

Oikeuspoliittinen yhdistys Demla ry:n lausunto työryhmämietinnöstä "Lahjusrikoksia koskevien säännösten eräät muutostarpeet" (oikeusministeriön julkaisusarja Mietintöjä ja lausuntoja 9/2015).

Tässä lausunnossa keskitytään vaikutusvallan väärinkäytön kriminalisointiin ja esitetään mahdollisia ratkaisuvaihtoehtoja siihen liittyviin ongelmiin erityisesti laillisuusperiaatteen näkökulmasta. Euroopan neuvoston rikosoikeudellisen yleissopimuksen 12 artikla, johon Suomi on tehnyt varauksen, velvoittaa ryhtymään tarvittaviin lainsäädännöllisiin ja muihin toimenpiteisiin säätääkseen kansallisessa lainsäädännössään rangaistavaksi teoksi

tahallisen perusteettoman edun lupauksen, tarjoamisen tai antamisen palkkiona suoraan tai välillisesti sellaiselle henkilölle, joka väittää tai vahvistaa pystyvänsä epäasiallisesti vaikuttamaan jonkin yleissopimuksen 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.

Vaikutusvallan väärinkäytön kriminalisointia pohdittiin viimeksi 2009. Tuolloin hallituksen esitykseen (HE 79/2010 vp) ei sisällytetty ehdotusta vaikutusvallan väärinkäytön kriminalisoimisesta omana rikostyyppinä. Vaikeutena on ollut erityisesti epäasiallisen vaikutusvallan määrittely laillisuusperiaatteen kannalta riittävän täsmällisesti, sekä epäasiallisen vaikuttamisen erottaminen asiallisesta vaikuttamisesta, kuten lobbaamisesta.

Kriminalisoinnin tarve

Uuskriminalisointia harkittaessa on otettava huomioon paitsi kriminalisointiperiaatteet myös se, että voidaan tunnistaa tosielämän tilanteita, joihin uudella kriminalisoinnilla voidaan voimassa olevaa oikeutta tehokkaammin puuttua. Mietinnössä tällaiseksi mainitaan mm. tilanne, jossa vaikuttamisyrittäksen kohteena on tarkoitettu olevan kansanedustaja, sillä tällöin virkavelvollisuuden rikkominen tai virka-aseman väärinkäyttäminen eivät kaikkiin tilanteisiin sovellu.

Suomessa epäasiallisen vaikuttamisen tilanteita voi kuvitella seuraavan myös julkisen ja yksityisen sektoreiden tehtävien muovautuessa uudelleen esimerkiksi kuntien siirtäessä julkisia palveluita yhä enemmän yksityisten yritysten hoidettavaksi.¹ On mahdollista että syntyy tilanteita, joissa esimerkiksi virkavastuuta koskevilla säädöksillä ei voida puuttua muuhun kuin varsinaista lahjontaa sisäl-

¹ EU Anti Corruption Report 2014, http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/acr_2014_en.pdf

tävään epäasialliseen vaikuttamiseen. Olisi tarpeen pohtia tarkemmin myös sitä, riittävätkö jääviyssäännökset poistamaan erilaisiin kaksoisrooleihin julkisen ja yksityisen sektorin palveluksessa liittyviä mahdollisia intressiristiriitatilanteita. Julkisen vallankäytön läpinäkyvyyden ja puolueettomuuden näkökulmasta kriminalisointia on syytä vielä harkita siihen liittyvistä haasteista huolimatta.

Täsmällisyysvaatimus

Epäasiallisen vaikuttamisen määrittelemineen on osoittautunut ongelmalliseksi. Ruotsissa on päädytty sen sijaan kriminalisoimaan epäasianmukaisen edun vastaanottaminen ja kauppaaminen. Tällaisena pidetään paitsi rahaa ja rahanarvoisia etuja, myös esimerkiksi tehtävien laiminlyönnillä tuotettuja etuja.

Viron rikoslaissa puolestaan epäasiallinen vaikuttaminen määritellään siten, että edun pyytjä tai saaja käyttää vaikutusvaltaansa tarkoituksenaan saada julkisen edun näkökulmasta epäoikeudenmukaisia tai aiheettomia etuja edun tarjoajalle tai kolmansille osapuolille. Epäasiallisuus määrittyy siten niiden vaikutusten kautta, joihin toiminnalla pyritään.

On siis mahdollista määritellä epäasiallisuus, tosin yleissopimuksesta poikkeavalla tavalla, joko annetun tai tavoitellun edun epäasianmukaisuutena. Tällöin varsinaisen vaikuttamisen epäasiallisuutta ei tarvitse määritellä erikseen.

Lobbaaminen

Yleissopimuksen mukaan vaikutusvallan väärinkäytön kriminalisoimisella ei ole tarkoitus rajoittaa lobbaamista. Lobbaaminen erottuisi edellä esitetyistä epäasiallisista vaikuttamistavoista siten, että lobbaamiseen ei liity epäasiallisten etujen antamista eikä lobbaaminen itsessään vaaranna päätöksenteon riippumattomuutta.

Toisaalta juuri riippumattomuuden näkökulmasta myös lobbaamiseen liittyy kysymyksiä julkisen vallankäytön avoimuudesta ja puolueettomuudesta. Päätöksenteon riippumattomuuden turvaamiseksi on huolehdittava siitä, että päätöksenteon rakenteet ovat kunnossa; lobbaamisen on oltava avointa, eikä se saa rajoittaa esimerkiksi päätöksentekijöiden käytössä olevaa informaatiota. Erilaiset kaksoisroolit sekä yksityisellä että julkisella sektorilla aiheuttavat mahdollisesti pelkkiä jääviyskysymyksiä laajempia ongelmia päätöksentekoprosessin puolueettomuuden kannalta.²

On mahdollista, että vaikutusvallan väärinkäytön kriminalisointia tehokkaammin vaikutusvallan epäasialliseen käyttämiseen päästään puuttumaan esimerkiksi tehostamalla julkista valtaa käyttävien

² Doublet: "Lobbying and Corruption", GRECO: Thirteenth General Activity Report 2012, http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/2013/Greco%282013%291_Gen.Act.Report2012_EN.pdf



OIKEUSPOLIITTINEN YHDISTYS –
RÄTTSPOLITISKA FÖRENINGEN DEMLA RY
Kaisaniemenkatu 4 A, 00100 Helsinki
www.demla.fi
demla@demla.fi

ja heidän lähipiirinsä sidonnaisuuksien julkisuutta, ja parantamalla valtiontalouden tarkastusviraston edellytyksiä vaalirahailmoitusten oikeellisuuden tarkistamiseen vertailutietojen avulla. Yhdessä epäasianmukaisen edun vastaanottamisen ja tarjoamisen kriminalisoinnin kanssa nämä keinot muodostaisivat kokonaisuuden, joka toisaalta vastaisi yleissopimuksen tavoitteita vaikutusvallan väärinkäytön torjumiseksi, ja toisaalta kriminalisoinnin täsmällisyysvaatimukseen.

Helsingissä 12.5.2015

Mirkka Kivilehto
Puheenjohtaja
Oikeuspoliittinen yhdistys Demla ry