

LUONNOS

Hallituksen esitys eduskunnalle lahjontaa koskevaan Euroopan neuvoston rikosoikeudelliseen yleissopimukseen tehdyn varauman peruuttamisen hyväksymisestä ja laiksi rikoslain muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIAALLINEN SISÄLTÖ

Hyväksyessään vuonna 2002 lahjontaa koskevan Euroopan neuvoston rikosoikeudellisen yleissopimuksen Suomi teki varauman yleissopimuksen vaikutusvallan väärinkäyttöä koskevan kriminalisointivelvoitteen osalta. Varauma on tämän jälkeen uudistettu. Esityksessä ehdotetaan rikoslain täydentämistä vaikutusvallan kauppaamisrikosta koskevalla säännöksellä. Oikeushenkilön rangaistusvastuu ehdotetaan ulotettavaksi vaikutusvallan kauppaamisrikokseen. Vaikutusvallan kauppaamisrikosta koskevalla säänteilyllä tehostettaisiin korruption torjuntaa. Esityksessä ehdotetaan myös, että eduskunta hyväksyisi vaikutusvallan väärinkäyttöä koskevan varauman peruuttamisen.

Oikeushenkilön rangaistusvastuun soveltamisala ehdotetaan ulotettavaksi myös törkeään kirjanpitorikokseen. Tällä edistettäisiin rikosvastuun asianmukaista kohdentumista siten, että yksilöllisen vastuun ohella myös oikeushenkilö voisi joutua toiminnassaan tehdystä törkeästä kirjanpitorikoksesta rangaistusvastuuseen, ja tehostettaisiin korruption torjuntaa.

Yleissopimukseen tehdyn varauman peruuttamisen on tarkoitettu tulevan voimaan, kun eduskunnan hyväksymästä peruuttamisesta ilmoitetaan yleissopimuksen tallettajalle.

Laki rikoslain muuttamisesta on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

SISÄLLYS

YLEISPERUSTELUT	3
1 Johdanto	3
2 Nykytila	5
2.1 Lainsäädäntö ja käytäntö	5
2.1.1 Vaikutusvallan väärinkäyttöön liittyvät rangaistussäännökset	5
2.1.2 Säännökset kirjanpitorikoksista ja tilintarkastusrikoksista	8
2.1.3 Lahjusrikoksia sekä kirjanpito- ja tilintarkastusrikoksia koskeva oikeuskäytäntö	9
2.1.4 Oikeushenkilön rangaistusvastuuta koskevat säännökset	11
2.2 Kansainvälinen kehitys sekä ulkomainen lainsäädäntö	12
2.2.1 Vaikutusvallan väärinkäyttö yleissopimuksessa	12
2.2.2 Lobbaustoimintaa koskevia instrumentteja	16
2.2.3 Oikeushenkilön rangaistusvastuu ja kirjanpito- ja tilintarkastusrikokset OECD:n yleissopimuksessa	17
2.2.4 Ulkomaiden lainsäädäntö	19
2.3 Nykytilan arviointi	26
2.3.1 Vaikutusvallan väärinkäyttö	26
2.3.2 Yleissopimuksen 12 artiklaa koskevan varauman tarpeellisuus	45
2.3.3 Oikeushenkilön rangaistusvastuu ja kirjanpito- ja tilintarkastusrikokset	46
3 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset	50
4 Esityksen vaikutukset	51
5 Asian valmistelu	53
YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT	55
6 Lakiehdotuksen perustelut	55
6.1 Rikoslaki	55
7 Voimaantulo	62
8 Eduskunnan suostumuksen tarpeellisuus ja käsittelyjärjestys	62
8.1 Eduskunnan suostumuksen tarpeellisuus	62
8.2 Käsittelyjärjestys	63
LAKIEHDOTUS	67

YLEISPERUSTELUT

1 Johdanto

Suomi liittyi vuonna 2002 Euroopan neuvoston (EN) lahjontaa koskevaan rikosoikeudelliseen yleissopimukseen (SopS 108/2002, jäljempänä yleissopimus). Yleissopimuksen 12 artikla koskee vaikutusvallan väärinkäytön kriminalisointia. Artiklan mukaan sopimuspuolet veloitetaan ryhtymään tarvittaviin lainsäädännöllisiin ja muihin toimenpiteisiin säätääkseen kansallisessa lainsäädännössään rangaistavaksi teoksi tahallisen perusteettoman edun lupauksen, tarjoamisen tai antamisen palkkiona suoraan tai välillisesti sellaiselle henkilölle, joka väittää tai vahvistaa pystyvänsä epäasiallisesti vaikuttamaan jonkin yleissopimuksen 2, 4–6 ja 9–11 artiklassa tarkoitetun henkilön päätöksentekoon, riippumatta siitä, onko etu tarkoitettu asianosaiselle itselleen vai toiselle henkilölle, sekä tällaisen edun pyytämisen, vastaanottamisen tai tarjouksen tai lupauksen hyväksymisen palkkiona vaikutusvallan käyttämisestä riippumatta siitä, käytetäänkö vaikutusvaltaa tai johtaako oletettu vaikutusvalta haluttuun tulokseen.

Hyväksyessään yleissopimukseen eduskunta hyväksyi siihen kaksi varaumaa, joista toinen koski sopimuksen 12 artiklassa tarkoitetun vaikutusvallan väärinkäytön kriminalisoinnin laajuutta (EV 85/2002 vp). Varauman mukaan Suomi ei säädä rangaistavaksi 12 artiklassa tarkoitettua toimintaa siltä osin kuin sitä ei voida pitää rangaistavana lahjusrikkoksena tai rangaistavana osallisuutena sellaiseen rikokseen tai muuna rikoksena. Suomi on neljästi ilmoittanut EN:n pääsihteerille varauman voimassapitämisestä. Viimeksi ilmoitus varauman voimassapitämisestä on tehty heinäkuussa 2014. Varauman voimassaolo päättyy 1.2.2018.

Yleissopimuksen täytäntöönpanoa valvova EN:n korruptionvastainen toimielin GRECO (Group of States against Corruption) suositteli vuonna 2007, että Suomi harkitsisi uudelleen vaikutusvallan väärinkäytön kriminalisointia ja vetäisi takaisin yleissopimuksen tähän artiklaan liittyvän varaumansa tai olisi uusimatta sitä.

Hyväksyessään hallituksen esityksen HE 79/2010 vp pohjalta lahjontaa koskevien säännösten muutoksia eduskunta sisällytti vastaukseensa (EV 373/2010 vp) lausuman, jonka mukaan se edellyttää, että hallitus ryhtyy kiireellisesti valmistelemaan lainsäädäntöehdotuksen vaikutusvallan väärinkäytön kriminalisoimiseksi.

Hallituksen vuosikertomuksesta (K 9/2015 vp) antamassaan lausunnossa lakivaliokunta korosti, että eduskunnan edellä mainitussa lausumassa nimenomaan edellytettiin lainsäädäntöehdotuksen valmistelua vaikutusvallan väärinkäytön kriminalisoimiseksi. Valiokunta totesi pitävänsä tärkeänä, että lausumassa edellytetty lainsäädäntöehdotus

valmistellaan ja annetaan eduskunnan käsiteltäväksi mahdollisimman pian (LaVL 3/2015 vp).

Suomi on vuonna 1999 liittynyt OECD:n kansainvälisissä liikesuhteissa tapahtuvan ulkomaisiin virkamiehiin kohdistuvan lahjonnan torjuntaa koskevaan yleissopimukseen (SopS 14/1999), jäljempänä OECD:n yleissopimus). OECD:llä on lahjonnanvastainen työryhmä (the OECD Working Group on Bribery), jonka tehtävänä on seurata OECD:n yleissopimuksen täytäntöönpanoa siihen sitoutuneissa maissa.

OECD:n lahjonnanvastainen työryhmä suositteli maaraportissaan vuodelta 2010 muun muassa rikoslain muuttamista siten, että siinä nimenomaisesti säädetään oikeushenkilöille rangaistusvastuu rikoslain 30 luvussa tarkoitetuista kirjanpito- ja tilintarkastusrikkoksista ja kirjanpitolaissa tarkoitettua kirjanpitorikkomuksesta.

Tässä esityksessä ehdotetaan, että rikoslain 16 lukuun lisätään vaikutusvallan kauppaamisrikosta koskeva uusi 14 c §, jolloin myös yleissopimuksen 12 artiklaa koskevasta varaumasta voitaisiin luopua. Lisäksi esityksessä ehdotetaan, että oikeushenkilön rangaistusvastuun soveltamisala laajennetaan koskemaan ehdotettua vaikutusvallan kauppaamisrikosta ja rikoslain 30 luvun 9 a §:ssä tarkoitettua törkeää kirjanpitorikosta. Lisäksi rikoslain 1 luvun 11 §:n kaksoisrangaistavuutta koskevaan säännökseen ja 16 luvun 20 §:n soveltamisalasäännökseen tehtäisiin vaikutusvallan kauppaamisrikoksesta johtuvat täydennykset.

2 Nykytila

2.1 Lainsäädäntö ja käytäntö

2.1.1 Vaikutusvallan väärinkäyttöön liittyvät rangaistussäännökset

Yleissopimuksen 12 artiklassa tarkoitettu vaikutusvallan väärinkäyttö on korruptiorikos, joka eroaa rakenteellisesti perinteisestä lahjusrikoksesta. Kun perinteisessä lahjusrikoksessa lähdetään kaksiasianosaissuhteesta lahjuksen antaja – lahjuksen ottaja, on vaikutusvallan väärinkäytössä kysymys kolmiasianosaissuhteesta, jossa edun tarjoaja antaa etuuden välimiehelle, jotta tämä puolestaan todellista tai oletettua vaikutusvaltaansa hyväksi käyttäen vaikuttaisi epäasiallisesti virkamiehen tai kansanedustajan päätöksentekoon. Perinteisessä lahjusrikoksessa lahjuksen saaja on virkatoimen tai päätöksen tekijä, kun taas vaikutusvallan väärinkäytössä välimiehellä itsellään ei ole tällaista kompetenssia, vaan hänen tehtävänä on vaikuttaa epäasiallisesti toimivaltaiseen päätöksentekijään.

Yleissopimuksen 12 artiklassa on kyse vain eduntarjoajan ja välimiehen, ei sen sijaan päätöksentekijän menettelyn rangaistavuudesta. Lisäksi on huomattava, että yleissopimuksen 12 artiklassa tarkoitetun vaikutusvallan väärinkäytön edellytetään olevan rangaistavaa riippumatta siitä, onko välimiehellä todellisuudessa vaikutusvaltaa vai ei, ryhtyykö välimies vaikuttamistoimiin vai ei ja saako hän aikaan eduntarjoajan haluan vaikutuksen päätökseen vai ei.

Välimiehen todellinen tai väitetty vaikutusvalta perustuisi sopimuksen englanninkielisen selitysmuistion mukaan hänen ammatilliseen asemaansa tai sosiaaliseen statukseensa. Vaikutusvallan väärinkäytössä on kysymys edun tarjoamisesta tai vastaanottamisesta epäasiallisesta vaikuttamisesta virkamiehen tai kansanedustajan päätöksentekoon. Epäasiallisuuden sisältöä ei ole sopimuksessa tai selitysmuistiossa määritelty. Sitä on luonnehdittu selitysmuistion kohdassa 65 ainoastaan toteamalla, että ”epäasiallisen” vaikuttamisen tulee sisältää välimiehen korruptiivinen tarkoitus: hyväksytyt lobbaamisen muodot eivät kuulu käsitteen alueeseen (”Improper” influence must contain a corrupt intent by the influence peddler: acknowledged forms of lobbying do not fall under this notion).

Vaikutusvallan väärinkäyttörikoksella pyritään suojaamaan samoja oikeudellisia intressejä kuin muilla julkisen sektorin lahjontaa koskevilla rangaistussäännöksillä: julkisen hallinnon päätöksentekoprosessin läpinäkyvyyttä ja puolueettomuutta.

Suomessa vaikutusvallan väärinkäyttöä ei ole säädetty rangaistavaksi omana rikostyyppinä. Vaikutusvallan väärinkäytön kriminalisointia on kuitenkin arvioitu, ja asiaa on pidetty poliittisesti merkittävänä. Oikeusministeriön työryhmä esitti vuonna 2009 julkaistussa, hallituksen esityksen muotoon laaditussa mietinnössään ”Lahjusrikokset” (oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja (OMML) 2009:16) vaikutusvallan väärinkäytön palkitsemista ja vaikutusvallan kauppaamista koskevia rangaistussäännöksiä. Mietinnöstä saadussa lausuntopalautteessa ehdotettuja säännöksiä pidettiin kuitenkin rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen ja siihen sisältyvän rikoslainsäädännön täsmällisyysvaatimuksen näkökulmasta ongelmallisina. Asiasta ei otettu säännöstä hallituksen esitykseen HE 79/2010 vp, mutta eduskunta esitti vastauksessaan EV 373/2010 vp sitä koskevan edellä mainitun ponsilausuman.

Vaikutusvallan kauppaamisen ja vaikutusvallan väärinkäytön palkitsemisen kriminalisoimiseksi on tehty myös lakialoitteet LA 45/2010 vp /ed. Söderman sd ja LA 29/2012 vp /ed. Ruohonen-Lerner ps ym.

Nykylainsäädännön näkökulmasta vaikutusvallan väärinkäyttötapauksessa saattavat toteutua rikoslain 16, 30 tai 40 luvussa rangaistavaksi säädetyn lahjusrikoksen, rikoslain 40 luvussa tarkoitetun virkarikoksen tai niihin osallisuuden edellytykset.

Nykyisten rangaistussäännösten soveltuminen vaikutusvallan väärinkäytön tilanteisiin riippuu olennaisesti eduntarjoajan ja erityisesti välimiehen asemasta sekä tapahtumainkulun etenemisestä. Kun yleissopimuksen 12 artiklassa tarkoitetun vaikutusvallan väärinkäytön tunnusmerkkeihin kuuluu se, että välimiehelle tarjotaan tai hän pyytää vaikuttamistoiminnastaan perusteettoman edun, toteutuu vaikutusvallan väärinkäytössä usein jonkin lahjusrikoksen tunnusmerkistö jo eduntarjoajan ja välimiehen välisessä toiminnassa. Tämä edellyttää kuitenkin sitä, että erityisesti välimies on tällöin sellaisessa asemassa, että lahjusrikos tulee kysymykseen. Hänen täytyy toisin sanoen olla virkamies, kansanedustaja tai rikoslain 30 luvun yksityisen sektorin lahjusrikossäännöksissä tarkoitettu taho. Joissakin tapauksissa epäsuoraa lahjontaa koskevat teot voivat soveltua.

Lahjusrikosten ja osallisuutta niihin koskevan sääntelyn soveltuvuus vaikutusvallan väärinkäyttötilanteisiin voi toisaalta perustua myös siihen, että lahjomista käytetään virkamiehen tai kansanedustajan päätöksentekoon kohdistuvana epäasiallisena vaikuttamiskeinona.

Vaikutusvallan väärinkäytössä voivat myös toteutua virkarikoksen tai osallisuuden siihen edellytykset. Tämäkin riippuu henkilöiden asemasta, virkavelvollisuuksien rikkomisesta ja tapahtumainkulusta. Eduntarjoajan ja välimiehen toiminta voi vaikutusvallan väärinkäyttötapauksessa täyttää virkarikoksen edellytykset, jos he ovat virkamiehiä ja menettelyssä rikotaan virkavelvollisuutta. Eduntarjoaja ja välimies voivat toisaalta syyllistyä osallisuuteen virkarikokseen, jos epäasiallinen vaikuttamisen muotona on päätöksentekijänä olevan virkamiehen saaminen rikkomaan virkavelvollisuutensa. Jos virkavelvollisuuden rikkomista ei tapahtuisi, eivät myöskään eduntarjoaja ja välimies ran-

gaistavan pääteon puuttuessa olisi tätä rikosta koskevassa osallisuusvastuussa. Sama koskee tilannetta, jossa välimies ei ryhdy vaikuttamistekoon. Jos välimies olisi lupautunut vaikuttamistekoon, vaikkei hänellä ollut aikomustakaan sellaiseen ryhtyä, hän saattaisi syyllistyä petosrikokseen. Esimerkiksi kansanedustajilla ei puolestaan ole varsinaisia virkavelvollisuuksia.

On myös huomattava, että vaikutusvallan väärinkäyttöön sisältyvän vaikuttamisen ”epäasiallisuutta” koskevan edellytyksen sisältö yleissopimuksen 12 artiklan mukaan ei ole itsestään selvä. Mahdollisten aukkotilanteiden arvioiminen edellyttääkin periaatteessa käsitystä tämän edellytyksen sisällöstä.

Julkista sektoria koskevat lahjusrikossäännökset voidaan jakaa yhtäältä aktiivista ja passiivista lahjomista ja toisaalta virkamiehiä ja kansanedustajia koskeviin säännöksiin. Aktiivista lahjomista, jossa virkamies tai kansanedustaja ovat lahjonnan kohteina, koskevat lahjuksen antaminen virkamiehelle (RL 16:13) ja lahjuksen antaminen kansanedustajalle (RL 16:14 a) sekä näiden rikosten törkeät tekemuodot (RL 16:14 ja 16:14 b).

Rikoslain 40 luvussa on puolestaan säädetty rangaistavaksi julkisen sektorin passiivinen lahjonta. Luvussa on säännökset lahjuksen ottamisesta ja törkeästä lahjuksen ottamisesta (RL 40:1 ja 40:2), lahjusrikkomuksesta (RL 40:3) sekä lahjuksen ottamisesta kansanedustajana ja törkeästä lahjuksen ottamisesta kansanedustajana (RL 40:4 ja 4 a).

Sekä aktiivisessa että passiivisessa lahjomisessa perusmuotoisen rikoksen rangaistusasteikko on sakkoa tai vankeutta enintään kaksi vuotta ja törkeässä tekemuodossa vankeutta vähintään 4 kuukautta ja enintään 4 vuotta. Virkamiehen passiivisesta lahjusrikoksesta voi seurata myös viraltapano, törkeässä tekemuodossa se on pakollinen seuraamus.

Kansanedustajia koskeviin lahjusrikossäännöksiin liittyy rangaistavuutta rajoittava erityismääräys, jonka mukaan sellaisena rikoksena ei pidetä ehdokkaan vaalirahoituksesta annetun lain (273/2009) mukaista vaalirahoitusta, ellei sen tarkoituksena ole lahjusrikossäännöksen kiertäminen. Jos rahoitus ei täytä kaikkia vaalirahoituslaissa säädettyjä vaatimuksia tai jos tuen antajan pyrkimyksenä on saada kansanedustaja salaamaan vaalirahoitus, rahoitus ei hallituksen esityksen (HE 79/2010 vp s. 30) mukaan ole säännöksessä tarkoitettua lainmukaista vaalirahoitusta. Vaalirahoituslain noudattamatta jättämisestä ei kuitenkaan automaattisesti seuraa, että annettu rahoitus olisi rangaistavaa lahjuksen antamista kansanedustajalle, vaan tällöin vaalirahoitusta arvioidaan lahjuksen antamista kansanedustajalle koskevan pääsäännön mukaisesti.

Rikoslain 30 luvussa on säädetty yksityisen sektorin lahjontarikoksista eli lahjomisesta elinkeinotoiminnassa ja lahjuksen ottamisesta elinkeinotoiminnassa (RL 30:7 ja 30:8) sekä näiden rikosten törkeistä tekemuodoista (RL 30:7 a ja 30:8 a). Rangaistusasteikot vastaavat julkisen sektorin lahjusrikoksia.

Virkavelvollisuuden rikkomista koskevia rikoslain 40 luvun kriminalisointeja ovat virka-aseman väärinkäyttämistä (RL 40:7) ja törkeää virka-aseman väärinkäyttämistä (RL 40:8) sekä virkavelvollisuuden rikkomista (RL 40:10) ja tuottamuksellista virkavelvollisuuden rikkomista (RL 40:11) koskevat säännökset. Rikoslain 40 luvun 5 §:ssä säädetään lisäksi virkasalaisuuden rikkomisesta ja tuottamuksellisesta virkasalaisuuden rikkomisesta.

Julkisen sektorin lahjusrikossäännökset uudistettiin osana virkarikossäännösten kokonaisuudistusta 1.1.1990 voimaan tulleella lailla (792/1989). Tämän jälkeen merkittävimpiä muutoksia julkisen sektorin lahjusrikossäännöksiin ovat olleet lahjuksen antamista kansanedustajalle ja lahjuksen ottamista kansanedustajana koskevat kriminalisoinnit vuoden 2002 virkarikossäännösten uudistuksen yhteydessä (604/2002) sekä törkeän tekemuodon säätäminen kansanedustajan aktiiviseen ja passiiviseen lahjontaan (637/2011). Sekä julkisen että yksityisen sektorin lahjusrikossäännöksiin on tehty sisällöllisiä tarkennuksia osin Euroopan unioniin liittyvistä ja muista kansainvälisistä velvoitteista aiheutuvista syistä.

Yksityisen sektorin lahjusrikossäännökset uudistettiin 1.1.1991 voimaan tulleella lailla (769/1990). Sittemmin säännöksiä on täydennetty vähäisemmällä sisällöllisillä muutoksilla sekä säätämällä lahjuksen antamiseen ja ottamiseen elinkeinotoiminnassa törkeät tekemuodot (637/2011).

Rangaistussäännösten ulkopuolisessa aineellisessa lainsäädännössä kuten esteellisyyttä, sidonnaisuuksien ilmoittamista, julkisuutta ja julkisia hankintoja koskevissa säännöksissä sekä hallinto- ja kuntalainsäädännössä on paljon määräyksiä, joilla pyritään samoihin tavoitteisiin kuin yleissopimuksen 12 artiklassa tarkoitetulla vaikutusvallan väärinkäyttöä koskevalla säännöksellä.

2.1.2 Säännökset kirjanpitorikoksista ja tilintarkastusrikoksista

Kirjanpitorikossäännökset sisällytettiin uuteen elinkeinorikoksia koskevaan rikoslain 30 lukuun rikoslain kokonaisuudistuksen ensimmäisen osavaiheen yhteydessä vuonna 1990 (769/1990). Tässä yhteydessä kirjanpitorikos (RL 30:9) ja tuottamuksellinen kirjanpitorikos (RL 30:10) erotettiin omiksi säännöksikseen. Törkeän kirjanpitorikoksen tunnusmerkistö (RL 30:9 a) on lisätty rikoslakiin vuonna 2003 (61/2003). Rikoksesta säädetty rangaistusasteikko on vankeutta vähintään neljä kuukautta ja enintään neljä vuotta. Samalla kirjanpitorikoksesta tuomittavaa enimmäisrangaistusta alennettiin kahteen vuoteen vankeutta.

Kirjanpitolain (1336/1997) 8 luvun 4 §:n mukaan kirjanpitorikkomuksesta tuomitaan sakkorangaistukseen se, joka tahallaan tai törkeästi huolimattomuudesta 1) laiminlyö kirjanpitomerkitöjen tekemisen lain 2 luvun 4 §:n 3 momentissa säädetyssä määräajassa, 2) laiminlyö 2 luvun 5 a §:ssä tarkoitetun velvollisuuden liittää työntekijän alle-

kirjoittama kuitti tai muu maksun todentava selvitys käteisenä rahana maksetusta pal-
kasta 2 luvun 5 §:n mukaiseen tositteeseen, 3) laiminlyö 2 luvun 10 §:ssä tarkoitettun
kirjanpitoaineiston säilytysvelvollisuuden taikka 4) laiminlyö 3 luvun 9 §:ssä tarkoitettun
ilmoittamisvelvollisuuden, jollei teko ole rangaistava rikoslain 30 luvun 9, 9 a tai 10
§:ssä tarkoitettuna kirjanpitorikoksena, törkeänä kirjanpitorikoksena tai tuottamuksel-
lisena kirjanpitorikoksena eikä teosta muuallakaan laissa säädetä ankarampaa rangais-
tusta. Pykälän 2 momentin mukaan rangaistusta ei tuomita, jos rikkomus on vähäinen.

Tilintarkastusrikosta koskeva säännös otettiin rikoslakiin tilintarkastuslakia koskeneen
uudistuksen yhteydessä 1.7.2007 voimaan tulleella lailla (474/2007). Samassa yhtey-
dessä tilintarkastusrikoksen enimmäisrangaistus korotettiin yhdestä vuodesta kahteen
vuoteen vankeutta. Nyttemmin tilintarkastuslaki on uudistettu (1141/2015), ja uusi laki
tuli voimaan 1.1.2016.

Tilintarkastusrikoksesta tuomitaan rikoslain 30 luvun 10 a §:n mukaan se, joka rikkoo
tilintarkastuslain 3 luvun 5 §:n säännöstä tilintarkastuskertomuksen laatimisesta, jollei
teko ole vähäinen tai siitä muualla laissa säädetä ankarampaa rangaistusta. Rangaistus
on sakkoa tai vankeutta enintään kaksi vuotta.

Tilintarkastuslain 3 luvun 5 §:n 1 momentin mukaan tilintarkastajan on annettava kul-
takin tilikaudelta päivätty ja allekirjoitettu tilintarkastuskertomus. Tilintarkastuskerto-
muksessa on yksilöitävä sen kohteena oleva tilinpäätös sekä ilmoitettava, mitä tilin-
päätössäännöstä tilinpäätöksen laatimisessa on noudatettu. Tilintarkastuskertomuk-
sessa on ilmoitettava kansainvälisten tilintarkastusstandardien noudattamisesta.

Tilintarkastuskertomuksessa on pykälän toisen momentin mukaan oltava lausunto sii-
tä, 1) antavatko tilinpäätös ja toimintakertomus noudatetun tilinpäätössäännösten
mukaisesti oikeat ja riittävät tiedot yhteisön tai säätiön toiminnan tuloksesta ja talou-
dellisesta asemasta sekä 2) ovatko tilikauden toimintakertomuksen ja tilinpäätöksen
tiedot ristiriidattomia. Jos tilintarkastaja ei voi antaa lausuntoa, hänen on 3 momentin
mukaan ilmoitettava tästä tilintarkastuskertomuksessa.

Tilintarkastajan on pykälän 4 momentin mukaan huomautettava tilintarkastuskerto-
muksessa, jos yhteisön tai säätiön yhtiömies, hallituksen, hallintoneuvoston tai vastaa-
van toimielimen jäsen, puheenjohtaja tai varapuheenjohtaja taikka toimitusjohtaja tai
muu vastuuvollinen on 1) syyllistynyt tekoon tai laiminlyöntiin, josta saattaa seurata
vahingonkorvausvelvollisuus yhteisöä tai säätiötä kohtaan tai 2) rikkonut yhteisöä tai
säätiötä koskevaa lakia taikka yhteisön tai säätiön yhtiöjärjestystä, yhtiösopimusta tai
sääntöjä.

2.1.3 Lahjusrikoksia sekä kirjanpito- ja tilintarkastusrikoksia koskeva oikeuskäytäntö

Tuomioita lahjuksen antamisesta on annettu varsin harvoin niin julkisella kuin yksityiselläkin sektorilla. Tilastokeskuksen tietojen mukaan vuosina 2009–2014 lahjuksen antaminen (RL 16:13) on syyksiluettu yhteensä 17 kertaa. Törkeästä lahjuksen antamisesta (RL 16:14) on aikavälillä 2009–2014 tuomittu yhteensä kuusi kertaa. Lahjuksen antamisesta kansanedustajalle (RL 16:14 a) ei ole vuosina 2009–2014 eikä rikoksen törkeästä tekemuodosta (RL 16:14 b) vuosina 2012–2014 annettu tuomioita.

Tuomiot lahjomisesta elinkeinotoiminnassa (RL 30:7) ovat samoin olleet harvinaisia. Vuosina 2009–2014 on lahjominen elinkeinotoiminnassa syyksiluettu yhteensä kahdeksan kertaa. Törkeästä lahjomisesta elinkeinotoiminnassa (RL 30:7 a) ei ole vuosina 2012–2014 annettu yhtään tuomiota.

Myös lahjuksen ottamisesta on annettu tuomioita varsin harvoin. Vuosilta 2009–2014 on yhteensä neljä syyksiluettua lahjuksen ottamista (RL 40:1). Törkeitä lahjuksen ottamisia (RL 40:2) on puolestaan samana ajanjaksona syyksiluettu kaksi. Lahjusrikkomuksesta (RL 40:3) on annettu vuosina 2009–2014 kaksi tuomiota.

Lahjuksen ottamisesta kansanedustajana (RL 40:4) ei vuosina 2009–2014 eikä rikoksen törkeästä tekemuodosta (RL 40:4 a) vuosina 2012–2014 ole annettu tuomioita.

