**Oikeusministeriö**

**Lainvalmisteluosasto Jukka Lindstedt 4.7.2014**

**VAIKUTUSVALLAN VÄÄRINKÄYTÖSTÄ**

**1 Lahjontaa koskeva Euroopan neuvoston rikosoikeudellinen yleissopimus**

Eduskunta hyväksyi vuonna 2002 Strasbourgissa 4.11.1998 tehdyn lahjontaa koskevan Euroopan neuvoston rikosoikeudellisen yleissopimuksen (ETS 173) sekä muutokset virkarikos- ja lahjusrikoslainsäädäntöön. Eduskunta hyväksyi samalla yleissopimukseen kaksi varaumaa, joista toinen koskee yleissopimuksen 12 artiklassa edellytetyn vaikutusvallan väärinkäytön kriminalisoinnin laajuutta.

Yleissopimuksen 12 artikla on seuraavanlainen:

Article 12 – Trading in influence

Each Party shall adopt such legislative and other measures as may be necessary to establish as criminal offences under its domestic law, when committed intentionally, the promising, giving or offering, directly or indirectly, of any undue advantage to anyone who asserts or confirms that he or she is able to exert an improper influence over the decision-making of any person referred to in Articles 2, 4 to 6 and 9 to 11[[1]](#footnote-1) in consideration thereof, whether the undue advantage is for himself or herself or for anyone else, as well as the request, receipt or the acceptance of the offer or the promise of such an advantage, in consideration of that influence, whether or not the influence is exerted or whether or not the supposed influence leads to the intended result.

Selitysmuistiossa todetaan tätä osin seuraavaa:

64. This offence is somewhat different from the other – bribery-based – offences defined by the Convention, though the protected legal interests are the same: transparency and impartiality in the decision-making process of public administrations. Its inclusion in the present Convention illustrates the comprehensive approach of the Programme of Action against Corruption, which views corruption, in its various forms, as a threat to the rule of law and the stability of democratic institutions. Criminalising trading in influence seeks to reach the close circle of the official or the political party to which he belongs and to tackle the corrupt behaviour of those persons who are in the neighbourhood of power and try to obtain advantages from their situation, contributing to the atmosphere of corruption. It permits Contracting Parties to tackle the so-called "background corruption", which undermines the trust placed by citizens on the fairness of public administration. The purpose of the present Convention being to improve the battery of criminal law measures against corruption it appeared essential to introduce this offence of trading in influence, which would be relatively new to some States.

65. This provision criminalises a corrupt trilateral relationship where a person having real or supposed influence on persons referred to in Articles 2, 4, 5, and 9 – 11, trades this influence in exchange for an undue advantage from someone seeking this influence. The difference, therefore, between this offence and bribery is that the influence peddler is not required to "act or refrain from acting" as would a public official. The recipient of the undue advantage assists the person providing the undue advantage by exerting or proposing to exert an improper influence over the third person who may perform (or abstain from performing) the requested act. "Improper" influence must contain a corrupt intent by the influence peddler: acknowledged forms of lobbying do not fall under this notion. Article 12 describes both forms of this corrupt relationship: active and passive trading in influence. As has been explained (see document GMC (95) 46), "passive" trading in influence presupposes that a person, taking advantage of real or pretended influence with third persons, requests, receives or accepts the undue advantage, with a view to assisting the person who supplied the undue advantage by exerting the improper influence. "Active" trading in influence presupposes that a person promises, gives or offers an undue advantage to someone who asserts or confirms that he is able to exert an improper over third persons.

66. States might wish to break down the offence into two different parts: the active and the passive trading in influence. The offence on the active side is quite similar to active bribery, as described in Article 2, with some differences: a person gives an undue advantage to a another person (the 'influence peddler') who claims, by virtue of his professional position or social status, to be able exert an improper influence over the decision-making of domestic or foreign public officials (Articles 2 and 5), members of domestic public assemblies (Article 4), officials of international organisations, members of international parliamentary assemblies or judges and officials of international courts (Articles 9-11). The passive trading in influence side resembles to passive bribery, as described in Article 3, but, again the influence peddler is the one who receives the undue advantage, not the public official. What is important to note is the outsider position of the influence peddler: he cannot take decisions himself, but misuses his real or alleged influence on other persons. It is immaterial whether the influence peddler actually exerted his influence on the above persons or not as is whether the influence leads to the intended result.

67. The comments made on active and passive bribery apply therefore here as well, with the above additions, in particular as regards the corrupt acts and the mental element.

**2 Varaumat yleissopimukseen**

Euroopan neuvoston jäsenvaltioista ovat tehneet yleissopimuksen 12 artiklaa koskevan varauman ja pitäneet sen voimassa Andorra, Belgia, Tanska, Suomi, Ranska, Italia, Alankomaat, Ruotsi, Sveitsi ja Yhdistynyt kuningaskunta. Joissain näistä valtioista on vaikutusvallan väärinkäyttöä koskevia rangaistussäännöksiä, jotka eivät kuitenkaan kata kaikkia 12 artiklan tilanteita, minkä vuoksi mailla on varauma. Tällaisia säännöksiä vaikuttaa olevan ainakin Belgiassa, Ranskassa, Ruotsissa ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa.

Suomen varauman mukaan: ”Finland shall only establish as a criminal offence under its domestic law the conduct referred to in Article 12 to the extent it is considered a punishable corruption offence or punishable participation in such an offence, or other criminal offence.”

Suomi on ilmoittanut varauman voimassapitämisestä kolmasti, ja nyt se on voimassa 1.2.2015 asti.

Mainittakoon, että koko sopimusta eivät ole Euroopan neuvoston jäsenvaltioista ratifioineet Saksa, Liechtenstein ja San Marino. Saksassa ei vaikuta olevan vaikutusvallan väärinkäyttöä koskevia rangaistussäännöksiä.

**3 GRECOn suositukset Suomelle ja niiden täytäntöönpanon seuranta**

Euroopan neuvoston korruptionvastainen toimielin, Group of States against Corruption (GRECO) pani toimeen vuonna 2007 Suomea koskevan kolmannen arviointikierroksen. GRECOn täysistunnossa joulukuussa 2007 hyväksytyn arviointiraportin (kappale 105) mukaan:

Suomi ei ole kriminalisoinut vaikutusvallan väärinkäyttöä ja on esittänyt tässä suhteessa varauman (liite A). Vastauksessaan GRECO:n arviointikyselyyn Suomen valtioneuvosto esittää, että tällainen rikos saattaisi olla perustuslaissa taatun sananvapauden ja perustuslaissa taatun oikeusvaltion vastainen ja että vaikutusvallan väärinkäyttöä olisi lisäksi vaikea määritellä asianmukaisen tarkasti. Valtioneuvosto oli myös sitä mieltä, että rikoslaki jo kattaa merkittävän ja moitittavimman osan rikosoikeudellisen yleissopimuksen 12 artiklassa kuvatusta toiminnasta yllytyksenä tai avunantona lahjontarikokseen tai epäsuoran lahjontarikoksen tekemisenä. Näin ollen valtioneuvosto ei näe mitään painostavaa tarvetta saattaa 12 artiklaa osaksi Suomen lakia. Kohteessa tavatut virkamiehet pitivät kiinni tästä näkökannasta. GET:n[[2]](#footnote-2) näkemyksen mukaan varauma perustuu melko epämääräisiin ja epätarkkoihin tarkasteluihin, ja väitettyihin perustuslaillisiin komplikaatioihin liittyvää järkeilyä on vaikea mieltää ilman lisätietoja. Tavatut viranomaiset eivät kuitenkaan pystyneet selvästi selittämään juridisia vaikeuksia. Jotkut heistä olivat päinvastoin sitä mieltä, että vaikutusvallan väärinkäytön lisääminen erillisenä rikoksena Suomen lakiin saattaisi olla hyödyllinen lisäys nykyiseen korruptionvastaiseen lainsäädäntöön. **Koska GET:lle ei annettu vakuuttavaa selitystä varauman syistä eikä perusteita varaumalle, GET suosittelee harkitsemaan vaikutusvallan väärinkäytön kriminalisointia lahjontaa koskevan rikosoikeudellisen yleissopimuksen (ETS 173) 12 artiklan mukaisesti ja siten vetämään takaisin yleissopimuksen tähän artiklaan liittyvän varaumansa tai olemaan uusimatta sitä.**

Suomea koskevassa ensimmäisessä raportissa (joulukuulta 2009) suositusten täytäntöönpanosta viitataan tietoon, jonka mukaan oikeusministeriön työryhmä on tehnyt (jäljempänä käsiteltävän) luonnoksen vaikutusvallan väärinkäyttöä koskeviksi rangaistussäännöksiksi. GRECO totesi, että suositus on pantu täytäntöön.

Toisessa suositusten täytäntöönpanoa koskevassa raportissa (joulukuulta 2011) asiaan ei tältä osin enää palattu. Ennen sitä Suomi ilmoitti kirjeellään 27.9.2011 GRECOlle, että varauma yleissopimuksen artiklaan 12 on edelleen tarpeen. Kirjeen mukaan artiklan mukainen kriminalisointi aiheuttaisi vaikeuksia sananvapauden ja rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen kannalta.

**4 Ruotsia ja Tanskaa koskevat GRECOn suositukset**

Huhtikuussa 2011 hyväksytyn *Ruotsia* koskevan GRECOn kolmannen arviointikierroksen suositusten täytäntöönpanoraportin (Compliance Report) mukaan:

6. It is recalled that GRECO in its evaluation report addressed 3 recommendations to Sweden in respect of Theme I. Compliance with these recommendations is dealt with below. – –

*Recommendation ii: GRECO recommended to consider criminalising trading in influence in accordance with Article 12 of the Criminal Law Convention on Corruption (ETS 173) and thus withdrawing or not renewing the reservation relating to this Article of the Convention.* – –

8. The authorities of Sweden indicate that, in March 2009, the Government decided to establish a commission of inquiry with the task of reviewing the penal law regulation of active and passive bribery. The Commission (*“Utredningen* *om mutor”*) submitted its final report to the Minister of Justice in June 2010. The report contains several proposals for changes in the Penal Code in respect of the offences of bribery, aiming at achieving modern, efficient and easily accessible legislation in respect of bribery offences based on precise definitions. New sections of the penal Code regarding active bribery, passive bribery, gross active and passive bribery and negligent financing of a bribe were proposed by the Commission as well as the criminalisation of trading in influence. – – The report has been submitted by the Government to a number of stakeholders for their comments. All this information forms the basis for the on-going discussions within the Ministry of Justice. Draft legislation is currently being prepared within the Ministry of Justice; a bill is intended to be submitted to Parliament during the first half of 2011 and new legislation is expected to come into force early 2012.

9. GRECO notes that the Commission (“*Utredningen om mutor*”) has carried out thorough work concerning a number of aspects relating to corruption and the fight against this phenomenon. The Commission report (343 pages, available to GRECO) describes anti-corruption legal instruments at the international level, *inter alia*, the United Nations Convention against Corruption (UNCAC), the OECD Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions and the Criminal Law Convention on Corruption (ETS 173) and other anti-corruption instruments of the Council of Europe. The report also includes extensive information on the work and findings of GRECO, in particular, in respect of its first, second and third evaluation rounds concerning Sweden. The main focus of this report, however, is about the establishment of various corruption offences, including trading in influence, and the establishment of a model code of conduct for business and industry. The Government has requested comments on the findings of the Commission from other stakeholders to serve as additional basis for its ongoing consideration and elaboration of draft legislation. – –

11. As stated above, the Commission (“*Utredningen om mutor*”) has, in a detailed manner, analysed the possibilities of criminalising trading in influence in Sweden in the light of the Criminal Law Convention on Corruption and including comparative studies of pertinent legislation in various states. The conclusion of the Commission is that trading in influence may well be introduced under Swedish criminal law. GRECO is pleased that this matter is now under consideration within the Ministry of Justice and hopes that the offence of trading in influence, if criminalised under Swedish law, will be as wide as foreseen in the Criminal Law Convention on Corruption, in order to make it possible for Sweden to withdraw the current reservation in respect of Article 12 of the Convention, as requested in *recommendation ii*.

