

EDUSKUNTA ASIAKIRJAVIHKO VALIOKUNNAT [^] [^] [^] *Zot* [^] [^]



SuOMCNEeUSKUNTA-

I PALUU HAKU KAIKISTA '

Asian valiokuntakäsittely HE

197/2005 vp

korruption vastaisen Yhdistyneiden Kansakuntien yleissopimuksen hyväksymisestä ja laiksi sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta sekä laiksi rikoslain 30 luvun 12 §:n muuttamisesta

Ministeriö Oikeusministeriö

[Saapurris -vaihe	Asiantuntijavaihe /Jaostokäsittely	Ratkaistavana	Käsittely päättynyt
		Keskusteluvaihe		

Täysistunto lähettänyt 22.11.2005 lakivaliokuntaan mietintöä varten

Lakivaliokunta

Saapunut 23.11.2005

Käsittely päättynyt 21.03.2006 LaVM 3/2006 vp

Käsittelyvaiheet

QJ2	Ilmoitettu asia valiokuntaan saapuneeksi mietinnön antamista varten.
5_Käsittely	
07.02.2006	Asiantuntijoiden kuuleminen - lainsäädäntöneuvos Ilari Hannula, oikeusministeriö (K) - poliisyllitarkastaja Kaarle J. Lehmus, sisäasiainministeriö (K) - valtiosyyttäjä Jukka Rappe, Valtakunnansyyttäjänvirasto (K) - rikosyllitarkastaja Sanna Palo, keskusrikospoliisi (K)
08.02.2006	Asiantuntijoiden kuuleminen - johtaja Pentti Mäkinen, Keskuskauppakamari (K) - varapuheenjohtaja Antti Pihlajamäki, Transparency Suomi ry (K) - professori Raimo Lahti, (K) Merkitty saapuneeksi - Elinkeinoelämän keskusliitto ry:n kirjallinen lausunto.
14_Q2,20QF	Merkitty saapuneeksi
_ 17.02.2006	- professori Raimo Lahden lisäselvitys. Merkitty saapuneeksi
21.03.2006	- oikeusministeriön lisäselvitys 14.2.2006. Todettu asiantuntijakuuleminen päättyneeksi. Yleiskeskustelu Yksityiskohtainen käsittely Valmistunut: - LaVM 3/2006 vp

Päivitetty 22.03.2006 10:58:04

[http://fakta.eduskunta.fi/triphome/bin/thw/trip/?\\${base}=vkfa03a\\${snhtm...](http://fakta.eduskunta.fi/triphome/bin/thw/trip/?${base}=vkfa03a${snhtm...) 22.3.2006

OIKEUSMINISTERIÖ

Muistio

Lainvalmisteluosasto

Rikos- ja prosessioikeuden yksikkö

Lainsäädäntöneuvos Ilari Hannula,

06.02.2006

HE 197/2005 vp

Lakivaliokunta 7.2.2006

HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE KORRUPTION VASTAISEN YHDISTYNEIDEN KANSAKUNTIEN YLEISSOPIMUKSEN HYVÄKSYMISESTÄ JA LAIKSI SOPIMUKSEN LAINSÄÄDÄNNÖN ALAAN KUULUVIEN MÄÄRÄYSTEN VOIMAANSAATTAMISESTA SEKÄ LAIKSI RIKOSLAIN 30 LUVUN 12 §:N MUUTTAMISESTA

Esityksen tavoitteet ja sisältö

Esityksen tavoitteena on, että eduskunta hyväksyisi New Yorkissa 31 päivänä lokakuuta 2003 tehdyn korruption vastaisen Yhdistyneiden Kansakuntien yleissopimuksen siltä osin kuin sopimus kuuluu Suomen toimivaltaan. Yleissopimuksen tarkoituksena on edistää ja vahvistaa toimenpiteitä, joilla torjutaan ja vastustetaan korruptiota nykyistä vaikuttavammin ja tehokkaammin sekä kansallisesti että kansainvälisesti.

Yleissopimukseen sisältyy velvoitteita, jotka koskevat muun muassa ehkäiseviä toimenpiteitä, kriminalisointeja, kansainvälistä yhteistyötä ja laittomasti maasta vietyjen varojen palauttamista. Suomea sitovat lukuisat korruption vastustamista koskevat kansainväliset sopimukset ja velvoitteet. Aikaisempaan verrattuna uutta ovat lähinnä ennalta ehkäiseviä toimenpiteitä ja varallisuuden takaisin hankkimista koskevat määräykset.

Sopimuksen määräykset eivät edellytä muutosten tekemistä lainsäädäntöön. Jotkut sopimuksen määräyksistä ovat harkinnanvaraisia. Suomen oikeusjärjestelmän kannalta ongelmallisina pidettävät artikkelit ovatkin suositusluonteisia eikä niistä näin ollen aiheudu välttämättömiä lainsäädännön muutostarpeita. Tällaisia ovat muun muassa artikloissa 18-20 olevat jokseenkin epämääräiset kriminalisointimääräykset, kuten vaikutusvallan kauppa, tehtävien väärinkäyttö ja laitton vaurastuminen.

Rikosilmoitusten tekemisen esteiden vähentämiseksi esityksessä kuitenkin ehdotetaan rikoslakia muutettavaksi siten, että elinkeinotoimintaan liittyvät lahjusrikokset tulisivat virallisen syytteen alaisiksi rikoksiksi (RL 30:12).

Lainsäädäntö

Keskeisimpiä korruption liittyviä lainsäännöksiä ovat yksityisen ja julkisen sektorin lahjontarikoksia koskevat rikoslain säännökset. Korruption saattavat liittyä myös muun muassa kirjanpitorikoksia ja rahanpesua koskevat rikoslain säännökset. Korruption ehkäisyn kannalta tärkeitä ovat hallinnon lainalaisuutta ja julkisuutta

<C:\Program Files\TeamWARE\Toimisto\TVM\V²vHel97.05 LaVYKkorr.doc>

Käyntiosoite
Korkeavuorenkatu 37
00130 HELSINKI

Postiosoite
PL 25
00023 VALTIONEUVOSTO

Puhelin
(09) 160 03

Telekopio Sähköpostiosoite
(09)1606 7730 kirjaamo.om@orn.fi

koskeva lainsäädäntö sekä muun muassa laki julkisista hankinnoista ja laki liiketoimintakiellosta.

Valmistelu ja voimaantulo

Yleissopimus neuvoteltiin YK:n yleiskokouksen alaisessa ad hoc -komiteassa vuosien 2002 ja 2003 aikana. Suomi osallistui yleissopimuksen valmisteluun muiden EU:n jäsenvaltioiden kanssa. Yleissopimuksen täytäntöönpanoa koskeva ehdotus hallituksen esitykseksi valmisteltiin oikeusministeriön asettamassa virkamiestyöryhmässä. Esitys on laadittu oikeusministeriössä virkamiestyönä ja perustuu työryhmän mietintöön ja siitä annettuihin lausuntoihin.

Yleissopimus tuli kansainvälisesti voimaan 14 päivänä joulukuuta 2005. Yleissopimus ehdotetaan saatettavaksi voimaan blankettimuotoisella lailla. Voimaansaattamislaki on tarkoitus määrätä tulemaan voimaan samanaikaisesti, kun yleissopimus tulee voimaan Suomen osalta. Lain voimaantulosta säädettäisiin tasavallan presidentin asetuksella. Rikoslain 30 luvun 12 §:n muutos ehdotetaan tulevaksi voimaan heti kun se on hyväksyttyjä vahvistettu.

Kaarle J. Lehmus
Poliisiylitarkastaja

7.2.2006

£JJ> f/n /**
/ S

Eduskunta
Lakivaliokunta

HE 197/2005 vp

**PM / HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE KORRUPTION VASTAISEN
YHDISTYNEIDEN KANSAKUNTIEN YLEISSOPIMUKSEN HYVÄKSYMISESTÄ**

YK:n Meksikossa vuonna 2003 allekirjoitettu korruption vastainen yleissopimus on erittäin merkittävä kansainvälinen instrumentti korruption torjunnassa maailmanlaajuisesti ja sen mahdollisimman pikainen ratifiointi Suomessa on toivottavaa. Yleissopimus edellyttää 30 jäsenmaan ratifiointia tullakseen kansainvälisesti voimaan. Tämän mukaisesti yleissopimus tuli voimaan 14.12.2005.

Poliisin ylijohdon edustaja on ollut mukana niin yleissopimuksen tekstin valmisteluissa kuin myös valmisteltaessa hallituksen esitystä oikeusministeriön johdolla. Kaikki poliisin taholta esitetyt näkemykset on voitu valmistelussa ottaa huomioon, joten hallituksen esitykseen ei poliisin toimialan osalta ole huomauttamista.

Hallituksen esitystä valmisteltaessa on tarkoituksellisesti pyritty välttämään suuria lainsäädännöllisiä muutoksia, jotta yleissopimus saataisiin mahdollisimman nopeasti voimaan Suomessa. Ainoa muutosesitys koskee Rikoslain 30 luvun 12 pykälää, jonka mukaan lahjominen ja lahjuksen ottaminen elinkeinotoiminnassa tulisivat virallisen syytteen alaisiksi rikoksiksi, mikä on tarkoituksenmukaista.

