

Rikosoikeuden professori Sakari Melander  
Helsingin yliopisto  
21.6.2018

Oikeusministeriölle

Asia: Lausuntopyyntö OM 7/481/2017 unionipetosdirektiivin täytäntöönpanoa valmistelleen työryhmän mietinnöstä

### Yleistä

Oikeusministeriön asettama työryhmä on 3.5.2018 julkaissut hallituksen esityksen muotoon laaditun mietinnön EU:ssa annetun niin sanotun unionipetosdirektiivin (Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2017/1371 unionin taloudellisiin etuihin kohdistuvien petosten torjunnasta rikosoikeudellisin keinoin) kansallisesta voimaansaattamisesta. Unionipetosdirektiivi on EU:ssa toteutetun rikosoikeudellisen yhteistyön kannalta merkittävä instrumentti sen korvatta yleissopimuksen Euroopan yhteisöjen taloudellisten etujen suojaamisesta (EYVL C 316, 27.11.1995, s. 48) sekä mainitun sopimuksen kolme lisäpöytäkirjaa (EYVL C 313, 23.10.1996, s. 1, EYVL C 151, 20.5.1997, s. 1 ja EYVL C 221, 19.7.1997, s. 11). Unionipetosdirektiivin merkittävyyttä samoin kuin sen kansallisten täytäntöönpanolainsäädännön merkitystä merkittävästi lisää se, että Euroopan syyttäjänviraston (EPPO) asiallinen toimivalta sen perustamista koskevan asetuksen (EU) 2017/1939 22 artiklan mukaan määräytyisi unionipetosdirektiivin kriminalisointivelvoitteet jäsenvaltioissa täyttävien rikossäännösten mukaisesti.

Työryhmämietinnössä ehdotetaan unionipetosdirektiivin täytäntöönpanon seurauksena rikoslakiin tehtäväksi tiettyjä melko teknisluonteisia muutoksia, joista tiettyjä muutosehdotuksia käsitellään jäljempänä tarkemmin.

Lausuntonani esitän kunnioittavasti seuraavan.

Työryhmän mietinnöstä ja siinä omaksutusta lainsäädännöllisestä lähestymistavasta

Työryhmän mietinnössä on kattavasti ja perusteellisesti tarkasteltu unionipetosdirektiivin suhdetta voimassa olevaan lainsäädäntöön. Tämän analyysin perusteella mietinnössä päädytään ehdottamaan melko vähäisiä muutoksia rikoslakiin. Muutokset koskevat rikoslain 1 lukua, 29 lukua, 36 lukua ja 40 lukua. Työryhmän omaksumaa lähestymistapaa rikoslain voimassa oleviin säännöksiin kohdistuviin direktiivin aiheuttamiin muutostarpeisiin voi pitää melko minimalistisena, mutta samalla nähdäkseni perusteltuna. Yksittäisen unioni-instrumentin voimaansaattamisen seurauksena ei ole perusteltua lähteä toteuttamaan altaan ja vaikutukseltaan laaja-alaisempia rikosoikeudelliseen lainsäädäntöön kohdistuvia muutoksia. Työryhmän mietinnössä omaksuttu lähestymistapa on myös vastaava kuin aikaisempien aineellisen rikosoikeuden lähentämistä koskevien puitepäätösten ja direktiivien kansallisessa täytäntöönpanossa omaksuttu.