Lokakuussa 2013 hyväksytyssä Ruotsia koskevassa neljännen arviointikierroksen raportissa (Evaluation Report) ei käsitellä tätä kysymystä.

Toukokuussa 2011 hyväksytyn *Tanskaa* koskevan GRECOn kolmannen arviointikierroksen suositusten täytäntöönpanoraportin mukaan:

16. *GRECO recommended to consider criminalising trading in influence in accordance with Article 12 of the Criminal Law Convention on Corruption (ETS 173) and thus withdrawing or not renewing the reservation relating to this Article of the Convention.*

17. The authorities of Denmark submit that this recommendation has been considered by the Ministry of Justice in collaboration with the Director of Public Prosecutions and the Public Prosecutor of Serious Economic Crime on the basis of a memorandum including arguments whether to criminalise trading in influence as a separate offence as well as an analyses of relevant case law; meetings took place on 28 September 2009 and 13 September 2010. In addition, on 19 January 2011 representatives of the Ministry of Justice and the Danish delegation to GRECO met to discuss the recommendation. However, due to the complex nature of the offence “trading in influence”, as well as to the fact that this offence is already covered to a large extent through the bribery provisions in conjunction with the general provisions on complicity under the Criminal Code, criminalising “trading in influence” as a separate offence is not desirable in Denmark and, accordingly, there is no intention to withdraw or not review the reservation made in this respect to Article 12 of the Criminal Law Convention.

18. GRECO regrets that Denmark maintains its previous position in respect of the offence “trading in influence”. It notes that this position is the result of formal considerations by the authorities. Consequently, this recommendation has been considered by the authorities. Furthermore, GRECO wishes to stress that there appear to be moves in other countries, with similar legal traditions as Denmark, to reconsider the possibility of establishing trading in influence as a separate offence and hopes that Denmark might consider doing the same in the future.

**5 Oikeusministeriön työryhmä (2009)**

Oikeusministeriön työryhmä esitti vuonna 2009 julkaistussa mietinnössä tiettyjen vaikutusvallan väärinkäyttörikosten kriminalisointia. Säännösehdotukset olisi sijoitettu rikoslain 16 lukuun ja ne kuuluivat seuraavasti:

14 c §

*Vaikutusvallan väärinkäytön palkitseminen*

Joka palkkioksi vaikutusvallan käyttämisestä henkilölle, joka ilmoittaa pystyvänsä vaikuttamaan epäasiallisesti virkamiehen päätöksentekoon tai sen valmisteluun palvelussuhteessa tai kansanedustajan päätöksentekoon tai sen valmisteluun eduskunnassa, 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 d §

*Vaikutusvallan kauppaaminen*

Joka ilmoittaa pystyvänsä vaikuttamaan epäasiallisesti virkamiehen päätöksentekoon tai sen valmisteluun palvelussuhteessa tai kansanedustajan päätöksentekoon tai sen valmisteluun eduskunnassa 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.

Pykälien yksityiskohtaisissa perusteluissa työryhmä totesi muun muassa:

Vaikutusvallan olemassaolosta ”ilmoittaminen” voi olla myös väittämistä tai vakuuttamista vaikutusmahdollisuuksien olemassaolosta. Vaikutusvallan kauppaamissäännöksissä tarkoitetut teot olisivat rangaistavia tahallisina. Vaikuttaminen olisi luonteeltaan ”epäasiallista”. Vaikuttamisen ”epäasiallisuudella” tarkoitetaan yleissopimuksen selitysmuistion mukaan sitä, että vaikutusvallan kauppaajalla tulee olla ”korruptiivinen” tarkoitus vaikuttaa epäasiallisesti virkamiehen päätöksentekoon. Siten esimerkiksi yleisesti hyväksytyt lobbauksen muodot jäisivät säännöksen soveltamisalan ulkopuolelle. Tämä on myös ehdotuksen tarkoituksena. Vaikutusvallan kauppaaja auttaa edun tarjoajaa vaikuttamalla tai väittämällä pystyvänsä vaikuttamaan epäasiallisesti kolmanteen henkilöön, jonka päätöksentekoon oikeudettoman edun tarjoaja haluaa vaikuttaa. Esimerkiksi yhdistyksen, puolueen tai aatteellisen liikkeen johtoasemassa olevalla henkilöllä voi olla sellaista vaikutusvaltaa, jota on mahdollista käyttää epäasiallisesti yhteisön jäsenenä olevaan virkamieheen nähden. Ollakseen rangaistavaa vaikutusvallan ostajan on oltava tietoinen siitä, että tarjolla oleva vaikutusmahdollisuus on epäasiallista. Näin ollen edusta ei ole tarpeen mainita, että sen tulisi olla oikeudetonta. Mikä etu tahansa kelpaa laissa tarkoitetuksi.

– –

Vaikutusvallan väärinkäyttörikosten tunnusmerkistöt täyttyvät jo edun tarjoamisella tms. tai tarjotun edun hyväksymisellä tms. riippumatta siitä, käyttääkö tekijä vaikutusvaltaansa tai johtaako oletetun vaikutusvallan käyttäminen haluttuun tulokseen.

Vaikutusvallan väärinkäytöllä voidaan pykälien mukaan pyrkiä vaikuttamaan epäasiallisesti virkamiehen päätöksentekoon tai sen valmisteluun palvelussuhteessa tai kansanedustajan päätöksentekoon tai sen valmisteluun eduskunnassa. Rajoittuessaan vain päätöksentekoon ja sen valmisteluun vaikuttamisen kohteena oleva toiminta on suppeampi kuin varsinaisissa lahjusrikoksissa ja ehdotetuissa kansanedustajan lahjusrikoksissa. Kun vaikutussuhde on etäinen se on katsottu tarpeelliseksi rajata selkeästi päätöksentekoon ja sen valmisteluun. Virkamiehen päätöksenteolla ja sen

valmistelulla tarkoitetaan lähinnä samaa kuin virka-aseman väärinkäyttöä koskevan rikoslain 40 luvun 7 § :n 1 momentin 1 kohdassa.

**6 Oikeusministeriön työryhmän ehdotuksen saama lausuntopalaute (2010)**

Lahjusrikostyöryhmän mietinnöstä pyydettiin lausunto 37 viranomaiselta, järjestöltä ja asiantuntijalta. Lausuntoja vastaanotettiin 30. Lausunnon antaneet edustivat ministeriöitä, oikeuslaitosta, poliittisten puolueiden eduskuntaryhmiä, poliisia, syyttäjiä, yhdistyksiä, kansainvälisiä järjestöjä ja rikosoikeuden professoreita. Ehdotukseen suhtauduttiin pääosin myönteisesti, mutta sen yksityiskohdista esitettiin huomautuksia. Eniten arvosteltiin lausunnoissa vaikutusvallan väärinkäyttöä koskevia ehdotuksia. Lausuntojen mukaan säännökset kaipaavat vähintäänkin täsmentämistä tai niistä tulisi luopua.

*Valtioneuvoston oikeuskansleri* katsoi, että vaikutusvallan väärinkäyttösäännökset ovat monimutkaisia ja laveita. Ehdotetussa muodossa säännökset jättäisivät myös syyttäjille ja tuomioistuimille huomattavan paljon harkinnanvaraa. Käytetty käsite ”epäasiallinen vaikuttaminen” on varsin avoin ja epäselväksi jää, milloin vaikuttaminen on epäasiallista milloin asiallista. Oikeuskansleri kaipaa kannanottoa siihen, millaisia toimintamuotoja lobbaaminen eli asiallinen vaikuttaminen pitää sisällään ja milloin vaikuttaminen on epäasiallista. Vaikutusvallan ostajan edellytetään perustelujen mukaan olevan tietoinen vaikutusmahdollisuuden epäasiallisuudesta. Myös tästä syystä hyväksyttäviä toimintamuotoja tulisi tuoda esiin. Käytännön soveltamistilanteissa jouduttaisiin todennäköisesti virkamiehen tai kansanedustajan päätöksentekoon vaikuttamisen muotoja koskeviin monimutkaisiin näyttöongelmiin. Ehdotettua vaikutusvallan väärinkäytön kauppaamissäännöstä voidaan tulkita niin, että tekoon voi syyllistyä myös henkilö, jolla ei tosiasiassa ole vaikutusvaltaa. Säännösvalmistelussa tulisi pyrkiä siihen, että erityisesti rangaistussäännökset ovat mahdollisimman yksiselitteisiä ja täsmällisiä.

*Kansallisen kokoomuksen eduskuntaryhmä* katsoi, että samalla tavoin kuin kansanedustajan lahjusrikoksien suhteen vaikutusvallan väärinkäyttösäännöksiä koskevassa ehdotuksessa on liikaa tulkinnanvaraisuuksia ja että ehdotuksiin olisi tehtävä täsmennyksiä. Kokoomuksen eduskuntaryhmän mukaan tällä on keskeinen merkitys vaikutusvallan väärinkäyttörikoksista epäillyn henkilön oikeusturvan kannalta.

*Kouvolan hovioikeuden* mukaan rikosnimike ”vaikutusvallan väärinkäytön palkitseminen” (RL 16:14c) on huono, sillä sana palkitseminen luo mielikuvan myönteisestä asiasta. Parempi rikosnimike olisi lahjuksen antaminen vaikutusvallan väärinkäyttämiseksi. Koko lainkohta on epämääräinen ja epäselväksi jää, millaisesta menettelystä on kysymys. Vähintäänkin tulisi tarkentaa, millaisissa tilanteissa lainkohta tulisi sovellettavaksi.

*Tampereen käräjäoikeus* katsoo, että ehdotetut tunnusmerkistöt ovat sisällöltään väljiä ja siksi mahdollisesti ongelmallisia laillisuusperiaatteen kannalta. Käräjäoikeus viittaa Ruotsin ja Tanskan tekemiin yleissopimuksen varaumiin. Ruotsissa katsotaan säännösten voivan rajoittaa etujärjestöjen mahdollisuutta poliittiseen edunvalvontaan (lobbaamiseen), jonka estämisen katsotaan Ruotsissa rikkovan perusoikeutena turvattua sananvapautta. Ruotsissa ja Tanskassa omaksuttu kanta saattaa olla perusteltu, minkä vuoksi se olisi antanut aihetta vielä laajempaan pohdintaan. Käräjäoikeus olisi kaivannut säänneltäväksi tarkoitettujen ilmiöiden tarkempaa käsittelemistä.

*Keskusrikospoliisin* mukaan työryhmän ehdottamat muutokset selkeyttäisivät lainsäädäntöä ja sen soveltamistilanteita. Kaikkiin vaikutusvallan väärinkäytön luonteisiin epäasiallisen vaikuttamisen tilanteisiin ei pystytä tehokkaasti puuttumaan nykyisten säännösten nojalla.

*Keskuskauppakamarin* mukaan työryhmä ei ole tuonut esiin sellaisia käytännössä ilmenneitä epäkohtia, joiden vuoksi vaikutusvallan väärinkäytön kriminalisointia olisi Suomessa pidettävä perusteltuna. Keskuskauppakamarin mukaan rikoslain tulee olla mahdollisimman selkeä ja tarkkarajainen, jotta rikosoikeudellisen vastuun ulottuvuus olisi mahdollisimman hyvin ennakoitavissa. Perusteluissa ei ilmoiteta, mitä tarkoitetaan ”epäasianmukaisuudella” ja kauppaajan ”korruptiivisella” tarkoituksella.

