

**Valtioneuvoston kirjelmä Eduskunnalle ehdotuksesta
neuvoston puitepäättökseksi (lahjonnan torjuminen
yksityisellä sektorilla)**

Perustuslain 96 §:n 2 momentin mukaisesti
lähetetään Eduskunnalle Euroopan unionin
puheenjohtajavaltion Tanskan
kuningaskunnan 17 päivänä heinäkuuta 2002

tekemä ehdotus puitepäättöksen tekemiseksi
lahjonnan torjumisesta yksityisellä sektorilla
ja asiasta laadittu muistio.

Helsingissä 22 päivänä elokuuta 2002

Oikeusministeri *Johannes Koskinen*

Lainsäädäntöneuvos Ilari Hannula

**EHDOTUS PUITEPÄÄTÖKSEKSI LAHJONNAN TORJUMISESTA YKSITYISELLÄ
SEKTORILLA****1. Yleistä**

Euroopan unionin puheenjohtajavaltio Tanskan kuningaskunta on 17 päivänä heinäkuuta 2002 tehnyt Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja erityisesti sen 29 artiklan, 31 artiklan e kohdan sekä 34 artiklan 2 kohdan b alakohdan nojalla ehdotuksen puitepäätöksen tekemiseksi lahjonnan torjumisesta yksityisellä sektorilla.

Rajat ylittävä tavara- ja palvelukauppa on viime vuosina maailmanlaajuistumisen myötä lisääntynyt. Sitä taustaa vasten joissakin jäsenvaltioissa yksityisellä sektorilla mahdollisesti esiintyvä lahjonta ei ole vain kansallinen ongelma vaan myös rajat ylittävä ongelma, jota voidaan tehokkaimmin torjua EU:n yhteisin toimin.

Neuvosto hyväksyi 26 päivänä toukokuuta 1997 yleissopimuksen sellaisen lahjonnan torjumisesta, jossa on osallisina Euroopan yhteisöjen virkamiehiä tai Euroopan unionin jäsenvaltioiden virkamiehiä (EYVL C 195, 25.6.1997, s. 2.). Suomi on ratifioinut yleissopimuksen. Useissa jäsenvaltioissa tämä yleissopimus on kuitenkin vielä ratifioimatta.

Neuvosto hyväksyi 22 päivänä joulukuuta 1998 yhteisen toiminnan 98/742/YOS lahjonnasta yksityisellä sektorilla (EYVL L 358, 31.12.1998, s. 2.). Yhteisen toiminnan hyväksymisen yhteydessä neuvosto antoi lausuman, jonka mukaan neuvosto on yhtä mieltä siitä, että yhteinen toiminta lahjonnasta yksityisellä sektorilla on ensimmäinen vaihe Euroopan unionin tasolla tällaisen lahjonnan torjumisessa ja että sitä koskevia lisätoimenpiteitä toteutetaan myöhemmin yhteisen toiminnan 7 artiklan 2 kohdan mukaisesti suoritettavan arvioinnin perusteella. Tanskan teettämän selvityksen

mukaan useat jäsenvaltiot eivät ole saattaneet yhteistä toimintaa kaikilta osin osaksi kansallista lainsäädäntöä. Suomi on ilmoittanut, ettei yhteinen toiminta edellytä muutoksia Suomen lainsäädäntöön.

Tampereella 15 ja 16 päivänä lokakuuta 1999 kokoontuneen Eurooppa-neuvoston päätelmien 48 kohdassa todetaan lahjonnan olevan sellainen erityisen tärkeä ala, jolla on vahvistettava vähimmäistunnusmerkit rangaistaville teoille jäsenvaltioissa ja rangaistuksille niistä.

