

LAKIVALIOKUNNAN MIETINTÖ 45/2010 vp

Hallituksen esitys lahjontaa koskevan Euroopan neuvoston rikosoikeudellisen yleissopimuksen lisäpöytäkirjan ja yleissopimukseen tehdyn varauman peruuttamisen hyväksymisestä sekä laiksi lisäpöytäkirjan lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja laiksi rikoslain muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 15 päivänä kesäkuuta 2010 lähettänyt lakivaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen lahjontaa koskevan Euroopan neuvoston rikosoikeudellisen yleissopimuksen lisäpöytäkirjan ja yleissopimukseen tehdyn varauman peruuttamisen hyväksymisestä sekä laiksi lisäpöytäkirjan lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja laiksi rikoslain muuttamisesta (HE 79/2010 vp).

Lakialoite

Valiokunta on käsitellyt esityksen yhteydessä — lakialoitteen LA 45/2010 vp laiksi rikoslain muuttamisesta (Jacob Söderman /sd), joka on lähetetty valiokuntaan 17 päivänä kesäkuuta 2010.

Lausunto

Eduskunnan päätöksen mukaisesti perustuslakivaliokunta on antanut asiasta lausunnon (PeVL 68/2010 vp), joka on otettu tämän mietinnön liitteeksi.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntöneuvos Matti Marttunen, oikeusministeriö
- eduskunnan pääsihteeri Seppo Tiitinen, eduskunnan kanslia
- valtiosyyttäjä Jorma Äijälä, Valtakunnan-syyttäjänvirasto
- poliisitarkastaja Matti Rinne, Poliisihallitus
- rikoskomisario Juuso Oilinki, keskusrikospoliisi
- johtaja Timo Vuori, Keskuskauppakamari
- asiantuntija Piia Vuoti, Elinkeinoelämän keskusliitto EK
- asianajaja Antti Riihelä, Suomen Asianajajaliitto
- puheenjohtaja Santeri Eriksson, Transparency Suomi ry
- professori Matti Tolvanen
- professori Pekka Viljanen.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- ulkoasiainministeriö
- Helsingin käräjäoikeus
- Suomen Lautamiehet ry.

HALLITUKSEN ESITYS JA LAKIALOITE

Hallituksen esitys

Esityksessä ehdotetaan, että eduskunta hyväksyisi Strasbourgissa 15 päivänä toukokuuta 2003 tehdyn lahjontaa koskevan Euroopan neuvoston rikosoikeudellisen yleissopimuksen lisäpöytäkirjan. Rikoslakiin tehtäisiin sopimuksen voimaansaattamisesta johtuvat muutokset.

Lahjontaa koskevan Euroopan neuvoston rikosoikeudellisen yleissopimuksen lisäpöytäkirja on tullut kansainvälisesti voimaan helmikuun alussa 2005. Lisäpöytäkirja tulee Suomen osalta voimaan seuraavan kuukauden ensimmäisenä päivänä, kun on kulunut kolme kuukautta siitä päivästä, jona se on ilmaissut suostumuksensa tulla lisäpöytäkirjan sitomaksi.

Lisäksi esityksessä ehdotetaan kansanedustajan lahjusrikoksia koskevia säännöksiä muutettaviksi siten, että ne nykyistä selvemmin vastaisivat Euroopan neuvoston rikosoikeudellisen yleissopimuksen määräyksiä. Samalla vakavimpia kansanedustajan lahjusrikoksia varten muodostettaisiin erityiset törkeitä tekemuotoja koskevat tunnusmerkistöt: törkeä lahjuksen antaminen kansanedustajalle ja törkeä lahjuksen ottaminen kansanedustajana. Törkeitä tekemuotoja koskevat tunnusmerkistöt ehdotetaan muodostettaviksi myös vakavimmista aktiivista ja passiivista lahjontaa koskevista rikoksista elinkeinotoiminnassa. Näiden rikosten enimmäisrangaistus nousisi kahdesta neljään vuoteen vankeutta. Uusien törkeiden lahjusrikosten ja virkamiehiä koskevien törkeiden lahjusrikosten ankaroittamisperusteet ja rangaistusasteikot vastaisivat toisiaan. Lahjusrikossäännöksiä muutet-

taisiin myös siten, että ne nykyistä selvemmin koskisivat välimiehiä.

Hyväksyessään Euroopan neuvoston rikosoikeudellisen yleissopimuksen vuonna 2002 Suomi teki siihen kaksi varaumaa, jotka koskivat vaikutusvallan väärinkäytön kriminalisointia ja lainkäyttövaltaa yksityisen sektorin lahjusrikoksissa. Rikoslainsäädäntöä ehdotetaan muutettavaksi siten, että niin sanottu kaksoisrangaistavuuden vaatimus ei enää koskisi yksityisen sektorin lahjusrikoksia. Esityksessä ehdotetaan myös, että eduskunta hyväksyisi lahjontaa koskevan Euroopan neuvoston rikosoikeudelliseen yleissopimukseen tehdyn lainkäyttövaltaa yksityisen sektorin lahjontarikoksissa koskevan varauksen peruuttamisen.

