

Unionipetosdirektiivin täytäntöönpano

Lausuntotiivistelmä

Mietintöjä ja lausuntoja 31/2018

Unionipetosdirektiivin täytäntöönpano

Lausuntotiivistelmä

Oikeusministeriö, Helsinki 2018

Oikeusministeriö

ISBN PDF: 978-952-259-708-3
Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö
Julkaisutuotanto

Helsinki 2018

Kuvailulehti

Julkaisija	Oikeusministeriö	3.10.2018	
Tekijät	Pauliina Pukari		
Julkaisun nimi	Unionipetosdirektiivin täytäntöönpano Lausuntotiivistelmä		
Julkaisusarjan nimi ja numero	Oikeusministeriön julkaisu 31/2018		
Diaari/hankenumero	OM 7/481/2017 OM080:00/2017	Teema	Mietintöjä ja lausuntoja
ISBN PDF	978-952-259-708-3	ISSN PDF	1798-7105
URN-osoite	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-708-3		
Sivumäärä	28	Kieli	suomi
Asiasanat	Rikosoikeus, petos, EU-tuet, tullirikokset, talousrikokset		
Tiivistelmä <p>Oikeusministeriön asettama työryhmä luovutti 20.4.2018 unionipetosdirektiivin täytäntöönpanoa koskevan mietintönsä. Oikeusministeriö pyysi mietinnöstä lausuntoa 42 taholta. Lausuntoja saapui yhteensä 22.</p> <p>Yleisesti suhtautuminen mietinnön esityksiin oli myönteistä, ja suurin osa lausunnonantajista kannatti ehdotuksia. Moni lausunnonantaja totesi mietinnön olevan perusteellisesti valmisteltu. Muutamit lausunnonantajat katsoivat, että säännösehdoituksissa, joissa on ehdotettu viitattavan direktiivin tulisi vielä harkita muunlaista ratkaisua. Muutama lausunnonantaja toivoi jatkovalmistelussa vielä arvioitavan, edellyttäisikö direktiivi rikoslain muuttamista työryhmän esittämiä muutoksia laajemmin.</p> <p>Lausuntotiivistelmässä esitetään yhteenveto lausunnoissa esitetyistä yleisistä ja yksityiskohtaisista kannanotoista työryhmän ehdotuksiin.</p>			
Kustantaja	Oikeusministeriö		
Julkaisun myynti/jakaja	Sähköinen versio: julkaisut.valtioneuvosto.fi Julkaisumyynti: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi		

Presentationsblad

Utgivare	Justitieministeriet	3.10.2018	
Författare	Pauliina Pukari		
Publikationens titel	Genomförande av direktivet om EU-bedrägerier Remissammandrag		
Publikationsseriens namn och nummer	Justitieministeriets publikation 31/2018		
Diarie- /projektnummer	OM 7/481/2017 OM080:00/2017	Tema	Betänkanden och utlåtanden
ISBN PDF	978-952-259-708-3	ISSN PDF	1798-7105
URN-adress	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-708-3		
Sidantal	28	Språk	finska
Nyckelord	Straffrätt, bedrägeri, EU-stöd, tullbrott, ekonomiska brott		
Referat	<p>Justitieministeriets arbetsgrupp överlämnade sitt betänkande om genomförande av direktivet om EU-bedrägerier den 20 april 2018. Justitieministeriet begärde utlåtande om betänkandet av 42 instanser. Det inkom totalt 22 utlåtanden.</p> <p>Remissinstanserna förhöll sig i allmänhet positivt till förslagen i betänkandet och största delen av dem understödde förslagen. Många av remissinstanserna konstaterade att betänkandet har beretts grundligt. I några utlåtanden ansågs att man i fråga om de bestämmelser i vilka det föreslås en hänvisning till direktivet kunde överväga någon annan lösning. Vissa av remissinstanserna önskade att man i den fortsatta beredningen bedömer om direktivet förutsätter mer omfattande ändringar i strafflagen än vad som föreslås av arbetsgruppen.</p> <p>I denna publikation presenteras ett sammandrag av remissinstansernas allmänna och mer detaljerade synpunkter på arbetsgruppens förslag.</p>		
Förläggare	Justitieministeriet		
Beställningar/ distribution	Elektronisk version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Beställningar: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi		

Sisältö

1	Johdanto	6
1.1	Työryhmän mietintö.....	6
1.2	Pyydetyt ja saadut lausunnot	7
2	Lausuntojen keskeinen sisältö	9
3	Lausuntopalaute	10
3.1	Huomiot työryhmän mietinnöstä yleisesti	10
3.2	Huomiot työryhmän lainmuutosehdotuksista.....	20
3.2.1	Rikoslain 1 luvun 11 §	20
3.2.2	Rikoslain 29 luvun 7 a §	20
3.2.3	Rikoslain 29 luvun 10 §	21
3.2.4	Rikoslain 36 luvun 9 §	23
3.2.5	Rikoslain 40 luvun 7 §	24
3.2.6	Rikoslain 40 luvun 12 §	27
3.2.7	Valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain 17 §	27

1 Johdanto

1.1 Työryhmän mietintö

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2017/1371 unionin taloudellisiin etuihin kohdistuvien petosten torjunnasta rikosoikeudellisin keinoin (ns. unionipetosdirektiivi) annettiin 5.7.2017. Jäsenvaltioiden on saatettava direktiivin noudattamisen edellyttämät lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset voimaan viimeistään 6.7.2019. Oikeusministeriö asetti 1.11.2017 työryhmän, jonka tehtävänä oli arvioida, mitä lainsäädäntömuutoksia direktiivin täytäntöönpano edellyttää ja valmistella tämän perusteella tarvittavat lainsäädäntömuutokset. Työryhmän tuli arvioida myös muutosten taloudelliset vaikutukset. Työryhmän mietintö oli laadittava hallituksen esityksen muotoon. Työryhmä luovutti yksimielisen mietintönsä 20.4.2018 (Unionipetosdirektiivin täytäntöönpano, mietintöjä ja lausuntoja 15/2018).

Mietinnössä ehdotetaan tehtäväksi unionipetosdirektiivin edellyttämät muutokset rikoslakiin. Suomen ulkopuolella tehdyissä direktiivin mukaisissa rikoksissa ei enää jatkossa olisi kaksoisrangaistavuuden vaatimusta Suomen rikosoikeuden soveltamisen edellytyksenä silloin, kun rikoksen tekijänä on Suomen kansalainen tai henkilö, joka rikoksen tekohetkellä asui tai oikeudenkäynnin alkaessa asuu pysyvästi Suomessa. Avustuksen väärinkäytölle säädettäisiin törkeä tekemuoto, josta tuomittaisiin vankeuteen vähintään neljäksi kuukaudeksi ja enintään neljäksi vuodeksi.

Virka-aseman väärinkäyttämistä koskeva rangaistussäännös soveltuisi myös kansanedustajaan silloin, kun tämän tehtävänä suoraan tai välillisesti on varojen tai muun omaisuuden hallinnointi, jos kansanedustaja tässä tehtävässään toimisi tällaisen omaisuuden oikean käyttötarkoituksen vastaisesti omaisuuden varaamiseksi, osoittamiseksi, maksamiseksi tai käyttämiseksi tiettyyn tarkoitukseen ja näin vahingoittaisi tai yrittäisi vahingoittaa unionin taloudellisia etuja. Lisäksi virka-aseman väärinkäyttä-

mistä ja törkeää virka-aseman väärinkäyttämistä koskevat rangaistussäännökset soveltuisivat nykyistä laajemmin myös ulkomaiseen virkamieheen, jos teko olisi direktiivin mukainen varojen väärinkäyttö.

Oikeushenkilön rangaistusvastuuta laajennettaisiin siten, että oikeushenkilön rangaistusvastuusta säädettyä sovellettaisiin arvonlisäveroon kohdistuvaan veropetokseen ja törkeään veropetokseen. Oikeushenkilön rangaistusvastuusta säädettyä sovellettaisiin myös petokseen ja törkeään petokseen silloin, kun kyseessä olisi direktiivin mukainen EU:n taloudellisiin etuihin vaikuttava petos. Rikoslain veron ja avustuksen määritelmiä muutettaisiin siltä osin kuin niissä edelleen viitataan Euroopan unionin sijasta Euroopan yhteisöjen lukuun kannettaviin maksuihin ja Euroopan yhteisöjen talousarvioihin.

