

Asia: VN/23300/2023

Lausuntopyyntö unionipetosdirektiivin täydentävää täytäntöönpanoa koskevasta luonnoksesta hallituksen esitykseksi

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

LAUSUNTO

Oikeusministeriö pyytänyt eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian lausuntoa unionipetosdirektiivin (EU) 2017/1371 täydentävää täytäntöönpanoa koskevasta luonnoksesta hallituksen esitykseksi. Lausunto on pyydetty antamaan vastaamalla <https://www.lausuntopalvelu.fi>:ssä julkaistuun lausuntopyyntöön.

Unionipetosdirektiivin täytäntöönpanon edellyttämiä lainsäädäntömuutoksia koskeva hallituksen esitys annettiin eduskunnalle 15.11.2018 (HE 231/2018 vp). Lainsäädäntö tuli voimaan 1.4.2019.

Komissio ei pitänyt direktiivin täytäntöönpanoa Suomen ja eräiden muiden jäsenmaiden osalta kattavana. Se käynnisti Suomea, Bulgariaa, Puolaa, Kroatiaa, Kreikkaa, Latviaa, Luxemburgia, Portugalia, Romaniaia ja Espanjaa vastaan rikkomusmenettelyn ja antoi 1.6.2023 Suomelle perustellun lausunnon INFR(2021)2234.

Komissio katsoi perustellussa lausunnossaan, että Suomi oli laiminlyönyt direktiivin mukaiset velvollisuutensa. Komission mukaan Suomessa ei ollut säädetty rangaistavaksi direktiivissä tarkoitettujen varojen väärinkäytön yritystä. Lisäksi Suomessa ei komission mukaan ollut säädetty oikeushenkilön rangaistusvastuusta lahjuksen ottamisessa ja EU:n varojen väärinkäytössä.

Perusteltu lausunto on toinen vaihe rikkomusmenettelyssä. Jos komissio ei ole tyytyväinen Suomen toimintaan, se voi jatkaa menettelyä saattamalla asian rikkomuskanteella EU-tuomioistuimen käsiteltäväksi.

Totean pyydettyinä lausuntonani seuraavan.

1. KOMISSION NÄKEMYKSET

Komissio katsoo, että Suomi on laiminlyönyt direktiivin 5 artiklan 2 kohdan (yritys) mukaiset veloitteensa koska Suomessa ei ole säädetty rangaistavaksi kaikkia tekoja, joita voidaan pitää direktiivin 4 artiklan 3 kohdassa tarkoitetun virkamiehen tekemän varojen väärinkäytön yrityksenä. Direktiivin 4 artiklan 3 kohta on Suomessa katsottu täytäntöön pannuksi rikoslain 40 luvun 7 §:n virka-aseman väärinkäyttämistä koskevalla kriminalisoinnilla ja osittain myös kavallusta koskevalla kriminalisoinnilla. Komission mukaan rikoslain 40 luvun 7 §:n säännös ei kuitenkaan ole riittävän kattava, koska tapauksissa, joissa toimintaa ei ole saatettu päätökseen, rikosta ei riittävän selvästi voida lukea syyksi. Kysymys on siis siitä, kuinka selvästi yrityksen rangaistavuus rikoksen tunnusmerkistöstä ilmenee.

Komissio tuo perustellussa lausunnossaan esiin myös sen, että rikoslain säännöksissä ei säädetä nimenomaisesti oikeushenkilön rangaistusvastuusta lahjuksen ottamisesta ja varojen väärinkäytöstä. Komission mukaan tämä on vastoin direktiivin 6 artiklaa, joka edellyttää, että oikeushenkilöt voidaan saattaa vastuuseen direktiivin 3, 4 ja 5 artiklassa tarkoitetuista rikoksista, joihin lahjuksen ottaminen ja EU:n varojen väärinkäyttö kuuluvat. Komissio valottaa näkemystään esimerkillä, jossa selostetaan, että jos esimerkiksi virkamies tekee siirtoja oman perheyrityksensä pankkitilille, vastuun tulisi direktiivin mukaan koskea myös oikeushenkilöä, jonka hyväksi siirto on tehty. Komission käsityksen mukaan tästä pitää Suomessakin säätää direktiivin 6 artiklan 1 ja 2 kohdan mukaisesti.