Esitykseen sisältyy lakiehdotus lisäpöytäkirjan lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta. Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan samanaikaisesti kuin lisäpöytäkirja. Lisäpöytäkirjan määräykset saatettaisiin voimaan tasavallan presidentin asetuksella säädettävänä ajankohtana.

Yleissopimukseen tehtyjen varaumien peruuttamisen on tarkoitettu tulevan voimaan, kun eduskunnan hyväksymästä peruuttamisesta ilmoitetaan yleissopimuksen tallettajalle.

Laki rikoslain muuttamisesta on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

Lakialoite

Lakialoitteessa LA 45/2010 vp ehdotetaan, että rikoslakiin lisätään säännökset vaikutusvallan väärinkäytön palkitsemisen ja vaikutusvallan kauppaamisen kriminalisoinnista.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Yleisperustelut

Hallituksen esityksen perusteluista ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää esitystä tarpeellisena ja tarkoituksen-

mukaisena. Valiokunta puoltaa lakiehdotusten hyväksymistä seuraavin huomautuksin ja muutosehdotuksin.

Yleistä

Esityksen tavoitteena on huolehtia siitä, että Suomi jatkuvasti ja uskottavasti torjuu korruptiota kehittämällä korruptionvastaista lainsäädäntöään ja käytäntöjään, tehostamalla kansainvälistä korruptionvastaista yhteistyötä ja saattamalla voimaan kansainväliset korruptionvastaiset sopimukset. Tässä suhteessa Suomi ottaa huomioon myös kansainvälisessä korruptiotilanteessa tapahtuneen kehityksen ja kansainvälisten korruptionvastaisten valvontaelinten näkemykset.

Eduskunta hyväksyi Euroopan neuvoston rikosoikeudellisen yleissopimuksen (korruptiosopimus) 26. kesäkuuta 2002 (EV 85/2002 vp). Eduskunta hyväksyi samalla kaksi varuamaa, joista toinen koskee vaikutusvallan väärinkäytön kriminalisoinnin laajuutta (yleissopimuksen 12 artikla) ja toinen lainkäyttövallan ulottuvuutta yksityisen sektorin lahjontaan (17 artikla). Yleissopimus tuli Suomen osalta voimaan 1. helmikuuta 2003 (SopS 107/2002). Vuonna 2003 valmistui yleissopimuksen lisäpöytäkirja (ETS 191) välimiehiä ja valamiehiä koskevan lahjonnan kriminalisoinnista. Suomi ei ole vielä ratifioinut lisäpöytäkirjaa.

Euroopan neuvoston korruption vastainen toimielin GRECO katsoi vuoden 2007 lopulla antamassaan raportissa, että Suomen rikosoikeudellinen lainsäädäntö on suurelta osin edellä mainitun yleissopimuksen ja sen lisäpöytäkirjan mukainen. GRECO esitti Suomelle kuitenkin suosituksia lainsäädännön kehittämiseksi. GRECO on kiinnittänyt huomiota lahjonnan kriminalisointia koskeviin suosituksiin myös vuonna 2009 suorittamansa arvioinnin yhteydessä.

Myös muut kansainväliset valvontaelimet suorittavat omalta osaltaan korruptionvastaista valvontaa. Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestön OECD:n työryhmä arvioi vuonna 2010 ulkomaisiin virkamiehiin kansainvälisissä liikesuhteissa kohdistuvan lahjonnan torjuntaa Suomessa. Korruption vastaisen YK:n yleissopimuksen täytäntöönpanoa arvioiva työryhmä vieraili Suomessa keväällä 2011. Suomi on ensimmäinen maa, jossa YK:n yleissopimuksen täytäntöönpanoa koskeva arviointi tehdään.

Nyt käsiteltävänä olevassa esityksessä on kysymys edellä mainitun korruptiosopimuksen lisäpöytäkirjan hyväksymisestä ja GRECO:n suositusten toimeenpanosta. Samalla tarkoitus on varmistaa lahjusrikossäännösten kattavuus sekä riittävä rakenteellinen ja sisällöllinen yhdenmukaisuus noudattamalla rikoslain kokonaisuudistuksessa omaksuttua kirjoitustapaa.

Lakivaliokunta on aiemmin kehottanut harkitsemaan yksityisen sektorin lahjusrikoksia koskevan kaksoisrangaistavuusvaatimuksen poistamista sekä rikoslain täydentämistä erillisillä elinkeinotoiminnassa tapahtuvan lahjonnan vakavampia muotoja koskevilla säännöksillä (LaVM 3/2006 vp ja LaVM 4/2006 vp). Esitys toteuttaa näitä kannanottoja.

Elinkeinotoiminnan lahjusrikoksia koskevasta kaksoisrangaistavuuden vaatimuksesta luopuminen merkitsee myös sitä, että tarvetta yleissopimuksen 17 artiklaan tehdylle varaukselle ei enää ole.

