OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

Lainsäädäntöneuvos Sami Kiriakos

Lausunto

22.2.2024

Eduskunnan lakivaliokunnalle

Viite: Asiantuntijapyyntö 21.2.2024

Vastine hallituksen esityksestä HE 105/2023 vp annettujen lausuntojen johdosta (unionipetosdirektiivin täydentävä täytäntöönpano)

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

1. Yleistä lausunnoista

Oikeusministeriön käytössä on ollut hallituksen esitystä HE 105/2023 vp, jäljempänä ”HE”, koskevat lausunnot seuraavilta tahoilta: sisäministeriö, eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia, keskusrikospoliisi, oikeusrekisterikeskus, syyttäjälaitos, Varsinais-Suomen käräjäoikeus, Suomen asianajajaliitto, professori Sakari Melander sekä keskustan ja sosialidemokraattien eduskuntaryhmät.

Lausunnoista ilmenee, että esitystä kannatetaan laajasti.

Joitakin kriittisiä huomioita on kuitenkin esitetty. Näistä keskeisimmät koskevat kolmea pääteemaa:

1) lainkonkurrenssia koskeva kannanotto HE:n perusteluissa

2) virkamiehiä ja kansanedustajia koskevien rikosten määrittely samassa säännöksessä

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

3) ylimääräisen tiedon käyttämistä koskeva pakkokeino

Oikeusministeriö katsoo, ettei asiantuntijakuulemisessa ole esitetty sellaisia olennaisia seikkoja, joita hallituksen esityksen valmistelussa ei ollut jo otettu huomioon. Hallituksen esitystä on lausuntojen valossa pidettävä edelleen perusteltuna.

Seuraavassa esitetään oikeusministeriön yksityiskohtaiset kannanotot keskeisiin asiantuntijalausunnoissa esitettyihin huomautuksiin. Lausunnonantajien huomioita on tiivistämistä varten lyhennetty, ryhmitelty uudestaan ja niiden kieliasua on yhtenäistetty. Lausumia ei pääsääntöisesti ole toistettu siltä osin kuin lausunnonantajat ovat ilmoittaneet kannattavansa esityksen hyväksymistä tai lausunnoissa tuetaan tai toistetaan esityksen ehdotuksia tai argumentaatiota taikka muissa lausunnoissa jo esitettyä.

2. Lainkonkurrenssi

Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian (EOA) kirjallisessa lausunnossa (13.2.2024) viitataan seuraavaan HE:n perusteluissa sivulla 15-16 olevaan kannanottoon:

> ”**8 a §.** *Euroopan unionin varojen väärinkäyttö.*[…] Ehdotetun säännöksen nojalla rangaistaisiin virkamiestä tai kansanedustajaa, jonka tehtävänä on varojen tai muun omaisuuden hallinnointi, ja joka tässä tehtävässään varaa, osoittaa, maksaa tai käyttää tällaista omaisuutta tiettyyn tarkoitukseen omaisuuden käyttötarkoituksen vastaisesti vahingoittaakseen unionin taloudellista etua. […] Jatkossa tällaisiin tekoihin sellaisenaan ei enää olisi syytä soveltaa säännöstä virka-aseman väärinkäytöstä.”

EOA on pitänyt tätä HE:n perustelujen lainkonkurrenssia koskevaa lausumaa liian kategorisena. Esittelijäneuvos Hirvonen on tuonut vastaavia seikkoja esiin myös lakivaliokunnan kokouksessa 20.2.2023 sekä täsmentänyt näkemystään, että olisi ainakin syytä täsmentää perusteita HE:ssa esitetylle lainkonkurrenssikannanotolle, mikä olisi mahdollista tehdä lakivaliokunnan lausunnossa asiassa.

