

## LUONNOS

**Hallituksen esitys eduskunnalle lahjontaa koskevaan Euroopan neuvoston rikosoikeudelliseen yleissopimukseen tehdyn varauman peruuttamisen hyväksymisestä ja laiksi rikoslain muuttamisesta**

### **ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ**

Hyväksyessään vuonna 2002 lahjontaa koskevan Euroopan neuvoston rikosoikeudellisen yleissopimuksen Suomi teki varauman yleissopimuksen vaikutusvallan väärinkäyttöä koskevan kriminalisointivelvoitteen osalta. Varauma on tämän jälkeen uudistettu. Esityksessä ehdotetaan rikoslain täydentämistä vaikutusvallan kauppaamisrikosta koskevalla säännöksellä. Oikeushenkilön rangaistusvastuu ehdotetaan ulotettavaksi vaikutusvallan kauppaamisrikokseen. Vaikutusvallan kauppaamisrikosta koskevalla sääntelyllä tehostettaisiin korruption torjuntaa. Esityksessä ehdotetaan myös, että eduskunta hyväksyisi vaikutusvallan väärinkäyttöä koskevan varauman peruuttamisen.

Yleissopimukseen tehdyn varauman peruuttamisen on tarkoitettu tulevan voimaan, kun eduskunnan hyväksymästä peruuttamisesta ilmoitetaan yleissopimuksen tallettajalle.

Laki rikoslain muuttamisesta on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

---

## SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
PERUSTELUT.....	3
1 Asian tausta ja valmistelu .....	3
1.1 Tausta .....	3
1.2 Valmistelu.....	4
2 Nykytila ja sen arviointi.....	5
2.1 Yleistä.....	5
2.2 Vaikutusvallan väärinkäytön rangaistavuus.....	6
2.3 Lahjusrikoksia koskeva oikeuskäytäntö .....	8
2.4 Lahjusrikoksia koskeva tutkimus .....	9
2.5 Vaikutusvallan väärinkäyttö Euroopan neuvoston yleissopimuksessa.....	10
2.5.1 Yleistä yleissopimuksen 12 artiklasta ja siihen liittyvistä velvoitteista.....	10
2.5.2 Vaikutusvallan väärinkäyttörikoksen rakenne ja sisältö.....	11
2.6 Vaikutusvallan väärinkäyttö muissa kansainvälisissä instrumenteissa.....	23
3 Tavoitteet .....	24
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset.....	24
4.1 Keskeiset ehdotukset .....	24
4.2 Pääasialliset vaikutukset .....	24
5 Muut toteuttamisvaihtoehdot.....	25
5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset.....	25
5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot .....	26
5.2.1 Vaikutusvallan väärinkäyttöä koskevat rangaistussäännökset tietyissä valtioissa .	26
5.2.2 Lobbaustoimintaa koskevia instrumentteja.....	31
6 Lausuntopalaute.....	34
7 Säännöskohtaiset perustelut .....	34
8 Voimaantulo.....	42
9 Suhde muihin esityksiin.....	42
10 Eduskunnan suostumuksen tarpeellisuus sekä suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys...	42
10.1 Eduskunnan suostumuksen tarpeellisuus.....	42
10.2 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys .....	42
LAKIEHDOTUS.....	47
Laki rikoslain muuttamisesta .....	47
LIITE .....	50
RINNAKKAISTEKSTIT .....	50
Laki rikoslain muuttamisesta .....	50

## **PERUSTELUT**

### **1 Asian tausta ja valmistelu**

#### **1.1 Tausta**

Suomi liittyi vuonna 2002 Euroopan neuvoston (EN) lahjontaa koskevaan rikosoikeudelliseen yleissopimukseen (SopS 108/2002, jäljempänä yleissopimus). Yleissopimuksen 12 artikla koskee vaikutusvallan väärinkäytön kriminalisointia. Artiklan mukaan sopimuspuolet velvoitetaan ryhtymään tarvittaviin lainsäädännöllisiin ja muihin toimenpiteisiin säätääkseen kansallisessa lainsäädännössään rangaistavaksi teoksi tahallisen perusteettoman edun lupauksen, tarjoamisen tai antamisen palkkiona suoraan tai välillisesti sellaiselle henkilölle, joka väittää tai vahvistaa pystyvänsä epäasiallisesti vaikuttamaan jonkin yleissopimuksen 2, 4–6 ja 9–11 artiklassa tarkoitettun henkilön päätöksentekoon, riippumatta siitä, onko etu tarkoitettu asianosaiselle itselleen vai toiselle henkilölle, sekä tällaisen edun pyytämisen, vastaanottamisen tai tarjouksen tai lupauksen hyväksymisen palkkiona vaikutusvallan käyttämisestä riippumatta siitä, käytetäänkö vaikutusvaltaa tai johtaako oletettu vaikutusvalta haluttuun tulokseen.

Hyväksyessään yleissopimuksen eduskunta hyväksyi siihen kaksi varaumaa, joista toinen koski sopimuksen 12 artiklassa tarkoitettun vaikutusvallan väärinkäytön kriminalisoinnin laajuutta (EV 85/2002 vp). Varauman mukaan Suomi ei säädä rangaistavaksi 12 artiklassa tarkoitettua toimintaa siltä osin kuin sitä ei voida pitää rangaistavana lahjusrikoksena tai rangaistavana osallisuutena sellaiseen rikokseen tai muuna rikoksena. Suomi on kuudesti ilmoittanut EN:n pääsihteerille varauman voimassapitämisestä. Viimeksi ilmoitus varauman voimassapitämisestä on tehty lokakuussa 2020. Varauman voimassaolo päättyy 1.2.2024.

Yleissopimuksen täytäntöönpanoa valvova EN:n korruptionvastainen toimielin GRECO (Group of States against Corruption) suositteli vuonna 2007, että Suomi harkitsisi uudelleen vaikutusvallan väärinkäytön kriminalisointia ja vetäisi takaisin yleissopimuksen tähän artiklaan liittyvän varaumansa tai olisi uusimatta sitä.

Hyväksyessään hallituksen esityksen HE 79/2010 vp pohjalta lahjontaa koskevien säännösten muutoksia eduskunta sisällytti vastaukseensa (EV 373/2010 vp) lausuman, jonka mukaan se edellyttää, että hallitus ryhtyy kiireellisesti valmistelemaan lainsäädäntöehdotuksen vaikutusvallan väärinkäytön kriminalisoimiseksi.

Vaikutusvallan kauppaamisen ja vaikutusvallan väärinkäytön palkitsemisen kriminalisoimiseksi on tehty myös lakialoitteet LA 45/2010 vp /ed. Söderman sd ja LA 29/2012 vp /ed. Ruohonen-Lerner ps ym.

Hallituksen vuosikertomuksesta (K 9/2015 vp) antamassaan lausunnossa lakivaliokunta korosti, että eduskunnan edellä mainitussa lausumassa nimenomaan edellytettiin lainsäädäntöehdotuksen valmistelua vaikutusvallan väärinkäytön kriminalisoimiseksi. Valiokunta totesi pitävänsä tärkeänä, että lausumassa edellytetty lainsäädäntöehdotus valmistellaan ja annetaan eduskunnan käsiteltäväksi mahdollisimman pian (LaVL 3/2015 vp). Lakivaliokunta on lausunnossaan LaVL 6/2020 vp pyytänyt kiirehtimään lainsäädäntöehdotuksen jatkovalmistelua ja ehdotuksen antamista eduskunnalle.

Valtioneuvoston periaatepäätöksessä 27.5.2021 kansalliseksi korruptionvastaiseksi strategiaksi ja toimenpideohjelmaksi asetetaan tavoitteeksi antaa eduskunnalle vaikutusvallan kauppaamisen kriminalisointia koskeva lainsäädäntöehdotus (kohta 5.1.1.).

Myös Euroopan komission oikeusvaltiokertomuksessa vuodelta 2022 (SWD(2022) 526 final) suositellaan Suomen korruptiontorjuntaa koskevien rikosoikeudellisten puitteiden vahvistamisen jatkamista antamalla vaikutusvallan kauppaamista koskevaa lainsäädäntöä.

## 1.2 Valmistelu

Oikeusministeriön työryhmä esitti vuonna 2009 julkaistussa, hallituksen esityksen muotoon laaditussa mietinnössään ”Lahjusrikokset” (oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja, OMML, 2009:16) vaikutusvallan väärinkäytön palkitsemista ja vaikutusvallan kauppaamista koskevia rangaistussäännöksiä. Mietinnöstä saadussa lausuntopalautteessa ehdotettuja säännöksiä pidettiin kuitenkin rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen ja siihen sisältyvän rikoslainsäädännön täsmällisyysvaatimuksen näkökulmasta ongelmallisina. Asiasta ei otettu säännöstä hallituksen esitykseen HE 79/2010 vp, mutta eduskunta esitti vastauksessaan EV 373/2010 vp sitä koskevan edellä mainitun ponsilausuman.

Oikeusministeriö asetti 25.4.2014 työryhmän, jonka tehtävänä oli selvittää lahjusrikoksia koskevien säännösten eräät mahdolliset muutostarpeet. Työryhmän tehtäviin kuului selvittää lainsäädäntövaihtoehdot vaikutusvallan väärinkäytön kriminalisoimiseksi sekä valmistella mahdollisesti tarvittavat toimenpiteet OECD:n lahjonnanvastaisen työryhmän Suomelle antamien rikoslakia koskevien suositusten täytäntöönpanemiseksi.

Työryhmän toimikausi oli 25.4.–31.12.2014. Työryhmässä oli edustajat oikeusministeriöstä, sisäministeriöstä, Suomen Asianajajaliitosta, syyttäjä- ja tuomioistuinlaitoksesta sekä Turun yliopistosta. Työryhmä kokoontui yhdeksän kertaa toimikautensa aikana. Työryhmä kuuli syksyllä 2014 vaikutusvallan väärinkäytön kriminalisoinnin tarpeesta Elinkeinoelämän Keskusliitto EK:ta, Suomen Kuntaliitto r.y:tä, Transparency Suomi r.y:tä, Suomen Yrittäjiä sekä Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry:tä.

Työryhmä antoi yksimielisen mietintönsä 20.2.2015. Työryhmä päätyi mietinnössään ”Lahjusrikoksia koskevien säännösten eräät muutostarpeet” (OMML 9/2015) katsomaan, että sääntelyn rakenne, laillisuusperiaatteen vaatimukset, poliittinen osallistumisoikeus, sananvapaus ja mahdollisuudet kehittää läpinäkyvyyttä koskevaa aineellista sääntelyä samoin kuin käytännön tarpeet huomioon ottaen riittäviä perusteita erityiselle vaikutusvallan väärinkäyttöä koskevalle säännökselle ei katsottu olevan. Mietintö lähetettiin lausunnon 62 taholle. Lausuntoja saatiin yhteensä 40, joista 38 lausuntopyynnön saaneilta ja 2 muilta. Lausuntopalautteesta on julkaistu lausuntotiivistelmä ”Lahjusrikoksia koskevien säännösten eräät muutostarpeet. Lausuntotiivistelmä” (OMML 47/2015). Vaikutusvallan väärinkäytön kriminalisointia koskeva lausuntopalaute oli jakautunut siten, että osa asiasta lausuneista ehdotti vaikutusvallan väärinkäytön kriminalisoinnista jossakin muodossa, kun taas osa lausunnonantajista hyväksyi työryhmän mietinnön mukaisen kannan eikä päätenyt erikseen esittämään kriminalisointia.

Valmistelua jatkettiin kuitenkin edelleen oikeusministeriössä virkatyönä, ja vuonna 2016 valmistui luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle lahjontaa koskevan Euroopan neuvoston rikosoikeudelliseen yleissopimukseen tehdyn varauman peruuttamisen hyväksymisestä ja laiksi rikoslain muuttamisesta. Luonnos hallituksen esitykseksi lähetettiin 31.5.2016 lausunnon 61 taholle, ja lausunto tai ilmoitus, ettei lausuttavaa ole tai ettei lausuntoa anneta, saatiin 42 taholta.

Lausuntokierroksen perusteella laadittiin keväällä 2017 lausuntotiivistelmä ”Vaikutusvallan kauppaamisrikos. Lausuntotiivistelmä” (OMML 24/2017). Lausunnon antaneista puolet kannatti vaikutusvallan kauppaamisrikosta koskevaa ehdotusta tai niiden voidaan sanoa suhtautuneen siihen melko myönteisesti, kun taas selkeän kielteisellä kannalla kriminalisointiehdotukseen oli neljä lausunnonantajaa.

Valmistelua jatkettiin edelleen aikaisemman valmistelun pohjalta oikeusministeriössä vuonna 2021. Jatkovalmistelussa on laadittu vaikutusvallan kauppaamisrikosta koskeva säännösehdotus, ja luonnos hallituksen esityksestä on ollut lausuntokierroksella X.X.–X.X.2022. Lausunto tai ilmoitus, ettei lausuttavaa ole tai ettei lausuntoa anneta, saatiin XX taholta. Esityksen jatkovalmistelu, jossa on otettu huomioon lausuntopalautteessa esitetyt näkökohtia, on tapahtunut oikeusministeriössä virkatyönä.

