



Groupe d'Etats contre la corruption
Group of States against corruption



COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

DIRECTORATE GENERAL I - HUMAN RIGHTS AND RULE OF LAW
INFORMATION SOCIETY AND ACTION AGAINST CRIME DIRECTORATE

Strasbourg, 6. joulukuuta 2011

Julkinen
Greco RC-III (2011) 13E

Kolmas arviointikierros

Suomen toinen suositusten täytäntöönpanoa koskeva raportti

Kriminalisoinnit (ETS 173 ja 191, GPC 2)

Puoluerahoituksen läpinäkyvyys

GRECO:n 53. täysistunnon
(Strasbourg, 5.–9. joulukuuta 2011)
hyväksymä

I. JOHDANTO

1. Toisessa suositusten täytäntöönpanoa koskevassa raportissa arvioidaan lisätoimenpiteitä, joita Suomen viranomaiset ovat toteuttaneet ensimmäisen suositusten täytäntöönpanoa koskevan raportin hyväksymisen jälkeen GRECO:n kolmanteen kierrokseen liittyvässä arviointiraportissaan antamien suositusten pohjalta. GRECO muistuttaa, että kolmannen arviointikierroksen käsittelemät kaksi erillistä teemaa ovat
 - **Teema I – Kriminalisoinnit:** Lahjontaa koskevan rikosoikeudellisen yleissopimuksen (ETS 173) 1 a ja 1b, 2–12 ja 15–17 artiklat sekä 19 artiklan 1 kohta, sen lisäpöytäkirjan (ETS 191) 1–6 artiklat ja GPC 2 -periaate (korruption kriminalisointi).
 - **Teema II – Puoluerahoituksen läpinäkyvyys:** korruption vastaisia yleissäännöksiä puoluerahoituksessa ja vaalikampanjoissa koskevan suosituksen Rec(2003)4 (Recommendation Rec(2003)4 on Common Rules against Corruption in the Funding of Political Parties and Electoral Campaigns) 8, 11, 12, 13b, 14 ja 16 artiklat ja yleisemmin GPC 15 -periaate (poliittisten puolueiden ja vaalikampanjoiden rahoitus).
2. GRECO hyväksyi 35. täysistunnessaan (3.–7. joulukuuta 2007) kolmanteen arviointikierrokseen liittyvän arviointiraportin. GRECO julkisti tämän raportin (Greco Eval III Rep (2007) 2E, [Teema I](#) ja [Teema II](#)) 12. joulukuuta 2007 saatuaan Suomen viranomaisilta siihen luvan. GRECO hyväksyi 45. täysistunnessaan (30. marraskuuta – 4. joulukuuta 2009) seuraavan suositusten täytäntöönpanoa koskevan raportin (Greco RC-III (2009) 2E) ja julkisti sen 4. joulukuuta 2009 saatuaan Suomen viranomaisilta siihen luvan.
3. Suomen viranomaiset toimittivat GRECO:n työjärjestyksen mukaisesti toisen tilanneraportin toimenpiteistä, joita ne olivat toteuttaneet pannaan täytäntöön ne suositukset, jotka suositusten täytäntöönpanoa koskevan raportin mukaan oli pantu osittain täytäntöön tai joita ei ollut pantu täytäntöön. 23. kesäkuuta 2009 vastaanotettua raporttia käytettiin toisen suositusten täytäntöönpanoa koskevan raportin pohjana.
4. GRECO valitsi Norjan ja Yhdistyneet kuningaskunnat nimeämään esittelijät suositusten täytäntöönpanoa koskevaan menettelyyn. Toista suositusten täytäntöönpanoa koskevaa raporttia varten valitut esittelijät olivat Norjan hallintoministeriön vanhempi neuvonantaja Jens-Oscar Nergård ja Yhdistyneen kuningaskunnan oikeusministeriön rikosoikeus- ja oikeuspolitiikkaosaston yritysrikollisuus- ja lahjontayksikön päällikkö Robert Macauley. GRECO:n sihteeristö avusti heitä toisen suositusten täytäntöönpanoa koskevan raportin laadinnassa.

II. ANALYYSI

Teema I: Kriminalisoinnit

5. GRECO muistutti, että se esitti arviointiraportissaan Suomelle seitsemän teemaan I liittyvää suositusta ja että suositukset iv, v ja vii katsottiin suositusten täytäntöönpanoa koskevassa raportissa tyydyttävästi täytäntöön pannuiksi. Jäljelle jääneitä suosituksia käsitellään seuraavassa.
6. Eduskunta hyväksyi 15. maaliskuuta 2011 ja presidentti vahvisti 10. kesäkuuta jäljempänä tarkoitettavat rikoslain tarkistukset, jotka tulivat voimaan 1. lokakuuta 2011.

