

Vaikutusvallan kauppaamisrikos

Lausuntotiivistelmä

Mietintöjä ja lausuntoja 24/2017

Vaikutusvallan kauppaamisrikos

Lausuntotiivistelmä

Oikeusministeriö, Helsinki 2017



Oikeusministeriö

ISBN: 978-952-259-585-0 (nid.)

ISBN: 978-952-259-586-7 (pdf)

Helsinki 2017

Kuvailulehti

Julkaisija	Oikeusministeriö	26.4.2017	
Tekijät	Jussi Matikkala		
Julkaisun nimi	Vaikutusvallan kauppaamisrikos Lausuntotiivistelmä		
Julkaisusarjan nimi ja numero	Oikeusministeriön julkaisu 24/2017		
Diaari/hankenumero	OM 7/41/2014	Teema	Mietintöjä ja lausuntoja
ISBN painettu	978-952-259-585-0	ISSN painettu	1798-7091
ISBN PDF	978-952-259-586-7	ISSN PDF	1798-7105
URN-osoite	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-586-7		
Sivumäärä	48	Kieli	suomi
Asiasanat	korruptio, lahjusrikokset, rikosoikeus		
Tiivistelmä <p>Oikeusministeriö lähetti 31.5.2016 61 viranomaiselle, yhteisölle ja asiantuntijalle lausuntopyynnön luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle lahjontaa koskevaan Euroopan neuvoston rikosoikeudelliseen yleissopimukseen tehdyn varauman peruuttamisen hyväksymisestä ja laiksi rikoslain muuttamisesta. Esitysluonnos sisälsi vaikutusvallan kauppaamisrikosta koskevan sääntelyehdotuksen.</p> <p>Lausuntopyyntöön saatiin vastaus 42 taholta. Niistä 3 ilmoitti, etteivät ne anna asiassa lausuntoa. Lisäksi 3 ilmoitti, ettei niillä ole lausuttavaa asiasta. Yksi lausunnonantaja ilmoitti, ettei se ota kantaa ehdotetun kriminalisoinnin lisäämistä rikoslakiin koskevaan kysymykseen. Yhdessä lausunnossa selvitettiin eduskunnan elimien asiaa koskevia lausumia.</p> <p>Lausunnon antaneista tahoista 21 eli puolet kannatti ehdotusta tai niiden voidaan sanoa suhtautuneen siihen melko myönteisesti. Lisäksi 5 lausunnonantajaa suhtautui myönteisesti ehdotuksen tavoitteisiin. Yksi katsoi, että ongelmakysymyksiin oli löydetty tyydyttävät ratkaisut ja kaksi ei lähtökohtaisesti vastustanut kriminalisointia. Selkeän kielteisellä kannalla kriminalisointiehdotukseen oli 4 lausunnonantajaa. Lisäksi yksi piti sitä liian epätasällisenä.</p> <p>Kriminalisointiehdotuksen puolesta puhui se, että se täydentäisi lahjontaa koskevia rangaistussäännöksiä ja tehostaisi näin korruption torjuntaa sekä rajatylittävissä että kansallisissa tilanteissa. Kriminalisointi mahdollistaisi myös yleissopimuksen vaikutusvallan väärinkäyttöä koskevaan 12 artiklaan tehdystä varaumasta luopumisen.</p> <p>Kriminalisointiehdotusta vastaan puhui se, ettei ole osoitettu tarvetta tällaisen rangaistussäännöksen säätämiseen. Se ei myöskään ole rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen edellyttämien tavoin riittävän täsmällinen. Se, että esitetty sääntely mahdollistaisi varaumasta luopumisen, ei sellaisenaan voi olla kriminalisointia puoltava keskeinen peruste.</p> <p>Keskeinen niin esitysluonnokseen myönteisesti kuin kielteisestikin suhtautuneiden lausunnoissa tarkasteltu kysymys oli se, onko ehdotettu sääntely rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen edellyttämien tavoin riittävän täsmällinen. Monissa lausunnoissa pidettiin kuitenkin hyvänä esitysluonnoksen sääntelymallia, jossa epäasiallinen vaikuttaminen pyrittäisiin määrittelemään tyypitilanteiden avulla.</p>			
Kustantaja	Oikeusministeriö		
Painopaikka ja vuosi	Lönnberg Print & Promo, 2017		
Julkaisun myynti/jakaja	Sähköinen versio: julkaisut.valtioneuvosto.fi , www.oikeusministerio.fi Julkaisumyynti: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi		

Presentationsblad

Utgivare	Justitieministeriet	26.4.2017
Författare	Jussi Matikkala	
Publikationens titel	Straffbestämmelse om handel med inflytande Sammandrag av utlåtanden	
Publikationsseriens namn och nummer	Justitieministeriets publikation 24/2017	
Diarie-/projektnummer	OM 7/41/2014	Tema Betänkanden och utlåtanden
ISBN tryckt	978-952-259-585-0	ISSN tryckt 1798-7091
ISBN PDF	978-952-259-586-7	ISSN PDF 1798-7105
URN-adress	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-586-7	
Sidantal	48	Språk finska
Nyckelord	korruption, mutbrott, straffrätt	
Referat	<p>Justitieministeriet bad den 31 maj 2016 totalt 61 myndigheter, organisationer och sakkunniga yttra sig om utkastet till regeringens proposition till riksdagen om godkännande av återkallandet av reservationen mot Europarådets straffrättsliga konvention om korruption samt med förslag till lag om ändring av strafflagen. I propositionsutkastet ingick ett förslag till en straffbestämmelse om handel med inflytande.</p> <p>Sammanlagt 42 instanser svarade på begäran om utlåtande. Tre av dessa meddelade att de inte kommer att yttra sig i ärendet. Dessutom meddelade tre remissinstanser att de inte har något att yttra i ärendet. En av remissinstanserna meddelade att den inte tar ställning till den föreslagna kriminaliseringen i strafflagen. I ett av utlåtandena redogjordes för vilka uttalanden riksdagens organ har gett om saken.</p> <p>Av de instanser som yttrade sig om förslaget ansåg 21, dvs. hälften, att förslaget kan understödjas eller att de förhåller sig rätt positivt till det. Därtill förhöll sig 5 remissinstanser positivt till förslagets syften. En av remissinstanserna ansåg att man hade funnit tillfredställande lösningar på problempunkterna och två var i princip inte emot kriminaliseringen. Fyra av remissinstanserna förhöll sig negativt till kriminaliseringsförslaget. Dessutom ansåg en av instanserna att den föreslagna bestämmelsen var för inexakt.</p> <p>En sak som ansågs tala för kriminaliseringen var att den skulle komplettera straffbestämmelserna som gäller mutbrott och på detta sätt effektivisera möjligheterna att bekämpa korruption både i nationella och gränsöverskridande situationer. Kriminaliseringen skulle också göra det möjligt att återkalla reservationen mot konventionens artikel 12 om handel med inflytande.</p> <p>Omständigheter som ansågs tala mot kriminaliseringsförslaget var att man inte påvisade behovet av denna straffbestämmelse och att bestämmelsen inte var tillräckligt exakt såsom förutsätts enligt den straffrättsliga legalitetsprincipen. Det konstaterades att kriminaliseringen inte kan förordas enbart för att den föreslagna regleringen gör det möjligt att återkalla reservationen mot konventionen.</p> <p>En central fråga som lyftes fram i utlåtandena, oberoende av om remissinstansen förhöll sig negativt eller positivt till förslaget, var om den föreslagna regleringen var tillräckligt exakt såsom förutsätts enligt den straffrättsliga legalitetsprincipen. I många utlåtanden ansågs dock att den föreslagna regleringsmodellen, där oegentligt inflytande definieras genom typiska situationer, var bra.</p>	
Förläggare	Justitieministeriet	
Tryckort och år	Lönberg Print & Promo, 2017	
Beställningar/distribution	Sähköinen versio: julkaisut.valtioneuvosto.fi , www.justitieministeriet.fi Julkaisumyynti: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi	

Sisältö

1. Johdanto	9
2. Lausuntopalautteen yleiskuvaus	11
3. Kriminalisoinnin puolesta puhuvia seikkoja	13
4. Kriminalisointia vastaan puhuvia seikkoja	16
5. Rangaistussäännöksen perusratkaisuja	19
5.1 Rikosnimike, aktiivisen ja passiivisen tekemuodon sijoittaminen samaan pykälään ja pykälän sijoittaminen rikoslain 16 lukuun	19
5.2 Abstraktia vaaraa koskeva edellytys	20
5.3 Epäasiallista vaikuttamista koskevan tyyppitilanteisiin perustuvan määritelmäsäännöksen ottaminen rangaistussäännökseen	21
6. Määritelmäsäännökseen sisältyvät tyyppitilanteet.....	23
6.1 Tavoiteltaisiin oikeudetonta etua jollekulle (kohta 1)	23
6.2 Saataisiin virkamies rikkomaan virkatoiminnassa noudatettaviin säännöksiin tai määräyksiin perustuva virkavelvollisuutensa (kohta 2)	24
6.3 Luvattaisiin, tarjottaisiin tai annettaisiin virkamiehelle tai kansanedustajalle hänelle itselleen tai toiselle tarkoitettu oikeudeton etu (kohta 3).....	24
6.4 Oikeudettomasti salattaisiin virkamieheltä tai kansanedustajalta vaikuttamista koskeva toimeksianto tai siihen liittyvä palkkio (kohta 4)	25
7. Tunnusmerkistön muut elementit	27
7.1 Lupaa, tarjoaa tai antaa, suoraan tai välillisesti.....	27
7.2 Jolla on tai joka väittää että hänellä on nykyisiin tai entisiin tehtäviinsä taikka yhteiskunnallisiin tai henkilökohtaisiin suhteisiinsa perustuvaa vaikutusvaltaa.....	27
7.3 Oikeudettoman edun palkkioksi.....	28

