Oikeusministeriölle Dnro 31/2016

 5.9.2016 1 (5)

oikeusministerio@om.fi

jussi.matikkala@om.fi

Lausuntopyyntönne: OM 7/41/2014, 31.5.2016

**LUONNOS HALLITUKSEN ESITYKSEKSI EDUSKUNNALLE LAHJONTAA KOSKEVAAN RIKOSOIKEUDELLISEEN YLEISSOPIMUKSEEN TEHDYN VARAUMAN PERUUTTAMISEN HYVÄKSYMISESTÄ JA LAIKSI RIKOSLAIN MUUTTAMISESTA**

**Yleistä**

Suomen Asianajajaliitolta (jäljempänä ”Asianajajaliitto”) on pyydetty lausuntoa oikeusministeriölle ”luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle lahjontaa koskevaan rikosoikeudelliseen yleissopimukseen tehdyn varauman peruuttamisen hyväksymisestä ja laiksi rikoslain muuttamisesta”. Hallituksen esityksen muotoon laaditun luonnoksen lähtökohtana on, että eduskunta hyväksyisi vaikutusvallan väärinkäyttöä koskevan varauman peruuttamisen.

Suomi hyväksyi vuonna 2002 lahjontaa koskevan Euroopan neuvoston rikosoikeudellisen yleissopimuksen. Sen 12 artiklassa velvoitetaan jäsenvaltiot kriminalisoimaan vaikutusvallan väärinkäyttö (trading in influence). Suomi teki 12 artiklaa koskevan varauman ja se on edelleen voimassa. Yleissopimusta valvova elin GRECO on useissa yhteyksissä antanut Suomelle suosituksen varaumasta luopumiseksi ja lainsäädäntömuutosten tekemiseksi.

Asianajajaliitto on viimeksi 17.6.2015 antanut lausunnon ”Lahjusrikoksia koskevien säännösten eräät muutostarpeet” -työryhmämietinnöstä (Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 9/2015) sekä aiemmin 15.1.2010 lausunnon Lahjusrikokset-työryhmämietinnöstä (Oikeusministeriön työryhmämietintöjä 2009:16). Näissä lausunnoissaan Asianajajaliitto on johdonmukaisesti katsonut, ettei ehdotettu sääntely ole edelleenkään tarpeellinen ja että Suomen aikoinaan varaumalleen esittämät perusteet ovat edelleen ajankohtaiset. Asianajajaliitto näki lausunnoissaan legaliteettiperiaatteen kannalta ongelmallisena esitettyjen rikostunnusmerkistöjen epämääräisyyden, mikä koskee varsinkin tunnusmerkkiä ”epäasiallinen vaikuttaminen”, jonka sisältöä ei edes yleissopimuksen selitysmuistiossa ole tarkemmin avattu. Määritelmää on selvennetty yksinomaan sillä, että ”epäasiallisen vaikuttamisen” tulisi sisältää välimiehen ”korruptiivisen tarkoituksen”. Hyväksytyt lobbaamisen muodot, joita tosin niitäkään ei ole Suomessa normatiivisesti määritelty, eivät kuuluisi käsitteen piiriin. Toisaalta kansanedustajia koskeviin lahjusrikossäännöksiin liittyy rangaistavuutta rajoittava erityismääräys, jonka mukaan sellaisena rikoksena ei pidetä ehdokkaan vaalirahoituksesta annetun lain (273/2009) mukaista vaalirahoitusta, ellei tätä järjestelmää käytetä kiertämistarkoituksessa.

Selvää yhteiskunnallista tarvetta lisäkriminalisoinneille ei edelleenkään ole, ja käytännössä merkittävä osa yleissopimuksen 12 artiklan tarkoittamista vaikutusvallan väärinkäytön tapauksista tulee jo nykyisellään rangaistavaksi muun muassa lahjusrikoksia ja muita virkarikoksia sekä osallisuutta rikokseen koskevien säännösten pohjalta. Sopimuksesta sellaisenaan johdetun säännöksen tunnusmerkistö on ehdotetussakin muodossaan edelleen liian epämääräinen täyttääkseen rikosoikeudellisen tarkkarajaisuusvaatimuksen. Ongelmalliseksi ehdotetun sääntelyn tekee myös se, että siinä liikutaan perustavien poliittisten osallistumisoikeuksien ja sananvapauden alueella.

