

LAKIALOITE 29/2012 vp

Laki rikoslain 16 luvun muuttamisesta

Eduskunnalle

ALOITTEEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Lakialoitteessa ehdotetaan rikoslain 16 luvun korruption vastaisten lahjontasäännösten täydentämistä kolmella uudella pykälällä, joista yhdellä kriminalisoitaisiin virkamieheen tai kansanedustajaan ulottuvaksi väitetyn vaikutusval-

lan kauppaaminen, toisella vaikutusvallan väärinkäytön palkitseminen ja joista kolmas olisi kahdelle edelliselle tärkeä määritelmäsäännös koskien kriteeriä "ilmeisen sopimattomasti".

PERUSTELUT

1 Lakialoitteen tausta

Rikoslakia on korruption vastustamisen tehostamiseksi muutettu kesäkuun 10 päivänä 2011 annetulla lailla 637/2011. Tällöin säädettiin rikoslain 16 luvun 14 a ja 14 b §:ssä lahjuksen antamisesta kansanedustajalle, lain 30 luvun 7, 7 a, 8 ja 8 a §:ssä lahjomisesta ja lahjuksen ottamisesta elinkeinotoiminnassa sekä lain 40 luvun 4 ja 4 a §:ssä lahjuksen ottamisesta kansanedustajana. Sanotut lainmuutokset liitännäismuutoksineen perustuivat hallituksen esitykseen HE 79/2010 vp sekä mietintöihin LaVM 45/2010 vp ja PeVL 68/2011 vp. Asiaan liittyi myös hylätty lakialoite LA 45/2010 vp.

Kerrottujen muutosten kansainvälisenä taustana olivat vuonna 1998 tehty lahjontaa koskeva Euroopan neuvoston rikosoikeudellinen yleissopimus (ETS 173) ja yleissopimuksen lisäpöytäkirja vuodelta 2003 (ETS 191). Edellä mainituilla rikoslain 16, 30 ja 40 lukujen muutoksilla Suomi on vastikään kehittänyt korruption vas-

taista lainsäädäntöään Euroopan neuvoston sanottujen pöytäkirjojen suosittamien linjojen mukaiseksi. Tällöin toteutettiin merkittävä osa Euroopan neuvoston korruptionvastaisen toimielimen (GRECO) Suomelle antamista lainsäädäntöme kehittämissuosituksista.

Toteuttamatta jätettiin sanotussa lainmuutoksessa (637/2011) kuitenkin yleissopimuksen 12 artiklassa esitetty vaikutusvallan väärinkäytön kriminalisointi, jolla vedettäisiin rajaa hylättävän ja hyväksyttävän edunvalvonnan (ns. lobbauksen) välille. Tällaista vaikutusvallan kauppaamisen ja vaikutusvallan väärinkäytön palkittamisen kriminalisointia oli kyllä pykäläluonnoksineen ehdotettu mainittua hallituksen esitystä HE 79/2010 vp pohjanneessa oikeusministeriön työryhmämietinnössä 2009:16 (Lahjusrikkokset), mutta jatkovalmistelussa kriminalisointin ehdottamisesta luovuttiin.

Syynä sanotusta kriminalisoinnista luopumiseen oli jatkovalmistelussa vallalle päässyt nä-

kemys, jonka mukaan kyseisille kriminalisointisäännöksille ei ollut löydetty lakitekniseltä muotoilultaan riittävän selvää säännösilmaisua, joka täyttäisi perustuslain 8 §:n mukaisen rikosoikeudellisen laillisuus- eli legaliteettiperiaatteen. Periaate edellyttää, että rangaistavaksi säädettävä käyttäytyminen on lakitekstissä ilmaistava niin selkeästi, että jo etukäteen on todettavissa, mikä on kiellettyä.

Käsillä oleva lakialoite pyrkii poistamaan korruption vastaiseen lainsäädäntöömme kerrotuin tavoin jääneen aukon vaikutusvallan väärinkäytön kriminalisoinnissa. Samalla Suomi saavuttaa GRECON suositusten mukaisen korkean kansainvälisen tason.

Tässä lakialoitteessa ehdotetaan rikoslain 16 luku täydennettäväksi kolmella uudella pykälällä. Nämä sijoitettaisiin 16 lukuun lailla 637/2011 lisättyjen 14 a §:n ja 14 b §:n välittömäksi jatkoksi: uudessa 14 c §:ssä kriminalisointiin vaikutusvallan kauppaaminen, uudessa 14 d §:ssä kriminalisointiin vaikutusvallan väärinkäytön palkitseminen ja uudessa 14 e §:ssä olisi määritelmäsäännös, joka koskee 14 c ja 14 d §:n keskeistä ilmaisua "ilmeisen sopimattomasti".