Oikeusministeriö viittaa hallituksen esityksessä sivuilla 10-11 ja 16 lausuttuun. Suomen rikosoikeudessa lainkonkurrenssikysymyksiä ei pääsääntöisesti ratkaista lain säännöksillä. Sen vuoksi HE:n perusteluissa voi olla syytä ottaa niihin kantaa lain soveltamisen ohjaamiseksi. Tämä on vakiintunut käytäntö.

EU:n varojen väärinkäytöstä rangaistaan nykyisin virkamiestä virka-aseman väärinkäyttönä. Ehdotetun erillisen EU:n varojen väärinkäyttörikosta koskevan säännöksen säätämisen tarkoitus on ainoastaan, että kyseisten tekojen yritys voitaisiin säätää nimenomaisesti rangaistavaksi laajenta-

matta yrityksen rangaistavuutta perusteettomasti muun tyyppisiin virka-aseman väärinkäyttöä koskeviin rikoksiin. Kyseessä on tämän toteuttamiseksi lakiteknisesti selkein ja perustelluin ratkaisu. Tarkoitus ei ole ankaroittaa muilta osin lainsäädäntöä. Jos molempia säännöksiä, Euroopan unionin varojen väärinkäyttöä ja virka-aseman väärinkäyttöä, sovellettaisiin samaan tekoon virkamiehen tekojen osalta, ankaroituisi näiden tekojen enimmäisrangaistus rikoslain 7 luvun säännösten nojalla HE:n tarkoituksen vastaisesti. Kansanedustajan tekoihin säännöstä virka-aseman väärinkäytöstä ei edes voida soveltaa.

Lisäksi voidaan HE:n lainkonkurrenssia koskevan kannanottoon liittyen ottaa huomioon seuraavia seikkoja. Euroopan unionin varojen väärinkäyttörikos ei olisi yleinen, kaikkia henkilöitä koskeva säännös vaan virkamiehiä ja kansanedustajia koskeva erityissäännös. Rikoksen tunnusmerkistö edellyttää rangaistavuudelta myös muun muassa sitä, että rikos tehdään varojen hallinnointiin liittyvässä tehtävässä. Molempien kyseessä olevien rangaistussäännösten, Euroopan unionin varojen väärinkäytön ja virka-aseman väärinkäytön, tarkoituksena voidaan siten nähdä olevan julkisten varojen suojaamisen lisäksi oikeusvaltion toiminnan lainmukaisuuden suojaaminen. Kun Euroopan unionin varojen väärinkäyttörikoksen tunnusmerkistö täyttyy, virka-aseman väärinkäyttösäännöksen soveltaminen ei näin ollen rankaisisi enää mistään olennaisesta, mikä ei tulisi jo rangaistuksi Euroopan unionin varojen väärinkäyttörikosta koskevan säännöksen nojalla.

Näin ollen voidaan pitää selvänä, että HE:ssa lainkonkurrenssia koskeva kannanotto on perusteltu ja tarkoituksenmukainen. Oikeusministeriö pitää mahdollisena lainkonkurrenssia koskevan kannanoton täsmentämistä lakivaliokunnan lausunnossa, muttei pidä tätä tarpeellisena. Tässä yhteydessä olisi syytä huomioida myös, että lainkonkurrenssia koskevat opit eivät ole Suomen oikeudessa täysin vakiintuneita eikä niistä ole lähtökohtaisesti pidetty tarkoituksenmukaisena tehdä pitkälle meneviä päätelmiä yksittäistä rikosta koskevan lain esitöissä. Lainkonkurrenssitilanteiden ratkaiseminen on kuitenkin rikoslainkäytössä normaalia arkipäivää. Odotettavissa ei oikeusministeriön käsityksen mukaan ole, että lainkonkurrenssikysymys aiheuttaisi tässä tapauksessa merkittäviä ongelmia lainsoveltamiskäytännössä.

3. Virkamiehiä ja kansanedustajia koskevien rikosten määrittely samassa säännöksessä

Professori Melanderin kirjallisessa lausunnossa (20.2.2024) todetaan seuraavaa:

> ” 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.

