



31.8.2016

Hallituksen esitys eduskunnalle lahjontaa koskevaan Euroopan neuvoston rikosoikeudelliseen yleissopimukseen tehdyn varauman peruuttamisen hyväksymisestä ja laiksi rikoslain muuttamisesta, OM:n lausuntopyyntö OM 7/41/2014

Lahjusrikossäännösten muutostarpeet ja oikeushenkilön rikosvastuun laajentaminen

Mainitussa oikeusministeriön luonnoksessa hallituksen esitykseksi ehdotetaan rikoslain täydentämistä vaikutusvallan kauppaamisrikosta koskevalla säännöksellä. Oikeushenkilön rangaistusvastuu ehdotetaan ulotettavaksi vaikutusvallan kauppaamisrikokseen. Vaikutusvallan kauppaamisrikosta koskevalla sääntelyllä tehostettaisiin korruption torjuntaa.

Lisäksi esityksessä ehdotetaan oikeushenkilön rangaistusvastuun soveltamisalan ulottamista myös törkeään kirjanpitorikokseen, millä edistettäisiin rikosvastuun asianmukaista kohdentumista siten, että yksilöllisen vastuun ohella myös oikeushenkilö voisi joutua toiminnassaan tehdystä törkeästä kirjanpitorikoksesta rangaistusvastuuseen.

1 Esityksen taustaa

Oikeusministeriö asetti 25.4.2014 työryhmän, jonka tehtävänä oli selvittää lainsäädäntövaihtoehdot vaikutusvallan väärinkäytön kriminalisoinniseksi sekä valmistella mahdollisesti tarvittavat toimenpiteet OECD:n lahjonnanvastaisen työryhmän Suomelle antamien rikoslakia koskevien suositusten täytäntöönpanemiseksi. Huolellisen analysoinnin ja vaihtoehtojen punnitsemisen jälkeen työryhmä ei esittänyt vaikutusvallan kauppaamisrikoksen lisäämistä Suomen rikoslakiin.

Työryhmä päätyi kuitenkin esittämään oikeushenkilön rangaistusvastuun soveltamisalan laajentamista rikoslain 30 luvun 9 a §:ssä rangaistavaksi säädettyyn törkeään kirjanpitorikokseen (Lahjusrikoksia koskevien säännösten eräät muutostarpeet, Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 9/2015).

Lainsäädäntö ja hallinto/Yrityslainsäädäntö
Santeri Suominen

31.8.2016

Eduskunnan lakivaliokunta korosti hallituksen vuosikertomuksesta (K9/2015 vp) antamassaan lausunnossa, että se pitää tärkeänä lainsäädäntöehdotuksen valmistelua vaikutusvallan väärinkäytön kriminalisoimiseksi mahdollisimman pian (LaVL 3/2015 vp).

2 EK:n kanta

EK suhtautuu korruptioon ja korruptiivisiin toimintatapoihin yksiselitteisen kielteisesti. Korruptiolla ei tule olla kasvualustaa suomalaisessa yhteiskunnassa. Korruptio heikentää markkinoiden toimivuutta ja heikentää laillisesti toimivien yritysten menestymismahdollisuuksia.

Lisäksi EK katsoo, että on ehdottoman tärkeää säilyttää myös tulevaisuudessa suomalaisessa yhteiskunnassa demokraattisen päätöksenteon ja julkisen vallankäytön avoimuus ja puolueettomuus. EK ei hyväksy epäasiallisia tai oikeudettomia yrityksiä vaikuttaa lainsäädäntöprosessiin tai muuhun julkisen vallan käyttöön.

EK:n tiedossa ei kuitenkaan ole sellaisia yhteiskunnallisen käyttäytymisen haitalliseen ja tosiasialliseen muutokseen liittyviä seikkoja, jotka antaisivat kriminologisesti perustellun aiheen tarkastella uudestaan edellä mainittuja ehdotuksia vaikutusvallan väärinkäytön kriminalisoimiseksi (tai vaikutusvallan kauppaamisrikoksen lisäämiseksi rikoslakiin) tai oikeushenkilön rangaistusvastuun soveltamisalan laajentamiseksi rikoslain 30 luvun 9 a §:ssä rangaistavaksi säädettyyn törkeään kirjanpitorikokseen.

EK on suhtautunut kriittisesti sanottuihin ehdotuksiin 10.6.2015 oikeusministeriölle antamassaan lausunnossa. EK uudistaa asiassa aiemmin lausumansa ja lausuu lisäperusteluinaan seuraavan.

2.1 Vaikutusvallan väärinkäyttö / kauppaamisrikos

Hallituksen esitysluonnoksessa ehdotetaan säädettäväksi rikoslain 16 lukuun (rikoksista viranomaisia vastaan) 14 c pykälä vaikutusvallan kauppaamisrikoksesta. Sen mukaisesti

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

Lainsäädäntö ja hallinto/Yrityslainsäädäntö
Santeri Suominen

31.8.2016

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 palkkio."