OECD:n neuvottelukonferenssi hyväksyi 21 päivänä marraskuuta 1997 kansainvälisissä liikesuhteissa tapahtuvan ulkomaisiin virkamiehiin kohdistuvan lahjonnan torjuntaa koskevan yleissopimuksen. Suomi on ratifioinut yleissopimuksen. Myös Euroopan neuvosto on hyväksynyt lahjontaa koskevan rikosoikeuden alan yleissopimuksen, joka avattiin allekirjoitettavaksi 27 päivänä tammikuuta 1999. Suomi valmistautuu ratifioimaan yleissopimuksen lähiaikoina. Yleissopimukseen liittyy sopimus lahjonnan vastaisen valtioiden ryhmän (GRECO) perustamisesta, jossa myös Suomi on edustettuna. Tämän lisäksi on aloitettu neuvottelut lahjonnan torjuntaa koskevasta Yhdistyneiden Kansakuntien yleissopimuksesta.

Lahjonnan torjumista niin julkisella kuin yksityisellä sektorilla on pidettävä erityisen tärkeänä, sillä lahjonta on uhka oikeusvaltiolle ja se vääristää kilpailua ja on esteenä terveille talouskehitykselle.

Puitepäätösehdotuksen tavoitteena on erityisesti varmistaa, että sekä lahjuksen antaminen että lahjuksen ottaminen yksityisellä sektorilla on rangaistavaa kaikissa jäsenvaltioissa, että myös

oikeushenkilö voidaan saattaa vastuuseen näistä rikoksista ja että lahjonnasta määrättävät rangaistukset ovat tehokkaita, oikeasuhteisia ja seurauksiltaan vakuuttavia.

Tanskan kuningaskunnan ehdotusta on alustavasti käsitelty 1. ja 2.7.2002 aineellinen rikosoikeus –työryhmässä, jossa myös asian varsinainen käsittely on aloitettu 29. ja 30.7.2002. Muistio perustuu Tanskan kuningaskunnan aloitteeseen 10698/02 DROIPEN 48 ja siihen liittyvään muistioon 9953/02 DROIPEN 39 ADD 1.

2. Pääasiallinen sisältö

Puitepääätösehdotus merkitsee jäsenvaltioiden lainsäädäntöjen lähentämistä yksityisen sektorin lahjonnan alalla, sillä puitepääätöksessä vahvistetaan vähimmäissäännökset sille, mitä jäsenvaltioiden kansallisessa lainsäädännössä on pidettävä rangaistavina tekoina tällä alalla, sekä niistä määrättäville rangaistuksille.

Puitepääätösehdotuksen 1 artiklassa määritellään käsitteet 'lahjonnan torjumista koskeva yleissopimus', 'Euroopan neuvoston lahjontaa koskeva yleissopimus' ja 'oikeushenkilö'. Oikeushenkilön määritelmä vastaa sitä, joka esiintyy muissa Euroopan unionista tehdyn sopimuksen VI osaston 31 artiklan d kohdan ja 34 artiklan 2 kohdan b alakohdan nojalla tehdyissä puitepääätöksissä.

Artiklassa 2 jäsenvaltiot velvoitetaan säätämään lahjuksen antaminen ja ottaminen yksityissektorilla rangaistaviksi teoiksi. Säännöksessä on sulautettu toisiinsa lahjonnasta yksityisellä sektorilla 22 päivänä joulukuuta 1998 hyväksytyn yhteisen toiminnan 2 ja 3 artikla. Säännös velvoittaa siten jäsenvaltioita varmistamaan, että on rangaistavaa tahallisesti ja osana liiketoimintaa luvata, tarjota tai antaa millainen tahansa aiheeton etu suoraan tai kolmannen välityksellä jollekin missä tahansa ominaisuudessa yksityistä yritystä johtavalle tai sellaisessa työskentelevälle henkilölle itselleen tai kolmannelle, jotta tämä velvollisuutensa laiminlyöden suorittaa tai jättää suorittamatta jonkin teon. Säännöksessä velvoitetaan jäsenvaltiot myös — samoissa olosuhteissa — varmistamaan,

että aiheettoman edun pyytäminen tai vastaanottaminen on rangaistavaa. Puitepääätöksestä johtuvat velvoitteet eivät siten periaatteessa mene pitemmälle kuin mitä jo johtuu edellä mainitusta yhteisestä toiminnasta. Puitepääätöksessä ei kuitenkaan ole yhteisen toiminnan sisältämää mahdollisuutta asettaa lahjusrikosten rangaistavuudelle lisäehtoja, kuten että menettelyyn liittyy kilpailun vääristymistä tai että siitä aiheutuu taloudellista vahinkoa.