Lausunnossa viitataan mm. lakivaliokunnan mietintöön LaVM 21/2018 vp, s. 6–7, jossa perustellaan sitä, miksi nykyinen *Euroopan unionin varojen väärinkäyttöä kansanedustajana* koskeva rangaistussäännös säädettiin virka-aseman väärinkäytöstä erilliseksi säännökseksi. Lausunnossa esitetään tältä osin HE:ssa esitettyyn nähden vaihtoehtoisia sääntelytapoja, joita ei kuitenkaan siinäkään pidetä ongelmattomina. Professori Melander on tuonut vastaavia seikkoja esiin myös lakivaliokunnan kokouksessa 20.2.2023.

Oikeusministeriö viittaa hallituksen esityksessä sivuilla 10-11, 15-16 ja 21-22 lausuttuun. Oikeusministeriö katsoo, että professori Melanderin lausunnossa tuodaan sinänsä tärkeitä näkökohtia kansanedustajan asemasta ja siihen liittyviä kysymyksiä arvioidaan huolellisesti. Oikeusministeriö näkee kuitenkin tärkeänä ottaa huomioon viitatun lakivaliokunnan lausuman asiayhteys: se koski unionipetosdirektiivin alkuperäistä täytäntöönpanoa koskevaa hallituksen esitystä HE 231/2018 vp, jossa kansanedustajien tekoja ehdotettiin kriminalisoitavaksi osana virka-aseman väärinkäyttöä koskevaa säännöstä seuraavasti:

”

40 luku

Virkarikoksista

7 §

Virka-aseman väärinkäyttäminen

[…]

Virka-aseman väärinkäyttämisestä tuomitaan 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 rikosoikeudellisin keinoin annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (EU) 2017/1371 2 artiklan 1 kohdan a alakohdassa tarkoitettuja unionin taloudellisia etuja. ”

Tällaista säännöstä lakivaliokunta piti ongelmallisena seuraavin perustein:

”Valiokunta pitää lähtökohtaisesti ongelmallisena sitä, että kansanedustajia koskevaa sääntelyä sisällytetään esityksessä tarkoitetuin tavoin virka-aseman väärinkäyttämistä koskevaan rikoslain 40 luvun 7 §:n virka-aseman väärinkäyttämistä koskevaan sääntelyyn. Esitystä sekä saamaansa selvitystä arvioituaan lakivaliokunta katsoo, että edellä mainittua lähtökohtaa siitä, että kansanedustajat eivät ole virkavastuussa, ei ole unionipetosdirektiivin kansallisen täytäntöönpanon yhteydessä syytä muuttaa eikä lainsäädännöllisesti tule omaksua ratkaisuja, jotka voisivat saattaa tämän lähtökohdan epäselväksi sekä avata mahdollisuuden virhetulkinnalle. 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.” (LaVM 21/2018 vp, s. 7)

HE:ssa ehdotettu säännös Euroopan unionin varojen väärinkäytöstä poikkeaa tuosta säännöksestä olennaisesti, koska sen tunnusmerkistö tai nimike eivät viittaa virkavastuuseen tai virka-aseman väärinkäyttöön. Ehdotettu säännös on lainsäädännöllisesti perusteltu ja selkein ratkaisu toteuttaa esityksen tavoitteet. Vaikka virkamiehiä ja kansanedustajia koskevat rangaistavat teot määritellään lainsäädännön selkeyteen liittyvistä syistä samassa rangaistussäännöksessä, tämä ei tarkoita periaatteellista poikkeamista siitä lähtökohdasta, että kansanedustajien tekemiä rikoksia ei pidä säätää rangaistavaksi virkarikoksina kansanedustajien perustuslaissa säädetyn erityisaseman vuoksi.

