Prof. Sakari Melander
20.2.2024

Eduskunnan lakivaliokunnalle

Asia: **Hallituksen esitys (HE) 105/2023 vp** eduskunnalle laiksi rikoslain muuttamisesta ja eräiksi muiksi laeiksi

Yleistä

Esityksessä ehdotetaan tehtäväksi rikoslakiin (39/1889) eräitä muutoksia, jotka johtuvat Euroopan unionin taloudellisiin etuihin kohdistuvien petosten torjunnasta rikosoikeudellisen keinoin annetun direktiivin (EU) 2017/1371 (jäljempänä unionipetosdirektiivi) kansalliseen täytäntöönpanoon liittyvästä komission käynnistämästä Suomeen ja eräisiin muihin jäsenvaltioihin kohdistetusta rikkomusmenettelystä. Esityksessä ehdotetaan lisäksi muutettavaksi eräitä muita lakeja, osin edellä mainittuihin rikoslain muutoksiin liittyen ja osin muista syistä.

Lausuntonani esitän kunnioittavasti seuraavan.

Esityksen arvioinnin lähtökohdat

Unionipetosdirektiivi pantiin Suomessa kansallisesti täytäntöön vuonna 2018 toteutetuilla lainsäädäntömuutoksilla (HE 231/2018, LaVM 23/2018 vp ja L 368–369/2018). Keskeinen muutos tuossa yhteydessä oli, että rikoslain 40 lukuun lisättiin uutena rangaistussäännöksenä Euroopan unionin varojen väärinkäyttöä kansanedustajana koskeva säännös (rikoslain 40 luvun 8 a §) ja sen törkeä tekomuoto (rikoslain 40 luvun 8 b §). Muilta osin tuolloin voimassa olleen rikoslainsäädännön katsottiin pitkälti täyttävän unionipetosdirektiivissä asetetut velvoitteet (HE 231/2018 vp, s. 7–8). Euroopan unionin varojen väärinkäyttöä kansanedustajana koskeva säännös lisättiin rikoslakiin unionipetosdirektiivin täytäntöönpanoa koskevan hallituksen esityksen eduskuntakäsittelyn aikana (LaVM 21/2018 vp).

Esityksessä (s. 4) selostetun mukaisesti komissio on käynnistänyt Suomea ja eräitä muita jäsenvaltioita vastaan rikkomusmenettelyn (INFR(2021)2234) direktiivin kansallisesta täytäntöönpanosta. Rikkomusmenettelyssä komissio on antanut Suomelle virallisen huomautuksen ja sen jälkeen annetun perustellun lausunnon, jotka koskevat unionipetosdirektiivin 5(2) artiklan yrityksen rangaistavuutta koskevan velvoitteen täytäntöönpanoa direktiivin 4(3) artiklan tarkoitetun unionin varojen väärinkäyttöä koskevan rikoksen osalta sekä 6 artiklassa tarkoitetun oikeushenkilön rangaistusvastuuta koskevan velvoitteen täytäntöönpanoa direktiivin 4(2)(a) artiklassa tarkoitetun lahjuksen ottamista koskevan rikoksen ja 4(3) artiklassa tarkoitetun varojen väärinkäyttöä koskevan rikoksen osalta.

Eduskunnan lakivaliokunta on aiemmassa EU:n rikosoikeudellisten direktiivien kansallista täytäntöönpanoa koskevassa käytännössään pitänyt perusteltuna, että kansallisessa täytäntöönpanossa rajaudutaan lähtökohtaisesti vain direktiivin täytäntöönpanon kannalta välttämättömiin muutoksiin (esim. LaVM 9/2021 vp, s. 2). Lisäksi valiokunta on usein korostanut, että yksittäisen unioni-instrumentin seurauksena ei ole perusteltua ryhtyä toteuttamaan alaltaan ja vaikutukseltaan laaja-alaisempia rikosoikeudelliseen lainsäädäntöön kohdistuvia muutoksia (LaVM 21/2018, LaVM 13/2020 vp, s. 3 ja LaVM 9/2021 vp, s. 2–3). Edellä todetut lähtökohdat ovat nähdäkseni merkityksellisiä myös ja etenkin silloin, kun rikosoikeudellisen lainsäädännön muuttaminen on seurausta komission käynnistämästä Suomeen kohdistuvasta rikkomusmenettelystä.

