Korruption torjunta tulevaisuudessa? Mitä neuvoja? Tarvitaanko avoimuusrekisteri myös kuntatasolle?

Otan tässä puheenvuorossa esiin huomioita väitöskirjastani. Lopuksi esitän muutaman kannanoton kuntatason mahdollisesta lobbausrekisteristä. Väittelin viime marraskuussa lahjusrikoksista ja virkavastuukysymyksistä Turun yliopistossa.

Rikoslain esityöt ja oikeuskäytäntö eivät välttämättä tarjoa selkeää johtolankaa siihen, mikä on tavanomaista vieraanvaraisuutta vaan organisaatioiden on itse luotava ohjeistukset. Tavanomaista suhdetoimintaa ei tulisi sekoittaa lahjontaan ja näitä tavanomaisen edustamisen tilanteita tulisikin selkiyttää viranomaisten ohjeistuksissa. Ohjeistuksissa olisi syytä myös hyväksyä euromääräisiä rajoja edustamiselle. Tätä kautta julkiset organisaatiot ottavat myös vastuuta oman organisaationsa toiminnasta eivätkä jätä virkamiehiä tai työntekijöitä omillensa.

Perinteiset rikosoikeuden määritelmät rikoskumppanuudesta sekä yllytyksestä ja avunannosta eivät käytännössä sovellu julkisen sektorin lahjusrikoksissa esimiehen vastuuseen, joka käytännössä yleensä on valvontavelvollisuuden laiminlyöntiä. Organisaation ja esimiesten vastuusäännöksiä lahjontatapauksissa tulisi tarkentaa. Tällä hetkellä vastuusäännökset käytännössä puuttuvat. Yksittäinen virkamies tai työntekijä kantaa rikosoikeudellisen vastuun tällä hetkellä yksin. Selvää on, että työantajan tulee olla julkisella sektorilla vastuussa henkilökunnan epäasiallisesta menettelystä, josta se on tietoinen ja johon se ei ole tarpeeksi puuttunut. Näin on tilanne yksityiselläkin sektorilla.

Lahjusrikoksia koskevat teonkuvaukset ovat rikoslaissa tarkkoja, mutta silti niitä lukiessa joutuu väistämättä pohtimaan, mitä niillä oikeastaan tarkoitetaan. Esitöiden perustelut ovat myös ristiriitaisia tietyiltä kohdin lainsäädäntöön nähden. Lahjusrikoksia pidetään moraalisesti ja eettisesti niin paheksuttavina, että kriminalisoinnit hyväksytään helposti. Rikoslain edellyttämä systemaattisuus ja laillisuusperiaatteen epätäsmällisyyskielto ovat tohinassa unohtuneet. Vaikutusvallan väärinkäyttörikos on kuitenkin jätetty rankaisematta, koska poliitikot ja etujärjestöt näkevät tässä riskin.

Lisäksi yleisiin oppeihin lukeutuvat määritelmät tahallisuudesta ja tuottamuksesta, teosta ja sen seurauksesta osoittautuvat hankaliksi näiden rikosten arvioinnin yhteydessä. Monesti aluksi selvältä vaikuttava lahjusrikosepäilytapaus kaatuu oikeusprosessissa rikosoikeudellisiin teoreettisiin pohdintoihin, joilla on selvä kytkentä rikosoikeuden yleiseen vastuuoppiin.

Kansainvälisten korruptionvastaisten sopimusten hyväksymisten myötä Suomen rikoslakiin on kyllä tehty lähes kaikki näiden sopimusten edellyttämät muutokset. Tästä lainvalmistelusta on kuitenkin puuttunut lahjusrikossääntelyn kokonaisvaltainen tarkastelu ja kehittäminen.

Suomessa on yhteensä rikoslaissa 14 eri lahjusrikostunnusmerkistöä. Julkiseen sektoriin liittyvillä lahjusrikossäännöksillä suojellaan julkisyhteisön päätöksenteon riippumattomuutta sekä laajemmin kansalaisten luottamusta viranomaistoimintaa kohtaan. Nykyisten elinkeinotoimintaan liittyvien lahjusrikossäännösten tarkoituksena on ensisijaisesti suojata elinkeinonharjoittajan luottamusta alaisiinsa ja päämiehen luottamusta toimeksisaajaan sekä jossain määrin kilpailevien elinkeinonharjoittajien toimintaedellytyksiä. Koska elinkeinotoiminnan lahjusrikoksilla suojataan ensisijaisesti elinkeinonharjoittajan (työnantajan tai päämiehen) luottamusta, elinkeinotoiminnan lahjusrikokseen syyllistymisen poistavana elementtinä toimii vielä nykyisin työantajan tai päämiehen tietoisuus ja hyväksyntä itse menettelylle. Tämä perustuu kantaan siitä, ettei yhtiön omistajaa voi lahjoa. Kun pohdimme sitten eteenpäin, mikä taho yrityksessä voi antaa tällaisen suostumuksen lahjuksen vastaanottamiseen, olemme jo harhapoluilla. Nykyisten kilpailuoikeudellisten säännösten valossa tämänkaltaista suostumusta ei voida antaa. Elinkeinotoiminnan lahjusrikosten suojelukohde olisikin siirrettävä toimiviin markkinoihin ja kilpailuoikeudellisten kysymysten merkitystä olisi vahvistettava.

