

## LAKIVALIOKUNNAN LAUSUNTO 8/2013 vp

**Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi erillisellä päätöksellä määrättävästä veron- tai tullinkorotuksesta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi**

*Valtiovarainvaliokunnalle*

### JOHDANTO

#### *Vireilletulo*

Eduskunta on 7 päivänä helmikuuta 2013 lähettäessään hallituksen esityksen eduskunnalle laiksi erillisellä päätöksellä määrättävästä veron- tai tullinkorotuksesta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 191/2012 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi valtiovarainvaliokuntaa samalla määrännyt, että lakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto valtiovarainvaliokunnalle.

#### *Asiantuntijat*

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- erityisasiantuntija Ilkka Lahti, valtiovarainministeriö

- lainsäädäntöneuvos Matti Marttunen ja lainsäädäntöneuvos Jussi Matikkala, oikeusministeriö
- poliisiylitarkastaja Jaakko Christensen, sisäasiainministeriö
- oikeusneuvos Ilkka Rautio, korkein oikeus
- hallintoneuvos Esa Aalto, korkein hallinto-oikeus
- kärjäjätuomari Petteri Plosila, Helsingin kärjäoikeus
- valtiosyyttäjä Ritva Sahavirta, Valtakunnan syyttäjänvirasto
- rikostorjuntajohtaja Sami Rakshit, Tulli
- ylitarkastaja Seija Kareinen, Verohallinto
- asianajaja Ossi Haapaniemi, Suomen Asianajajaliitto
- professori Dan Frände
- professori Raimo Lahti.

### HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki erillisellä päätöksellä määrättävästä veron- tai tullinkorotuksesta. Lisäksi esityksessä ehdotetaan muutettavaksi rikoslakia, rikesakkorikkomuksista annettua lakia, verotusmenettelystä annettua lakia, arvonlisäverolakia, varainsiirtoverolakia, ennakkoperintälakia, työnantajan sosiaaliturvamaksusta annettua lakia ja polttoainemaksusta annettua lakia. Lainsäädäntöön ehdo-

tetaan tehtäväksi Euroopan ihmisoikeussopimuksen niin sanotun ne bis in idem -kiellon eli kahdesti samassa asiassa syyttämisen ja tuomitsemisen kiellon edellyttämät muutokset. Säännökset tulisivat sovellettaviksi luonnollisten henkilöiden, kotimaisten kuolinpesien ja yhtymien verotuksessa.

Esityksessä ehdotetaan, että Verohallinto voisi verotuspäätöstä tehdessään jättää veronkoro-

tusta koskevan päätöksen tekemättä. Korotus määrättäisiin erillisellä päätöksellä varsinaisen päätöksen tekemistä seuraavan kalenterivuoden loppuun mennessä, jos Verohallinto ei tee asiasta rikosilmoitusta.

Jos Verohallinto olisi määrännyt veronkorotuksen, Verohallinto ei voisi enää tehdä samasta asiasta rikosilmoitusta, jollei veronkorotuksen määräämisen jälkeen ole saatu näyttöä uusista tai vasta esiin tulleista tosiseikoista. Jos Verohallinto tekisi rikosilmoituksen, veronkorotusta ei pääsääntöisesti voitaisi enää määrätä.

Lisäksi esitykseen sisältyvät erillisellä päätöksellä määrätyn veronkorotuksen muutoksenhakua koskevat säännökset sekä ehdotusten edellyttämät esitutkintaviranomaisen, syyttäjän ja tuomioistuimen tiedonantovelvollisuutta koskevat säännökset.

Rikoslaisissa säädettäisiin, ettei veron- tai tullinkorotuksen jälkeen syytettä voitaisi nostaa eikä tuomiota antaa, ellei veronkorotuksen määräämisen jälkeen ole saatu näyttöä uusista tai vasta esiin tulleista tosiseikoista. Rikoslaisissa

säädettäisiin myös määräämättä jätetyn veronkorotuksen vaikutuksesta tekijälle tuomittavaan rangaistukseen.

Esityksessä ehdotetaan täsmennettäväksi säännöksiä, jotka koskevat veropetoksen ja verorikkomuksen ilmoittamatta jättämistä, esitutkinnan toimittamatta jättämistä, syytteen jättämistä ajamatta sekä rangaistuksen jättämistä tuomitsematta silloin, kun veron- tai tullinkorotus harkitaan riittäväksi seuraamukseksi.

Uusia säännöksiä sovellettaisiin myös tullilaitoksen kantamiin veroihin ja tulliin sekä näiden korotuksiin. Säännöksiä sovellettaisiin lisäksi Liikenteen turvallisuusviraston kantamien verojen korotuksiin.

Lait ovat tarkoitetut tulemaan voimaan mahdollisimman pian. Lakeja sovellettaisiin lain voimaantulopäivänä tai sen jälkeen tapahtuneisiin tekoihin ja laiminlyönteihin. Rikesakkorikkomuksista annetun lain muutos tulisi voimaan kuitenkin samaan aikaan kuin rikesakkorikkomuksista annettu uusi laki.

