

Kansainvälisten korruption vastaisten sopimusten velvoitteet
ja
niiden toteutuminen Suomen lainsäädännössä

Lapin yliopisto

Maisteritutkielma

Vilma Pihlaja

Rikosoikeus

2018

Lapin yliopisto, oikeustieteiden tiedekunta

Työn nimi: Kansainvälisten korruption vastaisten sopimusten velvoitteet ja niiden toteutuminen Suomen lainsäädännössä

Tekijä: Vilma Pihlaja

Opetuskokonaisuus ja oppiaine: Rikosoikeus

Työn laji: Tutkielma_x_Laudaturtyö__ Lisensiaatintyö__ Kirjallinen työ__

Sivumäärä: 71

Vuosi: 2018

Tiivistelmä:

Tutkielmassa käsitellään kansainvälisten korruptiosopimusten sisältöä ja tarkastelen sopimusten velvoitteiden toteutumista Suomen lainsäädännössä. Tutkielman aluksi selvitän myös korruption eri muotoja, ilmiön yleisyyttä ja haittavaikutuksia. Lähdeaineistona tutkielmassa on käytetty oikeuskirjallisuutta, lainvalmisteluaineistoa, oikeustapauksia ja erilaisia kansainvälisiä raportteja.

Virkamiehen lahjusrikossäännöksillä (RL 40 luku) on vahva kansallinen tausta, ja säännöksiä on sittemmin muutettu kansainvälisiä sopimuksia vastaaviksi. Rikoslaisissa on lisäksi säännös lahjusrikkomuksesta (RL 40:3), jolla virkamiehen lahjuksen ottamista säännellään kansainvälisiä velvoitteita laajemmin. Erityisesti lahjusrikossäännösten sovellettavuus myös ulkomaisiin virkamiehiin on ollut kansainvälisten sopimusten aiheena. Tältä osin Suomen rikoslakia on muutettu useaan otteeseen, ja tuloksena on sopimusten mukainen, mutta melko monimutkainen ulkomaisen viranomaisen määritelmä. Toistaiseksi Suomessa ei ole tuomittu ketään ulkomaista lahjontaa koskevissa tapauksissa. Kansanedustajan lahjusrikossäännökset tulivat vuonna 2002 uutena Suomen rikoslakiin Euroopan neuvoston korruptiosopimuksen voimaansaattamisen yhteydessä. GRECO katsoi Suomessa valitun sääntelytavan sopimuksessa tarkoitettua kapeammaksi, ja säännöstä muutettiin vuonna 2011, jolloin lakiin otettiin myös kansanedustajan lahjusrikosten törkeät tekemuodot. Elinkeinotoiminnan lahjusrikossäännösten (RL 30 luku) soveltaminen on jäänyt vähäiseksi.

Lainvalmistelutöistä ilmenee, ettei kansallista tarvetta korruptiorikosten kriminalisoinnin laajentamiselle nähdä, vaan muutokset tehdään kansainvälisten sopimusvelvoitteiden täyttämiseksi. Tämä näkyy esimerkiksi korruptiosopimusten mukaisen vaikutusvallan kauppaamisen kriminalisoinnin valmistelussa.

Avainsanat: rikosoikeus, lahjonta, korruptio

Muita tietoja:

Suostun tutkielman luovuttamiseen Rovaniemen hovioikeuden käyttöön_x_

Suostun tutkielman luovuttamiseen kirjastossa käytettäväksi_x_

Suostun tutkielman luovuttamiseen Lapin maakuntakirjastossa käytettäväksi__

(vain Lappia koskevat)

Sisällysluettelo

I Johdanto	1
II Korruptio Suomessa ja maailmanlaajuisena ilmiönä	2
2.1 Korruption määritelmästä ja ilmenemisestä	2
2.2 Korruptio Suomessa	5
III Suomea koskevat kansainväliset korruptiosopimukset	6
3.1 YK:n, OECD:n, Euroopan neuvoston ja Euroopan Unionin korruption vastaiset sopimukset	6
3.1.1 OECD:n, Euroopan neuvoston ja Euroopan unionin korruptiosopimukset.....	7
3.1.2 YK:n yleissopimukset järjestäytyneestä rikollisuudesta ja korruptiosta	10
3.2 Sopimusten valvonta ja muut toimijat	13
3.2.1 GRECO	13
3.2.2 OECD	13
3.2.3 Transparency International	14
IV Suomen lainsäädäntö kansainvälisten sopimusten valossa.....	14
4.1 Virkamiehen passiivista ja aktiivista lahjontaa koskevat säännökset	14
4.1.1 Säännösten perusta	14
4.1.2 Viranomaisen määritelmä ja virkarikoksia koskevan lainsäädännön henkilöllinen ulottuvuus.....	16
4.1.3 Lahjuksen määritelmä.....	20
4.1.4 Lahjusrikosten tekotavat	22
4.1.5 Itselle tai toiselle	25
4.1.6 Tahallisuus lahjusrikoksissa	26
4.1.7 Törkeät tekomuodot.....	27
4.1.8 Rajanveto lahjusrikkomukseen	32
4.2 Kansanedustajan lahjusrikokset	34
4.2.1 Säännösten perusta ja muutokset.....	35
4.2.2 Tunnusmerkistö	38
4.2.3 Törkeät tekomuodot.....	40
4.3 Elinkeinotoiminnan lahjusrikokset	41
4.3.1 Säännöksen perusta ja suojeltava oikeushyvä	41
4.3.2 Tunnusmerkistö ja tekotavat	44
4.3.3 Lahjomisen osapuolet ja lahjuksen yhteys saajan toimeen	46
4.3.4 Törkeät tekomuodot.....	49

4.3.5 Julkisen ja yksityisen sektorin lahjusrikossäännösten lähentymisestä.....	50
4.4 Muut korruptiorikokset	51
4.4.1 Voimassaoleva lainsäädäntö.....	51
4.4.2 Vaikutusvallan kauppaaminen.....	53
4.4.3 Laiton vaurastuminen	60
4.5 Rangaistukset ja muut seuraamukset	60
4.5.1 Lahjusrikosten rangaistusasteikot	60
4.5.2 Menettämisseuraamus	63
4.5.3 Oikeushenkilön rangaistusvastuu korruptiorikoksissa	64
4.5.3.1 Oikeushenkilön rangaistusvastuusta yleisesti	64
4.5.3.2 Oikeushenkilön rangaistusvastuu lahjontarikoksissa	65
4.6 Yhteenveto ja pohdintoja	68

Lyhenteet

GRECO = The Group of States against Corruption

Hankintalaki = Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista 29.12.2016/1397

OECD = The Organisation for Economic Co-operation and Development

Rikosoikeusapulaki = laki kansainvälisestä oikeusavusta rikosasioissa 5.1.1994/4

RL = rikoslaki 19.12.1889/39

TI = Transparency International

YK = Yhdistyneet Kansakunnat

Lähdeluettelo

Virallislähteet ja sopimukset

Euroopan ihmisoikeussopimus (Yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi) sellaisena kuin se on muutettuna yhdennellätoista pöytäkirjalla (SopS 63/1999)

Euroopan unionista tehdyn sopimuksen K.3 artiklan 2 kohdan c alakohdan nojalla tehty sellaisen lahjonnan, jossa on osallisina Euroopan yhteisöjen virkamiehiä tai Euroopan unionin jäsenvaltioiden virkamiehiä, torjumista koskeva yleissopimus (SopS 98/2005)

Explanatory Report to the Criminal Law Convention on Corruption 1999

Hallituksen esitys Eduskunnalle eräiden rikoslain talousrikossäännösten ja eräiden niihin liittyvien lakien muuttamiseksi. HE 53/2002 vp.

Hallituksen esitys Eduskunnalle hankintamenettelyä koskevaksi lainsäädännöksi. 108/2016 vp.

Hallituksen esitys Eduskunnalle keskinäistä oikeusapua rikosasioissa koskevan eurooppalaisen yleissopimuksen toisen lisäpöytäkirjan hyväksymisestä sekä laiksi kansainvälisestä oikeusavusta rikosasioissa annetun lain muuttamisesta ja eräiksi muiksi laeiksi. HE 213/2013 vp.

Hallituksen esitys Eduskunnalle 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.

Hallituksen esitys Eduskunnalle lahjontaa koskevan Euroopan neuvoston rikosoikeudellisen yleissopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä sekä eräiden virkarikoksia ja niihin liittyviä rikoksia koskevien säännösten muuttamisesta. HE 77/2001 vp.

Hallituksen esitys Eduskunnalle 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.

Luonnos 31.5.2016 Hallituksen esitys Eduskunnalle lahjontaa koskevaan Euroopan neuvoston rikosoikeudelliseen yleissopimukseen tehdyn varauman peruuttamisen hyväksymisestä ja laiksi rikoslain muuttamisesta. Luettu 1.7.2018. Saatavilla https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/3648b9dd-4c30-47ee-a516-1aa208673448/dc880b4b-ece8-49fa-a9cf-18d1122ddea2/LAUSUNTOPYYNTO_20160603021502.pdf

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi rikoslain 30 luvun 13 §:n muuttamisesta. HE 8/2005 vp.

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi rikoslain 30 luvun 13 §:n muuttamisesta. HE 258/2016 vp.

Hallituksen esitys Eduskunnalle menettämisseuraamuksia koskevan lainsäädännön uudistamiseksi. HE 80/2000 vp.

Hallituksen esitys Eduskunnalle oikeudenkäyttöä, viranomaisia ja yleistä järjestystä vastaan kohdistuvia rikoksia sekä seksuaalirikoksia koskevien säännösten uudistamiseksi. HE 6/1997 vp.

Hallituksen esitys Eduskunnalle oikeushenkilön rangaistusvastuuta koskevaksi lainsäädännöksi. HE 95/1993 vp.

Hallituksen esitys Eduskunnalle rikoslainsäädännön kokonaisuudistuksen ensimmäisen vaiheen käsittäväksi rikoslain ja eräiden muiden lakien muutoksiksi. HE 66/1988 vp.

Hallituksen esitys Eduskunnalle virkarikoslainsäädännön uudistamisesta. HE 58/1988 vp.

Kansainvälisen järjestäytyneen rikollisuuden vastainen Yhdistyneiden Kansakuntien yleissopimus (SopS 20/2004)

Kansainvälisissä liikesuhteissa tapahtuvan ulkomaisiin virkamiehiin kohdistuvan lahjonnan torjuntaa koskeva yleissopimus (SopS 14/1999)

Kansalaisyhteisöjä ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus (SopS 8/1976)

Keskinäistä oikeusapua rikosasioissa koskeva eurooppalainen yleissopimus (SopS 30/1981)

Korruption vastainen Yhdistyneiden Kansakuntien yleissopimus (SopS 58/2006)

Lahjontaa koskevan Euroopan neuvoston rikosoikeudellisen yleissopimuksen lisäpöytäkirja (SopS 90/2011)

Lahjontaa koskeva Euroopan neuvoston rikosoikeudellinen yleissopimus (SopS 108/2002)

Lakivaliokunnan mietintö (LaVM) 10/2002 vp

Neuvoston puitepäätös 2003/568/YOS lahjonnan torjumisesta yksityisellä sektorilla

Neuvoston säädös annettu 27 päivänä syyskuuta 1996, Euroopan yhteisöjen taloudellisten etujen suojaamista koskevaan yleissopimukseen liittyvästä pöytäkirjasta (96/C 313/01) (SopS 87/2002)

Oikeusministeriö: Vaikutusvallan kauppaamisrikos. Lausuntotiivistelmä. Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 24/2017. Luettu 1.8.2018. Saatavilla <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-586-7>

Perustuslakivaliokunnan lausunto 29/2001 vp.

Regeringens proposition 2011/12:79 En reformerad mutbrottslagstiftning.

Kirjallisuuslähteet

Cockcroft, Laurence: Global Corruption: An Untamed Hydra, World Policy Journal, Spring 2010, s. 21-28.

Halila, Heikki; Norros, Olli: Urheiluoikeus. Helsinki 2017.

Kimpimäki, Minna: Kansainvälinen rikosoikeus. Helsinki 2015.

Kimpimäki, Minna: Vaikutusvallan kauppaaminen – tehokasta korruption vastustamista vai tarpeeton ja epämääräinen kriminalisointi? Edilex 2016/36. Luettu 20.7.2018. Saatavilla <https://www-edilex-fi.ezproxy.ulapland.fi/artikkelit/17178.pdf>

Larmour, Peter; Wolanin, Nick: Introduction. Teoksessa: Corruption and anti-Corruption, toim. Peter Larmour, Nick Wolanin, Canberra, 2013, s. xi-xxiii.

Majanen Martti, RL 16 luku: rikokset viranomaisia vastaan. Teoksessa: Oikeuden perusteokset, toim. Karoliina Yli-Kerttula, neljäs painos, Helsinki 2013, s.341-369.

Mansikka, Tanja: Suhdetoiminta harvoin lahjontaa? – Lahjusrikokset lainvalmisteluaineiston ja ennakkotapausten valossa. Defensor Legis, N:o 3/2013. Sivut 171-195.

Mansikka, Tanja: Toimivat markkinat ja oikeusturva lahjusrikosten suojelukohteina. Defensor Legis N:o 5/2015. Sivut 899-914.

Pihlajamäki, Antti: Yksityisen sektorin lahjonta. Defensor Legis N:o 4 /2008. Sivut 516-520.

Tapani, Jussi; Tolvanen, Matti: Rikosoikeuden yleinen osa: Vastuuoppi. Helsinki 2013. 2. painos.

Viljanen, Pekka, Elinkeinoelämän lahjusrikokset. Teoksessa: Keskeiset rikokset, toim. Satu Lundelin, Porvoo 2014, s. 704-722.

Viljanen, Pekka, Virkarikokset. Teoksessa: Keskeiset rikokset, toim. Satu Lundelin, Porvoo 2014, s. 797-873.

Wells, Joseph T.; Hymes, Laura: Bribery and Corruption Casebook : The View from under the Table. New Jersey 2012.

Muut lähteet

Albanese, Jay S.: Organized Crime and Corruption: the Two Largest Problems in the World? Teoksessa: New Types of Crime. Toim. Matti Joutsen. HEUNI Publication Series 74/2012 s. 60-66. Luettu 6.6.2018. Saatavilla

http://www.heuni.fi/material/attachments/heuni/reports/6KEvU4ThP/HEUNI_report_no.74_final.pdf.

Anttila, Pekka: Syyttäjänvirastot ostivat koulutusta valtakunnansyyttäjän veljen yhtiöltä – ”Olin esteellinen, tein virheen”. Suomen Kuvalehti 27.2.2017. Luettu 16.5.2018. Saatavissa

<https://suomenkuvalehti.fi/jutut/kotimaa/syyttajanvirastot-ostivat-koulutusta-valtakunnansyyttajan-veljen-yhtiolta-esteellinen-tein-virheen/>

European Commission: Corruption Report. Special Eurobarometer 470. 2017. Luettu 10.7.2018. Saatavissa

https://data.europa.eu/euodp/data/dataset/S2176_88_2_470_ENG

GRECO: Third Evaluation Round: Evaluation Report on Finland on Incriminations (ETS 173 and 191, GPC 2). Eval III Rep (2007) 2E. 2007.

GRECO: Fifth Evaluation Round: Preventing corruption and promoting integrity in central governments (top executive functions) and law enforcement agencies. GrecoEval5Rep(2017)3. 2018.

Kantola Karoliina: Jukka Vihriälä Keskustan kunniajäseneksi. YLE 9.6.2016. Luettu 16.6.2018. Saatavilla <https://yle.fi/uutiset/3-8944922>

Keskuskauppakamari: Lahjonnan vastaiset periaatteet: Soveltamisohjeet. 2002. Saatavilla <https://kauppakamari.fi/wp-content/uploads/2012/04/lahjonnanvastaiset-periaatteet-soveltamisohjeet1.pdf>

Malminen Ulla: Helsingin opetusviraston ex-päällikön laaja korruptiotutkinta syyteharjintaan – Myös viraston esimiehiä epäillään virka- ja kavallusrikoksista. YLE 24.7.2018. Luettu 2.8.2018. Saatavilla <https://yle.fi/uutiset/3-10319258>

OECD: Implementing the OECD Anti-bribery Convention Phase 4 report: Finland. 2017.

Luettu 24.7.2018. Saatavilla

<http://www.oecd.org/corruption/anti-bribery/Finland-Phase-4-Report-ENG.pdf>

Peurala, Johanna; Muttilainen, Vesa: Korruption riskikohteet 2010-luvun Suomessa. Poliisiammattikorkeakoulun raportteja 115. Tampere 2015. Luettu 1.6.2018. Saatavilla

https://www.theseus.fi/bitstream/handle/10024/97281/POLAMK_Raportti_115_web.pdf?sequence=1

Mansikkamäki, Suvi-Tuuli; Muttilainen, Vesa: Poliisin tietoon tullut korruption rikollisuus suomessa 2011–2014. Poliisiammattikorkeakoulun raportteja 121. Tampere 2016. Luettu 1.7.2018. Saatavilla

https://www.theseus.fi/bitstream/handle/10024/114793/Raportti_121_verkko.pdf?sequence=1

Tilastokeskus: 001 -- Rangaistukset rikoksittain, 2009-2016 (käräjäoikeudet ja hovioikeus ensimmäisenä oikeusasteena). Luettu 16.7.2018. Saatavilla

http://pxnet2.stat.fi/PXWeb/pxweb/fi/StatFin/StatFin__oik__syyttr/?table-list=true#_ga=1.211563157.1297771681.1476429728

Transparency International: Corruption Perceptions Index. 2017. Luettu 25.5.2018.

Saatavissa https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2017

Transparency International: Digging deeper into corruption, violence against journalists and active civil society. 2017. Luettu 1.8.2018. Saatavissa

https://www.transparency.org/news/feature/digging_deeper_into_corruption_violence_against_journalists

Transparency International: How Do You Define Corruption? 2018. Luettu 6.6.2018.

<https://www.transparency.org/what-is-corruption#define>

Transparency International: Money, politics, power: Corruption risks in Europe. 2012.

Luettu 18.5.2018. Saatavissa

<https://www.transparency.org/enis/report>

Oikeuskäytäntö

Helsingin kärjäoikeus 17/125823 21.6.2017, ei lainvoimainen

Högsta Domstolens Dom B 3673-10

Högsta Domstolens Dom B 1866-07

KKO 2006:37

KKO 2016:39

KKO2017:67

KKO 2017:92

Pirkanmaan kärjäoikeus R 10/3070

I Johdanto

Valitsin maisteritutkielmani aiheeksi lahjontarikokset, koska minulle oli tärkeää valita aihe, joka paitsi kiinnostaa minua ja on oikeustieteen näkökulmasta mielenkiintoinen, on myös ajankohtainen oikeustieteen ulkopuolella. Suomessa on 2010-luvulla tullut ilmi useita korkean tason korruptiotapauksia, joista viimeisimmässä valtakunnansyyttäjä oli osallistunut esteellisenä viraston koulutushankinta-asioiden käsittelyyn ja päätöksentekoon.

Niin kuin lähes jokaisella lainsäädännön alalla, myös rikosoikeudessa kansainväliset sopimukset ja kansainvälinen yhteistyö ovat merkittävässä osassa, ja näin on myös korruptio- ja lahjontarikosten kohdalla. Lahjontaa koskevilla säännöksillä on Suomessa kansallinen perusta, mutta sittemmin niihin on tehty muutoksia ja tarkennuksia kansainvälisten sopimusten seurauksena. Tämän vuoksi näkökulmaksi lahjusrikosten tutkimiseen valikoitui säännösten kansainvälinen ulottuvuus.

Tässä tutkielmassa tutkin Suomea koskevien kansainvälisten korruptio- ja lahjontasäästöjen velvoitteiden toteutumista Suomen lainsäädännössä. Tutkielma painottuu lahjontarikoksiin, mutta muista korruption muodoista käsitellään myös esimerkiksi vaikutusvallan kauppaamista. Tutkielmassa ei perehdytä virkamiesoikeuteen eikä käsitellä virkarikoksia muuten kuin passiivisten lahjontarikosten osalta.

Tutkielmassa on hyödynnetty oikeuskäytäntöä esimerkkitapauksina. Oikeusvertailua tehdään erityisesti Ruotsiin.

Tutkielman toisessa luvussa käydään lyhyesti läpi korruptiota ilmiönä ja sen haittavaikutuksia niin kansallisesti kuin kansainvälisesti sekä mahdollisia keinoja korruption torjumiseen. Luvussa selvitetään myös korruptiota Suomessa erilaisten mittausten ja kyselytutkimusten valossa.

Kolmannessa luvussa selvitetään Suomea koskevien kansainvälisten korruptio- ja lahjontasäästöjen sisältöä sekä näitä sopimuksia valvovia toimielimiä ja muita toimijoita.

Seuraavaksi tarkastellaan Suomen lainsäädäntöä näiden kansainvälisten velvoitteiden valossa. Ensin tarkastellaan virkamiehen aktiivisen ja passiivisen lahjonnan säännöksiä. Tässä yhteydessä käydään läpi myös laajemmin lahjusrikoksiin liittyviä yleisiä asioita, esimerkiksi lahjuksen määritelmä ja lahjuksen ottamisen ja antamisen tekotavat. Säännöksiä arvioidaan myös niihin tehtyjen muutosten avulla.

Toiseksi esitellään kansanedustajan aktiivisen ja passiivisen lahjomisen säännökset. Sen jälkeen tarkastellaan yksityisen sektorin lahjusrikoksia eli 30 luvun elinkeinotoiminnan aktiivista ja passiivista lahjontaa. Lopuksi selvitetään myös muiden korruptiorikosten kriminalisointia Suomen oikeusjärjestelmässä.

Erikseen tarkastelen vielä Suomessa korruptiorikoksista säädettyjä rangaistuksia ja muita seuraamuksia, kuten menettämisseuraamusta ja oikeushenkilön rangaistusvastuuta.

II Korruptio Suomessa ja maailmanlaajuisena ilmiönä

2.1 Korruption määritelmästä ja ilmenemisestä

Korruptiolla tarkoitetaan vastuullisen aseman väärinkäyttöä yksityisen edun saavuttamiseksi.¹ Lahjonta on yksi korruption ilmiselvimmistä muodoista; muita ovat esimerkiksi kavallus, petos, nepotismi ja vaikutusvallan kauppaaminen.² Korruptioon voi liittyä myös eturistiriitoja, taloudellista kiristystä (extortion) ja laittomien palvelurahojen maksamista.³

Korruptiota esiintyy monella tasolla. Puhutaan pienimutoisesta (petty) ja suuren mitta-kaavan (grand) korruptiosta. Pienimuotoisella korruptiolla tarkoitetaan jokapäiväistä niin sanottua katukorruptiota, jossa viranomaisia lahjotaan asiointitilanteissa esimerkiksi sairaaloissa, kouluissa, poliisiviranomaisissa ja muissa julkisissa palveluissa. Suuren

¹ Transparency International: How Do You Define Corruption?

² Albanese 2012, s.60-61.

³ Wells, Hymes 2012, s. xi.

mittakaavan korruptio viittaa yhteiskunnassa korkeammalla tasolla tapahtuvaan korruptioon. Erikseen voidaan puhua myös poliittisesta korruptiosta, jossa päätöksentekijän asemassa olevat väärinkäyttävät asemaansa henkilökohtaisen hyödyn saavuttamiseksi.⁴

Yksityisellä sektorilla liike-elämässä tapahtuva korruptio asettaa yritykset markkinoilla eri asemaan ja vääristää kilpailua. Yksi elinkeinotoimintaan liittyvistä korruption muodoista ovat urheilun sopupelit eli tulosmanipulaatiot. Sopupelit tulevat joissakin tapauksissa arvioitaviksi lahjusrikossäännösten mukaisina lahjontarikoksina. Sopupelit voivat olla osa järjestäytyneen rikollisuuden toimintaa; lahjonta onkin mukana YK:n järjestäytyneen rikollisuuden vastaisessa yleissopimuksessa.⁵

Korruptio koetaan entistä enemmän maailmanlaajuiseksi ongelmaksi; esimerkiksi Euroopan neuvoston puitepäätöksessä⁶ todetaan, ettei jossakin jäsenvaltiossa yksityisellä sektorilla esiintyvä lahjonta ole vain kansallinen, vaan myös rajat yrittävä ongelma. Aikaisemmin korruptiota kuitenkin pidettiin kansallisen tason ongelmana, jota tutkivat kansalliset viranomaiset. Nyt korruption vastustamisesta kantavat huolta myös kansainväliset organisaatiot kuten Maailmanpankki ja OECD.⁷ Korruptio heikentää talouden toimivuutta, ja kun kaupankäynti on maailmanlaajuisista, myös korruption vaikutukset ylittävät kaikki rajat. Samaan aikaan korruptio vaikeuttaa myös yrityksiä ratkaista globaaleja ongelmia kuten ilmastonmuutosta.⁸

Transparency Internationalin vuoden 2017 korruptio-indexissä (Corruption Perceptions Index, CPI) maat on pisteytetty 0-100 pisteeseen, missä 100 on paras mahdollinen tulos ja tarkoittaa, ettei maassa juuri esiinny korruptiota ja 0 tarkoittaa erittäin korruptoitunutta maata. Kaikkiaan 180 maasta ja alueesta yli kaksi kolmasosaa sai alle 50 pistettä. Listan kärjessä vuonna 2017 olivat Uusi-Seelanti ja Tanska (88 pistettä) ja kolmantena Suomi (85). Listan huonoimmat olivat Somalia (9 pistettä), Etelä-Sudan (12) ja Syyria (14).⁹

⁴ Transparency International: How Do You Define Corruption?

⁵ SopS 20/2004.

⁶ 2003/568/YOS, perustelut.

⁷ Wells, Hymes 2012, s. xi.

⁸ Cockcroft 2010, s. 27.

⁹ Transparency International 2017, CPI-index.

Korruptoituneet toimijat ovat oppineet kiertämään sääntöjä, ja siksi lakeja paremmin korruptiota vastaan usein toimivat kevyemmät keinot. Erilaiset toimintaohjeet valtion viranomaisille, yritysten laatimat riskienhallintasuunnitelmat ja korruption vastaiset ohjeet sekä korruptiosta ilmoittavien henkilöiden suojelu ovat tällaisia keinoja. Yksi esimerkki korruption vastaisista toimintaohjeista ovat Transparency Internationalin lahjonnanvastaiset periaatteet, jotka on Suomessa yhdessä soveltamisohjeiden kanssa julkaisut Keskuskauppakamari.¹⁰

Myös kansalaisyhteiskunnalla ja lehdistöllä on suuri merkitys valvonnassa: Suomessakin puhutaan tiedotusvälineiden roolista vallan vahtikoirana. Korruption ennaltaehkäiseminen ja paljastaminen ei tietenkään voi olla yksin kansalaisten vastuulla, mutta tutkivalla journalismilla on ollut roolinsa korruptiotapausten paljastamisessa. Suomessa esimerkiksi tapahtumaketju, joka johti valtakunnansyyttäjä Matti Nissisen saamaan tuomioon virkavelvollisuuden rikkomisesta ja oikeusministeriön päätökseen erottaa hänet tehtävästään, sai alkunsa Suomen Kuvalehden uutisesta, jossa kerrottiin useiden eri syyttäjänvirastoiden ostaneen johtamiskoulutusta valtakunnansyyttäjänä toimineen Nissisen veljen yhtiöltä.¹¹

Transparency International löysi myös viitteitä siitä, että maat, joissa vaikeutetaan toimittajien työskentelyä, rajoitetaan kansalaisoikeuksia ja yritetään vaientaa kansalaisjärjestöt, ovat yleensä enemmän korruptoituneita ja sijoittuvat huonommin CPI-vertailussa. Kääntäen tämä tarkoittaa sitä, että lehdistönvapautta kunnioittamalla, kannustamalla avoimeen keskusteluun ja sallimalla kansalaisjärjestöjen osallistuminen julkiseen keskusteluun torjutaan korruptiota tehokkaimmin. Vuosina 2012 - 2017 juttua kirjoittaessaan kuoli 368 toimittajaa; 96 prosenttia näistä kuolemista tapahtui maissa, joiden CPI-pisteet olivat alle 45.¹²

¹⁰ Keskuskauppakamari: Lahjonnan vastaiset periaatteet: Soveltamisohje.