Suositus i

7. *GRECO suositteli tarkistamaan ulkomaisen välimiehen käsitteen kattavuuden Suomen lainsäädännössä ja tarvittaessa saattamaan ulkomaisen välimiehen määritelmän, sellaisena kuin se on lahjontaa koskevan rikosoikeudellisen yleissopimuksen lisäpöytäkirjan (ETS 191) 4 artiklassa, yksiselitteisesti Suomen lainsäädännön osaksi sekä allekirjoittamaan ja ratifioimaan tämän oikeusvälineen mahdollisimman pian.*
8. GRECO muistuttaa, että suositusten täytäntöönpanoa koskevassa raportissa tämä suositus katsottiin osittain täytäntöön pannuksi, koska asiaa koskeva lainsäädäntöluonnos oli valmisteilla.
9. Suomen viranomaiset ovat nyt ilmoittaneet, että rikoslain 30 luvun 7 §:ää (lahjominen elinkeinotoiminnassa) ja 8 §:ää (lahjuksen ottaminen elinkeinotoiminnassa) on tarkistettu niin, että nämä määräykset koskevat yksiselitteisesti myös välimiestä. Lisäksi rikoslain 30 lukuun on lisätty uusi 14 §, jonka mukaan sovellettaessa kyseisen luvun 7, 7 a, 8 ja 8 a §:ää välimieheen rinnastetaan kotimainen ja ulkomainen välimies, joka hoitaa tehtäviään toisen valtion välimiesmenettelyä koskevan lainsäädännön mukaisesti.
10. GRECO panee merkille rikoslain tarkistukset, jotka vaikuttavat riittävän kattavilta kotimaisten tai ulkomaisten välimiesten lahjonnan osalta sellaisena kuin se lahjontaa koskevassa rikosoikeudellisessa yleissopimuksessa nähdään. GRECO ottaa myös huomioon, että Suomi on 24. kesäkuuta 2011 ratifioinut lahjontaa koskevan rikosoikeudellisen yleissopimuksen lisäpöytäkirjan (ETS 191) ja että tämä oikeusväline tuli Suomen kohdalla voimaan 1. lokakuuta 2011.
11. GRECO katsoo, että suositus i on pantu tyydyttävästi täytäntöön.

Suositus ii

12. *GRECO suositteli Suomea tarkistamaan Suomen eduskunnan, toisen valtion kansanedustuslaitoksen ja kansainvälisten parlamentaaristen yleiskokousten jäsenten lahjontaa koskevaa lainsäädäntöä saattaakseen sen lahjontaa koskevan rikosoikeudellisen yleissopimuksen (ETS 173) 4, 6 ja 10 artiklojen mukaiseksi.*
13. GRECO muistuttaa, että arviointiraportin mukaan nykyisen lainsäädännön katsottiin koskevan tilanteita, joissa kansanedustaja ”lupaa toimia edun vuoksi edustajantoimessaan jonkin eduskunnassa käsiteltävänä olevan tai käsiteltäväksi tulevan asian päättämiseksi tietyllä tavalla”, ja että tämä sanamuoto on kapea-alaisempi kuin yleissopimuksen 4 artiklassa määrätään. GRECO pani suositusten täytäntöönpanoa koskevassa raportissa tyytyväisenä merkille, että kyseistä rajoitusta ei ole lakiluonnoksessa, mutta pani kuitenkin myös merkille, että ehdotettu uusi sanamuoto, jonka mukaan lahjonnan on oltava ”omiaan vakavasti vaarantamaan edustajantoimen harjoittamisen riippumattomuutta”, vaikuttaa GRECO:n mielestä kuitenkin rajaavan tätä rikkomusta verrattuna yleissopimuksen 4, 6 ja 10 artikloihin, joissa vastaavia rajoituksia ei ole. Näin ollen GRECO katsoi, ettei suositusta ollut pantu tyydyttävästi täytäntöön ja että rikoslain 16 luvun 14 a §:n ehdotettu sanamuoto edellyttää Suomen viranomaisilta vielä lisätarkistusta, jotta sanamuoto saataisiin täysin vastaamaan yleissopimuksen tekstiä.
14. Suomen viranomaiset ovat nyt ilmoittaneet, että rikoslakia on eduskunnan jäsenten lahjonnan osalta tarkistettu seuraavasti. Aktiivisen rikoksen osalta rikoslain 16 luvun 14 a §:n 1 momentissa todetaan, että joka kansanedustajalle lupaa, tarjoaa tai antaa hänelle tai toiselle tarkoitetun muun

kuin tavanomaiseksi vieraanvaraisuudeksi katsottavan lahjan tai muun oikeudettoman edun, jotta tämä toimisi tai jättäisi toimimatta edun vuoksi edustajantoimessaan tietyllä tavalla taikka palkkiona sellaisesta toiminnasta, ja teko on omiaan selvästi horjuttamaan luottamusta edustajantoimen hoitamisen riippumattomuuteen, on tuomittava *lahjuksen antamisesta kansanedustajalle* sakkoon tai vankeuteen enintään kahdeksi vuodeksi. Lisäksi mainitun pykälän uuden 2 momentin mukaan lahjuksen antamisena kansanedustajalle ei pidetä ehdokkaan vaalirahoituksesta annetun lain (273/2009) mukaista vaalirahoitusta, ellei sen tarkoituksena ole 1 momentin kiertäminen. Rikoslakiin on myös lisätty uusi pykälä *törkeästä lahjuksen antamisesta kansanedustajalle* (16 luvun 14 b §). Tähän rikokseen syyllistytään, jos lahjalla tai edulla pyritään saamaan asianomainen toimimaan edustajantoimessaan lahjojaa tai toista huomattavasti hyödyttäen tai toiselle tuntuvaa vahinkoa tai haittaa aiheuttaen taikka lahjan tai edun arvo on huomattava tai jos lahjuksen antaminen kansanedustajalle on myös kokonaisuutena arvostellen törkeä. Rangaistuksena on vähintään neljä kuukautta ja enintään neljä vuotta vankeutta.