## VALIOKUNNAN KANNANOTOT

### Perustelut

#### Yleistä

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 7. lisäpöytäkirjan 4 artiklassa määrätään *ne bis in idem*-kiellosta, jonka mukaan ketään ei saa saman valtion tuomiovallan nojalla tutkia uudelleen tai rangaista oikeudenkäynnissä rikoksesta, josta hänet on jo lopullisesti vapautettu tai tuomittu syylliseksi kyseisen valtion lakien ja oikeudenkäyntimenettelyn mukaisesti. Myös kansainvälisiä oikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen 14 artiklan 7 kohdassa ja EU:n perusoikeuskirjan 50 artiklassa on määräykset kiellosta. Kiellon katsotaan sisältyvän myös Suomen perustuslain yksilön oikeusturvaa koskevan 21 §:n 2 momentin säännökseen oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ta-

keista, jotka on lailla turvattava (HE 309/1993 vp, s. 74/II; ks. myös PeVL 9/2012 vp, s. 3).

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännössä kiellon soveltamisala ei rajoitu vain varsinaisiin rikosoikeudellisiin rangaistuksiin, vaan se ulottuu myös erilaisiin rangaistusluonteisiin hallinnollisiin seuraamuksiin. Veronkorotus ja tullinkorotus ovat tällaisia rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia, ja korotus voidaan määrätä teosta, josta voi seurata myös rikosoikeudellinen rangaistus (esim. Jusila v. Suomi 23.11.2006, Ruotsalainen v. Suomi 16.6.2009). Korkeimpien oikeuksien oikeuskäytäntö (mm. KKO 2010:45, KKO 2010:46, KKO 2010:82, KKO 2011:35, KKO 2011:80, KKO 2011:111, KKO 2012:55, KKO 2012:71, KKO 2012:79, KKO 2012:106; ks. myös KHO 2011:41) on sittemmin ohjannut lainkäyttöä verorikoksissa. Tämä on kuitenkin tapahtunut ilman riittävää kansallista lainsäädäntöpohjaa.

Ehdotetun sääntelyn tarkoitusperät liittyvät etupäässä Suomen kansainvälisoikeudellisten velvoitteiden toteuttamiseen ja niiden ainakin jossain määrin tiukentuneeseen tulkintaan, mutta muutokselle on myös ilmeiset kansalliset tarpeet.

Nyt käsiteltävänä olevan hallituksen esityksen tarkoituksena on antaa säännökset veronkorotusmenettelyn ja rikosprosessin yhteensovittamisesta. Sääntelyllä pyritään sen soveltamisalalla siihen, että sama asia käsitellään — ja siitä annetaan mahdollinen seuraamus — vain yhdessä menettelyssä. Tätä voidaan pitää paitsi perus- ja ihmisoikeuksien toteuttamisen myös yleensäkin tarkoituksenmukaisen sanktiopolitiikan kannalta perusteltuna. Lakivaliokunnan mukaan *ne bis in idem* -periaatteen huomioiminen lainsäädäntötasolla on siten kannatettavaa. Kokonaan uudenlaisen menettelyllisen järjestelmän luominen veronkorotusten ja rikosoikeudellisten rangaistusten välille on kuitenkin erittäin haastavaa ja sisältää monia oikeudellisesti vaativia kysymyksiä.

Lakivaliokunta toteaa, että ehdotus koskee vain veronkorotusmenettelyn ja rikosprosessin yhteensovittamista. Tämä on kuitenkin ymmärrettävää, koska *ne bis in idem* -periaatteen toteuttamisen kannalta verotusta koskevat järjestelyt ovat käytännön merkitykseltään suurimpia. Yhteensovittamistarpeita on kuitenkin myös muilla aloilla. Tämän vuoksi on tärkeää, että *ne bis in idem* -periaatteen edellyttämiä lainsäädäntömuutoksia saataisiin aikaan myös nyt esitettyä laaja-alaisemmin.

Edellä viitatussa korkeimpien oikeuksien oikeuskäytännössä on katsottu, että syyte on voitu nostaa ja rangaistus tuomita, mikäli veronkorotus ei ole tullut lopulliseksi ennen syytteen nostamista. Hallituksen esityksen mukaan veronkorotuspäätöksen lopullisuudella ei olisi jatkossa enää merkitystä, vaan määrätty veronkorotus estäisi syyttämisen ja rankaisemisen riippumatta sen lopullisuudesta. Perustuslakivaliokunta on hallituksen esityksestä antamassaan lausunnossa katsonut (PeVL 17/2013 vp), että sääntelyratkaisun voidaan katsoa menevän osin pidemmällekin kuin mitä ihmisoikeus-

velvoitteet tällä hetkellä ehdottomasti vaativat. Perustuslakivaliokunta on pitänyt veronkorotuspäätöksen luonteen vuoksi perusteltuna sitä, että syytteen nostamista ei ole sidottu päätöksen lopullisuuteen, vaan syytteen nostaminen estyy jo siinä vaiheessa, kun samalle henkilölle on määrätty veronkorotus.

Lakivaliokunnan mukaan uuden järjestelmän on oltava mahdollisimman selväpiirteinen, mutta samaan aikaan siinä on kyettävä huomioimaan sääntelykohteen erityispiirteet. Tärkeää on ottaa huomioon erityisesti se, että veronkorotuspäätösten tekeminen on pitkälti automatisoitua eikä välttämättä sisällä juuri yksittäistapauksellista harkintaa. Lakivaliokunnan mukaan ehdotetussa sääntelyssä edellä esitetyt näkökohdat on otettu huomioon asianmukaisesti.

