olisiko sääntelyn soveltamisalan suhteen syytä toteuttaa kansallisesti arvioitavia muutoksia, EU-rikosoikeuden vaikutus soveltamisalan laajentumiseen myös huomioon ottaen. Samassa yhteydessä olisi nähdäkseni syytä myös arvioida, ovatko yhteisösakon tämänhetkiset rikoslain 9 luvun 5 §:ssä tarkoitetut vähimmäis- ja enimmäismäärät (vähintään 850 euroa ja enintään 850 000 euroa) oikeasuhtaiset. Edelleen samassa yhteydessä olisi syytä arvioida yleisemmin oikeushenkilön rangaistusvastuuta koskevan rikoslain 9 luvun toimivuutta ja luvun sääntelykokonaisuuden selkeyttä.

Helsingissä 22.1.2019



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