15. Passiivisen rikokseen kohdalla henkilö on rikoslain 40 luvun tarkistetun 4 §:n 1 momentin mukaan tuomittava *lahjuksen ottamisesta kansanedustajana* sakkoon tai vankeuteen enintään kahdeksi vuodeksi, jos kyseinen 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. Rangaistuksena on sakkoa tai enintään kaksi vuotta vankeutta. Mainittuun pykälään on myös lisätty uusi 2 momentti, jonka mukaan lahjuksen ottamisena kansanedustajana ei pidetä ehdokkaan vaalirahoituksesta annetun lain mukaista vaalirahoitusta, ellei sen tarkoituksena ole 1 momentin kiertäminen. Rikoslakiin on lisätty määräyksiä myös törkeästä lahjuksen ottamisesta kansanedustajana; rikoslain 40 luvun uuden 4 a §:n mukaan kansanedustaja syyllistyy *törkeään lahjuksen ottamiseen kansanedustajana*, jos hän asettaa lahjan tai edun toimintansa ehdoksi taikka toimii tai hänen tarkoituksenaan on toimia edustajantoimessaan lahjuksen antajaa tai toista huomattavasti hyödyttäen tai toiselle tuntuvaa vahinkoa tai haittaa aiheuttaen ja lahjuksen ottaminen kansanedustajana on myös kokonaisuutena arvostellen törkeä. Rangaistuksena on vähintään neljä kuukautta ja enintään neljä vuotta vankeutta. Viranomaiset vahvistivat myös, että rikoslain 16 luvun 20 §:n ja 40 luvun 12 §:n 4 momentin sovellusalueita on tarkistettu niin, että kansanedustajien sekä aktiivinen että passiivinen lahjonta koskevat myös toisen valtion kansanedustuslaitosten jäsenten lahjontaa.
16. GRECO panee merkille, että kansanedustajien lahjontaa koskeva lainsäädäntö on entistä eriytyneempää edellä esitettyjen lainsäädäntötarkistusten jälkeen. Niissä käyttöön otettu eronteko ei-törkeän ja törkeän tällaisen lahjonnan välillä on saman menettelytavan mukainen kuin viranomaisten lahjonnan kohdalla. GRECO toteaa kuitenkin myös, ettei rangaistusten kokonaislaajuutta ole muutettu. Mikä tärkeämpää, GRECO katsoo, että lakiluonnoksen sanamuoto, jonka mukaan lahjontateon on oltava *”omiaan vakavasti vaarantamaan edustajantoimen harjoittamisen riippumattomuutta”* ja jota suosituksen täytäntöönpanoa koskevassa raportissa kritisoitiin, toistuu tarkistetussa laissa. GRECO on edelleen sitä mieltä, että tämä vaikuttaa rajaavan kyseistä rikkomusta verrattuna yleissopimuksen 4, 6 ja 10 artiklain vaatimuksiin. Suomen lain uusi määräys vastaa silti aiempaa suuremmassa määrin yleissopimuksen 4, 6 ja 10 artikloja vaikkei vielä ole täysin niiden mukainen.
17. GRECO katsoo, että suositus ii on pantu osittain täytäntöön.

Suositus iii

18. *GRECO suositteli asianmukaisesti selventämään, mitä kaikenlaisien lahjontarikosten kohdalla tulisi pitää niin aineellisten kuin aineettomienkin etujen kohdalla "oikeutettuina" ja/tai "oikeudettomina" lahjoina/etuina.*
19. GRECO muistuttaa, että kyseisen suosituksen perusteena on nykyisen lain varsin yleisluonteinen sanamuoto sekä se, että lahjusrikoksia koskevia ennakkotapauksia on Suomessa varsin vähän. Tämän seurauksena oikeutettujen ja oikeudettomien etujen, mukaan lukien aineellisten ja aineettomien etujen, välillä on "harmaa vyöhyke", ja virkamiesten ja muiden on näin ollen vaikea tietää, mitkä edut ovat hyväksyttäviä ja mitkä eivät (arviointiraportin 99. kappale). Suomi ei suositusten täytäntöönpanoa koskevan raportin mukaan ollut ryhtynyt mihinkään konkreettisiin toimenpiteisiin pannaan tämän suosituksen täytäntöön.
20. Suomen viranomaiset ovat nyt ilmoittaneet, että oikeusministeriö ei ole laatinut ohjeita kyseisen lain suhteen, sillä tämä olisi ristiriidassa oikeuslaitoksen riippumattoman roolin kanssa ennakkotapausten kehittäjänä. Valtiovarainministeriö julkisti kuitenkin 23. elokuuta 2010 valtioneuvoston varten yleisohjeen vieraanvaraisuudesta ja lahjoista (VM/1592/00.00.00/2010). Valtionhallinnossa noudatettavan ohjeen tarkoituksena on tarjota vastauksia käytännön kysymyksiin, joita virkamiesten on tarpeen ottaa huomioon, jos heille tarjotaan viranhoidossa hyötyjä, lahjoja tai vieraanvaraisuutta. Ohjeet ovat GRECO:n saatavilla.
21. GRECO korostaa, että suositus laadittiin avoimeksi ja että Suomen viranomaiset voivat vapaasti valita sopivat toimenpiteet, joilla tunnistetut puutteet voitaisiin korjata. GRECO ymmärtää täysin, miten vaikeaa juridisesti sitovien ohjeiden laatiminen tässä vaiheessa on. Valtiovarainministeriön hyväksymillä yleisohjeilla Suomi on kuitenkin puuttunut kysymykseen asianmukaisella ja hyödyllisellä tavalla, vaikkakin tämän toimenpiteen sovellusala on selvästi rajallinen.
22. GRECO katsoo, että suositus iii on käsitelty tyydyttävästi.