Eräiltä osin hallituksen esitykseen sisältyvissä lakiehdotuksissa on kuitenkin, jäljempänä esitettävällä tavalla, lakivaliokunnan käsityksen mukaan muutostarpeita, joita on eräiltä osin tuotu esiin jo perustuslakivaliokunnan asiassa antamassa lausunnossa ja joihin valtiovarainvaliokunnan tulisi kiinnittää erityistä huomiota. Huomioitava on myös se, että yhden säännösehdoituksen muuttaminen voi aiheuttaa muutostarvetta muihin ehdotettuihin säännöksiin.

### **Rikoslakiin ehdotetut toimenpiteistä luopumissäännökset**

Rikoslain (39/1889) 29 luvun 11 §:n 1 momenttiin ehdotetaan säännöstä, jonka mukaan veropetoksessa, lievässä veropetoksessa ja verorikkomuksessa voidaan jättää ilmoitus tekemättä, esitutkinta toimittamatta, syyte ajamatta sekä rangaistus määräämättä tai tuomitsematta, jos odotettavissa oleva tai määrätty veron- tai tullinkorotus harkitaan riittäväksi seuraamukseksi. Asiaa arvioitaessa otetaan huomioon laiminlyönnin vakavuus ja toistuvuus, odotettavissa oleva rangaistus, laiminlyöntiin liittyvän veron tai tullen määrä, odotettavissa olevan tai määrätyn veron- tai tullinkorotuksen suuruus sekä verovelvolliselle laiminlyönnistä mahdollisesti aiheutuneet muut seuraukset.

Voimassa olevan sääntelyn mukaan toimenpiteistä luopumisen mahdollisuus koskee lievää veropetosta ja verorikkomusta, joten muutoksena aikaisempaan oikeustilaan olisi toimenpiteistä luopumisen mahdollisuuden ulottaminen tavalliseen veropetokseen. Taustalla on hallituksen esityksen lähtökohta siitä, että jatkossa valitaan jompikumpi seuraamuslinja: veronkorotus- tai verorikoslinja. Tämä edellyttää paitsi verotusmenettelyä koskevan uuden erillislain säätämistä (1. lakiehdotus) myös rikoslain (2. lakiehdotus) muuttamista siten, että rikosoikeudellisista toimenpiteistä luopuminen on mahdollista silloin, kun riittävänä sanktiona on veronkorotus. Veronkorotuksen ensisijaisuus koskisi kaikkia lieviä veropetoksia ja verorikkomuksia. Vankeusrangaistusta edellyttävät teot on jatkosakin tarkoitus käsitellä rikosprosessissa, mutta veronkorotuksen ensisijaisuus koskisi myös vähäisimpiä perustunnusmerkistön mukaisia veropetoksia tilanteissa, joissa teoista olisi odotettavissa sakkorangaistus. Saadun selvityksen mukaan muutos nykytilaan ei olisi kovin suuri, koska veropetoksen normaalirangaistus on vankeusrangaistus. Esimerkiksi vuonna 2010 tuomitusta rangaistuksista 72 % oli vankeutta.

Sen harkinta, ohjautuuko tietty asia hallinnollisena seuraamuksena määrättävän veronkorotuksen linjalle tai rikosprosessiin, tulee olemaan jatkossa keskeisessä asemassa. Tämä harkinta tulee käytännössä olemaan Verohallinnolla ja Tullilla, ja siinä vaikuttavista kriteereistä on edellä esitetyn mukaisesti ehdotettu säädettäväksi rikoslaissa (rikoslain 29 luvun 11 §:n 1 momentti). Näitä kriteereitä voidaan lakivaliokunnan mukaan pitää tarkoituksenmukaisina. Lakivaliokunta kuitenkin korostaa, että sääntelyn toimiminen käytännössä edellyttää toimivaa viranomaisyhteistyötä toimivaltaisten viranomaisten ja rikosprosessiviranomaisten välillä. Teon moitittavuuden arviointi ja tulevan seuraamuksen ennakointi voi olla toisinaan vaativaa, ja lakivaliokunnan mukaan toimivaltaisen viranomaisen tulisi tältä osin pohtia asiaa yhdessä syyttäjän kanssa. Lakivaliokunnan mielestä valtiovarainvaliokunnan tulisi harkita tätä yhteis-

työvelvoitetta koskevan säännöksen lisäämistä 1. lakiehdotukseen.

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan katsonut, että 1. lakiehdotuksen 3 §:ää ja ehdotettua rikoslain 29 luvun 11 §:n 2 momentin jälkimmäistä virkettä on muutettava siten, että poikkeussäännöksi tarkoitettu asian uudelleen tutkinta on mahdollista ainoastaan silloin, kun aikaisemmin määrätty veronkorotus on poistettu. Mahdollista ei siten enää jatkossa olisi se, että rangaistus määrätään edes poikkeuksellisesti tilanteessa, jossa samassa asiassa on edelleen voimassa oleva veronkorotus. Tästä aiheutuu ensinnäkin se, että ehdotetusta rikoslain 29 luvun 11 §:n 1 momentista on poistettava ilmaisu "määrätty" veronkorotus toimenpiteistä luopumisen edellytyksenä.

