Oikeusministeriö

oikeusministerio@om.fi

**Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi lahjontaa koskevaan rikosoikeudelliseen yleissopimukseen tehdyn varauman peruuttamisen hyväksymisestä ja laiksi rikoslain muuttamisesta**

Oikeusministeriö on pyytänyt Keskuskauppakamarin lausuntoa esityksestä rikoslain muuttamisesta nk. vaikutusvallan väärinkäytön kriminalisoimiseksi sekä oikeushenkilön rangaistusvastuun laajentamisesta (”esitys”). Keskuskauppakamari lausuu asiasta seuraavan.

**Ehdotus vaikutusvallan kauppaamisen kriminalisoinnista**

Esityksessä ehdotetaan uusia rangaistussäännöksiä koskien vaikutusvallan kauppaamista. Ehdotettujen rangaistussäännösten taustalla on Euroopan neuvoston lahjontaa koskeva rikosoikeudellinen yleissopimus (”yleissopimus”).

Keskuskauppakamari yhtyy yleissopimuksen tavoitteisiin ja pitää tärkeänä torjua korruptiota ja suojella julkisen päätöksenteon avoimuutta ja riippumattomuutta. Keskuskauppakamari ei kuitenkaan pidä ehdotettuja rikosoikeudellisia rangaistussäännöksiä tehokkaana keinona torjua korruptiota.

Keskuskauppakamari katsoo, että yleissopimuksen säännökset vaikutusvallan kauppaamisesta ovat siten yleisluontoisia, ettei niiden perusteella voida toteuttaa rikosoikeudellista rangaistusvastuuta. Esitykseen sisältyvät ehdotukset eivät korjaa yleissopimuksen määritelmiin sisältyviä perusoikeudellisia ongelmia. Perusoikeudelliset ongelmat on tunnistettu johdonmukaisesti ja kattavasti aiempien vastaavan sisältöisten kriminalisointiehdotusten valmistelussa – esimerkiksi vuonna 2009 annettua ehdotusta koskevassa lakivaliokunnan mietinnössä (LaVM 45/2010).

Keskuskauppakamari katsoo, että esityksestä ei ilmene mitään uusia sääntelyratkaisuja, jotka puoltaisivat aiemmista kannoista poikkeavaa suhtautumista ehdotettuihin kriminalisointeihin. Keskuskauppakamari viittaa tässä yhteydessä myös edelliseen, Oikeusministeriön asettaman työryhmän 20.2.2015 julkaisemaan mietintöön (Mietintöjä ja lausuntoja 9/2015), jossa vaikutusvallan kauppaamisen kriminalisoinnista on nimenomaisesti luovuttu siihen sisältyvien perusoikeudellisten ja kriminaalipoliittisten ongelmien vuoksi (”*Sääntelyn rakenne, laillisuusperiaatteen vaatimukset, poliittinen osallistumisoikeus, sananvapaus ja mahdollisuudet kehittää läpinäkyvyyttä koskevaa aineellista sääntelyä samoin kuin käytännön tarpeet huomioon ottaen riittäviä perusteita erityiselle vaikutusvallan väärinkäyttöä koskevalle säännökselle ei voida katsoa olevan.*”). Keskuskauppakamarin tiedossa ei ole muitakaan syitä, kuten toimintaympäristössä tapahtuneita muutoksia, jotka antaisivat aihetta poiketa aiemmin samasta asiasta muodostetuista kannoista.

Keskeisenä nykyiseenkin esitykseen sisältyvänä ongelmana on, että ehdotetussa rangaistussäännöksessä ei pystytä määrittelemään riittävän täsmällisesti, mitä pidetään sallittuna tai rangaistavana toimintana. Koska muut ehdotetun säännöksen tunnusmerkistötekijät voivat täyttyä täysin hyväksyttävässä toiminnassa, ehdotettu kriminalisointi näyttäisi koskevan tosiasiassa ”epäasiallista vaikuttamista” (tai oikeammin vaaraa epäasiallisesta vaikuttamisesta). Tunnusmerkistö- tai edes perustelutasolla ei kuitenkaan ole pystytty juurikaan avaamaan sitä, mitä tunnusmerkistön tarkoittama epäasiallinen vaikuttaminen mahdollisesti olisi, miten vaikuttamisen epäasiallisuutta tulisi arvioida eri tilanteissa ja minkälaista näyttöä asiallisuudesta tai epäasiallisuudesta on voitava esittää. Objektiivisen tunnusmerkistön käytännön ongelmat kertaantuvat subjektiivista tahallisuutta arvioitaessa.

Keskuskauppakamari haluaa muistuttaa siitä esityksessäkin ilmi tuodusta seikasta, että useimmat keskeiset eurooppalaiset oikeusvaltiot eivät ole tosiasiassa täytäntöönpanneet tai ratifioineet yleissopimuksen 12 artiklaa, vaan kyseistä artiklaa koskevat varaumat ovat yleisiä. Sopimusvaltioiden torjuva suhtautuminen kyseiseen yleissopimuksen artiklaan kielii siitä, että yleissopimusta laadittaessa ei ole tosiasiassa onnistuttu löytämään yhteistä, oikeusvaltioiden näkökulmasta riittävän täsmällistä käsitystä rangaistavasta toiminnasta ja rangaistusvastuun edellytyksistä. 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.