Toisaalta voidaan huomauttaa, että unionipetosdirektiivi on unionin rikosoikeudellisena sääntelyinstrumenttina varsin monimutkainen eikä se ole ymmärrettävyydeltään selkein mahdollinen. Yksin direktiivin varsinaiset kriminalisointivelvoitteet (3 ja 4 artikla) muodostavat monimutkaisen ja vaikeasti hallittavan kokonaisuuden. Artiklat ovat merkityksellisiä myös lain soveltamistoiminnan näkökulmasta, koska direktiivin sisältämien kriminalisointivelvoitteiden kattamaa kansallista rikoslainsäädäntöä on tulkittava mahdollisimman pitkälle direktiivin sanamuodon ja tarkoituksen mukaisesti (EU-oikeuden tulkintavaikutus). Kuten työryhmämietinnöstä käy ilmi, direktiivin kriminalisointivelvoitteet on kansallisesti ajateltu täytettävän seuraavilla rikoslain säännöksillä:

- avustuspetos (rikoslain 29 luvun 5 §),
- avustuksen väärinkäyttö (rikoslain 29 luvun 7 §),
- rahanpesu (rikoslain 32 luvun 6 §),
- petos (rikoslain 36 luvun 1 §),
- veropetos (rikoslain 29 luvun 1 §),
- lahjuksen antaminen (rikoslain 16 luvun 13 §),
- lahjuksen antaminen kansanedustajalle (rikoslain 16 luvun 14 a §),
- lahjuksen ottaminen (rikoslain 40 luvun 1 §),
- lahjuksen ottaminen kansanedustajana (rikoslain 40 luvun 4 §) ja
- virka-aseman väärinkäyttäminen (rikoslain 40 luvun 7 §).

Edellä sanottu merkitsee, että direktiivin tulkintavaikutuksen alan selvittäminen muodostuu lainsoveltamistoiminnassa melko haasteelliseksi. Lähtökohtaisesti tarkoituksenmukaisempi rikosoikeudellisen direktiivien voimaansaattamisen tapa saattaisi olla sellainen, jossa kriminalisointivelvoitteiden kattamat kansalliset rikossäännökset muodostaisivat johdonmukaisen ja tulkintavaikutuksen alan selvittämisen kannalta selkeän kokonaisuuden. Joissakin tilanteissa tämä saattaisi edellyttää rikoslain lukujaotuksen muuttamista nykyisestä. Toisaalta ei ole tarkoituksenmukaista muuttaa rikoslain lukujaotusta sekä rikossäännösten ainakin oletetusti johdonmukaista sijoittelua niihin yksittäisen unioni-instrumentin kansallisen voimaansaattamisen seurauksena. Edellä sanotusta huolimatta tietynlaisena ongelmana voidaan kuitenkin pitää sitä, että direktiivin sisältämät kriminalisointivelvoitteet ulottavat tulkintavaikutuksen kannalta merkittävän vaikutuksensa varsin laajalle rikoslain sisältämiin eri rikossäännöksiin.

Lisäksi on huomattava, että työryhmämietinnössä omaksutun kaltainen – sinänsä edellä esitetyn mukaisesti perusteltu – täytäntöönpanotapa on omiaan johtamaan tilanteeseen, jossa tulkintavaikutus ulottaa tosiasiallisen vaikutuksensa laajemmalle kuin direktiivin kriminalisointivelvoitteiden asiallisesti kattamiin rikossäännöksiin tai niiden osiin. Ratkaisussa KKO 2013:65 on omaksuttu tulkinta, jonka mukaan tulkintavaikutus ja esimerkiksi unioni-instrumentin tavoitteet tulee ottaa huomioon rikossäännöksen tulkinnassa, vaikka kysymys olisi säännöksen sellaisesta soveltamistilanteesta, joka ei asiallisesti kuulu unioni-instrumentin kriminalisointivelvoitteen alaan.<sup>1</sup> Tästä näkökulmasta saattaisi olla myös perusteltua vähintään tulevaisuudessa arvioida, onko EU:n aineellisen rikosoikeuden lähentämistä koskevien direktiivien implementointitapaa syytä jossain määrin arvioida uudelleen.

