

Lakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi rikoslain muuttamisesta sekä eräiksi muiksi laeiksi

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi rikoslain muuttamisesta sekä eräiksi muiksi laeiksi (HE 105/2023 vp): Asia on saapunut lakivaliokuntaan mietinnön antamista varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- lainsäädäntöneuvos Sami Kiriakos, oikeusministeriö
- esittelijäneuvos Jarmo Hirvonen, eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia
- laamanni Martti Juntikka, Varsinais-Suomen käräjäoikeus
- valtiosyyttäjä Mari Mattila, Syyttäjälaitos
- rikostarkastaja Merja Laitinen, keskusrikospoliisi
- professori Sakari Melander

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- sisäministeriö
- Oikeusrekisterikeskus
- Suomen Asianajajaliitto
- Sosialidemokraattinen eduskuntaryhmä
- Keskustan eduskuntaryhmä

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi rikoslakia, pakkokeinolakia, rikosrekisterilakia, rikosrekisteritietojen säilyttämisestä ja luovuttamisesta Suomen ja muiden Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä annettua lakia, oikeudenkäynnistä rikosasioissa annettua lakia, esitutkintalakia, liike-toimintakiellosta annettua lakia ja poliisilakia.

Esityksen tarkoituksena on täydentää unionin taloudellisiin etuihin kohdistuvien petosten torjuntaa rikosoikeudellisin keinoin koskevan direktiivin täytäntöönpanoa. Direktiivin kansallisen täytäntöönpanon edellyttämät lainmuutokset ovat tulleet Suomessa voimaan 1.4.2019. Komissio on kuitenkin antanut Suomelle 1.6.2023 vastaanotetun perustellun lausunnon, jonka mukaan Suo-

Valiokunnan mietintö LaVM 1/2024 vp

men lainsäädäntö ei ole kaikilta osin riittävä. Perustellun lausunnon johdosta lainsäädäntöä on aihetta muuttaa.

Esityksen mukaan Euroopan unionin varojen väärinkäyttö säädettäisiin rangaistavaksi erillisellä rangaistussäännöksellä ja tämän rikoksen yritykset säädettäisiin nimenomaisesti rangaistavaksi. Oikeushenkilön rangaistusvastuuta sovellettaisiin lahjuksen ottamista, lahjuksen ottamista kansanedustajana ja Euroopan unionin varojen väärinkäyttöä koskeviin rikoksiin, kun rikos vahingoittaa tai todennäköisesti vahingoittaa unionin taloudellista etua. Oikeushenkilön rangaistusvastuuta sovellettaisiin tällöin myös julkisen vallan käytössä tehtyyn rikokseen, 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. Pakkokeinolakiin, poliisilakiin ja rikosrekisterilakiin tehtäisiin tarvittavat muutokset, jotka johduvat ehdotetuista rangaistussäännösten muutoksista.

Direktiivin velvoitteiden voidaan katsoa käytännössä toteutuvan kattavasti jo nykyisin. Ehdoteuissa laeissa on kysymys ennen muuta siitä, että lainsäädäntö vastaa riittävän yksiselitteisesti direktiivin vaatimuksia. Lainmuutosten arvioidaan olevan käytännön merkitykseltään verrattain vähäisiä.

Lisäksi korjattaisiin eräitä lainsäädäntöön jääneitä virheitä.

Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.4.2024.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Yleistä

Unionin taloudellisiin etuihin kohdistuvien petosten torjunnasta rikosoikeudellisin keinoin annettu direktiivi (jäljempänä unionipetosdirektiivi) on pantu kansallisesti täytäntöön 1.4.2019 voimaan tulleilla lainsäädäntömuutoksilla (ks. HE 231/2018 vp ja LaVM 18/2018 vp). Komissio on käynnistänyt Suomea ja eräitä muita jäsenvaltioita vastaan rikkomusmenettelyn, koska se katsoo, ettei direktiivin velvoitteita ole kaikilta osin pantu riittävästi kansallisesti täytäntöön.