Suositus v

23. *GRECO suositteli harkitsemaan kaksoisrangaistavuusvaatimuksen poistamista ulkomailla yksityisellä sektorilla tehtyjen lahjontarikosten osalta ja siten vetämään takaisin lahjontaa koskevan rikosoikeudellisen yleissopimuksen (ETS 173) 17 artiklaan liittyvän varauksensa tai olemaan uusimatta sitä.*
24. GRECO toteaa, että suositusten täytäntöönpanoa koskevassa raportissa tämä suositus katsottiin jo tyydyttävästi täytäntöön pannuksi, koska Suomea pyydettiin vain *harkitsemaan* asiaa, mikä olikin silloin tehty. GRECO haluaa kuitenkin korostaa, että Suomen eduskunta on nyt hyväksynyt lainsäädäntöä, joka hylkää kaksoisrangaistavuusvaatimuksen. Lisäksi Suomen edellinen lahjontaa koskevan rikosoikeudellisen yleissopimuksen (ETS 173) 17 artiklaan liittyvä varaus on vedetty takaisin. Tämä on myönteistä kehitystä.

Suositus vi

25. *GRECO suositteli Suomea koventamaan lahjontarikoksista yksityisellä sektorilla annettavia rangaistuksia.*

26. GRECO muistuttaa, että suositusten täytäntöönpanoa koskevan raportin mukaan tämä suositus oli pantu osittain täytäntöön, koska hallituksen työryhmä oli ehdottanut, että lakiin sisällytetään yksityisellä sektorilla tapahtuvat törkeät lahjontarikokset, joista säädettävä rangaistus on neljästä kuukaudesta neljään vuoteen vankeutta julkisella sektorilla tapahtuvien lahjontarikosten mukaisesti.
27. Suomen viranomaiset ilmoittavat, että eduskunta on hyväksynyt lakiehdotuksen.
28. GRECO panee tyytyväisenä merkille, ettei Suomen rikoslaissa enää pidetä yllä rangaistuskäytäntöjen välistä eroa yksityisen ja julkisen sektorin välillä, mikä on lahjontaa koskevan rikosoikeudellisen yleissopimuksen laatijoiden aikomusten mukaista.
29. GRECO katsoo, että suositus vi on pantu tyydyttävästi täytäntöön.

Teema II: Puoluerahoituksen läpinäkyvyys

30. GRECO palauttaa mieliin, että se esitti arviointiraportissaan Suomelle 10 teemaan II liittyvää suositusta. Arviointiraportin hyväksymisen jälkeen Suomessa perustettiin *vaali- ja puoluerahoituslainsäädäntöä uudistava toimikunta* laatimaan ehdotuksia poliittisten puolueiden ja vaaliehdokkaiden rahoitusta sääntelevän viitekehysten uudistamiseksi GRECON suositusten valossa. Viranomaisten kuvauksen mukaan vaali- ja puoluerahoitustoimikunta on laaja-alainen ja siinä ovat edustettuina kaikki eduskuntapuolueet, useat yliopistot ja oikeusministeriö. Tätä työtä ei kuitenkaan ollut saatu suositusten täytäntöönpanoa koskevan raportin hyväksymisajankohtaan mennessä valmiiksi, ja vain suositus viii oli pantu tyydyttävästi täytäntöön, kun taas muut suositukset oli pantu osittain täytäntöön.
31. GRECO panee tyytyväisenä merkille, että Suomen viranomaiset ovat käsitelleet GRECON suosituksia erittäin menestyksekkäästi; vaaliehdokkaita koskevaa uutta lainsäädäntöä esiteltiin suositusten täytäntöönpanoa koskevassa raportissa, ja Suomella on nyt myös laki puoluelain muuttamisesta (683/2010), joka tuli voimaan 1. syyskuuta 2010. Seuraavassa kuvataan lisää yksityiskohtia.

Suositus i

32. *GRECO suositteli harkitsemaan raportointia vaalitoiminnasta nykyistä useammin mukaan lukien raportointi vaalikampanjoiden tuloista ja menoista myös vaalikampanjoiden aikana.*
33. Tämä suositus katsottiin suositusten täytäntöönpanoa koskevassa raportissa osittain täytäntöön pannuksi; GRECO palauttaa mieliin, että ehdokkaan vaalirahoituksesta annettu laki mukaan lukien nimenomainen säännös vaalikampanjan kestosta ja siitä, mitä katsotaan ehdokkaan vaalirahoitukseksi, oli tullut voimaan ja mahdollistanut mm. vaaliehdokkaiden tulojen ja menojen suuremman läpinäkyvyyden. Tarkemmin sanoen hallitus oli tuolloin tarkastellut poliittisten puolueiden vaalitoimintaan liittyviä ilmoitusmenettelyjä ja ehdottanut puoluelakiin (hyväksymättä jäänyttä) tarkistusta, joka velvoittaisi puolueiden sekä vaalikampanjoiden rahoittamiseen osallistuvat yritykset ja säätiöt ilmoittamaan yli 1 500 euron suuruiset lahjoitukset yhtä usein kuin vaaliehdokkaatkin.
34. Suomen viranomaiset ovat nyt ilmoittaneet, että puoluelakiin on lisätty ajantasaisen ilmoituksen antamisvelvoitetta koskeva määräys (8 c §). Tämä velvoite koskee poliittisten puolueiden lisäksi

myös puolueyhdistyksiä ja poliittisten puolueiden lähiyhteisöjä. Lisäksi ilmoitusta on täydennettävä aina, kun samalta tukijalta saadun tuen arvo ylittää 1500 euroa. Ilmoitukset tehdään sähköisesti viimeistään tuen vastaanottamista seuraavan kalenterikuukauden 15. päivänä, jotta sekä vaalikampanjoiden aikana että niiden välillä saadun ulkopuolisen rahoituksen läpinäkyvyys voitaisiin varmistaa.

