

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

Oikeusministeriölle

Viite:

Oikeusministeriön lausuntopyyntö 13.10.2022 (VN/9873/2022)

Asia:

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

Oikeusministeriö on viitekohdassa mainitulla lausuntopyynnöllään pyytänyt oikeuskanslerin lausuntoa asiakohdassa mainitusta hallituksen esityksen luonnoksesta. Lausunto on pyydetty antamaan lausuntopalvelu.fi:ssä. Pyydettyinä lausuntonani totean seuraavan.

1. Yleistä

Esitysluonnoksessa ehdotetaan lahjontaa koskevan Euroopan neuvoston rikosoikeudellisen yleissopimuksen (SopS 108/2002; jäljempänä yleissopimus) 12 artiklassa tarkoitetun vaikutusvallan väärinkäytön viimein kaikilta osin kattavaa kriminalisoimista lisäämällä rikoslain 16 lukuun uusi 14 c §, jonka rikosnimikkeenä olisi ”vaikutusvallan kauppaamisrikos”, sekä Suomen mainitun artiklan osalta yleissopimukseen tekemän ja sittemmin useasti uusiman varauman peruuttamista.

Esitysluonnos vaikuttaa sinällään varsin pitkälle mietityltä. Tähän on epäilemättä myötävaikuttanut se, että esitysluonnoksessa todetuin tavoin yleissopimuksen 12 artiklassa tarkoitetun vaikutusvallan väärinkäytön kriminalisoiminen on ollut lainvalmistelussa esillä jo useasti. Asiaa koskeva edellinen esitysluonnos on ollut lausuntokierroksella vuonna 2016. Nyt käsillä olevan esitysluonnoksen tarkastelutapa periytyneekin osittain edellisestä esitysluonnoksesta laaditusta lausuntotiivistelmästä (Vaikutusvallan kauppaamisrikos. Lausuntotiivistelmä, OMMML 24/2017). Saman lausuntopalautteen perusteella käsillä olevassa esitysluonnoksessa ehdotetaan, että kansallisista syistä eli sillä perusteella, että päätöksenteko Suomen julkisessa hallinnossa perustuu merkittävältä osin esittelymenettelyyn, rangaistavuus ulotetaan päätöksentekoon vaikuttamisen lisäksi päätöksenteon valmisteluun vaikuttamiseen.

Pidän kannatettavana esitysluonnoksen tavoitetta tehostaa korruption torjuntaa ja rikosvastuun toteuttamista säätämällä rangaistavaksi myös ”vallan naapurissa” olevien henkilöiden (välihenkilöiden) korruptiiviset toimet päästä hyödyntämään joko todellista tai oletettua vaikutusvaltaansa päätöksentekijöinä oleviin virkamiehiin ja kansanedustajiin tai heidän päätöksentekonsa valmistelijoihin sekä näille henkilöille (välihenkilöille) päätöksentekoon tai sen valmisteluun kohdistuvan epäasiallisen vaikuttamisen tarkoituksessa etuja lupaavien, tarjoavien ja antavien tahojen toimet. Kysymys on julkisen hallinnon päätöksentekoon kohdistuvan luottamuksen turvaamisesta.

Niin ikään pidän kannatettavana, että uusi rangaistussäännös muotoillaan niin, että samalla mahdollistetaan Suomen vaikutusvallan väärinkäyttöä koskevaan yleissopimuksen 12 artiklaan tekemän ja useasti uusiman varauman peruuttaminen, jota esitysluonnoksessa mainituissa kansainvälisissä ja Euroopan unionin arvioinneissa on jo vuosien ajan vaihtelevalla intensiteetillä suositeltu.

Yleissopimuksen 12 artiklan kriminalisointivelvoitteet täyttävän ja Suomen siihen tekemän varauman peruuttamisen riidattomasti mahdollistavan tunnusmerkistömuotoilun löytäminen ei ole kuitenkaan aivan helppo tehtävä. Perusteellisesta valmistelutyöstä huolimatta esitysluonnos antaakin aiheita joihinkin huomioihini.

2. Tunnusmerkistön tarkempaa muotoilua ja esitysluonnoksen perusteluja koskevia huomioita

2.1. Asetetaanko rangaistavuuden edellytykset perusteettoman korkealle, kun ehdotetussa tunnusmerkistössä välihenkilön edellytetään ”ilmoittavan” vaikutusvallastaan?