Hallituksen esitystä valmisteltaessa on lisäksi kiinnitetty huomiota muutama aukkokohtiin korruptiota koskevassa lainsäädännössämme. Niistä on keskusteltu työryhmässä, mutta ne on päätetty jättää erilleen käsillä olevasta hallituksen esitysehdotuksesta ja harkita mahdollisia lainmuutosesityksiä niiden suhteen jatkossa erikseen.

Rikoslain 30 luvun elinkeinotoiminnassa tapahtuvaa lahjomista ja lahjuksen ottamista koskevissa pykälissä ei ole törkeätä tekemuotoa säädetty lainkaan. Tämä on ilmeinen aukko

[m:\lekkorreoppm06.doc](#)

Postiosoite Käyntiosoite
PL 26
00023 VALTIONEUVOSTO

Kirkkokatu 12
00170 HELSINKI

Puhelin Telefax
Vaihe (09) 16001 (09) 160 42210
Sähköposti:
etunimi.sukunimi@polisi.fi

SISÄASIAINMINISTERIÖ

2

lainsäädännössä ja se tulisi poistaa. Törkeän tekemuodon säätäminen olisi ensi arvoisen tärkeä vakavan korruption torjumiseksi elinkeinotoiminnassa.

Korruptiosta säädettyä rangaistusmaksimia (neljä vuotta vankeutta) tulisi yleisesti harkita kovennettavaksi. Esimerkiksi Ruotsissa rangaistusmaksimi törkeästä korruptiosta on 10 vuotta vankeutta.

Eräs lainsäädännöllinen aukkokohta liittyy verottajan ja tilintarkastajien toimintaan. Nykyisen lainsäädännön mukaan heidän voidaan tulkita olevan velvollisia tekemään rikosilmoitus esitutkintaviranomaiselle tarkastuksissaan havaitsemastaan rikollisesta toiminnasta, mutta sitä koskeva säädös on hieman vaikeasti löydettävissä valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain 16 ja 17 pykälissä. Lisäksi säädös koskee vain valtion viranomaisia, laitoksia, liikelaitoksia ja rahastoja. Yksityinen elinkeinotoiminta jää säädöksen ulkopuolelle. Yleinen

ilmoitusvelvollisuus edistäisi kuitenkin merkittävästi muun ohessa korruptiorikosten ilmituloa ja torjuntaa yhteiskunnassa ja se tulisi säätää lailla.

Lopuksi on mainittava, että elinkeinoverolaissa on hiljattain säädetty lahjoman verovähennyskelvottomuudesta elinkeinotoiminnassa, mikä sinänsä on merkittävä parannus. Verovähennyskelvottomuus tulisi kuitenkin säätää verolainsäädännössä nimenomaisesti yleiseksi koskemaan kaikkea lahjoman antamista.



Eduskunnan lakivaliokunnalle

HE 197/2005 vp

12

Hallituksen esitys HE 197/2005 vp korruption vastaisen Yhdistyneiden Kansakuntien yleissopimuksen hyväksymisestä ja laiksi sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta sekä laiksi rikoslain 30 luvun 12 §:n muuttamisesta

VALTAKUNNANSYÖTTÄJÄNVIRASTON LAUSUNTO

Valtakunnansyyttäjävirasto pitää tärkeänä, että eduskunta hyväksyy yllä mainitun sopimuksen hallituksen esityksessä lausutun mukaisesti. Haluamme kuitenkin kiinnittää lakivaliokunnan huomiota seuraaviin ehdotuksissa selostettuihin artikloihin.

Lahjonta yksityisellä sektorilla (artikla 21)

Elinkeinotoiminnassa tehtyjen lahjusrikosten säätäminen virallisen syytteen alaiseksi on perusteltua ja toivottavaa, koska sen voi olettaa huomattavasti edistävän näiden rikosten paljastumista ja niihin syyllistyneiden saattamista rikosoikeudelliseen vastuuseen.

Virallisen syytteen alaiseksi säätäminen on myös omiaan osoittamaan, ettei elinkeinotoiminnassa tehtyjen lahjusrikosten kriminalisointi perustu ainoastaan yksityisten etujen suojaamisen tarpeeseen. Hyväksymällä esitetyn muutoksen eduskunta korostaisi yhteiskunnan yleistä torjuvaa suhtautumista kaikenlaiseen korruptioon.

Tässä valossa on pidettävä epäkohtana sitä, ettei hallituksen esityksessä ehdoteta elinkeinotoiminnassa tehtyjen lahjusrikosten törkeitä tekemuotoja koskevien rangaistussäännösten säätämistä.

Voimassa olevien lahjomista ja lahjuksen ottamista elinkeinotoiminnassa koskevien säännösten mukaan enimmäisrangaistus sanotuista rikoksista on kaksi vuotta vankeutta, mikä vastaa virkamiehiä koskevien rikoslain 16 luvun 13 §:ssä säädetyn lahjuksen antamisen ja 40 luvun 1 §:ssä säädetyn lahjuksen ottamisen enimmäisrangaistuksia. Virkamiehiä koskevien lahjusrikosten törkeiden tekemuotojen enimmäisrangaistus on neljä vuotta vankeutta.

Suomessa toimivien yritysten liiketoiminnassa on tapahtunut elinkeinotoiminnassa tehtyä lahjontaa koskevien lainkohtien säätämisen jälkeen suuria muutoksia erityisesti voimakkaan kansainvälistymisen

johdosta. Yhä useammilla Suomessa toimivilla yrityksillä on merkittäviä liikeyhteyksiä maihin, joissa korruptio on vakava ja laajalle levinnyt ongelma. Näissä olosuhteissa olisi kaikki syy varautua siihen, että suomalaisten tuomioistuimien käsiteltäväksi voi tulla olennaisesti vakavampia elinkeinotoiminnassa tehtyjä lahjusrikoksia kuin mitä voimassa olevissa säännöksissä tarkoitetaan.

Elinkeinotoiminnassa tehtyjen lahjusrikosten törkeiden tekemuotojen puuttumista voidaan pitää epä johdonmukaisena myös siitä näkökulmasta, että useista muista elinkeinotoiminnan asianmukaisuutta vaarantavista rikoksista kuten kirjanpitorikoksesta sekä vero- ja avustuspetoksista on säädetty myös törkeät tekemuodot.

Toivomme lakivaliokunnan omalta osaltaan vaikuttavan siihen, että rikoslain 30 lukua täydennettäisiin säätämällä elinkeinotoiminnassa tapahtuvan lahjomisen vakaviin ja huomattavan haitallisiin tekemuotoihin sovellettavat törkeitä tekoja kuvaavat tunnusmerkistöt.

Kansallisten viranomaistenvälinen yhteistyö (artikla 38)

Kiinnitämme lakivaliokunnan huomiota esityksessä mainittuun tarpeeseen selkeyttää veroviranomaisten ja tilintarkastajien lahjusepäilyjä koskevaa ilmoitusvelvollisuutta esitutkintaviranomaisille säätämällä siitä erikseen.

Valtakunnansyyttäjänvirasto toivoo, että edellä tarkoitettun lainsäädännön muutoksen valmistelu aloitettaisiin viipymättä.

Siltä osin kuin artiklassa on kysymys esitutkinta- ja syyttäjäviranomaisten yhteistyön kannustamisesta, viittaamme esitutkintalain 5 § 2 momentin, 15 § 2 ja 3 momenttien ja yleisistä syyttäjistä annetun lain 1 § 1 momentin säännöksiin sekä oikeudenkäynnistä rikosasioissa annettuun lakiin, jotka velvoittavat esitutkinta- ja syyttäjäviranomaiset tiiviiseen yhteistyöhön rikosvastuun toteuttamisessa.

Esityksessä mainitun poliisin tiedonsaantioikeuden johdosta toteamme syyttäjillä olevan yleisistä syyttäjistä annetun lain 11 §:n nojalla samanlainen oikeus kuin poliisilla saada virkatehtävän suorittamista varten tarpeelliset tiedot ja asiakirjat salassapitovelvollisuuden estämättä.

Apulaisvaltakunnansyyttäjä Jorma Kalske

Valtionsyyttäjä Jukka Rappe

KESKUSRIKOSPOLIISI

6.2.2006

HE 197/2005 vp

Eduskunnan lakivaliokunta

Lakivaliokunnan kirje 25.1.2006

YK:N KORRUPTION VASTAISEN YLEISSOPIMUKSEN HYVÄKSYMISTÄ, SOPIMUKSEN LAINSÄÄDÄNNÖN ALAAN KUULUVIEN MÄÄRÄYSTEN VOIMAANSAATTAMISTA J RIKOSLAIN 30 LUVUN 12 §:N MUUTTAMISTA KOSKEVA HALLITUKSEN ESITYS 1 '7005

Eduskunnan lakivaliokunta on pyytänyt keskusrikospoliisia lähettämään edustajansa kuultavaksi tiistaina 7.2.2006. Asia koskee Yhdistyneiden Kansakuntien korruption vastaisen yleissopimuksen hyväksymistä, lakia sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja lakia rikoslain 30 luvun 12 §:n muuttamisesta.