7.4 Vaikuttaminen päätöksentekoon	29
8. Syyksiluettavuus	32
9. Toissijaisuuslauseke	33
10. Vaalirahoitusta koskeva rajoituslauseke.....	34
11. Aktiivisen ja passiivisen tekemuodon kirjoitustavan yhtenäisyys.....	35
12. Rangaistusasteikko.....	36
13. Soveltamisalasäännökset RL 16:20.3–4	37
14. Kaksoisrangaistavuus RL 1:11	38
15. Oikeushenkilön rangaistusvastuu RL 16:18	39
16. Varauman peruuttaminen	40
17. Perustelut.....	41
18. Muita seikkoja.....	42
Lausuntopyyntö.....	43

1. Johdanto

Eduskunta edellytti hallituksen esitystä lahjontaa koskevan Euroopan neuvoston rikosoikeudellisen yleissopimuksen (SopS 107-108/2002) lisäpöytäkirjan ja yleissopimukseen tehdyn varauman peruuttamisen hyväksymisestä sekä laiksi lisäpöytäkirjan lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja laiksi rikoslain muuttamisesta (HE 79/2010 vp) koskevassa vastauksessaan, että hallitus ryhtyy kiireellisesti valmistelemaan lainsäädäntöehdotuksen vaikutusvallan väärinkäytön kriminalisoimiseksi (EV 373/2010 vp).

Oikeusministeriö asetti 25.4.2014 työryhmän, jonka tehtävänä oli selvittää lainsäädäntövaihtoehdot vaikutusvallan väärinkäytön kriminalisoimiseksi sekä valmistella mahdollisesti tarvittavat toimenpiteet OECD:n lahjonnanvastaisen työryhmän Suomelle antamien rikoslakia koskevien suositusten täytäntöönpanemiseksi. Työryhmän tuli laatia mietintönsä hallituksen esityksen muotoon.

Työryhmä arvioi mietinnössään Lahjusrikoksia koskevien säännösten eräät muutostarpeet (oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 9/2015) asiaa koskevia lainsäädäntövaihtoehtoja, mutta päätyi katsomaan, että riittäviä perusteita erityiselle vaikutusvallan väärinkäyttöä koskevalle tai muulle rangaistusvastuuta täydentävälle säännökselle ei voitu katsoa olevan.

Mietintö lähetettiin lausuntokierrokselle 24.3.2015. Saaduista lausunnoista laadittiin lausuntotiivistelmä Lahjusrikoksia koskevien säännösten eräät muutostarpeet (oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 47/2015).

Syksyllä 2015 hallituksen vuosikertomuksesta 2014 (K 9/2015) antamassaan lausunnossa lakivaliokunta viittasi eduskunnan edellä mainittuun lausumaan ja totesi pitävänsä tärkeänä, että lausumassa edellytetty lainsäädäntöehdotus valmistellaan ja annetaan eduskunnan käsiteltäväksi mahdollisimman pian (LaVL 3/2015 vp).

Oikeusministeriössä valmisteltiin luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle lahjontaa koskevaan Euroopan neuvoston rikosoikeudelliseen yleissopimukseen tehdyn varauman peruuttamisen hyväksymisestä ja laiksi rikoslain muuttamisesta.

Luonnos hallituksen esitykseksi lähetettiin 31.5.2016 lausunnolle 61 taholle, ja lausuntoja pyydettiin 1.9.2016 mennessä. Lausuntopyyntö (liitteenä) rajattiin koskemaan vaikutusvallan väärinkäytön kriminalisointia ja siihen liittyvää ehdotettua sääntelyä. Tämä lausuntotiivistelmä koskee tähän lausuntopyyntöön saatua lausuntopalautetta.

2. Lausuntopalautteen yleiskuvaus

Lausuntopyyntöön saatiin vastaus 42 taholta. Niistä 3 ilmoitti, etteivät ne anna asiassa lausuntoa (korkein oikeus, Helsingin hovioikeus, Suomen Poliisijärjestöjen Liitto ry). Lisäksi 3 ilmoitti, ettei niillä ole lausuttavaa asiasta (valtiovarainministeriö, valtioneuvoston oikeuskansleri, Oikeuspoliittinen yhdistys Demla ry).

Suomen tuomariliitto (jäljempänä Tuomariliitto) totesi, että kun kysymys vaikutusvallan väärinkäyttöä koskevasta kriminalisoinnista on kytköksissä Suomen Euroopan neuvoston rikosoikeudellisen yleissopimuksen 12 artiklaan tekemän, 1.2.2018 saakka voimassa olevan varauman poistamiseen, jota Euroopan neuvoston korruptionvastainen toimielin GRECO on suositellut, nyt ehdotetussa kriminalisoinnissa on kysymys poliittisesta ratkaisusta. Tämän vuoksi Tuomariliitto ei ottanut kantaa kysymykseen siitä, tulisiko ehdotettu kriminalisointi lisätä rikoslakiin vai ei.

Lausunnon antaneista tahoista 21 eli puolet kannatti ehdotusta tai niiden voidaan sanoa suhtautuneen siihen melko myönteisesti. Tähän ryhmään kuuluivat opetus- ja kulttuuriministeriö (OKM), sisäministeriö (SM), ulkoasiainministeriö (UM), oikeusministeriön kriminaalipoliittinen osasto (OM/KPO), eduskunnan oikeusasiamies (EOA), Vihreä eduskuntaryhmä (Vihreät), Vasemmistoliiton eduskuntaryhmä (Vasemmistoliitto), Valtakunnansyyttäjänvirasto (VKSV), Sisä-Suomen syyttäjänvirasto, Helsingin käräjäoikeus (HKäO), Keskusrikospoliisi (KRP), poliisihallitus (Poha), verohallinto, Suomen Ammattijärjestöjen Keskusjärjestö SAK ry (SAK), Akava ry, Transparency International Suomi ry (Transparency), Suomen syyttäjähdistys ry (Syyttäjähdistys), professori Olli Mäenpää, professori Kimmo Nuotio, professori Jussi Tapani ja professori Matti Tolvanen.

Myös monet ehdotusta kannattaneista tai siihen melko myönteisesti suhtautuneista kiinnittivät kuitenkin huomiota siihen, että rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen kannalta riittävän täsmällisen sääntelyn luominen asiassa on varsin haasteellista.

Ehdotuksen tavoitteisiin tai korruption torjunnan tehostamiseen suhtautuivat myönteisesti myös työ- ja elinkeinoministeriö (TEM), Kristillisdemokraattinen eduskuntaryhmä

(KD), svenska riksdagsgruppen (RKP), Oulun käräjäoikeus (OKäO) ja Suomen Lakimiesliitto (Lakimiesliitto).

Turun hovioikeus (THO) katsoi, että esitysluonnoksessa on löydetty vähintäänkin tyydyttävät ratkaisut niihin muun muassa laillisuusperiaatetta koskeviin ongelmakysymyksiin, joita vaikutusvallan kauppaamisen kriminalisointiin liittyy. Suomen Kuntaliitto (Kuntaliitto) ja professori Pekka Viljanen eivät lähtökohtaisesti vastustaneet vaikutusvallan väärinkäyttöä koskevaa kriminalisointia.

Selkeän kielteisellä kannalla kriminalisointiehdotukseen oli 4 lausunnonantajaa eli Keskuskauppakamari (KK), Elinkeinoelämän keskusliitto EK (EK), Suomen Asianajajaliitto (Asianajajaliitto) ja ministeri Tarasti. Lisäksi Vaasan hovioikeus (VHO) totesi, että ehdotetun rikoslain 16 luvun 14 c §:n sanamuodon mukaan ei ole riittäväällä täsmällisyydellä ennakoitavissa, millainen vaikuttaminen katsotaan epäasialliseksi sen sijaan, että kyse olisi oikeutetusta lobbauksesta tai normaalista liiketoimintaan liittyvästä taloudellisen edun tavoittelusta.

Eduskunnan kanslia selvitti lausunnossaan asiaa koskevia eduskunnan elimien lausumia.

3. Kriminalisoinnin puolesta puhuvia seikkoja

Kriminalisoinnin puolesta katsottiin puhuvan, että se tehostaisi osaltaan korruption torjuntaa (OKM, TEM, OM/KPO, KD, Vihreät, Sisä-Suomen syyttäjänvirasto, KRP). Vaikutusvallan väärinkäytön kriminalisointi on Transparencyn mukaan välttämätöntä tehokkaan ja uskottavan korruption torjunnan vuoksi. Lisäksi se parantaisi osaltaan julkisen päätöksenteon läpinäkyvyyttä ja puolueettomuutta (SM, KD, Vihreät). Vaikutusvallan väärinkäytön kriminalisointiin liittyvä lakiehdotus on tärkeä ja kiireellinen (OM/KPO).

Kriminalisoinnin puolesta puhuvat myös GRECO:n suositukset (OM/KPO). Kriminalisoinnin myötä Suomi voisi luopua Euroopan neuvoston yleissopimuksen 12 artiklaan tekemästään varaumasta (Transparency, EOA, VKSV). Syyttäjähdistyksen mukaan säännösten tulee olla sellaisia, että Suomi voi luopua varaumista.

