

Asia: VN/9873/2022

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

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Viite: Oikeusministeriön lausuntopyyntö VN/9873/2022

Asia: Helsingin hovioikeuden lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle lahjontaa koskevaan Euroopan neuvoston rikosoikeudelliseen yleissopimukseen tehdyn varauman peruuttamisen hyväksymisestä ja laiksi rikoslain muuttamisesta

1. Yleistä

Säädösvalmistelun taustalla on Euroopan neuvoston lahjontaa koskeva rikosoikeudellinen yleissopimus (SopS 108/2002), jonka 12 artiklaan Suomi on jättänyt vaikutusvallan väärinkäytön kriminalisointiin liittyvän varauman. Eduskunta on viimeksi vuonna 2020 (LaVL 6/2020 vp) ja useasti sitä aiemmin edellyttänyt, että hallitus ryhtyy toimenpiteisiin vaikutusvallan väärinkäytön kriminalisoimiseksi. Eduskunnan selvä tahtotila huomioon ottaen tässä lausunnossa ei ole tarpeen enemmälti arvioida kriminalisoinnin yleisiä perusteita. Lausunnossa tuodaan esiin sen sijaan eräitä huomioita luonnoksessa esitettyihin perusteluihin ja toisaalta ehdotetun vaikutusvallan väärinkäyttöä koskevan uuden rikoslain 16 luvun 14 c §:n eli vaikutusvallan kauppaamisrikoksen tunnusmerkistön sanamuotoihin.

2. Säädösehdotuksen perustelut

Luonnoksessa (s. 14–16) on käsitelty ensinnäkin epäasiallista vaikuttamista. Tyypillisenä tällaisena tilanteena on pidetty sitä, että eduntarjoajan tavoitteena on saavuttaa päätöksenteossa jollekulle

oikeudetonta etua eli etua, jollaiseen tällä ei oikeusjärjestyksen mukaan olisi oikeutta. Toisaalta yksinomaan päätöksenteon kohteena olevaa asiaa koskevan paikkansa pitävän tosiasiatiedon antaminen päätöksentekijälle voinee vain harvoin sellaisenaan olla epäasiallista vaikuttamista. (s. 15)

Selvää on, että hallituksen esityksessä ei voida tehdä etukäteen kovinkaan pitkälle meneviä tulkintoja ja kannanottoja konkreettisiin tilanteisiin liittyen, vaan ne kuuluvat viime kädessä tuomioistuimen ratkaistavaksi. Voidaan kuitenkin kysyä, olisiko hallituksen esityksessä syytä tuoda vahvemmin esiin sitä, millaista toimintaa voidaan pitää asiallisena vaikuttamisena. Olisiko syytä tuoda hallituksen esityksen perustelujen tasolla esiin esimerkiksi, että tavanomainen etujärjestöjen harjoittama edunvalvonta jäänee tunnusmerkistön soveltamisalan ulkopuolelle, vaikka etujärjestön jäsenet suorittaisivatkin etujärjestölle vastiketta, kuten jäsenmaksun, siinä tarkoituksessa, että etujärjestö vaikuttaisi päätöksentekoon ja sen valmisteluun? Ja vaikka tällaisessa tilanteessa etujärjestön toimihenkilö eli nyt käsiteltävässä tunnusmerkistössä tarkoitettu välihenkilö syöllistyisi itse lahjuksen antamiseen päätöksentekijälle, mikä epäilemättä tekisi vaikuttamisesta epäasiallista, ei rikosvastuun edellytykset täytyne vielä sellaisen etujärjestön jäsenen osalta, joka on maksanut järjestölle tavanomaisen jäsenmaksun eikä ole tietoinen välihenkilön toiminnasta.

Luonnoksessa on toiseksi kuvattu niitä päätöksentekijöitä, joita kriminalisointi koskee (s. 17–18, ks. myös s. 41). Vaikutusvallan kauppaamisriksen tunnusmerkistössä ja luonnoksen perusteluissa muutoinkin on päätöksentekijästä käytetty sinänsä asianmukaisesti ilmaisuja ”virkamies” ja ”kansanedustaja”. Ottaen huomioon ehdotettu rikoslain 16 luvun 20 §:n uusi 6 momentti ja siinä viitattu rikoslain 40 luvun 11 §:n säännös, päätöksentekijöiden piiriin kuuluisivat mm. ministerit ja erilaiset kunnallisten toimielinten, kuten lautakuntien, kunnanvaltuuston tai -hallituksen sekä myös aluevaltuustojen luottamushenkilöt. Esitöiden informatiivisuuden kannalta olisi perusteltua tuoda selkeämmin esiin, että kriminalisoinnilla suojataan muun ohella näiden henkilöiden päätöksentekoa epäasialliselta vaikuttamiselta.

3. Vaikutusvallan kauppaamisrikosta koskevan tunnusmerkistön sisältö

3.1. “...joka ilmoittaa...”

Esitysluonnoksessa (s. 6) todetuina tavoin kriminalisointeihin ei saa liittyä ylitsepääsemättömiä näyttöongelmia. Ehdotetussa uudessa vaikutusvallan kauppaamisrikosta koskevassa tunnusmerkistössä sekä 1 että 2 momentissa teon rangaistavuus on kytketty siihen, että välihenkilö ilmoittaa vaikutusvallastaan. Sinänsä tämä tunnusmerkistötekijä (“...sille, joka ilmoittaa...”) perustuu yleissopimuksen 12 artiklaan, joskin hiukan erilaisessa muodossa. Tällainen rangaistavuuden edellytys johtanee kuitenkin käytännössä ylitsepääsemättömiin näyttövaikeuksiin: Syyttäjän tulisi pystyä näyttämään, että tällainen ilmoitus olisi tosiasiallissa tehty. Kun kysymys on kahden ihmisen välisestä keskinäisestä kommunikaatiosta, johon ei useinkaan liity sivullista todistajaa, tällaisen selvityksen saaminen ilman toisen osapuolen myötävaikutusta on epätodennäköistä ottaen

huomioon, että molemmilla osapuolilla on ehdotettujen kriminalisointienkin vuoksi lähtökohtaisesti motiivi kieltää tapahtunut yhteydenpito.

Esitysluonnoksessa (s. 13) on yleissopimuksen selitysmuistioon perustuen todettu, että kriminalisoinnilla pyritään ”kitkemään sellaisten ’vallan naapurissa’ olevien henkilöiden korruptiivinen käyttäytyminen, jotka pyrkivät hyötymään tilanteestaan”. Kriminalisoinnin tarkoituksen kannalta rangaistavuuden kytkemistä konkreettiseen välihenkilön ilmoitukseen vaikutusvallastaan ei voitane pitää perusteltuna. Useissa tapauksissa välihenkilön vaikutusvalta päätöksentekijään on todennäköisesti osapuolille jo olosuhteiden perusteella niin selvä, ettei mitään erillistä välihenkilön ilmoitusta vaikutusvallastaan tarvita. Tällainen tilanne voinee olla esimerkiksi silloin, kun välihenkilönä toimii esimerkiksi puolueen puoluesihteerin suhteessa ministeriin taikka kunnallisen lautakunnan puheenjohtajan puoliso silloin, jos he saavat päätöksentekijän taivuttelemisesta taloudellista etua. Edellä kuvattujen työtehtäviin tai sukulaisuuteen perustuvien kytkentöjen ohella vaikutusvalta päätöksentekijään voinee perustua myös esimerkiksi läheiseen ystävyysuhteeseen.

Esitysluonnoksessa (s. 13) on edelleen yleissopimuksen selitysmuistioon viitaten tuotu esiin, että vaikutusvalta voi perustua esimerkiksi välihenkilön ammatilliseen asemaan tai sosiaaliseen statukseen. Näitä elementtejä saattaisi olla mahdollista hyödyntää myös tunnusmerkistössä siten, että edellä mainittuun ilmoittamiseen kytkeytyviä näyttöongelmia voitaisiin ehkä vähentää. Asian valmistelussa voitaneen harkita, voisiko esimerkiksi tunnusmerkistön 1 momentti alkaa muodossa ”Joka lupaa, tarjoaa tai antaa sille, joka ilmoittaa omaavansa tai jolla hänen asemansa tai henkilökohtaisten olosuhteidensa perusteella todennäköisesti on virkamiehen tai kansanedustajan päätöksentekoon tai päätöksenteon valmisteluun kohdistuvaa vaikutusvaltaa...”. Vastaava muotoilu kuuluisi 2 momentissa seuraavasti: ”...välihenkilö, joka ilmoittaa omaavansa tai jolla hänen asemansa tai henkilökohtaisten olosuhteidensa perusteella todennäköisesti on 1 momentissa tarkoitettua vaikutusvaltaa...”. Ehdotuksessa on käytetty ilmaisua ”todennäköisesti on” sen vuoksi, ettei rangaistavuus edellyttäisi näyttöä siitä, että välihenkilöllä on tosiasiallisesti vaikutusvaltaa. Sen sijaan riittävää olisi, että osapuolet arvioisivat välihenkilöllä olevan tällaista vaikutusvaltaa. Tämä ilmenee yleensä heidän toiminnastaan eli esimerkiksi taloudellisen edun tarjoamisesta epäasiallisen vaikuttamisen perusteella. Tunnusmerkistön muotoilu esimerkiksi tällä tavoin ei laajentane kriminalisointia yleissopimuksen soveltamisalan ulkopuolelle.

Esitysluonnoksessakin (s. 13) todetuista tavoista välihenkilöllä ei tarvitse olla tosiasiallisesti vaikutusvaltaa. Siten ei myöskään ole perusteltua ottaa rikostunnusmerkistöön tunnusmerkkiä, joka viittaisi vain todelliseen vaikutusvalttaan.

3.2. Abstrakti vaara

Vaikutusvallan kauppaamista koskevaan tunnusmerkistöön on esitysluonnoksessa sisällytetty abstraktia vaaraa ilmentävä tunnusmerkki. Esitysluonnoksessa on toisaalta tuotu esiin, että yleissopimus ei tällaista elementtiä tunne. Myös GRECO saattaisi katsoa tunnusmerkin sopimusmääräyksen alaa rajoittavaksi (s. 14).

Esitysluonnoksen perusteella jää epäselväksi, onko tällaisen tunnusmerkin sisällyttäminen rangaistussäännökseen lainkaan tarpeellista. Sitä on perusteltu lähinnä sillä, että säännöksen rakenne vastaisi tällöin lahjusrikosten tyyppillistä kotimaista rakennetta (s. 14). Tunnusmerkillä on tarkoitus rajata rangaistusuhan ulkopuolelle esimerkiksi ne tapaukset, joissa välihenkilöllä ei objektiivisen etukäteistarkastelun mukaan selvästikään olisi mitään mahdollisuuksia vaikuttaa päätöksentekoon (s. 38). Voidaan kysyä, eikö tällaiset tapaukset rajautuisi ilman tunnusmerkkiäkin rangaistavuuden ulkopuolelle kelvotonta yritystä koskevien rikoslain yleisten oppien perusteella. Abstraktia vaaraa koskevan tunnusmerkin poistamisella säännöksestä tulisi rakenteeltaan yksinkertaisempi ilman, että rangaistavuuden tosiasiallinen ala vaikuttaisi muuttuvan. Poistaminen saattaisi vähentää myös tarpeettomia kysymyksiä esimerkiksi GRECO:n suunnalta.

Lausunnon valmistelu

Lausuntoa on hovioikeudessa valmistellut hovioikeudenneuvos Kaarlo Hakamies.

Hovioikeuden presidentti

Asko Välimaa

Nurminen Miia
Helsingin hovioikeus