**Ehdotetun sääntelyn lähtökohdista**

Vaikutusvallan väärinkäytössä on kysymys kolmiasianosaissuhteesta, jossa edun tarjoaja antaa (oikeudettoman) etuuden välimiehelle, jotta tämä puolestaan todellista tai oletettua vaikutusvaltaansa hyväksi käyttäen vaikuttaisi epäasiallisesti virkamiehen tai kansanedustajan päätöksentekoon. Kriminalisoinnilla pyritään pääsemään käsiksi virkamiehen sisäpiiriin (reach the close circle) ja vallan lähipiirissä (in the neighbourhood of power) olevien henkilöiden korruptiiviseen käyttäytymiseen, jolla he pyrkivät hyötymään tilanteestaan.

Yleissopimuksen 12 artiklassa tarkoitetun vaikutusvallan väärinkäytön edellytettäisiin olevan rangaistavaa riippumatta siitä, onko välimiehellä todellisuudessa mitään vaikutusvaltaa, ryhtyykö välimies vaikuttamistoimiin ja saako hän aikaan eduntarjoajan haluaman vaikutuksen päätökseen. Kriminalisointi kohdistuisi edun tarjoajaan ja ns. välimieheen. Välimiehen todellinen tai väitetty vaikutusvalta perustuisi yleissopimuksen selitysmuistion mukaan hänen ammatilliseen asemaansa tai sosiaaliseen statukseensa.

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi rikoslain 16 luvun alle uusi 14 c § nimikkeellä *vaikutusvallan kauppaamisrikos*. Säännöksen sijoittaminen tämän luvun alle on eri vaihtoehdoista paras. Myös aktiivisen ja passiivisen tekomuodon sisällyttäminen samaan pykälään on sinänsä lakiteknisesti perusteltua, vaikka lähtökohta poikkeaa vakiintuneesta lahjusrikosten sääntelytavasta.

**Lakitekniset erityisongelmat**

V*aikutusvallan kauppaamisrikos* sisältää nykyiseen voimassa olevaan virka- ja lahjusrikoksia koskevaan sääntelyyn nähden runsaasti epäjohdonmukaisuuksia ja istuu huonosti lahjusrikosten vakiintuneeseen systematiikkaan. Säännöksen tunnusmerkistössä on noudatettu sellaisenaan yleissopimuksen normatiivisesti tyhjäksi jäävää käsitteistöä, kuten ”epäasiallinen vaikuttaminen”. Rikosoikeudellista tarkkarajaisuusvaatimusta on pyritty turvaamaan erillisellä määritelmäsäännöksellä ns. tyyppitilanteista (3. momentti). Lainsoveltajalle jää kuitenkin lopulta epäselväksi, onko näissä ”tyyppitilanteissa” normaalin rikosoikeuden edellyttämällä tavalla kyse tyhjentävästä luettelosta. Epäasiallisen vaikuttamisen määritelmäsäännöksen ”tyyppitilanteet” ovat nyt liian epämääräisiä, väärään lukuun sijoitettuja tai ne sisältävät päällekkäisiä tunnusmerkistöjä olemassa oleviin lahjusrikoksiin nähden.

Määritelmäsäännöksen 1) kohta: ”siinä tavoiteltaisiin oikeudetonta etu jollekulle” on normatiivisesti tyhjä, koska ”edun oikeudettomuudelle” ei voi löytää itsenäistä sisältöä, vaan oikeudettomuus palautuu sellaisenaan vaikuttamisen ”epäasiallisuuteen”. Huolimatta siitä, että tällainen epäonnistunut kehäpäätelmä on jäänyt itse sopimustekstiin, on vaikea nähdä mitään perustetta sille, että implementointi edellyttäisi sen sisällyttämistä myös rikoslakiin.

Sopimuksesta johdettu määritelmäsäännöksen 2) kohtaan: ”saataisiin virkamies rikkomaan virkatoiminnassa noudatettaviin säännöksiin tai määräyksiin perustuvan virkavelvollisuutensa” liittyy niin läheisesti virka-aseman väärinkäyttöä ja virkavelvollisuuden rikkomista koskeviin tunnusmerkistöihin, että kriminalisointi olisi lakiteknisesti tarkoituksenmukaisinta säännellä itsenäisesti rikoslain 16 luvussa. Asianajajaliitto on jo aiemmissa lausunnoissaan katsonut, että tätä ns. yritettyä yllytystä virkavelvollisuuden rikkomiseen olisi syytä harkita säädettäväksi rangaistavaksi.