VKSV:n mielestä luonnoksessa on hyvin kirjoitettu ja perusteltu sellainen säännös, jonka Suomi on velvollinen säätämään Euroopan neuvoston lahjontaa koskevan rikosoikeudellisen yleissopimuksen 12 artiklan perusteella. EOA:n käsityksen mukaan nyt esitetty rikoslain 16 luvun 14 c § (vaikutusvallan kauppaamisrikos) mahdollistaisi varauman poistamisen.

Kriminalisointia puoltaa eduskunnan asiaa koskeva ponsilausuma HE:een 79/2010 vp perustuvien säännösmuutosten hyväksymisen yhteydessä (Viljanen).

Kriminalisoinnille on kriminaalipoliittinen/painava yhteiskunnallinen tarve/ riittävät perusteet (Tolvanen, Tapani, Mäenpää)

Vaikutusvallan kauppaamisrikosta koskeva sääntely täydentäisi lahjusrikosten rangaistavuutta (SM). Nuotion mukaan vaikutusvallan väärinkäytön rikosoikeudellinen sääntely täydentää varsinaista lahjusrikossääntelyä ja tulee johtamaan siihen, että yrityksissä kiinnitetään enemmän huomiota siihen, kuinka niiden puolesta tapahtuva sinänsä laillinen lobbaustoiminta järjestetään. Näin vähenee myös riski siitä, että

asianmukaisesti toimivia kotimaisia yrityksiä joutuisi Suomessa tai ulkomailla epäillyksi ja rikosoikeudelliseen vastuuseen korruptiosta.

Vaikutusvallan kauppaamisrikos parantaisi korruption torjuntaa etenkin rajatylittävissä tilanteissa (Poha, Transparency). KRP totesi, että nykyisen oikeuskäytännön vallitessa ulkomaisen virkamiehen lahjusrikostapauksissa ollaan lähellä ylitsepääsemättömiä näyttöongelmia, joita kriminalisointiin ei saisi liittyä. Vaikutusvallan kauppaamisen kriminalisointi on erittäin tärkeää tästä näkökulmasta. Nuotio katsoi, että nykyisten lahjusrikossäännösten heikkous on siinä, että jollei välimiehen voida osoittaa tarjonneen lahjusta, eikä myöskään sikäläistä virkamiestähoa saada kytketyksi rikokseen, välimies ei syöllisty rikokseen, vaikka hän olisi nostanut epäilyttävän suuren konsultti-palkkion. Ei ole hyväksi kotimaisten yritysten sen paremmin kuin Suomen oikeusjärjestelmän maineelle, jos liikeyritysten voidaan muualla osoittaa olleen mukana korruptiossa, mutta kotimaisia varsin tiukkoja lahjusrikossäännöksiä ei silti voitaisi soveltaa. Samaan suuntaan Syyttäjähdistys.

Kriminalisointi täydentäisi lahjusrikoksiin liittyvää osallisuusvastuuta (SM). Vaikutusvallan väärinkäytön kriminalisoinnilla olisi rooli rakenteellisen korruption torjunnassa (Transparency). Kriminalisointi tehostaisi korruption torjuntaa myös kansallisella tasolla (OM/KPO, KRP).

Kriminalisoinnin puuttuminen vaikeuttaa rikosvastuun toteuttamista tilanteissa, joissa esimerkiksi lahjuksen vastaanottaja ei ole virkamies, virkamieheen rinnastettava henkilö tai elinkeinotoimintaa harjoittava henkilö (Transparency). Tolvanen kannatti vaikutusvallan kauppaamisen kriminalisointia siitä lähtökohdasta, että olennaista ei ole se, yritetäänkö virkamies saada toimimaan virkavelvollisuuksiensa vastaisesti.

Kriminalisointi myös selkeyttää ja helpottaa avoimesti toimivien lobbareiden toimintaympäristöä (Syyttäjähdistys).

Vaikutusvallan väärinkäyttö on säädetty rangaistavaksi muun muassa Ruotsissa ja Norjassa, joissa on samankaltainen oikeusjärjestelmä ja samankaltaiset korruption ilmenemismuodot (Transparency, Syyttäjähdistys).

Ehdotettu sääntely täyttää riittävästi/tydyttävästi laillisuusperiaatteen asettamat vaatimukset (KRP, THO, HKäO, Poha, Mäenpää, Tapani, Tolvanen).

Ehdotettu sääntely ei kaventaisi liikaa sananvapautta (VHO). Sääntelyehdotus on laadittu perusoikeusjärjestelmän vaatimukset huomioon ottaen (Transparency). Hyväksytyt ja poliittisiin oikeuksiin perustuvat lobbaamisen muodot eivät Transparencyn mukaan sisällä korruptiivista tarkoitusta tai vaikutusvallan väärinkäyttör rikoksen mu-

kaista tahallisuutta, jotka ilmenevät esimerkiksi vaikutusvallan kauppaamisena väli-
miehenä toimivan salatessa toimeksiantosuhteensa päätöksentekijältä. Perustuslaki
ei anna suojaa säännösluonnoksessa tarkoitettulle epäasialliselle vaikuttamiselle (Va-
semmistoliitto).

4. Kriminalisointia vastaan puhuvia seikkoja

Kriminalisointia vastaan puhuu ensinnäkin se, että ehdotettu sääntely ei toteuta rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen sääntelyn tarkkarajaisuudelle asettamia vaatimuksia tai siihen liittyä tässä suhteessa vähintäänkin suuria ongelmia (VHO, KD, KK, EK, Asianajajaliitto, Tarasti). Asianajajaliitto totesi, että sopimuksesta sellaisenaan johdetun säännöksen tunnusmerkistö on ehdotetussakin muodossaan edelleen liian epä-määräinen täyttääkseen rikosoikeudellisen tarkkarajaisuusvaatimuksen. EK:n mukaan ehdotetun pykälän tunnusmerkistöä lukiessa saa käyttää mielikuvitusta pohdittaessa, millainen tilanne todellisuudessa saattaisi käytännön elämässä tulla arvioitavaksi vaikutusvallan kauppaamisrikoksena. Ehdotettu tunnusmerkistö edustaa suhteellisen raskaslukuista, abstraktia ja monitulkintaista sääntelyä, josta tyypillisesti aiheutuu runsaita omaksumis- ja tulkintakustannuksia.

Kuntaliiton mukaan epäasiallisen vaikuttamisen määritelmä on jokseenkin epätarkka. Ero asianmukaisen ja epäasiallisen vaikuttamisen välillä tulisi olla niin selkeä, että kriminalisoinnilla ei vaikutettaisi lobbausmahdollisuuksiin. ”Epäasiallisen vaikuttamisen” sisältöä ei ole tarkemmin avattu edes yleissopimuksen selitysmuistiossa (HKäO, Asianajajaliitto). Lakimiesliiton mukaan vaikutusvallan väärinkäytön kriminalisointi on lainsäädäntötekniisesti hyvin vaikeaa, mikä käy ilmi säännöksen vaikeaselkoisesta muotoilusta. Nyt esitetty säännös ei Lakimiesliiton mukaan ole riittävän täsmällinen ja ennakoitava rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen näkökulmasta. Tuomariliitto katsoi, että on perusteltua syytä epäillä, onko ehdotettu säännös riittävän täsmällinen ja tarkkarajainen. Mahdollisesta hallituksen esityksestä on tämän vuoksi aihetta pyytää perustuslakivaliokunnan lausunto.

Rajanvedon hyväksytyin vaikuttamisen ja kielletyn vaikuttamisen välillä tulee olla niin selkeä, ettei pykälää voida käyttää uhkailun tai vääränlaisen vaikuttamisen välineenä (RKP).

Tunnusmerkistön muotoilussa tulee käyttää erityistä tarkkuutta, jotta vältytään näyttö-ongelmilta (SM, KD).

Vaikutusvallan väärinkäyttöön liittyvään rangaistussäännökseen liittyy suuria ongelmia ilmaisu- ja poliittisten oikeuksien näkökulmasta (EK, Asianajajaliitto). Siihen liittyy ongelmallisia rajanvetotilanteita sananvapauden ja poliittisten osallistumisoikeuksien kannalta erityisesti suhteessa kansanedustajiin (OKäO). Esitykseen sisältyvät ehdotukset eivät korjaa yleissopimuksen määritelmiin sisältyviä perusoikeudellisia ongelmia (KK).

Euroopan neuvoston yleissopimuksen 12 artikla ja sen selitysmuistio ovat niin epämääräisiä, ettei niitä voida käyttää lähtökohtana arvioitaessa rangaistavaksi säädettyjen menettelyjen rajoja (KK, KD, HKäO, Asianajajaliitto). Useimmat keskeiset eurooppalaiset oikeusvaltiot eivät ole tosiasiasa täytäntöönpanneet tai ratifioineet yleissopimuksen 12 artiklaa. KK katsoi, että sopimusvaltioiden torjuva suhtautuminen kyseiseen yleissopimuksen artiklaan kielii siitä, että yleissopimusta laadittaessa ei ole tosiasiasa onnistuttu löytämään yhteistä, oikeusvaltioiden näkökulmasta riittävän täsmällistä käsitystä rangaistavasta toiminnasta ja rangaistusvastuun edellytyksistä.

EK totesi, että yleisesti ottaen sääntely, jossa uutta kriminalisointia esitetään tosiasiasa lähes pelkästään jonkin kansainvälisoikeudellisen sopimuksen, jonka sopijapuoleksi Suomi on liittynyt, perusteella, ja siksi, että jokin varauksella voitaisiin poistaa, on varsin ongelmallista hyvän sääntelyn periaatteiden ja rikosoikeudellisen sääntelyn ultima ratio -periaatteen valossa. Samaan suuntaan Tarasti.

