

Lausunto

14.06.2018

Asia: OM 7/481/2017

Lausuntopyyntö unionipetosdirektiivin täytäntöönpanoa valmistelleen työryhmän mietinnöstä

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Viite:

Oikeusministeriön lausuntopyyntö 3.5.2018, OM 7/481/2017

Asia:

Unionipetosdirektiivin täytäntöönpanoa koskeva työryhmämietintö

Yllä asiakohdassa mainitussa hallituksen esityksen muotoon laaditussa mietinnössä ehdotetaan rikoslakiin ja valtiontalouden tarkastusvirastosta annettuun lakiin muutoksia, joilla pantaisiin täytäntöön Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi unionin taloudellisiin etuihin kohdistuvien petosten torjunnasta rikosoikeudellisin keinoin Euroopan unionissa.

Joiltain osin direktiivi näyttäisi sanamuotonsa perusteella poikkeavan kansallisesta sääntelystä rikosoikeudellista rangaistavuutta laajentavaan suuntaan. Työryhmämietinnössä on kuitenkin katsottu, että näiltä osin kotimaisen lainsäädännön tarkentamiseen ei ole tarvetta. Näin esimerkiksi direktiivin 4 artiklan 2 kohdan a) alakohdan kansanedustajan lahjuksen ottamista koskevaan sääntelyyn liittyvissä kysymyksissä, joissa kansallisen lainsäädännön sanamuoto asettaa direktiiviä pidemmälle meneviä lisäedellytyksiä rangaistavuudelle (työryhmämietintö s. 46-47). Samoin direktiivin 5 artiklan 2 kohdassa, jossa 3 artiklan ja 4 artiklan 3 kohdassa tarkoitettujen rikosten yrityksen edellytetään säädettäväksi rangaistavaksi teoksi toisin kuin voimassaolevassa kansallisessa lainsäädännössä (työryhmämietintö s. 55-58 ja s. 76 toiseksi viimeinen kappale). Lisäksi mietinnössä

esitetään säädettäväksi myös avustuksen väärinkäytön kvalifioitu tekomo-to (työryhmämietintö s. 71). Myös oikeushenkilön rangaistusvastuuta edellytetään laajennettavaksi.

Rikosoikeuden laillisuusperiaatteen edellyttämä tarkkarajaisuus ja ennakoitavuus huomioon ottaen olisi edellä esitetty huomioon ottaen perusteltua, että jatkovalmistelussa tarkemmin arvioidaan, edellyttävätkö muun ohella edellä mainitut esimerkit myös kyseisten kansallisten lainkohtien tarkentamista. Sama koskee myös direktiiviä toteutettaviksi ehdotettuja lakiuudistuksia. Vaikka niin kutsuttu sekateknikka direktiivien täytäntöönpanossa voi olla joissain tapauksissa tarkoituksenmukaista, niin lähtökohtaisesti viittausmenetelmän käyttöön direktiiviä täytäntöönpanossa on etenkin rikosoikeudessa suhtauduttava pidättyvästi. Täytäntöönpanoa viittausmenetelmällä tulisi perustuslakivaliokunnan kannanottojen mukaan harkita ainoastaan silloin, kun direktiivin säännökset ovat niin teknisluonteisia ja yksityiskohtaisia, että ne eivät jätä jäsenvaltiolle liikkumavaraa täytäntöönpanossa. Huomiota tulee kiinnittää myös siihen, onko lainsäädäntö suunnattu esimerkiksi ainoastaan rajatulle pienelle ammattiryhmälle vai suuremmalle yleisölle kuten nyt on kyse. Jatkovalmistelussa tulisi vielä kiinnittää huomiota siihen olisiko, asiaan liittyvän oikeudellisen sääntelyn kokonaisuus huomioiden tarkoituksenmukaisempaa, jos säännökset sisällytettäisiin kansalliseen rikoslainsäädäntöön niiden asiasisältöä vastaavilla kansallisilla säännöksillä sikäli kun yleissäännös ei sellaisenaan tai täydennettynä sovellu säänneltävään tekoon. Näin mahdolliset direktiivin sanamuotoon liittyvät oikeudelliset tulkintaerimielisyydet tulisivat pohdittavaksi tarkemmin jo lainvalmisteluvaiheessa eivätkä esimerkiksi mahdollisissa myöhemmissä tuomioistuinprosesseissa.

Perustuslakivaliokunta on myös korostanut, että Euroopan unionin oikeuden täytäntöönpanosääntelyn on täytettävä yleiset vaatimukset perusoikeuksia koskevan sääntelyn täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta samoin kuin hyvästä lainkirjoittamistavasta (esim. PeVL 5/2013 vp, s.2). Perustuslain 8 §:ssä säädettyyn rikosoikeudelliseen laillisuusperiaatteeseen sisältyy perustuslakivaliokunnan käytännössä sovellettu erityinen täsmällisyysvaatimus. Kriminolisointisäännös ei voi olla liian väljä. Perustuslakivaliokunta on useassa ratkaisussaan (esim. PeVL 125/2017 vp, s.1) kiinnittänyt huomiota siihen, että lain sanamuodon perusteella on oltava ennakoitavissa, onko jokin teko tai laiminlyönti rangaistava. Yhtenäinen ja johdonmukainen kirjoitustapa on laillisuusperiaatteen ja yhdenmukaisen lain soveltamisen kannalta tärkeää.

Direktiivin 9 artiklassa edellytetään, että jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että 6 artiklan nojalla vastuussa olevalle oikeushenkilölle säädetään tehokkaat, oikeasuhtaiset ja varoittavat seuraamukset, jotka sisältävät rikosoikeudellisia tai mui-ta sakkoja ja jotka voivat sisältää muita seuraamuksia kuten oikeuden menettäminen julkisista varoista myönnettäviin etuuksiin tai tukiin, osallistumiskielto julkisiin tarjouskilpailuihin, liiketoimintakielto, tuomioistuimen päätös, jolla oikeushenkilö määrätään purettavaksi tai rikoksen tekemiseen käytettyjen tilojen sulkeminen. Vaikka direktiivin sanamuodon mukaan säädettäväksi ei ehdottomasti edellytetä muita seuraamuksia kuin sakkoja, olisi jatkovalmistelussa direktiivin tehokkaaksi täytäntöönpanoksi perusteltua pohtia myös muiden direktiivissä mainittujen seuraamusten käyttöönoton tarkoituksenmukaisuutta oikeusjärjestelmämme kokonaisuus huomioiden.

Lopuksi kiinnitän huomiota siihen, että valtiontalouden tarkastusvirastosta annettua lakia muutettaisiin siten, että tarkastusviraston tehtävään ja velvollisuuteen ilmoittaa tarkastustoiminnassaan havaitsemasta väärinkäytöksestä lisättäisiin velvollisuus ilmoittaa Euroopan petostentorjuntavirastolle ja muille toimivaltaisille unionin viranomaisille toiminnassaan havaitsemansa, yhteisöpetosdirektiivin soveltamisalaan kuuluvat teot. Valtiontalouden tarkastusviraston tehtävien ja toimialan perusteita säädetään perustuslain 90 §:ssä ja annettaessa lailla tarkastusvirastolle tehtäviä on varmistettava niiden yhteensopivuus perustuslain 90 §:n kanssa. Esitettyyn säännökseen ei ole huomauttamista. Säättämisjärjestysperusteluihin on kuitenkin tarpeen lisätä tarkastusvirastolle ehdotetun tehtävän arviointi suhteessa perustuslain 90 §:ään.

Rouhiainen Petri
Oikeuskanslerinvirasto