Toiseksi säännöksestä on poistettava ilmaisu siitä, että rangaistus voidaan jättää "tuomitsematta" sen vuoksi, että odotettavissa oleva veron- tai tullinkorotus harkitaan riittäväksi seuraamukseksi. Tältä osin säännökseen sisältyvä ilmausta rangaistuksen määräämättä jättämisestä voidaan pitää riittävänä ja paremmin yhteensopivana 1. lakiehdotuksen tavoitteiden kanssa. Kokonaisuudessaan sääntely jättää eri viranomaisille riittävästi harkintavaltaa luopua toimenpiteistä eri prosessivaiheissa.

Lisäksi laillisuusperiaatteen vahvistamiseksi 1 momenttia on lakivaliokunnan mukaan täsmennettävä siten, että "laiminlyönnin" ohelle säännökseen lisätään aktiivista toimintaa kuvaava ilmaisu "teko" momentin kolmeen eri kohtaan.

Edellä esitetyn perusteella lakivaliokunta esittää valtiovarainvaliokunnalle, että 2. lakiehdotuksen eli rikoslain 29 luvun 11 §:n 1 momenttia muutetaan seuraavasti:

*"Edellä 1, 3 ja 4 §:ssä tarkoitettussa rikosasiassa voidaan jättää ilmoitus tekemättä, esitutkinta toimittamatta, syyte ajamatta sekä rangaistus määräämättä (poist.), jos odotettavissa oleva (poist.) veron- tai tullinkorotus harkitaan riittäväksi seuraamukseksi. Asiaa arvioitaessa otetaan huomioon **teon tai laiminlyönnin vakavuus ja toistuvuus**, odotetta-*

*vissa oleva rangaistus, tekoon tai laiminlyöntiin liittyvän veron tai tullin määrä, odotettavissa olevan (poist.) veron- tai tullinkorotuksen suuruus sekä verovelvolliselle teosta tai laiminlyönnistä mahdollisesti aiheutuneet muut seuraukset."*

Verorikoksia vastaavat samanlaiset säännökset ehdotetaan hallituksen esityksessä otettaviksi myös rikoslain 46 luvun 16 §:n 1 momenttiin ja 50 a luvun 6 §:n 1 momenttiin. Lakivaliokunnan mukaan vastaavat muutokset olisi tehtävä myös näihin säännöksiin.

#### **Poikkeussääntö asian uudelleen tutkinnasta**

Hallituksen esityksen mukaan määrätty veronkorotus ei aina kaikissa tilanteissa muodostaisi estettä rikosprosessille. Toimivaltainen viranomaisena voi 1. lakiehdotuksen 3 §:n mukaan tehdä veronkorotuksen määräämisen jälkeen samasta asiasta rikosilmoituksen kuitenkin vain, jos veronkorotuksen määräämisen jälkeen on saatu näyttöä uusista tai vasta esiin tulleista tosiseikoista. Rikoslain 29 luvun 11 §:n 2 momenttiin ehdotetaan vastaavasti lisättäväksi säännös siitä, että syyte voidaan nostaa ja tuomio antaa vain, jos veron- tai tullinkorotuksen määräämisen jälkeen on saatu näyttöä uusista tai vasta esiin nousseista tosiseikoista. Samankaltaiset säännökset ehdotetaan otettaviksi myös rikoslain 46 luvun 16 §:n 2 momenttiin ja 50 a luvun 6 §:n 2 momenttiin. Ehdotettavalla sääntelyllä olisi tarkoitus luoda sellainen kansallinen sääntely, jonka mukaisesti asia voitaisiin ottaa uudelleen tutkittavaksi ihmisoikeussopimuksen 7. lisäpöytäkirjan 4 artiklan 2 kappaleessa säädetyllä tavalla.

Kyse on käytännössä tilanteista, joissa menettely osoittautuu jälkikäteen olennaisesti vakavammaksi kuin aluksi arvioitiin. Kuten hallituksen esityksessä sivulla 30 esitetään, näissä tilanteissa veron- tai tullinkorotus olisi esiin tulleeseen uuden näytön ja tosiseikkojen perusteella alun alkaen jäänyt määräämättä ja asia olisi siirretty käsiteltäväksi rikosprosessissa. Kyse on esimerkiksi siitä, että vähäinen veronkorotusta edellyttävä teko osoittautuikin verotarkastuksessa van-

keutta edellyttäväksi törkeäksi veropetokseksi. Näissä tilanteissa asian uudelleen tutkinta on perusteltua ja se on myös sopusoinnussa ihmisoikeussopimuksen lisäpöytäkirjan kanssa, jäljempänä selostetuina rajauksin.