Kansanedustajaa koskevat lahjusrikossäännökset

Rikoslain 16 luvun 14 a §:ssä säädetään lahjuksen antamisesta kansanedustajalle ja rikoslain 40 luvun 4 §:ssä lahjuksen ottamisesta kansanedustajana. Säännösten tarkoituksena on suojata eduskunnan mielipiteenmuodostusta sopimattomalta ulkopuoliselta vaikuttamiselta ja turvata luottamusta kansanedustuslaitoksen päätöksenteon asianmukaisuuteen.

Säännökset säädettiin vuonna 2002 korruptiosopimuksen voimaansaattamisen yhteydessä. Tuolloin perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota kansanedustajan tehtävän erityiseen luonteeseen ja tähän perustuvaan vaatimukseen turvata edustajan tehtävän hoitaminen siihen perusteettomasti kohdistuvilta häiriöiltä (PeVL 29/2001 vp). Perustuslakivaliokunta totesi kansanedustajan olevan tehtävänsä vuoksi jatkuvasti yhteydessä yhteiskunnan eri alojen toimijoihin käydäkseen keskusteluja eduskunnan käsiteltävinä olevista ja sinne käsiteltäviksi tulevista asioista. Perustuslakivaliokunta arvosteli tuolloin annettuja säännöshedotuksia tulkinnanvaraisiksi ja katsoi, ettei kyseisiä säännöksiä

tulisi säätää ja että Suomen on aiheellista tehdä tästä johtuva varauma korruptiosopimukseen. Lakivaliokunta piti kriminalisointia kuitenkin perusteltuna suojeltavan oikeushyvän vuoksi ja kannatti säännösehdotuksia tietyin muutoksin (LaVM 10/2002 vp).

Nyt lahjusrikossäännöksiä esitetään muutettaviksi siten, että ne nykyistä selvemmin vastaisivat korruptiosopimuksen määräyksiä. Lakivaliokunta puoltaa säännösehdotusten hyväksymistä yksityiskohtaisissa perusteluissa esitetyin täsmennyksin ja täydennyksin.

Vaikutusvallan väärinkäyttö

Hallituksen esitystä valmistellut työryhmä ehdotti vaikutusvallan väärinkäyttörिकosten lisäämistä rikoslakiin. Ehdotus sai lausuntokierroksella osakseen voimakasta arvostelua ennen kaikkea laillisuusperiaatteen kannalta. Saadun selvityksen mukaan työryhmän ehdotuksessa ongelmallisimmat sanat olivat "ilmoittaa pystyvänsä vaikuttamaan epäasiallisesti" ("...an improper influence over"). Pelkän pykälätেকstin perusteella oli vaikea muodostaa käsitystä siitä, mitä saa tehdä, mitä ei. Valmistelun yhteydessä katsottiin, että ihmisillä on avoimessa yhteiskunnassa oikeus olla yhteydessä virkamiehiin ja kansanedustajiin — ja siinä mielessä käyttää myös "sananvapauttaan" ja oikeuttaan vaikuttaa yhteiskunnalliseen päätöksentekoon. Se, milloin yhteydenpito tai vaikuttaminen liukuu "epäasiallisen vaikuttamisen" puolelle, oli kuitenkin vaikeasti täsmennettävissä. Edellä esitetyn vuoksi ehdotusta vaikutusvallan väärinkäytön kriminalisoimisesta ei sisällytetty hallituksen esitykseen.

Lakialoitteessa LA 45/2010 vp esitetään lisäyksenä hallituksen esitykseen, että rikoslakiin lisättäisiin säännökset vaikutusvallan väärinkäytön palkitsemisen ja vaikutusvallan kauppaamisen kriminalisoimisesta. Lakialoitteessa työryhmäehdotuksesta esitetty arvostelu on pyrityt otamaan huomioon pykälien sanamuotoja tarkentamalla. Vaikuttaminen olisi lakialoitteen perustelujen mukaan rangaistavaa ainoastaan, jos tarkoituksena olisi epäasiallinen vaikuttaminen virkamiehen tai kansanedustajan riippumattomu-

teen. Rikoslaki ei lakialoitteen mukaan nykyisellään kata esimerkiksi ministerin tai kansanedustajan riippumattomuuteen vaikuttamista tai siihen pyrkimistä, ellei kyse ole lahjuksen antamisesta/tarjoamisesta, virka-aseman väärinkäytöstä tai virkavelvollisuuden rikkomisesta taikka yllyttämisestä näihin rikoksiin. Riippumattomuuteen voidaan kuitenkin vaikuttaa epäsuorasti esimerkiksi vaikuttamalla ministerin tai kansanedustajan avustajiin tai lähipiiriin epäasiallisin keinoin. Uudella kriminalisoinnilla voitaisiin lakialoitteen mukaan puuttua tähän epätoivottuun toimintaan.

Saamansa selvityksen perusteella lakivaliokunta katsoo, että vaikutusvallan väärinkäyttörिकosten sääntelyssä on erityisen ongelmallista se, miten rangaistussäännökset kytetään muotoilemaan rikosoikeudellisen legaliteettiperiaatteen (PL 8 §) sisältämän täsmällisyysvaatimuksen kannalta tyydyttävällä tavalla. Rikoksen tunnusmerkistö on perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan ilmaistava laissa riittävällä täsmällisyydellä siten, että säännöksen sanamuodon perusteella on ennakoitavissa, onko jokin toiminta tai laiminlyönti rangaistavaa (esim. PeVL 26/2004 vp, s. 3/II).