2 Rikoslain 16 lukuun ehdotettu uusi 14 c §

Rikosnimikkeenä ensimmäisessä nyt ehdotetuista pykälistä (16 luvun 14 c §) on "Vaikutusvallan kauppaaminen". Siinä henkilö vastike-etua vastaan tai ainakin sitä pyytäen kaupaa todellista tai luuloteltua vaikutusvaltaansa virkamieheen tämän palvelussuhteessa tai todellista tai luuloteltua vaikutusvaltaansa kansanedustajaan tämän edustajantoimen hoidossa. Rangaistavuudelle ei siis ole ratkaisevaa, onko hänellä todellisia vaikutusmahdollisuuksia, vaan riittää, että hän ilmoittaa pystyvänsä vaikuttamaan.

Tekijänä tulee kyseeseen periaatteessa kuka tahansa, vaikka hänellä ei olisi mitään muodollista tai virallista asemaa. Virkamieheen ei nyt ehdotettu 16 luvun 14 c § sovellu, sillä jos kauppaajana on virkamies, joka ilmoittaa pystyvänsä erityistä vastiketta vastaan palvelussuhteensa kautta vaikuttamaan päätöksentekoon, hän täl-

löin syyllistyy lahjuksen ottamiseen. Tällainen menettely puolestaan on jo omalla erityissäännöksellään kriminalisoitu rikoslain 40 luvun 1 §:n tunnusmerkistössä.

Todettakoon, että tällainen virkamies sanottu 40 luvun 1 §:n mukaan voidaan sakko- tai vankeusrangaistuksen lisäksi tuomita "myös viralta pantavaksi, jos rikos osoittaa hänet ilmeisen sopimattomaksi tehtävänsä." Viraltapano on lisärangaistus, joka juuri virkamiehelle onkin varsin ankara lisärangaistus. Edellä mainitun rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen (perustuslain 8 §) kannalta on tässä merkille pantavaa, että niinkin väljätkösti muotoiltu tunnusmerkistö kuin "osoittaa hänet ilmeisen sopimattomaksi tehtävänsä" täyttää laillisuusperiaatteen asettaman riittävän selkeyden vaatimustason ankaran seuraamuksen langettamiselle. Ilmaisua "ilmeisen sopimaton" hyödynnetäänkin käsillä olevassa lakialoitteessa (toki täsmennyksin, jollaisia siis 40 luvun 1 §:ssä ei ole viraltapanon osalta), määritelmiseen ehdotetussa 16 luvun 14 e §:ssä.

Ehdotetun rikosnimikkeen ("Vaikutusvallan kauppaaminen") tunnusmerkistössä tärkeä osatekijä on vaatimus siitä, että tekijän ilmoittama (luuloteltu tai ehkä toteutuvakin) vaikuttaminen virkamieheen tai kansanedustajaan päätöksenteossa tai sen valmistelussa olisi "ilmeisen sopimattomasti" tapahtuvaa vaikuttamista. Tässä lakialoitteessa ehdotetussa 16 luvun 14 e §:ssä on määritelmäsäännös, jossa kyseinen tärkeä tulkinallinen kriteeri ("ilmeisen sopimattomasti") tulee täsmennetyksi. Tältä osin viitataan lakialoitteessa jäljempänä olevaan 14 e §:n selostukseen perusteluineen.

3 Rikoslain 16 lukuun ehdotettu uusi 14 d §

Rikosnimikkeenä toisessa nyt ehdotetuista pykälistä (16 luvun 14 d §) on "Vaikutusvallan väärinkäytön palkitseminen". Säännös on vastinpari juuri edellä käsitellylle vaikutusvallan kauppaamisen kriminalisoinnille, koska säännöksessä säädetään rangaistus sille, joka ikään kuin "ostaa" vaikutusvallan kauppaajalta "palveluksen" eli antaa tai lupaa tai tarjoaa kauppa-

jaksi ilmoittautuvalle palkkioksi "lahjan tai muun edun". Edun saajaksi voidaan kyllä sopia joku toinenkin taho kuin "ostaja" itse. Palkitsemisrikoksen tekijänä tulee kyseeseen kuka tahansa, jonka toiminta täyttää tunnusmerkistön. Tunnusmerkistö on ehdotuksessa muodostettu ilmaisuiltaan vastaamaan aktiivista lahjomista yksityisellä ja julkisella sektorilla koskevien riikosten käsitteistöä.

Myös tässä pykäläehdotuksessa on käsitteellä "ilmeisen sopimattomasti" tärkeä sija kuvaamassa sitä juridista arviota, jota "ostamisen" ja kauppaamisen kohteena olevalta kauppaajan ilmoittamalta vaikuttamiselta edellytetään. Tältäkin osin viitataan nyt ehdotetun 14 e §:n selostukseen heti seuraavassa.