Unionin varojen väärinkäytön yrityksen rangaistavuus

Edellä todetun mukaisesti komissio katsoo Suomeen kohdistetussa rikkomusmenettelyssä, että Suomi ei ole asianmukaisesti täytäntöönpannut direktiivin 5(2) artiklan rikoksen yrityksen rangaistavuutta koskevaa kriminalisointivelvoitetta direktiivin 4(3) artiklassa tarkoitetun unionin varojen hyväksikäyttöä koskevan teon suhteen. Unionipetosdirektiivin 4(3) artikla on kansallisesti täytäntöönpantu virka-aseman väärinkäyttämistä koskevalla rikoslain 40 luvun 7 §:n säännöksellä ja kansanedustajien osalta unionipetosdirektiivin kansallisen voimaansaattamisen yhteydessä säädetyllä rikoslain 40 luvun 8 a §:ssä tarkoitetulla unionin varojen väärinkäyttöä kansanedustajana koskevalla säännöksellä.

Direktiivin 5(2) artiklaa 4(3) artiklaa koskevin osin kansallisesti täytäntöönpantaessa katsottiin, että tarvetta erilliselle yrityksen rangaistavuudelle ei ole, koska direktiivin 4(3) artikla edellyttää vahingon aiheutumista unionin taloudellisille eduille. Virka-aseman väärinkäyttämistä koskevassa rikoslain 40 luvun 7 §:ssä ei ole tällaista vahingon aiheuttamista koskevaa edellytystä, minkä vuoksi katsottiin, että säännöksen nojalla voidaan rangaista toimista, joissa vasta yritetään toimia tavalla, joka vahingoittaa unionin etuja (HE 231/2018 vp, s. 38). Vastaava arvio tehtiin Euroopan unionin varojen väärinkäyttöä kansanedustajana koskevan säännöksen osalta (LaVM 21/2018 vp, s. 9–10).

Esityksessä (s. 7) todetun mukaisesti komission perustellun lausunnon johdosta on ollut aihetta arvioida, onko EU:n varojen väärinkäytön yrittäminen rangaistavaa riittävän yksiselitteisesti direktiivin edellyttämässä laajuudessa. Oletettavaa näin on, että komissio ei ole pitänyt yrityksen kriminalisointia 4(3) artiklaa koskevin osin riittävän selkeänä. Esityksessä näin ehdotetaan, että rikoslain 40 luvun 8 a §:ssä säädettäisiin uudesta Euroopan unionin varojen väärinkäyttöä koskevasta säännöksestä, jonka yritys olisi sen 3 momentin mukaan rangaistava. Esityksessä (s. 7)

ehdotettua muutosta perustellaan ennen muuta sillä, että voimassa oleva sääntely ei välttämättä riittävän yksiselitteisesti kata yritysasteelle jääviä tekoja, koska yrityksen rangaistavuudesta ei säädetä nimenomaisesti.

Ehdotettu muutos vaikuttaa sinänsä vähintään täyttävän direktiivin 5(2) artiklan asettamat vaatimukset 4(3) artiklan sisältämän kriminalisointivelvoitteen osalta. On kuitenkin huomattava, että yrityksen rangaistavuus unionin varojen väärinkäyttöä koskien saattaisi ulottaa rangaistavan käyttäytymisen huomattavan laajaksi ja tilanteisiin, joissa rangaistavan käyttäytymisen suhteen ratkaisevaa olisi ennen muuta tekijän subjektiivinen tarkoitus vahingoittaa unionin taloudellisia etuja. Esityksen (s. 7) perustelujen mukaan direktiivin sanamuoto velvoittaa säätämään rangaistavaksi jo yritykset suorittaa ennakollisia toimia varojen väärinkäyttämiseksi, kuten yritykset sitoa tai osoittaa varoja vääriin käyttötarkoituksiin. Tämänkaltaisen teon rangaistavuus olisi nähdäkseni ennen muuta riippuvainen tekijän subjektiivisesta tarkoituksesta. Toisaalta on otettava huomioon, että ehdotettu sääntelyratkaisu, jonka mukaan rikoslain 40 luvun 8 a §:n (Euroopan unionin varojen väärinkäyttö) 3 momentin mukaan yritys olisi rangaistava, merkitsee yritysvastuuta koskevien rikoslain 5 luvun yleisten säännösten soveltamista yrityksenä mahdollisesti rangaistavien tekojen suhteen. Näin yrityksen rangaistavuus esimerkiksi edellyttäisi sitä, että tekijä olisi aloittanut rikoksen tekemisen ja saanut aikaan vaaran rikoksen täyttymisestä rikoslain 5 luvun 1 §:n 2 momentin mukaisesti. Yrityksen rangaistavuudelle asetetut yleiset edellytykset näin mahdollistavat yrityksenä rangaistavien tekojen rajaamisen vain sellaisiin tekoihin, jotka moitittavuudeltaan ovat rankaisemisen arvoisia. Ehdotettua lainsäädännöllistä ratkaisua voidaan näin pitää hyväksyttävänä, vaikka nähdäkseni direktiivin asettamat velvoitteet ovat tulleet täytetyksi myös voimassa olevan lainsäädännön perusteella, vaikka komissio näkee asian toisin.