Perustuslakivaliokunta katsoo lausunnossaan, että Euroopan ihmisoikeussopimuksen 7. lisäpöytäkirjan 4 artiklan 2 kappale ei muodosta estettä säätää kansallisesti tällaisessa asettelussa sovellettavasta menettelystä, jossa hallinnollisessa prosessissa annetun sanktion määräämisen jälkeen viranomaisena voi tehdä asiassa rikosilmoituksen. Edellytyksenä on, että lainvoimainen ratkaisu voidaan syrjäyttää vain, jos sille on olemassa erityiset perusteet. Uutena näyttönä ei vastaajan vahingoksi voida vedota esimerkiksi sellaisiin seikkoihin, jotka olisi voitu tai pitänyt esittää aikaisemmassa menettelyssä. Perustuslakivaliokunta pitää lisäksi selvänä, että asian käsitteleminen uudelleen voi tulla kysymykseen vain, jos uusi näyttö on sellaista, että tieto siitä olisi olennaisesti vaikuttanut aiemmin käydyn prosessin lopputulokseen. Sääntelystä on perustuslakivaliokunnan mielestä käytävä ilmi, että asia voidaan käsitellä rikosprosessissa uudelleen vain, jos veronkorotuksen määräämisen jälkeen on saatu näyttöä sellaisista uusista ja olennaisista tosiseikoista, jotka olisivat johtaneet alkuperäisen veronkorotuksen määräämättä jättämiseen ja asian siirtämiseen rikosprosessissa käsiteltäväksi. Lisäksi on edellytettävä, että ilmenneet uudet seikat ovat sellaisia, että niiden huomiotta jääminen ei ole johtunut viranomaisesta itsestään. Lisäksi perustuslakivaliokunta pitää tärkeänä, että veronkorotusta koskeva päätös poistetaan ennen asian käsitelyä rikosoikeudellisessa menettelyssä.

Lakivaliokunnan mukaan perustuslakivaliokunnan lausunnossaan esittämät näkökohdat edellyttävät muutoksia paitsi 1. lakiehdotukseen myös rikoslakiin ehdotettuihin säännöksiin. Lakivaliokunnan mukaan 1. lakiehdotuksessa on perusteltua säätää aikaisemman virheellisen perustein määrätyn veronkorotuksen poistamisesta, sen edellytyksistä ja tarkemmasta menettelystä. Tältä osin lakivaliokunta painottaa, että rikosprosessin selkeys edellyttää aikaisem-

man veronkorotuspäätöksen poistamista ja että oikeusturvanäkökohdista poistamisen kynnys tulisi sitoa edellä esitetyn perustuslakivaliokunnan lausunnossa ilmenevin tavoin muun muassa olennaisuus -kriteeriin. Rikoslain säännös uudelleen tutkinnasta tulee vuorostaan sitoa 1. lakiehdotuksen sääntelyyn siten, että syytteen nostaminen on mahdollista vain, kun samassa asiassa määrätty veronkorotus on muutetun 1. lakiehdotuksen mukaisesti poistettu. Näin vältytään asian päällekkäiseltä sääntelyltä.

Rikoslain 29 luvun 11 §:n 2 momentin, 46 luvun 16 §:n 2 momentin ja 50 a luvun 6 §:n 2 momentin jälkimmäiset virkkeet on lakivaliokunnan mukaan perusteltua muuttaa siten seuraavaan muotoon:

*"Syyte voidaan kuitenkin nostaa ja tuomio antaa, jos veron- tai tullinkorotuksen määräämisen jälkeen on saatu näyttöä uusista tai vasta esiin tulleista **olennaisista tosiseikoista ja samassa asiassa aikaisemmin määrätty veronkorotus on erillisellä päätöksellä määrättävästä veron- tai tullinkorotuksesta annetun lain ( / ) §:n mukaisesti poistettu.**"*

### Ankaroittamisperuste

Hallituksen esitykseen sisältyvässä 2. lakiehdotuksessa rikoslain 29 luvun 11 §:n 3 momenttiin ehdotetaan seuraavanlaista säännöstä: "Tuomittaessa tekijälle rangaistus 1 tai 2 §:ssä tarkoitettua rikoksesta erillisellä päätöksellä määrättävästä veron- tai tullinkorotuksesta annetun lain ( / ) mukaisesti henkilölle määräämättä jätettyä veronkorotusta on pidettävä rangaistusta ankaroittavana seikkana siten, että tekijälle on määrättävä ehdollisen vankeusrangaistuksen oheisseuraamuksena 6 luvun 10 §:n 1 momentissa mainittu sakko riippumatta viimeksi mainitussa lainkohdassa säädetyn edellytyksen täytymisestä. Jos tekijälle määrätään sakko tai ehdoton vankeusrangaistus, on rangaistusta kovennettava."

Lakivaliokunnan kuulemat asiantuntijat ovat arvostelleet esitettyä ankaroittamisperustetta voimakkaasti. Rikoslain rangaistuksen mittaa-

mista koskevan sääntelyn näkökulmasta on hyvin ongelmallista, että yleisen tuomioistuimen tulisi rakentaa rangaistuksen ankaruutta koskeva arvionsa osaksi siihen, mistä se olettaa vastaajan vapautuneen.