4 Rikoslain 16 lukuun ehdotettu uusi 14 e §

Kahdessa edellä ehdotetussa pykälässä (14 c ja 14 d §) on keskeinen edunvalvonnan menettelytapojen hylättävyyden arviointiperuste ilmaistu sanoin "ilmeisen sopimattomasti". Jotta rikosoikeudellisen lainsäädännön laillisuus- eli legaliteettiperiaate (perustuslain 8 §) varmasti ja täysimääräisesti toteutuisi, on suotavaa, että lakiin sisällytetään erityinen määritelmäpykälä koskien ilmaisua "ilmeisen sopimattomasti".

Määritelmäsäännös on siis suotava — onhan "ilmeisen sopimattomasti" -ilmaisu tulkinnallisesti jossain määrin väljä — mutta rikoslaissamme on kyllä jo hyväksytty vastaavanlaista väljyyttä ilman mitään määrittelytasmennystä. Edellähän on jo 14 c §:n perusteluissa tuotu viraltapanorangaistuksen esimerkein esiin, kuinka rikoslakimme jo nyt käyttää "ilmeistä sopimattomuutta" hyväkseen jopa ilman määritelmäsäännöksellä saatavaa täsmennystä. Samoin huomattakoon, että rikoslaissa muutamin kohdin riittää ilman määrittelysäännöstäkin vastaavaksi langettavaksi arviointikriteeriksi niinkin väljästi harkinnanvarainen adjektiivi kuin "oikeudeton", kuten esimerkiksi 30 luvun 7 §:ssä ("Lahjominen elinkeinotoiminnassa") rangaistusmaksiminaan kaksi vuotta vankeutta.

Ehdotettu 14 e § täsmentäessään "ilmeisen sopimattomasti" -ilmaisua jakautuu kahtia, toi-

saalta se koskee aiottua virkamieheen vaikuttamista ja toisaalta aiottua kansanedustajaan vaikuttamista. Kahtiajako on tarpeen, koska virkamiehen palvelussuhteen velvollisuuksia koskevat lakinormit poikkeavat kansanedustajan edustajantoimen hoitamisen velvollisuusnormituksesta, jonka ydin on perustuslain 29 §, otsikoltaan "Kansanedustajan riippumattomuus". Ehdotettu 14 e § jakautuu (ainoassa momentissaan) siksi numeroilla 1 ja 2 osoitettuihin osioihin.

Sanotun kahtiajakaisuuden estämättä on 14 e §:n kummassakin osiossa (1 ja 2) mahdollista ja aiheellista käyttää myös yhtä yhtenäistä arviointikriteeriä, nimittäin käsitettä "hyvä edunvalvontatapa". Laeissamme on usein turvauduttu sallitun ja hylättävän rajanvedossa käsitteeseen "hyvä tapa". Esimerkiksi on kiellettyä "hyvän liiketavan vastainen" menettely, "vuokerasuhteissa noudatettavan hyvän tavan vastainen" menettely, "hyvän perintätavan vastainen" menettely ja "hyvän tavan vastainen" markkinointimenettely, eikä työsopimuslaki hyväksy "hyvän tavan vastaista" työsopimusehdon soveltamista. Olennaista tässä laki-ilmaisun rakenteessa on adjektiivin "hyvä" osoittama laatuvaatimus, joka samalla eliminoo yritykset vedota jollekin alalle mahdollisesti pesiytyneeseen huonon "maan tapaan", kuten äskeisten vuosien vaalirahoitusproblematiikka paljastavasti osoitti.

Sanotun kaltaiset alakohtaiset "hyvän tavan" rajanvedot eivät ole lakien soveltamisessa osoitautuneet mitenkään ylivoimaisiksi kyseisten alojen toimijoille ja tuomioistuimille. Nyt ehdotettu käsite "hyvä edunvalvontatapa" kuuluu samaan ryhmään. Siten vähänkään yleisemmin saati ammattimaisesti edunvalvonnassa eli ns. lobbauksessa toimiville ei ole ylivoimaista mieltä, missä kulkee päivänvaloa kestävien hyväksyttävien edunvalvontamenetelmien raja.

Salaileva toimiminen ja kaikkien asiakirjatms. todistejälkien jättämisen välttely ovat vaikutusvallan kauppaamisessa (14 c §) ja vaikutusvallan väärinkäytön palkitsemisessa (14 d §) yksi selvimmistä indisioista, minkä turvin menettely on melkein aina todettavissa hylättäväksi. Tosin salailu ei kuulu ehdotettujen rikostun-

nusmerkistöjen aina välttämättömään osaan, koska tietenkin tuomittavaa olisi myös vastaava julkinen toiminta, jos sellaista ylipäänsä koskaan esiintyisi julkisena.