Lisäksi lakia valtiontalouden tarkastusvirastosta ehdotetaan muutettavaksi niin, että tarkastusviraston olisi ilmoitettava Euroopan petostentorjuntavirastolle ja muille toimivaltaisille Euroopan unionin viranomaisille kaikki sen tehtäviensä hoitaessaan tietoonsa saamat teot, jotka voidaan luokitella direktiivissä tarkoitetuiksi rikoksiksi.

1.2 Pyydetyt ja saadut lausunnot

Oikeusministeriö pyysi mietinnöstä lausuntoa 42 taholta. Lausuntoja saapui 22.

Lausuntoa pyydettiin seuraavilta tahoilta. Tähdellä merkityt (*) antoivat lausunnon:

Auktorisoidut lakimiehet ry
 Eduskunnan oikeusasiamies *
 Etelä-Pohjanmaan liitto
 Helsingin hovioikeus
 Helsingin kärjäoikeus *
 Itä-Suomen hovioikeus *
 Julkiset Oikeusavustajat ry
 Keski-Suomen ELY-keskus
 Keskusrikospoliisi *
 Keskustan eduskuntaryhmä
 Kokoomuksen eduskuntaryhmä
 Korkein oikeus (varattiin tilaisuus antaa lausunto)
 Kristillisdemokraattinen eduskuntaryhmä
 Lapin syyttäjänvirasto

Länsi-Uudenmaan kärjäoikeus
Maaseutuvirasto *
Maa- ja metsätalousministeriö *
Oikeuspoliittinen yhdistys Demla ry *
Perussuomalaisten eduskuntaryhmä
Poliisihallitus *
Professori Emeritus Pekka Viljanen *
Professori Sakari Melander *
Ruotsalainen eduskuntaryhmä
Sininen eduskuntaryhmä
Sisäministeriö *
Sosialidemokraattinen eduskuntaryhmä
Suomen Asianajajaliitto *
Suomen Lakimiesliitto ry
Suomen Poliisijärjestöjen Liitto ry *
Suomen Syyttäjäyhdistys ry
Suomen tuomariliitto ry *
Transparency International Suomi ry
Tulli *
Työ- ja elinkeinoministeriö *
Ulkoministeriö
Valtakunnansyyttäjänvirasto *
Valtioneuvoston oikeuskansleri *
Valtiontalouden tarkastusvirasto *
Valtiovarainministeriö *
Vasemmistoliiton eduskuntaryhmä
Verohallinto *
Vihreä eduskuntaryhmä *

2 Lausuntojen keskeinen sisältö

Yleisesti suhtautuminen mietinnön esityksiin oli myönteistä, ja suurin osa lausunnonantajista piti ehdotuksia kannatettavina. Moni lausunnonantaja totesi mietinnön olevan perusteellisesti valmisteltu. Muutamat lausunnonantajat katsoivat, että säännösehdotuksissa, joissa on ehdotettu viitattavan direktiiviin tulisi vielä harkita muunlaista ratkaisua. Muutama lausunnonantaja toivoi jatkovalmistelussa vielä arvioitavan, edellyttäisikö direktiivi rikoslain muuttamista työryhmän esittämiä muutoksia laajemmin.

Kaksoisrangaistavuuden vaatimuksen poistamista direktiivin mukaisissa rikoksissa sekä ehdotettua avustuksen väärinkäyttörikoksen törkeää tekemuotoa pidettiin lausunnoissa kannatettavina muutoksina. Myös oikeushenkilön rangaistusvastuun laajentamista koskevia ehdotuksia pidettiin pääsääntöisesti kannatettavina. Yksittäisissä lausunnoissa toivottiin ehdotuksia vielä joiltain osin harkittavan jatkovalmistelussa.

Virka-aseman väärinkäyttämistä koskevan säännöksen ehdotetun laajentamisen kohdalla lausuntopalaute oli jossain määrin jakautunutta. Suurin osa asiasta lausuneista kannatti työryhmän ehdotuksia. Muutama lausunnonantaja piti ehdotusta haasteellisenä rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen kannalta. Virka-aseman väärinkäyttämistä ja törkeää virka-aseman väärinkäyttämistä koskevien rangaistussäännösten soveltamista ehdotetulla tavalla myös ulkomaiseen virkamieheen pidettiin perusteltuna.

Lausunnoissa suhtauduttiin myönteisesti valtiontalouden tarkastusvirastosta annettuun lakiin ehdotettuun muutokseen. Kukaan lausunnonantajista ei lausunut erikseen mietinnössä ehdotetuista muutoksista veron ja avustuksen määritelmiin rikoslaissa.

3 Lausuntopalaute

3.1 Huomiot työryhmän mietinnöstä yleisesti

Eduskunnan oikeusasiamies katsoo, että työryhmä vaikuttaa onnistuneen hyvin paikoitellen vaikeatulkintaisen direktiivin asettamien vaatimusten analysoinnissa ja lainmuutosehdotusten laadinnassa. Oikeusasiamies arvelee, että työtä lienee vaikeuttanut se, etteivät direktiivin sanamuodot ja rakenne kaikilta osin täytä niitä täsmällisyysvaatimuksia, joita lainsäädännölle rikosoikeudellisessa asiayhteydessä tulisi voida asettaa.

Oikeusasiamies toteaa, että direktiivin 3 artiklan 2 kohdan a) alakohdan iii) alakohdassa edellytetään, että unionin taloudellisiin etuihin vaikuttavina petoksina pidetään muiden kuin hankintoihin liittyvien menojen osalta tekoja tai laiminlyöntejä, jotka koskevat tällaisten ”varojen tai omaisuuden väärinkäyttöä” muihin tarkoituksiin kuin mihin ne on alun perin myönnetty. Direktiivin 4 artiklan 3 kohdan mukaan direktiivissä ”varojen väärinkäytöllä” tarkoitetaan ”sellaisen virkamiehen toimintaa, jonka tehtävänä on varojen tai omaisuuden suora tai välillinen hallinnointi ja joka toimii varojen sitomiseksi tai maksamiseksi taikka varojen osoittamiseksi tai käyttämiseksi niiden käyttötarkoituksen vastaisesti millä hyvänsä tavalla, joka vahingoittaa unionin taloudellisia etuja.” Direktiivin sanamuodon perusteella jää epäselväksi, tarkoitetaanko sekä 3 että 4 artiklassa varojen väärinkäytöllä varsinaisen käyttämisen ohella varojen ”sitomista” tai ”osoittamista” väärin käyttötarkoitukseen. Mikäli näin olisi, rikoslain 29 luvun 7 § ei näyttäisi nykyisellään kattavan näitä tunnusmerkkejä. Sitomisessa ja osoittamisessa ei ole vielä kysymys avustuksen käyttämisestä eikä toisaalta avustuksen väärinkäytön yritystä esitetä rangaistavaksi. Kun tiettyyn käyttötarkoitukseen myönnetty avustus tai tuki maksetaan, varat yleensä sekoittuvat edunsaajan muihin varoihin. Edunsaajan on yleensä myöhemmin annettava raportti tai selvitys varojen käytöstä. Tuensaantiin ei välttämättä sisälly velvollisuutta pitää tukirahoja eri tilillä tai muuten erillään tuensaajan muista varoista. Tuen käyttötarkoituksen täsmällisyys saattaa vaihdella. Starttirahan tai aluetuen saamiseen ei välttämättä liity sellaista käyttötarkoitussidonnaisuutta kuin tiettyyn investointiin saatuun tukeen. Rikoslain 29 luvun 7 §:n säätämiseen johtaneessa hallituksen esityksessä (HE 66/1988 vp, s 68) onkin todettu, että ”avustuksen väärinkäyttö koskisi avustuspetoksen tavoin ainoastaan 9 §:ssä määriteltyjä avustuksia ja niitäkin vain, jos ne on myönnetty johonkin erityiseen käyttötarkoitukseen.”

