

# Lahjusrikoksia koskevien säännösten eräät muutostarpeet

Lausuntotiivistelmä



# **Lahjusrikoksia koskevien säännösten eräät muutostarpeet**

Lausuntotiivistelmä

ISSN 1798-7105

ISBN 978-952-259-467-9

Oikeusministeriö 2015

Julkaisun nimi	Lahjusrikoksia koskevien säännösten eräät muutostarpeet Lausuntoliivistelmä
Tekijä	Maiju Haapaniemi
Sarjan nimi ja numero	Oikeusministeriön julkaisu Mietintöjä ja lausuntoja 47/2015
Asianumero	OM 7/41/2014
ISSN verkkojulkaisu	1798-7105
ISBN verkkojulkaisu	978-952-259-467-9
URN-tunnus	<a href="http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-467-9">http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-467-9</a>
Julkaisun jakelu	<a href="http://www.oikeusministerio.fi">www.oikeusministerio.fi</a>
Asia- ja avainsanat	lahjusrikokset, lahjonta, korruptio, oikeushenkilön rangaistusvastuu
Tiivistelmä	<p>Oikeusministeriö asetti 25.4.2014 työryhmän, jonka tehtävänä oli selvittää lainsäädäntövaihtoehdot vaikutusvallan väärinkäytön kriminalisoimiseksi. Lisäksi työryhmän tuli OECD:n työryhmän suositusten vuoksi arvioida ulkomailta lainsäädännöllistä tehtävää hoitavaa henkilöä koskevaa lahjusrikossääntelyä, lahjusrikosten vanhentumissääntöjä sekä oikeushenkilön rangaistusvastuun ulottamista kirjanpito- ja tilintarkastusrikoksiin. Työryhmän mietinnössä ehdotetaan rikoslain 9 luvussa säädetyn oikeushenkilön rangaistusvastuun soveltamisalan laajentamista rikoslain 30 luvun 9 a §:ssä rangaistavaksi säädettyyn törkeään kirjanpitorikokseen. Muilta osin työryhmä ei esitä muutoksia lainsäädäntöön. Mietinnöstä pyydettiin lausunnot 62 taholta. Lausuntoja saatiin yhteensä 40, joista 38 lausuntopyyntöön saaneilta ja 2 muilta.</p> <p>Lausuntopalaute oli pääosin myönteistä. Mietinnössä ehdotettua lainsäädäntömuutosta koskien oikeushenkilön rangaistusvastuun soveltamisalan laajentamista törkeään kirjanpitorikokseen pidettiin lausunnoissa kannatettavana. Vain yksi lausunnonantaja vastusti oikeushenkilön rangaistusvastuun laajentamista.</p> <p>Vaikutusvallan väärinkäytön kriminalisointi sen sijaan jakoi lausunnonantajien mielipiteet täysin. Kymmenen asiasta lausunutta ehdotti, että vaikutusvallan väärinkäyttö tulisi jossakin muodossa kriminalisoida. Myös kriminalisoinnin mahdollisen toteutuksen muodon ja tavan osalta mielipiteet jakautuivat, eikä yksikään mietinnössä esitetty sääntelymalli saanut selkeästi muita enempää kannatusta lausunnonantajilta. Yksitoista lausunnonantajaa hyväksyi työryhmän mietinnön mukaisen kannan eikä päätenyt erikseen esittämään kriminalisointia. Lisäksi muutama lausunnonantaja katsoi, että kriminalisoinnin mahdollisuuksia tulisi vielä tarkemmin selvittää.</p> <p>Sekä vanhentumisaikoja koskevaan arviointiin että ulkomaisen virkamiehen määrittelyä kiinnitettiin lausunnoissa hyvin vähän huomiota. Lausuntopalaute oli näiltäkin osin kuitenkin pääasiassa myönteistä.</p> <p>Tässä lausuntoliivistelmässä esitetään yhteenveto lausunnoissa esitetyistä yleisistä kannanotoista työryhmämietintöön asiakohdittain.</p>

<b>Publikationens titel</b>	Vissa ändringsbehov i fråga om bestämmelserna om mutbrott Sammandrag av utlåtanden
<b>Författare</b>	Maiju Haapaniemi
<b>Seriens namn och nummer</b>	Justitieministeriets publikation Betänkanden och utlåtanden 47/2015
<b>Ärendenummer</b>	OM 7/41/2014
<b>ISSN elektronisk publikation</b>	1798-7105
<b>ISBN elektronisk publikation</b>	978-952-259-467-9
<b>URN</b>	<a href="http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-467-9">http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-467-9</a>
<b>Distribution</b>	<a href="http://www.oikeusministerio.fi">www.oikeusministerio.fi</a>
<b>Sak- och nyckelord</b>	mutbrott, bestickning, korruption, juridiska personers straffansvar
<b>Sammandrag</b>	<p>Justitieministeriet tillsatte den 25 april 2015 en arbetsgrupp för att utreda olika lagstiftningsalternativ när det gäller att kriminalisera missbruk av inflytande. Dessutom skulle arbetsgruppen med anledning av rekommendationerna från en arbetsgrupp vid OECD bedöma regleringen om mutbrott när det gäller personer som sköter lagstiftningsuppgifter i utlandet, bestämmelserna om preskription av mutbrott och utsträckande av straffansvaret för juridiska personer till bokförings- och revisionsbrott. I arbetsgruppens betänkande föreslås att tillämpningsområdet för det straffansvar för juridiska personer som föreskrivs i strafflagens 9 kap. ska utvidgas till att omfatta grovt bokföringsbrott, som är straffbart enligt 30 kap. 9 a § i strafflagen. Till övriga delar föreslår arbetsgruppen inte några ändringar i lagstiftningen. Sammanlagt 62 instanser blev ombedda att yttra sig om betänkandet. Totalt inkom 40 utlåtanden, utav vilka 38 på begäran och 2 från övriga instanser.</p> <p>Remissvaren var i huvudsak positiva. Remissinstanserna understödde förslaget om att ändra lagstiftningen i fråga om utsträckande av straffansvaret för juridiska personer till grovt bokföringsbrott. Endast en remissinstans motsatte sig förslaget att utvidga juridiska personers straffansvar.</p> <p>I frågan om att kriminalisera missbruk av inflytande hade remissinstanserna däremot ytterst delade åsikter. Tio remissinstanser föreslog att missbruk av inflytande borde kriminaliseras i någon form. Åsikterna var delade också om i vilken form och på vilket sätt den eventuella kriminaliseringen borde genomföras, och ingen av de lagstiftningsmodeller som presenterades i betänkandet fick ett klart större understöd än någon annan. Elva remissinstanser gav sitt samtycke till arbetsgruppens ståndpunkt enligt betänkandet och avstod från att lägga fram ett separat förslag om kriminalisering. Dessutom ansåg vissa remissinstanser att det krävs ytterligare utforskning av kriminaliseringsmöjligheterna.</p> <p>Både bedömningen av preskriptionstiderna och definitionen av begreppet utländsk tjänsteman ågnades mycket liten uppmärksamhet i utlåtandena. Remissvaren var dock i huvudsak positiva också till dessa delar.</p> <p>I detta sammandrag av utlåtanden presenteras ett sammandrag av remissinstansernas allmänna ståndpunkterna i förhållande till arbetsgruppens betänkande, punkt för punkt.</p>

# SISÄLLYS

1	Johdanto.....	8
1.1	Työryhmän mietintö.....	8
1.2	Pyydetyt ja saadut lausunnot .....	9
1.3	Lausuntojen keskeinen sisältö .....	11
2	Yleiset arviot.....	12
3	Ehdotuskohtaiset arviot .....	14
3.1	Oikeushenkilön rangaistusvastuu.....	14
3.2	Vaikutusvallan väärinkäytön kriminalisointi .....	20
3.2.1	Kriminalisointia kannattaneet lausunnonantajat .....	20
3.2.2	Työryhmän näkemyksen mukaiset kannanotot .....	30
3.3	Ulkomaisen virkamiehen määritelmä.....	36
3.4	Vanhentumisajat.....	37
4	Muut kysymykset.....	39

# 1 Johdanto

## 1.1 Työryhmän mietintö

Oikeusministeriö asetti 25.4.2014 työryhmän, jonka tehtävänä oli selvittää lainsäädäntövaihtoehtot vaikutusvallan väärinkäytön kriminalisoimiseksi. Lisäksi työryhmän tuli OECD:n työryhmän suositusten vuoksi arvioida ulkomailla lainsäädännöllistä tehtävää hoitavaa henkilöä koskevaa lahjusrikossääntelyä, lahjusrikosten vanhentumissääntöjä sekä oikeushenkilön rangaistusvastuun ulottamista kirjanpito- ja tilintarkastusrikoksiin. Työryhmän toimikaudeksi asetettiin 1.5.–31.12.2014. Työryhmässä oli edustajat oikeusministeriöstä, sisäministeriöstä, Suomen Asianajajaliitosta, syyttäjä- ja tuomioistuinlaitoksesta sekä Turun yliopistosta. Työryhmän mietintö ”Lahjusrikoksia koskevien säännösten eräät muutostarpeet” julkaistiin 20.2.2015 (Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 9/2015). Työryhmä on laatinut mietintönsä hallituksen esityksen muotoon.

Työryhmän mietinnössä ehdotetaan rikoslain 9 luvussa säädetyn oikeushenkilön rangaistusvastuun soveltamisalan laajentamista rikoslain 30 luvun 9 a §:ssä rangaistavaksi säädettyyn törkeään kirjanpitorikokseen. Lainsäädäntömuutoksella edistetäisiin rikosvastuun asianmukaista kohdentumista siten, että yksilöllisen vastuun ohella myös oikeushenkilö voisi joutua toiminnassaan tehdystä törkeästä kirjanpitorikoksesta rangaistusvastuuseen. Esitetyllä uudistuksella pantaisiin samalla osaltaan täytäntöön OECD:n lahjonnan vastaisen työryhmän suositus oikeushenkilön rangaistusvastuun soveltamisalan laajentamisesta kirjanpito- ja tilintarkastusrikoksiin.

Muilta osin työryhmä ei esitä muutoksia lainsäädäntöön. Oikeushenkilön rangaistusvastuun laajentamista muihin kirjanpitorikoksiin tai -rikkomukseen tai tilintarkastusrikokseen tai -rikkomukseen ei työryhmän mukaan voida pitää perusteltuna, sillä niiden kohdalla yksilöllistä vastuuta ja mahdollisia muita seuraamuksia voidaan pitää riittävinä, minkä ohella mainitut muut rikokset eivät luonteeltaan sovi yhteisövastuun piiriin parhaalla mahdollisella tavalla. Mainitut muut rikokset ovat lisäksi rangaistusasteikoiltaan selvästi törkeää kirjanpitorikosta lievempiä.

Sääntelyn rakenne, laillisuusperiaatteen vaatimukset (muun muassa rangaistus-säännösten muotoilemisen tarkkarajaisuutta koskeva periaate), poliittinen osallistumisoikeus, sananvapaus ja mahdollisuudet kehittää läpinäkyvyyttä koskevaa aineellista sääntelyä samoin kuin käytännön tarpeet huomioon ottaen riittäviä perusteita erityiselle vaikutusvallan väärinkäyttöä koskevalle säännökselle ei työryhmän mietinnön mukaan voida katsoa olevan. Välttämätöntä tarvetta myöskään rangaistusvastuuta täydentävälle säännökselle, kuten säännökselle yritetystä yllytyksestä virka-aseman väärinkäyttöön tai virkavelvollisuuden rikkomiseen, joka lisäisi vastaavuutta Euroopan neuvoston (EN) rikosoikeudellisen yleissopimuksen (ETS 173) (jäljempänä *yleissopimus*) 12 artiklan kanssa johtamatta kuitenkaan täyteen vastaavuuteen, ei voida työryhmän mietinnön mukaan katsoa olevan.



Lisäksi työryhmämietinnössä päädyttiin arvioimaan, että ulkomaisen virkamiehen määritelmän voidaan katsoa vastaavan riittävästi kansainvälisissä liikesuhteissa tapahtuvan ulkomaisiin virkamiehiin kohdistuvan lahjonnan torjuntaa koskevan yleis-sopimuksen (jäljempänä *OECD:n yleissopimus*, SopS 14/1999) vaatimuksia. Työryhmän mietinnössä ei ole päädytty myöskään esittämään muutoksia syyteoikeuksien vanhentumisaikoihin lahjusrikoksissa. Syyteoikeuden vanhentumista koskevat säännökset rikoslain 8 luvussa ovat työryhmän mietinnön mukaan asianmukaiset eikä niitä ole syytä tarkasteltujen seikkojen vuoksi muuttaa.

## 1.2 Pyydetty ja saadut lausunnot

Mietinnöstä pyydettiin lausunnot 62 taholta. Lausuntoja saatiin yhteensä 40, joista 38 lausuntopyynnön saaneilta ja 2 muilta. Korkein oikeus, Helsingin hovioikeus ja Suomen Lakimiesliitto ilmoittivat, etteivät ne anna asiassa lausuntoa.

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

- \* Opetus- ja kulttuuriministeriö
- \* Sisäministeriö
- Työ- ja elinkeinoministeriö
- \* Ulkoasiainministeriö
- \* Valtiovarainministeriö
  
- \* Valtioneuvoston oikeuskansleri
- \* Eduskunnan oikeusasiamies
- \* Eduskunnan kanslia
  
- \* Suomen Sosialidemokraattinen Puolue r.p.
- \* Suomen Keskusta r.p.
- \* Kansallinen Kokoomus r.p.
- Svenska folkpartiet i Finland r.p.
- Suomen Kristillisdemokraatit r.p.
- \* Vihreä liitto r.p.
- \* Vasemmistoliitto r.p.
- Perussuomalaiset r.p.
- Suomen Työväenpuolue STP r.p.
- Itsenäisyyspuolue r.p.
- Köyhien Asialla r.p.
- Piraattipuolue r.p.
- Muutos 2011 r.p.
- Sinivalkoinen Rintama - Blue and White Front r.p.
- Suomen Kommunistinen Puolue r.p.
- Kommunistinen Työväenpuolue – Rauhan ja Sosialismin puolesta r.p.

- \* Valtakunnansyyttäjänvirasto
- \* Sisä-Suomen syyttäjänvirasto
- \* Länsi-Uudenmaan syyttäjänvirasto

Korkein oikeus  
Helsingin hovioikeus

- \* Turun hovioikeus
- \* Vaasan hovioikeus
- \* Helsingin kärjäoikeus
- \* Kanta-Hämeen kärjäoikeus
- \* Oulun kärjäoikeus

- \* Keskusrikospoliisi
  - \* Poliisihallitus
  - \* Verohallinto
  - \* Tulli
- Kriminologian ja oikeuspolitiikan instituutti

- \* Keskuskauppakamari
- Elinkeinoelämän keskusliitto EK
- \* Suomen Yrittäjät r.y.
- \* Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK r.y.
- \* Suomen Kuntaliitto r.y.
- \* Akava r.y.
- \* Transparency International Suomi r.y.

- Julkiset oikeusavustajat r.y.  
Auktorisoidut Lakimiehet r.y.
- \* Suomen Asianajajaliitto r.y.
  - Suomen Lakimiesliitto r.y.
  - \* Oikeuspoliittinen yhdistys Demla r.y.
  - Suomen Maallikkotuomarit r.y.
  - \* Suomen Poliisijärjestöjen liitto r.y.
  - \* Suomen syyttäjähdistys r.y.
  - \* Suomen tuomariliitto r.y.

- Professori Olli Mäenpää  
Professori Kimmo Nuotio  
Professori Ari Salminen
- \* Professori Jussi Tapani
  - \* Professori Matti Tolvanen
  - Professori Veli-Pekka Viljanen
  - \* Ministeri Lauri Tarasti

Lisäksi lausunnon antoi Suomen Taloushallintoliitto ry. Toimihenkilökeskusjärjestö STTK ry antoi lausunnon yhdessä Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry:n kanssa.

### 1.3 Lausuntojen keskeinen sisältö

Lausuntopalaute oli pääosin myönteistä. Mietinnössä ehdotettua lainsäädäntömuutosta koskien oikeushenkilön rangaistusvastuun soveltamisalan laajentamista törkeään kirjanpitorikokseen pidettiin lausunnoissa kannatettavana. Vain yksi lausunnonantaja vastusti oikeushenkilön rangaistusvastuun laajentamista.

Vaikutusvallan väärinkäytön kriminalisointi sen sijaan jakoi lausunnonantajien mielipiteet täysin. Kymmenen asiasta lausunutta ehdotti, että vaikutusvallan väärinkäyttö tulisi jossakin muodossa kriminalisoida. Myös kriminalisoinnin mahdollisen toteutuksen muodon ja tavan osalta mielipiteet jakoutuivat, eikä yksikään sääntelymalli saanut selkeästi muita enempää kannatusta lausunnonantajilta. Yksitoista lausunnonantajaa hyväksyi työryhmän mietinnön mukaisen kannan eikä päätynyt erikseen esittämään kriminalisointia. Lisäksi muutama lausunnonantaja katsoi, että kriminalisoinnin mahdollisuuksia tulisi vielä tarkemmin selvittää.

Sekä vanhentumisaikoja koskevaan arviointiin että ulkomaisen virkamiehen määrittelyä kiinnitettiin lausunnoissa hyvin vähän huomiota. Lausuntopalaute oli näiltäkin osin kuitenkin pääasiassa myönteistä.

Tässä lausuntotiivistelmässä esitetään yhteenveto lausunnoissa esitetyistä yleisistä kannanotoista työryhmämietintöön asiakohdittain.

## 2 Yleiset arviot

Sisäministeriöllä, Valtioneuvoston oikeuskanslerilla, Eduskunnan kanslialla, Helsingin käräjäoikeudella, Akavalla ja Suomen Poliisijärjestöjen liitolla ei ole lausuttavaa työryhmän ehdotuksista. Suomen Keskusta, Vihreä liitto ja Kanta-Hämeen käräjäoikeus pitävät työryhmän ehdotuksia kokonaisuudessaan perusteltuna.