Hallituksen esitykseen sisältyvien muutosehdotusten tavoitteena on selkiyttää ja varmistaa, että kansallinen lainsäädäntö täyttää unionipetosdirektiivin velvoitteet kaikilta osin riittävän yksiselitteisesti. Lakivaliokunta puoltaa hallituksen esitykseen sisältyvien lakiehdotusten hyväksymistä muuttamattomina seuraavin huomioin.

Euroopan unionin varojen väärinkäytön yrityksen rangaistavuus

Unionipetosdirektiivissä tarkoitettua Euroopan unionin varojen väärinkäytöstä rangaistaan nykyisin virkamiestä virka-aseman väärinkäyttöä koskevan säännöksen nojalla (rikoslain 40 luvun 7 §) ja kansanedustajaa Euroopan unionin varojen väärinkäytöstä kansanedustajana koskevan säännöksen nojalla (rikoslain 40 luvun 8 a §). Direktiivin kansallisessa täytäntöönpanossa arvioitiin, ettei tarvetta erilliselle säännökselle yrityksen rangaistavuudelle ole, koska molemmat edel-

Valiokunnan mietintö LaVM 1/2024 vp

lä mainitut rangaistussäännökset kattavat myös varojen väärinkäytön yrittämistä koskevia tekoja (ks. HE 231/2018 vp, s. 38 ja LaVM 21/2018 vp, s. 9 ja 10).

Käsiteltävässä hallituksen esityksessä kuitenkin katsotaan komission perustellun lausunnon johdosta, ettei tämä ole direktiivin täytäntöönpanon kannalta riittävää (ks. HE, s. 6). Tämän vuoksi esityksessä ehdotetaan unionin varojen väärinkäytön yrityksen säätämistä nimenomaisesti rangaistavaksi. Lakiteknisenä ratkaisuna ehdotetaan, että rikoslain 40 luvun 8 a §:ssä säädetään uudesta rangaistussäännöksestä, Euroopan unionin varojen väärinkäytöstä, jonka yritys säädetään pykälän 3 momentissa nimenomaisesti rangaistavaksi. Vastaava sääntelyratkaisu ehdotetaan toteutettavaksi törkeän tekemuodon osalta rikoslain 40 luvun 8 b §:ssä. Saamansa selvityksen perusteella valiokunta katsoo ehdotetun ratkaisun säätävän asiasta nykyistä selkeämmin. Valiokunta puoltaa ehdotettua ratkaisua.

Virkamiehiä ja kansanedustajia koskeva rikosoikeudellinen sääntely

Unionipetosdirektiivissä tarkoitettu unionin varojen väärinkäytöstä rangaistaan nykyisin edellä todetuin tavoin kahden erillisen rangaistussäännöksen nojalla eli virkamiehen osalta virka-aseman väärinkäyttöä koskevan säännöksen nojalla (rikoslain 40 luvun 7 §) ja kansanedustajan osalta Euroopan unionin varojen väärinkäytöstä kansanedustajana koskevan säännöksen nojalla (rikoslain 40 luvun 8 a §). Sääntelyn eriyttäminen toteutettiin eduskuntavaiheessa lakivaliokunnan mietinnön (ks. LaVM 21/2018 vp) pohjalta.

Edellä mainitussa mietinnössään lakivaliokunta piti lähtökohtaisesti ongelmallisena kansanedustajia koskevan sääntelyn sisällyttämistä esityksessä ehdotetuin tavoin rikoslain 40 luvun 7 §:n virka-aseman väärinkäyttämistä koskevaan sääntelyyn (ks. HE 231/2018 vp). Valiokunta totesi, ettei kansanedustaja voi voimassa olevan rikoslain mukaan syyllistyä mihinkään rikoslain 40 luvussa tarkoitettuun virkarikokseen, sillä kansanedustajat eivät ole virkamiehiä, eikä rikosoikeudellinen virkavastuu ulotu kansanedustajiin (ks. myös HE 77/2001 vp, s. 13, ja HE 79/2010 vp, s. 5). Valiokunnan mukaan lähtökohtaa siitä, että kansanedustajat eivät ole virkavastuussa, ei ole direktiivin kansallisen täytäntöönpanon yhteydessä syytä muuttaa eikä lainsäädännöllisesti tule omaksua ratkaisuja, jotka voisivat saattaa tämän lähtökohdan epäselväksi sekä avata mahdollisuuden virhetulkinnalle. Mainituista syistä valiokunta piti perusteltuna, että kansanedustajaa koskeva rangaistussäännös säädetään virka-aseman väärinkäytöstä erilliseksi säännökseksi (ks. LaVM 21/2018 vp, s. 6 ja 7).

