

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 lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle lahjontaa koskevaan Euroopan neuvoston rikosoikeudelliseen yleissopimukseen tehdyn varauman peruuttamisen hyväksymisestä ja laiksi rikoslain muuttamisesta.

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

Verohallinto esittää lausuntonaan kunnioittaen seuraavaa.

Yleistä

Verohallinto kannattaa lakiesitystä. Kuten esitysluonnoksessa todetaan, korruptiota ja lahjontaa voidaan pitää vakavana uhkana demokratialle ja perusoikeuksille, minkä ohella ne heikentävät kilpailua ja estävät taloudellista kehitystä. Korruptiolla on usein myös kytköksiä harmaaseen talouteen ja talousrikoksiin.

Vaikutusvallan kauppaamisrikoksessa on kysymys edun tarjoamisesta tai saamisesta vaikuttamisesta epäasiallisesti virkamiehen tai kansanedustajan tai heihin rinnastettavien henkilöiden päätöksentekoon. Kriminalisointi täydentää korruption torjuntaa koskevaa sääntelyä ja mahdollistaa paremmin välilliseen korruptioon puuttumisen. Rangaistusvastuun ulottaminen myös oikeushenkilöihin on perusteltua ja korostaa yhteisöjen vastuuta estää rangaistavaa vaikutusvallan kauppaamista toiminnassaan.

Verohallinnon rooli ja verotus

Verohallinto osallistuu korruption torjuntaan verovalvontatehtävänsä kautta. Verohallinto voi verovalvonnan yhteydessä havaita virkamiehen lahjontaa, elinkeinotoiminnassa tapahtuvaa lahjontaa sekä muutoin lahjuksen luonteisia etuja. Tyypillisesti havainnot tehdään verotarkastusten yhteydessä. Verolainsäädännön mukaan lahjukset tai lahjuksen luonteiset edut eivät ole elinkeinotoiminnassa vähennyskelpoisia kuluja, joten lahjuksilla on yleensä vaikutusta niiden antajan verotukseen.

Lahjuksien vähennyskelvottomuus voi saadusta näytöstä riippuen perustua kahteen eri säännökseen. Elinkeinoverolaisissa (EVL, 360/1968) on erillinen säännös koskien lahjusten vähennyskelvottomuutta. EVL 16 §:n 8 kohdan mukaan tulon hankkimisesta tai säilyttämisestä johtuneita menoja eivät ole lahjukset eivätkä lahjusten luonteiset edut. Mikäli esimerkiksi verotarkastuksessa saadaan näyttöä lahjuksista tai lahjuksen luonteisista eduista, perustuu vähennyskelvottomuus lähtökohtaisesti edellä mainittuun säännökseen. EVL 7 §:n mukaan vähennyskelpoisia ovat elinkeinotoiminnassa tulon hankkimisesta tai säilyttämisestä johtuneet menot ja menetykset. Jos verotarkastuksessa ei saada riittävästi näyttöä lahjuksesta tai lahjuksen luonteisesta edusta, mutta menolla ei ole yhteyttä tulon hankkimiseen tai säilyttämiseen, voi vähennyskelvottomuus toissijaisesti perustua myös EVL 7 §:ään.

Käytännössä verotarkastuksissa voi tulla esille sekä aktiiviseen että passiiviseen vaikutusvallan kauppaamiseen liittyviä tapauksia, jotka kriminalisoitaisiin ehdotetun rikoslain 16 luvun 14 c §:n 1 ja 2 momenteissa. Verohallinto korostaa, ettei verovalvonnassa selvitetä rikosoikeudellisten tunnusmerkistöjen täyttymistä, vaan arvioidaan esimerkiksi kirjanpitoon kirjattujen menojen vähennyskelpoisuutta verolainsäädännön perusteella. EVL 16 §:n 8 kohtaa koskevassa hallituksen esityksessä (187/2005 vp) todetaan, että verotuksessa on kysymys vähennysperusteiden itsenäisestä oikeudellisesta arvioinnista, eikä rikoksen toteamisesta. Myös näyttövelvollisuus jakautuu verotuksessa eri tavoin kuin rikosprosessissa. EVL 16 §:n 8 kohta on tämän vuoksi muotoiltu siten, että menon vähennyskelvottomuus koskee yleisemmin lahjuksen luonteisia etuja eikä pelkästään lahjontarikoksia koskevia asioita. Säännöksen tarkoituksena on kattaa kaikki tilanteet, joissa lahjuksen antajan tarkoituksena on vaikuttaa lahjottavan virkatoimiin tai tehtäviin.

EVL 16 §:n 8 kohdan sinällään voidaan katsoa pääasiassa kattavan ehdotetun rikoslain 16 luvun 14 c §:n 3 momentin epäasiallisuuden määritelmän. Kolmannessa momentissa tarkoitettu vaikuttaminen olisi epäasiallista, jos siinä 1) tavoiteltaisiin oikeudetonta etua jollekulle, 2) pyritäisiin saamaan virkamies rikkomaan virkatoiminnassa noudatettaviin säännöksiin tai määräyksiin perustuva virkavelvollisuutensa tai 3) luvattaisiin, tarjottaisiin tai annettaisiin virkamiehelle tai kansanedustajalle hänelle itselleen tai toiselle tarkoitettu oikeudeton etu.