Lahjuksen ottamisena elinkeinotoiminnassa (RL 30:8) on vuosina 2009–2014 syyksiluettu yhteensä 15 rikosta. Vuosina 2012–2014 ei ole annettu tuomioita törkeästä lahjuksen ottamisesta elinkeinotoiminnassa (RL 30:8 a).

Myös tuomiot virkarikoksista ovat olleet varsin vähälukuisia. Virka-aseman väärinkäytämisestä (RL 40:7) on aikavälillä 2009–2014 annettu 2–8 tuomiota vuosittain. Törkeä virka-aseman väärinkäyttö (RL 40:8) on vastaavana ajanjaksona syyksiluettu yhteensä 9 kertaa.

Virkavelvollisuuden rikkominen (RL 40:9) on vuosina 2009–2014 syyksiluettu vuosittain 26–90 ja tuottamuksellinen virkavelvollisuuden rikkominen (RL 40:10) vastaavasti 11–28 kertaa.

Aikavälillä 2009–2014 on syyksiluettu vuosittain 242–391 rikoslain 30 luvun 9 §:n mukaista kirjanpitorikosta. Törkeä kirjanpitorikos (RL 30:9 a) on puolestaan syyksiluettu 432–532 tapauksessa vuosittain, ja tuottamuksellisia kirjanpitorikoksia (RL 30:10) on syyksiluettu noin kymmenen vuosittain. Vuosina 2009–2014 kirjanpitorikkomuksesta on tuomittu yhteensä kolmesti.

Kirjanpitorikoksista tuomituista rangaistuksista on vuosina 2009–2014 noin puolet tai hieman alle ollut vankeusrangaistuksia; näistä enintään muutama on vuosittain ollut ehdoton vankeusrangaistus. Tuomittujen ehdollisten vankeusrangaistusten pituus on ollut keskimäärin runsaat 3 kuukautta. Törkeästä kirjanpitorikoksesta annetuista tuomioista ehdollisia vankeusrangaistuksia on vuosittain ollut runsaat kaksi kolmasosaa. Näiden rangaistusten keskipituus on ollut noin kymmenen kuukautta. Tuottamukselli-

sesta kirjanpitorikoksesta on joinakin tarkasteluvuosina tuomittu muutama ehdollinen vankeusrangaistus, ja muissa tapauksissa rangaistuksena on ollut sakkoa. Kirjanpitorikoksesta on tuomittu sakkoja.

Rikoslain 30 luvun 10 a §:n mukaisesta tilintarkastusrikoksesta on annettu aikavälillä 2009–2014 kolme tuomiota, joissa kaikissa rangaistus on ollut sakkoa.

2.1.4 Oikeushenkilön rangaistusvastuuta koskevat säännökset

Oikeushenkilön rangaistusvastuuta koskeva sääntely otettiin rikoslainsäädäntöön rikoslain kokonaisuudistuksen toisen vaiheen yhteydessä vuonna 1995. Sääntely tuli voimaan 1.9.1995 (743/1995).

Yleiset säännökset oikeushenkilön rangaistusvastuusta ovat rikoslain 9 luvussa. Luvun 1 §:n 1 momentin mukaisesti yhteisö, säätiö tai muu oikeushenkilö, jonka toiminnassa rikos on tehty, on syyttäjän vaatimuksesta tuomittava rikoksen johdosta yhteisösakkoon, jos se on rikoslaissa säädetty rikoksen seuraamukseksi. Rikos katsotaan rikoslain 9 luvun 3 §:n 1 momentin mukaan oikeushenkilön toiminnassa tehdyksi, jos sen tekijä on toiminut oikeushenkilön puolesta tai hyväksi ja hän kuuluu oikeushenkilön johtoon tai on virka- tai työsuhteessa oikeushenkilöön taikka on toiminut oikeushenkilön edustajalta saamansa toimeksiannon perusteella. Tämän perusedellytyksen täyttyessä oikeushenkilö tuomitaan rikoslain 9 luvun 2 §:n 1 momentin mukaan yhteisösakkoon, jos sen lakisääteiseen toimielimeen tai muuhun johtoon kuuluva tai oikeushenkilössä tosiasiallista päätösvaltaa käyttävä on ollut osallinen rikokseen tai sallinut rikoksen tekemisen tai jos sen toiminnassa ei ole noudatettu vaadittavaa huolellisuutta ja varovaisuutta rikoksen ehkäisemiseksi.

Yhteisösakko tuomitaan määräeuroin. Alin yhteisösakon rahamäärä on 850 ja ylin 850 000 euroa (RL 9:5). Hallituksen esityksessä 1/2016 vp näitä rahamääriä ehdotetaan korotettavaksi (PeVL 9/2016 vp). Yhteisösakon mittaamisperusteista säädetään rikoslain 9 luvun 6 §:ssä. Rikoslain 9 luvun 4 §:ssä säädetään olosuhteista, joiden vallitessa yhteisösakko voidaan jättää tuomitsematta ja luvun 7 §:ssä siitä, milloin syyttäjä saa jättää rangaistusvaatimuksen oikeushenkilöä kohtaan esittämättä.

Lahjusrikoksissa oikeushenkilön rangaistusvastuusta säädettyä sovelletaan lahjuksen antamiseen, törkeään lahjuksen antamiseen, lahjuksen antamiseen kansanedustajalle ja törkeään lahjuksen antamiseen kansanedustajalle (RL 16:18) sekä lahjomiseen elinkeinotoiminnassa, törkeään lahjomiseen elinkeinotoiminnassa, lahjuksen ottamiseen elinkeinotoiminnassa ja törkeään lahjuksen ottamiseen elinkeinotoiminnassa (RL 30:13).

Oikeushenkilön rangaistusvastuuta koskevia säännöksiä ei RL 9:1.2:n mukaan sovelleta julkisen vallan käytössä tehtyyn rikokseen. Yhteisövastuuta ei sovelleta myöskään rikoslain 40 luvussa rangaistavaksi säädettyihin virkarikoksiin.

Painavimpana perusteena oikeushenkilön rangaistusvastuun puolesta pidettiin yksilöllisten seuraamusten ilmeistä epäsuhdetta yhteisötoiminnassa tehtyihin rikoksiin verrattuna ja seuraamusten tehottomuutta toiminnan ohjaamisessa (HE 95/1993 vp). On ilmeistä, ettei oikeushenkilön toimihenkilöille aina voida tuomita niin tuntuja rangaistuksia, että niillä sanottavasti voitaisiin vaikuttaa oikeushenkilön toimintaan. Tehostettu yksilövastuu voisi taas johtaa yksilöiden kannalta kohtuuttomiin tuloksiin. Näin voisi käydä erityisesti niissä tapauksissa, joissa yhteisön yleisistä toimintalinjoista päättävät henkilöt eivät itse syyllisty rikokseen.

Yhteisösakon käyttöala haluttiin alun perin pitää suppeana (HE 95/1993 vp). Yhteisösakon käyttöönoton lähtökohtana pidettiin sitä, että yhteisösakkoa tuli käyttää vain melko harvojen ja suhteellisen vakavien rikostyyppien seuraamuksena. Yhteisösakkoa pidettiin erityisen perusteltuna rangaistuksena sellaisesta toiminnasta, jota suunnitellaan suhteellisen huolellisesti, koska seuraamuksen rikoksia ennalta estävä teho on tällöin suurimmillaan. Kriminaalipoliittiseen tarpeeseen ulottaa oikeushenkilön rangaistusvastuu johonkin rikoslajiin vaikuttavat myös esimerkiksi muiden käytettävissä olevien seuraamusten tehokkuus ja käytettävissä olevat rikosoikeudellisen järjestelmän ulkopuoliset sääntelykeinot. Oikeushenkilön rangaistusvastuun tarvetta pidettiin ilmeisimpänä verraten väljästi määritellyssä taloudellisessa rikollisuudessa, mutta muunlaisistakaan rikoksista sitä ei katsottu olevan syytä ehdottomasti sulkea pois.

Vuoden 1995 jälkeen oikeushenkilön rangaistusvastuun kattamaa rikosten piiriä on laajennettu. Erityisesti kansainväliset ja EU-velvoitteet ovat johtaneet oikeushenkilön rangaistusvastuun piiriin kuuluvien rikosten lisäämiseen.

2.2 Kansainvälinen kehitys sekä ulkomaiden lainsäädäntö

2.2.1 Vaikutusvallan väärinkäyttö yleissopimuksessa

Yleissopimuksen 12 artiklassa veloitetaan jäsenvaltiot kriminalisoimaan vaikutusvallan väärinkäyttö (trading in influence):

Kukin sopimuspuoli ryhtyy tarvittaviin lainsäädännöllisiin ja muihin toimenpiteisiin säätääkseen kansallisessa lainsäädännössään rangaistavaksi teoksi tahallisen perusteetoman edun lupauksen, tarjoamisen tai antamisen palkkiona suoraan tai välillisesti sellaiselle henkilölle, joka väittää tai vahvistaa pystyvänsä epäasiallisesti vaikuttamaan jonkin 2, 4–6 ja 9–11 artiklassa tarkoitetun henkilön päätöksentekoon, riippumatta siitä, onko etu tarkoitettu asianosaiselle itselleen vai toiselle henkilölle, sekä tällaisen edun pyytämisen, vastaanottamisen tai tarjouksen tai lupauksen hyväksymisen palkkiona vaikutusvallan käyttämisestä riippumatta siitä, käytetäänkö vaikutusvaltaa tai johtaako oletettu vaikutusvalta haluttuun tulokseen.

Sopimuksen englanninkielisen selitysmuistion (Criminal Law Convention on Corruption, ETS No. 173, Explanatory Report) kohdissa 64–67 selvitetään yleissopimuksen 12 artiklan tarkoittaman vaikutusvallan väärinkäytön sisältöä. Selitysmuistion mainitut kohdat on siteerattu kokonaisuudessaan mietinnön Lahjusrikoksia koskevien säännösten eräät muutostarpeet (OMML 9/2015) s. 43-45.

Selitysmuistion vaikutusvallan väärinkäytön sisältöä selvittävien kohtien 64–67 avulla voidaan pyrkiä hahmottamaan vaikutusvallan väärinkäyttörikoksen olennaisia piirteitä. Vaikutusvallan väärinkäytön kriminalisoinnilla selitetään suojattavan samoja oikeudellisia intressejä kuin muilla julkisen sektorin lahjontaa koskevillä rangaistussäännöksillä: julkisen hallinnon päätöksentekoprosessin läpinäkyvyyttä ja puolueettomuutta.

Vaikutusvallan väärinkäyttö on korruptiorikos, joka eroaa rakenteellisesti perinteisestä lahjusrikoksesta siten, että kun perinteisessä lahjusrikoksessa lähdetään kaksiasiansuhteesta lahjuksen antaja – lahjuksen ottaja, on vaikutusvallan väärinkäytössä kysymys kolmiasiansuhteesta, jossa edun tarjoaja antaa etuuden välimiehelle (influence peddler), jonka puolestaan odotetaan vaikuttavan epäasiallisesti päätöksentekijän päätöksentekoon. Perinteisessä lahjusrikoksessa lahjuksen saaja on virkamiehen tai päätöksen tekijä, kun taas vaikutusvallan väärinkäytössä välimiehellä itsellään ei ole tällaista kompetenssia, vaan hänen tehtävänä on vaikuttaa epäasiallisesti toimivaltaiseen päätöksentekijään.

Vaikutusvallan väärinkäytön kriminalisoinnilla pyritään pääsemään käsiksi virkamiehen sisäpiiriin (reach the close circle) ja vallan lähipiirissä (in the neighbourhood of power) olevien henkilöiden korruptiiviseen käyttäytymiseen, jolla he pyrkivät hyötymään tilanteestaan. Välimiehen todellinen tai väitetty vaikutusvalta perustuisi hänen ammatilliseen asemaansa tai sosiaaliseen statukseensa (by virtue of his professional position or social status). Vaikuttamisen epäasiallisuuden sisältöä ei ole sopimuksessa tai selitysmuistiossa määritelty. Sitä on luonnehdittu selitysmuistion kohdassa 65 ainoastaan toteamalla, että ”epäasiallisen” vaikuttamisen tulee sisältää välimiehen korruptiivinen tarkoitus: hyväksytyt lobbaamisen muodot eivät kuulu käsitteen alueeseen (”Improper” influence must contain a corrupt intent by the influence peddler: acknowledged forms of lobbying do not fall under this notion).

Yleissopimuksen 17 artiklassa on määräys lainkäyttövallasta. Artiklan 1 kappaleen mukaan kukin sopimuspuoli ryhtyy tarvittaviin lainsäädännöllisiin ja muihin toimenpiteisiin ulottaakseen lainkäyttövaltansa sellaiseen rikokseen, joka on säädetty rangaistavaksi teoksi yleissopimuksen 2-14 artiklan mukaisesti, kun a) rikos tehdään kokonaan tai osittain sen alueella, b) rikoksentekijä on sen kansalainen, virkamies tai jonkin kansanedustuslaitoksen jäsen ja c) rikos koskee sen virkamiestä tai kansanedustuslaitoksen jäsentä tai 9-11 artiklassa tarkoitettua henkilöä, joka samalla on sen kansalainen.

Sopimuksen voimaansaattamisen yhteydessä poikkeuksia kaksoisrangaistavuuden vaatimuksesta koskevaa rikoslain 1 luvun 11 §:n 2 momenttia täydennettiin viittauksilla

julkisen sektorin lahjusrikoksiin (604/2002). Yksityisen sektorin lahjonnan osalta tehtiin varauma 17 artiklan 1 kappaleen b kohdan osalta. Varaumasta kuitenkin luovuttiin vuonna 2011, jolloin rikoslain 1 luvun 11 §:n 2 momenttia täydennettiin viittauksella yksityisen sektorin lahjontasäännöksiin (637/2011). Yleissopimuksen 17 artiklan c kohta ei koske yksityisen sektorin lahjontaa.

Yleissopimuksen yhteisövastuuta koskevassa 18 artiklassa edellytetään, että oikeushenkilöiden vastuu ulotetaan muun muassa vaikutusvallan väärinkäyttöön. Kaikkien sopimusartiklojen sisältöä on selvitetty HE:ssä 77/2001 vp.

Yleissopimuksen 37 artikla mahdollistaa varauman tekemisen muun muassa 12 artiklan kriminalisointivelvollisuuden osalta. Euroopan neuvoston jäsenvaltioista ovat Suomen lisäksi Andorra, Belgia, Tanska, Ranska, Italia, Alankomaat, Ruotsi, Sveitsi ja Yhdistynyt kuningaskunta tehneet yleissopimuksen 12 artiklaa koskevan varauman ja pitäneet sen voimassa. Joissakin näistä valtioista, kuten Ruotsissa, on vaikutusvallan väärinkäyttöä koskevia rangaistussäännöksiä, jotka eivät kuitenkaan kata kaikkia 12 artiklan tarkoittamia tilanteita, minkä vuoksi mailla on varauma. EN:n jäsenvaltioista Saksa, Liechtenstein ja San Marino eivät ole ratifioineet sopimusta.

Suomen varaumassa todetaan, että Suomen lainsäädännön mukaan yleissopimuksen 12 artiklan mukaista toimintaa pidetään rangaistavana vain siinä laajuudessa kuin se täyttää rangaistavan lahjonnan tunnusmerkistön tai merkitsee osallisuutta tällaiseen tekoon tai täyttää jonkun muun rikoksen tunnusmerkistön. Suomi on neljästi ilmoittanut EN:n pääsihteerille varauman voimassapitämisestä. Edellinen ilmoitus varauman voimassapitämisestä on tehty heinäkuussa 2014. Varauman voimassaolo päättyi 1.2.2018.

Yleissopimuksen selitysmuistion liitteenä olevassa EN:n ministerikomitean vetoomuksessa todetaan yleissopimuksen sinänsä mahdollistavan erilaisten varaumien tekemisen yleissopimukseen. Vetoomuksessa ministerikomitea kuitenkin toteaa olevansa vakuuttunut siitä, että GRECO:n säännöllinen varaumien tarkastelu johtaa varaumien nopeaan vähenemiseen. Vetoomuksessa ministerikomitea myös esittää toiveen siitä, että varaumia tehneet jäsenvaltiot pyrkivät purkamaan tekemänsä varaukset mahdollisimman nopeasti.

Yleissopimuksen täytäntöönpanoa sopimuksen 24 artiklan mukaan valvova GRECO on perustettu EN:n ministerikomitean hyväksymällä julkilausumalla toukokuussa 1999 (99(5), 1.5.1999).

GRECO pani vuonna 2007 toimeen Suomea koskevan kolmannen arviointikierroksen. GRECO antoi raportissaan (GRECO Eval III Rep (2007), 2E, Third Evaluation Round, Evaluation Report on Finland on Incriminations, 7.12.2007) Suomelle seitsemän suositusta. Niistä yhdessä GRECO suositteli Suomea harkitsemaan uudelleen vaikutusvallan väärinkäytön kriminalisointia ja vetämään takaisin yleissopimuksen tähän artiklaan liittyvän varaumansa tai olemaan uusimatta varaumaa.

GRECO tuo raportissaan esiin Suomen valtioneuvoston perustelleen varaamaa sillä, että tällainen rikos saattaisi olla perustuslaissa taattujen sananvapauden ja oikeusvaltion vastainen. Vaikutusvallan väärinkäyttöä olisi lisäksi vaikea määritellä asianmukaisen tarkasti. Lisäksi valtioneuvosto on vastauksessaan todennut olevansa sitä mieltä, että rikoslaki jo kattaa merkittävän ja moitittavimman osan 12 artiklassa kuvatusta toiminnasta yllytyksenä tai avunantona lahjontarikokseen tai epäsuoran lahjontarikoksen tekemisenä. Näin ollen valtioneuvosto on todennut, ettei se katso olevan pakottavaa tarvetta saattaa 12 artiklaa osaksi Suomen lakia.

Suomea koskevassa raportissa suositusten täytäntöönpanosta (Greco RC-III (2009) 2E, Third Evaluation Round, Compliance Report on Finland, 4.12.2009) viitataan tietoon, jonka mukaan oikeusministeriön työryhmä oli laatinut edellä mainitun luonnoksen vaikutusvallan väärinkäyttöä koskeviksi rangaistussäännöksiksi. GRECO:n mukaan vaikutusvallan väärinkäyttöä koskeva suositus oli näin pantu täytäntöön.

Toisessa suositusten täytäntöönpanoa koskevassa raportissa (Greco RC-III (2011) 13E, Second Compliance Report on Finland, 6.12.2011) asiaan ei tältä osin palattu. Ennen sitä Suomi ilmoitti 27.9.2011 kirjeellään GRECO:lle varauksen yleissopimuksen 12 artiklaan olevan yhä tarpeen. Näkemystä perusteltiin sillä, että 12 artiklan mukainen kriminalisointi aiheuttaisi vaikeuksia sananvapauden ja rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen kannalta.

Suomi on liittynyt laajaan korruption vastaiseen YK:n yleissopimukseen vuodelta 2003 (SopS 56/2006). YK:n yleissopimukseen sisältyy muun muassa harkinnanvarainen vaikutusvallan kauppaa koskeva kriminalisointikehotus. Kyseisen 18 artiklan määräyksiä pidettiin Suomessa ongelmallisina perustuslain (731/1999) turvaamien sananvapauden ja laillisuusperiaatteen kannalta, minkä vuoksi katsottiin, ettei vaikutusvallan väärinkäytön kriminalisointiin ollut syytä ryhtyä (HE 197/2005 vp).

Suomi on osapuolena lukuisissa korruptiota koskevissa yleissopimuksissa. Myös EU:lla on useita lahjontaa koskevia instrumentteja, joilla ei kuitenkaan ole välitöntä merkitystä tämän esityksen kannalta.

2.2.2 Lobbaustoimintaa koskevia instrumentteja

Euroopan parlamentti ja Euroopan komissio ovat tehneet sopimuksen avoimuusrekisteristä unionin toimintapolitiikkojen laatimiseen ja täytäntöönpanoon osallistuville organisaatioille ja itsenäisille ammatinharjoittajille (EUVL L 277, 19.9.2014, s. 11). Sopimuksen liitteenä III on hyvää edunvalvontatapaa koskevat määräykset, joissa todetaan, että sopimuksen osapuolet katsovat kaikkien niiden kanssa yhteydessä olevien edunvalvojen olevan velvollisia noudattamaan niitä riippumatta siitä, ovatko ne rekisteröityneet ja ovatko ne yhteydessä niihin yhden vai useamman kerran. Edunvalvojen on

suhteissaan unionin toimielimiin ja niiden jäseniin, virkamiehiin ja muuhun henkilöstöön hyvän edunvalvontatavan toisen kappaleen a) kohdan mukaan esittäytyttävä aina nimellään ja soveltuvissa tapauksissa rekisterinumerollaan sekä työnantajanaan toimivan tai edustamansa yhteisön tai yhteisöjen nimellä, ilmoitettava valvottavanaan olevat edut, tavoitteet tai päämäärät ja tarvittaessa eriteltävä asiakkaat tai jäsenet, joita ne edustavat.

OECD:ssä on vuonna 2013 laadittu ohje Transparency and Integrity in Lobbying, jossa esitetään 10 periaatetta läpinäkyvyyden ja integriteetin lisäämiseksi lobbaamisessa. Periaatteen 5 mukaan maiden tulisi tarjota adekvaatti läpinäkyvyyden taso sen varmistamiseksi, että virkamiehet, kansalaiset ja yritykset voivat saada riittävästi tietoa lobbaustoiminnasta. Lobbaustoiminnan peruselementtien tulisi olla julkisesti arvioitavissa. Lobbaritoiminnassa tulisi ilmoittaa vähintäänkin lobbaamistoiminnan tavoitteet, kohteet ja toimeksiantajataho.

Euroopan neuvoston piirissä on puolestaan käynnissä lobbauksen oikeudellista sääntelyä julkisen päätöksenteon yhteydessä koskevan suosituksen valmistelu. Maaliskuulta 2016 olevassa suosituksen liitteen luonnoksen 4 a kohdassa todetaan, että kansallisen lobbaamista koskevan sääntelyn ei tule millään tavoin rikkoa yksilöiden demokraattista oikeutta ilmaista mielipiteensä viranomaisille ja julkisyhteisöille, tapahtuipa tämä yksilöinä tai kollektiivina. Tietojen julkiseen päätöksentekoprosessiin liittyvästä lobbaamisesta tulee kohdan 5 mukaan olla julkistettua. Julkistamista koskevien sääntöjen tulee olla suhteellisia päätöksenteon kohteena olevan asian tärkeyteen nähden ja ottaa huomioon perustuslailliset takeet (kohta 6). Lobbareiden tulee muun ohella antaa tarkkaa ja paikkansapitävää informaatiota lobbaustoimeksiannosta kohteena olevalle viranomaiselle (kohta 14 a). Suosituluonnoksen mukaan viranomaisten tulee myös pitää lobbarirekisteriä (kohdat 7-13).

2.2.3 Oikeushenkilön rangaistusvastuu ja kirjanpito- ja tilintarkastusrikokset OECD:n yleissopimuksessa

OECD:n lahjonnanvastainen työryhmä suosittelee vuodelta 2010 olevassa maaraportissa (Phase 3 Report on Implementing the OECD Anti-Bribery Convention in Finland, October 2010) rikoslain muuttamista siten, että siinä nimenomaisesti säädetään oikeushenkilöille rangaistusvastuu rikoslain 30 luvussa tarkoitetuista kirjanpito- ja tilintarkastusrikoksista ja kirjanpitolaissa tarkoitettuun kirjanpitorikkomuksesta. Suosituksen perustana oli OECD:n yleissopimuksen 8 artikla ja vuodelta 2009 olevassa kansainvälisissä liikesuhteissa tapahtuvan ulkomaisiin virkamiehiin kohdistuvan lahjonnan torjuntaa koskevan suosituksen (Recommendation of the Council for Further Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions, 26.11.2009) suositus X.A.

OECD:n yleissopimuksen 8 artiklassa on määräys kirjanpitorikoksista. Artiklan 1 kohdan mukaan torjuakseen ulkomaisten virkamiesten lahjontaa tehokkaasti kukin sopimuspuoli ryhtyy tarvittaviin toimenpiteisiin kirjanpitoa, tuloslaskelmia ja taseita sekä tilinpäätös- ja tilintarkastusvaatimuksia koskevan lainsäädäntönsä ja määräystensä puitteissa estääkseen sen, että kyseisen lainsäädännön ja määräysten alaiset yritykset luovat kirjanpidon ulkopuolisia tilejä, tekevät kirjanpidon ulkopuolisia tai riittämättömästi tunnistettavia liiketapahtumia, kirjaavat olemattomia kuluja ja sellaisia velkoja, joiden kohde on ilmoitettu virheellisesti, tai käyttävät väärä asiakirjoja, tarkoituksenaan lahjoa ulkomaisia virkamiehiä tai peittää sellainen lahjonta. Artiklan 2 kohdan mukaan kukin sopimuspuoli määrää tehokkaat, tekoon oikeassa suhteessa olevat ja riittävät siviilioikeudelliset, hallinnolliset tai rikosoikeudelliset seuraamukset tällaisista yritysten kirjanpitoon, tileihin sekä tuloslaskelmiin ja taseisiin liittyvistä poisjättämisistä ja väärennöksistä.

Edellä mainitun vuodelta 2009 olevan suosituksen X kohdassa on muun muassa kirjanpitoa ja tilintarkastusta koskeva suositus. Tilintarkastusta koskevassa suosituksen kohdassa A iii) viitataan sopimuksen 8 artiklan seuraamuksia koskevaan määräykseen.

OECD:n yleissopimuksen oikeushenkilöiden vastuuta koskevan 2 artiklan mukaan kukin sopimuspuoli ryhtyy tarvittaviin toimenpiteisiin oikeusperiaatteidensa mukaisesti oikeushenkilöiden vastuun toteuttamiseksi ulkomaiseen virkamieheen kohdistuvan lahjonnan osalta. Sopimuksen seuraamuksia koskevan 3 artiklan 2 kohdassa todetaan, että mikäli sopimuspuolen oikeusjärjestelmässä oikeushenkilöllä ei ole rikosoikeudellista vastuuta, kyseinen sopimuspuoli varmistaa, että ulkomaisen virkamiehen lahjonnasta kohdistetaan oikeushenkilöihin tehokkaita, tekoon oikeassa suhteessa olevia ja riittäviä muita kuin rikosoikeudellisia seuraamuksia. Näissä oikeushenkilön vastuuta koskevissa sopimusmääräyksissä ei siis ole määräyksiä kirjanpito- tai tilintarkastusrikoksista.

OECD:n yleissopimuksen ja siihen liittymisestä aiheutuneiden rikoslain muutosten hyväksymistä koskevassa hallituksen esityksessä (HE 102/1998 vp) ei ole lausuttu oikeushenkilön rangaistusvastuusta kirjanpitorikoksissa.

Vuoden 2010 raportissaan OECD:n lahjonnanvastainen työryhmä kiinnitti huomiota siihen, että Suomessa ei ole mahdollista soveltaa oikeushenkilön rangaistusvastuuta kirjanpitorikoksiin. Raportissa tuodaan esiin, että Suomi on esittänyt käytössä olevien hallinnollisten seuraamusten osaltaan korjaavan mainittua puutetta. Tällaisina keinoina raportissa mainitaan liiketoimintakielto ja mahdollisuus julkisista hankinnoista annetun lain (348/2007) 54 §:n perusteella sulkea tarjouskilpailun ulkopuolelle ehdokas tai tarjoaja, joka on saanut ammattinsa harjoittamiseen liittyvästä lainvastaisesta teosta lainvoimaisen tuomion. OECD:n työryhmä kuitenkin toteaa raportissa pitävänsä epäselvänä sitä, toimivatko liiketoimintakielto ja hankintalain mukainen poissulkeminen tehokkaina rangaistusvastuun korvaajina kirjanpitorikosten osalta.

2.2.4 Ulkomaiden lainsäädäntö

Vaikutusvallan väärinkäyttö

Ruotsi

Ruotsi on ratifioinut yleissopimuksen ja sen lisäpöytäkirjan (ETS 191) 25.6.2004. Ruotsi on tehnyt varauman yleissopimuksen vaikutusvallan väärinkäyttöä koskevaan 12 artiklaan. Nykyinen varauma on voimassa 1.10.2016 saakka.

Vaikutusvallan kauppaaminen (handel med inflytande) on kriminalisoitu Ruotsissa 1.7.2012 voimaan tullessa rikoskaaren (Brottsbalk 1962:700, BrB) 10 luvun 5 d §:ssä.

