

Lausunto

12.06.2018

Asia: OM 7/481/2017

Lausuntopyyntö unionipetosdirektiivin täytäntöönpanoa valmistelleen työryhmän mietinnöstä

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Oikeusministeriölle

Oikeusministeriö on pyytänyt minulta lausuntoa työryhmän ehdotuksesta unionipetosdirektiivin (Direktiivi 2017/1371 unionin taloudellisiin etuihin kohdistuvien petosten torjunnasta rikosoikeudellisin keinoin) täytäntöönpanon edellyttämistä lainsäädäntömuutoksista (Unionipetosdirektiivin täytäntöönpano. Mietintöjä ja lausuntoja 15/2018. Oikeusministeriö). Lausuntonani esitän kunnioittavasti seuraavaa:

Direktiivin artikkelit ovat monin osin vaikeaselkoisia. Työryhmä on tehnyt varsin perusteellista työtä sen selvittämiseksi, edellyttävätkö direktiivin artikkelit ja jos edellyttävät, niin missä määrin, muutoksia voimassa olevaan lainsäädäntöömme. Useimmissa tapauksissa selvityksen tuloksena on ollut kieltävä vastaus. Voidaan sanoa, että onneksi, sillä kansainvälisiin velvoitteisiin perustuvat lainmuutokset heikentävät säännönmukaisesti lainsäädäntöämme tasoa tehdessään siitä entistä vaikeaselkoisempaa ja monista vaikeasti havaittavista rajoittavista ehdoista riippuvaista.

Työryhmä on, mielestäni aivan oikein, omaksunut linjan, jonka mukaan direktiivin johdosta lainsäädäntöömme tehtäisiin vain ne muutokset, jotka ovat aivan välttämättömiä. Muutosehdotukset ovat siten jääneet suhteellisen harvalukuisiksi. Direktiivi on vähimmäissäätelyä, joten direktiivin edellyttämää vähimmäistasoa pidemmälle menevä sääntely olemassa olevassa kansallisessa lainsäädännössä ei aiheuta muutostarpeita, kuten mietinnössä on (s. 14) to-dettu.

Työryhmän ehdotukset perusteluineen ovat pääosin asianmukaisia, joten minulla on aihetta lausua vain muutamista työryhmän mietinnön kohdista:

Työryhmän mietinnössä on selvitelty, mihin rangaistaviin tekoihin direktiivi edellyttää ulotettavan oikeushenkilön rangaistusvastuun. Ongelma koskee erityisesti lahjuksen ottamisrikoksia ja ehdotetulla tavalla muutettavaksi esitettyä virka-aseman väärinkäyttämiskokosta suhteessa direktiivin 6 artiklaan, jonka mukaan oikeushenkilön rangaistusvastuu pitäisi ulottaa näihin

rikoksiin. Toisaalta direktiivin 2 artiklan 1 kohdan b alakohdan mukaan oikeushenkilöllä ei tarkoiteta "valtioita tai julkisia elimiä niiden käyttäessä julkista valtaa sekä julkisoikeudellisia kansainvälisiä järjestöjä". Työryhmä on pitänyt (s. 65) keskeisenä selvittää, edellyttääkö direktiivi sellaisen 4 artiklan 2 tai 3 kohdissa tarkoitetun toiminnan kriminalisoimista, jossa ei olisi kysymys julkisen vallan käyttämisestä.

Mietinnön sivulla 65 työryhmä on todennut, että "[v]irka-aseman väärinkäyttämistä koskevan rangaistussäännöksen sanamuodon perusteella vaikuttaa siksi perustellulta tulkinta, jonka mukaan siinä rangaistavaksi säädettyssä toiminnassa on aina kysymys nimenomaan julkisen vallan käyttämisestä. Lahjuksen ottamista virkamiehenä ja kansanedustajana koskevat säännökset eivät samalla tavalla ole sidottuja julkisen vallan käyttöön, mutta niissäkin on kuitenkin rajoitettu virkamiehen toimintaan palvelussuhteessa ja kansanedustajan toimintaan edustajantoimessa. Vaikuttaa siksi perustellulta katsoa, että edellä tarkastellut kansalliset rangaistussäännökset eivät juurikaan sovellu toimintaan, jossa ei olisi kysymys julkisen vallan käyttämisestä direktiivissä tarkoitetulla tavalla."