Perusteluissa ei *Keskuskauppakamarin* mukaan myöskään selvennetä, mitä tarkoitetaan lobbauksella tai yleisesti hyväksytyillä lobbauksen muodoilla. Pyrkimys vaikuttaa yhteiskunnalliseen päätöksentekoon on suomalaisessa yhteiskunnassa laajalti hyväksyttyä toimintaa, jota harjoittavat mm. kansalaisjärjestöt, ympäristöjärjestöt, työmarkkinajärjestöt ja elinkeinoelämän järjestöt. Suomessa toimii myös yhä enemmän yhteiskunnalliseen päätöksentekoon vaikuttavia yrityksiä. Lobbauksella ei ole oikeudellista merkitystä eikä yksiselitteistä merkitystä yleiskielessä. Työryhmän esitys jättää täysin avoimeksi hyväksyttävän ja kielletyn vaikuttamisen ja edunvalvonnan rajanvedon. Esitys luo aiheettoman epäluulon kaikkea kansalaisyhteiskunnalliseen vaikuttamiseen tähtäävää toimintaa kohtaan. Keskuskauppakamari pitää Euroopan Parlamentin 2.4.2008 hyväksymää mietintöä sääntöjen kehittämisestä edunvalvojien ja lobbaajien toiminnalle EU:n toimielimissä hyväksi lähtökohdaksi Suomessa käytävälle keskustelulle. Euroopan komissio on määritellyt lobbauksen toiminnaksi, ”jolla pyritään vaikuttamaan EU:n politiikan muotoutumiseen ja toimielinten päätöksentekoon”. Mietinnössä todetaan, ettei pidä tehdä olennaista eroa sen mukaan, lähestyvätkö parlamenttia teollisuuden edustajat vai ympäristönsuojelijat, ovatko edustettuina tuottajien vai kuluttajien edut, vai käyvätkö edustajien kanssa vuoropuhelua yksityiset vai julkiset toimijat, ja lakiasiaintoimistoja on pidettävä lobbaajina silloin kun ne pyrkivät vaikuttamaan tulevaan lainsäädäntöön eivätkä toimi edustajina oikeustapauksissa. Lahjontaa koskevat lainsäädännön muutokset tulee jatkossa valmistella huolellisesti ja laajapohjaisesti yhteistyössä sidosryhmien kanssa.

*Kuntaliitto* katsoo, että on sinänsä tärkeää, että Suomi pyrkii rikoslain säännöksillä estämään kaikenlaisen korruption. Sääntelyn vaikutukset ovat jossain määrin yleisestäviä ja symbolisia. Erityisesti se koskee vaikutusvaltarikoksia. Yksi yleisestävyyden edellytys on kuitenkin sääntelyn selkeys. Jokaisen pitäisi pystyä rikoslain sääntelystä päättelemään, milloin voi syyllistyä rangaistavaksi säädettyyn tekoon. Kuntaliitto pitää vaikutusvallan väärinkäyttösäännöksiä niin vaikeaselkoisina, etteivät ne täytä rikoslain selkeydelle asetettavia vaatimuksia. Sen perusteella on vaikea jopa päätellä, kuka on rikoksen tekijä, kuka rikoksen kohde. Syyksi Kuntaliitto arvelee sen, että säännökset on kirjoitettu yleissopimuksen mallin mukaisesti. Kuntaliiton mukaan pykälän kieliasua on hiottava luettavampaan muotoon. Perusteluihin kaipaisi myös esimerkkejä esim. kunnallishallinnosta tunnusmerkistöjen täyttymisestä. Käytännön rajanveto sen suhteen, mikä vaikuttaminen on ”epäasiallista”, mikä taas yleisesti hyväksyttyä ”lobbausta”, voi olla vaikeaa. Muun muassa laillisen vaalirahoituksen ei pitäisi olla epäasiallista. Työryhmän arvio tästä suhteesta (s. 66) on varovainen. Selkeän lähtökohdan tulisi olla, ettei laillinen vaalituki ole epäasiallista vaikuttamista, jollei epäasiallisuudesta löydy jotain muuta näyttöä. Muunlainen tulkinta merkitsisi sitä, että yksityisiltä saatu vaalirahoitus pitäisi kieltää. Muutenkin vaikutusvaltarikosten näyttäminen voi olla työlästä. Sääntely vaatii vielä hiomista.

*Suomen Yrittäjät* korostaa, että tavoitteisiinsa (mm. yrittäjien aseman parantaminen, paremman yrittäjyyden yhteiskunnan rakentaminen) pääsemiseksi Suomen Yrittäjät pyrkii vaikuttamaan yhteiskunnassa eri tason päättäjiin ja poliitikkoihin hyväksytyin ja laillisin keinoin. Suomen Yrittäjät katsoo, että ehdotettu sääntely saattaisi vaikeuttaa suomalaisten etujärjestöjen normaalia edunvalvontatoimintaa. Rikosoikeudellisen sääntelyn tulisi olla tarkkarajaista ja yksiselitteistä. Ehdotuksen mukaan jää epäselväksi, milloin esimerkiksi etujärjestön normaalin toiminnan voitaisiin katsoa olevan ”epäasiallista” vaikuttamista. Suomen Yrittäjät katsoo, että ehdotetut säännökset ovat rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen sisältämän täsmällisyysvaatimuksen valossa liian epämääräisiä, minkä vuoksi niitä ei tule saattaa rikoslaissa voimaan.

*Suomen Asianajajaliitto* katsoo, ettei vaikutusvallan väärinkäytösäännöksiin ole edelleenkään selvää tarvetta suomalaisessa yhteiskunnassa. Varaumalle aikanaan esitetyt perustelut ovat edelleen ajankohtaisia (vrt. Ruotsi). Uuskriminalisointia vastaan puhuu se, että ehdotettuja tunnusmerkistöjä on pidettävä rikosoikeudellinen täsmällisyysvaatimus huomioiden liian tulkinnanvaraisina. ”Epäasiallista vaikuttamista” on pidettävä liian avoimena rikosoikeudellisessa yhteydessä. Sen suhdetta yleisesti hyväksyttävänä pidettävään lobbauksen muotoihin tulisi ainakin jatkovalmistelussa olennaisesti selventää.

*Professori Kimmo Nuotio* arvelee, että vaikutusvallan väärinkäyttösäännösten taustalla ovat varsin korruptoituneet maat, joissa vallanpitäjiin voi olla tarvetta solmia suhteita erilaisten epämääräisten välittäjien kautta. Sellaiset saattaisivat esiintyä esimerkiksi konsultteina. Tällaisten välittäjien todellisen roolin selvittäminen voi osoittautua vaikeaksi. Perusteluissa on varsin niukalti kuvailtu tällaisten toimien luonnetta. Saattaisi olla vielä aihetta miettiä joitakin rangaistavuuden alaa rajaavia lisäedellytyksiä. Nuotio olisi odottanut, että esityksessä olisi selvitetty myös liike-elämän sääntelykeinoja ja muutoinkin hankittu tietoa käytännön ongelmista. Tällaisilla seikoilla voi olla merkitystä myös esimerkiksi oikeushenkilön rangaistusvastuuta ajateltaessa, esimerkiksi kansainvälisten yritysten kannalta.

*Professori Matti Tolvanen* katsoo, että rikoslaissamme on lobbarin mentävä aukko, joka on syytä tukkia. Vaikutusvallan kauppaaminen on rangaistavaa monissa maissa, joiden oikeusjärjestelmä on lähellä Suomen järjestelmää. Tolvanen kuitenkin arvostelee työryhmän ehdotusta vaikutusvaltarikoksiksi. Ehdotuksen mukaan myös luulotellun vaikutusvallan kauppaaminen olisi rangaistavaa. Tolvanen kysyy, haluaako työryhmä kriminalisoida vaikutusvallalla kerskailun. Tolvanen arvelee, että tarkoitus ei liene säätää rangaistavaksi sellaista kauppaamista, jossa henkilö ei itsekään usko vaikutusmahdollisuuksiinsa. Tolvanen vastustaa ehdottomasti tunnusmerkistön säätämistä näin tulkittuna. Vähimmäisvaatimuksen rangaistavuudelle pitää Tolvasen mukaan olla se, että vaikutusvaltaa kauppaavalla on perusteltu usko vaikutusmahdollisuuksiinsa.

*Tolvasen* mukaan rangaistavaksi on syytä säätää vain teot, joista voi aiheutua vaaraa suojatuille oikeushyville (luottamus virkatoimien puolueettomuuteen). Jos teko ei olisi voinut johtaa oikeushyvän loukkaamiseen, kriminalisointi ei ole perusteltu. Sellaisia tunnusmerkistöjä, joita vastaavien tosiseikkojen näyttäminen on käytännössä mahdotonta, on syytä välttää. Rikosvastuun täytyy olla tehokkaasti toteutettavissa. Laillisuusperiaatteen kannalta ongelmallinen on termi ”epäasiallinen vaikuttaminen”. Termiä ei mitenkään määritellä, ehkä ei voikaan. Tolvanen katsoo, että yleisesti hyväksyttävän lobbauksen käsite on ajan mukana muuttuva. Perustelujen vaatimus, jonka mukaan ostajan tulee tietää vaikutusmahdollisuuden epäasiallisuudesta, voi aiheuttaa liki ylitsepääsemättömiä näyttöongelmia. Huolimatta määrittelyn vaikeudesta jatkovalmistelussa tulisi Tolvasen mukaan pohtia, olisiko löydettävissä yleispäteviä kriteereitä epäasiallisen vaikutuksen määrittelyyn. Hyvää johtoa voisi löytyä esimerkiksi GRECOn maaraporteista.

**7 Hallituksen esitys (HE 79/2010 vp)**

Kesällä 2010 annetussa lahjusrikossäännösten muuttamista koskevassa hallituksen esityksessä (79/2010 vp) katsottiin, että ne syyt, jotka ovat vaikuttaneet Suomen varauman tekemiseen ja sen jatkamiseen, ovat edelleen olemassa. Asiaa perustellaan hallituksen esityksessä seuraavasti:

Hallituksen esitystä valmistellut työryhmä ehdotti vaikutusvallan väärinkäyttörikosten lisäämistä rikoslakiin. Työryhmä halusi saada asiantuntijoiden näkemykset yleissopimuksen mallin mukaisesti tehdystä ehdotuksesta. Ehdotus sai osakseen voimakasta arvostelua ennen kaikkea laillisuusperiaatteen kannalta. Muun muassa hyväksyttävänä pidettävä lobbaaminen ja poliittiset vaikutusmahdollisuudet vaarantuisivat useiden lausuntojen mukaan. Lausuntojen perusteella olosuhteet eivät ole varauman tekemisestä sillä tavoin muuttuneet, että perusteita yleissopimukseen tehdyn vaikutusvallan väärinkäyttöä koskevan 12 artiklan varauman peruuttamiselle olisi olemassa.

Vaikutusvallan väärinkäyttörikosten pääongelmana on, miten rangaistussäännökset kyettäisiin muotoilemaan rikosoikeudellisen legaliteettiperiaatteen (PL 8 §) sisältämän täsmällisyysvaatimuksen kannalta tyydyttävällä tavalla. Rikoksen tunnusmerkistö on perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan ilmaistava laissa riittävällä täsmällisyydellä siten, että säännöksen sanamuodon perusteella on ennakoitavissa, onko jokin toiminta tai laiminlyönti rangaistavaa (esim. PeVL 26/2004 vp, s. 3/II).

Työryhmän ehdotus vaikutusvallan väärinkäyttöä koskeviksi säännöksiksi oli tehty yleissopimuksen muotoilua noudattaen. Ongelmallisimmat sanat ovat "ilmoittaa pystyvänsä vaikuttamaan epäasiallisesti" (”…an improper influence over”). Pelkän pykälätekstin perusteella voi olla vaikea muodostaa käsitystä siitä, mitä saa tehdä, mitä ei.

Perustuslain turvaaman sananvapauden kannalta esimerkiksi avoimeen julkiseen poliittiseen keskusteluun osallistuminen ei voi olla "epäasiallista" vaikuttamista. Kansanvaltaan laajasti ottaen sisältyy myös yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen (perustuslain 2 §:n 2 mom.). Viimeksi mainittu säännös ilmaisee sen periaatteen, etteivät yksilön mahdollisuudet vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristön kehittämiseen voi kansanvaltaisessa yhteiskunnassa rajoittua pelkästään mahdollisuuteen äänestää vaaleissa (HE 1/1998 vp, s. 74). Ihmisillä on avoimessa yhteiskunnassa oltava oikeus olla yhteydessä virkamiehiin ja kansanedustajiin — ja siinä mielessä käyttää myös "sananvapauttaan" ja oikeuttaan vaikuttaa yhteiskunnalliseen päätöksentekoon. Milloin yhteydenpito tai vaikuttaminen liukuu "epäasiallisen vaikuttamisen" puolelle, on vaikeasti täsmennettävissä.