**Kokoomus** pitää tärkeänä, että Suomi torjuu uskottavasti korruptioita lainsäädännön ja käytäntöjen kautta. Suomi on menestynyt hyvin kansainvälisissä korruptiovertailuissa, ja on huolehdittava, että sijoitus säilyy tulevaisuudessakin. Lahjusrikoksia koskevan lainsäädännön tulee pysyä ajantasaisena, jotta pystymme torjumaan korruptiota myös tulevaisuudessa. Samalla on kuitenkin huolehdittava esimerkiksi kansanedustajien mahdollisuuksista tutustua niin ihmisiin kuin organisaatioihinkin ja olla näiden kanssa vuorovaikutuksessa ilman, että toiminta automaattisesti leimataan kielteisesti. Avoimuus on omiaan vähentämään vuoropuheluun liittyviä ennakkoluuloja. Viimeisten vuosien aikana lainsäädäntöä on kehitetty avoimuuden suuntaan mm. vaalirahoituksen osalta. Kaikenlainen lahjonta vaarantaa demokratian perustaa ja Kokoomus pitää tärkeänä, että Suomi on myös jatkossa aktiivinen korruption vastaisessa työssä. Työryhmä on Kokoomuksen mukaan käsitellyt tarkasteltuja aiheita laajasti eri näkökulmat huomioiden.

**Valtakunnansyyttäjänvirasto (VKSV)** lausuu, että työryhmämietinnössä on monipuolisesti selvitetty lainsäädäntövaihtoehtoja vaikutusvallan väärinkäytön kriminalisoimiseksi. Syyttäjälaitoksen edustaja on ollut jäsenenä työryhmässä.

**Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK:n ja Toimihenkilökeskusjärjestö STTK:n** (SAK, STTK) mielestä on hyvä, että on pohdittu lahjusrikoksia koskevien säännösten muutostarpeita. Muutostarpeisiin on kiinnitetty huomiota myös kansainvälisesti. Mietinnössä on tuotu hyvin esiin kaikki keskeisimmät korruption torjuntaan liittyvät ongelmat. Mietintö on hyvin laadittu.

**Transparency International Suomi** pitää tärkeänä, että on pohdittu lahjusrikoksia koskevien säännösten muutostarpeita. Tämä on ollut tärkeää erityisesti siitä syystä, että muutostarpeita Suomen osalta on tuotu esiin myös kansainvälisissä korruption-torjuntaelimissä. Mietintö sinänsä on hyvin ja laaja-alaisesti laadittu. Siinä on tuotu esiin kaikki keskeisimmät korruption torjuntaan liittyvät ongelmat.

**Suomen syyttäjähdistyksen** (Syyttäjähdistys) mukaan mietinnössä on monipuolisesti käsitelty vaikutusvallan väärinkäyttöä, oikeushenkilön rangaistusvastuuta, ulkomaisen virkamiehen määritelmää sekä lahjusrikosten vanhentumisaikaa. Syyttäjähdistyksen mukaan vaikuttaa kuitenkin siltä, että kun muutosehdotuksia on pitänyt tehdä, niihin ei ole otettu kantaa eikä muutosten tarpeettomuutta ole kunnolla perusteltu. Lainsäädännön tulee olla etupainotteista ja vähintään ajantasaista. Syyttäjähdistyksen näkemyksen mukaan säännökset tulee aina tehdä huomioiden hankalin oikeudellinen tilanne, vaikka se olisi harvinainen. Oikeusjärjestelmän uskottavuudelle ei ole eduksi tilanteet, joissa lainsäädäntöön on tietoisesti jätetty aukkoja tai epäselvyyksiä. Syyttäjähdistyksen mukaan nyt valitettavasti löytyy edelleen tilanteita, joihin ei rikossäännöksissä oteta selkeästi kantaa. Tämä ei anna Suomesta hyvää

kuvaa korruption vastaisessa työssä ja siihen suhtautumisessa. Tämän vuoksi muutoksia tulee tehdä ehdotettua laajemmin.

**Suomen tuomariliitto** (Tuomariliitto) pitää sinänsä aiheellisena GRECO:n Suomelle antamassa suosituksessa vaikutusvallan väärinkäytön kriminalisoimiseksi sekä OECD:n lahjonnanvastaisen työryhmän Suomelle antamassa suosituksessa esiin nostettujen rikoslainsäädännön mahdollisten muutostarpeiden ottamista lähempään tarkasteluun. Lahjusrikostyöryhmä on mietinnössään varsin seikkaperäisesti ja ansiokkaasti arvioinut tällaisia muutostarpeita. Tuomariliitto pitää perusteltuna työryhmän lähtökohtaa arvioida tarkastelussa olleita kysymyksiä lähtien Suomen perusoikeus- ja rikosoikeusjärjestelmien kantavista periaatteista. Erityisesti rikosoikeudellinen lailisuusperiaate ja perusoikeuksien rajoittamisedellytykset ja varsinkin niihin sisältyvä tarkkarajaisuusvaatimus sekä lisäksi yleiset kriminalisointiperiaatteet näyttäytyvät tarkastelussa merkityksellisinä.

## 3 Ehdotuskohtaiset arviot

### 3.1 Oikeushenkilön rangaistusvastuu

Oikeushenkilön rangaistusvastuun laajentamista törkeään kirjanpitorikokseen pidettiin pääosin perusteltuna, kannatettavana, onnistuneena, järkevänä ja/tai tarkoituksenmukaisena (*Ulkoasiainministeriö, Valtiovarainministeriö, SDP, Kokoomus, Vihreä liitto, Vasemmistoliitto, VKSV, Sisä-Suomen syyttäjänvirasto, Länsi-Uudenmaan syyttäjänvirasto, Turun hovioikeus, Vaasan hovioikeus, Kanta-Hämeen käräjäoikeus, Oulun käräjäoikeus, KRP, Poliisihallitus, Verohallinto, Tulli, Suomen Yrittäjät, SAK ja STTK, Kuntaliitto, Transparency International Suomi, Suomen Asianajajaliitto, Syyttäjyhdistys, Tuomariliitto, prof. Tapani, prof. Tolvanen, ministeri Tarasti*). Useampi lausunnonantaja huomauttaa kuitenkin, että käytännössä säännöksen soveltamisala jäänee melko suppeaksi (*Länsi-Uudenmaan syyttäjänvirasto, Vaasan hovioikeus, Tuomariliitto, prof. Tapani, prof. Tolvanen*).

Vain yksi lausunnonantaja vastusti rangaistusvastuun laajentamista koskevaa ehdotusta (*Keskuskauppakamari*), ja yksi lausunnonantaja esitti huolensa säännöksen soveltumisesta ulkoistettuja taloushallinnon palveluja tuottavaan oikeushenkilöön (*Taloushallintoliitto*).

**Ulkoasiainministeriö** toteaa, että sen tehtäviin kuuluu kehityspolitiikan ja -yhteistyön valmistelu sekä toimeenpano. Kehitysyhteistyövaroin tuettava toiminta tapahtuu pääosin valtioissa, joiden omat hallinnolliset järjestelmät eivät usein ole kovin kehittyneet, ja joissa on todellinen riski varojen väärinkäytölle. Kehitysyhteistyöhankkeiden seuraamisen ja varojen väärinkäytön ehkäisemisen kannalta on erittäin tärkeää saada luotettavaa tietoa kehitysyhteistyöhankkeita toteuttavien yritysten ja järjestöjen taloudellisesta tilanteesta sekä varojen käytöstä. Ulkoasiainministeriö katsoo, että oikeushenkilön rangaistusvastuun ulottamisella törkeään kirjanpitorikokseen voi olla kehitysyhteistyövarojen väärinkäyttöä ennaltaehkäisevä vaikutus. Ehdotetun lisäyksen myötä lisääntyvät mahdollisuudet saattaa väärinkäyttöön syyllistyneet vastuuseen. Lisäys tehostanee kehitysyhteistyövarojen käytöltä edellytettyjen vaatimusten noudattamista oikeushenkilöiden toiminnassa. Ulkoasiainministeriö pitää siten tarpeellisena, että oikeushenkilön rangaistusvastuun soveltamisalaa laajennetaan törkeään kirjanpitorikokseen.

**Kokoomus** lausuu, että oikeushenkilön rangaistusvastuun laajentamisessa tulee lähtökohtana pitää, että rangaistusvastuu ulottuisi suhteellisen vakaviin rikoksiin. Törkeä kirjanpitorikos on vakavuudeltaan mitattuna sellainen, että rangaistusvastuun laajentamista voitaisiin pitää aiemmin noudatetun linjan mukaisena. Rikosoikeudellisen vastuun ulottamisen laajentamista puoltaa myös se, että kyseessä olevassa rikoksessa oikeushenkilö saa ainakin osassa tapauksissa hyötyä rikoksen johdosta, jolloin myös vastuun ulottamista oikeushenkilöön voidaan pitää perusteltuna. Oikeushenkilön rangaistusvastuun laajentamista perusmuotoiseen kirjanpitorikokseen ei sen sijaan voida pitää perusteltuna edellä esitetystä teon vakavuuden vaatimuksesta johtuen, ja lisäksi yksilöllistä vastuuta ja muita seuraamuksia voidaan pitää perusmuotoisen kirjanpitorikoksen kohdalla riittävinä.

**Länsi-Uudenmaan syyttäjänvirasto** huomauttaa, että törkeä kirjanpitorikos ei useinkaan esiinny itsenäisenä rikoksena vaan se liittyy usein velallisen rikokseen. Tyypillisesti törkeä kirjanpitorikos on tehty yhteisön toiminnassa yhteisön ollessa ajautumassa maksukyvyttömäksi tai jo ollessa maksukyvytön. Käytännössä säännöksen soveltamisala jäänee melko suppeaksi, mutta tästä huolimatta ehdotus on kannatettava. Soveltamisalaan kuuluisivat lähinnä rikokset, jotka on toteutettu kirjanpitoa vääristelemällä yhteisömuotoisessa yrityksessä, joka jatkaa toimintaansa. Syyttäjänviraston näkemyksen mukaan oikeushenkilön rangaistusvastuun ulottamiselle törkeään kirjanpitorikokseen on olemassa hyväksyttävät perustelut.

**Vaasan hovioikeuden** mukaan työryhmän näkemys siitä, että oikeushenkilön rangaistusvastuu voisi tulla kysymykseen ennen kaikkea kirjanpidon vääristelemisestä toimintaansa jatkavissa yhteisömuotoisissa yrityksissä, olisi myös käytännön kokemusten perusteella tärkein sääntelyn laajentamista puoltava näkökohta. Työryhmän mietinnössä todetulla tavalla oikeushenkilön rangaistusvastuun ulottamista törkeisiin kirjanpitorikoksiin tukee se, että kyse on tyypillisesti suunnitelmallisesta sekä yhtiössä pidemmän aikaa harjoitetusta erityisen moitittavasta toiminnasta. Hovioikeus toteaa, että tyypillisesti yhtiöt, joiden toiminnassa on syyllistytty törkeisiin kirjanpitorikoksiin ja niiden ohella törkeisiin veropetoksiin, ovat maksukyvyttömiä tai sitten niiden toiminta on lakannut. Näin ollen oikeushenkilön rangaistusvastuun merkitys on käytännössä olennaisesti vähäisempi edellä mainittujen rikosten yhteydessä kuin esimerkiksi työ- ja ympäristörikosasioissa. Tästä huolimatta työryhmän esitys oikeushenkilön rangaistusvastuun laajentamisesta on kannatettava.

**Oulun kärjäoikeus** lausuu, että törkeissä kirjanpitorikoksissa on usein kysymys varsin vakavista teoista, jotka voivat mahdollistaa laajamittaistakin muuta taloudellista rikollisuutta. Yksilövastuuseen perustuva rangaistusvastuu ei välttämättä kaikissa tilanteissa kohdistu oikeudenmukaisesti. Törkeässä kirjanpitorikoksessa todennäköistä on, että kirjanpitovelvollinen oikeushenkilö saa ainakin osassa tapauksista hyötyä kirjanpidon vääristämisestä esimerkiksi vältettyjen verojen tai muiden maksujen tai totuudenvastaiseen taloudelliseen tilanteeseen perustuvien liiketoimien kautta. Rikosoikeudellisen vastuun ulottaminen oikeushenkilöön on tällaisessa tilanteessa perusteltua. Näistä syistä kärjäoikeus kannattaa ehdotettua oikeushenkilön rangaistusvastuun laajentamista törkeisiin kirjanpitorikoksiin.

**Verohallinnon** käsityksen mukaan ehdotettu säännös oikeushenkilön rangaistusvastuun laajentamisesta törkeään kirjanpitorikokseen on sinänsä kannatettava. Verohallinnolla ei ole asianomistajan asemaa kirjanpitorikoksissa, vaan sillä on ainoastaan verohallintolain 28 §:n 2 momentin perusteella oikeus ilmoittaa epäilty kirjanpitorikos esitutkintaviranomaiselle tutkittavaksi. Ehdotettu säännös ei tulisi vaikuttamaan Verohallinnon puhevallan käyttöön rikosasioissa tai kirjanpitorikoksia koskevien rikosilmoitusten määriin. Oikeushenkilön rangaistusvastuun seuraamuksena on yhteisösakko. Yhteisösakko kuuluu konkurssissa ja ulosotossa viimeksi suoritettaviin saataviin, joten ehdotettu säännös ei vaikuttaisi Verohallintoon saatavien asemaan konkurssi- tai ulosottomenettelyssä.

**Tullin rikostorjunta** pitää esitystä kannatettavana. Tulli toimii esitutkintaviranomaisena tullirikosten osalta ja toteaa, että näissä kirjanpitorikos on käytännössä aina liitännäisrikos, joka tulee tutkittavaksi esimerkiksi verorikosten tutkinnan yhteydessä. Tullin tutkimissa talousrikoksissa kirjanpitorikoksia on tutkittu menestyksekkäästi erityisesti pienyrityksiin (yksinkertainen organisaatio/johtoasemassa vain muutama henkilö) kohdistuvien talousrikosepäiltyjen osalta. Näissä tapauksissa tekijäpiiri on

yrittäjien vuoksi ollut suppea, jolloin tutkinnan kohteena olleet tahot eivät ole tehokkaasti pystyneet kiistämään tietoisuutta kirjanpidon puutteista tai laiminlyönneistä. Erityisesti suuremmissa yrityksissä organisaatorakenteet ovat monimutkaisempia, minkä vuoksi vastuukysymyksetkin ovat moniulotteisempia. Vaikkakin osakeyhtiölaki vastuuttaa yhtiön johdolle kirjanpidon asianmukaisen hoitamisen ja järjestämisen, käytännössä työnantajan direktio-oikeus ja siten delegointi alemmille organisaatiosivustoille aiheuttaa sen, että vastuu kirjanpidon käytännön hoitamisesta jakautuu useille eri tahoille yrityksessä. Lisäksi usein itse kirjanpidon laatiminen ja veroilmoitusten antaminen on ulkoistettu tilitoimistoille, jolloin johdolle jää valvontavastuu kirjanpidon hoitamisesta. Lisäksi tilintarkastustoiminta on käytännössä aina ulkoistettu, jos yritys kuuluu tilintarkastusvelvollisuuden piiriin. Mitä useammalle taholle kirjanpidon hoitaminen on delegoitu (osto-, myyntireskontrat, inventaariot, rahoitus, käytännön kirjaukset), sitä vaikeampi rikosoikeudellista vastuuta laiminlyönneistä on osoittaa. Mainittu toimintojen hajautus on johtanut tarkastelluissa tapauksissa siihen, että lakisääteisten vastuutahojen osalta toiminta on esitutkinnassa näyttäytynyt enemmän tuottamuksellisena (myös törkeänä) kuin tahallisenä toimintana vaikka laiminlyöntejä, puutteellisia ja/tai vääriä tietoja on kirjanpidossa todettu. Käytännössä tahallisuuden osoittaminen on ollut haastavaa erityisesti jälkikäteisesti todetuissa ja tutkituissa tapauksissa. Ulkoistettujen kirjanpito- ja palveluiden tapauksissa on käytännössä ollut harvinaista, että tilitoimiston henkilökunnalla olisi tosiasiallisesti mahdollisuus vaikuttaa kirjanpito- ja palveluiden toimintaan. Tilitoimiston henkilökunta ei myöskään ole sellaisessa asemassa, että se voisi aktiivisesti osallistua kirjanpitorikoksen toteuttamiseen ja siten olla rikosoikeudellisessa vastuussa kirjanpitorikoksesta.

Näin ollen mainittu esitys oikeushenkilön rangaistusvastuusta toteuttaisi kahta tehtävää: sillä olisi oikein toteutettuna mahdollinen yleisestävä vaikutus yritysten toimintaan sekä erityisesti sanktiointitehtävä niissä tapauksissa, joissa voidaan osoittaa, että rikos on tapahtunut, mutta ketään luonnollista henkilöä ei voida saattaa rikosoikeudelliseen vastuuseen. Edelleen esitys on omiaan vahvistamaan talousrikollisuuden torjunnassa käytettäviä työkaluja liiketoimintaa hyväksikäyttäen tehtyjen rikosten rikosoikeudellisen vastuun toteuttamisessa.

**Keskuskauppakamari** pitää työryhmän perusteluja ja johtopäätöksiä oikeina siltä osin, kun työryhmä on katsonut, ettei oikeushenkilön rangaistusvastuuta tule laajentaa koskemaan tavallisia tai tuottamuksellisia kirjanpitorikoksia tai tilintarkastusrikoksia. Oikeushenkilön rangaistusvastuun ulottamisen törkeään kirjanpitorikokseen katsotaan torjuvan oikeushenkilön toiminnassa tehtäviä törkeitä kirjanpitorikoksia, jotka itsessään ovat moitittavia ja joilla voidaan lisäksi peitellä muita rikoksia. Keskuskauppakamari pitää esitettyä tavoitetta talousrikollisuuden torjumiseksi tärkeänä. Kirjanpito on keskeinen väline yritysten taloudellisen toiminnan arvioimisessa, ja kirjanpidon hävittämisen tai laiminlyönnin kielteiset seuraukset kohdistuvat usein esimerkiksi yrityksen velkojiin. Keskuskauppakamari kuitenkin katsoo, että törkeän kirjanpitorikoksen osalta rikoslain tavoitteet toteutuvat jo nykyään henkilökohtaisen rangaistusvastuun muodossa. Keskuskauppakamari arvioi, että ehdotetun oikeushenkilön rangaistusvastuun merkitys jäisi yleisestävyyden ja rangaistusvastuun tehostamisen kannalta vähäiseksi. Ehdotettu sääntely voisi toisaalta johtaa tilanteisiin, joita ei voida pitää sääntelyn tarkoitus huomioiden tavoiteltavana ja heikentäisi nykyistä oikeusvarmuutta.