Korruption torjunta ja julkisen päätöksenteon läpinäkyvyyden lisääminen ovat kannatettavia päämääriä, mutta kriminalisointiehdotus ei ole tehokas keino niiden toteuttamiseksi (KK).

Ehdotetun säännöksen vaikeaselkoisuus heikentää sen ennaltaestävää vaikutusta (Lakimiesliitto, EK).

Lainsäädäntöä tulisi kehittää ohjeistamalla tai säätämällä hyvän edunvalvontatavan sisällöstä (Kuntaliitto, Asianajajaliitto, Syyttäjähdistys).

Lainsäädännön kehittämisessä tulee arvioida, mitkä ovat rangaistavuuden aukkokohtia. Ei tule säätää rangaistussäännöksiä, jotka jäävät kuolleeksi kirjaimiksi tai joille ei ultima ratio -periaatteen edellyttämien tavoin ole selkeää tarvetta (RKP). Säännöksen soveltaminen jäisi todennäköisesti harvinaiseksi (Tarasti). Oleellista on tällä lausunto kierroksella selvittää, mitä lisäarvoa ja hyötyä kriminalisointi toisi. Ultima ratio -periaatteen mukaisesti lainsäätäjän tulee pidättäytyä säätämästä lakeja, joille ei ole selkeää tarvetta. Pitää kiinnittää huomiota ennen kaikkea siihen, kuinka säännösten soveltamista voidaan tehostaa ja lainsäädännön vaikuttavuuteen (RKP, KK).

Jatkovalmistelussa on tärkeää selvittää lakiehdotuksen konkreettiset hyödyt ja riskit (RKP).

Silloinkin, kun kriminalisointiin päädytään muiden, kevyempien ratkaisujen sijasta, perustelujen tulisi pääosin liittyä tosiasialliseen yhteiskunnalliseen käyttäytymiseen ja siinä havaittuihin, tieteellisiin tutkimuksiin verifioituihin muutoksiin, jotka tunnustetaan sellaisiksi selkeiksi epäkohdiksi, joihin rikosoikeudellisin keinoin kannattaa puuttua (EK).

Kyseisen kriminalisoinnin tarve on vähäinen (Viljanen). Tapani totesi, että luonnos ei tarjoa yksiselitteistä vastausta siihen, mikä on säännöksen käytännön tarve. Vaikuttaisi siltä, että kriminalisoinnin tueksi esitetyt perusteet liittyvät nimenomaan kansainvälisten veloitteiden/suosittelujen täyttämiseen. Näin katsoi myös Tarasti.

Lahjusrikoksia, virkarikoksia ja osallisuutta koskevat säännökset kattavat käytännössä merkittävän osan vaikutusvallan väärinkäytön tapauksista (Asianajajaliitto, Tarasti). Ennestään kriminalisoimattomia 12 artiklassa tarkoitettuja tilanteita ovat Viljasen toteamin tavoin lähinnä 1) yritetty yllytys virkavelvollisuuden rikkomiseen, 2) tilanne, jossa välimies ei yritä vaikuttaa päätöksentekijään, vaikka on ilmoittanut tähän pystyvän (voi tapauksesta riippuen täyttää petoksen tunnusmerkit) ja 3) tilanne, jossa vaikuttamisen kohteena on kansanedustaja, jolloin on merkityksetöntä taipuuko kansanedustaja menettelemään halutulla tavalla, koska hän ei voi syyllistyä rangaistavaan virka-aseman väärinkäyttämiseen tai virkavelvollisuuden rikkomiseen.

Ei ole tullut esille uusia seikkoja, jotka antaisivat aiheita poiketa työryhmän mietinnössä esitetystä kielteisestä kannasta kriminalisointiin. Vaikutusvallan väärinkäytön kriminalisoimiseen liittyvät perustavanlaatuiset ongelmat eivät ole kadonneet mihinkään (EK, SAL). Esityksestä ei ilmene mitään uusia sääntelyratkaisuja, jotka puoltaisivat aiemmista kannoista poikkeavaa suhtautumista ehdotettuihin kriminalisointeihin (KK).

Asianajajaliitto katsoi, että mikäli sopimuksen edellyttämä kriminalisointi vaikutusvallan kauppaamisesta halutaan jossain muodossa saattaa voimaan, lainvalmistelussa tulisi lähteä itsenäisesti rakentamaan säännökselle riittävän täsmällistä tunnusmerkistöä ilman rikosoikeudellemme sopimatonta käsitettä ”epäasiallinen”.

Nuotio totesi, että Ruotsissa omaksuttu sääntelymalli riittäisi täyttämään olennaisena pidettävän aukon. Tällöin varuamaa ei kuitenkaan voitaisi purkaa. Valinta onkin tehtävä sen mukaan, seurataanko Ruotsin mallia vai toteutetaanko ratkaisu laajempaan, nyt valmistellun esityksen pohjalta.

5. Rangaistussäännöksen perusratkaisuja

5.1 Rikosnimike, aktiivisen ja passiivisen tekemuodon sijoittaminen samaan pykälään ja pykälän sijoittaminen rikoslain 16 lukuun

Rikosnimikettä vaikutusvallan kauppaamisrikos pitivät asianmukaisena SM, Viljanen, Poha.

Aktiivisen ja passiivisen tekemuodon sisällyttämistä samaan rangaistussäännökseen pitivät asianmukaisena SM, Asianajajaliitto, Tuomariliitto, Viljanen, Poha.

Rangaistussäännöksen sijoittamista rikoslain 16 lukuun sen uudeksi 14 c §:ksi pitivät asianmukaisena OKäO, Asianajajaliitto.

Sisä-Suomen syyttäjänvirasto katsoi, että aktiivisen ja passiivisen vaikutusvallan väärinkäytön rikosnimikkeeksi valikoitunut rikosnimike ”vaikutusvallan kauppaamisrikos” ei kuvaa parhaalla mahdollisella tavalla kumpaakin menettelyn tarkoittamaa tekotapaa. Tämän johdosta aktiivinen ja passiivinen tekemuoto olisi eroteltava omiin pykäliin, jolloin rikosnimikkeetkin saataisiin vastaamaan tunnusmerkistöjen tarkoittamaa menettelyä. Rikosnimike voisi aktiivisen vaikutusvallan käyttämisen osalta olla esimerkiksi ”vaikutusvallan laiton hankkiminen” ja passiivisen käyttämisen osalta ”vaikutusvallan kauppaaminen”. Tässä tilanteessa määritelmäsäännös epäasiallisesta vaikuttamisesta tulisi sijoittaa omaan pykälään.

Syyttäjähdistys katsoi, että tekemuotojen ollessa eri säännöksissä tulisi selkeämmin ilmi, että kyse on erillisistä teoista, jotka eivät täytyäkseen edellytä toisen teon täyttymistä.

5.2 Abstraktia vaaraa koskeva edellytys

Abstraktia vaaraa koskevan edellytyksen sisällyttämistä tunnusmerkistöön pitivät asianmukaisena RKP, VHO, KRP, Poha, Tuomariliitto, Viljanen, Tolvanen. Abstraktia vaaraa koskeva edellytys on parempi kuin konkreettia vaaraa koskeva (Syyttäjähdistys, KRP)

Syyttäjähdistyksen mukaan abstraktin vaaran osalta yhtenä vaihtoehtona olisi myös käyttää lajusrikkomuksen määritelmää ”on omiaan heikentämään luottamusta viranomaistoiminnan tasapuolisuuteen”. Siitä on oikeuskäytäntöä, joten sen soveltaminen olisi helpompaa. Ainakin sana ”horjuttamaan” voitaisiin korvata sanalla ”heikentämään”. Tolvanen kannattaa vaarantamisedellytyksen kirjaamista muotoon ”on omiaan heikentämään luottamusta päätöksenteon riippumattomuuteen”.

Viljasen mukaan tarkoituksena ei liene, että vaikuttaminen, jonka ei todellisuudessa tarvitse edes tapahtua, olisi omiaan horjuttamaan luottamusta, vaan edun tarjoaminen. Rakenne voitaisiin laittaa muotoon ”...päätöksentekoon, ja jos teko on omiaan...” tai siirtää vaarantamistunnusmerkki tunnusmerkistön alkuun.

KRP totesi, että mitä peitellympää vaikuttaminen on, sitä enemmän siihen liittyy epäilyjä epäasiallisesta tavoitteesta, mikä on omiaan horjuttamaan luottamusta virkamiehen tai kansanedustajan päätöksenteon riippumattomuuteen.

Asianajaliitto katsoi, että edellytys jo sinänsä tai viimeistään yleisiin oppeihin sisältyvä vaatimus yrityksen kelvollisuudesta sulkevat rangaistusvastuun ulkopuolelle tilanteet, joissa välimiehellä ei tosiasiallisesti ole vaikutusvaltaa.

Tolvanen totesi, että vaatimus rajaisi myös tekijäpiiriä. Rangaistusuhan piiriin eivät tulisi tapaukset, joissa vaikutusvallan kauppaajaksi ilmoittautuvalla ei objektiivisessa tarkastelussa olisi ollut mitään mahdollisuuksia vaikuttaa päätöksentekoon. Vaikutusvallan kauppaajaksi ilmoittautujan ja päätöksentekijän erityissuhteen puuttumisen vuoksi kelvottomiksi määriteltävät kauppaamisyritykset jäisivät siten kriminalisoinnin ulkopuolelle.