35. Lisäksi poliittisen puolueen ja sen lähiyhteisöjen on eriteltävä kampanja-aikana aiheutuneet kulut ja vaalikampanjan kulut (9 b §). Tämä luettelo on laadittava tilinpäätöksen yhteydessä (9 a §:n 1 momentti). Puoluelakiin lisättiin myös ensi kertaa vaalikampanjan keston määritelmä (8 §:n 3 momentti). Lisäksi lakiin lisättiin määräys vapaaehtoisesta ennakoilmoituksesta. Tämän määräyksen mukaan poliittinen puolue ja sen lähiyhteisö voivat toimittaa Valtiontalouden tarkastusvirastolle ennen vaalipäivää ennakoilmoituksen, joka sisältää suunnitelman vaalikampanjan kuluista ja rahoituksesta (9 b §:n 4 momentti).
36. GRECO pitää tervetulleena sitä, että Suomi on puoluelain tarkistuksilla sekä harkinnut että kehittänyt järjestelmää, jossa vaalikampanjoihin liittyvistä tuloista ja menoista ilmoitetaan entistä useammin, kuten suosituksessa pyydettiin.
37. GRECO katsoo, että suositus i on pantu tyydyttävästi täytäntöön.

Suositus ii

38. *GRECO suositteli tarkentamaan raportointivelvollisuuksia siten, että tulojen ja menojen erittely, mukaan lukien yksittäiset lahjoitukset ja kulut, olisi nykyistä yksityiskohtaisempaa.*
39. GRECO muistuttaa, että se katsoi suositusten täytäntöönpanoa koskevassa raportissa, että tämä suositus oli pantu osittain täytäntöön, koska oli hyväksytty uutta lainsäädäntöä ja laadittu uusia ilmoituslomakkeita, joissa vaaliehdokkaita vaaditaan ilmoittamaan tulot ja menot yksityiskohtaisemmin, mutta että poliittisten puolueiden kohdalla oli ainoastaan ehdotettu samankaltaisia säännöksiä.
40. Suomen viranomaiset ovat nyt ilmoittaneet, että puoluelain tarkistuksissa muun muassa määritellään taloudellinen tuki puolueelle ja puolueyhdistykselle (8 §) ja taloudellinen tuki poliittisen puolueen lähiyhteisölle (8 a §). Nämä selvittävät sen sisältöä, mitä ilmoituksessa on esitettävä, esimerkiksi rahana, tavarana, palveluna tai muulla vastaavalla tavalla saadut suoritukset. Lisäksi lain 9 b §:stä seuraa, että puolueen ja avustuspäätöksessä tarkoitetun yhdistyksen on eriteltävä kampanja-aikana sille aiheutuneet vaalikampanjan kulut ja kampanjan rahoitus. Lakiin sinänsä sisältyy eritelty luettelo. Lisäksi vaalikampanjan kulujen ja rahoituksen erittely tulee laatia käyttämällä Valtiontalouden tarkastusviraston vahvistamaa sähköistä lomaketta (Valtiontalouden tarkastusviraston määräys 361/41/2010, 10. joulukuuta 2010).
41. GRECO panee tyytyväisenä merkille, että Suomi on nyt ottanut käyttöön lainsäädäntöä sekä sille alisteisia ohjeistuksia lisätäkseen vaaliehdokkaiden sekä poliittisten puolueiden ja puolueiden muiden lähiyhteisöjen tulojen ja kulujen läpinäkyvyyttä vaalikampanjoissa.
42. GRECO katsoo, että suositus ii on pantu tyydyttävästi täytäntöön.

Suositus iii

43. *GRECO suositteli varmistamaan, että puolueille annetut ei-rahalliset lahjoitukset (pois lukien tavanomainen talkootyö) arvioidaan ja ilmoitetaan puolueiden tileissä niiden kaupallisen arvon mukaisesti.*
44. GRECO muistuttaa, että se katsoi suositusten täytäntöönpanoa koskevassa raportissa, että tämä suositus oli pantu osittain täytäntöön, koska poliittisten puolueiden ilmoittamaa ei-rahallista tukea koskevan uuden lain osalta oli esitetty vasta lakiluonnos.
45. Suomen viranomaiset korostavat nyt, että puoluelaisissa sellaisena kuin se on tarkistettuna vuonna 2010 määritellään nimenomaisesti tuki poliittiselle puolueelle ja puolueyhdistyksille (8 §:n 2 momentti) ja rahallinen tuki poliittisen puolueen lähiyhteisölle (8 a §:n 2 momentti) ja että näiden määritelmien mukaan tuki, jota ei ole annettu rahana, arvioidaan ja ilmoitetaan rahamääräisenä.
46. GRECO ottaa huomioon poliittisten puolueiden sekä tiettyjen niihin yhteydessä olevien yhdistysten (ja vaaliehdokkaiden, mikä ylittää suosituksessa pyydetyn) saamien ei-rahallisten lahjoitusten kirjaamista koskevat juridiset selvitykset.
47. GRECO katsoo, että suositus iii on pantu tyydyttävästi täytäntöön.