Keskuskauppakamari pitää erikoisena työryhmän esitystä, jonka mukaan ehdotuksella voidaan olettaa tehostettavan rikosoikeudellista järjestelmää niissä tapauksissa, joissa yksilöllisen rangaistusvastuun toteuttaminen on käytännössä vaikeaa esimerkiksi oikeushenkilön monimutkaisten organisatoristen järjestelyjen vuoksi. Keskuskauppakamarin mukaan rangaistusvastuu kohdistuu kirjanpitovelvollisen asianmukaisesti toimituksiin, joista säädetään erikseen asianomaisissa yhteisölaeissa. Keskuskauppakamarin tiedossa ei ole seikkoja, jotka nykyään vaikeuttaisivat rikosvastuun toteutumista. Vaikka oikeushenkilön rangaistusvastuu voisi teoriassa perustua anonyymiin tekijään, tämän kaltainen soveltamistilanne ei liene käytännössä mahdollista kirjanpitorikosten osalta. Näin ollen oikeushenkilön rangaistusvastuun laajentamisella ei rangaistusvastuun piiriin tulisi yhtään sellaista tekoa, johon ei kohdistuisi rangaistusvastuu jo nykyisenkin sääntelyn perusteella. Ehdotuksella olisi siten vaikutusta ainoastaan rangaistuksen kokonaismäärään ja rangaistuksen kohdentumiseen.

Työryhmän ehdotus tulisi kiristämään törkeän kirjanpitorikoksen perusteella määrätävää kokonaisseuraamusta sekä laajentamaan rangaistusvastuun kohdentumaan siihen oikeushenkilöön, jonka toiminnassa rikos on tehty. Keskuskauppakamarin näkemyksen mukaan rangaistuksena määrättävä yhteisösakko heikentäisi yhteisön varojenjakoa ja maksukykyä, ja siten rangaistus kohdistuisi viime kädessä yhtiön osakkeenomistajiin ja mahdollisiin velkojiin. Keskuskauppakamari haluaa muistuttaa, että törkeäksi kirjanpitorikokseksi katsottavalla teolla ei välttämättä tavoitella yhteisön etua eikä rikollisesta teosta myöskään välttämättä seuraa mitään hyötyä kirjanpitovelvolliselle yhteisölle tai sen omistajille – päinvastoin. Rikoksesta mahdollisesti koitunut hyöty voi sekin olla täysin sattumanvarainen seuraus teosta, jolla rikosentekijä on tavoitellut puhtaasti henkilökohtaista etua. Kirjapidon järjestämisestä vastaa tosiasiassa kirjanpitovelvollisen yhteisön johto, esimerkiksi osakeyhtiössä yhtiön hallitus tai mahdollinen toimitusjohtaja. Ehdotetun säännöksen perusteella yhtiölle voitaisiin määrätä yhteisösakkoa myös teosta, jossa yhtiön johto on rikoksella tavoitellut omaa etuaan yhtiön ja sen osakkeenomistajien kustannuksella. Yhteisösakon määräämistä ei tällaisissa tilanteissa voida pitää tarkoituksenmukaisena tai hyväksyttävänä.

Työryhmä on muistiossaan tunnistanut tilanteita, joissa yhteisörangaistuksen määrääminen olisi sääntelyn tavoitteet huomioiden epätarkoituksenmukaista. Työryhmän näihin tilanteisiin esittämät ratkaisut jäävät yleisluontoisiksi ja nojaavat liian avoimesti soveltamisessa noudatettavaan harkintaan. Muistiossa todetaan, että toimintansa päättäneiden yritysten osalta yhteisösakon vaatiminen ei välttämättä monestikaan olisi tarkoituksenmukaista. Keskuskauppakamari yhtyy tähän, mutta pitää epäselvänä, miten työryhmä esittää asian varmistettavan soveltamiskäytännössä. Keskuskauppakamari ei ole vakuuttunut siitä, että nykyisten oikeushenkilön rangaistusvastuuta koskevien säännösten ja periaatteiden nojalla pystyttäisiin riittävän yksiselitteisesti välttämään rangaistusten määrääminen oikeushenkilöille esimerkiksi tilanteissa, joissa itse rikoksen liityntä yhtiön (ja sen osakkeenomistajien) etuun jää sattumanvaraiseksi tai olemattomaksi. Keskuskauppakamari katsoo, että työryhmän ehdotus jättäisi olennaisia kysymyksiä soveltamiskäytännön varaan ja siten heikentäisi oikeusvarmuutta yhteisöjen toiminnassa.

Kokonaisuutena arvioiden ehdotuksen ennaltaehkäisevät vaikutukset jäävät Keskuskauppakamarin mukaan epäselviksi. Rangaistusvastuun laajentamisella ei todennäköisesti saavutettaisi käyttäytymisvaikutuksia potentiaalisissa rikosentekijöissä. Yhteisösakko rangaistuksena kohdistuisi tilanteesta riippuen yhtiön omistajiin, yhtiömiehiin tai velkojiin, jotka eivät sellaisenaan tule kyseeseen rikoksen tekijöinä. Rangaistusvastuu kohdistuisi epäsuorasti henkilöihin, joiden toiminnassa ei välttämättä

voida havaita mitään moitittavaa tai joilla ei tosiasiallisesti ole toisintoimimismahdollisuutta. Ehdotettu rikoslainsäädännös hämärtäisi yhteisölaainsäädännössä säädettyä vastuunjakoa koskien kirjanpidon järjestämistä ja valvontaa. Keskuskauppakamari ei ole vakuuttunut siitä, että nykyisen oikeushenkilön rangaistusvastuuta koskevien säännösten ja periaatteiden nojalla pystyttäisiin riittävän yksiselitteisesti ja tehokkaasti välttämään rangaistusten määrääminen oikeushenkilöille tilanteissa, joissa liittynyt yhtiön (ja sen osakkeenomistajien) etuun jää sattumanvaraiseksi tai olemattomaksi. Keskuskauppakamari katsoo, että rikosvastuun kohdentaminen kirjanpidosta vastuullisiin luonnollisiin henkilöihin on rikosoikeudellisesti tehokkain tapa suojata kirjanpidon oikeellisuutta ja lainmukaisuutta, eikä siten näe tarvetta työryhmän ehdotetulle muutokselle.

**Suomen Yrittäjät** pitää mietinnön ehdotusta ulottaa oikeushenkilön rangaistusvastuu vain törkeään kirjanpitorikokseen järkevänä ja tarkoituksenmukaisena. Yhteiskunnan toimintojen kannalta on tärkeää, että kirjanpitovelvollisten oikeushenkilöiden toiminnasta voidaan saada luotettavaa tietoa. Asianmukainen kirjanpito turvaa useiden tahojen intressejä, eikä voida pitää hyväksyttävänä, että kirjanpito laiminlyömällä voitaisiin saada perusteettomasti hyötyä suhteessa asianmukaisesti toimiviin kirjanpitovelvollisiin. Mietinnössä on hyvin tuotu esiin niitä eri intressiryhmiä, joiden oikeuksia asianmukainen kirjanpito suojaa.

Suomen Yrittäjien mielestä on hyvä, että lievemmat kirjanpitorikokset kuin törkeä tekemä jätisivät oikeushenkilön rangaistusvastuun ulkopuolelle. Ehdotettu sääntelyratkaisu on oikeasuhtainen. Lievemmissä kirjanpitorikoksissa rangaistusvastuu voi toteutua tehokkaasti yksilövastuuna, eikä syytä oikeushenkilön rangaistusvastuulle ole. Törkeissä kirjanpitorikoksissa on kuitenkin kyse tahallisesta väärin toimimisesta, ja törkeän kirjanpitorikoksen osalta tilanne voi olla myös se, ettei yksittäistä tekijää voida vaikeuksista osoittaa. Törkeässä kirjanpitorikoksessa kyse on myös usein siitä, että teolla tavoitellaan tietoisesti taloudellista hyötyä tahallisella ja moitittavalla toiminnalla, mitä vasten oikeushenkilön rangaistusvastuu vaikuttaa perustellulta.

Myönteistä on myös se, että ehdotuksen mukaan oikeushenkilön rangaistusvastuu ei voisi käytännössä ulottua sellaiseen oikeushenkilöön, joka toimeksiannon perusteella hoitaa toisen kirjanpitovelvollisen oikeushenkilön kirjanpitoa. Vastuun ulottumista kokonaan toiseen oikeushenkilöön kuin siihen, jonka toiminnassa rangaistavaan menettelyyn on syyllistytty, ei voida pitää perusteltuna. Suomen Yrittäjät katsoo, että oikeushenkilön rangaistusvastuun pitäisi kohdistua yksinomaan siihen kirjanpitovelvolliseen oikeushenkilöön, jonka omassa toiminnassa törkeä kirjanpitorikos on tehty. Suomen Yrittäjät lausuu voivansa vastaavasti yhtyä tilintarkastusrikosten arvioinnin osalta mietinnössä esitettyyn. Koska tilintarkastajan tekemä tilintarkastusrikos ei useimmiten hyödytä sitä oikeushenkilöä, jonka toiminnassa rikos tehdään, ei oikeushenkilön rangaistusvastuu ole perusteltu.

**Syyttäjähdistys** kannattaa mietinnössä esitetyillä perusteilla oikeushenkilön rangaistusvastuun liittämistä törkeää kirjanpitorikosta koskeviin säännöksiin. Syyttäjähdistys toteaa, että arvioitaessa oikeushenkilön rangaistusvastuun liittämistä tilintarkastusrikokseen, on muistettava se mahdollisuus, että jonkun yhtiön toiminnassa annetaan paikkansa pitämättömiä tilintarkastuslausuntoja tarkoituksena edistää tarkastettavasta kohteesta annettavaa erheellistä luotettavaa kuvaa esimerkiksi rahoituksen hakemista varten. Näitä lausuntoja voi antaa useampikin henkilö kyseisestä tilintarkastusyhteisöstä. Tällaisiin tilanteisiin olisi Syyttäjähdistyksen mukaan hyvä kyetä puuttumaan oikeushenkilön rangaistusvastuulla eikä tällaisen menettelyn paheksuttavuudesta liene erimielisyyttä. Tilintarkastuskertomukset ovat ulkopuolisen

tahon antamia lausuntoja, joissa vakuutetaan, että tiedot tilinpäätöksessä ovat oikein. Niillä on suuri vaikutus luotonannossa eikä väärrien tietojen antamisen vaarallisuudesta luotonannolle liene epäselvyyttä. Syyttäjähdistys ehdottaa, että myös tilintarkastusrikos olisi sellainen rikos, johon voitaisiin liittää oikeushenkilön rangaistusvastuu. Kyseisessä rikoksessa ei ole törkeää tekemuotoa, joten oikeushenkilön rangaistusvastuu tulee liittää perusmuotoiseen rikokseen vakavissa tilanteissa. Näin asia olisi verrannollinen törkeään kirjanpitorikokseen. Vakava tilanne on esimerkiksi, kun tekoja on yhtiössä useita tai kun jostakin teosta tuomitaan vankeusrangaistus.

**Prof. Jussi Tapani** lausuu, että työryhmän esitykseen sisältyy hyvä kuvaus siitä, kuinka Suomessa oikeushenkilön rangaistusvastuun soveltamisala on laajentunut vähitellen kattamaan hyvin erityyppisiä rikoksia. Sääntely ei ole kaikilta osin johdonmukaista, ja lainsäädäntöhistoriasta on löydettävissä esimerkkejä, joissa vahva edunvalvontatyö on vaikuttanut rangaistavuuden alan laajuuteen. Tästä on paras esimerkki työrikkokset, joissa oikeushenkilön rangaistusvastuu liitettiin hämmästyttävän myöhään sanktiovalikoimaan.

Työryhmä on Tapanin mielestä onnistunut hyvin analysoimaan oikeushenkilön rangaistusvastuun tarvetta kirjanpitorikoksissa ja tilintarkastusrikoksissa. Vastuun rajaaminen törkeään kirjanpitorikokseen on perusteltu ratkaisu, kun otetaan huomioon rikostyyppiin eriytyneet erityispiirteet, seuraamusvalikoima kyseisessä rikostyyppissä ja käytännön tarpeet. Tapani on samaa mieltä työryhmän esittämästä arviosta, jonka mukaan oikeushenkilön rangaistusvastuun soveltamisala olisi törkeässä kirjanpitorikoksessa varsin suppea. Tämä johtuu siitä, että yhteisösakon tuomitsemista on tarkoituksenmukaista vaatia lähinnä toimintaansa jatkavien yritysten kohdalla. Varsin usein törkeä kirjanpitorikos liittyy törkeää veropetokseen sellaisen yhtiön toiminnassa, jolla ei ole edellytyksiä jatkaa liiketoimintaansa.

**Prof. Matti Tolvasen** mukaan työryhmän kannanotto on perusteltu. Tolvanen huomauttaa, että on muistettava, että monesti yhteisö, jonka toiminnassa törkeä kirjanpitorikos on tehty, on maksukyvyttömyystilassa rikoksen tullessa ilmi. Näin on varsinkin tapauksissa, joissa kirjanpitorikos on tehty kirjanpitoaineisto hävittämällä tai kirjanpito kokonaan laiminlyömällä. Näissä tapauksissa yhteisösakolla ei olisi järkevää käyttöä.

**Suomen Taloushallintoliiton** näkemyksen mukaan törkeän kirjanpitorikoksen osalta oikeushenkilön rangaistusvastuuta säädettäessä täytyy pitää huoli siitä, että lain esitöissä tilitoimiston ja muun taloushallinnon ulkoistettuja palveluita tuottavan oikeushenkilön rangaistusvastuun konkretisoitumisen teoreettisuus tuodaan selkeästi esiin ja että tuo lause myös käytännössä ohjaa viranomaistoimintaa.

Taloushallintoliittoon on viime vuosina kantautunut väitteitä siitä, että toimeksiannon perusteella yrityksen kirjanpitoa hoitavia kirjanpitäjiä olisi esitetty enenevässä määrin syytteeseen kirjanpitorikoksesta. Taloushallintoliitto on halunnut selvittää asiaa, mutta saatujen tietojen mukaan kirjanpitorikosten osalta ei tällä hetkellä ole saatavissa tilastotietoa syytetyn tai tuomitun vastuuasemasta yrityksessä, vaan tällainen kysymys jouduttaisiin selvittämään tuomioistuinten pöytäkirja-aineistosta erikseen. Tilastotietoa ei siis ole saatavissa siitä, onko syytteeseen asetettu kirjanpitovelvollinen itse vai se, jonka tehtäväksi kirjanpito on toimeksiannolla uskottu. Taloushallintoliiton näkemyksen mukaan tilastointia pitäisi kehittää siten, että ulkoistetun kirjanpitäjän ja myöhemmin myös oikeushenkilön rangaistusvastuun konkretisoitumisesta olisi saatavissa tietoa ilman erillisselvittelyä.

## 3.2 Vaikutusvallan väärinkäytön kriminalisointi

### 3.2.1 Kriminalisointia kannattaneet lausunnonantajat

Työryhmän mietinnössä ei päädytty esittämään vaikutusvallan väärinkäytön kriminalisointia. Lausunnonantajista kymmenen sen sijaan esitti, että vaikutusvallan väärinkäyttö tulisi jossakin muodossa kriminalisoida (*EOA, SDP, Vasemmistoliitto, Sisä-Suomen syyttäjänvirasto, KRP, Poliisihallitus, SAK ja STTK, Transparency International Suomi, Syyttäjyhdistys*). Lisäksi kolme lausunnonantajaa kannatti vielä kriminalisoinnin mahdollisuuksien selvittämistä ja otti kantaa kriminalisoinnin toteutuksen tapaan (*Demla, prof. Tolvanen, Turun hovioikeus*). Kriminalisoinnin mahdollisen toteutuksen muodon ja tavan osalta mielipiteet jakoutuivat, eikä yksikään sääntelymalli saanut selkeästi muita enempää kannatusta lausunnonantajilta.