5.3 Epäasiallista vaikuttamista koskevan tyyppitilanteisiin perustuvan määritelmäsäännöksen ottaminen rangaistussäännökseen

Epäasiallista vaikuttamista koskevan tyyppitilanteisiin perustuvan määritelmäsäännöksen ottamista rangaistussäännökseen pitivät hyvänä tai tarpeellisena KD, HKäO, OKäO, KRP, Tuomariliitto, Mäenpää, Tolvanen, Tarasti. Tapani piti erinomaisena, että ehdotetun RL 16 luvun 14 c §:n 3 momentissa pyritään luonnehtimaan epäasiallisen vaikuttamisen tapoja neljän tyyppitapauksen avulla. Tolvasen mukaan ehdotetun RL 16 luvun 14 c §:n 3 momentin määritelmä edistää merkittävästi ennakoitavuutta.

Asianajajaliiton mukaan epäasiallisen vaikuttamisen ”tyyppitilanteet” ovat nyt liian epämääräisiä, väärään lukuun sijoitettuja tai ne sisältävät päällekkäisiä tunnusmerkitöjä olemassa oleviin lahjusrikoksiin nähden.

OKäO katsoi, että esitys tulee aiheuttamaan jossain määrin ongelmallisia rajanvetotilanteita sananvapauden ja poliittisten osallistumisoikeuksien kannalta erityisesti suhteessa kansanedustajiin. Siten esitetty rikoslain 16 luvun 14 c §:n 3 momentin määrittely epäasiallisuudesta on tarpeen, ja laillisuusperiaate huomioon ottaen sitä tulee tulkita tyhjentävänä luettelona epäasiallisen vaikuttamisen keinoista. Asianajajaliiton mukaan jää epäselväksi, onko näissä tyyppitilanteissa normaalin rikosoikeuden edellyttämällä tavalla kyse tyhjentävästä luettelosta.

VHO kiinnitti huomiota rikoslain 34 a luvun 6 §:n määritelmään terroristisesta tarkoituksesta, joka määritellään lainkohdassa selkeästi erilaisten käytännön tyyppitilanteiden avulla ilman avoimia oikeudellisia käsitteitä, ja rikoslain 30 luvun 11 §:n määritelmään yrityssalaisuudesta, jota koskeva harkinta rakentuu kolmen yleisen kriteerin varaan. Se katsoi, että tyyppitilanteiden ohella rangaistussäännöksessä voisi olla tarpeen tuoda esiin tyyppitilanteita täydentävä oikeusohje; muutoin voi olla vaarana, että tyyppitilanteiden luetteloa tulkitaan tyhjentävästi.

Syyttäjähdistys katsoi, että liikkeelle lähteminen tyyppitilanteista on huonompi vaihtoehto kuin määritellä epäasiallinen menettely. Asianajajaliitto katsoi, että mikäli sopimuksen edellyttämä kriminalisointi vaikutusvallan kauppaamisesta halutaan jossain muodossa saattaa voimaan, tulisi itsenäisesti lähteä rakentamaan säännökselle riittävän täsmällistä tunnusmerkistöä ilman rikosoikeudellemme sopimatonta käsitettä ”epäasiallinen”.

Säännöksen johtolauseessa käytettyä konditionaalimuotoa (“vaikuttaminen olisi epäasiallista”) selkeämpi ja lakitekstiin paremmin soveltuva olisi indikatiivimuoto: vaikuttaminen on epäasiallista (Mäenpää). Ottaen huomioon, että vastuun edellytyksenä ei ole, että jokin epäasiallisen vaikuttamisen muoto todella tapahtuu, konditionaalimuodon käyttäminen on sinänsä perusteltu ratkaisu. Lakitekstissä täytyy kuitenkin ottaa huomioon myös tilanne, jossa välimies todella toimii tarkoitetulla tavalla (Viljanen).

6. Määritelmäsäännökseen sisältyvät tyyppitilanteet

6.1 Tavoiteltaisiin oikeudetonta etua jollekulle (kohta 1)

Mäenpään mukaan vaikuttaa verraten selvältä, että hyväksyttävä edunvalvonta jää ensimmäisten kolmen kriteerin ulkopuolelle. Niitä voitaneen siten pitää myös riittävinä rangaistavuuden soveltamisalan kannalta.

VKSV kysyi, olisiko tilanteessa, jossa kunnanvaltuuston kahden viran virkanimitystilanteessa puolueen A edustaja AA ehdottaa puolueen B edustajalle BB:lle, että puolueiden valtuutetut äänestäisivät ensimmäisen viran osalta puolueen A suosikkia ja toisen viran osalta puolueen B suosikkia, AA luvannut B:lle oikeudettoman palkkion ja tavoitteliko AA ”oikeudetonta etua” A:lle.

Kohta 1 ei tarkenna epäasiallisen vaikuttamisen sisältöä (VHO). Kohta 1 on normatiivisesti tyhjä, koska ”edun oikeudettomuudelle” ei voi löytää itsenäistä sisältöä, vaan oikeudettomuus palautuu sellaisenaan vaikuttamisen ”epäasiallisuuteen” (Asianajajaliitto).

Edellyttääkö edun ”oikeudettomuus”, että se on lainsäädännössä kielletty? Päätöksen perustelut voidaan kirjoittaa hyvin toispuoleisesti, mutta on vaikea löytää säännös, jossa menettely todetaan laittomaksi (Syyttäjäyhdistys).

6.2 Saataisiin virkamies rikkomaan virkatoiminnassa noudatettaviin säännöksiin tai määräyksiin perustuva virkavelvollisuutensa (kohta 2)

Tätä ns. yritettyä yllytystä virkavelvollisuuden rikkomiseen olisi syytä harkita säädettäväksi rangaistavaksi (Asianajajaliitto).

Miten säännös suhtautuu tilanteeseen, jossa oikeusperusta päätökselle on olemassa, mutta sen sisältö perustuu virkamiehen harkintavaltaan (OKM)?

Kohta 2 on sinällään itsestään selvä (VHO).

Vaikutusvallan kauppaamisrikoksen rangaistavuuden edellytyksenä ei ole, että haluttu vaikutus virkamiehen tai kansanedustajan päätöksentekoon saadaan aikaiseksi. Siksi nyt tarkasteltavana oleva vaikuttamisen epäasiallisuuden peruste olisi syytä täydentää muotoon ”saataisiin tai pyrittäisiin saamaan virkamies rikkomaan...” (Viljanen).

Näin ei kyetä puuttumaan julkisyhteisön hallitsemisessa yhtiöissä tapahtuvaan toimintaan. Virkamies ei toimi yhtiössä virkamiehenä (Syyttäjähdistys).

6.3 Luvattaisiin, tarjottaisiin tai annettaisiin virkamiehelle tai kansanedustajalle hänelle itselleen tai toiselle tarkoitettu oikeudeton etu (kohta 3)

Kohta 3 tulee arvioitavaksi lahjusrikoksena (VHO). Kohta on täysin päällekkäinen lahjusrikosten kanssa. Olisipa teossa mitä tahansa välimiehiä tai välillistä vaikuttamista, tahallisuuden täyttämänä menettelynä tunnusmerkistö johtaisi osallisuusoppien kautta suoraan lahjusrikosten tunnusmerkistöön (Asianajajaliitto).

6.4 Oikeudettomasti salattaisiin virkamieheltä tai kansanedustajalta vaikuttamista koskeva toimeksianto tai siihen liittyvä palkkio (kohta 4)

Hyväksytyt ja poliittisiin oikeuksiin perustuvat lobbaamisen muodot eivät sisällä korruptiivista tarkoitusta tai vaikutusvallan väärinkäyttörikoksen mukaista tahallisuutta, jotka ilmenevät esimerkiksi vaikutusvallan kauppaamisena välimiehenä toimivan salattessa toimeksiantosuhteen päätöksentekijältä (Transparency).

Vaikutusvallan kauppaajan tavoitteena on painottaa tiettyä vaihtoehtoa niin, että päätöksentekijä valitsee sen. Tällainenkin vaikuttaminen on epäasianmukaista, oikeudetonta, jos päätöksentekoon vaikuttava ei kerro vaikuttamisensa motiivia tai sitä, kenen asialla hän 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 (Tolvanen).

Kohta 4 on ainoa, joka sisällöllisesti tarkoittaa epäasiallisen vaikuttamisen sisältöä (VHO). Esityksessä tulisi tarkemmin määritellä, minkälaisissa tapauksissa salaaminen ei olisi oikeudetonta muun lainsäädännön perusteella (Kuntaliitto). Onko kyse rikoksesta, jos välimies salaa toimeksiantajansa, mutta päätöksentekijä on tästä muuten tietoinen (VHO)?

VKSV kysyy, olisiko edellä mainitun kunnanvaltuuston virkanimitystilanteen rikosoikeudellisen arvioinnin kannalta merkitystä sillä, oliko AA:n tarkoitus, että AA ja BB keskustelisivat virkapaketista puoluetovereidensa kanssa vai oliko tarkoitus, että AA ja BB salaisivat muilta valtuutetuilta ajatellun virkapaketin ja yrittäisivät vaikuttaa muilla keinoin puoluetovereidensa äänestyskäyttäytymiseen.

Vaatimus siitä, että toimeksiannon syyt ja sisältö pitäisi tuoda esille, on hieman liian pitkälle viety. Riittävää on, että ilmaistaan toimeksiantaja (Viljanen).