Hallituksen esityksen valmisteluasiakirjat ovat saatavilla verkko-osoitteessa <https://oikeusministerio.fi/hankkeet> tunnuksilla: OM021:00/2022 ja OM010:00/2014.

## **2 Nykytila ja sen arviointi**

### **2.1 Yleistä**

Hallituksen esityksen HE 79/2010 vp perusteella annettuun eduskunnan vastaukseen EV 373/2010 vp sisällytetyn lausuman mukaisesti eduskunta edellytti, että hallitus ryhtyisi kiireellisesti valmistelemaan lainsäädäntöehdotuksen vaikutusvallan väärinkäytön kriminalisoinniseksi. Ponsilausumasta ei nimenomaisesti ilmene, tuleeko tällaisen lainsäädäntöehdotuksen olla sellainen, että se mahdollistaa yleissopimuksen 12 artiklaa koskevasta varaumasta luopumisen, vai onko myös mahdollista laatia kriminalisointiperiaatteista ja rikoslainsäädännön aukkokohdista lähtevä lainsäädäntöehdotus, joka ei kuitenkaan välttämättä ole yleissopimuksen 12 artiklan näkökulmasta kattava eikä näin ollen mahdollista varaumasta luopumista. Esimerkkinä jälkimmäisestä sääntelymallista olisi yritetyn yllytyksen säätäminen rangaistavaksi virkavelvollisuuden rikkomisessa (ks. mietintö Lahjusrikoksia koskevien säännösten eräät muutostarpeet OMML 9/2015 s. 83–85).

Lähtökohtana voidaan katsoa pidetyn sitä, että sääntely mahdollistaisi myös varaumasta luopumisen. Myös tässä esityksessä ehdotetaan sellaista rangaistussäännöstä, joka mahdollistaisi varaumasta luopumisen.

Rangaistavan menettelyn alueen määrittämisessä otetaan asiaa koskevien kansainvälisten sopimusvelvoitteiden ohella erityisesti huomioon rikosoikeudellinen laillisuusperiaate ja kriminalisointiperiaatteet. Kriminalisointiperiaatteet sisältävät periaatteita ja lähtökohtia, joiden avulla harkitaan tietyn menettelyn säätämistä rangaistavaksi.

Keskeisiin kriminalisointiperiaatteisiin kuuluu muun muassa periaate, jonka mukaan rangaistusjärjestelmään tulee turvautua vasta viimeisenä keinona moitittavan käyttäytymisen estämiseksi (ultima ratio -periaate). Siitä seuraa, että rangaistavuuden alaa ei saa säätää laajemmaksi kuin on välttämätöntä. Kun rangaistussäännöksen yleisenä perusteena on sitoutuminen kansainväliseen velvoitteeseen, merkitsee ultima ratio -periaate sitä, että rangaistavuuden alaa ei tule säätää sopimusvelvoitetta laajemmaksi, ellei tähän osoiteta kriminalisointiperiaatteet huomioon ottaen vakuuttavia perusteita.

Vakiintuneisiin kriminalisointiperiaatteisiin kuuluu lisäksi, että kriminalisoinnista on oltava enemmän hyötyä kuin haittaa. Oikeushyvien suojelun periaatteen mukaisesti rangaistavaksi on perusteltua säätää vain sellainen moitittava menettely, joka loukkaa tai konkreettisesti vaarantaa oikeusjärjestyksen suojaamia oikeushyviä. Ehdotetulle kriminalisoinnille tulee olla myös painava yhteiskunnallinen tarve, joka edellyttää juuri uuden rikostunnusmerkistön säätämistä hyväksyttäväksi arvioitun tavoitteen saavuttamiseksi (LaVL 17/2017 vp, s. 5).

Rikosoikeudellisen järjestelmän tehtävänä on osaltaan tehostaa perus- ja ihmisoikeuksien suojaa. Vaikutusvallan väärinkäyttöä koskeva rangaistussäännös ei luonnollisestikaan saa loukata ihmis- ja perusoikeuksia, kuten ilmaisuvapautta ja poliittisia osallistumisoikeuksia. Kriminalisoinnin tulee myös voida odottaa olevan tehokas eli sen avulla tulee voida selvästi estää kyseisentyyppistä moitittavaa käyttäytymistä. Kriminalisointiin ei myöskään saa liittyä ylitsepääsevästi näyttäviä ongelmia.

## **2.2 Vaikutusvallan väärinkäytön rangaistavuus**

Suomessa vaikutusvallan väärinkäyttöä ei ole säädetty rangaistavaksi omana rikostyyppinä.

Yleissopimuksen 12 artiklassa tarkoitettu vaikutusvallan väärinkäyttö on korruptiorikos, jolla pyritään suojaamaan samoja oikeudellisia intressejä kuin muilla julkisen sektorin lahjontaa koskevilla rangaistussäännöksillä: julkisen hallinnon päätöksentekoprosessin läpinäkyvyyttä ja puolueettomuutta. Nykylainsäädännön näkökulmasta vaikutusvallan väärinkäyttötapauksessa saattavat toteutua rikoslain 16, 30 tai 40 luvussa rangaistavaksi säädetyn lahjusrikoksen, rikoslain 40 luvussa tarkoitetun virkarikoksen tai niihin osallisuuden edellytykset.

Julkista sektoria koskevat lahjusrikossäännökset voidaan jakaa yhtäältä aktiivista ja passiivista lahjomista ja toisaalta virkamiehiä ja kansanedustajia koskeviin säännöksiin. Aktiivista lahjomista, jossa virkamies tai kansanedustaja ovat lahjonnan kohteina, koskevat lahjuksen antaminen virkamiehelle (RL 16:13) ja lahjuksen antaminen kansanedustajalle (RL 16:14 a) sekä näiden rikosten törkeät tekemuodot (RL 16:14 ja 16:14 b).

Rikoslain 40 luvussa on puolestaan säädetty rangaistavaksi julkisen sektorin passiivinen lahjonta. Luvussa on säännökset lahjuksen ottamisesta ja törkeästä lahjuksen ottamisesta (RL 40:1 ja 40:2), lahjusrikkomuksesta (RL 40:3) sekä lahjuksen ottamisesta kansanedustajana ja törkeästä lahjuksen ottamisesta kansanedustajana (RL 40:4 ja 4 a).

Sekä aktiivisessa että passiivisessa lahjomisessa perusmuotoisen rikoksen rangaistusasteikko on sakkoa tai vankeutta enintään kaksi vuotta ja törkeässä tekemuodossa vankeutta vähintään 4 kuukautta ja enintään 4 vuotta. Virkamiehen passiivisesta lahjusrikoksesta voi seurata myös viraltapano, ja törkeässä tekemuodossa se on pakollinen seuraamus.

Kansanedustajia koskeviin lahjusrikossäännöksiin liittyy rangaistavuutta rajoittava erityismääräys, jonka mukaan sellaisena rikoksena ei pidetä ehdokkaan vaalirahoituksesta annetun lain (273/2009) mukaista vaalirahoitusta, ellei sen tarkoituksena ole lahjusrikossäännöksen kiertäminen. Jos rahoitus ei täytä kaikkia vaalirahoituslaissa säädettyjä vaatimuksia tai jos tuen antajan pyrkimyksenä on saada kansanedustaja salaamaan vaalirahoitus, rahoitus ei hallituksen esityksen (HE 79/2010 vp s. 30) mukaan ole säännöksessä tarkoitettua lainmukaista vaalirahoitusta. Vaalirahoituslain noudattamatta jättämisestä ei kuitenkaan automaattisesti seuraa, että annettu rahoitus olisi rangaistavaa lahjuksen antamista kansanedustajalle, vaan tällöin vaalirahoitusta arvioidaan lahjuksen antamista kansanedustajalle koskevan pääsäännön mukaisesti.

Rikoslain 30 luvussa on säädetty yksityisen sektorin lahjontarikoksista eli lahjomisesta elinkeinotoiminnassa ja lahjuksen ottamisesta elinkeinotoiminnassa (RL 30:7 ja 30:8) sekä näiden rikosten törkeistä tekemuodoista (RL 30:7 a ja 30:8 a). Rangaistusasteikot vastaavat julkisen sektorin lahjusrikoksia.

Virkavelvollisuuden rikkomista koskevia rikoslain 40 luvun kriminalisointeja ovat virka-ase-  
man väärinkäyttämistä (RL 40:7) ja törkeää virka-ase-  
man väärinkäyttämistä (RL 40:8) sekä  
virkavelvollisuuden rikkomista (RL 40:9) ja tuottamuksellista virkavelvollisuuden rikkomista (RL 40:10) koskevat säännökset. Rikoslain 40 luvun 5 §:ssä säädetään lisäksi virkasalaisuuden rikkomisesta ja tuottamuksellisesta virkasalaisuuden rikkomisesta.

Julkisen sektorin lahjusrikossäännökset uudistettiin osana virkarikossäännösten kokonaisuudis-  
tusta 1.1.1990 voimaan tulleella lailla (792/1989). Tämän jälkeen merkittävimpiä muutoksia  
julkisen sektorin lahjusrikossäännöksiin ovat olleet lahjuksen antamista kansanedustajalle ja  
lahjuksen ottamista kansanedustajana koskevat kriminalisoinnit vuoden 2002 virkarikossään-  
nösten uudistuksen yhteydessä (604/2002) sekä törkeän tekemuodon säätäminen kansanedusta-  
jan aktiiviseen ja passiiviseen lahjontaan (637/2011). Sekä julkisen että yksityisen sektorin lah-  
jusrikossäännöksiin on tehty sisällöllisiä tarkennuksia osin Euroopan unioniin liittyvistä ja  
muista kansainvälisistä velvoitteista aiheutuvista syistä.

Yksityisen sektorin lahjusrikossäännökset uudistettiin 1.1.1991 voimaan tulleella lailla (769/1990). Sitten säännöksiä on täydennetty vähäisemmällä sisällöllisillä muutoksilla sekä säätämällä lahjuksen antamiseen ja ottamiseen elinkeinotoiminnassa törkeät tekemuodot (637/2011).

Rangaistussäännösten ulkopuolisessa aineellisessa lainsäädännössä, kuten esteellisyyttä, sidon-  
naisuuksien ilmoittamista, julkisuutta ja julkisia hankintoja koskevissa säännöksissä, hallinto-  
ja kuntalainsäädännössä sekä hyvinvointialueita koskevassa lainsäädännössä, on paljon mää-  
räyksiä, joilla pyritään samoihin tavoitteisiin kuin yleissopimuksen 12 artiklassa tarkoitettulla  
vaikutusvallan väärinkäyttöä koskevalla säännöksellä.

Voimassa olevien rangaistussäännösten soveltuminen vaikutusvallan väärinkäytön tilanteisiin  
riippuu olennaisesti eduntarjoajan ja erityisesti välihenkilön asemasta sekä tapahtumainkulun  
etenemisestä. Kun yleissopimuksen 12 artiklassa tarkoitettua vaikutusvallan väärinkäytön tun-  
nusmerkkeihin kuuluu se, että välihenkilölle tarjotaan tai hän pyytää vaikuttamistoiminnastaan  
perusteettoman edun, saattaa vaikutusvallan väärinkäytössä toteutua jonkin lahjusrikoksen tun-  
nusmerkistö jo eduntarjoajan ja välihenkilön välisessä toiminnassa. Tämä edellyttää kuitenkin  
oikeudetonta etua koskevan tarjoamisen tai lupauksen tuleamista vastaanottajan tietoisuuteen  
sekä sitä, että erityisesti välihenkilö on tällöin sellaisessa asemassa, että lahjusrikos tulee kysy-  
mykseen. Hänen täytyy toisin sanoen olla virkamies, kansanedustaja tai rikoslain 30 luvun yk-  
sityisen sektorin lahjusrikossäännöksissä tarkoitettu taho. Joissakin tapauksissa epäsuoraa lah-  
jontaa koskevat tekotavat voivat soveltua.

Lahjusrikosten ja osallisuutta niihin koskevan sääntelyn soveltuvuus vaikutusvallan väärinkäyt-  
tötilanteisiin voi toisaalta perustua myös siihen, että lahjomista käytetään virkamiehen tai kan-  
sanedustajan päätöksentekoon kohdistuvana epäasiallisena vaikuttamiskeinona.

Vaikutusvallan väärinkäytössä voivat myös toteutua virkarikoksen tai osallisuuden siihen edel-  
lytykset. Tämäkin riippuu henkilöiden asemasta, virkavelvollisuuksien rikkomisesta ja tapahtu-  
mainkulusta. Eduntarjoajan ja välihenkilön toiminta voi vaikutusvallan väärinkäyttötapauk-  
sessa täyttää virkarikoksen edellytykset, jos he ovat virkamiehiä ja menettelyssä rikotaan virka-

velvollisuutta. Eduntarjoaja ja välihenkilö voivat toisaalta syyllistyä osallisuuteen virkarikokseen, jos epäasiallinen vaikuttamisen muotona on päätöksentekijänä olevan virkamiehen saaminen rikkomaan virkavelvollisuutensa. Jos virkavelvollisuuden rikkomista ei tapahtuisi, eivät myöskään eduntarjoaja ja välihenkilö rangaistavan pääteen puuttuessa olisi tätä rikosta koskevassa osallisuusvastuussa. Sama koskee tilannetta, jossa välihenkilö ei ryhdy vaikuttamistekoon. Jos välihenkilö olisi lupautunut vaikuttamistekoon, vaikei hänellä ollut aikomustakaan sellaiseen ryhtyä, hän saattaisi syyllistyä petosrikokseen. Esimerkiksi kansanedustajilla ei puolestaan ole varsinaisia virkavelvollisuuksia.