¹¹ Anttila: Syyttäjänvirastot ostivat koulutusta valtakunnansyyttäjän veljen yhtiöltä – ”Olin esteellinen, tein virheen” 27.2.2017. KKO:n tuomio 2017:92.

¹² Transparency International: Digging Deeper Into Corruption, Violence Against Journalists And Active Civil Society. 2017.

2.2 Korruptio Suomessa

Suomi on jatkuvasti sijoittunut korkealle Transparency Internationalin korruptiovertailussa. Vuosina 2012 – 2017 Suomi on ollut kolmen parhaan maan joukossa; vuonna 2017 sijoitus oli kolmas.¹³ Suomen korruptiotilanne onkin kansainvälisessä vertailussa hyvä. Samaa päätelmää tukee lahjontatapausten vähäinen määrä Suomen tuomioistuimissa. Vuosina 2011-2016 lahjontarikoksista on annettu yleensä vuosittain vain yksittäisiä tuomioita.¹⁴

Tilastojen valossa Suomen tilanne näyttää hyvältä, mutta silti Suomessa on 2000-luvulla noussut säännöllisesti esiin jopa yhteiskunnan huipulle ulottuvia korruptioepäilyjä. Esimerkiksi vuonna 2008 esiin tulleet vaalirahaepäselvyydet, joita käsiteltiin korkeimmassa oikeudessa asti.¹⁵ Nykymuotoiselle korruptiolle tyypillisiä piirteitä ovat ristiriitaisiin rooleihin liittyvät intressikonfliktit sekä viranomaisten ja liike-elämän epäasialliset yhteydet. Vaalirahaepäselvyydet ovat esimerkki rakenteellisesta korruptiosta, joka on sisällä yhteiskunnan rakenteissa ja hyödyntää niissä olevia mahdollisuuksia kansalaisilta piilossa, mutta samalla heikentää hallinnon toimintaa.¹⁶ Suomessa myös tietojen ja palvelusten vaihtaminen niin sanotun hyvä veli -verkoston piirissä on esimerkki rakenteellisesta korruptiosta, ja ongelma on tunnistettu myös kansainvälisissä raporteissa.¹⁷

Myös Euroopan neuvoston korruption vastaisen toimielimen GRECO:n vuoden 2018 tarkastusraportissa on kiinnitetty huomiota Suomessa viime vuosina ilmi tulleisiin korkean tason korruptiotapauksiin, kuten Helsingin huumeepoliisin entisen päällikön Jari Aarnion saamaan tuomioon.¹⁸ OECD kuitenkin kehui Suomen osoittaneen pystyvänsä tehokkaasti paljastamaan ulkomaisia korruptioepäilyjä, joissa on mukana suomalaisia henkilöitä. Toistaiseksi näissä ulkomaista lahjontaa koskevissa tapauksissa ei ole annettu yhtään tuomiota lahjomisesta.¹⁹

¹³ Transparency International, CPI-index 2017.

¹⁴ Tilastokeskus: Rangaistukset rikoksittain, 2009-2016.

¹⁵ KKO 2016:39.

¹⁶ Mansikkamäki ja Muttilainen 2016, s. 3.

¹⁷ GRECO 2018, s. 8, kohta 15.

¹⁸ GRECO 2018, s. 4, kohta 2.

¹⁹ OECD 2017 Phase 4 Report, s. 9-10.

Poliisiammattikorkeakoulun tutkimuksessa tunnistettiin useita erilaisia korruption riskikohteita. Tällaisia olivat erityisesti julkiset hankinnat, rakennusalaan liittyen myös yhdyskuntasuunnittelu ja kaavoitusprosessi. Vuonna 2017 tuomittiin törkeästä lahjuksen ottamisesta Vantaan entinen kaupunginjohtaja, jonka katsottiin osallistuneen ja vaikuttaneen valmisteluun ja päätöksentekoon useissa konkreettisissa maankäyttöasioissa, esimerkiksi kaavamuutos- ja lupa-asioissa, joissa lahjuksen antanut henkilö oli edustanut arkkitehtitoimistoa.²⁰ Hankintaepäselvyyksiin liittyy myös entiseen Helsingin opetusviraston päällikköön kohdistuva tutkinta, joka on edennyt syyteharkintaan.²¹

Poliittiseen toimintaympäristöön liittyvästä korruptiosta esiin nousivat myös poliittiset virkanimitykset, joita ei välttämättä mielletä korruptioksi. Niissä voi kuitenkin olla kyse monimutkaisista tilanteista, joihin voi sisältyä piirteitä suosimisesta, rakenteellisesta korruptiosta ja niin sanotusta maan tavasta. Myös vaikutusvallan kauppa ja siirtyminen julkishallinnon korkeista viroista yksityiselle sektorille ilman karenssi-aikaa ovat riskitekijöitä.²² Myös GRECO kiinnitti huomiota tähän revolving door -ilmiöön.²³ Raportissa mainitaan myös esimerkiksi terveydenhuollon yksityistämisen aiheuttamat intressikonfliktit.

Kyselytutkimuksissa on selvitetty kansalaisten suhtautumista korruptioon ja näkemyksiä oman maansa korruptoituneisuudesta. Vain 21 % vastanneista oli sitä mieltä, että korruptio on Suomessa laajalle levinnyttä. Luku onkin tutkimuksen pienin, esimerkiksi Ruotsin vastaava luku oli 37 %. Toisaalta 74 % vastaajista piti korruptiota Suomessa harvinaisena. Eniten lahjontaa ja vallan väärinkäyttöä nähtiin liittyvän poliittisten puolueiden toimintaan, poliitikkoihin ja urakkatarjouksia hyväksyvien viranomaisten toimintaan.²⁴

III Suomea koskevat kansainväliset korruptiosopimukset

3.1 YK:n, OECD:n, Euroopan neuvoston ja Euroopan Unionin korruption vastaiset sopimukset

²⁰ Helsingin käräjäoikeus 17/125823, tuomio ei lainvoimainen.

²¹ Malminen 24.7.2018: Helsingin opetusviraston ex-päällikön laaja korruptiotutkinta syyteharkintaan – Myös viraston esimiehiä epäillään virka- ja kavallusrikoksista.

²² Peurala, Muttilainen 2015, s. 57-58.

²³ GRECO 2018, s. 24, kohta 78.

²⁴ Eurobarometer 2017, s. 7-23.

3.1.1 OECD:n, Euroopan neuvoston ja Euroopan unionin korruptiosopimukset

Ensimmäiset lahjontaa koskevat kansainväliset sopimukset solmittiin 1990-luvulla, mutta sen jälkeen sopimusten määrä on kasvanut nopeasti. Ensimmäiset sopimukset olivat alueellisesti rajattujen järjestöjen solmimia, mutta myöhemmin on saatu aikaan myös maailmanlaajuisia sopimusjärjestelyjä.²⁵ Ensimmäinen kansainvälinen korruptiota koskeva sopimus on vuonna 1996 solmittu Amerikan valtioiden järjestön (Organization of American States) IACAC-sopimus.²⁶ OECD:n (Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestö) sopimus kansainvälisissä liikesuhteissa tapahtuvan ulkomaisiin virkamiehiin kohdistuvan lahjonnan torjuntaa koskien solmittiin 1997.²⁷

OECD:n sopimus kansainvälisissä liikesuhteissa tapahtuvan ulkomaisiin virkamiehiin kohdistuvan lahjonnan torjunnasta koskee vain ulkomaisen virkamiehen lahjontaa. Sopimus velvoittaa 1 artiklassa sopimusvaltiot säätämään rangaistavaksi tahallisen oikeudettoman edun tarjoamisen, lupaamisen tai antamisen suoraan tai välillisesti ulkomaiselle virkamiehelle tarkoituksena saada virkamies toimimaan tai pidättymään toimimasta virkatehtäviään hoitaessaan niin, että lahjuksen tarjoaja saavuttaisi tai säilyttäisi liiketoimintaan liittyviä tai muita sopimattomia etuuksia.

Sopimus koskee näin ainoastaan ulkomaisen virkamiehen aktiivista lahjontaa. Vaikka sopimus on alaltaan suppea, se loi solmimisaikanaan uusia velvoitteita, kun valtioiden edellytettiin laajentavan kansallisten virkamiesten lahjontaa koskevat säädökset ulottamaan myös ulkomaisiin virkamiehiin.²⁸ Sopimusvaltioita edellytettiin myös ulottamaan rangaistavuus osallisuuteen rikokseen sekä yllyttämiseen ja avunantoon, ja ulkomaisen virkamiehen lahjontaan. Sopimuksessa on säädökset myös rahanpesusta (7 artikla) ja kirjanpitorikoksista (8 artikla) sekä oikeushenkilön rangaistusvastuusta (2 artikla).

Myös Euroopan unioni on pyrkinyt torjumaan lahjontaa sopimuksin. Vuonna 1996 tehtiin Euroopan yhteisöjen taloudellisten etujen suojaamista koskevaan yleissopimukseen

²⁵ Kimpimäki 2015, s.355.

²⁶ Inter-American Convention Against Corruption.

²⁷ SopS 14/1999.

²⁸ Kimpimäki 2015, s. 356.

(yhteisöpetossopimus) liittyvä pöytäkirja²⁹, ja vuonna 1997 yleissopimus.³⁰ Sopimuksilla torjutaan sellaista lahjontaa, jossa osallisena on EU-virkamies tai toisen EU-jäsenvaltion virkamies.

Yhteisöpetossopimuksen pöytäkirja tuli voimaan 2002. Molemmissa sopimuksissa asetetaan jäsenvaltioille velvoite kriminalisoida sekä EU-virkamiehen että toisen EU-jäsenvaltion virkamiehiin kohdistuva aktiivinen ja passiivinen lahjonta. Yhteisöpetossopimukseen liittyvän pöytäkirjan 2 artiklan mukaan lahjuksen ottamisella tarkoitetaan virkamiehen tahallista tekoa, jolla hän vaatii tai ottaa vastaan mitä tahansa etuja itselleen tai kolmannelle korvaukseksi siitä, että hän toimii virkavelvollisuuksiensa vastaisesti tai tavalla, joka vaikuttaa tai on omiaan vaikuttamaan haitallisesti Euroopan yhteisöjen taloudellisiin etuihin. 3 artiklan määritelmä lahjuksen antamisesta vastaa peilikuvaan lahjuksen ottamista.

Sekä yhteisöpetossopimuksen lisäpöytäkirjan että yleissopimuksen 4 artiklassa velvoitetaan jäsenvaltioita varmistamaan, että sen rikosoikeudellisia tunnusmerkkisiä, jotka koskevat jäsenvaltion hallituksen ministerien, kansanedustuslaitoksen jäsenten, ylimpien tuomioistuinten jäsenten tai tilintarkastustuomioistuinten jäsenten tehtäviään suorittaessa tekemiä tai heihin kohdistettuja lahjusrikoksia, sovelletaan myös EU-virkamiesten tehtäviään suorittaessa tekemiin tai heihin kohdistettuihin rikoksiin.

EU:ssa tehtiin vuonna 2003 myös yksityisen sektorin lahjontaa koskeva puitepäättös³¹, jonka tavoitteena oli varmistaa, että lahjuksen antaminen ja ottaminen yksityisellä sektorilla on rangaistava teko kaikissa jäsenvaltioissa. Lisäksi tavoitteena oli myös varmistaa, että oikeushenkilö voidaan saattaa vastuuseen näistä rikoksista. Puitepäätöksessä lahjuksen antaminen ja ottaminen määritellään aiheettoman edun antamiseksi tai vastaanottamiseksi, jotta henkilö velvollisuuksiensa vastaisesti suorittaisi tai jättäisi suorittamatta jonkin teon. Teon kohteena on yritystä johtava tai yrityksessä työskentelevä henkilö. Yksityisen sektorin lahjontaa koskevat artiklat koskevat sekä voittoa tavoittelevien että voittoa tavoittelemattomien yritysten liiketoimintaa. 2 artiklan 3) -kohdan mu-

²⁹ SopS 87/2002.

³⁰ SopS 98/2005.

³¹ Neuvoston puitepäättös 2003/568/YOS.

kaan jäsenvaltioilla on myös mahdollisuus rajata lahjuksen antamisen ja ottamisen soveltamisala sellaiseen menettelyyn, joka aiheuttaa tai voi aiheuttaa kilpailun vääristymistä tavaroiden tai kaupallisten palveluiden ostamisen yhteydessä. Puitepäätöksessä on myös säännökset oikeushenkilön vastuuseen saattamisesta.

Vuonna 1998 tehtiin Euroopan neuvoston lahjontaa koskeva rikosoikeudellinen yleissopimus (Euroopan neuvoston korruptioissopimus)³², joka kattaa sekä julkisen että yksityisen sektorin aktiivisen ja passiivisen lahjonnan. Sopimuksessa on artiklat kansallisen virkamiehen (2 ja 3 artiklat), kansanedustuslaitoksen jäsenen (4 artikla), ulkomaisen virkamiehen (5 artikla) ja ulkomaisen kansanedustuslaitoksen jäsenen (5 artikla) lahjontaa koskien.

Kansallisen virkamiehen lahjontaa koskevan 2 artiklan mukaan rangaistavaksi teoksi on säädettävä tahallinen oikeudettoman edun lupaaminen, tarjoaminen tai antaminen, joko suoraan tai välillisesti virkamiehelle tätä itseään tai toista henkilöä varten, jotta tämä toimisi tai pidättäytyisi toimimasta tietyllä tavalla virkatehtäviään hoitaessa. 3 artiklan mukaan kiellettyä passiivista lahjomista on tahallinen oikeudettoman edun pyytäminen tai vastaanottaminen tai tällaisen edun tarjouksen tai lupauksen hyväksyminen joko suoraan tai välillisesti virkamiehen toimesta tätä itseään tai toista henkilöä varten, jotta tämä toimisi tai pidättäytyisi toimimasta tietyllä tavalla virkatehtäviään hoitaessa.

Aktiivisen ja passiivisen lahjonnan kriminalisointi on sopimuksessa ulotettu koskemaan myös kansainvälisten järjestöjen virkamiehiä (9 artikla), kansainvälisten parlamentaaristen yleiskokousten jäseniä (10 artikla) sekä kansainvälisten tuomioistuinten tuomareita ja viranhaltijoita (11 artikla).

Yksityisen sektorin lahjontaa koskevat sopimuksen artiklat 7 ja 8. Rangaistavaksi aktiiviseksi lahjonnaksi on säädettävä tahallinen liiketoiminnassa tapahtuva perusteettoman edun lupaaminen, tarjoaminen tai antaminen joko suoraan tai välillisesti henkilölle, joka on johtoasemassa tai tekee työtä missä tahansa asemassa yksityissektorilla, tätä itseään tai toista henkilöä varten, jotta tämä toimisi tai pidättäytyisi toimimasta tietyllä tavalla velvollisuuksiensa vastaisesti.

³² SopS 108/2002.

Sopimuksessa on myös 12 artiklassa edellytetty vaikutusvallan väärinkäytön kriminalisoimista. Artikla koskee tilanteita, joissa lahjottavalla on väitettyä tai tosiasiallista vaikutusvaltaa sopimuksessa tarkoitettuun kansalliseen tai ulkomaiseen virkamieheen tai kansanedustuslaitoksen jäseneseen, kansainvälisen järjestön virkamieheen, kansainvälisen parlamentaarisen yleiskokouksen jäseneseen tai kansainvälisen tuomioistuimen tuomariin.

Vaikutusvallan väärinkäyttöä olisi tahallinen perusteettoman edun lupaaminen, tarjoaminen tai antaminen palkkiona suoraan tai välillisesti sellaiselle henkilölle, joka väittää tai vahvistaa pystyvänsä epäasiallisesti vaikuttamaan jonkin artiklan mainitseman henkilön päätöksentekoon. Teko on rangaistava riippumatta siitä, onko etu tarkoitettu asianosaiselle itselleen vai toiselle henkilölle. Rangaistavaa on myös teon passiivinen muoto eli perusteettoman edun pyytäminen, vastaanottaminen tai tarjouksen tai lupauksen hyväksyminen palkkiona vaikutusvallan käyttämisestä. Teko on rangaistava riippumatta siitä, käytetäänkö vaikutusvaltaa tai johtaako oletettu vaikutusvalta haluttuun tulokseen.

Lisäksi sopimuksessa on määräyksiä lahjontarikoksen tuottaman hyödyn rahanpesusta (14 artikla) ja kirjanpitorikoksista (15 artikla). Sopimuksessa edellytetään toimia myös osallisuuden (16 artikla) ja yhteisövastuun (19 artikla) soveltamisesta yleissopimuksen määrittämiin rikoksiin.

Sopimukseen on tehty myös vuonna 2003 lisäpöytäkirja, joka tuli Suomessa voimaan vuonna 2011. Lisäpöytäkirja koskee kansallisten ja toisen valtion välimiesten lahjontaa.³³

3.1.2 YK:n yleissopimukset järjestäytyneestä rikollisuudesta ja korruptiosta

Lahjonta kuuluu myös kansainvälisen järjestäytyneen rikollisuuden vastaisen YK:n yleissopimuksen soveltamisalaan.³⁴ Sopimus tuli kansainvälisesti voimaan vuonna 2003. 3 artiklan mukaan yleissopimusta sovelletaan sopimuksen 5, 6, 8 ja 23 artiklan mukaisesti rangaistavaksi säädettyjen rikosten ja vakavien rikosten torjuntaan ja tutkintaan sekä

³³ SopS 90/2011.

³⁴ SopS 20/2004.

niitä koskeviin syytetoimiin, silloin kun rikos on luonteeltaan kansainvälinen ja siihen on osallisena järjestäytynyt rikollisryhmä.

8 artiklassa velvoitetaan sopimusvaltioita säätämään rangaistaviksi oikeudettoman edun lupaaminen, tarjoaminen tai antaminen suoraan tai välillisesti virkamiehelle häntä itseään tai toista henkilöä tai yhteisöä varten, jotta kyseinen virkamies toimisi tai pidättäytyisi toimimasta tietyllä tavalla virkatehtävää hoitaessaan. Vastaavasti on kriminalisoitava oikeudettoman edun pyytäminen tai vastaanottaminen. Vieraan valtion virkamiehen tai kansainvälisen järjestön virkamiehen lahjomisen säätämien rangaistavaksi jää artiklan mukaan sopimusvaltioiden harkittavaksi, samoin kuin muiden lahjontamuotojen kriminalisointi. Artiklassa on säädös myös lahjontarikokseen osallisuuden rangaistavaksi säätämisestä.

Sopimuksen 9 artiklassa velvoitetaan sopimusvaltioita ryhtymään tarvittaessa ja oikeusjärjestelmänsä mukaisesti lainsäädännöllisiin, hallinnollisiin tai muihin tehokkaisiin toimenpiteisiin edistääkseen rehellisyyttä ja torjuakseen ja havaitakseen virkamiesten lahjontaa ja rangaistakseen siitä. Lisäksi lahjontaa tutkiville viranomaisille on annettava itsenäisyys epäasiallisten vaikuttamisyritysten ehkäisemiseksi.

Korruption vastaisen YK:n yleissopimuksen³⁵ tavoitteena on edistää ja vahvistaa toimenpiteitä, joilla torjutaan ja vastustetaan korruptiota aiempaa vaikuttavammin ja tehokkaammin, sekä edistää kansainvälistä yhteistyötä torjuttaessa ja vastustettaessa korruptiota ja edistää rehellisyyttä, vastuullisuutta sekä julkisten asioiden ja julkisen omaisuuden asianmukaista hoitoa.

Yleissopimuksessa on sekä kansallisten virkamiesten aktiivista että passiivista lahjontaa koskevat kriminalisointivelvoitteet. 15 artiklan mukaan rangaistavaksi teoksi on säädettävä oikeudettoman edun lupaaminen, tarjoaminen tai antaminen suoraan tai välillisesti virkamiehelle häntä itseään tai toista henkilöä tai yhteisöä varten, jotta kyseinen virkamies toimisi tai pidättäytyisi toimimasta tietyllä tavalla virkatehtäviään hoitaessaan. Rangaistavaksi on säädettävä myös oikeudettoman edun pyytäminen tai vastaanottaminen. 16 artiklassa kriminalisointivelvoite on ulotettu koskemaan myös ulkomaisia virkamiehiä ja julkisen kansainvälisen järjestön toimihenkilöitä. Rangaistavaksi on säädettävä

³⁵ SopS 58/2006.

oikeudettoman edun lupaaminen, tarjoaminen tai antaminen tai pyytäminen tai vastaanottaminen suoraan tai välillisesti edellä mainituille henkilöille häntä itseään tai toista henkilöä tai yhteisöä varten, jotta kyseinen virkamies tai toimihenkilö toimisi tai pidättäytyisi toimimasta tietyllä tavalla virkatehtäviään hoitaessaan, kauppojen tai muun oikeudettoman edun saamiseksi tai säilyttämiseksi kansainvälisessä liiketoiminnassa.

Korruptioyleissopimus on laajempi ja yksityiskohtaisempi kuin järjestäytyntä rikollisuutta koskeva sopimus. Korruptioyleissopimuksessa on lahjonnan lisäksi määräyksiä myös muista korruption muodoista, joihin järjestäytyneen rikollisuuden vastaisessa sopimuksessa vain viitataan. 17 artiklassa veloitetaan sopimusvaltiot kriminalisoimaan omaisuuden kavaltaminen, oikeudeton käyttöönotto tai muu väärinkäyttö, kun on kyse virkamiehen haltuun hänen asemansa perusteella uskotun omaisuuden kavaltamisesta. 18 artiklan mukaan vaikutusvallan kauppaamisena on kriminalisoitava oikeudettoman edun lupaaminen, tarjoaminen tai antaminen suoraan tai välillisesti virkamiehelle tai muulle henkilölle, jotta kyseinen virkamies tai henkilö käyttäisi väärin tosiasiallista tai oletettua vaikutusvaltaansa tarkoituksena saada kyseisen sopimusvaltion hallinnolta tai viranomaiselta oikeudetonta etua teon alkuunpanijalle tai muulle henkilölle. Vaikutusvallan kauppaamisena on kriminalisoitava myös tällaiseen tarkoitukseen oikeudettoman edun pyytäminen tai vastaanottaminen suoraan tai välillisesti virkamiehen tai muun henkilön toimesta häntä itseään tai toista henkilöä varten.

Kriminalisointivelvoite koskee 19 artiklan mukaan myös tehtävien tai aseman väärinkäyttöä, johon virkamies syyllistyy tehtäviä hoitaessaan saadakseen oikeudetonta etua itselleen tai muulle henkilölle tai yhteisölle. 20 artiklassa määrätään laittomasta vaurastumisesta; jollei sopimusvaltioiden perustuslaista ja oikeusjärjestelmien peruseriaatteesta muuta johdu, sopimusvaltion tulee harkita tarvittavien toimenpiteiden toteuttamista laittoman vaurastumisen rangaistavaksi säätämiseksi. Laittomalla vaurastumisella tarkoitetaan virkamiehen varallisuuden merkittävää lisääntymistä, jota tämä ei pysty kohtuullisesti selittämään suhteessa laillisiin tuloihinsa.

Sopimuksen yksityisen sektorin korruptiota koskevat määräykset eivät velvoita sopimusvaltioita muuhun kuin harkintaan. 21 artiklassa on määritelty yksityisen sektorin aktiivinen ja passiivinen lahjonta ja 22 artiklassa omaisuuden kavaltaminen yksityisellä sektorilla.

3.2 Sopimusten valvonta ja muut toimijat

3.2.1 GRECO

GRECO (The Group of States against Corruption) on Euroopan neuvoston vuonna 1999 perustama korruptionvastainen toimielin. GRECO:n tehtävänä on valvoa, että jäsenvaltiot noudattavat järjestön sopimuksia. GRECO:n jäsenyys ei ole sidottu Euroopan neuvoston jäsenyyteen, vaan jäseniä ovat kaikki valtiot, jotka ovat liittyneet Euroopan neuvoston korruptionvastaisiin sopimuksiin. Tällä hetkellä jäsenvaltioita on yhteensä 49. Mukana on 48 eurooppalaista valtiota sekä Yhdysvallat.

GRECO valvoo sopimusvelvoitteiden noudattamista arviointikiertoilla, joiden teemat vaihtelevat. GRECO:n arviointiryhmä vierailee jäsenmaassa ja tutustuu lainsäädäntöön, käytäntöihin ja paikallisiin virkamiehiin. Arviointiraporteissa GRECO:n johtopäätökset voivat sisältää suosituksia ja huomautuksia. Jäsenmaan on reagoitava suosituksiin 18 kuukauden kuluessa ja annettava selvitys mihin toimenpiteisiin annettu suositus on johdettu. Huomautuksista ei tarvitse antaa erillistä raporttia, mutta jäsenmaan on otettava ne huomioon.

3.2.2 OECD

OECD (Organisation for Economic Cooperation and Development) eli Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestö on perustettu vuonna 1961. Vuonna 1994 perustettiin sen alaisuuteen lahjonnan vastainen työryhmä (OECD Working Group on Bribery). Työryh-

män tehtävä on valvoa OECD:n korruptionvastaisen sopimuksen voimaantuloa ja täytäntöönpanoa jäsenvaltioissa. OECD tekee GRECO:n tavoin maatarkastuksia ja antaa raporteissa suosituksia.

3.2.3 Transparency International

Transparency International on kansainvälinen kansalaisjärjestö, joka on perustettu vuonna 1993. Järjestön päämaja on Berliinissä, ja sillä on paikallisyhdistyksiä yli sadassa maassa, mm. Suomessa. Järjestö on yksityisten ihmisten perustama, ja se on poliittisesti riippumaton. Järjestön tavoitteena on ehkäistä ja vähentää korruptiota ja lisätä läpinäkyvyyttä yhteiskunnassa. Järjestön näkyvimpiä tekoja on vuosittainen korruptio-indeksi (Corruption Perceptions Index, CPI) kokoaminen ja julkaiseminen. Transparency International tuottaa myös muita raportteja korruptiosta.

IV Suomen lainsäädäntö kansainvälisten sopimusten valossa

4.1 Virkamiehen passiivista ja aktiivista lahjontaa koskevat säännökset

4.1.1 Säännösten perusta

Suomen rikoslaisissa (RL, 19.12.1889/39) lahjontaa koskevat säännökset on jaettu kolmeen eri lukuun. Lahjuksen antamisesta virkamiehelle tai kansanedustajalle säädetään rikoksia viranomaisia vastaan koskevassa 16 luvussa. Lahjuksen ottamisesta säädetään virkarikoksia koskevassa 40 luvussa. Elinkeinotoiminnan lahjontaa koskevat säännökset ovat elinkeinorikoksia koskevassa 30 luvussa.