Keskeisin rajausta tältä osin sisältyy kuitenkin edellytykseen, jonka mukaan salaamisen tulisi olla oikeudetonta. Sisältyykö oikeusjärjestyksemme ylipäänsä säännöksiä, jotka velvoittaisivat välimiehen ilmaisemaan toimeksiantajansa ja/tai toimeksiannon hoitamisesta saamansa palkkion? Moitittavaa salaaminen varmaankin on, mutta tuskin sillä tavalla oikeudetonta, että sen voitaisiin katsoa riittävän rangaistavuuden perusteeksi. Konkreettisia esimerkkejä perusteluissa ei ole esitetty, on vain todettu, että esimerkik-

si hyväksyttävä lobbaaminen ei kuuluisi säännöksen soveltamisalaan. Mutta mikä on hyväksyttävää lobbaamista (Viljanen)?

Toinen asia on, että kysymyksen ollessa palkkiota vastaan tapahtuvasta vaikuttamisesta pitäisi aina olla velvollisuus tuoda esille toimeksianto ja se, että sitä hoidetaan palkkiota vastaan. Tämä olisi järjestettävissä sillä, että jätettäisiin ehdotetusta kohdasta pois sana ”oikeudettomasti”. Näin ilmaisemisvelvollisuus luotaisiin kyseisellä säädettävällä uudella säännöksellä. Tämä tosin ei liene ongelmatonta perustuslaissa säädetty ilmaisuvapaus huomioon ottaen (Viljanen).

Joka tapauksessa salaamisen rinnalle olisi lisättävä olennaisesti väärin tietojen antaminen toimeksiannosta ja siihen liittyvästä palkkiosta (Viljanen).

Asianajajaliiton mukaan kohta 4 ei suoraan liity vaikuttamisen tapaan. Usein seikka-peräistä selvitystä asiasta ei ole edes annettavissa. Mikäli itse vaikuttaminen olisi asianmukaista ja noudattaisi hyviä käytänteitä, olisi tällaisen velvollisuuden rikkomisen rangaistavuus ylimitoitettua. Suomessa ei ole selvää normistoa asianmukaiselle ammattimaiselle lobbaamiselle, jolloin myös salaamisen ”oikeudettomuutta” on hyvin vaikea arvioida.

Oikeudettomuus-kriteerin soveltamisen kannalta olisi merkitystä muun muassa sillä, kuuluvatko toimeksianto ja/tai palkkio liike- tai ammattisalaisuuden piiriin. Vastaus tähän kysymykseen ei ole ainakaan ilman muuta kielteinen, joten oikeudettomuuden merkitys jäisi tältä osin verraten suppeaksi tai ainakin melko tulkinnanvaraiseksi. Ylipäänsä kohta 4 vaikuttaa epäasiallisen menettelyn yksittäisenä kriteerinä suhteellisen epärelevantilta, eikä se ilmeisesti erityisen olennaisesti selventäisi rajaa hyväksyttävään edunvalvontaan (Mäenpää).

7. Tunnusmerkistön muut elementit

7.1 Lupaa, tarjoaa tai antaa, suoraan tai välillisesti

Olisi informatiivista todeta perusteluissa, että ”lupaa, tarjoaa tai antaa” ovat vaihtoehtoisia tekotapoja (Syyttäjähdistys).

”Suoraan tai välillisesti” selkiyttää tulkintaa ja on siten kannatettava (Syyttäjähdistys).

”Suoraan tai välillisesti” tulisi siirtää heti virkkeen ensimmäisen sanan perään (Tuomariliitto, Viljanen).

7.2 Jolla on tai joka väittää että hänellä on nykyisiin tai entisiin tehtäviinsä taikka yhteiskunnallisiin tai henkilökohtaisiin suhteisiinsa perustuvaa vaikutusvaltaa

Ilmaisun ”väittää” tilalla tulisi käyttää ilmaisua ”ilmaista” tai ”antaa ymmärtää” tai ”tuo esille” tai näitä kaikkia kolmea ilmaisua, jottei synny turhia näytöllisiä ongelmia siitä, pitääkö välimiehen nimenomaisesti esittää omaavansa sellaiset suhteet, että hän voi vaikuttaa (Syyttäjähdistys). ”Väittää” on tarpeettoman voimakas ilmaisu, joka tulisi aiheuttamaan tulkintaongelmia. Sen oheen tulisi lisätä tekemuoto ”antaa ymmärtää” (Viljanen).

Tunnusmerkistön toteutuminen ei edellytä vaikuttamispyrkimyksen onnistumista. Millä tavalla vaikutusvallan olemassaolo silloin näytetään toteen? Kun vaikutusvallan olemassaolon todentaminen lienee erittäin vaikeaa, vaadittaisiin silloin todennäköisesti

näyttöä vaikutusvallan omaamisen ”väittämisestä”, joka on voimakas termi. Tämä ilmentää sen tärkeyttä, että tunnusmerkistössä on myös tekemuoto ”antaa muutoin ymmärtää” (Viljanen).

Toisaalta voidaan kysyä, onko lainkaan tarpeen edellyttää vaikutusvallan olemassaoloa tai sen olemassaolon väittämistä. Niistä luovuttaessa, mikä olisi perusteltua tehdä, mentäisiin paljon 12 artiklaa pidemmälle. Eikö kriminalisoinnin arvoista ole jo se, että luvataan, annetaan tai tarjotaan etu siitä, että toinen vaikuttaisi tai lupautuisi vaikuttamaan tunnusmerkistössä kuvatulla tavalla epäasiallisesti päätöksentekoon ja vastaavasti tällaisen palvelun kauppaaminen (Viljanen)?

Selvän lakisystemaattisen ongelman muodostaa se, että selvästi moitittavammissa varsinaisissa lajusrikoksissa ei lähdetä siitä, että henkilöllä ei tosiasiallisesti tarvitse olla relevanttia vaikutusmahdollisuutta vaan riittää, että hän väittää, että hänellä on vaikutusvaltaa (Asianajajaliitto).

Epäselväksi jää, voisiko vaikutusvaltaa omaava virkamies olla muu kuin ”merkittävässä” asemassa oleva (s. 55). Kotimaisessa hallinnossa statukseltaan ”vaatimatonkin” virkamies voi olla jossain tietyssä tilanteessa merkittävä. Olennaista olisi myös tämentää perusteluja siltä osin, millä tavalla yhteiskunnallisia suhteita etujärjestöjen edustajien tai työntekijöiden osalta arvioidaan (Poha).

Tarpeetonta on, että säännöksessä yksilöitäisiin ja samalla kavennettaisiin soveltamisalaa linjaamalla mihin vaikutusvalta perustuu (Syyttäjähdistys).

Välimiehenä toimivalla konsultilla ei välttämättä ole mitään erityistä henkilökohtaista asemaa, vaan hän mahdollisesti saa sen juuri sitä kautta, että hänen tiedetään lobbauksen tietyn yrityksen puolesta (Nuotio).

Säännökseen ei ole syytä ottaa mainintaa siitä, mihin seikkoihin vaikutusvalta perustuu. Niilläkin luotaisiin vain tarpeettomia näyttö- ja tulkintaongelmia (Viljanen).

7.3 Oikeudettoman edun palkkioksi

Edun oikeudettomuus tulisi esityksessä määritellä tarkemmin mahdollisten soveltamisongelmien välttämiseksi (Kuntaliitto).

Pohan mukaan yleissopimuksen velvoite ”perusteettoman” edun tarjoamisesta tulisi katetuksi jo määritelmäsäännökseen kirjattujen epäasiallista vaikuttamista kuvaavien

tilanteiden kautta, ja näin ollen edulle ei tunnusmerkistössä tulisi asettaa yleissopimukseen nähden ylimääräisiä rajoitteita.

Vaatimuksella edun ”oikeudettomuudesta” ei esitysluonnoksesta ilmenevin tavoin ole itsenäistä merkitystä vaan se johtuu lähinnä sen luonteesta palkkiona epäasiallisesta vaikuttamisesta. Se sotkee ja aiheuttaa tulkintaongelmia. Jos on välttämätöntä käyttää jotakin sanaa, yleissopimuksen ”perusteeton” olisi parempi (Syyttäjähdistys). Saattaisi olla perusteltua käyttää tältäkin osin yleissopimuksen terminologiaa. ”Oikeudettomuuden” vaatimus saattaisi pudottaa sopimusperusteiset palkkiot pois säännöksen soveltamisalasta (Mäenpää).

Sisältääkö ”oikeudetonta etua” koskeva tunnusmerkki varsin vahvan presumtion siitä, että vaikuttaminen on epäasiallista 3 momentin 4 kohdan tyyppitapauksen näkökulmasta? Onko realistista olettaa, että oikeudettoman palkkion saanut välimies toimisi avoimesti virkamiehen ja kansanedustajan suuntaan? Tunnusmerkistökuvaukseen sisältyvä oikeudettomuus-tunnusmerkki perustaisi myös vaikuttamisen epäasianmukaisuutta koskevan oikeudettomuuden (Tapani).

Jos se, että etu on tarkoitettu palkkioksi tällaisesta menettelystä, tekee edusta oikeudettoman, määritte oikeudeton on itse asiassa tarpeeton. Se aiheuttaa lähinnä tulkintaongelmia, ja siksi siitä olisi syytä luopua (Viljanen).

Edun oikeudettomuus ei ole rangaistavan menettelyn määrittelyssä suurin ongelma. Johtoa on saatavissa siitä, mitä oikeuskäytännössä on katsottu oikeudettoman edun antamiseksi (Tolvanen).