Oikeusasiamies arvioi, että mikäli edunsaaja vasta avustusrahat saatuaan päättää käyttää ne muuhun tarkoitukseen kuin siihen, mihin ne on myönnetty, kysymys voi olla rikoslain 29 luvun 7 §:ssä tarkoitettusta avustuksen väärinkäytöstä. Jos tukirahoja

ei pidetä erillään tuensaajan muista varoista, varojen käyttö oikeaan tarkoitukseen osoitetaan myöhemmin tehtävällä raportilla tai tilityksellä. Olennaista on, että tuensaaja pystyy osoittamaan, että avustusta vastaava määrä varoja on käytetty siihen tarkoitukseen, johon avustus tai tuki oli myönnetty. Sekoittuessaan edunsaajan varoihin saattaa näyttää siltä, että varat ensin käytetään edunsaajan muihin menoihin ja vasta myöhemmin niiden tilalle tulleet varat avustuksen käyttötarkoitukseen. Tällaista tilannetta ei tulisi edelleenkään arvioida rikoksena. Ei myöskään sitä, jos ennakoimatonta syistä edunsaajan taloudellinen tilanne huononeekin niin, ettei rahaa enää myöhemmin löydykään siihen tarkoitukseen, johon avustus oli myönnetty. Direktiivin johdannon kohdassa 11 todetulla tahallisuuden arvioinnin lähtökohdalla (teon tai laiminlyönnin tahallisuus voidaan todeta objektiivisten tosiseikkojen perusteella) ei tällaisissa tilanteissa tulisi olla vaikutusta normaaliin todistustaakan jakoon.

Oikeusasiamies huomauttaa, että direktiivin 3 artiklan 2 kohdan a) alakohdassa mainitaan tekemuotona myös laiminlyönti. Mikäli direktiiviä on tulkittava niin, että myös avustuksen käyttämättä jättämisen (esim. tilanne, jossa avustusrahat jäävät tuensaajan tilille eikä niihin kosketa lainkaan) tulee olla rangaistavaa, rikoslain 29 luvun 7 § tai muutenkin kriminalisoinnit eivät välttämättä kata tällaista laiminlyöntiä. Laiminlyöntiä, eli avustuksen käyttämättä jättämistä, ei voida luontevasti pitää käyttämisenä. Direktiivin 5 artiklan ja 3 artiklan 2 kohdan a) alakohdan iii) alakohdan perusteella rangaistavaa tulisi olla muiden kuin hankintoihin liittyvien menojen osalta yrittää unionin talousarvion tai unionin hoidossa oleviin tai sen puolesta hoidettuihin talousarvioihin sisältyvien varojen tai omaisuuden väärinkäyttöä muihin tarkoituksiin kuin mihin ne on alun perin myönnetty, tai vastaavaa toimintaa koskevan laiminlyönnin yritys. Rikoslain 29 luvun 7 § ei näyttäisi kattavan tällaista laiminlyönnin yritystä. Epäselväksi jää, mitä tällainen laiminlyönti käytännössä voisi pitää sisällään. Oikeusasiamiehen mukaan kattavuuden tavoittelussaan direktiivi näyttää menevän paikoitellen niin pitkälle, että jo pelkästään soveltamisesimerkkien keksiminen on haastavaa.

Helsingin käräjäoikeus toteaa, että direktiivi näyttäisi joissakin kohdissa sanamuotonsa perusteella poikkeavan kansallisesta sääntelystä rikosoikeudellista rangaistavuutta laajentavaan suuntaan. Työryhmämietinnössä on kuitenkin katsottu eräissä kohdissa, että näiltä osin kotimaisen lainsäädännön tarkentamiseen ei ole tarvetta. Helsingin käräjäoikeus esittää, että jatkovalmistelussa arvioidaan tarkemmin, edellyttäväkö direktiivi kyseisten lainkohtien tarkentamista. Käräjäoikeus katsoo, että direktiivin täytäntöönpanossa ei pidä käyttää rikoslaissa niin kutsuttua sekatekniikkaa, jossa ehdotettuja muutoksia toteutetaan direktiiviin viittausten kautta. Lisäksi käräjäoikeus kiinnittää huomiota taloudellisten vaikutusten arvioinnin osalta siihen, että uuden sääntelyn johdosta on mahdollista, että Suomeen tulee käsiteltäväksi laajoja juttuja. Niiden käsitteilyyn on voitava osoittaa nopeastikin riittävät resurssit.

Itä-Suomen hovioikeus toteaa, että mietinnössä on käyty yksityiskohtaisesti läpi unionipetosdirektiivin täytäntöönpanon edellyttämät lainsäädäntömuutokset ja niiden aiheuttamat vaikutukset. Hovioikeus hyväksyy lausunnossa esitetyt perustelut, johtopäätökset ja ehdotukset muutoksista lainsäädäntöön.

Keskusrikospoliisi katsoo ehdotettujen muutosten käytännössä täyttävän direktiivin mukaiset vaatimukset kattavasti.

Maa- ja metsätalousministeriö kiittää mahdollisuudesta lausua unionipetosdirektiivin täytäntöönpanoa valmistelleen työryhmän mietinnöstä ja toteaa, että sillä ei ole lausuttavaa asiassa.

Maaseutuvirastolla ei ole lausuttavaa mietinnöstä.

Oikeuskanslerinvirasto toteaa, että 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 yritys 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 tekemuoto (työryhmämietintö s. 71). Myös oikeushenkilön rangaistusvastuuta edellytetään laajennettavaksi.

Oikeuskanslerinviraston mukaan rikosoikeuden laillisuusperiaatteen edellyttämä tarkarajaisuus ja ennakoitavuus huomioon ottaen olisi perusteltua, että jatkovalmistelussa tarkemmin arvioidaan, edellyttävätkö muun ohella edellä mainitut esimerkit myös kyseisten kansallisten lainkohtien tarkentamista. Sama koskee myös direktiivi- viittauksin toteutettaviksi ehdotettuja lakiuudistuksia. Vaikka niin kutsuttu sekatekniikka 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. Jatkovalmistel-

lussa 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 tulkinta-erimielisyydet tulisivat pohdittavaksi tarkemmin jo lainvalmisteluvaiheessa eivätkä esimerkiksi mahdollisissa myöhemmissä tuomioistuinprosesseissa.

Oikeuskanslerinvirasto huomauttaa perustuslakivaliokunnan korostaneen, 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. Kriminalisointisäännös 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.

Oikeuskanslerinvirasto toteaa, että 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 muita 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. Oikeuskanslerinvirasto toteaa, että 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.

Oikeuspoliittinen yhdistys Demla ry toteaa, että yleisellä tasolla muistio on perusteellisesti ja taiten laadittu, ja muodostaa hyvän pohjan unionipetosdirektiivin implementoinnille. Muistion perusteella kansallinen lainsäädäntö vastaa jo varsin pitkälle direktiivin asettamia velvoitteita, ja menee lukuisissa kohdissa direktiivin vaatimaa minimitasoa pidemmälle. Direktiivi edellyttää suurelta osin vain teknisluontoisia säännösmuutoksia. Vaikka muistiossa luodaankin luvussa 2.2. katsaus kansainväliseen kehitykseen, varsinainen oikeusvertaileva osuus näyttäisi puuttuvan. Tämä on yhdistyksen mukaan valitettavaa sekä tutkimuksellisista että sisällöllisistä syistä. Oikeusvertai-

lun puuttuminen on myös varsin odottamatonta ottaen huomioon lainsäädäntötyön kehitys ja itse muistion kohde. Siksi olisikin tarpeen, että ennen eduskuntakäsittelyä muistiota täydennettäisiin tältä osin.

Demla ry toteaa, että mietinnön sivuilla 46–48 käsitellään virkamiehen tai kansanedustajan lahjontaa sekä virkamiehen tai kansanedustajan lahjuksen ottamista. Yhdistyksen mukaan muistiossa eri tilanteita analysoidaan hyvin, mutta erittäin esityöveikaisesti, ja tästä syystä analyysi jää hieman ajastaan jälkeen. Muistiossa lahjontaa lähestytään hyvin perinteisesti aineellisena tai materiaalisena lahjontana (jonka röhkein muoto näyttäisi olevan käteisen rahan tarjoaminen ja vastaanottaminen), vaikka nykyaikana lahjonta voi olla yhteydessä tietoyhteiskunnan palveluihin ja niiden hyväksikäyttöön. Lahjonta voidaan toteuttaa esimerkiksi siten, että lahjuksen antaja – tässä tapauksessa internetyritys – tarjoaa virkamiehelle tai kansanedustajalle ansaitsematonta näkyvyyttä sosiaalisessa mediassa tai internetin hakukoneissa. Tämä puolestaan näkyy esimerkiksi tehokkaampana vaalikampanjointina siten, että kilpailevien ehdokkaiden näkyvyys hakukoneissa ja sosiaalisen median syötteissä heikkenee tai väistyy ilman hyväksyttävää syytä. Tämä muodostaa ongelman ja uhan kahdesta syystä. Ensinnäkin kansanedustajien poliittinen tulevaisuus on nykyään täysin riippuvainen tietoverkoista, hakukoneista ja sosiaalisesta mediasta. Internetissä kilpailu yleisön ja äänestäjien huomiosta on kovaa, sillä poliitikot joutuvat toistensa lisäksi kilpailemaan myös muuta internetin sisältöä vastaan käyttäjien ja äänestäjien huomiosta. Perinteisten tiedotusvälineiden aikakaudella tällaista kilpailua ei ollut. Kilpailutilanne tekee pienenkin ansaitsemattoman avun vastaanottamisesta houkuttelevaa. Toisekseen tällainen lahjonta voidaan toteuttaa algoritmien ja tekoälyn avulla, jotka edustavat uusia tekotapoja. Rikosoikeudellisen legaliteettiperiaatteen vuoksi nämä tekotavat olisi syytä ottaa huomioon tunnusmerkistöjä tarkistettaessa. Niiden lisääminen säännöksiin on tarpeen.

