Valiokunnan mietintö LaVM 2/2017 vp─ HE 258/2016 vp

Lakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi rikoslain 30 luvun 13 §:n muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi rikoslain 30 luvun 13 §:n muuttamisesta (HE 258/2016 vp): Asia on saapunut lakivaliokuntaan mietinnön antamista varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- lainsäädäntöneuvos Jussi Matikkala, oikeusministeriö
- poliisitarkastaja Juha Paukkunen, sisäministeriö
- käräjätuomari Petteri Kosonen, Pirkanmaan käräjäoikeus
- valtionsyyttäjä Ritva Sahavirta, Valtakunnansyyttäjänvirasto
- kihlakunnansyyttäjä Tapio Nyrhilä, Helsingin syyttäjänvirasto
- rikostarkastaja Erkki Rossi, Keskusrikospoliisi
- lakimies Antti Turunen, Keskuskauppakamari
- asianajaja Ville Kivistö, Suomen Asianajajaliitto
- johtava asiantuntija Risto Ruuska, Suomen Tilintarkastajat ry
- professori Jussi Tapani

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:
- Verohallinto
- Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- Suomen Taloushallintoliitto ry
- Suomen Yrittäjät ry

HALLITUKSEN ESITYS

Rikoslakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että oikeushenkilön rangaistusvastuu ulotettaisiin törkeään kirjanpitorikokseen. Tällä edistettäisiin rikosvastuun asianmukaista kohdentumista siten, että yksilöllisen vastuun ohella myös oikeushenkilö voisi joutua toiminnassaan tehdystä törkeästä kirjanpitorikoksesta rangaistusvastuuseen, ja tehostettaisiin korruption torjuntaa.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

Valmis
5.0

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Oikeushenkilön rangaistusvastuu ja sen käyttöalan laajentaminen

Yksilöllisen rangaistusvastuun ohella myös oikeushenkilö voi joutua rangaistusvastuuseen sen toiminnassa tehdystä rikoksesta. Oikeushenkilön rangaistusvastuun yleisistä periaatteista säädetään rikoslain 9 luvussa. Sen 1 §:n 1 momentin mukaan yhteisö, säätiö tai muu oikeushenkilö, jonka toiminnassa on tehty rikos, on syyttäjän vaatimuksesta tuomittava rikoksen johdosta yhteisösakkoon, jos se on rikoslaissa säädetty rikoksen seuraamukseksi. Yhteisösakon alin rahamäärä on 850 euroa ja ylin 850 000 euroa (5 §).

Oikeushenkilön rangaistusvastuuta koskevat säännökset sisällytettiin rikoslakiin vuonna 1995. Taustalla oli erityisesti se, että yksilöllistä rangaistusvastuuta ei aina voitu pitää riittävänä seuraamuksena oikeushenkilön toiminnassa tehdyistä rikoksista eikä sen ohjausvaikutusta oikeushenkilön toimintaan riittävän tehokkaana (HE 258/2016 vp, s. 5). Toisaalta oikeushenkilön rangaistusvastuuta käyttöönotettaessa sen soveltamisala haluttiin pitää suppeana ja lähtökohtaisesti sitä tuli käyttää vain melko harvojen ja suhteellisen vakavien rikosten seuraamuksena. Ilmeisimpänä soveltamisalana pidettiin erityisesti talousrikoksia.

Oikeushenkilön rangaistusvastuun käyttöala on vuoden 1995 jälkeen laajentunut merkittävästi, sillä nykyisin oikeushenkilön rangaistusvastuu on liitetty yli sataan rikokseen. Taustalla ovat erityisesti kansainväliset ja EU-velvoitteet.

OECD:n lahjonnan vastainen työryhmä on vuonna 2010 antanut Suomelle suosituksen ulottaa oikeushenkilön rangaistusvastuu rikoslain 30 luvun kirjanpito- ja tilintarkastusrikoksiin sekä kirjanpitolaissa tarkoitettuun kirjanpitorikkomukseen. Suositukseen on kiinnitetty huomiota työryhmän vuoden 2013 seurantaraportissa.