Ehdotetussa vaikutusvallan kauppaamisrikkoksen tunnusmerkistössä käytetään ilmaisua ”joka ilmoittaa, että hänellä on [...] vaikutusvaltaa” yleissopimuksen 12 artiklassa käytetyn ilmaisun ”joka väittää tai vahvistaa pystyvänsä [...] vaikuttamaan” sijaan. Samalla on todettava, että asiaa koskevassa edellisessä esitysluonnoksessa käytettiin ilmaisua ”jolla on tai joka väittää, että hänellä on [...] vaikutusvaltaa”.

Säännöskohtaisten perustelujen (s. 35) alkuosassa selostetun perusteella verbin ”ilmoittaa” käytöllä on haluttu kattaa yhtäläisesti tilanteet, joissa välihenkilöllä on todellista vaikutusvaltaa, ja tilanteet, joissa vaikutusvallan olemassaolo jää pelkästään välihenkilön oman väitteen varaan. Perusteena tälle on ollut, että mainitulla erottelulla ei olisi merkitystä tunnusmerkistön täyttymisen kannalta. Tältä kannalta verbin ”ilmoittaa” käyttäminen ei olekaan ongelmallista.

Samalla säännöskohtaisten perustelujen (s. 35) jatko-osassa tavoitellaan kuitenkin tunnusmerkistölle kattavuutta myös selvästi toisessa suhteessa: ”tunnuksen täytyminen ei kuitenkaan edellyttäisi, että välimies ilmoittaisi yksiselitteisesti [...]”, ” [...] voi ilmetä esimerkiksi asian selkeänä suullisena tai kirjallisena toteamisena tai epäsuorempana asian esiin tuomisena” ja ”asiayhteydestä ja käydystä keskustelusta tai esimerkiksi eduntarjoajan ja välihenkilön välisestä viestinvaihdosta kävisi ilmi, että [...]”. Vaikuttaisikin siltä, että säännöskohtaisten perustelujen valossa rangaistavuuden olisi tarkoitus ulottua selvästi pidemmälle kuin tunnusmerkistössä käytetystä verbistä ”ilmoittaa” voi sen tavanomaisen kielenkäytön mukaisen merkityksen perusteella päätellä. Tämä on ongelmallista rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen sisältämien täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimusten kannalta. Lisäksi verbiä ”ilmoittaa” käytettäessä jäänee tavoittamatta sopimusmääräyksessä mainittujen ”väittämisen” (assert) ja ”vahvistamisen” (confirm) välillä ajateltavissa oleva ero välihenkilön oman aktiivisuuden asteissa ja samalla mahdollisesti hänen itsensä vaikutusvallastaan esiin tuomien seikkojen laadussa ja/tai laajuudessa. Tavanomaisen kielenkäytön mukaisessa merkityksessään verbin ”ilmoittaa” käyttö edellyttäisi välihenkilöltä itseltään paitsi varsin pitkälle menevää aktiivisuutta myös omaa vaikutusvaltaansa indikoivien seikkojen esiin tuomista eduntarjoajalle.

Edellä kerrotun perusteella pitäisin perustellumpana, että jatkovalmistelussa vaikutusvallan kauppaamisrikkoksen tunnusmerkistössä käytettäisiin verbin ”ilmoittaa” sijaan esimerkiksi ilmaisua ”ilmoittaa tai antaa ymmärtää, että hänellä on [...] vaikutusvaltaa”.

Lisäksi hallituksen esityksessä olisi hyvä avata, millä perusteilla on päädytty siihen, että tunnusmerkistössä ei täsmennettäisi edellisessä esitysluonnoksessa ehdotetuin tavoin, mihin välihenkilön vaikutusvalta tai väitetty vaikutusvalta perustuisi. Edellisessä esitysluonnoksessa käytettiin ilmaisua ”jolla on tai joka väittää, että hänellä on nykyisiin tai entisiin tehtäviinsä taikka yhteiskunnallisiin tai henkilökohtaisiin suhteisiinsa perustuvaa vaikutusvaltaa [...]”. Nyt yksinomainen

verbin ”ilmoittaa” käyttäminen tunnusmerkistössä yhdistettynä siihen, että säännöskohtaisissa perusteluissa välihenkilön edellytetään joka tapauksessa tuovan jollakin tavalla aktiivisesti esiin sen, että hänellä on vaikutusvaltaa henkilöön, jonka olisi tarkoitus olla vaikuttamisen kohteena, näyttäisi johtavan siihen, että tunnusmerkistön ulkopuolelle jäisivät – toisin kuin edellisessä esitysluonnoksessa – ne tilanteet, joissa välihenkilön vaikutusvallan olemassaolo on ”ilmoittamattakin” tai mahdollisesti muutenkin sanallistamatta selvää niin eduntarjoajalle kuin välihenkilöllekin.