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

Edellä esitettyyn viitaten olosuhteet eivät lakivaliokunnan mukaan ole varauksen tekemisestä sillä tavoin muuttuneet, että perusteita yleisopimukseen tehdyn vaikutusvallan väärinkäyttöä koskevan 12 artiklan varauksen peruuttamiselle tässä yhteydessä olisi olemassa. Lakivalio-

kunta pitää vaikutusvallan väärinkäytön kriminalisoinnin aikaansaamista kuitenkin tärkeänä ja edellyttää perustuslakivaliokunnan lausuntoonkin viitaten, että vaikutusvallan väärinkäyttöä koskevan kriminalisoinnin valmistelu käynnistetään kiireellisesti korruption vastaisen lainsäädännön täydentämiseksi (*Valiokunnan lausumaehdotus*).

Lisäksi lakivaliokunta pitää tärkeänä, että epäasiallisen vaikuttamisen ennalta ehkäisemiseksi, demokraattisen päätöksenteon turvaamiseksi ja avoimuuden lisäämiseksi etsitään myös muita kuin rikosoikeudellisia keinoja. Harkita voitaisiin esimerkiksi kansanedustajan sidonnaisuuksien ilmoittamisvelvollisuuden laajentamista samoin kuin muita keinoja, joilla erilaisten edunvalvojien ja kansanedustajien välistä kanssakäymistä voitaisiin saada nykyistä avoimemmaksi. Esimerkiksi Euroopan neuvoston parlamentaarinen kokous on esittänyt suosituksenaan, että lobbausta harjoittavien tahojen olisi rekisteröidyttävä.

Ulkomaisten parlamentin jäsen

OECD:n lahjonnan vastainen työryhmä on 15.10.2010 suositellut Suomea koskevassa maa-raportissa Suomea täydentämään rikoslain 40 luvun 11 §:n 4 kohtaa ulkomaisten virkamiehen määritelmästä kattamaan myös "henkilön, joka on nimitetty tai valittu vieraan valtion lainsäädännölliseen virkaan". Tällä tarkoitetaan ulkomaisten parlamentin jäseniä.

Esityksen valiokuntakäsittelyssä on tuotu esiin, että OECD:n suositus mahdollistaa erilaisia tulkintoja kehittää lainsäädäntöä. Lakivaliokunnan näkemyksen mukaan ulkomaisten parlamenttien jäsenet voitaisiin rinnastaa ulkomaisiin virkamiehiin. Suomessa on aikaisemmin ollut tällainen lainsäädäntö, eikä sitä tietyvästi erityisesti kritisoitu.

Kotimaisten kansanedustajien ja ulkomaisten parlamentaarikkojen erilaista rikosoikeudellista kohtelua voidaan hyvin perustella myös aineellisin, suojeltavaan oikeushyvään liittyvin perustein. Ehdotettujen kriminalisointien tarkoituksena on "suojata eduskunnan mielipiteenmuodostusta sopimattomalta ulkopuoliselta vaikut-

tamiselta ja turvata luottamusta kansanedustuslaitoksen päätöksenteon asianmukaisuuteen". Suojeluobjekti on siten korostuneen kansallinen, vaikka kriminalisointi perustuukin kansainvälisiin velvoitteisiin. Kansanedustajien lahjusrikossäännös on myös kiinteästi sidoksissa vaalirahoitukseen, eikä nyt esitettyä vaalirahoitukseen liittyvää poikkeussäännöstä voida kaiketi edes soveltaa ulkomaisten parlamenttien jäseniin.

Ulkomaisten parlamentaarikkojen sisällyttäminen ulkomaisen virkamiehen määritelmään edellyttäisi muutoksia useisiin rikoslain säännöksiin (rikoslain 40 luvun 11 §:n 4 ja 6 kohta, rikoslain 40 luvun 12 §:n 4 momentti, rikoslain 16 luvun 20 §:n 4 momentti ja rikoslain 1 luvun 11 §). Tarvittavia muutoksia on sen verran lukuisa määrä, että lakivaliokunta katsoo, ettei muutoksia ole perusteltua toteuttaa nyt käsiteltävänä olevan hallituksen esityksen yhteydessä, vaan ne edellyttävät erillistä valmistelua.

Yksityiskohtaiset perustelut

2. Laki rikoslain muuttamisesta

1 luku. Suomen rikosoikeuden soveltamisalasta.

11 §. Kaksoisrangaistavuuden vaatimus. Pykälän 2 momentti sisältää luettelon niistä rikoksista, joihin kaksoisrangaistavuutta ei sovelleta, jos tekijänä on Suomen kansalainen tai Suomessa pysyvästi asuva henkilö. Lakivaliokunta on 8.3.2011 hyväksynyt mietinnön (LaVM 43/2010 vp) hallituksen esityksestä lasten suojelemista seksuaalista riistoa ja seksuaalista hyväksikäyttöä vastaan koskevan Euroopan neuvoston yleissopimuksen hyväksymiseksi ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 282/2010 vp). Kyseiseen esitykseen sisältyy ehdotus rikoslain 1 luvun 11 §:n 2 momentin muuttamisesta. Lakivaliokunta on hyväksynyt kyseisen pykäläehdotuksen hallituksen esittämässä muodossa. Nyt käsiteltävänä oleva pykäläehdotus on siten tarpeen sovitaa yhteen aiemmin tehtyyn pykälä-

muutokseen. Myös *johtolauseetta* on tämän vuoksi tarpeen tarkistaa.

