Oikeusministeriölle

Oikeusministeriö on pyytänyt minulta lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle lahjontaa koskevaan Euroopan neuvoston rikosoikeudelliseen yleissopimukseen tehdyn varauman peruuttamisen hyväksymisestä ja laiksi rikoslain muuttamisesta, siltä osin kuin on kysymys niin kutsutun vaikutusvallan väärinkäytön kriminalisoinnista. Lausuntonani esitän kunnioittavasti seuraavaa:

Esitysluonnoksessa on ehdotettu lisättäväksi rikoslain 16 lukuun 14 c §, jonka 1 ja 2 momentti kuuluisivat seuraavasti:

”Joka lupaa, tarjoaa tai antaa, suoraan tai välillisesti, toiselle, jolla on tai joka väittää, että hänellä on nykyisiin tai entisiin tehtäviinsä taikka yhteiskunnallisiin tai henkilökohtaisiin suhteisiinsa perustuvaa vaikutusvaltaa, tälle itselleen tai kolmannelle tarkoitetun oikeudettoman edun palkkioksi siitä, että tämä mainittua vaikutusvaltaa hyväksi käyttämällä vaikuttaisi epäasiallisesti virkamiehen tai kansanedustajan päätöksentekoon siten, että teko on omiaan horjuttamaan luottamusta päätöksenteon riippumattomuuteen, on tuomittava *vaikutusvallan kauppaamisrikoksesta* sakkoon tai vankeuteen enintään kahdeksi vuodeksi.

Vaikutusvallan kauppaamisrikoksesta tuomitaan myös se, jolla on tai joka väittää, että hänellä on nykyisiin tai entisiin tehtäviinsä taikka yhteiskunnallisiin tai henkilökohtaisiin suhteisiinsa perustuvaa vaikutusvaltaa ja joka pyytää, ottaa vastaan tai hyväksyy itselleen tai toiselle tarkoitetun oikeudettoman edun palkkioksi siitä, että hän tuota vaikutusvaltaa hyväksi käyttämällä vaikuttaisi epäasiallisesti virkamiehen tai kansanedustajan päätöksentekoon siten, että teko on omiaan horjuttamaan luottamusta päätöksenteon riippumattomuuteen.”

Muun muassa vaikutusvallan väärinkäytön kriminalisointitarvetta pohti vuonna 2015 mietintönsä (Lahjusrikoksia koskevien säännösten eräät muutostarpeet; OMML 9/2015) luovuttanut työryhmä. Työryhmä, jonka yhtenä jäsenenä itse olin, päätyi yksimielisesti sille kannalle, ettei kyseistä kriminalisointia tule säätää. Perusteina tälle kannalle olivat lyhyesti sanottuna lähinnä se, että kriminalisoinnin tarve on varsin vähäinen, ja se, että tunnusmerkistön laatiminen rikosoikeudelliselle lainsäädännölle asetettavat täsmällisyysvaatimukset huomioon ottaen osoittautui ylivoimaisen vaikeaksi.

Olen edelleen sillä kannalla, että kyseisen kriminalisoinnin tarve on vähäinen, johtuen erityisesti siitä, että olemassa olevat kriminalisoinnit kattavat suuren osan niistä vaatimuksista, jotka ehdotuksen taustalla oleva lahjontaa koskevan Euroopan neuvoston rikosoikeudellisen yleissopimuksen 12 artikla asettaa. Ennestään kriminalisoimattomia 12 artiklassa tarkoitetuista menettelytavoista ovat lähinnä seuraavat tapaukset: 1) Päätöksentekijä ei taivuttelusta huolimatta menettele virkavelvollisuutensa vastaisesti, jolloin eduntarjoajan ja ”välimiehen” toiminta jää rankaisemattomaksi yritetyksi yllytykseksi, 2) ”välimies” ei edes yritä vaikuttaa päätöksentekijään, vaikka on väittänyt pystyvänsä vaikuttamaan; ”välimiehen” menettelyä voidaan tosin tällöin tapauksesta riippuen arvioida petosrikoksena, 3) vaikuttamisyrityksen kohteena on tarkoitettu olevan kansanedustaja, jolloin on merkityksetöntä, taipuuko kansanedustaja menettelemään toivotulla tavalla vai ei, koska kansanedustaja ei voi syyllistyä rangaistavaan virka-aseman väärinkäyttämiseen eikä virkavelvollisuuden rikkomiseen.