Keskusrikospoliisi tukee yleissopimusta ja siihen perustuvia lainsäädäntömuutoksia, joiden tavoitteena on tehostaa lainsäädäntöä ja viranomaisyhteistyötä kansainvälisellä tasolla. Sopimus täydentää Suomea jo sitovia korruptionvastaisia kansainvälisiä sopimuksia. YK:n sopimusten etuna on, että ne ovat luonteeltaan globaaleja. Sopimuksen avulla saadaan kansainvälisen viranomaisyhteistyön piiriin valtioita, joiden kanssa viranomaisyhteistyö ei välttämättä olisi mahdollista ilman nimenomaista sopimusta. On arvioitavissa ja myös käytännössä havaittavissa, että viranomaisyhteistyön tiivistyessä Euroopan alueella muiden alueiden kiinnostavuus rikollisessa tarkoituksessa lisääntyy. Tältä osin voidaan mainita erityisesti rikoshyödyn kätkeminen ja rikosvastuun pakoileminen, joilla molemmilla on liittymäkohtansa korruptioon.

Toisaalta yleissopimus jää melko yleiselle tasolle ja mahdollistaa suuren kansallisen liikkumavaran, mikä heikentää sopimuksen tehokkuutta. Tämä on kuitenkin tyypillinen piirre globaaleille yleissopimuksille ja käytännössä välttämätön edellytys sille, että mahdollisimman suuri joukko valtioita olisi halukkaita liittymään edes minimitason sääntelyn turvaavaan sopimukseen. Euroopan alueella on voimassa tiiviimpää yhteistä sääntelyä.

Keskusrikospoliisi on osallistunut asian valmisteluun sen aikaisemmissa käsittelyvaiheissa (keskusrikospoliisin lausunnot sisäasiainministeriölle 26.11.2001 1347/010/01 ja oikeusministeriölle 14.10.2005 1241/52/05). Hallituksen esityksen sisältöön ei ole tässä vaiheessa varsinaista huomauttamista. Esitystä on pidettävä perusteellisesti laadittuina.

Keskusrikospoliisi kuitenkin katsoo, että korruption luonnetta rikollisena ilmiönä ja läheisiä liittymäkohtia järjestäytyneeseen rikollisuuteen voisi tuoda hallituksen esityksessä perusteellisemminkin esille. Hallituksen esi-

Keskusrikospoliisi
Jokinlehenkuja 4
01370 Vantaa

Puhelin (09)
8388 661

[krp-
kirjaamo@krp.poliisi.fi](mailto:kirjaamo@krp.poliisi.fi)
www.poliisi.fi

PL 285 01301
Vantaa



KESKUSRIKOSPOLIISI

6.2.2006 293/51/06

tyksessä tulisi mainita erityisesti niitä rikoslajeja, joiden toteuttamista korruptio olennaisella tavalla tukee. Samoin piilorikollisuuden suuri osuus, joka on korruptiolle ominainen piirre, tulisi selkeämmin tuoda esille arvioitaessa korruptiota ilmiönä.

Korruptio rikosilmiönä

Hallituksen esityksen yleisperusteluissa on käsitelty lyhyesti korruptiota ilmiönä. Siinä on todettu Suomen olevan kansainvälisesti vertaillen yksi maailman vähiten korruptoituneista maista. Samassa yhteydessä on mainittu, että korruptio on ennen kaikkea kansainvälinen ilmiö, jolla on läheiset yhteydet järjestäytyneeseen rikollisuuteen, ja että esityksen tavoitteena on kiinnittää huomiota myös kansainvälisen korruption tuoman uhan torjumiseen. Sivulla 8 on viitattu jälleen Suomen alhaiseen korruptiotasoon sekä yhteiskunnan kokonaisvaltaiseen kehitykseen korkean oikeuskulttuurin ja tietoyhteiskunnan maaksi. Suomella todetaan olevan yleistä hyvinvointia, kohtuullisuutta ja pidättyvä isyyttä vaaliva hallintokulttuuri, vallan ja varallisuuden keskittymistä paheksuva ilmapiiri, pienet tuloerot, kohtuulliset palkat ja vapaat tiedotusvälineet. Suomessa on lisäksi vallan väärinkäyttöä tarkoin sääntelevä lainsäädäntö, oikeuslaitos ja hallintorakenteet sekä naisilla vahva asema poliittisessa päätöksenteossa.

Keskusrikospoliisi korostaa, että korruptio on ilmiö, jonka tarkastelua ei voida rajoittaa kansalliselle tasolle. Integroituneessa taloudessa liiketoiminta on mahdollista hajauttaa useamman valtion alueelle. Myöskään järjestäytyneen rikollisuuden ei noudata valtiorajoja. Järjestäytyneen rikollisuuden toimintatapoihin kuuluu hyödyntää eri maissa olevia lainsäädännön ja viranomaisvalvonnan puutteita sekä niistä aiheutuvia rikosentekomahdollisuuksia. Rikollista toimintaa tukevassa korruptiossa voidaan hyödyntää laajalla maantieteellisellä alueella niitä valtioita, joissa korruptio kokemuksen mukaan edelleenkin onnistuu vaikeuksista ja edullisimmin.

Korruptiolle ovat alttiita ne valtiot, joissa viranomaiset ovat huonosti palkattuja. Virkahierarkiassa jo varsin alhaisella tasolla olevat ja huonoimmin palkatut virkamiehet saattavat olla tehtävissä, jotka ovat rikollisen toiminnan havaitsemisen ja siihen puuttumisen kannalta keskeisessä asemassa. Tästä syystä he ovat lahjonnan kohteina hyvin käyttökelpoisia. Tietyissä valtioissa virkamiesten riittämätön palkkaus saattaa olla syynä sille, ettei korruptiota ole perinteisesti tuomittu moraalisesti kovinkaan ankarasti. Virkamiesten ohella hyödyllisiä korruption kohteita voivat olla myös esimerkiksi yksityiset palveluntarjoajat kuten tilintarkastajat, kuljetusalan työntekijät, informaatioteknologian alan työntekijät tai media. Kuten todettu, korruption kohteen ei ole aina pakko olla Suomessa. Mitä suuremmista intresseistä on kyse, sitä pienempi merkitys on Suomen ja korruptiolle alttiin valtion välisellä maantieteellisellä etäisyydellä. Myös suomalaisiin yrityksiin, joilla on liiketoimintoja ulkomailla, voi tietyissä tilanteissa kohdistua huomattavia paineita korruption hyödyntämiseen kilpailuaseman säilyttämiseksi ja liiketoiminnan edistämiseksi. Tällöinkään merkitystä ei ole Suomen pidättyväisyyttä vaalivalla hallintokulttuurilla tai pienillä tuloeroilla.



KESKUSRIKOSPOLIISI

6.2.2006 293/51/06

Erlaisista tutkimuksista huolimatta korruptioilmiön laajuudesta on vaikea saada luotettavaa kuvaa, koska korruption molempien osapuolten intresseissä on pitää tapahtumat tiukasti salassa. Vain epäonnistunut yritys tulee yleensä viranomaisten tietoon. Korruption huonoon esille tuloon vaikuttaa lisäksi se, että ilmiö liittyy järjestäytyneeseen rikollisuuteen, jolla on omat tehokkaat kurinpitäjät, joiden avulla asioista tietävät tahot voidaan pitää hiljaisina. On myös maa- ja kulttuurikohtaisia eroja siinä, minkä ylipäänsä katsotaan olevan korruptiota, sekä missä esimerkiksi normaalin liiketoiminnasta tiedottamisen ja PR-toiminnan sekä lahjonnan välisen eron katsotaan kulkevan. Piilorikollisuuden määrään voidaan kuitenkin arvioida olevan erittäin suuri.

Korruptiota voidaan käyttää paitsi laillisen liiketoiminnan lainvastaisena myynninedistämiskeinona, niin myös toisen rikoksen mahdollistavana tekotapana, *modus operandina*. Korruptio on monin tavoin käyttäjäturvallisempi ja käyttökelpoisempi tapa saavuttaa samat tavoitteet kuin mitä voidaan saada aikaan esimerkiksi väkivaltaa käyttämällä tai sillä uhkaamalla.

Korruptio toimii tekotapana erityisesti kansainvälisissä rajat ylittävissä rikoksissa ja viranomaisasiakirjojen käyttämiseen perustuvassa toiminnassa kuten laittoman maahantulon järjestämisessä, ihmiskuljetuksessa, kaikessa salakuljetuksessa, veropetoksissa ja rahanpesussa. Kyseiset rikoslajit kuuluvat järjestäytyneen rikollisuuden keskeisiin toimialoihin.

Korruptiota voidaan pyrkiä hyödyntämään myös esimerkiksi keinona jatkaa rikollista toimintaa ja sen johtamista vielä vankilasta käsin. Eri maiden viranomaisilta voidaan korruption avulla pyrkiä saamaan tietoja muun muassa valvonnan kohteista ja menetelmistä. Voidaan olettaa, että rikosvastuun - esitutinnan, syytetoimenpiteiden tai tuomion täytäntöönpanon - pakoilemista ulkomailla edesauttaa usein nimenomaan korruptio.