Lisäksi lakivaliokunta ehdottaa, että 2 momentin 4, 8 ja 9 kohdassa ilmaisun "ja" sijasta käytetään tässä yhteydessä asianmukaisempaa sanaa "tai".

16 luku. Rikoksista viranomaisia vastaan.

14 a §. Lahjuksen antaminen kansanedustajalle. Viitaten jäljempänä esitettyyn lakivaliokunta ehdottaa pykälän *1 momenttiin* vastaavia muutoksia kuin 40 luvun 4 §:n 1 momenttiin.

40 luku. Virkarikoksista.

4 §. Lahjuksen ottaminen kansanedustajana. Voimassa olevan pykälän mukaan lahjuksen ottamiseen kansanedustajana syyllistyy kansanedustaja, joka itselleen tai toiselle pyytää lahjan tai muun oikeudettoman edun taikka muutoin tekee aloitteen sellaisen edun saamiseksi taikka ottaa vastaan tai hyväksyy lahjan tai muun oikeudettoman edun taikka hyväksyy sitä koskevan lupauksen tai tarjouksen ja lupaa toimia edun vuoksi edustajantoimessaan jonkin eduskunnassa käsiteltävänä olevan tai käsiteltäväksi tulevan asian päättämiseksi tietyllä tavalla.

Muutosta nykytilaan pykälän *1 momentissa* merkitsee ensinnäkin se, että lahjuksen ottamisesta voitaisiin jatkossa rangaista, vaikkei siihen liittyisi lupausta toimia jonkin eduskunnassa käsiteltävänä olevan tai käsiteltäväksi tulevan asian päättämiseksi tietyllä tavalla. Rangaistussäännöksessä kiellettyä olisi se, että kansanedustaja pyytää tai ottaa vastaan lahjan tai muun edun "toimiakseen tietyllä tavalla tai tietyn tavoitteen saavuttamiseksi". Menettelemistä jonkin käsiteltävänä olevan tai käsiteltäväksi tulevan asian päättämiseksi tietyllä tavalla ei enää edellytettäisi. Uusi muotoilu perustuu GRECO:n nykyistä sääntelyä kohtaan esittämään arvosteluun.

Perustuslakivaliokunta katsoo esityksestä antamassaan lausunnossa, että säännösehdotus laajentaa rangaistavan käyttäytymisen alaa. Perustuslakivaliokunnan mukaan rajanvetoa rangaistavan ja rankaisemattoman käyttäytymisen välillä hämärtävät kuitenkin perusteluissa esitetyt

käsitykset. Esimerkkinä tällaisesta toimimisesta esitetään perusteluissa (s. 36) "toimiminen tietyn poliittisen linjan mukaisesti esimerkiksi sosiaalipolitiikassa". Ehdotus on tältä osin liian epätasällinen ja rikosoikeuden legaliteettiperiaatteen kannalta ongelmallinen. Perustuslakivaliokunta ehdottaa, että "toimiminen tietyn tavoitteen saavuttamiseksi" poistetaan säännösehdoituksesta. Perustuslakivaliokunta pitää ehdotettua muutosta myös tarpeettomana, koska nykyinen rangaistussäännös tältä osin täyttää korruptiosopimuksen 2 artiklan määräykset.

Lakivaliokunta yhtyy perustuslakivaliokunnan hallituksen esityksen perusteluista esittämään arvosteluun ja katsoo, että eräät perustelut menevät tältä osin liian pitkälle, sillä rangaistavaa voisi olla toiminta "tietyn poliittisen linjan mukaisesti esimerkiksi sosiaalipolitiikassa" (s. 36), "yritykselle edullisen veropolitiikan puolesta" toimiminen (s. 36) taikka kansanedustajan "yleispoliittiseen linjaan" (s. 43) vaikuttaminen. Edellä esitettyyn viitaten lakivaliokunta ehdottaa ilmaisun "tietyn tavoitteen saavuttamiseksi" poistamista.

Lisäksi lakivaliokunta kiinnittää perustuslakivaliokunnan tavoin huomiota siihen, että perustelujen mukaan ilmaisun "toimiakseen" on tarkoitus kattaa tekojen lisäksi myös laiminlyönnit. Lakivaliokunta ehdottaa säännöksen ilmaisun tarkentamista, jotta se vastaa perusteluissa esitettyä.