BrB 10 luvun 5 d §:n mukaan vaikutusvallan kauppaamisesta tuomitaan henkilö, joka muussa tilanteessa kuin luvun 5 a ja 5 b §:ssä mainituissa, lahjuksen antamista ja ottamista koskevissa tilanteissa ottaa vastaan tai pyytää epäasianmukaisen (otillbörlig) edun tai hyväksyy sellaista koskevan lupauksen vaikuttaakseen toisen henkilön päätöksentekoon tai toimenpiteeseen viranomaistoiminnassa tai virallisessa hankintatoimessa. Vaikutusvallan kauppaamisesta tuomitaan myös henkilö, joka antaa, lupaa tai tarjoaa jollekin henkilölle epäasianmukaisen edun, jotta tämä vaikuttaisi kolmannen henkilön päätöksentekoon tai toimenpiteeseen viranomaistoiminnassa tai virallisessa hankintatoimessa. Rangaistus vaikutusvallan kauppaamisesta on sakkoa tai enintään kaksi vuotta vankeutta.

Kriminalisoinnin ulkopuolelle on rajattu vaikuttaminen poliittiseen mielipiteenmuodotukseen kansanedustuslaitoksessa ja sen ulkopuolella (Prop. 2011/12:79 s. 34). Vaikutusvallan kauppaamista koskevilla säännöksillä ei siten ollut tarkoitus purkaa yleissopimuksen 12 artiklaan tehtyä varaumaa (Prop. 2011/12:79:n liitteenä olevan lakineuvoston lausunto s. 76).

Edun epäasianmukaisuutta tulee hallituksen esityksen mukaan arvioida ottaen huomioon kaikki tekoon liittyvät olosuhteet (Prop. 2011/12:79 s. 43–44, 47). Epäasianmukaisena pidetään jokaista rahan tai muun edun siirtoa (transaktion), joka objektiivisesti arvioiden voi vaikuttaa tiettyjen tehtävien hoitamiseen tai joka voidaan käsittää palkkioksi tehtävien hoitamisesta tietyllä tavalla.

Edun epäasianmukaisuutta voidaan pitää ilmeisenä esimerkiksi silloin, kun säännöksessä tarkoitettu henkilö on laiminlyönyt tai aikonut laiminlyödä tehtävänsä. Etu on epäasianmukainen myös, jos asia on luonteeltaan sellainen, että edun antamisen tarkoitus ei ole voinut olla muu kuin vaikuttaa siten, että vaikuttamisen kohde toimisi velvollisuuksiensa vastaisesti, tai palkita sellaisesta toiminnasta.

Itsestään selvänä edellytyksenä vaikutusvallan kauppaamisen kriminalisoimiseksi pidettiin sitä, että voitiin tunnistaa rankaisemisen arvoisia lahjontatoimia, joita voimassa olevat säännökset eivät kattaneet (Prop. 2011/12:79 s. 33–34). Tällaisena pidettiin esimerkiksi tilannetta, jossa etu annetaan päätöksentekijän työtoverille, jotta tämä vaikuttaisi päivittäisessä kanssakäymisessä asian lopputulokseen.

Lahjontaa koskevien rangaistussäännösten ulkopuolelle jäävänä tilanteena mainittiin myös se, että päätöksentekijälle läheinen henkilö tai päätöksentekijän tuttava ottaa vastaan edun vaikuttaakseen päätöksentekijän ratkaisuun (Prop. 2011/12:79 s. 33–34, 48). Lisäksi tällainen tilanne voi olla kyseessä, jos edun vastaanottaja on päätöksentekijän läheinen, kuten puoliso tai lapsi.

Jotta kyse olisi rangaistavasta vaikutusvallan kauppaamisesta, edun vastaanottajalla on objektiivisesti arvioiden tullut olla edellytykset vaikuttaa kolmannen henkilön päätöksentekoon viranomaistoiminnassa tai julkisessa hankinnassa (Prop. 2011/12:79 s. 48). Kyse ei ole rangaistavasta vaikutusvallan kauppaamisesta, jos etu on vastaanotettu sellaisesta vaikuttamisesta, jota ei ole ollut minkäänlaisia mahdollisuuksia toteuttaa. Tällöin kyseessä voi olla petos.

Säännöksessä tarkoitettu viranomaistoiminta tarkoittaa päättämistä yksityistä koskevista edusta, oikeudesta, velvollisuudesta, kurinpitoseuraamuksesta, erottamisesta tai muusta vastaavasta toimenpiteestä. Lisäksi säännös koskee julkisia hankintoja, joilla tarkoitetaan julkisen sektorin toimenpiteitä, joita hankinnan tekevässä toimielimessä tehdään hankinnan toteuttamiseksi. Päätös tai toimenpide tarkoittaa kaikenlaisia toimia asian käsittelyn yhteydessä, myös tietyn toimenpiteen tekemättä jättämistä.

Ruotsissa on oikeuskirjallisuudessa arveltu säännöksen soveltamisalan jäävän hyvin pieneksi, koska lahjuksen antamista ja ottamista koskevat säännökset ulottuvat moniin tilanteisiin. Oikeuskirjallisuudessa on kiinnitetty huomiota myös siihen, että säännöksessä ei oteta lainkaan kantaa vaikuttamismenetelmän laatuun. Tätä on pidetty ongelmallisena, koska edun epäasianmukaisuus ja vaikuttamisen epäasianmukaisuus merkitsevät eri asioita. Yleissopimuksessa rangaistavuudelta edellytetään, että vaikut-

tamisen on oltava epäasiallista. (Suzanne Wennberg: Handel med inflytande – ett nytt brott utan tillämpningsområde? Festskrift till Josef Zila, 2013, s. 215–227.)

GRECO:n neljännen arviointikierroksen raportissa (Greco Eval IV Rep (2013) 1 E, Fourth Evaluation Round, Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors, Evaluation Report, Sweden) on lyhyesti selvitetty Ruotsin kriminalisoineen vaikutusvallan väärinkäytön. Raportissa kiinnitetään kuitenkin huomiota siihen, että vaikutusvallan väärinkäytön kriminalisoinnin ulkopuolelle on rajattu kansanedustuslaitoksessa tapahtuva päätöksenteko.

Norja

Norja on ratifioinut yleissopimuksen ja lisäpöytäkirjan 2.3.2004. Norja ei ole tehnyt yleissopimukseen varauksia.

Norjan vuoden 1902 rikoslakiin (straffelov) otettiin vuonna 2004 vaikutusvallan kauppaamista (påvirkningshandel) koskeva 276 c §. Äskettäin voimaan saatetussa vuoden 2005 rikoslaisissa säännös on hieman muutettuna 389 §:ssä.

Rikoslain 389 §:n mukaan sakolla tai enintään kolmen vuoden vankeudella rangaistaan sitä, joka a) itselleen tai toiselle vaatii, ottaa vastaan tai hyväksyy tarjouksen oikeudettomasta edusta siitä, että hän vaikuttaa toisen työn, toimen tai tehtävän suorittamiseen tai b) antaa tai tarjoaa toiselle oikeudettoman edun siitä, että tämä vaikuttaa muun henkilön työn, toimen tai tehtävän suorittamiseen. Työllä, toimella ja tehtävällä tarkoitetaan myös työtä, tointa ja tehtävää ulkomailla.

Säännös menee eräiltä osin yleissopimuksen 12 artiklaa pidemmälle. Säännös ei rajoitu epäasianmukaiseen vaikuttamiseen ainoastaan julkisella sektorilla, vaan koskee myös yksityistä sektoria. Säännöksessä ei myöskään edellytetä, että itse vaikuttaminen on epäasianmukaista, mitä yleissopimuksen 12 artikla sen sijaan edellyttää.

Vaikutusvallan kauppaamista koskeneen hallituksen esityksen (Ot. prop. no 78 [2002–2003]) taustalla oli rikoslakineuvoston (straffelovrådet) mietintö (NOU 2002:22). Rikoslakineuvosto ei kuitenkaan ehdotuksessaan esittänyt vaikutusvallan kauppaamisen kriminalisoimista. Neuvosto viittasi vaikeuteen erottaa toisistaan asianmukainen vaikuttaminen ja yleissopimuksen 12 artiklan tarkoittamat teot. Neuvosto ei myöskään nähnyt säännökselle erityisen suurta tarvetta muun muassa osallisuussäännöksiin vedoten.

Hallituksen esityksessä esimerkkinä vaikutusvallan kauppaamisesta mainittiin tilanne, jossa ministerin puoliso saa korvauksen siitä, että hän vaikuttaa ministeriin laajassa toimilupa-asiassa (Ot. prop. no 78 [2002–2003]). Vaikutusvallan kauppaaminen voi olla kyseessä myös, jos kunnanhallituksen jäsen saa hyvitystä kollegoihinsa vaikuttamisesta. Yksityisellä sektorilla puolestaan vaikutusvallan kauppaamisesta voi olla kyse, jos

toimittajan puoliso korvausta vastaan pyrkii vaikuttamaan toimittajan työhön ja saamaan tämän kirjoittamaan yrityksestä, poliittisesta puolueesta, elokuvasta tai teatteriesityksestä.

Edun epäasianmukaisuutta on hallituksen esityksen mukaan tarkoitus arvioida oikeuskäytännössä kulloinkin vallitsevien moraalikäsitteiden mukaisesti. Arvioinnissa voidaan paljolti ottaa huomioon näkökohdat, jotka vaikuttavat muiden lahjontasäännösten mukaan edun epäasianmukaisuuteen. Vaikka vaikuttamisen ei edellytetä tapahtuneen epäasianmukaisella tavalla, vaikuttamistapaan liittyvät olosuhteet voidaan kuitenkin ottaa huomioon arvioitaessa, onko etu epäasianmukainen. Muita keskeisiä tekijöitä edun epäasianmukaisuuden arvioinnissa ovat edun laatu ja arvo sekä se, kehen yrittään vaikuttaa. Asian arvioinnissa ei ole merkitystä sillä, onko epäasianmukaisen edun tarkoitettu menevän vaikuttajan hyväksi vai jollekin toiselle henkilölle.

Lobbaamiseen liittyen ratkaisevaa on, onko vaikuttaja kertonut avoimesti toimivansa toimeksiantajan lukuun. Jos tämä on tuotu selvästi esiin tai vaikuttajalla on syytä uskoa, että päätöksentekijä tietää hänen toimivan toisen lukuun, vaikuttamisen voidaan harvoin katsoa olevan epäasianmukaista. Suurkäräjien (stortinget) lakivaliokunta (justiskomiteen) katsoi mietinnössään (Innst. O. nr. 105 [2002–2003]), että ratkaisevaa rajavedossa laillisen lobbaamisen ja korruption välillä on yleensä se, onko vaikuttaja kertonut päätöksentekijälle avoimesti todellisista olosuhteista.

Hallituksen esityksessä omaksutun lähtökohdan mukaan tavallisesti ei voida vaatia, että vaikuttaja kertoo, kuka on antanut hänelle toimeksiannon ja kuinka suuren korvauksen hän toimistaan saa. Rangaistavuuden perustamiseksi ei sinänsä riitä, että pidetään ongelmallisena päättäjien yhteyksiä vaikuttajiin, jotka eivät kerro, keitä he edustavat. Rangaistavuus edellyttää, että vaikuttaja vaikenee täysin toimeksiantajan henkilöllisyydestä ja korvauksen suuruudesta. Jos vaikuttaja tarkoituksella antaa vääriä tai harhaanjohtavia tietoja toimeksiantajasta tai korvauksestaan, voidaan olosuhteita usein pitää epäasianmukaisina.

GRECO on 28.3.–1.4.2011 suorittamansa kolmannen arviointikierron suosituksissa todennut Norjan säännöksen vastaavan yleissopimusta (Greco RC-III (2011) 2E, Third Evaluation Round, Compliance Report on Norway). GRECO kuitenkin kiinnitti huomiota vaikutusvallan väärinkäytön törkeän tekemuodon puuttumiseen lahjontarikossäännöstä.

Tanska

Tanska ei ole kriminalisoinut vaikutusvallan väärinkäyttöä erillisenä rikoksena. Tanska on ratifioinut yleissopimuksen 2.8.2000 ja sen lisäpöytäkirjan 16.11.2005. Tanska on tehnyt yleissopimuksen vaikutusvallan väärinkäyttöä koskevaan 12 artiklaan vaaran, joka on voimassa 1.7.2017 saakka.

Varauman voimassa pitämistä perusteltiin Tanskassa sillä, että vaikutusvallan väärinkäyttö on rikoksena rakenteeltaan monimutkainen. Lisäksi osallisuutta koskevien yleisten oppien ja lahjontaa koskevien kriminalisointien on katsottu laajalti kattavan vaikutusvallan väärinkäyttöä tarkoittavat teot. GRECO totesi kolmannen arviointikierroksen seurantaraportissaan (Greco RC-III (2011) 8E, Third Evaluation Round Compliance Report on Denmark) Tanskan viranomaisten selvittäneen vaikutusvallan väärinkäytön kriminalisoinnin tarvetta ja mahdollisuuksia, minkä katsottiin riittävän asiaa koskevan suosituksen täyttämiseksi. GRECO kuitenkin esitti toiveen asian uudelleen harkitsemisesta jatkossa.

Islanti

Islannissa yleissopimus on ratifioitu 11.2.2004 ja sen lisäpöytäkirja 6.3.2013. Islanti ei ole tehnyt sopimukseen varauksia.

Islannin rikoslainsäädännössä on kriminalisoitu vaikutusvallan väärinkäyttö yleissopimuksen 12 artiklan mukaisesti. Rikoslain 109 §:n 4 momentin mukaan rangaistavaa on lahjan tai muun oikeudettoman edun antaminen, lupaaminen tai tarjoaminen henkilölle, joka väittää tai vahvistaa voivansa vaikuttaa epäasiallisesti virkamiehen tai muun 109 §:n 1 tai 2 momentissa tarkoitettun henkilön päätöksentekoon, jotta edun saaja käyttäisi vaikutusvaltaansa päätöksentekijään. 109 §:n 1 momentin mukaan 4 momentissa tarkoitettu päätöksentekijä voi olla virkamiehen ohella parlamentin jäsen tai välimies. Lisäksi pykälän 2 momentissa säädetään muista henkilöistä, joihin vaikutusvallan väärinkäyttöä koskevaa säännöstä sovelletaan. Rangaistavaa on myös se, että henkilö, joka väittää tai vahvistaa voivansa käyttää vaikutusvaltaa päätöksentekijänä toimivaan henkilöön, vaatii tai vastaanottaa edun tai hyväksyy lupauksen edusta tällaisessa tilanteessa. Rangaistus vaikutusvallan väärinkäytöstä on enintään neljä vuotta vankeutta tai lieventävien seikkojen soveltuessa sakkoa.

GRECO:n kolmannen kierroksen raportin (Greco RC-III (2013) 2E, Third Evaluation Round Addendum to the Second Compliance Report on Iceland) mukaan aiemmassa raportissa esitetty suositus vaikutusvallan väärinkäytön kattamasta henkilöpiiristä on Islannissa täytäntöön pantu hyväksyttävällä tavalla, kun vaikutusvallan väärinkäytön soveltamisala on laajennettu koskemaan myös Islannin parlamentin jäseniä, hallinnollista toimivaltaa käyttävien ulkomaisten kansanedustuslaitosten jäseniä sekä ulkomaisia välimiehiä ja lautamiehiä.

Viro

Viro on ratifioinut yleissopimuksen 6.12.2001. Viro ei ole ratifioinut lisäpöytäkirjaa. Viro teki yleissopimuksen 12 artiklaa koskevan varauksen, joka oli voimassa 1.7.2002–1.1.2006. Varauma jätettiin uusimatta.

Virossa oli aiemmin kriminalisoitu ainoastaan passiivinen vaikutusvallan väärinkäyttö. Säännöksiä on kuitenkin GRECO:n suositusten seurauksena uudistettu siten, että ran-

gaistavuuden ala kattaa 1.1.2015 voimaan tulleiden säännösten myötä myös aktiivisen vaikutusvallan väärinkäytön.

Viron rikoslain (karistusseadustik) 298-1 §:n 1 momentin mukaan rangaistavaa on omaisuuden tai muun edun pyytäminen itselleen tai kolmannelle, tällaista etua koskevaan lupaukseen suostuminen tai omaisuuden tai muiden etujen hyväksyminen vastineeksi siitä, että edun pyytäjällä tai saajalla käytetään todellista tai oletettua vaikutusvaltaansa virkamieheen tarkoituksenaan saada julkisen edun näkökulmasta epäoikeudenmukaisia tai aiheettomia etuja edellä mainitun omaisuuden tai muun edun tarjoajalle tai antajalle tai kolmansille henkilöille. Rangaistavaa on myös edun lupaaminen mainitussa tarkoituksessa. Vaikutusvallan väärinkäyttöä koskeva säännös soveltuu myös kansanedustajiin ja ulkomaisiin parlamentaarikkoihin, jotka virkamiehen määritelmä kattaa (rikoslain 288 §). Rangaistuksena vaikutusvallan väärinkäytöstä on sakkoa tai vankeutta enintään kolme vuotta.

GRECO on kolmannen arviointikierroksen raportissaan (Greco RC-III (2013) 10E, Third Evaluation Round Addendum to the Second Compliance Report on Estonia) vuonna 2013 viitannut Viron osalta mainittuun rikoslain muuttamista koskeneeseen hankkeeseen, johon se on suhtautunut myönteisesti.

Itävalta

Itävalta tuli GRECO:n jäseneksi jo ennen kuin se oli ratifioinut yleissopimusta. Itävalta ratifioi yleissopimuksen 25.9.2013 eikä tehnyt siihen varaumia. Yleissopimus tuli Itävallan osalta voimaan 1.1.2014.

1.1.2013 voimaan tulleen uudistetun kiellettyä puuttumista (Verbotene Intervention) koskevan rikoslain (Strafgesetzbuch, StGB) 308 §:n 1 momentin mukaan joka pyytää, vastaanottaa tai hyväksyy lupauksen edusta siitä, että hän vaikuttaa epäasiallisesti virkamiehen tai välimiehen päätöksentekoon, on tuomittava vankeuteen enintään kahdeksi vuodeksi. Samoin rangaistaan sitä, joka tarjoaa, antaa tai lupaa toiselle edun siitä, että tämä vaikuttaa epäasiallisesti virkamiehen tai välimiehen päätöksentekoon (2 momentti). Jos teossa on kysymys arvoltaan 3 000 euroa ylittävästä etuudesta, ensimmäisrangaistus on kolme vuotta vankeutta. Jos teossa on kysymys arvoltaan 50 000 euroa ylittävästä etuudesta, rangaistus on vankeutta vähintään kuusi kuukautta ja enintään viisi vuotta (4 momentti). Pykälän 5 momentin mukaan virkamiehen ja välimiehen päätöksentekoon vaikuttaminen on epäasiallista, kun sen tavoitteena on velvollisuudenvastainen virkatoimen tekeminen tai laiminlyönti tai kun siihen liittyy virkamiehelle tai kolmannelle annettava oikeudeton etu. Tekijää ei 6 momentin mukaan rangaista edellä olevien momenttien mukaisesti, jos teosta on muualla säädetty ankarampi rangaistus.

GRECO kiinnitti raportissaan vuonna 2014 huomiota parannuksiin vaikutusvallan väärinkäytön kriminalisoinnissa, ja totesi niiden vaikuttavan vastaavan niihin huoliin,

joita arviointiraportissa vuodelta 2011 oli esitetty (Third Evaluation Round. Compliance Report on Austria. 28.3.2014, kohdat 33-37 s. 8-9).

Yhteenvedon voidaan todeta, että osa yleissopimukseen liittyneistä maista on tehnyt 12 artiklaa koskevan varauman. Joillakin mailla on vaikutusvallan väärinkäyttöä koskeva rangaistussäännös, mutta kun se ei kata 12 artiklassa tarkoitettua menettelyä kokonaisuudessaan, varaumasta ei ole voitu luopua (Ruotsi). Joissakin maissa ongelmallinen vaikuttamisen epäasiallisuutta koskeva tunnusmerkki on jätetty pois, jolloin kriminalisointi on tältä osin jossain määrin laajempi kuin 12 artiklassa edellytetty (Norja, Ruotsi). Eräissä maissa rangaistussäännös muistuttaa varsin pitkälle 12 artiklaa (Islanti). Joissain maissa vaikuttamisen epäasiallisuutta on lakitekstissä täsmällisesti luonnehdittu (Itävalta, Viro), ja Itävallan rangaistussäännöksessä on jopa asiaa koskeva määrätelmäsäännös.

Oikeushenkilön rangaistusvastuu kirjanpito- ja tilintarkastusrikoksissa

Kaikissa näissä maissa tunnetaan oikeushenkilön vastuu rikoksesta. Oikeushenkilön vastuuta koskeviin peruskysymyksiin kuuluu se, mitkä oikeushenkilön vastuun yleiset edellytykset ovat, mitä seuraamuksia oikeushenkilölle voidaan määrätä ja se, minkä rikosten yhteydessä vastuu tulee kysymykseen. Oikeushenkilön vastuuta koskevat yleiset edellytykset ovat monessa suhteessa varsin samantyyppiset, joskin eroja on. Ruotsissa oikeushenkilön vastuu rikoksesta ei ole rangaistus vaan erityinen rikosoikeudellinen seuraamus (särskild rättsverkan av brott). Ruotsissa on käynnissä oikeushenkilön vastuun yleisiä perusteita koskeva arviointi. Muissa maissa kyse on rangaistuksesta. Oikeushenkilölle tuomittava seuraamus on sakko. Eräissä maissa on tämän seuraamuksen ohella mahdollista tuomita oikeushenkilöille eräitä muita seuraamuksia, kuten elinkeinon harjoittamisen oikeuden menetys (muun muassa Norja).

Kysymys siitä, minkä rikosten yhteydessä oikeushenkilön vastuu tulee kysymykseen, on lainsäädäntöteknisesti säännelty jossain määrin eri tavoin. Joissakin maissa vastuu voi tulla kysymykseen rikoksissa yleensä, ellei oikeushenkilön vastuuta koskevista yleisistä edellytyksistä seuraa rajoituksia. Norjassa vastuunotto on yleinen. Tanskassa oikeushenkilön vastuu on yleinen rikoslakirikoksissa, mutta edellyttää erillistä säännöstä erikoisrikosoikeudessa. Ruotsissa vastuunotto tulee kyseeseen elinkeinotoiminnassa tehdyissä rikoksissa. Vastuu voi myös olla sidottu rangaistusasteikosta ilmenevään rikoksen rangaistavuuden ankaruuteen. Niinpä Ruotsissa vastuunotto koskee rikoksia, joista on säädetty ankarampi rangaistus kuin sakkoa. Oikeushenkilön vastuun ulottuvuus on voitu myös järjestää rikoslain erityisessä osassa eri kriminalisointien yhteydessä (Viro). Vastuun käytännön ulottuvuuteen vaikuttaa myös vaatimuksen esittämistä koskeva rikosprosessuaalinen sääntely samoin kuin yhteisöosakon mittaamista ja mahdollinen toimenpiteistä luopumista koskeva sääntely.

Maiden rikoslait sisältävät yleensä kirjanpitorikoksia koskevia säännöksiä. Oikeushenkilön rangaistusvastuu ulottuu yleensä ainakin vakaviin kirjanpitorikoksiin. Tilintarkastajaa koskeva rangaistussääntely ei ole yhtä yhtenäistä. Tilintarkastajia koskevaa rangaistus-

tussäätelyä voi olla tilintarkastuslainsäädännössä, ja tilintarkastajan menettely voi olla rangaistavaa myös erinäisten rikoslain yleisten kriminalisointien samoin kuin osallisuusvastuun pohjalta. Oikeushenkilön vastuu ulottuu usein ainakin vakaviin rikoslakirikoksiin.

Kansainvälisiä velvoitteita, EU:n instrumentteja ja oikeusvertailua on selvitetty yksityiskohtaisemmin työryhmämietinnössä Lahjusrikoksia koskevien säännösten eräät muutostarpeet (OMML 9/2015) s. 37-66.

2.3 Nykytilan arviointi

2.3.1 Vaikutusvallan väärinkäyttö

Yleistä

Hallituksen esityksen HE 79/2010 vp perusteella annettuun eduskunnan vastaukseen EV 373/2010 vp sisällytetyn lausuman mukaan eduskunta edellyttää, että hallitus ryhtyy kiireellisesti valmistelemaan lainsäädäntöehdotuksen vaikutusvallan väärinkäytön kriminalisoimiseksi. Käsitellessään hallituksen vuosikertomusta (K 9/2015 vp) lakivaliokunta viittasi lausunnossaan tähän ponsilausumaan todeten pitävänsä tärkeänä, että lausumassa edellytetty lainsäädäntöehdotus valmistellaan ja annetaan eduskunnan käsiteltäväksi mahdollisimman pian (LaVL 3/2015 vp).

Ponsilausumasta ei nimenomaisesti ilmene, tuleeko tällaisen lainsäädäntöehdotuksen olla sellainen, että se mahdollistaa yleissopimuksen 12 artiklaa koskevasta varaumasta luopumisen, vai onko myös mahdollista laatia kriminalisointiperiaatteista ja rikoslainsäädännön aukkokohtista lähtevä lainsäädäntöehdotus, joka ei kuitenkaan välttämättä ole yleissopimuksen 12 artiklan näkökulmasta kattava eikä näin ollen mahdollista varaumasta luopumista. Esimerkkinä jälkimmäisestä sääntelymallista olisi yritetyn yllytyksen säätäminen rangaistavaksi virkavelvollisuuden rikkomisessa (ks. mietintö Lahjusrikoksia koskevien säännösten eräät muutostarpeet (OMML 9/2015) s. 83-85).

Lausumissa ja Suomessa laadituissa sääntelyehdotuksissa voidaan katsoa pikemmin lähdetyn siitä, että sääntely mahdollistaisi myös varaumasta luopumisen. Myös tässä esityksessä ehdotetaan sellaista rangaistussäännöstä, joka mahdollistaisi myös varaumasta luopumisen.

Rangaistavan menettelyn alueen määrittämisessä otetaan asiaa koskevien kansainvälisten sopimusvelvoitteiden ohella erityisesti huomioon rikosoikeudellinen laillisuusperiaate ja kriminalisointiperiaatteet. Kriminalisointiperiaatteet sisältävät periaatteita ja lähtökohtia, joiden avulla harkitaan tietyn menettelyn säätämistä rangaistavaksi.

Keskeisiin kriminalisointiperiaatteisiin kuuluu muun muassa periaate, jonka mukaan rangaistusjärjestelmään tulee turvautua vasta viimeisenä keinona moitittavan käyttäytymisen estämiseksi (ultima ratio –periaate). Siitä seuraa, että rangaistavuuden alaa ei saa säätää laajemmaksi kuin on välttämätöntä. Kun rangaistussäännöksen yleisenä perusteena on sitoutuminen kansainväliseen velvoitteeseen, merkitsee ultima ratio –periaate sitä, että rangaistavuuden alaa ei tule säätää sopimusvelvoitetta laajemmaksi, ellei tähän osoiteta kriminalisointiperiaatteet huomioon ottaen vakuuttavia perusteita.

Rikosoikeudellisen järjestelmän tehtävänä on osaltaan tehostaa perus- ja ihmisoikeuksien suojaa. Vaikutusvallan väärinkäyttöä koskeva rangaistussäännös ei luonnollisesti-

kaan saa loukata ihmis- ja perusoikeuksia, kuten ilmaisuvapautta ja poliittisia osallistumisoikeuksia. Kriminalisoinnin tulee myös voida odottaa olevan tehokas eli sen avulla tulee voida selvästi estää kyseisentyypistä moitittavaa käyttäytymistä. Kriminalisointiin ei myöskään saa liittyä ylitsepääsemättömiä näyttöongelmia. Huomioon tulee ottaa myös rangaistavaksi säätämiseen liittyvät haitat ja kustannukset.

Säätelyvaihtoehtoja

Työryhmämietinnössä Lahjusrikokset (OMML 2009:16) päädyttiin ehdottamaan seuraavia säännöksiä vaikutusvallan väärinkäytön palkitsemisesta ja vaikutusvallan kauppaamisesta.

14 c § Vaikutusvallan väärinkäytön palkitseminen

Joka palkkioksi vaikutusvallan käyttämisestä henkilölle, joka ilmoittaa pystyvänsä vaikuttamaan epäasiallisesti virkamiehen päätöksentekoon tai sen valmisteluun palvelussuhteessa tai kansanedustajan päätöksentekoon tai sen valmisteluun eduskunnassa, 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 epäasiallisesti virkamiehen päätöksentekoon tai sen valmisteluun palvelussuhteessa tai kansanedustajan päätöksentekoon tai sen valmisteluun eduskunnassa 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.

Mietintöä koskevalla lausuntokierroksella säännöksiä pidettiin laillisuusperiaatteen kannalta liian epämääräisinä. Hallituksen esitykseen HE 79/2010 vp ei otettu vaikutusvallan väärinkäyttöä koskevia säännöksiä.