Ilmiön vakavuutta osoittaa myös, että korruption kohteet valitaan huolellisesti organisaatioiden ylätasolla. Korruptioon ollaan valmiita sijoittamaan tarvittaessa suuriakin summia rahaa, mikäli sopiva kohde on löytynyt ja hyväksikäytön mittakaavaa voidaan kasvattaa. Korruptioon voi liittyä myös uhkailua väkivallalla, joka voi kohdistua paitsi korruption kohteeseen itseensä, niin myös hänen perheenjäseniinsä.

YK:n yleissopimus ja sitä koskeva hallituksen esitys

Yleissopimukseen liittyy eräitä elementtejä, jotka eivät ole sellaisinaan yhteensopivia suomalaisen oikeusjärjestelmän kanssa. Keskusrikospoliisin näkemyksen mukaan sopimus ei kuitenkaan edellytä juurikaan muutoksia kansalliseen lainsäädäntöön, koska ongelmallisimmat artikkelit ovat hallituksen esityksestä ilmenevällä tavalla hyvin suosituksenomaisia. Esimerkiksi 37 artikla lähtee siitä, että rangaistuksen alentaminen tai syytteistä luopuminen on mahdollista sellaisen henkilön osalta, joka on tehnyt viranomaisten kanssa yhteistyötä rikoksen selvittämiseksi. Suomessa voimassa olevan lainsäädännön mukaan kuitenkin ainoastaan henkilön itsensä tekemän rikoksen selvittämisen edesauttaminen voi olla rangaistusta lieventävä tekijä. Sopimuksen teksti viittaa kuitenkin kansalliseen lainsä-

KESKUSRIKOSPOLIISI

6.2.2006 293/51/06

däntöön ja sopimusvaltion tapauskohtaiseen harkintaan, mistä syystä kansallisen lain muutos ei ole välttämätön.

Samoin esimerkiksi 20 artiklan mukaisen virkamiehen laittoman vaurastumisen poisottamisen osalta mietinnössä on todettu, että artiklan sisältö on Suomen oikeusjärjestelmälle täysin vieras, mistä syystä sitä ei ole syytä ottaa osaksi kansallista lainsäädäntöä.

Yleissopimus jättää näiltä osin kansalliselle täytäntöönpanolle riittävästi liikkumavaraa ja keskusrikospoliisi tukee hallituksen esityksestä ilmeneviä linjauksia. Hallituksen esityksessä on selkeästi kirjattuna, miten näissä tilanteissa tulee kansallisesti toimia, joten soveltamisongelmiin johtavia ristiriitaisuuksia es siten pitäisi tulla.

Rikoslain 30 luvun 12 §:ää muutettaisiin hallituksen esityksen mukaan siten, että nykyisin asianomistajarikoksina syytteeseen tulevat elinkeinoelämän lahjusrikokset muutettaisiin virallisen syytteen alaisiksi rikoksiksi. Ehdotus on kannatettava ja perustuu suoraan yleissopimukseen. Keskusrikospoliisi toivoo, että laintasoiset säännökset veroviranomaisten ja tilintarkastajien velvollisuudesta ilmoittaa lahjusepäilyistä esitutkintaviranomaiselle saataisiin voimaan mahdollisimman pikaisesti.

Keskusrikospoliisin toiminta korruption torjumiseksi

Yleissopimuksen 60 artiklassa edellytetään, että sopimusvaltiot järjestävät henkilöstölleen koulutusohjelmia korruption torjunnasta. Sopimuksen 61 artikla koskee korruptiota koskevien tietojen keräämistä, vaihtamista ja analysointia korruption kehityssuuntausten selvittämiseksi.

Keskusrikospoliisin tehtäviin korruption torjunnassa kuuluu seurata korruptiota ilmiönä, ylläpitää valmiutta korruptiorikosten tutkintaan ja tutkia vakavinta ja järjestäytyneeseen rikollisuuteen liittyvää korruptiota sekä kouluttaa poliisia ja tärkeitä yhteistyötahoja. Myös tähän liittyvä kansainvälinen yhteistyö kuuluu keskusrikospoliisin tehtäviin.

Keskusrikospoliisin tehtäviin kuuluu myös kehittää viranomaisyhteistyötä ja menetelmiä, joiden avulla vakavinta ja järjestäytyntä rikollisuutta voidaan paljastaa ja tutkia tehokkaasti. Tärkeimpiä näistä menetelmistä ovat vakavan rikollisuuden torjuntakohteiden määrittelymenettely ja PTR-viranomaisten yhteiset rikostiedustelu- ja analyysitoiminnot. Nämä menetelmät ovat

käytettävissä kaikessa järjestäytyneen rikollisuuden torjunnassa, korruptio mukaan lukien.

Keskusrikospoliisin edustajat luennoivat säännöllisesti eri tilaisuuksissa talousrikoksista ja niiden ilmenemismuodoista. Kuulijakuntana on ollut poliisien lisäksi yksityispuolen edustajia ja eri viranomaistahoja. Näissä tilaisuuksissa on käsitelty usein myös korruptiota. Myös virolaisille poliiseille on annettu korruption torjuntaan liittyvää koulutusta.

LAUSUNTO 5(5)

KESKUSRIKOSPOLIISI

6.2.2006 293/51/06

Keskusrikospoliisissa toimii myös 58 artiklassa mainittu rahanpesun selvittelykeskus.

Rikosylitarkastaja

Sanna Palo

Eduskunnan lakivaliokunnalle

HE 197/2005 vp

Hallituksen esitys (HE 197/2005 vp.) eduskunnalle korruption vastaisen Yhdistyneiden Kansakuntien yleissopimuksen hyväksymisestä ja laiksi sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta sekä laiksi rikoslain 30 luvun 12 §:n muuttamisesta

KORRUPTION VASTAISEN SOPIMUKSEN HYVÄKSYMINEN

Yleissopimuksen voimaantulo tukee mahdollisuuksia maailmanlaajuisesti taistella korruptiota vastaan. Korruptio on vakava maailmanlaajuinen ongelma ja se on maailmanlaajuisesti yksi keskeisimpiä markkinataloutta uhkaavia tekijöitä. Korruptiosta seuraa aina talouden tehottomuutta ja se lisää yritysten kustannuksia ja aiheuttaa kilpailun vääristymistä. Korruptio on lahjontaa laajempi käsite kattava laajasti myös muut vallan väärinkäyttöä koskevat tilanteet. Lahjonta on korruption laajimmin tunnettu, mutta ei ainoa ilmenemismuoto. Avainasemassa korruption torjumisessa on lainsäädäntö. Pelkkä lainsäädäntö ja sen tehokas täytäntöönpano eivät kuitenkaan riitä, elleivät yhteiskunnan toimintatavat laajasti tue lainsäädännön tavoitteita.

Suomi on ollut kansainvälisissä vertailuissa yksi maailman vähiten korruptoituneita maita. Se ei kuitenkaan tarkoita sitä, että Suomi olisi kokonaan vapaa korruptiosta. Korruption vastainen toiminta edellyttää jatkuvaa valppautta sekä viranomaisilta, yrityksiltä että yksityisiltä kansalaisilta. Suomelle korruption vastaisella toiminnalla on suuri merkitys ja suomalaisissa yrityksissä on korruption vastaista toimintaa pidetty hyvin tärkeänä. Erityisesti maailmanlaajuisesti toimivissa yrityksissä on jo laadittu sisäiset ohjeet korruption torjuntaa varten.

Suomalaisten yritysten kannalta keskeiset ongelmat liittyvät toimintaan sellaisissa maissa, joissa korruptio on valitettavan yleinen ilmiö. Tämän vuoksi tarvitaan kansainvälisiä korruption vastaisia toimenpiteitä. Kansainvälisten sopimusten ja kansallisen lainsäädännön ohella on syytä tuoda esille myös muun kansainvälisen yhteistyön merkitys, jota erityisesti Kansainvälinen kauppakamarin (ICC) ja Transparency International ovat tehneet yritysten omien korruption vastaisen toimenpiteiden kehittämiseksi. Keskuskauppakamari on ollut mukana molempien järjestöjen työssä ja pyrkinyt tiedottamalla ja kouluttamalla lisäämään yritysten ja niiden työntekijöiden tietoisuutta

lainsäädännöstä ja sen vaatimuksista ja siten ennakolta ehkäisemään lahjontaan liittyvien uhkien lisääntymistä.

Esityksessä on laajasti käsitelty (s. 19-21) niitä keinoja, joilla lainsäädännön ja yritysten omin keinoin pyritään torjumaan lahjonnan ja laajemminkin korruptiivisten toimintatapojen vaaraa. Keskuskauppakamarin tekemän tuoreen selvityksen mukaan yli puolella suomalaisista yrityksistä on jo käytössään lahjonnan ehkäiseviä vapaaehtoisia toimintaperiaatteita. Harmaan talouden torjuntaan liittyviä eettisiä periaatteita käyttää jopa 84 % selvitykseen vastanneista yrityksistä.

Hyvä hallinto on olennainen osa vastuullista yritystoimintaa ja samalla yrityksen korruption vastaista toimintapolitiikkaa. Keskuskauppakamari on esittänyt myös listaamattomille yrityksille, että ne soveltuvien osin ottaisivat käyttöön hyvää hallinnointia edistävän Corporate Governance suosituksen.