Rikoslain 40 luvun lahjuksen ottamista koskevat säännökset olivat peräisin vuodelta 1889, ja lähes alkuperäisessä muodossaan, ennen niiden muuttamista 1.1.1990 voimaan tulleella lailla (792/1989).³⁶ Muutokset olivat osa rikoslain kokonaisuudistusta. Jo vuoden 1889 lain (39/1889) 40 luvun 1 §:n mukaan tuli tuomita lahjuksen ottamisesta vir-

³⁶ HE 58/1988 vp s. 1.

kamies, joka on ottanut vastaan, edustanut itselleen tai vaatinut itselleen lahjoman edistääkseen vääryyttä virassaan. Rikoksesta tuomittu tuli panna viralta ja lisäksi voitiin tuomita vankeuteen enintään kahdeksi vuodeksi. Myös lahjoma tai sen arvo tuomittiin menetetyksi.

Myös aktiivinen lahjonta oli laissa kriminalisoitu; 16 luvun 13 §:n mukaan vankeuteen tai sakkoihin tuli tuomita henkilö, joka antaa, lupaa tahi tarjoo lahjoman virkamiehelle saattaakseen hänet toimessaan vääryyttä edistämään. Nykyään rikoslain 16 luvussa sijaitsevat säännökset virkamiehen lahjonnasta.

Suomen voimassaolevassa lainsäädännössä virkavastuun perustana ovat perustuslain säännökset. Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin, ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. 118 §:n 1 momentin mukaan virkamies vastaa virkatoimensa lainmukaisuudesta.

Rikoslain lahjontaa koskevia säännöksiä täydentää myös valtion virkamieslain (19.8.1994/750) 15 §, jonka mukaan virkamies ei saa vaatia, hyväksyä tai ottaa vastaan taloudellista tai muuta etua, jos se voi heikentää luottamusta virkamieheen taikka viranomaiseen. Virkamieslain mukaan siis jo pelkkä mahdollisuus luottamuksen heikentymiseen tekee menettelystä virkavelvollisuuksien vastaisen.³⁷ Lahjusrikoksena rankaisemattomaksi jäävä menettely voi myös tulla rangaistavaksi tuottamuksellisena virkavelvollisuuden rikkomisena.

Virkamiehen lahjuksen ottaminen rikoslain 40 luvun 1 §:n mukaan:

”Jos virkamies toiminnastaan palvelussuhteessa itselleen tai toiselle

- 1) pyytää lahjan tai muun oikeudettoman edun taikka tekee muutoin aloitteen sellaiseen edun saamiseksi,
- 2) ottaa vastaan lahjan tai muun edun, jolla vaikutetaan tai pyritään vaikuttamaan taikka joka on omiaan vaikuttamaan hänen toimintaansa palvelussuhteessa, taikka
- 3) hyväksyy 2 kohdassa tarkoitetun lahjan tai edun tai lupauksen tai tarjouksen siitä, hänet on tuomittava lahjuksen ottamisesta sakkoon tai vankeuteen enintään kahdeksi vuodeksi.

³⁷Rikosoikeus 2018/ Rautio, 28. RL 40: Virkarikokset ja julkisyhteisön työntekijän rikokset – Lahjusrikokset – Sääntelyn rakenne ja Lahjuskielto valtion virkamieslaissa.

Virkamies on tuomittava lahjuksen ottamisesta myös, jos hän toiminnastaan palvelussuhteessa hyväksyy 1 momentin 2 kohdassa tarkoitetun lahjan tai muun edun antamisen toiselle taikka lupauksen tai tarjouksen siitä.

Virkamies voidaan tuomita myös viralta pantavaksi, jos rikos osoittaa hänet ilmeisen sopimattomaksi tehtäväänsä.”

4.1.2 Viranomaisen määritelmä ja virkarikoksia koskevan lainsäädännön henkilöllinen ulottuvuus

Euroopan neuvoston korruptioyleissopimuksen 1 artiklan mukaan virkamiehen katsotaan tarkoittavan virkamiestä, viranhaltijaa, kunnanjohtajaa, ministeriä tai tuomaria kansallisen lainsäädännön määritelmän mukaisesti siinä valtiossa, jossa kyseinen henkilö hoitaa virkatehtäviään, ja siten kuin määritelmää sovelletaan tämän valtion lainsäädännössä.

YK:n korruption vastaisessa yleissopimuksessa virkamies on 2 artiklassa määritelty tarkemmin tarkoittamaan (i) henkilöä, joka on nimitettynä tai vaalilla valittuna pysyvässä tai määräaikaisessa, palkallisessa tai palkattomassa sopimusvaltion lainsäädäntöön tai täytäntöönpanoon liittyvässä tai hallinto- tai oikeusvirassa, riippumatta virkaiästä; (ii) muuta henkilöä, joka toimii julkisessa tehtävässä, mukaan lukien viraston tai julkisen yrityksen puolesta hoidettava tehtävä, tai suorittaa julkista palvelua kyseisen sopimusvaltion kansallisen lainsäädännön määritelmän ja asianomaisen oikeudenalan soveltamiskäytännön mukaisesti. Ulkomainen virkamies on henkilö, joka on joko nimitettynä tai vaalilla valittuna vieraan valtion lainsäädäntöön tai täytäntöönpanoon liittyvässä tai hallinto- tai oikeusvirassa, sekä henkilö, joka toimii vieraan valtion puolesta julkisessa tehtävässä, mukaan lukien viraston tai julkisen yrityksen puolesta hoidettava tehtävä. Julkisella kansainvälisen järjestön toimihenkilöllä tarkoitetaan kansainvälisen järjestön virkamiestä tai henkilöä, jonka tällainen järjestö on valtuuttanut toimimaan puolestaan.

Lahjuksen ottamisesta tuomitaan rikoslain 40 luvun 1 §:n mukaan *virkamies*. 40 luvun 11 §:ssä on määritelty virkamies, ulkomainen virkamies ja ulkomaisen parlamentin jäsen. Rikoslain 40 luvun 11 §:n 1) -kohdan virkamiesmääritelmä ulottuu koko rikoslakiin.

Aiemmin virkamiehen määritelmä oli rikoslain yleisessä osassa, 2 luvun 12 §:ssä. Nykyinen virkamiehen määritelmä on aiempaa laajempi.³⁸

Rikoslain 40 luvun 11 §:n 1) -kohdan mukaan virkamiehellä tarkoitetaan henkilöä, joka on virka- tai siihen rinnastettavassa palvelussuhteessa valtioon, kuntaan taikka kuntayhtymään tai muuhun kuntien julkisoikeudelliseen yhteistoimintaelimeen, eduskuntaan, valtion liikelaitokseen taikka evankelisluterilaiseen kirkkoon tai ortodoksiseen kirkkoon tai sen seurakuntaan tai seurakuntien yhteistoimintaelimeen, Ahvenanmaan maakuntaan, Suomen Pankkiin, Kansaneläkelaitokseen, Työterveyslaitokseen, kunnalliseen eläkelaitokseen, Kuntien takauskeskukseen tai kunnalliseen työmarkkinalaitokseen. Lisäksi 2) -kohdan mukaan julkista luottamustehtävää hoitavalla henkilöllä tarkoitetaan kunnanvaltuutettua ja muuta yleisillä vaaleilla valittua julkisyhteisön edustajiston jäsentä lukuun ottamatta kansanedustajaa. Määritelmään kuuluvat näin ollen muun muassa valtioneuvoston ja kunnanhallituksen jäsenet.

Ulkomaisella virkamiehellä tarkoitetaan 11 §:n 4) -kohdan mukaan henkilöä, joka on nimitetty tai valittu vieraan valtion tai julkisen kansainvälisen järjestön, toimielimen tai tuomioistuimen hallinnolliseen tai oikeudelliseen virkaan tai tehtävään tai joka muuten hoitaa julkista tehtävää vieraan valtion tai julkisen kansainvälisen järjestön, toimielimen tai tuomioistuimen puolesta. 6) -kohdan mukaan ulkomaisen parlamentin jäsen on henkilö, joka on vieraan valtion kansanedustuslaitoksen tai kansainvälisen parlamentaarisen yleiskokouksen jäsen.

Rikoslain kokonaisuudistuksen yhteydessä muutettiin lahjontasäännökset koskemaan myös Euroopan yhteisöjen palveluksessa olevia henkilöitä (laki 563/1998). Vuonna 2002 muutettiin (604/2002) määritelmäsäännöksiä ja erillinen maininta EU-virkamiehistä poistettiin. Samalla muutettiin lainsäädäntöä myös yhteensopivaksi Euroopan neuvoston korruptioyleissopimuksen kanssa. Sopimus koskee kaikkien valtioiden virkamiehiä ja kansainvälisten järjestöjen virkamiehiä. Toisaalta rangaistavaksi on säädettävä vain sellaisten kansainvälisten järjestöjen virkamiesten aktiivinen tai passiivinen lahjonta, joiden jäsen kyseinen valtio itse on, sekä vain sellaisen kansainvälisen tuomioistuimen tuoma-

³⁸ Viljanen 2014, s. 806.

rin ja viranhaltijan aktiivinen ja passiivinen lahjominen, jonka toimivallan Suomi on hyväksynyt.³⁹ Samalla muutettiin myös rikoslaisissa käytettävä virkamiehen käsite mahdollisimman yhdenmukaiseksi vastaavan hallinto-oikeudellisen käsitteen kanssa.

40 luvun 12 §:n soveltamisalasäännösten mukaan luvun virkamiestä koskevia säännöksiä sovelletaan myös julkista luottamustehtävää hoitavaan henkilöön ja julkista valtaa käyttävään henkilöön; molemmat henkilöpiirit on määritelty luvun 11 §:ssä. Vuonna 2011 muutettiin (637/2011) rikoslain kansanedustajan lahjontaa koskevat säännökset koskemaan myös ulkomaisen parlamentin jäsentä.

Ulkomaista virkamiestä koskevat 1-3 §:ien lahjuksen ottamista, törkeää lahjuksen ottamista ja lahjusrikkomusta koskevat säännökset sekä 14 §:n menettämisseuraamus. Luvun 4 ja 4a §:n lahjuksen ottamista kansanedustajana ja törkeää lahjuksen ottamista kansanedustajana sekä 14 §:n menettämisseuraamusta sovelletaan myös ulkomaisen parlamentin jäseniin.

Lisäksi 12 §:n 3 momentin mukaan ulkomaiseen virkamieheen, joka toimii Suomen alueella kansainvälisen sopimuksen tai muun kansainvälisen velvoitteen nojalla taikka joka toimii Suomen alueella kansainvälisestä oikeusavusta rikosasioissa annetun lain nojalla Suomen viranomaisen esittämän tai hyväksymän oikeusapupyynnön perusteella, sovelletaan myös luvun 5 §:n virkasalaisuuden rikkomista ja tuottamuksellista virkasalaisuuden rikkomista sekä 7-10 §:ien virka-aseman väärinkäyttämistä, törkeää virka-aseman väärinkäyttämistä, virkavelvollisuuden rikkomista ja tuottamuksellista virkavelvollisuuden rikkomista koskevia säännöksiä.

Rikoslain 16 luvun lahjuksen antamista virkamiehelle ja kansanedustajalle koskevien säännösten mukaisten tekojen kohteena olevat henkilöt on määritelty luvun 20 §:n soveltamisalasäännöksessä. Säännöksen 3 momentin mukaan sovellettaessa lahjuksen antamista virkamiehelle koskevia säännöksiä (RL 16:13-14) teon kohteena olevaan virkamieheen rinnastetaan 40 luvun 11 §:ssä tarkoitettu julkista luottamustehtävää hoitava henkilö, julkisyhteisön työntekijä, ulkomainen virkamies, julkista valtaa käyttävä henkilö ja sotilas. Vastaavasti 4 momentin mukaan sovellettaessa säännöksiä kansanedustajan lahjonnasta (RL 16:14 a) ja kansanedustajan törkeästä lahjonnasta (RL 16:14 b), rikollisen

³⁹ HE 77/2001 vp, s. 21

teon kohteena olevaan kansanedustajaan rinnastetaan 40 luvun 11 §:ssä tarkoitettu ulkomaisen parlamentin jäsen.

Näin ollen aktiivisen lahjonnan kohteena kysymykseen tuleva henkilöpiiri on lähes sama kuin passiivisen lahjonnan tekijänä kyseeseen tuleva. Ainoan poikkeuksen muodostavat tietyt sotilaat.⁴⁰

Vuonna 2014 muutettiin (302/2014) 16 luvun 20 §:n soveltamisalasäännöstä niin, että Suomen alueella kansainvälisen sopimuksen tai muun kansainvälisen velvoitteen nojalla toimiviin ulkomaisiin virkamiehiin rinnastettiin myös ulkomaiset virkamiehet, jotka toimivat Suomen alueella esitutkinta- tai muissa virkatehtävissä Suomen viranomaisen rikosoikeusapulain (5.1.1994/4) nojalla esittämän tai hyväksymän oikeusapupyynnön perusteella. Vastaavat soveltamisalaa koskevat muutokset tehtiin myös rikoslain 21 lukuun (henkeen ja terveyteen kohdistuvat rikokset) ja 40 luvun 12 §:n 3 momenttiin. Muutokset liittyivät eurooppalaiseen yleissopimukseen keskinäisestä oikeusavusta rikosasioissa⁴¹ tehtyyn toiseen lisäpöytäkirjaan (SopS 34/2014). Soveltamisalasäännöksiä muutettiin, jotta rikosoikeusapulain muutetun 23 a §:n nojalla Suomen alueella toimiviin vieraan valtion virkamiehiin sovellettaisiin samoja rikoslain säännöksiä kuin kansainvälisen sopimuksen tai muun kansainvälisen velvoitteen nojalla Suomen alueella toimiviin vieraan valtion virkamiehiin. Määritelmä on kuitenkin yleisessä muodossa, joten se soveltuu kaikkiin vieraan valtion virkamiehiin, jotka toimivat Suomen alueella Suomen esittämien tai hyväksymien oikeusapupyynnöjen perusteella.⁴²

Muutosten jälkeen Suomen lainsäädännön ulkopuolelle ei enää jää Euroopan neuvoston korruptioyleissopimuksen tai YK:n lahjonnan vastaisen yleissopimuksen määritelmien mukaisia henkilöitä.

Ulkomaisen viranomaisen määritelmä on vähintäänkin monimutkainen, kuten edellä selvitetyistä voidaan huomata. Sen selvittäminen, onko joku ulkomainen toimija viranomainen kansainvälisten sopimusten ja Suomen lainsäädännön tarkoittamassa merkityksessä on ollut esillä myös tuomioistuimissa. Esimerkiksi ns. Patria-tapauksessa tuo-

⁴⁰ Viljanen 2014, s. 807-808.

⁴¹ SopS 30/1981

⁴² HE 213/2013 vp, s. 75-76.

mioistuin katsoi, että syytetyiltä puuttui tietoisuus siitä, että he olivat tekemisissä Suomen lainsäädännön tarkoittaman ulkomaisen viranomaisen kanssa, ja näin ollen heiltä puuttui myös tekoon vaadittava tahallisuus.⁴³

4.1.3 Lahjuksen määritelmä

Lahjusta ei ole kansainvälisissä sopimuksissa määritelty. Lahjuksen tai lahjan sijaan sopimuksissa yleensä viitataan lahjukseen oikeudettoman edun käsitteellä. Rikoslain 40 luvun virkamiehen lahjuksen ottamista koskevassa tunnusmerkistössä käytetään ilmaisua ”lahja tai muu oikeudeton etu”. Virkamiehen lahjusrikoksiin sovellettavaa oikeudettoman edun määritelmää noudatetaan soveltuvin osin myös kansanedustajan ja elinkeinotoiminnan lahjusrikoksissa.

Lahjus on aina etu. Edun ei tarvitse olla laadultaan taloudellinen, vaan kaikki etuudet, joilla voidaan pyrkiä tai jotka ovat omiaan vaikuttamaan vastaanottajan toimintaan, voivat olla säännöksen tarkoittamia etuja. Rahallisen arvon lisäksi edulla voi olla esimerkiksi tunnearvoa; tällaisia etuja voivat olla esimerkiksi arvonimen tai ansio- tai kunniamerkin lupaaminen.⁴⁴ Lahjuksen ei tarvitse myöskään tarkoittaa antajalleen mitään uhrausta. Viljasen mukaan tyypillisiä lahjuksia ovat muun muassa kohtuuttoman suuret alennukset asuntokaupoissa, virkamiehen velkojen perimättä jättäminen, korkojen anteeksi-anto, poikkeuksellisen arvokkaat merkkipäivälahjat, kohtuuttoman korkeat konsulttipalkkiot sivutoimena hoidetuista tehtävistä, virkistysluonteiset ulkomaanmatkat ja ylenmääräinen ravintolakestitys.⁴⁵ KKO on oikeuskäytännössään katsonut, että myös sukupuoliyhteys voi olla lahjusrikossäännöksessä tarkoitettu oikeudeton etu.⁴⁶ Eduksi on katsottu myös kaupanteossa molempien osapuolten hyväksymä ylihinta, joka on merkinnyt sitä, että kauppvoja on pidettävä osittain lahjanluonteisina.⁴⁷

Lahjan tai edun tulee olla oikeudeton; virkamies on oikeutettu palkkaan tehtäviensä hoidosta, mutta hän ei voi pyytää tai vaatia mitään muita etuja.⁴⁸ Se, että virkamies vaatisi

⁴³ Pirkanmaan käräjäoikeus R 10/3070.

⁴⁴ HE 6/1997 vp, s. 86.

⁴⁵ Viljanen 2014, s. 811.

⁴⁶ KKO 2017:67, kohta 16.

⁴⁷ KKO 2016:39, kohdat 27-29.

⁴⁸ Viljanen 2014, s. 812.

lahjan tai muun oikeudettoman edun virkatoimensa suorittamisen edellytyksenä, on tietenkin yksi korruption vakavimmista muodoista, eikä silloin etuuden laadulla tai määrällä ole merkitystä tunnusmerkistön täyttymiselle.⁴⁹ Ruotsissa käytetään brottsbalkenin 10 luvun lahjusrikossäännöksissä käsitettä sopimaton etu (otillbörlig förmån).

Rikoslain 40 luvun 1 §:n 2) ja 3) -kohdissa lahjan tai edun hylättävyys on kytketty edun vaikuttavuuteen virkamiehen toimintaan palvelussuhteessa. Vastaanottamiseen ja hyväksymiseen liittyy myös on omiaan -kriteeri. 2) -kohdassa on kyse lahjan tai muun edun vastaanottamisesta, 3) -kohdassa lahjan tai muun edun hyväksymisestä tai tällaisen edun lupauksen tai tarjouksen hyväksymisestä. Arvioitaessa edun vastaanottamista ja hyväksymistä joudutaan siis arvioimaan paitsi edun vaikutusta palvelussuhteessa myös edun antajan mahdollista pyrkimystä vaikuttaa toimintaan palvelussuhteessa. Edun vaikutusta tai sen antajan pyrkimystä vaikuttaa toimintaan palvelussuhteessa on vaikea selvittää. Lahjuksen ottamista ja antamista koskevilla tunnusmerkistöissä on omiaan -kriteerillä on ulotettu rangaistavuus koskemaan myös tekoja, joissa ei ole näyttöä vaikutuksesta tai pyrkimyksestä vaikuttamiseen; lahjuksen ottamiseen syyllistyy virkamies, joka ”ottaa vastaan lahjan tai muun edun, - - joka on omiaan vaikuttamaan hänen toimintaansa palvelussuhteessa”. On omiaan -rakenne liitetään tunnusmerkistöihin, joissa teko tyyppillisesti aiheuttaa säännöksessä tarkoitetun vaaran. Tältä osin Suomen lahjuksia koskevat säännökset ovat laajemmat kuin mihin Euroopan neuvoston korruptioyleissopimus velvoittaa. Korruptioyleissopimuksessa ei edellytetä on omiaan -tyyppistä vaarantamisrikoksen kriminalisointia.⁵⁰

On omiaan -rakenne tuo esiin sen, että virkamiehen tai toisen osapuolen menettelyn hyväksyttävyyttä riippuu olosuhteista. Etujen hyväksyttävyyttä arvioitaessa voidaan tutkia esimerkiksi sitä, onko kyseistenkaltaisten etujen antaminen yleistä. Hyväksyttäviä voivat olla lahjat, jotka annetaan kiitollisena tehdystä virkatoimesta. Edellytyksenä kuitenkin on, ettei lahjaa ole millään tavalla etukäteen luvattu tai tarjottu eikä siihen liity odotuksia saajan tulevaan toimintaan.⁵¹ Jälkikäteen annettava lahja, varsinkin jos lahja on huomattava, voi kuitenkin vaarantaa virkatoimen puolueettomuuden ja olla rangaistavaa

⁴⁹ Rikosoikeus 2018/Rautio, 28 RL 40: Virkarikokset ja julkisyhteisön työntekijän rikokset – Lahjusrikokset – Lahjuksen ottaminen (RL 40:1) – Tekijä ja teko-olosuhteet – Oikeudeton etu.

⁵⁰ HE 77/2001 vp, s. 19.

⁵¹ HE 58/1988 vp, s. 49.

lahjusrikkomuksena tai virkavelvollisuuden rikkomisena. Jälkikäteen annettava lahja voi täyttää on omiaan -kriteerin.⁵²

Tavanomaiset merkkipäivälahjat virkamiehille voidaan hyväksyä, mutta pelkästään etujen antamisen tavanomaisuuteen ei voida vedota. Viljanen huomauttaa, että tapa voi olla myös hylättävä, sillä monia lain säännöksiä rikotaan niin yleisesti, että voidaan puhua tavasta.⁵³ Toisaalta on selvää, ettei esimerkiksi tuomari voi kahden osapuolen välistä riitaa ratkoessaan ottaa minkäänlaista etua kummaltakaan osapuolelta.⁵⁴ Myös menettelytavalla on vaikutusta edun hyväksyttävyyden kannalta; edun vaatiminen saattaa olla rangaistavaa, vaikka saman edun pelkkä vastaanottaminen toisen aloitteesta voisi vielä olla sallittua. Samoin menettelyn avoimuus voi joissain tapauksissa tehdä menettelystä hyväksyttävää.⁵⁵ Avoimuus oli yksi menettelyn asianmukaisuutta puoltavista seikoista Ruotsin korkeimman oikeuden tuomiossa tapauksessa, jossa maaherra oli kutsutuna osallistunut hirvijahtiin.⁵⁶

Lahjalla tai oikeudettomalla edulla ei siis tarvitse olla rahallista tai taloudellista arvoa; edun arvo ei sinänsä ole ratkaiseva tekijä edun hylättävyyttä arvioitaessa. Edun arvo voi lähinnä osoittaa sen poikkeuksellisuutta ja näin ollen pyrkimystä vaikuttaa saajan toimintaan palvelussuhteessa tunnusmerkistössä edellytetyllä tavalla. Kun lahjuksen ei tarvitse merkitä antajalleen mitään uhrausta, edun arvoakaan ei tarkastella antajan vaan sen vastaanottajan näkökulmasta. Lisäksi suoraan tunnusmerkistöstä seuraa, että vähäarvoinenkin etu voi olla hylättävä lahja, jos se on tosiasiallisesti vaikuttanut toimintaan palvelussuhteessa.⁵⁷

4.1.4 Lahjusrikosten tekotavat

Lahjuksen antaminen ja sen vastaanottaminen ovat saman tapahtuman eri puolia ja aktiivista ja passiivista lahjontaa koskevat säädökset toistensa peilikuvia. Rikoslain 16 luvun

⁵² Viljanen 2014, s. 816.

⁵³ Viljanen 2014, s. 813.

⁵⁴ Rikosoikeus 2018/Rautio, II RIKOSLAJIT >28. RL 40: Virkarikokset ja julkisyhteisön työntekijän rikokset -Lahjusrikokset - Lahjuksen ottaminen (RL 40:1) - Tekijä ja teko-olosuhteet – Tarpeellisuuskriteeri.

⁵⁵ Viljanen 2014, s. 813.

⁵⁶ Högsta Domstolens Dom B 1866-07.

⁵⁷ Rikosoikeus/Rautio 2018, 28. RL 40: Virkarikokset ja julkisyhteisön työntekijän rikokset >Lahjusrikokset >Lahjuksen ottaminen (RL 40:1) >Tekijä ja teko-olosuhteet >Edun arvo.

lahjuksen antamista ja 40 luvun lahjuksen ottamista koskevat säännökset ovat siten toistensa peilikuvia. Tekotapoja käsitellään tässä yhdessä, ja ne ovat soveltuvin osin myös myöhemmin käsiteltävien kansanedustajien ja elinkeinotoiminnan lahjontarikosten tekotapoja.

Euroopan neuvoston korruptioyleissopimuksessa aktiivisen lahjonnan tekotapana on 2 artiklassa oikeudettoman edun lupaaminen, tarjoaminen tai antaminen joko suoraan tai välillisesti virkamiehelle tätä itseään tai toista henkilöä varten. Vastaavasti passiivista lahjontaa on 3 artiklan mukaan tahallinen oikeudettoman edun pyytäminen, tai vastaanottaminen tai tällaisen edun tarjouksen tai lupauksen hyväksyminen joko suoraan tai välillisesti sen virkamiehen toimesta tätä itseään tai toista henkilöä varten. Lahjuksen ottamisen ja antamisen tekotavat on määritelty samalla tavalla myös OECD:n sopimuksen 1 artiklassa.⁵⁸ YK:n korruption vastaisessa yleissopimuksessa on lisäksi erikseen mainittu, että etu voidaan antaa ja vastaanottaa paitsi virkamiestä tai toista henkilöä varten myös yhteisöä varten (15 artikla).

Passiivisessa lahjonnassa tekotapoina ovat pyytäminen, vastaanottaminen ja hyväksyminen. Rikoslain 40 luvun 1 §:n 1) -kohdassa tekotapana on oikeudettoman edun pyytäminen tai muun aloitteen tekeminen edun saamiseksi. Kyse on siis tilanteista, joissa aloite edun saamiseksi tulee virkamieheltä itseltään. Säännös kieltää yksiselitteisesti virkamiestä pyytämästä oikeudetonta etua tai tekemästä muunlaistakaan aloitetta edun saamiseksi toiminnastaan palvelusuhteessa.

1) -kohtaa muutettiin 2002 (604/2002) Euroopan neuvoston korruptiosopimuksen voimaansattamisen yhteydessä. Ennen muutoksen voimaantuloa muoto rikoslaisissa oli ”vaatii”, mutta sitä oli jo aikaisemmin tulkittu oikeuskäytännössä ja oikeuskirjallisuudessa niin, että myös muunlaisen aloitteen tekemistä kuin vaatimuksen esittämistä oli pidetty rangaistavana vaatimisena. Aloitteen tekemistä koskevalla ilmaisulla haluttiin säätää rangaistavaksi lahjuksen ottamiseksi myös pyytämistä pehmeämpi virkamiehen ”vihjaileva aloitteellisuus”, joka voisi ilmetä esimerkiksi niin, että virkamies sanavalin-

⁵⁸ SopS 14/1999.

noillaan tai muulla tavoin selvästi antaa ymmärtää odottavansa lahjaa tai muuta oikeudetonta etua toiminnastaan. Koska vaatimisen tulkinta oli jo aikaisemmin vastannut tai ollut lähellä pyytämistä, muutos jäi lähinnä kielelliseksi.⁵⁹

Pyytämiselle ei ole rikoslain 16 luvun 13 §:n lahjuksen antamista koskevassa säännöksessä selvää vastaavuutta. Jos pyytäminen on virkamiehen kannalta menestyksekkästä, se voi johtaa rangaistavaan lahjuksen tarjoamiseen, lupaamiseen tai antamiseen. Lahjuksen pyytämisen yksipuolinen kriminalisoiminen kuvastaa virkamiehen menettelyn paheksuttavuutta ja korostaa virkamiehen kieltoa tehdä minkäänlaista aloitetta lahjuksen saamiseksi.