Tehdessään johtopäätöksiä direktiivin eri artikloiden välisistä suhteista työryhmä on (s. 66) päätenyt katsomaan, että [k]okonaisuutena voidaan edellä esitetyn perusteella arvioida, että direktiivin 4 artiklan 2 tai 3 kohdissa tarkoitetussa toiminnassa on direktiivin 4 artiklan 4 kohdassa tarkoitetun virkamiehen tekemänä kysymys direktiivin 2 artiklan 1 kohdan b) alakohdassa tarkoitetusta julkisen vallan käyttämisestä." Tästä työryhmä on päätenyt johtopäätökseen, jonka mukaan direktiivin perusteella ei ole tarvetta sisällyttää rikoslain 40 lukuun säännöksiä oikeushenkilön rangaistusvastuusta. Työryhmän päättely menee siis seuraavasti: Koska se, mitä direktiivissä säädetään oikeushenkilöistä, ei koske toimintaa, joka on julkisen vallan käyttöä, ei oikeushenkilön rangaistusvastuuta ole edellytetty ulotettavaksi julkisen vallan käyttöä merkitsevään toimintaan, ja koska RL 40 luvun lahjusrikossäännökset ja RL 40:7 koskevat vain julkisen vallan käytössä tehtyjä rikoksia, direktiivi ei edellytä oikeushenkilön rangaistusvastuun ulottamista niihin.

RL 40:7:ään on ehdotettu lisättäväksi uusi 2 momentti, jonka mukaan virka-aseman väärinkäyttämistä tuomittaisiin "myös kansanedustaja, jonka tehtävänä suoraan tai välillisesti on varojen tai muun omaisuuden hallinnointi" ja joka menettelisi ehdotetussa momentissa tarkemmin kuvatulla tavalla. Jos katsotaan, niin kuin mietinnössä on (s. 95) katsottu, että omaisuuden hallinnoinnilla tarkoitetaan direktiivin 4 artiklan 3 kohdassa, johon ehdotettu RL 40:7.2 perustuu, direktiivin johdanto-osan 9 kappaleessa sanotun mukaisesti vastuu- tai valvontatehtävää ja vain sellaista, kyse on epäilemättä julkisen vallan käyttämisestä. Mietinnössä esitetyn päättelyn perusteella voidaan näin ehdotetun RL 40:7.2:n osalta päätyä siihen, että kyseiseen rikokseen ei direktiivin mukaan ole tarpeen ulottaa oikeushenkilön rangaistusvastuuta.

En sitä vastoin pidä työryhmän näkemystä täysin oikeana lahjusrikosten osalta. On päinvastoin selvää, että lahjus voi liittyä mihin tahansa virkamiehen toimintaan palvelussuhteessaan, ei yksinomaan julkisen vallan käyttöä sisältävään toimintaan. Näyttää siltä, että RL 40:1:ssä ja 2:ssä tarkoitetut lahjuksen ottaminen ja törkeä lahjuksen ottaminen sekä luvun 4 a ja 4 b §:ssä tarkoitetut lahjuksen ottaminen kansanedustajana sekä törkeä lahjuksen ottaminen kansanedustajana olisi direktiivin mukaan saatettava oikeushenkilön rangaistusvastuun piiriin. Mitään todellista asiallista tarvetta siihen ei kuitenkaan ole. Lisäksi, kun otetaan huomioon ne edellytykset, joiden täyttyessä oikeushenkilön rangaistusvastuu direktiivin 6 artiklan mukaan olisi näihin rikostyyppihin ulotettava, oltaneen säännönmukaisesti tilanteessa, jossa on kyse julkisen vallan käyttämisestä. Siksi näyttää siltä, että direktiivi on sisäisesti ristiriitainen. Päädyn näin ollen

lopulta työryhmän esittämälle kannalle, jonka mukaan oikeushenkilön rangaistusvastuuta ei ole direktiivin vuoksi tarpeen ulottaa RL 40 luvun lahjusrikossäännöksiin.

Pekka Olavi Viljanen
Rikos- ja prosessioikeuden professori emeritus