OIKEUSMINISTERIÖ

VASTINETTA TÄYDENTÄVÄ
SELVITYS

Lainvalmisteluosasto

LsN Lauri Rautio

25.2.2019

Eduskunnan lakivaliokunnalle

HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE LAEIKSI RIKOSLAIN JA VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTOSTA ANNETUN LAIN 17 §:N MUUTTAMISESTA (HE 231/2018 vp)

Hallitus antoi eduskunnalle esityksen laeiksi rikoslain ja valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain 17 §:n muuttamisesta 15.11.2018. 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.

Tässä 14.2.2019 annettua oikeusministeriön vastinetta täydentävässä selvityksessä oikeusministeriö lausuu eduskunnan lakivaliokunnan pyynnön mukaisesti mainitusta hallituksen esityksestä valiokunnan käsittelyssä esitetyistä huomioista, jotka koskevat virka-aseman väärinkäyttämistä koskevan rangaistussäännöksen muuttamista koskemaan myös kansanedustajia.

Virka-aseman väärinkäyttämisestä tuomittaisiin ehdotetun rikoslain 40 luvun 7 §:n 2 momentin mukaan myös kansanedustaja, jonka tehtävänä on varojen tai muun omaisuuden hallinnointi ja joka tässä tehtävässään

Käyntiosoite	Postiosoite	Puhelin	Faksi	Sähköpostiosoite
Eteläesplanadi 10 HELSINKI	PL 25 00023 VALTIONEUVOSTO	02951 6001	09 1606 7730	oikeusministerio@om.fi

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.

Oikeusministeriö on 14.2.2019 päivätyssä vastineessaan todennut, että jos lakivaliokunta katsoo, että kansanedustajia koskeva rangaistussäännös tulee sijoittaa erilliseen pykälään virka-aseman väärinkäyttämistä koskevan pykälän sijaan, kyseinen pykälä on direktiivin yhdenmukaisen täytäntöönpanon kannalta perusteltua muodostaa hallituksen esityksessä ehdotetun rikoslain 40 luvun 7 §:n 2 momentin pohjalta ja vastaten mahdollisimman pitkälle siinä valittuja sääntelyratkaisuja. Oikeusministeriö on vastineessaan esittänyt mahdollisen muotoilun uudeksi Euroopan unionin varojen väärinkäyttöä kansanedustajana koskevaksi rangaistussäännökseksi ja tämän törkeää tekomuotoa koskevaksi rangaistussäännökseksi.

Oikeusministeriö korostaa aikaisemmin esitetyn mukaisesti, että direktiivin kansallista täytäntöönpanoa koskeneessa valmistelussa ei ole noussut esiin käytännön esimerkkejä sellaisista nykysääntelyn perusteella rankaisematta jäävistä tilanteista, joissa kansanedustaja hoitaisi direktiivin tarkoittamaa tehtävää ja toimisi tehtävää hoitaessaan tavalla, jonka tulisi olla direktiivin perusteella rangaistavaa. Säännökselle ei toisin sanoen ole nähty tarvetta kansallisista lähtökohdista, vaan kysymys on nimenomaan direktiivin velvoitteen täytäntöönpanosta kansallisen lainsäädännön kannalta parhaalla mahdollisella tavalla.

Miksi rangaistussäännös koskisi vain EU:n varoihin kohdistuvia väärinkäytöksiä

Valiokunnan käsittelyssä on esitetty kysymys siitä, miksi uusi kansanedustajia koskeva rangaistussäännös koskisi vain EU:n varoihin kohdistuvia väärinkäytöksiä. Oikeusministeriö toteaa, että esityksessä lähtökohtana on ollut pidättäytyminen sellaisesta kansallisesta lisäsääntelystä, jota direktiivin täytäntöönpanon ei ole katsottu edellyttävän. Kansallisesti ei ole nähty tarvetta laajentaa nykyisiä kansanedustajia koskevia rangaistussäännöksiä. Ehdotetussa Euroopan unionin varojen väärinkäyttöä kansanedustajana koskevassa rangaistussäännöksessä kysymys on sen sijaan nimenomaan direktiivin velvoitteen täytäntöönpanosta kansallisen lainsäädännön kannalta parhaalla mahdollisella tavalla.

Kansanedustajia koskee nykyisistä asiaan vaikuttavista rangaistussäännöksistä muun muassa rikoslain 36 luvun 5 §:n mukainen luottamusaseman väärinkäyttö. Tämän on nähty varsin laajalti ja kansallisista lähtökohdista

riittävällä tavalla kattavan sellaisen toiminnan, jota direktiivissä edellytetään EU:n varojen väärinkäytön osalta rangaistavaksi. Esityksen perusteluissa on kuitenkin esitetty (HE s. 32-34), miksi luottamusaseman väärinkäyttöä koskeva rangaistussäännös ei kaikilta osin vastaa direktiivin velvoitteisiin.