On myös huomattava, että vaikutusvallan väärinkäyttöön sisältyvän vaikuttamisen ”epäasiallisuutta” koskevan edellytyksen sisältö yleissopimuksen 12 artiklan mukaan ei ole itsestään selvä. Mahdollisten aukkotilanteiden arvioiminen edellyttääkin periaatteessa käsitystä tämän edellytyksen sisällöstä.

### **2.3 Lahjusrikoksia koskeva oikeuskäytäntö**

Tuomioita lahjuksen antamisesta on annettu varsin harvoin niin julkisella kuin yksityiselläkin sektorilla. Tilastokeskuksen tietojen mukaan vuosina 2015–2020 lahjuksen antaminen (RL 16:13) on syyksiluettu yhteensä neljä kertaa. Törkeästä lahjuksen antamisesta (RL 16:14) on aikavälillä 2015–2020 tuomittu yhteensä kolme kertaa. Lahjuksen antamisesta kansanedustajalle (RL 16:14 a) ja rikoksen törkeästä tekemuodosta (RL 16:14 b) ei ole vuosina 2015–2020 annettu tuomioita.

Tuomiot lahjomisesta elinkeinotoiminnassa (RL 30:7) ovat samoin olleet harvinaisia. Vuosina 2015–2020 lahjomisesta elinkeinotoiminnassa ei ole annettu tuomioita. Myöskään törkeästä lahjomisesta elinkeinotoiminnassa (RL 30:7 a) ei ole vuosina 2015–2020 annettu yhtään tuomiota.

Myös lahjuksen ottamisesta on annettu viime vuosina varsin vähän tuomioita. Vuosilta 2015–2020 lahjuksen ottamisesta (RL 40:1) ei ole annettu tuomioita. Törkeitä lahjuksen ottamisia (RL 40:2) on puolestaan samana ajanjaksona syyksi luettu kolme. Lahjusrikkomuksesta (RL 40:3) on annettu vuosina 2015–2020 kolme tuomiota.

Lahjuksen ottamisesta kansanedustajana (RL 40:4) tai rikoksen törkeästä tekemuodosta (RL 40:4 a) ei vuosina 2015–2020 ole annettu tuomioita.

Lahjuksen ottamisesta elinkeinotoiminnassa (RL 30:8) tai rikoksen törkeästä tekemuodosta (RL 30:8 a) ei vuosina 2015–2020 ole annettu tuomioita.

Lahjusrikosepäilyjä koskevia syytteitä on vuosina 2015–2020 tilastokeskuksen mukaan käsitelty tuomioistuimissa kaikkiaan 55 kertaa, joista 40:ssä (73%) on päädytty syytteiden hylkäämiseen ja vastaavasti 14 kertaa tuomioon (25%).

Myös tuomiot virkarikoksista ovat olleet vähälukuisia. Virka-aseman väärinkäyttämisestä (RL 40:7) on aikavälillä 2015–2020 tuomittu 10 kertaa. Törkeä virka-aseman väärinkäyttö (RL 40:8) on vastaavana ajanjaksona syyksiluettu yhteensä seitsemän kertaa.

Virkavelvollisuuden rikkomisen (RL 40:9) on vuosina 2015–2020 syyksiluettu vuosittain 5–51 ja tuottamuksellinen virkavelvollisuuden rikkomisen (RL 40:10) vastaavasti 2–18 kertaa.



## 2.4 Lahjusrikoksia koskeva tutkimus

Lahjontaan liittyvää rikosoikeudellista tutkimusta on tehty Suomessa verrattain vähän. Aihetta on käsitelty Tanja Mansikan väitöskirjassa *Lobbauksesta lahjontaan – milloin raja ylittyy* ja sen osajulkaisuissa.<sup>1</sup> Lahjontaan liittyviä rikosoikeudellisia kysymyksiä ovat käsitelleet artikkelissaan Minna Kimpimäki<sup>2</sup>, Antti Pihlajamäki<sup>3</sup> ja Pekka Viljanen<sup>4</sup>. Lahjusrikostunnusmerkistöjä on käsitelty myös rikosoikeudellisissa kommentaariteoksissa<sup>5</sup>. Lahjontarikollisuutta ja korruptiorikoksia koskevaa tutkimusta on viime vuosina puolestaan toteutettu Poliisiammattikorkeakoulussa.<sup>6</sup>

Hallituksen esityksen kannalta merkityksellisenä lahjontaan liittyvänä rikosoikeudellisena tutkimuksena voidaan pitää Lapin yliopiston tutkimusta *Lahjonta kansainvälisessä liiketoiminnassa*. Tutkimuksen loppuraportti julkaistiin Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarjassa helmikuussa 2022.<sup>7</sup> Tutkimuksen tarkoituksena oli tuottaa tietoa muun muassa voimassa olevan lahjusrikoksia koskevan lainsäädännön sisällöistä ja tulkintamahdollisuuksista sekä tehdä tarvittaessa suosituksia lainsäädännön kehittämiseksi. OECD on Suomea koskevassa raportissaan<sup>8</sup> esittänyt huolensa siitä, että yleissopimuksen<sup>9</sup> soveltamisalaan kuuluvien ulkomaisten lahjusrikosjuttujen näyttökynnys on asettunut korkealle, mitä ilmentää OECD:n mukaan se, että kaikki yleissopimuksen soveltamisalaan kuuluvat lahjusrikossyytteet on oikeudessa hylätty. Lapin yliopiston tutkimuksen tavoitteena on ollut arvioida OECD:n Suomelle esittämää kritiikkiä ja arvioida millaisia mahdollisia ongelmia liittyy kansainväliseen liiketoimintaan liittyvien lahjusrikosten käsittelyyn tuomioistuimissa. Tutkimuksessa tuodaan esille, että kyse on laajasta ja monimutkaisesta sääntelykokonaisuudesta, joka on monilta osin tulkinanvarainen ja johon liittyvät vakiintuneet tulkinnat eivät kaikilta osin vastaa kansainvälisiä velvoitteita.

Tutkimuksessa on kiinnitetty erityisesti huomiota kansainväliseen liiketoimintaan liittyviin tapauksiin, joissa on tyypillistä erilaisten välittäjien, konsulttien, agenttien ja yhteistyökumppa-

---

<sup>1</sup>Lobbauksesta lahjontaan - milloin raja ylittyy: Mansikka 2019.

<sup>2</sup> Vaikutusvallan kauppaaminen: Tehokasta korruption vastustamista vai tarpeeton ja epämääräinen kriminalisointi?: Kimpimäki 2016; Lahjonta liike-elämässä: Onko sitä?: Kimpimäki 2017.

<sup>3</sup> Yksityisen sektorin lahjonta: Pihlajamäki 2008.

<sup>4</sup> Yritysten ja virkamiesten välinen kanssakäyminen rikoslain 16 ja 40 lukujen lahjussäännösten kannalta – sallitun ja kielletyn välistä rajanvetoa erityisesti oikeuskäytännön valossa; Viljanen 2008.

<sup>5</sup> Keskeiset rikokset: Frände – Matikkala – Tapani – Tolvanen – Viljanen – Wahlberg 2018; Rikosoikeus: Lappi-Seppälä – Hakamies

– Koskinen – Majanen – Melander – Nuotio – Nuutila – Ojala – Rautio 2013.

<sup>6</sup> Korruption ydinalueet 2000-luvun Suomessa: Juslén – Muttilainen 2009; Poliisin tietoon tullut korruptiorikollisuus Suomessa: Leppänen – Muttilainen 2012; Money Laundering and Corruption in International Business: Rikkilä – Jukarainen – Muttilainen 2021.

<sup>7</sup> Lahjonta kansainvälisessä liiketoiminnassa- Sääntelyn, soveltamiskäytännön ja koulutuksen nykytila ja muutostarpeet: Kirsi-Maria Halonen – Minna Kimpimäki – Kai Kotiranta – Anssi Kärki – Jenna Piippo – Tirmash Ramezan.

<sup>8</sup> OECD (Finland) 2017.

<sup>9</sup> OECD:n kansainvälisissä liikesuhteissa tapahtuvan ulkomaisiin virkamiehiin kohdistuvan lahjonnan torjumiseksi tehty yleissopimus (Sops 14/1999).

nien käyttö. Nykysääntelyn haasteena ovat etenkin tapaukset, joissa on näyttöä siitä, että lahjuksen antamisesta tai lupaamisesta virkamiehelle on sovittu konsultin tai muun välittäjätahon kanssa, mutta lupauksen tulemisesta virkamiehen itsensä tietoon ei ole näyttöä. Lahjusrikos-säännöksissä kuitenkin edellytetään, että lahja tai muu etu vaikuttaa, sillä pyritään vaikuttamaan tai se on omiaan vaikuttamaan virkamiehen toimintaan palvelussuhteessa. Vaatimus edun vastaanottajan tietoisuudesta on johdettu tästä edellytyksestä: jotta lahja tai etu voisi vaikuttaa henkilön toimintaan, hänen tulee olla vähintäänkin tietoinen siitä.<sup>10</sup> Lahjuksen vastaanottajan tietoisuus nousee merkittäväksi myös sitä kautta, että lahjuksen antamisen täytyminen on lain esitöissä sidottu siihen.<sup>11</sup> Vaikka lahjusrikosten tunnusmerkit täyttyvät varsin varhaisessa vaiheessa – jo silloin, kun lahjaa tai etua koskeva lupaus on tullut vastaanottajan tietoon – voi vastaanottajan tietoisuuden näyttämisen muodostua välittäjää käyttäen tehdyissä teoissa ongelmalliseksi. Sama koskee tutkimuksen mukaan tapauksia, joissa etu on annettu jollekin toiselle henkilölle kuin virkamiehelle itselleen. Tutkimusraportin mukaan tältä osin olisikin perusteltua harkita lain muuttamista. Vaikutusvallan kauppaamisen kriminalisointi voisi tutkimuksen mukaan tehostaa puuttumista välittäjiä käyttäen toteutettuihin lahjontatekoihin.

## 2.5 Vaikutusvallan väärinkäyttö Euroopan neuvoston yleissopimuksessa

### 2.5.1 Yleistä yleissopimuksen 12 artiklasta ja siihen liittyvistä velvoitteista

Yleissopimuksen 12 artiklassa veloitetaan jäsenvaltiot kriminalisoimaan vaikutusvallan väärinkäyttö (trading in influence):

Kukin sopimuspuoli ryhtyy tarvittaviin lainsäädännöllisiin ja muihin toimenpiteisiin säätääkseen kansallisessa lainsäädännössään rangaistavaksi teoksi tahallisen perusteettoman edun lupauksen, tarjoamisen tai antamisen palkkiona suoraan tai välillisesti sellaiselle henkilölle, joka väittää tai vahvistaa pystyvänsä epäasiallisesti vaikuttamaan jonkin 2, 4–6 ja 9–11 artiklassa tarkoitetun henkilön päätöksentekoon, riippumatta siitä, onko etu tarkoitettu asianosaiselle itselleen vai toiselle henkilölle, sekä tällaisen edun pyytämisen, vastaanottamisen tai tarjouksen tai lupauksen hyväksymisen palkkiona vaikutusvallan käyttämisestä riippumatta siitä, käytetäänkö vaikutusvaltaa tai johtaako oletettu vaikutusvalta haluttuun tulokseen.

Yleissopimuksen 12 artiklassa tarkoitettu vaikutusvallan väärinkäyttö on korruptiorikos, joka eroaa rakenteellisesti perinteisestä lahjusrikoksesta. Kun perinteisessä lahjusrikoksessa lähde-tään kaksiasianosaissuhteesta lahjuksen antaja – lahjuksen ottaja, vaikutusvallan väärinkäytössä on kysymys kolmiasianosaissuhteesta, jossa edun tarjoaja antaa etuuden välihenkilölle (influence peddler), jotta tämä puolestaan todellista tai oletettua vaikutusvaltaansa hyväksi käyttäen vaikuttaisi epäasiallisesti virkamiehen tai kansanedustajan päätöksentekoon. Perinteisessä lahjusrikoksessa lahjuksen saaja on virkatoimen tai päätöksen tekijä, kun taas vaikutusvallan väärinkäytössä välihenkilöllä itsellään ei ole tällaista kompetenssia, vaan hänen tehtävänä on vaikuttaa epäasiallisesti toimivaltaiseen päätöksentekijään.

