

1.9.2017

oikeusministerio@oikeus.fi

## OIKEUSMINISTERIÖLLE

### Asia

Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle lahjontaa koskevaan rikosoikeudelliseen yleissopimukseen tehdyn varauman peruuttamisen hyväksymisestä ja laiksi rikoslain muuttamisesta, siltä osin, kun on kysymys nk. vaikutusvallan väärinkäytön kriminalisoinnista.

### Viite

Oikeusministeriön lausuntopyyntö 31.5.2016, OM 7/41/2014

Helsingin käräjäoikeus lausuu seuraavan:

### Yleistä

Hallituksen esitysluonnoksella ehdotetaan rikoslakia täydennettävän vaikutusvallan kauppaamisrikosta koskevalla uudella säännöksellä sekä oikeushenkilön rangaistusvastuun ulottamisella koskemaan vaikutusvallan kauppaamista koskevan rikoksen lisäksi myös törkeää kirjanpitorikosta. Hallituksen esitysluonnoksen mukaan säännöksillä pyritään tehostamaan korruption torjuntaa.

Vaikutusvallan väärinkäyttö hallituksen esitysluonnoksessa tarkoitetuissa tilanteissa voi tulla rangaistavaksi voimassaolevan rikoslain säännöstenkin perusteella joko lahjusrikoksia tai virkarikoksia koskevien säännösten perusteella. Nyt ehdottava erillinen säännös, jossa kriminalisoidaan myös vaikutusvallan väärinkäyttötilanteessa niin sanotun välimiehen toiminta, täydentää nykyisiä säännöksiä. Pyrkimys suojata samoja oikeudellisia intressejä kuin muilla julkisen sektorin lahjontaa koskevilla rangaistussäännöksillä toteutuu nyt

1.9.2017

ehdotettavan säännöksen soveltamisalan kautta aikaisempaa tehokkaammin. Lisäksi se käräjäoikeuden arvion mukaan lisää julkisen hallinnon päätöksentekoprosessin läpinäkyvyyttä ja puolueettomuutta.

Pelkästään lainkäytön näkökulmasta arvioituna erillinen kriminalisointi vaikutusvallan väärinkäytöstä vaikuttaa helpottavan, yksinkertaistavan näytön arviointia ja itse ratkaisutoimintaa.

Vastaavasti oikeushenkilön rangaistusvastuun laajentaminen koskemaan myös vaikutusvallan kauppaamista koskevaa rikosta sekä törkeää kirjanpitorikosta täydentää nykyisiä rikoslain 9 luvun säännöksiä oikeushenkilön rangaistusvastuusta.

Ehdotetut säännökset ovat kannatettavia asiasisältönsä ja tavoitteittensa puolesta. Käräjäoikeus yhtyy hallituksen esitysluonnoksessa tuotuun näkemykseen siitä, että nyt esitetyillä kriminalisoinneilla on yleisestävä vaikutus.

### **Kaksoisrangaistavuuden vaatimus**

Käräjäoikeudella ei ole lausuttavaa ehdotetusta rikoslain 1 luvun 11 §:n lisäyksestä.

### **Vaikutusvallan kauppaamisrikos**

#### *Yleistä*

Rikoslain säännösten täydentäminen on perusteltu hallituksen esitysluonnoksessa varsin yksityiskohtaisesti kansainvälisillä velvoitteilla mutta näiden lisäksi myös kansallisten edellytysten kautta. Esitysluonnoksessa tuodaan esille riittävässä määrin sekä laillisuusperiaate että kriminalisointiperiaate. Käräjäoikeudella ei tältä osin ole huomautettavaa esitysluonnokseen.

Käräjäoikeudessa on viime vuosina käsitelty useita virka- ja lahjusrikoksia. Asiat ovat osoittautuneet varsin monisäikeisiksi ja laajoiksi kokonaisuuksiksi. Kaksiasiainosaisuutteen lisäksi kokonaisuuksiin on liittynyt myös muita tahoja kuin esimerkiksi vain lahjuksen antaja ja sen saaja. Meneillään olevien yhteiskunnallisten uudistusten johdosta epäasiallista vaikuttamista voi tulevaisuudessa esiintyä aikaisempaa enemmän, kun esimerkiksi julkisia palveluita ollaan siirtämässä yksityisen sektorin hoidettavaksi. Jo tähän mennessä saatu oikeuskäytäntö osoittaa tarvetta täydentää nykyisiä rikoslain säännöksiä.

