

Oikeusministeriö  
oikeusministeriö@om.fi

Lausuntopyyntönnö 24.3.2015 (OM 7/41/2014)

## Lahjusrikoksia koskevien säännösten muutostarpeet

Oikeusministeriön työryhmän tehtävänä on ollut arvioida vaikutusvallan väärinkäytön kriminalisointia koskevia lainsäädäntövaihtoehtoja. Lisäksi työryhmän tuli OECD:n työryhmän suositusten vuoksi arvioida ulkomailla lainsäädännöllistä tehtävää hoitavaa henkilöä koskevaa lahjusrikossääntelyä, lahjusrikosten vanhentumissääntöjä sekä oikeushenkilön rangaistusvastuun ulottamista kirjanpito- ja tilintarkastusrikoksiin.

Työryhmä on päätenyt esittämään ainoastaan oikeushenkilön rangaistusvastuun laajentamista törkeään kirjanpitorikokseen. Muilta osin työryhmä ei esitä tällä hetkellä muutoksia lainsäädäntöön. Mietinnössä on tarkastelu vaikutusvallan väärinkäytön kriminalisoinnin eri lakitekniisiä vaihtoehtoja. Työryhmän mietinnössä ei kuitenkaan ole esitetty vaikutusvallan väärinkäytön kriminalisointia. Tältä osin on todettu, että sääntelyn rakenne, laillisuusperiaatteen vaatimukset, poliittinen osallistumisoikeus, sananvapaus ja mahdollisuudet kehittää läpinäkyvyyttä koskevaa aineellista sääntelyä samoin kuin käytännön tarpeet huomioon ottaen riittäviä perusteita erityiselle vaikutusvallan väärinkäyttöä koskevalle säännökselle ei voida katsoa olevan. Välttämätöntä tarvetta myöskään rangaistusvastuuta täydentävälle säännökselle, kuten säännökselle yritetystä yllytyksestä virka-aseman väärinkäyttöön tai virkavelvollisuuden rikkomiseen, ei ole katsottu olevan.

Oikeusministeriö on pyytänyt Kuntaliiton lausuntoa työryhmämietinnöstä "lahjusrikoksia koskevien säännösten eräät muutostarpeet" (OMML 9/2015).

## Vaikutusvallan väärinkäytön kriminalisointi

Euroopan neuvoston lahjontaa koskevan rikosoikeudellisen yleissopimuksen (SopS 107-108/2002) 12 artiklassa edellytetään, että kukin sopimuspuoli ryhtyy 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 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.

Säännös edellyttää vaikutusvallan väärinkäytön kriminalisointia, joka kohdistuu julkiseen sektoriin. Vaikutusvallan väärinkäyttö on säädetty hieman eri muodoissa rangaistavaksi pohjoismaissa kuten Ruotsissa, Norjassa, Islannissa ja myös Virossa. Suomi on tehnyt varauksen 12 artiklaan ja todennut, että Suomen lainsäädännön mukaan yleissopimuksen 12 artiklan mukaista toimintaa pidetään rangaistavana vain siinä laajuudessa kuin se täyttää rangaistavan lahjonnan tunnusmerkistön tai merkitsee osallisuutta tällaiseen tekoon tai täyttää jonkun toisen rikoksen tunnusmerkistön.

Vaikutusvallan väärinkäytön kriminalisoinnin tarkoituksena on yleissopimuksen selitysmuistion 64 kohdan mukaan:

“Criminalising trading in influence seeks to reach the close circle of the official or the political party to which he belongs and to tackle the corrupt behaviour of those persons who are in the neighbourhood of power and try to obtain advantages from their situation, contributing to the atmosphere of corruption.”