”Palkkio” tulisi määritellä tarkemmin, eikä sillä tulisi tarkoittaa vain rahallista arvoa omaavia asioita (Syyttäjähdistys).

7.4 Vaikuttaminen päätöksentekoon

Valtionavustusten päätösvalmisteluun saattaa liittyä epäasiallista vaikuttamista (OKM). Epäasiallisen vaikuttamisen riskit ovat yhtä suuret valmisteluprosessin kuin päätöksenteon aikana (OM/KPO). Rajanveto sen osalta, milloin vaikuttaminen kohdistuu päätöksentekoon tai ainoastaan päätöksenteon valmisteluun on äärimmäisen tulkinnanvaraista. Oilisikin selkeämpää laajentaa tunnusmerkistö koskemaan myös valmistelua, vaikkei 12 artikla tätä edellytä (Sisä-Suomen syyttäjänvirasto, Asianajajaliitto).

EOA kiinnitti huomiota hallituksen esitysluonnoksen sivuilla 39 ja 56 käsiteltyyn seikkaan siitä, että ehdotettu kriminalisointi ei koskisi päätöksenteon valmistelua. EOA piti tällaista rajausta epätarkoituksenmukaisena ja suhtautui epäilevästi näkemykseen siitä, että päätöksenteon valmistelua koskeva kriminalisointi menisi laajemmalle kuin mitä yleissopimuksen 12 artikla edellyttää. Päätöksenteon valmistelun rajaaminen vaikutusvallan kauppaamisrikoksen ulkopuolelle jättäisi huomattavan suuren aukon säännöksen soveltamisalaan, koska Suomessa julkishallinnon päätöksenteko tapahtuu pääsääntöisesti esittelystä. Vaikuttaminen päätöksenteon valmisteluun on selvästi vaikuttamista päätöksentekoon. Rajaus aikaansaisi sattumanvaraisuutta ja epäyhtenäisyyttä laintulkintaan riippuen siitä, millainen päätöksentekojärjestys kulloinkin sattuu olemaan kyseessä. Rajaus ei ilmene ehdotetun säännöksen tekstistä. Olisi silti perusteltua, että lausuma sivulla 39 poistettaisiin tai muutettaisiin siten, että vaikutusvallan kauppaamisrikoksen tunnusmerkistö voisi toteutua myös suhteessa päätöksenteon valmisteluun. Perusteluissa olisi hyvä täsmentää, koskeeko päätöksentekoon vaikuttaminen myös esittelijän päätöksentekoa ja jos, missä tilanteissa (Poha).

Rangaistavaa olisi ainoastaan vaikuttaminen päätöksentekoon mutta ei sitä edeltävään valmisteluun. Voidaan asettaa kyseenalaiseksi, toteutuvatko esityksen tavoitteet tilanteissa, joissa asioiden valmisteluvaihe ja siihen kohdistunut epäasiallinen vaikuttaminen rajaavat vahvasti päätöksentekovaihtoehtoja (VHO). Normaaleissa lahjusrikkoksissa rangaistavan menettelyn ala ulottuu itsestään selvästi päätöksen valmisteluun, koska asian valmistelu ja muodollinen päätöksenteko muodostavat luonnollisen ja usein erottamattoman kokonaisuuden. Ehdotusta ei voi pitää eri normistojen keskinäisen loogisuuden kannalta onnistuneena (Asianajajaliitto).

Sisä-Suomen syyttäjänvirasto kysyi, miten yksilöity epäasiallista vaikuttamista koskevan toimeksiannon tulee olla; todennäköisesti rangaistavan epäasiallisen vaikuttamisen ja intressien valvonnan välinen rajanveto joudutaan linjaamaan oikeuskäytännössä, mutta esitys jättää lainsoveltajalle useita tulkintavaihtoehtoja.

Luonnoksessa on rajattu vaikuttaminen päätöksenteon valmisteluun tunnusmerkistön ulkopuolelle. Tämä ei ole ongelmallista. Ei liene ajateltavissa tilannetta, jossa pyrittäisiin vaikuttamaan epäasiallisesti vain valmisteluun. Jos asian valmistelee ja päättää sama henkilö, on selvää, että vaikuttamispyrkimys ulottuu jo valmisteluvaiheessa päätöksentekoon ehdotetun tunnusmerkistön tarkoittamassa mielessä. Valmisteluun vaikuttamisen tarkoituksena on saada virkamies päättämään asia tietyllä tavalla tai menettelemään päätöksenteossa muutoin virkavelvollisuuksiensa vastaisesti (esimerkiksi kiirehtimällä tai lykkäämällä päätöksentekoa tai jättämällä asia päättämättä). Päätöksentekijän ja valmistelijan ei tarvitse olla sama henkilö. Ehdotettua tunnusmerkistöä on syytä tulkita niin, että rikos täyttyy, jos luvataan vaikuttaa asian virkamiesvalmistelijan niin, että hän saa jonkun toisen virkamiehen tekemään tietynsisältöisen päätöksen ilman, että päätöksentekijä tietää vaikuttamisesta valmistelijaan. Tämä olisi syytä

tuoda perusteluissa selkeästi esille, mikäli säännökselle on tarkoitus antaa esittämäni tulkintavaihtoehdon mukainen sisältö (Tolvanen).

Vaikka yleissopimuksen 12 artikla ei edellytäkään päätöksenteon valmistelun sisällyttämistä tunnusmerkistöön, se olisi sinne syytä sisällyttää tarpeettomien tulkintavaikkeuksien välttämiseksi. Päätöksenteko on monissa tapauksissa liian tulkinnanvarainen käsite. Päätöksenteon ja sen valmistelun välisen rajanvedon vaikeus on tiedostettu ehdotuksen perusteluissakin (s. 56). Se, joka on lopullisen päätöksen tekijään nähden vain esittelijän tai muun valmistelijan asemassa, on usein tosiasiallisesti erittäin ratkaisevassa asemassa, ja näin ollen vaikuttaminen valmistelijaan voi olla hyvin houkutteleva vaihtoehto. Asia voidaan sitä paitsi ymmärtää niinkin, että esimerkiksi esittelijä tekee päätöksen päättäessään esittelynsä sisällöstä (Viljanen).

Julkisuudessa päättäjät usein perustelevat, että he luottavat virkamiehiin, jotka tuntevat asian ja ovat tehneet perustelut ja ne heille kertoneet. Jos säännös ei soveltuisi, säännös menettäisi suurelta osin merkityksensä. Se olisi myös helppo kiertää (Syyttäjäyhdistys).

8. Syyksiluettavuus

KK:n mukaan objektiivisen tunnusmerkistön käytännön ongelmat kertaantuvat subjektiivista tahallisuutta arvioitaessa.

Tahallisuus ei kohdistu abstraktiin vaarantamiseen, vaan vain sen perustana oleviin seikkoihin (Tolvanen). On syytä omaksua RL 16:14 c:ssä kanta, jonka mukaan on omiaan –edellytys on rangaistavuuden objektiivinen edellytys, jota ei pidä lainkaan sekottaa tahallisuusarviointiin (Viljanen).

9. Toissijaisuuslauseke

Toissijaisuuslauseketta pitävät asianmukaisena Tuomariliitto, KRP. Viljanen piti säännöstä tarpeellisena, mutta säännöstä olisi ehkä tarpeen täydentää viittauksella toissijaisuuteen myös osallisuustilanteissa.

10. Vaalirahoitusta koskeva rajoituslauseke

Esitetty lauseke on perusteltu (Tolvanen).

Luonnoksessa ei ole otettu tarkemmin kantaa siihen, milloin vaalirahoituksesta annettua lakia voidaan katsoa tahallisesti kierretyn (Kuntaliitto).

Vaaliehdokas ei saa vaalirahoitusta ehdokkaan vaalirahoituksesta annetun lain mukaan vain siinä säädettyinä kuuden kuukauden aikana ennen ja kahden viikon aikana jälkeen vaalipäivän, vaan monilla tulevilla ehdokkailla – etenkin kansanedustajilla – on pysyvä tukiyhdistys, joka kerää varoja myös tuon ajan ulkopuolella. Esimerkiksi miten olisi suhtauduttava tuona aikana voimalayhtiön tukeen tukiyhdistykselle tai sen edustajalle, välimiehelle, jos tukiyhdistyksen kansanedustaja tukee ydinvoimalan rakentamista. Entä voiko puolueyhdistyksen edustaja toimia välimiehenä yhdistyksen jäsenenä olevaan kunnalliseen luottamusmieheen nähden? Tällöin ei tosin välttämättä ole kyse mistään yksilöidystä vaikuttamisesta, mutta sekin on mahdollista (Tarasti).

11. Aktiivisen ja passiivisen tekemuodon kirjoitustavan yhtenäisyys

Koska rikoksen aktiiviset ja passiiviset tekemuodot on tarkoitettu, niin kuin asianmu-
kaista on, toistensa vastinpareiksi, olisi paikallaan käyttää niissä mahdollisimman
pitkälle samoja sanamuotoja. 1 momentissa on ilmaisu ”mainittua vaikutusvaltaa”,
2 momentissa ”tuota vaikutusvaltaa” (Viljanen).

12. Rangaistusasteikko

Ehdotettu rangaistusasteikko on asianmukainen (Tuomariliitto, OKäO).

Syyttäjähdistyksen mielestä tulisi säätää myös törkeä tekomuoto, jolloin tekojen pahetsuttavuutta voitaisiin arvioida riittävästi, vanhentumisajat olisivat pidemmät ja olisi mahdollisuus erilaisten pakkokeinojen käyttöön ja ylimääräisen tiedon hyödyntämiseen.