Lahjuksen vastaanottaminen (rikoslain 40 luvun 1 §:n 2) -kohta) tapahtuu, kun virkamies on saanut edun itselleen tai toiselle toimitettavaksi. Vastaanottamiseen kuuluu hallinnan siirron lisäksi myös vastaanottajan hyväksyvä tahdonilmaisuu. Virkamies ei syyllisty rangaistavaan tekoon, jos lahjus on hänen tietämättään toimitettu esimerkiksi hänen työpöydälleen. Jotta molemmat osapuolet syyllistyisivät lahjusrikokseen, edellytetään lahjuksen antajan ja vastaanottajan välillä yhteisymmärrystä lahjuksen luovuttamisesta. Lahjuksen antaja voi syyllistyä rikokseen myös silloin, kun lahjuksen vastaanottava virkamies ei miellä edun antamisen johtuneen hänellä virassaan olevista vaikuttamismahdollisuuksista.⁶⁰

Lahjuksen antamisrikos voi rikoslain 16 luvun 13 §:n mukaan toteutua lupaamalla, tarjoamalla tai antamalla. Tarjoamisessa voi olla kyse yksipuolisesta tahdonilmaisusta, jolla lahjuksen tarjoaja on valmis heti luovuttamaan lahjan tai edun. Yksipuolisena teko täyttyy yleensä silloin, kun tarjous tulee vastaanottajan tietoon. Jos tarjous hyväksytään, se johtaa yleensä välittömästi lahjuksen antamiseen ja vastaanottamiseen.⁶¹ Antamisessa luovutetaan lahja tai etu, jonka saaja hyväksyy sen vastaanottamisen.⁶²

Lupaaminen tarkoittaa lahjuksen antajan sitoutumista myöhemmin tapahtuvaan lahjan tai muun edun antamiseen. Lupaaminen voi tarjoamisen tavoin olla yksipuolista, mutta lupaaaja ei välttämättä ole aloitteentekijä vaan kyse voi olla myös osapuolten tekemästä

⁵⁹ HE 77/2001 vp, s. 41-42.

⁶⁰ Viljanen 2014, s. 817.

⁶¹ Viljanen 2014, s. 817.

⁶² Rikosoikeus/Majanen 2013, s. 363.

sopimuksesta. Jos kyse on yksipuolisesta lupaamisesta, teko täyttyy, kun lupaus tulee vastaanottajan tietoon.

Rikoslain 40 luvun 1 §:n 3) -kohdan mukainen lupauksen tai tarjouksen hyväksyminen voi tulla lahjuksen ottamisen tekotapana kysymykseen vain silloin, kun lupauksen antaja on aloitteentekijä. Muutenhan lahjuksen antajan lupausta olisi edeltänyt lahjuksen ottajan pyyntö, jolloin tekotapa olisi 1) -kohdan pyytäminen tai muun aloitteen tekeminen. Epäselvää voi olla milloin virkamiehen katsotaan hyväksyneen edun antamista koskevan lupauksen tai tarjouksen. Viljasen mukaan jos kyse on pelkästä sanallisesta tai konklu-denttisesta tarjoamisesta tai lupaamisesta, virkamiehen ei vastuuta välttääkseen tarvitse tehdä mitään sen torjumiseksi. Sen sijaan jos lahjoja on jo toimittanut lahjuksen virkamiehen haltuun, tältä voitaneen odottaa aktiivisuutta lahjuksen torjumiseksi.⁶³ Lahjan hyväksyminen voi ilmetä esimerkiksi niin, että virkamies ryhtyy käyttämään lahjaa.⁶⁴

Lahjuksen antamisen yritystä sen enempää kuin lahjuksen ottamisen yritystään ei ole säädetty erikseen rangaistavaksi. Lahjuksen antamisessa jo lupaaminen ja tarjoaminen täyttävät tunnusmerkistön, ja vastaavasti lahjuksen pyytäminen tai muun aloitteen tekeminen edun saamiseksi riittävät tekemään teosta rangaistavan lahjuksen ottamisena.

Useissa kansainvälisissä sopimuksissa on edellytetty rangaistavuuden ulottamista myös lahjusrikoksiin osallistumiseen. Esimerkiksi Euroopan neuvoston korruptioyleissopimuksen 15 artiklassa määrätään, että rangaistavaksi teoksi on säädettävä avunanto ja yllyttäminen rikoksiin, joista on säädetty yleissopimuksessa. Yritystä ja osallisuutta koskevat säännökset ovat rikoslain yleisessä osassa. Näitä 5 luvun säännöksiä sovelletaan soveltuvin osiin myös kaikkiin korruptio- ja lahjusrikoksiin.

4.1.5 Itselle tai toiselle

Rikoslain 16 luvun 13 §:n 1 momentin mukaan lahja tai etu voi tulla joko lahjotulle itselleen tai jollekin muulle henkilölle. Lahjuksen ottamista koskeva rikoslain 40 luvun 1 §:n

⁶³ Viljanen 2014, s. 818

⁶⁴ Rikosoikeus/Rautio 2018 II RIKOSLAJIT >28. RL 40: Virkarikokset ja julkisyhteisön työntekijän rikokset >Lahjusrikokset >Lahjuksen ottaminen (RL 40:1) >Tekotavat >Hyväksyminen

1 momentti sisältää vastaavasti lahjuksen ottamisen itselle tai toiselle. Jos etu on tarkoitettu toiselle, ja se vain kulkee virkamiehen kautta, on edun saajan ja virkamiehen välillä oltava sellainen yhteys, että edun antamisella voi olla vaikutusta virkamiehen toimintaan palvelussuhteessa. Edun tulee vähintäänkin olla omiaan vaikuttamaan virkamiehen toimintaan palvelussuhteessa.

Rikoslain 40 luvun 1 §:n 2 momentti kriminalisoi myös tilanteet, joissa virkamies toiminnastaan palvelussuhteessa hyväksyy lahjan tai muun edun antamisen toiselle taikka lupauksen tai tarjouksen siitä. Vastaava 2 momentti on myös rikoslain 16 luvun 13 §:ssä; lahjuksen antamisesta tuomitaan myös se, joka virkamiehen toiminnasta palvelussuhteessa lupaa, tarjoaa tai antaa 1 momentissa tarkoitettun lahjan tai edun toiselle. Kyse on siis tilanteista, joissa lahjus menee tai sen on tarkoitettu mennä suoraan toiselle ilman virkamiehen välitystä. Lahjuksen ottamista koskevassa 40 luvun säännöksessä tämä useimmiten tulisi säänneltyä rangaistavaksi jo 1 momentissa, minkä vuoksi 2 momenttia on pidetty jopa tarpeettomana.⁶⁵ Näissäkin tapauksissa edun on liityttävä virkamiehen toimintaan palvelussuhteessa ja edun on oltava vähintään omiaan vaikuttamaan virkamiehen toimintaan, lahjojan on saatettava asia virkamiehen tietoon. Sen sijaan ”toisen” ei tarvitse olla tietoinen; virkamies voi esimerkiksi pyytää, että lahjus annetaan suoraan toiselle.⁶⁶

Lahjuksen antamista voi olla esimerkiksi edun antaminen virkamiehen hyvälle ystävälle taikka järjestölle tai yhdistykselle, jonka tiedetään olevan virkamiehelle läheinen, esimerkiksi poliittiselle yhdistykselle. Säännöksessä tarkoitettu toinen voi siten olla luonnollisen henkilön lisäksi myös oikeushenkilö.⁶⁷

4.1.6 Tahallisuus lahjusrikoksissa

Kansainvälisten sopimusten kriminalisointivelvoitteista käy ilmi, että lahjusrikokset ovat rangaistavia vain tahallisina. Jos tahallisuus puuttuu, teko ei ole rangaistava lahjuksen

⁶⁵ HE 77/2001 vp, s. 42.

⁶⁶ Viljanen 2014, s. 820.

⁶⁷ Rikosoikeus/Majanen 2013, s.363.

ottamisena. Muu kuin tahallinen teko voi tulla rangaistavaksi tuottamuksellisena virkavelvollisuuden rikkomisrikoksena.

Aktiivisen ja passiivisen lahjonnan tunnusmerkistöissä teko liittyy virkamiehen toimintaan palvelussuhteessa. Jotta virkamies syyllistyisi rangaistavaan lahjuksen ottamiseen, hänen tahallisuuteensa täytyy sisältyä tieto siitä, että etu on yhteydessä hänen toimintaansa palvelussuhteessa. Rikoslain 40 luvun 1 §:n lahjuksen vastaanottamisessa tai hyväksymisessä rikoksen tekijän on täytynyt ymmärtää, että menettelyllä pyritään vaikuttamaan hänen toimintaansa palvelussuhteessa tai että etu on omiaan vaikuttamaan siihen. Niin lahjuksen antajan kuin sen ottajan edellytetään mieltävän ne seikat, joiden perusteella voidaan objektiivisesti arvioiden katsoa, että etu on omiaan vaikuttamaan virkamiehen toimintaan palvelussuhteessa.⁶⁸ Tahallisuus voi puuttua esimerkiksi, jos taide-esineen merkkipäivälahjaksi saanut virkamies on käsittänyt esineen arvon olevan vähäinen.⁶⁹

4.1.7 Törkeät tekemuodot

Rikoslain 40 luvun 2 §:n törkeä lahjuksen ottaminen:

”Jos lahjuksen ottamisessa

1) virkamies asettaa lahjuksen toimintansa ehdoksi taikka toimii tai hänen tarkoituksenaan on toimia lahjan tai edun vuoksi palvelussuhteessaan velvollisuksiensa vastaisesti lahjanantajaa tai toista huomattavasti hyödyttäen tai toiselle tuntuvaa vahinkoa tai haittaa aiheuttaen taikka

2) lahjan tai edun arvo on huomattava

ja lahjuksen ottaminen on myös kokonaisuutena arvostellen törkeä, virkamies on tuomitava törkeästä lahjuksen ottamisesta vankeuteen vähintään neljäksi kuukaudeksi ja enintään neljäksi vuodeksi sekä lisäksi viralta pantavaksi.”

Törkeän lahjuksen ottamisen on täytettävä perusmuotoisen lahjuksen ottamisen tunnusmerkistö, vähintään yksi kvalifiointiperusteista ja oltava myös kokonaisuutena arvostellen törkeä. Törkeä lahjuksen antaminen vastaa peilikuvana tekotavoiltaan ja kvalifiointiperusteiltaan törkeää lahjuksen ottamista.

⁶⁸ Viljanen 2014, s. 829.

⁶⁹ Rikosoikeus 2018/Rautio 28. RL 40: Virkarikokset ja julkisyhteisön työntekijän rikokset >Lahjusrikokset >Lahjuksen ottaminen (RL 40:1) >Tekotavat >Tahallisuus

Törkeänä lahjuksen ottamisena on 1) -kohdassa ensinnäkin kriminalisoitu lahjuksen asettaminen virkatoimen ehdoksi. Tämä täydennys tehtiin Euroopan neuvoston korrup-tiosopimuksen voimaansaattamisen yhteydessä. Maissa, joissa korruptiota esiintyy yleisesti, kamppaillaan usein juuri sitä vastaan, että virkamiehet eivät ilman voittoa suorita velvollisuuksiaan. Ilmiötä pidettiin Suomessa harvinaisena, mutta teon periaatteellisen vakavuuden vuoksi törkeää lahjuksen ottamista koskevaa pykälää esitettiin täydennettäväksi tältä osin.⁷⁰ Törkeää lahjuksen antamista koskevassa rikoslain 16 luvun 14 §:ssä ei ole vastaavaa toiminnan ehdoksi asettamiseen liittyvää kvalifiointiperustetta; jos virkamies suostuu toimimaan velvollisuuksiensa mukaisesti ainoastaan saamalla lahjuksen, lahjuksen antajan näkökulmasta kyse on eräänlaisesta pakkotilasta.⁷¹ Juuri tällaisen pakkotilan syntymisen estämiseksi on tärkeää, että lahjojen tai etujen antamisesta virkamiehelle ei synny ulkopuoliselle kuvaa, jossa virkamies odottaa saavansa lahjan ja suostuu toimimaan vain lahjan saatuaan.

Toiseksi lahjuksen ottaminen voi olla törkeää, jos lahjuksen ottaja toimii tai hänen on tarkoitus toimia velvollisuuksiensa vastaisesti lahjuksen antajaa tai toista huomattavasti hyödyttäen tai toiselle tuntuva vahinkoa tai haittaa aiheuttaen. Tässä velvollisuuksien vastainen toimiminen tarkoittaa virkavelvollisuuksien vastaista menettelyä; myös velvollisuuksien laiminlyönti kuuluu perusteen piiriin.⁷² Jo pelkkä tarkoitus toimia velvollisuuksien vastaisesti täyttää kvalifiointiperusteen. Virkavelvollisuuksien vastaisesti toimiminen on lisäksi erillinen rikos, josta säädetään 40 luvun 9 §:ssä. Luvun 10 §:ssä on säädetty rangaistavaksi myös tuottamuksellinen virkavelvollisuuden rikkominen. Törkeän lahjuksen antamisen tunnusmerkistön täytyminen ei edellytä, että joku olisi todella toiminut virkavelvollisuuksiensa vastaisesti tai että mainittua hyötyä, vahinkoa tai haittaa olisi aiheutettu. Rikoslain 16 luvun 14 §:n 1) -kohdan mukaan pelkkä pyrkimys tällaiseen vaikutukseen riittää.

Kyseeeseen tulevan hyödyn ei tässäkään tarvitse olla taloudellinen, mutta sen tulee olla huomattava. Hyödyn huomattavuutta arvioidaan yleisen mittapuun mukaan. Vastaa-

⁷⁰ HE 77/2001 vp, s.42-43.

⁷¹ Viljanen 2014, s. 822.

⁷² Viljanen 2014, s. 821.

vasti haitan tai vahingon tulee olla tuntuva. Tuntuvuutta arvioitaessa tarkastellaan kuitenkin haitan tai vahingon laadun lisäksi myös kohteena olevan henkilön olosuhteita. Tarkoituksena voi olla esimerkiksi fyysisen kivun aiheuttaminen tai vapaudenriisto.⁷³

Lahjuksen ottaminen voi 2) -kohdan mukaan olla törkeää, jos lahjan tai edun arvo on huomattava. Huomattavuutta arvioitaessa ratkaisevaa on edun arvo saajalleen sekä antajan ja saajan tietoisuus tästä. Arvioinnissa on kiinnitettävä huomiota myös siihen, kuinka suurta pysyvää henkilökohtaista hyötyä lahja tai etu saajalleen merkitsee. Kun lahjan tai edun huomattavuutta arvioidaan lahjuksen antajan osalta (rikoslain 16 luvun 13 §:n 2) -kohta), arvioinnissa on otettava huomioon mitä kustannuksia lahjuksen antaminen aiheuttaa lahjojalle. Tässäkin on kuitenkin ratkaisevaa se, miten suurta hyötyä lahja tai muu etu on merkinnyt saajalleen, ja mikä on antajan tahallisuuteen kuuluva tietoisuus tästä seikasta.⁷⁴

Rahalahja on arvoltaan yleensä merkittävämpi kuin esimerkiksi kestitysten ja matkojen vastaanottamisen tuoma taloudellinen hyöty.⁷⁵ Mitään tarkkaa euromäärää edun huomattavuudelle ei ole säädetty, eikä pelkkä edun huomattavuus riitä täyttämään törkeän tekemuodon tunnusmerkistöä, ellei myös kokonaistörkeysvaatimus täyty. KKO on edun huomattavuutta arvioidessaan todennut, että rikoksella saadun hyödyn huomattavuutta koskevan tulkinnan pitäisi olla pitkälle sama eri rikoksissa tai ainakin toisiaan vastaavissa rikoksissa. KKO ei perusteluissaan erikseen linjannut mitään huomattavan edun euromäärästä; KKO viittasi siihen, että tapauksessa saatujen lahjusten yhteisarvo, taulukapoilla ja muina etuina saadut 34 843 euroa, ylittää selvästi tason, jota aikaisemmassa oikeuskäytännössä on pidetty huomattavan rahamäärän alarajana.⁷⁶

Teon kokonaisarvostelussa KKO on samassa ratkaisussa pitänyt merkityksellisenä sitä, että lahjuksen ottamiseksi katsottu menettely on ollut toistuvaa ja pitkäkestoista, ja sitä että vastaajan menettely on vaarantanut yhteiskunnallisesti tärkeän ja taloudellisesti merkittävän avustustoiminnan luotettavuutta.⁷⁷

⁷³ Rikosoikeus/Rautio 2018 28. RL 40: Virkarikokset ja julkisyhteisön työntekijän rikokset >Lahjusrikokset >Törkeä lahjuksen ottaminen (RL 40:2).

⁷⁴ Rikosoikeus/Majanen 2013, s.364.

⁷⁵ Viljanen 2014, s. 822.

⁷⁶ KKO 2016:39, kohdat 27, 52-56.

⁷⁷ Katso KKO 2016:39, kohdat 54-55.

Ruotsin rikoslain BrB:n törkeän lahjusrikoksen tunnusmerkistöön ei kuulu kokonaisuutena törkeysvaatimusta. BrB:ssä törkeää lahjuksen ottamista ja antamista koskevaan sääntöön on otettu esimerkkejä tilanteista, joissa lahjusrikos ainakin on katsottava törkeäksi. BrB:n 10 luvun 5 c §:n mukaan lahjusrikos on törkeä, jos siinä on väärinkäytetty vastuullista asemaa tai puututtu sellaiseen, etu on ollut huomattava tai rikos on tehty osana systemaattisesti tai laajasti harjoitettua rikollista toimintaa tai teko on muuten ollut erityisen vaarallinen. Teko voi olla erityisen vaarallinen esimerkiksi, jos varsinaisen lahjusrikoksen yhteydessä on käytetty väärennettyjä asiakirjoja tai harhaanjohtavaa kirjankäyttöä.⁷⁸ Oikeuskäytännössä Ruotsin korkein oikeus katsoi, että ajotutkinnon vastaanottaja oli syyllistynyt törkeään lahjuksen ottamiseen, mm. siksi että oli suorittanut rikoksen erityisellä vierailla. Samassa tuomiossa korkein oikeus myös totesi, ettei ole olemassa mitään syytä, joiden vuoksi lahjuksen antamisesta pitäisi tuomita lievemmin kuin lahjuksen ottamisesta; tässä tapauksessa lahjuksen antajien katsottiin olleen aloitteellisia ja heidän toiminnallaan oli ratkaiseva merkitys siinä, että rikokset tehtiin.⁷⁹

Tarkastellaan lopuksi vielä tarkemmin KKO:n ratkaisua törkeän lahjuksen ottamisesta (KKO 2016:39). Tapauksessa oli kyse kansanedustaja A:sta, joka oli toiminut Raha-automaattiyhdistyksen (RAY) hallituksen puheenjohtajana vuosina 2001-2009; tänä aikana RAY:n varoista oli myönnetty avustuksia säätiölle X yli 20 miljoonaa euroa. A oli RAY:n hallituksessa osallistunut säätiö X:n avustushakemusten käsittelyyn. Saadakseen itselleen vaalirahoitusta A oli tuona aikana myynyt 15 kerralla säätiölle ja sen läheisyhtiölle tauluja yhteensä noin 31 000 euron ylihinnalla. Lisäksi A oli osallistunut viidesti säätiön tarjoamille Tallinnan virkistysmatkoille. Yhteensä A:n katsottiin saaneen etuja 34 843 euroa.

RAY on julkisoikeudellinen yhdistys ja hallituksen puheenjohtajana A oli julkista valtaa käyttävä henkilö. Rikoslain 40 luvun 12 §:n 1 momentin mukaan luvun virkamiestä koskevia säännöksiä sovelletaan myös julkista valtaa käyttävään henkilöön. Saman luvun 11 §:n 5 kohdan määritelmäsäännöksen mukaan tällä tarkoitetaan henkilöä, jonka tehtäviin lain tai asetuksen nojalla kuuluu antaa toista velvoittava määräys tai päättää toisen

⁷⁸ Prop. 2011/12:79, s. 31.

⁷⁹ Högsta Domstolens Dom B 3673-10.

edusta (a kohta) tai jonka lain tai asetuksen nojalla kuuluu osallistua edellä tarkoitetun päätöksen valmisteluun (b kohta).

KKO otti kantaa siihen, oliko A tapauksessa rikoslain 40 luvun 1 §:n 1 momentin 1) -kohdan tarkoittamalla tavalla pyytänyt lahjan tai muun edun, vai oliko kyse 2) -kohdan mukaisesta edun vastaanottamisesta. Taulukaupat ovat tapahtuneet niin, että A on mennyt säätiö X:n tiloihin ja tarjonnut mukanaan olleita tauluja säätiön asiamiehelle. Molemmat osapuolet ovat tienneet, että A on myynyt tauluja ylihintaan vaalityötään rahoittaakseen ja että X ja sen läheisyhtiöt eivät olisi muutoin ostaneet tarjottua taidetta KKO katsoo molempien osapuolten hyväksymän ylihinnan merkitsevän, että kauppaja on pidettävä osaksi lahjanluonteisina. Kun A on oma-aloitteisesti tarjonnut tauluja tällaisin ehdoin, hänen voidaan lähtökohtaisesti katsoa pyytäneen lahjaa tai muuta siihen verrattavaa etua. Tältä osin KKO oli eri mieltä hovioikeuden kanssa, joka oli katsonut kyse olevan lahjuksen ottamisesta 2) -kohdan mukaisesti edun tai lahjan vastaanottamalla.

A oli vaalityötään varten myynyt tauluja samalla hinnalla ja tavalla myös muille kuin säätiö X:lle ja sen läheisyhtiöille; muiden tahojen hankinnat olivat kuitenkin yksittäisiä, kun taas X:n tuki oli ollut toistuvaa. Lisäksi vaikka kaikki syytteessä mainitut taulukaupat tehtiin säätiö X:n asiamiehen kanssa, suurin osa kaupoista oli myöhemmin kirjattu X:n määräysvallassa olleiden kiinteistöyhtiöiden hankintoina. KKO katsoi, että vaalituen antaminen kiinteistöyhtiöiden varoista on jo sinänsä poikkeuksellista, eikä se vastannut nuorisosoautoja varten perustettujen yhtiöiden tarkoitusta. Kauppojen jälkikäteinen jakaminen eri yhteisöjen nimiin oli ilmennyt A:n tukiyhdistyksen kirjanpidosta ja ollut hänen tiedossaan. KKO katsoi järjestelyn osoittavan, ettei taulukauppoja ja tuen saamista tehty avoimesti, vaan tuen todellinen antaja ja tuen kokonaismäärä oli pyritty salaamaan.

A oli kiistänyt, että hänen asemansa RAY:ssä olisi ollut syynä siihen, että säätiö X oli rahoittanut hänen vaalityötään ja kustantanut hänen säätiön asiamiehen kanssa tekemiään matkoja Tallinnaan. KKO katsoi, että A:lla oli asemassaan RAY:n puheenjohtajana mahdollisuudet vaikuttaa säätiö X:n saamiin avustuksiin. A:n säätiöltä saama tuki oli jopa enemmän kuin säätiön puheenjohtajina toimineiden kansanedustajien saamat tuet. Taulukauppoja tehtiin myös muulloin kuin eduskuntavaalien lähestyessä. KKO:n mukaan A:n vaalityön tukeminen oli niin merkittävää, että se osoittaa tuen liittyvän A:n asemaan RAY:n hallituksen puheenjohtajana.

A oli saanut yhteensä 34 843 euron arvoisen oikeudettoman edun. KKO:n mukaan etu oli rikoslain 40 luvun törkeää lahjuksen ottamista koskevan 2 §:n tarkoittamalla tavalla huomattava, ja sovellettavaksi tuli 2) -kohdan kvalifiointiperuste. Kokonaisarvostelussa merkittävää oli, että A:n menettely oli ollut toistuvaa ja pitkäkestoista. A oli pyytänyt tai tehnyt aloitteen edun saamiseksi kaksikymmentä kertaa lähes kuuden vuoden aikana. A:n menettely vaikutusvaltaisessa ja vastuullisessa luottamustoimessa on vaarantanut yhteiskunnallisesti tärkeän ja taloudellisesti merkittävän julkisen avustustoiminnan luotettavuutta. A on vastuuasemansa syrjäyttäen pyytänyt tai tehnyt aloitteen lahjuksen saamiseksi vaalitukena taholta, joka on vuosittain hakenut ja saanut RAY:ltä huomattavia avustuksia yleishyödylliseen toimintaansa ja jonka sääntöjen vastaista on ollut antaa vaalitukea.

A tuomittiin myös virkavelvollisuuden rikkomisesta, koska hänen osallistumisensa jakohdotusta koskevaan päätöksentekoon RAY:n hallituksen puheenjohtajan ominaisuudessa, vaikka hän oli törkeän lahjuksen ottamisen vuoksi esteellinen, on vaarantanut virkatoiminnan perusteita vakavasti. Tekoa ei ollut kokonaisuutena arvostellen pidettävä vähäisenä. KKO korotti hovioikeuden tuomitsemaa rangaistusta; rangaistukseksi tuomittiin yksi vuosi ja kuusi kuukautta ehdollista vankeutta.

4.1.8 Rajanveto lahjusrikkomukseen

Lahjuksen ottamista lievempiin lahjusrikoksiin sovelletaan rikoslain 40 luvun 3 §:n lahjusrikkomusta koskevaa säännöstä:

”Jos virkamies itselleen tai toiselle

1) pyytää lahjan tai muun oikeudettoman edun taikka tekee muutoin aloitteen sellaisen edun saamiseksi taikka

2) ottaa vastaan tai hyväksyy lahjan tai muun edun taikka hyväksyy sitä koskevan lupauksen tai tarjouksen

siten, että menettely on omiaan heikentämään luottamusta viranomaistoiminnan tasapuolisuuteen, hänet on tuomittava, jollei tekoa ole rangaistava lahjuksen ottamisena tai törkeänä lahjuksen ottamisena, lahjusrikkomuksesta sakkoon tai vankeuteen enintään kuudeksi kuukaudeksi.”

Näin laajaan kriminalisointiin ei velvoiteta Euroopan neuvoston korruptioyleissopimuksessa tai muissa kansainvälisissä sopimuksissa. Tavanomaisia lahjusrikoksia lievempien tekojen kriminalisoimista perusteltiin lahjusrikossäännöksiä pyrkimyksellä torjua sekä

viranomaisten toiminnan lainmukaisuuteen kohdistuvaa uhkaa että luottamuksen horjuttamista viranomaistoiminnan tasapuolisuuteen.⁸⁰ Lahjusrikkomukseen sisältyy on omiaan -kriteeri.

Lahjusrikkomuksen tunnusmerkistöstä puuttuu vaatimus ”toiminnastaan palvelussuhteessa”. Jonkinlainen yhteys virkamiehen palvelussuhteeseen täytyy kuitenkin olla, jotta menettely on säännöksessä vaaditulla tavalla omiaan heikentämään luottamusta viranomaistoiminnan tasapuolisuuteen.⁸¹ Käytännössä esimerkiksi ylimitoitettu suhdetoiminta voi olla omiaan heikentämään luottamusta viranomaistoiminnan tasapuolisuuteen. Erityisen tarkkoja tulee olla sellaisten virkamiesten, joiden tehtäviin kuuluu valmistella ja ratkaista viranomaisten hankintapäätöksiä, jos edun antajana on yritys, joka tarjoaa viranomaiselle hankinnan kohteena olevia palveluita tai tavaroita.⁸²

Lahjusrikkomus on toissijainen säännös lahjuksen ottamiseen ja törkeään lahjuksen ottamiseen nähden; jos edulla on vaikutettu tai pyritty vaikuttamaan virkamiehen toimintaan palvelussuhteessa, teko ei enää kuulu arvioitavaksi lahjusrikkomuksena vaan lahjuksen ottamisena tai sen törkeänä muotona.