Kansanedustajia koskeva rikosoikeudellinen sääntely

Esityksessä ehdotetaan, että rikoslain virkarikoksia koskevaan 40 lukuun lisättäisiin Euroopan unionin varojen väärinkäyttöä koskeva rangaistussäännös (8 a §) ja sen törkeä tekomuoto (8 b §). Voimassa olevan sääntelyn mukaan unionipetosdirektiivin unionin varojen väärinkäyttöä koskeva 4(3) artiklan kriminalisointivelvoite on edellä esitetyn mukaisesti pantu kansallisesti täytäntöön siten, että muiden kuin kansanedustajien osalta velvoite tulee toteutetuksi rikoslain 40 luvun 7 §:n virka-aseman väärinkäyttämistä koskevalla säännöksellä ja kansanedustajia koskien rikoslain 40 luvun 8 a §:ssä tarkoitetulla Euroopan unionin varojen väärinkäyttöä kansanedustajia koskevalla säännöksellä. Esityksen sisältämässä 1. lakiehdotuksessa ehdotettu Euroopan unionin varojen väärinkäyttöä koskeva rikoslain 40 luvun 8 a § koskisi sekä virkamiehiä että kansanedustajia.

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 koskevien säännösten määritellään koskevan myös julkista luottamustehtävää hoitavaa henkilöä (rikoslain 40 luvun 12 §:n 1 momentti). 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. Edellä mainittujen seikkojen vuoksi unionipetosdirektiivin voimaansaattamisen yhteydessä omaksuttiin – eduskunnan lakivaliokunnan näkemyksen mukaisesti ja alun perin hallituksen esityksessä ehdotetusta poiketen – sääntelyratkaisu, jossa kansanedustajia koskeva sääntely eriytettiin omiksi rikoslain 40 luvun säännöksiksi (LaVM 21/2018 vp, 6–7).

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on kansanedustajiin ulottuvien rikosoikeudellisten kriminalisointivelvoitteiden suhteen katsonut, että siltä osin kuin kriminalisointivelvoitteet ulottuvat kansanedustajiin, huomiota olisi kiinnitettävä siihen, että velvoitteet täyttävät perustuslaista johtuvat vaatimukset eivätkä asiattomasti vaaranna kansanedustajan tehtävien vapaata ja häiriötöntä hoitamista (PeVL 29/2001 vp, s. 2–3 ja PeVL 68/2010 vp, s. 4/I). Perustuslaista ei sinänsä aiheudu estettä säätää edustantoimen hoitamisen kannalta moitittavia tekoja rangaistavaksi, kunhan edellä mainitut perustuslaista johtuvat vaatimukset ja kansanedustajan tehtävien vapaa ja häiriötön hoitaminen eivät asiattomasti vaarannu (PeVM 54/1982 vp, s. 4/I, PeVL 29/2001 vp, s. 2–3 ja PeVL 68/2010 vp, s. 4/I). Perustuslakivaliokunnan kansanedustajia koskevia rikossäännöksiä koskevassa lausuntokäytännössä sääntelyn täsmällisyyteen on lisäksi kiinnitetty erityistä huomiota (PeVL 8/2023 vp, 15 kohta ja PeVL 68/2010 vp, s. 5–6).

1. lakiehdotuksen sisältämä rikoslain 40 luvun 8 a § merkitsisi poikkeusta siitä pääsäännöstä, jonka mukaan kansanedustajia koskevat rikossäännökset on eriytetty omiksi säännöksikseen. Toisaalta ehdotettua Euroopan unionin varojen väärinkäyttöä koskeva rikossäännös ei olisi sinänsä ainakaan nimikkeensä mukaisesti nimenomaisesti määritelty virkarikokseksi, vaikka se sellaiseksi luonteensa puolesta voitaisiin katsoa, ottaen myös huomioon, että säännös sen 1 momentin mukaan koskisi virkamiehiä ja säännöksen 2 momentissa säädettäisiin virkamiehiä koskevasta viraltapanosta.