Voidaan näin ollen arvioida, että yleissopimuksen 12 artiklassa käytetty ilmaisu päätöksentekoon vaikuttamisen ”epäasiallisuudesta” ei sellaisenaan, ilman olennaisia täsmennyksiä, täyttäisi laillisuusperiaatteen säännösten tarkkarajaisuudelle asettamia vaatimuksia. On oletettavaa, että tilannetta ei parantaisi ainakaan merkittävästi pelkästään se, että ”epäasiallisuuden” asemesta tunnusmerkistössä hyödynnettäisiin jokin lähikäsitteitä, kuten ”ilmeisen sopimaton”, ”väärinkäyttää” tai ”hyväksikäyttää”.

Hallituksen esityksen yhteydessä käsiteltiin edustaja Södermanin /sd lakialoite LA 45/2010 vp, jossa ehdotettiin seuraavia rangaistussäännöksiä:

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.

Lakivaliokunta katsoi mietinnössään LaVM 45/2010 vp, että lakialoite ei tuo riittävää ratkaisua perusongelmaan eli siihen, miten "epäasiallinen vaikuttaminen" erotetaan legaliteettiperiaatteen kannalta "asianmukaisesta vaikuttamisesta". Lakialoitteessa ehdotettua tekijän epäasiallista tarkoitusta vaikuttaa päätöksentekijän riippumattomuuteen olisi myös käytännössä varsin vaikea osoittaa. Edun lahjuksenomaisuuden ja vaikuttamisen epäasianmukaisuuden arviointi ja vaikuttajan tarkoituksen osoittaminen ja erottaminen laillisesta toiminnasta on mietinnön mukaan hankalaa, kun ottaa huomioon, että myös asianmukainen, päätöksentekijää hyödyttävä lobbaaminen on tyypillisesti samalla tavoin edulla tuettua vaikuttamista.

Vaikuttamisen "epäasiallisuuden" ohella ja täsmennyksenä aloitteessa käytettiin konkreettisen vaaran tunnusmerkkiä. Myöskään tällä tavoin täydennetty säännösehdotus ei siis kuitenkaan tuonut laillisuusperiaatteen kannalta riittävää ratkaisua "epäasiallisen vaikuttamisen" ja "asiallisen vaikuttamisen" erottamisen ongelmaan.

Yksi vaihtoehto olisi täsmentää säännöstä korvaamalla tunnusmerkki "epäasiallisesti" tunnusmerkillä "oikeudettomasti", mahdollisesti täydennettynä vaaraa koskevalla tunnusmerkillä. On kuitenkin epävarmaa, pidettäisiinkö tällaista säännöstä tarkkarajaisuusperiaatteen näkökulmasta selvästi parempana kuin edellä käsitellyt sääntelymallit. Sääntelymalli merkitsisi myös sitä, että "oikeudettomuudelle" jouduttaisiin antamaan sisältö esitöissä, mikä huomioon ottaen säännöksen liittymäkohdat muun muassa sananvapauteen ja poliittisiin osallistumisoikeuksiin merkitsisi sangen huomattavan vastuun asettamista oikeudettomuus-tunnusmerkille ja lain esitöille rangaistavuuden alan määrittämisessä.

Oikeudettomuutta koskevaa tunnusmerkkiä voitaisiin kuitenkin mahdollisesti edelleen täsmentää viittaamalla sellaisiin menettelytapoihin ja säännöksiin, jotka tekevät vaikuttamisen kielleyksi tai sallituksi. Tämäntapainen sääntely on omaksuttu lahjuksen antamista kansanedustajalle koskevassa rikoslain 16 luvun 14 a §:n 2 momentissa, jonka mukaan lahjuksen antamisena kansanedustajalle ei pidetä ehdokkaan vaalirahoituksesta annetun lain (273/2009) mukaista vaalirahoitusta, ellei sen tarkoituksena ole 1 momentin kiertäminen.

Hieman tämäntyyppiseen rakenteeseen perustuvana voidaan pitää myös Pirkko Ruohonen-Lernerin /ps ym. lakialoitteeseen LA 29/2012 vp sisältyviä säännösehdotuksia.

14 c § Vaikutusvallan kauppaaminen

Joka ilmoittaa voivansa vaikuttaa virkamiehen päätöksentekoon tai sen valmisteluun palvelussuhteessa tai kansanedustajan päätöksentekoon tai sen valmisteluun eduskunnassa ilmeisen sopimattomasti 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 d § Vaikutusvallan väärinkäytön palkitseminen

Joka palkkioksi vaikutusvallan käyttämisestä henkilölle, joka ilmoittaa voivansa vaikuttaa virkamiehen päätöksentekoon tai sen valmisteluun palvelussuhteessa tai kansanedustajan päätöksentekoon tai sen valmisteluun eduskunnassa ilmeisen sopimattomasti, 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 e § Määritelmä

Ilmeisen sopimattomasti tapahtuvalla vaikuttamisella tarkoitetaan 14 c ja 14 d §:ssä vaikuttamista, joka 1) koskiessaan virkamiehen päätöksentekoa tai sen valmistelua palvelussuhteessa poikkeaa hyvästä edunvalvontatavasta ja on omiaan horjuttamaan luottamusta virkavelvollisuuksien mukaiseen viranomaistoiminnan riippumattomuuteen ja tasapuolisuuteen tai 2) koskiessaan kansanedustajan päätöksentekoa tai sen valmistelua eduskunnassa poikkeaa hyvästä edunvalvontatavasta ja on omiaan horjuttamaan luottamusta edustajantoimen riippumattomaan hoitamiseen perustuslain 29 §:n mukaisesti.

Lakialoitteessa ”epäasiallisesti” tapahtuva vaikuttaminen on siis korvattu ”ilmeisen sopimattomasti” tapahtuvalla vaikuttamisella. Ilmeisen sopimattomasti tapahtuva vaikuttaminen on puolestaan määritelty erillisessä määritelmäsäännöksessä vaikuttamiseksi, joka ”poikkeaa hyvästä edunvalvontatavasta ja on omiaan horjuttamaan luottamusta” virkamiehen tapauksessa virkavelvollisuuksien mukaiseen viranomaistoimin-

nan riippumattomuuteen ja tasapuolisuuteen ja kansanedustajan tapauksessa edustajantoimen riippumattomaan hoitamiseen perustuslain 29 §:n mukaisesti.

Lakialoitteen mukainen sääntelymalli edellyttäisi taustakseen edunvalvontaa koskevaa aineellista lainsäädäntöä. Tällaista lainsäädäntöä, jonka tulisi sisältää riittävän konkreettisia ja yksilöityjä velvollisuuksia, ei ainakaan toistaiseksi riittävässä määrin ole.

Ruotsin ja Norjan rikoslakeihin on edellä jaksossa 2.2.3 selostetuoin tavoin otettu säännös vaikutusvallan kauppaamisesta. Näille säännöksille on yhteistä, että niissä ei ole sellaista nimenomaista tunnusmerkkiä, joka koskisi vaikutusvallan käyttämisen epäasiallisuutta. Laillisuusperiaatetta koskeva ongelma on tavallaan ratkaistu jättämällä pois ongelmallinen kriteeri. Samalla tunnusmerkistö muodostuu vastaavasti osittain yleis-sopimuksen 12 artiklaa laajemmaksi. Ratkaisumallin etuihin kuuluu se, että 12 artiklaa laajemmaksi muotoiltu säännös katsottaisiin esimerkiksi GRECO:ssa todennäköisesti 12 artiklan edellytykset täyttäväksi. Toinen asia on, että Ruotsin säännös ei täytä 12 artiklan edellytyksiä siksi, että siinä vaikuttaminen kansanedustajiin on jätetty pois säännöksestä.

Sääntelymallissa ei siis aseteta rajoituksia vaikuttamisen tavalle. Vaikuttamisen epäasiallisuuttakin koskevia näkökohtia on toisaalta Ruotsin ja Norjan säännösten peruste-luissa liitetty ja sisällytetty välimiehen saaman edun perusteettomuutta koskevaan kri- teeriin. Kuten oikeuskirjallisuudessa on huomautettu, 12 artiklassa on kuitenkin kysy- mys vaikuttamistavan eikä välimiehelle koituvan edun epäasianmukaisuudesta. Tämä ilmenee siitäkin, että 12 artiklassa mainitaan tunnusmerkkinä erikseen välimiehen edun perusteettomuus.

Rikosoikeuden viimesijaisuutta koskevan ultima ratio –periaatteen mukaan rangaista- vaksi säätämisen tulee rajoittua käyttäytymiseen, jonka säätäminen rangaistavaksi on välttämätöntä. Periaatteen kanssa yhteensopivana ei lähtökohtaisesti voida pitää sitä, että rangaistavan menettelyn alaa laajennetaan moitittavaa menettelyä koskevien määrittelyvaikeuksien vuoksi.

Tässä esityksessä ehdotetussa sääntelymallissa lähdetään siitä, että sääntelyssä hyö- dynnetään yleissopimuksen 12 artiklassa käytettyä ”epäasiallisen” vaikuttamisen käsi- tettä, mutta vaikuttamisen epäasiallisuus määritellään tyyppitilanteiden avulla määri- telmäsäännöksessä. Tällaista säännöstä voidaan pitää välttämättömänä, jotta vaiku- tusvallan kauppaamisrikosta koskeva sääntely täyttäisi rikosoikeudellisen laillisuusperi- aatteen vaatimukset. Lisäksi rikostunnusmerkistössä hyödynnetään abstraktia vaaraa koskevaa kriteeriä.

Vaikutusvallan väärinkäyttörikoksen rakenne ja sisältö

Perusteettoman edun lupaaminen, tarjoaminen ja antaminen palkkiona

Yleissopimuksen 12 artiklassa puhutaan perusteettoman edun ”lupauksesta, tarjoamisesta tai antamisesta”. Nämä tekemuodot, joita käytetään tunnusmerkeinä myös muissa lahjusrikoksissa, on syytä sisällyttää rangaistussäännökseen. Myös GRECO on maaraporteissaan edellyttänyt, että näiden kaikkien tekemuotojen rangaistavuus ilmenee kansallisista säännöksistä. Myös 12 artiklasta ilmenevä ”palkkiota” koskeva tunnusmerkki on syytä sisällyttää tunnusmerkistöön.

Välimiehelle tarjotaan yleissopimuksen 12 artiklan mukaan ”perusteeton” etu. Esityksessä ehdotetaan, että tästä käytetään suomalaisessa lahjusrikoslainsäädännössä rikoslain 16 luvun 14 a §:n lahjuksen antamisesta kansanedustajalle, 40 luvun 1 §:n lahjuksen ottamisesta ja luvun 4 §:n lahjuksen ottamisesta kansanedustajana käytettyä ilmaisua ”oikeudeton” etu. Rikoslain 16 luvun 13 §:n lahjuksen antamisesta puhutaan edusta. Voidaan kysyä, olisiko edun oikeudettomuuden tunnusmerkki ylipäätään aivan välttämätön, sillä etu ei vaikuta olevan ilmeisen itsenäisellä tavalla perusteeton tai oikeudeton, vaan tämä johtuu lähinnä sen luonteesta palkkiona vaikuttamisesta epäasiallisesti virkamiehen tai kansanedustajan päätöksentekoon. Tunnusmerkki on kuitenkin yleissopimuksen 12 artiklassa ja se on periaatteessa rangaistavuutta rajaava, joten se on syytä sisällyttää tunnusmerkistöön.

Suoraan tai välillisesti

Yleissopimuksen 12 artiklan aktiivista vaikutusvallan väärinkäyttöä koskevassa määrittelyssä oikeudeton etu luvataan, annetaan tai tarjotaan ”suoraan tai välillisesti” artiklassa tarkoitetulle välimiehelle. Suomalaisessa lainsäädäntöperinteessä ei ole useinkaan käytetty tällaista lisäluonnehdintaa, vaan lähdetään siitä, että tunnusmerkistössä mainittu toiminta voidaan tehdä eri tavoin, luonnollisesti tunnusmerkistön tulkinnan rajoissa. Ilmaisua ”suoraan tai välillisesti” on kuitenkin käytetty rikoslain 17 luvun 1 a §:n 1 momentin 5 kohdassa, 34 a luvun 5 §:n 1 ja 2 momentissa ja 5 a §:ssä sekä 51 luvun 1 §:ssä. Kysymys on tällöin yleensä ollut kansainvälisten tai eurooppalaisten instrumenttien toimeenpanosta. GRECO on maaraporteissa usein kiinnittänyt huomiota siihen, että tunnusmerkit ”suoraan tai välillisesti” on nimenomaisesti mainittava tai menettelyn rangaistavuus muuten demonstroitava. Tästä syystä on aihetta ottaa tunnusmerkit aktiivista vaikutusvallan väärinkäyttöä koskevaan säännökseen.

Vaikutusvallan käyttämisestä epäasiallisesti

Yleissopimuksen 12 artiklan mukaan rangaistavaksi tulee säätää tahallisen perusteettoman edun lupaus, tarjoaminen ja antaminen palkkiona suoraan tai välillisesti sellaiselle henkilölle, joka ”väittää tai vahvistaa” pystyvänsä epäasiallisesti vaikuttamaan artiklassa mainitun henkilön päätöksentekoon. Ei vaikuta luonteelta käyttäen rangaistussäännöksessä suoraan ilmaisua ”väittää tai vahvistaa”. Ensinnäkin kyseessä on korruporikos eikä ilmaisuurikos. Toiseksi artiklassa tarkoitetun seikan ”vahvistaminen” ei vaikuta luonnolliselta kielenkäytöltä. Yleissopimuksen 12 artiklan ei voida katsoa tarkoittavan sitä, että rangaistavaksi tulee säätää palkkion antaminen jonkin ilmaisun esittämisestä sellaisenaan. Kyse on siitä, että oikeudeton etu luvataan, tarjotaan tai anne-

taan palkkioksi vaikutusvallan käyttämisestä. Niinpä tunnusmerkistössä on syytä puhua oikeudettoman edun lupaamisesta, tarjoamisesta tai antamisesta siitä, että välimies käyttäisi epäasiallisesti vaikutusvaltaa 12 artiklassa tarkoitettussa tilanteessa.

Yleissopimuksen 12 artiklasta käy ilmi, että vaikutusvallan väärinkäyttö tulee säätää rangaistavaksi siten, että menettelyn rangaistavuus ei riipu siitä, ryhtyykö välimies käyttämään vaikutusvaltaa vai ei tai siitä, johtaako oletettu vaikutusvalta haluttuun lopputulokseen vai ei. Artiklan mukaan aktiivisessa vaikutusvallan väärinkäytössä rangaistavuuden edellytykset täyttyvät, kun oikeudeton etu tarjotaan palkkioksi epäasiallisesta vaikuttamisesta ja vastaavasti passiivisessa vaikutusvallan väärinkäytössä silloin, kun välimies on pyytänyt, saanut tai hyväksynyt oikeudettoman edun palkkioksi epäasiallisesta vaikuttamisesta päätöksentekoon. Rikokseen sisältyy näin ollen sitä koskeva tunnusmerkki, mistä syystä palkkio annetaan, eli halutusta epäasiallisesta vaikuttamisesta. Epäasiallisen vaikuttamisen ei siis kuitenkaan tarvitse sittemmin objektiivisesti toteutua, kuten ei myöskään vaikuttamisen halutun tavoitteen kuten jonkin suotuisan päätöksen. Myös tältä osin GRECO on edellyttänyt, että asia ilmenee kansallisesta sääntelystä.

Tämä on otettu huomioon ehdotetussa sääntelyssä. Ehdotetun pykälän aktiivista ja passiivista vaikutusvallan kauppaamisrikosta koskevilla tunnusmerkeillä puhutaan oikeudettoman edun antamisesta ja saamisesta palkkioksi siitä, että välimies vaikuttasi epäasiallisesti päätöksentekoon. Tunnusmerkistöt eivät siten edellytä sitä, että tällaista vaikuttamista todella tapahtuu, vaan ne täyttyvät etua vaikuttamisesta tarjottaessa (aktiivinen vaikutusvallan väärinkäyttö) ja sitä siitä pyydetessä (passiivinen vaikutusvallan väärinkäyttö). Vaikuttamista koskevilla tunnusmerkkiverbeillä, samoin kuin ehdotetussa pykälän kolmannessa momentissa, jossa kuvataan vaikuttamisen epäasiallisuus, hyödynnetään konditionaalimuotoilua. Tällä osoitetaan, että rangaistavuuden edellytyksenä ei ole, että odotettu epäasiallinen vaikuttaminen myös todellisuudessa tapahtuu.

Yleissopimuksen 12 artiklasta ja selitysmuistiosta ilmenee, että vaikka menettelyn nimikkeenä artiklassa on vaikutusvallan kauppaaminen, välimiehellä ei tosiasiallisesti tarvitse olla artiklassa tarkoitettua vaikutusvaltaa, vaan riittää, että hän väittää, että hänellä on sellaista. Niinpä rikostunnusmerkistöön ei voitaisi ottaa tunnusmerkkiä, joka viittaisi vain todelliseen vaikutusvaltaan. Selitysmuistiosta ilmenee lisäksi se, mihin välimiehen todellinen tai oletettu vaikutusvalta perustuu. Selitysmuistion kohdassa 64 todetaan, että vaikutusvallan väärinkäytön kriminalisoinnilla pyritään tavoittamaan virkamiehen tai sen poliittisen puolueen, johon päätöksentekijä kuuluu, lähipiiri (close circle) ja kitkemään "vallan naapurissa" olevien henkilöiden, jotka pyrkivät hyötymään tilanteestaan, korruptiivinen käyttäytyminen. Edelleen selitysmuistion kohdassa 66 todetaan, että välimies väittää pystyvänsä vaikuttamaan päätöksentekijään ammatillisen asemansa tai sosiaalisen statuksensa perusteella (by virtue of his professional position or social status). Selitysmuistiosta ei lähemmin luonnehdita ammatillisen aseman ja sosiaalisen statuksen sisältöä.

Maaraportteista ilmenee, että GRECO on sallinut kansallisissa rikostunnusmerkistöissä viittaamisen näihin todellisen tai oletetun vaikutusvallan perusteisiin. Koska tunnusmerkki, joka koskee välimiehen todellista ja oletettua vaikutusvaltaa samoin kuin tunnusmerkit, joissa kuvataan tuon vaikutusvallan perusteita, rajaavat osaltaan tunnusmerkistön alaa ja siten toteuttavat rangaistavuuden viimesijaisuutta koskevaa ultima ratio –periaatetta, tällaiset tunnusmerkit ehdotetaan otettavaksi rangaistussäännökseen. Näin on siitä huolimatta, että näiden rajausten kuvaaminen tunnusmerkistössä tekee siitä raskaslukuisemman.

Näin ollen rangaistussäännökseen ehdotetaan otettavaksi välimiehen todellista tai oletettua vaikutusvaltaa ja sen perusteita koskeva tunnusmerkki ”jolla on tai joka väittää, että hänellä on nykyisiin tai entisiin tehtäviinsä taikka yhteiskunnallisiin tai henkilökohdaisiin suhteisiinsa perustuvaa vaikutusvaltaa.”

Esimerkiksi korkealla virkamiehellä saattaisi olla säännöksessä tarkoitettua vaikutusvaltaa. Muun muassa valtiosihteeri voisi olla artiklassa tarkoitettussa asemassa. Henkilökohtaisiin suhteisiin perustuvaa vaikutusvaltaa voisi olla esimerkiksi puolisolalla tai lähisukulaisella. On selvää, että yhtäältä ammatilliseen asemaan ja toisaalta sosiaaliseen statukseen potentiaalisesti pohjautuva vaikutusvalta ovat yleensä varsin eriluonteisia.

Abstrakti vaara

Sekä aktiivista että passiivista vaikutusvallan väärinkäyttöä koskevaan tunnusmerkistöön ehdotetaan otettavaksi tunnusmerkki, joka edellyttää, että ”teko on omiaan horjuttamaan luottamusta päätöksenteon riippumattomuuteen”. Kyseessä on siis niin kutsuttua abstraktia vaaraa ilmentävä tunnusmerkki, joka tässä tarkoittaa sitä, että teko oli sellainen, että se tyypillisesti horjuttaa luottamusta päätöksentekoon.

Eräissä lahjusrikossäännöksissä on vastaavan tyyppisiä abstraktin vaaran tunnusmerkkejä. Ne on muotoiltu hieman eri tavoin sen suhteen, miten ja mitä etuutta menettely vaarantaisi ja edellytetäänkö abstraktin vaarantumisen olevan kvalifioitua. Niinpä rikoslain 16 luvun 13 §:ssä ja 40 luvun 1 §:ssä on kyse muun muassa teosta, joka on omiaan vaikuttamaan virkamiehen toimintaan palvelussuhteessa, 16 luvun 14 a §:ssä ja 4 §:ssä siitä, että teko on omiaan selvästi horjuttamaan luottamusta edustajantoimen hoitamisen riippumattomuuteen.

Jotta vaikutusvallan väärinkäytössä ei tarpeettomasti käytettäisi kokonaan uutta käsitteistöä abstraktin vaaran tunnusmerkissä, ehdotetaan siinä käytettäväksi kansanedustajan lahjusrikoksissa hyödynnettyä ilmaisua ”horjuttamaan luottamusta”. Kun kysymys vaikutusvallan väärinkäytön yhteydessä on päätöksenteosta, puhuttaisiin abstraktin vaaran tunnusmerkissä luottamuksesta päätöksenteon riippumattomuuteen. Selitysmuistion kohdassa 64 todetaan, että tällaisen kriminalisoinnin oikeudellisena intressinä (oikeushyvä) on julkishallinnon päätöksentekoprosessin läpinäkyvyys (transparency) ja puolueettomuus (impartiality). Abstraktin vaaran tunnusmerkissä käytettäisiin kansanedustajan lahjusrikoksissa käytettyä ilmaisua ”riippumattomuus”. Vaihtoeht-

toisesti voitaisiin käyttää termiä ”puolueettomuus”, joka esiintyy myös selitysmuistion tekstissä. Kun kansanedustajiin kuitenkin liittyy ajatus puolueista ja kun selitysmuistiossa puhutaan puolueettomuuden ohella läpinäkyvyydestä, voidaan niiden asemesta käyttää yhteistä termiä ”riippumattomuus.”

Huomiota on toisaalta kiinnitettävä siihen, että yleissopimuksen 12 artiklassa ei ole tällaista abstraktin vaaran tunnusmerkkiä. Siihen nähden on periaatteessa mahdollista, että esimerkiksi GRECO puuttuisi tähän maa-arvioinneissaan ja katsoisi tunnusmerkin sopimusmääräyksen alaa rajoittavaksi. Voidaan kuitenkin todeta, että selitysmuistion kohdassa 64 on useita sellaisia kohtia, jotka koskevat sopimuksen tarkoitusta ja tavoitteita ja joiden huomioon ottamisen on perusteltua olettaa olevan sallittua myös sopimuksen toimeenpanossa. Selitysmuistiossa säännöksen taustalla olevaksi oikeushyväksi todetaan edellä selostetuin tavoin julkishallinnon päätöksentekoprosessin läpinäkyvyys ja puolueettomuus. Korruption eri muodoissaan todetaan olevan uhka oikeusvaltiolle ja demokraattisten instituutioiden pysyvyydelle. Vaikutusvallan väärinkäytön todetaan myötävaikuttavan korruption atmosfääriin.

Nämä lausumat huomioon ottaen voidaan katsoa olevan perusteltua, että rangaistavuuden edellytyksenä on, että teko on omiaan horjuttamaan luottamusta päätöksenteon riippumattomuuteen. Tunnusmerkki ei siis edellytä konkreettista vaarantumista tai muuta seurausta, joiden voitaisiinkin katsoa merkitsevän ylimääräisen rajaavan edellytyksen asettamista verrattuna yleissopimuksen 12 artiklaan. Toisin kuin rikoslain 16 luvun 14 a §:ssä ja 40 luvun 4 §:ssä, abstraktin vaaran ei sitä paitsi tarvitsisi olla kvalifioitu siten, että teon tulisi olla omiaan ”selvästi” horjuttamaan säännöksessä tarkoitettua luottamusta. Jotta säännöksessä noudatettaisiin lahjusrikoksissa tyyppillistä kotimaista rakennetta rajoittamatta kuitenkin sopimuksen soveltamisalaa, ehdotetaan tunnusmerkistöön sisällytettäväksi selostetunlainen kvalifioimaton abstraktin vaaran tunnusmerkki.

Tahallisuus

Yleissopimuksen 12 artiklassa vaikutusvallan väärinkäytölle asetetaan tahallisuusedellytys. Myös ehdotettu vaikutusvallan väärinkäyttörikos edellyttäisi tahallisuutta.

Epäasiallinen vaikuttaminen

Vaikutusvallan väärinkäytön kriminalisoinnin pulmallisin kysymys on se, mitä on pidettävä yleissopimuksen 12 artiklassa tarkoitettuna ”epäasiallisena vaikuttamisena” (”improper influence”). Ongelmana on, että yleissopimuksen 12 artikla on hyvin tulkinnanvarainen, sopimuksen selitysmuistio antaa vain vähän johtoa kysymyksen arvioimiseen, ja oikeustieteessä ja muualla esitetyjä kannanottoja on varsin vähän ja nekin ovat osin erisuuntaisia. Lisäksi huomioon tulee ottaa, että vaikutusvallan väärinkäyttö koskettaa perustavia poliittisia osallistumisoikeuksia ja sananvapautta. Lähtökohdaksi on joka

tapauksessa otettava yleissopimuksen 12 artiklan sanamuoto ja selitysmuistion artiklaa selittävät lausumat (selitysmuistion kohdat 64-67), joita on selostettu edellä.

Vaikuttamiseen voidaan katsoa sisältyvän ajatus syy-seuraussuhteesta: jonkun tietyllä toiminnalla on tietty vaikutus, seuraus. Yleissopimuksen 12 artiklan kuvaamissa tapauksissa kyseessä on – tosin vain odotettu - epäasiallinen vaikuttaminen säännöksen tarkoittamien henkilöiden päätöksentekoon. Päätöksentekoon vaikuttaminen voi tarkoittaa etenkin sitä, että vaikuttamisen seurauksena syntyisi erisältöinen päätös kuin olisi syntynyt, jos vaikuttamista ei olisi tapahtunut. Siitä saattaa olla kysymys myös silloin, kun päätöksen perusteet olisivat vaikuttamisen vuoksi vahvemmat tai toiset kuin ilman tällaista vaikuttamista. Tällaisesta vaikuttamisesta voi olla kysymys silloinkin, kun vaikutettaisiin päätöksentekomenettelyyn, jos se puolestaan vaikuttaisi päätöksentekoon. Kysymyksessä voi olla päätös tehdä tai olla tekemättä jotakin tai päätöksenteon kohteena olevan toiminnan lykkääntyminen tai aikaistuminen. Vaikutusvallan käyttäminen on perusluonteeltaan psyykkistä eikä fyysistä vaikuttamista, joten vaikuttamisen epäasiallisuuden ulkopuolelle ja muiden rangaistussäännösten varaan jää tässä yhteydessä esimerkiksi väkivallan käyttäminen virkamiestä tai kansanedustajaa kohtaan.

Vaikuttamisen epäasiallisuutta voidaan arvioida ainakin vaikuttamisen sisällön, vaikuttajan henkilön ja muiden olosuhteiden näkökulmasta. Vaikuttamisen sisällön osalta voidaan ensinnäkin arvioida, että yksinomaan päätöksenteon kohteena olevaa asiaa koskevan paikkansa pitävän tosiasiatiedon antaminen päätöksentekijälle voinee vain harvoin sellaisenaan olla epäasiallista vaikuttamista. Vaikuttaminen olisi ehdotetun määritelmäsäännöksen mukaan epäasiallista seuraavissa neljässä tyyppitilanteessa.

Vaikutusvallan väärinkäyttö on tavoitteellista toimintaa. Eduntarjoajan viimekätisenä tavoitteena on yleensä jonkin edun saaminen päätöksenteossa. Koska hän joutuu edun saadakseen suorittamaan välimiehelle palkkion, jollaista oikeusjärjestyksen mukainen päätöksenteko ei edellytä, ja välimieskin joutuisi vaikuttamaan päätöksentekoon ”epäasiallisesti”, on eduntarjoajan tavoitteena usein saavuttaa päätöksenteossa jollekulle oikeudetonta etua eli etua, jollaiseen tällä ei oikeusjärjestyksen mukaan olisi oikeutta.