Yleissopimuksessa korostetaan (artikla 39) kansallisten viranomaisten ja yksityisen sektorin yhteistyön merkitystä. Suomessa on tällaisesta yhteistyöstä hyviä kokemuksia. Suomessa viranomaisten ja yksityisen sektorin välillä on tehty ansiokkaasti yhteistyötä, jolla on pyritty ennakolta ehkäisemään lahjontaa ja muuta korruptiota yhteiskunnassa.

Kuten esityksessä (s. 5 ja 37) todetaan, on tilintarkastajan ilmoitusvelvollisuutta tarkoituksenmukaista valmistella erikseen.

Rikoslain 30 luvun 12 §:n muuttaminen

Suomen tulee omalta osaltaan tarkasti noudattaa kansainvälisten sopimusten velvoitteita korruption torjumiseksi. Suomessa elinkeinotoiminnan piiriin kuuluvat lahjusrikokset on jo kriminalisoitu ja lainsäädäntö täyttää siten yleissopimuksen vaatimukset.

Hallituksen esityksen mukaan elinkeinoelämän lahjusrikoksesta tulisi virallisen syytteen alainen. Hallituksen esityksen tavoite tehostaa lahjontarikosten ilmituloa on varsinkin aktiivisen lahjonnan (RL 30:7) osalta perusteltua, mutta muutokseen voi liittyä myös joitakin ei-toivottavia vaikutuksia. Lain muutosta perustellaan sillä, että halukkuutta ilmoittaa epäillyistä lahjusrikoksista heikentää muun muassa tietoisuus siitä, ettei ilmoituksen perusteella useissa tapauksissa voitaisi ryhtyä tutkintatoimenpiteisiin. Syyteoikeuden laajentaminen merkitsee kuitenkin samalla periaatteellisesti merkittävää puuttumista aiempaa laajemmin yrityksen itseään koskevaan päätösvaltaan.

Esitetty muutos rikoslakiin ei perustu Suomessa havaittuihin epäkohtiin, vaan pyrkimykseen yleissopimuksen mukaisesti helpottaa tutkintaviranomaisille tehtävien rikosilmoitusten tekemistä. Perusteluissa (s. 61) viitataan yleissopimuksen 8 artiklan 4 kohtaan ja 38 artiklaan, joissa edellytetään toimenpiteitä, joilla helpotettaisiin tutkintaviranomaisille tehtävien rikosilmoitusten tekemistä. Kyseiset Yleissopimuksen kohdat koskevat viranomaisia, eivätkä siten välittömästi edellytä kaikkien elinkeinoelämän lahjontarikosten säättämistä virallisen syytteen alaiseksi. Esityksen perusteluissa (s. 5) todetaankin,

etteivät yleissopimuksen määräykset edellytä muutosten tekemistä lainsäädäntöön.

Rikosilmoitusten lisääminen sinänsä ei voi olla lainsäädännön tavoitteena. Lainsäädännöllä tulee puuttua todellisiin yhteiskunnassa havaittuihin ongelmiin. Merkittävää elinkeinotoiminnassa tapahtuvaan lahjontaan liittyvää piilorikollisuutta ei ole tiedossa.

Elinkeinotoiminnassa tapahtuvan ns. passiivisen lahjonnan (RL 30:8) kieltämisellä on tarkoitus suojata ensisijaisesti sitä yritystä, jonka etua lahjonta loukkaa. Tunnusomaista lahjonnalle on se, että lahjonnan kohde toimii yrityksen puolesta. Itse yritys ei voi olla lahjonnan kohteena. Lahjuksen vastaanottamisessa on kysymys työntekijän ja työnantajan välisen luottamussuhteen rikkomisesta.

Esitetty muutos merkitsee sitä, että yritys, jonka etua on loukattu, ei voisi enää harkita, onko oikeudenkäyntiin aihetta. Harkinta siirtyy yritykseltä syyttäjälle ja viime kädessä tuomioistuimelle, joiden on arvioitava onko yrityksen sisäistä luottamussuhdetta rikottu. Tämä voi johtaa tilanteeseen, jossa syyttäjän on viran puolesta nostettava syyte, vaikka työnantajayritys ei katsoisi olevan rikosoikeudenkäyntiin aihetta. Työntekijän kannalta vakavin seuraamus liittyy jo työsuhteen päättymiseen paljastuneen lahjonnan seurauksena. Julkinen tuomioistuinkäsittely voi tällöin olla kohtuuton lisäseuraamus.

Yleisimmin lahjusrikos tulee esille työyhteisön muiden jäsenten ilmoitusten perusteella. Sallitun ja hyväksytyn vieraanvaraisuuden ja kielletyn lahjonnan välinen raja on hyvin tulkinnanvarainen. Tämä saattaa johtaa perusteettomiin tai suorastaan vahingoittamistarkoituksessa tehtyihin toisiin työntekijöihin kohdistuviin rikosilmoituksiin.

Kaikkia lahjusrikoksia ei voida pitää luonteeltaan koko yhteiskuntaa koskevatavina ja vaikutuksiltaan laaja-alaisina. Esimerkiksi pienissä yrityksissä voi tapahtua luottamussuhteen väärinkäytöksiä, joiden johdosta työnantaja ei jälkikäteen kuitenkaan katso aiheelliseksi ryhtyä oikeudellisiin toimenpiteisiin. On kyseenalaista, onko syyteoikeuden laajentaminen tällaisiin tilanteisiin koko yhteiskunnan kannalta tarpeellista. Voimassa olevan lain mukaan voidaan jo nykyisin nostaa syyte, jos erittäin tärkeä yleinen etu sitä vaatii. Tämä antaa viranomaisille oikeuden jo nyt puuttua vaikutuksiltaan laaja-alaisiin lahjusrikoksiin. Yleinen etu ei sen sijaan yleensä edellytä pienten yritysten sisäisen toimintatapojen käsittelyä tuomioistuimessa.

Kansainvälisissä suosituksissa (ICC ja Transparency International) korostetaan yritysten sisäisten järjestelmien kehittämistä siten, että tiedonkulkua ja mahdollisuutta tuoda lahjontaepäilyjä esille yritysten sisällä voidaan tehostaa. Olennaista onkin se, että yritysten lahjonnan vastaisia toimintaperiaatteita kehitettäisiin jotta jo ennakolta voitaisiin ehkäistä mahdolliset vaaratilanteet ilman, että on tarvetta turvautua rikosoikeudellisiin keinoihin.

Pentti Mäkinen
johtaja
Keskuskauppakamari

8.2.2006

Varapuheenjohtaja Antti Pihlajamäki

Lakivaliokunnalle

HE 197/2005 vp

LAVP 2/2006 / 853

Hallituksen esitys korruption vastaisen Yhdistyneiden Kansakuntien yleissopimuksen hyväksymisestä sekä laeiksi sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja rikoslain 30 luvun 12 §:n muuttamisesta (HE 197/2005 vp)

Transparency Suomi - Finland ry:n (jäljempänä yhdistys) käsityksen mukaan kysymyksessä oleva hallituksen esitys on varsin perusteellinen ja tyhjentävä selvitys YK:n yleissopimuksen sisällöstä ja sen suhteesta Suomen lainsäädäntöön. Yhdistyksellä ei ole huomauttamista esitykseen sisältyvien lakiehdotusten suhteen ja yhdistys pitää tärkeänä sitä, että virallisen syyttäjän syyteoikeutta elinkeinoelämän lahjusrikosten osalta laajennetaan ehdotetulla tavalla. Asianomistajan määrittelemien lahjusrikoksissa voi usein olla vaikeaa; toisaalta asianomistajan asemassa voisi olla lahjuksen vastaanottaneen henkilön työnantaja, joka menettelyn seurauksena esimerkiksi tekee huonomman sopimuksen kuin mihin se muuten olisi päättänyt, ja toisaalta rikos saattaa aiheuttaa vahinkoa lahjuksen antajan edustaman elinkeinonharjoittajan kilpailijoille, joilta lahjusrikoksen seurauksena jää sopimus saamatta. Lahjusrikoksesta ilmoituksen tekeminen voi usein olla muussa kuin asianomistajan asemassa ja - niin kuin säännöksen perusteluissa todetaan - ilmoitushalukkuutta saattaa heikentää tietoisuus siitä, että ilmoitus ei välttämättä johda toimenpiteisiin.

Yleissopimuksen yksityisen sektorin lahjontaa koskeva 21 artikla ei ole luonteeltaan velvoittava, mistä seuraa, että kaikki sopimukseen liittyvät valtiot tuskin toteuttavat kysymyksessä olevaa kriminalisointia. Tämä taas saattaa johtaa siihen, että suomalaisen ulkomailla tekemän yksityisen sektorin lahjusrikoksen syytteen esittäminen käy mahdottomaksi kaksoisrangaistavuuden edellytyksen jäädessä täyttymättä. Koska yksityisenkin sektorin lahjusrikokset voivat esityksessä mainituin tavoin olla luonteeltaan koko yhteiskuntaa koskettavia ja vaikutuksiltaan laaja-alaisia ja erityisesti Suomen ulkopuolella tehtyinä vaarantaa Suomen hyvää kansainvälistä mainetta korruptoitumattomana maana, olisi yhdistyksen mielestä syytä harkita yksityisen sektorin lahjonnan asettamista kaksoisrangaistavuuden vaatimuksen suhteen samaan asemaan julkisen sektorin lahjonnan kanssa tekemällä tätä tarkoittava lisäys rikoslain 1 luvun 11 § :n 2 momenttiin.