Lahjusrikosoikeudenkäynneissä esitetään harvoin vahingonkorvausvaatimuksia tai taloudellisen hyödyn menettämisvaatimuksia, mikä on erikoista ottaen huomioon näiden rikosten laajat yhteiskunnalliset negatiiviset vaikutukset. Lahjonnan yhteydessä tarjottu epäasiallinen etu on rikoksentekoväline, joka sen vastaanottanut taho tuomitaan erityissäännöksen nojalla menettämään. Mutta eikö se, millä tavoin tästä vaikuttamispyrkimyksestä on taloudellisesti hyödytty, ole nimenomaan rikoksella saatua hyötyä?

Toisaalta nykyisin on syyttäjillä ylipäätänsä vaikea saada syytteitä läpi lahjusrikoksissa, joten rikoshyötylaskelmat eivät ehkä ole etusijalla rikosprosessissa. Syytteet hylätään pitkälti johtuen näyttövaikeuksista. Näyttövaikeudet voivat kuitenkin olla syvällisemmin kytköksissä lahjusrikostunnusmerkistöjen teonkuvauksiin ja vakiintumattomaan tulkintaan siitä, mikä on lahjus. Elinkeinotoiminnan lahjusrikoksissa edellytetään tällä hetkellä lahjuksen antajan suosimistarkoitusta, jota on lähes mahdoton näyttää toteen, jollei arviota tehdä välillisesti tietyistä olosuhteista käsin. Viimeaikaisista massiivista julkisuutta herättävistä lahjusrikosoikeudenkäynneistä, joissa syytteet on hylätty voidaan johtopäätöksenä esittää, että kyse voi olla muustakin kuin näytön riittämättömyydestä - kuten siitä, mistä oikeastaan vaaditaan näyttöä. Tuomitsemiskynnys näyttää olevan korkeammalla kuin, mitä rikoslaki ja sen esityöt edellyttävät.

Tulevaisuudessa olisi julkisen ja yksityisen sektorin lahjusrikokset syytä yhdistää. Julkisen ja yksityisen sektorin hoitamien tehtävien lähentyminen, keskinäinen yhteistyö ja riippuvuus toisistaan nostavat esiin lahjusrikossäännösten yhtenäistämistarpeen.

Lisäksi olisi lahjusrikossääntelyssä keskityttävä merkittäviin lahjusrikoksiin ja teonkuvaukset olisi kirjoitettava selkeiksi. Kuntalakiin olisi otettava säännökset siitä, että kunnalla on oltava valtuuston hyväksymät eettiset ohjeet. Lisäksi esimiehen valvontavastuusta on otettava lakiin säännökset. Tärkeää on myös, että kunta toimii vastuullisesti: noudatetaanko kunnassa standardeja?

onko prosessit kuvattu ja toimivia? sisäisen valvonnan roolin vahvistaminen? Väärinkäytösten ilmoituskanavat? Lobbausrekisteri kuntiin?

Kunnallinen päätöksenteko on julkista. Kaikkien toimielimien esityslistat ja päätöksentekopöytäkirjat sekä viranhaltijapäätökset ovat julkisia ja löytyvät kunnan verkkosivuilta. Etenkin kuntien hankinnoissa tavataan markkinavuoropuhelutilaisuuksissa toimittajia sekä palveluntuottajia ja tilaisuuksista pidetään pöytäkirjaa. Näitä pöytäkirjoja kuitenkin harvemmin julkaistaan tai edes pyydetään nähtäväksi. Mielestäni olisi järkevää kehittää kunnan päätöksenteon valmistelua siten, että yksittäisessä valmistelussa kuultavana olleet tahot ilmoitetaan osana valmistelua (lobbauksen jalanjälki). Pelkkä yleinen lobbausrekisteri kunnassa voi jättää auki sen, minkä yksittäisen päätöksenteon yhteydessä lobbaria on kuultu. Tapaamiskalenterien avaaminen tekee tiedosta myös hajanaista.

26.2.2020 Turun yliopisto

Tanja Mansikka, OTT