Lahjusrikkomus on abstraktinen vaarantamisrikos; lahjusrikkomusta koskevissa tapauksissa syyttäjän on mahdotonta esittää suoraa näyttöä siitä, milloin virkamiehen vastaanottama lahja tai etu on omiaan heikentämään luottamusta viranomaistoiminnan tasapuolisuuteen. Arvioinnissa ratkaisevia tekijöitä ovat virkamiehen ja lahjanantajan asema, heidän keskinäinen suhteensa, virkamiehen mahdollisuus vaikuttaa lahjanantajan etuihin sekä edun toistuvuus.⁸³ Riittävää siis on, että toiminta objektiivisesti arvioiden on ollut omiaan heikentämään luottamusta viranomaistoiminnan tasapuolisuuteen.

Lahjusrikkomuksen soveltamisala on kuitenkin osoittautunut hankalaksi löytää ja haasteena on ollut säännöksen sekoittuminen lahjuksen ottamiseen. Viljasen mukaan soveltamisala jää epäselväksi ja käytännössä on mahdotonta erottaa lahjuksen ottamista ja lahjusrikkomusta sillä perusteella, onko esimerkiksi vastaanotettu etu omiaan vaikuttamaan virkamiehen toimintaan palvelussuhteessa vai onko vastaanottaminen omiaan

⁸⁰ HE 58/1988 vp, s. 51.

⁸¹ Rikosoikeus/Rautio 2013, s. 1116.

⁸² KKO 2006:37, kohta 7.

⁸³ Tapani, Tolvanen 2013, s. 179.

heikentämään luottamusta viranomaistoiminnan tasapuolisuuteen.⁸⁴ Rautio puolestaan katsoo, että lahjusrikkomussäännöksen tavoitteena on suojata luottamusta viranomais-toiminnan tasapuolisuuteen, ja pitää tunnusmerkistön osaa ”on omiaan heikentämään luottamusta viranomaistoiminnan tasapuolisuuteen” säännöksen keskeisimpänä tunnusmerkkinä, joka samalla ilmaisee olennaisimman eron lahjuksen ottamiseen.⁸⁵

Mansikka pitää lahjusrikkomuksen sanamuotoa niin laajana ja tulkinnanvaraisena, että voidaan jopa kysyä täyttääkö tunnusmerkistö laillisuusperiaatteen täsmällisyysvaatimuksen.⁸⁶ Mansikan mukaan lahjusrikkomuksen suojeluobjekti on myös eri kuin muissa virkamiehen lahjontaa koskevissa lahjusrikoksissa; lahjusrikkomuksen suojeluobjekti on kansalaisten yleinen luottamus viranomaisten toimintaa kohtaan. Lahjusrikkomuksen suojelutavoite toistuu myös muissa virkamiehen tai luottamushenkilön asianmukaista käytöstä tehtävien hoidossa vaativissa säännöksissä. Mansikka pohtiikin, voitaisiinko lahjusrikkomussäännöksestä näiden päällekkäisyyksien takia luopua kokonaan. Mansikka sanoo myös lahjusrikkomuksen olevan nimikkeenä kaikkea muuta kuin neutraali ja antavan väärän kuvan rikoksesta; asiaan perehtymätön ei ymmärrä eroa lahjuksen ottamisen tai antamisen ja lahjusrikkomuksen välillä, vaikka ainoastaan kahdessa ensimmäisessä on kyse varsinaisesta lahjusrikoksesta ja viimeisessä muutoin virkamiehelle epäasiallisesta menettelystä.⁸⁷ Vaikka lahjusrikkomuksen suojeluobjekti onkin vahvemmin kansalaisten luottamus viranomaisten toimintaan, myös virkamiehen lahjuksen ottamisen ja antamisen säännökset suojaavat luottamusta; onhan viranomaisen toiminnan oltava ja näytettävä ulospäin riippumattomalta, jotta luottamus viranomaisen toimintaan ei vaarannu.

⁸⁴ Viljanen 2014, s. 823-824.

⁸⁵ Rikosoikeus/Rautio 2013, s. 1116.

⁸⁶ Mansikka 2013, s. 172.

⁸⁷ Mansikka 2015, s. 910.

4.2 Kansanedustajan lahjusrikokset

4.2.1 Säännösten perusta ja muutokset

Euroopan neuvoston korruptiosopimuksessa edellytettiin kansanedustajan aktiivisen ja passiivisen lahjonnan kriminalisointia, ja vuonna 2002 säännökset tulivat uutena Suomen rikoslakiin. Hallituksen esityksen (HE 77/2001 vp) mukaan kansanedustajan lahjuksen ottamisen tekotapoja olisivat lahjan tai edun pyytäminen tai muutoin aloitteen tekeminen edun saamiseksi sekä edun vastaanottaminen tai edun tai sitä koskevan tarjouksen hyväksyminen. Etu voi tulla kansanedustajalle itselleen tai toiselle. Ehdotettu säännös koski myös kansanedustajaehdokkaita. Lisäksi edellytettiin että kansanedustaja lupaa toimia tai antaa ymmärtää toimivansa edun vuoksi edustajantoimessaan jonkin eduskunnassa käsiteltäväksi tulevan asian ratkaisemiseksi tietyllä tavalla siten, että menettely on omiaan heikentämään luottamusta eduskunnan päätöksentekoon.

Perustuslakivaliokunta oli lakiehdotusta koskevassa lausunnossaan huolissaan kansanedustajan tehtävän hoitamisen turvaamisesta siihen perusteettomasti kohdistuvilta häiriöiltä. Lausunnossa mainitaan rikosoikeudelliseen laillisuusperiaatteeseen sisältyvä täsmällisyysvaatimus, joka ei perustuslakivaliokunnan mielestä toteutunut ehdotetussa säännöksessä. Ongelmallisena nähtiin kysymys siitä, milloin kansanedustajan voidaan katsoa toimineen säännöksessä tarkoitetulla tavalla lahjuksena pidettävän edun vuoksi, eikä ratkaisuksi katsottu riittävän säännöksen muotoilu abstraktisen vaarantamisrikoksen tapaan. Kaiken kaikkiaan perustuslakivaliokunta katsoi ehdotetun kaltaisella kriminalisoinnilla olevan lähinnä ”symbolinen merkitys”. Huolimatta täsmällisyysvaatimuksen nostamisesta esiin, perustuslakivaliokunnan kiinnostus näyttää kohdistuneen ennen kaikkea siihen mahdollisuuteen, että ”epämääräiseksi jäävä kriminalisointi” tuottaa kansanedustajaan kohdistuvia vihjailuja, joista on kansanedustajan tehtävän hoitamiseksi ja poliittiselle kulttuurille suurempia haittoja kuin kriminalisoinnilla olisi saavutettavissa hyötyä. Perustuslakivaliokunta päätyi esittämään, että rikoslain muuttamista koskevasta lakiesityksestä poistetaan kansanedustajan lahjontaa koskevat säännökset.⁸⁸ On tietysti

⁸⁸ PeVL 29/2001 vp, s. 3-4.

luonnollista, että päättäessään kansanedustajien toimintaan suoraan vaikuttavasta lainsäädännöstä, joka voisi johtaa siihen, että yleisiä toimintatapoja joudutaan muuttamaan ja avoimuutta lisäämään, kansanedustajat eivät itse ole ensimmäisinä kannattamassa tällaista muutosta.

Hallituksen esityksessä kuitenkin esitettiin kansanedustajia koskevien lahjontasäännösten ottamista rikoslakiin. Kansanedustajia koskeva sääntely tähtää ”eduskunnan päätöksenteon asianmukaisuutta kohtaan tunnettavaa luottamusta heikentävien etujen antamisen ja vastaanottamisen torjumiseen”.⁸⁹

Lahjuksen ottamista kansanedustajana koskeva säännös tuli rikoslain 40 lukuun ja lahjuksen antaminen kansanedustajalle lisättiin rikoslain 16 lukuun. Lahjusrikossäännösten ulottaminen kansanedustajaan ei tarkoita, että kansanedustaja olisi rikosoikeudellisessa virkavastuussa; kansanedustaja ei ole virkamies eikä ole toiminnastaan kansanedustajana virkavastuussa. Kansanedustajan vastuu on poliittista; häntä ei valita toimeensa uudelleen, jos valitsijat eivät katso hänen hoitaneen tehtäväänsä riittävän hyvin.

Kansanedustaja päättää tehtävässään hallintoa ja tuomitsemistoimintaa ohjaavasta lainsäädännöstä. Hallituksen esityksessä katsotaan, ettei kansanedustajan lainsäädäntötehtävä ole ”yleisesti kovin herkkä asiattomalle ulkopuoliselle vaikuttamiselle.” Toisaalta kansanedustajan tehtäviin nähdään sisältyvän myös sellaisten päätösten tekemistä, joilla on välitön vaikutus kansalaisten tai yhteisöjen toimintaan. Esimerkiksi jonkin teollisuudenalan tukemista tai elinkeinon rajoittamista tai kieltämistä koskevat lainsäädännölliset ratkaisut rinnastuvat vaikutuksiltaan viranomaisten lakia soveltaessaan tekemiin ratkaisuihin. Tällainen päätöksenteko on alttiimpaa epäasialliselle ulkopuoliselle vaikuttamiselle. Perustuslakivaliokunnan tavoin myös hallituksen esityksessä korostetaan kansanedustajan tehtävän edellyttävän edustajan vahvaa asemaa itsenäisen päätösvallan turvaamiseksi. Kansanedustajaa koskevat lahjussäännökset ovat kuitenkin tarpeellisia, jotta voidaan turvata kansanedustajan riippumattomuus sekä poliittisen päätöksenteon yleinen luotettavuus ja uskottavuus. Lisäksi esityksessä huomautetaan, että voimassaoleva lainsäädäntö oli epäjohdonmukainen siinä suhteessa, että vieraan val-

⁸⁹ HE 77/2001 vp, s. 1.

tion parlamentin jäsenen lahjominen oli jo rangaistavaa, mutta suomalaisen kansanedustajan lahjominen ei. Myös kansainvälinen esimerkki puolsi kriminalisointeja.⁹⁰ Ruotsissa lahjusrikossäännökset koskivat jo kansanedustajia.

Lakivaliokunta muutti vielä hallituksen esitystä. Toisin kuin perustuslakivaliokunta, lakivaliokunta ei pitänyt täsmällisyysvaatimuksen kannalta ongelmallisena tunnusmerkistön kohtaa ”edun vuoksi”, mutta poisti ”on omiaan” -kriteerin. Lakivaliokunta piti abstraktia vaaraa tarkoittavaa kriteeriä epämääräisenä ja tulkinnanvaraisena, ja katsoi ettei se riittävän selkeästi rajaa hyväksyttäviä tai vähäisiä tekoja rangaistavuuden ulkopuolelle. Sen sijaan lakivaliokunta lisäsi käsitteen ”oikeudeton” edun yhteyteen. Lakivaliokunta perusteli muutosta sillä, että oikeudettoman edun käsitteestä on jo oikeuskirjallisuutta ja se sisältyy myös virkamiehen lahjussäännökseen. Myös kohta ”tai antaa ymmärtää toimivansa” poistettiin; lakivaliokunta katsoi, että lupausta vihjeellisempi toimintatahtoa koskeva ilmaisu on liian epätasällinen. Valiokunta myös poisti säännöksen sovellettavuuden kansanedustajaehdokkaisiin. Mietinnön mukaan Euroopan neuvoston korruptioyleissopimus ei edellytä niin laajaa rangaistavuutta.⁹¹

Lakivaliokunnan tekemien muutosten jälkeen vuonna 2002 voimaan tulleen rikoslain 40 luvun 4 §:n mukaan lahjuksen ottamista kansanedustajana oli:

”Jos kansanedustaja itselleen tai toiselle

1) pyytää lahjan tai muun oikeudettoman edun taikka tekee muutoin aloitteen sellaisen edun saamiseksi taikka

2) 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, hänet on tuomittava lahjuksen ottamisesta kansanedustajana sakkoon tai vankeuteen enintään neljäksi vuodeksi.”

GRECO katsoi vuoden 2007 raportissaan, että Suomen kansanedustajien lahjontaa koskeva lainsäädäntö vuonna 2002 oli kapeampi kuin Euroopan neuvoston korruptioyleissopimuksessa edellytetään, eikä lainsäädäntö siten kaikilta osin täyttänyt sopimuksen

⁹⁰ HE 77/2001 vp, s.44-45.

⁹¹ LaVM 10/2002 vp, s. 7-9.

vaatimuksia. Kohta ”lupaa toimia edun vuoksi edustajantoimessaan jonkin eduskunnassa käsiteltävänä olevan tai käsiteltäväksi tulevan asian päättämiseksi tietyllä tavalla” rajasi rangaistavien tekojen alaa liikaa.⁹² Toimintalupauksen edellyttäminen (”lupaa toimia edun vuoksi”) ei perustunut korruptioyleissopimukseen. Rikoslain säännöksiä täydennettiin vuonna 2011 ja samalla lakiin lisättiin törkeää lahjuksen ottamista kansanedustajana koskeva säännös. Hallituksen esityksessä todetaan, että syynä muutosehdotuksiin ovat ”nytkin pääosassa ulkomaiset odotukset” mutta mainitaan, että myös kotimaisessa keskustelussa säännöksiä on arvosteltu, koska niiden on katsottu asettavan liian tiukkoja edellytyksiä rangaistavuudelle.⁹³

4.2.2 Tunnusmerkistö

Vuoden 2011 muutoksen jälkeen voimassaoleva kansanedustajan passiivista lahjomista koskeva rikoslain 40 luvun 4 §:n säännös on:

”Jos kansanedustaja itselleen tai toiselle

1) pyytää lahjan tai muun oikeudettoman edun taikka tekee muutoin aloitteen sellaisen edun saamiseksi taikka

2) ottaa vastaan tai hyväksyy muun kuin tavanomaiseksi vieraanvaraisuudeksi katsottavan lahjan tai muun oikeudettoman edun taikka hyväksyy sitä koskevan lupauksen tai tarjouksen

toimiakseen tai jättääkseen toimimatta edun vuoksi edustajantoimessaan tietyllä tavalla taikka palkkiona sellaisesta toiminnasta ja teko on omiaan selvästi horjuttamaan luottamusta edustajantoimen hoitamisen riippumattomuuteen, hänet on tuomittava lahjuksen ottamisesta kansanedustajana sakkoon tai vankeuteen enintään kahdeksi vuodeksi.

Lahjuksen ottamisena kansanedustajana ei pidetä ehdokkaan vaalirahoituksesta annetun lain mukaista vaalirahoitusta, ellei sen tarkoituksena ole 1 momentin kiertäminen.”

Hallituksen esityksestäkin ilmenevällä tavalla kansanedustajan tehtävä eroaa olennaisilta osin virkamiehen tehtävistä. Kansanedustajan työhön kuuluu erilaisten ryhmien, kuten eturyhmien tai puolueen, tavoitteiden edistäminen, ja tehtävä vaatii yhteydenpitoa kansanedustajaa tukeviin ryhmiin. Samoin sellainen yhteydenpito liikeyrityksiin, joka

⁹² Greco 2007, s. 18, kohta 97.

⁹³ HE 79/2010 vp, s. 35-36.

voisi virkamiehelle olla sopimatonta, ei välttämättä vaaranna kansanedustajan toiminnan asianmukaisuutta.⁹⁴ Säännöksessä on lisäksi lahjan tai edun vastaanottamisen teko muodossa rajattu kriminalisoinnin ulkopuolelle tavanomaiseksi vieraanvaraisuudeksi katsottava lahja tai muu etu. 1) -kohdan lahjan tai edun pyytämistä koskevassa tekotavassa ei ole vastaavaa rajoitusta. Myös kansanedustajan lahjuksen ottamisessa on, vastaavasti kuin virkamiehen lahjuksen ottamisessa, pidetty kansanedustajan omaa aloitteellisuutta asiassa moitittavampana kuin pelkkää 2) -kohdan mukaista edun vastaanottamista tai hyväksymistä.

Lahjan tai edun on oltava oikeudeton; oikeudetonta ei ole se, että kansanedustaja pyytää valitsijoiltaan tukea ja lupaa samalla toimia esimerkiksi verotuksen muuttamiseksi kannattajiensa toivomaan suuntaan, vaikka hän samassa yhteydessä pyytäisi taloudellista tukea vaaleja varten.⁹⁵

Lahjuksen ottamisena kansanedustajana ei rikoslain 40 luvun 4 §:n 2 momentin mukaan pidetä ehdokkaan vaalirahoituksesta annetun lain (24.4.2009/273) mukaista vaalirahoitusta, ellei sen tarkoituksena ole 1 momentin kiertäminen. Lahjusrikossäännösten tarkoituksena ei ole vaalirahoituksen asianmukaisuuden turvaaminen, vaan se kuuluu vaalirahoituslain tavoitteisiin. Vaalirahoituksen saaminen on hyväksyttävää, mutta sinänsä hyväksyttävän rahoituksen yhteydessä saatu oikeudeton etu ei ole hyväksyttävä, vaikka se ilmoitettaisiin osana vaalirahoitusta.

Rikoslain 16 luvun 14 a §:n lahjuksen antamista kansanedustajalle koskevan säännöksen tekotavat vastaavat peilikuvana lahjuksen ottamista kansanedustajana. Lahjuksen ottamista kansanedustajana koskevan rikoslain 40 luvun 4 §:n tekotavat vastaavat virkamiehen lahjuksen ottamista (RL 40:1); rangaistavaa on lahjuksen pyytäminen tai muu aloitteen tekeminen edun saamiseksi sekä lahjuksen vastaanottaminen ja hyväksyminen tai sitä koskevan lupauksen tai tarjouksen hyväksyminen.

Kansanedustajan lahjuksen ottamista koskevassa säännöksessä edun pyytämisen tai vastaanottamisen on tapahduttava tarkoituksena toimia edustajantoimessa tietyllä tavalla. Lisäksi teon tulee olla omiaan selvästi horjuttamaan luottamusta edustajantoimen

⁹⁴ HE 77/2001 vp, s. 45.

⁹⁵ Rikosoikeus/Rautio 2018, 28. RL 40: Virkarikokset ja julkisyhteisön työntekijän rikokset >Lahjusrikokset >Lahjuksen ottaminen kansanedustajana (RL 40:4) >Keskeisin tunnusmerkki

hoitamisen riippumattomuuteen. Lahjus voidaan osoittaa suoraan kansanedustajalle itselleen, mutta se voidaan ohjata myös jollekin toiselle, esimerkiksi kansanedustajaa lähellä olevalle yhteisölle.

Kuten virkamiehen lahjussäännöksissä, myöskään kansanedustajan lahjonnassa edun ei tarvitse olla taloudellinen, mutta usein sillä on taloudellista arvoa. Etua voidaan arvioida samalla tavoin kuin aikaisemmin on esitetty virkamiehen lahjusrikoksia koskien. Säännöksen mukainen toimiminen tai toimimatta jättäminen edustajantoimessa voi tarkoittaa esimerkiksi lupauksen mukaista äänestämistä tai puheenvuoron käyttämistä täysistunnossa tai valiokunnissa.⁹⁶

Vastaavasti kuin virkamiehen lahjomista koskevissa säännöksissä, myös kansanedustajan lahjusrikoksissa rangaistavuuden edellytyksenä on, että tekijän on tarkoitus toimia tai jättää toimimatta tietyllä tavalla; tahallisuusvaatimuksen täyttymiseksi kansanedustajan on täytynyt ymmärtää lahjan tai edun oikeudettomuus. Arvioinnissa on kiinnitettävä huomiota menettelyn poikkeavuuteen edustajien tukemisessa yleisesti hyväksytyistä käytännöistä.⁹⁷

4.2.3 Törkeät tekemuodot

Törkeä lahjuksen ottaminen kansanedustajana ja törkeä lahjuksen antaminen kansanedustajalle lisättiin rikoslakiin vuonna 2011. Teko on törkeä, jos se täyttää perusmuotoisen teon tunnusmerkistön ja ainakin toisen kvalifiointiperusteista. Lisäksi teon on oltava myös kokonaisuutena arvostellen törkeä. Kvalifiointiperusteet ovat vastaavat kuin virkamiehen törkeissä lahjusrikoksissa, mutta niiden tulkinnassa on otettava huomioon kansanedustajan tehtävän erityispiirteet verrattuna virkamieheen.

40 luvun 4 a §:n 1) -kohdan mukaan teko on törkeä ensinnäkin, jos kansanedustaja asettaa lahjan tai edun toimintansa ehdoksi. Aivan kuten virkamiehenkin lahjonnassa, myös kansanedustajan toimessa tällainen tehtävien hoitamiseen liittyvä lahjuksen vaatiminen

⁹⁶ Rikosoikeus/Rautio 2018, 28. RL 40: Virkarikokset ja julkisyhteisön työntekijän rikokset >Lahjusrikokset >Lahjuksen ottaminen kansanedustajana (RL 40:4) >Edustajantoimi.

⁹⁷ Rikosoikeus/Rautio 2018, 28. RL 40: Virkarikokset ja julkisyhteisön työntekijän rikokset >Lahjusrikokset >Lahjuksen ottaminen kansanedustajana (RL 40:4) > Tahallisuus.

on erityisen moitittavaa. 16 luvun törkeää lahjuksen antamista kansanedustajalle koskevassa 14 b § :ssä ei ole vastaavaa kohtaa. Teko on törkeä myös, jos edustajantoimessa toimiminen hyödyttää huomattavasti tai aiheuttaa tuntuvaa vahinkoa lahjuksen antajalle tai toiselle.

2) -kohdan kvalifiointiperuste on lahjan tai edun huomattava arvo. Edun arvoa ei voi arvioida täysin samoin perustein kuin virkamiehen lahjonnassa, koska kansanedustaja voi ottaa laillisesti vastaan sellaisia etuja, jotka virkamiehelle olisivat kiellettyjä. Kokonaisarvostelussa teon moitittavuutta voi korostaa esimerkiksi kysymyksessä olevan edustajantoimen huomattava merkitys edustajantoimen hoitamisen riippumattomuuden vaarantamisessa.

4.3 Elinkeinotoiminnan lahjusrikokset

4.3.1 Säännöksen perusta ja suojeltava oikeushyvä

Vuoden 1990 rikoslain kokonaisuudistus (792/1989) koski myös elinkeinoelämän lahjusrikoksia. Uudistettuun rikoslakiin sisällytettiin säännökset lahjomisesta elinkeinotoiminnassa ja lahjuksen ottamisesta elinkeinotoiminnassa. Aikaisemmin elinkeinotoiminnassa tapahtuvasta lahjonnasta oli säädetty laissa sopimattomasta menettelystä elinkeinotoiminnassa (1061/1978) ja sitä edeltäneessä laissa vilpillisen kilpailun ehkäisemiseksi (34/1930), joka oli Suomen ensimmäinen elinkeinoelämän lahjonnan kieltänyt säännös.⁹⁸ Sopimattomasta menettelystä annetun lain 5 §:ssä kiellettiin antamasta, lupamasta tai tarjoamasta elinkeinonharjoittajan palveluksessa olevalle tai hänen puolestaan tehtävää suorittavalle lahjomaa taikka muuta siihen verrattavaa etua, jonka tarkoituksena on saattaa vastaanottaja toimeensa tai tehtävää suorittaessaan suosimaan lahjoman antajaa tai jotakuta muuta taikka palkita tätä sellaisesta suosimisesta. Säännöksen 2 momentissa kiellettiin elinkeinonharjoittajan palveluksessa olevaa tai hänen puolestaan tehtävää suorittavaa vastaanottamasta, itselleen edustamasta tai vaatimasta lahjomaa. Lain 10 §:n mukaan teosta säädettiin sakkoa tai enintään yksi vuosi vankeutta.

⁹⁸ Viljanen 2014, s.704.

Sopimattomasta menettelystä annetun lain säännöksiin epäkohtana pidettiin sitä, että lahjoma oli aina osoitettava lahjottavalle itselleen, vaikka käytännössä lahjottavaan voidaan vaikuttaa myös osoittamalla lahjuksena pidettävä etu jollekin lahjottavaa lähellä olevalle henkilölle tai yhteisölle. Myös rangaistusuhkaa pidettiin liian lievänä.⁹⁹ Uudistuksen yhteydessä rangaistavuutta laajennettiin niin, että myös muulle kuin lahjottavalle itselleen osoitettua etua voitaisiin pitää lahjuksena. Enimmäisrangaistus lahjontarikoksesta nousi kahteen vuoteen. Sopimattomasta menettelystä annetun lain menettämisseuraamusta sellaisenaan ei otettu rikoslakiin, vaan menettämisseuraamus tuomittiin uudistuksen jälkeen rikoslain yleisen osan säännösten mukaan.

Olenaisena erona julkisen sektorin ja yksityisen sektorin lahjusrikoksia koskevissa säännöksissä on elinkeinotoiminnan lahjusrikossäännösten suojaama oikeushyvä. Virkamiestä koskevat lahjusrikossäännökset suojaavat viranomaistoiminnan riippumattomuutta sekä on omiaan -tunnusmerkistön avulla myös yleisemmin luottamusta viranomaisen toimintaan. Elinkeinotoiminnan lahjusrikossäännösten tarkoituksena on suojata elinkeinonharjoittajan ja hänen palveluksessaan olevan välistä luottamusta.¹⁰⁰ Tämä suojeleobjekti rajaa elinkeinotoiminnan lahjusrikosten kohteena olevien henkilöiden ulkopuolelle elinkeinonharjoittajan itsensä; ensisijaisestihan säännöksillä suojellaan elinkeinonharjoittajan luottamusta. Elinkeinonharjoittaja voi myös itse antaa etuja toiselle elinkeinonharjoittajalle ilman rangaistusta.

Säännöksillä suojellaan kuitenkin myös jossain määrin kilpailevien elinkeinonharjoittajien toimintaedellytyksiä.¹⁰¹ Käytännössä tämä tarkoittaa paitsi kilpailijoiden myös kilpailun suojelua, mikä lähestyy jo kilpailulain (12.8.2011/948) suojeleobjektia; kilpailulain tarkoituksena on lain 1 §:n mukaan terveen ja toimivan taloudellisen kilpailun turvaaminen vahingollisilta kilpailunrajoituksilta. Mansikka siirtäisikin painopistettä luottamuksen suojaamisesta toimivien markkinoiden suojaamiseen; se vahvistaisi myös kilpailulain, sopimattomasta menettelystä elinkeinotoiminnassa annetun lain (22.12.1978/1061) ja hankintalain tavoitteita. Nimenomaan sopimattoman menettelyn vastaisella lailla voidaan puuttua niihin elinkeinonharjoittajan toimiin, jotka eivät tule

⁹⁹ HE 66/1988 vp, s. 76-77.

¹⁰⁰ HE 58/1988 vp, s. 47.