Yleissopimuksen 12 artiklassa on kyse vain eduntarjoajan ja välihenkilön, ei sen sijaan päätöksentekijän, menettelyn rangaistavuudesta. Lisäksi on huomattava, että yleissopimuksen 12 artiklassa tarkoitetun vaikutusvallan väärinkäytön edellytetään olevan rangaistavaa riippumatta

---

<sup>10</sup> Viljanen 1990, s. 126–127; Keskeiset rikokset/Viljanen 2018, s. 891

<sup>11</sup> HE 58/1988 vp, s. 48; Ks. myös Keskeiset rikokset/Viljanen 2018, s. 888.

siitä, onko välihenkilöllä todellisuudessa vaikutusvaltaa vai ei, ryhtyykö välihenkilö vaikuttamistoimiin vai ei ja saako hän aikaan eduntarjoajan haluaman vaikutuksen päätökseen vai ei.

Sopimuksen englanninkielisen selitysmuistion (Criminal Law Convention on Corruption, ETS No. 173, Explanatory Report) kohdissa 64–67 selvitetään yleissopimuksen 12 artiklan tarkoittaman vaikutusvallan väärinkäytön sisältöä. Selitysmuistion mainitut kohdat on siteerattu kokonaisuudessaan mietinnössä Lahjusrikoksia koskevien säännösten eräät muutostarpeet (OMML 9/2015, s. 43–45).

Selitysmuistion vaikutusvallan väärinkäytön sisältöä selvittävien kohtien 64–67 avulla voidaan pyrkiä hahmottamaan vaikutusvallan väärinkäyttörikoksen olennaisia piirteitä. Vaikutusvallan väärinkäytön kriminalisoinnilla selitetään suojattavan samoja oikeudellisia intressejä kuin muilla julkisen sektorin lahjontaa koskevilla rangaistussäännöksillä: julkisen hallinnon päätöksentekoprosessin läpinäkyvyyttä ja puolueettomuutta.

Yleissopimuksen 17 artiklassa on määräys lainkäyttövallasta. Artiklan 1 kappaleen mukaan kukin sopimuspuoli ryhtyy tarvittaviin lainsäädännöllisiin ja muihin toimenpiteisiin ulottaakseen lainkäyttövallansa sellaiseen rikokseen, joka on säädetty rangaistavaksi teoksi yleissopimuksen 2–14 artiklan mukaisesti, kun a) rikos tehdään kokonaan tai osittain sen alueella, b) rikoksenteijä on sen kansalainen, virkamies tai jonkin kansanedustuslaitoksen jäsen ja c) rikos koskee sen virkamiestä tai kansanedustuslaitoksen jäsentä tai 9–11 artiklassa tarkoitettua henkilöä, joka samalla on sen kansalainen. Yleissopimuksen yhteisövastuuta koskevassa 18 artiklassa edellytetään, että oikeushenkilöiden vastuu ulotetaan muun muassa vaikutusvallan väärinkäyttöön. Kaikkien sopimusartiklojen sisältöä on selvitetty HE:ssä 77/2001 vp.

## 2.5.2 Vaikutusvallan väärinkäyttörikoksen rakenne ja sisältö

### *Perusteettoman edun lupaaminen, tarjoaminen ja antaminen palkkiona*

Yleissopimuksen 12 artiklassa puhutaan perusteettoman edun ”lupauksesta, tarjoamisesta tai antamisesta”. Nämä tekemuodot, joita käytetään tunnusmerkkeinä myös muissa lahjusrikoksissa, on syytä sisällyttää rangaistussäännökseen. Myös GRECO on maaraporteissaan edellyttänyt, että näiden kaikkien tekemuotojen rangaistavuus ilmenee kansallisista säännöksistä. Myös 12 artiklasta ilmenevä ”palkkiota” koskeva tunnusmerkki on syytä sisällyttää tunnusmerkistöön.

Välimiehelle tarjotaan yleissopimuksen 12 artiklan mukaan ”perusteeton” etu. Esityksessä ehdotetaan, että ”perusteettomuuden” tunnusmerkkiä ei sisällytetä rangaistussäännökseen. Suomalaisessa lahjusrikoslainsäädännössä rikoslain 16 luvun 14 a §:n lahjuksen antamisesta kansanedustajalle, 40 luvun 1 §:n lahjuksen ottamisesta ja luvun 4 §:n lahjuksen ottamisesta kansanedustajana käytettyä ilmaisua ”oikeudeton” etu. Rikoslain 16 luvun 13 §:n lahjuksen antamisesta puhutaan edusta. Vaikutusvallan väärinkäyttöä koskevassa rangaistussäännöksessä edun oikeudettomuuden tunnusmerkin ei katsota olevan välttämätön, sillä etu ei vaikuta olevan ilmeisen itsenäisellä tavalla perusteeton tai oikeudeton, vaan tämä johtuu lähinnä sen luonteesta palkkiona vaikuttamisesta epäasiallisesti virkamiehen tai kansanedustajan päätöksentekoon tai päätöksenteon valmisteluun.

### *Suoraan tai välillisesti*

Yleissopimuksen 12 artiklan aktiivista vaikutusvallan väärinkäyttöä koskevassa määrittelyssä perusteeton etu luvataan, annetaan tai tarjotaan ”suoraan tai välillisesti” artiklassa tarkoitettulle välihenkilölle. Suomalaisessa lainsäädäntöperinteessä ei ole useinkaan käytetty tällaista lisäluonnehdintaa, vaan lähdetään siitä, että tunnusmerkistössä mainittu toiminta voidaan tehdä eri tavoin, luonnollisesti tunnusmerkistön tulkinnan rajoissa. Ilmaisua ”suoraan tai välillisesti” on kuitenkin käytetty rikoslain 17 luvun 1 a §:n 1 momentin 5 kohdassa, 34 a luvun 5 §:n 1 ja 2 momentissa ja 5 a §:ssä sekä 51 luvun 1 §:ssä. Kysymys on tällöin yleensä ollut kansainvälisten tai eurooppalaisten instrumenttien toimeenpanosta. GRECO on maaraorteissa usein kiinnittänyt huomiota siihen, että tunnusmerkit ”suoraan tai välillisesti” on nimenomaisesti mainittava tai menettelyn rangaistavuus muuten demonstroituva. Tästä huolimatta kyseisiä tunnusmerkkejä ei ole katsottu aiheelliseksi ottaa vaikutusvallan kauppaamisrikosta koskevaan säännökseen. Näiden tunnusmerkkien pois jättämisen rangaistussäännöksestä on katsottu selkeyttävän lähtökohtaisesti monitahoista tunnusmerkistöä ilman, että itse asiasta jäisi sisällöllistä epäselvyyttä, Se, että etu voidaan luvata, antaa tai tarjota ”suoraan tai välillisesti”, todetaan selvästi säännös-kohtaisissa perusteluissa.

#### *Vaikutusvallan käyttämisestä epäasiallisesti*

Yleissopimuksen 12 artiklan mukaan rangaistavaksi tulee säätää tahallisen perusteettoman edun lupaus, tarjoaminen ja antaminen palkkiona suoraan tai välillisesti sellaiselle henkilölle, joka ”väittää tai vahvistaa” pystyvänsä epäasiallisesti vaikuttamaan artiklassa mainitun henkilön päätöksentekoon. Ilmaisun ”väittää tai vahvistaa” käyttäminen rangaistussäännöksessä ei vaikuta luonteeltaan. Yleissopimuksen 12 artiklan ei voida katsoa tarkoittavan sitä, että rangaistavaksi tulee säätää palkkion antaminen jonkin ilmaisun esittämisestä sellaisenaan. Kyse on siitä, että oikeudeton etu luvataan, tarjotaan tai annetaan palkkioksi vaikutusvallan käyttämisestä. Niinpä tunnusmerkistössä on syytä puhua oikeudettoman edun lupaamisesta, tarjoamisesta tai antamisesta siitä, että välimies käyttäisi epäasiallisesti vaikutusvaltaa 12 artiklassa tarkoitettussa tilanteessa.

Vaikuttamisen epäasiallisuuden sisältöä ei ole yleissopimuksessa tai selitysmuistiossa määritelty. Sitä on luonnehdittu selitysmuistion kohdassa 65 ainoastaan toteamalla, että ”epäasiallisen” vaikuttamisen tulee sisältää välihenkilön korruptiivinen tarkoitus: hyväksytyt lobbaamisen muodot eivät kuulu käsitteen alueeseen (”Improper” influence must contain a corrupt intent by the influence peddler: acknowledged forms of lobbying do not fall under this notion).

Yleissopimuksen 12 artiklasta käy ilmi, että vaikutusvallan väärinkäyttö tulee säätää rangaistavaksi siten, että menettelyn rangaistavuus ei riipu siitä, ryhtyykö välihenkilö käyttämään vaikutusvaltaa vai ei, tai siitä, johtaako oletettu vaikutusvalta haluttuun lopputulokseen vai ei. Artiklan mukaan aktiivisessa vaikutusvallan väärinkäytössä rangaistavuuden edellytykset täyttyvät, kun oikeudeton etu tarjotaan palkkioksi epäasiallisesta vaikuttamisesta, ja vastaavasti passiivisessa vaikutusvallan väärinkäytössä silloin, kun välihenkilö on pyytänyt, saanut tai hyväksynyt oikeudettoman edun palkkioksi epäasiallisesta vaikuttamisesta päätöksentekoon. Rikokseen sisältyy näin ollen tunnusmerkki, joka koskee sitä, mistä syystä palkkio annetaan, eli haluttua epäasiallista vaikuttamista. Epäasiallisen vaikuttamisen ei siis kuitenkaan tarvitse sittemmin objektiivisesti toteutua, kuten ei myöskään vaikuttamisen halutun tavoitteen, kuten jonkin suotuisan päätöksen. Myös tältä osin GRECO on edellyttänyt, että asia ilmenee kansallisesta sääntelystä.

Tämä on otettu huomioon ehdotetussa sääntelyssä. Ehdotetun pykälän aktiivista ja passiivista vaikutusvallan kauppaamisrikosta koskevissa tunnusmerkeissä puhutaan edun antamisesta ja saamisesta palkkioksi siitä, että välihenkilö vaikuttaisi epäasiallisesti päätöksentekoon. Tunnusmerkistöt eivät siten edellytä sitä, että tällaista vaikuttamista todella tapahtuu, vaan ne täyttyvät

etua vaikuttamisesta tarjottaessa (aktiivinen tekemuoto) ja sitä siitä pyydettyä (passiivinen tekemuoto). Vaikuttamista koskevissa tunnusmerkkiverbeissä, samoin kuin ehdotetussa pykälän 3 momentissa, jossa kuvataan vaikuttamisen epäasiallisuus, hyödynnetään konditionaali-muotoilua. Tällä osoitetaan, että rangaistavuuden edellytyksenä ei ole, että odotettu epäasiallinen vaikuttaminen myös todellisuudessa tapahtuu.

Yleissopimuksen 12 artiklasta ja selitysmuistiosta ilmenee, että vaikka menettelyn nimikkeenä artiklassa on vaikutusvallan kauppaaminen, välihenkilöllä ei tosiasiallisesti tarvitse olla artiklassa tarkoitettua vaikutusvaltaa, vaan riittää, että hän väittää, että hänellä on sellaista. Niinpä rikostunnusmerkistöön ei olisi perusteltua ottaa tunnusmerkkiä, joka viittaisi vain todelliseen vaikutusvaltaan. Selitysmuistiosta ilmenee lisäksi se, mihin välihenkilön todellinen tai oletettu vaikutusvalta perustuu. Selitysmuistion kohdassa 64 todetaan, että vaikutusvallan väärinkäytön kriminalisoinnilla pyritään tavoittamaan virkamiehen tai sen poliittisen puolueen, johon päätöksentekijä kuuluu, lähipiiri (close circle), ja kitkemään sellaisten ”vallan naapurissa” olevien henkilöiden korruptiivinen käyttäytyminen, jotka pyrkivät hyötymään tilanteestaan. Edelleen selitysmuistion kohdassa 66 todetaan, että välihenkilö väittää pystyvänsä vaikuttamaan päätöksentekijään ammatillisen asemansa tai sosiaalisen statuksensa perusteella (by virtue of his professional position or social status). Selitysmuistiossa ei lähemmin luonnehdita ammatillisen aseman ja sosiaalisen statuksen sisältöä.

Ehdotettuun säännökseen esitetään sisällytettäväksi tunnusmerkki, joka koskee välihenkilön todellista tai oletettua vaikutusvaltaa: ”...joka ilmoittaa, että hänellä on virkamiehen tai kansanedustajan päätöksentekoon tai päätöksenteon valmisteluun kohdistuvaa vaikutusvaltaa”. Ehdotettuun sääntelyyn ei sen sijaan esitetä otettavaksi tunnusmerkkiä, joka koskisi sitä, mihin välihenkilön todellinen tai oletettu vaikutusvalta perustuu. Tällainen tunnusmerkki rajaisi osaltaan tunnusmerkistön alaa ja sen voisi siten osaltaan katsoa toteuttavan rangaistavuuden viimesijaisuutta koskevaa ultima ratio -periaatetta. Tällaisen tunnusmerkin tosiasiallinen merkitys olisi kuitenkin kyseenalainen, koska toiseen henkilöön kohdistuva vaikutusvalta lähtökohtaisesti yleensä perustuu nimenomaan välihenkilön ammatilliseen asemaan tai sosiaaliseen statukseen, jolloin tunnusmerkistä voisi seurata tarpeettomia näyttövaikeuksia.

