22.8.2016

Olli Mäenpää

*Oikeusministeriölle*

***Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi lahjontaa koskevaan Euroopan neuvoston rikosoikeudelliseen yleissopimukseen tehdyn varauman peruuttamisen hyväksymisestä ja laiksi rikoslain muuttamisesta***

***Yleisiä näkökohtia***

Hallituksen esityksen tarkoituksena on täydentää rikoslakia rangaistussäännöksellä, joka koskee vaikutusvallan kauppaamista. Esitysluonnokseen sisältyvä sääntely liittyy Euroopan neuvoston lahjontaa koskevan rikosoikeudelliseen yleissopimuksen 12 artiklaan, joka määrittelee vaikutusvallan väärinkäyttöä. Yleissopimus edellyttää sen kriminalisointia. Suomi on kuitenkin tehnyt tältä osin varauman, jonka mukaan Suomi ei säädä rangaistavaksi yleissopimuksen 12 artiklassa tarkoitettua toimintaa siltä osin kuin sitä ei voida pitää rangaistavana lahjusrikoksena tai rangaistavana osallisuutena sellaiseen rikokseen tai muuna rikoksena. Hallituksen esityksen hyväksyminen mahdollistaisi tämän varauman peruuttamisen.

Yleissopimuksessa määriteltyyn vaikutusvallan väärinkäyttöön kohdistuvalle rikosoikeudelliselle rangaistavuudelle on painavat oikeudelliset ja yhteiskunnalliset perusteet. Vastaavasti myös varauman peruuttamista voidaan pitää varsin aiheellisena.

Ehdotetun sääntelyn peruslähtökohdat ja sisältö ovat asianmukaiset. Sääntelyssä on otettu huomioon rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen rangaistussäännöksen täsmällisyydelle ja sovellettavuudelle asettamat vaatimukset. Esitysluonnos perustuu laadullisesti korkeatasoiseen valmisteluun. Esitysluonnoksen sisältämiä säännösehdotuksia voidaan pitää hyvin laadittuina ja riittävästi perusteltuina.

***Yksityiskohtaisia näkökohtia***

*Oikeudeton etu*

Lakiluonnoksen 16 luvun 14 c §:n mukaan yhtenä vaikutusvallan kauppaamisrikoksen kriteerinä olisi *“oikeudettoman edun”* lupaaminen, tarjoaminen tai antaminen palkkioksi. Yleissopimuksen 12 artiklan mukaan rangaistavaksi teoksi tulisi säätää “tahallisen *perusteettoman* (undue) edun” lupauksen, tarjoaminen tai antaminen. Ehdotetussa rikoslain säännöksessä saattaisi olla perusteltua käyttää tältäkin osin yleissopimuksen terminologiaa. Vaikka, kuten perusteluissa aiheellisesti todetaan, edun perusteettomuus johtuu lähinnä sen luonteesta palkkiona vaikuttamisesta epäasiallisesti, tämä ei ehkä ole riittävä peruste poiketa tältä osin yleissopimuksen sisältämästä nimenomaisesta ja rangaistavuutta määrittävästä perusteettomuuden kriteeristä.

Toisaalta vaatimus palkkion oikeudettomuudesta saattaisi käytännössä karsia säännöksen soveltamisalasta esimerkiksi sopimuspohjaiset palkkiot. Sopimusta yksityisoikeudellisena oikeustoimena ei sinänsä voitane yleensä pitää säännöksessä tarkoitetulla tavalla oikeudettomana eli lain vastaisena. Koska kysymys on muutenkin soveltamisalaltaan ja tunnusmerkistöltäänkin lahjusrikoksista poikkeavasta sääntelystä, perusteluissa esitettyä analogiaa suomalaisessa lahjusrikoslainsäädännössä käytettyyn oikeudettomuus-terminologiaan ei tältä osin voitane myöskään pitää täysin välttämättömänä. Sen sijaan vaikutusvallan kauppaaminen voi tunnusmerkistöltään aiheellisilta osin poiketa väljempään suuntaan lahjusrikoksen tunnusmerkistöstä.

*Epäasiallinen vaikuttaminen*

Epäasiallista vaikuttamista määriteltäisiin tarkemmin esitysluonnoksen 16 luvun 14 c §:n 3 momentissa. Tarkempaa sääntelyä voidaan pitää rikosoikeudellisen legaliteettiperiaatteen kannalta aiheellisena ja esitetyssä muodossa riittävänä.

Määritelmäsäännöksen kolmea ensimmäistä kohtaa voidaan pitää aiheellisina ja informatiivisina täsmennyksinä sille, mikä on epäasiallista vaikuttamista. Yleissopimuksen perusteluissa (Explanatory Report to the Criminal Law Convention on Corruption, Strasbourg, 27.I.1999) korostetaan tältä osin sitä, että epäasialliseen vaikuttamiseen pitää sisältyä vaikutusvallan kauppaajan korruptioluonteinen tarkoitus ("Improper" influence must contain a corrupt intent by the influence peddler”.)

Toisaalta epäasiallista vaikuttamista eivät perustelujen mukaan ole hyväksyttävät edunvalvonnan muodot (“acknowledged forms of lobbying do not fall under this notion”). Vaikuttaa verraten selvältä, että hyväksyttävä edunvalvonta jää ensimmäisten kolmen kriteerin ulkopuolelle. Näitä kolmea kohtaa voitaneen siten pitää myös tältä kannalta riittävinä rangaistavuuden soveltamisalan täsmentämisen kannalta.

Vaikuttaminen olisi säännösluonnoksen 4. kohdan mukaan lisäksi epäasiallista, jos siinä oikeudettomasti salattaisiin virkamieheltä tai kansanedustajalta vaikuttamista koskeva toimeksianto tai siihen liittyvä palkkio. Oikeudettomuus-kriteerin soveltamisen kannalta olisi tällaisessa tilanteessa merkitystä muun muassa sillä, kuuluvatko toimeksianto ja/tai palkkio liike- tai ammattisalaisuuden piiriin. Vastaus tähän kysymykseen ei ole ainakaan ilman muuta kielteinen, joten oikeudettomuuden merkitys jäisi tältä osin verraten suppeaksi tai ainakin melko tulkinnanvaraiseksi. Ylipäänsä 4. kohta vaikuttaa epäasiallisen menettelyn yksittäisenä kriteerinä suhteellisen epärelevantilta, eikä se ilmeisesti erityisen olennaisesti selventäisi raja hyväksyttävään edunvalvontaan.

Säännöksen johtolauseessa käytettyä konditionaalimuotoa (“vaikuttaminen olisi epäasiallista”) selkeämpi ja lakitekstiin paremmin soveltuva olisi indikatiivimuoto: *vaikuttaminen on epäasiallista*.

*Oikeushenkilön rangaistusvastuu*

Lakiluonnoksen 16 luvun 18 §:n mukaan vaikutusvallan kauppaamisrikokseen sovellettaisiin oikeushenkilön rangaistusvastuuta. Ehdotuksen taustalla on yhteisövastuuta määrittelevä yleissopimuksen 18(1) artikla, jonka mukaan kukin sopimuspuoli ryhtyy tarvittaviin lainsäädännöllisiin ja muihin toimenpiteisiin varmistaakseen, että oikeushenkilö voidaan asettaa vastuuseen muun muassa vaikutusvallan väärinkäytöstä. Tältäkin kannalta oikeushenkilön rangaistusvastuuta koskevaa säännöstä voidaan pitää perusteltuna.