Suositus iv

48. *GRECO suositteli sisällyttämään lainsäädäntöön kiellon ottaa vastaan nimettömiä lahjoituksia ja harkitsemaan julkisuuteen ilmoitettavien lahjoitusten euromääräisten rajojen alentamista.*
49. GRECO muistuttaa, että se katsoi suositusten täytäntöönpanoa koskevassa raportissa, että tämä suositus oli pantu osittain täytäntöön, koska tuntemattomilta lahjoittajilta tulevat lahjoitukset kieltävä laki oli hyväksytty; poliittisia puolueita koskevaa samankaltaista lainsäädäntöä oli ehdotettu muttei hyväksytty.
50. Suomen viranomaiset ovat nyt ilmoittaneet, että puoluelaki sellaisena kuin se on tarkistettuna vuonna 2010 kieltää vastaanottamasta tukea, ellei lahjoittajaa voida selvittää (8 b §:n 1 momentti). Tämä ei kuitenkaan koske tavanomaisen rahankeruutoiminnan tuloksena saatua tukea. Samassa momentissa on määrätty myös tiettyjä muita tuen vastaanottamista koskevia rajoituksia, kuten saman lahjoittajan antaman tuen rajoittaminen 30 000 euroon (2 kappale), ulkomaalaisilta lahjoittajilta tulevan taloudellisen tuen vastaanottamiskielto (3 kappale) ja valtiolta tulevan taloudellisen tuen vastaanottamiskielto (4 kappale).
51. GRECO pitää ilmoitettuja edistysaskeleita tervetulleina, etenkin tuntemattomilta lahjoittajilta tulevan tuen kieltämistä poliittisilta puolueilta, mikä oli suosituksen aiheena. Tässä asiayhteydessä GRECO hyväksyy sen, ettei kiello koske tavallista rahankeruutoimintaa, kuten julkisia keräyksiä, arpajaisia, pienimuotoista myyntiä, puoluekokouksia jne.
52. GRECO katsoo, että suositus iv on pantu tyydyttävästi täytäntöön.

Suositus v

53. *GRECO suositteli ottamaan käyttöön säännökset, joiden mukaan yhdeltä lahjoittajalta per kalenterivuosi saadut useat lahjoitukset käsitellään yhtenä lahjoituksena.*

54. GRECO katsoi suositusten täytäntöönpanoa koskevassa raportissa, että tämäkin suositus oli pantu osittain täytäntöön, sillä viranomaiset olivat tähdentäneet, että vuoden 2009 laissa ehdokkaan vaalirahoituksesta ilmoituskynnykset koskevat kaikkien samalta lahjoittajalta yhden kampanjan aikana saatavien lahjoitusten kokonaissummaa. Poliittisia puolueita koskevaa samankaltaista lainsäädäntöä oli ehdotettu muttei hyväksytty.
55. Suomen viranomaiset ovat nyt ilmoittaneet, että puoluelakiin vuonna 2010 tehtyjen tarkistusten jälkeen poliittisen puolueen, puolueyhdistyksen ja puolueen lähiyhteisön on esitettävä Valtiontalouden tarkastusvirastolle ajantasainen ilmoitus (8 c §), jos yksittäisen tuen tai useista samalta tukijalta saaduista suorituksista koostuvan tuen arvo on vähintään 1 500 euroa kalenterivuodessa. Ilmoitusta on täydennettävä aina, kun ilmoituksen tai sen täydennyksen jälkeen samalta tukijalta saaduista uusista suorituksista koostuvan tuen arvo ylittää edellä mainitun rahamäärän. Viranomaiset selittävät, että säännösmuoto on valittu sen varmistamiseksi, että ilmoitukset ovat aina ajantasaisia, mikä ei olisi ollut asian laita, jos ilmoitusvelvollinen puolue voisi odottaa mahdollista lisätukea kalenterivuoden loppuun ennen ilmoituksen esittämistä. Nimenomaisesti määrätään myös, että kaikki samalta lahjoittajalta saadut kampanjatuet lasketaan yhteen ja ilmoitetaan yhtenä kampanjatukena (9 b §:n 2 momentti).
56. GRECO ottaa huomioon annetut tiedot, joista ilmenee, että useat saman henkilön kalenterivuoden aikana tekemät lahjoitukset poliittisille puolueille ja muille poliittisiin puolueisiin yhteydessä oleville yhdistyksille lasketaan yhteen. Tämän vaatimuksen kokonaistarkoituksena on välttyä kynnyssääntöjen kiertämiseltä. GRECO panee merkille, että tämä periaate koskee nyt vaaliehdokkaita sekä poliittisia puolueita ja puolueiden lähiyhteisöjä.
57. GRECO katsoo, että suositus v on pantu tyydyttävästi täytäntöön.

Suositukset vi ja vii

58. *GRECO suositteli ottamaan käyttöön säännökset, joiden mukaan puolueille lahjoittaneiden nimet tulisi ilmoittaa samalla tavoin kuin ehdokkaille lahjoittaneiden nimet (suositus vi).*
59. *GRECO suositteli etsimään keinoja, joilla lisätään puolueita lähellä olevien yhteisöjen (mm. etujärjestöt ja koulutussäätiöt) puolueelle antaman tuen läpinäkyvyyttä (suositus vii).*
60. GRECO muistuttaa, että nämä suositukset oli suositusten täytäntöönpanoa koskevan raportin mukaan pantu osittain täytäntöön, sillä puoluelakiin oli valmisteltu tarkistuksia, joiden mukaan puolueiden sekä niihin suoraan tai epäsuorasti kytköksissä olevien yhteisöjen olisi ilmoitettava Valtiontalouden tarkastusvirastolle lahjoitukset, joiden arvo on yli 1 500 euroa (yhteensä) ja ilmoitettava lahjoituksen tai lahjoitusten arvo sekä kunkin lahjoittajan nimi.
61. Suomen viranomaiset ilmoittivat, että puoluelain 8 c §:n 1 momentissa, joka koskee poliittisia puolueita, puolueyhdistyksiä ja poliittisten puolueiden lähiyhteisöjä, määrätään siihen vuonna 2010 tehtyjen tarkistusten jälkeen, että tuki-ilmoituksessa on oltava tiedot tuen arvosta ja lahjoittajasta. Puoluetukipäätöksessä mainitun poliittisen puolueen ja puolueyhdistyksen on samoin mainittava jokainen yksittäinen kampanjatuki ja sen lahjoittaja erikseen vaalikampanjan kustannusten ja rahoituksen eritelmässä (9 b §:n 2 momentti), jos tuen arvo ylittää laissa erikseen mainitun määrän. Samassa pykälässä määrätään lahjoittajan yksityisyyttä suojaavasta erityisrajoituksesta, jonka mukaan yksityishenkilön nimeä ei saa ilmoittaa ilman hänen nimenomaista suostumustaan, jos hänen antamansa tuen arvo on pienempi kuin 1 500 euroa.