#### *Abstrakti vaara*

Sekä aktiivista että passiivista vaikutusvallan väärinkäyttöä koskevaan tunnusmerkistöön ehdotetaan otettavaksi tunnusmerkki, joka edellyttää, että ”teko on omiaan horjuttamaan luottamusta päätöksenteon riippumattomuuteen”. Kyseessä on siis niin kutsuttua abstraktia vaaraa ilmentävä tunnusmerkki, joka tässä tarkoittaa sitä, että teko oli sellainen, että se tyypillisesti horjuttaa luottamusta päätöksentekoon.

Eräissä lahjusrikossäännöksissä on vastaavan tyyppisiä abstraktin vaaran tunnusmerkkejä. Ne on muotoiltu hieman eri tavoin sen suhteen, miten ja mitä etuutta menettely vaarantaisi ja edellytetäänkö abstraktin vaarantumisen olevan kvalifioitua. Niinpä rikoslain 16 luvun 13 §:ssä ja 40 luvun 1 §:ssä on kyse muun muassa teosta, joka on omiaan vaikuttamaan virkamiehen toimintaan palvelussuhteessa, ja rikoslain 16 luvun 14 a §:ssä ja 4 §:ssä siitä, että teko on omiaan selvästi horjuttamaan luottamusta edustajantoimen hoitamisen riippumattomuuteen.

Jotta vaikutusvallan kauppaamisrikoksessa ei tarpeettomasti käytettäisi kokonaan uutta käsitteistöä abstraktin vaaran tunnusmerkissä, ehdotetaan siinä käytettäväksi kansanedustajan lahjusrikoksissa hyödynnettyä ilmaisua ”horjuttamaan luottamusta”. Kun kysymys vaikutusvallan kauppaamisrikoksen yhteydessä on päätöksenteosta, puhuttaisiin abstraktin vaaran tunnusmerkissä luottamuksesta päätöksenteon riippumattomuuteen. Selitysmuistion kohdassa 64 todetaan,

että tällaisen kriminalisoinnin oikeudellisena intressinä (oikeushyvinä) on julkishallinnon päätöksentekoprosessin läpinäkyvyys (transparency) ja puolueettomuus (impartiality). Abstraktin vaaran tunnusmerkissä käytettäisiin kansanedustajan lahjusrikoksissa käytettyä ilmaisua ”riippumattomuus”. Vaihtoehtoisesti voitaisiin käyttää termiä ”puolueettomuus”, joka esiintyy myös selitysmuistion tekstissä. Kun kansanedustajiin kuitenkin liittyy ajatus puolueista ja kun selitysmuistiossa puhutaan puolueettomuuden ohella läpinäkyvyydestä, voidaan niiden asemesta käyttää yhteistä termiä ”riippumattomuus.”

Huomiota on toisaalta kiinnitettävä siihen, että yleissopimuksen 12 artiklassa ei ole nimenomaisesti tällaista abstraktin vaaran tunnusmerkkiä. Siihen nähden on periaatteessa mahdollista, että esimerkiksi GRECO puuttuisi tähän maa-arvioinneissaan ja katsoisi tunnusmerkin sopimusmääräyksen alaa rajoittavaksi. Voidaan kuitenkin todeta, että selitysmuistion kohdassa 64 on useita sellaisia kohtia, jotka koskevat sopimuksen tarkoitusta ja tavoitteita ja joiden huomioon ottamisen on selvästi perusteltua olettaa olevan sallittua myös sopimuksen toimeenpanossa. Selitysmuistiossa säännöksen taustalla olevaksi oikeushyväksi todetaan edellä selostetuin tavoin julkishallinnon päätöksentekoprosessin läpinäkyvyys ja puolueettomuus. Korruption eri muodoissaan todetaan olevan uhka oikeusvaltiolle ja demokraattisten instituutioiden pysyvyydelle. Vaikutusvallan väärinkäytön todetaan myötävaikuttavan korruption ilmapiiriin.

Nämä lausumat ja vaikuttamisen epäasiallisuutta koskevan kriteerin varsin niukka luonnehdinta sopimuksen selitysmuistiossa huomioon ottaen voidaan katsoa olevan perusteltua, että rangaistavuuden edellytyksenä on, että teko on omiaan horjuttamaan luottamusta päätöksenteon riippumattomuuteen. Tunnusmerkki ei siis edellytä konkreettista vaarantumista tai muuta seurausta, joiden ehkä voitaisiinkin katsoa merkitsevän ylimääräisen rajaavan edellytyksen asettamista verrattuna yleissopimuksen 12 artiklaan. Toisin kuin rikoslain 16 luvun 14 a §:ssä ja 40 luvun 4 §:ssä, abstraktin vaaran ei sitä paitsi tarvitsisi olla kvalifioitu siten, että teon tulisi olla omiaan ”selvästi” horjuttamaan säännöksessä tarkoitettua luottamusta. Jotta säännöksessä noudatettaisiin lahjusrikoksissa tyypillistä kotimaista rakennetta rajoittamatta kuitenkaan sopimuksen soveltamisalaa, ehdotetaan tunnusmerkistöön sisällytettäväksi selostetunlainen kvalifioimaton abstraktin vaaran tunnusmerkki.

#### *Tahallisuus*

Yleissopimuksen 12 artiklassa vaikutusvallan väärinkäytölle asetetaan tahallisuusedellytys. Myös ehdotettu vaikutusvallan kauppaamisrikos edellyttäisi tahallisuutta.

#### *Epäasiallinen vaikuttaminen*

Vaikutusvallan väärinkäytön kriminalisoinnin pulmallisin kysymys on se, mitä on pidettävä yleissopimuksen 12 artiklassa tarkoitettuna ”epäasiallisena vaikuttamisena” (”improper influence”). Ongelmana on, että yleissopimuksen 12 artikla on hyvin tulkinnanvarainen, ja sopimuksen selitysmuistio antaa vain vähän johtoa kysymyksen arvioimiseen. Lisäksi oikeustieteessä ja muualla esitetyjä kannanottoja on varsin vähän, ja nekin ovat osin erisuuntaisia. Huomioon tulee myös ottaa, että vaikutusvallan väärinkäyttö koskettaa perustavia poliittisia osallistumisoikeuksia ja sananvapautta. Lähtökohdaksi on joka tapauksessa otettava yleissopimuksen 12 artiklan sanamuoto ja selitysmuistion artiklaa selittävät lausumat (selitysmuistion kohdat 64–67), joita on selostettu edellä.

Vaikuttamiseen voidaan katsoa sisältyvän ajatus syy–seuraussuhteesta: jonkun tietyllä toiminnalla on tietty vaikutus, seuraus. Yleissopimuksen 12 artiklan kuvaamissa tapauksissa kyseessä on – tosin vain odotettu – epäasiallinen vaikuttaminen säännöksen tarkoittamien henkilöiden päätöksentekoon. Päätöksentekoon vaikuttaminen voi tarkoittaa etenkin sitä, että vaikuttamisen

seurauksena syntyisi erisisältöinen päätös kuin olisi syntynyt, jos vaikuttamista ei olisi tapahtunut. Siitä saattaa olla kysymys myös silloin, kun päätöksen perusteet olisivat vaikuttamisen vuoksi vahvemmat tai toiset kuin ilman tällaista vaikuttamista. Tällaisesta vaikuttamisesta voi olla kysymys silloinkin, kun vaikutettaisiin päätöksentekomenettelyyn, jos se puolestaan vaikuttaisi päätöksentekoon. Kysymyksessä voi olla päätös tehdä tai olla tekemättä jotakin tai päätöksenteon kohteena olevan toiminnan lykkääntyminen tai aikaistuminen. Vaikutusvallan käyttäminen on perusluonteeltaan psyykkistä eikä fyysistä vaikuttamista, joten vaikuttamisen epäasiallisuuden ulkopuolelle ja muiden rangaistussäännösten varaan jää tässä yhteydessä esimerkiksi väkivallan käyttäminen virkamiestä tai kansanedustajaa kohtaan.

Vaikuttamisen epäasiallisuutta voidaan arvioida ainakin vaikuttamisen sisällön, vaikuttajan henkilön ja muiden olosuhteiden näkökulmasta. Vaikuttamisen sisällön osalta voidaan ensinnäkin arvioida, että yksinomaan päätöksenteon kohteena olevaa asiaa koskevan paikkansa pitävän tosiasiatiedon antaminen päätöksentekijälle voinee vain harvoin sellaisenaan olla epäasiallista vaikuttamista. Vaikuttaminen olisi ehdotetun määritelmäsäännöksen mukaan epäasiallista seuraavissa kolmessa tyyppitilanteessa.

Vaikutusvallan väärinkäyttö on tavoitteellista toimintaa. Eduntarjoajan viimekätisenä tavoitteena on yleensä jonkin edun saaminen päätöksenteossa. Koska hän joutuu edun saadakseen suorittamaan välihenkilölle palkkion, jollaista oikeusjärjestyksen mukainen päätöksenteko ei edellytä, ja välihenkilökin joutuisi vaikuttamaan päätöksentekoon ”epäasiallisesti”, on eduntarjoajan tavoitteena usein saavuttaa päätöksenteossa jollekulle oikeudetonta etua eli etua, jollaiseen tällä ei oikeusjärjestyksen mukaan olisi oikeutta.

Vaikutusvallan väärinkäytön yhteydessä yhtenä moitittavana vaikuttamisen tapana voidaankin pitää sitä, että vaikuttamisessa päätöksentekoon tavoiteltaisiin oikeudetonta etua jollekulle eli eduntarjoajalle tai muulle taholle. Kyseessä voi olla niin rahassa mitattavan kuin muunkin tyyppisen edun tavoittelemisen. Esimerkkinä jälkimmäisestä tilanteesta on se, että pyritään saamaan esitutkintaviranomaisen jättämään asian tutkiminen sikseen tai viranomaisen tai tuomioistuimen antamaan asianomaiselle tavallista lievempi seuraamus.

Toiseksi merkittävänä epäasiallisen vaikuttamisen muotona voidaan pitää myös sitä, että päätöksentekijä pyrittäisiin saamaan menettelemään virkavelvollisuutensa vastaisesti. Tältä osin virkamiehet ja kansanedustajat ovat kuitenkin eri asemassa, sillä vain virkamiehillä on varsinaisia virkavelvollisuuksia. Vastaavasti rangaistavaksi on säädetty virkavelvollisuuden rikkomisen ja virka-aseman väärinkäyttö, mutta kansanedustajien osalta tällaisia säännöksiä ei ole lukuun ottamatta rikoslain 40 luvun 8 a ja 8 b §:n säännöksiä Euroopan unionin varojen väärinkäytöstä kansanedustajana.

Vastuuta virkatoimista koskevan perustuslain (731/1999) 118 §:n 1 momentin mukaan virkamies vastaa virkatoimiensa lainmukaisuudesta. Virkamiesten tulee toimia lainsäädännössä, kuten virkamieslainsäädännössä ja hallintolaissa (434/2003), sekä muissa säännöksissä, määriteltujen ja yksilöityjen virkavelvollisuuksiensa mukaisesti.

Perustuslain kansanedustajan riippumattomuutta koskevan 29 §:n mukaan kansanedustaja on velvollinen toimessaan noudattamaan oikeutta ja totuutta. Hän on siinä velvollinen noudattamaan perustuslakia, eivätkä häntä sido muut määräykset. Tämä ei tarkoita sitä, etteikö kansanedustajille voitaisi lainsäädännössä asettaa erilaisia velvollisuuksia. Kansanedustajilla ei kuitenkaan ole juuri yksilöityjä velvollisuuksia.

Koska kansanedustajilla ei ole samalla tavoin yksilöityjä velvollisuuksia kuin virkamiehillä, päätöksentekijän pyrkimistä saamaan rikkomaan velvollisuuksiaan koskeva epäasiallisen vaikuttamisen tunnusmerkki ehdotetaan kohteen osalta rajattavaksi muiden kuin kansanedustajien päätöksentekoon. Tunnusmerkissä käytettäisiin ilmaisua ”pyrittäisiin saamaan virkamies rikkomaa virkatoiminnassa noudatettaviin säännöksiin tai määräyksiin perustuva virkavelvollisuutensa”. Vastaavaa tunnusmerkkiä käytetään virka-aseman väärinkäyttöä ja virkavelvollisuuden rikkomista koskevissa tunnusmerkistöissä. Tämä epäasiallisen vaikuttamisen muoto on lähellä sitä yritettyä yllytystä virkavelvollisuuden rikkomiseen, jonka puuttuminen rikoslainsäädännöstämme on nähty eroksi rangaistavuuden alassa verrattuna yleissopimuksen 12 artiklassa tarkoitettuun vaikutusvallan väärinkäyttöön (mietintö Lahjusrikoksia koskevien säännösten eräät muutostarpeet (OMML 9/2015) s. 71, 83–85).