Rikoshyödyn kannalta tarkasteltuna vaikutusvallan kauppaamisesta saatuun etuun tultaneen soveltamaan rikoslain 10 luvun säännöksiä menettämisseuraamuksesta. Rikoshyöty tulisi näin ollen tuomittavaksi menetetyksi. Verohallinto ehdottaa, että selvyuden vuoksi myös tämä potentiaalisesti merkittävä seuraus todettaisiin hallituksen esityksen perusteluissa. Verotuksen kannalta katsottuna asialla on myös vaikutusta, sillä rikoshyötynä menetetyksi tuomittu palkkio lähtökohtaisesti poistettaisiin palkkion saajan verotetuista tuloista.

Verohallinnon mahdollisuudet ilmoittaa havainnoista esitutkintaviranomaisille

Koska verovalvonnassa voidaan tehdä sellaisia havaintoja, jotka voivat täyttää ehdotetun rikoslain 16 luvun 14 c §:n tunnusmerkistön, tulee Verohallinnon voida antaa näistä havainnoista omaaloitteisesti ja matalalla kynnyksellä tietoja esitutkintaviranomaisille, jotka vastaavat rikosten selvittämisestä. Verohallinnon tunnistettavaan verovelvolliseen liittyvät tiedot (verotustiedot) ovat salassa pidettäviä Lain verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta (1346/1999; verotietolaki) 4 § 1 mom. mukaisesti, ellei tietoihin sovellu jokin laissa erikseen säädetty poikkeusperuste.

Verohallinnolla on verotietolain 19 §:n perusteella laaja mahdollisuus luovuttaa salassa pidettäviä verotustietoja rikosten ennaltaehkäisemistä varten syyttäjä- ja esitutkintaviranomaisille niiden tekemästä pyynnöstä. Verotietolain 18 §:n mukaan Verohallinnolla on oikeus tietyissä rajatuissa tilanteissa luovuttaa verotustietoja omaaloitteisesti. Verotietolain 18 §:n 1 momentin 13 kohdan mukaan Verohallinto voi salassapitosäännösten estämättä antaa omasta aloitteestaan verotustietoja verovelvollista koskevine tunnistetietoineen esitutkintaviranomaiselle verovalvonnan yhteydessä havaituista seikoista, joiden voidaan epäillä liittyvän rikoslain 14 luvun 2 §:ssä, 16 luvun 13, 14, 14 a tai 14 b §:ssä, 30 luvun 7, 7 a, 8 tai 8 a §:ssä tai 40 luvun 1–5 tai 7–10 §:ssä tarkoitettuun virka- tai lajusrikokseen taikka 36 luvun 5 §:ssä tarkoitettuun luottamusaseman väärinkäyttöön.

Verohallinto korostaa, että nykyisen sääntelyn perusteella Verohallinnolla ei olisi laillista oikeutta antaa omaaloitteisesti esitutkintaviranomaiselle vaikutusvallan kauppaamiseen liittyvistä havainnoista tietoja eikä sääntelyyn ole esitysluonnoksessa ehdotettu muutoksia. Ei voida olettaa, että esitutkintaviranomaisilla olisi itsellään automaattisesti sellaiset tiedot Verohallinnon verovalvonnassa löytämisestä mahdollisista vaikutusvallan kauppaamisen tilanteista, että esitutkintaviranomaiset kykenisivät ilman Verohallinnon omaaloitteista ilmoitusta itse pyytämään kussakin tapauksessa tietoja Verohallinnolta verotietolain 19 §:n nojalla. Korruption torjunnan tehokkuuden ja uskottavuuden kannalta ehdotetun rikoslain 16 luvun 14 c § on syytä lisätä

verotietolain 18 §:n oma-aloitteisen tietoluovutusoikeuden piiriin esimerkiksi täydentämällä 1 mom. 13 kohtaa. Muutettu säännös mahdollistaisi tietojen luovuttamisen syyttäjä- ja esitutkintaviranomaisille tilanteissa, jossa Verohallinnolla on epäily siitä, että verotustiedot voivat liittyä vaikutusvallan kauppaamisrikokseen. Esitutkintaviranomainen voisi Verohallinnon oma-aloitteisesti antamien tietojen perusteella tehdä ratkaisun rikoksen esitutkinnan suhteen. Esityksessä tulisi huomioida tarpeellisin osin myös muiden oleellisten viranomaisten kuin Verohallinnon mahdollisuudet oma-aloitteiseen ilmoittamiseen syyttäjä- ja esitutkintaviranomaisille epäilyistä vaikutusvallan kauppaamisen tilanteista.