En kuitenkaan vastusta em. 12 artiklassa tarkoitetun vaikutusvallan väärinkäytön kriminalisointia, kunhan tunnusmerkistö onnistutaan muotoilemaan asianmukaisesti. Nyt käsillä olevassa ehdotuksessa on varsin pitkälle siinä onnistuttukin, joskin yksityiskohdissa on edelleen huomauttamista. Kyseisen kriminalisoinnin lisäämistä rikoslakiin puoltaa tietysti myös se, että eduskunta hyväksyessään HE:n 79/2010 pohjalta eräiden lahjontaa koskevien säännösten muutoksia edellytti hallituksen ryhtyvän kiireellisesti toimiin vaikutusvallan väärinkäytön säätämiseksi rangaistavaksi.

HE-luonnoksessa on ehdotettu lainsäädäntöteknistä ratkaisua, jossa sekä aktiivinen että passiivinen vaikutusvallan väärinkäyttö kriminalisoitaisiin samassa pykälässä. – Aktiivisella vaikutusvallan väärinkäytöllä tarkoitetaan edun antamista ”välimiehelle”, ja tämän toimesta tapahtuva edun vastaanottaminen on passiivista vaikutusvallan väärinkäyttämistä. Ehdotetuissa säännöksissä ei kylläkään käytetä vaikutusvallan väärinkäytön termiä, ja rikosnimikkeeksi on ehdotettu vaikutusvallan kauppaamisrikos. Mielestäni tämä on onnistunut ratkaisu.

Koska rikoksen aktiiviset ja passiiviset tekomuodot on tarkoitettu, niin kuin asianmukaista on, toistensa vastinpareiksi, olisi paikallaan käyttää niissä mahdollisimman pitkälle samoja sanamuotoja. Ehdotetussa 1 momentissa on ilmaistu niin sanottu välimies, jolle etu luvataan, tarjotaan tai annetaan, sanalla ”toiselle”, mistä on seurannut, että sen ilmaisemisessa, kenelle etu on lopulta tarkoitettu, on käytetty muotoilua ”itselleen tai *kolmannelle* tarkoitetun … edun”. Passiivista tekomuotoa koskevassa 2 momentissa sitä vastoin puhutaan ”itselleen tai toiselle” tarkoitetun edun pyytämisestä, vastaanottamisesta ja hyväksymisestä. Tätä viimeksi mainittua ilmaisua on käytetty myös olemassa olevissa lahjusrikossäännöksissä, mikä tosiasia puoltaa sen hyödyntämistä myös ehdotetussa uudessa RL 16:14 c:ssä. Jotta ilmaisua voitaisiin käyttää myös ehdotetussa 1 momentissa, olisi syytä muuttaa lakitekstiehdotuksen (s. 68) ensimmäisellä rivillä oleva sana ”toiselle” sanaksi ”sille”. Tämä on perusteltua siksikin, että 2 momentin mukaan ”vaikutusvallan kauppaamisesta tuomitaan myös ”*se*, joka …” Tämä muutosehdotukseni jää kuitenkin tarpeettomaksi, jos RL 16:14 c muokattaisiin kokonaisvaltaisemmin jäljempänä esittämälläni tavalla tai jos sanat ”suoraan tai välillisesti” siirretään toiseen kohtaan seuraavassa esittämälläni tavalla.

Etu edellytettäisiin annettavaksi toiselle ”suoraan tai välillisesti”. Tämä on yleissopimuksen 12 artiklan vaatimusten johdosta ehdotettu (s. 31) mainittavaksi lakitekstissä nimenomaisesti. Ehdotetussa lakitekstissä sanat ”suoraan tai välillisesti” on erotettu pilkuin ikään kuin sivuhuomautukseksi. Kun ehdotettu säännös on monien muiden kansainvälisiin velvoitteisiin perustuvien säännösten tapaan muutoinkin kovin monipolvinen, sitä voitaisiin selventää muuttamalla sanajärjestystä seuraavasti: ”Joka suoraan tai välillisesti toiselle lupaa, tarjoaa tai antaa….” Tämä on vaihtoehtoinen muutosehdotus sille edellä esittämälleni muutokselle, jolla vältettäisiin sanan ”kolmannelle” käyttäminen.