Poliisihallitus toteaa, ettei sillä ole huomautettavaa työryhmän mietintöön.

Professori emeritus Pekka Viljasen mukaan direktiivin artikkelit ovat monin osin vaikeaselkoisia. Viljanen katsoo, että työryhmä on tehnyt perusteellista työtä sen selvittämiseksi, edellyttävätkö direktiivin artikkelit ja jos edellyttävät, niin missä määrin, muutoksia voimassa olevaan lainsäädäntöön. Useimmissa tapauksissa selvityksen tuloksena on ollut kieltävä vastaus. Viljanen pitää tätä hyvänä, sillä kansainvälisiin velvoitteisiin perustuvat lainmuutokset heikentävät säännönmukaisesti lainsäädännön tasoa tehdessään siitä entistä vaikeaselkoisempaa ja monista vaikeasti havaittavista rajoitavista ehdoista riippuvaista. Työryhmän omaksuma linja, jonka mukaan direktiivin johdosta lainsäädäntöömme tehdään vain aivan välttämättömät muutokset, on oikea. Muutosehdotukset ovat siten jääneet suhteellisen harvalukuisiksi. Direktiivi on vähimmäissääntelyä, joten direktiivin edellyttämää vähimmäistasoa pidemmälle menevä

sääntely olemassa olevassa kansallisessa lainsäädännössä ei aiheuta muutostarpeita, kuten mietinnössä on todettu. Työryhmän ehdotukset perusteluineen ovat pääosin asianmukaisia.

Viljanen huomauttaa mietinnössä selviteltyyn, 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.”

Viljanen toteaa, että 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. Viljanen katsoo työryhmän päättelyn menevän 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. Viljanen katsoo, että työryhmän näkemys ei ole täysin oikea lahjusrikosten osalta. Viljanen mukaan on päinvastoin selvää, että lahjus voi liittyä mihin tahansa virkamiehen toimintaan palvelussuhteessaan, ei yksinomaan julkisen vallan käyttöä sisältävään toimintaan. Näyttää siten 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. Kun otetaan lisäksi huomioon ne edellytykset, joiden täytyessä oikeushenkilön rangaistusvastuu direktiivin 6 artiklan mukaan olisi näihin rikostyyppeihin ulotettava, oltaneen säännönmukaisesti tilanteessa, jossa on kyse julkisen vallan käyttämisestä. Siksi näyttää siltä, että direktiivi on sisäisesti ristiriitainen. Viljanen päätyy näin ollen lopulta työryhmän esittämälle kannalle, jonka mukaan oikeushenkilön rangaistusvastuuta ei ole direktiivin vuoksi tarpeen ulottaa RL 40 luvun lahjusrikossäännöksiin.

Professori Sakari Melander toteaa, että 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 omaksuma lähestymistapa rikoslain voimassa oleviin säännöksiin kohdistuviin direktiivin aiheuttamiin muutostarpeisiin on melko minimalistinen, mutta samalla perusteltu. Yksittäisen unioni-instrumentin voimaansaattamisen seurauksena ei ole perusteltua lähteä toteuttamaan alaltaan ja vaikutukseltaan laaja-alaisempia rikosoikeudelliseen lainsäädäntöön kohdistuvia muutoksia. Työryhmän mietinnössä omaksuttu lähestymistapa on Melanderin mukaan myös vastaava kuin aikaisempien aineellisen rikosoikeuden lähentämistä koskevien puitepäätösten ja direktiivien kansallisessa täytäntöönpanossa omaksuttu.

Melanderin mukaan toisaalta voidaan huomauttaa, että unionipetosdirektiivi on unionin rikosoikeudellisena sääntelyinstrumenttina varsin monimutkainen eikä 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 §), veropeetos (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 §).

Melander toteaa tämän merkitsevän sitä, että direktiivin tulkintavaikutuksen alan selvittäminen muodostuu lainsoveltamistoiminnassa haasteelliseksi. Lähtökohtaisesti tarkoituksenmukaisempi rikosoikeudellisen direktiivin 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. Tietynlaisena ongelmana voidaan Melanderin mukaan kuitenkin pitää sitä, että direktiivin sisältämät kriminalisointivelvoitteet ulottavat tulkintavaikutuksen kannalta merkittävän vaikutuksensa varsin laajalle rikoslain sisältämiin eri rikossäännöksiin.

Melanderin mukaan on myös huomattava, että työryhmämietinnössä omaksutun kaltaisen – 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. Tästä näkökulmasta saattaisi olla myös perusteltua vähintään tulevaisuudessa arvioida, onko EU:n aineellisen rikosoikeuden lähentämistä koskevien direktiivien implementointitapaa syytä jossain määrin arvioida uudelleen.

Sisäministeriön poliisiosasto kertoo osallistuneensa mietinnön valmisteluun ja työryhmässä esitetyt näkemykset on otettu huomioon mietinnössä. Ehdotetut muutokset koskevat vain vähäisissä määrin rangaistavan toiminnan alaan liittyviä muutoksia. Kysymys on ennen kaikkea Suomen rikosoikeuden soveltamisalan laajentamisesta, oikeushenkilön rangaistusvastuun laajentamisesta ja suhteellisen pienistä muutoksista rangaistavaa toimintaa kuvaaviin tunnusmerkistöihin ja käytettävissä oleviin rangaistustasoihin. Työryhmä on mietinnössään huolellisesti käynyt läpi unionipetosdirektiivin edellyttämiä lainsäädäntömuutoksia ja poliisiosasto pitää esitystä kannatettavana. Poliisitoimeen ehdotetuilla muutoksilla ei tule olemaan olennaista vaikutusta.

Suomen Poliisijärjestöjen Liitto ry ei katso aiheelliseksi lausua unionipetosdirektiivin täytäntöönpanoa valmistelleen työryhmän mietinnöstä.

Suomen tuomariliitto ry viittaa Helsingin käräjäoikeuden ja oikeuskanslerinviraston lausuntoihin. Tuomariliitto vastustaa niin sanottua sekatekniikkaa lainsäätelyssä. Tuomariliitto esittää, että jatkovalmistelussa arvioidaan tarkemmin, edellyttäväkö direktiivi rikoslain tarkentamista laajemmalti, kuin mitä työryhmä on esittänyt. Lisäksi Tuomariliitto kiinnittää huomiota taloudellisten vaikutusten arviointiin. Ensinnäkin oikeushenkilön rangaistusvastuun laajentumisen johdosta on selvää, että poliisien työmäärä

esitutkinnassa lisääntyy. Toisekseen on hyvin todennäköistä, että uudistuksen johdosta Suomeen tulee tutkittavaksi ja käsiteltäväksi isoja kansallisia ja kansainvälisiä liittyviä omaavia kokonaisuuksia, joihin pitää olla riittävät resurssit nopeasti.

Tulli kertoo olleensa kuultavana asiaa valmisteltaessa, eikä mietintöön liity merkittäviä Tullin näkökulmasta ongelmallisia tulkintoja. Asia on kuitenkin Tullin rikostorjuntatehtävän kannalta tärkeä, koska tavaran liikuttamisella tai näennäisellä liikuttamisella jäsenvaltioiden rajojen yli on suuri merkitys toiminnassa, jolla pyritään saamaan laitonta hyötyä Euroopan Unionin kustannuksella. Unionipetoksiksi katsottavista rikoksista niitä, joiden paljastamiseen ja estämiseen tähtäävät toimenpiteet sekä syyteharkintaan johtavan esitutinnan suorittaminen usein kuuluvat Tullin vastuualueelle, ovat vero- ja avustuspetokset. Työryhmän lähtökohta, että nykyinen säädäntömme vastaa pääosin hyvin direktiivin vaatimuksia, on Tullin käsityksen mukaan oikea. Oikeushenkilön vastuun laajeneminen väärinkäytöksissä on keskeisiä säädäntöön ehdotettuja muutoksia. Tunnusmerkistöjen kannalta oleellista on tekojen seurausten kokonaisarvio.