Lisäksi huomiota voidaan kiinnittää siihen valiokunnan saamissa lausunnoissa esille nostettuun seikkaan, että eduskunnalla on perustuslain 83 §:n mukaan budjettivalta, minkä lisäksi eduskunta perustuslain 90 §:n mukaisesti valvoo valtion taloudenhoitoa ja valtion talousarvion noudattamista. Euroopan unionin varojen käyttäminen direktiivissä todetulla tavalla on edellä todettuun nähden erilaisessa asemassa, koska niiden käyttäminen on sidottu tiettyyn käyttötarkoitukseen.

Valtion talousarviosta päättäminen eduskunnan täysistunnossa

Valiokunnan käsittelyssä on pidetty ehdotetun EU-varojen väärinkäyttämistä kansanedustajana koskevan kriminalisoinnin osalta epäselvänä, voisiko kriminalisointiin sisältyä tilanne, 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.

Oikeusministeriö toteaa, että ehdotetun rangaistussäännöksen perusteella kansanedustajan nimenomaisena tehtävänä tulisi olla rangaistussäännöksen kannalta olennaisten EU-varojen tai muun omaisuuden hallinnointi. Hallinnoinnilla tarkoitettavaa toimintaa on rangaistussäännöksen yksityiskohtaisten perustelujen mukaisesti kuvattu direktiivin johdantoosan 9 kappaleessa. Kappaleen suomen- ja englanninkielisten kieliversioiden perusteella voidaan arvioida, että rangaistussäännöksen täyttymiseksi hallinnoinnilta edellytetään kansanedustajan nimenomaisena tehtävänä olevan vastuu tiettyjen unionin varojen kohdentamisesta tai tämän kohdentamisen valvomisesta. Rangaistussäännös voisi näin ollen täyttyä vain, jos kansanedustajalla olisi tällainen nimenomainen tehtävä ja hän tässä tehtävässään varaisi, osoittaisi, maksaisi tai käyttäisi tällaista omaisuutta tiettyyn tarkoitukseen tietämänsä omaisuuden käyttötarkoituksen vastaisesti. Lisäksi edellytettäisiin vielä, että hän näin toimimalla vahingoittaisi tai yrittäisi vahingoittaa direktiivissä tarkasti määriteltyjä unionin taloudellisia etuja.

Oikeusministeriö arvioi, että mainitun perusteella rangaistussäännöksessä tarkoitettuun toimintaan ei näyttäisi sisältyvän kansanedustajan, jolla ei tällaista tehtävää ole, normaali toiminta päätettäessä valtion talousarviosta eduskunnan täysistunnossa, vaikka kansanedustaja pitäisikin joltakin osin epäselvänä päätöksen asianmukaisuutta EU-oikeuden kannalta.

Oikeusministeriö kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että 14.2.2019 annetussa oikeusministeriön vastineessa ehdotetussa Euroopan unionin varojen väärinkäyttöä kansanedustajana koskevassa rangaistussäännöksessä edellytetään, että kansanedustaja toimisi säännöksessä tarkemmin määritellyllä tavalla vahingoittaakseen direktiivissä tarkoitettua unionin taloudellista etua. Rangaistussäännöksessä ei edellytetä aiheutunutta vahinkoa. Tämä on ensinnäkin tarpeellista direktiivin 5 artiklan 2 kohdassa tarkoitetun velvoitteen johdosta, koska kyseisen kohdan perusteella myös 4 artiklan 3 kohdassa tarkoitetun rikoksen yritys tulee säätää rangaistavaksi rikokseksi eikä ehdotetussa rangaistussäännöksessä ehdoteta erillistä rikoksen yrityksen kriminalisointia. Ehdotettu sääntelyratkaisu on lisäksi yhteensopiva myös direktiivin täytäntöönpanoa koskevassa muussa kansallisessa lainsäädännössä säädetyn kanssa. Esimerkiksi virka-aseman väärinkäyttämistä koskevassa rikoslain 40 luvun 7 §:n rangaistussäännöksessä, jolla katsotaan täytettävän direktiivin 4 artiklan 3 kohdan mukainen kriminalisointivelvoite virkamiesten osalta, rangaistavaa ei säännöksen sanamuodon perusteella ole vasta yritysasteelle edennyt teko. Virka-aseman väärinkäyttämisen tunnusmerkistöön ei kuitenkaan sisälly edellytystä aiheutuneesta vahingosta ja tällä perusteella erillisen teon yritystä koskevan kriminalisoinnin sisällyttämiselle säännökseen ei ole nähty direktiivistä johtuvaa tarvetta.

