

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

Lausuntopyyntönne: VN/9873/2022, 13.10.2022

LUONNOS HALLITUKSEN ESITYKSEKSI EDUSKUNNALLE LAHJONTAA KOSKEVAAN RIKOSOIKEUDELLISEEN YLEISSOPIMUKSEEN TEHDYN VARAUMAN PERUUTTAMISEN HYVÄKSYMISESTÄ JA LAIKSI RIKOSLAIN MUUTTAMISESTA

Pyydettyinä lausuntona Suomen Asianajajaliitto (jäljempänä ”Asianajajaliitto”) esittää seuraavaa.

Yleistä

Asianajajaliitolta on pyydetty lausuntoa oikeusministeriölle luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle lahjontaa koskevaan rikosoikeudelliseen yleissopimukseen tehdyn varauman peruuttamisen hyväksymisestä ja laiksi rikoslain muuttamisesta. Hallituksen esityksen muotoon laaditun luonnoksen lähtökohtana on, että eduskunta hyväksyisi vaikutusvallan väärinkäyttöä koskevan varauman peruuttamisen.

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi rikoslain 16 luvun alle uusi 14 c § nimikkeellä vaikutusvallan kauppaamisrikos.

Suomi hyväksyi vuonna 2002 lahjontaa koskevan Euroopan neuvoston rikosoikeudellisen yleissopimuksen (SopS 108/2002). Sen 12 artiklassa veloitetaan jäsenvaltiot kriminalisoimaan vaikutusvallan väärinkäyttö (trading in influence). Suomi teki yleissopimuksen hyväksyessään artiklaa koskevan varauman siitä, ettei se säädä rangaistavaksi 12 artiklassa tarkoitettua toimintaa siltä osin, kuin toimintaa ei voida pitää rangaistavana lahjusrikoksena, rangaistavana osallisuutensa sellaiseen rikokseen tai muuna rikoksena. Varauma on edelleen voimassa. Yleissopimusta valvova elin GRECO on useissa yhteyksissä antanut Suomelle suosituksen varaumasta luopumiseksi. Nykyisin Suomen rikoslainsäädäntöön vaikutusvallan kauppaamisen osalta on kiinnitetty huomiota myös Euroopan komission oikeusvaltiokertomuksessa (SWD(2002)526 final), jossa on suositeltu lainsäädännön toteuttamista.

Asianajajaliitto on antanut asiasta useita lausuntoja, viimeksi 5.9.2016 (OM7/41/2014). Aiemmissa lausunnoissaan Asianajajaliitto katsoi, ettei ehdotettua säännöstä voida edelleenkään pitää ajankohtaisena. Syynä tähän oli laillisuusperiaatteen kannalta ongelmallinen tilanne, kun hyväksytyt lobbaamisen muotoja ei tuolloin ollut juurikaan säännelty. Kun edes ”asiallisen vaikuttamisen” alasta ei ollut riittävä selvyttä, arvioitiin tunnusmerkistöön kuuluvan ”epäasiallinen vaikuttamisenkin” sisältö väistämättä liian yleiseksi, jotta se täyttäisi rikosoikeudellisen tarkkarajaisuusvaatimuksen.

Merkittävä osa yleissopimuksen 12 artiklan tarkoittamista vaikutusvallan kauppaamisen tilanteista tulee jo nykyisellään rangaistavaksi muun muassa lahjusrikoksia ja muita virkarikoksia sekä osallisuutta rikokseen koskevien säännösten kautta. Asianajajaliitto kuitenkin yhtyy siihen näkemykseen, etteivät voimassa olevat säännökset kata kaikkia vaikutusvallan kauppaamisen tilanteita.

Tilanne on myös muuttunut siten, että rajanveto hyväksyttävän ja epäasiallisen vaikuttamistoiminnan välillä on selkeytynyt esimerkiksi avoimuusrekisterilain (HE 98/2022 vp) valmistelemisen myötä, ja näin ollen esitykseen keskeisesti liittyvä tunnusmerkistö on täsmentynyt. Asianajajaliitto kannattaa ehdotusta jäljempänä esitetyin reunahuomioin.

Sääntelyn tarpeesta

Punnittaessa sitä, onko ehdotetulle lisäkriminalisoinneille nykytilanteessa painavaa yhteiskunnallista tarvetta, joudutaan arvioimaan, missä laajuudessa Suomessa esiintyy vaikutusvallan kauppaamista. Sen ohella tulee harkittavaksi, täyttääkö ehdotettu säännös rikosoikeudelliseen laillisuusperiaatteeseen ja kriminalisointiperiaatteisiin liittyvät vaatimukset. Kokonaisuuteen vaikuttaa keskeisesti vielä se, että kysymys on kansainväliseen sopimukseen sisältyvästä kriminalisointivelvoitteesta.