Vaikutusvallan väärinkäytön yhteydessä yhtenä moitittavana vaikuttamisen tapana voidaankin pitää sitä, että vaikuttamisessa päätöksentekoon tavoiteltaisiin oikeudetonta etua jollekulle eli eduntarjoajalle tai muulle taholle. Kyseessä voi olla niin rahassa mitattavan kuin muunkin tyyppisen edun tavoittelemisen. Esimerkkinä jälkimmäisestä tilanteesta on se, että pyritään samaan esitutkintaviranomainen jättämään asian tutkiminen sikseen tai saamaan viranomainen tai tuomioistuimien antamaan asianomaiselle tavallista lievempi seuraamus.

Merkittävänä epäasiallisen vaikuttamisen muotona voidaan, toiseksi, pitää myös sitä, että päätöksentekijä saataisiin menettelemään virkavelvollisuutensa vastaisesti. Tältä osin virkamiehet ja kansanedustajat ovat kuitenkin eri asemassa, sillä vain virkamiehillä on varsinaisia virkavelvollisuuksia. Vastaavasti rangaistavaksi on säädetty virkavelvollis-

suuden rikkominen ja virka-aseman väärinkäyttö, mutta kansanedustajien osalta tällaisia säännöksiä ei ole.

Vastuuta virkatoimista koskevan perustuslain 118 §:n 1 momentin mukaan virkamies vastaa virkatoimiensa lainmukaisuudesta. Virkamiesten tulee toimia lainsäädännössä, kuten virkamieslainsäädännössä ja hallintolaissa (434/2003) sekä muissa säännöksissä, määriteltyjen ja yksilöityjen virkavelvollisuuksiensa mukaisesti.

Perustuslain kansanedustajan riippumattomuutta koskevan 29 §:n mukaan kansanedustaja on velvollinen toimessaan noudattamaan oikeutta ja totuutta. Hän on siinä velvollinen noudattamaan perustuslakia, eivätkä häntä sido muut määräykset. Tämä ei tarkoita sitä, etteikö kansanedustajille voitaisi lainsäädännössä asettaa erilaisia velvollisuuksia. Kansanedustajilla ei kuitenkaan ole juuri yksilöityjä velvollisuuksia.

Koska kansanedustajilla ei ole samalla tavoin yksilöityjä velvollisuuksia kuin virkamiehiä, päätöksentekijän saamista rikkomaan velvollisuuksiaan koskeva epäasiallisen vaikuttamisen tunnusmerkki ehdotetaan kohteen osalta rajattavaksi muiden kuin kansanedustajien päätöksentekoon. Tunnusmerkissä käytettäisiin ilmaisua ”virkavelvollisuuksiensa vastaisesti”. Vastaavaa tunnusmerkkiä käytetään virka-aseman väärinkäyttöä ja virkavelvollisuuden rikkomista koskevissa tunnusmerkistöissä. Tämä epäasiallisen vaikuttamisen muoto on lähellä sitä yritettyä yllytystä virkavelvollisuuden rikkomiseen, jonka puuttuminen rikoslainsäädännöstämme on nähty eroksi rangaistavuuden alassa verrattuna yleissopimuksen 12 artiklassa tarkoitettuun vaikutusvallan väärinkäyttöön (mietintö Lahjusrikoksia koskevien säännösten eräät muutostarpeet (OMML 9/2015) s. 71, 83-85).

Vaikuttamisessa päätöksentekoon on kysymys toimintaperusteen antamisesta päätöksentekijälle tietynsuuntaisen päätöksen tekemiseksi. Keskeinen päätöksentekoon vaikuttamisen moitittava muoto on oikeudettoman edun tarjoaminen päätöksentekijälle. Tätä ehdotetaankin kolmanneksi epäasiallisen vaikuttamisen muodoksi.

Oikeudettoman edun tarjoaminen ja pyytäminen on vaikutusvallan väärinkäytössä eduntarjoajan ja välimiehen välistä suhdetta kuvaava tunnusmerkki.

Niin virkamiestä kuin kansanedustajaakin koskeva aktiivinen ja passiivinen lahjonta on toisaalta jo nykyisellään rangaistavaa rikoslain 16 ja 40 luvun säännösten mukaisesti. Yksityisen sektorin lahjonnasta säädetään rikoslain 30 luvussa.

Kun lahjusrikossäännökset soveltuvat vain osaan niistä tapauksista, joissa epäasiallinen vaikuttaminen perustuisi oikeudettoman edun tarjoamiseen päätöksentekijälle, voidaan pitää perusteltuna, että se otetaan yhdeksi tyyppitilanteeksi epäasiallisen vaikuttamisen määritelmään. Kun säännös kuitenkin osassa tapauksia voisi olla päällekkäinen lahjusrikoksia koskevien säännösten kanssa, vaikutusvallan väärinkäyttöä koskevaan säännökseen on aihetta ottaa toissijaisuuslauseke.

Vaikuttamisyrittöksen epäasiallisuuteen saattaa viitata myös se, että lähestyminen ja kanssakäyminen pyritään salaamaan, vaikka siihen ei objektiivisesti katsoen ole mitään oikeusjärjestyksen tunnustamaa tarvetta. Toisaalta yhteydessä oleminen virkamiehiin ja kansanedustajiin – myös pyrkimys vaikuttaa näiden päätöksentekoon ja muuhun toimintaan – kuuluvat lähtökohtaisesti perus- ja ihmisoikeutena suojattujen poliittisten osallistumisoikeuksien ja sananvapauden käyttämisen piiriin. Virkamiehiä ja kansanedustajia lähestytään monella tavalla, eikä tällaiselle lähestymiselle useinkaan ole asetettu erityisiä määrämuotoja. Näin voi tapahtua esimerkiksi puhelimitse, kirjeitse tai henkilökohtaisissa keskusteluissa. Luonnollisella henkilöllä ja oikeushenkilöllä saattaa olla erilaisia syitä lähestyä virkamiestä tai kansanedustajaa luottamuksellisesti. Lain-säädännössä on pyritty huolehtimaan hallinnolliseen päätöksentekoon liittyvän menet-telyn läpinäkyvyydestä muun muassa julkisuutta ja salassapitoa koskevilla säännöksillä.

Vaikutusvallan väärinkäyttöä koskevassa arvioinnissa moitittavalla salailulla on usein viitattu tilanteisiin, joissa palkkiota vastaan toimiva välimies salaa toimeksiantosuhteensa päätöksentekijältä. Tällaista menettelyä on esimerkiksi pohjoismaisissa lainvalmisteluasiakirjoissa pidetty moitittavana. On toisaalta myös voitu tarkoittaa tilanteita, joissa vaikuttaja ja päätöksentekijä yhdessä salaavat toimintaansa.

Vaikutusvallan väärinkäyttöä koskevan rangaistussäännöksen oikeushyvinä ovat julkisen päätöksenteon avoimuus ja riippumattomuus. Selitysmuistion kohdassa 64 vaikutusvallan väärinkäytön kriminalisoinnin oikeudelliseksi intressiksi (suojeluehdoiksi) todetaankin julkisen hallinnon päätöksenteon läpinäkyvyys ja puolueettomuus. Tästä näkökulmasta on perusteita sille, että salaaminen voi joissakin tilanteissa merkitä epäasiallista vaikuttamista. Moitittavana voidaan pitää toimeksiantosuhteen salaamista päätöksentekijältä, joka näin ollen ei ole selvillä kaikista päätöksentekoon todellisuu-dessa liittyvistä olennaisista seikoista ja intressiyhteyksistä. Tällaista vaikuttamista ei myöskään voida pitää asianmukaisena lobbaamisena.

Yleissopimuksen 12 artiklassa tarkoitettu kriminalisointivelvollisuus koskee eduntarjoajan ja välimiehen, ei sen sijaan päätöksentekijän, menettelyn rangaistavuutta. Päätöksentekijällä on oma rikosoikeudellinen vastuunsa sitä koskevien esimerkiksi virka- ja lajusrikossäännösten mukaisesti. Esityksessä ei ehdoteta, että välimiehen ja päätöksentekijän yhteistä salaista toimintaa pidettäisiin jälkimmäisen päätöksentekoon kohdistuvana epäasiallisena vaikuttamisena.

Esityksessä ehdotetaan siis, että neljäntenä vaikuttamisen epäasiallisuuden muotona olisi vaikuttamista koskevan toimeksianton tai siihen liittyvän palkkion salaaminen päätöksentekijältä. Edellytyksen toteutumista ei estä esimerkiksi se, että eduntarjoaja olisi saanut haluamansa – esimerkiksi suotuisan kaavoitusratkaisun tai tarjouskilpailun voiton – ilman salaamista.

Ehdotuksessa on siis kaiken kaikkiaan huomioitu neljä vaihtoehtoista tyyppitilannetta, joissa vaikuttamista virkamiehen, kansanedustajan tai heihin rinnastettavan henkilön päätöksentekoon voidaan pitää epäasiallisena. Ne voivat joissakin tilanteissa olla osin

päällekkäisiä, mutta tämä ei ole ongelmallista. Esimerkiksi oikeudettoman edun tavoittelu voi merkitä samalla virkamiehen saamista toimimaan velvollisuuksiensa vastaisesti, ja tässä saatetaan hyödyntää lahjomista.

Päätöksenteko vaikuttamisen kohteena

Päätöksenteossa on kysymys käsiteltävänä olevan asian ratkaisemisesta. Päätöksenteko voi koskea tiettyjen yksilöiden tai oikeussubjektien asemaa tai se voi olla normeja asettavaa. Virkamiehet tekevät virkavelvollisuuksiinsa kuuluvia ratkaisuja. Kansanedustajat osallistuvat valtiosäännön mukaisesti päätöksentekoon eduskunnassa. Virkamiehen päätöksentekoa ja ratkaisutoimintaa koskee laaja normisto. Hallintopäätösten tulee olla lainmukaisesti perusteltuja, ja virkamiehen esteellisyydestä samoin kuin asiakirjojen ja käsittelyn julkisuudesta sekä esimerkiksi julkisten hankintojen tekemismenettelystä on säädetty lainsäädännössä. Ylimmät laillisuusvalvojat valvovat virkatoimien lainmukaisuutta. Kansanedustaja tekee päätöksiä äänestämällä eduskunnan istunnoissa ja valiokunnissa. Monissa kysymyksissä eduskuntaryhmän kanta on edustajan päätöksenteossa merkittävä. Kansanedustajan, toisin kuin virkamiehen, päätökset voivat vain harvoin olla oikeudellisesti virheellisiä. Kansanedustajalla, toisin kuin virkamiehellä, on pikemminkin poliittinen vastuu tekemistään ratkaisuista.

Yleissopimuksen 12 artiklassa on kysymys epäasiallisesta vaikuttamisesta artiklassa mainittujen henkilötahojen ”pätöksentekoon”. Siinä ei puhuta vaikuttamisesta esimerkiksi päätöksenteon valmistelua jossakin roolissa suorittaviin henkilöihin eikä päätöksenteon valmisteluun muutenkaan.

Oikeusministeriön vuoden 2009 ehdotuksessa ja asiaa koskevissa lakialoitteissa esitetyissä ehdotuksissa rangaistussäännöksi rikoksen voisi toteuttaa epäasiallinen vaikuttaminen ”virkamiehen päätöksentekoon tai sen valmisteluun palvelussuhteessa tai kansanedustajan päätöksentekoon tai sen valmisteluun eduskunnassa”. Näissä ehdotuksissa vaikuttamisen kohteena voisi siten olla myös virkamiehen tai kansanedustajan päätöksenteon valmistelu.

Päätöksenteon valmistelu mainitaan rikoslain 40 luvun 7 §:n virka-aseman väärinkäyttöä koskevassa säännöksessä, jonka 1 momentin 1 kohdassa puhutaan virkavelvollisuuden rikkomisesta virkamiehen osallistuessa päätöksentekoon tai sen valmisteluun tai käyttäessä julkista valtaa muissa virkatehtävissään. Rikoslain 40 luvun 11 §:n määritelmäsäännöksen 5 b kohdan mukaan julkista valtaa käyttävällä henkilöllä tarkoitetaan sitä, jonka säännöksessä lähemmin kuvatuin tavoin tulee osallistua 5 a kohdassa tarkoitetun päätöksen valmisteluun. Esimerkiksi virkavelvollisuuden rikkomista koskevassa rikoslain 40 luvun 9 §:ssä puhutaan taas virkamiehestä, joka virkaansa toimittaessaan rikkoo säännöksessä tarkoitetun virkavelvollisuutensa. Lahjuksen ottamista koskevassa rikoslain 40 luvun 1 §:ssä puhutaan virkamiehestä, joka toiminnastaan palvelussuhteessa ottaa vastaan lahjan tai edun. Lahjuksen ottamisessa kansanedustajana puhutaan kansanedustajasta, joka menettelee pykälässä kuvatulla tavalla toimiakseen tai jättääkseen toimimatta edustajantoimessaan tietyllä tavalla tai palkkiona sellaisesta

toiminnasta. Eri säännöksissä on siten näiltä osin käytetty erilaisia tunnusmerkkejä, eikä valmistelua koskevan tunnusmerkin ottamiseen säännökseen ole välttämättömiä sääntelyn systematiikasta tai yhdenmukaisuudesta johtuvia syitä.

Kun kysymyksessä on korruptiosääntelyä täydentävä, itsessäänkin välilliseen korruptioon puuttuva säännös, ei myös ultima ratio –sääntö huomioon ottaen ole perusteita säätää laajempaa kriminalisointia, kuin mitä yleissopimuksen 12 artikla edellyttää. Esi-tyksessä ei siten ehdoteta, että epäasiallisen vaikuttamisen kohteena olisi päätöksenteon lisäksi sellaisen päätöksenteon valmistelu.

Päätöksentekijät

Yleissopimuksen 12 artiklassa viitataan päätöksentekijöinä kansallisiin virkamiehiin (2 artikla), kansanedustuslaitoksen jäseniin (4 artikla), ulkomaisiin virkamiehiin (5 artikla), toisen valtion kansanedustuslaitoksen jäseniin (6 artikla), kansainvälisten järjestöjen virkamiehiin (9 artikla), kansainvälisten parlamentaaristen yleiskokousten jäseniin (10 artikla) ja kansainvälisten tuomioistuinten tuomareihin ja viranhaltijoihin (11 artikla). Säännös koskee siis vaikutusvallan väärinkäyttöä julkisella sektorilla.

Rikoslain 16 luvussa lahjusrikosten kohteena on mainittu virkamies ja kansanedustaja. Siitä, keitä eri yhteyksissä on rinnastettava virkamieheen tai kansanedustajaan, on säädetty luvun 20 §:ssä. Vaikutusvallan väärinkäyttöä koskevassa rangaistussäännöksessä on syytä menetellä vastaavalla tavalla, eli mainita rangaistussäännöksessä vaikuttamisen kohteena virkamiehen ja kansanedustajan päätöksenteko ja säätää 20 §:ssä siitä, että heihin rinnastetaan yleissopimuksen 12 artiklassa mainitut muut henkilöt.

Rangaistussäännöksen jäsentely

Vaikutusvallan väärinkäyttöä luonnehditaan lahjusrikoksen kaltaiseksi rikokseksi, jossa lahjusrikokselle ominaisen lahjan antaja - lahjan ottaja –kaksiasiansuhteesta asemasta on kysymys kolmiasiansuhteesta, jossa henkilö antaa välimiehelle edun vaikuttamisesta epäasiallisesti kolmannen henkilön, joka on virkamiehen tai kansanedustajan asemassa, päätöksentekoon.

Yleissopimuksen 12 artiklan lähtökohtana on, että tässä vaikutusvallan väärinkäytössä etuuden antaja ja välimies menettelevät rangaistavalla tavalla. Kysymys on siten heidän toimintansa säätämisestä rangaistavaksi. Tässä asetelmassa edun antamista välimiehelle tavataan kutsua aktiiviseksi vaikutusvallan väärinkäytöksi ja välimiehen toimesta tapahtuvaa edun vastaanottamista passiiviseksi vaikutusvallan väärinkäytöksi.

Yleissopimuksen 12 artiklassa lähdetään siitä, että sekä aktiivinen että passiivinen vaikutusvallan väärinkäyttö tulee säätää rangaistavaksi. Estettä ei sinänsä ole esimerkiksi sellaiselle ratkaisulle, että säädetään rangaistavaksi vain passiivinen vaikutusvallan väärinkäyttö, ja yllytys siihen muodostaisi aktiivisen vaikutusvallan väärinkäytön, mikäli yleissopimuksen 12 artiklan edellytykset täyttyisivät näin.

Vastuu yllytyksestä edellyttää, että yllytyksen kohteena ollut päärikos tai ainakin sen rangaistava yritys tehdään. Kun vaikutusvallan väärinkäytön aktiivinen puoli voi toteutua etuuden tarjoamisella tietystä toiminnasta ilman, että tarjousta edes hyväksytään, ei yllytyksellä voida täysimääräisesti kattaa aktiivista vaikutusvallan väärinkäytön tekemuotoa.

Näin ollen sekä aktiivisesta että passiivisesta tekemuodosta on syytä säätää nimenomaisesti. Tällöin ratkaistavaksi kysymykseksi nousee se, voidaanko niistä säätää samassa säännöksessä vai tuleeko niistä säätää esimerkiksi saman pykälän eri momenteissa tai kokonaan eri pykälissä. Jos aktiivisesta ja passiivisesta vaikutusvallan väärinkäytöstä säädetään eri pykälissä, herää kysymys, säädetäänkö niistä samassa luvussa vai eri luvuissa.

Se, että virkamiehiä ja kansanedustajia koskevat lahjomarikokset on rikoslaissamme perustavasti jäsenelty siten, että aktiivinen lahjominen, jossa on kysymys lahjuksen antamisen virkamiehelle tai kansanedustajalle rangaistavuudesta, on sijoitettu rikoslain 16 lukuun, kun taas passiiviset lahjusrikosten muodot, joissa rangaistavaksi säädetään lahjan vastaanottaminen virkamiehenä tai kansanedustajana, on sijoitettu rikoslain 40 lukuun, voisi puhua sen puolesta, että myös vaikutusvallan väärinkäytössä aktiivinen tekotapa sisällytetään rikoslain 16 lukuun ja passiivinen tekotapa puolestaan rikoslain 40 lukuun.

Sen paremmin aktiivisessa kuin passiivisessakaan vaikutusvallan väärinkäytön tekemuodossa rikoksentekijänä ei tarvitse olla virkamies tai kansanedustaja. On mahdollista muttei välttämätöntä, että vaikuttamisen kohteena oleva virkamies tai kansanedustaja syyllistyy tilanteessa rikokseen. Tämä rikos ei kuitenkaan ole vaikutusvallan väärinkäyttörikos. Sanotun perusteella vaikutusvallan väärinkäyttöä koskevaa rangaistus-sääntelyä ei ole perusteltua sijoittaa rikoslain 40 lukuun.

Kun kysymyksessä on rikos, joka muistuttaa lahjomarikoksia ja jonka oikeushyvä on julkisen päätöksentekomenettelyn luotettavuus ja puolueettomuus, on vaikutusvallan väärinkäyttöä koskevan sääntelyn luonteva sijoituspaikka rikoslain rikoksia viranomaisia vastaan koskeva 16 luku.

Siihen, kuinka vaikutusvallan väärinkäyttöä koskeva sääntely on rikoslain 16 luvussa perusteltua jäsentää, vaikuttaa osaltaan rikosnimikkeistöä koskeva kysymys.

Mikäli aktiivisen ja passiivisen vaikutusvallan väärinkäytön rikosnimikkeeksi voidaan valita vaikutusvallan väärinkäyttö tai jokin muu yhteinen rikosnimi, saattaisi olla perusteltua säätää aktiivisesta ja passiivisesta vaikutusvallan väärinkäytöstä samassa säännöksessä tai ainakin samassa pykälässä.

Yleissopimuksen 12 artiklan mukaisesta menettelystä käytetään sopimuksen suomenkielisessä versiossa nimitystä ”vaikutusvallan väärinkäyttö”. On kuitenkin toisinaan

huomautettu, että ”vaikutusvallan väärinkäyttö” ei ole menettelylle osuva rikosnimike eikä parhaalla mahdollisella tavalla vastaa esimerkiksi yleissopimuksen englanninkielistä termiä ”trading in influence”. Tätä vastaisi paremmin rikosnimike ”vaikutusvallan kauppaaminen”. Tätä rikosnimikettä onkin käytetty passiivisesta vaikutusvallan väärinkäytöstä niin oikeusministeriön vuoden 2009 mietinnössä kuin lakialoitteissa LA 45/2010 vp /ed. Söderman ja LA 29/2012 vp /ed. Ruohonen-Lerner ym.

Vaikutusvallan kauppaaminen kuvaakin melko hyvin vaikutusvallan väärinkäytön passiivista puolta. Kun tämä rikosnimike ei toisaalta luontevasti kuvaa vaikutusvallan väärinkäytön aktiivista puolta, on tästä seurannut yhtäältä se, että aktiiviselle vaikutusvallan väärinkäytölle on täytynyt keksiä oma rikosnimike ja toisaalta se, että vaikutusvallan väärinkäytön aktiivisesta ja passiivisesta tekemuodosta täytyisi säätää eri pykälissä.

Vaikutusvallan väärinkäytön aktiivisen tekemuodon rikosnimikkeeksi onkin mainituissa virallisehdotuksissa esitetty nimikettä ”vaikutusvallan väärinkäytön palkitseminen”. Tämä rikosnimike ei ole yhtä naseva kuin passiivista tekemuotoa kuvaava vaikutusvallan kauppaaminen. Lisäksi nimike tuo mieleen sen, että passiivinen tekemuoto on todellisuudessa toteutunut ensin, mistä ei kuitenkaan tarvitse olla kysymys, ja että vaikutusvaltaa on todella käytetty, mistä ei myöskään tarvitse olla kysymys. Lisäksi jos puhutaan vaikutusvallan väärinkäytön palkitsemisesta, voidaan kysyä, eikö palkitsemisen kohde tällöin ole juuri vaikutusvallan väärinkäyttö – rikosnimike, jota kuitenkin ei ole haluttu käyttää passiivisesta tekemuodosta.

Erityisen suurta merkitystä ei välttämättä ole sillä, pyritäänkö aktiivisesta ja passiivisesta tekemuodosta käyttämään erillisiä rikosnimikkeitä – kuten lahjusrikoksissa muutoin tehdään – vai pyritäänkö aktiivisesta ja passiivisesta tekemuodosta käyttämään samaa rikosnimikettä.

Tässä esitetty ratkaisuvaihtoehto on se, että aktiivisesta ja passiivisesta tekemuodosta käytetään nimitystä vaikutusvallan kauppaamisrikos. Tällöin vältetään käyttämästä nimikettä vaikutusvallan väärinkäyttö, kun sitä ei pidetä parhaana mahdollisena nimenä. Tosin sitä siis käytetään yleissopimuksen 12 artiklan suomenkielisessä versiossa. Vaikutusvallan kauppaamisrikos -nimikkeessä voitaisiin säilyttää osuvana pidetty termi ”kauppaaminen”. Kun sitä ei kuitenkaan käytetä sellaisenaan vaan siihen liitetään merkitysalaa väljentävä osa ”rikos”, nimikettä vaikutusvallan kauppaamisrikos voitaisiin käyttää vaikutusvallan väärinkäytön sekä aktiivisesta että passiivisesta tekemuodosta.

Tällöin aktiivisesta ja passiivisesta tekemuodosta voitaisiin säätää samassa pykälässä. Tekemuotojen tunnusmerkistöt sisältävät siinä määrin tunnusmerkkielementtejä, että aktiivisen ja passiivisen vaikutusvallan sisällyttämistä samaan säännökseen muodostuisi varsin kömpelö. Sen vuoksi olisi perusteltua säätää aktiivisesta ja passiivisesta vaikutusvallan väärinkäytöstä vaikutusvallan kauppaamisrikosta koskevassa pykälässä omisensa momenteissaan.

Sekä säädettäessä aktiivisesta ja passiivisesta tekemuodosta samassa pykälässä mutta eri momenteissa että säädettäessä niistä eri pykälissä syntyy kysymys, missä järjestyksessä tunnusmerkistöt esitetään. Vuorovaikutussuhteena kysymys on siitä, että yksi taho tarjoaa edun toiselle (välimiehelle) vaikuttamisesta kolmannen henkilön (virkamiehen tai kansanedustajan) päätöksentekoon. Näin ajateltuna voisi olla perusteltua säätää ensin aktiivisesta ja sitten passiivisesta tekemuodosta. Näin tilanne on jäsennelly myös yleissopimuksen 12 artiklassa.

Toisaalta todellisuudessa ei ole mitenkään välttämätöntä, että asiat etenevät myös kronologisesti vaikutussuhdejärjestyksen mukaisesti, vaan tosiasiasa aloitteentekijänä voi yhtä hyvin toimia välimies kuin eduntarjoajakin. Vuoden 2009 mietinnössä ja lakialoitteissa, joissa aktiivisesta ja passiivisesta tekemuodosta säädetään eri pykälissä, onkin ensin säädetty passiivisesta ja vasta sitten aktiivisesta tekemuodosta. Tähän on voinut osaltaan vaikuttaa se, että rikosnimikkeistä vaikutusvallan kauppaaminen on luontevampi kuin vaikutusvallan väärinkäytön palkitseminen. Saattaa myös olla, että välimies mielletään vaikutusvallan väärinkäytön keskeishenkilöksi.

Tässä esityksessä ehdotetaan, että vaikutusvallan väärinkäyttörikosta koskevan säännöksen ensimmäisessä momentissa säädetään aktiivisesta ja toisessa momentissa passiivisesta tekemuodosta.

Rangaistusasteikko

Yleissopimuksen 19 artiklan 1 kappaleessa on säännös luonnollisia henkilöitä koskevista sanktioista. Määräyksessä todetaan, että siinä viitattut rikokset, mukaan lukien vaikutusvallan väärinkäyttö, ovat luonteeltaan vakavia ja että niistä tulee voida määrätä tehokkaita, suhteellisia ja varoittavia rangaistuksia, mukaan lukien vapausrangaistus, josta voi seurata luovuttaminen.

Rikoksen johdosta tapahtuvasta luovuttamisesta annetun lain (456/1970) 4 §:n 1 momentin mukaan luovuttaa ei saa, ellei pyynnössä tarkoitettu teko ole sellainen rikos tai ellei sitä Suomessa vastaavissa olosuhteissa tehtynä olisi pidettävä sellaisena rikoksena, josta Suomen lain mukaan säädetty rangaistus on vähintään vuosi vankeutta.

Näin ollen voidaan lähteä siitä, että vaikutusvallan väärinkäyttörikoksen rangaistusasteikossa enimmäisrangaistuksena tulee olla vähintään yhden vuoden vankeusrangaistus. Niin virkamiestä ja kansanedustajaa kuin yksityisen sektorinkin lahjusrikosten perustekomuodoissa rangaistusasteikkona on sakkoa tai vankeutta enintään kaksi vuotta. Vaikutusvallan väärinkäyttörikos voi liittyä virheelliseen menettelyyn virkatoiminnassa, jolloin yhtenä vertailukohtana voidaan huomiota kiinnittää siihen, että virkavelvollisuuden rikkomisen rangaistusasteikko on sakkoa tai vankeutta enintään yksi vuosi ja virka-aseman väärinkäytön perustekomuodon rangaistusasteikko on sakkoa tai vankeutta enintään kaksi vuotta.

Aiheeseen liittyvissä virallisehdotuksissa eli oikeusministeriön vuoden 2009 mietinnössä sekä lakialoitteissa LA 45/2010 vp /Söderman sd ja LA 29/2012 vp /Ruohonen-Lerner ps ym ehdotettuna rangaistusasteikkona on ollut sakkoa tai vankeutta enintään kaksi vuotta.

Vaikka myös yhden vuoden enimmäisrangaistusta voitaisiin puolustaa, voidaan sopivana rangaistusasteikkona kaiken kaikkiaan pitää sakkoa tai vankeutta enintään kahta vuotta.

Lainkäyttövalta

Yleissopimuksen lainkäyttövaltaa koskevan 17 artiklan ensimmäisen kappaleen mukaan kukin sopimuspuoli ryhtyy tarvittaviin lainsäädännöllisiin ja muihin toimenpiteisiin ulottaakseen lainkäyttövaltansa sellaiseen rikokseen, joka on säädetty rangaistavaksi teoksi tämän yleissopimuksen 2-14 artiklan mukaisesti, kun a) rikos tehdään kokonaan tai osittain sen alueella, b) rikoksentekijä on sen kansalainen, virkamies tai jonkin kansanedustuslaitoksen jäsen ja c) rikos koskee sen virkamiestä tai kansanedustuslaitoksen jäsentä tai 9-11 artiklassa tarkoitettua henkilöä, joka samalla on sen kansalainen.