Lisäksi on otettava huomioon, että vaikutusvallan väärinkäytön vakavimmat muodot ovat jo nyt rangaistavia lahjusrikoksina tai virkarikoksina tai osallisuutena näihin tai ne ovat rangaistavia muina rikoksina (esim. petoksena tai kiristämisenä). Pohjoismaista Tanska ja Ruotsi ovat pitkälti samoista syistä kuin Suomi tehneet yleissopimukseen vaikutusvallan väärinkäytön kriminalisointia koskevan varauman. Sen sijaan Islanti ja Norja ovat säätäneet vaikutusvallan väärinkäytön rangaistavaksi, mutta tehtyä lainsäädäntöä on oikeuskirjallisuudessa samoista syistä arvosteltu.

Lausuntokierroksen jälkeen on tehty eräitä ehdotuksia vaikutusvallan väärinkäyttöä koskevien säännösten täsmentämiseksi. Ne eivät kuitenkaan ole tuoneet riittävää ratkaisua perusongelmaan eli ”epäasiallisen vaikuttamisen” legaliteettiperiaatteen kannalta ongelmalliseen erottamiseen ”asianmukaisesta vaikuttamisesta”. Epäasiallisen vaikuttamisen ennalta ehkäisemiseksi, demokraattisen päätöksenteon turvaamiseksi ja avoimuuden lisäämiseksi on syytä etsiä rikosoikeudellisia keinoja toimivampia ratkaisuja. Nykyisin Suomen järjestelmä on jo varsin avoin, sillä tiedot eduskunnan valiokunnissa kuultujen asiantuntijoiden nimistä ja heidän edustamistaan tahoista ovat julkisia. Lisäksi valiokunnan mietinnön tai lausunnon antamisen jälkeen myös valiokunnille annetut kirjalliset lausunnot ovat julkisia. Eduskunnan piirissä on kuitenkin aiheellista harkita esimerkiksi kansanedustajan sidonnaisuuksien ilmoittamisvelvollisuuden laajentamista nykyisestään. Harkintaan voitaisiin ottaa muitakin keinoja, joilla erilaisten edunvalvojien tai lobbaajien ja kansanedustajien välistä kanssakäymistä voitaisiin saada vielä avoimemmaksi ja löytää siihen pelisääntöjä. Esimerkiksi Euroopan neuvoston parlamentaarinen kokous esitti 26 päivänä huhtikuuta 2010 suosituksenaan, että lobbausta harjoittavien tahojen olisi rekisteröidyttävä.

Edellä todetun perusteella esitykseen ei sisälly ehdotusta vaikutusvallan väärinkäytön kriminalisoimiseksi omana rikostyyppinään. Näin ollen ei ole myöskään syytä peruuttaa Suomen yleissopimukseen tekemää vaikutusvallan väärinkäyttöä koskevaa varaumaa.

**8 Hallituksen esityksen eduskuntakäsittely ja lakialoite**

*Eduskunnan perustuslakivaliokunta* käsitteli hallituksen esityksestä antamassaan lausunnossa (PeVL 68/2010 vp) lyhyesti vaikutusvallan väärinkäyttöä ja viittasi GRECOn suositukseen. Perustuslakivaliokunta esitti, että lakivaliokunta edellyttäisi vaikutusvallan väärinkäyttöä koskevan kriminalisoinnin valmistelua kiireellisesti korruption vastaisen lainsäädännön täydentämiseksi.

Eduskunnalle jätettiin kansanedustaja Jacob Södermanin *lakialoite* (45/2010 vp) rikoslain muuttamisesta. Siinä ehdotettiin seuraavan kaltaisia pykäliä:

14 c §

*Vaikutusvallan väärinkäytön palkitseminen*

Joka palkkioksi vaikutusvallan käyttämisestä henkilölle, joka ilmoittaa pystyvänsä vaikuttamaan virkamiehen päätöksentekoon tai sen valmisteluun palvelussuhteessa tai kansanedustajan päätöksentekoon tai sen valmisteluun eduskunnassa epäasiallisesti siten, että päätöksenteon tai sen valmistelun riippumattomuus vaarantuu, 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 d §

*Vaikutusvallan kauppaaminen*

Joka ilmoittaa pystyvänsä vaikuttamaan virkamiehen päätöksentekoon tai sen valmisteluun palvelussuhteessa tai kansanedustajan päätöksentekoon tai sen valmisteluun eduskunnassa epäasiallisesti siten, että päätöksenteon tai sen valmistelun riippumattomuus vaarantuu, 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.

Lakialoitteessa todettiin ehdotuksen perusteluina muun muassa:

Vaikutusvallan väärinkäytön kriminalisoimisella on tarkoitus suojata luottamusta virkamiehen ja kansanedustajan puolueettomuuteen ja riippumattomuuteen. Tässä aloitteessa epäasiallisella vaikuttamisella tarkoitetaan virkamiehen tai kansanedustajan päätöksenteon tai sen valmistelun riippumattomuuden vaarantumista. Määrittelemällä epäasiallinen vaikuttaminen riippumattomuuden vaarantamisen näkökulmasta suojattaisiin tärkeää oikeushyvää.

Lobbaamisella tarkoitetaan yleisesti toimintaa, jolla pyritään vaikuttamaan politiikan muotoutumiseen ja päätöksentekoon asiallisella tavalla. Samoin tavanomaisella vaalirahoituksella saatetaan tavoitella rahoittajan näkökulmien huomioon ottamista päätöksenteossa ja sen valmistelussa. Vaikutusvallan väärinkäytön kriminalisoinneilla ei ole tarkoitus puuttua hyväksyttävään lobbaamiseen tai asialliseen vaalirahoitukseen. Tämän vuoksi on korostettava, että vaikuttaminen olisi rangaistavaa ainoastaan, jos tarkoituksena olisi epäasiallinen vaikuttaminen virkamiehen tai kansanedustajan riippumattomuuteen.

*Eduskunnan lakivaliokunta* teki perustuslakivaliokunnan esittämän lausumaehdotuksen (LaVM 45/2010 vp). Se myös pohti mietinnössään varsin laajasti vaikutusvallan väärinkäyttöä, muun muassa seuraavasti:

Saamansa selvityksen perusteella lakivaliokunta katsoo, että vaikutusvallan väärinkäyttörikosten sääntelyssä on erityisen ongelmallista se, miten rangaistussäännökset kyetään muotoilemaan rikosoikeudellisen legaliteettiperiaatteen (PL 8 §) sisältämän täsmällisyysvaatimuksen kannalta tyydyttävällä tavalla. Rikoksen tunnusmerkistö on perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan ilmaistava laissa riittävällä täsmällisyydellä siten, että säännöksen sanamuodon perusteella on ennakoitavissa, onko jokin toiminta tai laiminlyönti rangaistavaa (esim. PeVL 26/2004 vp, s. 3/II). Lakivaliokunnan mielestä lakialoite ei tuo riittävää ratkaisua perusongelmaan eli siihen, miten "epäasiallinen vaikuttaminen" erotetaan legaliteettiperiaatteen kannalta "asianmukaisesta vaikuttamisesta". Lakialoitteessa ehdotettua tekijän epäasiallista tarkoitusta vaikuttaa päätöksentekijän riippumattomuuteen olisi myös käytännössä varsin vaikea osoittaa. Edun lahjuksenomaisuuden ja vaikuttamisen epäasianmukaisuuden arviointi ja vaikuttajan tarkoituksen osoittaminen ja erottaminen laillisesta toiminnasta on hankalaa, kun ottaa huomioon, että myös asianmukainen, päätöksentekijää hyödyttävä lobbaaminen on tyypillisesti samalla tavoin edulla tuettua vaikuttamista.

Edellä esitettyyn viitaten olosuhteet eivät lakivaliokunnan mukaan ole varauman tekemisestä sillä tavoin muuttuneet, että perusteita yleissopimukseen tehdyn vaikutusvallan väärinkäyttöä koskevan 12 artiklan varauman peruuttamiselle tässä yhteydessä olisi olemassa. Lakivaliokunta pitää vaikutusvallan väärinkäytön kriminalisoinnin aikaansaamista kuitenkin tärkeänä ja edellyttää perustuslakivaliokunnan lausuntoonkin viitaten, että vaikutusvallan väärinkäyttöä koskevan kriminalisoinnin valmistelu käynnistetään kiireellisesti korruption vastaisen lainsäädännön täydentämiseksi (*Valiokunnan lausumaehdotus*).

Lisäksi lakivaliokunta pitää tärkeänä, että epäasiallisen vaikuttamisen ennalta ehkäisemiseksi, demokraattisen päätöksenteon turvaamiseksi ja avoimuuden lisäämiseksi etsitään myös muita kuin rikosoikeudellisia keinoja. Harkita voitaisiin esimerkiksi kansanedustajan sidonnaisuuksien ilmoittamisvelvollisuuden laajentamista samoin kuin muita keinoja, joilla erilaisten edunvalvojien ja kansanedustajien välistä kanssakäymistä voitaisiin saada nykyistä avoimemmaksi. Esimerkiksi Euroopan neuvoston parlamentaarinen kokous on esittänyt suosituksenaan, että lobbausta harjoittavien tahojen olisi rekisteröidyttävä.

Hyväksyessään mainitun hallituksen esityksen (HE 79/2010 vp) pohjalta lahjontasäännösten muutokset *eduskunta* edellytti, ”että hallitus ryhtyy kiireellisesti valmistelemaan lainsäädäntöehdotuksen vaikutusvallan väärinkäytön kriminalisoimiseksi” (EV 373/2010 vp).

**9 Hallituksen esityksen eduskuntakäsittelyssä esitetyt asiantuntijalausunnot**

Hallituksen esitystä (79/2010 vp) eduskunnassa käsiteltäessä valiokunnissa kuullut asiantuntijat ottivat seuraavalla tavalla kantaa vaikutusvallan väärinkäytön kriminalisoimiseen:

*Perustuslakivaliokunta*

*Yliopistonlehtori Sakari Melander* piti rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen asettaman täsmällisyysvaatimuksen vuoksi perusteltuna sitä, että esityksessä ei ehdotettu vaikutusvallan väärinkäytön kriminalisointia.

*Professori Pekka Koskinen* piti oikeana sitä, että vaikutusvallan väärinkäyttöä koskevaa säännöstä ei vieläkään ehdoteta otettavaksi rikoslakiin. Jo aikaisemmin esitetyt perustelut tälle ratkaisulle pätevät yhä.

*Lakivaliokunta*

*Elinkeinoelämän keskusliitto (EK)* totesi, että lakialoitteessa ehdotetut säännökset vaikutusvallan väärinkäytön palkitsemisesta ja vaikutusvallan kauppaamisesta ovat edelleen hyvin tulkinnanvaraisia. Esitykset vaikutusvallan väärinkäyttörikoksista eivät täytä legaliteettiperiaatteen vaatimuksia. EK ei muutenkaan pidä perusteltuna säännösten ottamista rikoslakiin.

Myöskään *Keskuskauppakamari* ei kannattanut lakialoitetta ja viittasi siinä ehdotettujen säännösten tulkinnanvaraisuuteen.

*Keskusrikospoliisi* piti vaikutusvallan väärinkäytön kriminalisointia välttämättömänä tehokkaan ja uskottavan korruption torjunnan vuoksi. Tarkoitus ei olisi puuttua normaaliin lobbaamiseen tai kansanedustajan työhön. KRP näki nykyisen lainsäädännön ongelmallisena tilanteissa, joissa esimerkiksi lahjuksen vastaanottaja ei ole virkamies tai siihen rinnastettava henkilö taikka elinkeinotoimintaa harjoittava henkilö. Tällaisia tapauksia on poliisilla jo ollut esitutkinnassa. Syyttäminen osallisuuden perusteella on usein ongelmallista varsinkin jos kyseessä on lahjuksen maksaminen kansainvälisessä liiketoiminnassa. Tulisi olla tehokkaat keinot puuttua suomalaisyritysten kansainvälisessä liiketoiminnassa esiintyviin lahjusrikoksiin silloinkin, kun lahjomisteossa käytetään ulkomaisia ns. agentteja tai konsultteja lahjusten toimittamiseen.

*Poliisihallitus* näki tarvetta vaikutusvallan väärinkäyttöä koskevalle kriminalisoinnille.