2.2. Ulotetaanko esitysluonnoksen perusteluissa teon ”kelvottomuus” vaikutusvallan kauppaamisrikokseksi liian pitkälle?

Esitysluonnoksessa ehdotetaan vaikutusvallan kauppaamisrikoksen tunnusmerkistöön sisällytettäväksi myös abstraktia vaarantamista koskeva tunnusmerkki: ”teko on omiaan horjuttamaan luottamusta päätöksenteon riippumattomuuteen”.

Merkille pantavaa on, että esitysluonnoksessa itsessäänkin (s. 14) on todettu, että yleissopimuksen 12 artiklassa ei ole mainitun kaltaista abstraktia vaaraa koskevaa tunnusmerkkiä, sekä mahdollisuus, että esimerkiksi Euroopan neuvoston korruptionvastainen toimielin GRECO (Group of States against Corruption) puuttuisi tähän maa-arvioinneissaan ja katsoisi tunnusmerkin sopimusmääräyksen alaa rajoittavaksi. Esitysluonnoksessa (s. 14) mainituin perusteluin tunnusmerkin sisällyttämistä tunnusmerkistöön on kuitenkin päädytty pitämään perusteltuna.

Säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan yhtäältä aktiivisen vaikutusvallan kauppaamisrikoksen (s. 38) ja toisaalta passiivisen vaikutusvallan kauppaamisrikoksen (s. 39) osalta muun ohella: ”Rangaistusuhan piiriin eivät tämän säännöksen perusteella tulisi esimerkiksi tapaukset, joissa välihenkilöllä ei objektiivisen etukäteistarkastelun mukaan selvästikään olisi mitään mahdollisuuksia vaikuttaa kyseessä olevaan päätöksentekoon tai päätöksenteon valmisteluun” ja ”Rikosvastuuta ei abstraktia vaarantamista koskevan tunnusmerkin vuoksi voitaisi kohdistaa esimerkiksi henkilöön, jolla ei objektiivisen etukäteistarkastelun mukaan olisi mahdollisuuksia vaikuttaa tunnusmerkistössä kuvatulla tavalla kyseessä olevaan päätöksentekoon tai päätöksenteon valmisteluun”. Nähdäkseni nämä perustelulauseumat ulottavat teon ”kelvottomuuden” vaikutusvallan kauppaamisrikokseksi huomattavan pitkälle. Nämä perustelulauseumat muodostuvatkin ongelmallisiksi, kun toisaalla samoissa perusteluissa (s. 35) korostetaan, että ”sillä, olisiko kyseessä todellinen tai ainoastaan välihenkilön väittämä vaikutusvalta, ei olisi tunnusmerkin täyttymisen kannalta merkitystä”. Lisäksi yleissopimuksen 12 artiklassa todetaan nimenomaisesti riittävän sen, että vaikutusvallan olemassaolo jää välihenkilön väitteen (assert) tai vahvistuksen (confirm) varaan. Samalla sopimusmääräyksessä todetaan nimenomaisesti kriminalisointivelvoitteen olevan riippumaton siitä, käytetäänkö vaikutusvaltaa tai johtaako oletettu vaikutusvalta haluttuun tulokseen.

Nähdäkseni ainakin hallituksen esityksen perusteluja on jatkovalmistelussa täsmennettävä edellä mainittujen perustelulausumien osalta. Tämä lienee mahdollista tehdä myös niin, että abstraktia vaaraa koskevasta tunnusmerkistä ei samalla jouduta luopumaan.

Lisäksi nostan tässä yhteydessä esiin periaatteellisemman kysymyksen. Kun käsillä olevassa esitysluonnoksessa ehdotetussa tunnusmerkistössä ei enää edellisessä esitysluonnoksessa ehdotettuun tapaan yksilöitäisi, mihin siinä tarkoitettu välihenkilön vaikutusvalta perustuisi, siirtyykö sitä koskeva arviointi väistämättä jonkin muun tunnusmerkin piiriin, tässä tapauksessa abstraktia vaaraa koskevan tunnusmerkin tulkintaan?

2.3. Pitäisikö ehdotettuun tunnusmerkistöön sisällyttää se, että palkkion lupaaminen, tarjoaminen ja antaminen välihenkilölle voi tapahtua ”suoraan tai välillisesti”?