Suomen rikosoikeuden soveltamisalaa koskevan 1 luvun kaksoisrangaistavuutta koskevan 11 §:n 1 momentin mukaan milloin rikos on tehty vieraan valtion alueella, Suomen lain soveltaminen voidaan perustaa muun muassa suomalaisen tekemää rikosta koskevaan luvun 6 §:ään vain, jos rikos oli myös tekopaikan lain mukaan rangaistava. Yleissopimuksen 17 artiklan 1 kappaleen b ja c kohtien vaatimusten vuoksi poikkeusta kaksoisrangaistavuuden vaatimuksesta koskevaa rikoslain 1 luvun 11 §:n 2 momenttia on täydennetty, ja sen 4, 8 ja 9 kohdissa viitataan rikoslain aktiivista ja passiivista lahjotusta julkisella ja yksityisellä sektorilla koskeviin rikoslain 16 luvun 13, 14, 14 a ja 14 b §:iin, 30 luvun 7, 7 a, 8 ja 8 a §:iin sekä 40 luvun 1-4 ja 4 a §:n säännöksiin.

Vastaavasti kun rikoslain 16 lukuun sen uudeksi 14 c §:ksi ehdotetaan otettavaksi säännös vaikutusvallan kauppaamisrikoksesta, ehdotetaan rikoslain 1 luvun 11 §:n 2 momentin 4 kohtaa täydennettäväksi viittauksella tähän rikokseen.

Vaikutusvallan väärinkäytön osalta voidaan vielä kysyä, tarkoitetaanko yleissopimuksen 17 artiklan ensimmäisen kappaleen c kohdassa mainituilla henkilöillä myös ajattelun epäasiallisen vaikuttamisen kohteena olevaa virkamiestä tai kansanedustajaa.

Yleissopimuksen selitysmuistion 17 artiklan 1 kappaleen c kohtaa koskevassa kohdassa 81 todetaan, että tässä lainkäyttövallan perustaa lahjotun henkilön status. Lahjottu henkilö on yleissopimuksen 12 artiklassa välimies. Aiottu epäasiallinen vaikuttaminen saattaa sinänsä tarkoittaa muun ohella lahjotusta, kuten tässä esityksessä ehdotetaan, mutta lahjontaa ei ole sopimuksessa tai selitysmuistiossa selitetty epäasiallisuuden sisällöksi. Selitysmuistion 17 artiklaa koskevissa selityskohdissa ei ole erityismääräyksiä lainkäyttövallasta vaikutusvallan väärinkäytössä.

Voidaan katsoa, että 17 artiklan 1 kappaleen c kohdan osalta riittävää on, että kohdan edellytykset toteutuvat välimieheen nähden.

Toissijaisuuslauseke

Vaikutusvallan väärinkäyttötapauksessa saattaa toteutua muunkin rikoksen kuten lahjus- tai virkarikoksen tunnusmerkistö. Vaikutusvallan väärinkäytössä välimiehelle tarjotaan tai hän pyytää perusteettoman edun, ja hän saattaa itse olla virkamies, kansanedustaja tai elinkeinonharjoittajan palveluksessa oleva, joihin liittyy lahjusrikosvastuu. Yhtenä epäasiallisen vaikuttamisen tapana olisi oikeudettoman edun tarjoaminen päätöksentekijälle. Vastaavasti eduntarjoaja tai välimies voi olla virkamies. Yhtenä epäasiallisen vaikuttamisen muotona on virkamiehen saaminen toimimaan virkavelvollisuuksiensa vastaisesti.

Vaikutusvallan väärinkäyttörikoksessa rikoksentekijöitä voivat olla eduntarjoaja ja välimies, kun taas päätöksentekijä ei olisi tunnusmerkistössä tarkoitettu rikoksentekijä eikä häntä myöskään pidettäisi osallisena vaikutusvallan väärinkäyttörikoksen aktiiviseen tai passiiviseen tekemuotoon. Päätöksentekijöiden mahdollista rangaistusvastuuta arvioidaan muiden rangaistussäännösten kuten juuri lahjusrikosten ja virkarikosten näkökulmasta.

Koska päällekkäisten rangaistussäännösten säätäminen ei ole suotavaa, mutta vaikutusvallan väärinkäytöstä on perusteltua säätää omassa rangaistussäännöksessään, on aihetta ottaa vaikutusvallan väärinkäyttöä koskevaan rangaistussääntelyyn päällekkäisyystilanteita vähentävä toissijaisuuslauseke.

Toissijaisuuslauseketta muotoiltaessa on kuitenkin otettava huomioon, että vaikutusvallan väärinkäyttöä koskevassa sääntelyssä tulee myös täyttää yleissopimuksen 17 artiklan lainkäyttövaltaa koskevat määräykset. Lainkäyttövallan tulee toisin sanoen yleissopimuksessa edellytetyin tavoin ulottua myös sellaisiin yleissopimuksen 12 artiklassa tarkoitettuihin rangaistaviin menettelyihin, joista toissijaisuuslausekkeen perusteella rangaistaisiin muun rangaistussäännöksen kuin vaikutusvallan väärinkäyttörikoksen perusteella.

Poikkeuksia kaksoisrangaistavuusvaatimuksesta koskevaan rikoslain 1 luvun 11 §:n 2 momenttiin ehdotetaan yleissopimuksen lainkäyttövaltaa koskevien määräysten toimeenpanemiseksi otettavaksi viittaus vaikutusvallan väärinkäyttörikokseen. Kyseisessä momentissa on nykyisellään viittaus rikoslain 16 luvun 13, 14, 14 a ja 14 b §:ään, 30 luvun 7, 7 a, 8 ja 8 a §:ään sekä 40 luvun 1-4 ja 4 a §:ään. Toissijaisuus on tarkoituksenmukaista ulottaa koskemaan näitä rikoksia lukuun ottamatta rikoslain 40 luvun 3 §:ssä tarkoitettua lahjusrikkomusta, jonka enimmäisrangaistus on kuusi kuukautta vankeutta, sillä yleissopimus edellyttää, että vaikutusvallan väärinkäytöstä säädetään rangaistus, joka mahdollistaa rikoksentekijän luovuttamisen.

Muissa usean rangaistussäännöksen edellytysten toteutumisen tapauksissa sovelletaan yleisiä rikosten yksiköintiä ja yhtymistä koskevia periaatteita.

Oikeushenkilön rangaistusvastuu

Yleissopimuksen 18 artikla edellyttää, että oikeushenkilö voidaan saattaa vastuuseen artiklassa tarkoitetuista rikoksista, muun muassa vaikutusvallan väärinkäytöstä. Yleissopimuksen seuraamuksia ja toimenpiteitä koskevan 19 artiklan 2 kappaleen mukaan kukin sopimuspuoli varmistaa, että 18 artiklan 1 ja 2 kappaleen mukaisesti vastuuseen asetettuihin oikeushenkilöihin kohdistetaan rikosoikeudellisia tai muita tehokkaita, oikeassa suhteessa olevia ja varoittavia seuraamuksia, mukaan luettuna sakkorangais-
tukset.

Yleissopimus ei salli oikeushenkilön vastuuta koskevan varauman tekoa, joskaan oikeushenkilön sanktiointimahdollisuuden ei sopimuksen mukaan tarvitse välttämättä olla rikosoikeudellinen.

Rikoslaisissa erikseen säädetyissä tapauksissa käytössä on lain 9 luvussa tarkoitettu oikeushenkilön rangaistusvastuu. Sopimusmääräysten perusteella on perusteltua ulottaa oikeushenkilön rangaistusvastuu koskemaan myös vaikutusvallan väärinkäyttörikosta. Oikeushenkilön rangaistusvastuu soveltuu rikoslain 16 luvun 18 §:n mukaisesti myös luvun muihin lahjusrikoksiin.

2.3.2 Yleissopimuksen 12 artiklaa koskevan varauman tarpeellisuus

Yleissopimuksen 12 artiklaa koskevan varauman mukaan Suomi ei ole säätänyt rangaistavaksi 12 artiklassa tarkoitettua toimintaa siltä osin kuin sitä ei voida pitää rangaistavana lahjusrikoksena tai rangaistavana osallisuutena sellaiseen rikokseen tai muina rikoksina. GRECO on vuonna 2007 suositellut, että Suomi luopuisi varaumastaan.

Suomi on perustellut varaumaansa toisaalta sillä, että vaikutusvallan väärinkäytön vakavimmat muodot ovat jo rangaistavia ja toisaalta sillä, että vaikutusvallan väärinkäytön kriminalisointi olisi ongelmallinen perustuslain suojaamien sananvapauden ja rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen kannalta. Varauma on uudistettu viimeksi heinäkuussa 2014.

Eduskunta esitti HE:hen 79/2010 vp antamassaan vastauksessa ponsilausuman, jonka mukaan se edellyttää, että hallitus ryhtyy kiireellisesti valmistelemaan lainsäädäntöehdotuksen vaikutusvallan väärinkäytön kriminalisoimiseksi (EV 373/2010 vp).

Esitykseen sisältyvän vaikutusvallan väärinkäyttörikoksen voidaan katsoa täyttävän rikosoikeudelliseen laillisuusperiaatteeseen sisältyvät rikosoikeudellisen sääntelyn tark-

karajaisuutta koskevat edellytykset. Sen voidaan myös katsoa ottavan asianmukaisella tavalla huomioon perustuslaissa taatun sananvapauden ja muidenkin perusoikeuksien asettamat vaatimukset. Kriminalisointi täydentäisi lahjusrikossääntelyä.

Varauma ei näin ollen enää voida pitää välttämättömänä, vaan siitä voidaan, mikäli rangaistussäännös hyväksytään ehdotetun sisältöisenä, luopua.

2.3.3 Oikeushenkilön rangaistusvastuu ja kirjanpito- ja tilintarkastusrikokset

OECD:n lahjonnanvastainen työryhmä on edellä selostetuin tavoin suositellut rikoslain muuttamista siten, että siinä säädetään oikeushenkilöille rangaistusvastuu rikoslain 30 luvussa tarkoitetuista kirjanpito- ja tilintarkastusrikoksista ja kirjanpitolaissa tarkoitusta kirjanpitorikkomuksesta.

Kysymystä siitä, onko oikeushenkilön rangaistusvastuu perusteltua ulottaa kirjanpito- ja tilintarkastusrikoksiin ja -rikkomuksiin on syytä lähestyä yleisten kriminalisointiperiaatteiden näkökulmasta. Tämän arvioinnin lähtökohtana on rangaistusjärjestelmän käytön viimesijaisuus (ultima ratio -periaate). Tällöin on arvioitava sitä, onko haitallisen ja moitittavan käyttäytymisen torjunnassa käytettävissä muita kuin rikosoikeudellisia keinoja. Rikosoikeudellisen keinon tulee olla haitallisen käyttäytymisen torjunnassa tehokas. Tämä voi perustua rikosoikeudellisen sääntelyn teon moitittavuutta osoittavaan funktioon ja viime kädessä rikosoikeudellisen toimenpiteen uhan luomaan pelotteeseen. Rangaistusseuraamuksen tulee olla moitittavaan menettelyyn nähden suhteellinen sekä itsessään että suhteessa muista moitittavista tekotyypeistä säädettyihin seuraamuksiin. Aiottu rikosoikeudellinen sääntely ei saa luoda ylitsepääsemättömiä todisteluongelmia. Rikosoikeudellista vastuuta ja seuraamuksia koskevat säännökset tulee laatia laillisuusperiaatteen edellyttämin tavoin tarkkarajaisiksi.

Oikeushenkilön rangaistusvastuun käyttöönottoon tietyn rikostyyppin yhteydessä ei yleensä liity rikosoikeudelliseen laillisuusperiaatteeseen sisältyvän tarkkarajaisuussäännön näkökulmasta ongelmia, sillä vastuun liittäminen tiettyyn rikostyyppiin tapahtuu toteamalla rikoslain erityiseen osaan otettavassa säännöksessä rikoslain 9 luvun säännösten soveltuminen kyseiseen rikostyyppiin.

Kirjanpitorikosta koskevilla rangaistussäännöksillä annetaan rikosoikeudellista suojaa kirjanpidon oikeellisuudelle, mutta taustalla on myös pyrkimys suojata yrityksen sidosryhmiä, kuten luotonantajia, omistajia ja veronsaajaa niihin kohdistuvilta muilta rikoksilta (HE 53/2002 vp). Kirjanpito on keskeinen väline yritysten taloudellisen toiminnan arvioimisessa. Kirjanpidon hävittämisen tai laiminlyömisestä seurauksia ovat esimerkiksi hallituksen ja velkojien tiedonsaannin katkeaminen. Lisäksi velkojien tasa-
puolinen kohtelu vaarantuu maksukyvyttömyysmenettelyssä, kun takaisinsaantikantei-

ta ei saada ajettua. Kirjanpitorikos aiheuttaa ongelmia myös verotukselle oikean verotusperusteen puuttumisen vuoksi sekä työntekijöiden palkka-asioiden selvittelylle.

Kirjanpitorikosten kohdalla oikeushenkilön rangaistusvastuun soveltamista ei pidetty tarkoituksenmukaisena oikeushenkilön rangaistusvastuusta säädettäessä (HE 95/1993 vp s. 25). Ratkaisua perusteltiin sillä, että kirjanpitorikokset ovat harvoin itsenäisiä rikoksia, vaan niitä tehdään varsin usein verorikosten tai velallisen rikosten yhteydessä. Siksi myös kirjanpitorikokset oli samoilla perusteilla kuin vero- ja velallisen rikokset jätettävä oikeushenkilön rangaistusvastuun ulkopuolelle.

Verorikosten kohdalla perinteisen rangaistusvastuun, rikosperusteisen vahingonkorvauksen ja hallinnollisten veroseuraamusten nähtiin tuolloin muodostavan niin tuntuvaan seuraamuskokonaisuuden, että yhteisösakon lisäämistä siihen ei pidetty tarpeellisenä.

Hallituksen esityksessä todettiin lisäksi mahdollisen yhteisövastuun asettavan velallisen rikoksissa velkojat ristiriitaiseen asemaan, sillä maksuun pannun yhteisösakon todettiin pienentävän velkojien mahdollisia jako-osuuksia konkurssissa. Tästä esitettiin mahdollisesti seuraavan, että rikosilmoituksia velallisen rikoksista tehtäisiin entistä vähemmän. Yhteisövastuulla tavoitellun rikoksia ennalta ehkäisevän vaikutuksen nähtiin voivan velallisen rikoksissa kääntyäkin rikoksia suosivaan suuntaan.

Yhteisösakon aiheuttamaa velkojien jako-osuuksia pienentävää vaikutusta ei kuitenkaan nykyisen sääntelyn johdosta käytännössä ilmene. Velkojien maksunsaantijärjestyksestä annetun lain (1578/1992) 6 §:n 2 kohdan mukaan konkurssissa viimeksi suoritettaviin saataviin kuuluvat muun muassa ylikuormamaksu, kilpailunrikkomismaksu, menetetyksi tuomittu rahamäärä sekä muu vastaava rikoksen tai lainvastaisen menettelyn vuoksi tuomittu tai määrätty julkisoikeudellinen maksuseuraamus.

Rikoslain 9 luvun 1 §:n 1 momentista ilmenee, että oikeushenkilön rangaistusvastuu tulee kysymykseen vain silloin, kun yhteisösakko on nimenomaan rikoslaissa säädetty rikoksen seuraamukseksi. Lisäedellytyksenä on pidetty sitä, että kyse on lähtökohtaisesti verraten vakavasta ja suunnitelmallisesta rikollisuudesta.

Oikeushenkilön rangaistusvastuun liittäminen rikoslain ulkopuolisiin sakonuhkaisiin rikkomuksiin merkitsisi varsin huomattavaa poikkeusta mainituista lähtökohdista, eikä erityisiä perusteita tällaisen poikkeuksen tekemiseen kirjanpitorikkomuksen osalta ole ilmennyt. Myös perusmuotoisen kirjanpitorikoksen kohdalla yksilöllistä rangaistusvastuuta voidaan lähtökohtaisesti pitää riittävänä. Samaa koskee moitittavuudeltaan vähäisempää tuottamuksellista kirjanpitorikosta. Sanottu soveltuu myös tilintarkastusrikokseen, jonka rangaistusasteikkona on sakkoa tai vankeutta enintään kaksi vuotta ja josta voi seurata tilintarkastajalle hallinnollisia seuraamuksia sekä vahingonkorvausvelvollisuus.

Törkeissä kirjanpitorikoksissa taas on kyse vakavammista teoista. Esimerkiksi RL 30 luvun 9 a §:n 2 kohdassa tarkoitettua kirjanpidon perustamisen sisällöltään vääriin tosit-

teisiin ja 3 kohdassa tarkoitetun kirjanpidon hävittämisen, kätkemisen tai vahingoittamisen voidaan katsoa monesti osoittavan siinä määrin etukäteistä organisointia ja verraten merkittävää suunnitelmallisuutta, että yhteisövastuun säätämistä näiden tekojen osalta voidaan pitää perusteltuna.

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

Törkeään kirjanpitorikokseen ei myöskään tyyppillisesti liity luonnolliseen henkilöön kohdistuvan rangaistusseuraamuksen ohella sellaisia oikeushenkilön toiminnan ohjaimisen näkökulmasta merkittäviä seurauksia, joiden vuoksi oikeushenkilön rangaistusvastuu olisi lähtökohtaisesti tarpeeton.

Edellä esitetyn perusteella voidaan pitää perusteltuna oikeushenkilön rangaistusvastuun ulottamista törkeään kirjanpitorikokseen. Oikeushenkilön rangaistusvastuun laajentamista muihin kirjanpitorikoksiin tai -rikkomukseen tai tilintarkastusrikokseen ei sen sijaan voida pitää perusteltuna. Niiden kohdalla yksilöllistä vastuuta ja mahdollisia muita seuraamuksia voidaan pitää riittävinä. Mainitut muut rikokset ovat lisäksi rangaistusasteikoiltaan selvästi törkeää kirjanpitorikosta lievempiä. Omaksutun ratkaisun voidaan myös katsoa riittävällä tavalla toteuttavan OECD:n lahjonnanvastaisen työryhmän suositusta.

Vuonna 2014 syyksiluettiin 484 törkeää kirjanpitorikosta. Törkeään kirjanpitorikokseen voidaan syyllistyä sekä rikoslain 9 luvussa tarkoitetun yhteisön kirjanpidon että muun kirjanpitovelvollisen kuten yksityisen elinkeinonharjoittajan kirjanpidon yhteydessä. Rangaistusjärjestelmää koskevista tilastoista ei käy ilmi, miltä osin törkeissä kirjanpitorikoksissa oli kysymys rikoslain 9 luvussa tarkoitetun yhteisön, miltä osin muun kirjanpitovelvollisen kirjanpidon yhteydessä tehdystä rikoksesta.

Huomioon on lisäksi otettava, että oikeushenkilön rangaistusvastuu voi tulla kysymykseen myös anonyymin syyllisyyden tilanteissa eli tilanteissa, joissa oikeushenkilön toiminnassa on tapahtunut oikeushenkilön rangaistusvastuun alaan kuuluva rikos, mutta ketään henkilöä ei syystä tai toisesta tuomita siitä. Toisaalta oikeushenkilön rangaistusvastuulle asetetaan rikoslain 9 luvussa omia edellytyksiään, ja se seikka, että oikeushenkilön toiminnassa on tehty oikeushenkilön rangaistusvastuun alaan kuuluva rikos, on vain yksi yhteisövastuun edellytyksistä.

Ei voida tarkasti sanoa, miten suurta tapausjoukkoa oikeushenkilön rangaistusvastuun ulottaminen törkeään kirjanpitorikokseen oletettavasti tulee koskemaan. Joka tapauksessa voidaan sanoa, että oikeushenkilön rangaistusvastuu voisi tulla koskemaan varsin suurta osaa tapauksista, joissa jonkun katsotaan syyllistyneen törkeään kirjanpitorikokseen. Käytännössä oikeushenkilön rangaistusvastuun soveltamisala törkeään kirjanpitorikoksen osalta olisi oletettavasti verraten suppea. Yhteisösakon tuomitsemista vaadit-

taisiin todennäköisesti lähinnä kirjanpitoaan vääristelleiden, toimintaansa jatkavien yritysten kohdalla, kun taas toimintansa päättäneiden yritysten osalta yhteisösakon vaatiminen ei välttämättä monestikaan olisi tarkoituksenmukaista.

Yhteisösakko on yhteisöön kohdistuva varallisuusrangaistus. Oikeushenkilön rangaistusvastuun toteuttaminen yksittäistapauksessa synnyttää prosessin eri vaiheissa kustannuksia, joiden lopullinen kohdentuminen riippuu prosessin lopputuloksesta ja yhteisön maksukykyisyydestä. Törkeissä kirjanpitorikoksissa yhteisön, jonka toiminnassa rikos on tehty, taloudellinen tilanne on usein varsin heikko. Tällainen yhteisö ei välttämättä voi jatkaa toimintaansa. Oikeushenkilöä koskevan rangaistusvaatimuksen tekemättä jättämistä koskeva rikoslain 9 luvun 5 §:n säännös mahdollistaa siinä säädetyillä perusteilla rangaistusvaatimusta koskevan harkinnan yksittäistapauksessa. Rikoslain 9 luvussa ei ole erityistä säännöstä yhteisösakon vaatimatta jättämisestä yhteisön taloudellisen tilanteen perusteella.

Sellaista säännöstä ei ehdoteta lakiin tässä yhteydessä. Tässä ehdotuksessa on kysymys yhden, joskin käytännössäkin varsin merkittävän, rikostyyppin lisäämisestä oikeushenkilön rangaistusvastuun soveltamisalaan. Oikeushenkilön rangaistusvastuuta koskeva vastuumuoto koskee nykyään yli 100 rikostyyppiä. Yhteisösakon vaatimista koskevaan sääntelyyn ei ole kohdistettu erityistä kritiikkiä.

Rikoslain 9 luvun 3 §:n 1 momentin mukaan rikos katsotaan oikeushenkilön toiminnassa tehdyksi, jos sen tekijä on toiminut oikeushenkilön puolesta tai hyväksi ja hän kuuluu oikeushenkilön johtoon tai on virka- tai työsuhteessa oikeushenkilöön taikka on toiminut oikeushenkilön edustajalta saamansa toimeksiannon perusteella. Kirjanpitorikokseen voi rikoslain 30 luvun 9 §:n mukaan tekijänä syyllistyä kirjanpitovelvollinen, tämän edustaja, kirjanpitovelvollisessa oikeushenkilössä tosiasiallista määräysvaltaa käyttävä ja se, jonka tehtäväksi kirjanpito on toimeksiannolla uskottu. Sama henkilökunta tulee kysymykseen törkeän kirjanpitorikoksen tekijänä. Muun henkilön mahdollinen rikosvastuu esimerkiksi avunannosta törkeään kirjanpitorikokseen perustuu rikoslain 5 luvun osallisuutta koskeviin säännöksiin.

Sekä rikoslain 9 luvun säännökset että kirjanpitorikoksen tunnusmerkistö lähtevät siitä, että vastuu voi perustua muun muassa toimimiseen toimeksiannon perusteella. Monessa oikeushenkilössä kirjanpitoon liittyviä tehtäviä on voitu toimeksiannolla uskoa oikeushenkilön ulkopuoliselle, kirjanpitoon liittyviä palveluja tarjoavalle taholle kuten tilitoimistolle taikka kirjanpito- tai tilintarkastusyhteisölle. Usein tällainen taho ja toimeksiannon saaja on oikeushenkilö. Toimeksisaajan edustaja voi olla törkeän kirjanpitorikoksen tekijä tai osallinen siihen.

Törkeän kirjanpitorikoksen kohdalla oikeushenkilön rangaistusvastuu voisi periaatteessa kohdistua yhtäältä kirjanpitovelvolliseen oikeushenkilöön tai toisaalta oikeushenkilöön, joka hoitaa toimeksiannon perusteella toisen kirjanpitovelvollisen kirjanpitoa. Käytännössä yhteisövastuu kohdistuisi kuitenkin pääosin kirjanpitovelvollisiin oikeushenkilöihin.

Oikeushenkilön rangaistusvastuu perustuu siihen, että yhteisön toiminnassa on tehty vastuumuodon soveltamisalaan kuuluva rikos. Siitä, milloin rikos katsotaan oikeushenkilön toiminnassa tehdyksi, säädetään lähemmin rikoslain 9 luvun 3 §:n 1 momentissa, ja muistakin oikeushenkilön rangaistusvastuun edellytyksistä on säädetty rikoslain 9 luvussa. Merkitystä on luonnollisesti myös kysymyksessä olevan rikostyyppin sisällöllä.

Yleisistä vastuun lähtökohdista poikkeaminen jonkin rikoksen yhteydessä oikeushenkilön rangaistusvastuun soveltamisessa vaatisi poikkeuksellisia perusteita. Tällaisia perusteita ei ole havaittu. Esityksessä ei ehdotetakaan lakiin otettavaksi erityisiä edellytyksiä sen suhteen, mikä oikeushenkilö tulee kysymykseen oikeushenkilön rangaistusvastuun vastuutahona törkeään kirjanpitorikoksen yhteydessä. Vastuukysymyksiä onkin arvioitava normaalein tavoin rikoslain 9 luvun säännösten ja kyseessä olevan erityisen osan rangaistussäännöksen tulkinnan avulla.

Esityksessä ehdotetaankin törkeään kirjanpitorikoksen säätämistä oikeushenkilön rangaistusvastuun alaiseksi säätämällä asiasta tavanomaiseen tapaan eli lisäämällä rikoslain elinkeinorikoksia koskevan 30 luvun oikeushenkilön rangaistusvastuuta koskevaan 13 §:ään viittaus törkeään kirjanpitorikokseen.

3 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

Hyväksyessään vuonna 2002 lahjontaa koskevan Euroopan neuvoston rikosoikeudellisen yleissopimuksen Suomi teki varauman yleissopimuksen vaikutusvallan väärinkäyttöä koskevan kriminalisointivelvoitteen osalta. Varauma on tämän jälkeen uudistettu. Esityksessä ehdotetaan rikoslain täydentämistä vaikutusvallan kauppaamisrikosta koskevalla säännöksellä. Oikeushenkilön rangaistusvastuu ehdotetaan ulotettavaksi vaikutusvallan kauppaamisrikokseen. Esityksessä ehdotetaan myös, että eduskunta hyväksyisi vaikutusvallan väärinkäyttöä koskevan varauman peruuttamisen. Vaikutusvallan kauppaamisrikosta koskevalla sääntelyllä tehostettaisiin korruption torjuntaa.

Oikeushenkilön rangaistusvastuun soveltamisala ehdotetaan ulotettavaksi myös törkeään kirjanpitorikokseen. Tällä edistettäisiin rikosvastuun asianmukaista kohdentumista siten, että yksilöllisen vastuun ohella myös oikeushenkilö voisi joutua toiminnassaan tehdystä törkeästä kirjanpitorikoksesta rangaistusvastuuseen, ja tehostettaisiin korruption torjuntaa.

Yleissopimukseen tehdyn varauman peruuttamisen on tarkoitettu tulemaan voimaan, kun eduskunnan hyväksymästä peruuttamisesta ilmoitetaan yleissopimuksen tallettajalle.

Laki rikoslain muuttamisesta on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

4 Esityksen vaikutukset

Voidaan olettaa, että vuosittain ratkaistaisiin muutamia vaikutusvallan kauppaamisri-kosta koskevia asioita. Niiden aiheuttamat yksikkökustannukset vastannevat lahjusri-kosten selvittämisen ja ratkaisemisen kustannuksia. Oikeushenkilön rangaistusvastuun ulottaminen törkeään kirjanpitorikokseen tulee olemaan selvästi useammin arvioitava asiatyyppi. Törkeää kirjanpitorikosta koskevista tuomiotiedoista ei kuitenkaan voida tehdä suoria johtopäätöksiä oikeushenkilön rangaistusvastuun asiamääristä, sillä oikeushenkilön rangaistusvastuulla on rikoksen tapahtumisen ohella omia lisäedellytyksi-ään. Oikeushenkilön rangaistusvastuuta koskevat asiat käsitellään yleensä samassa prosessissa kuin luonnollista henkilöä koskeva syyte.

Vaikutusvallan väärinkäyttörikosta ja oikeushenkilön rangaistusvastuuta koskevien asi-oiden tutkinta ja käsittely tulevat aiheuttamaan jonkin verran kustannuksia, mutta asi-at voidaan hoitaa nykyresurssien puitteissa. Tuomittavat yhteisösakot tuovat toisaalta valtiolle jonkin verran tuloja. Esityksellä ei kaiken kaikkiaan ole merkittäviä vaikutuksia julkiseen talouteen.

Esityksessä ei ehdoteta perustettavaksi uusia viranomaisia taikka uusi virkoja tai tehtä-viä. Esitys ei vaikuta viranomaisorganisaatioon eikä viranomaisten välisiin tehtäviin tai suhteisiin.