Hallituksen esityksessä oikeushenkilön rangaistusvastuun laajentamista edellä mainittuihin rikoksiin on arvioitu ottamalla huomioon paitsi edellä mainitut taustasyyt oikeushenkilön rangaistusvastuun käyttöönotolle myös yleiset kriminalisointiperiaatteet (s. 9—10). Kyseisten periaatteiden lähtökohtana on, että rangaistusjärjestelmän käyttöön turvaudutaan vasta viimeisenä keinona (ultima ratio -periaate). Tällöin on arvioitava sitä, onko haitallisen ja moitittavan käyttäytymisen torjunnassa käytettävissä muita kuin rikosoikeudellisia keinoja. Rikosoikeudellisen keinon tulee olla haitallisen käyttäytymisen torjunnassa myös tehokas ja seuraamuksen suhteellisuusperiaatteen mukainen. Lisäksi rikosoikeudelliset säännökset tulee laatia laillisuusperiaatteen edellyttämin tavoin tarkkarajaisiksi.

Hallituksen esityksessä on päädytty ehdottamaan, että oikeushenkilön rangaistuvastuu ulotetaan törkeään kirjanpitorikokseen. Tavoitteena on edistää rangaistusvastuun asianmukaista kohdentumista ja tehostaa korruption torjuntaa. Oikeushenkilön rangaistusvastuun laajentamista muihin kirjanpitorikoksiin tai -rikkomukseen tai tilintarkastusrikokseen ei sen sijaan pidetä perusteltuna. Esityksen mukaan näissä rikoksissa yksilöllistä vastuuta ja mahdollisia muita seuraamuksia voidaan pitää riittävinä (s. 11).

Lakivaliokunta kannattaa oikeushenkilön rangaistusvastuun ulottamista törkeään kirjanpitorikokseen. Rikoslain 30 luvun 9 a §:n mukaan törkeästä kirjanpitorikoksesta on kyse, jos kirjanpitorikoksessa

> 1) liiketapahtumien kirjaaminen tai tilinpäätöksen laatiminen laiminlyödään kokonaan tai olennaisilta osiltaan,
>
> 2) väärien tai harhaanjohtavien tietojen määrä on huomattavan suuri, ne koskevat suuria summia tai ne perustuvat sisällöltään vääriin tositteisiin taikka
>
> 3) kirjanpito hävitetään tai kätketään kokonaan tai olennaisilta osiltaan taikka sitä vahingoitetaan olennaisilta osiltaan

ja kirjanpitorikos on myös kokonaisuutena arvostellen törkeä. Törkeästä kirjanpitorikoksesta voidaan tuomita vankeutta vähintään neljä kuukautta ja enintään neljä vuotta. Kyse on vakavasta ja suunnitelmallisuutta vaativasta teosta, jolla voidaan pyrkiä peittelemään muita vakavia rikoksia ja kätkemään rikoshyötyä. Yhteisösakon ulottamista törkeään kirjanpitorikokseen puoltaa myös se, ettei sen yhteydessä ole käytettävissä muita merkittäviä oikeushenkilön toimintaa ohjaavia keinoja. Oikeushenkilön rangaistusvastuun ulottamiselle törkeään kirjanpitorikokseen ei valiokunnan näkemyksen mukaan muutoinkaan ole yleisten kriminalisointiperiaatteiden kannalta estettä.

Törkeä kirjanpitorikos on tuomituista kirjanpitorikoksista käytännössä kaikkein yleisin. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan vuonna 2015 alioikeuksissa syyksiluettiin 557 törkeää kirjanpitorikosta, kun perusmuotoisia kirjanpitorikoksia syyksiluettiin 281 tapauksessa. Toisaalta on arvioitu, että nyt ehdotetun oikeushenkilön rangaistusvastuun laajentamisen käytännön merkitystä vähentää se, että törkeissä kirjanpitorikoksissa oikeushenkilön taloudellinen tila on usein heikko. Tällöin yhteisösakon vaatiminen ja tuomitseminen ei välttämättä ole perusteltua eikä tarkoituksenmukaista.

