OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

Lainsäädäntöneuvos Sami Kiriakos

Lausunto

16.2.2024

Eduskunnan lakivaliokunnalle

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi rikoslain muuttamisesta sekä eräiksi muiksi laeiksi (unionipetosdirektiivin täydentävä täytäntöönpano) HE 105/2023 vp

Lakivaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä asiantuntijalausuntoa otsikkoasiassa. Oikeusministeriö toteaa asiassa kunnioittavasti seuraavaa.

1. Yleistä

Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi rikoslakia, pakkokeinolakia, rikosrekisterilakia, rikos-rekisteritietojen säilyttämisestä ja luovuttamisesta Suomen ja muiden Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä annettua lakia, oikeudenkäynnistä rikosasioissa annettua lakia, esitutkintalakia, liiketoimintakiellosta annettua lakia ja poliisilakia.

Esityksen tarkoituksena on täydentää unionin taloudellisiin etuihin kohdistuvien petosten torjuntaa rikosoikeudellisin keinoin koskevan direktiivin (EU) 2017/1371, ns. unionipetosdirektiivin, täytäntöönpanoa. Unionipetosdirektiivi annettiin 5.7.2017. Direktiivi sisältää vähimmäissäännökset unionin taloudellisiin etuihin vahingoittavista rikoksista ja rangaistuksista sekä niihin liittyvistä asioista. Jäsenvaltioiden oli saatettava direktiivin noudattamisen edellyttämät lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset voimaan viimeistään 6.7.2019. Direktiivin täytäntöönpanon edellyttämiä lainsäädäntömuutoksia koskeva hallituksen esitys eduskunnalle annettiin 15.11.2018 (HE 231/2018 vp). Lainsäädäntö tuli voimaan 1.4.2019.

Postiosoite
Postadress
Oikeusministeriö
PL 25
FI-00023 Valtioneuvosto
Finland

Käyntiosoite
Besöksadress
Eteläesplanadi 10
00130 Helsinki
Finland

Puhelin
Telefon
0295 16001
Internat.
+358 295 16001

Faksi
Fax
09 160 67730
Internat.
+358 9 160 67730

S-posti, internet
E-post, internet
oikeusministerio@om.fi
www.oikeusministerio.fi
www.justitieministeriet.fi

Komissio on tämän jälkeen käynnistänyt Euroopan unionin toiminnasta annetun sopimuksen (SEUT) 258 artiklan nojalla Suomea ja eräitä muita jäsenvaltioita vastaan rikkomusmenettelyn direktiivin kansallisesta täytäntöönpanosta. Rikkomusmenettelyssä komissio on antanut Suomelle 2.12.2021 vastaanotetun virallisen huomautuksen ja 1.6.2023 vastaanotetun perustellun lausunnon. Komissio katsoo, ettei direktiivin täytäntöönpanon riittävyyttä ole osoitettu unionin varojen väärinkäytön yrityksen rangaistavuuden osalta eikä kaikilta osin oikeushenkilön rangaistusvastuun osalta. Komission aloittama rikkomusmenettely on yhä vireillä.

Esityksen tavoitteena on täydentää ja selkiyttää lainsäädäntöä yrityksen rangaistavuuden ja oikeushenkilön rangaistusvastuun alan osalta, jotta Suomen lainsäädäntö täyttäisi direktiivin kyseessä olevat velvoitteet riittävän yksiselitteisesti.

Kokonaisuutena arvioiden direktiivin velvoitteiden voidaan katsoa käytännössä toteutuvan kattavasti jo nykyisin. Esityksellä on tarkoitus varmistaa, että lainsäädäntö vastaa riittävän yksiselitteisesti direktiivin kaikkia vaatimuksia. Kyse ei ole direktiivin keskeisimmistä velvoitteista. Unionin varojen väärinkäyttöä koskevista rikoksista ei tiettävästi ole annettu Suomessa tuomioita. Lainmuutosten arvioidaan siten olevan käytännön merkitykseltään ja taloudellisilta vaikutuksiltaan verrattain vähäisiä.