62. Viranomaiset totesivat myös, että poliittisten puolueiden lähiyhteisön juridista statusta on selvennetty lisäämällä puoluelakiin puolueyhdistyksen (8 §:n 1 momentti) ja puolueen lähiyhteisön (8 a §:n 1 momentti) määritelmät. Molemmat määritelmät ovat uusia, joten edellä mainitut yhdistykset ja yhteisöt kuuluvat nyt puolelain sovellusalaan. Puoluelaisissa säädetyt taloudellista tukea koskevat rajoitukset (8 b §) ja velvollisuus antaa ajantasainen ilmoitus (8 c §) koskevat myös puolueyhdistyksiä ja poliittisten puolueiden lähiyhteisöjä.
63. GRECOlle oli ilo saada tietää puoluelakiin sisällytetyistä toimenpiteistä ja etenkin siitä, että lahjoittajien nimet on ilmoitettava yli 1 500 euron lahjoitusten kohdalla sen mukaisesti, mikä jo koski vaaliehdokkaita. Lisäksi GRECO toteaa, että Suomi on myös kyennyt pääsemään samalle läpinäkyvyydeltä poliittisten puolueiden lähiyhteisöjen kohdalla. Näin ollen uudistus on lisännyt sekä näiden toimijoiden poliittisille puolueille lahjoittaman että näiden toimijoiden itsensä saaman taloudellisen tuen läpinäkyvyyttä.
64. GRECO katsoo, että suositukset vi ja vii on pantu tyydyttävästi täytäntöön.

Suositus ix

65. *GRECO suositteli vahvistamaan merkittävästi poliittisen rahoituksen valvonnan riippumattomuutta keskus- ja paikallistasolla ja varmistamaan, että puolueiden ja ehdokkaiden rahoituksen valvonnassa siirryttäisiin nykyisen muodollisen tarkastelun lisäksi sisällölliseen valvontaan.*
66. GRECO muistuttaa, että Suomen viranomaiset olivat suositusten täytäntöönpanoa koskevan raportin mukaan panneet tämän suosituksen osittain täytäntöön, sillä vuoden 2009 laissa ehdokkaan vaalirahoituksesta vastuu vaaliehdokkaiden rahoituksen valvonnasta oli osoitettu Valtiontalouden tarkastusvirastolle, joka Suomen perustuslain 90 §:n 2 momentin mukaan on riippumaton elin. Vuoden 2009 lain mukaan Valtiontalouden tarkastusvirasto saa kaikki yleisten vaalien yhteydessä annettavat vaalirahoitusilmoitukset, valvoo ilmoitusvelvollisuuden noudattamista, tarkistaa, että kaikki vaaliehdokkaat ovat tehneet ilmoituksen, julkistaa ilmoituslomakkeet jne.
67. Suomen viranomaiset lisäävät nyt, että puolelain vuoden 2010 uudistuksen myötä Valtiontalouden tarkastusvirastolle on osoitettu päävastuu myös mm. poliittisten puolueiden rahoituksen valvonnasta. Puolelain 9 e §:n 2 momentin mukaan Valtiontalouden tarkastusvirasto valvoo vaalikampanjan kulujen ja rahoituksen ilmoittamista koskevien säännösten noudattamista puolueen, puolueen lähiyhteisön ja avustuspäätöksessä tarkoitetun yhdistyksen (valvottava) toiminnassa. Tässä tehtävässään virasto voi tarkastaa valvottavan tilinpitoa ja varojen käyttöä sekä tarvittaessa kehottaa valvottavaa täyttämään tästä laista johtuvat velvollisuutensa. Pääsääntöisesti oikeusministeriö jatkaa kuitenkin valtion poliittisille puolueille antaman rahoituksen valvontaa.
68. GRECO pitää tervetulleena sitä, että Valtiontalouden tarkastusvirastosta, joka on selvästikin hyvämaineinen riippumaton elin, on tullut vaaliehdokkaiden sekä poliittisten puolueiden ja niiden lähiyhteisöjen saaman poliittisen rahoituksen tärkein valvontaviranomainen; vain valtion antama rahoitus on edelleen oikeusministeriön valvonnassa. Tämä on järjestelmässä suuri parannus, joka vastaa todellisen riippumattomuuden ja merkittävän valvonnan tarvetta sellaisena kuin sitä kehitellään arviointiraportissa (kohdat 77–81).
69. GRECO katsoo, että suositus ix on pantu tyydyttävästi täytäntöön.