Oikeusministeriö pitää näin ollen selvänä, ettei ehdotettua säännöstä voida perustellusti lukea niin, että kansanedustajia pidettäisiin virkamiehinä tai virkavastuussa olevina. Tällaista väärinkäsitystä tuskin voi käytännössäkään syntyä, koska säännöksessä ei viitata virkavastuuseen rikoksen tunnusmerkistössä eikä nimikkeessä. Myös professori Melander itse toteaa lausunnossaan edellä lainatussa kohdassa, ettei esityksessä ehdotetun säännöksen merkitys ole tämä.

Todetun vuoksi oikeusministeriö katsoo, että sääntelyn muuttaminen professori Melanderin arvioimien vaihtoehtojen mukaisesti monimutkaistaisi rikoslakia tarpeettomasti ja heikentäisi tämän vuoksi esityksen tavoitteiden saavuttamista.

Oikeusministeriö katsoo kuitenkin, että professori Melanderin esiin tuomien näkökohtien vuoksi ei olisi estettä todeta lakivaliokunnan mietinnössä selvyyden vuoksi, että ehdotettu säännös ei tarkoita, että kansanedustajia pidettäisiin virkamiehinä tai virkavastuussa olevina.

4. Ylimääräisen tiedon käyttämistä koskeva pakkokeino

Professori Melanderin kirjallisessa lausunnossa todetaan seuraavaa: ” 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 sellaisessa yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta vaarantavasta rikoksesta, josta tuomittaisiin ennen muuta muu kuin sakkorangaistus.”

Oikeusministeriö viittaa seuraavaan HE:n sivulla 15 lausuttuun:

> ”Pakkokeinolain 10 luvun 56 §:n ja poliisilain (806/2011) 5 luvun 54 §:n nojalla ylimääräistä tietoa koskevien säännösten soveltamisalaan kuuluu perusmuotoinen virka-aseman väärinkäyttö. Kun Euroopan unionin varojen väärinkäytöstä säädettäisiin jatkossa erikseen, kaventuisi kyseisen pakkokeinon soveltamisala tältä osin, jos kyseistä rikosta ei lisättäisi pakkokeinolain 10 luvun 56 §:n ja poliisilain 5 luvun 54 §:n sääntelyn piiriin. Virka-aseman väärinkäytön osalta ylimääräisen tiedon käyttämismahdollisuutta pakkokeinolain ja poliisilain nojalla on pidetty perusteltuna, koska niissä osallistutaan yhteiskunnan varojen käyttöä koskevaan päätöksentekoon ja tämänkaltaiseen toimintaan liittyvä korruptiivinen toiminta on monin tavoin haitallista sekä yksittäisille kansalaisille että koko yhteiskunnalle. Tämän vuoksi niiden selvittämisintressi on suuri (HE 217/2022 vp s. 57-58, LaVM 30/2022 vp s. 16).
>
> Vaikka perusmuotoinen virka-aseman väärinkäyttö on soveltamisalaltaan laajempi rikos kuin ehdotettu Euroopan unionin varojen väärinkäyttö, voidaan ylimääräisen tiedon käyttämistä koskevaa toimivaltuutta perustella vastaavin perustein myös Euroopan unionin varojen väärinkäytön osalta. Lisäksi myös tältä osin on syytä huolehtia siitä, että unionin varojen väärinkäyttöä koskevien rikosten tutkinnassa on jatkossakin käytettävissä olennaisesti vastaavat pakkokeinot kuin saman tyyppisten kansallisten julkisten varojen väärinkäyttöä koskevien rikosten tutkinnassa. Esityksessä ehdotetaan todetuista syistä, että pakkokeinolain 10 luvun 56 § ja poliisilain 5 luvun 54 § soveltamisalaan lisätään ehdotettu Euroopan unionin varojen väärinkäyttö.

Lisäksi oikeusministeriö viittaa HE:n sivulla 21-22 lausuttuun, jossa asiaa arvioidaan tarkemmin perustuslain kannalta.