Esitysluonnoksen sivuilla 54 – 55 on luonnehdittu tunnusmerkistöön otettavaksi ehdotettua edun oikeudettomuuden vaatimusta toteamalla, että ”etu on oikeudeton, kun se on tarkoitettu palkkioksi tunnusmerkistössä kuvatusta menettelystä.” Kuvattu menettely, jonka tosin ei tarvitsisi toteutua, olisi vaikutusvaltaa hyväksi käyttäen tapahtuvaa epäasiallista vaikuttamista päätöksentekoon. Jos se, että etu on tarkoitettu palkkioksi tällaisesta menettelystä, tekee edusta oikeudettoman, määrite oikeudeton on itse asiassa tarpeeton. Kysymystä onkin pohdittu HE-HEHhhluonnoksen sivulla 31. Oikeudettomuus-tunnusmerkin sisällyttämistä lakiin on kuitenkin puollettu sillä, että se on yleissopimuksen 12 artiklassa, ja sillä, että se on periaatteessa rangaistavuutta rajaava. Mielestäni se kuitenkin aiheuttaa lähinnä tulkintaongelmia, ja siksi siitä olisi syytä luopua.

”Välimiehen” edellytettäisiin luonnoksen mukaan olevan henkilö, ”jolla on tai joka *väittää*, että hänellä on” tiettyihin suhteisiinsa perustuvaa vaikutusvaltaa. Väittämisellä on tarkoitettu tuoda esille, että ”välimiehellä” ei todellisuudessa tarvitse olla vaikutusvaltaa. ”Väittää” on kuitenkin nähdäkseni tarpeettoman voimakas ilmaisu, joka tulisi aiheuttamaan tulkintaongelmia samaan tapaan kuin lahjusrikostunnusmerkistöissä aiemmin hyödynnetty ilmaisu ”vaatii”. Viimeksi mainittua tulkittiin kuitenkin oikeuskäytännössä ja -kirjallisuudessa sen yleiskielistä merkitystä laajemmin niin, että sen ymmärrettiin kattavan myös vähemmän ponnekkaan esiintymisen. Vastaava tekotapa ilmaistaan lahjusrikostunnusmerkistöissä nykyisin muodossa ”pyytää - - - taikka tekee muutoin aloitteen - - - edun saamiseksi”. Tässä hengessä pitäisi ehdotettuun RL 16:14 c:hen lisätä väittämisen oheen tekomuoto ”tai antaa ymmärtää”, vaikka yleissopimuksen 12 artiklassa käytetään muotoilua, joka on suomennettu vähemmän luontevalla sanalla ”vahvistaa”. Ehdotuksen perusteluissa on (s. 39) – pohdittaessa, olisiko epäasiallisen vaikuttamisen kohteena mainittava päätöksenteon lisäksi sellaisen valmistelu – katsottu, että ultima ratio -sääntö huomioon ottaen ei ole perusteita säätää laajempaa kriminalisointia kuin yleissopimuksen 12 artikla edellyttää. Katson kuitenkin, että sanotusta säännöstä huolimatta olisi syytä mennä 12 artiklan vaatimuksia pidemmälle silloin, kun niin tekemällä voidaan välttää tarpeettomia tulkintaongelmia.

Ajateltakoon esimerkiksi tilannetta, jossa eduntarjoaja A keskustelee ”välimies” B:n kanssa tavoittelemastaan vaikuttamisesta. B arvelee avoimesti, että hän tuskin pystyy vaikuttamaan kyseiseen virkamieheen, mutta lupaa palkkiota vastaan kuitenkin yrittää – ja epäonnistuu. Voidaan jälkeenpäin todeta, että B:llä ei ollut vaikutusvaltaa eikä hän sellaista väittänytkään. Silti menettely on yhtä moitittavaa kuin tunnusmerkistöluonnoksessa kuvatuissa tapauksissa.