Vaikuttamisessa päätöksentekoon on kysymys toimintaperusteen antamisesta päätöksentekijälle tietynsuuntaisen päätöksen tekemiseksi. Keskeinen päätöksentekoon vaikuttamisen moittiva muoto on oikeudettoman edun tarjoaminen päätöksentekijälle. Tätä ehdotetaan kolmanneksi epäasiallisen vaikuttamisen muodoksi.

Oikeudettoman edun tarjoaminen ja pyytäminen on vaikutusvallan kauppaamisrikoksessa edun tarjoajan ja välihenkilön välistä suhdetta kuvaava tunnusmerkki.

Niin virkamiestä kuin kansanedustajaakin koskeva aktiivinen ja passiivinen lahjonta on toisaalta jo nykyisellään rangaistavaa rikoslain 16 ja 40 luvun säännösten mukaisesti. Yksityisen sektorin lahjonnasta säädetään rikoslain 30 luvussa.

Kun lahjusrikossäännökset soveltuvat vain osaan niistä tapauksista, joissa epäasiallinen vaikuttaminen perustuisi oikeudettoman edun tarjoamiseen päätöksentekijälle, voidaan pitää perusteltuna, että se otetaan yhdeksi tyyppitilanteeksi epäasiallisen vaikuttamisen määritelmään. Kun säännös kuitenkin osassa tapauksia voisi olla päällekkäinen lahjusrikoksia koskevien säännösten kanssa, vaikutusvallan kauppaamisrikosta koskevaan säännökseen on aihetta ottaa toissijaisuuslauseke.

Ehdotuksessa on siis kaiken kaikkiaan huomioitu kolme vaihtoehtoista tyyppitilannetta, joissa vaikuttamista virkamiehen, kansanedustajan tai heihin rinnastettavan henkilön päätöksentekoon tai päätöksenteon valmisteluun voitaisiin pitää epäasiallisena. Ne voivat joissakin tilanteissa olla osin päällekkäisiä, mutta tämä ei ole ongelmallista. Esimerkiksi oikeudettoman edun tavoittelu voi merkitä samalla virkamiehen saamista toimimaan velvollisuuksiensa vastaisesti, ja tässä saatetaan hyödyntää lahjomista.

#### *Päätöksenteko vaikuttamisen kohteena*

Päätöksenteossa on kysymys käsiteltävänä olevan asian ratkaisemisesta. Päätöksenteko voi koskea tiettyjen yksilöiden tai oikeussubjektien asemaa, tai se voi olla normeja asettavaa. Virkamiehet tekevät virkavelvollisuuksiinsa kuuluvia ratkaisuja. Kansanedustajat osallistuvat valtiosäännön mukaisesti päätöksentekoon eduskunnassa. Virkamiehen päätöksentekoa ja ratkaisutoimintaa koskee laaja normisto. Hallintopäätösten tulee olla lainmukaisesti perusteltuja, ja virkamiehen esteellisyydestä samoin kuin asiakirjojen ja käsittelyn julkisuudesta sekä esimerkiksi julkisten hankintojen tekemisessä noudatettavasta menettelystä on säädetty lainsäädännössä. Ylimmät laillisuusvalvojat valvovat virkatoimien lainmukaisuutta. Kansanedustaja tekee päätöksiä äänestämällä eduskunnan istunnoissa ja valiokunnissa. Monissa kysymyksissä eduskuntaryhmän kanta on edustajan päätöksenteossa merkittävä. Kansanedustajan, toisin kuin virkamiehen, päätökset voivat vain harvoin olla oikeudellisesti virheellisiä. Kansanedustajalla, toisin kuin virkamiehellä, on pikemminkin poliittinen vastuu tekemistään ratkaisuista.



Yleissopimuksen 12 artiklassa on kysymys epäasiallisesta vaikuttamisesta artiklassa mainittujen henkilötahojen ”päätöksentekoon”. 12 artiklassa ei puhuta vaikuttamisesta esimerkiksi päätöksenteon valmistelua jossakin roolissa suorittaviin henkilöihin eikä päätöksenteon valmisteluun muutenkaan.

Oikeusministeriön vuoden 2009 ehdotuksessa ja asiaa koskevissa lakialoitteissa esitetyissä ehdotuksissa rangaistussäännöksi rikoksen voisi toteuttaa epäasiallinen vaikuttaminen ”virkamiehen päätöksentekoon tai sen valmisteluun palvelussuhteessa tai kansanedustajan päätöksentekoon tai sen valmisteluun eduskunnassa”. Näissä ehdotuksissa vaikuttamisen kohteena voisi siten olla myös virkamiehen tai kansanedustajan päätöksenteon valmistelu.

Päätöksenteon valmistelu mainitaan rikoslain 40 luvun 7 §:n virka-aseman väärinkäyttöä koskevassa säännöksessä, jonka 1 momentin 1 kohdassa puhutaan virkavelvollisuuden rikkomisesta virkamiehen osallistuessa päätöksentekoon tai sen valmisteluun tai käyttäessä julkista valtaa muissa virkatehtävissään. Rikoslain 40 luvun 11 §:n määritelmäsäännöksen 5 b kohdan mukaan julkista valtaa käyttävällä henkilöllä tarkoitetaan sitä, jonka säännöksessä lähemmin kuvatuin tavoin tulee osallistua 5 a kohdassa tarkoitetun päätöksen valmisteluun. Esimerkiksi virkavelvollisuuden rikkomista koskevassa rikoslain 40 luvun 9 §:ssä puhutaan taas virkamiehestä, joka virkaansa toimittaessaan rikkoo säännöksessä tarkoitetun virkavelvollisuutensa. Lahjuksen ottamista koskevassa rikoslain 40 luvun 1 §:ssä puhutaan virkamiehestä, joka toiminnastaan palvelussuhteessa ottaa vastaan lahjan tai edun. Lahjuksen ottamisessa kansanedustajana puhutaan kansanedustajasta, joka menettelee pykälässä kuvatulla tavalla toimiakseen tai jättääkseen toimimatta edustajantoimessaan tietyllä tavalla tai palkkiona sellaisesta toiminnasta. Eri säännöksissä on siten näiltä osin käytetty erilaisia tunnusmerkkejä.

Vaikutusvallan kauppaamisrikkoksessa kysymyksessä on korruption torjuntaa koskevaa sääntelyä täydentävä, itsessäänkin välilliseen korruption puuttuva säännös. Ultima ratio -sääntö huomioon ottaen tulisi voida esittää painavia perusteita esittää säädettäväksi laajempi kriminalisointi, kuin mitä yleissopimuksen 12 artikla edellyttää. Sen, että valmistelu sisällytettäisiin säännöksen soveltamisalaan, voidaan kuitenkin katsoa olevan perusteltua kriminalisointiperiaatteiden näkökulmasta. Suomessa julkinen päätöksenteko esimerkiksi valtion organisaatioissa ja kunnissa perustuu merkittävältä osin niin sanottuun esittelymenettelyyn, jossa varsinainen päätöksentekijä tekee päätöksen toisen henkilön valmistelun perusteella esittelystä. Lisäksi esimerkiksi julkisten hankintojen ollessa kyseessä epäasiallista vaikuttamista saattaa tapahtua jo päätöksentekoa edeltävän valmistelun alkuvaiheessa, tai vaikuttamalla epäasiallisesti valmisteluun pyritään vaikuttamaan päätöksenteon lopputulokseen. Myös päätöksenteon valmisteluun kohdistuvan epäasiallisen vaikuttamisen kohteena on asiallisesti pyrkimys vaikuttaa esimerkiksi siihen, millainen päätös asiassa tehdään tai jätetään tekemättä, eli päätöksentekoon vaikuttaminen. Vaikutusvallan kauppaamisrikkoksen säätämiseksi tavoitellaan korruption torjunnan tehostamista, ja taustalla on pyrkimys lisätä luottamusta julkiseen päätöksentekoon. Ehdotetulle kriminalisoinnille, joka kattaa myös päätöksenteon valmisteluun kohdistuvan epäasiallisen vaikuttamisen, voidaan siten katsoa olevan painava yhteiskunnallinen tarve. Valmistelun rajaaminen säännöksen soveltamisalan ulkopuolelle voisi myös aiheuttaa tulkinta- ja näyttöongelmia ja soveltamiskäytännön epäyhtenäisyyttä ja heikentää rikoslainsäädännön soveltamisen ennustettavuutta. Esityksessä on siten katsottu, että epäasiallisen vaikuttamisen kohteena vaikutusvallan kauppaamisrikkoksen tunnusmerkistössä tulee päätöksenteon ohella olla päätöksenteon valmistelu.

#### *Päätöksentekijät*

Yleissopimuksen 12 artiklassa viitataan päätöksentekijöinä kansallisiin virkamiehiin (2 artikla), kansanedustuslaitoksen jäseniin (4 artikla), ulkomaisiin virkamiehiin (5 artikla), toisen valtion

kansanedustuslaitoksen jäseniin (6 artikla), kansainvälisten järjestöjen virkamiehiin (9 artikla), kansainvälisten parlamentaaristen yleiskokousten jäseniin (10 artikla) ja kansainvälisten tuomioistuinten tuomareihin ja viranhaltijoihin (11 artikla). Säännös koskee siis vaikutusvallan väärinkäyttöä julkisella sektorilla.

Rikoslain 16 luvussa lahjusrikosten kohteena on mainittu virkamies ja kansanedustaja. Siitä, keitä eri yhteyksissä on rinnastettava virkamieheen tai kansanedustajaan, on säädetty luvun 20 §:ssä. Vaikutusvallan kauppaamisrikosta koskevassa rangaistussäännöksessä on syytä menettellä vastaavalla tavalla, eli mainita rangaistussäännöksessä vaikuttamisen kohteena virkamiehen ja kansanedustajan päätöksenteko ja päätöksenteon valmistelu ja säätää 20 §:ssä siitä, että näihin henkilöihin rinnastetaan yleissopimuksen 12 artiklassa mainitut muut henkilöt.

#### *Rangaistussäännöksen jäsentely*

Yleissopimuksen 12 artiklassa lähdetään siitä, että sekä eduntarjoajan menettely eli aktiivinen vaikutusvallan väärinkäyttö että välihenkilön menettely eli passiivinen vaikutusvallan väärinkäyttö tulee säätää rangaistavaksi. Estettä ei sinänsä ole esimerkiksi sellaiselle ratkaisulle, että säädetään rangaistavaksi vain passiivinen vaikutusvallan väärinkäyttö, ja yllytys siihen muodostaisi aktiivisen vaikutusvallan väärinkäytön, mikäli yleissopimuksen 12 artiklan edellytykset täyttyisivät näin. Vastuu yllytyksestä kuitenkin edellyttää, että yllytyksen kohteena ollut päirikos tai ainakin sen rangaistava yritys tehdään. Kun vaikutusvallan väärinkäytön aktiivinen puoli voi toteutua etuuden tarjoamisella tietyistä toiminnasta ilman, että tarjousta edes hyväksytään, ei yllytyksellä voida täysimääräisesti kattaa aktiivista vaikutusvallan väärinkäytön tekemuotoa.

Näin ollen sekä aktiivisesta että passiivisesta tekemuodosta on syytä säätää rangaistussäännöksessä. Tällöin ratkaistavaksi kysymykseksi nousee se, tuleeko niistä säätää samassa säännöksessä, saman pykälän eri momenteissa tai kokonaan eri pykälissä. Jos aktiivisesta ja passiivisesta vaikutusvallan väärinkäytöstä säädetään eri pykälissä, herää kysymys, säädetäänkö niistä samassa luvussa vai eri luvuissa.

Virkamiehiä ja kansanedustajia koskevat lahjomarikokset on rikoslaissamme perustavasti jäsenneilty siten, että aktiivinen lahjominen, jossa on kysymys lahjuksen antamisen virkamiehelle tai kansanedustajalle rangaistavuudesta, on sijoitettu rikoslain 16 lukuun, kun taas passiiviset lahjusrikosten muodot, joissa rangaistavaksi säädetään lahjan vastaanottaminen virkamiehenä tai kansanedustajana, on sijoitettu rikoslain 40 lukuun. Tämä voisi puhua sen puolesta, että myös vaikutusvallan kauppaamisrikoksen aktiivinen tekotapa sisällytettäisiin rikoslain 16 lukuun ja passiivinen tekotapa puolestaan rikoslain 40 lukuun.

Sen paremmin aktiivisessa kuin passiivisessakaan vaikutusvallan kauppaamisrikoksen tekemuodossa rikoksenteijänä ei tarvitse olla virkamies tai kansanedustaja. On mahdollista muttei välttämätöntä, että vaikuttamisen kohteena oleva virkamies tai kansanedustaja syyllistyy tilanteessa rikokseen. Tämä rikos ei kuitenkaan ole vaikutusvallan kauppaamisrikos. Sanotun perusteella vaikutusvallan kauppaamisrikosta koskevaa rangaistussääntelyä ei ole perusteltua sijoittaa rikoslain 40 lukuun.

Kun kysymyksessä on rikos, joka muistuttaa lahjomarikoksia ja jonka oikeushyvä on julkisen päätöksentekomenettelyn luotettavuus ja puolueettomuus, vaikutusvallan kauppaamisrikosta koskevan sääntelyn luonteva sijoituspaikka on rikoslain rikoksia viranomaisia vastaan koskeva 16 luku.