Keskuskauppakamari katsoo, että ehdotetut rangaistussäännökset eivät ole rikoslain viimekätisyysperiaatteen (ultima ratio) mukainen keino torjua vaikutusvallan väärinkäyttöä. Julkisen päätöksenteon avoimuutta ja riippumattomuutta on mahdollista edistää tehokkaammin muutoin kuin laajentamalla rikosoikeudellista kriminalisointia ehdotetulla tavalla.

**Ehdotus oikeushenkilön rangaistusvastuun laajentamisesta**

Lausunnolla olevassa esityksessä ehdotetaan myös oikeushenkilön rangaistusvastuun laajentamista koskemaan törkeitä kirjanpitorikoksia. Tältä osin Keskuskauppakamari katsoo riittäväksi viitata vastaavaa ehdotusta käsitelleen työryhmän muistioon 16.6.2015 antamaansa lausuntoon:

*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.*

*Törkeän kirjanpitorikoksen osalta työryhmä on päätynyt ehdottamaan oikeushenkilöille rangaistusvastuuta. Ehdotusta perustellaan ensisijaisesti yleisestävyyden kannalta. Oikeushenkilön rangaistusvastuun ulottaminen 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. Kuten työryhmä toteaa, kirjanpito on keskeinen väline yritysten taloudellisen toiminnan arvioimisessa, ja kirjanpidon hävittämisen tai laiminlyömisen 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.*

***Rikosvastuun tehostaminen***

*Työryhmä esittää muistiossaan, että ehdotuksella voidaan olettaa tehostavan rikosoikeudellista järjestelmää niissä tapauksissa, joissa yksilöllisen rangaistusvastuun toteuttaminen on käytännössä vaikeaa esimerkiksi oikeushenkilön monimutkaisten organisatoristen järjestelyjen vuoksi.*

*Keskuskauppakamari pitää esitettyä luonnehdintaa erikoisena. Rangaistusvastuu kohdistuu kirjanpitovelvollisen asianmukaiseen toimielimeen, 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 rangaistusvastuu ei laajentaisi rangaistavien tekojen peittoa. Rangaistusvastuun piiriin ei siten tulisi yhtään sellaista tekoa, johon ei kohdistuisi rangaistusvastuu jo nykyisenkin sääntelyn perusteella.*

*Ehdotuksella olisi siten vaikutusta ainoastaan rangaistuksen kokonaismäärään ja rangaistuksen kohdentumiseen.*

***Rikosvastuun kohdentaminen***

*Työryhmän ehdotus tulisi kiristämään törkeän kirjanpitorikoksen perusteella määrättävää kokonaisseuraamusta sekä laajentamaan rangaistusvastuun siihen oikeushenkilöön, jonka toiminnassa rikos on tehty. Rangaistuksena määrättävä yhteisösakko heikentäisi yhteisön varojenjako- ja maksukykyä ja siten rangaistus kohdistuisi viime kädessä yhtiön osakkeenomistajiin ja mahdollisiin velkojiin.*

*Työryhmä toteaa mietinnössään, että törkeässä kirjanpitorikoksessa on todennäköistä, että kirjanpitovelvollinen oikeushenkilö saa ainakin osassa näistä tapauksista hyötyä kirjanpidon vääristämisestä esimerkiksi vältettyjen verojen tai muiden maksujen tai totuudenvastaiseen taloudelliseen tilanteeseen perustuvien liiketoimien kautta.*

*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 rikoksentekijä 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.*

***Ehdotuksen vaikutukset oikeusvarmuuteen***

*Työryhmä on muistiossaan tunnistanut tilanteita, joissa yhteisörangaistuksen määrääminen olisi sääntelyn tavoitteet huomioiden epätarkoituksenmukaista. Muistiossa on viitattu rikoslain yleisiin säännöksiin tai periaatteisiin, joiden perusteella voitaisiin esimerkiksi luopua vaatimasta oikeushenkilölle rangaistusta. Monessa tapauksessa nämä viittaukset jäävät kuitenkin 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 nykyisen 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.*

***Kokonaisarvio***

*Kokonaisuutena arvioiden ehdotuksen ennaltaehkäisevät vaikutukset jäävät epäselviksi. Rangaistusvastuun laajentamisella ei todennäköisesti saavutettaisi käyttäytymisvaikutuksia potentiaalisissa rikoksentekijöissä. Yhteisösakko rangaistuksena kohdistuisi tilanteesta riippuen yhtiön omistajiin, yhtiömiehiin tai velkojiin, jotka eivät sellaisenaan tule kyseeseen rikoksen tekijöinä. Yhteisölainsäädännön perusteella kyseisillä tahoilla ei edes ole valvontavastuuta yhtiön kirjapitoon liittyen – eikä välttämättä tosiasiallisia valvontamahdollisuuksiakaan.*

*Rangaistusvastuu kohdistuisikin epäsuorasti henkilöihin, joiden toiminnassa ei välttämättä voida havaita mitään moitittavaa tai joilla ei tosiasiassa ole toisintoimimismahdollisuutta. Ehdotettu rikoslainsäännös hämärtäisi yhteisölainsäädännössä 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 liityntä 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 ehdottamalle muutokselle.*

KESKUSKAUPPAKAMARI

Leena Linnainmaa

varatoimitusjohtaja