Jäsenvaltioiden tehtävänä on kansallisen lainsäädännön mukaisesti vahvistaa, kuten vuoden 1998 yhteisessä toiminnassa lahjonnasta yksityisellä sektorilla, missä tapauksissa henkilö toimii vastoin velvollisuuksiaan.

Artikla 3 velvoittaa jäsenvaltiot säätämään rangaistaviksi teoiksi myös yllyttämisen, avunannon ja yrityksen. Säännös vastaa yritystä ja avunantoa koskevia säännöksiä muissa Euroopan unionista tehdyn sopimuksen VI osaston 31 artiklan d kohdan ja 34 artiklan 2 kohdan b alakohdan nojalla tehdyissä puitepääätöksissä.

Puitepääätösehdotuksen 4 artikla velvoittaa niitä jäsenvaltioita, jotka eivät vielä ole ratifioineet EU:n yleissopimusta sellaisen lahjonnan torjumisesta, jossa on osallisina Euroopan yhteisöjen virkamiehiä tai Euroopan unionin jäsenvaltioiden virkamiehiä, ja Euroopan neuvoston rikosoikeudellista yleissopimusta lahjonnasta, tekemään sen vuoden kuluessa puitepääätöksen voimaantulosta. Säännös, joka velvoittaa jäsenvaltiot ratifioimaan kansainvälisiä yleissopimuksia sisältyy jo nykyisin rahanväärennyksen estämisestä euron käyttöönoton yhteydessä koskevaan puitepääätökseen 29 päivänä toukokuuta 2000.

Puitepääätösehdotuksen 5 artiklassa velvoitetaan jäsenvaltiot varmistamaan, että puitepääätöksessä tarkoitettua menettelystä voidaan langettaa enimmäisrangaistuksena vähintään 1—3 vuoden vankeusrangaistus. Lisäksi 5 artiklan 2 kohdassa velvoitetaan jäsenvaltiot varmistamaan, että erityisten olosuhteiden niin vaatiessa on mahdollista kieltää luonnolliselta henkilöltä, joka on tuomittu 2 ja 3 artiklassa tarkoitettusta rikoksesta, väliaikaisesti liiketoiminnan

harjoittaminen tai tietynmuotoisen liiketoiminnan harjoittaminen, mikäli tosiasioista selkeästi ilmenee vaara, että asemaa tai tointa voitaisiin käyttää väärin. Sen lisäksi jäsenvaltiot velvoitetaan varmistamaan, että erityisten olosuhteiden niin vaatiessa on mahdollista kieltää luonnolliselta henkilöltä väliaikaisesti osakeyhtiön tai erityistä virallista suostumusta edellyttävän yhtiön perustaminen tai johtaminen taikka sen hallituksen jäsenenä oleminen. Tämä koskee myös tilanteita, joissa tosiasioista selkeästi ilmenee vaara, että asemaa tai tointa voitaisiin käyttää väärin.

Säännösten tavoitteena on varmistaa, että henkilö, joka ehkä toistuvasti on ottanut vastaan tai antanut lahjuksia, ei voi heti tuomionsa kärsittyään ryhtyä uudelleen harjoittamaan juuri sitä toimintaa, joka on mahdollistanut asianomaisen tekemän rikoksen. Sama näkökohta pätee niiden henkilöiden osalta, jotka ovat osakeyhtiön tai esimerkiksi kansallisen lainsäädännön mukaan erityistä virallista suostumusta edellyttävän yhtiön perustajia tai johtajia taikka hallituksen jäseniä. Erityistä virallista suostumusta edellyttävästä yhtiöstä mainittakoon esimerkiksi vakuutusyhtiö tai rahalaitos. Jäsenvaltiot ovat velvollisia vain varmistamaan, että kansalliset tuomioistuimet voivat evätä edellä mainitut oikeudet tilanteissa, joissa kansallisen tuomioistuimen mukaan tosiasioista selkeästi ilmenee vaara, että asemaa tai tointa voitaisiin käyttää väärin.