Työ- ja elinkeinoministeriö yhtyy työryhmän näkemyksiin ja pitää työryhmän mietinnössä esittämiä lähtökohtia direktiivin täytäntöönpanolle perusteltuina. Ministeriö toteaa, että työryhmän ehdotukset on hyvin perusteltu.

Valtakunnansyyttäjänvirasto korostaa heiltä osallistutun työryhmän työhön ja että mietintö on yksimielinen. Valtakunnansyyttäjänvirastolla ei ole esittää asiassa lisäkommentteja.

Valtiovarainministeriö pitää mietintöä kattavana ja hyvin perusteltuna ja toteaa, että ehdotettavat rikoslakiin tehtävät muutokset ovat kannatettavia. Mietinnöstä ilmenee, ettei lainsäädäntöehdotuksista ole suoraan johdettavissa taloudellisia vaikutuksia niin, että viranomaisille voitaisiin osoittaa aiheutuvan direktiivin täytäntöönpanosta lisäkustannuksia. Ministeriö pitää kuitenkin tärkeänä, että mikäli lisäkustannuksia myöhemmin ilmenisi, kustannukset on katettava valtiontalouden kehyspäästösten ja valtion talousarvioiden mukaisten määrärahojen ja henkilötyövuosimäärien puitteissa, mikä on myös todettava muutosten valmisteluun liittyvissä säädösesityksissä.

Verohallinto toteaa, että direktiivin 2 artiklan d) alakohdan iii) alakohdan mukaan unionin taloudellisiin etuihin vaikuttavina petoksina pidetään kaikkia rajat ylittävissä petollisissa menettelyissä tehtyjä tekoja tai laiminlyöntejä, jotka koskevat paikkaansa pitävien arvonlisäveroon liittyvien ilmoitusten esittämistä maksamatta jättämisen vilpilliseksi peittämiseksi tai arvonlisäveron palautuksiin johtavien oikeuksien laittomaksi luomiseksi. Työryhmä on muistiossaan käsitellyt tätä monimutkaisin sanamuodoin säädettyä artiklan alakohdan melko suppeasti. Direktiivin tavoitteet, eli minkälaisiin rikollisiin järjestelyihin on haluttu puuttua, eivät aukea direktiivistä itsestään eivätkä sen

johdannosta. Verohallinnon käsityksen mukaan on vaikea kuvitella tilannetta, jossa Suomessa verovelvollinen toimija pystyisi vilpillisesti peittelemään maksamatta jättämistä Suomen Verohallinnolta. Sitä vastoin rajat ylittävissä tapauksissa voisi olla mahdollista erehdyttää esimerkiksi toisen valtion veroviranomaista sinänsä paikkaansa pitävillä arvonlisäveroon liittyviä ilmoituksia maksamatta jättämisen peittelemiseksi tai oikeuksien laittomaksi luomiseksi.

Verohallinto huomauttaa, että mietinnön sivulla 39 esitetään seuraavaa: ”Käytännössä riskiä siitä, että paikkansa pitävien arvonlisäveroon liittyvien ilmoitusten esittämisellä saataisiin aikaan mainittu tunnusmerkistössä edellytetty vaikutus, voidaan Suomessa pitää varsin pienenä.” ALV-petostorjunnan osalta on kuitenkin syytä huomata, että toimintatapa ”ilmoittaa, mutta ei maksa” on hyvinkin yleinen ilmiö. Näin ollen asiaan tulee suhtautua asianmukaisella vakavuudella, varsinkin kun huomioi direktiivin tietynasteisen tulkinnanvaraisuuden muun muassa siltä osin, kattavatko rikoslain säännökset kaikki ao. direktiivinkohdassa tarkoitettut tilanteet. Työryhmän päätelmä on, että direktiivissä tarkoitettut tilanteet voivat olla rangaistavia veropetoksina (petollinen menettely rikoslain 29 luvun 1 §:n tunnusmerkistössä) tai petosrikoksina (rikoslaki 36 luku 1 §). Direktiivillä ei tavoitella sitä, että maksamatta jättäminen tulisi kriminalisoida vaan kriminalisoinnin tulisi koskea maksamatta jättämisen vilpillistä peittelyä tai palautuksiin johtavien oikeuksien laitonta luomista. Tässä mielessä rikoslain 29 luvun 1 §:ssä säädetty veropetoksen tunnusmerkistö voi täyttyä, vaikka maksamatta jättäminen ei kuulu veropetoksen tunnusmerkistöön. Verohallinnon näkemyksen mukaan työryhmän päättelyn lopputuloksesta jää epävarmuus siitä, onko artiklan alakohta tulkittu oikein vai jääkö jokin vakava ja oleellinen osa kansainvälisen talousrikollisuuden tekotavoista rangaistusvastuun ulkopuolelle. On kuitenkin verohallinnon mukaan hyvä, että alakohtaa on yritetty avata eikä ehdotettu yksinkertaisinta ratkaisua eli alakohtan implementoimista sellaisenaan. Rikoslakiin ei pidä ehdottaa tunnusmerkistöä, jota lainsäätäjä ei itsekään ymmärrä. Lisäksi on vaikeaa muotoilla tunnusmerkistö, joka kohdistuu selvästi ja yksinomaan samaan tavoitteeseen kuin direktiivi eli rajat ylittäviin vakaviin arvonlisäveropetoksiin.

Vihreä eduskuntaryhmä toteaa, että unionin taloudellisiin etuihin kohdistuvien petosten rikosoikeudellisen sääntelyn lähentäminen on kannatettavaa sen edesauttaessa jäsenvaltioiden viranomaisten mahdollisuuksia estää ja selvittää rajat ylittäviä rikoksia. Tällä on merkitystä myös lähivuosina toimintansa aloittavan Euroopan syyttäjävirston (EPPO:n) työn kannalta. Työryhmä on tehnyt perusteellista työtä ja esitys on yksimielinen. Vihreällä eduskuntaryhmällä ei ole tässä vaiheessa huomautettavaa työryhmän esittämiin ratkaisuihin.

3.2 Huomiot työryhmän lainmuutosehdotuksista

3.2.1 Rikoslain 1 luvun 11 §

Keskusrikospoliisi pitää hyvänä kaksoisrangaistavuuden vaatimuksen poistamista direktiivin mukaisissa rikoksissa, koska se mahdollistaa nykyistä paremmin rikosvastuun toteuttamisen ja nopeuttaa rikostutkintaa. Muutettavaksi ehdotetussa rikoslain kohdassa luetellaan ne rikoslain säännökset, joita vaatimuksen poistaminen koskee, mikäli kyseessä on unionin taloudellisiin etuihin vaikuttava petos tai muu unionin taloudellisiin etuihin liittyvä rikos. Nämä määritellään viittauksella direktiiviin. Keskusrikospoliisi pitää säännöstä kuitenkin epäselvänä lain soveltamisen näkökulmasta.

Suomen Asianajajaliitto pitää esitettyjä ehdotuksia perusteltuina.