*Suomen Asianajajaliitto* katsoi, ettei vaikutusvallan kauppaamista ja sen väärinkäytön palkitsemista koskeville rangaistussäännöksille ole selvää tarvetta. Kriminalisointia vastaan puhuu sekin, että ehdotettujen lainkohtien tunnusmerkistöjä on edelleen pidettävä liian tulkinnanvaraisina.

*Transparency Suomi ry* piti valitettavana, että vaikutusvallan väärinkäytön kriminalisoinnista ei ole toistaiseksi löydetty kaikille osapuolille sopivaa kompromissia. Vaikutusvallan väärinkäytön kriminalisointi ei yksin ehkäise vaikutusvallan väärinkäyttöä. Lobbauksen sääntelemiseksi tarvitaan vaikutusvallan väärinkäytön kriminalisoinnin lisäksi muita keinoja, joista tärkeimpiä ovat lobbarirekisteri, toimintaohje (code of conduct) sekä yritysten julkaisemat tiedot poliittisesta vaikuttamisestaan.

*Professori Matti Tolvanen* piti lakialoitetta kriminaalipoliittisilta lähtökohdiltaan perusteltuna. Rangaistavuus on lakialoitteessa kiinnitetty objektiivisesti todennettaviin kriteereihin, kun epäasiallisen vaikuttamisen määrittely on sidottu luottamuksen vaarantumiseen edustajan toimen hoitamisessa. Vaikutusvallan kauppaajalla on siten oltava objektiivisesti ottaen varteen otettava mahdollisuus vaikuttaa edustajantoimen hoitamiseen tai valmisteluun.

Lakialoitteessa on pyritty määrittelemään termi ”epäasiallinen vaikuttaminen” liittämällä siihen lisäkriteeriksi se, että luottamus päätöksenteon tai valmistelun puolueettomuuteen vaarantuu. Tolvanen muuttaisi sanamuotoa niin, että riittävää olisi se, että luottamus päätöksenteon tai valmistelun puolueettomuuteen on omiaan vaarantumaan.

*Professori Pekka Viljanen* pohti laajasti vaikutusvallan väärinkäytön kriminalisoimista ja piti sitä periaatteessa tarpeellisena, joskaan ei välttämättömänä. Se on tarpeen sellaisten ”välittäjien” varalta, jotka häärivät palkkiota vastaan päätöksentekijöiden ja tietynsisältöisiä päätöksiä haluavien välillä. Jos järjestelyn tarkoituksena on, että välittäjä maksaa ainakin osan saamastaan palkkiosta päätöksentekijälle ja välittäjä näin myös tekee, järjestelyyn voidaan puuttua jo nykyisen lainsäädännön lahjusrikoksia ja osallisuutta koskevilla säännöksillä. Uudet säännökset olisivat siten tarpeen vain sellaisia järjestelyjä silmällä pitäen, joissa päätöksentekijöille tai valmistelijoille ei anneta, luvata tai tarjota mitään erityisiä etuja.

Rikoslain nykyiset säännökset ulottuvat kyllä osaan tällaisistakin tapauksista. Jos maksajan tarkoituksena on, että välittäjä taivuttelee päätöksentekijän tai valmistelijan menettelemään virkavelvollisuuksiensa vastaisesti, ja päätöksentekijä tai valmistelija taivuttelun johdosta niin myös tekee, maksaja ja välittäjä syyllistyvät virkarikoksen (lähinnä virka-aseman väärinkäyttämisen tai virkavelvollisuuden rikkomisen) yllytykseen. Uuskriminalisointi olisi näin ollen tarpeen sellaisia tapauksia varten, joissa päätöksentekijä tai valmistelija ei taivuttelusta huolimatta menettele virkavelvollisuuksiensa vastaisesti (jolloin maksajan ja välittäjän toiminta on yritettyä yllytystä, joka ei ole nykyisin rangaistavaa) tai joissa välittäjä ei edes yritä vaikuttaa, vaikka hän on ilmoittanut kykenevänsä vaikuttamaan. Lisäksi se olisi tarpeen sellaisia tapauksia varten, joissa vaikuttamisyrityksen kohteena on tarkoitettu olevan kansanedustaja (jolloin on merkityksetöntä, taipuuko tämä menettelemään toivotulla tavalla vai ei, koska kansanedustaja ei voi syyllistyä rangaistavaan virka-aseman väärinkäyttämiseen eikä virkavelvollisuuden rikkomiseen).

HE:tä valmistelleen työryhmän ehdotuksia pidettiin ongelmallisina ensinnäkin siksi, että ”vaikuttamaan epäasiallisesti” on liian epätäsmällinen ilmaisu. Lakialoitteessa tätä on täydennetty muotoon ”epäasiallisesti siten, että päätöksenteon tai sen valmistelun riippumattomuus vaarantuu”. Tämäkään muotoilu ei ole ongelmaton. HE:ssä ehdotetuissa lahjusrikossäännöksissä käytetään muotoilua ”teko on omiaan selvästi horjuttamaan luottamusta edustajantoimen hoitamisen riippumattomuuteen”. Ei siis edellytettäisi, että luottamus on konkreettisessa tapauksessa horjunut. Lakialoitteen muotoilu viittaa toiseen suuntaan. Sitä paitsi HE:n säännösehdotuksissa puhutaan em. tavoin luottamuksesta riippumattomuuteen, ei itse riippumattomuudesta. Lakialoitteessa sen sijaan on kyse riippumattomuudesta, siis riippumattomuuden konkreettisesta vaarantumisesta.

*Viljanen* pohti, millaisissa tapauksissa riippumattomuus sitten vaarantuu. Ainakin silloin, kun virkamiehelle tai kansanedustajalle annetaan tai tarjotaan jokin ei-vähäinen etu, mutta silloin on kyse lahjusrikoksesta, eikä lakialoitteessa ehdotettua uuskriminalisointia tarvita sellaisissa tapauksissa. Uuskriminalisoinnit soveltuisivat sen sijaan tapauksissa, joissa välittäjä vain ilmoittaa voivansa lahjoa, mutta ei kuitenkaan tee niin. Virkamiehen tai kansanedustajan riippumattomuus vaarantuu tietysti myös esimerkiksi silloin, kun häntä kiristetään. Uuskriminalisoinnit soveltuisivat tapauksissa, joissa välittäjä ilmoittaa voivansa kiristää, mutta ei kuitenkaan tee niin. Jos välittäjä sitä vastoin kiristäisi, tekoon soveltuisivat jo olemassa olevat rikoslain säännökset.

Työryhmän säännösehdotuksia kritisoitiin myös sillä perusteella, että rajanveto sallittuun lobbaamiseen olisi ongelmallista. Tämä liittyy läheisesti kysymykseen siitä, mikä on epäasiallista vaikuttamista. Ongelmat olisivat ehkä poistettavissa korvaamalla epäasiallinen vaikuttaminen lainvastaisella vaikuttamisella. Jos välittäjä todella vaikuttaisi lainvastaisesti päätöksentekijään tai valmistelijaan tai sitä yrittäisi, teko olisi jo voimassa olevien säännösten nojalla usein rangaistavaa. Osallisuussäännökset puolestaan soveltuisivat usein maksajaan. Uuskriminalisoinnit siis tukkisivat joitakin nykylainsäädännössä olevia aukkoja. Tulkintavaikeuksien ehkäisemiseksi niihin olisi syytä ottaa toissijaisuuslausekkeet ”jollei teosta ole muualla laissa säädetty ankarampaa rangaistusta”.

**10 Hallitusohjelma**

Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelmassa (s. 27) todetaan seuraavaa:

Vahvistetaan korruptionvastaista toimintaa johtavaa viranomaisverkostoa. Korruptiolle riskialttiit alat ja tilanteet kartoitetaan, jotta niihin voidaan puuttua. Hallitus selvittää lainsäädäntövaihtoehdot vaikutusvallan väärinkäytön kriminalisoimiseksi.

**11 Ruotsin lainsäädäntö, sen tausta ja sen arviointi oikeuskirjallisuudessa**

Ruotsissa on 24.5.2012 hyväksytty uusi, 1.7.2012 voimaan tullut rikoslain (brottsbalken) 10 luvun 5 d §, joka kuuluu seuraavasti (laki 2012:301):

Brottsbalken

10 kap. Om förskingring, annan trolöshet och mutbrott

5 d §

För handel med inflytande döms till böter eller fängelse i högst två år den som i annat fall än som avses i 5 a eller 5 b §[[3]](#footnote-3)

1. tar emot, godtar ett löfte om eller begär en otillbörlig förmån för att påverka annans beslut eller åtgärd vid myndighetsutövning eller offentlig upphandling, eller

2. lämnar, utlovar eller erbjuder någon en otillbörlig förmån för att han eller hon ska påverka annans beslut eller åtgärd vid myndighetsutövning eller offentlig upphandling.

Ruotsissa valmistui siis vuonna 2010 laaja selvitys lahjusrikoksista (Mutbrott. Betänkande av Utredningen om mutor. SOU 2010:38).

Vaikutusvallan kauppaamista koskevassa selvityksen jaksossa tarkastellaan poliittisten päättäjien ja päätöksiä tekevien virkamiesten suhdetta Ruotsissa ja viitataan tuomioistuinten ja virkamiesten päätöksenteon itsenäisyyteen suhteessa poliitikkojen vaikutukseen. Arvioidaan myös, että poliittisen päätöksenteon piiriinkin kuuluvissa asioissa on yksittäisen poliitikon vaikea vaikuttaa, koska poliittiset puolueet ohjaavat politiikan linjaa. Poliittisen vaikutusvallan ostamisessa on selvityksen mukaan kysymys lähinnä vaikuttamisesta yleiseen mielipiteenmuodostukseen.

Selvityksen mukaan ei ole tarvetta sellaiselle vaikutusvallan kauppaamista koskevalle rangaistussäännökselle, joka koskisi poliittisten puolueiden avustuksia. Ei ole myöskään syytä rangaistussäännöksillä rajoittaa yksityisten, yritysten tai etujärjestöjen mahdollisuuksia käyttää konsulttia tai muuta asiamiestä poliittisiin päättäjiin vaikuttamiseksi. Kuitenkin on selvityksen mukaan tilanteita, joissa rangaistavuuden tarve on selvä. Tällaisesta mainitaan esimerkkinä tilanne, jossa hallintoasian osapuoli salaa antaa korvauksen päätöksentekijän puolisolle, jotta tämä suostuttelisi puolisonsa tekemään korvauksen antajalle edullisen päätöksen.

Selvityksen mukaan ehdotettu rangaistussäännös tekisi myös helpommaksi rangaista tilanteissa, joissa päätöksentekijän läheiselle on annettu etu, mutta ei voida todistaa, että päätöksentekijä tiesi, että se on annettu tällaisessa tarkoituksessa.

Selvityksessä ei ehdotettu erityistä rangaistussäännöstä vaikutusvallan kauppaamisesta, vaan sitä koskevat säännökset olisi integroitu yleisiin lahjoman antamista ja ottamista koskeviin rangaistussäännöksiin.

Ruotsin hallitus jätti 26.1.2012 luonnoksen hallituksen esitykseksi uudistetusta lahjuslainsäädännöstä lakineuvostolle lausuntoa varten (lagrådsremiss). Hallituksen esitys annettiin 15.3.2012 (En reformerad mutbrottslagstiftning, prop. 2011/12:79).

Edellä mainitusta selvityksestä poiketen luonnoksessa ehdotettiin erityistä vaikutusvallan kauppaamista koskevaa rangaistussäännöstä, joka kattaisi teon molemmat puolet. Ehdotus vastasi edellä siteerattua lopullista pykälää.

Rangaistussäännöksen yleisenä taustana esityksessä (s. 19) viitattiin muun muassa naapurimaissa toteutettuihin lainsäädäntötoimenpiteisiin sekä kansainvälisten valvontaelinten toteamuksiin.