Vaikka ehdotettu rikoslain 40 luvun 8 a § ei merkitse, että kansanedustajat määriteltäisiin rikoslaissa virkamiehiksi tai että rikosoikeudellinen virkavastuu ulotettaisiin kansanedustajiin, edellä mainitun kansanedustajia koskevan säätelyn eriyttämistä koskevan periaatteellisen lähtökohdan vuoksi perustellumpi ja asianmukaisempi ratkaisu nähdäkseni olisi säätää kansanedustajia koskevasta Euroopan unionin varojen väärinkäyttämisestä voimassa olevan rikoslain tapaan itsenäisesti omassa pykälässään. Lainsäädäntöteknisesti tämä olisi tosin ainakin siinä mielessä epätarkoituksenmukaista, että rikoslain 40 luku sisältäisi tällöin kaksi tekotapatunnusmerkistöltään identtistä säännöstä, joiden henkilölliset soveltamisalat ovat erilaiset.

Toinen vaihtoehto saattaisi olla virkamiehiin kohdistuvasta Euroopan unionin varojen väärinkäyttämisestä säätäminen virka-aseman väärinkäyttämistä koskevan rikoslain 40 luvun 7 §:n 2 momentissa, jolloin myös yrityksen rangaistavuus voitaisiin rajata koskemaan vain 2 momentissa tarkoitettua tekoa, direktiivin asettamien vaatimusten ja komission käynnistämässä rikkomusmenettelyssä todetun mukaisesti. Rikoslain 40 luvun 8 a §:ssä säädettäisiin tällöin vain Euroopan unionin varojen väärinkäytöstä kansanedustajana. Tässä vaihtoehdossa virka-aseman väärinkäyttämistä koskeva säännös voisi olla esimerkiksi seuraavan sisältöinen:

7 §

Virka-aseman väärinkäyttäminen

Jos virkamies hankkiakseen itselleen tai toiselle hyötyä taikka aiheuttaakseen toiselle haittaa tai vahinkoa

1) rikkoo virkatoiminnassa noudatettaviin säännöksiin tai määräyksiin perustuvan virkavelvollisuutensa osallistuessaan päätöksentekoon tai sen valmisteluun tai käyttäessään julkista valtaa muissa virkatehtävissään taikka

2) käyttää väärin asemaansa käskyvallassaan tai välittömässä valvonnassaan olevaan henkilöön nähden,

hänet on tuomittava *virka-aseman väärinkäyttämisestä* sakkoon tai vankeuteen enintään kahdeksi vuodeksi.

Virka-aseman väärinkäyttämisestä tuomitaan myös virkamies, jonka tehtävänä on varojen tai muun omaisuuden hallinnointi, jos hän tässä tehtävässään varaa, osoittaa, maksaa tai käyttää tällaista omaisuutta tiettyyn tarkoitukseen omaisuuden käyttötarkoituksen vastaisesti vahingoittaakseen unionin taloudellisiin etuihin kohdistuvien petosten torjunnasta rikosoikeudellisin keinoin annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (EU) 2017/1371 2 artiklan 1 kohdan a alakohdassa tarkoitettua unionin taloudellista etua.

Virkamies voidaan tuomita myös viralta pantavaksi, jos rikos osoittaa hänet ilmeisen sopimattomaksi tehtäväänsä.

Edellä 2 momentissa tarkoitetun virka-aseman väärinkäyttämisen yritys on rangaistava.

Edellä todetulla vaihtoehdolla olisi tosin vaikutuksia myös 1. lakiehdotuksessa ehdotettuun rikoslain 40 luvun 15 §:ään. Käytännössä ehdotetun rikoslain 40 luvun 15 §:n sanamuoto muuttuisi vaihtoehdon mahdollisen omaksumisen myötä jossain määrin monimutkaisemmaksi. Lisäksi olisi arvioitava, olisiko tällä sääntelymallilla vaikutusta siihen, tulisiko rikoslain 40 luvun 8 §:n ja 8 b §:n kvalifiointiperusteiden olla identtiset. Käytännössä kysymys olisi siitä, onko erityinen suunnitelmallisuus tai häikäilemättömyys perusteltua sisällyttää kansanedustajan tekemän teon ankaroittamisperusteeksi. Perusteen lisäämistä rikoslain 40 luvun 8 b §:n kvalifiointiperusteeksi on perusteltu (HE, s. 11) ennen muuta johdonmukaisuussyillä. Jos kansanedustajia koskeva sääntely eriytettäisiin omaksi säännöksekseen, myös törkeän tekomuodon kvalifiointiperusteita tulisi arvioida nimenomaan kansanedustajien toteuttamia mahdollisia tekoja koskevista lähtökohdista. Merkitystä voitaneen antaa sille, että nykyistä sääntelyä säädettäessä kansanedustajia koskevaan sääntelyyn ei pidetty tarpeellisena sisällyttää erityistä suunnitelmallisuutta tai häikäilemättömyyttä koskevaa kvalifiointiperustetta (LaVM 21/2018 vp, s. 11).

