

Lausunto

25.11.2022

Asia: VN/9873/2022

## **Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi lahjontaa koskevaan Euroopan neuvoston rikosoikeudelliseen yleissopimukseen tehdyn varauman peruuttamisen hyväksymisestä ja laiksi rikoslain muuttamisesta.**

### Lausunnonantajan lausunto

#### **Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään**

Oikeusministeriö on pyytänyt meiltä lausuntoa luonnoksesta otsikon asiassa. Luonnoksessa esitetään, että rikoslakia täydennetään uudella säännöksellä vaikutusvallan kauppaamisrikoksesta. Oikeushenkilön rangaistusvastuu ehdotetaan ulotettavaksi vaikutusvallan kauppaamisrikokseen.

Kiitämme lausuntomahdollisuudesta ja toteamme seuraavaa:

#### Kriminalisoinnin tarve

Suomi on tehnyt vaikutusvallan väärinkäyttöä koskevan varauman lahjontaa koskevaan Euroopan neuvoston (EN) rikosoikeudelliseen yleissopimukseen (SopS 108/2002, jäljempänä yleissopimus) siihen liittyessään vuonna 2002. Esityksessä ehdotetaan, että eduskunta hyväksyisi sopimuksen 12 artiklaan liittyvän varauman peruuttamisen. Suomi ei varauman mukaan säädä rangaistavaksi 12 artiklassa tarkoitettua toimintaa siltä osin kuin sitä ei voida pitää rangaistavana lahjusrikoksena tai rangaistavana osallisuutena sellaiseen rikokseen tai muuna rikoksena. Suomi on useasti ilmoittanut Euroopan neuvoston pääsihteerille varauman voimassapitämisestä. Viimeisimmän ilmoituksen perusteella varauman voimassaolo päättyy 1.2.2024.

Asiaa on tämän jälkeen tarkasteltu useassa vaiheessa. Euroopan neuvoston 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.

Eduskunta edellytti ponsilausumassaan (EV 373/2010 vp), että hallitus ryhtyy kiireellisesti valmistelemaan lainsäädäntöehdotuksen vaikutusvallan väärinkäytön kriminalisoimiseksi. Asiasta on tehty myös kaksi lakialoitetta. Eduskunnan lakivaliokunta kiirehti viimeksi vuonna 2021 jatkovalmistelua. Valtioneuvosto asetti samana vuonna tekemässään periaatepäätöksessä kansalliseksi korruptionvastaiseksi strategiaksi ja toimenpideohjelmaksi tavoitteeksi antaa eduskunnalle vaikutusvallan kauppaamisen kriminalisointia koskeva lainsäädäntöehdotus. Sitä suositeltiin myös Euroopan komission oikeusvaltiokertomuksessa tänä vuonna.

Eduskunnan 2010 ilmaiseman tahtotilan jälkeen asiaa valmistellut työryhmä päätyi kuitenkin vuonna 2015 yksimielisesti siihen, että sääntelyn rakenne, laillisuusperiaatteen vaatimukset, poliittinen osallistumisoikeus, sananvapaus ja mahdollisuudet kehittää läpinäkyvyyttä koskevaa aineellista sääntelyä samoin kuin käytännön tarpeet huomioon ottaen riittäviä perusteita erityiselle vaikutusvallan väärinkäyttöä koskevalle säännökselle ei katsottu olevan. Olimme tuolloin samaa mieltä työryhmän kanssa.

Valmistelua jatkettiin tuon jälkeen oikeusministeriössä virkatyönä, ja vuonna 2016 valmistui luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle lahjontaa koskevan Euroopan neuvoston rikosoikeudelliseen yleissopimukseen tehdyn varauman peruuttamisen hyväksymisestä ja laiksi rikoslain muuttamisesta. Olimme tuolloin lausunrossamme edelleen samalla kannalla kuin edellisenä vuonna.

Valmistelua on nyt tauon jälkeen jatkettu ja viisi vuotta edellisen esityksen jälkeen on valmistunut nyt lausuttavana oleva esitys. Mielestämme edellä kerrottu asian valmistelusta kuvaa hyvin sitä, että erilliselle vaikutusvallan kauppaamisrikokselle ei syvällisemmän perehtymisen jälkeen vaikuttaisi olevan erityistä tarvetta.