Esimerkki antaa myös aiheen kysyä, mitä tarkoitetaan tapauksilla, joissa ”välimiehellä” *on* vaikutusvaltaa. Lienee niin, että kaikissa niissä tapauksissa, joissa ”välimies” onnistuu vaikuttamaan virkamiehen tai kansanedustajan päätöksentekoon, voidaan todeta hänellä olevan vaikutusvaltaa. Mutta tunnusmerkistön täyttyminen ei edellytä vaikuttamispyrkimyksen onnistumista. Millä tavalla vaikutusvallan olemassaolo silloin näytetään toteen? Esitysluonnoksessa on mainittu (s. 55 – 56) tyypillisiä tilanteita, joissa henkilöllä *voi olla* säännöksessä mainittuihin seikkoihin perustuvaa vaikutusvaltaa. Perustelujen (s. 55) mukaan esimerkiksi merkittävillä virkamiehillä ja yritysjohtajilla ”voi olla” tällaista vaikutusvaltaa. Näin varmaan, senhän kaikki ”tietävät”. Mutta riittääkö se näytöksi konkreettisessa rikosoikeudenkäynnissä?

Vaikutusvallan olemassaolon näyttäminen lienee erittäin vaikeaa, ja käytännössä vaadittaisiin silloin uskoakseni näyttöä siitä, että ”välimies” on väittänyt, että hänellä on vaikutusvaltaa. Tämä tilanne osoittaa mielestäni, kuinka tärkeää on, että myös väittämisen tulee olla tunnusmerkistössä, mutta myös sitä, kuinka tärkeää on laajentaa säännös koskemaan sellaistakin tilannetta, jossa ”välimies” antaa muutoin ymmärtää, että hänellä on vaikutusvaltaa.

Ehdotetussa 1 momentissa käytetään muotoilua ”…että tämä *mainittua* vaikutusvaltaa hyväksi käyttämällä...”, 2 momentissa muotoilua ”…että hän *tuota* vaikutusvaltaa hyväksi käyttämällä…” Tämä perusteeton ero tulisi poistaa.

Toisaalta voidaan kysyä, onko lainkaan tarpeen edellyttää vaikutusvallan olemassaoloa tai sen olemassaolon väittämistä. Eikö kriminalisoinnin arvoista ole jo se, että luvataan, tarjotaan tai annetaan etu siitä, että toinen vaikuttaisi tai lupautuisi vaikuttamaan tunnusmerkistössä kuvatulla tavalla epäasiallisesti päätöksentekoon ja vastaavasti tällaisen palvelun kauppaaminen? Tästä syystä katson myös, että säännökseen ei ole syytä ottaa ehdotetuin tavoin mainintaa siitä, mihin seikkoihin (nykyisiin tai entisiin tehtäviin jne.) olemassa oleva tai väitetty vaikutusvalta perustuu. Niilläkin luotaisiin vain tarpeettomia näyttö- ja tulkintaongelmia. Tämän lausuntoni loppuun olenkin luonnostellut RL 16:14 c:n muotoilun, jossa ei lainkaan mainita vaikutusvaltaa eikä sen perusteita.

Vaikuttamistoimeksiannon sisältönä olisi ehdotetun säännöksen mukaan epäasiallinen vaikuttaminen tunnusmerkistössä tarkoitetun henkilön päätöksentekoon. Päätöksenteon valmistelu on jätetty säännöksen ulkopuolelle. Ehdotuksessa on (s. 38 – 39) perusteltu tätä ratkaisua. En pidä rajausta onnistuneena. Vaikka yleissopimuksen 12 artikla ei edellytäkään päätöksenteon valmistelun sisällyttämistä tunnusmerkistöön, se olisi sinne syytä sisällyttää tarpeettomien tulkintavaikeuksien välttämiseksi. Päätöksenteko on monissa tapauksissa liian tulkinnanvarainen käsite. Päätöksenteon ja sen valmistelun välisen rajanvedon vaikeus on tiedostettu ehdotuksen perusteluissakin (s. 56). Se, joka on lopullisen päätöksen tekijään nähden vain esittelijän tai muun valmistelijan asemassa, on usein tosiasiallisesti erittäin ratkaisevassa asemassa, ja näin ollen vaikuttaminen valmistelijaan voi olla hyvin houkutteleva vaihtoehto. Asia voidaan sitä paitsi ymmärtää niinkin, että esimerkiksi esittelijä tekee päätöksen päättäessään esittelynsä sisällöstä.