Sopimuksesta johdettu määritelmäsäännöksen 3) kohta ”luvattaisiin, tarjottaisiin tai annettaisiin virkamiehelle tai kansanedustajalle hänelle itselleen tai toiselle tarkoitettu oikeudeton etu” on sellaisenaan täysin päällekkäinen lahjusrikosten tunnusmerkistön kanssa. Olisipa teossa mitä tahansa ”välimiehiä” tai ”välillistä vaikuttamista”, tahallisuuden täyttämänä menettelynä tunnusmerkistö johtaisi osallisuusoppien kautta suoraan lahjusrikosten tunnusmerkistöön. Säännöksen 4. momentin toissijaisuuslausekkeen kautta em. lainkohta jäisi siten pelkäksi hämmentäväksi lakitekniseksi epäjohdonmukaisuudeksi ilman itsenäistä sisältöä.

Sopimuksesta johdettu määritelmäsäännöksen 4) kohta ” oikeudettomasti salattaisiin virkamieheltä tai kansanedustajalta vaikuttamista koskeva toimeksianto tai siihen liittyvä palkkio” ei suoraan liity vaikuttamisen tapaan, vaan siinä asetetaan ns. välimiehelle velvollisuus selvittää omia ja edustamansa taustayhteisön toimeksiantosuhteita ja asiaan liittyviä palkkioita sekä mahdollisesti omaa palkkaansa. Usein seikkaperäistä selvitystä asiasta ei edes ole annettavissa. Asianajajaliitto katsoo, että mikäli itse vaikuttaminen on objektiivisesti katsoen asianmukaista ja noudattaa hyväksyttyjä käytänteitä, säännöksessä ehdotetun selvitysvelvollisuuden rikkomisen kriminalisointi olisi ultima ratio -periaatteen valossa ylimitoitettua. Ongelmalliseksi sääntelyn tekee sekin, että Suomessa ei ole olemassa selvää normistoa asianmukaiselle ammattimaiselle lobbaamiselle, jolloin myös salaamisen ”oikeudettomuutta” on hyvin vaikea arvioida. Sääntelyn rakentaminen tulisi ensivaiheessa lähteä näistä perusasioista, eikä luoda ensin rangaistussäännöstä, jossa rangaistavan menettelyn ala ei ole täysin selvää.

Yleissopimuksesta on säännökseen johdettu lähtökohta, että menettely olisi rangaistavaa, vaikka välimiehellä ei tosiasiassa olisikaan artiklassa tarkoitettua vaikutusvaltaa. Riittäisi, että hän väittää, että hänellä on sellaista. Selvän lakisystemaattisen ongelman muodostaa se, että varsinaisissa – selvästi moitittavammissa ja rangaistusarvoltaan ankarammissa – lahjusrikoksissa tilanne on kokonaan toinen. RL 16 luvun 13 § ja 14 § (lahjuksen antaminen) tunnusmerkistö ”omiaan vaikuttamaan virkamiehen toimintaan palvelussuhteessa” sisältää edellytyksen niin normaalissa kuin kvalifioidussakin tekomuodossa siitä, että virkamiehellä on relevantti vaikutusmahdollisuus tavoiteltuun päätökseen tai siihen liittyvään viranomaistoimintaan. Tässäkin kohtaa tulisi suhtautua kriittisemmin identtiseen sopimustekstin kopiointiin, koska ehdotettuun säännökseen sisältyvä vaatimus abstraktin vaaran täyttymisestä (”siten, että teko on omiaan horjuttamaan luottamusta päätöksenteon riippumattomuuteen”) jo sinänsä ja viimeistään rikoslain yleisiin oppeihin sisältyvä vaatimus yrityksen kelvollisuudesta sulkevat rangaistusvastuun ulkopuolelle tilanteet, joissa ns. välimiehellä ei tosiasiallisesti ole vaikutusvaltaa.