Kolmantena vaihtoehtona voitaneen pitää myös esityksen sisältämän ehdotettujen rikoslain 40 luvun 8 a §:n ja 8 b §:n hyväksymistä sellaisenaan, mutta sen korostamista eduskunnan lakivaliokunnan mietinnössä, että omaksuttu sääntelyratkaisu on poikkeuksellinen eikä merkitse luopumista siitä perustavasta lähtökohdasta, että kansanedustajia koskevat rikossäännökset on eriytetty virkarikoksia koskevasta sääntelystä, vaikka kansanedustajia koskevaa sääntelyä sisältyy virkarikoksia koskevaan rikoslain 40 lukuun. Tämä vaihtoehto on kuitenkin altis virhetulkinnoille, koska omaksutun sääntelyratkaisun poikkeuksellisuus ja se, että se ei ilmennä edellä mainitusta perustavasta lähtökohdasta luopumista, ei kävisi ilmi rikoslain 40 luvun rakenteesta ja säännösten sisällöstä.

Lisäksi voidaan todeta, että nimenomaan EU:ssa toteutettuun rikosoikeudelliseen yhteistyöhön liittyen saattaisi olla perusteltua omaksua sääntelyratkaisuja, jotka korostavat kansanedustajia koskevan sääntelyn erillisyyttä virkamiehiä koskevasta virkarikossääntelystä. Eräissä EU:ssa

toteutetuissa rikosoikeudellisissa lainsäädäntöhankkeissa on pyritty omaksumaan huomattavan laaja virkamiehen määritelmä (ks. komission ehdotus COM(2023) 234 lopullinen Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi korruption torjumiseksi ja sitä koskevat U 48/2023 vp, PeVL 8/2023 vp, HaVL 19/2023 vp, LaVL 13/2023 vp ja SuVL 11/2023 vp). Tämänkaltainen EU-oikeudellinen virkamieskäsitteen laaja määrittäminen sisältää perustuslain sääntelyn kannalta ongelmallisia kysymyksiä (PeVL 8/2023 vp, 4–14 kohta, jossa tosin tarkastellaan ennen muuta korruptiodirektiiviehdotukseen sisältynyttä korkean tason virkamiehen käsitettä ja siihen liittyvää muuta ehdotettua sääntelyä). Edellä todettu huomioon ottaen saattaisi kuitenkin olla syytä suhtautua varauksellisesti sellaiseen sääntelyyn, jossa virkamiehiä ja kansanedustajia koskevasta rangaistavasta menettelystä säädettäisiin samassa säännöksessä.

Oikeushenkilön rangaistusvastuu

Esityksessä ehdotetaan, että rikoslain 40 luvun 15 §:ssä säädettäisiin oikeushenkilön rangaistusvastuusta tiettyjä rikoslain 40 luvussa tarkoitettuja rikoksia koskien, kun siinä mainitulla rikoksella vahingoitettaisiin tai todennäköisesti vahingoitettaisiin unionipetosdirektiivin 2(1)(a) kohdassa tarkoitettua unionin taloudellista etua. Ehdotettu säännös on seurausta komission käynnistämistä rikkomusmenettelystä, jossa se on katsonut, että Suomen lainsäädäntö ei kaikilta osin täytä oikeushenkilön rangaistusvastuuta koskevia direktiivissä asetettuja vaatimuksia. Käytännössä kysymys on siitä, että direktiivissä ei suljeta pois oikeushenkilön rangaistusvastuuta yksinomaan julkisen vallan käytön perusteella.

Rikoslain 9 luvun 1 §:n 2 momentin mukaan oikeushenkilön rangaistusvastuuta ei sovelleta julkisen vallan käytössä tehtyyn rikokseen. Oikeushenkilön rangaistusvastuusta alun perin säädettäessä on katsottu, että ei olisi mielekästä, jos ylintä julkista valtaa käyttävä valtio rankaisisi itseään ja muita julkista valtaa käyttäviä tämän julkisen vallan käyttämisen yhteydessä tapahtuvien rikosten johdosta (HE 95/1993 vp, s. 24/I). Mainittua lähtökohtaa voidaan edelleen pitää perusteltuna.