¹⁰¹ HE 58/1988 vp, s. 47.

rangaistaviksi lahjusrikoksina, mutta ovat silti esimerkiksi hyvän liiketavan vastaisia.¹⁰² Uuden hankintalain (29.12.2016/1397) 80 §:n pakollisissa poissulkemisperusteissa ovat myös rikoslain 30 luvun elinkeinotoiminnan lahjusrikossäännökset sekä rikoslain 16 luvun lahjuksen antamista virkamiehelle tai kansanedustajalle koskevat säännökset. Lain 80 §:n mukaan ehdokas tai tarjoaja on siis suljettava tarjouskilpailusta, jos se tai sen hallinto-, johto- tai valvontaelimen jäsen tai edustus-, päätös- tai valvontavaltaa käyttävä henkilö on rikosrekisteristä ilmenevällä lainvoimaisella tuomiolla tuomittu lahjusrikoksesta. Myös aikaisemmassa hankintalaissa (348/2007) poissulkemisperusteet olivat hyvin pitkälti samanlaiset, ja osa niistä tulee myös suoraan EU-oikeudesta.¹⁰³

Mahdollista olisi myös vakavien elinkeinotoiminnan lahjustapausten käsitteleminen kilpailulainsäädännön piirissä. Kilpailuoikeuden perusteella kiellettyä menettelyä arvioitaessa enemmän painoa annetaan teon elinkeinoelämälle tuottamaan vahinkoon kuin sen tekijän subjektiiviseen moitittavuuteen. Lahjontatapausten tuominen kilpailuoikeuden piiriin voisi edesauttaa kilpailullisten erityisnäkökohtien huomioonottamista, mutta myös lahjontatapausten paljastumista.¹⁰⁴

Kansainvälisissä sopimuksissa yksityisen sektorin lahjontaan liittyen esiin on nostettu juuri lahjonnan kilpailua vääristävä vaikutus. Esimerkiksi Euroopan neuvoston puitepäättöksen johdannossa (kohta 9) todetaan, että kummallakin sektorilla esiintyvä lahjonta on uhka oikeusvaltiolle, ja se vääristää kilpailua tavaroiden tai kaupallisten palveluiden ostamisen yhteydessä ja on esteenä terveelle talouskehitykselle. Euroopan neuvoston lahjontayleissopimuksessa lahjonnan todetaan vääristävän kilpailua, estävän taloudellista kehitystä ja vaarantavan demokraattisten instituutioiden vakauden ja yhteiskunnan moraalisen perustan. Kansainvälisten sopimusten johdannoissa on siis painotettu lahjonnan haittoja terveelle kilpailulle ja talouskehitykselle, vaikka toisaalta sopimusten varsinaiset yksityisen sektorin lahjontaa koskevat artiklat rakentuvat kuitenkin elinkeinonharjoittajan luottamuksen suojaamiselle. Kilpailulle ja taloudelle aiheutuvien ongel-

¹⁰² Mansikka 2015, s. 903.

¹⁰³ HE 108/2016 vp, s. 179-180.

¹⁰⁴ Mansikka 2015, s. 907.

mien korostaminen kansainvälisissä sopimuksissa on kuitenkin luonnollista ottaen huomioon niiden luonteen nimenomaan kansainvälisinä sopimuksina, joiden on tarkoitus ehkäistä lahjontaa ja muuta korruptiota globaalisti.

4.3.2 Tunnusmerkistö ja tekotavat

Euroopan neuvoston korruptiosopimuksessa on edellytetty yksityisen sektorin aktiivisen ja passiivisen lahjonnan kriminalisoimista. Sopimuksen 7 artiklan mukaan rangaistavaksi teoksi on säädettävä tahallinen liiketoiminnassa tapahtuva perusteettoman edun lupaus, tarjoaminen tai antaminen joko suoraan tai välillisesti henkilölle, joka on johtoasemassa tai tekee työtä missä tahansa asemassa yksityissektorilla, tätä itseään tai toista henkilöä varten, jotta tämä toimisi tai pidättäytyisi toimimasta tietyllä tavalla velvollisuksiensa vastaisesti. Euroopan neuvoston puitepäättöksen 2 artiklassa lahjuksen antaminen ja ottaminen määritellään aiheettoman edun antamiseksi tai vastaanottamiseksi, jotta henkilö velvollisuutensa laiminlyöden suorittaisi tai jättäisi suorittamatta jonkin teon. Teon kohteena on yritystä johtava tai yrityksessä työskentelevä henkilö, ja etu voidaan antaa henkilölle itselleen tai kolmannelle. YK:n korruption vastaisen yleissopimuksen 21 artiklassa yksityisen sektorin aktiivinen ja passiivinen lahjominen on määritelty vastaavasti kuin EN:n korruptioyleissopimuksessa ja puitepäättöksessä.

Lahjomista elinkeinotoiminnassa on rikoslain 30 luvun 7 §:n mukaan:

”Joka

- 1) elinkeinonharjoittajan palveluksessa olevalle,
- 2) elinkeinonharjoittajana toimivan yhteisön tai elinkeinotoimintaa harjoittavan säätiön hallintoneuvoston tai hallituksen jäsenelle, toimitusjohtajalle, tilintarkastajalle tai selvitysmiehelle,
- 3) elinkeinonharjoittajan puolesta tehtävää suorittavalle taikka
- 4) elinkeinonharjoittajien välistä, muiden osapuolten välistä tai elinkeinonharjoittajan ja muun osapuolen välistä riitaa välimiehenä ratkaisevalle

lupaa, tarjoaa tai antaa lahjottavalle itselleen taikka toiselle osoitetun oikeudettoman edun (lahjuksen) tarkoituksin saattaa lahjottava toimessaan tai tehtävässään suosimaan lahjuksen antajaa tai jotakuta muuta taikka palkita lahjottava sellaisesta suosimisesta, on tuomittava, jollei teko ole rangaistava 16 luvun 13 tai 14 §:n mukaan, lahjomisesta elinkeinotoiminnassa sakkoon tai vankeuteen enintään kahdeksi vuodeksi.”

Säännös on toissijainen; sitä sovelletaan, jos teko ei ole rangaistava virkamiehen lahjomisena. Lahjomisesta tuomitaan sakkoa tai vankeutta enintään kaksi vuotta. Lahjuksen ottaminen (RL 30:8) on laadittu peilikuvaksi lahjuksen antamiselle. Tekotavoissa on mainittu lahjuksen pyytämisen lisäksi myös muun aloitteen tekeminen lahjuksen saamiseksi; muutos tehtiin samaan aikaan kuin virkamiehen lahjusrikoksiin.¹⁰⁵

Lahjuksen antamisen ja ottamisen tekotapoina ovat lupaaminen, tarjoaminen antaminen ja pyytäminen tai muun aloitteen tekeminen lahjuksen saamiseksi. Tekotavat eivät eroa virkamiehen lahjontaa koskevista säännöksistä. Samoin lahjus voi olla muutakin kuin rahanarvoinen etu. Viljasen mukaan tyyppillisiä lahjuksia ovat ravintolakestitykset, vapaa pääsy urheilu- ja kulttuuritapahtumiin, matkat, juhlatilaisuudet ja lahjaesineet sekä prosentuaaliset rahalliset provisiot kauppa- tai muista sopimuksista.¹⁰⁶ Yksityisellä sektorilla sallittua voi olla myös sellaisten etujen vastaanottaminen, joka voisi virkamiehelle olla kiellettyä. Elinkeinoelämässä onkin tapana antaa lahjoja, mutta Viljanen muistuttaa, että vallitseva tapa voi olla myös lainvastainen.¹⁰⁷ Pihlajamäki arvioi että lahjuksen arvoa ajatellen rikosoikeudellisen tunnusmerkistön toteutumiskynnys saattaa yksityisellä puolella olla julkista sektoria korkeampi, ja luonnehtiikin elinkeinotoiminnan suhtautumista lahjontaan enemmänkin eettisenä kysymyksenä.¹⁰⁸

Yksityisellä sektorilla lahjojen ja muiden etujen vastaanottaminen on kuitenkin rankaisematonta, jos elinkeinonharjoittaja, jonka palveluksessa saaja on, hyväksyy lahjan. Oikeuskirjallisuudessa on eriäviä mielipiteitä siitä voiko elinkeinonharjoittaja antaa hyväksyntänsä lahjalle myös jälkikäteen vai onko se hyväksyttävä etukäteen. Mansikka katsoo, että olennaista on vain se, hyväksyykö elinkeinonharjoittaja tai päämies menettelyn, ei se tapahtuuko hyväksyminen etukäteen vai jälkikäteen.¹⁰⁹ Hallituksen esityksistä ei löydy suoraa vastausta. Jälkikäteisen lahjonnan todetaan olevan kiellettyä, mutta elinkeinonharjoittajan jälkikäteisen suostumuksen vaikutusta toiminnan hyväksyttävyyteen ei selvennetä.¹¹⁰

¹⁰⁵ HE 77/2001 vp. s. 41.

¹⁰⁶ Viljanen 2014, s.708.

¹⁰⁷ Viljanen 2014, s. 712.

¹⁰⁸ Pihlajamäki 2008, s. 520.

¹⁰⁹ Mansikka 2015, s. 901.

¹¹⁰ Esim. HE 66/1988 vp s. 88.

Sen sijaan jälkikäteen tapahtuvan lahjomisen kieltäminen on luettavissa suoraan lahjuksen ottamisen säännöksestä. Etu luvataan, tarjotaan tai annetaan ”tarkoituksin saattaa lahjottava toimessaan tai tehtävässään suosimaan lahjuksen antajaa tai jotakuta muuta taikka palkita lahjottava sellaisesta suosimisesta”. Jos jälkikäteinen lahjominen olisi sallittua, lahjominen olisi mahdollista suunnitella niin, että se tapahtuu tai näyttää tapahtuvan vasta jälkikäteen. Jälkikäteisen lahjomisen sallittavuus olisi myös omiaan herättämään toiveita jälkikäteisestä palkkiosta.¹¹¹

Kuten virkamiehen ja kansanedustajan lahjontaa koskevissa säännöksissä myös elinkeinotoiminnan lahjusrikoksissa etu voidaan antaa lahjottavalle itselleen tai osoittaa toiselle. Säännöksen sanamuoto on osin eri kuin 16 ja 40 lukujen lahjusrikossäännöksissä (”osoittaa toiselle”), mutta säännöksessä ei ole asiallista eroa virkamiehen ja kansanedustajan lahjontaa koskeviin säännöksiin.¹¹² Rangaistavuuden ulottamisen myös muulle kuin lahjottavalle itselleen annettavaan lahjukseen on tarkoitus estää lahjomiskiellon kiertäminen osoittamalla lahjus jollekin lahjottavaa lähellä olevalle taholle. Lahjusrikoksen rangaistavuus ei tällaisessa tilanteessa edellytä, että lahjuksen saanut toinen olisi tietoinen saadun edun lahjustarkoituksesta.¹¹³ Toinen voi syyllistyä rahanpesurikokseen, jos tarvittava syyksiluettavuus täyttyy.¹¹⁴

4.3.3 Lahjomisen osapuolet ja lahjuksen yhteys saajan toimeen

Elinkeinotoiminnan aktiivisen lahjonnan (RL 30:7) kohteena olevien henkilöiden piiri on sama kuin passiivisen lahjonnan (RL 30:8) tekijäpiiri; yhtenevyyden vuoksi molempia käsitellään tässä yhdessä. Lahjonnan kohteena voivat siis 30 luvun 7 §:n mukaan olla

- 1) elinkeinonharjoittajan palveluksessa oleva,
- 2) elinkeinonharjoittajana toimivan yhteisön tai elinkeinotoimintaa harjoittavan säätiön hallintoneuvoston tai hallituksen jäsen, toimitusjohtaja, tilintarkastaja tai selvitysmies,
- 3) elinkeinonharjoittajan puolesta tehtävää suorittava taikka

¹¹¹ Viljanen 2014, s. 713.

¹¹² Viljanen 2014, s. 708-709.

¹¹³ Rikosoikeus/Rautio 2013, s.839.

¹¹⁴ Viljanen 2014, s. 709.

4) elinkeinonharjoittajien välistä, muiden osapuolten välistä tai elinkeinonharjoittajan ja muun osapuolen välistä riitaa välimiehenä ratkaiseva.

Elinkeinonharjoittajan palveluksessa oleva on siis nimenomaan elinkeinonharjoittajan, ei yksityishenkilön palveluksessa. Jos elinkeinonharjoittaja on luonnollinen henkilö, hän toimii sekä yksityishenkilönä että elinkeinonharjoittajana. 2 kohdan määritelmän ulkopuolelle jää esimerkiksi elinkeinotoimintaa harjoittamattoman aatteellisen yhdistyksen hallituksen jäsen.¹¹⁵ Elinkeinonharjoittajan puolesta tehtävän suorittaminen perustuu yleensä toimeksiantosopimukseen. Olennaista on, että suorittajan ja toimeksiantajan välillä vallitsee jonkinasteinen luottamussuhde, jota menettely uhkaa.¹¹⁶

4) -kohdassa on kyse elinkeinonharjoittajien välistä, muiden osapuolten välistä tai elinkeinonharjoittajan ja muun osapuolen välistä riitaa välimiehenä ratkaisevasta henkilöstä. 30 luvun 14 § :n soveltamisalasäännöksen mukaan luvun lahjusrikossäännöksiä sovellettaessa välimieheen rinnastetaan kotimainen ja ulkomainen välimies, joka hoitaa tehtäviään toisen valtion välimiesmenettelyä koskevan lainsäädännön mukaisesti. Välimiestä koskeva kohta on lisätty vuonna 2011 (637/2011) sen jälkeen, kun GRECO oli vuoden 2007 arviointiraportissaan kehottanut Suomea tarkistamaan ulkomaisen välimiehen käsitteen kattavuutta Suomen lainsäädännössä.¹¹⁷ Hallituksen esityksessä todettiin, että esimerkiksi elinkeinotoiminnan lahjusrikosten välitön sovellettavuus välimieheen on tulkinnanvaraista, sillä säännöksiä voidaan soveltaa lähinnä elinkeinonharjoittajan puolesta tehtävää suorittavaan.¹¹⁸ Suomi ei ollut vielä silloin saattanut voimaan Euroopan neuvoston rikosoikeudelliseen yleissopimukseen tehtyä lahjontaa koskevaa lisäpöytäkirjaa; lisäpöytäkirja tuli voimaan lokakuussa 2011.¹¹⁹ Lisäpöytäkirjassa on sekä kansallisten että ulkomaisten välimiehien aktiivista ja passiivista lahjontaa koskevia määräyksiä. 2 artiklan mukaan sopimusvaltioiden on säädettävä rangaistavaksi teoksi tahallinen perusteettoman edun lupaus, tarjoaminen tai antaminen joko suoraan tai vä-

¹¹⁵ Viljanen 2014, s.716.

¹¹⁶ Rikosoikeus/Rautio 2013, s.837-838.

¹¹⁷ Greco 2007, s. 17-18, kohta 96.

¹¹⁸ HE 79/2010 vp, s. 31-32.

¹¹⁹ SopS 90/2011.

lillisesti välimiehelle, joka hoitaa tehtäviään sopimusvaltion välimiesmenettelyä koskevan lainsäädännön mukaisesti, tätä itseään tai toista henkilöä varten, jotta tämä toimisi tai pidättäytyisi toimimasta tietyllä tavalla tehtäviä hoitaessaan.

Lahjuksella on oltava yhteys saajan toimeen; Lahjuksen antamisen edellytyksenä on rikoslain 30 luvun 7 §:ssä että tekijä toimii tarkoituksin saattaa lahjottava toimeensa tai tehtävässään suosimaan lahjuksen antajaa tai jotakuta muuta taikka palkita lahjottava sellaisesta suosimisesta. Vaikuttamisyrityksen tulee siis kohdistua toisen toimintaan elinkeinonharjoittajan palveluksessa. Toisin kuin virkamiehen lahjusrikoksissa, elinkeinotoiminnan lahjusrikossäännöksissä ei ole on omiaan -kriteeriä; tekijällä on täytynyt tekohetkellä olla tarkoitus vaikuttaa lahjottavan henkilön toimintaan. Toisaalta vaikka tekijältä olisikin puuttunut vaikuttamistarkoitus, voi lahjan saaja silti syyllistyä lahjuksen ottamiseen elinkeinotoiminnassa, jos hän toimii 30 luvun 8 §:ssä edellytetyllä tavalla ja suosii lahjan antajaa tai jotakuta muuta. Vaikuttamispyrkimyksen ei kuitenkaan tarvitse onnistua, jotta teko olisi rangaistavaa lahjuksen antamisena; pelkkä tekijän tarkoitus vaikuttaa riittää.¹²⁰

Laissa edellytetään siis vaikuttamistarkoituksen lisäksi, että tarkoitus on nimenomaan saada lahjottava suosimaan lahjuksen antajaa tai jotakuta muuta. Suosimisella asetetaan joku parempaan asemaan kuin mikä sille tai hänelle muuten kuuluisi. Viljasen tulkinnan mukaan säännöksessä tarkoitettua suosimisesta on kyse myös silloin, jos velvollisuuksiensa mukaisesta toiminnasta kieltäytyvä saadaan oikeudettomia etuja tarjoamalla toimimaan velvollisuuksiensa mukaisesti. Suosiminen on aina parempaan asemaan asettamista; jos tarkoituksena on saada lahjottava syrjimään jotakuta, se ei ole säännöksessä tarkoitettulla tavalla lahjomista.¹²¹ Rovaniemen Palloseuran sopupelitapauksessa sekä käräjäoikeus että hovioikeus katsoivat, ettei tunnusmerkistön täyttyminen edellytä lahjuksen antajaa suosivia suorituksia ottelussa, vaan riittävä oli, että lahjus oli hyväksytty myöhemmin tapahtuvaa suosimista varten.¹²²

¹²⁰ Viljanen 2014, s.709-713

¹²¹ Viljanen 2014, s. 710-712.

¹²² Lapin KO R 11/498, nro 11/1047, 19.7.2011; Rovaniemen HO R 11/734, nro 237, 22.3.2012.

4.3.4 Törkeät tekemuodot

Törkeää lahjuksen antamista ja törkeää lahjuksen ottamista koskevat säännökset lisättiin 30 lukuun vuonna 2011(637/2011) sen jälkeen, kun GRECO oli kehottanut Suomea harkitsemaan rangaistusten koventamista yksityisen sektorin lahjontarikoksissa. Suomi noudatti GRECO:n suositusta lisäämällä 30 lukuun säännökset törkeästä lahjuksen antamisesta ja törkeästä lahjuksen ottamisesta elinkeinotoiminnassa; samalla enimmäisrangaistus yksityisen sektorin lahjusrikoksista nousi kahdesta vuodesta neljään vuoteen. Yksityisen sektorin lahjusrikoksista myös poistettiin kaksoisrangaistavuuden vaatimus.¹²³

Törkeää lahjuksen antamista on 7 a §:n mukaan, jos lahjomisessa elinkeinotoiminnassa 1) lahjalla tai edulla pyritään saamaan asianomainen toimimaan tehtävässään lahjuksen antajaa tai toista huomattavasti hyödyttäen tai toiselle tuntuvaa vahinkoa tai haittaa aiheuttaen taikka; 2) lahjan tai edun arvo on huomattava, ja lahjominen elinkeinotoiminnassa on myös kokonaisuutena arvostellen törkeä. 8 a §:n 1) -kohdan mukaan lahjuksen ottaminen on törkeää, jos rikosentekijä toimii tai hänen tarkoituksenaan on toimia lahjan tai edun vuoksi tehtävässään lahjuksen antajaa tai toista huomattavasti hyödyttäen tai toiselle tuntuvaa vahinkoa tai haittaa aiheuttaen. 2) -kohdan mukaan teko on törkeää, jos lahjan tai edun arvo on huomattava.

Kvalifiointiperusteet on kirjoitettu vakiintuneella tavalla; teon on täytettävä perusmuotoisen lahjuksen ottamisen tai antamisen tunnusmerkistö, vähintään toinen kvalifiointiperusteista ja oltava myös kokonaisuutena arvostellen törkeä. Kvalifiointiperusteet ovat lähes vastaavat kuin virkamiehen lahjomisen törkeissä tekemuodoissa. Erona kuitenkin on, ettei törkeän lahjuksen ottamisen 8 a §:n 1) -kohdassa kvalifiointiperusteena ole sitä, että tekijä asettaa lahjan tai edun toimintansa ehdoksi. Näin ollen lahjuksen asettaminen toiminnan ehdoksi voidaan ottaa huomioon teon kokonaistörkeyttä arvioitaessa.¹²⁴

¹²³ Greco 2007, s. 20, kohdat 103-104.

¹²⁴ Viljanen 2014, s. 721.

4.3.5 Julkisen ja yksityisen sektorin lahjusrikossäännösten lähentymisestä

Vuosina 2011 – 2016 elinkeinotoiminnan lahjusrikoksista on vuosittain tuomittu vain yksittäisiä henkilöitä tai ei ketään. Poikkeuksen muodostaa vuosi 2011, jolloin yhdeksän henkilöä tuomittiin lahjuksen ottamisesta elinkeinotoiminnassa ja kolme henkilöä lahjuksen antamisesta elinkeinotoiminnassa.¹²⁵ Kyse oli Rovaniemen Palloseuran sopupelitapauksesta, jossa tuomittiin seuran yhdeksän pelaajaa lahjuksen ottamisesta.¹²⁶

Sopupelitapaukset ovat urheiluun liittyvän korruption yleinen muoto ja melko suuri ongelma, mutta kaikkein tyypillisimpiä elinkeinotoiminnassa tapahtuvia lahjusrikoksia ne eivät ole. 30 luvun elinkeinotoiminnan lahjusrikossäännösten soveltuvuus tapauksiin ei myöskään ole automaattista; toimiiko esimerkiksi lahjuksen hyväksynyt maalivahti säännöksen tarkoittamalla tavalla ”toimessaan tai tehtävässään” ja voiko hän näin ollen suosia lahjuksen antajaa tai jotakuta muuta toimessaan.¹²⁷ Sopupeliä koskevissa lahjuksen ottamisrikoksissa syytetyt olivat osittain vedonneet siihen, ettei elinkeinonharjoittajalle ollut näytetty aiheutuneen vahinkoa, mutta vahingon aiheutumista ei edellytetä lahjuksen ottamisen tunnusmerkistössä. Syytetyt väittivät lisäksi, ettei työnantajan ja työntekijän (tässä seura ja pelaaja) välistä luottamussuhdetta voitu rikkoa, kun luottamussuhteen sisältöä ei ollut määritelty; pelaajasopimukseen ovat kuitenkin osana kuuluneet Veikkausliigan yleiset sopimusehdot, jotka kieltävät osallistumisen oman seuran otteita koskevaan vedonlyöntiin. Ilman yleisiä sopimusehtoja ja erikseen sovellettavissa olevia rikoslain elinkeinotoiminnan lahjusrikossäännöksiäkin on kansainvälisten urheilun ja jalkapallon sääntöjen ja periaatteiden mukaan selvää, että ottelumanipulaatioihin osallistuminen ei ole hyväksyttyä toimintaa ja rikkoo näin ollen työnantajana olevan seuran ja pelaajan välisen luottamussuhteen.

Ruotsissa julkisen ja yksityisen sektorin lahjusrikossäännökset yhdistettiin jo vuonna 1978. Suomessa ainakin Mansikka on esittänyt vastaavanlaista lahjusrikossäännösten yhdistämistä. Säännösten yhdistäminen ei tarkoittaisi, että säännökset suojaisivat julkisella ja yksityisellä sektorilla samaa oikeushyvää, mutta se voisi lähentää niitä toisiinsa.

¹²⁵ Tilastokeskus: Rangaistukset rikoksittain, 2009-2016.

¹²⁶ Lapin KO R 11/498, nro 11/1047, 19.7.2011; Rovaniemen HO R 11/734, nro 237, 22.3.2012.

¹²⁷ Halila, Norros 2017, s. 572-574.

Yhtenä perusteena säännösten yhdistämiselle Mansikka mainitsee julkisen sektorin ulkoistamiskehityksen. Esimerkiksi kunnallisen osakeyhtiön toimintaa arvioidaan elinkeinotoiminnan lahjusrikossäännösten perusteella. Samoin tilanteissa, joissa kunta hankkii palveluita yksityiseltä sektorilta, arvioidaan yksityisen sektorin yritysten välistä keskinäistä epäasiallista vaikuttamista elinkeinotoiminnan lahjusrikosten kautta, vaikka näillä toiminnoilla olisi liittymäkohtia myös kunnalliseen päätöksentekoon.¹²⁸ Euroopan neuvoston korruptioyleissopimuksen selitysmuistiossakin todetaan, että julkisen ja yksityisen sektorin sääntelyn lähentyminen toisiaan on selvä suuntaus, jota voidaan hyvin perustella esimerkiksi julkisten palvelujen yksityistämisellä.¹²⁹ Julkisiin hankintoihin liittyy korruptioriski, jota lisää työntekijöiden siirtymisen julkiselta yksityiselle ja toisinpäin eli pyöröovi-ilmiö (revolving door). GRECO on antanut Suomelle suosituksen näihin eturistiriitatilanteisiin puuttumisesta.¹³⁰

4.4 Muut korruptiorikokset

4.4.1 Voimassaoleva lainsäädäntö

Lahjonnan lisäksi korruptiosopimuksissa esitetään myös muiden korruptiorikosten kriminalisointia. Kyse voi olla muista korruption muodoista kuin varsinaisesta lahjonnasta tai rikoksista, joilla lahjontaa peitellään. Esimerkiksi Patrian asekauppoja egyptiläisen yhtiön kanssa koskevassa tuomiossa syytettyjä ei tuomittu ulkomaisen virkamiehen lahjonnasta, mutta kylläkin kirjanpitorikoksista. Käräjäoikeuden mukaan tapauksessa oli suoritettu liiketoimintaan kuulumattomia maksuja, joille ei löytynyt selitystä. Käräjäoikeus katsoi, että konsulteille maksettuja summia oli pyritty kirjanpidossa häivyttämään.¹³¹

Euroopan neuvoston korruptioyleissopimuksen 13 artiklassa edellytetään, että myös sopimuksen 2–12 artiklan mukaisten lahjusrikosten tuottaman rikoshyödyn rahanpesu säädetään rangaistavaksi. Suomen rikoslain 32 luvun rahanpesusäännökset kelpuutta-

¹²⁸ Mansikka 2015, s. 908.

¹²⁹ Explanatory Report to the Criminal Law Convention on Corruption 1999, s. 11.

¹³⁰ GRECO 2018, s. 23-26.

¹³¹ Pirkanmaan käräjäoikeus R 10/3070.

vat minkä tahansa rikoksen rahanpesun esirikokseksi, eikä sopimuksen voimaantulo aiheuttanut tarpeita muuttaa rahanpesusäännöksiä. Myös YK:n järjestäytyneen rikollisuuden vastaisessa sopimuksessa edellytetään 6 artiklassa rikoksen tuottaman hyödyn pesemisen säätämistä rangaistavaksi myös lahjontarikosten osalta. Vastaava määräys on myös YK:n korruption vastaisessa yleissopimuksessa, jonka 23 artikla koskee rikoksen tuottaman hyödyn pesemisen rangaistavuutta.