Yhdistys olisi mielellään nähnyt jo tässä yhteydessä säädettävien veroviranomaisten ja tilintarkastajien ilmoitusvelvollisuudesta, jota on käsitelty esityksen sivulla 37. Ilmoitusvelvollisuus olisi teknisesti suhteellisen helposti toteutettavissa veroviranomaisten osalta vähäisellä lisäyksellä verotustietojen julkisuudesta ja

salassapidosta annetun lain (1346/1999) kolmanteen lukuun ja tilintarkastajien osalta esimerkiksi tilintarkastuslain (936/1994) 37 §:ään. Yhdistys korostaa tällaisen sääntelyn tärkeyttä lahjusrikosten ilmituloa tehostavana ja sitäkautta lahjusrikoksia ehkäisevänä tekijänä, johon niin OECD:n kuin GRECO:nkin taholta on kiinnitetty huomiota.

Kaiken kaikkiaan yhdistys pitää YK:n korruption vastaista yleissopimusta erittäin tärkeänä kansainvälisenä instrumenttina, jolla on suuri merkitys varsinkin sellaisille valtioille, joille liittyminen alueellisiin (esim. EN) tai muutoin osapuolten suhteen rajoitettuihin (esim. OECD) yleissopimuksiin ei ole mahdollista. Suomelle YK:n yleissopimus ei kovin suurta lisäarvoa merkitse mutta yhdistys pitää hyvin myönteisenä sitä, että Suomi muiden vähän korruptoituneina tunnettujen maiden kanssa suhtautuu yleissopimuksen voimaan saattamiseen maineensa edellyttämällä vakavuudella.

Transparency Suomi — Finland ry:n hallituksen puolesta

Antti Pihlajamäki
varapuheenjohtaja
johtava kihlakunnansyyttäjä, OTT, VT

Eduskunnan lakivaliokunnalle

Asia: Hallituksen esitys (HE) 197/2005 vp korruption vastaisen YK:n yleissopimuksen hyväksymisestä ...

Yleistä

Kuten HE:n perusteluista ilmenee, korruptioon liittyviä kansainvälisiä ja eurooppalaisia velvoitteita on saatettu Suomessa voimaan tiuhaan tahtiin. Tähänkin nähden on ymmärrettävää, ettei käsillä olevan YK:n yleissopimuksen voimaan saattaminen juurikaan edellytä muutoksia Suomen lainsäädäntöön. Yleissopimus on kuitenkin maailmanlaajuisena erittäin tärkeä lainsäädäntöinstrumentti torjuttaessa maailman yhtä merkittävimmistä rikollisuushista.

Suomelle, joka Transparency International (TI) -järjestön mittauksissa on yksi maailman vähiten korruptoituneista valtioista, on tärkeää pysyä lainsäädännön kehityksen kärjessä. Niin ikään on tärkeää jatkuvasti seurata, mitä heikkoja kohtia ehkä Suomenkin järjestelmässä saattaa olla tähdättäessä korruption mahdollisimman tehokkaaseen torjumiseen. Huolen aiheita antaa etenkin TI-järjestön tuore raportti, jonka mukaan suomalaiset yritykset turvautuvat korruptioon ulkomailla (ks. HS 2.2.2006).

Yleissopimus on varsin yksityiskohtainen ja kattaa korruption ja siihen liittyvät ehkäisyä ja kontrollia sekä kansainvälistä yhteistyötä koskevat velvoitteet erittäin laaja-alaisesti. HE:ssä perustellaan vakuuttavasti, ettei yleissopimuksen ehdottomasti velvoittavista säännöksistä johdu kovinkaan monia Suomen lainsäädännön uudistamisvelvoitteita. Osa näistä velvoitteista ilmoitetaan toteutettavaksi myöhemmin (ks. 5/II), ja ehdotus lahjoman luonteisen etuuden verovähennyskiellosta sisältyy eduskunnassa käsiteltävään verolain muutosesitykseen (HE 187/2005 vp). Epämääräisten kriminalisointimääräysten (artikloissa 18-20) kansalliseen voimaan saattamiseen suhtaudutaan aiheellisesti pidättyvästi (ks. HE s. 5/n ja 24-25).

Eräitä yksittäishuomioita

Viittasin jo TI-järjestön raporttiin, jossa Suomen heikkona kohtana mainitaan *ulkomaille suuntautuva korruptio*. Tässä suhteessa on tärkeää, että Suomen lainkäyttövalta ulottuu Suomen kansalaisen ulkomailla tekemään rikokseen tai sellaisen oikeushenkilön hyväksi, jonka kotipaikka on Suomessa. Tätä kysymystä on käsitelty 42 artiklan kohdalla ja aiemmin EU:n yksityissektorin lahjonnan torjumista koskevaa puitepääöstä voimaan saatettaessa (ks. HE 8/2005 vp). Juuri yksityissektorin lahjonnan osalta on ongelmia, koska silloin tulee noudatettavaksi kaksoisrangaistavuuden vaatimus (ks. RL 1:11). Olisi myös selvitettävä, miten sellaisen korruptiorikoksen tutkinnassa toimii poliisin ja valtakunnansyyttäjänviraston yhteistyö, koska ulkomailla tehdyn rikoksen tutkintaan tarvitaan yleensä valtakunnansyyttäjän syytemääräys (RL 1:12).

Yksityissektoria koskevien lahjontasäännösten (RL 30:7-8) toimivuutta on jatkuvasti seurattava, koska ne näyttävät käytännössä jääneen lähes kuolleeksi kirjaimeksi. Sen lisäksi, että esillä olevassa HE:ssä ehdotaan aiheellisesti niitä koskevan syytejärjestelyn muuttamista (ne tulisivat kaikissa tilanteissa virallisen syytteen alaisiksi), on myös syytä arvioida rikostunnusmerkistön sisällöllistä muotoilua. HE:ssä samoin kuin EU:n mainituksessa puitepääöksessä kirjoitustapa poikkeaa Suomen säännöksissä omaksutusta.

Julkisen sektorin lahjontasäännösten soveltamisessa on erityisiä ongelmia vedettäessä rajaa kielletyn ja sallitun matkojen kustantamisen tai kestityksen suhteen. Oikeuskäytäntöä on tältä osin syytä analysoida sen selvittämiseksi, onko rajanvedon selventämiseksi jotakin tehtävissä lainsäädäntöteitse tai muulla tavoin. Samat rajavedot ongelmat esiintyivät jo 1980-luvun alun oikeuskäytännössä (ks. teosta Lahjomat, Helsinki 1984).

Puolue- ja vaalirahoituksen julkisuutta selostetaan HE:n s. 11-12. Sen perusteella on muodostu kovin vakuuttavaa kuvaa puolueiden ja vaalien rahoituksen avoimuudesta ja läpinäkyvyydestä. Huomiota herättää myös se, että summat, joiden osalta on ilmoitettava yksittäisen suuruus ja sen antajan nimi, ovat myös korkeita (3 400 euroa /1700 euroa). On aiheellista tutkia ulkomailla vastaavissa suhteissa omaksuttuja käytäntöjä Suomen lainsäädännön kehittämiseksi.

Korruption vastustamistointen avoimuutta lisäävät erilaiset *julkiset raportoinnit* (ks. artikla 10, HE s. 17-18). Niin ikään erilaisilla *toimielimillä* (ks. 6 artikla, HE s. 9-10) on merkitystä erilaisten lain-säädäntö- ja muiden aloitteiden tekemiseksi; s. 10 mainitaan perustetusta yhteistyöryhmästä. Tällaisilla toimielimillä tulisi olla velvoite laatia sähköisesti saatavilla olevat toimintakertomukset, jotta yleisöllä on mahdollisuus seurata niiden tekemisiä.

Elinkeinoelämän keskusliitto ry
Toimintaympäristö
Antti Maijala
Eduskunnan lakivaliokunta

1(1)

7.2.2006

HE 197/2005 vp

LaVP 2/2006/053

8.2.2006 klo 10.00

HE 197/2005 vp KORRUPTION VASTAISESTA YK:N YLEISSOPIMUKSESTA

YK:n sopimus on yleisluontoinen ja sen pääpiirteitä ovat ennaltaehkäisy, tietyt kriminalisoinnit, lainvalvonta, kansainvälinen yhteistyö ja mahdollisuus hankkia varallisuus takaisin.

Suomen lainsäädäntö täyttää yleissopimuksen vaatimukset ja Suomessa elinkeinotoiminnan piiriin kuuluvat lahjusrikokset on jo kriminalisoitu. Aineellisena uudistuksena esitetään, että elinkeinoelämässä tehdyt lahjusrikokset olisivat virallisen syytteen alaisia. EK ei vastusta tätä muutosta, mutta toteaa, että esitetty muutos ei perustu Suomessa havaittuihin epäkohtiin, vaan pyrkimykseen yleissopimuksen mukaisesti helpottaa tutkintaviranomaisten toimintaa.