Esityksessä ehdotettu rikoslain 40 luvun 15 § merkitsisi oikeushenkilön rangaistusvastuun laajentamista tilanteisiin, joissa henkilö syyllistyy rikoslain 40 luvussa tarkoitettuun rikokseen julkista valtaa käyttäessään ja rikos tehdään sellaisen muun oikeushenkilön hyväksi kuin julkista valtaa käyttävän julkisyhteisön hyväksi, jossa rikoksentekijä on rikoslain 9 luvun 2 §:n 1 momentin mukaisessa vastuuasemassa (HE, s. 12). Säännös laajentaisi oikeushenkilön rangaistusvastuun koskemaan näin tilanteita, joissa virkamiehen toteuttama julkisen vallan käyttö ei tapahdu siinä oikeushenkilössä, jonka puolesta tai hyväksi teko tehdään. Näin rajattuna ehdotettu rikoslain 40 luvun 15 § ei vaikuta esityksessäkin (s. 12) todetuin tavoin edellä mainittuun peruslähtökohtaan, jonka mukaan valtion ei ole mielekästä rangaista itseään. Voidaan pikemmin ajatella, että tilanteissa, joissa virkamies julkista valtaa käyttäessään tekee rikoksen tietyn muun kuin julkista valtaa käyttävän oikeushenkilön hyväksi tai lukuun, tekoon liittyy sellainen oikeushenkilön rangaistusvastuun edellytysten kannalta merkityksellinen kytkös, joka perustelee oikeushenkilön rangaistusvastuun ehdotetun soveltamisalan laajentamisen, joka on esityksessä ehdotetuin tavoin asianmukaisesti soveltamisalaltaan rajattu. Ehdotettu rikoslain 40 luvun 15 § vaikuttaa näin hyväksyttävältä, mihin vaikuttaa myös ehdotetun säännöksen 2 momentti, jossa valtio, muu julkisoikeudellinen oikeushenkilö ja julkinen kansainvälinen järjestö rajataan säännöksen soveltamisalan ulkopuolelle.

Ehdotetut pakkokeinolain muutokset

Esityksen sisältämän 2. lakiehdotuksen mukaan törkeä Euroopan unionin varojen väärinkäyttö sisällytettäisiin pakkokeinolain (806/2011) 10 luvun 3 §:n 3 momentin 6 kohdassa tarkoitetuksi telekuuntelun perusterikokseksi, jos se olisi liike- tai ammattitoimintaan liittyvä. Sanotussa lainkohdassa telekuuntelun perusterikoksina tällä hetkellä mainitaan törkeä lahjuksen ottaminen ja törkeä virka-aseman väärinkäyttäminen. Myös näiden rikosten tulee olla liike- tai ammattitoimintaan liittyviä.

Telekuuntelussa on kysymys perustuslain 10 §:n 2 momentissa tarkoitettuun luottamuksellisen viestin suojaan varsin konkreettisesti puuttuvasta toimivaltuudesta (esim. PeVL 26/2002 vp, s. 4/I). Perustuslain 10 §:n 4 momentin mukaan lailla voidaan säätää välttämättömistä rajoituksista viestin salaisuuteen yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta taikka kotirauhaa vaarantavien rikosten tutkinnassa. Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen lausuntokäytännön mukaan telekuuntelun perusterikoksiksi voidaan määrittää vain yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta vaarantavia rikoksia (esim. PeVL 26/2002 vp, s. 4 ja PeVL 26/2014 vp, s. 4/I). Tällaisia ovat eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaan esimerkiksi huumausainerikokset, törkeät väkivaltarikokset, maan- ja valtiopetosrikokset (HE 309/1993 vp, s. 54/II) samoin kuin törkeä lapsen seksuaalinen hyväksikäyttö, törkeä vahingonteko ja tietyin edellytyksin eräät törkeät talousrikokset (PeVL 36/2002 vp, s. 4–5 ja PeVL 32/2013 vp, s. 3/I). Myös terrorismirikokset ovat tällaisia rikoksia (PeVL 11/2005 vp, s. 3/II). Tietyt törkeät talousrikokset, lahjuksen ottaminen ja virka-aseman väärinkäyttäminen mukaan luettuina, ovat perustuslakivaliokunnan kannan mukaan yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta vaarantavia rikoksia vain, jos rikoksella on tavoiteltu erityisen suurta hyötyä ja rikos on tehty erityisen suunnitelmallisesti (PeVL 36/2002 vp, s. 4–5).

Pakkokeinolain 10 luvun 3 §:n 4 momentti sisältää edellytyksen, jonka mukaan 3 §:n 3 kohdassa tarkoitetut rikokset voivat olla telekuuntelun perusterikoksia vain, jos rikoksella on tavoiteltu erityisen suurta hyötyä ja rikos on tehty erityisen suunnitelmallisesti. Momentti koskisi myös 3 §:n 3 momentin 6 kohtaan lisättäväksi ehdotettua törkeää Euroopan unionin varojen väärinkäyttöä. Viimeksi mainitun säännöksen rangaistusasteikko rinnastuu 6 kohdassa jo mainittuihin tekoihin. Liike- ja ammattimaisuutta koskeva edellytys sekä säännöksen 4 momentin lisäedellytys huomioon ottaen ehdotettu 2. lakiehdotuksen 3 §:n 3 momentin 6 kohdan muutos on nähdäkseni hyväksyttävä.