Valiokunta tukee hallituksen esittämää linjausta myös siltä osin kuin oikeushenkilön rangaistusvastuuta ei uloteta tuottamukselliseen kirjanpitorikokseen (rikoslain 30 luvun 10 §), tilintarkastusrikokseen (rikoslain 30 luvun 10 a §) eikä rikoslain ulkopuoliseen sakonuhkaiseen kirjanpitorikkomukseen (kirjanpitolain 8 luvun 4 §:n 1 mom.). Tilintarkastusrikoksen osalta linjausta voidaan perustella erityisesti tilintarkastuslakiin sisältyvillä rikosoikeusjärjestelmän ulkopuolisilla seuraamuksilla ja keinoilla.

Lakivaliokunta voi hyväksyä myös sen, ettei oikeushenkilön rangaistusvastuuta tässä yhteydessä uloteta perusmuotoiseen kirjanpitorikokseen (rikoslain 30 luvun 9 §). Valiokunta kuitenkin toteaa, että perusmuotoisessa kirjanpitorikoksessa on tunnusmerkistön ja rangaistusasteikon perusteella kyse verraten vakavasta rikoksesta, joka tyypillisesti edellyttää myös suunnitelmallisuutta. Perusmuotoisesta kirjanpitorikoksesta on kyse muun muassa, jos kirjanpitoon on merkitty vääriä tai harhaanjohtavia tietoja tai kirjanpitoaineistoa on hävitetty, kätketty tai vahingoitettu. Kirjanpitorikoksesta voidaan tuomita sakkoa tai vankeutta enintään kaksi vuotta. Perusmuotoiseen kirjanpitorikokseen ei myöskään liity oikeushenkilön toiminnan ohjaamisen näkökulmasta muita merkittäviä seuraamuksia. On myös mahdollista, että yhteisösakolla olisi perusmuotoisissa kir-

janpitorikoksissa käytännön merkitystä, sillä valiokunnan saaman selvityksen mukaan perusmuotoinen kirjanpitorikos kohdistuu törkeää kirjanpitorikosta useammin toimintaansa jatkavaan oikeushenkilöön. Edellä esitettyjen seikkojen valossa valiokunta pitää aiheellisena, että nyt tehtävän lainmuutoksen vaikutuksia ja riittävyyttä jatkossa seurataan ja kokemusten valossa arvioidaan, onko oikeushenkilön rangaistusvastuun käyttöalaa perusteltua ja tarpeen myöhemmin laajentaa perusmuotoiseen kirjanpitorikokseen.

Oikeushenkilön rangaistusvastuun kohdentuminen

Rikoslain 9 luvun 1 §:n mukaan oikeushenkilö, jonka "toiminnassa on tehty rikos", on syyttäjän vaatimuksesta vastuumuodon edellytysten toteutuessa tuomittava yhteisösakkoon. Rikos katsotaan saman luvun 3 §:n mukaan "oikeushenkilön toiminnassa tehdyksi", jos sen tekijä on toiminut oikeushenkilön puolesta tai hyväksi ja hän kuuluu oikeushenkilön johtoon tai on virka- tai työsuhteessa oikeushenkilöön taikka on toiminut oikeushenkilön edustajalta saamansa toimeksiannon perusteella.

Oikeushenkilön rangaistusvastuun kohdentamisen osalta tulkinnallisia kysymyksiä voi nousta tilanteessa, jossa oikeushenkilön kirjanpidon hoitaminen on toimeksiannolla ulkoistettu toisen kirjanpitopalveluja tarjoavan oikeushenkilön tehtäväksi. Hallituksen esityksen perustelujen mukaan oikeushenkilön rangaistusvastuu voi periaatteessa kohdistua yhtäältä kirjanpitovelvolliseen oikeushenkilöön tai toisaalta oikeushenkilöön, joka hoitaa toimeksiannon perusteella kyseisen kirjanpitovelvollisen oikeushenkilön kirjanpitoa. Käytännössä yhteisövastuun arvioidaan kuitenkin pääosin kohdistuvan niihin oikeushenkilöihin, joiden kirjanpito on rikoksen kohteena (HE 258/2016 vp, s. 12).