Kriminalisoinnilla on tarkoitus suojata julkisen toiminnan oikeaa ja vailla lahjontaa toteutuvaa toimintatapaa, niin hallinnossa kuin politiikassa. Rangaistuksella on tarkoitus puuttua toisaalta siihen, että valtaa lähellä olevat henkilöt hyötyvät tilanteestaan, ja toisaalta siihen, että ulkopuoliset käyttävät hyväksi näiden henkilöiden todellista tai luuloteltua vaikutusvaltaa. Siten on moitittavaa, että annetaan rahaa tai muu etu, jotta päätöksentekijää kohtaan harjoitetaan sopimatonta ja salaista vaikuttamista. Vaikuttamisen sopimattomuus merkitsee, että toimijoilla täytyy olla korruptoiva tarkoitus (ett korrupt uppsåt). Lobbaamisen tunnustetut ja vakavat muodot jäävät ehdotetun kriminalisoinnin ulkopuolelle. (Esitys, s. 32.)

Lahjoman ottamista ja antamista koskevat rangaistussäännökset kattaisivat useissa tapauksissa vaikutusvallan kauppaamisen, mutta niiden ulkopuolelle jää moitittavia tilanteita: Esimerkiksi, kun etu annetaan päätöksentekijän työtoverille, jotta tämä vaikuttaisi päivittäisessä kanssakäymisessä asian lopputulokseen. Jos edun saaja ei itse ole sellaisessa asemassa, että hän voisi käyttää todellista vaikutusvaltaa päätösprosessissa, etua ei silloin ole otettu hänen virkatoimintansa vuoksi eikä teko ole rangaistava lahjoman ottamisena.

Toisena muiden rangaistussäännösten ulkopuolelle menevänä tilanteena mainittiin, että päätöksentekijälle läheinen henkilö tai päätöksentekijän tuttava ottaa vastaan edun vaikuttaakseen päätöksentekijän ratkaisuun. (Esitys, s. 33–34.)

Rangaistussäännöksen muotoilussa esityksessä (s. 34) lähdettiin siitä, että kansainvälisten sopimusten muotoilut ovat hyvin laajat ja ulottuvat myös esimerkiksi toimintaan kansanedustuslaitoksissa. Ruotsissa esitetyt aikaisemmat arviot, joissa viitattiin kriminalisoinnin esteenä perustuslailliseen oikeuteen ilmaista itseään ja siten koettaa vaikuttaa päättäjiin sekä vaikeuteen rajata kriminalisoitava alue (esityksen s. 33), ovat tältä osin edelleen paikkansapitäviä. Tarkoitus on, että rangaistussäännöksen ulkopuolelle jää vaikuttaminen poliittiseen mielipiteenmuodostukseen kansanedustuslaitoksessa ja sen ulkopuolella. Käytännöllisesti katsoen kaikki poliittinen ja vastaava vaikuttaminen eli lobbaaminen jäisi rangaistavan alueen ulkopuolelle.

Jos kuitenkin käytettäisiin lobbaajaa ehdotetun rangaistussäännöksen kattamassa viranomaistoiminnassa tai julkisessa hankinnassa – esimerkiksi toimilupa-asiassa, jolla on poliittisia tai kansainvälisiä ulottuvuuksia – ei tästä seuraisi sellaisenaan vapautta rikosvastuusta. Ratkaisevaa on, sisältyykö toimintaan epäasianmukaisen edun saaminen tai antaminen.

Tarkoitus oli siis kriminalisoida vain osaksi sellainen toiminta, joka kansainvälisten sopimusten mukaan merkitsisi vaikutusvallan kauppaamista. Ruotsin varaumaa Euroopan neuvoston yleissopimuksen 12 artiklaan ei siten ollut tarkoitus poistaa (lakineuvoston lausunto esityksen liitteenä, s. 76).

Ehdotetun säännöksen yksityiskohtaisissa perusteluissa (esitys, s. 47) todettiin, että edun ja sen epäasianmukaisuuden tulkintaan pätee sama kuin lahjoman ottamisessa ja antamisessa.

Edun epäasianmukaisuutta olisi arvioitava pitäen silmällä kaikkia tekoon liittyviä olosuhteita. Epäasianmukainen on jokainen rahan tai muun edun siirto (transaktion), joka objektiivisesti arvioiden voi vaikuttaa tiettyjen tehtävien hoitamiseen tai joka voidaan käsittää palkkioksi tehtävien hoitamisesta tietyllä tavalla. Monesti epäasianmukaisuus joudutaan arvioimaan pitäen silmällä edun luonnetta ja taloudellista arvoa sekä edun antamiseen liittyviä olosuhteita. (Esitys, s. 43–44.)

Rangaistavuus edellyttää esityksen (s. 48) mukaan, että edun vastaanottajalla on objektiivisesti arvioiden ollut edellytykset vaikuttaa kolmannen henkilön päätöksentekoon viranomaistoiminnassa tai julkisessa hankinnassa. Kyseessä ei ole rikos tämän rangaistussäännöksen mukaan, jos etu on otettu sellaisesta vaikuttamisesta, jota ei ole ollut minkäänlaisia mahdollisuuksia toteuttaa. Silloin voi kyseessä olla petos. Sen sijaan teko olisi vaikutusvallan kauppaamista, jos edun vastaanottajalla on ollut todellinen mahdollisuus vaikuttaa, mutta hän on laiminlyönyt ryhtyä toimenpiteisiin siinä tarkoituksessa, taikka hänen vaikuttamisensa ei ole johtanut edun antajan toivomaan lopputulokseen.

Ehdotetussa säännöksessä tarkoitettu viranomaistoiminta tarkoittaa päättämistä yksityistä koskevasta edusta, oikeudesta, velvollisuudesta, kurinpitoseuraamuksesta, erottamisesta tai muusta vastaavasta toimenpiteestä. Lisäksi säännös koskisi julkisia hankintoja, ja niillä tarkoitetaan julkisen sektorin toimenpiteitä, joita hankkivassa toimielimessä tehdään hankinnan toteuttamiseksi.

Lisäksi todettiin, että päätös tai toimenpide tarkoittaa kaikenlaisia toimia asian käsittelyn yhteydessä, myös tietyn toimenpiteen tekemättä jättämistä.

Oikeuskirjallisuudessa on arveltu säännöksen soveltamisalan jäävän hyvin pieneksi, kun lahjoman antamista ja ottamista koskevat säännökset ulottuvat moniin tilanteisiin. Samassa kirjoituksessa kiinnitetään huomiota myös sen ongelmallisuuteen, että säännöksessä ei kiinnitetä mitään huomiota vaikuttamismenetelmän laatuun. On eri asia, onko etu ollut epäasianmukainen kuin että onko vaikuttaminen ollut epäasianmukaista. Sen sijaan esimerkiksi Euroopan neuvoston korruptiosopimuksessa edellytetään rangaistavuudelta, että vaikuttamisen on oltava epäasiallista. (Suzanne Wennberg: Handel med inflytande – ett nytt brott utan tillämpningsområde? Festskrift till Josef Zila, 2013, s. 215–227.)

Ruotsin oikeusministeriöstä 26.5.2014 saadun tiedon mukaan säännöstä ei ole vielä sovellettu. Säännöstä koskevaa poliittista keskustelua ei saman tiedon mukaan ole viime aikoina ollut, ja oikeusministeriön tiedossa ei ollut aihetta koskevaa muuta tieteellistä kirjoitusta kuin Wennbergin kirjoitus.

**12 Norjan lainsäädäntö, sen tausta ja sen arviointi oikeuskirjallisuudessa**

Norjassa on voimassa seuraava rangaistussäännös:

Almindelig borgerlig Straffelov (Straffeloven)

§ 276 c

For påvirkningshandel straffes den som

1. for seg eller andre krever, mottar eller aksepterer et tilbud om en utilbørlig fordel for å påvirke utføringen av stilling, verv eller oppdrag, eller
2. gir eller tilbyr noen en utilbørlig fordel for å påvirke utføringen av stilling, verv eller oppdrag.

Med stilling, verv eller oppdrag i første ledd menes også stilling, verv eller oppdrag i utlandet.

Straffen for påvirkningshandel er bøter eller fengsel inntil 3 år. Medvirkning straffes på samme måte.

Pykälä on lisätty rikoslakiin lailla 4.7.2003 nro 79. Sen valmistelusta ilmenee hallituksen esityksestä (Ot.prp. nr. 78 (2002–2003)) seuraavaa:

Ehdotus perustuu pääosin rikoslakineuvoston (straffelovrådet) ehdotukseen (NOU 2002:22), mutta vaikutusvallan kauppaamista koskevan säännöksen osalta esitys selvästi poikkeaa siitä: rikoslakineuvosto nimittäin ei ehdottanut sellaista säännöstä. Rikoslakineuvosto viittasi vaikeuteen erottaa toisistaan asianmukainen vaikuttaminen ja ne teot, joita Euroopan neuvoston yleissopimuksen 12 artikla koskee. Neuvosto ei, muun muassa osallisuusäännöksiin viitaten, myöskään nähnyt säännökselle kovin suurta tarvetta.

Hallituksen mukaan varauma 12 artiklaan antaisi väärän viestin Norjan halusta torjua korruptiota. Pitää paikkansa, että laillisen ja laittoman vaikuttamisen välillä voi syntyä vaikeita rajanvetoja, mutta vastaavia kysymyksiä voi liittyä moneen muuhunkin rangaistussäännökseen.

Hallitus esitti vaikutusvallan kauppaamista koskevaa säännöstä sellaisena kuin se yllä olevassa muodossa tuli lopullisesti hyväksytyksi ja totesi esityksessään säännöksen tulkinnasta muun muassa seuraavaa:

Säännöstä sovellettaisiin silloinkin, kun vaikuttaja (påvirkningsagenten) ei tunne päätöksentekijää, vaan vain uskottelee voivansa vaikuttaa tähän. Rangaistavuus ei edellytä myöskään sitä, että vaikuttaja todella yrittää vaikuttaa päätöksentekijään. On riittävää rangaistavuudelle pykälän a-kohdan mukaan, että vaikuttaja vaatii, ottaa vastaan tai hyväksyy epäasianmukaisen edun ”vaikuttaakseen” (”for å…”). Vastaavasti kyseessä on b-kohdan mukainen täytetty teko jo kun vaikuttajalle annetaan tai tarjotaan epäasianmukainen etu vaikuttamista varten. Tältä osin ehdotuksen todettiin olevan Euroopan neuvoston yleissopimuksen 12 artiklan mukainen.

Ehdotuksen todettiin menevän monessa suhteessa pidemmälle kuin yleissopimuksen 12 artikla. Ensinnäkään ehdotus ei rajoitu epäasianmukaiseen vaikuttamiseen julkisen sektorin päätöksentekijöihin, vaan koskee myös yksityistä sektoria.

Toinen ero on, että ehdotus ei edellytä, että itse vaikuttaminen olisi epäasianmukaista. Yleissopimuksen 12 artikla sen sijaan edellyttää tätä (”improper influence”). Kolmas ero olisi siinä, että ehdotus ei – toisin kuin yleissopimus – edellytä, että vaikuttaja ryhtyy vaikuttamaan päätöksentekijään. Rangaistavuudelle riittävää on, että vaikuttaja kertoo tarkoituksensa olevan vaikuttaa.

Edun epäasianmukaisuus arvioitaisiin oikeuskäytännössä, kulloinkin vallitsevien moraalikäsitysten mukaisesti. Arvioinnissa voidaan paljolti ottaa huomioon näkökohdat, jotka vaikuttavat muiden lahjontasäännösten mukaisesti edun epäasianmukaisuuteen. Vaikka vaikuttamisen ei edellytetä tapahtuneen epäasianmukaisella tavalla, siihen liittyvät olosuhteet voidaan kuitenkin ottaa huomioon arvioitaessa, onko etu epäasianmukainen. Lobbaamiseen liittyen on ratkaisevaa, onko vaikuttaja kertonut avoimesti toimivansa toimeksiantajan lukuun. Jos tämä on tuotu selvästi esiin tai vaikuttajalla on syytä uskoa, että päätöksentekijä tietää hänen toimivan toisen lukuun, voidaan vaikuttamisen harvoin sanoa olevan epäasianmukaista.

Muita keskeisiä tekijöitä edun epäasianmukaisuuden arvioinnissa ovat edun laatu ja arvo, sekä se, kehen yritetään vaikuttaa.