Vaikutusvallan väärinkäyttörikoksessa on kysymys oikeudettoman edun tarjoamisesta tai saamisesta vaikuttamisesta epäasiallisesti virkamiehen tai kansanedustajan tai hei-hin rinnastettavien henkilöiden päätöksentekoon. Teko voi siis tapahtua niin valtiolli-nessa, kunnallisessa kuin rajat ylittävissäkin toimintaympäristössä. Esitys ei vaikuta hy-väksyttävään poliittiseen vaikuttamiseen.

Esityksen vaikutukset ovat ensisijaisesti yleisestäviä. Vaikutusvallan väärinkäyttörikosta koskevalla rangaistussäännöksellä pyritään torjumaan korruptiorikollisuutta ja lisää-mään luottamusta julkiseen päätöksentekoon. Oikeushenkilön rangaistusvastuun ulot-taminen törkeään kirjanpitorikokseen torjuu osaltaan oikeushenkilön toiminnassa teh-täviä törkeitä kirjanpitorikoksia, jotka itsessään ovat moitittavia ja joilla voidaan lisäksi peitellä muita rikoksia, kuten talousrikoksia tai lahjusrikoksia. Yhteisösakon käyttöalan laajentamisen voi olettaa tehostavan rikosoikeudellista järjestelmää näissä rikoksissa.

Korruptiota ja lahjontaa voidaan pitää vakavana uhkana demokratialle ja perusoikeuk-sille, minkä ohella ne heikentävät kilpailua ja estävät taloudellista kehitystä. Lahjonta myös vaarantaa demokraattisten instituutioiden ja yhteiskunnan eettistä perustaa.

5 Asian valmistelu

OECD:n lahjonnanvastainen työryhmä suositteli maaraportissaan vuodelta 2010 rikoslain 40 luvun 11 §:n 4 momentissa olevan ulkomaisen virkamiehen määritelmän muuttamista siten, että määritelmä käsittäisi ulkomaisessa valtiossa lainsäädännöllistä tehtävää hoitavat henkilöt. Lisäksi suositeltiin ryhtymistä toimiin, joilla huolehditaan siitä, että ulkomailla tehtyihin lahjontarikoksiin sovellettava yleinen vanhentumisaika on riittävän pitkä, minkä lisäksi vanhentumisaajan jatkamismekanismien on oltava riittäviä ja kohtuullisen helposti käytettävissä. Työryhmä suositteli myös rikoslain muuttamista siten, että siinä nimenomaisesti säädetään oikeushenkilöille rangaistusvastuu rikoslain 30 luvussa tarkoitetuista kirjanpito- ja tilintarkastusrikoksista ja kirjanpitolaissa tarkoitettua kirjanpitorikkomuksesta.

Oikeusministeriö asetti 25.4.2014 työryhmän, jonka tehtävänä oli selvittää lahjusrikoksia koskevien säännösten eräät mahdolliset muutostarpeet. Työryhmän tehtäviin kuului selvittää lainsäädäntövaihtoehtot vaikutusvallan väärinkäytön kriminalisoimiseksi sekä valmistella mahdollisesti tarvittavat toimenpiteet OECD:n lahjonnanvastaisen työryhmän Suomelle antamien rikoslakia koskevien suositusten täytäntöönpanemiseksi.

Työryhmän toimikausi oli 25.4.–31.12.2014. Työryhmässä oli edustajat oikeusministeriöstä, sisäministeriöstä, Suomen Asianajajaliitosta, syyttäjä- ja tuomioistuinlaitoksesta sekä Turun yliopistosta. Työryhmä kokoontui yhdeksän kertaa toimikautensa aikana.

Työryhmä kuuli syksyllä 2014 vaikutusvallan väärinkäytön kriminalisoinnin tarpeesta Elinkeinoelämän Keskusliitto EK:ta, Suomen Kuntaliitto r.y:tä, Transparency Suomi r.y:tä, Suomen Yrittäjiä sekä Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry:tä.

Työryhmä antoi yksimielisen mietintönsä 20.2.2015. Työryhmän mietintö ”Lahjusrikoksia koskevien säännösten eräät muutostarpeet” on julkaistu (OMML 9/2015).

Työryhmä päätyi mietinnössään katsomaan, että sääntelyn rakenne, laillisuusperiaatteiden 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.

OECD:n työryhmän suositusten osalta mietinnössä päädyttiin ehdottamaan, että oikeushenkilön rangaistusvastuu ulotetaan koskemaan rikoslain 30 luvun 9 a §:ssä tarkoitettua törkeää kirjanpitorikosta. Muilta osin suositukset eivät mietinnön mukaan siinä s. 102-116 lähemmin esitetyin perustein antaneet aihetta lainsäädännöllisiin toimenpiteisiin.

Mietintö lähetettiin lausunnonle 62 taholle. Lausuntoja saatiin yhteensä 40, joista 38 lausuntopyyntöön saaneilta ja 2 muilta. Lausunnoista on julkaistu tiivistelmä ”Lahjusri-

koksia koskevien säännösten eräät muutostarpeet. Lausuntotiivistelmä” (OMML 47/2015)

Lausunnonantajien suuri enemmistö piti perusteltuna ja hyväksyttävänä ulottaa oikeushenkilön rangaistusvastuu törkeään kirjanpitorikokseen. Samoin pidettiin asianmukaisena ja oikeasuhtaisena oikeushenkilön rangaistusvastuun rajaamista työryhmän esittämin tavoin eli siten, että vastuumuodon piiriin otetaan törkeä kirjanpitorikos muttei perusmuotoista kirjanpitorikosta, tuottamuksellista kirjanpitorikosta, kirjanpitorikkomusta eikä tilintarkastusrikosta. Yhdessä lausunnossa katsottiin, ettei oikeushenkilön rangaistusvastuuta tule ulottaa törkeään kirjanpitorikokseen, koska rikoslain tavoitteet toteutuvat jo nykyään henkilökohtaisen rangaistusvastuun muodossa, ja ehdotettu sääntely voisi heikentää nykyistä oikeusvarmuutta. Muutamassa lausunnossa vastuumuotoa taas puollettiin ulotettavaksi pidemmällekin kuin törkeään kirjanpitorikokseen.

Samalla kun oikeushenkilön rangaistusvastuun ulottamista törkeään kirjanpitorikokseen kannatettiin laajasti, huomiota kiinnitettiin siihen, että käytännössä vastuumuodon käyttäminen tullee olemaan suppeampaa ottaen huomioon, että monesti kyseessä olevan oikeushenkilön taloudellinen asema on varsin heikko. Jonkin verran huomiota kiinnitettiin myös siihen, voisiko oikeushenkilön rangaistusvastuu törkeästä kirjanpitorikoksesta kohdistua myös kirjanpitoa toimeksiannon perusteella hoitavaan oikeushenkilöön.

Vaikutusvallan väärinkäytön kriminalisointia koskevassa kysymyksessä lausunnonantajien mielipiteet jakautuivat varsin selvästi. Suuri osa asiasta lausuneista oli mietinnössä esitettyllä kannalla katsoen, että tällaiseen rangaistussäännökseen ei ole tarvetta ja että siihen liittyy suuria ongelmia laillisuusperiaatteen sekä ilmaisu- ja poliittisten oikeuksien näkökulmasta. Toisaalta suuri osa asiasta lausuneista oli sitä mieltä, että vaikutusvallan väärinkäyttö tulisi jossakin muodossa säätää rangaistavaksi tai asiaa koskevaa valmistelutyötä ainakin jatkaa. Kriminalisointia puoltaneiden näkemyksen mukaan vaikutusvallan väärinkäytön kriminalisointiin ei liity laillisuusperiaatteen kannalta liian suuria vaikeuksia. Monet säännöistä puoltaneista pitivät tärkeänä varauman poistamista.

Jatkovalmistelussa on laadittu vaikutusvallan kauppaamisrikosta koskeva säännösehdotus, jolta osin on vielä pyydetty lausuntoja.

Esityksen jatkovalmistelu, jossa on otettu huomioon lausuntopalautteessa esitettyjä näkökohtia, on tapahtunut oikeusministeriössä virkatyönä.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

6 Lakiehdotuksen perustelut

6.1 Rikoslaki

1 luku. Suomen rikosoikeuden soveltamisalasta

11 §. *Kaksoisrangaistavuuden vaatimus.* 2 momentti. Poikkeuksia kaksoisrangaistavuuden vaatimuksesta koskevan rikoslain 1 luvun 11 §:n 2 momentin 4 kohtaan ehdotetaan lisättäväksi viittaus ehdotettua vaikutusvallan kauppaamisrikosta koskevaan rikoslain 16 luvun 14 c §:ään.

16 luku Rikoksista viranomaisia vastaan

14 c §. *Vaikutusvallan kauppaamisrikos.* Uudessa rikoslain 16 luvun 14 c §:ssä ehdotetaan säädettäväksi vaikutusvallan kauppaamisrikoksesta. Säännöksen 1 momentissa ehdotetaan säädettäväksi vaikutusvallan kauppaamisrikoksen aktiivisesta tekemuodosta, 2 momentissa vaikutusvallan kauppaamisrikoksen passiivisesta tekemuodosta ja 3 momentissa 1 ja 2 momentissa tarkoitetun vaikuttamisen epäasiallisuuden tunnusmerkin sisällöstä. Pykälän 4 momenttiin otettaisiin toissijaisuuslauseke ja 5 momenttiin vaalirahoitusta koskeva rajoitussäännös.

1 momentti. Ehdotetun rikoslain 16 luvun 14 c §:n 1 momentin mukaan joka lupaa, tarjoaa tai antaa, suoraan tai välillisesti, toiselle, jolla on tai joka väittää, että hänellä on nykyisiin tai entisiin tehtäviinsä taikka yhteiskunnallisiin tai henkilökohtaisiin suhteisiinsa perustuvaa vaikutusvaltaa, tälle itselleen tai kolmannelle tarkoitetun oikeudettoman edun palkkioksi siitä, että tämä mainittua vaikutusvaltaa hyväksi käyttämällä vaikuttaisi epäasiallisesti virkamiehen tai kansanedustajan päätöksentekoon siten, että teko on omiaan horjuttamaan luottamusta päätöksenteon riippumattomuuteen, on tuomittava vaikutusvallan kauppaamisrikoksesta sakkoon tai vankeuteen enintään kahdeksi vuodeksi.

Ensimmäisessä momentissa on kysymys aktiivisesta vaikutusvallan kauppaamisrikoksesta eli edun tarjoajan rangaistusvastuun edellytyksistä. Rikoksen tekijänä tulee tässä tekemuodossa kysymykseen periaatteessa kuka hyvänsä, mikä ilmenee tekijätunnusmerkistä ”joka”. Rangaistusvastuun edellytyksiin kuuluu oikeudettoman edun lupaminen, tarjoaminen tai antaminen. Edulla tarkoitetaan samaa kuin muissakin lahjusrikoksissa. Se voi olla aineellinen tai aineeton, rahassa mitattavissa taikka esimerkiksi jokin asema tai palvelus. Etu on oikeudeton, kun se on tarkoitettu palkkioksi tunnus-

merkistössä kuvatusista menettelyistä. Lupaamista, tarjoamista ja antamista koskevien tunnusmerkkien sisältö on lähtökohtaisesti sama kuin rikoslain 16 luvun 13 ja 14 a sekä 30 luvun 7 §:ssä tarkoitetuissa lahjusrikoksissa.

Oikeudeton etu luvataan, tarjotaan tai annetaan ”toiselle”. Tämä toinen on tunnusmerkistössä tarkoitettu välimies, jonka odotetaan vaikuttavan epäasiallisesti virkamiehen tai kansanedustajan päätöksentekoon.

Etua voidaan luvata, tarjota tai antaa välimiehelle ”suoraan tai välillisesti”. Lupaaminen, tarjoaminen ja antaminen voivat siis tapahtua suoraan välimiehelle, mutta on myös mahdollista, että tämä tapahtuu joidenkin toisten henkilöiden, yhteisöjen tai järjestelyjen välityksellä. Eduntarjoaja voi esimerkiksi antaa jollekulle tehtävän tai toimeksianton tarjota välimiehelle oikeudeton etu 1 momentissa tarkoitettulla tavalla, ja tehtävän saanut menettelee sitten niin. Välillisessä tekoavassa eduntarjoaja saattaa pyrkiä peittämään päätöksentekoon kohdistuvaa vaikuttamistavoitettaan.

Oikeudeton etu voi tunnusmerkistön mukaan olla tarkoitettu välimiehelle itselleen tai kolmannelle taholle. Etua luvataan, tarjotaan tai annetaan välimiehelle, mutta hyödynsaajana voi siis hänen itsensä lisäksi tai asemesta olla joku muukin eli kolmas taho. Tällainen kolmas taho voi olla esimerkiksi välimiehen puoliso tai sukulainen taikka joku välimiehen intressitaho kuten esimerkiksi hänen puolueensa tai jokin muu oikeushenkilö.

Välimiehelle asetetaan tunnusmerkistössä lisäedellytyksiä siten, että kyseessä on henkilö, ”jolla on tai joka väittää, että hänellä on nykyisiin tai entisiin tehtäviinsä taikka yhteiskunnallisiin tai henkilökohtaisiin suhteisiinsa perustuvaa vaikutusvaltaa”. Tässä tunnusmerkissä ilmaistaan kolme asiaa. Ensimmäinen kyse on vaikutusvallasta ja toiseksi sen perusteista. Kolmanneksi tunnusmerkistä ilmenee, että kyseessä on joko todellinen tai ainoastaan välimiehen väittämä vaikutusvalta.

Vaikutusvallalla tarkoitetaan sellaista kykyä tai mahdollisuutta vaikuttaa johonkin asiaan, jota keskivertohenkilöllä ei tyypillisesti ole. Koska tässä yhteydessä on kysymys tiettyntyyppiseen tai tiettyyn päätöksentekoon liittyvästä vaikutusvallasta, tarkoittaa vaikutusvalta mahdollisuutta vaikuttaa kysymyksessä olevan kaltaisten päätösten tai kysymyksessä olevan päätöksen tekemiseen.

Vaikutusvalta perustuu nykyisiin tai entisiin tehtäviin taikka yhteiskunnallisiin tai henkilökohtaisiin suhteisiin. ”Nykyisiin tai entisiin tehtäviin” perustuvalla vaikutusvallalla tarkoitetaan henkilön ammatilliseen asemaan ja yhteyksiin perustuvaa vaikutusvaltaa. Kysymyksessä voi olla esimerkiksi nykyinen tai entinen ministeri tai ministerin erityisavustaja. Myös esimerkiksi merkittäville virkamiehille ja yritysjohtajilla voi olla tällaista vaikutusvaltaa. Nämä tunnusmerkit vastaavat asiallisesti yleissopimuksen selitysmuistiossa viitattua ammatilliseen asemaan perustuvaa vaikutusvaltaa (...by virtue of his professional position...). Vaikutusvalta voi perustua myös ”yhteiskunnallisiin tai henkilökohtaisiin suhteisiin”. Yhteiskunnallisilla suhteilla tarkoitetaan yhteyksiä erilaisiin

merkittäviin yhteiskunnallisiin toimijoihin. Henkilökohtaisilla suhteilla viitataan esimerkiksi välimiehen suhteita puolisoon, lähisukulaisiin ja ystäviin. Esimerkiksi ministerin puoliso saattaa kyetä käyttämään ministerin päätöksentekoon tällaista vaikutusvaltaa. Nämä tunnusmerkit vastaavat selitysmuistion sosiaaliseen asemaan perustuvaa vaikutusvaltaa (...by virtue of ... social status...).

Oikeudeton etu luvataan, annetaan tai tarjotaan välimiehelle ”palkkioksi siitä, että tämä mainittua vaikutusvaltaa hyväksi käyttämällä” vaikuttaisi epäasiallisesti virkamiehen tai kansanedustajan päätöksentekoon. Kyseessä täytyy siis ensiksikin olla palkkio eikä jokin muu suoritus. Lisäksi edun tulee olla palkkiota nimenomaan tunnusmerkistössä tarkoitettua vaikuttamisesta eikä jostakin muusta tehtävästä tai toimeksiannosta. Vaikuttamisessa täytyy myös olla kysymys tunnusmerkistössä mainittua välimiehen todellista tai oletettua vaikutusvaltaa hyväksi käyttämällä toteutettavasta epäasiallisesta eikä jollakin muulla tavalla tapahtuvasta vaikuttamisesta.

Vaikuttamistoimeksiannon sisältönä on epäasiallinen vaikuttaminen tunnusmerkistössä tarkoitettun henkilön päätöksentekoon. Vaikuttamistoimeksiannon tavoitteena voi olla esimerkiksi tietynsisältöisen päätöksen aikaansaaminen tai varmistaminen tai lisäsyiden antaminen tiettyyn päätökseen päätymiseksi. Kysymyksessä voi olla myös se, että jotakin päätöstä ei tehdä tai sen tekeminen lykkääntyy. Vaikuttamistehtävän sisällön tulee olla riittävän yksilöity siten, että kysymys on vaikuttamisesta päätöksentekoon eikä vain jostakin täysin yksilöimättömästä intressien valvonnasta.

Päätöksessä on kysymys päätöksistä, joita tunnusmerkistössä tarkoitettu virkamies tai kansanedustaja asemassaan tekee. Kyseessä voi olla virkamiehen tai kansanedustajan itsenäinen päätöksenteko taikka virkamiehen tai kansanedustajan päätöksenteko jossakin päätöksentekoelimessä. Vaikuttaminen voi ajallisesti ajoittua ajankohtaan jo ennen päätöksentekotilaisuutta. Pääasia on, että vaikuttaminen ulottuu nimenomaan päätöksentekoon. Yleistä tulkintaohjetta ei voida antaa siitä, milloin kysymys olisi vain vaikuttamisesta päätöksenteon valmisteluun ilman, että se ulottuu itse päätöksentekoon, milloin taas on kyse vaikuttamisesta itse päätöksentekoon.

Rikoslain 16 luvun 20 §:n 3 ja 4 momentissa luetellaan ne henkilöt, jotka vaikutusvallan kauppaamisrikosta koskevaa pykälää sovellettaessa rinnastetaan rikollisen toiminnan kohteena olevaan virkamieheen ja kansanedustajaan.

Eduntarjoajan rangaistavuuden edellytyksenä ei ole, että hänen haluamaansa vaikutusta saataisiin aikaiseksi. Rangaistavuus ei edellytä sitäkään, että välimies ylipäätään ryhtyy toivottuun vaikuttamistekoon. Eduntarjoajan menettelyn rangaistavuus ei edellytä edes sitä, että välimies hyväksyy tarjotun edun ja ottaa vastaan tehtävän. Eduntarjoajan osalta rangaistava teko toteutuu jo edun tarjoamisella palkkioksi tunnusmerkistössä tarkoitettua vaikuttamisesta, mikäli myös abstraktia vaaraa koskeva tunnusmerkki ja rikoksen edellyttämä tahallisuusvaatimus toteutuvat.

Siitä, milloin vaikuttamista on pidettävä epäasiallisena, säädetään pykälän 3 momentissa.

Vaikutusvallan kauppaamisrikos edellyttää tunnusmerkistöön sisältyvän abstraktin vaarantamistunnusmerkin toteutumista. Sen mukaan rangaistavuus edellyttää, että teko on omiaan horjuttamaan luottamusta päätöksenteon riippumattomuuteen. Abstrakti vaaratunnusmerkki ei edellytä, että jokin seuraus kuten luottamuksen horjuminen päätöksenteon riippumattomuuteen tai edes sen konkreettinen vaara syntyy. Abstrakti vaara edellyttää, että teko tyyppillisesti horjuttaa luottamusta päätöksenteon riippumattomuuteen.

Tunnusmerkki ilmaisee rangaistussäännöksen suojeluobjektin ja tavoitteen eli sen, ettei luottamus sanotunlaisen päätöksenteon riippumattomuuteen horju. Teon täytyy olla tämän luottamuksen säilymisen kannalta selvästi merkittävä. Jos sen sijaan teko ei ole tämän luottamuksen säilymisen kannalta lainkaan vartenotettava, edellytys ei toteudu. Arvioinnissa merkittävää on muun muassa tarjotun tai pyydetyn edun laatu ja määrä, välimiehen asema samoin kuin aiotun vaikuttamisen tapa, tavoite ja päätöksenteon kohteena olevan asian merkitys. Rangaistusuhan piiriin eivät tämän säännöksen perusteella tulisi esimerkiksi tapaukset, joissa välimiehellä ei objektiivisen etukätestarkastelun mukaan selvästikään olisi mitään mahdollisuuksia vaikuttaa kyseessä olevaan päätöksentekoon.

Tunnusmerkin, kuten koko rangaistussäännöksen tulkinnassa, huomiota tulee laillisuusperiaatteen asettamissa rajoissa kiinnittää yleissopimuksen 12 artiklan määräykseen ja sen tavoitteisiin, joiden arvioinnissa voidaan kiinnittää huomiota sopimuksen selitysmuistiossa esitettyyn.

Vaikutusvallan väärinkäyttörikos edellyttää tahallisuutta. Tahallisuuden sisällön osalta noudatetaan normaaleja sitä koskevia sääntöjä. Eduntarjoajan tulee näin ollen olla tahallisuuden edellyttämin tavoin selvillä kaikista tunnusmerkistön toteuttavista seikoista. Hänen tarkoituksenaan tulee olla, että välimies ryhtyy tunnusmerkistössä tarkoitetulla tavalla vaikuttamaan päätöksentekoon.

Vaikutusvallan kauppaamisrikoksen rangaistusasteikko olisi sakkoa tai vankeutta enintään kaksi vuotta.

2 momentti. Ehdotetun rikoslain 16 luvun 14 c §:n 2 momentin mukaan vaikutusvallan kauppaamisrikoksesta tuomittaisiin myös se, jolla on tai joka väittää, että hänellä on nykyisiin tai entisiin tehtäviinsä taikka yhteiskunnallisiin tai henkilökohtaisiin suhteisiinsa perustuvaa vaikutusvaltaa ja joka pyytää, ottaa vastaan tai hyväksyy itselleen tai toiselle tarkoitettun oikeudettoman edun palkkioksi siitä, että hän mainittua vaikutusvaltaa hyväksi käyttämällä vaikuttaisi epäasiallisesti virkamiehen tai kansanedustajan päätöksentekoon siten, että teko on omiaan horjuttamaan luottamusta päätöksenteon riippumattomuuteen.

Tässä on kysymys vaikutusvallan kauppaamisrikkoksen passiivisesta tekemuodosta eli välimiehen menettelyn rangaistavuuden edellytyksistä vaikutusvallan kauppaamisrikkoksessa. Passiivinen vaikutusvallan kauppaamisrikos on vastinpari aktiiviselle tekemuodolle. Vaikutusvallan kauppaamisrikkoksen passiivisen tekemuodon tunnusmerkit vastaavat soveltuvin osin lähtökohtaisesti aktiivisen tekemuodon tunnusmerkkejä, mutta kun aktiivisessa vaikutusvallan kauppaamisrikkoksessa kyse on oikeudettoman edun lupaamisesta, tarjoamisesta tai antamisesta palkkioksi vaikuttamisesta epäasiallisesti päätöksentekoon, on toisessa momentissa tarkoitettussa passiivisessa vaikutusvallan kauppaamisrikkoksessa kysymys tuollaisen edun pyytamisestä, vastaanottamisesta tai hyväksymisestä tunnusmerkistössä tarkoitettuna palkkiona tunnusmerkistössä tarkoitettuihin tavoin. Pyytämistä, vastaanottamista ja tarjoamista koskevia tunnusmerkkejä tulkitaan kuten muissa lahjusrikostunnusmerkistöissä, joissa on hyödynnetty näitä tunnusmerkkejä.

Myös passiivisessa vaikutusvallan väärinkäyttörikkoksessa oikeudeton etu voi olla tarkoitettu välimiehen itsensä tai jonkun kolmannen kuten hänen puolisonsa tai puolueensa hyödyksi.

Välimiehen menettelyn rangaistavuus edellyttää sitä, että hän pyytää, ottaa vastaan tai hyväksyy tunnusmerkistössä tarkoitettua oikeudettoman edun palkkioksi tunnusmerkistössä tarkoitettua menettelyä. Menettelyn rangaistavuus ei passiivisessakaan vaikutusvallan kauppaamisrikkoksessa edellytä, että välimies todella ryhtyy päätöksentekijään nähden joihinkin vaikuttamistoimiin.

Kuten aktiivisessa vaikutusvallan kauppaamisrikkoksessa edellytetään myös passiivisessa tekoavassa abstraktin vaarantamistunnusmerkin toteutumista. Myös välimiehen menettelyn rangaistavuus edellyttää tahallisuutta. Sen sisällön osalta sovelletaan tässäkin tahallisuuden sisältöä koskevia yleisiä lähtökohtia.

3 momentti. Ehdotetun rikoslain 16 luvun 14 c §:n kolmas momentti sisältää säännöksen siitä, milloin aktiivisen ja passiivisen vaikutusvallan kauppaamisrikkoksen tunnusmerkistössä tarkoitettua vaikuttamista pidetään ”epäasiallisena”. Kyseisen momentin mukaan edellä 1 ja 2 momentissa tarkoitettu vaikuttaminen olisi epäasiallista, jos siinä 1) tavoiteltaisiin oikeudetonta etua jollekulle, 2) saataisiin virkamies rikkomaan virkatoiminnassa noudatettaviin säännöksiin tai määräyksiin perustuva virkavelvollisuutensa, 3) luvattaisiin, tarjottaisiin tai annettaisiin virkamiehelle tai kansanedustajalle hänelle itselleen tai toiselle tarkoitettu oikeudeton etu tai 4) oikeudettomasti salattaisiin virkamieheltä tai kansanedustajalta vaikuttamista koskeva toimeksianto tai siihen liittyvä palkkio.

Kolmannen momentin mukaan vaikuttamisen epäasiallisuus voisi siis perustua neljään seikkaan: oikeudettoman edun tavoitteluun, päätöksentekijän saamiseen rikkomaan virkavelvollisuutensa, tämän lahjomiseen tai siihen, että päätöksentekijältä oikeudettomasti salattaisiin vaikuttamistoimeksianto tai siihen liittyvä palkkio. Momentti kuvaa

sellaisia vaikuttamistapoja, joista jotakin välimiehen odotetaan käyttävän vastineena oikeudettomasta edusta.

Vaikuttaminen olisi epäasiallista ensiksikin silloin, jos siinä tavoiteltaisiin oikeudetonta etua jollekulle. Etu voisi olla luonteeltaan aineellinen tai aineeton, taloudellista arvoa omaava tai muunlainen. Etu olisi tässä yhteydessä oikeudeton silloin, kun siihen ei olisi oikeusjärjestykseen perustuvaa oikeutta. Oikeudetonta etua tavoitellaan usein eduntarjoajalle, mutta sitä voidaan tavoitella myös muulle henkilölle tai yhteisölle. Esimerkiksi edun tarjoaminen välimiehelle palkkioksi siitä, että hän vaikuttaisi päätöksentekoon siten, että eduntarjoajan poika oikeudettomasti välttäisi rangaistuksen tai muun seuraamuksen, toteuttaa edellytyksen.

Toiseksi vaikuttaminen voisi olla epäasiallista sen vuoksi, että siinä saataisiin virkamies rikkomaan virkatoiminnassa noudatettaviin säännöksiin tai määräyksiin perustuva virkavelvollisuutensa. Koska vaikuttaminen kohdistuisi päätöksentekoon, tulisi velvollisuuden rikkomisen koskea päätöksentekoa. Kysymyksessä voisi olla päätöksen sisältö tai päätöksenteossa noudatettava menettely. ”Virkatoiminnassa noudatettavia säännöksiä tai määräyksiä” tulkitaan lähtökohtaisesti samoin kuin rikoslain 40 luvun 9 §:ssä tarkoitettussa virkavelvollisuuden rikkomisessa. Tämä epäasiallisen vaikuttamisen muoto tulee kyseeseen vain virkamiesten ja heihin rikoslain 16 luvun 20 §:n 3 momentissa rinnastettujen henkilöiden ollessa päätöksentekijänä, sillä vain virkamiehellä ja heihin rinnastuvilla henkilöillä on yksilöityjä virkavelvollisuuksia.

Kolmanneksi epäasiallista on lahjontatyyppinen vaikuttaminen virkamiehen tai kansanedustajan päätöksentekoon. Vaikuttaminen olisi tämän mukaisesti epäasiallista, jos siinä luvattaisiin, tarjottaisiin tai annettaisiin virkamiehelle tai kansanedustajalle oikeudeton etu. Oikeudettoman edun lupaaminen, tarjoaminen tai antaminen tapahtuisi välimiehen virkamiehen tai kansanedustajan päätöksentekoon kohdistamassa vaikuttamisessa. Lupaamista, tarjoamista ja antamista koskevia tunnusmerkkejä tulkitaan samoin kuin vastaavia tunnusmerkkejä rikoslain 16 ja 30 lukujen lahjontarikoksissa.