Rikosnimikkeeksi esitetään termiä ”vaikutusvallan kauppaamisrikos”. Nimi ei vastaa yleissopimuksen 12 artiklan suomenkielistä käännöstä ”vaikutusvallan väärinkäyttö”. Toisaalta esitetty nimike vastaa suoremmin sopimuksessa käytettyä nimikettä ”trading in influence”. Epäjohdonmukainen nimikkeen käyttö esitetyssä säännöksessä ja sen perusteena olevan sopimuksen suomenkielisessä

1.9.2017

käännöksessä saattaa aiheuttaa sekaannusta, kun laintulkinnassa käytetään esitöitä. Esitetty nimike vaikuttaa myös yleiskielen kannalta teennäiseltä. Rikosenimike on kuitenkin hyväksyttävissä eikä käräjäoikeudella ole rikosenimikkeeseen enempää lausuttavaa.

Lain soveltamisen kannalta on selkeää, että ensinnäkin rikoksesta säädetään samassa säännöksessä ja toiseksi että rikoksen aktiivisesta ja passiivisesta tekemuodosta säädetään erikseen omissa momenteissa. Lisäksi on kannatettavaa, että määritelmäsäännös on sisällytetty samaan säännökseen. Säännösten kokoaminen yhden pykälän alle helpottaa lain soveltamista. Käräjäoikeus lausuu alla erikseen määritelmäsäännöksen sisällöstä.

Käräjäoikeudella ei ole lausuttavaa liittyen oikeudettoman edun lupaamiseen, tarjoamiseen ja antamiseen palkkiona; suoraan tai välillisesti; vaikutusvallan käyttämiseen epäasiallisesti; abstraktiin vaaraan taikka tahallisuuteen (yksityiskohtaiset perustelut s. 30-34).

#### *Mahdollisia ongelmakohtia lainsoveltamisessa*

Esityksessä on tuotu esiin ongelmia liittyen käsitteeseen ”epäasiallinen vaikuttaminen”. Esityksen mukaan käsite on hyvin tulkinnanvarainen eikä yleissopimuksen sopimusmuistio anna juurikaan tulkinta-apua. Myös käräjäoikeus kiinnittää tältä osin huomiota seuraaviin seikkoihin ja lainkäytössä ennakoitaviin ongelmiin:

1. Suomen yleissopimukseen tekemä varauma on perustunut siihen, että vaikutusvallan väärinkäyttörikos saattaisi olla perustuslain sananvapauden ja oikeusvaltion periaatteiden vastainen sekä laillisuusperiaatteen (tarkkarajaisuus) kannalta ongelmallinen. Esityksessä todetusti säännös koskettaa perustavia poliittisia osallistumisoikeuksia. Nämä pulmat ovat edelleen olemassa, ja siksi esitystä tulee lain jatkovalmistelussa ja lakia säädettäessä tarkastella myös suhteessa perustuslakiin.

2. Käytännössä keskeisin rajanveto säännöstä sovellettaessa liittynee sallitun poliittisen vaikuttamisen (joka on sananvapauden ydinaluetta), erityisesti ”ammattimaisen” lobbaamisen ja säännöksessä kriminalisoidun epäasiallisen vaikuttamisen välillä. Vaikutusvallan väärinkäytön määrittelyn ongelma on ollut myös yksi peruste sille, miksi Suomi on tehnyt yleissopimukseen varauksen.