276 c §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa todettiin vielä seuraavaa:

Rajanvetoa sen suhteen, sovelletaanko tätä vai lahjontaa koskevia säännöksiä, voidaan tehdä sen perusteella, onko vaikuttajan toiminta epälojaalia toimeksiantajaa kohtaan. Jos on, voi sovellettavaksi tulla lahjontasäännös.

Tavallisesti ei voida vaatia, että vaikuttaja kertoo, kuka on antanut hänelle toimeksiannon, ja kuinka suuren korvauksen hän siitä saa. Vaikka voidaankin esittää väitteitä sitä vastaan, että päättäjällä on yhteyksiä vaikuttajiin, jotka eivät kerro, keitä he edustavat, tämä ei sinänsä ole riittävää rangaistavuuden syntymiseen. Tämä edellyttää kuitenkin, että vaikuttaja vaikenee täysin toimeksiantajan henkilöllisyydestä ja korvauksen suuruudesta. Jos vaikuttaja tarkoituksella antaa vääriä tai harhaanjohtavia tietoja toimeksiantajasta tai korvauksestaan, voidaan olosuhteita usein pitää epäasianmukaisina.

Epäasianmukaisuuden arviointiin vaikuttaa edun arvo. Toinen keskeinen seikka on se, kehen on tarkoitus vaikuttaa; onko kyseessä tehtävä, jota on erityisen tärkeää suojata epäasianmukaiselta vaikuttamiselta. Siksi kansanedustajien ja vastaavassa erityistä luottamusta edellyttävässä asemassa olevien henkilöiden läheisten osalta heidän menettelynsä arviointi on ankaraa.

Säännöstä sovellettaisiin silloinkin, kun vaikuttaja vain teeskentelee voivansa vaikuttaa, vaikka hänellä ei tosiasiassa ole tähän mahdollisuutta. Rangaistavuus ei edellytä sitäkään, että vaikuttaja tekisi todellisen yrityksen vaikuttaa.

Euroopan neuvoston yleissopimus koskee vaikuttamista päätöksentekoon. Ehdotus ei rajoitu tähän, vaan koskee vaikuttamista sellaiseenkin toisen toimintaan, jota ei ole tavanomaista luonnehtia päätöksenteoksi. Vaikuttaja voi esimerkiksi olla naimisissa journalistin kanssa ja ottaa vastaan maksun vaikuttaakseen siihen, mitä puoliso kirjoittaa liikeyrityksestä, poliittisesta puolueesta, elokuvasta tai teatteriesityksestä.

Asian arvioinnissa ei ole merkitystä sillä, onko epäasianmukaisen edun tarkoitettu menevän vaikuttajan hyväksi vai jollekin toiselle henkilölle.

Suurkäräjien (stortinget) lakivaliokunta (justiskomiteen) katsoi mietinnössään (Innst. O. nr. 105 (2002–2003)) ratkaisevaa rajanvedossa laillisen lobbaamisen ja korruption välillä olevan yleensä sen, onko vaikuttaja kertonut päätöksentekijälle avoimesti todellisista olosuhteista. Tämä koskee myös vaikutusvallan kauppaamista, joka kohdistuu yksityisiin tahoihin.

Pykälästä, erityisesti sen suhteesta rikosoikeudelliseen legaliteettiperiaatteeseen on tehty Oslon yliopistossa maisteritason tutkielma (Anne Marthe Holtet: Effektivitet på bekostning av rettssikkerhet? Bestemmelsen om påvirkningshandel og forholdet til legalitetsprinsippet, 2009). Siitä on pantava merkille huomio, että sanamuoto ”vaikuttaakseen” (”for å påvirke”) ei välttämättä sovi yhteen sen tulkinnan kanssa, että rangaistavuus ei edellytä, että vaikuttajalla on todellinen vaikutusmahdollisuus tai että hän tekee todellisen vaikuttamisyrityksen. Tutkielman kirjoittaja toteaa myös, että pykälän muotoilussa olisi voitu panna suurempi paino vaikuttamisen epäasianmukaisuudelle. Sitä, että tätä ei ole otettu mukaan säännökseen, ei ole tarkemmin perusteltu, joten pykälän muotoilu ei siksi vaikuta hänen mukaansa täysin harkitulta.

Tutkielman valmistumisaikana ei pykälää ollut sovellettu tuomioistuimissa.

Rikosoikeuden yleisesityksessä (Magnus Matningsdal: Norsk spesiell strafferett, 2010) säännöstä on käsitelty lähinnä sen esitöitä siteeraamalla.

**13 Arviointia**

**13.1 Kriminalisoinnin tarve ja laajuus**

Hallitusohjelman mukaan on selvitettävä lainsäädäntövaihtoehdot vaikutusvallan väärinkäytön kriminalisoimiseksi. Tämä määräys on jonkin verran väljempi kuin eduskunnan ponsi, jonka mukaan kriminalisointiehdotus on valmisteltava kiireellisesti.

Kriminalisoinnin tarvetta arvioitaessa on aluksi pantava merkille se – erityisesti professori Pekka Viljasen eduskunnan lakivaliokunnalle esittämässä, edellä laajasti siteeratussa lausunnossa korostettu – arvio, että osallisuussäännösten vuoksi kriminalisoinnin tarve lienee suppea. Jos päätöksentekijä saa edun, kaikkien kolmen osapuolen toimintaa voidaan arvioida lahjusrikoksia ja osallisuutta koskevien säännösten mukaan. Jos hän ei saa etua, voi kuitenkin kyseessä olla virkarikos – lähinnä virka-aseman väärinkäyttäminen tai virkavelvollisuuden rikkominen –, jolloin vaikutusvallan kauppaaja ja ostaja olisivat yllyttäjiä tällaiseen virkarikokseen. Mahdollinen kriminalisoinnin tarve koskee siten tilanteita, joissa päätöksentekijälle ei anneta, luvata tai tarjota etua ja kyse on tilanteesta, jossa

* päätöksentekijä ei taivuttelusta huolimatta menettele virkavelvollisuuksiensa vastaisesti tai
* vaikutusvallan kauppaaja ei yritäkään vaikuttaa, vaikka on ilmoittanut niin tekevänsä taikka
* vaikuttamisyrityksen kohteena on kansanedustaja (koska tämä ei voi syyllistyä rangaistavaan virka-aseman väärinkäyttämiseen tai virkavelvollisuuden rikkomiseen).

Niin sanotun Patria-jutun kokemusten perusteella on kuitenkin syyttäjätaholta huomautettu, että vaikutusvallan väärinkäytön kriminalisoinnin puuttuminen vaikeuttaa rikosvastuun toteuttamista kansainvälisissä lahjusjutuissa. Välimiehen mahdollinen osallisuus vaikutusketjun lopussa täyttyvään lahjusrikokseen ei aina auta asiaa, koska lahjonnan kohteena olevat virkamiehet ovat usein maissa, joissa lahjusrikoksen täyttymistä ei pysytä selvittämään. Käytännössä tällaisissa tapauksissa välimiesten osallisuus jää vain teoreettiseksi.

Hallitusohjelma näyttää sallivan sellaisenkin vaihtoehdon, että lainsäädäntötilanne jäisi nykyiselleen ja varauma Euroopan neuvoston yleissopimukseen pidettäisiin edelleen voimassa. Käytännössä kuitenkin lienee lähdettävä, eduskunnan ponsi huomioon ottaen, siitä, että kriminalisointia vähintään koetetaan valmistella, vaikka nykyisen lainsäädännön jättämä aukko onkin suhteellisen pieni.

Kriminalisoinnin laajuudesta tarjoaa Ruotsissa esitetty malli yhden vaihtoehdon: siellä kriminalisointi ei ulottuisi lainkaan kansanedustajiin vaikuttamiseen. Eduskunnan ponnen tausta on kuitenkin perustuslakivaliokunnan kannanotossa, jossa puolestaan viitataan perusteena GRECOn suositukseen lainsäädännön muuttamisesta niin, että varauma voitaisiin poistaa. Lienee siis lähdettävä asian valmistelussa siitä, että kriminalisointi pyrittäisiin toteuttamaan Suomessa niin laajana, että varauma voitaisiin poistaa. Tämä todennäköisesti edellyttäisi myös kansanedustajiin vaikuttamisen sisällyttämistä säännökseen. Tämä olisi myös johdonmukaista sen kanssa, että lahjussäännöksetkin koskevat toimintaa kansanedustajana.

**13.2 Kriminalisoinnin tavoite**

Yleissopimuksen 12 artiklan selitysmuistiossa tavoitteeksi asetetaan puuttuminen siihen, että päätöksentekijöiden lähipiirissä olevat henkilöt yrittävät hyötyä asemastaan. Tilannetta kuvataan ”taustakorruptioksi” ja sen katsotaan heikentävän yleisön luottamusta julkisen hallinnon oikeudenmukaisuuteen. Ruotsin hallituksen esityksessä tavoitetta kuvataan samaan tapaan ja lisäksi asetetaan tavoitteeksi puuttuminen siihen, että ulkopuoliset käyttävät hyväksi valtaa lähellä olevien henkilöiden todellista tai luuloteltua vaikutusvaltaa.

Ensisijaiseksi tavoitteeksi lienee katsottava puuttuminen hyötymiseen asemasta lähellä päätöksentekijää. Tämä voidaan päätellä siitä, että artiklassa edellytetään sellaista rangaistavuutta, joka koskee edun antamista ja saamista. Jos ensisijainen tavoite olisi suojata yleisön luottamusta julkisen hallinnon toiminnan asianmukaisuuteen, artiklassa velvoitettaisiin kriminalisoimaan myös ilman korvausta tapahtuva epäasiallisen vaikuttamisen ostaminen. Tällaista velvoitetta ei nyt ole.

**13.3 Epäasiallinen etu**

Yleissopimuksen 12 artiklassa puhutaan vaikutusvallan kauppaajalle annettavasta epäasiallisesta edusta (undue advantage). Selitysmuistiossa edun laatuun ei kiinnitetä erillistä huomiota. Ruotsin hallituksen esityksessä sen sijaan pohditaan myös jonkin verran edun epäasiallisuuden tulkintaa. Norjankin hallituksen esityksessä asiaa käsitellään, mutta keskeisenä osana edun epäasiallisuuden tulkintaa pidetään siellä sen arvioimista, onko vaikuttaminen ollut epäasiallista.

Kriminalisoinnin tavoitteen kannalta keskeistä on se epäasiallisuus, joka liittyy vaikutusvallan kauppaajan toimintaan suhteessa päätöksentekijään. Yhtä keskeistä ei ole se epäasiallisuus, joka liittyy vaikutusvallan ostajan ja vaikutusvallan kauppaajan väliseen suhteeseen. Siten ei vaikuta ainakaan keskeisen tärkeältä puuttua siihen, onko vaikutusvallan kauppaajalle annettu etu esimerkiksi kohtuuton. Vaikutusvallan kauppaajalle annettavan korvauksen kaikinpuolinen kohtuullisuus ei merkitse sitä, etteikö hänen toimintansa silti ole epäasianmukaista.

Siten rangaistussäännöksessä ei ilmeisesti tarvita senkaltaista rajausta kuin on esimerkiksi lahjuksen antamista kansanedustajalle koskevassa säännöksessä (muun kuin tavanomaiseksi vieraanvaraisuudeksi katsottavan – – oikeudettoman edun).

Tämä oli lähtökohtana myös oikeusministeriön työryhmämietinnössä: vaikutusvallan väärinkäytön palkitsemiseksi tarkoitettu etu on lähtökohtaisesti sopimaton, joten ei ole tarpeen käyttää edusta ilmaisua ”oikeudeton”.

Tähän liittyy myös lakivaliokunnan huomio, jonka mukaan edun ”lahjuksenomaisuuden – – arviointi – – on hankalaa, kun ottaa huomioon, että myös asianmukainen, päätöksentekijää hyödyttävä lobbaaminen on tyypillisesti samalla tavoin edulla tuettua vaikuttamista”.

Edun arvioinnilla on kuitenkin merkitystä ainakin sikäli, että jos vaikutusvallan kauppaaja toimii korvauksetta, vaikutusvallan väärinkäytön ostajan ja kauppaajan teot jäisivät edellä todetuin tavoin rangaistavuuden ulkopuolelle – paitsi jos vaikutusvallan kauppaaja toimii tavalla, joka on sellaisenaan rangaistavaa.