Vaikutusvallan väärinkäyttöririkoksilla suojataan julkisen hallinnon päätöksentekoprosessin läpinäkyvyyttä ja puolueettomuutta eli samoja oikeudellisia intressejä kuin julkisen sektorin lahjontaa koskevilla rangaistussäännöksillä (OMML 2015 s. 68). Vaikutusvallan väärinkäytön kriminalisoinnilla pyritään pääsemään käsiksi virkamiehen sisäpiiriin ja vallan lähimpiin olevien henkilöiden korruptiiviseen käyttäytymiseen, jolla he pyrkivät hyötymään tilanteestaan. Perusteettoman edun saajana ei vaikutusvallan väärinkäyttöririkoksissa ole virkamies, vaan välimies. Välimiehen vaikutusvalta voisi perustua hänen ammatilliseen asemaansa tai sosiaaliseen statukseensa (OMML 2015 s. 69).

Vaikutusvallan väärinkäytössä on kysymys epäasiallisesta (improper) vaikuttamisesta virkamiehen päätöksentekoon. Epäasiallisuuden sisältöä ei ole kuitenkaan sopimuksessa tai selitysmuistiossa määritelty. Yleissopimuksen selitysmuistiossa on kuitenkin todettu, etteivät hyväksytyt lobbaamisen muodot kuulu epäasiallisen vaikuttamisen piiriin (OMML 2015 s. 69, selitysmuistio kohta. 65).

Käsityksemme mukaan sääntelyn ensisijaisena kohteena ovat siten käytännössä tilanteet, joissa virkamies tai poliittinen toimija ei ole tietoinen välimiehen menettelystä tai siitä ketä välimies käytännössä edustaa. Kyse ei ole siten avoimesti hyväksyttävästä lobbaamisesta. Sääntelyn kohteena ovat lisäksi myös tilanteet, joissa virkamies/poliitikko ei tavuttelusta huolimatta toimi virkavelvollisuuksiensa vastaisesti.

Oikeusministeriön mietinnässä on nimenomaan todettu, että vaikutusvallan väärinkäytön kriminalisointi voisi olla tarpeen sellaisia tapauksia varten, joissa 1) päätöksentekijä tai valmistelijä ei tavuttelusta huolimatta menettele virkavelvollisuuksiensa vastaisesti (jolloin maksajan ja välittäjän toiminta on yritettyä yllytystä, joka ei ole nykyisin rangaistavaa) tai 2) joissa välittäjä ei edes yritä vaikuttaa, vaikka hän on ilmoittanut kykenevänsä vaikuttamaan. Lisäksi se voisi olla tarpeen 3) sellaisia tapauksia varten, joissa vaikuttamisyrittäjän kohteena on tarkoitettu olevan kansanedustaja (OMML 2015 s. 83).

Vaikutusvallan väärinkäyttöririkokset koskisivat tällöin tilanteita, joissa virkamies, luottamushenkilö tai muutoin julkista valtaa käyttävä henkilö ei olisi syyllistynyt lahjuksen ottamiseen tai muuhun virkavirheeseen (virka-aseman väärinkäyttö tai virkavelvollisuuden rikkominen). Tilanne on käytännössä vastaavanlainen, jollei rikosprosessissa pystyttäisi osoittamaan (näyttämään toteen), että virkamies on syyllistynyt lahjuksen ottamiseen tai virkavirheeseen tai, että antaja olisi syyllistynyt lahjuksen antamiseen. Näissä tilanteissa vaikutusvallan väärinkäytön kriminalisointi voisi olla suotavaa.

Jos virkamies tai poliittinen toimija on itse välikäsi, voi hän syyllistyä lahjusrikokseen. Virkamies voi syyllistyä virka-aseman väärinkäyttöön tai virkavelvollisuuksiensa rikkomiseen, jos hän on tietoinen välikäden menettelystä ja toimii tehtävässään virkavelvollisuuksiensa vastaisesti. Edun antaja voi myös syyllistyä lahjuksen antamiseen. Näissä tilanteissa vaikutusvallan kriminalisointia ei pidetä tarpeellisena, koska rikosvastuu voi toteutua jo tekijän vastuun ja osallisuussäännösten (avunanto/yllytys) kautta.