Rangaistavuus ehdotettujen 14 c ja 14 d §:n nojalla edellyttäisi hyvän edunvalvontatavan vastaisuuden lisäksi tunnusmerkistöä, joka ehdotuksessa ilmaistaan rikoslain lahjontapykälästä tutulla ilmaisurakenteella "on omiaan horjuttamaan luottamusta". Kyseinen suojeltava luottamus olisi virkamiehen kohdalla yleinen luottamus siihen, että virkamiehistö hoitaa palvelussuhdetehtävänsä virkavelvollisuuksiensa vaatimalla riippumattomuudella ja tasapuolisuudella. Kansanedustajan kohdalla suojeltaisiin yleis-

tä luottamusta siihen, että kansanedustaja hoitaa edustajantoimensa perustuslain 29 §:n mukaisesti eli riippumattomasti ja velvollisena "noudattamaan oikeutta ja totuutta".

Kansanedustajan käsitteeseen liittyen todettakoon, että rikoslain 16 luvun 20 §:n 4 momentissa (637/2011) olevaa, luvun 14 a ja 14 b §:n lahjusrikoksiin kytkeytyvää rinnastusta ulkomaisen parlamentin jäsenen ei liene tarpeellista ulottaa nyt ehdotettujen kolmen uuden pykälän soveltamisalueelle.

Edellä olevan perusteella ehdotamme,

että eduskunta hyväksyy seuraavan lakiehdotuksen:

Laki

rikoslain 16 luvun muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

lisätään rikoslain (39/1889) 16 lukuun uusi 14 c, 14 d ja 14 e § seuraavasti:

16 luku

Rikoksista viranomaisia vastaan

14 c §

Vaikutusvallan kauppaaminen

Joka ilmoittaa voivansa vaikuttaa virkamiehen päätöksentekoon tai sen valmisteluun palvelussuhteessa tai kansanedustajan päätöksentekoon tai sen valmisteluun eduskunnassa ilmeisen sopimattomasti ja itselleen tai toiselle palkkioksi vaikutusvallan käyttämisestä

1) pyytää lahjan tai muun edun taikka tekee muutoin aloitteen sellaisen edun saamiseksi tai

2) ottaa vastaan tai hyväksyy lahjan tai muun edun taikka hyväksyy sitä koskevan lupauksen tai tarjouksen,

on tuomittava vaikutusvallan kauppaamisesta sakkoon tai vankeuteen enintään kahdeksi vuodeksi.

14 d §

Vaikutusvallan väärinkäytön palkitseminen

Joka palkkioksi vaikutusvallan käyttämisestä henkilölle, joka ilmoittaa voivansa vaikuttaa virkamiehen päätöksentekoon tai sen valmisteluun palvelussuhteessa tai kansanedustajan päätöksentekoon tai sen valmisteluun eduskunnassa ilmeisen sopimattomasti, lupaa, tarjoaa tai antaa asianomaiselle itselleen tai toiselle tarkoitetun lahjan tai muun edun, on tuomittava vaikutusvallan väärinkäytön palkitsemisesta sakkoon tai vankeuteen enintään kahdeksi vuodeksi.

14 e §

Määritelmä

Ilmeisen sopimattomasti tapahtuvalla vaikutamisella tarkoitetaan 14 c ja 14 d §:ssä vaikuttamista, joka

1) koskiessaan virkamiehen päätöksentekoa tai sen valmistelua palvelussuhteessa poikkeaa hyvästä edunvalvontatavasta ja on omiaan horjuttamaan luottamusta virkavelvollisuuksien

mukaiseen viranomaistoiminnan riippumattomuuteen ja tasapuolisuuteen tai

2) koskiessaan kansanedustajan päätöksentekoa tai sen valmistelua eduskunnassa poikkeaa hyvästä edunvalvontatavasta ja on omiaan horjuttamaan luottamusta edustajantoimen riippumattomaan hoitamiseen perustuslain 29 §:n mukaisesti.

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä _____ kuuta 20 _____.

Helsingissä 8 päivänä kesäkuuta 2012

Pirkko Ruohonen-Lerner /ps
Pentti Kettunen /ps
Ismo Soukola /ps
Pietari Jääskeläinen /ps
Kimmo Kivelä /ps
Kaj Turunen /ps
Jari Lindström /ps
Anssi Joutsenlahti /ps
Timo Soini /ps
Ari Jalonen /ps
Lea Mäkipää /ps

Martti Mölsä /ps
Lauri Heikkilä /ps
Ritva Elomaa /ps
Jussi Niinistö /ps
Kauko Tuupainen /ps
Hanna Mäntylä /ps
Johanna Jurva /ps
Maria Lohela /ps
Anne Louhelainen /ps
Maria Tolppanen /ps