**13.4 Rikosnimikkeet**

Edellä sanotusta seuraa myös, että Kouvolan hovioikeuden lausunnossaan ehdottama rikosnimike ”Lahjuksen antaminen vaikutusvallan väärinkäyttämiseksi” ei tule kyseeseen. Edun antaja ei anna vaikutusvallan kauppaajalle lahjusta vaan korvauksen tehtävän suorittamisesta. Jos kyseessä on päättäjälle itselleen välikäden kautta menevä lahjus, edun antaja tuomitaan lahjuksen antamisesta tai osallisuudesta siihen. Kuitenkin, jos vaikutusvallan kauppaaja on itse sellaisessa asemassa, että häntä voidaan lahjoa, kyse voi olla lahjuksen antamisesta hänelle.

Työryhmämietinnössä ehdotetut rikosnimikkeet ”Vaikutusvallan väärinkäytön palkitseminen” ja ”Vaikutusvallan kauppaaminen” ovat siten lähtökohdiltaan periaatteessa asianmukaisia. Ehkä voitaisiin kuitenkin puhua ”Vaikutusvallan väärinkäytön ostamisesta”, jotta vältettäisiin Kouvolan hovioikeuden mainitsema ”palkitsemisen” myönteinen sävy. ”Ostamista” on myös muualla rikoslaissa käytetty arkikieltä kuvaannollisemmassa merkityksessä (seksuaalipalvelujen ostaminen nuorelta, rikoslain 20 luvun 8a §). Aiemmin on rikoslakiin sisältynyt myös rangaistussäännös vaaleissa annettavien äänien ostamisesta ja myymisestä, ja nykyisenkin vaalilahjontaa koskevan rangaistussäännöksen (rikoslain 14 luvun 2 §:n) perusteluissa on edelleen käytetty noita ilmaisuja.

Lienee myös loogista puhua ”Vaikutusvallan väärinkäytön kauppaamisesta”, jolloin edun antamisen ja saamisen sisältävät rikokset vastaisivat nimikkeiltäänkin toisiaan. Pitäisikö sitten puhua ”kauppaamisen” sijasta myymisestä? Vastaus lienee kielteinen – ”kauppaaminen” osoittaa sanana, että rangaistavaa on jo ”myytäväksi tarjoaminen” eikä vain ”myyminen”.

**13.5 Epäasiallinen vaikuttaminen**

Kriminalisoinnin suurin haaste on saada riittävän tarkkarajaisesti määritellyksi, milloin vaikuttaminen on epäasiallista. Tietenkin rangaistussäännökset jättävät aina tulkinnanvaraa, mutta tavoitteena on legaliteettiperiaatteen kannalta silti pidettävä tarpeeksi tarkkaa sääntelyä.

Yleissopimuksen selitysmuistion mukaan epäasialliseen vaikuttamiseen kuuluu korruptoiva tarkoitus (a corrupt intent). Lobbaaminen vakiintuneissa muodoissa jää soveltamisen ulkopuolelle.

Valaisevampia kannanottoja on esitetty ruotsalaisessa lainvalmistelussa. Siellä puhutaan salaisesta vaikuttamisesta, ja esitetyt esimerkit, joissa vaikuttajana toimii päätöksentekijän puoliso, muuten läheinen henkilö, työtoveri tai tuttava, ovat varsin osuvan tuntuisia. Kyse on tilanteista, joissa päätöksentekijä ei voi tunnistaa vaikuttajaa ”lobbaajaksi”, koska tuntee tämän muussa ominaisuudessa. Lobbaaminen tapahtuu siten peitellysti, päätöksentekijän vaikuttajaa kohtaan tuntemaa luottamusta ja vaikuttajalla päätöksentekijään olevaa vaikutusvaltaa väärinkäyttäen.

Myös Norjan lainvalmistelussa pidettiin keskeisenä sen arvioimista, onko vaikuttaja toiminut avoimesti, oikeat tiedot toiminnastaan päätöksentekijälle antaen.

Salattu toiminta, joka lienee vaikutusvallan väärinkäyttämisen ydinaluetta, lienee silti hankala kuvata varsinaisessa rangaistussäännöksessä, mutta rangaistussäännöksen perusteluissa se luultavasti olisi riittävää tulkinta-apua antavalla tavalla kuvattavissa.

Rangaistussäännöksessä ei ehkä edes tarvitse viitata epäasialliseen vaikuttamiseen, vaan vaikutusvallan väärinkäyttäminen olisi havainnollisempi termi myös teonkuvauksessa.

Vaikka säännöksen sanamuoto olisikin laadittavissa sellaiseksi, jonka ei voi tulkita koskevan asiallista lobbaamista taikka tavanomaista vaalirahoitusta, lienee säännöksen perusteluissa syytä mainita tämä erikseen.

Johtoa sen määrittelyyn, mikä on asiallista lobbaamista, voitaneen saada esimerkiksi Euroopan parlamentissa sovelletuista säännöksistä. Euroopan parlamentti akkreditoi lobbaajat, joilla siten on pääsy parlamentin rakennuksiin. Rekisterin tarkoitus on kattaa kaikki toiminta ”carried out with the objective of directly or indirectly influencing the formulation or implementation of policy and the decision-making processes of the EU institutions”. Lisäksi tähän määritelmään liittyy suuri joukko esimerkkejä ja rajauksia. Rekisteröitymällä lobbaajat sitoutuvat noudattamaan “Code of Conduct”ia, jonka mukaan niiden tulee ”always identify themselves by name and by the entity or entities they work for or represent; declare the interests, objectives or aims promoted and, where applicable, specify the clients or members whom they represent”.

Jos vaikuttaminen tapahtuu tavalla, joka on rikos sinänsä, esimerkiksi pakottamalla tai kiristämällä, vaikutusvallan väärinkäytön ostajan vastuu osallisuudesta rikolliseen tekoon määräytyisi yleisten yllytystä koskevien tulkintakäytäntöjen mukaisesti: vastuu yllyttämisestä esimerkiksi pakottamiseen edellyttää, että vaikutusvallan väärinkäytön ostaja vaikuttamisesta sopiessaan piti varsin todennäköisenä, että vaikuttaminen tapahtuu pakottamalla.

Lakialoitteessa 45/2010 vp on pyritty täsmentämään ”epäasiallista vaikuttamista” asettamalla sille lisäkriteeri: ”epäasiallisesti siten, että päätöksenteon tai sen valmistelun riippumattomuus vaarantuu”. Tämäntyyppinen saattaisikin olla aiheellinen lisäkriteeri, joka täsmentäisi vaikutusvallan väärinkäyttämistä ja sulkisi pois tilanteet, joista ei voi aiheutua vaaraa. Muotoilussa voitaneen lähteä siitä, että ”on omiaan” -tyyppinen vaarantaminen ­– lakialoitteesta poiketen – riittäisi, mutta vaarantumisen kohteena voisi olla lakialoitteessa ehdotetulla tavalla juuri päätöksenteon tai valmistelun riippumattomuus. Se asettaisi rangaistavuuden rajan korkeammalle kuin kansanedustajan lahjomista koskevassa sääntelyssä oleva malli, jossa turvattava kohde on luottamus edustajantoimen hoitamisen riippumattomuuteen. Tekojen luonne huomioon ottaen lienee perusteltua, että rangaistavuuden raja on tässä mielessä korkeammalla vaikutusvallan väärinkäytössä kuin kansanedustajan lahjomisessa.

Tekojen rajaamisen kannalta on mielenkiintoinen professori Pekka Viljasen hallituksen esityksen (79/2010 vp) eduskuntakäsittelyn yhteydessä esittämä vaihtoehto, jonka mukaan rajaus tehtäisiin ”lainvastaisen” vaikuttamisen käyttöön. Osallisuussäännösten vuoksi tällaisen vaikuttamisen ostaminen olisi ilmeisesti useimmissa tapauksissa muutenkin rangaistavaa, joten näin muotoiltu uusi rangaistussäännös ei merkitsisi kovinkaan suurta kriminalisoinnin laajentamista. Valmistelussa kannattaisikin lähteä laajemmasta, vaikutusvallan muuhunkin kuin lainvastaiseen väärinkäyttämiseen ulottuvasta kriminalisoinnista, mutta Viljasen malli on syytä pitää vaihtoehtona mielessä.

**13.6 Oletettu vaikutusvalta**

Yleissopimuksen 12 artiklan mukaan vaikutusvallan ostaminen ja myyminen olisi rangaistavaa, vaikkei vaikutusvaltaa käytettäisikään tai vaikka sen käyttö ei johtaisi toivottuun lopputulokseen. Artiklan ja selitysmuistion perusteella kyseessä voi olla myös vain oletettu tai väitetty vaikutusvalta (käytetään termejä supposed influence ja alleged influence).

Muutamassa oikeusministeriön työryhmän mietinnöstä annetussa lausunnossa kiinnitettiin huomiota siihen, että kauppaaminen näyttäisi olevan rangaistavaa silloinkin, kun vaikutusvaltaa ei ole. Tätä ei näissä lausunnoissa ole pidetty asianmukaisena. Professori Tolvasen mukaan vähimmäisvaatimuksen kauppaamisen rangaistavuudelle pitäisi olla, että vaikutusvaltaa kauppaavalla on perusteltu usko vaikutusmahdollisuuksiinsa.

Tällainen rajaus onkin kauppaamisen puolella perusteltu. Sen sijaan ostamisen puolella tällaista rajausta ei tarvittane, koska vaikutusvallan väärinkäytön ostajan teon moitittavuus ei vähentyne siitä, että vaikutusvaltaa ei tosiasiassa olekaan. Se, millainen hänen tietonsa vaikutusvallan mahdollisesta puuttumisesta on, voi luonnollisesti vaikuttaa hänen tahallisuutensa arviointiin.

Ruotsissa rangaistavuus edellyttää, että edun vastaanottajalla on objektiivisesti arvioiden ollut edellytykset vaikuttaa kolmannen henkilön päätöksentekoon viranomaistoiminnassa tai julkisessa hankinnassa.

Norjassa on lainvalmistelussa nimenomaisesti todettu, että rangaistavuus ei edellytä, että vaikuttaja todella pystyy vaikuttamaan. Norjan säännöstä koskevassa opinnäytetyössä on kuitenkin huomautettu, että sanamuoto ”vaikuttaakseen” ei välttämättä sovi yhteen tämän tulkinnan kanssa.

Onkin arvioitava, tuleeko kauppaamisen kriminalisoinnin olla niin laaja, että se ulottuisi myös henkilöön, joka ainoastaan ”ilmoittaa pystyvänsä vaikuttamaan” mutta jolla tosiasiassa ei ole vaikutusvaltaa. Jos ulottuisi, tuleeko arvioida eri lailla tilanteita, joissa henkilö on luullut, että hänellä on vaikutusvaltaa, ja tilanteita, joissa hän on tiennyt, ettei hänellä tosiasiassa ole vaikutusvaltaa? Jälkimmäisiä tilanteita voitaisiin ehkä arvioida pikemmin petoksina kuin vaikutusvallan väärinkäytön kauppaamisena.

**13.7 Muut rikoslain säännökset**

Uudet pykälät olisi otettava huomioon myös kaksoisrangaistavuuden vaatimusta, oikeushenkilön rangaistusvastuuta, rikoslain 16 luvun soveltamisalaa ja menettämisseuraamusta koskevissa rikoslain säännöksissä. Tältä osin voidaan viitata oikeusministeriön työryhmän mietintöön (2009:16) sisältyvään valmisteluun.

1. Article 2: Active bribery of domestic public officials

   Article 4: Bribery of members of domestic public assemblies

   Article 5: Bribery of foreign public officials

   Article 6: Bribery of members of foreign public assemblies

   Article 9: Bribery of officials of international organisations

   Article 10: Bribery of members of international parliamentary assemblies

   Article 11: Bribery of judges and officials in international courts [↑](#footnote-ref-1)
2. GET on Suomea arvioinut GRECOn arviointitiimi. [↑](#footnote-ref-2)
3. 5 a §: Tagande av muta

   5 b §: Givande av muta [↑](#footnote-ref-3)