2. EUROOPAN UNIONIN VAROJEN VÄÄRINKÄYTTÖ

Rikoslain 40 luvun säännöksiä muutettaisiin hallituksen esityksen luonnoksen mukaan niin, että EU:n varojen väärinkäytön yritys olisi rangaistavaa nykyistä selkeämmin. Tämä toteutettaisiin säätämällä rikoslakiin EU:n varojen väärinkäyttöä koskeva uusi rangaistussäännös, jossa nimenomaisesti todettaisiin myös rikoksen yrityksen rangaistavuus. Rikoksen tunnusmerkistö vastaisi rangaistavuuden alan osalta nykyistä EU:n varojen väärinkäyttöä kansanedustajana koskevaa säännöstä, yrityksen nimenomaisella rangaistavuudella täydennettynä.

Erillisen rangaistussäännöksen säätäminen olisi epäilemättä komissionkin näkökulmasta ratkaisu, joka selkeästi kattaisi direktiivin 4 artiklan 3 kohdassa tarkoitetut teot sekä 5 artiklan 2 kohdan edellyttämällä tavalla niiden yrityksen.

Hallituksen esityksen luonnoksen (s. 9) mukaan EU:n varojen väärinkäytön tunnusmerkistön täyttäviin tekoihin ei enää sovellettaisi virka-aseman väärinkäyttöä koskevaa säännöstä, vaikka sen soveltaminen direktiivissä tarkoitettuihin tekoihin on nykyisen sääntelyn peruslähtökohta. Koska uusi säännös olisi erityissäännös, sovellettaisiin sitä hallituksen esityksen mukaan myös kavallusta koskevan kriminalisoinnin asemasta.

Direktiivissä tarkoitettu menettely täyttäisi nähdäkseni yleensä sekä luonnostellun uuden kriminalisoinnin että virka-aseman väärinkäyttämisen tunnusmerkistön. Kysymys olisi siis lainkonkurrenssitilanteesta. Konkurrenssitilannetta ei lainkäytössä voida ratkaista pelkästään lain esitöihin otettavalla lausumalla.

Uudella rikossäännöksellä suojattaisiin EU:n taloudellisia etuja, kun taas virkarikoksia koskevilla kriminalisoinneilla suojataan yleisesti oikeusvaltion toiminnan häiriöttömyyttä, laillisuusperiaatteen toteutumista ja useita perusoikeuksia kuten yhdenvertaisuutta. Suojattavat oikeushyvät eivät siis olisi identtisiä.

Rikoslain muuttamista koskevissa hallituksen esityksissä otetaan usein kantaa konkurrenssikysymyksiin silloinkin, kun ehdotettuun lakiin ei ehdoteta toissijaisuussäännöstä tai muutakaan ohjetta konkurrenssitilanteen ratkaisemiseksi. Myös virka-aseman väärinkäyttämiseen liittyviä konkurrenssitilanteita koskevia kannanottoja löytyy voimassa olevan rikoslain esitöistä. Tällaisten kannanottojen kestävyys käytännön tilanteissa ei kuitenkaan ole taattua vaan tuomioistuin voi päätyä toisenlaiseenkin ratkaisuun.

Esimerkiksi rikoslain 15 luvun 7 §:ssä tarkoitetun todistusaineiston vääristelyn osalta hallituksen esityksessä (HE 6/1997 vp, s. 36) on suppein perusteluin todettu, että virkamies syyllistyessään mainittuun rikokseen voi samalla syyllistyä virka-aseman väärinkäyttämiseen. Nyt kysymyksessä olevassa hallituksen esityksen luonnoksessa ollaan kuitenkin päätyvässä vastakkaiseen konkurrenssia koskevaan kannanottoon, vaikka tilanne vaikuttaa lähes identtiseltä.