Kansainvälisessä vertailussa Suomi on yksi maailman vähiten korruptoituneista maista. Tämä on vahvistanut Suomen kilpailukykyä. Avainasemassa korruptionvastaisessa toiminnassa on yhteiskunnassa vallitsevat eettiset ja moraaliset arvostukset. Myös lainsäädäntö ja sen tehokas täytäntöönpano ovat keskeisiä. Yleissopimuksen voimaantulo tukee mahdollisuuksia maailmanlaajuisesti taistella aikaisempaa tehokkaammin korruptiota vastaan.

EK tukee myös sitä, että yrityksissä kiinnitetään kasvavaa huomiota korruptionvastaiseen toimintaan ja yrityksen harkinnan mukaan niissä laaditaan sisäiset ohjeet korruption torjumiseksi.

Keskeistä on myös viranomaisten ja yksityisen sektorin yhteistyön kehittäminen. EK osallistuu tähän yhteistyöhön.

Elinkeinoelämän keskusliitto EK
PL 30 (Eteläranta 10), 00131 Helsinki • Puhelin (09) 420 20 • Faksi (09) 4202 2299
ek@ek.fi • www.ek.fi • Y-tunnus 1902799-1 ■
Kotipaikka Helsinki

HE 197/2005 vp

Professori Raimo Lahti 12.2.2006

Eduskunnan lakivaliokunnalle Asia: täydennys lausuntooni

8.2.2006 hallituksen esityksestä (HE) 197/2005 vp

LaVP 5/2005/A 33

Yhdyin lakivaliokunnassa 8.2.2006 tapahtuneessa kuulemisessa OTT Antti Pihlajamäen ehdotukseen, että yksityisen sektorin lahjonta tulisi asettaa kaksoisrangaistavuuden vaatimuksen suhteen samaan asemaan julkisen sektorin lahjonnan kanssa.

Tämä seikka on ajankohtainen myös sen vuoksi, että eduskunnassa niin ikään käsiteltävässä HE:ssä 220/2005 vp ehdotetaan tätä lainkäyttövallan ulottuvuutta koskevan varauman jatkamista lahjontaa koskevaan Euroopan neuvoston rikosoikeudelliseen yleissopimukseen. Tämän varauman puolesta ei HE:ssä 77/2001 vp eikä HE:ssä 220/2005 vp esitetä asiaperusteluita. Toki tällöin on voitu lähteä siitä rikoslain (RL) 1 luvun uudistuksessa (626/1996) yleisesti omaksutusta linjauksesta, jolla aiempaan oikeustilaan verrattuna kavennettiin Suomen rikosoikeuden soveltamisalaa ja jossa kaksoisrangaistavuuden vaatimus ulotettiin suomalaisten ulkomailla tekemiin rikoksiin (RL 1:6) seuraavin perustein (ks. HE 1/1996):

"Aktiivisen persoonallisuusperiaatteen soveltamiselle ehdotetaan / *momentissa* erilaisia edellytyksiä sen mukaan, missä rikos on tehty. Kun rikos on tehty toisen valtion alueella, vaadittaisiin 11 §:n mukaan, että teko on myös tekopaikan lain mukaan rangaistava. Tämä johtuu kansainvälisen oikeuden periaatteista. Valtio, jossa teko on tehty, voisi pitää sisäisiin asioihinsa puuttumisena sitä, että Suomi tuomitsisi rangaistuksen teosta, joka tuon valtion lain mukaan ei ole rikos. Kansalaisen kuuliaisuusvelvollisuutta oman maansa lainsäädäntöä kohtaan toisen valtion alueella oleskeltaessa ei ole syytä tällä tavoin korostaa, vaan toimintaa on syytä arvioida rikosoikeudellisesti ensisijaisesti tekopaikan lainsäädännön perusteella. Kaksoisrangaistavuuden vaatimus vastaa pohjoismaisen rikosoikeuskomitean suositusta."

Sanottu vaatimus on vuoden 1996 uudistuksen jälkeen kuitenkin suomalaisen ulkomailla tekemään rikokseen nähden monissa tapauksissa poistettu (ks. RL 1:11), useimmiten kansainvälisen sopimuksen edellyttämän tai suosittaman mukaan. Tällöin kansainvälisen rikosoikeuden kehitys on johtanut periaatteen supistuksiin. Kysymys on lainatun perustelun mukaan myös siitä, mitä kansalaisen kuuliaisuusvelvollisuus edellyttää. Vastaavasti yksilön oikeusturva (rankaisemisen ennakoitavuus) puoltaa pääsääntöisesti kaksoisrangaistavuusvaatimusta. Näidenkin argumenttien painoarvo vähenee olennaisesti sen mukaan, mitä useammat valtiot säättävät rangaistusuhkia myös yksityissektorin lahjontatilanteita varten - siten kuin kansainväliset yleissopimukset edellyttävät tai suosittelevat.

Kansainvälinen kehityssuunta näyttää olevan, että julkisen ja yksityisen sektorin lahjontaan suhtaututaan rikosoikeudessa entistä yhtenäisemmin. Vrt. samasta kysymyksestä 30. pohjoismaisilla lakimiespäivillä Osllossa vuonna 1984 alustukseni pohjalta käytyyn keskusteluun (Forhandlingene ved Det 30. nordiske juristmotet, Oslo 15.-17. august 1984, Del I—H.)

Huomattakoon, että jos on tehty ulkomailla, vaadittaisiin edellä ehdotetusta muutoksesta huolimatta rikosasian tutkimiseksi yleensä valtakunnansyyttäjän syytemääräys (ks. RL 1:12).

Lakivaliokunta

LISÄSELVITYS (HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE KORRUPTION VASTAISEN YHDISTYNEIDEN KANSAKUNTIEN YLEISSOPIMUKSEN HYVÄKSYMISESTÄ JA LAIKSI SOPIMUKSEN LAINSÄÄDÄNNÖN ALAAN KUULUVIEN MÄÄRÄYSTEN VOIMAANSAATTAMISESTA SEKÄ LAIKSI RIKOSLAIN 30 LUVUN 12 §:N MUUTTAMISESTA)

Lisäselvityspyynnön johdosta totean seuraavaa:

1. Miksi vaalirahoituksen ylärajat ovat niin korkeat kuin ovat?

Vaalirahoitusta koskevan lain (714/1998) 3 §:n 2 momentin mukaan

"Erikseen on ilmoitettava kunkin yksittäisen tuen arvo ja sen antajan nimi, jos tämä arvo on presidentinvaalissa ja europarlamenttivaaleissa vähintään 3 400 euroa sekä eduskunta- ja kunnallisvaaleissa vähintään 1 700 euroa. Tueksi luetaan rahana, tavarana, palveluna tai muulla vastaavalla tavalla korvauksetta saatu suoritus ottamatta kuitenkaan huomioon tavanomaista talkootyötä ja tavanomaisia ilmaispalveluja. Yksityishenkilön nimeä ei saa ilmoittaa ilman hänen nimenomaista suostumustaan, jos hänen antamansa tuen arvo jää alle mainitun rajan. (9.11.2001/977) "

Lain perustelujen (HE 8/2000 vp) mukaan raja-arvot on säädetty yksityisyyden suojan vuoksi:

"Siihen, että ehdokasta ei estettäisi ilmoittamasta myös mainittujen raja-arvojen alapuolelle jäävien suoritusten antajien nimiä, viittaa pykälän alussa oleva sana "ainakin". Yksityisyyden suojan varmistamiseksi kuitenkin ehdotetaan, että 2 momenttiin lisättäisiin erillinen lause, jossa todettaisiin yksiselitteisesti, että arvoltaan sanottuja raja-arvoja pienemmän suorituksen antaneen yksityishenkilön nimeä ei saa ilmoittaa ilman hänen nimenomaista suostumustaan. Varmennus koskisi siis vain yksityishenkilöitä, ei muita edellä mainittuja päätahoja. Miten mahdollinen suostumus sitten hankittaisiin, jäisi ehdokkaan ja lahjoittajan sovittavaksi. Mikäli lahjoittajan suostumusta ei ole ja ehdokas haluaa erikseen ilmoittaa esimerkiksi 2000 markan lahjoituksen, ilmoitukseen merkitäisiin esimerkiksi "Lahjoitus: Yksityishenkilö 2000 markkaa".

Tätäkin laajemmat tausta-ajatukset käyvät ilmi vaalirahotuslain tavoitteista. Lain tavoitteena on avoimuuden lisäksi suojata yksityisyyttä sekä estää vaalirahoituksen saatavuuden vaarantuminen ja ehdokkaaksi asettumisen hankaloituminen:

Käyntiosoite
Korkeavuorenkatu 37
00130 HELSINKI

Postiosoite
PL 25
00023 VALTIONEUVOSTO

Puhelin
(09) 160 03

Telekopio Sähköpostiosoite
(09) 1606 7730 kirjaamo.om@om.fi

2(2)

"Esityksen tavoite on lisätä yleisten vaalien ehdokkaiden vaalirahoituksen avoimuutta. Tällä pyritään osaltaan lisäämään poliittisen järjestelmämme uskottavuutta ja sitä kautta äänestysaktiivisuutta. Äänestäjän tietoa ehdokkaiden vaalirahoituksesta tulee lisätä, millä saattaa olla vaikutusta äänestyspäätösten tekemiseen. Avoimuuden lisääminen ei kuitenkaan saa loukata kansalaisten perusoikeudeksi säädettyä yksityisyyden suojaa. Lisäksi tavoitteena on, että ehdokkaiden ja puolueiden vaalirahoituksen saatavuutta ei vaaranneta ja että myöskään ehdokkaaksi asettautumista ja ehdokkaana olemista ei hankaloiteta. Vielä voidaan tavoitteena pitää selkeää ja toimivaa järjestelmää, jolla tavoiteltu vaalirahoituksen avoimuus toteutetaan."