**Eduskunnan oikeusasiamies** (EOA) huomauttaa, että eduskunta antoi maaliskuussa 2011 asiaa koskevan kiireellisen ponnin. Siihen reagoinnin asianmukaisuuden kannalta huomio kiinnittyy siihen, että työryhmä on asetettu vasta yli neljä vuotta myöhemmin, eikä työryhmä esitä vaikutusvallan väärinkäytön kriminalisointia.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen (EIS) 7 artiklan rikosoikeudellista legaliteettiperiaatetta koskevan oikeuskäytännön (muun muassa Huhtamäki v. Suomi -tuomio 6.3.2012, kohdat 43–45 ja 51) mukaan teon on oltava tekohetkellä rangaistava kansallisen lainsäädännön mukaan. Sisällöllisesti lain on oltava siten selvä, saatavilla oleva ja täsmällinen, että yksilön tulee voida lain säännöksen sanamuodon perusteella, tarvittaessa tuomioistuinten oikeuskäytännön mukaisen tarkastelun avustamana, tulla tietämään, millaiset toimet tai laiminlyönnit täyttävät rikosoikeudellisen rangaistavuuden edellytykset. Laki voi täyttää ennakoitavuusvaatimuksen myös, kun yksilö joutuu kääntymään oikeudellisten asiantuntijapalveluiden puoleen selvittääkseen tietyn menettelyn mahdolliset oikeudelliset seuraamukset. Tarkimmatkin mahdolliset säännösmuotoilut jättävät väistämättä sijaa oikeudelliselle tulkinnalle. EIS 7 artiklan legaliteettiperiaate ei estä rikosoikeudellisen vastuun ehtojen vähittäistä täsmentymistä ja kehittymistä tuomioistuinten oikeuskäytännössä. Myös lahjuksen antamista koskevan kriminalisoinnin (RL 16:13.1) sanamuoto jättää sijaa tulkinnalle. Tämän kriminalisoinnin rajoja on asetettu tuomioistuinten oikeuskäytännössä. EOA ei näe, että esimerkiksi työryhmämietinnössä OMMML 2009:16 ehdotetut säännökset vaikutusvallan väärinkäytön palkitsemisesta ja vaikutusvallan kauppaamisesta olisivat rikosoikeudellisen legaliteettiperiaatteen kannalta ratkaisevalla tavalla mainittua säännöstä ongelmallisempia. Sama koskee myös mietinnössä mainittuihin lakialoitteisiin (LA 45/2010 vp ja LA 29/2012 vp) sisältyviä säännösmuotoiluja. Esimerkiksi rajanvetoa toisaalta tavanomaisen ja demokraattisena vaikutuskanavana sallitun ja tärkeän lobbauksen ja edunvalvonnan ja toisaalta epäasiallisena rangaistavan vaikutusvallan väärinkäyttämisen välillä jouduttaisiin todennäköisesti linjaamaan oikeuskäytännössä. Virkamiehen ja kunnallisen viranhaltijan virkavelvollisuudet perustuvat viime kädessä perustuslakiin ja sen velvoitteisiin virkatehtävien yhdenvertaiseen ja asianmukaiseen suorittamiseen (PL 21 §). Virkamiehen on toimittava asiallisesti ja turvattava perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen (PL 22 §). Virkavelvollisuuksien vastaista on muun muassa esteellisyyssäännösten vastainen toiminta ja lakia alemmanasteisten virkatoiminnassa velvoittavien ohjeiden tai määräysten noudattamatta jättäminen. Virkamieheen vaikuttamisen ”epäasiallisuutta” voidaan EOA:n näkemyksen mukaan hyvin arvioida suhteessa siihen, miten ja missä määrin välimiehen toiminnalla pyritään edistämään virkavelvollisuuksista poikkeamista, tai miten toiminta

on omiaan johtamaan tällaisiin tuloksiin. Nyt mietinnössä vaikeina pidetyt välimiehen virkamieheen vaikuttamisen lähemmät tavat voisivat tulla asianmukaisesti oikeuskäytännössä määritellyiksi.

Ruotsin, Norjan, Islannin ja Viron lainsäädännössä kriminalisoinnin esteeksi ei ole nähty sellaisia rikosoikeudelliseen laillisuusperiaatteeseen (ja sananvapauden käyttöön) liittyviä seikkoja, kuin mihin työryhmä omassa analyysissään päätyy. EOA:n näkemyksen mukaan mietinnössä on omaksuttu tarpeettoman pidättyväinen ja varovainen lähtökohta puhutuissa suhteissa. Ottaen huomioon EIS 7 artiklan tulkintakäytäntö, se, että vastaava kriminalisointi on saatu aikaiseksi mietinnössä mainituissa vertailumaissa, ja se, että Suomessa käydään toistuvasti keskustelua niin sanotusta rakenteellisesta korruptiosta tai ”hyvä veli -verkostoista”, EOA katsoo, että oikeusministeriössä olisi perusteltua jatkaa lainvalmistelua siten, että Suomen ei enää tarvitsisi jatkaa yleissopimuksen varaumaa. Rakenteelliseen korruptioon voitaisiin EOA:n näkemyksen mukaan puuttua vaikutusvallan väärinkäytön kriminalisoinnilla työryhmän tunnistamissa voimassa olevan lain aukkotilanteissa.

**Suomen Sosialidemokraattinen Puolue (SDP)** lausuu, että edellisen kerran sosialidemokraattinen eduskuntaryhmä antoi lausunnon lajusrikostunnusmerkistön täydentämistä oikeusministeriön työryhmämietinnön 2009:16 pohjalta. Sosialidemokraattinen eduskuntaryhmä piti antamassaan launnossa hyvänä sitä, että GRECO:n Suomea koskevia suosituksia oltiin saattamassa rikoslain muutoksilla voimaan lain tasolla. Sosialidemokraattinen eduskuntaryhmä tuki kansanedustajien lahjontaa koskevien rikoslain säännösten täsmentämistä.

SDP pitää vaikutusvallan väärinkäytön kriminalisointia korruption ehkäisemiseksi tarpeellisenä keinona. Sitä on myös eduskunta selkeästi edellyttänyt. SDP katsoo, että kriminalisointi olisi teknisesti täysin mahdollista kirjata tarkasti rajattuna poikkeuksena hyvästä edunvalvontatavasta, jollainen olisi mahdollista määritellä ensisijaisesti erillisellä lainsäädännöllä. Jos erillisen säädöksen luominen hyvän edunvalvonnan sisällöstä olisi hallinnollisesti turhan raskas toimenpide, voitaisiin toissijaisena vaihtoehtona selvittää, jos alan toimijoiden yhdessä laatimalla mutta julkisesti hyväksytyllä toimintaohjeistuksella olisi mahdollista luoda riittävän selkeä normisto asianmukaisista toimintatavoista. Nämä ohjeet ja määräykset asiallisesta edunvalvontatoiminnasta voisivat syntyä (tarvittaessa rekisteröityjen) lobbareiden oman itsesääntelyn ja alan yhteisen sitoutumisen pohjalta.

SDP kannattaa vaikutusvallan väärinkäytön kriminalisointia koskeviin lainsäädäntötoimiin ryhtymistä tämän hallituskauden aikana, jolloin Suomen varaumasta yleissopimukseen voitaisiin luopua mahdollisesti jo seuraavaan varaumien ilmoituskierrokseen eli vuoteen 2018 mennessä. Vaikutusvallan väärinkäytön kriminalisointi on kuitenkin toteutettava niin, ettei sillä kavenneta yksilön perusoikeuksia, kuten mahdollisuuksia vaikuttaa yhteiskunnalliseen päätöksentekoon tai sananvapautta, eikä sillä estetä kansalaisten, järjestöjen tai liike-elämän asianmukaista edunvalvontaa.

**Vasemmistoliitto** kannattaa vaikutusvallan väärinkäytön kriminalisointia (vaikutusvallan kauppaamisen ja ostamisen kriminalisointia) kuluvalle vaalikaudelle ja Suomen asettaman varauman poistamista yleissopimuksesta. Suomen perustuslaki suojaa Suomessa asuvien ihmisten sananvapautta ja oikeutta vaikuttaa yhteiskunnallisiin asioihin ja siis myös päätöksentekoon. Perustuslaki suojaa myös edunvalvontaa ja kansalaisjärjestöjen toimintaoikeuksia. Jotta sallittu ja asianmukainen yhteiskunnallisiin asioihin vaikuttaminen voitaisiin erottaa oikeudettomasta/epäasianmukaisesta vaikuttamisesta ja vaikutusvallan väärinkäyttö voitaisiin kriminalisoida,

tulisi erikseen säätää hyvästä edunvalvontatavasta ja edunvalvonnan julkisuudesta sekä läpinäkyvyydestä rikoslain ulkopuolisella lainsäädännöllä. Työryhmän mietinnössä mainitaan vaihtoehto, jonka mukaan vaikutusvallan väärinkäyttö kriminalisoidaisiin rikoslaisissa ja hyvästä edunvalvonnasta säädettäisiin muussa lainsäädännössä, mutta työryhmä ei kuitenkaan ole työssään lähtenyt kehittämään tätä mallia. Mikäli Vasemmistoliiton esittämä sääntelyrakenne valitaan, valitulla ratkaisulla ei saa sen mukaan kaventaa perustuslain suojaamia oikeuksia, ennen kaikkea sananvapautta ja oikeutta vaikuttaa yhteiskunnalliseen päätöksentekoon, eikä estää kansalaisten ja kansalaisjärjestön asianmukaista edunvalvontaa.

**Sisä-Suomen syyttäjänvirasto** pitää rikosvastuun toteutumisen kannalta valitettavana, jos oikeusministeriössä ei jatketa lainvalmistelua vaikutusvallan väärinkäytön kriminalisoimiseksi. Sisä-Suomen syyttäjänvirasto kiinnittää huomiota siihen, että mietinnössäkkin on mainittu vertailumaissa, joissa kyseessä oleva kriminalisointi katsottu tarpeelliseksi ja myös saatu aikaiseksi.

**Turun hovioikeus** pitää kannatettavana sitä, että arvioidaan, voidaanko Suomen yleissopimukseen 12 artiklaan tekemät varaumat poistaa kotimaista rikoslainsäädäntöä uudistamalla. Suomen ulkopuolelta tulevasta voimakkaasta uudistuspainesta huolimatta hovioikeus pitää hyvänä, että työryhmä on arvioinut lahjontarikoksen soveltamisalan laajentamista kriittisesti ottaen huomioon suomalaisen perus- ja rikosoikeusjärjestelmän erityispiirteet. Rikoslainsäädännön alan laajentamisen ei pitäisi perustua pelkkään kansainväliseen velvoitteeseen, vaan kriminalisoinnin kansallisten edellytysten (erityisesti laillisuusperiaatteen, perusoikeuksien rajoitusedellytysten ja kriminalisointiperiaatteiden asettamien edellytysten) tulisi myös täytyä. Turun hovioikeus toteaa, että vaikutusvallan väärinkäytön kriminalisoinnin tarve voidaan perustella pyrkimyksellä puuttua ns. piilokorruptioon ja ”hyvä veli -verkostoihin”. Nykyinen lainsäädäntö kattaa erilaiset piilokorruption muodot melko kattavasti. Tästä huolimatta mietinnössä todetaan lainsäädännössä olevan kolme aukkoa. Koska kysymys on sellaisista kriminaalipoliittisista arvoalinnoista, jotka edellyttävät monipuolista intressipunnintaa, hovioikeus ei katso aiheelliseksi ottaa kantaa siihen, onko näitä tilanteita varten painava yhteiskunnallinen tarve säätää uusi kriminalisointi ja täytyisivätkö muut perusoikeuksien rajoittamisen ja kriminalisoinnin edellytykset. Turun hovioikeus huomauttaa, että työryhmä on suhtautunut varsin kriittisesti vaikutusvallan väärinkäytön kriminalisoimiseen, mikä on ymmärrettävää, koska yleissopimuksen 12 artiklan termi ”epäasiallinen vaikuttaminen” on laillisuusperiaatteen kannalta ongelmallinen. Mietinnössä on arvioitu kiitettävän kattavasti erilaisia sääntelyvaihtoehtoja nimenomaan suhteessa laillisuusperiaatteeseen. Myös hovioikeus on lausunnossaan arvioinut mietinnössä esitettyjä sääntelyvaihtoehtoja laillisuusperiaatteen näkökulmasta.

Hovioikeus katsoo työryhmän tavoin, että *”Lahjusrikokset”-työryhmämietinnössä (OMML 2009:16) esitetyissä vaikutusvallan väärinkäytön palkitsemista ja kauppaamista koskevissa säännösehdoituksissa* tekotavan oikeudenvastaista luonnetta kuvaamaan tarkoitettu ilmaisu ”epäasiallisesti” on käsitteenä liian epämääräinen, eivätkä ehdotukset sen vuoksi täytä laillisuusperiaatteen tarkkarajaisuusvaatimusta. Sama koskee vaihtoehtoisia ilmaisuja ”ilmeisen sopimaton”, ”väärinkäyttää” tai ”hyväksikäyttää”. Hovioikeuden näkemyksen mukaan termi ”oikeudettomasti” on niin ikään tarkkarajaisuusvaatimuksen kannalta ongelmallinen, eikä ”epäasiallisesti” sanan korvaaminen sillä toisi ratkaisua lakivaliokunnan mietinnössä 45/2010 vp kiteytettyyn perusongelmaan (eli siihen miten asiallinen ja epäasiallinen taikka oikeutettu tai oikeudeton vaikuttaminen erotetaan toisistaan). Mietinnön sivulla 79 todetaan, että oikeudenvastaisuutta koskevaa tunnusmerkkiä voitaisiin mahdollisesti täsmentää viittaamalla säännöksessä sellaisiin menettelytapoihin tai säännöksiin, jotka tekevät

vaikuttamisen kielletyksi tai sallituksi. Mietinnössä ei ole esitetty esimerkkiä oikeudettomasta, mutta ei rangaistavasta vaikuttamistavasta, eikä liioin säännöksestä, johon vaikuttamistavan oikeudettomuus voisi perustua. Kasuistisen (ja tällöin mahdollisia ongelmallisia aukkoja sisältävän) sääntelyn välttämiseksi tekotapaa ja sen oikeudettomuutta kuvaavien termien olisi oltava siinä määrin avoimia, että ne jättävät tilaa ennakoitavissa oleville tulkinnoille. Käytännössä kysymykseen saattaisi tulla esimerkiksi viittaus yleisesti hyväksytyyn ja vakiintuneeseen menettelytapaan, joka määrittää sitä, mikä on asianmukaista, hyvän tavan vastaista, sopivaa tai oikeudetonta.

*Edustaja Södermanin lakialoitteessa (LA 45/2010 vp)* vaikuttamisen epäasiallisuus on kytketty lisäkriteeriin abstraktin vaaran aiheuttamisesta päätöksenteon tai sen valmistelun riippumattomuudelle. Lisäkriteeri ei poista tarkkarajaisuusongelmaa. Riippumattomuuden vaarantumisen arvioimista olisi mitä ilmeisimmin tarkasteltava objektiivisesti, mutta ongelmana on tältäkin osin oikean arviointikriteeristön löytäminen. Voidaan perustellusti sanoa, että jo perusteettoman edun tarjoaminen ja vastaanottaminen sinällään ovat omiaan vaarantamaan ainakin mielikuvan päätöksenteon riippumattomuudesta siitä riippumatta, vaikuttaako välimies asiallisesti vai epäasiallisesti. Tällöin selkeintä olisi luopua Ruotsin ja Norjan sääntelyn tavoin kokonaan asiallisen ja epäasiallisen vaikuttamisen rajanvedosta ja kytkeä rangaistavuus perusteettoman edun antamiseen, vastaanottamiseen ja välimiehen vaikuttamiseen, vaikuttamisyrikykseen ja mahdollisesti yleissopimuksen 12 artiklan mukaisesti pelkkään välimiehen väitteeseen, että hän kykenee vaikuttamaan päätöksentekoon. Mikäli vaaraa koskeva tunnusmerkki lisättäisiin säännökseen, vastuun tulisi perustua edustaja Södermanin aloitteen mukaisesti abstraktiin vaaraan. Hovioikeuden näemyksen mukaan vastuun kytkeminen konkreettiseen vaaraan rajoittaisi rangaistavan toiminnan alaa, mutta rangaistusvastuu ei ulottuisi tilanteeseen, jossa välimies ottaa vastaan lahjuksen tai muun edun ilman aikomustakaan vaikuttaa epäasiallisesti varsinaiseen päätöksentekijään.

*Edustaja Ruuhonen-Lernerin lakialoitteessa (LA 29/2012 vp)* säännösehdotuksiin sisältyy ilmeisen sopimatonta vaikuttamista koskeva määritelmäsäännös. Määritelmäsäännöksen osalta olisi haasteellista määrittää, millaisia olisivat yleisesti hyväksytyt yhteiskunnalliset vaikuttamistavat ja mistä ne ilmenevät. Sinällään menettelyn vakiintuneen tai hyvän tavan vastaisuus voi toimia joissakin tilanteissa myös rangaistusvastuuta rajaavana käsitteenä (esimerkiksi arvioitaessa kuolemantuottamuksen "huolimattomuudellaan" tunnusmerkistötekijän täyttymistä tai petoksen tunnusmerkistötekijöiden "erehdyttää" ja "oikeudeton taloudellinen hyöty" täyttymistä), mutta rangaistusvastuu saa tällöin yleensä tukea myös rikossäännöksen vakiintuneesta tulkinnasta oikeuskäytännössä. Huomioon ottaen, että kysymys olisi uuskriminalisoinnista, vaikutusvallan väärinkäyttämisen osalta ei olisi aikaisempaa tulkintaa ohjaavaa ja tarkkarajaisuusongelmaa ratkaisevasti lieventävää oikeuskäytäntöä. Sääntely edellyttäisi käytännössä edunvalvontaa koskevan sekä virkamiehiä että kansanedustajia koskevan aineellisen sääntelyn kehittämistä. Siinä tapauksessa, että aineellinen sääntely määrittäisi selkeästi sallitun ja kielletyn edunvalvontatavan rajanvedon, määritelmäsäännös voisi olla esimerkiksi seuraavanlainen: "*Vaikuttamista pidetään oikeudettomana, jos se on laissa säädettyjen tai sen nojalla vahvistettujen virkamiestä tai kansanedustajaa sitovien velvollisuuksien vastaista*".

*Ruotsin ja Norjan vaikutusvallan väärinkäyttöä koskevissa säännöksissä* rangaistusvastuuta ei ole sidottu välimiehen vaikuttamisen epäasiallisuuteen, vaan pelkkään vaikuttamiseen. Työryhmä ei ole katsonut aiheelliseksi kehittää kotimaista sääntelyä näiden mallien pohjalta ja sen näkemyksensä tueksi esittämät perustelut (sääntelyn ongelmallisuus perusoikeusjärjestelmän, ultima ratio -periaatteen ja lahjusrikosten

rangaistavuuden nykyisten perusteiden kannalta) vaikuttavat perustuvan kriminaali-poliittisiin valintoihin, joihin hovioikeus ei katso aiheelliseksi ottaa kantaa. Hovioikeuden mukaan mahdollisessa jatkovalmistelussa olisi hyvä käsitellä Ruotsin ja Norjan tyyppistä sääntelyvaihtoehtoa suhteessa perusoikeuksien rajoittamisedellytyksiin ja kriminalisointiperusteisiin perusteellisemmin. *Lahjusrikosten soveltamisalan laajentamista tarkoittava säännösvaihtoehto* on Ruotsin ja Norjan sääntelymallin kanssa varsin samansuuntainen ja siihen sisältyvät vastaavat ongelmat kuin edellä on esitetty.