Esityksen sisältämän 2. lakiehdotuksen mukaan pakkokeinolain 10 luvun 56 §:n 2 momentin 9 kohtaa muutettaisiin siten, että ylimääräistä tietoa saisi jatkossa käyttää myös Euroopan unionin varojen väärinkäytön selvittämiseksi.

Ylimääräisen tiedon käyttämistä koskeva pakkokeinolain ja poliisilain (872/2011) sääntely on säädetty eduskunnan perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 66/2010 vp, s. 10, PeVL 67/2010 vp, s. 4–5, PeVL 32/2013 vp, s. 5–7, PeVL 33/2013 vp, s. 5–7, PeVL 98/2022 vp, 16–20 kohta ja PeVL 99/2022 vp, 11–15 kohta) ja sitä on tarkasteltu keskeisesti myös eduskunnan lakivaliokunnassa (LaVM 44/2010 vp, s. 31, LaVM 17/2013 vp, s. 6–8, LaVL 21/2013 vp, s. 6, LaVM 30/2022 vp, s. 13–17). Ylimääräisen tiedon käyttämistä koskevaa sääntelyä on arvioitava perustuslain 10 §:n 4 momentin kannalta, jonka mukaan lailla voidaan säätää välttämättömistä rajoituksista viestin salaisuuteen yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta taikka kotirauhaa vaarantavien rikosten tutkinnassa (esim. PeVL 66/2010 vp, s. 10/I). Tästä lähtökohdasta käsin

perustuslakivaliokunta on pitänyt hyväksyttävänä sellaista sääntelymallia, jossa ylimääräisen tiedon käytön salliminen sidotaan rikoksesta annettavan enimmäisrangaistuksen tasoon sen lisäksi, että ylimääräistä tietoa voidaan käyttää, jos tieto koskee sellaista rikosta, jonka tutkinnassa olisi saatu käyttää sitä pakkokeinoa, jolla tieto on saatu. Valiokunnan mukaan HE:ssä 14/2013 vp ja HE:ssa 16/2013 vp ehdotettu kahden vuoden enimmäisrangaistus olisi kuitenkin tuonut sääntelyn piiriin useita sellaisia rikoksia, joita ei voida pitää perustuslain 10 §:n 4 momentissa tarkoitettuina yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta taikka kotirauhaa vaarantavina rikoksina. Valiokunta piti välttämättömänä, että enimmäisrangaistusraja asetetaan korkeammalle, ja hyväksyttävänä rajana valiokunta piti vähintään kolmen vuoden enimmäisrangaistusta (PeVL 32/2013 vp, s. 7/I ja PeVL 33/2013 vp, s. 7/I). Tämän lisäksi valiokunta katsoi, että tiettyjen yksittäisten rikosten sisällyttäminen ylimääräistä tietoa koskevaan säännökseen on mahdollista, vaikka näiden rikosten rangaistusmaksimi ei täyttäisi kolmen vuoden vaatimusta. Tällöin on valiokunnan mukaan kuitenkin edellytettävä, että rikokset vakavuusasteeltaan rinnastuvat muihin ylimääräisen tiedon käyttämisen edellytyksenä oleviin rikoksiin ja että nämä rikokset myös täyttävät perustuslain 10 §:n 4 momentissa asetetut vaatimukset (PeVL 32/2013 vp, s. 7/I ja PeVL 33/2013 vp, s. 7). Eduskunnan lakivaliokunta piti tuolloin perustuslakivaliokunnan esittämää arviointimallia perusteltuna (LaVM 17/2013 vp, s. 7 ja LaVL 21/2013 vp, s. 4).

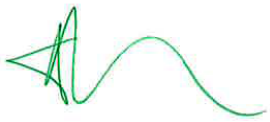
Eduskunnan lakivaliokunta on korostanut, että uusia perusterikoksia harkittaessa on olennaista arvioida, ovatko lisättäväksi ehdotetut rikokset vakavuusasteeltaan muihin momentissa tarkoitettuihin rikoksiin rinnastuvia ja täyttävätkö ne perustuslain 10 §:n 4 momentissa asetetut vaatimukset yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta taikka kotirauhaa vaarantavista rikoksista (LaVM 30/2022 vp, s. 17). Lisäksi eduskunnan perustuslakivaliokunta on pitänyt ongelmallisena sitä, jos ylimääräistä tietoa voitaisiin käyttää sellaistenkin rikosten selvittämisessä, joista käytännössä useimmiten seuraa vain sakkorangaistus (PeVL 32/2013 vp, s. 7/I, PeVL 98/2022 vp, 20 kohta ja PeVL 99/2022 vp, 15 kohta).