3.2.2 Rikoslain 29 luvun 7 a §

Eduskunnan oikeusasiamies toteaa, että esitysluonnoksessa rikoslain 29 lukuun ehdotetaan direktiivin velvoitteiden johdosta lisättäväksi uusi 7 a § törkeästä avustuksen väärinkäytöstä. Avustuksen väärinkäytön törkeäksi kvalifioivana perusteena olisi se, että avustuksen väärinkäytössä rikoksen kohteena oleva avustuksen määrä on erittäin suuri. Avustuksen väärinkäytössä rikoksen kohteena olevan avustuksen määrän ollessa 100.000 euroa tai enemmän voitaisiin työryhmän laatimien perustelujen mukaan normaalisti olettaa, että kysymys olisi erittäin suuresta arvosta. Työryhmän esitysluonnoksen perusteluissa mainittu rahamäärä olisi selvästi suurempi kuin se määrä, jota pidetään oikeuskäytännössä huomattavana hyötynä törkeän veropetoksen (rikoslaki 29 luku 2 §), törkeän työeläkevakuutusmaksupetoksen (29 luku 4 b §), törkeän avustuspetoksen (29 luku 6 §), törkeän kiskonnan (36 luku 7 §), törkeän velallisen epärehellisyys (39 luku 1 a §) ja törkeän velallisen petoksen (39 luku 3 §) kohdalla. Viimeksi mainittua säännöstä koskevassa hallituksen esityksessä on todettu (HE 66/1988 vp s. 165), että huomattava hyöty on avoin, arvostusta edellyttävä tunnusmerkki ja että johtoa sen tulkinnalle voidaan saada muiden omaisuusrikosten törkeämpää tekemuotoa koskevien säännösten soveltamisesta. Tämä lausuma viittaa korkeimman oikeuden (KKO 2015:52, kohta 10) mukaan siihen, että lakia säädettäessä tarkoituksena on ollut se, että huomattavan hyödyn tunnusmerkin tulkinnan tulisi olla pitkälle samanlainen eri rikosten kohdalla. Törkeän varkauden (28 luku 2 §) tunnusmerkistössä käytetään ilmaisua ”erittäin arvokas omaisuus”. Senkin osalta raja on oikeuskäytännössä huomattavasti 100.000 euroa alemmalla tasolla. Oikeusasiamiehellä ei ole luonnosteltuun törkeän avustuksen väärinkäytön tunnusmerkistöön siinänsä huomautettavaa. Oikeusasiamies toteaa, että esityölausumissa voitaisiin asian

jatkovalmistelussa rahamäärien osalta tukeutua muita rikoksia koskevaan oikeuskäytäntöön ja arvioida, riittäisikö 100.000 euroa pienempikin määrä tunnusmerkistön täyttymiseen.

Keskusrikospoliisi katsoo, että ehdotettu avustuksen väärinkäytöstä säädetty törkeä tekemuoto tilanteissa, joissa rikoksen kohteena olevan avustuksen määrä on erittäin suuri ja avustuksen väärinkäyttö on myös kokonaisuutena arvostellen törkeä, on erittäin kannatettava lisäys. Muutos on tarpeellinen ja johdonmukainen, sillä tällä hetkellä avustuspetoksesta on rikoslaisissa säädetty törkeä tekemuoto, mutta määrältään yhtä suuri tai suurempi avustuksen väärinkäyttö rangaistaan voimassaolevan rikoslain mukaisesti tavallisena tekemuotona.

Professori Sakari Melander toteaa, että ehdotettu avustuksen väärinkäyttörikoksen törkeä tekemuoto on seurausta direktiivin luonnollisille henkilöille määrättäviä seuraamuksia koskevasta 7(3) artiklasta, joka edellyttää direktiivin 3 ja 4 artiklassa tarkoitettuja teoista vähintään neljän vuoden enimmäisrangaistusta, jos rikoksista 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. Melanderin mukaan mietinnössä esitettyihin perusteluihin voidaan tältä osin yhtyä, vaikkei säännökselle välttämättä erityisen suurta käytännön tarvetta olisi.

Suomen Asianajajaliitto toteaa, että säännöksen kirjoitusasu noudattelee rikoslain kokonaisuudistuksessa omaksuttua törkeän tekemuodon kirjoitustapaa vastaavan tyyppisissä rikoksissa. Asianajajaliitto pitää esitettyä ehdotusta perusteltuna.

3.2.3 Rikoslain 29 luvun 10 §

Eduskunnan oikeusasiamiehen näkemyksen mukaan tuntuu jossain määrin keinotekoiselta, että oikeushenkilön rangaistusvastuu tulisi kysymykseen vain sellaisten veropetosten ja törkeiden veropetosten kohdalla, joiden kohteena on arvonlisävero. Käytännössä samassa verorikosjutussa on yleensä kysymys useista verolajeista. Oikeusasiamiehen mukaan on vaikea löytää perusteita sille, miksi arvonlisäveron tulisi oikeushenkilön rangaistusvastuun osalta olla erityisasemassa muihin veroihin nähden.

Keskusrikospoliisi pitää oikeushenkilön rangaistusvastuusta säädetyn soveltamista arvonlisäveroon kohdistuvaan veropetokseen ja törkeään veropetokseen tarkoituksenmukaisena ja muutosta rikoshyödyn poisottamisen kannalta hyödyllisenä. Arvonlisäveroon kohdistuvien petosten osalta direktiiviä sovelletaan kuitenkin ainoastaan,

kun direktiivissä määritellyt teot tai laiminlyönnit ovat yhteydessä kahden tai useamman jäsenvaltion alueeseen ja jos rikoksista aiheutuva kokonaisvahinko on vähintään 10 miljoonaa euroa. Keskusrikospoliisi pitää soveltamisen rajaa korkeana. Raja asettaa unionipetokset tutkinnallisesti haasteelliseen toimintaympäristöön. Muihin unionin varoihin kohdistuviin tai liittyviin rikoksiin on määritelty merkittäväksi vahingoksi yli 100 000 euroa, joka ei esimerkiksi petosrikosten kohdalla ole poikkeuksellisen korkea vahinkomäärä.

Professori Sakari Melander toteaa, että mietinnössäkkin esitetyn mukaisesti oikeushenkilön rangaistusvastuuta ei ole Suomessa katsottu tarkoituksenmukaiseksi ulottaa verorikoksiin. Perinteisesti on katsottu, että verorikoksissa perinteinen rangaistusvastuu, rikosperusteinen vahingonkorvaus sekä hallinnolliset veroseuraamukset muodostavat niin tuntuvan 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 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. Melanderin mukaan työryhmän mietinnössä omaksuttu ratkaisu ulottaa oikeushenkilön rangaistusvastuu koskemaan vain arvonlisäveroon kohdistuvia veropetoksia on näin perusteltu.

Suomen Asianajajaliitto toteaa, että ehdotettu lisäys arvonlisäveroa koskevien veropetosten osalta on perusteltu direktiivin velvoitteiden täyttämiseksi mietinnössä esitetyllä tavalla.

Verohallinto toteaa, että muutos ei vaikuttaisi Verohallinnon rikosilmoitusten sisältöön, koska rikosilmoituksissa ei kohdisteta rangaistusvaatimusta tiettyihin henkilöihin tai oikeushenkilöihin. Oikeushenkilön rangaistusvastuu toteutuu syyttäjän toimenpiteillä. Verohallinto yhtyy työryhmän käsitykseen muutoksen vaikutuksesta: perinteisen rangaistusvastuun, rikosperusteisen vahingonkorvausvastuun ja hallinnollisten vero- ja veronkorotusten muodostama seuraamuskokonaisuus on nykyisinkin kohtuullisen riittävä. Näiden lisäksi verolainsäädännössä on uusia säännöksiä rikosperusteisesta veron oikaisusta. Verotusmenettelylain 56 a §:n (772/2016) ja oma-aloitteisten verojen verotusmenettelystä annetun lain (768/2016) 47 §:n nojalla, joita sovelletaan verovuodesta 2017 alkaen, voidaan oikeushenkilölle rikostapauksissa määrätä vero, vaikka verotusoikeus olisi vanhentunut. Veron oikaisun edellytyksenä on syytteen nostami-

nen, ja oikaisu on tehtävä vuoden kuluessa syytteen nostamisesta. Samoin kuin yhteisösakko, verotuspäätös edellyttäisi käytännössä sitä, että saatavaa voidaan saada perittyä oikeushenkilöltä.

3.2.4 Rikoslain 36 luvun 9 §

Eduskunnan oikeusasiamies katsoo, että vaikka työryhmän direktiivin implementoinnissa omaksuma lähtökohta siitä, että kansalliseen lakiin tehdään vain välttämättömät muutokset, on sinänsä perusteltu, olisi asian jatkovalmistelussa silti syytä harkita, voitaisiinko oikeushenkilön rangaistusvastuu ulottaa petokseen tai törkeään petokseen ilman luonnosteltuja rajauksia. Autoteollisuuteen liittyvät esimerkit ovat osoittaneet, että kaikkein suunnitelmallisimmat petokset liittyvät yritysten toimintaan. Oikeushenkilön rangaistusvastuun taustalla on osaltaan ajatus siitä, että rikoksissa, joissa vastuu toimenpiteistä on usein monella eri taholla organisaatiossa, vastuu kuitenkin käytännössä usein kohdistuu alemman tason esimiehiin, vaikka heillä ei todellisuudessa ole ollut parhaita mahdollisuuksia puuttua valittuihin toimintatapoihin tai vaikuttaa resursseihin, joilla rikoksia voitaisiin estää. Rajoittamatonta mahdollisuutta yhteisöskakon tuomitsemiseen vakavien petosten osalta voidaan yleisellä tasollakin pitää oikeaan tahtoon kohdistuvana ja tehokkaana sanktiona.