Ehdotuksen mukaan vaikutusvallan kauppaamisrikos edellyttäisi myös abstraktin vaarantamistunnusmerkin toteutumista eli rangaistavuus edellyttäisi, että teko on omiaan horjuttamaan luottamusta päätöksenteon riippumattomuuteen. Pidän tätä asianmukaisena. Tämän tunnusmerkin sijoittaminen lakitekstiin viimeiseksi tunnusmerkiksi ei sitä vastoin mielestäni ole onnistunut ratkaisu. Ehdotetussa muodossaan säännös on luettavissa ensisijaisesti siten, että eduntarjoajan tarkoituksena olisi saada ”välimies” vaikuttamaan päätöksentekoon siten, että teko (siis vaikuttaminen) tyypillisesti horjuttaisi luottamusta päätöksenteon riippumattomuuteen. Tosiasiassa eduntarjoajan tarkoituksena ei suinkaan ole horjuttaa luottamusta päätöksenteon riippumattomuuteen vaan vaikuttaa päätöksenteon sisältöön. Eikä teolla ole tarkoitettu säännöksessä viitata vaikuttamiseen, jota ei välttämättä edellytetä edes tapahtuvan, vaan eduntarjoajan tekoon eli edun lupaamiseen, tarjoamiseen tai antamiseen tietyssä tarkoituksessa. Yksi mahdollisuus tämän luonteeltaan kielellisen ongelman poistamiseksi olisi, että korvattaisiin rakenne ”… päätöksentekoon siten, että teko on omiaan…” rakenteella ”… päätöksentekoon, ja jos teko on omiaan… ”. Tämä lause ”ja jos teko on omiaan…” olisi syytä kirjoittaa lakitekstissä alkamaan uudelta riviltä, vastaavalla tavalla kuin on tehty RL 40:3:ssä. Toinen mahdollisuus olisi siirtää kyseinen tunnusmerkki säännöksen alkuun seuraavasti: ”Joka siten, että teko on omiaan horjuttamaan luottamusta päätöksenteon riippumattomuuteen, lupaa …”

Ehdotuksen mukaan vaikutusvallan kauppaamisrikos edellyttäisi tahallisuutta. Ehdotuksen perusteluissa on todettu (s. 57), että tahallisuuden sisällön osalta noudatetaan normaaleja sitä koskevia sääntöjä ja että eduntarjoajan tulee näin ollen olla tahallisuuden edellyttämin tavoin selvillä kaikista tunnusmerkistön toteuttavista seikoista. Tarkempien perustelujen puuttuessa tämä jättää hieman epäselväksi, onko ajateltu edellytettävän, että tahallisuus ulottuu myös abstraktiseen vaarantamiseen. Oletan, että näin on tarkoitettu. Vertailukohtana voidaan käyttää RL 40:3:ssä säänneltyä lahjusrikkomusta, jonka tunnusmerkistöön kuuluu, että menettely on omiaan heikentämään luottamusta viranomaistoiminnan tasapuolisuuteen. Oikeuskirjallisuudessa on katsottu, vastoin korkeimman oikeuden prejudikaatissa KKO 2006:37 omaksumaa kantaa, että on omiaan -edellytys on rangaistavuuden objektiivinen edellytys, jota ei pidä lainkaan sekoittaa tahallisuusarviointiin (ks. Frände ym., Keskeiset rikokset, 3. p., s. 830, lähteineen). Tämä kanta olisi syytä omaksua myös säädettävässä RL 16:14 c:ssä, ja sen toteuttamiseksi on edellä luonnostelemani ensimmäinen kirjoitustapa parempi vaihtoehto.

Vastaava muutos olisi tehtävä passiivista vaikutusvallan kauppaamisrikosta koskevaan ehdotettuun 2 momenttiin.

RL 16:14 c:n 3 momentiksi on ehdotettu säännöstä siitä, milloin 1 ja 2 momentissa tarkoitettu vaikuttaminen olisi epäasiallista. Ehdotuksen mukaan vaikuttamisen epäasiallisuus voisi perustua neljään seikkaan. Niistä toisena mainitun mukaan vaikuttaminen olisi epäasiallista, jos siinä ”saataisiin virkamies rikkomaan virkatoiminnassa noudatettaviin säännöksiin tai määräyksiin perustuva virkavelvollisuutensa”. Kyseisessä 3 momentin säännösehdotuksessa on perustelujen (s. 60) mukaan kauttaaltaan käytetty konditionaalimuotoa, koska vaikutusvallan kauppaamisrikoksen tunnusmerkistön täyttymisedellytyksenä ei ole, että jokin epäasiallisen vaikuttamisen muoto todella tapahtuu. Tämä on sinänsä perusteltu ratkaisu. Täytyy kuitenkin ottaa lakitekstissä huomioon myös se käytännössä kaiketi yleisimmin toteutuva vaihtoehto, että ”välimies” todella toimii niin kuin hänen on tarkoitettu toimivan/hän on luvannut toimia. Kuten perusteluissa on (s. 56) todettu, vaikutusvallan kauppaamisrikoksenrangaistavuuden edellytyksenä ei ole, että haluttu vaikutus virkamiehen tai kansanedustajan päätöksentekoon saadaan aikaiseksi. Siksi nyt tarkasteltavana oleva vaikuttamisen epäasiallisuuden peruste olisi syytä täydentää muotoon ”saataisiin tai pyrittäisiin saamaan virkamies rikkomaan…”