Vaikka asiasta ei tiettävästi Suomessa ole tehty nimenomaista oikeuspoliittista tutkimusta, on oletettavissa, että säännöksen kattamia rikosasioita tulisi vireille varsin harvoin. Tällä ei kuitenkaan ole keskeistä merkitystä rangaistussäännöksen hyväksyttävyyden kannalta, koska yksittäisilläänkin tapauksilla voi olla suuri yhteiskunnallinen painoarvo.

Rangaistussäännöstä sellaisenaan puoltaa Suomen noudattama johdonmukainen korruption vastainen toiminta. Hallinnon, tuomioistuinlaitoksen ja lainsäädäntöelinten toiminnan läpinäkyvyys ja laillisuus ovat keskeisiä arvoja yhteiskunnassamme. Ilman niitä kansalaisten ja yritysten perusoikeuksien toteutuminen vaarantuisi. Asianajajaliitto pitää tärkeänä toteuttaa oikein suhteutettuja korruption vastaisia toimia. Huomattava osa muista eurooppalaisista demokratioista on hyväksynyt sopimuksen kokonaisuudessaan. Koska kysymys on kansainvälisestä sopimusvelvoitteesta ja siihen tehdystä varaumasta, joudutaan väistämättä punnitsemaan myös sitä, minkälaisen viestin varauman edelleen säilyttäminen lähettää kansainväliselle yhteisölle.

Epäasiallisen vaikuttamisen käsitteestä

Ehdotetun rangaistussäännöksen ongelmallisin puoli liittyy tunnusmerkistön ”epäasiallinen vaikuttaminen” epätäsmällisyyteen. Käsitteelle ei ole voitu antaa konkreettista sisältöä. Tämä oli keskeinen syy siihen, että Asianajajaliitto aiemmin vastusti varaumasta luopumista. Asianajajaliitto katsoo nyt, että kuluneen kuuden vuoden aikana tilanne on muuttunut. Yhteiskunnalliseen päätöksentekoon kohdistuvan ns. asiallisen vaikuttamistoiminnan avoimuutta ja esteellisyyskysymyksiä sekä hyvää edunvalvontatapaa koskevat kriteerit ovat nyt aiempaa selkeämmät. Lobbaustoimintaa koskeva sääntely ja avoimuusrekisteri luovat vähitellen normatiivisen kokonaisuuden, jota vasten väitettyä moitittavaa menettelyä voidaan entistä paremmin arvioida. Oikeusministeriössä valmisteltu hallituksen esitys (HE 98/2022 vp) vaikuttamistoimintaa ja sen neuvontaa koskevaksi avoimuusrekisterilaiksi on annettu eduskunnalle kesäkuussa 2022, ja lain on tarkoitus tulla voimaan 1.1.2024. Osaltaan rajanvetoa tarkentavat myös eri toimijoiden itsesääntely ja suositukset. Toteutunut ja ennakoitavissa oleva kehitys kaiken kaikkiaan puoltavat ehdotettua sääntelyä.

Säännöksen keskeisin tunnusmerkistö ”epäasiallinen vaikuttaminen” jää edellä todetusta huolimatta edelleen osin tulkinnanvaraiseksi. Sen vuoksi jatkovalmistelussa tulisi eri tavoin pyrkiä käytännön esimerkein konkretisoimaan tyyppitilanteita, jossa säännös voisi tulla sovellettavaksi. Tältä osin luonnos ei vielä täytä lainkäytön tarpeita ja on ilmeinen vaara, ettei kielletyn ja sallitun toiminnan raja olisi aina ennakoitavissa.

Asianajajaliitto katsoo lisäksi, että tunnusmerkistön täyttävien tekojen tulisi olla selvästi merkittäviä. Mikäli merkittävyyssuhteista luovutaan, säännöksen soveltaminen saattaisi yksittäistapauksissa loukata jopa poliittisia oikeuksia ja sanavapautta. Keskeisimpinä merkittävyyssarvioinnin kohteina tulee pitää tarjotun edun laatua ja päätettävän asian tärkeyttä sekä ns. välihenkilön asemaa.

Eryteisesti näitä seikkoja tulisi asian jatkovalmistelussa konkretisoida ja antaa niille selviä mittatikkuja ja kriteerejä.

Lakitekniisiä kysymyksiä

Säännös on sijoitettu rikoslain 16 luvun alle, mitä voidaan pitää eri vaihtoehtoista parhaana. Aktiivisen ja passiivisen tekemuodon sisällyttäminen samaan pykälään on lakiteknisesti sinänsä perusteltua, vaikka lähtökohta poikkeaa vakiintuneesta lahjusrikosten sääntelytavasta.