Vertailutietoja ei muista maista ole koottu, mutta vastaavan tyyppisiä rajoja esiintyy myös muualla (joitakin esimerkkejä HE 8/2000 vp).

2. Miksi kaksoisrangaistavuus on haluttu säilyttää yksityisen sektorin lahjonnassa?

Eduskunta hyväksyi 26 päivänä kesäkuuta 2002 (EV 85/2002 vp - HE 77/2001 vp) Strasbourgissa 4 päivänä marraskuuta 1998 tehdyn lahjontaa koskevan Euroopan neuvoston rikosoikeudellisen yleissopimuksen (SopS 108/2002, ETS 173, jäljempänä sopimus). Eduskunta hyväksyi samalla sopimukseen kaksi varaumaa, joista toinen koskee 12 artiklassa edellytetyn vaikutusvallan väärinkäytön kriminalisoinnin laajuutta ja toinen 17 artiklassa säännellyn lainkäyttövallan ulottuvuutta.

Korruptionvastaisen EN:n yleissopimuksen (ETS 173; HE 77/2001 s. 25) perusteluissa todetaan ainoastaan, että kaksoisrangaistavuuden vaatimuksesta "ei kuitenkaan tulisi oman kansalaisen osalta luopua yksityisen sektorin lahjusrikoksissa". Ajatus lienee ollut se, ettei vähäisiin lahjusrikoksiin ulkomailla syyllistynyttä oman maan kansalaista tule saattaa vastuuseen sellaisessa valtiossa tehdystä lahjuksen antamisesta tai ottamisesta, jossa korruptio ja lahjusrikokset ovat lähes maan tapa ja jossa tekoa ei ole säädetty rangaistavaksi. Vastaavan varauman ovat tehneet monet muutkin valtiot.

Laila rikoslain 30 luvun 13 §:n muuttamisesta (465/2005) pantiin Suomessa täytäntöön Euroopan unionin puitepäätos lahjonnan torjumisesta yksityisellä sektorilla. Samalla Suomi ilmoitti EU:lle samaan tapaan kuin EN:n rikosoikeudellisen korruptiosopimuksen osalta oli tehty, että se edellyttää näissä yksityisen sektorin lahjontarikoksissa kaksoisrangaistavuutta, jollei teko vakavasti loukkaa tai vaaranna Suomen valtiollisia, sotilaallisia tai taloudellisia oikeuksia tai etuisuuksia.

Eduskunnan käsiteltävänä on parhaillaan myös hallituksen esitys lahjontaa koskevaan Euroopan neuvoston rikosoikeudelliseen yleissopimukseen tehtyjen varaumien voimassaolon jatkamisen hyväksymisestä (HE 220/2005). Esityksen tarkoituksena on pyytää eduskunnan suostumus kolme vuotta sitten hyväksytyjen varaumien, joihin kuuluu myös kaksoisrangaistusvaatimuksen säilyttäminen elinkeinoelämää koskevissa lahjusrikoksissa, voimassaolon jatkamiselle. Kysymys kaksoisrangaistusvarauman tarpeellisuudesta tulee tässä yhteydessä jälleen eduskunnan tarkistettavaksi.

**Luonnos 21.3.2006 LAKIVALIOKUNNAN
MIETINTÖ 3/2006 vp**

Hallituksen esitys korruption vastaisen Yhdistyneiden Kansakuntien yleissopimuksen hyväksymisestä ja laiksi sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta sekä laiksi rikoslain 30 luvun 12 §:n muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 22 päivänä marraskuuta 2005 lähettänyt lakivaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen korruption vastaisen Yhdistyneiden Kansakuntien yleissopimuksen hyväksymisestä sekä laeiksi sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja rikoslain 30 luvun 12 §:n muuttamisesta (HE 197/2005 vp).

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntöneuvos Ilari Hannula, oikeusministeriö
- poliisiylitarkastaja Kaarle J. Lehmus, sisäasiainministeriö
- valtiosyyttäjä Jukka Rappe, Valtakunnansyyttäjänvirasto
- rikosylitarkastaja Sanna Palo, keskusrikospoliisi
- johtaja Pentti Mäkinen, Keskuskauppakamari
- varapuheenjohtaja Antti Pihlajamäki, Transparency Suomi ry
- professori Raimo Lahti.

Lisäksi Elinkeinoelämän keskusliitto ry on antanut kirjallisen lausunnon.

HE 197/2005 vp

Versio 0.1

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan, että eduskunta hyväksyisi New Yorkissa 31 päivänä lokakuuta 2003 tehdyn korruption vastaisen Yhdistyneiden Kansakuntien yleissopimuksen siltä osin kuin sopimus kuuluu Suomen toimivaltaan.

Yleissopimus liittyy lahjusrikoksiin ja eräisiin muihin korruptiota koskeviin rikoksiin, kuten rahanpesuun. Yleissopimuksessa on määräyksiä näiden rikosten ennaltaehkäisystä, kriminalisoinneista, lainvalvonnasta, kansainvälisestä yhteistyöstä ja varallisuuden takaisin hankkimisesta. Lisäksi yleissopimus sisältää määräyksiä, jotka koskevat teknistä apua, tietojen vaihtoa ja täytäntöönpanon valvontamekanismia.

Suomen lainsäädäntö täyttää yleissopimuksessa asetetut velvoitteet. Esitykseen sisältyy kuitenkin ehdotus rikoslain muuttamisesta siten, että elinkeinoelämässä tehdyt lahjusrikokset olisivat virallisen syytteen alaisia.

Yleissopimus ehdotetaan saatettavaksi voimaan blankettimuotoisella lailla. Lain voimaantulosta säädettäisiin tasavallan presidentin asetuksella. Rikoslain muutos on tarkoitettu tulemaan voimaan heti, kun se on hyväksyttyjä vahvistettu.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Hallituksen esityksen perusteluista ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää esitystä tarpeellisena ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunta puoltaa hallituksen esityksen hyväksymistä muuttamattomana.

Lakivaliokunta on esitystä käsitellessään kiinnittänyt huomiota siihen, että jos suomalainen ulkomailla syyllistyy rikoslain 30 luvussa tarkoitettuun elinkeinotoiminnassa tehtyyn lahjusrikokseen, tällaiseen tekoon voidaan rikoslain 1 luvun 11 § huomioon ottaen soveltaa Suomen lakia vain, jos teko on rangaistava myös tekopaikan lain mukaan. Yksityisen sektorin lahjusrikosta koskee siis ns. kaksoisrangaistavuuden vaatimus. Tämä ei valiokunnan mielestä ole aivan ongelmattonta, kun otetaan huomioon Suomen kansainvälinen maine korruptoitumattomana maana samoin kuin Suomen pyrkimykset toimia lahjusrikollisuuden ja muun korruption estämiseksi sekä kotimaassa että ulkomailla. Tämä juoksi valiokunta pitää tärkeänä, että oikeusministeriö arvioi mahdollisuuksia luopua edellä mainitusta kaksoisrangaistavuuden vaatimuksesta elinkeinotoiminnan lahjusrikoksissa.

Hallituksen esityksen valiokuntakäsittelyn aikana on tuotu esiin myös se seikka, että rikoslain 30 lukuun ei — toisin kuin virkatoimintaan sovellettavissa rikoslain 16 ja 40 luvussa on asian laita — nykyisellään sisälly elinkeinotoiminnassa tehtyjen lahjusri-

kosten törkeitä tekemuotoja. Lakivaliokunnan mielestä tällaiselle erolle on vaikea nähdä perusteita. Sen vuoksi valiokunta katsoo, että rikoslain 30 lukua on syytä sopivassa yhteydessä täydentää erillisillä, elinkeinotoiminnassa tapahtuvan lahjonnan vakavimpia muotoja koskevilla rikossäännöksillä.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella lakivaliokunta ehdottaa,

että eduskunta hyväksyy New Yorkissa 30 päivänä lokakuuta 2003 tehdyn korruption vastaisen Yhdistyneiden Kansakuntien yleissopimuksen siltä osin kuin sopimus kuuluu Suomen toimivaltaan ja että lakiehdotukset hyväksytään muuttamattomina.

Helsingissä 21 päivänä maaliskuuta 2006

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Tuija Brax /vihr
vpj. Susanna Rahkonen/sd
jäsen. Esko Ahonen /kesk
Leena Harkimo /kok
Lasse Hautala /kesk
Tatja Karvonen /kesk
Petri Neittaanmäki /kesk
Heli Paasio /sd
Lyly Rajala /kok
Jukka Roos /sd
~~Taru Rönkä /sd~~
Petri Salo /kok
Pertti Salovaara /kesk
Minna Sirnö /vas
Timo Soini /ps

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Risto Eerola.
~~Astrid Thors /s~~
Marja Tiura /kok.