Esityksellä muutettaisiin myös eräitä muita lakeja. Tältä osin kysymys on pääasiassa lainsäädäntöön jääneiden virheiden ja vanhentuneiden viittaussäännösten korjaamisesta. Nämä korjaukset eivät liity direktiivin täytäntöönpanoon.

2. EU:n varojen väärinkäytön yrityksen rangaistavuus

Direktiivissä tarkoitetuista EU:n varojen väärinkäytöstä voidaan nykyisin rangaista virkamiestä virka-aseman väärinkäyttöä koskevan säännöksen nojalla (rikoslain 40 luvun 7 §). Kansanedustajan vastaavan teon osalta sovellettavaksi tulisi säännös EU:n varojen väärinkäytöstä kansanedustajana (rikoslain 40 luvun 8 a §). Kumpikin mainittu rangaistussäännös kattaa myös varojen väärinkäytön yrittämistä koskevia tekoja, koska rikosten tunnusmerkistöissä ei edellytetä vahingon aiheutumista (HE 231/2018 vp s. 38). Tämän nojalla on vuonna 2019 ilmoitettu komissiolle, että direktiivin velvoitteet yrityksen säätämisestä rangaistavaksi (5 artiklan 2 kohta) täyttyvät Suomessa.

Komissio ei kuitenkaan ole pitänyt tätä riittävänä. Tämän vuoksi esityksessä ehdotetaan, että yritys säädetään tältä osin nimenomaisesti rangaistavaksi. Lakiteknisesti selkein ja perustelluin ratkaisu on säätää erillinen säännös EU:n varojen väärinkäytöstä, jonka yritys säädetään nimenomaisesti rangaistavaksi. Teosta säädettäisiin myös törkeä tekomuoto kuten vastaavista teoista on nykyisinkin säädetty. Asiaa koskeva säännökset olisivat ehdotetuissa rikoslain 40 luvun 8 a ja 8 b §:ssä.

3. Oikeushenkilön rangaistusvastuu

Direktiivissä edellytetään, että siinä määritellyistä rikoksista voi kansallisen lain nojalla seurata myös oikeushenkilön rangaistusvastuu. Direktiivin 2 artiklan 1 kohdan b alakohdan määritelmän mukaan oikeushenkilöllä tarkoitetaan ”mitä tahansa yhteisöä, jolla on sovellettavan lain mukaan oikeushenkilön asema, lukuun ottamatta valtioita tai julkisia elimiä niiden käyttäessä julkista valtaa sekä julkisoikeudellisia kansainvälisiä järjestöjä.”

Rikoslain 9 luvussa on yleiset säännökset oikeushenkilön rangaistusvastuusta. Luvun 1 §:n 1 momentin mukaan yhteisö, säätiö tai muu oikeushenkilö, jonka toiminnassa on tehty rikos, on syyttäjän vaatimuksesta tuomittava rikoksen johdosta yhteisösakkoon, jos se on tässä laissa säädetty rikoksen seuraamukseksi. Luvun 1 §:n 2 momentin mukaan oikeushenkilön rangaistusvastuuta koskevia säännöksiä ei sovelleta julkisen vallan käytössä tehtyyn rikokseen. Luvun 3 §:n mukaan ”[r]ikos katsotaan oikeushenkilön toiminnassa tehdyksi, jos sen tekijä on toiminut oikeushenkilön puolesta tai hyväksi ja hän kuuluu oikeushenkilön johtoon tai on virka- tai työsuhteessa oikeushenkilöön taikka on toiminut oikeushenkilön edustajalta saamansa toimeksiannon perusteella.”

Oikeushenkilön rangaistusvastuusta on jätetty säätämättä seuraavien direktiivin rikosmääritelmiä täytäntöönpanevien rikosten osalta: lahjuksen ottaminen (rikoslain 40 luvun 1 §), lahjuksen ottaminen kansanedustajana (4 §) ja virka-aseman väärinkäyttäminen (7 §). Kokonaisarvion perusteella on katsottu, että tällaisessa toiminnassa on virkamiehen tekemänä kysymys julkisen vallan käyttämisestä. Siten direktiivin 2 artiklan 1 kohdan b alakohdan määritelmä huomioon ottaen on katsottu, ettei ole tarvetta sisällyttää rikoslain 40 lukuun säännöksiä oikeushenkilön rangaistusvastuusta (HE 231/2018 vp s. 38-43).