Epäasiallisuuden sisältöä ei ole määritelty yleissopimuksessa. Sopimuksessa on luonnehdittu, että epäasiallisen vaikuttamisen tulee sisältää välimiehen korruptiivinen tarkoitus ja että hyväksytyt lobbaamisen muodot eivät kuulu käsitteen alueeseen. Sopimuksessa on todettu, että vaikutusvallan väärinkäyttöön liittyvää ”epäasiallisuutta” koskevat edellytykset eivät ole selviä. Lobbaustoiminnasta on olemassa kansainvälisten järjestöjen sopimuksia, mutta asiasta ei ole säädetty kansallisesti. Jatkovalmistelussa tulisi ottaa kantaa sopimusten

1.9.2017

velvoittavuuteen rikosoikeudellisen vastuun kannalta sekä siihen millainen merkitys näille instrumenteille voidaan antaa epäasiallisen vaikuttamisen sisällyksen tulkinnassa.

”Epäasiallisen vaikuttamisen” tulkinnanvaraisuudesta johtuva ongelma on esityksessä ratkaistu ehdottamalla määritelmäsäännöstä ”epäasiallisen vaikuttamisen” tunnusmerkistöstä. Esityksen mukaan sisältö määriteltäisiin määritelmäsäännöksessä neljän vaihtoehtoisen tyyppitilanteen avulla. Tätä on pidetty välttämättömänä laillisuusperiaatteen kannalta. Kärjäoikeuden arvion mukaan esityksessä jää epäselväksi se, onko tyyppitilanteiden luettelo tarkoitettu pois-sulkeväksi.

Kärjäoikeuden arvion mukaan on ennakoitavissa, että epäasiallinen vaikuttaminen voi ilmetä myös tavalla, joka ei ainakaan helposti ole sisällytettävissä tyyppitilanteisiin. Tämä puoltaa sitä, että luettelo ei olisi poissulkeva vaan avoin. Tyyppitilanteiden luettelo täsmentää säännöksen sisältöä laillisuusperiaatteen kannalta riittävästi, eikä luettelon avoimuus siksi olisi laillisuusperiaatteen vastainen.

Kärjäoikeus esittää harkittavaksi, että säädettäisiin 14 c §:n 3 momentin ensimmäisessä lauseessa ”olisi epäasiallista” asemesta ”voisi olla epäasiallista” osoittamaan, että muutkin tilanteet voisivat olla rangaistavia.

Lisäksi esityksessä on todettu, että tyyppitilanteet ovat vaihtoehtoisia. Toisaalta on kuitenkin todettu, että ne voivat olla joissakin tilanteissa myös päällekkäisiä. Tältä osin esitys vaikuttaa ristiriitaiselta.

Kärjäoikeus katsoo, että edellä mainittuja seikkoja tulisi jatkovalmistelussa täsmentää.

3. Kolmanneksi tulkintaongelmaksi tulee muodostumaan se, että esitetyn tunnusmerkistön mukaan vaikuttamisen kohteeksi on rajattu päätöksenteko, eikä kriminalisointi ulotu päätöksenteon valmisteluun. Esityksessä rajausta on perusteltu lähinnä sillä, että yleissopimuksessa puhutaan vain päätöksenteosta eikä muu virkarikoksia koskevan lainsäädännön systematiikka edellytä, että epäasiallisen vaikuttamisen kohteena olisi myös päätöksenteon valmistelu (ultima ratio -sääntö). Kärjäoikeus arvioi, että vaikutusvallan väärinkäytön kriminalisoinnin tavoite puoltaisi kriminalisoinnin ulottamista myös valmisteluun. Valmistelu on keskeinen osa päätöksentekoa ja sen vaikutus päätöksenteon lopputulokseen on usein ratkaiseva. Tämä on huomioitu myös suurimassa osassa muita virkarikoksia koskevissa kriminalisoinneissa, jotka ulottuvat myös valmisteluun. Valmistelun rajaamisesta säännöksen ulkopuolella seuraa todennäköisesti myös hankalia soveltamisongelmia käytännössä. Kärjäoikeus ei pidä valmistelun rajaamista säännöksen soveltamisalan ulkopuolelle perusteltuna.