Euroopan neuvoston korruptioyleissopimuksen 14 artikla velvoittaa sopimusvaltioita säätämään rikosoikeudellisia tai muita seuraamuksia a) sellaisen laskun tai muun kirjanpitoon liittyvän asiakirjan tai merkinnän tekemisestä tai käyttämisestä, johon sisältyy vääriä tai puutteellisia tietoja ja; b) laittomasta maksun kirjaamisen laiminlyönnistä, kun näiden tekojen tai laiminlyöntien tarkoituksena on ollut jonkin 2—12 artiklassa tarkoitettujen lahjusrikosten tekeminen, salaaminen tai peittäminen. 30 luvun 9 §:n kirjanpitorikosta koskevan säännöksen mukaisia tekotapoja ovat 1) liiketapahtumien kirjaamisen tai tilinpäätöksen laatimisen laiminlyönti vastoin kirjanpitolainsäädännön velvollisuuksia; 2) väärin tai harhaanjohtavien tietojen merkitseminen kirjanpitoon ja 3) kirjanpitoaineiston hävittäminen, kätkeminen tai vahingoittaminen. Lisäksi edellytyksenä on, että teko vaikeuttaa oikean ja riittävän kuvan saamista kirjanpitovelvollisen tuloksesta tai taloudellisesta asemasta. Hallituksen esityksessä on lähdetty siitä, että säännös täyttää sopimuksen velvoitteet, vaikka siinä on rangaistavuuden edellytyksenä sopimuksesta poikkeava vaatimus.¹³²

Osa korruptiorikoksista voi tulla tuomittavaksi myös erilaisina virkarikoksina. Rikoslain 40 luvun 9 §:n virkavelvollisuuden rikkominen ja 10 §:n tuottamuksellinen virkavelvollisuuden rikkominen ovat toissijaisia säännöksiä, jotka laajentavat lahjusrikosten ja virka-aseman väärinkäyttämiskosten soveltamisalaa. Lahjusrikoksia koskevien säännösten soveltamista rajoittaa usein tekijän tahallisuuden puuttuminen tai tahallisuuden rajoittuminen seikkoihin, jotka riittävät täyttämään virkavelvollisuuden rikkomisen tahallisuusvaatimuksen, mutta eivät lahjusrikoksen tai virka-aseman väärinkäytön tahallisuutta. Lahjusrikosten tunnusmerkistöjen jäädessä täyttymättä rangaistusta vaaditaan

¹³² HE 77/2001 vp, s. 23.

virkaivelvollisuuden rikkomisesta tai tuottamuksellisesta virkaivelvollisuuden rikkomisesta.¹³³

4.4.2 Vaikutusvallan kauppaaminen

Yksi Suomessa sääntelemätön korruption muoto on vaikutusvallan kauppaaminen tai vaikutusvallan väärinkäyttö.¹³⁴ Vaikutusvallan kauppaaminen on määritelty Euroopan neuvoston korruptioyleissopimuksen 12 artiklassa:

”Kukin sopimuspuoli ryhtyy tarvittaviin lainsäädännöllisiin ja muihin toimenpiteisiin säätääkseen kansallisessa lainsäädännössään rangaistavaksi teoksi tahallisen perusteetoman edun lupauksen, tarjoamisen tai antamisen palkkiona suoraan tai välillisesti sellaiselle henkilölle, joka väittää tai vahvistaa pystyvänsä epäasiallisesti vaikuttamaan jonkin 2, 4–6 ja 9–11 artiklassa tarkoitetun henkilön päätöksentekoon, riippumatta siitä, onko etu tarkoitettu asianosaiselle itselleen vai toiselle henkilölle, sekä tällaisen edun pyytämisen, vastaanottamisen tai tarjouksen tai lupauksen hyväksymisen palkkiona vaikutusvallan käyttämisestä riippumatta siitä, käytetäänkö vaikutusvaltaa tai johtaako oletettu vaikutusvalta haluttuun tulokseen.”

Suomi on Euroopan neuvoston korruptioyleissopimuksen 37 artiklan mukaisesti tehnyt varauman koskien 12 artiklan velvoitetta vaikutusvallan väärinkäytön kriminalisointiin. Korruptioyleissopimuksen voimaansaattamisen yhteydessä rangaistavan käyttäytymisen alan laajentamista ei pidetty tarpeellisena, vaan Suomi päätti tehdä sopimukseen varauman.¹³⁵ Viimeksi vuonna 2010 varaukseen otettiin kantaa, kun GRECO oli jälleen arviointiraportissaan kehottanut Suomea harkitsemaan vaikutusvallan kauppaamisen kriminalisointia ja varauman poistamista.¹³⁶ Suomi piti kriminalisoinnin laajentamista tarpeettomana, koska vaikutusvallan kauppaamisen vakavimmat muodot ovat Suomen rikoslaissa rangaistavia osallisuutena lahjusrikoksiin tai muina rikoksina. Lisäksi pidettiin ongelmallisena rikoksen kirjoittamista rikoslakiin niin, että se täyttää laillisuusperiaatteen vaatimukset.¹³⁷ Vuonna 2014 oikeusministeriö kuitenkin asetti työryhmän selvittämään lahjusrikoksia koskevien säännösten muutostarpeet; työryhmän tuli selvittää lainsäädäntövaihtoehdot vaikutusvallan väärinkäytön kriminalisoimiseksi.

¹³³ Rikosoikeus/Rautio 2018, 28. RL 40: Virkarikokset ja julkisyhteisön työntekijän rikokset >Virkaivelvollisuuden rikkominen >Virkaivelvollisuuden rikkomissäännökset toissijaisina rangaistussäännöksinä.

¹³⁴ Kansainvälisissä sopimuksissa termi on ”trading in influence”; sopimusten suomenkielisissä versioissa puhutaan joko vaikutusvallan kauppaamisesta tai vaikutusvallan väärinkäytöstä.

¹³⁵ HE 77/2001 vp, s. 22.

¹³⁶ Greco 2007, s. 20-21, kohta 105.

¹³⁷ HE 79/2010 vp, s. 18.

YK:n korruption vastaisessa yleissopimuksessa vaikutusvallan kauppaamisen kriminalisointi jätetään sopimusvaltioiden harkittavaksi. Vaikutusvallan kauppaamista on yleissopimuksen 18 artiklan mukaan:

(a) oikeudettoman edun lupaaminen, tarjoaminen tai antaminen suoraan tai välillisesti virkamiehelle tai muulle henkilölle, jotta kyseinen virkamies tai henkilö käyttäisi väärin tosiasiallista tai oletettua vaikutusvaltaansa tarkoituksena saada kyseisen sopimusvaltion hallinnolta tai viranomaiselta oikeudetonta etua teon alkuunpanijalle tai muulle henkilölle,

(b) oikeudettoman edun pyytäminen tai vastaanottaminen suoraan tai välillisesti virkamiehen tai muun henkilön toimesta häntä itseään tai toista henkilöä varten, jotta kyseinen virkamies tai henkilö käyttäisi väärin tosiasiallista tai oletettua vaikutusvaltaansa tarkoituksena saada kyseisen sopimusvaltion hallinnolta tai viranomaiselta oikeudetonta etua.

Vaikutusvallan kauppaamisessa on siis kolme osapuolta; vaikutusvallan kauppaaja (1) eli henkilö, jolla on todellista tai oletettua vaikutusvaltaa virkamieheen tai muuhun henkilöön (2), sekä vaikutusvallan ostaja (3). Euroopan neuvoston korruptioyleissopimuksen vaikutusvallan kauppaamisen tunnusmerkistössä edellytetään, että mahdollinen vaikuttaminen on epäasiallista, YK:n yleissopimuksessa taas henkilön tulisi käyttää väärin tosiasiallista tai oletettua vaikutusvaltaansa. EN:n korruptioyleissopimuksen selitysmuistion mukaan vaikutusvallan kauppaajalla on oltava korruptiivinen aikomus, jotta vaikuttaminen on epäasiallista; vaikutusvallan kauppaamisen ulkopuolelle siis rajataan tavanommainen poliittinen ja muu yhteiskunnallinen lobbaaminen.¹³⁸

Molemmissa edellä mainituissa sopimuksissa on ehdotettu vaikutusvallan kauppaamisen aktiivisen ja passiivisen muodon kriminalisointia; toisin sanoen sekä vaikutusvallan kauppaajan että vaikutusvallan ostajan teko olisivat rangaistavia. Teon rangaistavuus ei edellytä, että vaikutusvaltaa käytetään tai että vaikuttaminen johtaisi haluttuun tulokseen.

Hallitus on antanut esitysluonnoksensa vaikutusvallan kauppaamisen kriminalisoinnista ja esitys on ollut lausuntokierroksella. Puolet lausunnon antajista kannatti ehdotusta tai suhtautui kriminalisointiin myönteisesti, mutta rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen kannalta riittävän sääntelyn luominen nähtiin haasteellisena.¹³⁹

¹³⁸ Explanatory Report to the Criminal Law Convention on Corruption 1999, s. 14-15.

¹³⁹ Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 24/2017, s. 9.

Ongelmakohtana täsmällisyysvaatimuksen kannalta on pidetty rajanvetoa asiallisen ja epäasiallisen vaikuttamisen välillä. Vaikutusvallan kauppaamisen kriminalisointia on selvitetty Suomessa aikaisemminkin ja se on kaatunut voimakkaaseen kritiikkiin; vuonna 2010 hallituksen esityksessä päätöstä perusteltiin paitsi arvostelulla, joka kohdistui ehdotukseen laillisuusperiaatteen kannalta, myös sillä, että asiassa annettujen lausuntojen mukaan hyväksyttävänä pidettävä lobbaaminen ja poliittiset vaikutusmahdollisuudet vaarantuisivat. Esityksessä todetaan että osallistuminen julkiseen poliittiseen keskusteluun on sananvapauden suojaama oikeus, eikä tällainen osallistuminen ja yhteiskunnan kehitykseen vaikuttaminen voi olla epäasiallista vaikuttamista.¹⁴⁰ Huoli ihmisten oikeudesta ”avoimessa yhteiskunnassa olla yhteydessä virkamiehiin ja kansanedustajiin” muistuttaa jossain määrin kansanedustajien lahjonnan kriminalisoinnin yhteydessä esitettyjä näkemyksiä siitä, että epämääräiseksi jäävä kriminalisointi haittaa kansanedustajan toimen hoitamista, ja tuottaa enemmän haittoja kuin hyötyjä.¹⁴¹ Myös kansanedustajien lahjonnan kriminalisoinnin yhteydessä kritisoitiin säännöksen epätasaisuutta.

Rikosoikeudellinen laillisuusperiaate ilmaistaan sekä perustuslaissa (731/1999) että rikoslaissa. Perustuslain 8 §:n mukaan ketään ei saa pitää syyllisenä rikokseen eikä tuomita rangaistukseen sellaisen teon perusteella, jota ei tekohetkellä ole laissa säädetty rangaistavaksi. Rikoksesta ei saa tuomita ankarampaa rangaistusta kuin tekohetkellä on laissa säädetty. Rikoslain 3 luvun 1 §:ssä laillisuusperiaate on ilmaistu hieman eri tavoin; rikokseen syylliseksi saa katsoa vain sellaisen teon perusteella, joka tekohetkellä on laissa nimenomaan säädetty rangaistavaksi, ja rangaistuksen ja muun rikosoikeudellisen seuraamuksen on perustuttava lakiin. Laillisuusperiaate ilmaistaan myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen 7 artiklassa¹⁴² ja YK:n kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen 15 artiklassa.¹⁴³

¹⁴⁰ HE 79/2010 vp, s.27.

¹⁴¹ Katso jakso 4.2.1 (Kansanedustajan lahjusrikokset) Säännösten perusta ja muutokset ja PeVL 29/2001 vp, s. 3-4.

¹⁴² SopS 63/1999.

¹⁴³ SopS 8/1976.

Laillisuusperiaate koostuu neljästä alaperiaatteesta tai neljästä eri oikeusnormista. Laillisuusperiaatteeseen kuuluu vaatimus kirjoitetusta laista; tuomari ei saa mennä lain ulkopuolelle (*praeter legem* -kielto). Tuomari ei saa soveltaa lakia analogisesti syytetyn vahingoksi (*analogiakielto*), eikä lainsäätäjät saa määrätä taannehtivasti rangaistavaksi sellaisia tekoja, jotka eivät ennen lakia olleet kriminalisoituja (*retroaktiivisuukielto*). Tuomari ei saa soveltaa taannehtivasti lakia sellaisen teon rankaisemiseksi, joka tekohetkellä ei ollut vielä rangaistava. Neljäs alaperiaate tai normi on epätasällisuuskieitto; lainsäätäjät ei saa säätää liian laajoja ja epätasällisiä rikossäännöksiä.¹⁴⁴

Vaikutusvallan kauppaamisrikoksen kriminalisoinnin yhteydessä ilmausta ”epäasiallinen vaikuttaminen” ei ole pidetty riittävän tasällisenä täyttämään laillisuusperiaatteen vaatimukset; lakitekstistä jäisi edelleen epäselväksi mikä on sallittua ja mikä kiellettyä.¹⁴⁵ Kuten Euroopan neuvoston korruptioyleissopimuksen selitysmuistiossa todetaan, selvää on että lobbaaminen normaalina yhteiskunnallisena vaikuttamisena ei ole kiellettyä. Lobbaamiseen kuitenkin nimenomaan kuuluu vaikutusvallan käytöstä maksaminen; lobbaajalle maksetaan, jotta hän käyttäisi vaikutusvaltaansa maksajatahon kannalta tärkeiden asioiden edistämiseksi. Transparency International pitää sääntelemätöntä lobbausta suurena korruptiourhkana; rehellinen ja läpinäkyvä lobbaaminen ei kuitenkaan sisällä korruptiivista tarkoitusta.¹⁴⁶ Lobbaamisen ja epäasiallisen vaikuttamisen muotojen sääntely vaikutusvallan kauppaamisrikoksen yhteydessä tuskin on mahdollista tai tarkoituksenmukaista; sen sijaan lobbaamiselle olisi tärkeää laatia toiminnan avoimutta ja läpinäkyvyyttä edistävät säännöt. Vain muutama EU-maa on edes osittain säännelty lobbaamista; Pohjoismaissa lobbaamista ei ole säännelty.¹⁴⁷

Hallituksen luonnoksessa vaikutusvallan kauppaamisen kieltävä säännös lisättäisiin rikoslain 16 lukuun:

Vaikutusvallan kauppaamisrikos

Joka lupaa, tarjoaa tai antaa, suoraan tai välillisesti, toiselle, jolla on tai joka väittää, että hänellä on nykyisiin tai entisiin tehtäviinsä taikka yhteiskunnallisiin tai henkilökohtaisiin suhteisiinsa perustuvaa vaikutusvaltaa, tälle itselleen tai kolmannelle tarkoitettun oi-

¹⁴⁴ Tapani, Tolvanen 2013, s. 103 ja 135-136.

¹⁴⁵ Esim. HE 79/2010 vp, s.27.

¹⁴⁶ Transparency International 2012, s. 27.

¹⁴⁷ Transparency International 2012, s. 29.

keudettoman edun palkkioksi siitä, että tämä mainittua vaikutusvaltaa hyväksi käyttämällä vaikuttaisi epäasiallisesti virkamiehen tai kansanedustajan päätöksentekoon siten, että teko on omiaan horjuttamaan luottamusta päätöksenteon riippumattomuuteen, on tuomittava vaikutusvallan kauppaamisrikoksesta sakkoon tai vankeuteen enintään kahdeksi vuodeksi.

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.

Mitä edellä tässä pykälässä säädetään, ei sovelleta, jos teko on rangaistava 13-14, 14 a tai 14 b §:ssä, 30 luvun 7, 7 a, 8 tai 8 a §:ssä taikka 40 luvun 1-2, 4 tai 4 a §:ssä tarkoitettuna rikoksena.

Vaikutusvallan kauppaamisrikoksena ei pidetä ehdokkaan vaalirahoituksesta annetun lain mukaista vaalirahoitusta, ellei sen tarkoituksena ole 1 tai 2 momentin kiertäminen.

Ehdotetussa säännöksessä ovat sekä vaikutusvallan kauppaamisen aktiivinen että passiivinen muoto. Säännös koskisi virkamiehiin ja kansanedustajiin vaikuttamista; esimerkiksi Ruotsin BrB:n vaikutusvallan kauppaamisen säännös (BrB 10:5 d) koskee vain viranomaistoimintaa ja julkisia hankintoja. Ehdotettuun rikoslain säännökseen on otettu paitsi lista siitä mihin tosiasiallinen tai väitetty vaikutusvalta voi perustua, myös on omiaan -kriteeri ja epäasiallisen vaikuttamisen tilanteet. Näillä kolmella tavalla säännös myös poikkeaa Euroopan neuvoston korruptioyleissopimuksen määritelmästä.

Säännöksen yksityiskohtaisesta kirjoitustavasta näkee, että vaikutusvallan kauppaamisrikokseen liittyviä epätasällisyystekijöitä on todella yritetty poistaa. Kimpimäki pitää vaikutusvallan perusteiden ottamista säännökseen vaikeasti perusteltavana; säännös edellyttää vaikuttamisen epäasiallisuutta, joten rangaistavuuden kannalta ei ole relevanttia mihin vaikutusvalta perustuu. Lisäksi säännösehdotuksessa luetellut perusteet

ovat edelleen yleisluontoisia, joten niillä ei liene merkittävää säännöksen alaa rajaavaa tai täsmentävää merkitystä.¹⁴⁸

Ehdotetussa säännöksessä teon on oltava omiaan horjuttamaan luottamusta päätöksenteon riippumattomuuteen. On omiaan -kriteeri sisältyy myös lahjusrikkomuksen tunnusmerkistöön (RL 40:3) ja kansanedustajan lahjontarikoksia koskeviin säännöksiin. On omiaan -kriteeri edellyttää tässä vain abstraktista vaaraa, eli jotta teosta voitaisiin rangaista ei tarvitse näyttää toteen, että teko olisi konkreettisesti horjuttanut jonkun henkilön luottamusta päätöksenteon riippumattomuuteen. Säännös kuitenkin poikkeaa Euroopan neuvoston korruptioleissopimuksen määritelmästä, jossa ei ole vaaraedellytystä. Näin ollen säännös rajaa rangaistavuuden alaa kapeammaksi. Ehdotetun kaltainen säännös ei siis välttämättä täyttäisi sopimuksen velvoitteita. Hallituksen luonnoksesta annetuissa lausunnoissa esitettiin kritiikkinä huomio siitä, ettei uutta kriminalisointia tulisi säätää pelkästään jonkin Suomea koskevan kansainvälisen veloitteen ja varauman poistamisen vuoksi.¹⁴⁹ Hallituksen esitysluonnoksessa kuitenkin lähdetään siitä, että jos esitys toteutuu ehdotetun kaltaisena, varaukset voidaan poistaa.¹⁵⁰

Myös Ruotsi teki sopimukseen alun perin vaikutusvallan kauppaamista koskevan varauksen, mutta kriminalisoi vaikutusvallan kauppaamisen vuonna 2012. Muista Pohjoismaista Norja ja Islanti ovat kriminalisoineet vaikutusvallan kauppaamisen ilman varauksia. Ruotsissa vaikutusvallan kauppaamista (handel med inflytande) koskeva säännös on BrB:n 10 luvun 5 d §:ssä. Säännöksen mukaan vaikutusvallan kauppaamisesta tuomitaan henkilö, joka ottaa vastaan tai pyytää epäasianmukaisen edun tai hyväksyy sellaista koskevan lupauksen vaikuttaakseen toisen henkilön päätöksentekoon tai toimenpiteeseen viranomaistoiminnassa tai julkisessa hankintatoimessa. Vaikutusvallan kauppaamisesta tuomitaan myös henkilö, joka antaa, lupaa tai tarjoaa jollekin henkilölle epäasianmukaisen edun, jotta tämä vaikuttaisi kolmannen henkilön päätöksentekoon tai toimenpiteeseen viranomaistoiminnassa tai julkisessa hankintatoimessa. Rangaistus vaikutusvallan kauppaamisesta on sakkoa tai enintään kaksi vuotta vankeutta. Säännös

¹⁴⁸ Kimpimäki 2016, s. 6.

¹⁴⁹ Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 24/2017, s. 17.

¹⁵⁰ Luonnos hallituksen esitykseksi 2016, s. 45-46.

on toissijainen suhteessa BrB:n 10 luvun lahjuksen antamista ja ottamista koskeviin muihin säännöksiin.

BrB:n säännöksen ulkopuolelle on rajattu kansanedustajiin vaikuttaminen. Näin ollen Ruotsi ei vaikutusvallan kauppaamisen kriminalisoinnin yhteydessä peruuttanut korrup-tioyleissopimukseen tekemäänsä varaumaa. Kun vaikutusvallan kauppaamisella on ni-menomaan tarkoitus puuttua sekä viranomaisten että poliittisten toimijoiden lähipiirissä tapahtuviin vaikutusyrityksiin, pidän tällaista rajattua sääntelyä erikoisena valin-tana. Toisaalta Ruotsin ratkaisussa näkyy hyvin vaikutusvallan kauppaamisrikoksen on-gelmallisuus; Ruotsi ei edes halunnut puuttua kysymykseen poliittisen lobbaamisen ra-joittamisesta. Lakimuutoksen esitöissä pidettiin vaikutusvallan kauppaamisen kriminali-soinnin ilmiselvänä edellytyksenä sitä, että voitiin tunnistaa rankaisemisen arvoisia lah-jontatoimia, joita silloinen lainsäädäntö ei kattanut. Uudella säännöksellä kriminalisoi-tiin esimerkiksi tilanteet, joissa lahjominen kohdistuu päätöksentekijän kanssa samalla työpaikalla työskentelevään työtoveriin, jotta tämä päivittäisessä kanssakäymisessä vai-kuttaisi asian lopputulokseen.¹⁵¹ Säännöksen ulkopuolelle jäivät tilanteet, joissa edun vastaanottajalla ei ole objektiivisesti arvioiden ollut edellytyksiä vaikuttaa kolmannen henkilön päätöksentekoon. Rangaistavuuden edellytyksenä ei silti ole, että edun vas-taanottaja tosiasiallisesti vaikuttaisi tai yrittäisi vaikuttaa päätöksentekoon.¹⁵²

Hallituksen esityksessäkin todetulla tavalla vain osa vaikutusvallan kauppaamisrikoksista voi Suomen rikoslain mukaan tällä hetkellä tulla rangaistavaksi. Sekä Suomessa että Ruotsissa vaikutusvallan kauppaamisrikoksen soveltamisen oletetaan jäävän vähäiseksi, mutta kuitenkin on helposti tunnistettavissa tilanteita, joissa sääntely auttaa lahjontari-kosten saattamisessa rangaistaviksi.

Vaikutusvallan kauppaamisen kriminalisointia voi tarkastella myös ultima ratio -periaat-teen kautta; onko olemassa muita, tehokkaampia tapoja puuttua vaikutusvallan väärin-käyttöön kuin rikosoikeuden keinot? Kimpimäen mukaan pelkät lobbausta koskevat pe-lisäännöt tuskin ovat riittäviä silloin, kun on kyse jo lähtökohdiltaan epäasiallisista vai-kuttamispyrkimyksistä. Esimerkkinä rikosoikeuden ja muun sääntelyn yhdistämisestä

¹⁵¹ Prop. 2011/12:79, s. 33.

¹⁵² Prop. 2011/12:79, s. 48.

ovat vaalirahoitusta koskevan lain säännökset, joiden mukaisesti annettua vaalirahoitusta ei pidetä lahjontana.¹⁵³

4.4.3 Laiton vaurastuminen

YK:n korruption vastaisen yleissopimuksen 20 artiklassa kehoitetaan harkitsemaan laitoman vaurastumisen kriminalisoimista:

”Jollei sopimusvaltioiden perustuslaista ja niiden oikeusjärjestelmien peruseriaatteista muuta johdu, sopimusvaltiot harkitsevat tarvittavien lainsäädännöllisten ja muiden toimenpiteiden toteuttamista säätääkseen rangaistavaksi tahallisen laitoman vaurastumisen eli virkamiehen varallisuuden merkittävän lisääntymisen, jota hän ei pysty kohtuullisesti selittämään, suhteessa hänen laillisiin tuloihinsa.”

Laiton vaurastaminen määritellään artiklassa virkamiehen varallisuuden merkittäväksi lisääntymiseksi, jota virkamies ei pysty kohtuullisesti selittämään, suhteessa hänen laillisiin tuloihinsa. Näin ollen sopimuksen määritelmän mukainen rikos rakentuu käännetylle todistustaakalle. Sopimuksen hyväksymistä koskevassa hallituksen esityksessä todetaan, ettei Suomen oikeusjärjestelmään ole syytä ottaa sille täysin vierasta institutiota; 20 artiklassa ei edellytetä virkamiehen syyllistyneen rikokseen, ja se perustuu käännetylle todistustaakalle.¹⁵⁴

4.5 Rangaistukset ja muut seuraamukset

4.5.1 Lahjusrikosten rangaistusasteikot

16 luvun 13 §:n lahjuksen antamisesta viranomaiselle tuomitaan sakkoa tai vankeutta enintään kaksi vuotta. Törkeästä lahjuksen antamisesta (RL 16:14) on tuomittava vankeuteen vähintään neljäksi kuukaudeksi ja enintään neljäksi vuodeksi. Lahjuksen antamisen ja törkeän lahjuksen antamisen kansanedustajalle (RL 16:14 a § ja 14 b §) rangaistusasteikot ovat samat kuin virkamiehenkin aktiivisessa lahjonnassa. 40 luvun lahjuksen ottamista koskevissa säännöksissä lahjuksen ottamisen rangaistusasteikko on yhtä ankara. Lahjusrikkomuksesta (RL 40:3) tuomitaan sakkoa tai vankeutta enintään kuusi kuukautta. Myös elinkeinotoiminnan lahjusrikosten rangaistusasteikot vastaavat tavallisten

¹⁵³ Kimpimäki 2016, s. 14-15.

¹⁵⁴ HE 197/2005 vp, s. 25.

ja törkeiden tekomuotojen osalta virkamiehen ja kansanedustajan aktiivisen ja passiivisen lahjomisen rangaistusasteikkoja.

GRECO suositteli vuoden 2007 raportissaan Suomea harkitsemaan sekä julkisen sektorin että yksityisen sektorin törkeiden lahjusrikosten rangaistusasteikon korottamista. GRECO oli huolissaan siitä, ettei Suomen rikoslaki riittävästi ilmentänyt törkeiden lahjontarikosten vakavuutta. Raportissa lahjontarikosten törkeiden tekomuotojen rangaistusmaksimia verrattiin törkeän perättömän lausuman antamiseen tuomioistuimessa (RL 15:3) ja törkeään todistusaineiston vääristelemiseen (RL 15:8), joista molemmista voidaan tuomita enintään kuusi vuotta vankeutta.¹⁵⁵ Hallituksen esityksessä todetaan, että vakavissa rikoksissa yleisesti käytetyistä rangaistusasteikoista poikkeamiselle tulisi olla painavat perusteet, ja arvioidaan että koska lahjusrikokset ovat tyypiltään rikoksia, joiden ilmituloriski on hyvin pieni, ei rangaistusasteikon koventamisella ole saavutettavissa mainittavaa hyötyä lahjusrikosten ennaltaehkäisyn kannalta. Hallitus ei esittänyt rangaistusasteikon korottamista.¹⁵⁶

Rovaniemen Palloseuran sopupelitapauksessa hovioikeus totesi, että aiempaa oikeuskäytäntöä elinkeinotoiminnan lahjusrikoksista oli hyvin vähän. Hovioikeus katsoi ettei yksityisen sektorin lahjusrikoksia koskevaa rangaistuskäytäntöä ollut ehtinyt muodostua, ja sen vuoksi lahjusrikoksia verrattiin eräisiin muihin talousrikoksiin, joilla on sama rangaistusasteikko kuin lahjusrikoksilla, esimerkiksi veropetos ja kirjanpitorikos. Teot ovat ajoittuneet ajankohtaan, jolloin rikoslain 30 luvussa ei ollut vielä lahjomisen ja lahjuksen ottamisen törkeitä tekumuotoja. Hovioikeus alensi käräjäoikeuden antamia tuomioita, ja määräsi lahjuksen ottamisesta elinkeinotoiminnassa kahdelle pelaajalle vuoden vankeusrangaistuksen, yhdelle pelaajalle kymmenen kuukauden vankeusrangaistuksen ja kahdelle pelaajalle kahdeksan kuukauden vankeusrangaistuksen. Kaikki rangaistukset tuomittiin ehdollisina. Tapauksessa lahjuksen antaja sen sijaan sai lahjomisesta elinkeinotoiminnassa ja muista rikoksista yhteensä kaksi vuotta ehdotonta vankeutta.