Komissio ei kuitenkaan ole pitänyt tätä riittävänä. On mahdollista katsoa, että edellä mainittu direktiivin 2 artiklan 1 kohdan b alakohdan määritelmä ei poissulje oikeushenkilön rangaistusvastuulta julkisen vallan käyttöä kaikilta osin, vaan ainoastaan siltä osin kuin julkisen vallan käyttö tapahtuu valtiolla tai julkisyhteisössä. Tämän vuoksi on mahdollista katsoa, että edellä mainittujen rikosten jättäminen kokonaan oikeushenkilön rangaistusvastuun ulkopuolelle, ei täytä direktiivin velvoitetta riittävästi. Esimerkiksi seuraavanlaisissa tilanteissa on mahdollista, että virkamies syyllistyy kyseessä olevaan rikokseen julkisen vallan käytössä, joka ei tapahdu valtiolla tai julkisyhteisössä:

> 1) EU:n virkamiehellä voi olla asianmukainen lupa pieneen perheyritykseen. Hänellä on valtuudet suorittaa maksuja unionin puolesta. Hän siirtää unionin varoja oikeudettomasti oman perheyrityksensä pankkitilille.

(2) Virkamies lupaa väärinkäyttää EU-varoja vastineena luvatusta lahjuksesta. Lahjuksessa voi olla kyse muusta kuin suorasta rahallisesta edusta (esimerkiksi yksinoikeudesta), jonka on tarkoitus koitua sellaisen yksityisoikeudellisen oikeushenkilön eduksi, jossa virkamies toimii sivutoimiluvallaan johtavassa asemassa.

Tällaisissa tapauksissa rikoksesta hyötyvän oikeushenkilön toiminnassa ei välttämättä tapahdu sellaista rikosta, esimerkiksi rahanpesua, josta voisi nykyisin seurata oikeushenkilön rangaistusvastuu. Tämän vuoksi esityksessä ehdotetaan, että lahjuksen ottamista, lahjuksen ottamista kansanedustajana ja rangaistavaksi ehdotettua Euroopan unionin varojen väärinkäyttöä koskevasta oikeushenkilön rangaistusvastuusta säädetään erikseen. Asiaa koskeva säännös olisi ehdotetussa rikoslain 40 luvun 15 §:n 1 momentissa.

Samalla olisi säädettävä poikkeuksesta rikoslain 9 luvun 1 §:n 2 momentin sääntöön, jossa poissuljetaan oikeushenkilön rangaistusvastuu julkisen vallan käytössä tehtyjen rikosten osalta. Asiaa koskeva säännös olisi rikoslain 40 luvun 15 §:n 2 momentissa. Poikkeus olisi rajattu vain koskien mainittuja rikoksia. Tällainen poikkeus ei olisi ongelmallinen sen periaatteen kannalta, että valtion ei tulisi rankaista itseään ja muita julkista valtaa käyttäviä tämän julkisen vallan käyttämisen yhteydessä tapahtuvien rikosten johdosta (HE 95/1993 vp s. 24). Tällaisissa teoissa virkamiehen julkisen vallan käyttö ei tapahdu siinä oikeushenkilössä, jonka puolesta tai hyväksi rikos tehdään.

4. Muu lainsäädäntö

Pakkokeinolakiin, poliisilakiin ja rikosrekisterilakiin tehtäisiin tarvittavat muutokset, jotka johtuvat ehdotetuista rangaistussäännösten muutoksista.

Esityksessä ehdotetaan lisäksi, että eräisiin lakeihin jääneet virheet ja vanhentuneet lakiviittaukset korjataan. Nämä korjaukset eivät liity direktiivin täytäntöönpanoon. Muutokset koskevat rikosrekisterilakia, rikosrekisteritietojen säilyttämisestä ja luovuttamisesta Suomen ja muiden Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä annettua lakia, oikeudenkäynnistä rikosasioissa annettua lakia, esitutkintalakia, liiketoimintakiellosta annettua lakia ja poliisilakia.