Muutosta nykytilaan merkitsee myös esitys siitä, että vaatimuksesta edun "oikeudettomuudesta" luovutaan. Säännösehdoituksen mukaan lahjus olisi kansanedustajan pyytämä tai vastaanottama muu kuin tavanomaiseksi vieraanvaraisuudeksi katsottava lahja tai muu etu. Rangaistavuuden edellytyksenä olisi lisäksi, että "teko on omiaan selvästi horjuttamaan luottamusta edustajantoimen hoitamisen riippumattomuuteen". Esityksessä katsotaan, että "on omiaan" -lauseke ilmaisee "oikeudeton"-käsitettä osuvammin, millaisen arvioinnin perusteella edun ottamisen rangaistavuus ratkaistaan.

Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota ehdotuksen lähtökohtaan siitä, että lähes minkä tahansa muun edun kuin tavanomaiseksi katsot-

tavan vieraanvaraisuuden vastaanottaminen voi tulla arvioitavaksi lahjuksena. Lisäksi perustuslakivaliokunnan mukaan tavanomainen vieraanvaraisuus on arvostuksenvaarainen ilmaisu. Perustuslakivaliokunnan mukaan "oikeudeton" käsitteen poisjättäminen voi johtaa nykyistä suurempiin tulkintavaikeuksiin, minkä vuoksi se olisi parempi sisällyttää tunnusmerkistöön.

Lakivaliokunta katsoo, että edellytystä edun oikeudettomuudesta ei ole perusteltua poistaa tunnusmerkistöstä siten kuin esityksessä esitetään. Vaatimus edun "oikeudettomuudesta" on alun perin tullut nykyiseen sääntelyyn lakivaliokunnan mietinnön pohjalta (LaVM 10/2002 vp). Lakivaliokunnan mukaan kyseiselle edellytykselle aiemmin esitetyt perustelut eivät ole menettäneet merkitystään, ja siten valiokunta viittaa aiemmassa mietinnössä esitettyyn. Lisäksi valiokunta korostaa, että vaatimus edun oikeudettomuudesta selventää sen, että rangaistussäännöksen ulkopuolelle rajautuu asianmukainen ja yhteiskunnallisesti hyväksyttävä ja tarpeellinen vaalirahoitus. Vaatimus on tarpeen säilyttää myös siitä huolimatta, että säännöksen esitetään lisättäväksi uusi rajausta, jonka mukaan lahjuksena pidetään muuta kuin tavanomaiseksi vieraanvaraisuudeksi katsottavaa lahjaa tai muuta etua. Perustuslakivaliokunnan esittämääkin viitaten lakivaliokunta ei katso, että kyseinen rajausta olisi yksistään riittävä, vaan voi johtaa liiankin laajaan tulkintaan rangaistavuuden alasta.

Tavanomaisen vieraanvaraisuuden osalta lakivaliokunta korostaa niitä hallituksen esityksen perusteluissakin mainittuja seikkoja, joiden mukaan yhteydenpidosta ja osallistumisesta aiheutuvat kohtuulliset matka-, majoitus- ja ateriakustannukset ja muu tavanomainen vieraanvaraisuus, kuten mainos- ja merkkipäivälahjat, on sallittua vastaanottaa. Lisäksi lakivaliokunta viittaa perustuslakivaliokunnan lausunnossaan esittämään ja kyseisessä lausunnossa mainittuihin esimerkkeihin. Tämän kaltaisesta tavanomaisesta vieraanvaraisuudesta poikkeavan rahallisen tai muun edun vastaanottaminen sen sijaan olisi sopimatonta. Lakivaliokunta korostaa, että vieraanvaraisuuden tulee ylittää kohtuudes-

ta johtuvat vaatimukset, jotta sen vastaanottaminen voisi tulla rikoksena arvioitavaksi. Lahjusrikoksesta voi olla kyse vain vakavissa tapauksissa.

Perustuslakivaliokunnan mukaan lakivaliokunnan on syytä arvioida myös sitä, onko riittävän painavia perusteita muuttaa nykyinen rikossäännös abstraktiksi vaarantamisrikokseksi. Tältä osin lakivaliokunta toteaa, että kyseistä muutosta on esityksen eri kohdissa perusteltu hieman eri tavoin. Rikoslaisissa abstraktista vaarantamista koskeva lauseke vakiintuneesti tarkoittaa, että teon olisi yleisesti objektiivisen arvioon perusteella oltava tyypillisesti sellainen, joka johtaa tunnusmerkistössä muutoin mainittuun asiantilaan. Tässä esityksessä tuo asiantila on edustajantoimen hoitamisen riippumattomuuden selvä horjuminen. Vaikka abstraktien vaarantamisrikosten arviointi on yleinen ja tyyppitelevä, on lähtökohtana aina yksittäisen henkilön teko. Rikosoikeudellisessa sääntelyssä "on omiaan" on perinteisesti käytetty tunnusmerkitötekijä, eikä sen tulkinnassa ole ilmennyt muisakaan yhteyksissä sanottavia ongelmia.