Käsiteltävässä hallituksen esityksessä ehdotetut rangaistussäännökset Euroopan unionin varojen väärinkäytöstä (1. lakiehdotuksen 40 luvun 8 a §) ja sen törkeästä tekemuodosta (1. lakiehdotuksen 40 luvun 8 b §) koskevat sekä virkamiestä että kansanedustajaa. Ottaen huomioon kansanedustajan perustuslaillinen erityisasema ja se, ettei kansanedustaja edustajantoimissaan ole virkasuhteessa oleva virkamies eikä rikosoikeudellisessa virkavastuussa, kansanedustajaa koskevan rangaistussääntelyn eriyttäminen virkamiehiä koskevasta sääntelystä olisi lähtökohtaisesti perusteltua tässäkin yhteydessä. Tämä kuitenkin johtaisi säädösteknisesti epätarkoituksenmukaiseen lopputulokseen, sillä rikoslain 40 luku sisältäisi kaksi tekotapatunnusmerkistöltään identtistä säännöstä, jotka eroaisivat toisistaan vain henkilöllisen soveltamisalan osalta. Muilla valiokuntakäsittelyssä pohdituilla vaihtoehdoilla taas olisi monimutkaisia heijastusvaikutuksia muuhun rikoslain sääntelyyn.

Valiokunnan mietintö LaVM 1/2024 vp

Edellä mainittua ja saamaansa selvitystä arvioituaan lakivaliokunta on päättänyt puoltamaan esityksessä ehdotetun ratkaisun hyväksymistä. Merkityksellistä ehdotetun ratkaisun hyväksyttävyyden kannalta on se, että kyseinen sääntelyratkaisu on säädösteknisesti selkeä samoin kuin se, että ehdotetun säännöksen tunnusmerkistössä tai nimikkeessä ei miltään osin viitata virkavastuuseen tai virka-aseman väärinkäyttöön. Valiokunta painottaakin, ettei ehdotettu säännös merkitse sitä, että kansanedustajia pidettäisiin virkamiehinä tai virkavastuussa olevina.

Lopuksi valiokunta painottaa myös sitä, että vaikka virkamiehiä ja kansanedustajia koskevat rangaistavat teot määritellään tässä yhteydessä lainsäädännön selkeyteen liittyvistä syistä samassa rangaistussäännöksessä, tämä ei tarkoita periaatteellista poikkeamista siitä lähtökohdasta, että kansanedustajien tekemiä rikoksia ei pidä säätää rangaistavaksi virkarikoksina kansanedustajien perustuslaissa säädetyn erityisaseman vuoksi.

Lainkonkurrenssi

Tietty teko tai menettely voi täyttää useamman kuin yhden rikoksen tunnusmerkistön. Lakia sovellettaessa on tällöin ratkaistava, sovelletaanko tällaiseen tilanteeseen yhden vai useamman eri rikosnimikkeen tunnusmerkistöjä.

Hallituksen esityksen perusteluissa tuodaan esiin, että ehdotetun Euroopan unionin varojen väärinkäyttöä koskevan rikoslain 40 luvun 8 a §:n nojalla rangaistaviin tekoihin sellaisenaan ei jatkossa enää ole syytä soveltaa säännöstä virka-aseman väärinkäytöstä (ks. HE s. 16).