Lisäksi esitetty pykälä sisältäisi ns. toissijaisuuslausekkeen, jonka mukaan pykälässä säädettyä ei sovellettaisi eräisiin muihin rangaistaviksi säädettyihin tekoihin. Lisäksi todettaisiin, ettei vaikutusvallan kauppaamisrikoksena pidettäisi ehdokkaan vaalirahoituksesta annetun lain mukaista vaalirahoitusta, ellei sen tarkoituksena olisi esitetyn 1 tai 2 momentin kiertäminen.

Kuten OM:n omassa lausuntotiivistelmässä (OMML 47/2015) todetaan, suuri osa lausunnonantajista - EK niiden mukana - oli OM:n työryhmän vuoden 2015 mietinnössä esitetyllä kannalla katsoen, että vaikutusvallan väärinkäyttöön liittyvään rangaistussäännökseen ei ole tarvetta ja että siihen liittyy suuria ongelmia rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen sekä ilmaisu- ja poliittisten oikeuksien näkökulmasta. EK:n näkemyksen mukaan mietinnössä ja useissa eri lausunnoissa eriteltyt perustavanlaatuiset ongelmat, joita esitettyyn kriminalisointiin liittyy, eivät olennaisesti ole muuttuneet eivätkä kadonneet minnekään.

Käsillä olevassa esitysluonnoksessa todetaan, että "avoin ja hyvän tavan mukainen lobbaaminen" ei olisi edelleenkään rangaistavaa vaikutusvallan kauppaamisrikoksena. Ehdotetun rikoslain pykälän tunnusmerkistöä lukiessa saa käyttää mielikuvitusta pohdittaessa, millainen tilanne todellisuudessa saattaisi käytännön elämässä tulla arvioitavaksi vaikutusvallan kauppaamisrikoksena. Esitysluonnoksessa mainitaan yhtenä esimerkkinä tilanne, jossa joku tarjoaa vaikkapa pääministerin puolisolle palkkion siitä, että puoliso vaikuttaa ministerin päätöksentekoon jossakin tärkeässä asiassa ilmaisematta toimeksiantoa (vaikuttamistoimeksiannon salaaminen yhtenä perusteena vaikuttamisen epäasiallisuuden arvioinnissa).

Esityksessä todetaan, että vaikutusvallan kauppaaminen on korruptiorikos, joka eroaa rakenteellisesti perinteisestä lahjusrikoksesta, sillä perinteisessä lahjusrikoksessa lähdetään kaksiasianosaissuhteesta (lahjuksen antaja ja lahjuksen ottaja), mutta kauppaamisrikoksessa/väärinkäyttörikoksessa kyse on kolmiasianosaissuhteesta, jossa edun tarjoaja antaa etuuden välimiehelle, jotta tämä puolestaan todellista tai oletettua vaikutusvaltaansa hyväksi käyttäen vaikuttaisi epäasiallisesti virkamiehen tai kansanedustajan päätöksentekoon. Kyse on siten

Lainsäädäntö ja hallinto/Yrityslainsäädäntö
Santeri Suominen

31.8.2016

eduntarjoajan tai välimiehen menettelyn rangaistavuudesta, ei päätöksentekijän menettelyn moitittavuudesta (joka on jo säädetty rangaistavaksi esim. virkarikoksena, lahjuksen vastaanottamisena jne.).

Kuten esityksessä todetaan, ruotsalaisessa oikeuskirjallisuudessa on arvioitu Ruotsin rikoslain vastaavantyyppisen säännöksen soveltamisalan jäävän hyvin pieneksi, koska lahjuksen antamista ja ottamista koskevat säännökset ulottuvat moniin tilanteisiin.

EK korostaa esityksessä todettua rikosoikeuden viimesijaisuutta koskevan ultima ratio -periaatteen edellytystä, jonka mukaan rangaistavaksi säätämisen tulee rajoittua käyttäytymiseen, jonka säätäminen rangaistavaksi on välttämätöntä. Periaatteen kanssa yhteensopivana ei voida pitää sitä, että rangaistavan menettelyn alaa laajennetaan moitittavaa menettelyä koskevien määrittelyvaikeuksien vuoksi. Tästä syystä esitys sisältää vaikuttamisen epäasiallisuuteen liittyvien tyyppitilanteiden määrittelyä, mitä on esityksessä pidetty välttämättömänä rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen edellytysten täyttämiseksi ja esitetyn kriminalisoinnin antamiseksi.

2.2 Törkeä kirjanpitorikos ja oikeushenkilön rangaistusvastuu

Mietinnössä ei ole erityisen selkeästi perusteltu näkökohtia, joiden nojalla voitaisiin katsoa esitetyn oikeushenkilön rangaistusvastuun laajentamisen törkeisiin kirjanpitorikoksiin tuovan jotakin uutta suomalaiseseen järjestelmään. Esitystä perustellaan lähinnä yleisestäävyyttä parantavalla vaikutuksella sekä laveasti yleisen rikosoikeudellisen järjestelmän tehostumisella.

EK:n näkemyksen mukaan suurimmassa osassa kirjanpitorikoksia rikosoikeudellisen vastuun kohdistaminen yhtiön kirjanpidosta vastuullisiin tahoihin ei ole ollut erityisen ongelmallista. Lisäksi rikosoikeuden viimesijaisuuden periaate (ultima ratio) huomioon ottaen voitaisiin perustellusti harkita nykytilan säilyttämistä ennallaan.