*Rangaistavuuden osittainen laajentaminen erilliskriminalisoinnein* ja työryhmän sivuilla 84–85 esittämät sääntelyvaihtoehdot ovat hovioikeuden näkemyksen mukaan laillisuusperiaatteen näkökulmasta siinä määrin varteenotettavia vaihtoehtoja, että ne tulisi ottaa mahdollisessa jatkovalmistelussa perusteellisemmän arvioinnin kohteeksi.

**Keskusrikospoliisi** (KRP) katsoo, huolimatta lainkohtiin kohdistuneesta kritiikistä, säännösten edelleen olevan välttämättömiä tehokkaan ja uskottavan korruption torjunnan järjestämiseksi. Vaikutusvallan väärinkäytön kriminalisoinnilla on tärkeä rooli rajanylittävän korruptiorikollisuuden torjunnassa. Nykyisen oikeuskäytännön vallitessa ulkomaisen virkamiehen lahjusrikostapauksissa ollaan lähellä ylitsepääsemättömiä näyttöongelmia, joita kriminalisointiin ei saisi liittyä. Esimerkiksi epäillyn lahjusrahan seuraaminen lukuisten veroparatiiseihin rekisteröityjen peiteyhtiöiden kautta tosiasialliselle edunsaajalle on osoittautunut useissa kansainvälisissä lahjusrikoskokonaisuuksissa ratkaisevaksi ongelmaksi. Toisaalta, ulkomaisen virkamiehen lahjontaan liittyy lähes aina vaikutusvaltansa takia valittu välimies, joka väittää ryhtyvänsä edun antajan tavoittelemaan toimeen korvausta vastaan. Vaikutusvallan väärinkäytön kriminalisointi 12 artiklan mukaisena poistaisi näin ollen ylitsepääsemättömät näyttöongelmat, joita edellä mainittuihin lahjontatapauksiin usein liittyy.

Kansallisesti on ollut havaittavissa selkeästi se, että korruptioepäilyihin liittyy aina salailua ja peittelyä, esimerkiksi virkamiehelle annettu lahjus kirjataan yhtiön kirjanpitoon konsulttipalkkioksi virkamiehelle tai virkamiehen läheiselle. Koska vaikutusvallan väärinkäyttäminen ei ole Suomessa rangaistavaa, ei poliisi ole selvittänyt onko sellaisia tapauksia, joissa virkamiehen läheisen sijasta on toiminut henkilö tai yhtiö, joka on ilmoittanut pystyvänsä vaikuttamaan virkamiehen päätöksentekoon. Julkisuudessa käsitellyissä niin sanotuissa vaalirahajutuissa toimi yhtiö, johon varakkaat liikemiehet sijoittivat varoja käytettäväksi yhtiön päätösten mukaisesti tiettyjen puolueiden ja kansanedustajaehdokkaiden vaalikampanjoiden tukemiseen. Yhtiön johtohenkilöillä oli läheiset kontaktit poliittisiin vaikuttajiin. Jollei asia olisi tullut esituttuun muun rikoksen tutkinnan yhteydessä, ei julkisuuteen olisi tullut tietoa, ketkä olivat rahoittaneet yhtiötä, joka antoi vaalirahoitusta. Eräs rahoittajana ollut liikemies lanseerasi asian tultua julkisuuteen termin "maksullinen arvovalintavaikuttaminen". Mitä peitellympää tällainen vaikuttaminen on, sitä enemmän siihen liittyy epäilyjä epäasiallisesta vaikuttamisesta, mikä on omiaan heikentämään luottamusta virkamiehen tai kansanedustajan toiminnan puolueettomuuteen.

KRP ehdottaa vaikutusvallan väärinkäytön kriminalisointia Jacob Södermanin lakialoitteeseen (45/2010 vp) pohjautuen, kuitenkin siten, että epäasiallinen vaikuttaminen määriteltäisiin erikseen. KRP:n näkemyksen mukaan määritelmän lisääminen Södermanin lakialoitteeseen toisi ratkaisun työryhmän osoittamaan ongelmaan siitä, miten "epäasiallinen vaikuttaminen" erotetaan legaliteettiperiaatteen kannalta "asianmukaisesta vaikuttamisesta". Epäasiallinen vaikuttaminen perustuisi määritelmän mukaisesti sekä toiminnan että virkamiehen tai kansanedustajan sidonnaisuuksien salaamiseen tai sen yrittämiseen. KRP:n näkemyksen mukaan määritelmä olisi



sopusoinnussa vaalirahoituslain ja virkamieslain esteellisyyssäännösten kanssa ja toimisi siten selkeänä rajapintana asialliseen maksulliseen arvovalintavaikuttamiseen, kuten vaalirahoitukseen. Toisaalta, jos tämä samanlainen vaikuttaminen tehtäisiin avoimesti, virkamiehen tai kansanedustajan sidonnaisuudet olisivat julkisia, toiminnan hyväksyttävyyttä voitaisiin arvioida lahjusrikosten tai virkarikosten tunnusmerkistöjen täyttymisen kannalta, jolloin epäasialliselle toiminnalle ei jäisi tilaa. KRP esittää yleissopimuksen 12 artiklan varauman poistamista ja vaikutusvallan väärinkäyttöä koskevan kriminalisointivelvoitteen ottamista osaksi rikoslakia säätämällä kolme uutta rangaistussäännöstä rikoslain 16 lukuun:

#### *14 c § Vaikutusvallan väärinkäytön palkitseminen*

*Joka palkkioksi vaikutusvallan käyttämisestä henkilölle, joka ilmoittaa pystyvänsä vaikuttamaan virkamiehen päätöksentekoon tai sen valmisteluun palvelussuhteessa tai kansanedustajan päätöksentekoon tai sen valmisteluun eduskunnassa epäasiallisesti siten, että päätöksenteon tai sen valmistelun riippumattomuus vaarantuu, lupaa, tarjoaa tai antaa asianomaiselle itselleen tai toiselle tarkoitetun lahjan tai muun edun on tuomittava vaikutusvallan väärinkäytön palkitsemisesta sakkoon tai vankeuteen enintään kahdeksi vuodeksi.*

#### *14 d § Vaikutusvallan kauppaaminen*

*Joka ilmoittaa pystyvänsä vaikuttamaan virkamiehen päätöksentekoon tai sen valmisteluun palvelussuhteessa tai kansanedustajan päätöksentekoon tai sen valmisteluun eduskunnassa epäasiallisesti siten, että päätöksenteon tai sen valmistelun riippumattomuus vaarantuu, ja itselleen tai toiselle palkkioksi vaikutusvallan käyttämisestä*

- 1. pyytää lahjan tai muun edun taikka tekee muutoin aloitteen sellaisen edun saamiseksi tai*
- 2. ottaa vastaan tai hyväksyy lahjan tai muun edun taikka hyväksyy sitä koskevan lupauksen tai tarjouksen, on tuomittava vaikutusvallan kauppaamisesta sakkoon tai vankeuteen enintään kahdeksi vuodeksi.*

#### *14 e § Määritelmä*

*Epäasiallisella vaikuttamisella tarkoitetaan 14 c ja 14 d §:ssä vaikuttamista, joka tehdään salassa tai peitellysti siten, että vältetään tai pyritään välttämään todistusaineiston syntyminen ja virkamiehen tai kansanedustajan sidonnaisuuksien tuloa julkiseksi.*

**Poliisihallitus** toteaa, että mietinnössä on tuotu hyvin esiin se tosiasia, että Suomen nykyisen rikoslainsäädännön perusteella ei aina kyetä puuttumaan ns. kolmiasiansaissausteisiin, joita vaikutusvallan kauppaamistilanteet yleisimmin ovat. Poliisihallituksen näkemyksen mukaan vaikutusvallan väärinkäytön kriminalisoinnilla olisi tärkeä rooli erityisesti rajat ylittävän korruptiorikollisuuden torjunnassa. Tuomioistuimet ovat asettaneet näyttökynnyksen ulkomaisen virkamiehen lahjusrikostapaüksissa erittäin korkealle, jolloin olemassa olevan kriminalisoinnin tarkoitus on hämärtynyt. Ulkomaisen virkamiehen lahjontaan liittyy lähes aina vaikutusvaltansa takia valittu välimies, joka väittää ryhtyvänsä edun antajan tavoittelemaan toimeen korvusta vastaan. Vaikutusvallan väärinkäytön kriminalisointi omana säännöksenään, tai muutoin rangaistussäätelyä täydentäen, linjaisi hyväksyttävän toiminnan rajoja kansainvälisten esimerkkien mukaisesti. Säätely myös osaltaan vahvistaisi kuvaa Suomesta vakavasti korruption torjuntaan suhtautuvana valtiona.

**SAK ja STTK** eivät hyväksy mietinnössä esitettyä johtopäätöstä, jonka mukaan Suomi edelleen pidättäytyisi säätämästä rangaistavaksi vaikutusvallan väärinkäyttöä. Vaikka onkin totta, että Suomi on perinteisesti rankattu vähäisen korruption maaksi,

ero muihin maihin on selvästi pienentynyt. Ilman lisätoimia Suomi on pian varsin tavallinen eurooppalainen maa myös tässä suhteessa. Yleissopimukseen vaikutusvallan väärinkäytön kriminalisointia koskeva varauma, jonka poistamista GRECO ja Suomen eduskunta ovat toistuvasti, joko suoraan tai epäsuorasti esittäneet, tahraa Suomen mainetta. Tämä huoli on korostunut eräiden oikeustapausten, kuten Patria Egypti ja Instrumentarium Costa Rica -tuomioiden jälkipuinnissa. Näissä tapauksissa tuomio olisi ollut todennäköinen ilman puheena olevaa varaumaa. Varauman poistamisen aika on tullut. Poistamista edellyttävät SAK:n ja STTK:n näkemyksen mukaan sekä Suomen maine että tosiasiallinen kyky rajoittaa erilaisten epämääräisten bulvaanien käyttöä sopimusneuvotteluissa. Valta-aseman väärinkäytön tunnusmerkistön muotoilussa voitaisiin edetä työryhmämietinnössä (s. 77–83) esitetyllä tavalla tai Norjan mallin mukaan.

**Transparency International Suomi** ei pidä hyväksyttävänä mietinnössä esitettyä johtopäätöstä, että Suomi edelleen pidättäytyisi säätämästä rangaistavaksi vaikutusvallan väärinkäyttöä. Yhdistyksen käsityksen mukaan Suomelle asetetut kotimaiset ja kansainväliset velvoitteet korruption torjunnassa edellyttävät, että Suomi säätää vaikutusvallan väärinkäytön rangaistavaksi. Yhdistyksen käsityksen mukaan rangaistavuus voidaan toteuttaa esimerkiksi niin, että säädetään Norjan esimerkin mukainen oma säännös rikoslakiin. Transparency International Suomen käsityksen mukaan tunnusmerkistön muotoilussa voitaisiin käyttää pohjana muistiossa esitettyä edustaja Södermanin ehdotusta (lakialoite LA 45/2010 vp). Yhdistyksen käsityksen mukaan sana ”epäasiallinen” on riittävän selkeä otettavaksi rikoksen tunnusmerkistöön. Läh- tökohtaisesti pitäisi olla selvää, että epäasiallisuus tarkoittaa sitä, että jonkun henkilön vaikuttamisen perusteella poiketaan asian normaalista käsittelyjärjestyksestä tai päätetään jotakin, joka ei ole asiallisesti perusteltavissa. Tässäkin yhteydessä viime- kädessä oikeuskäytäntö sitten määrittelee, missä kulkee asiallisen ja epäasiallisen vaikuttamisen raja.

**Oikeuspoliittinen yhdistys Demla** (Demla) huomauttaa, että uuskriminalisointia harkittaessa on otettava huomioon paitsi kriminalisointiperiaatteet myös se, että voidaan tunnistaa tosielämän tilanteita, joihin uudella kriminalisoinnilla voidaan voimas- sa olevaa oikeutta tehokkaammin puuttua. Suomessa epäasiallisen vaikuttamisen tilanteita voi kuvitella seuraavan julkisen ja yksityisen sektoreiden tehtävien muovau- tuessa uudelleen esimerkiksi kuntien siirtäessä julkisia palveluita yhä enemmän yksi- tyisten yritysten hoidettavaksi (EU Anti Corruption Report 2014). On mahdollista, että syntyy tilanteita, joissa esimerkiksi virkavastuuta koskevilla säädöksillä ei voida puut- tua muuhun kuin varsinaista lahjontaa sisältävään epäasialliseen vaikuttamiseen. Olisi tarpeen pohtia tarkemmin myös sitä, riittävätkö jääviyssäännökset poistamaan erilaisiin kaksoisrooleihin julkisen ja yksityisen sektorin palveluksessa liittyviä mah- dollisia intressiristiriitatilanteita. Julkisen vallankäytön läpinäkyvyyden ja puolueetto- muuden näkökulmasta kriminalisointia on syytä vielä harkita siihen liittyvistä haas- teista huolimatta.

Täsmällisyysvaatimuksen osalta Demla huomauttaa Ruotsin ja Viron sääntelymallei- hin viitaten, että ”epäasiallisuus” on mahdollista määritellä, tosin yleissopimuksesta poikkeavalla tavalla, joko annetun tai tavoitellun edun epäasianmukaisuutena. Täl- löin varsinaisen vaikuttamisen epäasiallisuutta ei tarvitse määritellä erikseen. Demla huomauttaa, että yleissopimuksen mukaan vaikutusvallan väärinkäytön kriminalisoi- misella ei ole tarkoitus rajoittaa lobbaamista. Lobbaaminen erottuisi edellä esitetyistä epäasiallisista vaikuttamistavoista siten, että lobbaamiseen ei liity epäasiallisten etu- jen antamista eikä lobbaaminen itsessään vaaranna päätöksenteon riippumatto- muutta. Toisaalta juuri riippumattomuuden näkökulmasta myös lobbaamiseen liittyy

kysymyksiä julkisen vallankäytön avoimuudesta ja puolueettomuudesta. Päätöksenteon riippumattomuuden turvaamiseksi on huolehdittava siitä, että päätöksenteon rakenteet ovat kunnossa. Lobbaamisen on oltava avointa, eikä se saa rajoittaa esimerkiksi päätöksentekijöiden käytössä olevaa informaatiota. Erilaiset kaksoisroolit sekä yksityisellä että julkisella sektorilla aiheuttavat mahdollisesti pelkkiä jääviyssymyksiä laajempia ongelmia päätöksentekoprosessin puolueettomuuden kannalta (Doublet: "Lobbying and Corruption", GRECO: Thirteenth General Activity Report 2012).

On mahdollista, että vaikutusvallan väärinkäytön kriminalisointia tehokkaammin vaikutusvallan epäasialliseen käyttämiseen päästään puuttumaan esimerkiksi tehostamalla julkista valtaa käyttävien ja heidän lähipiirinsä sidonnaisuuksien julkisuutta, ja parantamalla valtiontalouden tarkastusviraston edellytyksiä vaalirahailmoitusten oikeellisuuden tarkistamiseen vertailutietojen avulla. Yhdessä epäasianmukaisen edun vastaanottamisen ja tarjoamisen kriminalisoinnin kanssa nämä keinot muodostaisivat kokonaisuuden, joka toisaalta vastaisi yleissopimuksen tavoitteita vaikutusvallan väärinkäytön torjumiseksi, ja toisaalta kriminalisoinnin täsmällisyysvaatimuksiin.

**Syyttäjähdistys** huomauttaa, että vaikutusvallan väärinkäytön kriminalisoinnissa on kyse yleissopimuksen voimaansaattamisesta Suomessa. Syyttäjähdistyksen mukaan nyt olisi luontevaa pyrkiä poistamaan Suomen 12 artiklaa koskeva varaus, joka on uusittu jo moneen kertaan. Sääntelytarpeen taustalla on hyvin tärkeitä demokratian arvoja, kuten luottamus oikeusvaltioon ja poliittiseen järjestelmään. Näitä arvoja tulee turvata ja niihin kohdistuviin uhkiin on suhtauduttava vakavasti. Syyttäjähdistys ei usko, että asiasta voidaan olla eri mieltä. Sääntelyssä ei saa olla näitä arvoja uhkaavia aukkoja taikka harmaita alueita. Syyttäjähdistyksen mielestä tarve vallan väärinkäytön kriminalisoinnille on olemassa ja yleissopimus tulee saattaa voimaan, kuten Suomen naapurimaissakin on pääosin tehty.

Mietinnössä asiaa on käsitelty ensisijaisesti siitä näkökulmasta, miten vaikutusvallan väärinkäyttö kohdistuu viranomaistoimintaan, vaikkei yleissopimus koske ainoastaan sitä. Muun muassa Norja on ottanut käyttöön sekä viranomaistoimintaa että yksityistä sektoria koskevat säännökset. Rangaistavuuden tulee kohdistua sekä valtaa lähellä oleviin että ulkopuolisiin henkilöihin, jotka käyttävät hyväkseen kyseisten henkilöiden todellista tai luuloteltua vaikutusvaltaa. Nimikkeet voisivat olla vaikutusvallan väärinkäytön ostaminen ja vaikutusvallan väärinkäytön kauppaaminen. Rangaistavuuden tulee kohdistua jo asioiden valmisteluvaiheeseen eli koko päätöksentekomenettelyyn. Valmistelussa käytetään suurta tosiasiallista valtaa ja rajanvetoa pelkkään päätöksentekoon on myös turhan helppo kiertää vetoamalla tietämättömyyteen.

Työryhmän mietinnössä on Syyttäjähdistyksen näkemyksen mukaan ansiokkaasti käyty lävitse eri vaihtoehtoja yleissopimuksen voimaansaattamiseksi Suomessa. Syyttäjähdistys on käynyt lävitse mietinnössä esiin tuotuja tilanteita, joissa uskriminalisointiin voisi olla tarvetta.