Kriminalisointi kohdistuisi edun tarjoajaan ja ns. välihenkilöön. Yleissopimuksen 12 artiklassa tarkoitetun vaikutusvallan väärinkäytön edellytettäisiin olevan rangaistavaa riippumatta siitä, onko välihenkilöllä todellisuudessa mitään vaikutusvaltaa, ryhtyykö välihenkilö vaikuttamistoimiin, ja saako hän aikaan eduntarjoajan haluaman vaikutuksen päätökseen. Välihenkilön todellinen tai väitetty vaikutusvalta perustuisi yleissopimuksen selitysmuistion mukaan hänen ammatilliseen asemaansa tai sosiaaliseen statukseensa. Ehdotetussa sääntelyssä on omaksuttu tämä lähtökohta. Riippumatta rangaistussäännöksen suojeluobjektista tilanne, jossa välihenkilöllä ei todellisuudessa olisi mitään vaikutusvaltaa, olisi rikoslain yleisten oppien näkökulmasta hyvin lähellä kelvottoman yrityksen tilannetta. Tältä osin sopimuksesta johdettava rangaistavan menettelyn ala on ristiriidassa kansallisen rikoslain systematiikan kanssa. Selvästi moitittavammassa varsinaisissa lahjusrikoksissa (RL 16 luvun 13 § ja 14 §) tunnusmerkistö ”omiaan vaikuttamaan virkamiehen toimintaan palvelussuhteessa” sisältää edellytyksen, että virkamiehellä on relevantti vaikutusmahdollisuus tavoiteltuun päätökseen tai siihen liittyvään viranomaistoimintaan.

Sopimuksesta johdettu määritelmäsäännös lainkohdan 3. momentin 3) kohdassa ”luvattaisiin, tarjottaisiin tai annettaisiin virkamiehelle tai kansanedustajalle hänelle itselleen tai toiselle tarkoitettu oikeudeton etu” on sellaisenaan päällekkäinen lahjusrikosten tunnusmerkistön kanssa. Olisipa teossa mitä tahansa ”välihenkilöitä”, tahallisuuden täyttämänä menettelynä tunnusmerkistö johtaisi osallisuusoppien kautta suoraan lahjusrikosten tunnusmerkistöön. Säännöksen 4. momentin toissijaisuuslausekkeen kautta em. lainkohta jäisi siten pelkäksi lakitekniseksi epäjohdonmukaisuudeksi ilman relevanttia itsenäistä sisältöä. Lakiteknisesti se olisi syytä poistaa kokonaan, koska yleissopimus ei edellytä siinä käytetyn teonkuvauksen kirjaimellista kopiointia, vaan menettelyn saattamista rangaistavaksi kansalliseen rikosoikeuteen parhaiten soveltuvalla tavalla.

Tässä uusimmassa ehdotuksessa rangaistavaksi on säädetty epäasiallinen vaikuttaminen myös asian valmisteluun. Tämä on asianmukainen tarkennus, ja tähän puutteeseen Asianajajaliitto aiemmassa lausunnossaan kiinnittikin huomiota. Nyt esitetty säännös sopii paremmin rikoslain varsinaisten lahjusrikosten systematiikkaan. Valmistelun sisällyttäminen lainkohtaan on siten lakiteknisesti perusteltua, vaikka tältä osin rangaistussäännös tosiasiallisesti meneekin yleissopimuksessa edellytettyä kriminalisointia pidemmälle.

Teknisenä yksityiskohtana Asianajajaliitto huomauttaa, että esityksessä käytetään sekä termiä "välimies", että "välihenkilö" kuvaamaan samaa asiaa. Selkeyden vuoksi tulisikin puhua välihenkilöistä, jotta vältetään sekoittuminen välimiesmenettelyyn.

Johtopäätös ehdotuksesta

Asianajajaliitto kannattaa ehdotusta. Oikeusturvasyyt kuitenkin edellyttävät, että rangaistussäännöksen tunnusmerkistön tulkinnalle tulee jatkovalmistelussa antaa vielä selkeämpää ohjeistusta ja tunnusmerkistöntekijöitä tulee vielä lisää konkretisoida. Näin varmistetaan se, että kriminalisoinnin piiriin jäävät ainoastaan selkeästi merkittävät teot.

Oikeushenkilön rangaistusvastuusta

Asianajajaliitto katsoo, että mikäli uusi rangaistussäännös hyväksytään, tulisi siihen sisällyttää oikeushenkilön rangaistusvastuu. Tätä puoltaa jo se lakitekkinen seikka, että kaikkiin muihinkin lahjusrikoksiin sisältyy oikeushenkilön rangaistusvastuu.

Helsingissä 25. päivänä marraskuuta 2022

SUOMEN ASIANAJAJALIITTO

Niko Jakobsson

Suomen Asianajajaliiton pääsihteeri

LAATIJAT

Asianajaja Antti Riihelä, Asianajotoimisto Antti Riihelä Oy, Helsinki

Asianajaja Ulla Vuokila, Avance Asianajotoimisto Oy, Helsinki

Suomen Asianajajaliiton lausunnot valmistellaan oikeudellisissa asiantuntijaryhmissä, joiden toiminnassa on mukana noin 120 asianajajaa. Tämä lausunto on valmisteltu rikosoikeuden asiantuntijaryhmässä.

Enne Heidi
Suomen Asianajajaliitto