Suositus x

70. *GRECO suositteli läpikäymään puolueiden ja vaalikampanjoiden rahoitusta koskevien säännösten noudattamatta jättämistä koskevat sanktiot ja varmistamaan, että nämä ovat tehokkaita, oikeasuhtaisia ja varoittavia.*
71. Myös tämä suositus katsottiin suositusten täytäntöönpanoa koskevassa raportissa osittain täytäntöön pannuksi, sillä vuoden 2009 laissa ehdokkaan vaalirahoituksesta oli säädetty vaaliehdokkaita koskevista sanktioista (10 §:n 2 momentti); Valtiontalouden tarkastusvirasto oli saanut valtuudet langettaa sanktioita niille vaaliehdokkaille, jotka eivät noudata ilmoituslomakkeiden toimittamissääntöjä. Poliittisten puolueiden kohdalla käytettävissä oli kuitenkin vain lakiluonnos.
72. Suomen viranomaiset ovat nyt ilmoittaneet, että puoluelakiin vuonna 2010 tehtyjen tarkistusten tuloksena Valtiontalouden tarkastusvirasto, joka on myös tärkein poliittisten puolueiden valvontaelin, on saanut myös sanktiointivaltuudet tiettyjä tilanteita varten, esimerkiksi kun vaadittavia asiakirjoja tai tietoja ei ole annettu, oikaistu tai täydennetty viraston muistutuksesta huolimatta. Virasto voi tällöin langettaa uhkasakon, joka voidaan toistaa rajattomasti, kunnes tulokseen päästään. Sakkomaksu on hallinnollisena sanktiona joustava, ja sillä samoin kuin lakiin ehdokkaan vaalirahoituksesta perustuvalla valvonnalla pyritään ensisijaisesti varmistamaan puoluelain velvoitteiden noudattaminen. Uudistuksessa arvioitiin, että sakkomaksu, joka voidaan tarvittaessa langettaa toistuvasti, on riittävän tehokas sanktio mahdollisesta laiminlyönnistä. Lisäksi on olemassa määräyksiä niiden poliittisten puolueiden, jotka eivät noudata puoluelaisissa säädettyjä velvoitteita, saaman valtionrahoituksen lakkauttamisesta tai takaisinperinnästä.
73. GRECO huomioi annetut tiedot ja pitää tervetulleena sitä, että Valtiontalouden tarkastusvirastolla on nyt käytettävissään monenlaisia muun muassa hallinnollisia sanktioita sen valvoessa vaaliehdokkaita sekä poliittisia puolueita ja niihin yhteydessä olevia muita yhdistyksiä.
74. GRECO katsoo, että suositus x on pantu tyydyttävästi täytäntöön.

III. PÄÄTELMÄT

75. **Suomea koskevan kolmanteen kierrokseen liittyvän suositusten täytäntöönpanoa koskevan raportin päätelmien ja edellä esitetyn perusteella GRECO katsoo, että Suomi on pannut tyydyttävästi täytäntöön tai käsitellyt tyydyttävästi yhteensä kuusitoista kolmannen kierroksen arviointiraportin seitsemästätoista suosituksesta.** Teeman I (Kriminalisoinnit) kohdalla suositukset I ja iii – vi on pantu tyydyttävästi täytäntöön tai käsitelty tyydyttävästi ja suositus ii pantu osittain täytäntöön. Teeman II (Puoluerahoituksen läpinäkyvyys) kohdalla kaikki suositukset (i–x) on pantu tyydyttävästi täytäntöön.
76. Kriminalisointien kohdalla Suomi on toteuttanut huomattavan uudistusprosessin, johon on kuulunut muun muassa välimiesten lahjonnan kriminalisointia ja yksityisellä sektorilla tapahtuvan lahjonnan rikosseuraamusten vahvistamista. Lisäksi Suomi on poistanut lahjontarikoksia koskevan ”kaksoisrangaistavuusvaatimuksen”, mikä vahvistaa maan mahdollisuuksia nostaa syyte ulkomailla tehdyistä lahjontarikoksista. Tähän vankkaan uudistukseen sisältyi myös lahjontaa koskevan rikosoikeudellisen yleissopimuksen lisäpöytäkirjan (ETS 191) ratifiointi, ja sen ansiosta Suomen oli mahdollista vetää takaisin yksi lahjontaa koskevan rikosoikeudellisen yleissopimuksen (ETS 173) 17 artiklan 1 kappaleen b kohtaan liittyvistä varaumistaan. Suomea on selvästikin kiitettävä näistä saavutuksista. Enemmänkin olisi kuitenkin voitu tehdä

kansanedustajien lahjontarikoksen täydelliseksi yhdenmukaistamiseksi lahjontaa koskevan rikosoikeudellisen yleissopimuksen (ETS 173) kanssa.

77. Poliittisen rahoituksen läpinäkyvyyden osalta Suomi on edistynyt arviointiraportin hyväksymisen jälkeen huomattavasti; sillä on nyt uusi juridinen viitekehys, jonka tavoitteena on tarjota läpinäkyvyyttä vaaliehdokkaiden, poliittisten puolueiden sekä muiden poliittisiin puolueisiin yhteyksissä olevien tahojen rahoitukseen korruption vastaisia yleissäännöksiä puolerahoituksessa ja vaalikampanjoissa koskevan suosituksen Rec(2003)4 asian liittyvien artiklain mukaisesti. Kaikkiin GRECON arviointiraportissaan havaitsemiin puutteisiin on puututtu perinpohjaisesti. Lainsäädännölliset parannukset lisäävät poliittisen rahoituksen läpinäkyvyyttä melkoisesti, jos niitä käytetään tarkoituksensa mukaisesti. Ottaen huomioon, että Suomella on tällä alalla pitkät vain rajallisen sääntelyn perinteet, nämä saavutukset ovat vaikuttavia ja saattavat hyvinkin innoittaa muita samassa tilanteessa olevia GRECON jäseniä.
78. Toisen suositusten täytäntöönpanoa koskevan raportin hyväksyminen päättää kolmannen kierroksen suositusten täytäntöönpanoa koskevassa menettelyssä Suomen osalta.
79. GRECO pyytää Suomen viranomaisia kääntämään tämän raportin maan virallisille kielille ja julkistamaan käännökset.