Siihen, kuinka vaikutusvallan kauppaamisrikosta koskeva sääntely on rikoslain 16 luvussa perusteltua jäsentää, vaikuttaa osaltaan rikosnimikkeistöä koskeva kysymys.

Mikäli aktiivisen ja passiivisen vaikutusvallan väärinkäytön rikosnimikkeeksi voidaan valita vaikutusvallan kauppaamisrikos tai jokin muu yhteinen rikosnimike, saattaisi olla perusteltua säätää aktiivisesta ja passiivisesta tekemuodosta samassa säännöksessä tai ainakin samassa pykälässä.

Yleissopimuksen 12 artiklan mukaisesta menettelystä käytetään sopimuksen suomenkielisessä versiossa nimitystä ”vaikutusvallan väärinkäyttö”. On kuitenkin toisinaan huomautettu, että ”vaikutusvallan väärinkäyttö” ei ole menettelylle osuva rikosnimike eikä parhaalla mahdollisella tavalla vastaa esimerkiksi yleissopimuksen englanninkielistä termiä ”trading in influence”. Tätä vastaisi paremmin rikosnimike ”vaikutusvallan kauppaaminen”. Tätä rikosnimikettä onkin käytetty passiivisesta vaikutusvallan väärinkäytöstä niin oikeusministeriön vuoden 2009 mietinnössä kuin lakialoitteissa LA 45/2010 vp /ed. Söderman ja LA 29/2012 vp /ed. Ruohonen-Lerner ym. Tämä rikosnimike ei kuitenkaan luontevasti kuvaa vaikutusvallan väärinkäytön aktiivista puolta, minkä vuoksi aktiiviselle vaikutusvallan väärinkäytölle on täytynyt muodostaa oma rikosnimike. Toisaalta vaikutusvallan väärinkäytön aktiivisesta ja passiivisesta tekemuodosta täytyisi tällöin säätää eri pykälissä.

Vaikutusvallan väärinkäytön aktiivisen tekemuodon rikosnimikkeeksi onkin mainituissa virallisehdotuksissa esitetty nimikettä ”vaikutusvallan väärinkäytön palkitseminen”. Tämä rikosnimike ei ole yhtä naseva kuin passiivista tekemuotoa kuvaava vaikutusvallan kauppaaminen. Lisäksi nimike tuo mieleen sen, että passiivinen tekemuoto on todellisuudessa toteutunut ensin, mistä ei kuitenkaan tarvitse olla kysymys, ja että vaikutusvaltaa on todella käytetty, mistä ei myöskään tarvitse olla kysymys. Lisäksi jos puhutaan vaikutusvallan väärinkäytön palkitsemisesta, voidaan kysyä, eikö palkitsemisen kohde tällöin ole juuri vaikutusvallan väärinkäyttö – rikosnimike, jota kuitenkin ei ole haluttu käyttää passiivisesta tekemuodosta.

Esityksessä aktiivisesta ja passiivisesta tekemuodosta käytetään nimitystä vaikutusvallan kauppaamisrikos. Vaikutusvallan kauppaamisrikos -nimikkeessä voitaisiin säilyttää osuvana pidetty termi ”kauppaaminen”. Kun sitä ei kuitenkaan käytetä sellaisenaan vaan siihen liitetään merkitysalaa väljentävä osa ”rikos”, nimikettä vaikutusvallan kauppaamisrikos voitaisiin käyttää vaikutusvallan väärinkäytön sekä aktiivisesta että passiivisesta tekemuodosta.

Tällöin aktiivisesta ja passiivisesta tekemuodosta voitaisiin säätää samassa pykälässä. Selkeyden vuoksi olisi perusteltua säätää aktiivisesta ja passiivisesta vaikutusvallan väärinkäytöstä vaikutusvallan kauppaamisrikosta koskevassa pykälässä omissa momenteissaan. Yleissopimuksen 12 artiklan jäsentelyn mukaisesti vaikutusvallan kauppaamisrikosta koskevan säännöksen ensimmäisessä momentissa säädettäisiin aktiivisesta ja toisessa momentissa passiivisesta tekemuodosta.

#### *Rangaistusasteikko*

Yleissopimuksen 19 artiklan 1 kappaleessa on säännös luonnollisia henkilöitä koskevista seuraamuksista. Määräyksessä todetaan, että siinä viitatus rikokset, mukaan lukien vaikutusvallan väärinkäyttö, ovat luonteeltaan vakavia ja että niistä tulee voida määrätä tehokkaita, suhteellisia ja varoittavia rangaistuksia, mukaan lukien vapausrangaistus, josta voi seurata luovuttaminen.

Rikoksen johdosta tapahtuvasta luovuttamisesta annetun lain (456/1970) 4 §:n 1 momentin mukaan luovuttaa ei saa, ellei pyynnössä tarkoitettu teko ole sellainen rikos tai ellei sitä Suomessa vastaavissa olosuhteissa tehtynä olisi pidettävä sellaisena rikoksena, josta Suomen lain mukaan säädetty rangaistus on vähintään vuosi vankeutta.

Näin ollen voidaan lähteä siitä, että vaikutusvallan kauppaamisrikoksen rangaistusasteikossa enimmäisrangaistuksena tulee olla vähintään yhden vuoden vankeusrangaistus. Niin virkamiestä ja kansanedustajaa kuin yksityisen sektorinkin lahjusrikosten perustekomuodoissa rangaistusasteikkona on sakkoa tai vankeutta enintään kaksi vuotta. Vaikutusvallan kauppaamisrikos voi liittyä virheelliseen menettelyyn virkatoiminnassa, jolloin yhtenä vertailukohtana voidaan huomiota kiinnittää siihen, että virkavelvollisuuden rikkomisen rangaistusasteikko on sakkoa tai vankeutta enintään yksi vuosi, ja virka-aseman väärinkäytön perustekomuodon rangaistusasteikko on sakkoa tai vankeutta enintään kaksi vuotta.

Aiheeseen liittyvissä virallisehdotuksissa eli oikeusministeriön vuoden 2009 mietinnössä sekä lakialoitteissa LA 45/2010 vp /Söderman sd ja LA 29/2012 vp /Ruuhonen-Lerner ps ym. ehdotettuna rangaistusasteikkona on ollut sakkoa tai vankeutta enintään kaksi vuotta.

Vaikka myös yhden vuoden enimmäisrangaistusta voitaisiin puolustaa, voidaan sopivana rangaistusasteikkona kaiken kaikkiaan pitää sakkoa tai vankeutta enintään kahta vuotta.

#### *Lainkäyttövalta*

Yleissopimuksen lainkäyttövaltaa koskevan 17 artiklan ensimmäisen kappaleen mukaan kukin sopimuspuoli ryhtyy tarvittaviin lainsäädännöllisiin ja muihin toimenpiteisiin ulottaakseen lainkäyttövaltansa sellaiseen rikokseen, joka on säädetty rangaistavaksi teoksi tämän yleissopimuksen 2–14 artiklan mukaisesti, kun a) rikos tehdään kokonaan tai osittain sen alueella, b) rikoksentekijä on sen kansalainen, virkamies tai jonkin kansanedustuslaitoksen jäsen ja c) rikos koskee sen virkamiestä tai kansanedustuslaitoksen jäsentä tai 9–11 artiklassa tarkoitettua henkilöä, joka samalla on sen kansalainen.

Suomen rikosoikeuden soveltamisalaa koskevan rikoslain 1 luvun kaksoisrangaistavuutta koskevan 11 §:n 1 momentin mukaan milloin rikos on tehty vieraan valtion alueella, Suomen lain soveltaminen voidaan perustaa muun muassa suomalaisen tekemää rikosta koskevaan luvun 6 §:ään vain, jos rikos oli myös tekopaikan lain mukaan rangaistava. Yleissopimuksen 17 artiklan 1 kappaleen b ja c kohtien vaatimusten vuoksi poikkeusta kaksoisrangaistavuuden vaatimuksesta koskevaa rikoslain 1 luvun 11 §:n 2 momenttia on täydennetty, ja sen 4, 10 ja 11 kohdissa viitataan rikoslain aktiivista ja passiivista lahjomista julkisella ja yksityisellä sektorilla koskeviin rikoslain 16 luvun 13, 14, 14 a ja 14 b §:iin, 30 luvun 7, 7 a, 8 ja 8 a §:iin sekä 40 luvun 1–4 ja 4 a §:n säännöksiin.

Vastaavasti kun rikoslain 16 lukuun sen uudeksi 14 c §:ksi ehdotetaan otettavaksi säännös vaikutusvallan kauppaamisrikoksesta, ehdotetaan rikoslain 1 luvun 11 §:n 2 momentin 4 kohtaa täydennettäväksi viittauksella tähän rikokseen.

Vaikutusvallan väärinkäytön osalta voidaan vielä kysyä, tarkoitetaanko yleissopimuksen 17 artiklan ensimmäisen kappaleen c kohdassa mainituilla henkilöillä myös ajatellun epäasiallisen vaikuttamisen kohteena olevaa virkamiestä tai kansanedustajaa.

Yleissopimuksen selitysmuistion 17 artiklan 1 kappaleen c kohtaa koskevassa kohdassa 81 todetaan, että tässä lainkäyttövallan perustaa lahjotun henkilön status. Lahjottu henkilö on yleissopimuksen 12 artiklassa välihenkilö. Aiottu epäasiallinen vaikuttaminen saattaa sinänsä tarkoittaa muun ohella lahjomista, kuten tässä esityksessä ehdotetaan, mutta lahjontaa ei ole sopimuksessa tai selitysmuistiossa selitetty epäasiallisuuden sisällöksi. Selitysmuistion 17 artiklaa koskevissa selityskohdissa ei ole erityismääräyksiä lainkäyttövallasta vaikutusvallan väärinkäytössä.

Voidaan katsoa, että 17 artiklan 1 kappaleen c kohdan osalta riittävää on, että kohdan edellytykset toteutuvat välihenkilöön nähden.

#### *Toissijaisuuslauseke*

Vaikutusvallan kauppaamisrikoksessa saattaa toteutua muunkin rikoksen, kuten lahjus- tai virkarikoksen, tunnusmerkistö. Vaikutusvallan kauppaamisrikoksessa välihenkilölle tarjotaan tai hän pyytää perusteettoman edun, ja hän saattaa itse olla virkamies, kansanedustaja tai elinkeinonharjoittajan palveluksessa oleva, joihin liittyy lahjusrikosvastuu. Yhtenä epäasiallisen vaikuttamisen tapana olisi oikeudettoman edun tarjoaminen päätöksentekijälle. Vastaavasti eduntarjoaja tai välihenkilö voi olla virkamies. Yhtenä epäasiallisen vaikuttamisen muotona on virkamiehen pyrkiminen saamaan toimimaan virkavelvollisuuksiensa vastaisesti.

Vaikutusvallan kauppaamisrikoksessa rikoksentekijöitä voivat olla eduntarjoaja ja välihenkilö, kun taas päätöksentekijä ei olisi tunnusmerkistössä tarkoitettu rikoksentekijä eikä häntä myöskään pidettäisi osallisena vaikutusvallan kauppaamisrikoksessa aktiiviseen tai passiiviseen tekomuotoon. Päätöksentekijöiden mahdollista rangaistusvastuuta arvioidaan muiden rangaistussäännösten, kuten juuri lahjusrikosten ja virkarikosten, näkökulmasta.

Koska päällekkäisten rangaistussäännösten säätäminen ei ole suotavaa, mutta vaikutusvallan kauppaamisrikoksesta on perusteltua säätää omassa rangaistussäännöksessään, on aihetta ottaa vaikutusvallan kauppaamisrikosta koskevaan rangaistussäätelyyn päällekkäisyystilanteita vähentävä toissijaisuuslauseke.

Toissijaisuuslauseketta muotoiltaessa on kuitenkin otettava huomioon, että vaikutusvallan kauppaamisrikosta koskevassa säätelyssä tulee myös täyttää yleissopimuksen 17 artiklan lainkäyttövaltaa koskevat määräykset. Lainkäyttövallan tulee toisin sanoen yleissopimuksessa edellytetyin tavoin ulottua myös sellaisiin yleissopimuksen 12 artiklassa tarkoitettuihin rangaistaviin menettelyihin, joista toissijaisuuslausekkeen perusteella rangaistaisiin muun rangaistussäännöksen kuin vaikutusvallan kauppaamisrikoksen perusteella.

Poikkeuksia kaksoisrangaistavuusvaatimuksesta koskevaan rikoslain 1 luvun 11 §:n 2 momenttiin ehdotetaan yleissopimuksen lainkäyttövaltaa koskevien määräysten toimeenpanemiseksi otettavaksi viittaus vaikutusvallan kauppaamisrikokseen. Kyseisessä momentissa on nykyisellään viittaus rikoslain 16 luvun 13, 14, 14 a ja 14 b §:ään, 30 luvun 7, 7 a, 8 ja 8 a §:ään sekä 40 luvun 1–4 ja 4 a §:ään. Toissijaisuus on tarkoituksenmukaista ulottaa koskemaan näitä rikoksia lukuun ottamatta rikoslain 40 luvun 3 §:ssä tarkoitettua lahjusrikkomusta, jonka enimmäisrangaistus on kuusi kuukautta vankeutta, sillä yleissopimus edellyttää, että vaikutusvallan väärinkäytöstä säädetään rangaistus, joka mahdollistaa rikoksentekijän luovuttamisen.