Keskusrikospoliisi pitää muutosta tarpeellisena direktiivin 6 artiklan edellyttämän oikeushenkilön rangaistusvastuun toteuttamisen kannalta.

Professori Sakari Melander toteaa, että 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 voida pitää rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen kannalta erityisen suotavana, koska rangaistavan käyttäytymisen alan – tässä oikeushenkilön rangaistusvastuun aineellisen alan – selvittäminen tällöin tosiasiallisesti edellyttää tutustumista direktiivin – tässä tapauksessa vaikeaselkoisen sellaisen – tekstiin. Tästä huolimatta työryhmämietinnössä omaksuttu sääntelyratkaisu on kuitenkin Melanderin mukaan perusteltu, koska rangaistavan käyttäytymisen alan perusteeton laajentaminen olisi edellä sanottua epätarkoituksenmukaisempi vaihtoehto.

Suomen asianajajaliitto toteaa, että voimassa olevan rikoslain 36 luvun 9 §:n mukaan oikeushenkilön rangaistusvastuuta sovelletaan vain ns. tietojenkäsittelypetoksissa, eli 36 luvun 1 §:n 2 momentin tarkoittamissa tilanteissa. Nykyisen lainsäädännön mukaan petokset, joissa tekotapana ei ole tietojärjestelmien vääristely, jäävät oikeushenkilön rangaistusvastuun ulkopuolelle. Asianajajaliitto kiinnittää huomiota siihen, että

ehdotettu muutos tuo petokset yleisesti oikeushenkilön rangaistusvastuun piiriin silloin, jos teko on direktiivin mukainen EU:n taloudellisiin etuihin vaikuttava petos. Asianajajaliitto pitää ehdotusta perusteltuna.

3.2.5 Rikoslain 40 luvun 7 §

Eduskunnan oikeusasiamies katsoo, että ehdotus on haasteellinen laillisuusperiaatteen kannalta. Perustuslain 8 §:ssä vahvistettu laillisuusperiaate sisältää vaatimuksen kriminalisointien täsmällisyydestä ja laillisen ja laittoman toiminnan välisen rajan ennakoitavuudesta (PeVL 16/2013 vp, PeVL 6/2014 vp ja PeVL 56/2014 vp). Rikoslain 3 luvun 1 §:n esitöiden mukaan rikosoikeudellinen laillisuusperiaate tarkoittaa muun muassa sitä, ettei tuomioistuin rangaistussäännöstä soveltaessaan saa mennä lain kirjaimen ulkopuolelle eikä täydentää lakia analogiapäätelmään turvautumalla. Tuomioistuin ei saa poiketa lakitekstin yleiskielen mukaisesta tai juridisteknisestä merkityksestä. Laillisuusperiaatteen tavoitteena on taata oikeusturvan ja ennakoitavan laintulkinnan toteutuminen (HE 44/2002 vp s. 29 ja 34). Direktiivin johdanto-osan 9 kappaleen mukaan omaisuuden hallinnoinnilla voitaneen tarkoittaa mitä tahansa omaisuuden liittyvää vastuu- tai valvontatehtävää. Erityisesti se, mitä tarkoitetaan välillisellä hallinnoilla – eli siis välillisellä vastuu- tai valvontatehtävällä – jää kuitenkin vaikeasti ennakoitavaksi. ”Varaaminen” ja ”osoittaminen” ovat tunnusmerkkeinä niin ikään epä määräisiä ja sisällöltään vaikeasti ennakoitavia. Vielä vaikeammaksi asia muuttuu, kun rangaistavaa ei esitysluonnoksen mukaan edes olisi varaaminen tai osoittaminen sellaisenaan vaan ”toimiminen varaamiseksi tai osoittamiseksi”.

Toimintaan, jota ei tarkemmin määritellä, kytkettäisiin siis tarkoitustahallisuuteen viittaava subjektiivinen elementti. Rangaistavaksi voisi siis ilmeisesti tulla mikä tahansa toiminta, jos sen tarkoituksena olisi omaisuuden ”varaaminen” tai ”osoittaminen” väärään käyttötarkoitukseen. Korotettuun tahallisuuteen viittaava rakenne yhdistettynä toiminnan käsitteen avoimuuteen voi mahdollistaa kriminalisoinnille ennakoimattoman laajan soveltamisalan. Työryhmä on katsonut (s. 51) vaikuttavan selvältä, että varojen tai omaisuuden hallinnoinnista vastaavan ”tavallisen” virkamiehen toimiessa varojen sitomiseksi tai maksamiseksi taikka varojen osoittamiseksi tai käyttämiseksi niiden käyttötarkoituksen vastaisesti tavalla, joka vahingoittaa unionin taloudellisia etuja, rikoo tämä samalla säännöksiin tai määräyksiin perustuvan virkavelvollisuutensa. Toisin kuin työryhmä, oikeusasiamies ei pidä tätä aivan selvänä – ja joka tapauksessa asiaa on oikeusasiamiehen mukaan vaikea arvioida ilman esimerkkiä vastuuasemista ja tilanteista, joita rikoslain 40 luvun 7 §:n säännös voisi tältä osin koskea. Korkein oikeus on ratkaisukäytännössään (KKO 1998:41 ja 1999:46) edellyttänyt rikosvastuun perusteena olevilta säännöksiltä ja määräyksiltä huomattavaa täsmällisyyttä. Kriminalisoinnin tarkoituksen ja soveltamisalan hahmottaminen edellyttäisi asian jatkovalmistelussa tuekseen punnittuja esimerkkejä sellaisista käytännön vastuuasemista,

joissa kansanedustaja voisi syyllistyä kysymyksessä olevaan virka-aseman väärinkäyttämiseen. Ilmeisesti tarkoitus on kohdistaa rangaistavuus vain sellaisiin vastuuasemiin, joissa kansanedustaja toimii nimenomaan kansanedustajan roolissa. Pelkätään puolueen tai valtionyhtiön vastuuasemissa kansanedustaja ei siis ilmeisesti voisi syyllistyä virka-aseman väärinkäyttämiseen.

Keskusrikospoliisin näkemyksen mukaan muutos mahdollistaisi epäillyn rikoksen perusteellisen selvittämisen ja kattavan rikosvastuun toteuttamisen ilman henkilön asemasta johtuvia rajoitteita. Säännökselle on ajankohtainen tarve, sillä kyseessä oleva henkilöryhmä on usein tekemisissä unionin asioiden hoitamisen ja varojen hoidon kanssa.

Oikeuspoliittinen yhdistys Demla ry kiinnittää huomiota mietinnön sivuilla 63–66 käsiteltävään julkisen vallan käytön ja oikeushenkilön rangaistusvastuun suhteeseen. Muistiossa todetaan, että kansanedustajat eivät rikoslain 40 luvun valossa rinnastu suoraan julkista valtaa käyttäviin henkilöihin. Sivulla 65 kirjoitetaan: ”Tässä esityksessä ehdotettavassa kansanedustajia koskevassa virka-aseman väärinkäyttämässä rangaistavaa olisi toiminta, jossa kansanedustaja tietyissä hänellä kansanedustajana olevassa omaisuuden hallinnointia koskevassa tehtävässään toimisi omaisuuden oikean käyttötarkoituksen vastaisesti ja siten vahingoittaisi tai yrittäisi vahingoittaa EU:n taloudellisia etuja.” Yhdistyksen mukaan näissä kohdissa korostuu eräs nykyaikainen ongelmatilanne, joka on vaarassa jäädä muistiossa katveeseen. Ensinnäkin julkista budjettivaltaa käyttämällä kansanedustajat voivat käyttää julkista valtaa tavalla, joka vaarantaa unionin taloudelliset edut tai vahingoittaa niitä (esim. valtion ylivelkaannuttaminen ja velkakriisit). Rikosoikeudellisen sanktion uhka voisi tässä tapauksessa luoda tehokkaan yleisestävän vaikutuksen unionia vahingoittavan budjettivalankäytön torjumiseksi. Toisekseen varallisuuden kääntöpuoli on velka. Näin ollen sellainen unionin velkojen ja vastuiden lisääminen, jonka tarkoituksena on vahingoittaa tai yrittää vahingoittaa unionia, tulisi yhdistyksen mukaan kriminalisoida yhtä lailla. Tätä tukee direktiivin 2(1a), jossa unionin taloudellinen etu määritellään hyvin laajaksi.