Kvalifiointiperusteet törkeän tekomuodon osalta

Vastineessa ehdotetaan, että kansanedustaja olisi tuomittava törkeästä Euroopan unionin varojen väärinkäytöstä kansanedustajana vankeuteen vähintään neljäksi kuukaudeksi ja enintään neljäksi vuodeksi, jos Euroopan unionin varojen väärinkäytössä kansanedustajana tavoitellaan huomattavan suurta hyötyä tai pyritään aiheuttamaan erityisen tuntuvaa haittaa tai vahinkoa ja rikos on myös kokonaisuutena arvostellen törkeä. Törkeää virka-aseman väärinkäyttämistä koskeva kvalifiointiperuste siitä, että rikos tehdään erityisen suunnitelmallisesti tai häikäilemättömästi ei toisin sanoen sisältyisi ehdotettuun rangaistussäännökseen.

Direktiivin kriminalisoinnilla suojattavan oikeushyvän (EU:n varojen turvaaminen) kannalta olennaisimpia kvalifiointiperusteita ovat nimenomaan, että rikoksessa tavoiteltaisiin huomattavan suurta hyötyä tai että Euroopan unionille pyrittäisiin aiheuttamaan erityisen tuntuvaa haittaa tai vahinkoa. Törkeän tekomuodon lisäämisellä pyritään vastaamaan siihen direktiivin 7 artiklan 3 kohdan velvoitteeseen, että rikoksista määrättävä enimmäisrangaistus tulee olla vähintään neljän vuoden vankeus, jos niistä aiheutuu merkittävää vahinkoa tai etua. Rikoksen erityistä suunnitelmallisuutta tai häikäilemättömyyttä koskeva koventamisperuste ei ole tässä suhteessa olennainen ja se on poistettu ja siten ehdotetun rangaistussäännöksen alaa myös tältä osin kavennettu, koska esityksestä saaduissa

lausunnoissa kyseenalaistettiin kansanedustajia koskevan kriminalisoinnin tarve, tarkkuus ja liiallinen laajuus.

Yhteensovittaminen muiden vireillä olevien hallitusten esitysten kanssa

Oikeusministeriö toteaa, että 14.2.2019 annetussa oikeusministeriön vastineessa on käsitelty nyt käsiteltävän esityksen (HE 231/2018 vp) yhteensovittamista tiettyjen muiden vireillä olevien hallitusten esitysten (HE 212/2018 vp, HE 202/2017 vp) kanssa siinä tapauksessa, jos nyt käsiteltävässä esityksessä ehdotettavat muutokset tulisivat voimaan mainituissa esityksissä ehdotettujen muutosten jälkeen. Oikeusministeriö toteaa yhteensovittamisesta seuraavaa siinä tapauksessa, että nyt käsiteltävässä esityksessä ehdotetut muutokset tulisivat voimaan ennen mainituissa esityksissä ehdotettuja muutoksia. Oikeusministeriö korostaa, että nyt käsiteltävässä esityksessä ehdotettujen muutosten voimaantulolle mahdollisimman pian, esimerkiksi 1.5.2019 tai tätä aikaisemminkin, ei ole estettä.

Hallituksen esityksessä HE 212/2018 vp tulisi huomioida nyt käsiteltävässä hallituksen esityksessä HE 231/2018 vp ehdotettu muutos rikoslain 1 luvun 11 §:n 2 momentin 6 kohdan muutosta ehdotettaessa siten, että johtolause tulisi tarkistaa, jotta siinä otettaisiin huomioon tässä esityksessä ehdotettu muutettu rikoslain 1 luvun 11 §:n 2 momentti. Oikeusministeriö toteaa, että yhteensovittamisen varmistamiseksi sanotun mukaisesti nyt käsiteltävässä hallituksen esityksessä ehdotettujen muutosten on tultava voimaan ennen hallituksen esityksessä HE 212/2018 vp ehdotettuja muutoksia. Oikeusministeriö katsoo, että esityksissä ehdotetut lait voidaan panna voimaan siten, että tässä esityksessä ehdotettu rikoslain 1 luvun 11 §:n 2 momentti tulee voimaan ennen esityksessä HE 212/2018 vp ehdotettua muutosta rikoslain 1 luvun 11 §:n 2 momentin 6 kohtaan.

Hallituksen esityksen HE 202/2017 vp käsittelyn perusteella asiassa ehdotetaan rikoslain 40 luvun 12 §:ään lisättäväksi uusi 4 momentti, jolloin nykyinen 4 momentti siirtyisi uudeksi 5 momentiksi ja nykyinen 5 momentti uudeksi 6 momentiksi. Ehdotettua johtolausetta tulisi tarkistaa, jotta siinä otettaisiin huomioon tässä esityksessä ehdotettu muutettu rikoslain 40 luvun 12 §.