#### Törkeää avustuksen väärinkäyttöä koskeva ehdotettu rikoslain 29 luvun 7 a §

Työryhmämietinnössä ehdotetaan, että rikoslain 29 lukuun lisättäisiin direktiivin asettamien velvoitteiden täyttämiseksi uusi 7 a § törkeästä avustuksen väärinkäytöstä. Ehdotetun säännöksen mukaan jos avustuksen väärinkäytössä kohteena oleva avustuksen määrä on erittäin suuri ja avustuksen väärinkäyttö on myös kokonaisuutena arvostellen törkeä, rikoksenteikijä tuomittaisiin törkeästä avustuksen väärinkäytöstä. Rangaistusasteikko olisi vankeutta vähintään neljä kuukautta ja enintään neljä vuotta.

Ehdotettu avustuksen väärinkäyttörikoksen törkeä tekomuoto on seurausta direktiivin luonnollisille henkilöille määrättäviä seuraamuksia koskevasta 7(3) artiklasta, joka edellyttää direktiivin 3 ja 4 artiklassa tarkoitetuista teoista vähintään neljän vuoden enimmäisrangaistusta, jos rikoksesta aiheutuu merkittävää vahinkoa tai etua. Työryhmämietinnön perusteluista ei käy ilmi, että avustuksen väärinkäytön törkeälle tekemuodolle olisi erityistä tarvetta, mutta se sinänsä on direktiivin edellyttämä. Säännöksen perusteeksi mietinnössä (s. 71) esitetään direktiivin velvoitteiden täyttäminen rikoslain systematiikan kannalta tarkoituksenmukainen tavalla. Nähdäkseni mietinnössä esitettyihin perusteluihin voidaan tältä osin yhtyä, vaikka säännökselle ei välttämättä erityisen suurta käytännön tarvetta olisi.

#### Oikeushenkilön rangaistusvastuun alan laajentamista koskevat ehdotukset

Työryhmämietinnössä ehdotetaan, että oikeushenkilön rangaistusvastuun alaa laajennettaisiin koskemaan tiettyjä 29 luvussa tarkoitettuja rikoksia, minkä lisäksi rikoslain 36 lukuun lisättäisiin soveltamisalaltaan direktiivin kriminalisointivelvoitteeseen sidottu oikeushenkilön rangaistusvastuuta koskeva säännös.

Rikoslain 29 luvun 10 §:ssä oikeushenkilön rangaistusvastuun laajentaminen toteutettaisiin siten, että jatkossa oikeushenkilön rangaistusvastuu ulottuisi myös sellaiseen veropetokseen tai törkeään veropetokseen, joka kohdistuu arvonlisäveroon, sekä työryhmämietinnössä ehdotettuun törkeään avustuksen väärinkäyttöön. Työryhmämietinnössäkin (s. 61) esitetyn mukaisesti oikeushenkilön rangaistusvastuuta ei ole Suomessa katsottu tarkoituksenmukaiseksi ulottaa

<sup>1</sup> Ks. KKO 2013:65, 10 kohta: ”Väärennysaineiston hankkimisen tunnusmerkistön toteutumista tulee tulkita samalla tavoin riippumatta siitä, onko kyseessä puitepäätöksen tarkoittama maksuvälineisiin perustuva teko tai muu säännöksen tarkoittama väärennysaineisto.”

verorikoksiin. Perinteisesti on katsottu, että verorikoksissa perinteinen rangaistusvastuu, rikosperusteinen vahingonkorvaus sekä hallinnolliset veroseuraamukset muodostavat niin tuntuvaan seuraamuskokonaisuuden, että yhteisösakon lisääminen tähän kokonaisuuteen ei ole tarpeellista (HE 95/1993 vp, s. 25/II ja HE 53/2002 vp, s. 15/II). Yhteisöpetossopimuksen toisen pöytäkirjan kansallisen voimaansaattamisen yhteydessä omaksuttiin lainsäädäntöratkaisu, jonka mukaan oikeushenkilön rangaistusvastuu ulotettiin koskemaan vain niitä veropetoksia, jotka katsotaan pöytäkirjan mukaan yhteisöpetoksiksi (HE 53/2002 vp, s. 15/II). Nyt käsillä olevassa työryhmämietinnössä pitäydytään – nähdäkseni perustellusti – edellä mainitussa haitallista sanktiokumulaatiota välttävässä lähtökohdassa, joskin *ne bis in idem* -kiellon edellä mainituista vuoden 1993 ja 2002 hallituksen esityksistä muuttunut tulkinta sanktiokumulaatioon veropetosten suhteen hieman vaikuttaa. Työryhmän mietinnössä omaksuttu ratkaisu ulottaa oikeushenkilön rangaistusvastuu koskemaan vain arvonlisäveroon kohdistuvia veropetoksia on näin nähdäkseni perusteltu.