Esityksessä ehdotetun rikoslain 40 luvun 8 a §:ssä tarkoitetun Euroopan unionin varojen väärinkäyttöä koskevan säännöksen enimmäisrangaistus on kaksi vuotta vankeutta, joten se on välttämättä nimenomaisesti mainittava pakkokeinolain 10 luvun 56 §:n 2 momentissa, jos sanotun rikoksen sisällyttäminen ylimääräisen tiedon käyttämistä koskevaan säännökseen on ylipäänsä perusteltua. Euroopan unionin varojen väärinkäyttörikoksen lisäämistä ylimääräisen tiedon käyttöä koskevaan säännökseen puoltaa se, että säännöksen 2 momentin 9 kohdassa mainitaan nykyisin virka-aseman väärinkäyttäminen, joka tällä hetkellä virkamiestä koskevin osin kattaa ehdotetussa rikoslain 40 luvun 8 a §:ssä tarkoitetut teot. Toisaalta ylimääräisen tiedon käyttö ei tällä hetkellä ole mahdollista voimassa olevan rikoslain 40 luvun 8 a §:ssä tarkoitetun Euroopan unionin varojen väärinkäyttöä kansanedustajana koskevan teon selvittämiseksi. Tältä osin kysymys olisi ylimääräisen tiedon käyttöä koskevan säännöksen soveltamisalan laajentamisesta.

Esityksen perusteluissa (s. 6) todetaan, että virka-aseman väärinkäyttämisestä on annettu keskimäärin kaksi tuomiota vuodessa. Törkeästä virka-aseman väärinkäyttämisestä on annettu vuosina 2019–2021 vain yksi tuomio. Tietoa ei esityksen perustelujen mukaan ole siitä, kuinka moni tapauksista on liittynyt Euroopan unionin varojen väärinkäyttöön. Euroopan unionin varojen väärinkäyttöä kansanedustajana koskevaa säännöstä ei tilastokeskuksen tilastotietojen mukaan ole sovellettu vuosina 2018–2022 kertaakaan. Tilastokeskuksen tilastojen mukaan perusmuotoisesta virka-aseman väärinkäyttämisestä tuomitaan useimmiten sakkorangaistus.

Edellä esitetyn perusteella ei näytä olevan perusteita pitää virka-aseman väärinkäyttämistä sellaisena yksilön ja yhteiskunnan turvallisuutta vaarantavana rikoksena, jonka selvittämiseksi ylimääräisen tiedon käyttämisen tulisi olla mahdollista, ottaen lisäksi huomioon, että virka-aseman väärinkäyttämisestä tuomitaan useimmiten sakkorangaistus. Edellä todetun mukaisesti eduskunnan perustuslakivaliokunta on pitänyt ongelmallisena sitä, jos ylimääräistä tietoa voitaisiin käyttää sellaistenkin rikosten selvittämisessä, joista käytännössä useimmiten seuraa vain sakkorangaistus (PeVL 32/2013 vp, s. 7/I, PeVL 98/2022 vp, 20 kohta ja PeVL 99/2022 vp, 15 kohta). Ei kuitenkaan liene realistista arvioida, että virka-aseman väärinkäyttäminen poistettaisiin pakkokeinolain 10 luvun 56 §:n 2 momentin 9 kohdasta, vaikka se edellä esitetyt tiedot huomioon ottaen olisi perusteltua. Koska ei ole tietoa siitä, kuinka moni virka-aseman väärinkäyttämistä koskeva tapaus on liittynyt Euroopan unionin varojen väärinkäyttöön ja koska Euroopan unionin varojen väärinkäytöstä kansanedustajana ei ole lainkaan soveltamiskäytäntöä, ehdotettua Euroopan unionin varojen väärinkäyttöä ei nähdäkseni tulisi mainita rikoksena, jonka selvittämisessä ylimääräisen tiedon käyttö on mahdollista. Ei ole näin mahdollista arvioida, onko kysymys sellaisesta yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta vaarantavasta rikoksesta, josta tuomittaisiin ennen muuta muu kuin sakkorangaistus.

Helsingissä 20.2.2024



Sakari Melander
rikosoikeuden professori