Puitepäättösehdotuksen 6 artiklan 1 kohdassa jäsenvaltiot velvoitetaan varmistamaan, että myös oikeushenkilö voidaan saattaa vastuuseen 2 ja 3 artiklassa tarkoitetusta menettelystä, jonka on oikeushenkilön hyväksi tehnyt joko yksin tai oikeushenkilön toimitelimen jäsenenä toimien henkilö, jolla on oikeushenkilössä johtava asema. Puitepäättösehdotuksen 6 artiklan 2 kohdan mukaan jäsenvaltiot ovat velvollisia myös varmistamaan, että oikeushenkilö voidaan saattaa vastuuseen, jos edellä tarkoitetun henkilön harjoittaman ohjauksen tai valvonnan puutteellisuus on mahdollistanut sen, että oikeushenkilön alaisena toimiva henkilö on voinut tehdä

kyseisen oikeushenkilön hyväksi 2 tai 3 artiklassa tarkoitetun teon.

Puitepäättösehdotuksen 6 artiklan 3 kohdasta käy ilmi, että säännös oikeushenkilöiden vastuusta ei estä rikosoikeudellisia menettelyjä sellaisia luonnollisia henkilöitä vastaan, jotka ovat tekijöinä, yllyttäjinä tai avunantajina edellä tarkoitetussa menettelyssä. Säännös on muotoiltu kuten Euroopan yhteisöjen taloudellisten etujen suojaamisesta 26 päivänä heinäkuuta 1995 tehdyn yleissopimuksen toisen pöytäkirjan 2 artikla, ja se vastaa oikeushenkilön vastuuta koskevia säännöksiä, jotka sisältyvät Euroopan unionista tehdyn sopimuksen VI osaston 34 artiklan 2 kohdan e alakohdan nojalla tehtyihin muihin puitepäätöksiin.

Puitepäättösehdotuksen 7 artikla velvoittaa jäsenvaltiot muun muassa varmistamaan, että oikeushenkilölle voidaan langettaa tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia seuraamuksia. Puitepäättöksen mukaan jäsenvaltioiden on vähintään voitava tuomita oikeushenkilöt, jotka todetaan 6 artiklan 1 kohdan mukaisiksi vastuullisiksi, sakkorangaistukseen 2 ja 3 artiklassa tarkoitetusta menettelystä. Se, onko tämän säännöksen mukaisesti määrätty sakko luonteeltaan rikosoikeudellinen vai hallinnollinen, on jäsenvaltioiden oma asia. Tämän lisäksi luetellaan joukko seuraamuksia, joita voidaan määrätä oikeushenkilölle. Nämä seuraamukset ovat kuitenkin vapaaehtoisia, eikä jäsenvaltioiden niin ollen ole pakko langettaa näitä seuraamuksia oikeushenkilöille. Säännös on muotoiltu kuten Euroopan yhteisöjen taloudellisten etujen suojaamisesta 26 päivänä heinäkuuta 1995 tehdyn yleissopimuksen toisen pöytäkirjan 3 artikla, ja se vastaa oikeushenkilölle määrättäviä seuraamuksia koskevia säännöksiä, jotka sisältyvät Euroopan unionista tehdyn sopimuksen VI osaston 31 artiklan d kohdan ja 34 artiklan 2 kohdan b alakohdan nojalla tehtyihin muihin puitepäätöksiin.