13. Soveltamisalasäännökset RL 16:20.3–4

Tuomariliitolla ja Tolvasella ei ollut huomauttamista näihin säännöksiin.

14. Kaksoisrangaistavuus RL 1:11

Ehdotettua sääntelyä piti asianmukaisena Tuomariliitto, Tolvanen.

Tarasti kiinnitti lakiteknisenä kysymyksenä huomiota siihen, että kun muuttamisen kohteena tosiasiallisesti on vain pykälän 2 momentin 4 kohta eikä koko momentti, vain 4 kohtaa tulisi muuttaa. Muutettaessa koko momenttia ei pelkän lakitekstin perusteella tiedetä, mitä kohdan 10 kohdasta on muutettu.

15. Oikeushenkilön rangaistusvastuu RL 16:18

Oikeushenkilön rangaistusvastuun ulottamista vaikutusvallan kauppaamisrikokseen pitivät kannatettavana SM, Syyttäjähdistys, Tuomariliitto, Vasemmistoliitto, Mäenpää ja Tolvanen. KRP:n mukaan oikeushenkilön rangaistusvastuu lisää vaikutusvallan kauppaamisrikosta koskevan säännöksen tehokkuutta.

Edellyttäen, että vaikutusvallan kauppaamisrikosta koskevan sääntelyn voidaan valmistelun jälkeen katsoa täyttävän täsmällisyysvaatimuksen edellytykset, KD piti oikeushenkilön rangaistusvastuun ulottamista vaikutusvallan kauppaamisrikokseen asianmukaisena.

Vaikutusvallan kauppaamisrikoksen oikeudelliseen sisältöön ja soveltamisalaan sisältyy niin paljon tulkinnanvaraisuutta, että sen ulottaminen oikeushenkilön rangaistusvastuun piiriin ei olisi perusteltua (Asianajajaliitto).

16. Varauman peruuttaminen

Varauman peruuttamista pitivät perusteltuna SM, UM, EOA, KD, Vihreät, Vasemmistoliitto, SAK, Akava, Transparency, Syyttäjähdistys, Verohallinto, Mäenpää.

UM kiinnitti huomiota siihen, että yleissopimusta koskevan voimaansaattamisasetuksen 2 § on tarpeen kumota sen jälkeen, kun eduskunta on hyväksynyt varauman peruuttamisen.

KK totesi, että yleissopimuksen kansallisen varauman purkamisen sijaan lainsäädännön kehittämisen tavoitteena tulisi olla aidosti vaikutuksellisten ja tehokkaiden keinojen löytäminen korruption torjumiseksi tavalla, joka toisaalta turvaa kansallisen rikoslainsäädännön luotettavuuden ja perusoikeuksien toteutumisen.

17. Perustelut

Konkreettisia esimerkkejä kaipasivat lisää RKP, Poha. Epäasiallisen vaikuttamisen käsitettä olisi syytä vielä yrittää selventää perusteluissa käytännön esimerkkien valossa (OKM).

VKSV totesi, että lahjusrikoksia koskevia säännöksiä ei ole sovellettu poliittisiin virkapaketteihin. Se piti perusteltuna, että perusteluissa lausuttaisiin selvyuden vuoksi siitä, että säännöksellä ei ole tarkoitus puuttua poliittisiin virkanimityspaketteihin enemmän kuin lahjus- ja virkarikossäännöksillä yleensä.

Lakimiesliitto katsoi, että tunnusmerkistön sisältö ilmenee hallituksen esityksestä eikä rangaistussäännöksestä itsestään.

Kansallisella tasolla esiintyvistä korruptio-ongelmista olisi luonnoksessa voinut puhua yksityiskohtaisemmin, mikä auttaisi lukijaa ymmärtämään, miksi vaikutusvallan väärinkäytön kriminalisointi on tarpeen (OM/KPO).

OKM katsoi, että vaikutusten arviointi on melko suppea.

18. Muita seikkoja

Nuotion mukaan hallituksen esityksessä olisi aiheellista tarkastella asiaa myös bisneslobbauksen näkökulmasta. Esimerkiksi ison julkisen hankinnan yhteydessä voidaan käyttää konsultteja, jotka edistävät epäasiallisin tavoin päämiehen etua. Nyt painopiste on enemmän yleisessä poliittisessa lobbauksessa.

Ehdotuksessa tulisi käydä läpi miten tutkinnassa voidaan ja tulisi voida hyödyntää muun muassa telepakkokeinoja ja ylimääräistä tietoa (Syyttäjähdistys).

Eräissä lausunnossa katsottiin, että esityksessä tulisi ottaa huomioon yhtiöittämiskehitys (RKP, Syyttäjähdistys). OM/KPO kiinnitti huomiota julkisen sektorin yhtiöittämisprosesseihin, jotka ovat tuoneet merkittäviä muutoksia yhteiskunnan varoin rahoitettavaan toimintaan ja sen toimintaympäristöön. Esimerkiksi kuntien tuottamien palvelujen hankinnat ovat yhtiöittämisen myötä siirtyneet yhä laajemmin kuntakonsernien tytäryhtiöille, jotka toimivat osakeyhtiölain puitteissa. Näin ollen vaikuttamisen kohteena ei aina olekaan virkavastuulla toimiva virkamies, vaan julkisten varojen käytöstä päättävä yksityisen sektorin toimija.

Kriminalisoinnin tulisi koskea toimintaa yhtiöissä, joissa julkisyhteisöllä on suoraan tai välillisesti yli 50 % omistusosuus taikka muutoin suoraan tai välillisesti päätäntävalta. Lain viranomaistoiminnan julkisuudesta tulisi koskea kyseisiä yhtiöitä. Ollessaan työnantajansa edustajana yhtiössä virkamies ei toimi virkamiehenä (Syyttäjähdistys).



Jakelussa mainituille

LAUSUNTOPYYNTÖ

Oikeusministeriö pyytää kunnioittaen lausuntoanne luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle lahjontaa koskevaan rikosoikeudelliseen yleissopimukseen tehdyn varauksen peruuttamisen hyväksymisestä ja laiksi rikoslain muuttamisesta, siltä osin, kun on kysymys nk. vaikutusvallan väärinkäytön kriminalisoinnista. Kysymyksessä on virkamiesvalmistelussa laadittu luonnos. Luonnos on ohessa liitteenä.

Lausunto pyydetään toimittamaan viimeistään 1.9.2016 sähköpostitse osoitteeseen oikeusministerio@om.fi ensisijaisesti word- tai openoffice (odt) –tiedostona. Myös pdf tai rtf –tiedostot käyvät. Lausuntoa ei tarvitse erikseen lähettää postitse.

Lisätietoja asiasta antaa lainsäädäntöneuvos Jussi Matikkala, puhelinnumero 029 515 0486 (jussi.matikkala@om.fi).

Osastopäällikkö, ylijohdaja

Sami Manninen

JAKELU

Opetus- ja kulttuuriministeriö
Sisäministeriö
Työ- ja elinkeinoministeriö
Ulkoasiainministeriö
Valtiovarainministeriö
Oikeusministeriön kriminaalipoliittinen osasto

Valtioneuvoston oikeuskansleri
Eduskunnan oikeusasiamies
Eduskunnan kanslia

Sosiaalidemokraattinen eduskuntaryhmä
Keskustan eduskuntaryhmä
Kokoomuksen eduskuntaryhmä
Ruotsalainen eduskuntaryhmä
Kristillisdemokraattinen eduskuntaryhmä
Vihreä eduskuntaryhmä
Vasemmistoliiton eduskuntaryhmä
Perussuomalaisen eduskuntaryhmä

Valtakunnansyyttäjänvirasto
Sisä-Suomen syyttäjänvirasto
Länsi-Uudenmaan syyttäjänvirasto

Korkein oikeus
Helsingin hovioikeus
Turun hovioikeus
Vaasan hovioikeus
Helsingin käräjäoikeus
Kanta-Hämeen käräjäoikeus
Länsi-Uudenmaan käräjäoikeus
Oulun käräjäoikeus

Keskusrikospoliisi
Poliisihallitus
Verohallinto
Tulli

Keskuskauppakamari
Elinkeinoelämän keskusliitto EK
Suomen Yrittäjät r.y.
Suomen Ammattijärjestöjen Keskusjärjestö SAK r.y.
Suomen Kuntaliitto r.y.
Akava r.y.

Toimihenkilökeskusjärjestö STTK r.y.
Transparency 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 syyttäjäyhdistys r.y.
Suomen tuomariliitto r.y.
Viestinnän Keskusliitto

Apulaisprofessori Sakari Melander
Professori Olli Mäenpää
Professori Kimmo Nuotio
Professori Ari Salminen
Professori Jussi Tapani
Professori Päivi Tiilikka
Professori Matti Tolvanen
Professori Pekka Viljanen
Professori Veli-Pekka Viljanen
Ministeri Lauri Tarasti
Kriminologian ja oikeuspolitiikan instituutti



OIKEUSMINISTERIÖ  JUSTITIEMINISTERIET

ISSN 1798-7091 (nid.)
ISSN 1798-7105 (PDF)
ISBN 978-952-259-585-0 (nid.)
ISBN 978-952-259-586-7 (PDF)

Oikeusministeriö
PL 25
00023 Valtioneuvosto
www.oikeusministerio.fi

Justitieministeriet
PB 25
00023 Statsrådet
www.justitieministeriet.fi