Hallituksen esityksen luonnoksessa mainittu konkurrenssitilanteen ratkaisumalli (erityislaki syrjäyttää yleislain) on vain yksi konkurrenssitilanteen ratkaisuun vaikuttavista seikoista. Korkein oikeus on ratkaisukäytännössään (esim. KKO 2010:52, KKO 2014:7 ja KKO 2017:57) antanut suurimman merkityksen sovellettavien kriminalisointien taustalla oleville suojelukohteille eli kriminalisoinneilla suojatuille oikeushyville.

Ratkaisuissa KKO 2017:57 ja KKO 2019:31 on arvioitu rikosten yhtymistä tilanteessa, jossa arvioinnin kohteena olevan rangaistussäännöksen suojelukohde kattaa osittain myös toisen kriminalisoinnin suojelukohteen. Oikeuskäytännön valossa vaikuttaa vaikealta sisällyttää lain esitöihin kategorinen kannanotto siitä, miten konkurrenssitilanteet käytännössä tulisi ratkaista, jos ehdotettu laki vaikenee asiasta.

Todettakoon myös, että kysymys siitä, milloin rangaistussäännöksillä on toisiinsa nähden sellainen suhde, että toista voidaan pitää yleissäännöksenä ja toista erityissäännöksenä, on rikosoikeudellisessa asiayhteydessä usein epäselvä (ks. esim. KKO 2006:76 kohta 13).

3. 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.”

Direktiivin 6 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että oikeushenkilöt voidaan saattaa vastuuseen 3, 4 ja 5 artiklassa tarkoitettuihin EU:n varojen väärinkäyttöä koskeviin rikoksiin, joiksi Suomessa katsottaisiin lahjuksen ottaminen, lahjuksen ottaminen kansanedustajana ja nyt luonnosteltu Euroopan unionin varojen väärinkäyttö.

Oikeushenkilön rangaistusvastuusta on direktiivissä tarkoitettujen tekojen osalta jätetty direktiivin täytäntöönpanon yhteydessä erikseen säätämättä. Tuolloin on katsottu, että direktiivin 4 artiklan 2 tai 3 kohdissa tarkoitettussa toiminnassa on direktiivin 4 artiklan 4 kohdassa tarkoitettun virkamiehen tekemänä kysymys direktiivin 2 artiklan 1 kohdan b alakohdassa tarkoitettusta 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), koska säännökset eivät julkisen vallan käyttöä koskevan poissuljennan johdosta voisi kuitenkaan tulla sovellettaviksi.

Koska direktiivin 2 artiklan 1 kohdan b alakohdan määritelmässä ei suljeta pois oikeushenkilön rangaistusvastuuta pelkästään julkisen vallan käytön perusteella, on komission tavoin mahdollista katsoa, että direktiivi velvoittaa ulottamaan oikeushenkilön rangaistusvastuun myös sellaiseen julkisen vallan käytössä tehtyyn direktiivissä tarkoitettuun rikokseen, joka tehdään muun kuin ”valtion tai julkisen elimen” hyväksi. Esimerkkeinä (s. 8) komissio on maininnut yhtiöt, joissa virkamies toimii sivutoimisesti.

Koska rikoslain 9 luvun 1 §:n 2 momentin nojalla oikeushenkilön rangaistusvastuuta ei sovelleta julkisen vallan käytössä tehtyyn rikokseen, tähän sääntöön on nyt ehdotettu nimenomaista poikkeusta. Poikkeus koskisi tilanteita, jossa rikos tehdään sellaisen muun oikeushenkilön kuin julkista valtaa käyttävän oikeushenkilön hyväksi. Se koskisi siis esimerkiksi tilanteita, jossa julkisyhteisö julkista valtaa käyttäen jakaa EU-varoja kielletyin perusteiden yksityiselle yhtiölle, jossa päätöksentekijä toimii sivutoimisesti vastuuasemassa. Rikoslain 40 luvun 15 §:ksi on luonnosteltu seuraavaa säännöstä:

” Euroopan unionin varojen väärinkäyttöön, törkeään Euroopan unionin varojen väärinkäyttöön, lahjuksen ottamiseen, törkeään lahjuksen ottamiseen, lahjuksen ottamiseen kansanedustajana ja törkeään lahjuksen ottamiseen kansanedustajana, joka vahingoittaa tai todennäköisesti vahingoittaa unionin taloudellisiin etuihin kohdistuvien petosten torjunnasta rikosoikeudellisin keinoin annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (EU) 2017/1371 2 artiklan 1 kohdan a alakohdassa tarkoitettua unionin taloudellista etua, sovelletaan, mitä oikeushenkilön rangaistusvastuusta säädetään.

Edellä 1 momenttia sovelletaan sen estämättä, mitä 9 luvun 1 §:n 2 momentissa säädetään, kun oikeushenkilö, jonka puolesta tai hyväksi rikos on tehty, ei ole valtio tai muu julkisoikeudellinen oikeushenkilö sen käyttäessä julkista valtaa rikoksen tekemisen yhteydessä tai julkinen kansainvälinen järjestö.”

Luonnos on varsin innovatiivinen, koska se avaa rikoslain 9 luvun soveltamiselle ulottuvuuden, jota ei aikaisemmin ole Suomessa käytetty. Yhteisösakko on tähän asti tyypillisesti tuomittu tilanteissa, jotka eivät ole liittyneet komission esimerkeissä kuvattuun ”kahdella pallilla istumiseen” (s. 8) vaan tilanteeseen, jossa rikoksenteekijä on hyödyttänyt samaa oikeushenkilöä, jossa toimien teko on tehty. Mielestäni komission esimerkit valaisevat sen havaitsemaa ongelmaa hyvin. Teko voidaan tehdä myös ulkopuolisen oikeushenkilön hyväksi, jolloin yhteisösakon tuomitseminen sille on hyödyn menettämisen ohella perusteltua. Luonnosteltu lainsäädännöllinen ratkaisu vaikuttaa tältä osin onnistuneelta.

Hallituksen esityksen luonnoksessa (s. 15) on lähdetty siitä, että luonnostellussa 2 momentissa julkisoikeudellisella oikeushenkilöllä tarkoitetaan rikoslain 40 luvun 11 §:n 1 kohdassa tarkoitettuja oikeushenkilöitä. On kuitenkin syytä huomata, että mainitun lainkohdan luettelossa mainitaan esimerkiksi valtion liikelaitos, joka ei ole erillinen oikeushenkilö vaan osa valtiota.

Minulla ei ole huomauttamista pakkokeinolakiin ja rikosrekisterilakiin luonnostelluista muutoksista. Totean kuitenkin, että edellä mainituilla ”konkurrenssioppeilla” voi olla vaikutuksensa myös pakkokeinolain 10 luvun 56 §:n ylimääräistä tietoa koskevan säännöksen soveltamiseen käytännön tilanteissa. Säännöksen soveltamisalaan kuuluu nykyisin erikseen mainittuna myös perusmuotoinen virka-aseman väärinkäyttö, mutta soveltamisalaan ei nyt kysymyksessä olevan luonnoksen (s. 11) mukaan kuuluisi perusmuotoinen Euroopan unionin varojen väärinkäyttö, jonka rangaistusmaksimi

on sama. Tämä saattaisi johtaa tietyissä tilanteissa siihen, että tutkinnan edistämiseksi epäillyksi rikoksiksi ilmoitettaisiin molemmat rikosnimikkeet edellä kritisoidusta hallituksen esityksen lausumasta huolimatta, ja tuomioistuin myös hyväksyisi tämän sinänsä mahdollisen kilpailuopillisen näkemyksen.

Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijäneuvos Jarmo Hirvonen

Hirvonen Jarmo
Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia - oikeusasiamies Petri Jääskeläinen
(esittelijänä EsN Jarmo Hirvonen)