Puitepäättösehdotuksen 8 artikla sisältää lainkäyttövaltaa koskevat säännökset. Artiklan säännökset vastaavat niitä lainkäyttövaltaa koskevia säännöksiä, jotka sisältyvät Euroopan unionista tehdyn

sopimuksen VI osaston 31 artiklan d kohdan ja 34 artiklan 2 kohdan b alakohdan nojalla tehtyihin muihin puitepäätöksiin. Jäsenvaltiot veloitetaan 8 artiklan 1 kohdan säännöksen mukaan varmistamaan lainkäyttövaltansa ulottaminen rikoksiin, jotka on kokonaan tai osittain tehty kyseisen jäsenvaltion alueella (alueperiaate). Tämän lisäksi säännös sisältää säännöt lainkäyttövallasta tapauksissa, joissa rikoksentekijä on kyseisen jäsenvaltion kansalainen tai hän asuu siellä vakinaisesti taikka rikos on tehty oikeushenkilön hyväksi, jonka kotipaikka on kyseisen jäsenvaltion alueella. Koska kaikkien jäsenvaltioiden oikeusjärjestelmät eivät vielä anna mahdollisuutta ekstraterritoriaaliseen lainkäyttöön kaikkien rikosmuotojen osalta, jäsenvaltiot veloitetaan ulottamaan lainkäyttövaltansa vain niihin rikoksiin, jotka on kokonaan tai osittain tehty kyseisen jäsenvaltion alueella. Muut lainkäyttövaltaa koskevat säännökset ovat siten vapaaehtoisia, esimerkiksi jäsenvaltioilla on mahdollisuus asettaa lainkäyttövaltansa ehdoksi näissä tapauksissa sen, että tietyt olosuhteet ovat olemassa.

Puitepäättösehdotuksen 8 artiklan 3 kohdan mukaan jäsenvaltion, joka ei vielä luovuta omia kansalaisiaan, on toteutettava tarvittavat toimenpiteet varmistaakseen, että sillä on tarvittaessa lainkäyttövaltaa sellaisten henkilöiden syytteen panemiseksi, jotka ovat syyllistyneet 2 ja 3 artiklassa tarkoitettuihin menettelyihin. Jäsenvaltioiden on pantava täytäntöön eurooppalaisesta pidätysmääräyksestä tehty puitepäätös, joka muun muassa velvoittaa jäsenvaltiot luovuttamaan omia kansalaisiaan, viimeistään 31 päivänä joulukuuta 2003. Sen vuoksi jäsenvaltiot voivat luovuttaa omia kansalaisiaan ajankohtana, jolloin lahjonnasta yksityisellä sektorilla ehdotettu puitepäätös on täytynyt saattaa osaksi kansallista lainsäädäntöä, ja säännöksen voidaan periaatteessa katsoa olevan tarpeeton. Yhdelle jäsenvaltiolle on kuitenkin myönnetty mahdollisuus panna eurooppalaisesta pidätysmääräyksestä tehtyyn puitepäätökseen sisältyvät, omien kansalaisten luovuttamista koskevat säännökset täytäntöön myöhempanä ajankohtana, ja sen vuoksi kyseinen säännös

on otettu puitepäättösehdotukseen. Lisäämällä ilmaus 'ei vielä' ehdotukseen on kuitenkin sisällytetty viittaus puitepäätökseen eurooppalaisesta pidätysmääräyksestä.

Puitepäättösehdotuksen 9 artiklalla kumotaan lahjonnasta yksityisellä sektorilla 22 päivänä joulukuuta 1998 hyväksytty yhteinen toiminta. Yhteisten toimintojen katsotaan vain velvoittavan jäsenvaltioiden hallituksia antamaan esityksiä yhteisten toimintojen täytäntöönpanemiseksi kansallisessa lainsäädännössä, kun taas puitepäätökset sellaisenaan velvoittavat jäsenvaltioita ja samalla kansallisia parlamentteja saattamaan puitepäätökset osaksi kansallista lainsäädäntöä. Puitepäätösten voidaan näin ollen katsoa yhteisiä toimintoja varmemmin varmistavan, että puitepäätöksistä johtuvat velvoitteet myös saatetaan osaksi kansallista lainsäädäntöä. Sen vuoksi on sitten Amsterdamin sopimuksen voimaantulon 1 päivänä toukokuuta 1999 tehty joukko yhteisiin toimintoihin perustuvia puitepäätöksiä, ja niiden hyväksymisen yhteydessä on samalla kumottu se yhteinen toiminta, johon puitepäätös perustuu. Ehdotus puitepäätökseksi lahjonnasta torjumisesta yksityisellä sektorilla perustuu lahjonnasta yksityisellä sektorilla 22 päivänä joulukuuta 1998 hyväksyttyyn yhteiseen toimintaan, ja puitepäättösehdotuksen hyväksymisen myötä yhteisestä toiminnasta tulee siis tarpeeton.