*Tilanteeseen, jossa päätöksentekijä tai valmistelija ei taivuttelusta huolimatta toimi virkavelvollisuksiensa vastaisesti,* voitaisiin mietinnössä todetun mukaisesti puuttua säätämällä yritetty yllytys virkarikokseen sellaisenaan rangaistavaksi. Syyttäjähdistys huomauttaa, että tällainen asia on säädetty rangaistavaksi rikoslain 15 luvun 5 §:ssä, joka koskee yritettyä yllytystä perättömään lausumaan. Kyseinen säännös suojaa oikeudenkäytön luotettavuutta. Syyttäjähdistyksen mielestä se, että virkakoneiston päätökset tehdään virkavelvollisuuksien mukaisesti, on yhtä tärkeä ja suojeltava arvo. Tällaiset päätökset voivat koskea merkittäviä kysymyksiä esimerkiksi

rakentamisessa, palveluiden tuottamisessa, kaavoituksessa ja lainsäädännössä. Syyttäjähdistyksen mielestä tämänkaltainen muutos tulisi siten tehdä. Yritettyä yllytystä virkarikokseen koskevassa säännöksessä ei olisi sellaisia epätasällisuus- tai muita ongelmia, joita omalla itsenäisellä säännöksellä väitetään olevan. Syyttäjähdistyksen mielestä yleissopimuksen varaumien poistaminen on asia, joka perustee säännöksen välttämättömän tarpeellisuuden. Säännöksellä voitaisiin puuttua useisiin tilanteisiin, joissa päätöksentekijällä tai valmistelijalla on virkavastuu. Kansanedustajiin vaikuttaminen olisi edelleen säännöksen ulkopuolella.

Syyttäjähdistyksen mukaan virkarikokseen yllyttämisen yrityksen säätäminen rangaistavaksi ei riittäisi hankalissa kansainvälisissä tapauksissa, vaan välimiehen menettelyn itsenäiseen kriminalisoimiseen on tarve silloin, kun vaikuttamisen kohteena oleva virkamies on sellaisessa maassa, jossa häneen kohdistunutta rikosepäilyä ei saada selvitettyä, tai jossa tällainen menettely ei ole rangaistavaa. Osallisuuskriminalisoinneista ei tällaisessa tapauksessa ole apua. Itsenäinen vaikutusvallan väärinkäytön kriminalisointi mahdollistaisi tällaisessa tilanteessa kotimaisen vaikutusvallan ostajan menettelyn rankaisemisen ainakin siinä tapauksessa, että ostajan ja ketjussa lähempänä olevan välimiehen menettely saadaan selvitettyä. Syyttäjähdistyksen mukaan vallan väärinkäytön kauppaamisen ja ostamisen kriminalisointi itsenäisenä tekona kattaisi lainsäädännön aukkoa.

*Tilanteeseen, jossa välittäjä ei lopulta edes yritä vaikuttaa*, voitaisiin työryhmän mukaan puuttua petossäännöksillä. Petossääntely koskee kuitenkin vain ehdottajan ja välittäjän välistä suhdetta. Suojeltavana olisi tällöin epäasiallisen tarjouksen tekijä. Syyttäjähdistyksen mukaan on epäuskottavaa, että ehdottajat pyrkisivät tällaisissa tilanteissa tuomaan petosepäilyä ilmi. Syyttäjähdistyksen käsityksen mukaan tällaisessa tilanteessa suojeltavana olisi yhteiskunta, ei ainoastaan tämä kahden henkilön välinen suhde. Toiminnan paheksuttavuus on sellaista, ettei sitä voida kattaa petossäännöksillä. Syyttäjähdistys kannattaa vaihtoehtoa, jossa vaikutusvallan väärinkäyttöä koskeva rangaistussäännös koskisi myös sellaisia tilanteita, joissa välittäjä ei edes yritä vaikuttaa.

Erilliskriminalisoinnin *määritelmien* osalta Syyttäjähdistys huomauttaa, että rikoslainsäädäntö on täynnä määritelmiä, joissa on arvolataus ja jotka saavat tarkemman merkityksen oikeuskäytännön kautta (esimerkiksi "kohtuullisuus", "todennäköinen", "harhaanjohtava tieto", "muu kuin tavanomainen vieraanvaraisuudeksi katsottava lahja", työturvallisuuslain 28 §:n käytetty termi "epäasiallinen kohtelu"). Mikäli kansanedustajat jätettäisiin vaikutusvallan väärinkäyttöä koskevan säännöksen ulkopuolelle, olisi helppoa säätää se koskemaan virkavelvollisuuksien vastaisuutta. Syyttäjähdistyksen mielestä epäasiallisen vaikuttamisen sisällössä ja määritelmässä tulisi ottaa huomioon myös muu kuin virkavelvollisuuksien vastainen toiminta. Tällainen on kyetty määrittelemään muissakin maissa, myös useissa Pohjoismaissa. Määrittely voidaan tehdä lain esitöissä ja määritelmäsäännöksessä. Mallina voitaisiin käyttää muiden maiden säännöksiä ja esitöitä sekä yleissopimuksen esitöitä.

*Rangaistusasteikon* tulisi Syyttäjähdistyksen näkemyksen mukaan olla sekä ostamisen että kauppaamisen osalta vähintään sakkoa taikka 2 vuotta vankeutta. Tämä osoittaisi toiminnan paheksuttavuutta. Vuoden rangaistusmaksimi kertoisi pikemminkin väheksyvää suhtautumisesta asiaan – jo varkauden rangaistusmaksimi olisi tätä korkeampi. Säädetäessä kahden vuoden rangaistusmaksimi, vanhentumisaika olisi viisi vuotta, riippumatta siitä, mihin rikoslain lukuun säännökset sijoitettaisiin. Syyttäjähdistyksen mukaan myös tarve törkeille tekemuodoille tulisi arvioida. Kyse voi olla miljoonien yksittäisten päätösten tilanteista, jolloin on erikoista, ettei törkeää

tekemuotoa ole. Rangaistusmaksimeilla on myös vaikutusta siihen, miten asioita voidaan tutkia ja millaisia pakkokeinoja käyttää. Telepakkokeinojen käyttäminen olisi luultavasti tärkeä tutkintakeino, eikä sitä saisi rajata ulkopuolelle vakavissa tilanteissa.

Syyttäjähdistyksen käsityksen mukaan Suomessa on tärkeää ulottaa vaikutusvallan väärinkäyttö koskemaan myös muuta kuin viranomaistoimintaa ainakin tilanteissa, joissa julkinen sektori omistaa yhtiöitä ja niiden avulla hoitaa julkisia palveluita. Niiden toiminnasta ei ole saatavissa julkisuuslain mukaisesti tietoa. Niissä kuitenkin käytetään julkisia varoja ja hoidetaan julkisia palveluita, joten niiden valvonnan ja väärinkäyttöihin tulee pystyä puuttumaan kuten muuhun julkisen vallan käyttöön. Jo näidenkin syiden vuoksi säännöksen tulee koskea koko julkisen hallinnon omistamaa toimintaa. Virkamiehiä koskevat rangaistussäännökset eivät sovellu tapauksiin, jossa heidät on julkisen vallan edun valvojina nimetty yhtiöiden hallintoon. Tällöin olisi tärkeää, että tilanteisiin voitaisiin puuttua vaikutusvallan väärinkäyttöä koskevilla säännöksillä. Niin kutsuttua rakenteellista korruptiota ei mietinnössä ole arvioitu tarkemmin. Tämän osalta on viitattu toiminnan läpinäkyvyyden riittävyyden ja valvonnan huolehtimiseen. Tästäkin syystä vaikutusvallan väärinkäyttöä koskevien säännösten tulisi koskea myös julkisen hallinnon omistamia yhtiöitä.

**Prof. Matti Tolvasen** mukaan työryhmän kannanotot ovat hyvin perusteltuja. Tolvasen mielestä hyvä pohja tulevalle lainvalmistelulle olisi edustaja Södermanin lakialoite sillä rajauksella, että teon tulisi olla omiaan heikentämään luottamusta viranomais-toiminnan riippumattomuuteen. Tämä määritelmän loppuosa vastaa edustaja Ruohonen-Lernerin lakialoitteessa esitettyä. Tolvanen käyttäisi myös termin ”epäasianmukainen” sijasta termiä ”oikeudeton”.

Työryhmä on sitonut tarkastelunsa siihen, syyllistyykö virkamies vaikutusvallan kauppaamisen seurauksena virkavelvollisuuksien rikkomiseen. Lahjusrikoksissa ei rangaistavuuden yleisenä edellytyksenä kuitenkaan ole se, että virkamies rikkoo sen seurauksena virkavelvollisuuttaan. Säännösten tarkoituksena on ehkäistä virkamiesten lahjontaa niissäkin tapauksissa, joissa lahjuksen vastaanottanut virkamies tekee täysin lainmukaisen ratkaisun, jonka hän tekisi myös lahjusta saamatta. Lahjuksen antaminen virkamiehelle, jotta virkamies tekisi asiassa virkavelvollisuuksiensa mukaisen ratkaisun, on rangaistavaa lahjontaa. Virkamiehellä tai kansanedustajalla on valmistelussa ja päätöksenteossa harkintavaltaa. Useista ratkaisuvaihtoehdoista yleensä useampi kuin yksi on harkintavallan rajoissa oleva päätös. Valitessaan useista harkintavallan sisällä pysyvistä vaihtoehdoista yhden virkamies ei tietenkään riko virkavelvollisuuttaan. Vaikutusvallan kauppaajan tavoitteena on painottaa tiettyä vaihtoehtoa niin, että päätöksentekijä valitsee sen. Tällainenkin vaikuttaminen on epäasianmukaista, oikeudetonta, jos päätöksentekoon vaikuttava ei kerro vaikuttamisensa motiivia ja sitä kenen asialla itse asiassa on. Tekijän tarkoituksena ei ole yllyttää virkamiestä virkavelvollisuuksien rikkomiseen vaan vaikuttaa hienovaraisemmin niin, että virkamiehen toiminta on muodollisesti virheetöntä. Tämä on vaikutusvallan kauppaamisen keskeinen idea. Ruotsin ja Norjan vaikutusvallan kauppaamisen kriminalisoinnit on kirjoitettu tästä lähtökohdasta.

Kriminalisoinnissa olennaista olisi 1) vaikutusvaltaa kauppaavan erityinen suhde virkamieheen tai muuhun laissa määriteltyyn lahjonnan kohteeseen, 2) epäasianmukaisen, oikeudettoman edun lupaaminen, vaatiminen tai saaminen, 3) vaikuttaminen valmisteluun tai päätöksentekoon niin 4) että teko on omiaan vaarantamaan päätöksenteon tai valmistelun riippumattomuutta. Tolvasen mielestä on kiistatonta, että voimassa olevat kriminalisoinnit eivät kata tilannetta, jossa valmisteluun tai päätök-

sentekoon pyritään vaikuttamaan niin, että virkamies tai muu laissa määritelty lahjonnan kohde toimisi virkavelvollisuksiensa mukaisesti. Rangaistava yllytys on kyseessä vain, jos virkamies rikkoo virkavelvollisuuttaan. Tolvanen ei kannata yritetyn yllytyksen säätämistä rangaistavaksi vaan vaikutusvallan kauppaamisen kriminalisointia siitä lähtökohdasta, ettei olennaista ole se, yritetäänkö virkamies saada toimimaan virkavelvollisuksiensa vastaisesti.

Tolvanen kiinnittää huomiota ongelmallisuuksiin, jotka liittyvät rangaistavan menettelyn määrittelyyn laillisuusperiaatteen vaatimukset täyttävällä tavalla. Edun epäasianmukaisuus tai oikeammin oikeudettomuus ei liene suurin ongelma. Johtoa on saatavissa siitä, mikä oikeuskäytännössä on katsottu oikeudettoman edun antamiseksi. Oikeudettomuus ei ole oikeudenvastaisuuden vastinpari. Oikeudenvastaisuus viittaa oikeuttamisperusteen puuttumiseen. Tässä suhteessa mietinnössä on käytetty oikeudenvastaisuuden käsitettä hieman huolettomasti.

Tolvasen mukaan rikoksen tekijätaho on vaikeampi määritellä, eikä lakialoitteissa käytettyä määritelmää parempaa vaihtoehtoa ole. Riittävää olisi, että vaikutusvaltaa kauppaava ilmoittaa itse voivansa vaikuttaa valmistelijaan tai päätöksentekijään. Vaatimus, että teon tulisi olla omiaan vaarantamaan viranomaistoiminnan asianmukaisuuden, rajaisi myös tekijäpiiriä objektiivisella kriteerillä. Rangaistusuhan piiriin eivät tulisi tapaukset, joissa vaikutusvallan kauppaajaksi ilmoittautuvalla ei objektiivisessä tarkastelussa olisi ollut mitään mahdollisuuksia vaikuttaa päätöksentekoon. Vaikutusvallan kauppaajaksi ilmoittautujan ja päätöksentekijän tai valmistelijan erityissuhteen puuttumisen vuoksi kelvottomiksi määriteltävät kauppaamisyrietykset jäisivät siten kriminalisoinnin ulkopuolelle.

Työryhmä on pitänyt aivan oikein kriminalisoinnissa olennaisena sitä, että vaikututtaminen on epäasianmukaista. Epäasianmukaisuus ei ole irrallaan edun oikeudettomuudesta. Kriminalisointi olisi kokonaisuus. Epäasianmukaisuuden arviointiin vaikuttaisivat kaikki Tolvasen edellä hahmottelemat neljä kriteeriä. Pääpaino olisi kuitenkin ”on omiaan” -kriteerissä. Vaikutusvallan kauppaamisen tulisi koskea sekä virkatoimia että kansanedustajan päätöksentekoa. Rangaistavuuden sitominen ”hyvään edunvalvontatapaan” ei ole ajateltavissa työryhmän mietinnössä mainituista syistä ja erityisesti laillisuusperiaatteen asettamien esteiden vuoksi. Näin epämääräiseen kriteeriin ei kriminalisointia voida mitenkään sitoa.

### 3.2.2 Työryhmän näkemyksen mukaiset kannanotot

Lausunnonantajista yksitoista kiinnitti huomiota työryhmän näkemykseen vaikutusvallan väärinkäytön kriminalisoinnin ongelmallisuudesta eikä esittänyt lausunnonsaan kriminalisointia (*Kokoomus, VKSV, Länsi-Uudenmaan syyttäjänvirasto, Vaasan hovioikeus, Oulun käräjäoikeus, Suomen Yrittäjät, Kuntaliitto, Suomen Asianajajaliitto, Tuomariliitto, prof. Tapani, ministeri Tarasti*). Tämän kannan esittäneistä lausunnonantajista tarkkarajaisuusvaatimukseen tai tunnusmerkistön epämääräisyyteen viittasi nimenomaisesti yhdeksän lausunnonantajaa (*Kokoomus, Länsi-Uudenmaan syyttäjänvirasto, Oulun käräjäoikeus, Suomen Yrittäjät, Suomen Kuntaliitto, Suomen Asianajajaliitto, Tuomariliitto, prof. Tapani, ministeri Tarasti*).

**Ulkoasiainministeriö** toivoo, että luonnoksessa hallituksen esitykseksi kävisi riittävän selkeästi ilmi, aikooko Suomi edelleen pitää yleissopimuksen 12 artiklaa koskevan varauman voimassa, peruuttaa varauman, kokonaan tai osittain vai annetaanko varauman mahdollisesti raueta vuonna 2018. Tällainen maininta voisi sisältyä esimerkiksi yleisperusteluosaan. Niin ikään tulisi selkeyttää, ollaanko varaumaa nyt mahdollisesti kaventamassa ja miltä osin. Lisäksi ulkoasiainministeriö kiinnittää huomiota siihen, että määräaikaisen varauman edelleen voimassapitäminen edellyttää ilmoituksen tekemistä sopimuksen tallettajana toimivalle EN:n pääsihteerille sopimuksen 38 artiklan 2 kohdan mukaisesti. Eduskunnan suostumusta varauman edelleen voimassapitämiselle ei kuitenkaan tarvittaisi, koska eduskunta on antanut suostumuksensa varauman pitämiseksi voimassa toistaiseksi (PeVL 4/2006). Sen sijaan varauman mahdolliselle uusimatta jättämiselle on pyydettävä eduskunnan suostumus, sillä uusimatta jättäminen rinnastuu perustusvaliokunnan mielestä varauman peruuttamiseen.

**Kokoomus** lausuu, että mietinnössä on käyty laajasti läpi vaikutusvallan väärinkäytösten kriminalisointiin liittyviä ongelmia, erityisesti laillisuusperiaatteeseen sisältyvän tarkkarajaisuusperiaatteen kanssa. Kokoomus pitää tärkeänä, että kriminalisointia koskevat säännökset pidetään tarkkarajaisena. Säännösten pohjalta tulee olla kohtuudella arvioitavissa, missä kulkee rangaistavan ja ei-rangaistavan käyttäytymisen raja. Tällä on keskeinen merkitys rikoksista epäillyn oikeusturvan kannalta. On tärkeää, että tämä näkökulma huomioidaan, kun lainsäädäntöä kehitetään siten, että Suomelle myönnetty varauma yleissopimuksen 12 artiklaan voitaisiin poistaa.

**Valtakunnansyyttäjänvirasto** lausuu, ettei sillä ole tässä vaiheessa mahdollisuutta esittää vaikutusvallan väärinkäytön kriminalisoimiseksi sellaista lainsäädäntöehdotusta, jota mietinnössä käsitellyt kansainväliset instituutiot näyttävät edellyttävän.

**Länsi-Uudenmaan syyttäjänviraston** mukaan mietinnössä analysoidaan varsin kattavasti vaikutusvallan väärinkäytön kriminalisointia koskevia lainsäädäntövaihtoehtoja ja lausunnossa tuodaan hyvin esille kysymykseen liittyvät ongelmat kriminalisointiperiaatteiden näkökulmasta. Mietinnössä esitetyt näkemykset mm. tarkkarajaisuusperiaatteen merkityksestä ko. kriminalisointeja pohdittaessa ovat hyväksyttäviä.