Lisäksi pykälän 2 *momentissa* selkeytettäisiin lahjusrikosten suhdetta vaalirahoitukseen siten, että vaalirahoituslain mukaista vaalirahoitusta ei pidettäisi lahjuksen antamisena kansanedustajalle eikä lahjuksen ottamisena kansanedustajana, jollei tarkoituksena ole kiertää lahjusrikossäännöksiä. Perustuslakivaliokunnan mukaan lähtökohta siitä, että ehdokkaan vaalirahoituslain mukainen tuki ei ole kansanedustajan lahjusrikoksena rangaistavaa, on oikea samoin kuin se, että kansanedustajaan kohdistuva lahjusrikos on mahdollista toteuttaa vaalikampanjaa varten annetulla tuella. Perustuslakivaliokunta pitää säännösehdotusten ongelmana kuitenkin sitä, että niiden perusteella on vaikea arvioida, milloin vaalirahoituksella annetulla tuella on tarkoitus kiertää lahjusrikoksia koskevat rangaistussäännökset.

Myös lakivaliokunta korostaa, että vaalirahoituslain mukainen vaalirahoitus ei ole rangaistavaa, eikä vaalirahoitus lähtökohtaisesti kuulu ehdotetun rangaistussäännöksen alaan. On selvää, että tuen antaminen ja vastaanottaminen

yleisten yhteiskuntapoliittisten tavoitteiden saavuttamiseksi on hyväksyttävää. Vaalirahoituksen antaminen tai ottaminen voi siten tulla lahjusrikoksena arvioitavaksi lähinnä, kun kyse on sääntöjen räikeästä rikkomisesta. Kyse voi olla esimerkiksi poikkeuksellisen suuren summan vastaanottamisesta vaalirahoituksen muodossa tarkoituksena tätä lahjusta vastaan toimia konkreettisen asian hoitamiseksi tietyllä tavalla. Joka tapauksessa on selvää, että vaalirahoitus voi tulla arvioitavaksi lahjusrikoksena vain, jos teko täyttää muutkin rangaistavuuden edellytykset. Teon tulee olla tehty lahjusrikossääntelyn kiertämisen tarkoituksessa, ja sen tulee olla omiaan selvästi horjuttamaan luottamusta edustajantoinen hoitamisen riippumattomuuteen.

Lauseke "ellei sen tarkoituksena ole 1 momentin kiertäminen" koskee hallituksen esityksen perustelujen mukaan muun muassa tilannetta, jossa kansanedustajalle annettavaa rahoitusta ei ole alun perin tarkoitettu käytettäväksi vaalikuluihin, mutta selitetään näin tarkoitettua lahjusrikosvastuun välttämiseksi. Kiertäminen tarkoittaa toisin sanoen sitä, että järjestely ei vastaa sitä, mistä on tosiasiasa kysymys. Säännöksessä käytetty ilmaisu "kiertää" on lainsäädännössä yleisesti käytetty. Lakivaliokunnan näemyksen mukaan kynnys todeta vaalirahoituksen kiertäminen lahjusrikokseksi on varsin korkea. On myös otettava huomioon, että vaalirahoituslaki on varsin uusi ja eduskunnan vastikään hyväksymä. Kyseistä lakia säädettäessä on harkittu ja selvennetty, mikä on sallittua ja mikä ei.

Selvyyden vuoksi lakivaliokunta toteaa myös, että vaalirahoituslain noudattamisen mahdollista laiminlyöntiä ei tule arvioida rikosoikeudellisesti. Tällaisessa tapauksessa on käytettävä vaalirahoituslain mukaisia keinoja vaalirahoituslaissa säädettyjen velvollisuuksien täyttämiseksi.

Lisäksi valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että syyttäjällä on normaaliin tapaan todistustaakka siitä, että kysymyksessä on lahjus-

rikosta koskevien rangaistussäännösten kiertäminen. Kyse ei siten ole siitä, että kansanedustajan tulisi osoittaa, ettei kysymyksessä ole kyseisten säännösten kiertäminen. Syyttäjän pitää voida osoittaa, että vaalirahoituksessa ei olekaan kysymys vaalirahoituksesta, vaan että kyse on järjestelystä, jossa tosiasiasa kierretään lakiehdotuksen 16 luvun 14 a §:n 1 momenttia ja 40 luvun 4 §:n 1 momenttia. Lisäksi lakivaliokunta katsoo perustuslakivaliokunnan esittämään viitaten, että lahjuksen ottaminen kansanedustajana on luonteeltaan sellainen rikos, jonka syyteharkinta ja syytteen ajaminen on syytä ottaa hoidettavaksi Valtakunnansyyttäjänvirastossa.

Lakialoite

Koska valiokunta ehdottaa rikoslain muuttamista hallituksen esityksen mukaisesti, valiokunta ehdottaa lakialoitteen hylkäämistä.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella lakivaliokunta ehdottaa,

että eduskunta hyväksyy hallituksen esityksessä tarkoitettua yleissopimuksen lisäpöytäkirjan,

että eduskunta hyväksyy hallituksen esityksessä tarkoitettua varauman peruuttamisen,

että 1. lakiehdotus hyväksytään muuttamattomana,

että 2. lakiehdotus hyväksytään muutettuna,

että lakialoite LA 45/2010 vp hylätään ja

että hyväksytään yksi lausuma (Valiokunnan lausumaehdotus).

Valiokunnan muutosehdotukset

2.