Puitepäättösehdotuksen 10 artikla on vakiosäännös, jolla asetetaan määräaika puitepäätöksen saattamiselle osaksi jäsenvaltioiden kansallista lainsäädäntöä sekä arvioinnin laitimiselle täytäntöönpanosta jäsenvaltioissa.

Puitepäättösehdotuksen 11 artikla on vakiosäännös, jolla säädetään puitepäätöksen tulevan voimaan päivänä, jona se julkaistaan Euroopan yhteisöjen virallisessa lehdessä.

3. Vaikutus Suomen lainsäädäntöön

Lahjomisesta ja lahjuksen ottamisesta elinkeinotoiminnassa säädetään rikoslain 30 luvun 7 ja 8 §:ssä. Rikoslain mainittujen rikosten tunnusmerkistöt kattavat pääosin sen

menettelyn, jota puitepäättösehdotuksen 2 ja 3 artiklassa tarkoitetaan. Lahjoman antamisen tai ottamisen yritys ei kuitenkaan ole Suomen rikoslain mukaan rangaistavaa.

Suomi on jo ratifioinut 4 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun yleissopimuksen ja tulee lähiaikoina ratifioimaan myös 2 kohdassa tarkoitetun Euroopan neuvoston korruptiosopimuksen. Suomen lainsäädäntö vastaa sopimusten vaatimuksia viimeistään lokakuun alusta lukien, jolloin EN:n korruptiosopimuksen edellyttämät lainmuutokset tulevat voimaan.

Elinkeinoelämän lahjusrikoksista voi Suomen rikoslain mukaan seurata sakkoa tai enintään kaksi vuotta vankeutta. Suomen rikoslaki ei tunne puitepäättösehdotuksen 5 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuja rangaistuksia kuten liiketoiminnan kieltämistä. Laki liiketoimintakiellosta (1059/1985) sisältää kuitenkin hallinnollisia toimenpiteitä, jotka vastaavat 5 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuja menettelyitä.

Oikeushenkilön rangaistusvastuu on ulotettu Suomen rikoslain 30 luvun 13 §:ssä lahjomiseen elinkeinotoiminnassa, mutta ei

lahjuksen ottamiseen elinkeinotoiminnassa. Tämä on nimenomaan torjuttu hallituksen esityksessä (HE 95/1993 vp s. 51). Artiklan 6 vaatimukset eivät siten kaikilta osin täyty. Oikeushenkilö voidaan Suomen rikoslain mukaan tuomita yhteisösakkoon, mikä täyttää 7 artiklan vaatimukset.

Suomen rikoslain soveltamisalaa koskevat säännökset täyttävät puitepäättöksen 8 artiklan lainkäyttövaltaa koskevien, pääosin vakimuotoisten säännösten vaatimukset.

4. Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto suhtautuu myönteisesti Tanskan kuningaskunnan ehdotukseen puitepäättökseksi yksityisen sektorin lahjonnan torjumisesta. Oikeushenkilön vastuun ulottamista lahjoman ottamiseen valtioneuvosto pitää kuitenkin ongelmallisena. Esitetyssä muodossaan ehdotus voisi johtaa myös siihen epätarkoituksenmukaiseen järjestelyyn, että oikeushenkilöä rangaistaisiin siitä, että sen puolesta toimiva on rikollisella menettelyllä aiheuttanut sille taloudellista tai muuta vahinkoa.