**Vaasan hovioikeuden** näkemyksen mukaan työryhmä on mietinnössään seikkaperäisesti arvioinut tehtävänantonsa mukaisesti tarvetta säätää vaikutusvallan väärinkäytön kriminalisoinnista. Syyt sille, ettei tällaiseen kriminalisointiin ole tässä vaiheessa aihetta, ovat hovioikeuden näkemyksen mukaan perusteltuja.

**Oulun kärjäoikeus** huomauttaa, että käytännössä merkittävä osa yleissopimuksen 12 artiklan tarkoittamista vaikutusvallan väärinkäytön tapauksista voi tulla jo nykyisellään rangaistavaksi muun muassa lahjusrikoksia ja muita virkarikoksia sekä osallisuutta rikokseen koskevien säännösten pohjalta. Yleissopimuksen 12 artiklan tarkoittaman vaikutusvallan väärinkäytön rangaistavaksi säätämiseen ei ole ollut havaittavissa merkittävää käytännöllistä tarvetta. Lahjus- ja virkarikoksia koskevassa lainsäädännössä ei ole havaittu erityisiä aukkoja tai ongelmia. Juuri yleissopimuksen 12 artiklan kuvaamaa menettelyä ei ole pidetty Suomen oloissa keskeisenä korruption muotona, vaikka myös Suomessa voidaan katsoa esiintyvän niin kutsutun rakenteellisen korruption eräitä moitittavia tyyppisiä. Kärjäoikeus pitää näitä työryhmämietinnöstä ilmeneviä kannanottoja hyväksyttävinä.

Mikäli vaikutusvallan väärinkäyttö kriminalisoitaisiin, Oulun käräjäoikeus pitää välttämättömänä, että rangaistussäännöksen muotoilemisessa noudatetaan kriminalisointiperiaatteisiin kuuluvaa tarkkarajaisuusperiaatetta. Rangaistussäännöksen tulee olla ennakoitavissa ja tehokas. Jos rangaistussäännös muotoillaan epämääräiseksi tai liian avoimeksi, on selvää, ettei rangaistussäännös toimi alkuperäisen tarkoituksensa mukaisesti. Liian avoimet rangaistussäännökset aiheuttavat niitä sovellettaessa merkittäviä tulkinta- ja näyttöongelmia, mistä puolestaan voi olla seurauksena, että tällainen rangaistussäännös menettää vähitellen merkityksensä. Vaikutusvallan väärinkäytön kriminalisoinnissa tarkkarajaisuusperiaatteen toteuttaminen on varsin vaativa tehtävä.

Vaikutusvallan väärinkäytön kriminalisoinnilla tähdättäisiin julkisen hallinnon päätöksenteon läpinäkyvyyden ja asianmukaisuuden varmistamiseen. Osallistuminen poliittiseen ja yhteiskunnalliseen toimintaan ovat toisaalta myös perustavia oikeuksia. Perusoikeuksiin kuuluu myös sananvapauden käyttäminen. Kansalaisilla on oikeus sananvapauttaan käyttäen pyrkiä vaikuttamaan myös virkamiehiin ja päätöksentekijöihin. Rangaistavaksi säätämisessä on tällaisessa yhteydessä noudatettava erityistä varovaisuutta. Oulun käräjäoikeus pitää mainittua näkökohtaa varsin tärkeänä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen näkökulmasta.

Mainitut näkökohdat huomioon ottaen työryhmämietinnön lopputulema siitä, ettei erityiselle vaikutusvallan väärinkäyttöä koskevalle säännökselle ole riittäviä perusteita, on hyvin perusteltu ja kannatettava.

**Suomen Yrittäjät** pitää tärkeänä, että Suomi suhtautuu vakavasti korruptioon ja että korruptionvastaiseen toimintaan kiinnitetään huomiota sekä lainsäädännössä että muutoin. Suomen Yrittäjät toteaa arvostavansa suomalaisen yhteiskunnan avointa toimintakulttuuria ja luottamusta, eikä siihen kuulu lahjonta ja oman asian edistäminen epäasiallisin keinoin. On kuitenkin tärkeää, että suomalaisessa yhteiskunnassa voidaan osallistua vapaasti ja laaja-alaisesti yhteiskunnalliseen keskusteluun erilaisen yhteiskunnallisten toimijoiden ja virkamiesten kesken. Virkamiehiin ja kansanedustajiin yhteydessä oleminen sekä pyrkimys vaikuttaa näiden päätöksentekoon on normaalia erilaisten järjestöjen toimintaa. Tältä osin kyse on poliittisista osallistumisoikeuksista, jotka on turvattu perus- ja ihmisoikeuksina.

Yleissopimuksen 12 artikla on erityisesti epäasiallista vaikuttamista koskien siinä määrin tulkinnanvarainen, että se ei täytä rikosoikeudessa edellytettävää täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimusta. Suomen Yrittäjät pitääkin siten myönteisenä, ettei vaikutusvallan väärinkäyttöä ehdoteta kriminalisoitavaksi sen monitulkintaisuuden vuoksi. Tältä osin Suomen Yrittäjät yhtyy mietinnössä esitettyyn näkemykseen, jonka mukaan vaikutusvallan väärinkäyttö voi tulla jo nykyisen lainsäädännön mukaan rangaistavaksi lahjusrikoksia, muita virkarikoksia sekä osallisuutta rikokseen koskevien säännösten perusteella.

**Suomen Kuntaliitto** ei periaatteessa vastusta vaikutusvallan väärinkäytön kriminalisointia. Kuntaliitto pitää kuitenkin parempana vaihtoehtona sitä, ettei kriminalisointia toteuteta, jollei pystytä varmistamaan, ettei kriminalisointi koske ehdoikkaan vaalirahoituksesta annetun lain mukaista vaalirahaa (273/2009) ja puoluelain (10/1969) mukaista tukea eikä avointa hyvän tavan mukaista lobbaamista. Epäasiallisen (improper) vaikuttamisen sisältöä ei ole yleissopimuksessa tai selitysmuistiossa määritelty. Yleissopimuksen selitysmuistiossa on kuitenkin todettu, etteivät hyväksytyt lobbaamisen muodot kuulu epäasiallisen vaikuttamisen piiriin. Kuntaliiton käsityksen mukaan sääntelyn ensisijaisena kohteena ovat siten käytännössä tilanteet, jois-



sa virkamies tai poliittinen toimija ei ole tietoinen välimiehen menettelystä tai siitä ketä välimies käytännössä edustaa. Kyse ei ole siten avoimesti hyväksyttävästä lobbaamisesta. Sääntelyn kohteena ovat lisäksi myös tilanteet, joissa virkamies/poliitikko ei tavuttelusta huolimatta toimi virkavelvollisuuksien vastaisesti.

Vaikutusvallan väärinkäyttörikkokset koskisivat tilanteita, joissa virkamies, luottamushenkilö tai muutoin julkista valtaa käyttävä henkilö ei olisi syyllistynyt lahjuksen ottamiseen tai muuhun virkavirheeseen (virka-aseman väärinkäyttö tai virkavelvollisuuden rikkominen). Tilanne on käytännössä vastaavanlainen, jollei rikosprosessissa pystyttäisi osoittamaan (näyttämään toteen), että virkamies on syyllistynyt lahjuksen ottamiseen tai virkavirheeseen tai, että antaja olisi syyllistynyt lahjuksen antamiseen. Näissä tilanteissa vaikutusvallan väärinkäytön kriminalisointi voisi olla suotavaa.

Jos virkamies tai poliittinen toimija on itse välikäsi, voi hän syyllistyä lahjusrikokseen. Virkamies voi syyllistyä virka-aseman väärinkäyttöön tai virkavelvollisuuksien rikkomiseen, jos hän on tietoinen välikäden menettelystä ja toimii tehtävässään virkavelvollisuuksiensa vastaisesti. Edun antaja voi myös syyllistyä lahjuksen antamiseen. Näissä tilanteissa vaikutusvallan kriminalisointia ei pidetä tarpeellisena, koska rikosvastuu voi toteutua jo tekijän vastuun ja osallisuussäännösten (avunanto/yllytys) kautta.

Kuntaliitto yhtyy käsitykseen, jonka mukaan epäasiallisen vaikuttamisen käsitteen on katsottu olevan epämääräinen rikoslain laillisuusperiaatteen ja täsmällisyysperiaatteen kannalta. Toisaalta voidaan myös kiinnittää huomiota siihen, että rikoslain lahjusrikokset ovat myös osittain abstrakteja vaarantamisrikoksia siten, että tunnusmerkistöissä määritellään rikosvastuu täyttymisen alarajaksi sellaisen edun tarjoaminen tai vastaanottaminen, joka "on omiaan" vaikuttamaan virkamiehen toimintaan palvelusuhteessa (lahjuksen antaminen/lahjuksen ottaminen) tai edun pyytäminen/vastaanottaminen siten, että menettely "on omiaan" vaikuttamaan viranomais toiminnan tasapuolisuuteen (lahjusrikkomus). Mainitut "on omiaan" kriteerit ovat vastaavanlaisesti tulkinnanvaraisia kuin epäasiallisen vaikuttamisen käsite. Tästä huolimatta lahjusrikkossäännösten tunnusmerkistöissä on käytetty edellä mainittuja muotoiluja. Virkatehtävien lainmukaisuuden, tasapuolisuuden ja riippumattomuuden suojaaminen epäasialliselta vaikuttamiselta (lahjuksen antaminen/ottaminen) ja laajemmin kansalaisten yleisen luottamuksen suojaaminen viranomaistoimintaa kohtaan (lahjusrikkomus) on katsottu tärkeiksi suojelukohteiksi.

Mietinnössä esiin tuodut eri pohdinnat eri tunnusmerkistövaihtoehdoista osoittanevat, ettei epäasiallisen menettelyn kuvaamiselle ole ehkä löydettävissä tarkempaa ilmaisua eikä sitä ehkä ole mahdollista kuvata tunnusmerkistössä tarkkarajaisesti. Kuntaliiton käsityksen mukaan tunnusmerkistön lisäksi säännöksen soveltamistilanteita voidaan kuitenkin perustella tarkasti säännöksen esitöissä. Toinen vaihtoehto voisi olla yritetyn yllytyksen kriminalisointi liittyen virkavelvollisuuksien rikkomiseen. Säännös ei kuitenkaan koskisi tällöin kansanedustajia.

**Suomen Asianajajaliitto** (Asianajajaliitto) on aiemmin 15.1.2010 antamassaan lausunnossa katsonut, ettei vaikutusvallan kauppaamista ja sen väärinkäytön palkitsemista koskeville rangaistussäännöksille ole selvää tarvetta suomalaisessa yhteiskunnassa. Tilanne ei ole muuttunut. Tältä osin myös Suomen tekemälle varaumalle aikoinaan annetut perustelut ovat Asianajajaliiton näkemyksen mukaan edelleen ajankohtaiset. Asianajajaliitto katsoo, että käytännössä merkittävä osa yleissopimuksen 12 artiklan tarkoittamista vaikutusvallan väärinkäytön tapauksista tulisi jo nykyisellään rangaistavaksi muun muassa lahjusrikoksia ja muita virkarikoksia sekä

osallisuutta rikokseen koskevien säännösten pohjalta. Selvää tarvetta rangaistavuuden alan kasvattamiselle ei siten lähtökohtaisesti ole olemassa.

Merkittävin ongelma eri yhteyksissä ehdotetuissa vaikutusvallan kauppaamista koskevissa teonkuvauksissa on niissä esitettyjen tunnusmerkistöjen epämääräisyys. Erityisesti tunnusmerkkiä ”epäasiallinen” ei voida mitenkään pitää rikosoikeudellisessa viitekehyksessä mahdollisena. Rikosoikeudellinen tarkkarajaisuusperiaate edellyttää, että rangaistussäännökset muotoillaan siten, että niiden pohjalta pystytään riittävästi ennakoimaan sallitun ja kielletyn toiminnan rajaa. ”Epäasiallisen” esitettyä korvaamista tunnusmerkillä ”oikeudettomasti” ei voitaisi myöskään pitää onnistuneena vaihtoehtona, koska vaikuttamiseen liittyisi silloin jo nyt rangaistavaksi säädettyjä laittomia muotoja, kuten yllytys virkavelvollisuuden rikkomiseen tai kiristys, minkä vuoksi uuskriminalisoinnin tarvetta ei syntyisi ollenkaan.

Vaikka Suomen korruptiotilanne on kansainvälisesti verrattuna erittäin hyvä, Asianajajaliitto pitää erittäin tärkeänä sitä, että tilannetta pyritään entisestään parantamaan hallinnollisin ja lainsäädännöllisin keinoin. Rangaistussäännösten sijasta ensisijainen ja selvästi tehokkaampi keino olisi edunvalvontatoiminnan tai päätöksenteon läpinäkyvyyttä parantavan lainsäädännön ja toimintamallien kehittäminen.

**Tuomariliitto** lausuu, että yleissopimuksessa käytetyn rikostunnusmerkin ”epäasiallinen vaikuttaminen” (”improper influence”) sisältö on vaikutusvallan väärinkäytön kriminalisoinnin kannalta hankalimpia kysymyksiä. Tuomariliitto pitää työryhmän tavoin edellä mainittua yleissopimuksen 12 artiklan ilmaisua laillisuusperiaatteen säännösten tarkkarajaisuudelle asettamien vaatimusten kannalta liian epämääräisenä. Työryhmä on mietinnössään tarkastellut useita vaihtoehtoisia määrittelytapoja, mutta on Tuomariliiton näkemyksen mukaan perustellusti päätenyt katsomaan, ettei mikään niistä ole sekä laillisuusperiaatteen kannalta tyydyttävä että varmuudella yleissopimuksen 12 artiklan tunnusmerkistöä vastaava.

Tuomariliitolla ei ole huomauttamista siihen työryhmän loppupäätelmään, jonka mukaan riittäviä perusteita erityiselle vaikutusvallan väärinkäyttöä koskevalle säännökselle ei ole. Mahdollista jatkovalmistelua silmällä pitäen Tuomariliitto pitää varteenotettavimpana vaihtoehtona yritetyn yllytyksen konstruktioita (s. 85 ja 89). Sen heikkoutena on kuitenkin, että säännöksen soveltaminen rajoittuisi virkamiehiin vaikuttamiseen eikä siten mahdollistaisi yleissopimukseen tehdyn varauman poistamista. Mikäli varauksen halutaan poistaa, mahdollisia muita sääntelyvaihtoehtoja tulisi vielä jatkovalmistelussa tarkemmin selvittää ja tuolloin käsitellä myös nyt tehtyä laajemmin Ruotsissa ja Norjassa omaksutun mallin mukaista sääntelyvaihtoehtoa.

**Prof. Jussi Tapanin** mukaan työryhmä on analysoinut onnistuneesti niitä mahdollisia rikoslakiin jääviä rangaistavuuden aukkoja, jotka aiheutuvat siitä, että vaikutusvallan väärinkäyttöä ei ole sellaisenaan kriminalisoitu rikoslaisissa. Analyysi osoittaa ensinnäkin havainnollisesti, että jo nykyinen lahjusrikossääntely, siihen liittyvä osallisuusvastuu ja muut mahdollisesti sovellettavat rikossäännökset kattavat merkittävän osan vaikutusvallan väärinkäytöksi kutsutusta toiminnasta. Toiseksi vaikutusvallan väärinkäyttönä pidettävää toimintaa on vaikea rajata laillisuusperiaatteen edellyttämällä tavalla toiminnasta, jota pidetään oikeusvaltiossa sallittuna vaikuttamisena. Näin ollen Tapani on samaa mieltä työryhmän kanssa siitä, että vaikutusvallan väärinkäyttöä koskevalla säännökselle ei ole riittäviä perusteita, kun otetaan huomioon ”sääntelyn rakenne, laillisuusperiaatteen vaatimukset, poliittinen osallistumisoikeus, sananvapaus ja mahdollisuudet kehittää läpinäkyvyyttä koskevaa aineellista sääntelyä samoin kuin käytännön tarpeet”.

**Ministeri Lauri Tarasti** lausuu, että yleissopimuksen 12 artiklan selitysten mukaan välimiehen vaikutusvalta perustuisi hänen ammatilliseen asemaansa tai sosiaaliseen statukseensa. Tästä on jäänyt pois oleellinen joskin vaikeasti arvioitava osa eli poliittinen vaikuttaminen. Lahjuksen antamista kansanedustajalle koskevan rikoslain 16 luvun 14 a §:n 2 momentissa on säädetty, että lahjuksen antamisena kansanedustajalle ei pidetä ehdokkaan vaalirahoituksesta annetun lain (273/2009) mukaista vaalirahoitusta, ellei sen tarkoituksena ole tämän pykälän kiertäminen. Tämä säännös selventää vaalirahoitusta kansanedustajien osalta, mutta ei ratkaise muuta poliittista rahoitusta. Kansanedustajat ovat yhteydessä kannattajiinsa jatkuvasti ja monien kansanedustajien tukiryhmät joko rekisteröityinä tai rekisteröimättöminä toimivat pysyvästi. Ne pyrkivät vaikuttamaan omaan kansanedustajaansa samalla, kun keräävät varoja tulevien vaalikampanjoitten rahoittamiseen. Tarastin mukaan se, onko tämä epäasiallista vaikuttamista vai hyväksyttyä lobbaamista, jää tulkittavaksi. Vaikutusvallan väärinkäytön kriminalisointi mahdollistaisi rikosilmoitusten teon rikoksista, joilla voisi poliittisessa toiminnassa olla arvaamattomia seurauksia nykyisenä median aikakautena.