Työryhmämietinnössä ehdotetaan myös, että rikoslain 36 luvun oikeushenkilön rangaistusvastuuta koskevaan 9 §:ää laajennettaisiin siten, että oikeushenkilön rangaistusvastuu tulisi kysymykseen myös sellaiseen petoksen suhteen, joka on unionipetosdirektiivin 3 artiklan 2 kohdan mukainen unionin taloudellisiin etuihin vaikuttava petos. Voimassa olevassa rikoslain 36 luvun 9 §:ssä oikeushenkilön rangaistusvastuu on ulotettu koskemaan rikoslain 36 luvun 1 §:n 2 momentissa tarkoitettua niin sanottua tietojenkäsittelypetosta. Myös tämä säännös on seurausta EU:ssa annetusta aineellisen rikosoikeuden lähentämistä koskevasta instrumentista, niin sanottuun maksuvälinepetospuitepäätöksen implementoinnista (ks. HE 2/2003 vp, s. 17/II). Voimassa olevasta rikoslain 36 luvun 9 §:stä poiketen ehdotetussa luvun 9 §:n 2 momentissa viitattaisiin suoraan unionipetosdirektiiviin ja sen tiettyyn artiklaan. Tällaista viittausta ei lähtökohtaisesti voi pitää rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen kannalta erityisen suotavana, koska rangaistavan käyttäytymisen alan – tässä oikeushenkilön rangaistusvastuun aineellisen alan – selvittäminen tällöin tosiasiallisesti edellyttää tutustumista direktiiviin – tässä tapauksessa vaikeaselkoisen sellaisen – tekstiin. Edellä sanotusta huolimatta työryhmämietinnössä omaksuttu sääntelyratkaisu on kuitenkin perusteltu, koska rangaistavan käyttäytymisen alan perusteeton laajentaminen olisi edellä sanottua epätarkoituksenmukaisempi vaihtoehto.

#### *Ehdotettu virka-aseman väärinkäyttämistä koskevan säännöksen laajentaminen*

Työryhmämietinnön ongelmallisimman ehdotuksen muodostaa ehdotettu rikoslain virka-aseman väärinkäyttämistä koskevan säännöksen (rikoslain 40 luvun 7 §) ehdotettu laajentaminen, jonka mukaisesti säännöksen 2 momenttiin lisättäisiin säännös, jonka mukaan virka-aseman väärinkäyttämisestä tuomittaisiin myös kansanedustaja, jonka tehtävänä suoraan tai välillisesti on varojen tai muun omaisuuden hallinnointi ja joka tässä tehtävässään toimii tällaisen omaisuuden 1) varaamiseksi, 2) osoittamiseksi, 3) maksamiseksi tai 4) käyttämiseksi tiettyyn tarkoitukseen omaisuuden käyttötarkoituksen vastaisesti ja näin vahingoittaa tai yrittää vahingoittaa unionin taloudellisiin etuihin kohdistuvien petosten torjunnasta rikosoikeudellisin keinoin annettua Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (EU) 2017/1371 2 artiklan 1 kohdan a alakohdassa tarkoitettuja unionin taloudellisia etuja.