Säännöksen 1. momentissa rangaistavaksi on säädetty epäasiallinen vaikuttaminen ”päätöksentekoon”. Tässäkin kohtaa ehdotuksessa on valittu yleissopimuksen termistö ilman, että olisi kunnolla analysoitu sitä, miten se sopii rikoslain varsinaisten lahjusrikosten systematiikkaan. Päätöksenteossa on kysymys käsiteltävänä olevan asian ratkaisemisesta. Normaaleissa lahjusrikoksissa rangaistavan menettelyn ala ulottuu itsestään selvästi päätöksen valmisteluun, koska asian valmistelu ja muodollinen päätöksenteko muodostavan luonnollisen ja usein erottamattoman kokonaisuuden. Vaikkakin ehdotuksen lähtökohtana on ollut se, että kriminalisointia ei ehdoteta ulotettavaksi yhtään sopimuksen edellyttämää alaa pidemmälle, tilannetta ei voi pitää eri normistojen keskinäisen loogisuuden vaatimuksen kannalta onnistuneena. Ehdotetussa sääntelyssä toiminta ei siis olisi rangaistavaa, onpa vaikutusvallan kauppaamiseen liittynyt menettely muutoin ollut miten moitittavaa ja tuloksellista tahansa ja päätökseen liittynyt yksityinen ja julkinen intressi miten suuria tahansa, jos se vain on kohdistunut virkatoimen valmisteluun.

**Oikeushenkilön rangaistusvastuusta**

Asianajajaliitto on jo aiemmissa lausunnoissaan todennut kannattavansa oikeushenkilön rangaistusvastuun laajentamista RL 30 luvun 9 a §:n mukaiseen törkeään kirjanpitorikokseen esitetyin perustein.

Sen sijaan mahdollisen vaikutusvallan kauppaamisrikoksen oikeudelliseen sisältöön ja soveltamisalaan tulisi sisältymään niin paljon tulkinnanvaraisuutta, että sen ulottaminen oikeushenkilön rangaistusvastuun piiriin ei olisi perusteltua. Siltä osin rajaus edellyttäisi varauman edelleen ylläpitämistä. Oikeushenkilön rangaistusvastuun ydinaluetta on lakisääteiseen toimielimeen tai muuhun johtoon kuuluville henkilöille asetettu valvontavastuu. Soveltamisessa on kysymys vaadittavasta huolellisuudesta ja varovaisuudesta rikoksen ehkäisemiseksi. Jotta pitkälle menevää eräänlaista rikosoikeudellista tuottamusvastuuta voitaisiin kohtuudella edellyttää, tulisi kielletyn toiminnan tunnusmerkistö vastaavasti olla täysin selkeä. Kun tunnusmerkistön tulkinta on nyt jopa oikeusoppineille vaikeaa, on sallitun ja kielletyn toiminnan rajaa vaikea valvoa ja ennakoida.

**Yhteenveto**

Edellä todetuin tavoin valittua sääntelytapaa ei voida pitää onnistuneena. Mikäli sopimuksen edellyttämä kriminalisointi vaikutusvallan kauppaamisesta halutaan jossain muodossa saattaa voimaan, lainvalmistelussa tulisi lähteä itsenäisesti rakentamaan säännökselle riittävän täsmällistä tunnusmerkistöä ilman rikosoikeudellemme sopimatonta käsitettä ”epäasiallinen”. Rikosoikeudellinen tarkkarajaisuusperiaate edellyttää, että mahdolliset rangaistussäännökset muotoillaan siten, että niiden pohjalta pystytään riittävästi ennakoimaan sallitun ja kielletyn toiminnan rajaa. Ehdotettu sääntely ei sitä vaatimusta täytä, minkä vuoksi varauma on syytä pitää toistaiseksi voimassa.

Asianajajaliitto kannattaa yhteiskunnassamme kaikkia asianmukaisia toimia korruptiota vastaan. Rangaistussäännösten sijasta ensisijainen ja selvästi tehokkaampi keino olisi kehittää lainsäädäntöä, joka koskee päätöksentekoon vaikuttavan edunvalvontatoiminnan läpinäkyvyyttä.

Helsingissä syyskuun 5. päivänä 2016

SUOMEN ASIANAJAJALIITTO



Jarkko Ruohola

Suomen Asianajajaliiton puheenjohtaja, asianajaja

LAATI Asianajaja Antti Riihelä, Asianajotoimisto Antti Riihelä Oy, Helsinki

*Suomen Asianajajaliiton lausunnot valmistellaan oikeudellisissa asiantuntija-ryhmissä, joiden toiminnassa on mukana noin 120 asianajajaa. Tämä lausunto on valmisteltu rikosoikeuden asiantuntijaryhmässä.*