

Helsinki 8.4.2015

Oikeusministeriö

Dnro 1506/5/15

Oikeusministeriö

13.04.2015
7/41/2014

Viite: Lausuntopyyntöne 23.3.2015 (OM 7/41/2014)

LAUSUNTO

Oikeusministeriö on pyytänyt eduskunnan oikeusasiamieheltä lausuntoa työryhmämietinnöstä Lahjusrikoksia koskevien säännösten erät muutostarpeet (OMML 9/2015).

Esitän lausuntonani seuraavan.

Lausunnossani rajoitun vaikutusvallan väärinkäytön kriminalisointia koskevaan kysymykseen. Tältä osin työryhmän tehtävänanto perustuu 15.3.2011 annettuun eduskunnan vastaukseen EV 373/2010 vp. Siinä eduskunta edellytti, "että hallitus ryhtyy kiireellisesti valmistelemaan lainsäädäntöehdotuksen vaikutusvallan väärinkäytön kriminalisoimiseksi."

Taustalla olivat lahjontaa koskeva Euroopan neuvoston rikosoikeudellisen yleissopimuksen (SopS 107–108/2002; jäljempänä yleissopimus) lisäpöytäkirja ja Euroopan neuvoston korruptionvastaisen toimielimen GRECON suositus vaikutusvallan väärinkäytön kriminalisoimiseksi.

Yleissopimuksen 12 artiklan tarkoittaman kriminalisoinnin suojeluobjekteina on turvata julkisen hallinnon avoimuus ja puolueettomuus ja torjua korruptiota. Korruptio heikentää luottamusta julkiseen hallintoon, ja korruptio nähdään uhkana oikeusvaltiolle ja demokraattisten instituutioiden vakaudelle. Vaikutusvallan väärinkäytön kriminalisointi tehostaa korruption torjuntaa. Ero lahjontarikoksiin on siinä, että vaikutusvallan väärinkäytössä edunsaajana ei ole julkisen vallan käyttäjä tai tämän läheinen, vaan jokin välikäsi, joka pystyy tai väittää pystyvänsä vaikuttamaan virkamiehen virkatoimiin epäasiallisesti. Tällainen välikäsi voi olla esimerkiksi virkamiehen puoliso tai jokin muu virkamiehen lähipiirissä oleva henkilö, tai sellainen virkamiehen arvostama taho, johon virkamies haluaa tehdä hyvän vaikutuksen esimerkiksi omaa uraansa edistääkseen tai vastapalveluksen saadakseen.

Suomi on tehnyt varauman yleissopimuksen 12 artiklassa tarkoitetun vaikutusvallan väärinkäytön kriminalisoinnin osalta. Suomi on ilmoit-



tanut EN:n pääsihteerille neljästi varauman voimassa pitämisestä, viimeksi heinäkuussa 2014. Tämän varauman voimassaolo päättyy 1.2.2018. GRECON arviointiraportissa vuonna 2007 Suomen varaukselle esittämiä perusteluita pidetään epämääräisinä ja epätarkkoina.

Eduskunta antoi siis maaliskuussa 2011 asiaa koskevan kiireellisen pöytäkirjan. Siihen reagoiminen asianmukaisuuden kannalta huomio kiinnitettiin siihen, että työryhmä on asetettu vasta yli neljä vuotta myöhemmin, eikä työryhmä esitä vaikutusvallan väärinkäytön kriminalisointia. Työryhmä näkee epäasiallisen vaikuttamisen määrittelyn niin vaikeana erityisesti rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen kannalta, että se ei päädy esittämään vaikutusvallan väärinkäytön kriminalisointia.

Työryhmä on arvioinut nykysääntelyn aukkokohdiksi ja mahdollisen uus kriminalisoinnin tarpeiksi seuraavat tilanteet (s. 71):

- päätöksentekijä tai valmistelija ei taivuttelusta huolimatta menettele virkavelvollisuuksiensa vastaisesti (yritetty yllytys)
- välittäjä ei edes yritä vaikuttaa, vaikka hän on ilmoittanut kykenevänsä vaikuttamaan (välittäjän petoksellinen menettely)
- vaikuttamisyrittäksen kohteena on tarkoitettu olevan kansanedustaja (jolla ei ole virkavelvollisuuksia).

Mietinnössä on kuvattu Ruotsin, Norjan, Islannin ja Viron rikosoikeudellista lainsäädäntöä, joka liittyy yleissopimuksen 12 artiklan vaatimuksiin vaikutusvallan väärinkäytön kriminalisoinnista. Näissä maissa kriminalisoinnin esteenä ei ole nähty sellaisia rikosoikeudelliseen laillisuusperiaatteeseen (ja sananvapauden käyttöön) liittyviä esteitä kuin mihin työryhmä omassa analyysissään päätyy.

Nähdäkseni mietinnössä on omaksuttu tarpeettoman pidättyväinen ja ”varovainen” lähtökohta puhutuissa suhteissa. EIS 7 artiklan rikosoikeudellista legaliteettiperiaatetta koskevan oikeuskäytännön (mm. Huhtamäki v. Suomi - tuomio 6.3.2012, kohdat 43–45 ja 51) mukaan teon on oltava tekohetkellä rangaistava kansallisen lainsäädännön mukaan. Sisällöllisesti lain on oltava siten selvä, saatavilla oleva ja täsmällinen, että yksilön tulee voida lain säännöksen sanamuodon perusteella, tarvittaessa tuomioistuinten oikeuskäytännön mukaisen tarkastelun avustamana, tulla tietämään, millaiset toimet tai laiminlyönnit täyttävät rikosoikeudellisen rangaistavuuden edellytykset. Laki voi täyttää ennakoitavuusvaatimuksen myös, kun yksilö joutuu kääntymään oikeudellisten asiantuntijapalveluiden puoleen selvittääkseen tietyn menettelyn mahdolliset oikeudelliset seuraamukset. Tarkimmatkin mahdolliset säännösmuotoilut jättävät väistämättä sijaa oikeudelliselle tulkinnalle. EIS 7 artiklan legaliteettiperiaate ei estä rikosoikeudellisen vastuun ehtojen vähittäistä täsmentymistä ja kehittymistä tuomioistuinten oikeuskäytännössä.