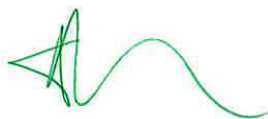
Työryhmän mietinnössä omaksuttu lähtökohta, jonka mukaan direktiivin 4 artiklan 3 kappaaleessa tarkoitettua velvoitetta kansanedustajia koskien ei toteutettaisi rikoslain 36 luvun 5 §:n luottamusaseman väärinkäyttöä koskevaa sääntelyä muuttamalla, on nähdäkseni perusteltu

työryhmämietinnössä (s. 52) mainituista syistä. Toisaalta myös virka-aseman väärinkäyttämistä koskevan säännöksen laajentaminen nyt ehdotettua laajemmin olisi pulmallista, koska työryhmämietinnössäkin (s. 53) todetaan, että kansallista tarvetta ulottaa virka-aseman väärinkäyttörikoksia direktiivin velvoitetta laajemmin kansanedustajiin ei ole tiedossa. Tämän vuoksi työryhmämietinnössä ehdotettu rajoitettu säännös on lähtökohtaisesti perusteltu.

Ehdotettu rikoslain 40 luvun 7 §:n 2 momentti on kuitenkin kielellisesti vaikeaselkoinen ja näin nähdäkseni perustuslain 8 §:ssä tarkoitetun rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen kannalta haasteellinen. Ensinnäkin momentissa käytetyn ilmaisun ”suoraan tai välillisesti” sisällyttämien rikossäännökseen ei ongelmitta istu rikoslaisissa vakiintuneesti käytettyyn kieleen – olkoonkin, että ilmaisua käytetään tietyissä voimassa olevissa rikossäännöksissä (RL 17:1a, RL 34a:5, RL 34a:5a ja RL 51:1), joiden tausta tosin myös on EU:ssa toteutetussa rikosoikeudellisessa yhteistyössä.

Toiseksi ehdotetun säännöksen rangaistavan käyttäytymisen kattaman alan ennakoitavuuden näkökulmasta on kiinnitettävä huomiota tekotapatunnusmerkin väljyyteen. Ehdotettu momentti edellyttää kansanedustajan toimimista (”– – tuomitaan myös kansanedustaja, – – joka tässä tehtävässään *toimii* – –”). Toimimiselle asetetaan tietty tarkoitus, kun toimimisen tulee tapahtua omaisuuden varaamiseksi, osoittamiseksi, maksamiseksi tai käyttämiseksi tiettyyn tarkoitukseen omaisuuden käyttötarkoituksen vastaisesti. Säännöksessä ei kuitenkaan tarkemmin määritellä, mitä rangaistava toimiminen on. Säännös sisältää sinänsä melko paljon rangaistavan käyttäytymisen alaa rajaavia tunnusmerkistökäsitteitä (esim. vahingoittamista tai sen yrittämistä koskeva edellytys), mutta säännöksen varsinainen tekotapa on määritelty huomattavan avoimesti. Rangaistavaa toimimista ei myöskään työryhmämietinnössä säännöksen yksityiskohtaisissa perusteluissa täsmennetä. Ehdotetun säännöksen perusteella saattaisi olla mahdollista, että mikä tahansa toimiminen esimerkiksi omaisuuden varaamiseksi sen käyttötarkoitusta vastaamattomasti olisi rangaistavaa. Säännös voisi tällä hetkellä esimerkiksi mahdollistaa sen, että kansanedustaja kirjoittaa sähköpostin, jossa tietyt hänen hallinnointinsa piiriin kuuluvat varat tai osa niistä tulisi säästää tiettyä niiden käyttötarkoitusta vastaamattomaan tarkoitukseen. Säännöstä olisi nähdäkseni välttämättä täsmennettävä esimerkiksi siten, että siinä nimenomaisesti määriteltäisiin moitittavia tekotapoja eikä rangaistavaa olisi kaikenlainen ”toimiminen” – joskin tätä toimimista edellä sanotun mukaisesti säännöksen sisältävät muut tunnusmerkistökäsitteet hieman rajoittavat.

Helsingissä 21.6.2018



Sakari Melander  
Rikosoikeuden professori