Rikoslain 6 luvun 5 §:ssä säädetään rangaistuksen koventamisperusteista. Niitä ovat: 1) rikollisen toiminnan suunnitelmallisuus; 2) rikoksen tekeminen vakavien rikosten tekemistä varten järjestäytyneen ryhmän jäsenenä; 3) rikoksen tekeminen palkkiota vastaan; 4) rikoksen tekeminen rotuun, ihonväriin, syntyperään, kansalliseen tai etniseen alkuperään, uskontoon tai vakaumukseen, seksuaaliseen suuntautumiseen tai vammaisuuteen perustuvasta vaikuttimesta taikka niihin rinnastettavasta muusta vaikuttimesta; ja 5) tekijän aikaisempi rikollisuus, jos sen ja uuden rikoksen suhde rikosten samankaltaisuuden johdosta tai muuten osoittaa tekijässä ilmeistä piittaamattomuutta lain kielloista ja käskyistä.

Kyseinen säännös koskee kaikkia rikoslain erityisen osan rikoksia, eikä rikoslaki tunne nyt ehdotetun kaltaista yksittäistä rikosta koskevaa rangaistuksen mittaamis- taikka ankaroittamisperustetta. Rikoslaisissa omaksutun systematiikan vuoksi veropetoksia koskevan ankaroittamisperusteen säätäminen olisi tästäkin näkökulmasta hyvin ongelmallista ja poikkeuksellista. Rangaistuksen lieventämisperusteiden ryhmässä rangaistuksen kohtuullistamisperusteet erotetaan omaksi ryhmäkseen. Niin sanotun sanktiokumulaation estämiseksi rangaistusta lieventävänä seikkana on otettava huomioon muun muassa "tekijälle rikoksesta johtunut tai hänelle tuomiosta aiheutuva muu seuraus" (RL 6:7.1-kohta). Tuomittaessa henkilö esimerkiksi törkeästä veropetoksesta tulee sanktiokumulaation välttämiseksi nykyisin ottaa huomioon rangaistuksen ohella henkilölle teosta aiheutunut, hallinnollisessa menettelyssä määrätty veronkorotus. Korkeimman oikeuden ennakkoratkaisussa KKO:1981-II-14 rangaistusta mitattaessa otettiin alentavana tekijänä huomioon syytetyille veronkorotuksina ja -lisäyksinä aiheutuneet ankarat taloudelliset seuraamukset.

Uudistuksen myötä henkilöllä ei olisi enää aikaisemmin määrättyä veronkorotusta tilanteissa, joissa hänet tuomitaan rangaistukseen veropetoksesta. Näissä tilanteissa ei enää tulisi siten sovellettavaksi sanktiokumulaatiosäännös, eikä aikaisemmin määrätty hallinnollinen seuraamus myöskään rangaistuksen mittaamista koskevan yleissääntelyn perusteella vaikuttaisi rangaistuksen mittaamisessa lievempään suuntaan. Tämä merkitsee, että rangaistuskäytännön voidaan ennakoida jossain määrin ankaroituvan, vaikka ehdotettu 3 momentti poistetaan.

Saamansa selvityksen perusteella lakivaliokunta katsoo, että ehdotettu ankaroittamisperuste on vastoin rikoslain rangaistuksen määräämisen perusperiaatteita. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa on lisäksi kiinnitetty huomiota siihen, että jos voimaantuloa aikaistetaan, ankaroittamisperusteeseen tulee kiinnittää huomiota, koska sitä ei voida soveltaa taannehtivasti. Jäljempänä ehdotettava voimaantulon aikaistaminen merkitsee lisäperustetta arvioida koven-tamisperusteen välttämättömyyttä. Edellä esitetyn perusteella lakivaliokunta katsoo, että 2. lakiehdotuksen, rikoslain 29 luvun 11 §:n 3 momentti tulee poistaa.

Lakivaliokunta pitää kuitenkin erittäin tärkeänä, että muutoksen myötä kokonaisrangaistustaso ei laske ja syyttämisen- ja tuomitsemiskäytännössä otetaan huomioon edellä esitetyt näkökohdat.

### **Voimaantulosääntely**

Hallituksen esityksen mukaan ennen ehdotettujen lakien voimaantuloa tapahtuneisiin tekoihin ja laiminlyönteihin sovellettaisiin lakiehdotusten voimaantulosäännösten mukaan lakien voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä. Uutta järjestelyä ei siten miltään osin sovellettaisi taannehtivasti. Verotusmenettelyn luonteesta johtuen ehdotettu sääntely merkitsee sitä, että sääntelyssä tarkoitettavat vaikutukset toteutuisivat täysimääräisesti vasta useiden vuosien päästä. Näin säädetty voimaantulosäännös johtaisi hyvin pitkään siirtymävaiheeseen, jonka aikana asioita jouduttaisiin edelleen ratkomaan nykyi-

sen, epätydyttävänä pidettävän oikeustilan pohjalta.

Lakivaliokunnan saaman selvityksen mukaan yleisten tuomioistuinten näkökulmasta lakiehdotusten kiireinen voimaan saattaminen olisi tärkeää. Nykyinen järjestelmä synnyttää tilanteita, jotka ovat yhdenvertaisen kohtelun vaatimuksen kannalta hyvin ongelmallisia.