Laki rikoslain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan rikoslain (39/1889) 1 luvun 11 §:n 2 momentti, 16 luvun 14 a ja 18 § sekä 20 §:n 4 momentti, 30 luvun 7, 8 ja 13 § sekä 40 luvun 4 §, 12 §:n 4 momentti ja 14 §, sellaisina kuin ne ovat, 1 luvun 11 §:n 2 momentti *laissa / (poist.)*, 16 luvun 14 a ja 18 § sekä 20 §:n 4 momentti, 30 luvun 8 § ja 40 luvun 4 §, 12 §:n 4 momentti ja 14 § laissa 604/2002 sekä 30 luvun 7 § laissa 769/1990 ja 13 § laissa 641/2009, sekä
lisätään 16 lukuun uusi 14 b §, 30 lukuun uusi 7 a, 8 a, 14 ja 15 § sekä 40 lukuun uusi 4 a § seuraavasti:

1 luku

Suomen rikosoikeuden soveltamisalasta

11 §

Kaksoisrangaistavuuden vaatimus

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

(1—3 kohta kuten HE)

4) 16 luvun 13, 14, 14 a *tai* 14 b §:ssä ja vaikka
 lainkohtia sovelletaan mainitun luvun 20 §:n
 nojalla;

(5 kohta kuten HE)

6) 20 luvun 6, 7 *tai* 8 a—8 c §:ssä;

7) 20 luvun 1—5 §:ssä *taikka* 9 tai 9 a §:ssä,
 jos teko kohdistuu kahdeksatoista vuotta nuorempaan henkilöön;

8) 30 luvun 7, 7 a, 8 *tai* 8 a §:ssä ja vaikka
 lainkohtia sovelletaan mainitun luvun 14 §:n nojalla; *taikka*

9) 40 luvun 1—4 *tai* 4 a §:ssä, jos rikoksen tekijä on kansanedustaja, ulkomainen virkamies tai ulkomaisen parlamentin jäsen.

16 luku

Rikoksista viranomaisia vastaan

14 a §

Lahjuksen antaminen kansanedustajalle

Joka kansanedustajalle lupaa, tarjoaa tai antaa hänelle tai toiselle tarkoitettun muun kuin tavanomaiseksi vieraanvaraisuudeksi katsottavan lahjan tai muun *oikeudettoman* edun, jotta tämä toimisi *tai jättäisi toimimatta* edun vuoksi edustajantoimessaan tietyllä tavalla (*poist.*) *taikka* palkkiona sellaisesta toiminnasta, ja teko on omiaan selvästi horjuttamaan luottamusta edustajantoimen hoitamisen riippumattomuuteen, on tuomittava *lahjuksen antamisesta kansanedustajalle* sakkoon tai vankeuteen enintään kahdeksi vuodeksi.

(2 mom. kuten HE)

14 b, 18 ja 20 §
(Kuten HE)

30 luku

Elinkeinorikoksista

7, 7 a, 8, 8 a ja 13—15 §
(Kuten HE)

40 luku

Virkarikoksista

4 §

Lahjuksen ottaminen kansanedustajana

Jos kansanedustaja itselleen tai toiselle
1) pyytää lahjan tai muun *oikeudettoman* edun
tai tekee muutoin aloitteen sellaisen edun
saamiseksi taikka

2) ottaa vastaan tai hyväksyy muun kuin ta-
vanomaiseksi vieraanvaraisuudeksi katsottavan
lahjan tai muun *oikeudettoman* edun taikka hy-
väksyy sitä koskevan lupauksen tai tarjouksen
toimiakseen *tai jättääkseen toimimatta* edun
vuoksi edustajantoimessaan tietyllä tavalla
(*poist.*) taikka palkkiona sellaisesta toiminnasta
ja teko on omiaan selvästi horjuttamaan luot-
tamusta edustajantoimen hoitamisen riippumat-
tomuuteen, hänet on tuomittava *lahjuksen otta-
misesta kansanedustajana* sakkoon tai vankeu-
teen enintään kahdeksi vuodeksi.

(2 mom. kuten HE)

4 a, 12 ja 14 §
(Kuten HE)

Voimaantulosäännös
(Kuten HE)

Valiokunnan lausumaehdotus

*Eduskunta edellyttää, että hallitus ryh-
tyy kiireellisesti valmistelemaan lain-*

*säädäntöehdotuksen vaikutusvallan
väärinkäytön kriminalisoimiseksi.*

Helsingissä 10 päivänä maaliskuuta 2011

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Janina Andersson /vihr
vpj. Anna-Maja Henriksson /r
jäsen. Esko Ahonen /kesk
Kalle Jokinen /kok
Ilkka Kantola /sd
Krista Kiuru /sd
Jari Larikka /kok
Outi Mäkelä /kok

Raimo Piirainen /sd
Pirkko Ruohonen-Lerner /ps
Tero Rönkä /sd
Mauri Salo /kesk
Kari Uotila /vas
Mirja Vehkaperä /kesk
Lasse Virén /kok.

Valiokunnan sihteerinä ovat toimineet

valiokuntaneuvos Minna-Liisa Rinne
valiokuntaneuvos Marja Tuokila.