Yleisesti ottaen sääntely, jossa uutta kriminalisointia esitetään ellei pelkästään, niin ainakin ensisijaisesti jonkin kansainvälisoikeudellisen sopimuksen perusteella ja siksi, että sopimusta koskeva varauma voitaisiin poistaa, on varsin ongelmallista hyvän sääntelyn periaatteiden ja rikosoikeudellisen sääntelyn ultima ratio -periaatteen valossa, ellei samalla nähdä selkeää tarvetta esitetylle rikoslainsäädännölle. Kuten esitysluonnoksestakin ilmenee (s. 22), Euroopan neuvoston jäsenvaltioista ovat Suomen lisäksi Tanska, Alankomaat, Ruotsi, Saksa, Sveitsi ja Yhdistynyt kuningaskunta tehneet yleissopimuksen 12 artiklaa koskevan varauman ja pitäneet sen voimassa. Varaumasta luopuminen ei mielestämme voi olla uuden rangaistussäännöksen voimaan saattamisen pääasiallinen peruste ja itseisarvo.

Haluamme painottaa, että suhtaudumme korruptioon ja korruptiivisiin toimintatapoihin yksiselitteisen kielteisesti. Korruptiolla ei tule olla kasvualustaa suomalaisessa yhteiskunnassa. Korruptio heikentää markkinoiden toimivuutta ja heikentää laillisesti toimivien yritysten menestymismahdollisuuksia. On ehdottoman tärkeää säilyttää myös tulevaisuudessa suomalaisessa yhteiskunnassa demokraattisen päätöksenteon ja julkisen vallankäytön avoimuus ja

puolueettomuus. Siihen tähtää ja sitä tukee myös mm. tuleva avoimuusrekisterin käyttöönotto. Emme hyväksy epäasiallisia tai oikeudettomia yrityksiä vaikuttaa lainsäädäntöprosessiin tai muuhun julkisen vallan käyttöön. Toimimme myös itse avoimesti ja asiallisesti jäsenistömme oikeutettuja etuja ajaen.

Tiedossamme ei edelleenkään ole sellaisia seikkoja, jotka antaisivat kriminologisesti perustellun aiheen tarkastella nyt lausuttavana olevan säädösasian tarvetta uudestaan.

Harkittaessa tietyn toiminnan kriminalisointia huomioon on otettava erityisesti rikosoikeudellinen laillisuusperiaate ja kriminalisointiperiaatteet, joita on käyty läpi myös esitysluonnoksen perusteluissa. Kriminalisoinnille tulee olla painava yhteiskunnallinen tarve, joka edellyttää juuri uuden rikostunnusmerkistön säätämistä. Edellä kerrottuun viitaten voidaan mielestämme kysyä, onko sellaista tarvetta osoitettavissa.

Mainitusta ultima ratio -periaatteesta seuraa, että rangaistavuuden alaa ei tule säätää laajemmaksi kuin on välttämätöntä. Huomioiden lahjonta-rikostunnusmerkistöjen kattama moitittava käyttäytyminen Suomessa ja niistä kertynyt hyvin vähäinen oikeuskäytäntö (sekä nostettujen syytteiden että annettujen tuomioiden määrä, esitysluonnoksen s. 8), voidaan nähdäksemme perustellusti kysyä, onko rangaistavuuden alaa tarvetta ollenkaan laajentaa. Käsittääksemme suomalaiset lainkäyttöviranomaiset eivät ole viestineet tarvetta muutoksille. Nykyiset tunnusmerkistöt vaikuttaisivat näin riittävän tarpeisiin hyvin.

Kriminalisoinnista on myös oltava selvästi enemmän hyötyä kuin haittaa. Tarkastelemme tähän liittyviä kysymyksiä seuraavassa.

#### Rikostunnusmerkistön kuvaus

Nähdäksemme tässä asiassa kysymys kriminalisoinnin hyödyistä suhteessa haittoihin palautuu pitkälti tunnusmerkistökuvausten tarkkarajaisuuteen ja siihen, tuoko se onnistuneena oikeusvarmuutta vai heikentääkö se sitä.

Koska rikosoikeudellisen järjestelmän tehtävänä on osaltaan tehostaa perus- ja ihmisoikeuksien suoja, vaikutusvallan väärinkäyttöä koskeva rangaistussäännös ei luonnollisestikaan saa loukata ihmis- ja perusoikeuksia, kuten ilmaisuvapautta ja poliittisia osallistumisoikeuksia. Demokratiaan kuuluu avoimuus ja oikeutettujen etujen ajaminen mahdollistamalla käsiteltävänä olevia asioita koskeva keskustelu ja vuorovaikutus valmistelijoiden, päätöksentekijöiden ja eri intressiryhmien välillä. Asioiden ollessa usein hyvin kompleksisia avoin ja vuorovaikutteinen prosessi tuo päätöksenteon pohjaksi tietoa eri vaihtoehdoista ja niiden vaikutuksista. Tämä on tarpeellista, koska

ilman tällaista vuoropuhelua päätöksentekijä ei kaikissa tapauksissa voi saada riittävästi päätöksenteon kannalta olennaista tietoa.