Ehdotetun neljännen perusteen mukaan vaikuttaminen olisi epäasiallista, jos siinä ”oikeudettomasti salattaisiin virkamieheltä tai kansanedustajalta vaikuttamista koskeva toimeksianto tai siihen liittyvä palkkio”. Perustelujen (s. 59) mukaan vaikuttamista koskevaan toimeksiantoon kuuluvat siihen sisältyvät olennaiset seikat eli ”muun muassa toimeksiannon tosiasialliset antajat sekä toimeksiannon syyt ja sisältö”. Pidän hieman liian pitkälle vietynä vaatimusta siitä, että toimeksiannon syyt ja sisältö pitäisi tuoda esille. Riittävänä pitäisin sitä, että ilmaistaan toimeksiantaja.

Keskeisin rajaus tältä osin sisältyy kuitenkin ehdotettuun edellytykseen, jonka mukaan salaamisen tulisi olla oikeudetonta. Perusteluissa on (s. 60) todettu mm.: ”Jos välimiehellä on oikeusjärjestykseen kuuluvien säännösten perusteella oikeus vaikuttamisen yhteydessä olla ilmaisematta toimeksiantoa tai siihen liittyvää palkkiota, vaikuttaminen ei olisi tällä perusteella epäasiallista. Avoin ja hyvän tavan mukainen lobbaaminen ei olisi edelleenkään rangaistavaa.” Sisältyykö oikeusjärjestykseemme ylipäänsä säännöksiä, jotka velvoittaisivat ”välimiehen” ilmaisemaan toimeksiantajansa ja/tai toimeksiannon hoitamisesta saamansa palkkion? Minulla ei ole tietoa sellaisista säännöksistä. Luonnoksen yleisperusteluissa on (s. 37) todettu, että ”moitittavana voidaan pitää toimeksiantosuhteen salaamista päätöksentekijältä, joka näin ollen ei ole selvillä kaikista päätöksentekoon todellisuudessa liittyvistä olennaisista seikoista ja intressiyhteyksistä. Tällaista vaikuttamista ei myöskään voida pitää asianmukaisena lobbaamisena.” Moitittavaa se varmaankin on, mutta tuskin sillä tavalla oikeudetonta, että sen voitaisiin katsoa riittävän rangaistavuuden perusteeksi.

Toisin sanoen, tilanne näyttää olevan se, että vaikuttamistoimeksiannon tai siihen liittyvän palkkion salaaminen ei näytä olevan oikeudetonta, joten kyseinen ehdotettu epäasiallisuusperuste jäisi merkityksettömäksi. Ehdotuksen perusteluissakin on (s. 65) todettu, että jos oikeusjärjestys oikeuttaa pitämään tällaiset seikat [= vaikuttamistoimeksiannon ja siihen liittyvän palkkion] salassa, kyse ei olisi rangaistavasta teosta. Konkreettisia esimerkkejä perusteluissa ei ole esitetty, on vain todettu (s. 65), että esimerkiksi hyväksyttävä lobbaaminen ei kuuluisi säännöksen soveltamisalaan. Mutta mikä on *hyväksyttävää* lobbaamista? Kuuluuko siihen välttämättä, että toimeksiantajaa ja palkkiota ei salata? Mistä ilmenee, että näin olisi asianlaita?