Merkille pantavaa on, että esitysluonnoksessa itsessäänkin (s. 12) on todettu, että GRECO on maaraorteissaan usein kiinnittänyt huomiota siihen, että yleissopimuksen 12 artiklassa tunnusmerkit ”suoraan tai välillisesti” on nimenomaisesti mainittava tunnusmerkistössä tai menettelyn rangaistavuus muuten demonstroitava. Esitysluonnoksessa (s. 12 ja 35) mainituin perusteluin siinä on päädytty jättämään mainitut tunnusmerkit pois, lähinnä muutenkin monitahoisen tunnusmerkistön selkeyttämiseksi.

Nähdäkseni tunnusmerkistön tulkinnan riidattomuuden varmistamiseksi olisi kuitenkin perusteltua, että tunnusmerkistöön lisätään jatkovalmistelussa tunnusmerkit ”suoraan tai välillisesti”, ja siis silläkin uhalla, että säännöksen luettavuus siitä jossain määrin kärsii.

2.4. Ehdotettua tunnusmerkistöä ja sen perusteluita koskevia muita huomioita

Esitysluonnoksen perustelujen (s. 34 ja 39 - 41) valossa ei täysin avaudu, miksi ehdotetun rikoslain 16 luvun 14 c §:n 3 momenttiin otettavaan luetteloon, jossa määritellään niin aktiivisessa kuin passiivisessakin vaikutusvallan kauppaamisrikkoksessa tarkoitettu vaikuttamisen epäasiallisuus, ei enää ehdoteta sisällytettäväksi edellisessä esitysluonnoksessa ehdotettua määritelmäkohtaa: ”salattaisiin virkamieheltä tai kansanedustajalta vaikuttamista koskeva toimeksianto tai siihen liittyvä palkkio”. Herääkin kysymys, onko määritelmäkohdan poistaminen yhteydessä esimerkiksi esitysluonnoksessa (s. 31 - 32) kuvattuun eduskunnan käsiteltävänä olevaan avoimuusrekisterilakia koskevaan hallituksen esitykseen (HE 98/2022 vp).

Lisäksi esitysluonnoksen perustelujen valossa jää avoimeksi, tuleeko rangaistusvastuu millään perusteella kysymykseen niiden luonnollisten henkilöiden tai oikeushenkilöiden osalta, joiden välityksellä palkkio kanavoituu välihenkilölle. Niin ikään avoimeksi jää, tuleeko rangaistusvastuu

millään perusteella kysymykseen sen ”toisen” osalta, joka mainitaan vaihtoehtoisena palkkion saajana välihenkilön rinnalla niin aktiivisessa kuin passiivisessäkin vaikutusvallan kauppaamisrikoksessa.

Pidän suotavana, että jatkovalmistelussa hallituksen esityksen perusteluissa avattaisiin edellä mainittuja kysymyksiä enemmän.

3. Esitysluonnoksen säätämisjärjestysperustelut

Minulla ei ole huomautettavaa rikoslain muuttamista koskevan lakiehdotuksen suhdetta peruslakiin ja sen säätämisjärjestystä koskevista esitysluonnoksen perusteluista. Pidän tarpeellisena esitysluonnokseen sisältyvää kannanottoa, että asiassa on kuitenkin perusteltua pyytää perustuslakivaliokunnan lausunto.

Hallituksen esityksen viimeistelyyn liittyvänä seikkana kiinnitän lisäksi huomiota siihen, että käsillä olevassa hallituksen esityksessä on kysymys kansainväliseen sopimusveloitteeseen liittyvästä hallituksen esityksestä, jossa hyväksyttäisiin yleissopimukseen tehdyn varauksen peruuttaminen ja muutettaisiin rikoslakia. Hallituksen esitys ja sen ponnet eduskunnalle on näin ollen tarpeen muotoilla Helo-ohjeiden valtiosopimustaustaisen hallituksen esityksen ja tarkemmin Valtiosopimusoppaan mukaisesti sekä ottaen huomioon yleissopimuksen erityiset ja Wienin valtiosopimuskonvention yleiset määräykset varauksen peruuttamisesta ja voimaantulosta. Ehdotettujen säännösten lisäksi yleissopimuksen voimaansaattamisasetusta olisi tarpeen päivittää varauksen peruuttamisen seurauksena. Hallituksen esitystä olisi tarpeen näiltä osin vielä muuttaa ja täydentää jatkovalmistelussa.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Oikeuskansleri

Tuomas Pöysti

Oikeuskanslerinsihteeri

Juha Sihto

Sihto Juha
Oikeuskanslerinvirasto - Oikeuskansleri Tuomas Pöysti