Voimaantulosääntelyn asiassa tekee haasteelliseksi se, että hallituksen esityksessä on edellä todetun mukaisesti omaksuttu lopullisuus -kriteerin osalta eri linja kuin edelleen noudatettavassa KKO:n ratkaisuihin perustuvassa viranomaiskäytännössä. Ongelmana ovat siis etupäässä ne vireillä olevat jutut, joissa veronkorotus on annettu ennen kuin syyte on nostettu. Edelleen noudatettavan käytännön mukaan syytteen nostaminen on mahdollista, kunhan veronkorotus ei ole tullut ennen syytteen nostamista lopulliseksi. Uudessa ehdotetussa menettelyssä kahta seuraamusta ei sen sijaan olisi. Ilman ehdotettua voimaantulosääntelyä rangaistusta ei siis voitaisi määrätä, jos aikaisemmin on määrätty veronkorotus, riippumatta siitä, onko määrätty veronkorotus lopullinen vai ei. Tämä merkitsisi käytännössä sitä, että syytteet olisi lain voimaantulon jälkeen hylättävä kaikissa niissä tapauksissa, joissa veronkorotus on jo annettu. Lakivaliokunnan mukaan tätä ei voida pitää hyväksyttävänä, mistä syystä sääntelyn ajallista ulottuvuutta on perusteltua rajata.

Perustuslakivaliokunta pitää sääntelyn ajallista soveltamisrajausta sinänsä mahdollisena ainakin siltä osin kuin se kohdistuu lain voimaan tullessa rikosprosessissa käsiteltävinä oleviin tapauksiin. Perustuslakivaliokunta toteaa lisäksi, että kysymys on ensisijaisesti prosessuaalisesta uudistuksesta. Esitys koskee tekojen käsittelyä erillisissä menettelyissä, eikä sillä puututa merkittävästi suoraan tekojen rangaistavuuteen. Tällaiseen menettelylliseen uudistukseen liittyvällä menettelyn käyttöönottoa lykkäävällä voimaantulosääntelyllä ei perustuslakivaliokunnan mielestä ole suoraa liityntää kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa turvattuun niin sanottuun lievemmän lain periaatteeseen, jonka mukaan rikoksenteikijän tulee päästä osalliseksi

rikoksenteon jälkeen lailla säädetystä lievemmästä rangaistuksesta (vrt. PeVL 27/2001 vp, s. 2 ja PeVL 21/2005 vp, s. 4—5). Perustuslakivaliokunta pitää lisäksi perusteltuna arvioida, onko voimaantulosäännöksiä syytä muuttaa esimerkiksi siten, että ne mahdollistaisivat ehdotetun menettelyn soveltamisen myös niissä tapauksissa, joissa teko tai laiminlyönti on tapahtunut ennen säännösten voimaantuloa, mutta viranomaisen ei ole asiassa vielä tehnyt veronkorotuspäätöstä.

Lakivaliokunta toteaa, että lievemmän lain periaatteen tausta-ajatuksena on antaa epäillylle uuden lain suoma etu tilanteissa, joissa suhtautuminen teon moitittavuuteen on muuttunut. Hallituksen esityksessä tilanne ei ole tämä, vaan kyseessä on ennen kaikkea prosessuaalinen uudistus, jossa rangaistavuuden alaa ei ehdoteta muutettavaksi. Näin ollen lievemmän lain periaate ei itse asiassa sovellu esityksen kaltaiseen tilanteeseen, kuten perustuslakivaliokunnan kannanotostakin ilmenee. Ennen uuden sääntelyn voimaantuloa viranomaiset eivät ole voineet sovittaa yhteen hallinnollisia sanktioita ja rikosoikeudellisia seuraamuksia. Tämän vuoksi viranomaiset ovat määränneet sanktiot sen periaatteen mukaisesti, että vasta toisessa menettelyssä annettu lopullinen ratkaisu estää toisen tutkimisen, eikä viranomaisella ole tuolloin ollut mahdollisuutta jättää esimerkiksi hallinnollista seuraamusta ehdotetulla tavalla määräämättä rikosprosessin varmistamiseksi.

Edellä esitetyn perusteella lakivaliokunta katsoo perustuslakivaliokunnan tavoin, että uusia säännöksiä on perusteltua soveltaa mahdollisimman pian lain voimaantulon jälkeen, mutta kuitenkin vain tapauksiin, joissa valintaa rikosprosessin ja veronkorotusmenettelyn välillä ei ole vielä tehty. Toisin kuin hallituksen esityksessä esitetään, ratkaisevaksi hetkeksi uusien säännösten soveltamiselle ei ole perusteltua edellä mainituista syistä asettaa yksinomaan tekohetkeä, vaan se, onko asiassa jo määrätty veronkorotus vai ei. Jos veronkorotus on määrätty, sovelletaan vanhaa menettelyä, jos veronkorotusta ei ole määrätty, sovelletaan uutta sääntelyä.

Lakivaliokunta esittää edellä esitetyillä perusteilla valtiovarainvaliokunnalle, että 1. ja 2. lakiehdotusten voimaantulosäännösten jälkiosa kuuluisi seuraavasti:

***"Jos samasta teosta tai laiminlyönnistä on ennen tämän lain voimaan tuloa jo määrätty veronkorotus, sovelletaan tekoihin ja laiminlyönteihin tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä."***

Voimaantulon aikaistaminen edellä esitetyllä tavalla merkitsee lakivaliokunnan mukaan lisäperustetta luopua ankaroittamisperusteesta, koska taannehtivan rikoslain kiellosta aiheutuu, että hallituksen esityksessä ehdotettua mutta lakivaliokunnan poistettavaksi ehdottamaa 2. lakiehdotuksen ankaroittamisperustetta ei missään tilanteissa olisi voitu soveltaa taannehtivasti.