Kriminalisoinnin tulee myös voida odottaa olevan tehokas eli sen avulla tulee voida selvästi estää kyseisentyypistä moitittavaa käyttäytymistä. Kriminalisointiin ei myöskään saa liittyä ylitsepääsemättömiä näyttöongelmia.

Edellä kerrotut periaatteet asettavat suuria vaatimuksia tunnusmerkistökuvauksen tarkkarajaisuudelle ja selkeydelle. Tähän liittyvät ongelmat on tuotu esiin myös esitysluonnoksessa. Valitettavasti ehdotettua tunnusmerkistökuvausta ei mielestämme tässä valossa voida pitää erityisen onnistuneena. Pidämme erittäin tärkeänä, että säännöksen mahdollinen voimaantulo ei luo oikeusepävarmuutta sallittuun, oikeutettuja etuja ajavaan ja demokraattiseen yhteiskuntaan kuuluvaan normaaliin vaikuttamistoimintaan ja vaikuttajaviestintään (lobbaus).

Ehdotettu tunnusmerkistö on kokonaisuudessaan melko monimutkainen ja vaikeaselkoinen. Ehdotetun tunnusmerkistön nähdäksemme ongelmallisina kohtia liittyy siihen, mitä on pidettävä ”epäasiallisena vaikuttamisena”.

Mielestämme tulisi tunnusmerkistössä ja perusteluissa nyt esitettyä selkeämmin tehdä ero edellä kerrotun normaalin, sallitun ja demokraattiseen avoimeen järjestelmään kuuluvan vaikuttamistoiminnan ja vaikuttajaviestinnän sekä toisaalta epäasiallisen vaikuttamisen välillä. Nyt tämä ero ei ehdotuksesta ilmene riittävästi ja se on omiaan luomaan epävarmuutta.

Vaikuttamistoiminnan epäasiallisuutta ei ole myöskään yleissopimuksessa tai sen selitysmuistiossa määritelty kovin tarkkaan. Sitä on luonnehdittu selitysmuistion kohdassa 65 ainoastaan toteamalla, että ”epäasiallisen” vaikuttamisen tulee sisältää välimiehen korruptiivinen tarkoitus. Hyväksytyt vaikuttamisen muodot eivät kuulu käsitteen piiriin (”Improper influence must contain a corrupt intent by the influence peddler: acknowledged forms of lobbying do not fall under this notion”).

Hallituksen esityksen luonnoksessa on katsottu (s. 15), että ”yksinomaan päätöksenteon kohteena olevaa asiaa koskevan paikkansa pitävän tosiasiatiedon antaminen päätöksentekijälle voinee vain harvoin sellaisenaan olla epäasiallista vaikuttamista.” Kun julkisen päätöksenteon tulisi perustua faktoille, voitaneen kysyä, voiko tosiasiatiedon antaminen sellaisenaan koskaan olla epäasiallista.

Saavuttaakseen tosiasiasa edes osan yleisestä tavoitteista rikosoikeudellisen kriminalisoinnin olisi oltava niin selkeä ja yksiselitteinen, että yksittäinen kansalainen tai muu toimija voi selvittää oikeusasemansa suhteellisen vaivattomasti turvautumatta juridiseen neuvonantajaan. Oikeusvaltiossa on oltava selkeää, millainen toiminta on sallittua, suotavaa ja millainen toiminta

puolestaan rikollista ja rangaistavaa. Esitetty vaikutusvallan kauppaamisrikoksen tunnusmerkistö edustaa suhteellisen raskaslukuista, abstraktia ja monitulkintaista sääntelyä, josta tyypillisesti aiheutuu runsaita omaksumis- ja tulkintakustannuksia, sekä monissa tilanteissa todennäköisesti myös erittäin suuria näyttöongelmia.

Edellä kerrotuista syistä esityksen oikeusvaikutuksia erityisesti yrityselämän toimijoihin olisi perusteltua arvioida nyt tehtyä laajemmin ja yksityiskohtaisemmin.

#### Ehdotus

Mikäli rikoslainsäädäntöä lahjusrikosten osalta kuitenkin katsotaan tarpeelliseksi kehittää, ehdotamme, voisiko olemassa olevia lahjontarikosten tunnusmerkistöjä muuttamalla päästä asiassa lopputulokseen, jolla vältettäisiin edellä kerrotut ongelmat nyt esitettyä paremmin. Täsmällisillä ja tarkkarajaisilla ehdoilla lahjontarikosten sääntelyä voitaisiin mahdollisesti täsmentää siten, että myös ehdotettu varaumasta luopuminen tulisi mahdolliseksi.

Kunnioittavasti

Elinkeinoelämän keskusliitto EK

Lainsäädäntö ja hallinto

Tommi Toivola

Johtaja

Rajamäki Markku  
Elinkeinoelämän keskusliitto EK - Lainsäädäntö ja hallinto