Virkamiesten osalta vaikutusvallan väärinkäyttöön voidaan puuttua virkarikoksena eli virka-aseman väärinkäyttämisenä tai virkavelvollisuuden rikkomisena. Välimiehen toimintaan voidaan myös puuttua virkarikoksen yllytyksenä. Mainittakoon, että rikoslain lahjussäännöksissä kunnanvaltuutettuihin sovelletaan virkamiehiä koskevia säännöksiä (RL 40:11), myös kunnallisvaalien vaalirahoituksessa. Virkamiesten osuutta on työryhmän mietinnössä ansiokkaasti selvitetty. Mutta siinäkin edellä mainittu vaikutusvallan perustuminen sosiaaliseen statukseen on vaikeasti tulkittavissa esimerkiksi aviopuolison, lasten tai hyvien ystävyysuhteiden nojalla. Mikä tällaisen sosiaalisen kanssakäymisen kautta tapahtuvassa vaikuttamisessa on epäasiallista vaikuttamista, jäisi tapauskohtaisesti arvioitavaksi. Paitsi vaikeutta tulkita epäasiallista käyttäytymistä, myös lahja tai muu etu jää arvioitavaksi tapauskohtaisesti. Artiklan 12 selityksissä on todettu, että hyväksytyt lobbaamisen muodot eivät kuulu epäasiallisen käyttäytymisen piiriin. Mitä nämä muodot ovat ja missä ne on hyväksytty, on jäänyt selvittämättä. Rajanveto hyväksyttävän ja hylättävän lobbaamisen välille lieenee vaikeata. Työryhmämietinnössä on muutoinkin laajalti selvitetty, millaisia mahdollisia tulkintakysymyksiä vaikutusvallan väärinkäytön kriminalisointi saattaisi aiheuttaa. Ministeri Tarastin mukaan rikoslaissa vaadittavaa tarkkarajaisuutta ei näytä olevan mahdollista saavuttaa tässä kriminalisoinnissa.

Ministeri Tarasti lausuu joutuneensa pohtimaan rikosten tarkkarajaisuutta suunniteltaessa Euroopan neuvostossa 18.9.2014 allekirjoitetun yleissopimuksen urheilukilpailujen manipuloinnin torjunnasta soveltamista Suomessa. Urheilussa sisäpiiritiedon määrittäminen on tavattoman vaikeaa urheilun suuren mediajulkisuuden aikana. Ministeri Tarasti onkin todennut sekä selvityksessään urheilun eettisten kysymysten hallinnoinnista Suomessa (opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2014:8, s. 20) ja artikkelissaan Oikeudellisia näkökohtia urheilutulosten manipuloinnin torjunnassa (Urheilu ja oikeus 2014, s. 317–318), että sisäpiiritiedon antamisen rankaiseminen vedonlyöntiä varten tuskin sopisi rikoslakiin, koska tällaisen rikoksen vaadittava tarkkarajainen yksilöiminen näyttää ylivoimaiselta.

Ministeri Tarasti on täysin samaa mieltä kuin työryhmä loppupäätelmissään (s. 89). Tällainen sääntely ei täyttäisi rikoksen tarkkarajaisuuden vaatimusta.

### 3.3 Ulkomaisen virkamiehen määritelmä

Työryhmämietinnössä päädyttiin arvioimaan, että ulkomaisen virkamiehen määritelmän voidaan katsoa vastaavan riittävästi OECD:n yleissopimuksen vaatimuksia, eikä lainsäädäntöön ehdoteta tältä osin muutoksia. Näitä johtopäätöksiä pidettiin asiasta erikseen lausuneiden mukaan pääosin perusteltuna ja oikeina (*Turun hovioikeus, Tuomariliitto, prof. Tolvanen*). Lisäselvitystä kaivattiin kahdessa lausunnossa (*SDP, Vasemmistoliitto*) ja määritelmää ehdotettiin tarkennettavaksi yhdessä lausunnossa (*Syyttäjähdistys*).

**SDP** katsoo, että työryhmän muistiosta ei tyhjentävästi ilmene, miksi ulkomaisen virkamiehen määritelmää ei kansallisesta korruptionvastaisesta intressistä tarkasteltuna olisi syytä laajentaa siten, että lahjusrikosten tunnusmerkistö täyttyisi myös lainsäädännöllisen viran haltijan kohdalla muita ulkomaisia virkamiehiä vastaavalla tavalla. Myös lakivaliokunta katsoi mietinnössään 45/2010 vp, että ulkomaisten parlamenttien jäsenet voitaisiin rinnastaa ulkomaisiin virkamiehiin. SDP:n mukaan varsinkin, jos kotimaista vaikutusvallan väärinkäyttöä koskevaa säännöstöä kiristetään SDP:n esittämällä tavalla, voisi olla perusteltua kiristää myös ulkomaisiin toimijoihin kohdistuvaa korruptionvastaista sääntelyä. Ulkomaalaisen virkamiehen määritelmän tarkentamista OECD:n esittämällä tavalla tulisi SDP:n mielestä selvittää lisää samassa yhteydessä, kun vaikutusvallan kriminalisointia valmistellaan.

**Vasemmistoliiton** mielestä ulkomaisen virkamiehen määritelmän lisäsääntelyn tarvetta ja vaihtoehtoja on syytä selvittää tarkemmin OECD:n yleissopimuksen valvontaelimen kanssa. Työryhmän esittämät perustelut sille, että miksi työryhmä torjuu OECD:n raportin suosituksen, eivät vakuuta Vasemmistoliittoa. Ulkomaisten toimijoidenkin osalta korruption vastaisia toimia tulee terävöittää.

**Vaasan hovioikeus** lausuu, ettei sillä ole huomauttamista työryhmän esittämään kannanottoon, jonka mukaan rikoslain 16 luvun 14 a §:n ja 20 §:n 4 momentin voidaan katsoa vastaavan riittävästi OECD:n yleissopimuksen vaatimuksia. Hovioikeus kiinnittää oikeusministeriön huomiota kuitenkin siihen, että OECD:n yleissopimuksen mukaan myös sellaisissa juridiselta muodoltaan yksityisissä yrityksissä, joilla on julkisia tehtäviä ("Public function") ja joissa julkisyhteisö käyttää määräävää vaikutusvaltaa ("Public enterprise"), voi olla yleissopimuksen ja siten myös rikoslain 16 luvun 20 §:n 3 momentin tarkoittamalla tavalla ulkomaisia virkamiehiä, jotka voivat olla lahjusrikosten kohteina. Hovioikeuden näkemyksen mukaan laillisuusperiaatteen näkökulmasta on ongelmallista, ettei OECD:n yleissopimuksen edellä kuvattu tulkinta ulkomaisesta virkamiehestä ilmene täsmällisesti rikoslain 16 luvun 20 §:n 3 momentista. Laillisuusperiaatteen ohella tämä on ongelmallinen myös arvioitaessa rikosasian vastaajan tahallisuutta. Edellä kuvatut ongelmat tulivat esille Vaasan hovioikeuden tuomiossa 25.4.2014 nro 340.

**Syyttäjähdistys** huomauttaa, että vaikka nykyisessä lainsäädännössä todetaan olevan puutteita OECD:n yleissopimuksen vaatimuksiin nähden, työryhmä ei ole katsonut muutokseen olevan tarvetta. Syyttäjähdistys katsoo, että muutoksia olisi tehtävissä hyvin pienellä vaivalla. Syyttäjähdistys kannattaa muutosten tekemistä. Syyttäjähdistyksen mielestä menettely, jossa muutosten tekemistä arvioidaan uudelleen vasta OECD:n mahdollisesti huomauttaessa asiasta, antaa erikoisen kuvan kansainvälisen sopimuksen noudattamisesta. Syyttäjähdistys kysyy, eikö tällainen herättäisi kansainvälisesti kysymyksiä ja söisi kuvaa Suomesta ankarasti korruption

puuttuvana valtiona? Syyttäjähdistyksen mielestä sääntely olisi hyvä saattaa ulkomaisen virkamiehen osalta vastaamaan kotimaisen virkamiehen vastuuta ja ulkomaisen parlamentaarikon osalta kotimaisen parlamentaarikon vastuuta. Näin saataisiin Suomen lainsäädäntö paremmin vastaamaan OECD:n yleissopimusta. Kansanedustajan lahjontaa koskevan säännöksen saattamista vastaamaan OECD:n yleissopimuksen 1 artiklan vastuuedellytyksiä voisi siten arvioida erikseen.

**Tuomariliiton** mielestä työryhmän mietintö on hyvin perusteltu. Tuomariliitto pitää oikeana sen työryhmän johtopäätöstä, jonka mukaan rikoslain 16 luvun 14 a §:n mukainen rangaistavuuden alue ei ainakaan merkittävästi poikkea OECD:n yleissopimuksen määräyksistä rajoittavaan suuntaan.

### 3.4 Vanhentumisajat

Työryhmän mietinnössä ei ole päädytty esittämään muutoksia syyteoikeuksien vanhentumisaikoihin lahjusrikoksissa. Syyteoikeuden vanhentumista koskevat säännökset rikoslain 8 luvussa ovat työryhmän mietinnön mukaan asianmukaiset eikä niitä ole syytä tarkasteltujen seikkojen vuoksi muuttaa. Seikasta erikseen lausuneet pääasiassa kannattivat tätä ratkaisua (*Turun hovioikeus, Vaasan hovioikeus, Syyttäjähdistys, Tuomariliitto, prof. Tolvanen*).

**Vasemmistoliitto** katsoo, että lahjusrikosten vanhentumisaikojen pidentämistä tulisi arvioida tarkemmin tutkituista rikoksista saadun kokemuksen perusteella ja siitä, miten lahjusrikosten viiden vuoden vanhentumisaika on tähän mennessä vaikuttanut rikosten syyteeseen asettamiseen erityisesti mutkikkaissa rikoskokonaisuuksissa.

**Turun hovioikeus** lausuu, että mietinnössä on selostettu hyvin vanhentumissäännösten erityispiirteitä ja tarkoitusta. Hovioikeus hyväksyy työryhmän johtopäätöksen, jonka mukaan syyteoikeuden vanhentumista koskevat säännökset rikoslain 8 luvussa ovat asianmukaiset eikä niitä ole syytä muuttaa OECD:n työryhmän suosituksen mukaisesti. Hovioikeus kiinnittää tältä osin huomiota erityisesti siihen, että lahjusrikokset eivät muodosta sellaista erityistä rikostyyppiä, joka oikeuttaisi muista rikostyypeistä selkeästi poikkeavat vanhentumista koskevat säännökset. Myös oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin edellytysten näkökulmasta rikosprosessin kokonaiskeston pidentämiseen johtaviin sääntelyihin olisi suhtauduttava pidättyvästi.

**Vaasan hovioikeus** on työryhmän kanssa samaa mieltä siitä, että kansainvälisen oikeusapua koskevan yhteistyön tehostamista on pidettävä ensisijaisena verrattuna esimerkiksi syyteoikeutta koskevien vanhentumisaikojen pidentämiseen. Hovioikeuden näkemyksen mukaan kansainvälistä oikeusapua ja muuta oikeudellista yhteistoimintaa tulee kehittää erityisesti suhteessa EU:n ulkopuolisiin valtioihin, joissa suomalaiset yritykset toimivat merkittävässä määrin.

**Syyttäjähdistys** ei kannata lahjusrikoksille erilaista vanhentumisjärjestelmää kuin muille rikoksille. Syyteoikeuden vanhentumisajan jatkamista koskevassa lainsäädännössä tulee kuitenkin todeta nykyistä täsmällisemmin, että vanhentumisaikaa jatketaan sen teon osalta, jota tutkitaan eikä vain sen henkilön osalta, jota asia

koskee. Vanhentumisajan jatkamisen jälkeen voi hyvin ilmetä, että teosta onkin vastuussa useita muitakin henkilöitä. Jos tällöin vanhentumisaikaa jatketaan vain yhden henkilön kohdalla, ei se ole tasapuolista häntä kohtaan. Yhteiskunnankin kannalta tärkeämpää on selvittää onko kyseinen vakava rikos tapahtunut, kuin jo alkuvaiheessa rajata henkilöpiiriä. Syyttäjähdistyksen mukaan voidaan pitää jopa irvokkaana, että tällöin toinen osallinen on todistajana asiassa ja toinen vastaajana. Tämä tulisi todeta täsmällisemmin vähintäänkin esitöissä.

**Tuomariliitto** pitää oikeana työryhmän hyvin perusteltuun mietintöön sisältyvää johtopäätöstä siitä, että syyteoikeuden vanhentumista koskevat säännökset rikoslain 8 luvussa ovat asianmukaiset eikä niitä ole syytä muuttaa OECD:n lahjonnanvastaisen työryhmän suosituksen johdosta. Sama koskee työryhmän johtopäätöstä siitä, että sääntely toteuttaa OECD:n yleissopimuksen vanhentumisaikojen koskevan 6 artiklan vaatimukset ulkomaiseen virkamieheen kohdistuvaan lahjontarikokseen sovellettavien vanhentumisaikojen riittävästä pituudesta esitutkinnan ja syytteesenpanon suorittamiseksi.

## 4 Muut kysymykset

**Opetus- ja kulttuuriministeriö** huomauttaa lausunnossaan, että Suomi on allekirjoittanut 18.9.2014 Euroopan neuvoston yleissopimuksen urheilukilpailujen manipuloinnista. Yleissopimuksen 15 artiklan mukaan sopimuspuolen on varmistettava, että sen kansallisessa lainsäädännössä mahdollistetaan rikosoikeudellisten seuraamusten määrääminen urheilukilpailujen manipuloinnista, jos manipuloinnissa on kyse pakotuksesta, lahjonnasta tai petoksesta, siten kuin niistä on säädetty sopimuspuolen kansallisessa lainsäädännössä. Urheilukilpailuilla tarkoitetaan yleissopimuksen 3 artiklan mukaan kaikkia urheilujärjestöjen hyväksymiä urheilukilpailuja niiden ammattimaisuudesta riippumatta. Opetus- ja kulttuuriministeriö kiinnittää huomiota siihen, ettei edellä mainittua yleissopimusta ole huomioitu oikeusministeriön lahjusrikkoksia koskevien säännösten muutostarpeita käsittelevässä työryhmämietinnössä. Voimassa olevan lainsäädännön mukaan urheilukilpailujen manipulointiin liittyvä lahjonta on kriminalisoitu vain niissä tapauksissa, joissa kilpailun järjestämisen voidaan katsoa olevan elinkeinotoimintaa. Käytännössä tämä edellytys täyttyy Suomessa vain hyvin rajallisesti esimerkiksi palloilulajien ylimmissä kilpasarjoissa. Yleissopimuksen ratifiointivaiheessa ratkaistavaksi jää, täyttääkö kansallinen lainsäädäntö sen edellytykset. Jo tässä vaiheessa olisi kuitenkin perusteltua huomioida, että Suomen allekirjoittama yleissopimus sisältää lahjontaan liittyviä määräyksiä.

**Valtiovarainministeriö** huomauttaa, että asian julkistaloudelliset vaikutukset on mietinnössä arvioitu vähäisiksi. Esitetyistä muutoksista aiheutuvat kustannukset tulee kattaa asianomaisen hallinnonalan menokehysten puitteissa.

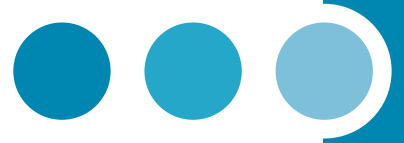
**Verohallinto** haluaa kiinnittää työryhmän huomiota korruption torjunnassa rikoslain näkökulman lisäksi viranomaisten välisen tehokkaan tietojenvaihdon esteiden purkamiseen. Verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annetun lain 18 §:ssä on säädetty Verohallinnon oma-aloitteisesta tietojen antamisesta. Kyseisessä pykälässä ei ole säädetty Verohallinnolle oikeutta oma-aloitteiseen tietojen antamiseen korruptionhavaintojen osalta. Lainsäädäntö ei siten tällä hetkellä mahdollista Verohallinnon tekevän oma-aloitteisesti valvontailmoituksia korruptionhavainnoista esitutkintaviranomaiselle. Sen sijaan mikäli verotarkastuksessa on katsottu kuluja vähennyskelvottomiksi elinkeinoverolain 16 §:n 8-kohdan (lahjukset ja lahjuksen luonteiset edut) nojalla, Verohallinto voi ilmoittaa näistä lahjontaan liittyvistä havainnoista veropetosta koskevalla rikosilmoituksella. Verohallinto on esittänyt tulevaan 7. Harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan toimintaohjelmaan vuodesta 2016 eteenpäin hanketta viranomaisten tietojen yhteiskäytön esteiden poistamisesta, jonka alakohdaksi on kirjattu korruptionhavaintojen ilmoittaminen esitutkintaviranomaiselle.

**Kuntaliiton** mukaan maininnan arvoista on, että päätöksenteon ja valmistelun avoimuuden parantamiseksi on uuteen kuntalakiin (410/2015) otettu säännökset sidonnaisuuksien ilmoitusvelvollisuudesta ja sidonnaisuusrekisteristä. Uuden kuntalain 84 §:n mukaan on kunnanhallituksen ja maankäyttö- ja rakennuslaissa (132/1999) tarkoitettuja tehtäviä hoitavan toimielimen jäsenen, valtuuston ja lautakunnan puheenjohtajan ja varapuheenjohtajien, kunnanjohtajan, pormestarin ja apulaispormestarin sekä kunnanhallituksen ja lautakunnan esittelijän tehtävä sidonnaisuusilmoitus

johtotehtävistään sekä luottamustoimistaan elinkeinotoimintaa harjoittavissa yrityksissä ja muissa yhteisöissä, merkittävästä varallisuudestaan sekä muistakin sidonnaisuuksista, joilla voi olla merkitystä luottamus- ja virkatehtävien hoitamisessa. Kunnan on pidettävä sidonnaisuuksista rekisteriä yleisessä tietoverkossa, jollei salassapitoa koskevista säännöksistä muuta johdu.







OIKEUSMINISTERIÖ  JUSTITIEMINISTERIET

ISSN-L 1798-7105  
ISBN 978-952-259-467-9 (PDF)

Oikeusministeriö  
PL 25  
00023 Valtioneuvosto  
[www.oikeusministerio.fi](http://www.oikeusministerio.fi)

Justitieministeriet  
PB 25  
00023 Statsrådet  
[www.oikeusministerio.fi](http://www.oikeusministerio.fi)