¹⁵⁵ Greco 2007, s. 19-20, kohta 102.

¹⁵⁶ HE 79/2010 vp, s. 26.

Esimerkkitapauksessa KKO tuomitsi törkeästä lahjuksen ottamisesta ja virkavelvollisuuden rikkomisesta ehdollista vankeutta vuoden ja kuusi kuukautta. Syytetty oli vedonnut rangaistusta alentavina seikkoina esimerkiksi asian saamaan laajaan julkisuuteen, mutta KKO totesi, että syytetty oli syyllistynyt lahjusrikokseen toimiessaan vastuullisessa asemassa julkisessa luottamustehtävässä, johon hänet oli nimitetty kansanedustajana ja poliittisten ansioidensa perusteella; ei ollut odottamatonta, että lahjusrikos ja sitä koskeva oikeudenkäynti aiheuttavat laajaa kielteistä julkisuutta ja luottamustehtävien menettämistä.¹⁵⁷

Myös Ruotsissa tavallisten lahjusrikosten maksimirangaistus on kaksi vuotta vankeutta, mutta rangaistusasteikko törkeästä aktiivisesta ja passiivisesta lahjomisesta sekä yksityisellä että julkisella sektorilla on vankeutta kuudesta kuukaudesta kuuteen vuoteen (BrB 10:5 c). Ruotsin korkein oikeus tuomitsi ajokouluopettajien ja tutkinnon vastaanottajan tapauksessa tutkinnon vastaanottajan törkeästä lahjuksen ottamisesta ehdottomaan vankeuteen vuodeksi ja kuudeksi kuukaudeksi, kaksi autokoulunopettajaa tuomittiin törkeästä lahjuksen antamista, toinen vuoden ehdottomaan vankeuteen ja toinen kahdeksan kuukauden ehdolliseen vankeuteen.¹⁵⁸

GRECO:n raportissa myös todettiin vaikuttavan siltä, että korruptio nähdään Suomessa vain osana talousrikollisuutta.¹⁵⁹ Kieltämättä sellainen ajatus tuntuu perustellulta. Lahjusrikoksilla on taloudellinen vaikutus, vaikka lahjus itsessään ei määritelmänsä mukaisesti välttämättä ole taloudellinen etu, ja ne estävät taloudellista kehitystä ja vääristävät kilpailua. Lahjusrikokset eivät vaaranna vain talouden toimivuuden, vaan niitä pidetään Euroopan neuvoston korruptioyleissopimuksen johdannon mukaan uhkana myös oikeusvaltioperiaatteelle, demokratialle ja ihmisoikeuksille. Lahjonta heikentää hyvää hallintoa, oikeudenmukaisuutta ja yhteiskunnallista tasa-arvoa. Tästä näkökulmasta lahjusrikosten arvioiminen ainoastaan niiden taloudellisten ulottuvuuksien ja vaikutusten kautta ei anna riittävää painoarvoa näiden rikosten suojelemille oikeushyville. Lahjusrikosten rangaistusmaksimin korottaminen GRECO:n ehdottamalla tavalla voisi olla omiaan korostamaan rikosten vakavuutta.

¹⁵⁷ KKO 2016:39, kohdat 63-73.

¹⁵⁸ Högsta Domstolens Dom B 3673-10 11.3.2012.

¹⁵⁹ GRECO 2007 s. 18-21, kohdat 102 ja 108

4.5.2 Menettämisseuraamus

Menettämisseuraamus eli konfiskaatio on rikokseen perustuva seuraamus, jota ei yleensä lueta rangaistukseksi vaan turvaamistoimeksi. Konfiskaatio tarkoittaa lakiin perustuvaa omaisuuden korvauksetonta menettämistä rikoksen johdosta. Käsitteeseen katsotaan kuuluvan omaisuuden menettäminen nimenomaan valtiolle. Konfiskaatio on mahdollinen vain, kun laissa on niin säädetty ja vain laissa säädettyssä laajuudessa. Menettämisseuraamusta koskeva lainsäädäntö uudistettiin vuonna 2000 (637/2000). Menettämisseuraamuksesta säädetään rikoslain 10 luvussa.¹⁶⁰

Euroopan neuvoston korruptioyleissopimuksen seuraamuksia ja toimenpiteitä koskevan 19 artiklan 3 -kohdan mukaisesti omaisuuden menetetyksi tuomitsemista tai muun rikoksentekovälineiden tai rikoksen tuottaman hyödyn tai sen arvoa vastaavan omaisuuden pakko-ottoa on sovellettava myös yleissopimuksen mukaisiin rikoksiin.

Rikoslain 30 luvun 15 §:n mukaan lahjuksen ottamisella ja törkeällä lahjuksen ottamisella 8 ja 8 a §:ssä tarkoitetulla tavalla vastaanotettu lahja tai etu taikka sen arvo on tuomitava valtiolle menetetyksi rikoksentekijältä tai siltä, jonka puolesta tai hyväksi rikoksentekijä on toiminut. Muun omaisuuden osalta noudatetaan, mitä 10 luvussa säädetään. Rikoslain 40 luvun 14 §:ssä on vastaava menettämisseuraamusta koskeva säännös, jota sovelletaan luvun 1–4 ja 4 a §:ssä tarkoitettuihin lahjuksen ottamiseen, törkeään lahjuksen ottamiseen, lahjusrikkomukseen, lahjuksen ottamiseen kansanedustajana ja törkeään lahjuksen ottamiseen kansanedustajana.

Esimerkiksi tapauksessa KKO 2016:39 lahjusrikoksella vastaanotetun edun arvoksi oli katsottu 34 843 euroa, ja se määrättiin kokonaan valtiolle menetetyksi. Myös lahjuksen ottamisesta elinkeinotoiminnassa tuomitut pelaajat määrättiin menettämään lahjuksina saatu omaisuus valtiolle; suurin menetettäväksi tuomittu taloudellinen hyöty oli arvoltaan 39 528 euroa.

¹⁶⁰ HE 80/2000 vp, s. 1-6.

4.5.3 Oikeushenkilön rangaistusvastuu korruptiorikoksissa

4.5.3.1 Oikeushenkilön rangaistusvastuusta yleisesti

Vuonna 1995 tulivat voimaan rikoslain oikeushenkilön rangaistusvastuuta koskevat säännökset, joiden mukaan myös oikeushenkilö voidaan tuomita rangaistukseen sen toiminnassa tapahtuneen rikoksen johdosta. Rangaistukseksi oikeushenkilölle määrätään yhteisösakkoa; määrääminen oli aluksi harkinnanvaraista, mutta se muutettiin myöhemmin pakolliseksi niin että mahdollisuuksista toimenpiteistä luopumiseen säännelään erikseen.¹⁶¹

Säädettäessä vuoden 1889 rikoslakia pidettiin selvänä, että rikosoikeudellisen rangaistusvastuun tuli perustua yksilöiden tekoihin ja laiminlyönteihin, ja sen vuoksi rangaistukset voitiin kohdistaa vain luonnollisiin henkilöihin. Vuoden 1734 laki oli vielä sisältänyt yhteisöllisen rikosoikeudellisen vastuun muotoja, mutta ne koettiin 1800-luvulla vanhanaikaisiksi ja individualistisen yhteiskuntäkäsitteen vastaisiksi. Vielä ennen toista maailmansotaa Suomessa esimerkiksi tuotantoa ja kauppaa harjoittavat ja rahoittavat yritykset sekä erilaiset järjestöt olivat rakenteeltaan suhteellisen yksinkertaisia ja johtajavaltaisia; yhteisöt voitiin samaistaa niiden johtohenkilöihin, joten heihin kohdistuvilla rangaistusseuraamuksilla voitiin tehokkaasti vaikuttaa yhteisön toimintaan. Nykyään yhteiskunnallinen ja taloudellinen toiminta sekä julkinen hallinto perustuvat monimutkaisille organisaatorakenteille, ja lainvastainen toiminta ainakin suurimmissa yhteisöissä on usein tulosta monien yhteisössä toimivien henkilöiden vuorovaikutuksesta.

Oikeushenkilön rangaistusvastuun perusteena on esimerkiksi yhteisöjen toimintojen yhteydessä tapahtuvien rikosten yhä suurempi yhteiskunnallinen merkitys, yksilöllisen rikosoikeudellisen vastuun kohdentamisen vaikeus monimutkaisten organisaatioiden toiminnassa tehdyissä rikoksissa ja se, ettei ”ihmisten oikeustajunnalle” ole enää vieras ajatus siitä, että yhteiskunnallinen moite kohdistetaan myös organisaatioon sellaisenaan. Oikeushenkilön rangaistusvastuuta koskeva säännös otetiinkin heti mm. ympäristörikoksia koskevaan rikoslain 48 lukuun. Esitys oikeushenkilön rangaistusvastuusta oli pääasiassa samansisältöinen kuin Euroopan neuvoston suositus yritysten vastuuseen

¹⁶¹ HE 53/2002 vp, s. 31.

asettamisesta niiden toiminnassa tehdyistä rikoksista.¹⁶² Oikeushenkilön rangaistusvastuuta koskevat säännökset otettiin uuteen rikoslain 9 lukuun (laki 21.4.1995/743).

9 luvun 1 §:n mukaan yhteisö, säätiö tai muu oikeushenkilö, jonka toiminnassa on tehty rikos, on syyttäjän vaatimuksesta tuomittava rikoksen johdosta yhteisösakkoon, jos se on rikoslaissa säädetty rikoksen seuraamukseksi. Luvun säännöksiä ei sovelleta julkisen vallan käytössä tehtyyn rikokseen. Rangaistusvastuun edellytyksenä on 2 §:n mukaan, että oikeushenkilön lakisääteiseen toimielimeen tai muuhun johtoon kuuluva tai oikeushenkilössä tosiasiallista päätösvaltaa käyttävä on ollut osallinen rikokseen tai sallinut rikoksen tekemisen tai että sen toiminnassa ei ole noudatettu vaadittavaa huolellisuutta ja varovaisuutta rikoksen ehkäisemiseksi. Yhteisösakkoon voidaan tuomita, vaikkei rikosentekijää saada selville tai muusta syyistä tuomita rangaistukseen. 5 §:n mukaisesti yhteisösakko tuomitaan määräeuroin; alin yhteisösakon rahamäärä on 850 ja ylin 850 000 euroa.

Oikeushenkilön rangaistusvastuu on käytössä mm. Tanskassa (straffeloven 25 §) ja Norjassa (straffeloven 27 §). Ruotsissa on kuitenkin käytössä erityinen yrityssakko (företagsbot), jota ei pidetä rangaistuksen luonteisena.¹⁶³ Yrityssakosta säädetään BrB:n 36 luvussa, jonka 7 §:n mukaan elinkeinotoiminnan harjoittamisessa tehdystä rikoksesta määrätään elinkeinonharjoittajalle virallisen syyttäjän vaatimuksesta yrityssakko, jos rikoksesta on säädetty ankarampi rangaistus kuin rahamääräinen sakko (penningböter), ja elinkeinonharjoittaja ei ollut ryhtynyt rikoksen estämiseksi kohtuullisiin toimiin tai rikoksen on tehnyt henkilö, jonka johtava asema perustuu toimivaltaan tehdä päätöksiä elinkeinonharjoittajan puolesta tai edustaa elinkeinonharjoittajaa tai jolla muutoin on ollut erityinen vastuu toiminnan valvonnasta tai kontrolloimisesta.

4.5.3.2 Oikeushenkilön rangaistusvastuu lahjontarikoksissa

OECD:n kansainvälisissä liikesuhteissa tapahtuvan ulkomaisiin virkamiehiin kohdistuvan lahjonnan torjuntaa koskeva yleissopimus edellyttää 2 artiklassa oikeushenkilön vastuun toteuttamista ulkomaiseen virkamieheen kohdistuvan lahjonnan osalta.

¹⁶² HE 95/1993 vp, s. 3-4 ja 13.

¹⁶³ HE 258/2016 vp, s. 7-9.

EU:n yksityisen sektorin lahjontaa koskevassa puitepääöksessä on edellytetty, että oikeushenkilön rangaistusvastuu ulotetaan kattamaan myös yksityisen sektorin lahjonnan. 5 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että oikeushenkilö voidaan saattaa vastuuseen puitepääöksen mukaisista lahjuksen antamisesta ja ottamisesta (2 artikla) sekä yllyttämisestä ja avunannosta näihin rikoksiin (3 artikla), jos ne on oikeushenkilön hyväksi tehnyt joko yksin tai oikeushenkilön toimitelimen jäsenenä toimien henkilö, jolla on oikeushenkilössä johtava asema jollain artiklassa luetulla perusteella. Johtava asema voi olla henkilöllä jolla on; a) oikeus edustaa oikeushenkilöä; tai b) valtuus tehdä päätöksiä oikeushenkilö puolesta; tai c) valtuus harjoittaa valvontaa oikeushenkilössä. Artiklan 2) -kohdassa edellytetään, että oikeushenkilö voidaan saattaa rangaistusvastuuseen myös, jos artiklassa määritellyllä tavalla johtavassa asemassa olevan henkilön harjoittaman ohjauksen tai valvonnan puutteellisuus on mahdollistanut oikeushenkilön alaisena toimivan henkilön tehdä oikeushenkilön hyväksi puitepääöksen 2 ja 3 artiklassa tarkoitetun rikoksen.

Oikeushenkilöön kohdistettavia seuraamuksia voivat 6 artiklan mukaan rikosoikeudellisten tai muiden sakkojen lisäksi olla myös oikeuden menettäminen julkisiin etuisuuksiin tai tukiin, väliaikainen tai pysyvä kielto harjoittaa liiketoimintaa, oikeudelliseen valvontaan asettaminen ja oikeudellinen määräys purkaa oikeushenkilö.

Euroopan neuvoston korruptioyleissopimuksessa edellytetään oikeushenkilön asettamista vastuuseen aktiivisesta lahjonnasta, vaikutusvallan väärinkäytöstä ja rahanpeustusta. 18 artikla yhteisövastuusta on samansisältöinen kuin myöhemmin laaditun EU:n puitepääöksen oikeushenkilön rangaistusvastuuta koskevat artiklat.

Myös YK:n korruption vastaisessa yleissopimuksessa on määräyksiä oikeushenkilöiden vastuusta. 26 artiklassa edellytetään, että oikeushenkilöille säädetään vastuu osallisuudesta yleissopimuksen mukaisesti rangaistaviksi säädettyihin rikoksiin. Oikeushenkilöiden vastuu voi olla rikos-, siviili- tai hallinto-oikeudellista, ellei sopimusvaltioiden oikeusperiaatteista muuta johdu. YK:n järjestäytyneen rikollisuuden vastaisessa yleissopimuksessa oikeushenkilöiden saattaminen rangaistusvastuuseen koskee myös 8 artiklassa rangaistavaksi säädettyjä lahjontarikoksia.

Euroopan neuvoston korruptioyleissopimuksen määräysten voimaansaattamisen yhteydessä säädettiin uutena lahjuksen antamisesta kansanedustajalle, joten oikeushenkilön rangaistusvastuu laajennettiin samalla koskemaan myös kansanedustajan lahjomista. Oikeushenkilön rangaistusvastuuta koskevia 9 luvun säännöksiä sovellettiin jo lahjuksen antamiseen ja törkeään lahjuksen antamiseen, lahjomiseen elinkeinotoiminnassa sekä kätkemisrikoksiin.¹⁶⁴

16 luvun 18 §:n mukaan lahjuksen antamiseen, törkeään lahjuksen antamiseen, lahjuksen antamiseen kansanedustajalle ja törkeään lahjuksen antamiseen kansanedustajalle sovelletaan, mitä oikeushenkilön rangaistusvastuusta säädetään. 30 luvun elinkeinorikoksista oikeushenkilön rangaistusvastuuta sovelletaan 13 §:n mukaan mm. lahjomiin elinkeinotoiminnassa, törkeään lahjomiseen elinkeinotoiminnassa, lahjuksen ottamiseen elinkeinotoiminnassa, törkeään lahjuksen ottamiseen elinkeinotoiminnassa ja törkeään kirjanpitorikokseen. Oikeushenkilön rangaistusvastuun ulottaminen törkeään kirjanpitorikokseen tuli voimaan vuonna 2017 (213/2017). Rangaistusvastuun taustalla vaikuttivat esimerkiksi OECD:n Suomelle antamat suositukset.¹⁶⁵ Ruotsin brottsbalkenin 36 luvun 7 §:ssä säädettyä yrityssakkoa voidaan soveltaa myös 10 luvun lahjusrikossäännöksiin ja vaikutusvallan kauppaamiseen.

Lisäksi oikeushenkilön rangaistusvastuuta sovelletaan 32 luvun mukaiseen rahanpesuun, törkeään rahanpesuun ja tuottamukselliseen rahanpesuun, sekä kätkemisrikokseen, törkeään kätkemisrikokseen ja ammattimaiseen kätkemisrikokseen. Oikeushenkilön rangaistusvastuu ulottuu myös esimerkiksi 17 luvun 1 a §:n mukaiseen järjestäytyneen rikollisryhmään toimintaan osallistumiseen, 29 luvun veropetokseen ja törkeään veropetokseen, sekä avustuspetokseen, törkeään avustuspetokseen ja avustuksen väärinkäyttöön.

Suomen rikoslain oikeushenkilön rangaistusvastuuta koskevat 9 luvun säännökset ovat siis laajasti sovellettavissa lahjonta- ja muihin korruptiorikoksiin. Vuosina 2011 – 2016 lahjuksen antamisesta ja törkeän lahjuksen antamisesta (RL 16:13 ja RL16:14) tuomittiin

¹⁶⁴ HE 77/2001 vp, 27.

¹⁶⁵ HE 258/2016 vp, s. 6-7.

vain yhden kerran yhteisösakkoa. Samalla aikavälillä rikoslain 30 luvun elinkeinotoiminnan lahjusrikoksissa yhteisösakkoa ei tuomittu kertaakaan.¹⁶⁶ Yhteisösakkojen määrääminen lahjusrikoksissa on ollut toistaiseksi harvinaista.

Oikeushenkilön rangaistusvastuun sovellettavuus ei ole aina yksinkertaista. Lahjuksen ottamiseen ja törkeään lahjuksen ottamiseen elinkeinotoiminnassa (RL 30:8 ja RL 30:9) sovelletaan oikeushenkilön rangaistusvastuuta; 9 luvun säännösten mukaan oikeushenkilön rangaistusvastuu edellyttää, että lahjuksen ottaja on toiminut työnantajansa puolesta tai hyväksi, ja toisaalta 30 luvun 8 §:n kriminalisointi kohdistuu nimenomaan työnantajana toimivaa elinkeinonharjoittajaa vahingoittaviin tekoihin. Oikeushenkilön rangaistusvastuuta ei ole tarkoitus soveltaa tilanteisiin, joissa yrityksen puolesta toimiva on yrityksen tietämättä ottanut vastaan lahjuksen ja toiminut sen vuoksi yritystä vahingoittavasti.

Lahjuksen ottamisrikos voi poikkeuksellisesti olla kyseessä myös silloin, kun lahjuksen vastaanottaminen on lahjuksen ottajan työnantajan mukaista. Teko voi myös olla luonteeltaan sellainen, että se loukkaa kilpailevien elinkeinonharjoittajien etuja. Kyseeseen voi myös tulla tilanne, jossa lahjuksen vastaanottajan edustama yritys suostuu tekemään jotain kiellettyä vain lahjottuna, esimerkiksi hävittämään vaarallista myrkyä sisältävät astiat turvallisuusmääräykset sivuuttaen. Tällöin oikeushenkilön rangaistusvastuun soveltaminen olisi mahdollista.¹⁶⁷

4.6 Yhteenveto ja pohdintoja

Suomi on noudattanut kansainvälisten korruptiosopimusten kriminalisointivelvoitteita ja GRECO:n ja OECD:n antamia suosituksia. Lainsäädäntöä on mukautettu ja muutettu, mutta vain siltä osin kuin muutosten on katsottu olevan tarpeellisia Suomessa ja Suomen oikeusjärjestelmän mukaisia. Usein lainvalmistelutyössä on kuitenkin korostettu, ettei säännöksille ole kansallista tarvetta, vaan muutokset tehdään nimenomaan kansainvälisten sopimusvelvoitteiden vuoksi.

¹⁶⁶ Tilastokeskus: Rangaistukset rikoksittain, 2009-2016.

¹⁶⁷ HE 8/2005 vp, s. 11.

Suomen lainsäädännössä on kriminalisoitu kaikkein selvimmät korruption muodot eli lahjuksen ottaminen ja antaminen koskien sekä virkamiehiä että kansanedustajia ja elinkeinonharjoittajan palveluksessa tai puolesta työskenteleviä. Vaikutusvallan kauppaamisrikos toisi kuitenkin vielä tärkeän lisän ja suojan myös virkamiesten ja kansanedustajien lähipiiriin kohdistuvaa vaikuttamista vastaan. Sekä julkisen että yksityisen sektorin lahjontatapaukset ovat harvinaisia tuomioistuimissa.

Tutkimusten mukaan suomalaiset suhtautuvat lahjuksiin kielteisesti eikä lahjusten antamista pidetä hyväksyttävänä.¹⁶⁸ Toisaalta vaikka suhtautuminen korruptioon on hyvin kielteistä, ei korruptiota välttämättä tunnisteta yhtä hyvin yksityisellä sektorilla kuin julkisella sektorilla. Suomen kokoisessa maassa pienten piirien hyvä veli -verkostoja ei aina mielletä korruptioksi, eikä niiden näkyväksi tekeminen ole helppoa.

Erilaiset tutkimukset antavat kuvan Suomesta matalan korruption maana, ja päätelmää tukee lahjusrikostapausten vähyyks Suomessa tuomioistuimissa. Ehkä yksi osa ongelmaa onkin, ettei Suomessa tunnisteta korruptiota aina riittävän laajana ilmiönä. Vaikuttaisi myös, että lahjontaa pidetään Suomessa korruption pääasiallisena muotona; kun sitä ei esiinny, ei esiinny myöskään korruptiota sen muissa muodoissa. Tämä ajatusmalli näkyy haluttomuudessa uusien korruption rikosten kriminalisointiin. Vaikutusvallan kauppaamista ei ole kriminalisoitu, koska käytännössä ei ole ilmennyt tarvetta laajentaa nykyisten lahjusrikosten rangaistavuuden alaa, ja moitittavimmat vaikutusvallan kauppaamisen muodot ovat jo rangaistavia.¹⁶⁹

Kun GRECO suositteli harkitsemaan julkisen sektorin törkeiden lahjusrikosten rangaistusten koventamista, siihen ei hallituksen esityksen mukaan ryhdytty, koska ”määrältään vähäinen” rangaistuskäytäntö ei lahjusrikoksissa näytä olevan poikkeavan lievää tai ankaraa muiden törkeiden talousrikosten rangaistustasoon nähden, eikä rangaistusten ankaruudella tai koventamisella ole saavutettavissa mainittavaa hyötyä lahjusrikosten ennaltaehkäisyn kannalta.¹⁷⁰ Samassa yhteydessä GRECO arvioi, että Suomi näkee kor-

¹⁶⁸ Eurobarometer 2017.

¹⁶⁹ HE 77/2001 vp, s. 22.

¹⁷⁰ HE 79/2010 vp, s. 26.

ruptiorikokset vain osana muita talousrikoksia, vaikka korruptio voi olla uhka oikeusvaltiolle ja demokraattisten instituutioiden vakaudelle.¹⁷¹ Suomi tuli vahvistaneeksi tämän epäilyn perusteluissaan, miksi julkisen sektorin lahjusrikosten rangaistusteikkoa ei ole tarpeellista ankaroittaa; vertailua tehtiin nimenomaan ”muiden törkeiden talousrikosten” rangaistustasoon.¹⁷² Voisi olettaa, että kun korruptiorikosten taloudellinen luonne selvästi ymmärretään, ymmärrettäisiin myös millaisia kustannuksia korruptiotapaukset aiheuttavat yhteiskunnalle.

Kansainväliseen kaupankäyntiin liittyviä korruptiotapauksia on käsitelty tuomioistuimissa useampia. Voidaan kuitenkin kysyä, miksi kaikissa ulkomaisiin viranomaisiin kohdistuneissa lahjontatapauksissa syytteet on hylätty. Myös OECD on kiinnittänyt asiaan huomiota raportissaan ja suositellut tuomareiden kouluttamista kansainvälisiä lahjontatapauksia varten, jotta näihin tapauksiin liittyviä erityispiirteitä voidaan paremmin arvioida tuomioistuimissa.¹⁷³

Esimerkitapauksena käytetty KKO:n tuomio 2016:39 koski entistä kansanedustajaa ja RAY:n hallituksen puheenjohtaja Jukka Vihriälää. KKO tuomitsi hänet törkeästä lahjuksen ottamisesta ja virkavelvollisuuden rikkomisesta. Samalla viikolla tuomion antamisen jälkeen kerrottiin, että Vihriälä on nimitetty edustamansa puolueen kunniapuheenjohtajaksi.¹⁷⁴ Symboliikkansa vuoksi uutisviikko on jäänyt mieleen; ei ole väliä, vaikka korkein oikeusaste toteaisi syylliseksi törkeään lahjusrikokseen, kun oma puolue kuitenkin nimittää kunniapuheenjohtajaksi. Nimitysuutinen tuntuu kuvaavaan suhtautumista vaalirahaepäselvyyksien vyyhtiin ja samalla laajemmin korruptioon.

Uusimmassa GRECO:n arviointiraportissa on esitetty ajatus, että hyvät tulokset erilaisissa korruptiomittauksissa ovat saaneet Suomen uinumaan itsetyytyväisessä tilassa. Suomessa luotetaan viranomaisiin, mutta pelkkä luottamus ei riitä, varsinkin jos se on yksittäisten ihmisten toiminnan varassa eikä taustalla ole riittäviä toimintamalleja, joilla väärinkäytökset voitaisiin paljastaa.¹⁷⁵ Alhainen korruptio ei ole itsestäänselvyys eikä py-

¹⁷¹ GRECO 2007, s. 19-20, kohta 102.

¹⁷² HE 79/2010 vp, s. 26.

¹⁷³ OECD Phase 4 Report, s. 10.

¹⁷⁴ Kantola 9.6.2016: Jukka Vihriälä Keskustan kunniajäseneksi.

¹⁷⁵ GRECO 2018, s. 4-5.

syvä olotila. Suomessa on jatkuvasti perusteltu lahjusrikosten kriminalisoinnin laajentamisen yhteydessä, ettei rangaistavien tekojen laajentamiselle ole tarvetta, kun voimassaoleviakaan säännöksiä ei ole jouduttu soveltamaan kuin muutamissa yksittäistapauksissa.

Ottaen huomioon useat korkean profiilin korruptiotapaukset, joita Suomessa on 2010-luvulla tullut ilmi, ehkä syytä tietoisuuden lisäämiseen ja kouluttamiseen on. Korruptiota voidaan ennaltaehkäistä lainsäädännöllä vain tietyn verran; lopulta työtä täytyy tehdä myös muualla kuin tutkintaviranomaisissa ja tuomioistuimissa. GRECO:n suositusten mukaisesti erilaisten toimintaohjeiden laatiminen kaikilla valtion- ja kunnallishallinnon tasolla työskenteleville virkamiehille ja julkistaa valtaa käyttäville ja koulutusten järjestäminen aiheesta on yksi keino. Suomessa toimii Korruptionvastainen yhteistyöverkosto, jonka tehtävänä on käynnissä olevalla toimikaudella ollut suunnitella Suomelle korruption vastainen strategia ja toimintasuunnitelma.