EK katsoo, ettei oikeushenkilön rangaistusvastuuta tule ulottaa törkeään kirjanpitorikokseen, koska rikoslain tavoitteet toteutuvat jo nykyään henkilökohtaisen rangaistusvastuun muodossa. Esitetty lisäsäätely saattaisi heikentää oikeusvarmuutta. EK:n näkemyksen mukaan sääntely jäisi todennäköisesti kuolleeksi lain kirjaimeksi. Ehdotetun oikeushenkilön rangaistusvastuun merkitys jäisi yleisestäävyyden ja rangaistusvastuun tehostamisen kannalta joka tapauksessa vähäiseksi.

Lisäksi EK toteaa esityksen vaikutustenarvioinnin osalta, että on jokseenkin epärealistista katsoa, että esityksen perusteella muutetun rikoslain johdosta tuomittavat yhteisösakot toisivat valtiolle "jonkin ver-

Lainsäädäntö ja hallinto/Yrityslainsäädäntö
Santeri Suominen

31.8.2016

ran" tuloja. On varsin epätodennäköistä, että uuskriminalisointi toisi lisätuloja, koska velkojien maksunsaantijärjestyksestä annetun lain (1578/1992) perusteellakin konkurssissa viimeksi suoritettaviin saataviin kuuluvat mm. ylikuormamaksu, kilpailunrikkomismaksu, menetyksi tuomittu rahamäärä, sekä muu vastaava rikoksen tai lainvastaisen menettelyn vuoksi tuomittu tai määrätty julkisoikeudellinen maksuseuraamus.

EK pitää selvänä, että konkurssitilanteet, joihin liittyisi törkeä kirjanpitorikos ja mahdollisesti muitakin rikoksia ja joissa myös viimekätisimmät maksunsaajat saisivat suorituksia konkurssipesästä ensisijaisten velkojien jälkeen, jäävät harvinaisiksi. Tällaisen kaltaisessa tilanteessa olevan yrityksen taloudellinen tilanne lienee usein varsin heikko. On vaikea nähdä, miten esitetty sääntely käytännön tilanteissa vaikuttavasti tehostaisi rikosoikeudellista järjestelmää.

2.3 Kriminalisoinnin perustuminen pääasiallisesti kansainvälisoikeudelliseen sopimusvelvoitteeseen

Yleisesti ottaen sääntely, jossa uutta kriminalisointia esitetään tosiasiallisesti lähes pelkästään jonkin kansainvälisoikeudellisen sopimuksen, jonka sopijapuoleksi Suomi on liittynyt, perusteella, ja siksi, että jokin varaus voitaisiin poistaa, on varsin ongelmallista hyvän sääntelyn periaatteiden ja rikosoikeudellisen sääntelyn ultima ratio -periaatteen valossa.

EK katsoo, että rikosoikeus on viimesijainen keino ohjata yhteiskunnallista käyttäytymistä. Silloinkin kun kriminalisointiin päädytään muiden, kevyempien ratkaisujen sijasta, perustelujen tulisi pääosin liittyä tosiasialliseen yhteiskunnalliseen käyttäytymiseen ja siinä havaittuihin, tieteellisiin tutkimuksiin verifioituihin muutoksiin, jotka tunnustetaan sellaisiksi selkeiksi epäkohdiksi, joihin rikosoikeudellisin keinoin kannattaa puuttua.

Vaikka ei voitaisi pitää aivan poissuljettuna sitä mahdollisuutta, että esitetyt kriminalisoinnit jossain määrin täydentäisivät rikosoikeudellista järjestelmää korruption, lahjonnan ja muun niihin verrattavissa olevan moitittavan menettelyn torjumisessa nimenomaisesti ennaltaehkäisevästi ja yleisestävasti, ei tämä kuitenkaan voisi oikeuttaa lainvalmistelun irtaantumista rikosoikeuden keskeisistä periaatteista.

Lopuksi on todettava, että saavuttaakseen tosiasiallisesti edes osan yleisestävyyden tavoitteista rikosoikeudellisen kriminalisoinnin olisi oltava niin selkeä ja yksiselitteinen, että yksittäinen kansalainen, yrittäjä ja yritys voi selvittää oikeusasemansa suhteellisen vaivattomasti turvautumatta juridiseen neuvonantajaan. Oikeusvaltiossa on oltava selkeää, millainen toiminta on sallittua, suotavaa ja millainen toiminta puolestaan

Lainsäädäntö ja hallinto/Yrityslainsäädäntö
Santeri Suominen

31.8.2016

rikollista ja rangaistavaa. Esiitetty vaikutusvallan kauppaamisrikkoksen tunnusmerkistö edustaa suhteellisen raskaslukuista, abstraktia ja monitulkintaista sääntelyä, josta tyypillisesti aiheutuu runsaita omaksumis- ja tulkintakustannuksia.

Kunnioitavasti

Elinkeinoelämän keskusliitto EK

Hannu Rautiainen
johtaja