Oikeusministeriö on toimittanut valiokunnalle lisäselvitystä edellä mainitun hallituksen esityksen perustelulausuman tueksi. Sen mukaan erillisen Euroopan unionin varojen väärinkäyttöä koskevan rangaistussäännöksen tarkoituksena on säätää kyseisten tekojen yritys nimenomaisesti rangaistavaksi laajentamatta kuitenkaan yrityksen rangaistavuutta perusteettomasti muun tyyppisiin virka-aseman väärinkäyttöä koskeviin rikoksiin. Tarkoitus ei ole ankaroida lainsäädäntöä muilta osin. Jos molempia säännöksiä eli Euroopan unionin varojen väärinkäyttöä ja virka-aseman väärinkäyttöä sovellettaisiin samaan tekoon, enimmäisrangaistus ankaroituisi hallituksen esityksen tarkoituksen vastaisesti. Oikeusministeriö on myös selventänyt, että hallituksen esityksen perustelulausuma koskee vain virkamiehen tekoja, koska virka-aseman väärinkäyttöä koskevaa rangaistussäännöstä ei edellä kuvatuin tavoin sovelleta kansanedustajaan.

Oikeushenkilön rangaistusvastuu

Unionipetosdirektiivissä edellytetään, että siinä määritellyistä rikoksista voi kansallisen lain nojalla seurata myös oikeushenkilön rangaistusvastuu. Direktiiviä täytäntöönpannassa arvioitiin, ettei rikoslain 40 lukuun ole tarpeen sisällyttää säännöksiä oikeushenkilön rangaistusvastuusta (ks. HE 231/2018 vp, s. 38—43). Taustalla oli se, että rikoslain 9 luvun 1 §:n 2 momentin mukaan oikeushenkilön rangaistusvastuuta ei sovelleta julkisen vallan käytössä tehtyyn rikokseen, ja direktiivin täytäntöönpanossa merkityksellisten rikoslain 40 luvun säännösten tarkoittamassa toiminnassa on kokonaisarvion perusteella katsottu olevan kyse julkisen vallan käyttämisestä.

Käsiteltävässä hallituksen esityksessä kuitenkin katsotaan komission perustellun lausunnon johdosta, ettei tämä ole direktiivin täytäntöönpanon kannalta riittävää. On mahdollista katsoa, ettei

Valiokunnan mietintö LaVM 1/2024 vp

direktiivi poissulje oikeushenkilön rangaistusvastuuta julkisen vallan käytön osalta kaikilta osin, vaan ainoastaan siltä osin kuin julkisen vallan käyttö tapahtuu valtiolla tai julkisyhteisössä. Virkamiehen on mahdollista katsoa syyllistyvän direktiivissä tarkoitettuun rikokseen esimerkiksi tilanteessa, jossa virkamies siirtää unionin varoja oikeudettomasti oman perheyrittäjänsä pankkitalille (ks. HE, s. 9).

Edellä esitetyn vuoksi hallituksen esityksessä ehdotetaan, että lahjuksen ottamista, lahjuksen ottamista kansanedustajana ja Euroopan unionin varojen väärinkäyttöä koskevasta oikeushenkilön rangaistusvastuusta säädetään erikseen rikoslain 40 luvun 15 §:n 1 momentissa. Samalla ehdotetaan, että rikoslain 9 luvun 1 §:n 2 momentista, jonka mukaan oikeushenkilön rangaistusvastuuta koskevia säännöksiä ei sovelleta julkisen vallan käytössä tehtyyn rikokseen, säädetään nimenomainen poikkeus edellä mainittujen rikoslain 40 luvun rikosten osalta (1. lakiehdotuksen 40 luvun 15 §:n 2 mom.).