Professori Pekka Viljanen toteaa, että 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.

Professori Sakari Melanderin mukaan työryhmämietinnön ongelmallisimman ehdotuksen muodostaa rikoslain virka-aseman väärinkäyttämistä koskevan säännöksen ehdotettu laajentaminen, jonka mukaan 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 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (EU) 2017/1371 2 artiklan 1 kohdan a alakohdassa tarkoitettuja unionin taloudellisia etuja.

Melanderin mukaan työryhmän mietinnössä omaksuttu lähtökohta, jonka mukaan direktiivin 4 artiklan 3 kappaleessa tarkoitettua velvoitetta kansanedustajia koskien ei toteutettaisi rikoslain 36 luvun 5 §:n luottamusaseman väärinkäyttöä koskevaa sääntelyä muuttamalla, on 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 Melanderin mukaan lähtökohtaisesti perusteltu. Ehdotettu rikoslain 40 luvun 7 §:n 2 momentti on kuitenkin kielellisesti vaikeaselkoinen ja näin perustuslain 8 §:ssä tarkoitettua rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen kannalta haasteellinen. Momentissa käytetyn ilmaisun ”suoraan tai välillisesti” sisällyttäminen rikossäännökseen ei ongelmitta istu rikoslaisissa vakiintuneesti käytettyyn kieleen, vaikka ilmaisua käytetäänkin tietyissä voimassa olevissa rikossäännöksissä (RL 17:1a, RL 34a:5, RL 34a:5a ja RL 51:1), joiden tausta tosin myös on EU:ssa toteutussa rikosoikeudellisessa yhteistyössä.

Melander arvioi, että 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 tunnusmerkistötekijöitä (esim. vahingoittamista tai sen yrittämistä koskeva edellytys), mutta säännöksen varsinainen teko tapa 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 sähkö-

postin, jossa tietyt hänen hallinnointinsa piiriin kuuluvat varat tai osa niistä tulisi säästää tiettyä niiden käyttötarkoitusta vastaamattomaan tarkoitukseen. Melanderin mukaan säännöstä olisi välttämättä täsmennettävä esimerkiksi siten, että siinä nimenomaisesti määriteltäisiin moitittavia tekotapoja eikä rangaistavaa olisi kaikenlainen ”toimiminen” – vaikka tätä toimimista säännöksen sisältämät muut tunnusmerkistökäsitteet hieman rajoittavatkin.

Suomen Asianajajaliitto pitää esitettyä ehdotusta perusteltuna.

3.2.6 Rikoslain 40 luvun 12 §

Keskusrikospoliisi toteaa ehdotetusta muutoksesta samoin kuin edellä RL 40:7:ää koskien. Muutos mahdollistaisi epäillyn rikoksen perusteellisen selvittämisen ja kattavan rikosvastuun toteuttamisen ilman henkilön asemasta johtuvia rajoitteita. Säännökselle on ajankohtainen tarve, sillä kyseessä oleva henkilöryhmä on usein tekemisissä unionin asioiden hoitamisen ja varojen hoidon kanssa.

Suomen Asianajajaliitto pitää ehdotusta perusteltuna.

3.2.7 Valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain 17 §

Oikeuskanslerinvirasto toteaa, että 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. Sääntämisperusteluun on kuitenkin tarpeen lisätä tarkastusvirastolle ehdotetun tehtävän arviointi suhteessa perustuslain 90 §:ään.

Suomen Asianajajaliitto pitää esitettyjä ehdotuksia perusteltuina.

Tulli kiinnittää huomiota jäsenvaltioiden tiedonantovelvollisuuteen, josta säädetään nyt käsillä olevan direktiivin lisäksi myös tähän voimakkaasti liittyvässä, mietinnön alussa mainitussa Euroopan syyttäjänvirastoa koskevassa neuvoston asetuksessa. Direktiivin tilintarkastusviranomaisista lausuman mukaisesti Valtiontalouden tarkastusvirastolle ehdotetaan tässä mietinnössä säädettäväksi velvollisuus ilmoittaa Euroopan peptostentorjuntavirastolle ja muille toimivaltaisille Euroopan unionin viranomaisille kaikkien tehtäviensä hoitaessaan tietoonsa saamat teot, jotka voidaan luokitella direktiivissä tarkoitetuiksi rikoksiksi. Neuvoston asetuksessa on luonnollisesti säädetty, että Euroopan syyttäjänvirasto tulee olemaan tällainen toimivaltainen viranomainen. Tie-

donantovelvollisuus tulee lisäksi laajenemaan, koska asetus velvoittaa kansalliset viranomaiset ilmoittamaan syyttäjänvirastolle viipymättä kaikesta toiminnasta, joka voisi täyttää sen toimivaltaan kuuluvan rikoksen tunnusmerkistön. Nyt valmistuneen mietinnön pohjalta tehtävässä jatkotyössä saattaisi myös syyttäjänvirastoa koskeva rinnakkainen valmistelu huomioon ottaen olla hyödyllistä pyrkiä selvittämään, onko tarkempi sääntely mahdollista ja tarpeellista sen varmistamiseksi, että vähimmällä määrällä risentelevää päällekkäistä viestintää saataisiin tehokkaasti oikea tieto sille vastaanottajalle, joka sitä pystyy parhaiten käyttämään.

Valtiontalouden tarkastusvirasto toteaa, että työryhmän mietinnössä ehdotetaan muutettavaksi valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain 17 §:n siten, että siihen lisätäisiin uusi 3 momentti, jonka mukaan tarkastusviraston on ilmoitettava Euroopan petostentorjuntavirastolle ja muille toimivaltaisille Euroopan unionin viranomaisille kaikkien sen tehtäviään hoitaessaan tietoonsa saamat teot, jotka voidaan luokitella direktiivin 3, 4 tai 5 artiklassa tarkoitetuiksi rikoksiksi. Samalla nykyinen 3 momentti siirtyisi uudeksi 4 momentiksi. Tarkastusviraston käsityksen mukaan tämä ns. unionipetosdirektiivin 15 artiklan 3 kohdan velvoitteeseen perustuva ehdotus valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain 17 §:n muuttamisesta ehdotetulla tavalla on perusteltu ja tarkastusvirastolla ei ole huomauttamista ehdotukseen. Uusi tehtävä ei tarkastusviraston käsityksen mukaan vaaranna tarkastusviraston riippumattomuutta perustuslain 90 §:ssä säädettyä toimijana.

Valtiovarainministeriön mukaan valtiontalouden tarkastusvirastoa koskien on tärkeää ottaa huomioon se, että ilmoitusvelvollisuuden tulee kattaa myös petos- ja rikosepäilyt, mikä sisältyykin työryhmän ehdotukseen. Lisäksi on painotettava sitä, että valtiontalouden tarkastusviraston olisi mahdollisuuksien mukaan huolehdittava ilmoitusvelvollisuuden toimeenpanosta yhteistyössä toimivaltaisten viranomaisten kanssa. Ottaen huomioon sen, että ilmoitettavien tapausten lukumäärän arvioidaan olevan melko vähäinen ja sen, että esimerkiksi Euroopan petostentorjuntavirasto OLAF:n ilmoituskanavien hallinnointi vaatii tehtävään koulutettua henkilöstöä, olisi resurssien käytön näkökulmasta tarkoituksenmukaista huolehtia ilmoituskanavien käytön keskittämisestä nykyisille viranomaisille. Jatkossa olisi huolehdittava siitä, että myös muiden toimivaltaisten EU:n viranomaisten, kuten Euroopan syyttäjänvirasto EPPO:n, edellyttämät raportointi- ja ilmoitusvelvoitteet hoidettaisiin kansallisesti mahdollisimman keskitetysti.



OIKEUSMINISTERIÖ  JUSTITIEMINISTERIET

ISSN 1798-7105 (PDF)
ISBN 978-952-259-708-3 (PDF)

Oikeusministeriö
PL 25
00023 Valtioneuvosto
www.oikeusministerio.fi

Justitieministeriet
PB 25
00023 Statsrådet
www.justitieministeriet.fi