1.9.2017

4. Neljäs rajanveto liittyy suhteessa muihin virkarikoksiin ja niihin osallisuuteen. Suomen varaama yleissopimukseen on perusteltu mm. sillä, että rikoslaki kattaa vaikutusvallan väärinkäytön merkittävimmät ja moitittavimmat muodot yllytyksenä ja/tai avunantona lahjusrikoksiin. Tältä osin asia on esityksessä ratkaistu säätämällä toissijaisuudesta säännöksen neljännessä momentissa. Erillinen toissijaisuussäännös on selkeä lainsoveltajan kannalta.

#### *Muuta*

Esityksessä ei ole arvioitu, olisiko asiassa tarpeen säätää myös törkeästä tekemuodosta. Muissa virkarikoksissa törkeästä tekemuodosta (ja tuottamuksellisesti) on säädetty. On ennakoitavissa, että myös vaikutusvallan väärinkäyttöririkokset tulevat olemaan vakavuudeltaan hyvinkin erilaisia. Törkeästä tekemuodosta säätäminen mahdollistaisi sen, että yksittäisten tekojen erityispiirteet voitaisiin paremmin ottaa huomioon myös seuraamusta mitattaessa, sekä siten oikeudenmukaisemman lopputuloksen. Se myös tehostaisi säännöksen yleisestä vyyttä, kun se mahdollistaisi myös perusmuotoista tekoa ankarammat seuraamukset.

### **Oikeushenkilön rangaistusvastuu**

Oikeushenkilön rangaistusvastuun ulottaminen vaikutusvallan kauppaamisrikoksen lisäksi koskemaan törkeää kirjanpitorikosta on kannatettava. Törkeissä kirjanpitorikoksissa on usein kyse varsin törkeistä rikoksista, joilla mahdollistetaan muunlaisten talousrikosten toteuttaminen. Rangaistusvastuun kohdistaminen pelkästään yksilöihin ei kaikissa tapauksissa ole riittävää, sillä ainakin osassa tapauksista kirjanpitorikoksista saa hyödyn myös oikeushenkilö. Rikosoikeudellisen vastuun ulottaminen myös oikeushenkilöihin on perusteltua ja kannatettavaa.

### **Esityksen vaikutukset**

Esityksessä on arvioitu, että vaikutusvallan väärinkäyttörikosten ja oikeushenkilön rangaistusvastuuta koskevien asioiden tutkinta ja käsittely lisää kustannuksia jonkin verran, mutta asiat voidaan hoitaa nykyresurssien puitteissa. Kärjäoikeus toteaa, että edellä lausutusti virka- ja lahjusrikokset ovat olleet usein laajoja, pitkäkestoisia oikeudenkäyntejä, joissa asiaa käsitellään pääsääntöisesti kolmen ammattituomarin kokoonpanossa. Siten vaikka asiamäärät eivät ole suuret, niillä on vaikutusta kärjäoikeuden lainkäyttöresursseihin (esimerkiksi meneillään oleva lahjusoikeudenkäynti sitoo kolme ammattituomaria yli vuodeksi). Vastaavasti erityisesti ehdotettu uusi kriminalisointi tulee todennäköisesti vaikuttamaan kärjäoikeuden resurssitarpeeseen. Myös oikeushenkilön rangaistusvastuun laajentaminen todennäköisesti laajentaa jonkin verran oikeudenkäyntiä talousrikosasioissa. Jos resurssitarvetta ei huomioida, asioiden käsittelyajat pitkittyvät yleisesti.

---

Postiosoite	Käyntiosoite	Puhelin	Telefax	Sähköposti
PL 650 00181 HELSINKI	Porkkalankatu 13 00180 HELSINKI	029 56 44200	029 56 44417	helsinki.ko@oikeus.fi

1.9.2017

Lausunnon ovat valmistelleet käräjätuomarit Riikka Rask ja Jaana Helander.

Laamanni Tuomas Nurmi

---

**Postiosoite**

PL 650  
00181 HELSINKI

**Käyntiosoite**

Porkkalankatu 13  
00180 HELSINKI

**Puhelin**

029 56 44200

**Telefax**

029 56 44417

**Sähköposti**

helsinki.ko@oikeus.fi