Ehdotettu sääntelyratkaisu merkitsee oikeushenkilön rangaistusvastuuta koskevien säännösten soveltumista edellä mainittuihin esityksessä tarkoitettuihin rikoslain 40 luvun rikoksiin. Edellä esitetyn ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää ehdotettua ratkaisua perusteltuna ja puoltaa sen hyväksymistä. On kuitenkin tärkeää, että rikoslain 9 luvun 1 §:n 2 momentista, jossa poissuljetaan oikeushenkilön rangaistusvastuu julkisen vallan käytössä tehtyjen rikosten osalta, poiketaan tässä yhteydessä vain kapea-alaisesti eli koskien vain edellä mainittuja esityksessä tarkoitettuja rikoslain 40 luvun rikoksia. Kuten valiokunta on aiemmassa EU:n rikosoikeudellisten direktiivien kansallista täytäntöönpanoa koskevassa lausuntokäytännössään katsonut, kansallisessa täytäntöönpanossa on perusteltua rajautua lähtökohtaisesti vain direktiivin täytäntöönpanon kannalta välttämättömiin muutoksiin (ks. LaVM 9/2021 vp, s. 2). Valiokunta on lausuntokäytännössään myös korostanut, ettei yksittäisen unioni-instrumentin seurauksena ole perusteltua ryhtyä toteuttamaan alaltaan ja vaikutukseltaan laaja-alaisempia rikosoikeudelliseen lainsäädäntöön kohdistuvia muutoksia (ks. LaVM 21/2018 vp, LaVM 13/2020 vp ja LaVM 9/2021 vp).

Ylimääräisen tiedon käyttäminen

Hallituksen esityksessä ehdotetaan ehdotetuista rangaistussäännöksistä johtuvia muutoksia myös pakkokeinolakiin ja poliisilakiin. Kyseisiä lakeja ehdotetaan täydennettäviksi muun muassa siten, että ylimääräistä tietoa saa käyttää myös Euroopan unionin varojen väärinkäytön selvittämiseksi (2. lakiehdotuksen 10 luvun 56 § ja 8. lakiehdotuksen 5 luvun 54 §).

Valiokunta puoltaa hallituksen esitystä myös tältä osin todeten, että esityksen tarkoituksena on säilyttää pakkokeinoja ja ylimääräisen tiedon käyttöä koskevat viranomaisten toimivaltuudet, kun Euroopan unionin varojen väärinkäytöstä säädetään jatkossa erillisessä rangaistussäännöksessä (ks. HE, s. 21). Jos ehdotettuja muutoksia ei toteuteta, toimivaltuudet kaventuvat nykyisestään.

Jos ehdotettuja muutoksia ei toteuteta, toimivaltuudet myös poikkeavat siitä, mitä on käytettävissä tutkittaessa samantyyppisiä kansallisten julkisten varojen väärinkäyttöä koskevia rikoksia. Kuten hallituksen esityksessä todetaan, ylimääräistä tietoa koskevien säännösten soveltamisalaan kuuluu nykyisin perusmuotoinen virka-aseman väärinkäyttö. Tätä on pidetty perusteltuna, koska niiden selvittämisen intressi on suuri johtuen siitä, että niissä osallistutaan yhteiskunnan varojen

Valiokunnan mietintö LaVM 1/2024 vp

käyttöä koskevaan päätöksentekoon ja tämänkaltaiseen toimintaan liittyvä korruptiivinen toiminta on monin tavoin haitallista sekä yksittäisille kansalaisille että koko yhteiskunnalle (ks. HE s. 13 ja siinä viitatus HE 217/2022 vp, s. 57 ja 58 ja LaVM 30/2022 vp, s. 16). Vastaavien perusteiden voidaan katsoa soveltuvan myös Euroopan unionin varojen väärinkäyttöön. Muutoinkin on tärkeää, että unionin varojen väärinkäyttöä koskevien rikosten tutkinnassa on jatkossakin käytettävissä samat pakkokeinot kuin vastaavien kansallisten julkisten varojen väärinkäyttöä koskevien rikosten tutkinnassa.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Lakivaliokunnan päätösehdotus:

Eduskunta hyväksyy muuttamattomana hallituksen esitykseen HE 105/2023 vp sisältyvät 1.—8. lakiehdotuksen.

Helsingissä 29.2.2024

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Juho Eerola ps
jäsen Elisa Gebhard sd
jäsen Pia Hiltunen sd
jäsen Aleksi Jäntti kok
jäsen Pihla Keto-Huovinen kok
jäsen Rami Lehtinen ps
jäsen Timo Mehtälä kesk
jäsen Maria Ohisalo vihr
jäsen Eemeli Peltonen sd
jäsen Susanne Päivärinta kok
jäsen Markku Siponen kesk
jäsen Joakim Vigelius ps
jäsen Juha Viitala sd

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marja Tuokila