Ei liene nimenomaisia säännöksiä oikeudesta pitää mainitut seikat salassa, mutta nähdäkseni on lähdettävä siitä, että se, mikä ei ole kiellettyä, on sallittua. Näin ollen olennaista on, ettei liene säännöksiä, jotka velvoittaisivat ilmaisemaan kyseiset seikat. Mutta toinen asia sitten on, että kysymyksen ollessa palkkiota vastaan tapahtuvasta vaikuttamisesta *pitäisi* mielestäni aina olla velvollisuus tuoda esille toimeksianto ja se, että sitä hoidetaan palkkiota vastaan. Tämä olisi muodollisesti järjestettävissä sillä, että jätettäisiin ehdotetusta kohdasta pois sana ”oikeudettomasti”. Näin ilmaisemisvelvollisuus luotaisiin kyseisellä säädettävällä uudella säännöksellä. Tämä ei tosin liene ongelmatonta perustuslaissa säädetty ilmaisuvapaus huomioon ottaen. Perusteltaessa kyseisen epäasiallisuusperusteen hyväksyttävyyttä perustuslain kannalta ehdotuksessa on (s. 64 – 65) tuotu esille seikkoja, jotka mielestäni puoltavat sitä, että tarkoittamani ilmaisuvelvollisuus olisi asiallista säätää, vaikka noilla seikoilla, kuten päätöksenteon avoimuuden edistämisellä, on ehdotuksen perusteluissa vain puolustettu mahdollisuutta määritellä *oikeudeton* salaaminen epäasialliseksi.

Joka tapauksessa salaamisen rinnalle olisi lisättävä olennaisesti väärien tietojen antaminen toimeksiannosta ja siihen liittyvästä palkkiosta.

Olen edellä esittänyt lukuisia pienehköjä muutoksia ehdotettuihin säännöksiin. Muutokset olisivat mielestäni aiheellisia, jos ehdotettujen säännösten peruslinjaukset pysytetään. Osa edellä esittämistäni muutosehdotuksista on sellaisia, että ne olisi mielestäni tarpeen toteuttaa, vaikka joitakin muita ehdotuksiani ei toteutettaisikaan.

Muutamat esittämistäni muutoksista puolestaan ovat perustavamman laatuisia, kuten esimerkiksi luopuminen kytkennästä olemassa olevaan tai väitettyyn vaikutusvaltaan. Niin tehtäessä mentäisiin paljon kyseistä 12 artiklaa pitemmälle. Kirjaan kuitenkin tähän lopuksi edellä perustavamman laatuisten muutosehdotusteni pohjalta muokatun ratkaisun RL 16:14 c:n 1 ja 2 momenteiksi:

”Joka suoraan tai välillisesti toiselle lupaa, tarjoaa tai antaa tälle itselleen tai kolmannelle tarkoitetun edun palkkioksi siitä, että tämä vaikuttaisi epäasiallisesti virkamiehen tai kansanedustajan päätöksentekoon tai sen valmisteluun

ja jos teko on omiaan horjuttamaan luottamusta päätöksenteon riippumattomuuteen, on tuomittava *vaikutusvallan kauppaamisrikoksesta* sakkoon tai vankeuteen enintään kahdeksi vuodeksi.

Vaikutusvallan kauppaamisrikoksesta tuomitaan myös se, joka pyytää, ottaa vastaan tai hyväksyy itselleen tai toiselle tarkoitetun edun palkkioksi siitä, että hän vaikuttaisi epäasiallisesti virkamiehen tai kansanedustajan päätöksentekoon tai sen valmisteluun

ja jos teko on omiaan horjuttamaan luottamusta päätöksenteon riippumattomuuteen.”

Tämän säännösehdotukseni ongelmana olisi tosin ainakin se, että se ei näyttäisi sulkevan ulkopuolelleen esimerkiksi väkivaltaa keinona kuvatun tavoitteen saavuttamiseksi. Tarvittaisiin siten asianmukaista toissijaisuuslauseketta.

HE-luonnoksessa onkin ehdotettu RL 16:14 c:n 4 momentiksi säännöstä vaikutusvallan kauppaamisrikoksen toissijaisuudesta suhteessa siinä lueteltuihin lahjusrikoksiin. Sellainen säännös on joka tapauksessa aiheellinen. Sitä olisi ehkä kuitenkin tarpeen täydentää niin, että toissijaisuus olisi voimassa myös silloin, kun teko on rangaistava osallisuutena johonkin luetelluista lahjusrikoksista.

Turussa 29.8.2016

Pekka Viljanen

rikos- ja prosessioikeuden professori, OTT, VT