Neljäs peruste vaikuttamisen epäasiallisuudelle on vaikuttamistoimeksiannon tai siihen liittyvän palkkion oikeudeton salaaminen. Vaikuttaminen olisi epäasiallista, jos siinä oikeudettomasti salattaisiin virkamieheltä tai kansanedustajalta vaikuttamista koskeva toimeksianto tai siihen liittyvä palkkio. Vaikuttamista koskevaan toimeksiantoon kuuluvat siihen sisältyvät olennaiset seikat. Tällaisia seikkoja ovat muun muassa toimeksiannon tosiasialliset antajat sekä toimeksiannon syyt ja sisältö. Lisäksi vaikuttaminen voi olla epäasiallista siksi, että välimies salaa päätöksentekijältä sen, että hän on saanut tai saa kyseisestä vaikuttamistoiminnasta palkkion.

Kysymyksessä voisi olla esimerkiksi tilanne, jossa joku tarjoaa ministerin puolisolle palkkion siitä, että puoliso vaikuttaa ministerin päätöksentekoon jossakin tärkeässä asiassa ilmaisematta toimeksiantoa. Tällöin arvioitaisiin, toteuttaako eduntarjoajan tai puolison menettely vaikutusvallan kauppaamisrikoksen edellytykset toimeksiannon tai palkkion salaamiseen perustuen.

Rangaistavaa olisi tällä perusteella siis vain menettely, jossa palkkiota vastaan on tarkoitus vaikuttaa päätöksentekoon siten, että vaikuttamisessa salataan toimeksianto tai siihen liittyvä palkkio. Jos välimies ottaa vastaan palkkion mutta tarkoituksena on toimia avoimesti, menettely ei tällä perusteella olisi rangaistavaa, kuten ei siinäkään tapauksessa, että välimiehen on tarkoitus salata toimeksianto, mutta hän ei saa toiminnasta palkkiota.

Salaaminen merkitsisi epäasianmukaisuutta lisäksi vain silloin, kun se olisi oikeudeton. Jos välimiehellä on oikeusjärjestyksen kuuluvien säännösten perusteella oikeus vaikuttamisen yhteydessä olla ilmaisematta toimeksiantoa tai siihen liittyvää palkkiota, vaikuttaminen ei olisi tällä perusteella epäasiallista. Avoin ja hyvän tavan mukainen lobbaaminen ei olisi edelleenkään rangaistavaa.

Myös epäasiallisuuden 3 momentin mukaan perustavat seikat kuuluvat rikoksen tunnusmerkistöön, joten tekijän tahallisuuden tulee kattaa myös ne.

Epäasiallista vaikuttamista koskevia tapoja luonnehtivat verbit on kirjoitettu konditionaalimuotoon. Tämä johtuu siitä, että aktiivisessa ja passiivisessa vaikutusvallan kauppaamisrikoksessa rangaistavuuden edellytyksenä ei ole, että jokin epäasiallisen vaikuttamisen muoto todella tapahtuu.

Osassa 3 momentin edellytykset toteuttavista tapauksista päätöksentekijä saattaa itsekin syyllistyä rikokseen. Näin voi olla lähinnä velvollisuuksien rikkomista ja lahjontaa koskevissa epäasiallisen vaikuttamisen tapauksissa. Päätöksentekijän menettelyn mahdollisen rangaistavuuden arviointi tapahtuu kuitenkin muiden säännösten kuin vaikutusvallan kauppaamisrikosta koskevan säännöksen perusteella.

4 momentti. Eduntarjoajan tai välimiehen menettely saattaa vaikutusvallan kauppaamisrikoksen ohella tulla arvioitavaksi eräiden muiden rikosten kuten virkarikosten tai lahjusrikosten näkökulmasta taikka osallisuutena sellaiseen. Pykälä 4 momenttiin ehdotetaan otettavaksi toissijaisuuslauseke, jonka mukaan mitä edellä tässä pykälässä säädetään, ei sovelleta, jos teko on rangaistava 13-14, 14 a tai 14 b §:ssä, 30 luvun 7, 7 a, 8 tai 8 a §:ssä taikka 40 luvun 1-2, 4 tai 4 a §:ssä tarkoitettuna rikoksena.

Muilta osin rikoksen yksiköintiä ja yhtymistä koskevissa kysymyksissä sovelletaan niitä koskevia yleisiä lähtökohtia.

5 momentti. Vaikutusvallan kauppaamisrikoksena ei pidettäisi ehdokkaan vaalirahoituksesta annetun lain mukaista vaalirahoitusta, ellei sen tarkoituksena ole 1 tai 2 momentin kiertäminen. Tämä rajoitussäännös on samansisältöinen kuin lahjuksen antamisessa kansanedustajalle ja lahjuksen ottamisessa kansanedustajana. Rajoitussäännös liittyy sekä eduntarjoajan ja välimiehen väliseen toimintaan että sen arviointiin, onko aiottua vaikuttamista pidettävä epäasiallisena vai ei.

18 §. Oikeushenkilön rangaistusvastuu. Oikeushenkilön rangaistusvastuuta koskevaa 18 §:ää ehdotetaan täydennettäväksi viittauksella vaikutusvallan väärinkäyttörikokseen. Yleiset säännökset oikeushenkilön rangaistusvastuusta ovat rikoslain 9 luvussa.

20 §. Soveltamisalasäännökset. 3 momentti. Rikoslain 16 luvun 20 §:ssä säädetään luvun säännösten soveltamisesta tiettyihin henkilöryhmiin. Pykälän 3 momentissa on säännös siitä, ketkä on sovellettaessa lahjuksen antamista koskevaa luvun 13 §:ää ja törkeää lahjuksen antamista koskevaa luvun 14 §:ää rinnastettava rikollisen teon kohteena olevaan virkamieheen. Momenttiin lisättäisiin mainittujen lahjusrikosten ohien viittaus vaikutusvallan väärinkäyttörikosta koskevaan 14 c §:ään, jossa teon kohteena mainitaan virkamies.

4 momentti. Pykälän 4 momentissa on puolestaan säännös siitä, ketkä on sovellettaessa lahjuksen antamista kansanedustajalle koskevaa 14 a §:ää ja törkeää lahjuksen antamista kansanedustajalle koskevaa 14 b §:ää rinnastettava rikollisen teon kohteena olevaan kansanedustajaan. Momenttiin lisättäisiin mainittujen lahjusrikosten ohien viittaus vaikutusvallan väärinkäyttörikosta koskevaan 14 c §:ään, jossa teon kohteena mainitaan virkamiehen ohella kansanedustaja.

30 luku **Elinkeinorikoksista**

13 §. Oikeushenkilön rangaistusvastuu. Pykälään lisättäisiin maininta siitä, että oikeushenkilön rangaistusvastuuta koskevia säännöksiä sovellettaisiin myös törkeään kirjanpitorikokseen. Oikeushenkilön rangaistusvastuun edellytyksistä ja sisällöstä säädetään tarkemmin rikoslain 9 luvussa, jossa säädetään esimerkiksi rangaistusvastuun edellytyksistä (2 §), rikoksenteelijän ja oikeushenkilön välisestä suhteesta (3 §) sekä yhteisösakon määrästä ja sen mittaamisperusteista (5 ja 6 §).

7 **Voimaantulo**

Yleissopimukseen tehdyn varauman peruuttaminen ehdotetaan tulemaan voimaan, kun eduskunnan hyväksymästä peruuttamisesta ilmoitetaan yleissopimuksen tallettajalle.

Laki rikoslain muuttamisesta ehdotetaan tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen, kun se on hyväksytty ja vahvistettu.

8 Eduskunnan suostumuksen tarpeellisuus ja käsittelyjärjestys

8.1 Eduskunnan suostumuksen tarpeellisuus

Yleissopimuksen voimaan saattamista koskevaa hallituksen esitystä arvioidessaan perustuslakivaliokunta katsoi, että sopimus sisälsi jo asian luonteen vuoksi pääasiassa lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä ja että myös tuolloin ehdotetut varaumat koskivat lainsäädännön alaan kuuluvien sopimusmääräysten sisältöä tai laajuutta, mikä vuoksi eduskunnan suostumus oli tarpeen niiden tekemiselle (PeVL 29/2001 vp; ks. myös PeVL 16/2005 vp). Eduskunnan hyväksyminen on hankittava sellaisen varauman tai vastaavan peruuttamiseen, jonka eduskunta on hyväksynyt tai jonka hyväksymisestä eduskunnan olisi nykyisin vallitsevan perustuslaintulkinnan mukaan tullut päättää (esimerkiksi PeVL 4/2001 vp, 61/2001 vp ja 9/2003 vp).

Yleissopimukseen tehty varauma on sopimuksen mukaan voimassa kolme vuotta kerrallaan. Suomen tekemät varaumat, joista toinen peruutettiin vuonna 2010, olivat tarkoitettuna olemaan voimassa pitkäaikaisesti ja varaumien uudistamisen yhteydessä vuonna 2006 katsottiinkin, ettei eduskunnan suostumusta enää jatkossa tarvittaisi varaumien uusimiseksi (HE 220/2005 vp; PeVL 4/2006 vp). Koska määräaikaisista varaumista tuli siten tosiasiallisesti toistaiseksi voimassa olevia, katsottiin, että tulevaisuudessa mahdollisesti tehtävä, varaumien uusimatta jättämisestä koskeva ratkaisu sen sijaan edellyttäisi eduskunnan suostumusta samoin kuin varaumien peruuttaminen (PeVL 4/2006 vp; LaVM 4/2006 vp).

8.2 Käsittelyjärjestys

Perustuslain 94 §:n 2 momentin mukaan kansainvälisen veloitteen hyväksymisestä päätetään äänten enemmistöllä. Jos ehdotus veloitteen hyväksymisestä koskee perustuslakia, se on kuitenkin hyväksyttävä päätöksellä, jota on kannattanut vähintään kaksi kolmasosaa annetuista äänistä.

Esityksessä ehdotetaan, että eduskunta hyväksyisi yleissopimukseen tehdyn varauman peruuttamisen. Yleissopimukseen ja siihen tehtyyn varaumaan ei sisälly veloitteita, jotka koskisivat perustuslakia, ja ne on saatettu Suomessa voimaan äänten enemmistöllä. Päätös varauman peruuttamisen hyväksymisestä voidaan siten tehdä äänten enemmistöllä.

Lakiehdotuksessa ehdotetaan rikoslain 16 luvun täydentämistä vaikutusvallan kauppaamisrikosta koskevalla uudella 14 c §:llä. Vaikutusvallan kauppaamisrikoksen on tarkoitus vastata yleissopimuksen 12 artiklassa tarkoitettua vaikutusvallan väärinkäyttöä ja näin mahdollistaa kyseistä artiklaa koskevasta varaumasta luopuminen.

Vaikutusvallan kauppaamisrikosta koskevat perus- ja ihmisoikeuskysymykset liittyvät yhtäältä rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen (perustuslain 8 §) sekä toisaalta poliittisia osallistumisoikeuksia (perustuslain 2 ja 14 §), ilmaisuvapautta (perustuslain 12 §) ja elinkeinovapautta (perustuslain 18 §) koskeviin säännöksiin. Molemmissa suhteissa kysymys on ennen kaikkea siitä, kuinka yleissopimuksen 12 artiklassa tarkoitettua ”epäasiallista” vaikuttamista koskeva kriteeri voidaan muotoilla vaikutusvallan kauppaamisrikosta koskevassa rangaistussäännöksessä.

Se, milloin vaikuttamista virkamiehen ja kansanedustajan päätöksentekoon olisi pidettävä epäasiallisena, on määritelty ehdotetussa rikoslain 16 luvun 14 c §:n kolmannessa momentissa. Sen mukaan ”edellä 1 ja 2 momentissa tarkoitettu vaikuttaminen olisi epäasiallista, jos siinä 1) tavoiteltaisiin oikeudetonta etua jollekulle, 2) saataisiin virkamies rikkomaan säännöksiin tai määräyksiin perustuva virkavelvollisuutensa, 3) luvattaisiin, tarjottaisiin tai annettaisiin virkamiehelle tai kansanedustajalle hänelle itselleen tai toiselle tarkoitettu oikeudeton etu tai 4) oikeudettomasti salattaisiin virkamieheltä tai kansanedustajalta vaikuttamista koskeva toimeksianto tai siihen liittyvä palkkio”.

Perustuslain 8 §:ssä vahvistettu rikosoikeudellinen laillisuusperiaate sisältää vaatimuksen sääntelyn täsmällisyydestä. Sen mukaan kunkin rikoksen tunnusmerkistö on ilmaistava laissa riittävällä täsmällisyydellä siten, että säännöksen sanamuodon perusteella on ennakoitavissa, onko jokin toiminta tai laiminlyönti rangaistavaa (PeVL 16/2013 vp, s. 2/I, PeVL 6/2014 vp, s. 2/I ja PeVL 56/2014 vp s. 2/II).

Vaikutusvallan kauppaamisrikos on pyritty muotoilemaan mahdollisimman tarkkarajaiseksi. Määritelmäsäännös huomioon ottaen voidaan katsoa, että ehdotettu vaikutusvallan kauppaamisrikosta koskeva säännös täyttää rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen rangaistussäännösten kirjoittamisen tarkkarajaisuudelle asettamat vaatimukset.

Vastaavasti vaikutusvallan väärinkäyttörikoksen sisällöllinen arviointi perustuslain 2, 12, 14 ja 18 §:n näkökulmasta koskee olennaisesti vaikuttamisen epäasiallisuudelle annettua sisältöä ehdotetussa rikoslain 16 luvun 14 c §:n 3 momentissa. Arvioinnissa tulee ottaa huomioon, että rangaistavuus ei edellytä, että epäasiallinen vaikuttaminen todella tapahtuu.

Perustuslain kansanvaltaisuutta ja oikeusvaltioperiaatetta koskevan 2 §:n 1 momentin mukaan valtiolta Suomessa kuuluu kansalle, jota edustaa valtiopäiville kokoontunut eduskunta. Pykälän 2 momentin mukaan kansanvaltaan sisältyy yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen. Perustuslain 14 §:ssä säädetään vaali- ja osallistumisoikeuksista. Pykälässä säädetään muun muassa oikeudesta äänestää vaaleissa. Pykälän neljännen momentin mukaan julkisen vallan tehtävänä on edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon. Selvää onkin, että kansalaisten oikeus yhteiskunnalliseen osallistumiseen ei ole rajattu äänestämiseen yleisissä vaaleissa.

Perustuslain sananvapautta ja julkisuutta koskevan 12 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on sananvapaus. Sananvapauteen sisältyy oikeus ilmaista, julkistaa ja vastaanottaa tietoja, mielipiteitä ja viestejä kenenkään ennakolta estämättä. Pykälän 2 momentin mukaan viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tallenteet ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi erikseen rajoitettu.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen sananvapautta koskevan 10 artiklan 1 kappaleen mukaan jokaisella on sananvapaus. Tämä oikeus sisältää vapauden pitää mielipiteitä sekä vastaanottaa ja levittää tietoja ja ajatuksia alueellisista rajoista riippumatta ja viranomaisten siihen puuttumatta. Sananvapauden käyttö voidaan artiklan 2 kappaleen mukaan asettaa sellaisten muodollisuuksien, ehtojen, rajoitusten ja rangaistusten alaiseksi, joista on säädetty laissa ja jotka ovat välttämättömiä demokraattisessa yhteiskunnassa kansallisen turvallisuuden, alueellisen koskemattomuuden tai yleisen turvallisuuden vuoksi, epäjärjestyksen tai rikollisuuden estämiseksi, terveyden tai moraalin suojaamiseksi, muiden henkilöiden maineen tai oikeuksien turvaamiseksi, luottamuksellisten tietojen paljastumisen estämiseksi, tai tuomioistuinten arvovallan ja puolueettomuuden varmistamiseksi.

Erityyppiset sananvapauden käyttötilanteet nauttivat jossakin määrin erivahvuista sananvapauden suojaa. Sananvapauden suojan ydinalueella on osallistuminen yleiseltä kannalta merkittävään keskusteluun. Sananvapautta voidaan rajoittaa Euroopan ihmisoikeussopimuksen 10 artiklan 2 kappaleessa säädetyin tavoin. Sananvapauden rajoittamisessa olennaista on, että se tapahtuu jonkin 2 kappaleessa mainitun intressin suojaamiseksi, että siitä on säädetty laissa ja että sananvapauden rajoitus on suhteellinen sillä saavutettavaan intressisuojaan nähden.

Perustuslain oikeutta työhön ja elinkeinovapautta koskevan 18 §:n 1 momentin ensimmäisen virkkeen mukaan jokaisella on oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla.

Ehdotetun rikoslain 16 luvun 14 c §:n 3 momentin luettelon 1, 2 ja 3 kohdissa mainittuja oikeudettoman edun tavoittelua, saamista virkamies rikkomaan virkavelvollisuutensa ja oikeudettoman edun tarjoamista virkamiehelle tai kansanedustajalle koskevat epäasiallisen vaikuttamisen tavat eivät ole perustuslain edellä mainittujen säännösten kannalta erityisen ongelmallisia. Perustuslain ei voida katsoa suojaavan sellaisia aiottuja virkamiehen tai kansanedustajan päätöksentekoon vaikuttamisen muotoja.

Määritelmäsäännöksen luettelon neljäntenä vaikuttamisen epäasiallisuuden muotona mainittu oikeudeton vaikuttamistoimeksiannon tai siihen liittyvän palkkion salaaminen virkamieheltä tai kansanedustajalta on perustuslain säännösten näkökulmasta tulkinanvaraisempi ja ongelmallisempi. Siinä tietyssä määrin puututaan yksilön oikeuteen osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen sekä ilmaisuvapauteen. Se koskettaa myös elinkeinovapautta. Se yhtäältä jossain määrin rajoittaa mutta toisaalta edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon. Vaikuttamistoimeksi-

non tai siihen liittyvän palkkion oikeudettoman salaamisen pitäminen rangaistussäännöksessä epäasiallisena vaikuttamisena edistää osaltaan virkamiesten ja kansanedustajien päätöksenteon avoimuutta ja parantaa heidän mahdollisuuksiaan päätöksentekoon tietoisena siihen liittyvistä olosuhteista ja intresseistä. Se myös osaltaan edistää kansalaisten yhdenvertaisuutta ja päätöksenteon avoimuutta ja näin myös demokratian toteutumista.

On huomattava, että kyseinen epäasiallisuuden muoto koskee ainoastaan tilanteita, joissa vaikuttamisessa yhtyisivät palkkion saaminen ja vaikuttamistoimeksiannon salaaminen. Se ei siis koske vaikuttamista, joka tapahtuisi palkkiota vastaan mutta avoimesti, mutta ei toisaalta myöskään vaikuttamistoimeksiannon salaamista, jos aiottu vaikuttaminen ei tapahdu palkkiota vastaan. Lisäksi kohdan soveltamisalaa rajaa oikeudettomuutta koskeva tunnusmerkki. Jos oikeusjärjestys oikeuttaa pitämään tällaiset seikat salassa, kyse ei olisi rangaistavasta teosta. Esimerkiksi hyväksyttävä lobbaaminen ei kuuluisi säännöksen soveltamisalaan.

Kun yleissopimus edellyttää oikeushenkilön vastuuta vaikutusvallan väärinkäytöstä, on säädettäessä vaikutusvallan kauppaamisrikosta koskeva säännös yleissopimuksen 12 artiklaa koskevasta varaumasta luopumisen mahdollistamiseksi aihetta ulottaa oikeushenkilön rangaistusvastuu koskemaan mainittua rikosta. Kyseinen seuraamusmuoto ehdotetaan ulotettavaksi myös törkeään kirjanpitorikokseen. Tähän ei liity perustuslain kannalta merkittäviä näkökohtia.

Ehdotetut säännökset – huomioon ottaen myös vaikutusvallan väärinkäyttörikoksesta säädettävä rangaistusasteikko – ovat myös oikeasuhtaisia toimenpiteitä. Ehdotettua sääntelyä sovellettaessa on luonnollisesti huolehditava perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta.

Kaiken kaikkiaan yleissopimuksen 12 artiklassa tarkoitetun vaikutusvallan väärinkäytön säätämiseen rangaistavaksi liittyy selvästi tiettyjä ongelmia ja vaikeuksia, mutta sääntelyehdotus on pyritty laatimaan perusoikeusjärjestelmän vaatimukset mahdollisimman hyvin huomioon ottavaksi.

Edellä esitetyn perusteella katsotaan, että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. On kuitenkin perusteltua pyytää asiassa perustuslakivaliokunnan lausunto.

Edellä olevan perusteella ja perustuslain 94 §:n mukaisesti esitetään, että

eduskunta hyväksyisi Strasbourgissa 4 päivänä marraskuuta 1998 tehdyn lahjontaa koskevan Euroopan neuvoston rikosoikeudellisen yleissopimuksen (SopS 108/2002) 12 artiklaan tekemänsä 37 artiklan 1 kappaleessa tarkoitetun varauman peruuttamisen.

Edellä esitetyn perusteella annetaan samalla eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

LAKIEHDOTUS

Laki rikoslain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan rikoslain (39/1889) 1 luvun 11 §:n 2 momentti, 16 luvun 18 § ja 20 §:n 3 ja 4 momentti sekä 30 luvun 13 §, sellaisina kuin ne ovat, 1 luvun 11 §:n 2 momentti laissa 376/2015, 16 luvun 18 §, 20 §:n 4 momentti ja 30 luvun 13 § laissa 637/2011 sekä 16 luvun 20 §:n 3 momentti laissa 604/2002 ja

lisätään rikoslain 16 lukuun uusi 14 c §

seuraavasti:

1 luku

Suomen rikosoikeuden soveltamisalasta

11 §

Kaksoisrangaistavuuden vaatimus

Vaikka teosta ei säädetä rangaistusta tekopaikan laissa, siihen sovelletaan Suomen lakia, jos sen on tehnyt Suomen kansalainen tai 6 §:n 3 momentin 1 kohdassa tarkoitettu henkilö ja teosta säädetään rangaistus:

- 1) 11 luvun 5 tai 6 §:ssä, jos teko on sellainen sotarikos tai törkeä sotarikos taikka osallisuusteko niihin, jota tarkoitetaan kulttuuriomaisuuden suojelemisesta aseellisen selkkauksen sattuessa tehdyn Haagin vuoden 1954 yleissopimuksen toisen pöytäkirjan 15 artiklassa;
- 2) 15 luvun 12 a §:n nojalla mainitun luvun 1–9 §:ssä;
- 3) 16 luvun 1–3 §:ssä ja vaikka rikoksen kohteena on 40 luvun 11 §:n 2, 3 tai 5 kohdassa tarkoitettu henkilö taikka ulkomainen virkamies, joka toimii Kansainvälisen rikostuomioistuimen palveluksessa;

- 4) 16 luvun 13, 14 tai 14 a - 14 c §:ssä ja vaikka lainkohtia sovelletaan mainitun luvun 20 §:n nojalla;
- 5) 17 luvun 18, 18 a tai 19 §:ssä;
- 6) 20 luvun 1, 2, 4, 5, 6, 7 tai 8 a–8 c §:ssä;
- 7) 20 luvun 9 tai 9 a §:ssä, jos teko kohdistuu kahdeksaatoista vuotta nuorempaan henkilöön;
- 8) 21 luvun 5 tai 6 §:ssä, 22 luvun 1 tai 2 §:ssä taikka 25 luvun 8 §:ssä, jos teko on nainiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisemisestä ja torjumisesta tehdyn Euroopan neuvoston yleissopimuksen (/) 37 artiklassa tarkoitettu avioliittoon pakottaminen, 38 artiklassa tarkoitettu naisen sukuelinten silpominen taikka 39 artiklassa tarkoitettu pakotettu raskauden keskeyttäminen tai pakkosterilointi;
- 9) 30 luvun 7, 7 a, 8 tai 8 a §:ssä ja vaikka lainkohtia sovelletaan mainitun luvun 14 §:n nojalla; taikka
- 10) 40 luvun 1–4 tai 4 a §:ssä, jos rikoksen tekijä on kansanedustaja, ulkomainen virkamies tai ulkomaisen parlamentin jäsen.

16 luku

Rikoksista viranomaisia vastaan

14 c §

Vaikutusvallan kauppaamisrikos

Joka lupaa, tarjoaa tai antaa, suoraan tai välillisesti, toiselle, jolla on tai joka väittää, että hänellä on nykyisiin tai entisiin tehtäviinsä taikka yhteiskunnallisiin tai henkilökohtaisiin suhteisiinsa perustuvaa vaikutusvaltaa, tälle itselleen tai kolmannelle tarkoitettun oikeudettoman edun palkkioksi siitä, että tämä mainittua vaikutusvaltaa hyväksi käyttämällä vaikuttaisi epäasiallisesti virkamiehen tai kansanedustajan päätöksentekoon siten, että teko on omiaan horjuttamaan luottamusta päätöksenteon riippumattomuuteen, on tuomittava *vaikutusvallan kauppaamisrikoksesta* sakkoon tai vankeuteen enintään kahdeksi vuodeksi.

Vaikutusvallan kauppaamisrikoksesta tuomitaan myös se, jolla on tai joka väittää, että hänellä on nykyisiin tai entisiin tehtäviinsä taikka yhteiskunnallisiin tai henkilökohtaisiin suhteisiinsa perustuvaa vaikutusvaltaa ja joka pyytää, ottaa vastaan tai hyväksyy

itselleen tai toiselle tarkoitetun oikeudettoman edun palkkioksi siitä, että hän tuota vaikutusvaltaa hyväksi käyttämällä vaikuttaisi epäasiallisesti virkamiehen tai kansanedustajan päätöksentekoon siten, että teko on omiaan horjuttamaan luottamusta päätöksenteon riippumattomuuteen.

Edellä 1 ja 2 momentissa tarkoitettu vaikuttaminen olisi epäasiallista, jos siinä 1) tavoiteltaisiin oikeudetonta etua jollekulle, 2) saataisiin virkamies rikkomaan virkatoiminnassa noudatettaviin säännöksiin tai määräyksiin perustuva virkavelvollisuutensa, 3) luvattaisiin, tarjottaisiin tai annettaisiin virkamiehelle tai kansanedustajalle hänelle itselleen tai toiselle tarkoitettu oikeudeton etu tai 4) oikeudettomasti salattaisiin virkamieheltä tai kansanedustajalta vaikuttamista koskeva toimeksianto tai siihen liittyvä palkio.

Mitä edellä tässä pykälässä säädetään, ei sovelleta, jos teko on rangaistava 13-14, 14 a tai 14 b §:ssä, 30 luvun 7, 7 a, 8 tai 8 a §:ssä taikka 40 luvun 1-2, 4 tai 4 a §:ssä tarkoitettuna rikoksena.

Vaikutusvallan kauppaamisrikoksena ei pidetä ehdokkaan vaalirahoituksesta annetun lain mukaista vaalirahoitusta, ellei sen tarkoituksena ole 1 tai 2 momentin kiertäminen.

18 §

Oikeushenkilön rangaistusvastuu

Lahjuksen antamiseen, törkeään lahjuksen antamiseen, lahjuksen antamiseen kansanedustajalle, törkeään lahjuksen antamiseen kansanedustajalle ja vaikutusvallan kauppaamisrikokseen sovelletaan, mitä oikeushenkilön rangaistusvastuusta säädetään.

20 §

Soveltamisalasäännökset

Sovellettaessa tämän luvun 13, 14 ja 14 c §:ää rikollisen teon kohteena olevaan virkamieheen rinnastetaan 40 luvun 11 §:ssä tarkoitettu julkista luottamustehtävää hoitava henkilö, julkisyhteisön työntekijä, ulkomainen virkamies, julkista valtaa käyttävä henkilö ja sotilas.

Sovellettaessa tämän luvun 14 a-14 c §:ää rikollisen teon kohteena olevaan kansanedustajaan rinnastetaan 40 luvun 11 §:ssä tarkoitettu ulkomaisen parlamentin jäsen.

30 luku

Elinkeinorikoksista

13 §

Oikeushenkilön rangaistusvastuu

Markkinointirikokseen, alkoholijuoman markkinointirikokseen, kilpailumenettelyrikokseen, yritysvakoiluun, yrityssalaisuuden väärinkäyttöön, lahjomiseen elinkeinotoiminnassa, törkeään lahjomiseen elinkeinotoiminnassa, lahjuksen ottamiseen elinkeinotoiminnassa, törkeään lahjuksen ottamiseen elinkeinotoiminnassa ja törkeään kirjanpitorikokseen sovelletaan, mitä oikeushenkilön rangaistusvastuusta säädetään.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .