

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

LAUSUNTO

1. YLEISTÄ

Eduskunnan oikeusasiamies Petri Jääskeläinen on 7.4.2015 antanut lausuntonsa (Dnro 1506/5/15) lahjusrikoksia koskevien säännösten eräitä muutostarpeita käsitelleen työryhmän mietinnöstä (OMML 9/2015). Lausunnossaan oikeusasiamies on todennut nyt kysymyksessä olevasta yleissopimukseen tehdystä varaumasta muun ohella seuraavaa:

”Ottaen huomioon EIS 7 artiklan tulkintakäytäntö, se, että vastaava kriminalisointi on saatu aikaiseksi mietinnössä mainituissa vertailumaissa, 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 yleissopimuksen varauman jatkamisesta.”

Oikeusasiamies Jääskeläinen on antanut 5.9.2016 lausuntonsa (EOAK/1995/2016) myös nyt kysymyksessä olevan hallituksen esityksen luonnoksen aikaisemmasta versiosta. Lausunnossa tuotiin esiin se, että päätöksenteon valmistelun rajaaminen vaikutusvallan kauppaamisrikoksen tunnusmerkistön ulkopuolelle jättäisi huomattavan suuren aukon säännöksen soveltamisalaan, koska Suomessa julkishallinnon päätöksenteko tapahtuu pääsääntöisesti esittelystä. Nyt kysymyksessä olevassa hallituksen esityksen luonnoksessa asiaa on arvioitu (s. 17) tältä osin toisin

kuin aikaisemmassa hallituksen esityksen luonnoksessa. Luonnoksen mukainen kriminalisointi koskisi nyt myös päätöksenteon valmistelua.

Hyväksyessään hallituksen esityksen HE 79/2010 vp pohjalta lahjontaa koskevien säännösten muutoksia eduskunta sisällytti vastaukseensa (EV 373/2010 vp) lausuman, jossa se edellytti, että hallitus ryhtyy kiireellisesti valmistelemaan lainsäädäntöehdotusta vaikutusvallan väärinkäytön kriminalisoimiseksi. Hanke on lausumasta huolimatta edennyt hyvin hitaasti, ja Suomi on jo kuusi kertaa joutunut ilmoittamaan Euroopan neuvoston pääsihteerille sopimukseen tehdyn varauman jatkamisesta.

Vaikutusvallan väärinkäytön kriminalisoinnilla pyritään yleissopimuksen selitysmuistion (Criminal Law Convention on Corruption, ETS No. 173, Explanatory Report) mukaan puuttumaan virkamiehen tai muun päätöksentekijän sisäpiirissä (the close circle, the neighbourhood of power) olevien henkilöiden (välihenkilöt) korruptiiviseen käyttäytymiseen, jolla he pyrkivät hyötymään vaikutusvallastaan päätöksentekijään. Välihenkilön vaikutusvalta voisi perustua hänen ammatilliseen asemaansa tai sosiaaliseen statukseensa. Vaikutusvallan väärinkäytössä olisi kysymys epäasiallisesta (improper) vaikuttamisesta päätöksentekoon.

Epäasiallisuuden sisältöä ei ole sopimuksessa tai sen selitysmuistiossa määritelty. Sitä on luonnehdittu selitysmuistion kohdassa 65 ainoastaan toteamalla, että ”epäasiallisen” vaikuttamisen tulee sisältää välimiehen korruptiivinen tarkoitus. Hyväksytyt lobbaamisen muodot eivät kuulu käsitteen piiriin (”Improper influence must contain a corrupt intent by the influence peddler: acknowledged forms of lobbying do not fall under this notion”).

2. VAIKUTUSVALLAN VÄÄRINKÄYTTÖRIKOKSEN RAKENNE JA SISÄLTÖ

Hallituksen esityksen luonnoksen mukaan vaikutusvallan kauppaamisrikos sisältäisi seuraavat elementit:

- Perusteettoman edun lupaaminen, tarjoaminen ja antaminen välihenkilölle palkkiona suoraan tai välillisesti
- Vaikutusvallan käyttäminen epäasiallisesti (oikeudeton etu tai virkavelvollisuuden rikkominen)
- Abstrakti vaara (”teko on omiaan horjuttamaan luottamusta päätöksenteon riippumattomuuteen”)

- Päätöksenteko (päätöksentekijä) tai sen valmistelu (esittelijä tai valmistelija) vaikuttamisen kohteena

Luonnosteltu vaikuttamisen epäasiallisuutta koskeva tunnusmerkki ei olisi lainkäyttäjälle helppo. Voidaan myös pohtia, tarvitaanko luonnostellun rangaistussäännöksen vaarantamistunnusmerkkiä rangaistavuuden lisäedellytyksenä – tai eräänlaisena testinä – lainkaan vai onko itsestään selvää, että vaikutusvallan kauppaaminen aina horjuttaa luottamusta päätöksenteon riippumattomuuteen.

”Epäasiallinen vaikuttaminen” ei ilmaisuna ole selkein mahdollinen, koska sen voidaan katsoa viittaavan myös vaikuttamisen sisältöön ja muotoon. Kriminalisoinnissa olisi nähdäkseni kuitenkin kysymys ennen muuta päätöksentekoprosessin eheyden suojaamisesta eli siitä, ettei päätöksentekoon vaikuteta ”tiskin alta” riippumatta välitetyn viestin sisällöstä tai esitystavasta.

Luonnostellun pykälän 3 momentin mukaan vaikuttaminen olisi epäasiallista, jos siinä 1) tavoiteltaisiin oikeudetonta etua jollekulle, 2) pyritäisiin saamaan virkamies rikkomaan virkatoiminnassa noudatettaviin säännöksiin tai määräyksiin perustuva virkavelvollisuutensa tai 3) luvattaisiin, tarjottaisiin tai annettaisiin virkamiehelle tai kansanedustajalle hänelle itselleen tai toiselle tarkoitettu oikeudeton etu. Momentissa kuvattaisiin tyhjentävästi ne menettelyt tai toimet, jotka tekisivät vaikuttamisesta epäasiallista (s. 39). Verrattuna siihen, mitä epäasiallisuus muualla lainsäädännössä voi tarkoittaa, määrittely olisi tarkka, mutta samalla kovin suppea.

Toissijaisuuslausekkeen vuoksi luonnostellun tunnusmerkistön 3 momentin 3 kohdan merkitys jäisi vähäiseksi, koska edun tarjoaminen voitaisiin katsoa myös välihenkilöä käyttäen tehdyksi lahjuksen antamiseksi.

Epäasiallisuus esiintyy terminä lainsäädännössä monissa erilaisissa asiayhteyksissä. Esimerkiksi työ- tai virkasuhdetta ei koeaikaanakaan saa purkaa epäasiallisilla perusteilla. Lääkkeiden markkinointi ei lääkelain mukaan saa olla epäasiallista. Työturvallisuuslain mukaan työntekijän on työpaikalla vältettävä sellaista muihin työntekijöihin kohdistuvaa häirintää ja muuta epäasiallista kohtelua, joka aiheuttaa heidän turvallisuudelleen tai terveydelleen haittaa tai vaaraa.

Lähimmäksi nyt kysymyksessä olevaa asiayhteyttä päästään laissa luvan saaneista oikeudenkäyntiavustajista. Lain 8 §:n mukaan oikeudenkäyntiavustajan tulee rehellisesti ja tunnollisesti täyttää hänelle uskotut oikeudenkäyntiasiamiehen ja -avustajan tehtävät. Mainituissa tehtävissä oikeudenkäyntiavustajan tulee erityisesti olla pyrkimättä vaikuttamaan tuomioistuimeen tai muuhun viranomaiseen epäasiallisin keinoin.

Luonnostellun tunnusmerkistön 3 momentin mukaan vaikuttaminen olisi siis epäasiallista ensiksikin silloin, jos siinä tavoiteltaisiin oikeudetonta etua jollekulle – ilmeisesti siis välihenkilölle tai esimerkiksi henkilölle, jota päätöksenteko koskee. Perustelujen (s. 39) mukaan esimerkiksi virkanimitys ei olisi etuna oikeudeton, jos se olisi perusteltu henkilön työsuorituksen, taitojen ja tietojen sekä henkilökohtaisten ominaisuuksien perusteella.

Nyt kysymyksessä olevaan korruptiiviseen toimintaan saattaisi niin eduntarjoajan kuin välihenkilönkin osalta liittyä pyrkimys varmistaa päätöksenteossa lopputulos, joka näyttäisi muutenkin todennäköiseltä ja joka olisi objektiivisesti arvioiden ”oikea”. Eduntarjoajan osalta tämä voisi tarkoittaa pyrkimystä sellaiseen hyvin perusteltuun päätökseen, jonka saaminen olisi ilman välihenkilön vaikuttamistakin todennäköistä, muttei kuitenkaan täysin varmaa. Välihenkilön toivoma etu voisi puolestaan olla sellainen, jonka hän todennäköisesti muutenkin oikeutetusti saisi (esim. nimitys, apuraha tai palkinto) taikka esimerkiksi välihenkilölle tarjottu sivutoimi, joka ei olisi lahjanluonteinen tai oikeudeton, mutta jota voitaisiin silti pitää etuna.

Lailliseen päätöksentekoprosessiin kuulumattoman (tilatun ja palkittavan) vaikuttamisen tulisi nähdäkseni kuulua vaikutusvallan kauppaamisriksen tunnusmerkistön piiriin silloinkin, kun vaikuttaminen johtaa objektiivisesti arvioiden parhaaseen mahdolliseen ratkaisuun. Ostettukin vaikuttaminen saattaisi siis olla sisällöltään sinänsä asiallista ja johtaa oikeaan ja perusteltuun päätökseen. Samaan ratkaisuun olisi siis voitu päätyä ilman ostettua vaikuttamistakin. Menettelyä itsessään rasittaisi oikeasta lopputuloksesta huolimatta kuitenkin korruptiivinen kontaminaatio (välimiehen saama toimeksianto ja palkkio), joka olisi paljastuessaan omiaan horjuttamaan luottamusta päätöksenteon riippumattomuuteen.

Edellä todetun johdosta tunnusmerkistöä ei nähdäkseni välttämättä tulisi rakentaa sen varaan, että välimiehen edun tulisi olla oikeudeton tai että päätöksentekijän tulisi rikkoa virkavelvollisuutensa päätöstä tehdessään. Päätöksentekomenettely voisi joka tapauksessa olla korruptoitunutta, vaikka päätös ja välimiehen saama etu olisivat olleet perusteltuja ja oikeita.

Todettakoon tässä yhteydessä, että voimassa olevissa lahjusrikoksia koskevissa tunnusmerkistöissä mainitaan tietyissä kohdissa edun oikeudettomuus ja tietyissä kohdin se on jätetty pois. Tästä johtuen oikeuskäytännössä esiintyy pohdintoja edun oikeudettomuudesta joskus silloinkin, kun se ei olisi tunnusmerkistön valossa tarpeellista. Esimerkiksi lahjuksen antamisen tunnusmerkistössä (RL 16:13) edun ei edellytetä olevan oikeudeton. Edun oikeudettomuuteen liittyviä periaatteellisia pohdintoja löytyy kattavasti lakivaliokunnan mietinnöstä LaVM 45/2010 vp.

Hallituksen esityksen luonnoksessa on katsottu (s. 15), ettei päätöksenteon kohteena olevaa asiaa koskevan paikkansa pitävän tosiasiatiedon antaminen päätöksentekijälle voisi yleensä sellaisenaan olla epäasiallista vaikuttamista. Mielestäni tiedon sisällöllä ei kuitenkaan saisi olla merkitystä tunnusmerkistön kannalta. Sen sijaan ratkaisevaa tulisi olla, rikkooko tiedon antaminen niitä sääntöjä, jotka koskevat päätöksentekoprosessia. Prosessin laillisuuden kannalta olennaisia ovat

säännöt esteettömyydestä ja siitä, kenen ylipäättänsä kuuluu osallistua valmisteluun ja päätöksentekoon ja missä vaiheessa ja miten eri intressitahoja kuullaan niin, että menettelyn läpinäkyvyys ja kontrolloitavuus säilyvät.

Prosessin laillisuus vaarantuu esimerkiksi siitä, että prosessiin pyrkii vaikuttamaan välihenkilö, jolla ei pitäisi olla ratkaisuprosessissa roolia tai siitä, että asian virallinen valmistelija tai esittelijä on tullut esteelliseksi saatuaan vaikuttamistoimeksiantoon liittyvän palkkion tai muun edun ja jatkaa prosessia omalta osaltaan tästä huolimatta.

Epäasiallisen vaikuttamisen sijasta vaikutusvallan kauppaamisrikoksen tunnusmerkistössä voitaisiin nähdäkseni viitata lailliseen päätöksentekomenettelyyn kuulumattomaan vaikuttamiseen. Tämä korostaisi päätöksentekoprosessin läpinäkyvyyteen ja riippumattomuuteen liittyviä menettelyllisiä vaatimuksia ja näin ollen näkökulmaa, joka nähdäkseni pohjimmiltaan on yleissopimukseen perustuvan kriminalisointivelvoitteen taustalla. Näin välttyttäisiin myös rangaistussäännöksen 3 momenttiin ehdotetuilta epäasiallisen vaikuttamisen määrittelyiltä.

Selitysmuistion vaikutusvallan väärinkäytön sisältöä selvittävien kohtien 64–67 mukaan nyt kysymyksellä olevalla kriminalisoinnilla suojattaisiin samoja oikeudellisia intressejä kuin julkisen sektorin lahjontaa koskevilla rangaistussäännöksillä eli julkisen hallinnon päätöksentekoprosessin läpinäkyvyyttä (transparency) ja puolueettomuutta (impartiality).

On luonnollista, että esimerkiksi asianajajat ja muut oikeudenkäyntiavustajat käyttävät palkkiota vastaan vaikutusvaltaansa tuomareihin ja pyrkivät juttua ajaessaan vaikuttamaan kaikin laillisin tavoin ratkaisukokoonpanon päätöksentekoon. Myös lobbarit toimivat palkkiota vastaan ja hyödyntävät suhteitaan poliittisiin päätöksentekijöihin ja virkamiehiin. Asianajajien ja lobbareiden toiminnassa on kuitenkin kysymys lailla (lobbareiden osalta valmisteilla, HE 98/2022 vp) säädellystä läpinäkyvästä prosessista ja sen rajoissa pysymisestä – ja juuri se on nyt kysymyksessä olevassa kriminalisoinnissa keskeistä. Kriminalisoinnin kärjen tulisi kohdistua lailliseen menettelyyn kuulumattomaan vaikuttamiseen riippumatta vaikuttamisen sisällöstä tai lopputuloksesta taikka välimiehen saaman edun laadusta.

Lailliseen päätöksentekomenettelyyn kuulumattomassa vaikuttamisessa voisi teoriassa olla kysymys esimerkiksi siitä, että käräjäsihteerille tarjottaisiin etua, jotta hän yrittäisi vaikuttaa käräjätuomarin päätöksentekoon asianosaisten poistuttua istuntosalista. Asioiden esittelijät ja muut valmistelijat olisivat kuitenkin todennäköisimpiä vaikuttamisyrittysten kohteita. Tunnusmerkistö voisi kattaa myös erilaiset tilanteet, jossa tietty asia hallinnossa tai lainkäytössä pyrittäisiin välihenkilön myötävaikutuksella saamaan tietyn päätöksentekijän ratkaistavaksi. Eduntarjoaja saattaisi esimerkiksi olettaa, että normaalin päätöksentekijän sijainen ministeriössä, tai tietty tuomari tuomioistuimessa, tekisi todennäköisemmin eduntarjoajan toivoman ratkaisun. Varsinkin esittelijöillä saattaa valtionhallinnossa ja tuomioistuinlaitoksessa olla mahdollisuuksia vaikuttaa siihen, kuka käytännössä valikoituu asian ratkaisijaksi.

Yleistyvät valtion virastojen yhteiset työskentelytilat tarjoavat eri virastojen virkamiehille mahdollisuuden tarvittaessa vaikuttaa toisten virkamiesten työhön yli ministeriö- ja virastorajojen, jolloin ainakin teoreettiset mahdollisuudet vaikutusvallan kauppaamisrikosten tekemiselle kasvavat. Onhan yhteisten työtilojen eräänä tavoitteena nimenomaan ”törmäyttää” eri virastojen ja ministeriöiden virkamiehiä ja työntekijöitä heidän työskennellessään saman pöydän äärellä yhteisissä tiloissa ajatuksia vaihtaen (ks. lausuntoni valtion toimitilastrategian luonnoksesta EOAK/4542/2021, s. 1–2).

Laajimmillaan nyt luonnostellun kriminalisoinnin soveltamisala olisi silloin, kun välihenkilö ei itse kuuluisi siihen henkilöpiiriin, johon voidaan soveltaa toissijaisuuslausekkeessa mainittuja rikoslain 40 luvun säännöksiä. Mikäli esimerkiksi johtavan virkamiehen mentoriksi palkattu yksityinen konsultti suosittelisi palkkiota vastaan päätöksentekijälle tiettyjen hankintapäätösten tekemistä käynnissä olevassa hankintamenettelyssä, nyt luonnosteltu kriminalisointi voisi tulla sovellettavaksi.

Rikoslain 16 luvun 14 c § voisi edellä esiin tuomani seikat huomioon ottaen olla esimerkiksi seuraavan sisältöinen:

”Joka saadakseen haluamansa ratkaisun lupaa, tarjoaa tai antaa henkilölle, joka ilmoittaa tai muulla tavoin ilmaisee, että hänellä on virkamiehen tai kansanedustajan päätöksentekoon tai sen valmisteluun liittyvää vaikutusvaltaa, kyseiselle henkilölle tai toiselle tarkoitetun edun palkkioksi siitä, että henkilö vaikuttaisi tai yrittäisi vaikuttaa päätöksentekoon tai sen valmisteluun mainittua vaikutusvaltaa hyväksi käyttäen lailliseen päätöksentekomenettelyyn kuulumattomalla tavalla, on tuomittava vaikutusvallan kauppaamisrikoksesta sakkoon tai vankeuteen enintään kahdeksi vuodeksi.

Myös se, joka pyytää, ottaa vastaan tai hyväksyy itselleen tai toiselle 1 momentissa tarkoitetun edun palkkioksi siitä, että hän vaikutusvaltaansa hyväksi käyttämällä vaikuttaisi tai yrittäisi vaikuttaa lailliseen päätöksentekomenettelyyn kuulumattomalla tavalla virkamiehen tai kansanedustajan päätöksentekoon tai sen valmisteluun, on tuomittava vaikutusvallan kauppaamisrikoksesta.

Mitä edellä tässä pykälässä säädetään, ei sovelleta, jos teko on rangaistava 13, 14, 14 a tai 14 b §:ssä, 30 luvun 7, 7 a, 8 tai 8 a §:ssä taikka 40 luvun 1, 2, 4 tai 4 a §:ssä tarkoitettuna rikoksena.

Vaikutusvallan kauppaamisrikoksena ei pidetä ehdokkaan vaalirahoituksesta annetun lain mukaista vaalirahoitusta, ellei sen tarkoituksena ole 1 tai 2 momentin kiertäminen”

En ole vakuuttunut siitä, että vaikutusvallan kauppaamisrikoksen tunnusmerkistöön tulisi välttämättä sisällyttää abstraktia vaarantamistunnusmerkkiä. On vaikea kuvitella tilannetta, jossa se olisi tarpeen rangaistusvastuuta rajaavana tai tarkentavana elementtinä. On kuitenkin todettava, että nyt luonnosteltua ilmaisua muistuttavia ”on omiaan” -lausekkeita on jo käytössä virkamiestä koskevissa lahjusrikossäännöksissä ja kansanedustajan lahjomista koskevassa rikos-lain 16 luvun 14 a §:ssä.

3. MUUT KOMMENTIT

Vaikka nyt kysymyksessä olevaa rangaistussäännöstä todennäköisesti sovellettaisiin varsin harvoin, se täyttäisi lainsäädännöllisen aukon, joka muuten kattavassa kaikenlaisen korruption torjuntaan tähtäävässä sääntelyssä tällä hetkellä on.

Muilta osin minulla ei ole hallituksen esityksen luonnoksen johdosta lausuttavaa.

Lausunto annetaan siirtämällä yllä oleva teksti sopiville kentille lausuntopalvelussa (www.lausuntopalvelu.fi).

Apulaisoikeusasiamies

Pasi Pölönen

Esittelijäneuvos

Jarmo Hirvonen

Hirvonen Jarmo
Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia - apulaisoikeusasiamies Pasi Pölönen
(esittelijänä EsN Jarmo Hirvonen)