Voidaan panna merkille, että lahjuksen antamista koskevan kriminalisoinnin (RL 16:13.1) sanamuoto "... lahjan tai muun edun, jolla vaikutetaan tai pyritään vaikuttamaan taikka joka on omiaan vaikuttamaan virkamiehen toimintaan palvelussuhteessa..." jättää sekin sijaa tulkinnalle. Tämän kriminalisoinnin lähempiä rajoja on asetettu tuomioistuinten oikeuskäytännössä. En näe, että esimerkiksi työryhmämietinnössä OMML 2009:16 ehdotetut säännökset vaikutusvallan väärinkäytön palkitsemisesta ja vaikutusvallan kauppaamisesta olisivat rikosoikeudellisen legaliteettiperiaatteen kannalta ratkaisevalla tavalla mainittua säännöstä ongelmallisempia. Sama koskee myös mietinnössä mainittuihin lakialoitteisiin (LA 45/2010 vp ja LA 29/2012 vp) sisältyviä säännösmuotoiluja.

Luonnollisesti puheena olevassa uuskriminalisoinnissa kyse olisi erilaisista tilanteista lahjontaan verrattuna. Esimerkiksi rajanvetoa toisaalta tavanomaisen ja demokraattisena vaikutuskanavana sallitun ja tärkeän lobbauksen ja edunvalvonnan ja toisaalta epäasiallisena rangaistavan vaikutusvallan väärinkäyttämisen välillä jouduttaisiin todennäköisesti linjaamaan oikeuskäytännössä. Tätä ei kuitenkaan itsessään voida pitää rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen vastaisena.

Virkamiehen ja kunnallisen viranhaltijan virkavelvollisuudet perustuvat viime kädessä perustuslakiin ja sen velvoitteisiin virkatehtävien yhdenvertaiseen ja asianmukaiseen suorittamiseen (PL 21 §). Virkamiehen on toimittava asiallisesti ja turvattava perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen (PL 22 §). Virkavelvollisuuksien vastaista on muun muassa esteellisyyssäännösten vastainen toiminta ja lakia alemmanasteisten virkatoiminnassa velvoittavien ohjeiden tai määräysten noudattamatta jättäminen. Virkamieheen vaikuttamisen "epäasiallisuutta" voidaan nähdäkseni hyvin arvioida suhteessa siihen, miten ja missä määrin välimiehen toiminnalla pyritään edistämään virkavelvollisuuksista poikkeamista, tai miten toiminta on omiaan johtamaan tällaisiin tuloksiin. Nyt mietinnössä vaikeina pidetyt välimiehen virkamieheen vaikuttamisen lähemmät tavat voivat nähdäkseni tulla asianmukaisesti oikeuskäytännössä määritellyiksi.

Työryhmä katsoo arvionaan, että "... yleissopimuksen 12 artiklan kuvaamaa menettelyä ei ole pidetty Suomen oloissa keskeisenä korruption muotona, vaikka myös Suomessa voidaan katsoa esiintyvän erityisesti nk. rakenteellisen korruption eräitä moitittavia tyyppejä." Työryhmä katsoo myös, että arvioituja sääntelymalleja, "joissa on hyödynnetty vaikuttamisen epäasiallisuutta koskevaa tunnusmerkkiä, ei ole katsottu laillisuusperiaatteen näkökulmasta tyydyttäväksi. Käytettäessä muita vaihtoehtoisia tai täydentäviä kriteereitä ei ole täyttävämmuutta siitä, että tunnusmerkistö vastaisi yleissopimuksen 12 artiklaa."

Tällaiseen täyteen varmuuteen pyrkiminen on nähdäkseni tarpeettoman pidättyväistä legaliteettiperiaatteen kannalta ("... whilst certainty

is highly desirable, it may bring in its train excessive rigidity and the law must be able to keep pace with changing circumstances"; ks. Huhtamäki-tuomion kohta 45). Työryhmän mainitsemaan rakenteelliseen korruptioon voitaisiin nähdäkseni puuttua vaikutusvallan väärinkäytön kriminalisoinnilla työryhmän tunnistamissa voimassa olevan lain aukkoilanteissa.

Ottaen huomioon EIS 7 artiklan tulkintakäytäntö, se, että vastaava kriminalisointi on saatu aikaiseksi mietinnössä mainituissa vertailuissa, sekä se, että Suomessa käydään toistuvasti keskustelua niin sanotusta rakenteellisesta korruptiosta tai "hyvä veli -verkostoista", katson, että oikeusministeriössä olisi perusteltua jatkaa lainvalmistelua siten, että Suomen ei enää tarvitsisi tehdä viidettä ilmoitusta yleis-sopimuksen varauman jatkamisesta.

Oikeusasiamies



Petri Jääskeläinen

Esittelijäneuvos



Pasi Pölönen