#### **Muita huomioita**

Hallituksen esityksen 9. lakiehdotuksessa ehdotetaan, että polttoainemaksusta annetun lain (1280/2003) 32 §:ään lisätään uusi 2 momentti seuraavasti: "Polttoainemaksun lainvastaiseen välttämiseen ja sen yrittämiseen ei sovelleta rikoslain (39/1889) 29 luvun 1—3 §:ää."

Ehdotus merkitsisi, että polttoainemaksun lainvastainen välttäminen dekriminalisoitaisiin kokonaisuudessaan. Tätä ratkaisua ei lakivaliokunnan mukaan voida pitää perusteltuna, koska se ei huomioi niitä tilanteita, joissa maksuvelvollinen ja mahdollisesta veropetoksesta epäilty ovat eri tahoja. Tämän vuoksi lakivaliokunta esittää valtiovarainvaliokunnalle, että 9. lakiehdotuksen säännöstä muutetaan seuraavasti:

***"Polttoainemaksun lainvastaiseen välttämiseen ja sen yrittämiseen ei sovelleta rikoslain (39/1889) 29 luvun 1—3 §:ää, jos rikosoikeudellinen seuraamus tulisi määrättäväksi samalle henkilölle, jolle hallinnollinen rangaistusluonteinen seuraamus on määrätty tai voitaisiin määrätä taikka josta tämä voi joutua"***



***vastuuseen verovastuuta koskevien säännösten nojalla."***

Lisäystä voidaan pitää perusteltuna siitä syystä, että dekriminälisoinnin ei ole tarve ulottua niihin tilanteisiin, joissa kyse ei ole samasta asiasta. Rikosoikeudellista vastuuta voidaan pitää edelleen perusteltuna, kun teko olisi tehty esimerkiksi osakeyhtiön toiminnassa.

Samantlaisen muutoksen tulisi koskea myös yksityisestä huvialuksesta suoritettavasta polttoainemaksusta annetun lain (1307/2007) 29 §:ää, jota hallituksen esityksessä ei ehdoteta lainkaan muutettavaksi. Yksityisestä huvialuksesta suoritettavasta polttoainemaksusta annetun lain 29 §:n mukaan se, joka kuljettaa alusta, josta on erääntynyttä polttoainemaksua suorittamatta, on tuomittava polttoainemaksurikkomuksesta sakkoon. Polttoainemaksua on pidettävä nimestään huolimatta verona eikä maksuna. Tällä perusteella rikoslain 29 luvun säännökset muun muassa veropetoksesta tulevat sovellettavaksi riippumatta siitä, että verolaissa ei ole nykyisin viittausta näihin säännöksiin.

Tämän vuoksi lakivaliokunta esittää valtiovarainvaliokunnalle, että yksityisestä huvialuksesta suoritettavasta polttoainemaksusta annetun lain (1307/2007) 29 §:ään lisätään uusi 2 momentti seuraavasti:

*"Polttoainemaksun lainvastaiseen välttämiseen ja sen yrittämiseen ei sovelleta*

*rikoslain (39/1889) 29 luvun 1—3 §:ää, jos rikosoikeudellinen seuraamus tulisi määrättäväksi samalle henkilölle, jolle hallinnollinen rangaistuluonteinen seuraamus on määrätty tai voitaisiin määrätä taikka josta tämä voi joutua vastuuseen verovastuuta koskevien säännösten nojalla."*

Hallituksen esityksen 4.—8. lakiehdotuksessa on viittaussäännökset 2. lakiehdotuksessa ehdotettuun rikoslain toimenpiteistä luopumissäännökseen eli rikoslain 29 luvun 11 §:n 1 momenttiin. Säännökset on muotoiltu osittain toisistaan poikkeavasti, ja edellä lakivaliokunnan ehdottama muutos kyseiseen säännösehdotukseen aiheuttaa tarpeen muuttaa näitä kaikkia viittaussäännöksiä. Säännöksiä tulee lakivaliokunnan mukaan muuttaa siten, että niissä käytetään rikoslain säännöksen kanssa yhdenmukaisesti ilmauksia rikkomuksen ilmoittamatta jättäminen, esitutkinnan toimittamatta jättäminen, syytteen ajamatta jättäminen ja rangaistuksen määräämättä jättäminen.

***Lausunto***

Lausuntonaan lakivaliokunta esittää,

*että valtiovarainvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.*

Helsingissä 12 päivänä kesäkuuta 2013

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Anne Holmlund /kok  
vpj. Stefan Wallin /r  
jäs. James Hirvisaari /ps  
Arja Juvonen /ps  
Markku Mäntymaa /kok  
Johanna Ojala-Niemelä /sd

Arto Pirttilahti /kesk  
Kristiina Salonen /sd  
Jani Toivola /vihr  
Kari Tolvanen /kok  
Ari Torniaainen /kesk  
Peter Östman /kd.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Matti Marttunen.