Kysymys siitä, miten oikeushenkilön rangaistusvastuu kohdennetaan toimeksiantotilanteissa, ei koske vain kirjanpitorikoksia, vaan se on tätä yleisempi kysymys, joka valiokunnan mukaan tulee ratkaista tulkitsemalla rikoslain 9 luvun säännöksiä ja asianomaista rikosta koskevaa rangaistussäännöstä. Valiokunnalla ei siten ole huomauttamista edellä mainittuun hallituksen esityksen perusteluissa esitettyyn tulkintaan. Keskeistä on, että vastuu kohdistetaan rikoslain 9 luvun säännösten perusteella siihen oikeushenkilöön, jonka toiminnassa rikos on tehty. Rikoslain 5 luvun osallisuussäännösten perusteella määritetään vuorostaan rikokseen osallisten vastuu ja sen ulottuvuus. Lisäksi tulee ottaa huomioon asianomaiseen rangaistussäännökseen mahdollisesti sisältyvät periaatteet vastuun kohdentamisesta.

Yhteisösakon vaatiminen ja tuomitseminen käytännössä

Valiokunnan saamien tietojen mukaan vuonna 2015 oikeushenkilön rangaistusvastuuta koskeva ratkaisu tehtiin 67 tapauksessa (45 tapauksessa syyttäjän vaatimus hyväksyttiin, 17 tapauksessa hylättiin ja 5 tapauksessa jätettiin tuomitsematta). Yhteisösakon vaatiminen ja tuomitseminen koskevat käytännössä lähinnä työturvallisuusrikoksia, sillä jopa noin 85—90 % oikeushenkilön rangaistusvastuuta koskevista vaatimuksista esitetään kyseisten rikosten yhteydessä. Lisäksi valiokunnan asiantuntijakuulemisissa on viitattu tuoreisiin tutkimustietoihin, joiden mukaan yhteisösakon vaatimisessa ja tuomitsemisessa työturvallisuusrikoksissa on merkittäviä alueellisia eroja.

Siihen nähden, että oikeushenkilön rangaistusvastuu on nykyisin liitetty yli sataan rikokseen, edellä mainitut tiedot oikeushenkilön rangaistusvastuuta koskevien tapausten määristä ja siitä, että yhteisösakkoa vaaditaan ja tuomitaan käytännössä lähinnä työturvallisuusrikoksissa, herättävät valiokunnan mielestä kysymyksiä. Huolestuttavaa on myös, jos yhteisösakon vaatimisessa ja tuomitsemisessa työturvallisuusrikoksissa on merkittäviä alueellisia eroja. Valiokunnan mielestä oikeushenkilön rangaistusvastuun käyttöä olisi edellä esitetyn valossa aiheellista tutkia ja arvioida tähän mennessä tehtyä laaja-alaisemmin ja kokonaisvaltaisemmin. Yleisesti ottaen valiokunta pitää tärkeänä, että oikeushenkilön rangaistusvastuuta koskevia säännöksiä käytännössä myös hyödynnetään. Niihin on myös aiheellista kiinnittää huomiota oikeusviranomaisten koulutuksessa.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Lakivaliokunnan päätösehdotus:

> *Eduskunta hyväksyy muuttamattomana hallituksen esitykseen HE 258/2016 vp sisältyvän lakiehdotuksen.*

Helsingissä 10.3.2017

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Kari Tolvanen kok
varapuheenjohtaja Eva Biaudet r
jäsen Laura Huhtasaari ps
jäsen Katja Hänninen vas
jäsen Emma Kari vihr
jäsen Antero Laukkanen kd
jäsen Sanna Marin sd
jäsen Outi Mäkelä kok
jäsen Juha Pylväs kesk
jäsen Antti Rantakangas kesk
jäsen Ville Tavio ps
varajäsen Susanna Koski kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marja Tuokila