Vaikutusvallan kauppaamisrikoksen tunnusmerkistö

Verohallinto ehdottaa harkittavaksi, että hallituksen esitysluonnosta täydennettäisiin vaikutusvallan kauppaamisrikkoksia kuvaavilla esimerkeillä. Esimerkit helpottaisivat lain tulkintaa erityisesti suhteessa hyväksyttävään lobbaamiseen. Lisäksi ehdotetaan, että arvioitaisiin näytön merkitystä eduntarjoajan ja välihenkilön toiminnan osalta, jotta kriminalisointiin ei liittyisi ylitsepääsemättömiä näyttöongelmia. Näytön arviointi koskisi erityisesti tilanteita, joissa välihenkilöllä ei ole todellista vaikutusvaltaa, välihenkilö ei ryhdy vaikuttamistoimiin ja kyseessä on eduntarjoajan osalta lupaus ja välihenkilön osalta tarjous, joissa mitään konkreettista etua ei luovuteta tai saada.

Yhtenä esimerkkinä voidaan kuvata tilanne, jossa yksityinen yritys solmii sopimuksen konsulttiyhtiön kanssa, joka on tuonut esille omaavansa suhteita tietyn viranomaisen hankintayksikön virkamiehiin, minkä avulla voitaisiin olennaisesti edistää yrityksen myyntiä. Tosiasiallisesti tällaisia suhteita konsulttiyhtiöllä ei ole. Konsulttiyhtiö saa toiminnastaan konsulttipalkkion. Tilanteessa voisi jäädä epäselväksi kuuluisiko kuvattu tilanne kriminalisoinnin piiriin. On huomattava myös, että mikäli edellä lausunnossa ehdotetusti Verohallinnon oma-aloitteinen tietoluovutus esitutkintaviranomaisille mahdollistettaisiin, saattaa tunnusmerkistön tulkinnanvaraisuus lisätä epävarmuustekijöitä epäiltyjen tapausten oma-aloittamisessa ilmoittamisessa esitutkintaviranomaisille.

Verohallinto kiinnittää huomiota lisäksi siihen, että esityksessä on vain suppeasti avattu millainen toiminta vaarantaisi luottamusta päätöksenteon riippumattomuuteen. Esityksen mukaan täyttääkseen kyseisen tunnusmerkistön teon tulee olla ”selvästi merkittävä luottamuksen säilymisen kannalta” ja että ”arvioinnissa merkittävää on muun muassa tarjotun tai pyydetyn edun laatu ja määrä, välihenkilön asema samoin kuin aiotun vaikuttamisen tapa, tavoite ja päätöksenteon kohteena olevan asian merkitys.” Esitetty kriteeristö voi aiheuttaa tulkintaongelmia esimerkiksi sen suhteen millaisiin saatuihin tai pyydettyihin summiin tai minkä arvoisiin etuihin tai palveluksiin raja olisi käytännön tilanteissa vedettävä, jotta se ylittää ”selvästi merkittävän” rajan. Esityksessä mainitaan esimerkkinä ääripään tilanne, jossa harkittavaksi voisi tulla rikosoikeudellisessa mielessä teon käsittely kelvottomana yrityksenä: ”Rangaistusuhan piiriin eivät tämän säännöksen perusteella tulisi esimerkiksi tapaukset, joissa välihenkilöllä ei objektiivisen etukäteistarkastelun mukaan selvästikään olisi mitään mahdollisuuksia vaikuttaa kyseessä olevaan päätöksentekoon tai päätöksenteon valmisteluun.” Ehdotuksen perusteluja ehdotetaan näin ollen laajennettavaksi

yleisen päätöksenteon riippumattomuuden vaarantumisen osalta ja erityisesti niiden tilanteiden osalta, jotka olisivat oletettuja rajanvetotilanteita.

Esityksen vaikutuksista

Hallituksen esitysluonnoksen mukaan tuomioita lahjuksen antamisesta on annettu varsin harvoin niin julkisella kuin yksityiselläkin sektorilla. Lisäksi lahjusrikosepäilyjenkin määrä on ollut vuosittain melko vähäinen. Esityksessä arvioidaan, että vuosittain tuomioistuimissa ratkaistaisiin muutamia vaikutusvallan kauppaamisrikosta koskevia asioita, joiden aiheuttamien yksikkökustannusten arvioidaan vastaavan lahjusrikosten selvittämisen ja ratkaisemisen kustannuksia. Kun vaikutusvallan kauppaamisrikos voi toteutua myös abstraktin vaarantamisen tunnusmerkin toteutuessa, niin voidaan tällaisten vaikuttamisedotukseen verrattavien tilanteiden olettaa myös lisäävän esitutkintaviranomaisen työtä koskien vaikutusvallan väärinkäytösepäilyjä.

Ehdotetusta lakimuutoksesta ei aiheudu merkittäviä vaikutuksia Verohallinnon tietojärjestelmiin tai resurssitarpeisiin.

Juva Jani

Verohallinto - Markku Heikura, Pääjohtaja; Jani Juva, Erityisasiantuntija