Epäasiallisen vaikuttamisen käsitteen on katsottu olevan epämääräinen rikoslain laillisuusperiaatteen ja täsmällisyysperiaatteen kannalta. Tähän käsitykseen yhdyimme. Toisaalta voidaan myös kiinnittää huomiota siihen, että rikoslain lahjusrikokset ovat myös osittain abstrakteja vaarantamisrikoksia siten, että tunnusmerkistöissä määritellään rikosvastuu täyttymisen alarajaksi sellaisen edun tarjoaminen tai vastaanottaminen, joka ”on omiaan” vaikuttamaan virkamiehen toimintaan palvelusuhteessa (lahjuksen antaminen/lahjuksen ottaminen) tai edun pyytäminen/vastaanottaminen siten, että menettely ”on omiaan” vaikuttamaan viranomais toiminnan tasapuolisuuteen (lahjusrikkomus). Mainitut ”on omiaan” kriteerit ovat vastaavanlaisesti tulkinnanvaraisia kuin epäasiallisen vaikuttamisen käsite. Tästä huolimatta lahjusrikossäännösten tunnusmerkistöissä on käytetty edellä mainittuja muotoiluja. Virkatehtävien lainmukaisuuden, tasapuolisuuden ja riippumattomuuden suojaaminen epäasialliselta vaikuttamiselta (lahjuksen antaminen/ottaminen) ja laajemmin kansalaisten yleisen luottamuksen

suojaaminen viranomaistoimintaa kohtaan (lahjusrikkomus) on katsottu tärkeiksi suojelukohteiksi.

Oikeusministeriön mietinnössä esiin tuodut eri pohdinnat eri tunnusmerkistövaihtoehdoista osoittanevat, ettei epäasiallisen menettelyn kuvaamiselle ole ehkä löydettävissä tarkempaa ilmaisua eikä sitä ehkä ole mahdollista kuvata tunnusmerkistössä tarkkarajaisesti. Käsitksemme mukaan tunnusmerkistön lisäksi säännöksen soveltamistilanteita voidaan kuitenkin perustella tarkasti säännöksen esitöissä. Toinen vaihtoehto voisi olla yritetyn yllytyksen kriminalisointi liittyen virkavelvollisuuksien rikkomiseen. Säännös ei kuitenkaan koskisi tällöin kansanedustajia.

### Kuntaliiton lausunto

Mietinnössä ei ole esitetty vaikutusvallan väärinkäytön kriminalisointia. Kuntaliitto ei periaatteessa vastusta vaikutusvallan väärinkäytön kriminalisointia. Kuntaliitto pitää kuitenkin parempana vaihtoehtona sitä, ettei kriminalisointia toteuteta, jollei pystytä varmistamaan, ettei kriminalisointi koske ehdokkaan vaalirahoituksesta annetun lain mukaista vaalirahaa (273/2009) ja puoluelain (10/1969) mukaista tukea eikä avointa hyvän tavan mukaista lobbaamista.

Kuntaliitto kannattaa työryhmän esitystä oikeushenkilön rangaistusvastuun laajentamista torkään kirjanpitorikokseen.

Maininnan arvioista on, että päätöksenteon ja valmistelun avoimuuden parantamiseksi on uuteen kuntalakiin (410/2015) otettu säännökset sidonnaisuuksien ilmoitusvelvollisuudesta ja sidonnaisuusrekisteristä. Uuden kuntalain 84 §:n mukaan on kunnanhallituksen ja maankäyttö- ja rakennuslaissa (132/1999) tarkoitettuja tehtäviä hoitavan toimielimen jäsenen, valtuuston ja lautakunnan puheenjohtajan ja varapuheenjohtajien, kunnanjohtajan, pormestarin ja apulaispormestarin sekä kunnanhallituksen ja lautakunnan esittelijän tehtävä sidonnaisuusilmoitus johtotehtävistään sekä luottamustoimistaan elinkeinotoimintaa harjoittavissa yrityksissä ja muissa yhteisöissä, merkittävästä varallisuudestaan sekä muistakin sidonnaisuuksista, joilla voi olla merkitystä luottamus- ja virkatehtävien hoitamisessa. Kunnan on pidettava sidonnaisuuksista rekisteriä yleisessä tietoverkossa, jollei salassapitoa koskevista säännöksistä muuta johdu.

SUOMEN KUNTALIITTO



Arto Sulonen  
johtaja, lakiasiat



Tanja Mansikka  
lakimies