Muissa usean rangaistussäännöksen edellytysten toteutumisen tapauksissa sovelletaan yleisiä rikosten yksiköintiä ja yhtymistä koskevia periaatteita.

#### *Oikeushenkilön rangaistusvastuu*

Yleissopimuksen 18 artikla edellyttää, että oikeushenkilö voidaan saattaa vastuuseen artiklassa tarkoitetuista rikoksista, muun muassa vaikutusvallan väärinkäytöstä. Yleissopimuksen seuraamuksia ja toimenpiteitä koskevan 19 artiklan 2 kappaleen mukaan kukin sopimuspuoli varmistaa, että 18 artiklan 1 ja 2 kappaleen mukaisesti vastuuseen asetettuihin oikeushenkilöihin kohdistetaan rikosoikeudellisia tai muita tehokkaita, oikeassa suhteessa olevia ja varoittavia seuraamuksia, mukaan luettuna sakkorangaistukset.

Yleissopimus ei salli oikeushenkilön vastuuta koskevan varauman tekoa, joskaan oikeushenkilön sanktiointimahdollisuuden ei sopimuksen mukaan tarvitse välttämättä olla rikosoikeudellinen.

Rikoslaisissa erikseen säädetyissä tapauksissa käytössä on lain 9 luvussa tarkoitettu oikeushenkilön rangaistusvastuu. Sopimusmääräysten perusteella on perusteltua ulottaa oikeushenkilön rangaistusvastuu koskemaan myös vaikutusvallan kauppaamisrikosta. Oikeushenkilön rangaistusvastuu soveltuu rikoslain 16 luvun 18 §:n mukaisesti myös luvun muihin lahjusrikoksiin.

#### *Suomen vaikutusvallan väärinkäyttöä koskeva varauma*

Yleissopimuksen 37 artikla mahdollistaa varauman tekemisen muun muassa 12 artiklan kriminalisointivelvollisuuden osalta. Euroopan neuvoston jäsenvaltioista ovat Suomen lisäksi Tanska, Alankomaat, Ruotsi, Saksa, Sveitsi ja Yhdistynyt kuningaskunta tehneet yleissopimuksen 12 artiklaa koskevan varauman ja pitäneet sen voimassa. Joissakin näistä valtioista, kuten Ruotsissa, on vaikutusvallan väärinkäyttöä koskevia rangaistussäännöksiä, jotka eivät kuitenkaan kata kaikkia 12 artiklan tarkoittamia tilanteita, minkä vuoksi mailla on varauma.

Suomen varaumassa todetaan, että Suomen lainsäädännön mukaan yleissopimuksen 12 artiklan mukaista toimintaa pidetään rangaistavana vain siinä laajuudessa kuin se täyttää rangaistavan lahjonnan tunnusmerkistön tai merkitsee osallisuutta tällaiseen tekoon tai täyttää jonkun muun rikoksen tunnusmerkistön. Suomi on neljästi ilmoittanut EN:n pääsihteerille varauman voimassapitämisestä. Edellinen ilmoitus varauman voimassapitämisestä on tehty lokakuussa 2020. Varauman voimassaolo päättyi 1.2.2024.

Yleissopimuksen selitysmuistion liitteenä olevassa EN:n ministerikomitean vetoomuksessa todetaan yleissopimuksen sinänsä mahdollistavan erilaisten varaumien tekemisen yleissopimukseen. Vetoomuksessa ministerikomitea kuitenkin toteaa olevansa vakuuttunut siitä, että GRECO:n säännöllinen varaumien tarkastelu johtaa varaumien nopeaan vähenemiseen. Vetoomuksessa ministerikomitea myös esittää toiveen siitä, että varaumia tehneet jäsenvaltiot pyrkivät purkamaan tekemänsä varaukset mahdollisimman nopeasti.

Yleissopimuksen täytäntöönpanoa sopimuksen 24 artiklan mukaan valvova GRECO on perustettu EN:n ministerikomitean hyväksymällä julkilausumalla toukokuussa 1999 (99(5), 1.5.1999).

GRECO pani vuonna 2007 toimeen Suomea koskevan kolmannen arviointikierroksen. GRECO antoi raportissaan (GRECO Eval III Rep (2007), 2E, Third Evaluation Round, Evaluation Report on Finland on Incriminations, 7.12.2007) Suomelle seitsemän suositusta. Niistä yhdessä GRECO suositteli Suomea harkitsemaan uudelleen vaikutusvallan väärinkäytön kriminalisointia ja vetämään takaisin yleissopimuksen tähän artiklaan liittyvän varaumansa tai olemaan uusimatta varaumaa.

GRECO tuo raportissaan esiin Suomen valtioneuvoston perustelleen varaumaa sillä, että tällainen rikos saattaisi olla perustuslaissa taattujen sananvapauden ja oikeusvaltion vastainen. Vaikutusvallan väärinkäyttöä olisi lisäksi vaikea määritellä asianmukaisen tarkasti. Lisäksi valtioneuvosto on vastauksessaan todennut olevansa sitä mieltä, että rikoslaki jo kattaa merkittävän ja moitittavimman osan 12 artiklassa kuvatusta toiminnasta yllytyksenä tai avunantona lahjontarikokseen tai epäsuoran lahjontarikoksen tekemisenä. Näin ollen valtioneuvosto on todennut, ettei se katso olevan pakottavaa tarvetta saattaa 12 artiklaa osaksi Suomen lakia.

Suomea koskevassa raportissa suositusten täytäntöönpanosta (Greco RC-III (2009) 2E, Third Evaluation Round, Compliance Report on Finland, 4.12.2009) viitataan tietoon, jonka mukaan oikeusministeriön työryhmä on laatinut edellä mainitun luonnoksen vaikutusvallan väärinkäyttöä koskeviksi rangaistussäännöksiksi. GRECO:n mukaan vaikutusvallan väärinkäyttöä koskeva suositus oli näin pantu täytäntöön.

Toisessa suositusten täytäntöönpanoa koskevassa raportissa (Greco RC-III (2011) 13E, Second Compliance Report on Finland, 6.12.2011) asiaan ei tältä osin palattu. Ennen sitä Suomi ilmoitti 27.9.2011 kirjeellään GRECO:lle varauman yleissopimuksen 12 artiklaan olevan yhä tarpeen. Näkemystä perusteltiin sillä, että 12 artiklan mukainen kriminalisointi aiheuttaisi vaikeuksia sananvapauden ja rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen kannalta.

Esitykseen sisältyvän vaikutusvallan kauppaamisrikosta koskevan säännöksen voidaan katsoa täyttävän rikosoikeudelliseen laillisuusperiaatteeeseen sisältyvät rikosoikeudellisen sääntelyn tarkkarajaisuutta koskevat edellytykset. Sen voidaan myös katsoa ottavan asianmukaisella tavalla huomioon perustuslaissa taatun sananvapauden ja muidenkin perusoikeuksien asettamat vaatimukset. Kriminalisointi täydentäisi lahjusrikossääntelyä.

Varaamaa ei näin ollen enää voida pitää välttämättömänä, vaan siitä voidaan luopua, mikäli rangaistussäännös hyväksytään ehdotetun sisältöisenä.

## **2.6 Vaikutusvallan väärinkäyttö muissa kansainvälisissä instrumenteissa**

Suomi on osapuolena lukuisissa korruptiota koskevissa yleissopimuksissa.

Suomi on liittynyt vuonna 2009 OECD:n lahjonnanvastaiseen yleissopimukseen, joka on Suomen osalta pantu täytäntöön valtiosopimuksena ja siihen liittyvillä täytäntöönpanosäädöksillä. OECD:n lahjonnanvastaisen työryhmä seuraa OECD:n lahjonnanvastaisen yleissopimuksen täytäntöönpanoa sopimukseen liittyneissä maissa.

Suomen osalta käynnissä on yleissopimuksen täytäntöönpanoa koskeva neljäs arviointikierros. Suomea koskevassa arvioinnissa OECD on kiinnittänyt huomiota ulkomaisen virkamiehen lahjontatapauksia koskeviin tuomioistuinten ratkaisuihin. Tapauksissa on kysymys välittäjän tai välihenkilön kautta tapahtuneesta epäilystä teosta. Arviointiraportissa todetaan, että ainakin yhdessä tuomioissa tuomioistuin on todennut, että syyttäjän olisi pitänyt pystyä osoittamaan virkamiehen olleen tietoinen hänelle luvatussa lahjuksesta. OECD mukaan tällaista vaatimusta ei ole yleissopimuksessa ja sen sisällyttäminen osaksi rikoksen tunnusmerkistöä on yleissopimuksen kommentaarin 3 vastaista. OECD toteaa raportissaan<sup>12</sup> lisäksi, että käytännössä ulkomaisen virkamiehen lahjontaan voi liittyä lukuisia tilanteita, joissa lahjuksen tarjoaminen, lupaaminen tai lahjus ei välttämättä lopulta saavuta vastaanottajaa, ja tämän vuoksi yleissopimuksen 1 artikla on laadittu siten, että suurimmassa osassa tilanteista rikoksen tunnusmerkistö täyttyy, vaikka virkamies ei olisikaan tietoinen lahjuksesta.

Suomi on liittynyt myös laajaan korruption vastaiseen YK:n yleissopimukseen vuodelta 2003 (SopS 56/2006). YK:n yleissopimukseen sisältyy muun muassa harkinnanvarainen vaikutusvallan kauppaa koskeva kriminalisointikehoitus. Kyseisen 18 artiklan määräyksiä pidettiin Suomessa ongelmallisina perustuslain turvaamien sananvapauden ja laillisuusperiaatteen kannalta,

---

<sup>12</sup> OECD (Finland) 2017.

minkä vuoksi katsottiin, ettei vaikutusvallan väärinkäytön kriminalisointiin ollut syytä ryhtyä (HE 197/2005 vp).

Myös EU:lla on useita lahjontaa koskevia instrumentteja, joilla ei kuitenkaan ole välitöntä merkitystä tämän esityksen kannalta. Euroopan komissio on oikeusvaltiokertomuksessaan vuodelta 2022 (SWD(2022) 526 final) kiinnittänyt huomiota Suomen rikoslainsäädäntöön vaikutusvallan kauppaamisen osalta ja suositellut vaikutusvallan kauppaamista koskevan lainsäädännön antamista.

### **3 Tavoitteet**

Ehdotuksen tavoitteena on tehostaa korruption torjuntaa ja rikosvastuun toteuttamista säätämällä rangaistavaksi vaikutusvallan kauppaamisrikos.

Esitykseen sisältyy ehdotus oikeushenkilön rangaistusvastuun ulottamisesta vaikutusvallan kauppaamisrikokseen, miltä osin tavoitteena on korostaa yhteisöjen vastuuta valvoa ja estää vaikutusvallan kauppaamisrikoksena rangaistavia tekoja toiminnassaan.

Tavoitteena on myös mahdollistaa vuonna 2002 hyväksytyn, lahjontaa koskevan Euroopan neuvoston rikosoikeudellisen yleissopimuksen 12 artiklaa koskevan varauman peruuttaminen vaikutusvallan väärinkäyttöä koskevan kriminalisointivelvoitteen osalta.

### **4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset**

#### **4.1 Keskeiset ehdotukset**

Hyväksyessään vuonna 2002 lahjontaa koskevan Euroopan neuvoston rikosoikeudellisen yleissopimuksen Suomi teki varauman yleissopimuksen vaikutusvallan väärinkäyttöä koskevan kriminalisointivelvoitteen osalta. Varauma on tämän jälkeen uudistettu useaan kertaan. Esityksessä ehdotetaan rikoslain täydentämistä vaikutusvallan kauppaamisrikosta koskevalla säännöksellä. Oikeushenkilön rangaistusvastuu ehdotetaan ulotettavaksi vaikutusvallan kauppaamisrikokseen. Esityksessä ehdotetaan myös, että eduskunta hyväksyisi vaikutusvallan väärinkäyttöä koskevan varauman peruuttamisen.

Yleissopimukseen tehdyn varauman peruuttamisen on tarkoitettu tulemaan voimaan, kun eduskunnan hyväksymästä peruuttamisesta ilmoitetaan yleissopimuksen tallettajalle.

Laki rikoslain muuttamisesta on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

#### **4.2 Pääasialliset vaikutukset**

Voidaan olettaa, että vuosittain tuomioistuimissa ratkaistaisiin muutamia vaikutusvallan kauppaamisrikosta koskevia asioita. Niiden aiheuttamat yksikkökustannukset vastannevat lahjusrikkosten selvittämisen ja ratkaisemisen kustannuksia.



Vaikutusvallan kauppaamisrikosta koskevien asioiden tutkinta ja käsittely tulevat aiheuttamaan jonkin verran kustannuksia, mutta asiat voidaan hoitaa nykyresurssien puitteissa. Tuomittavat yhteisösakot tuovat toisaalta valtiolle jonkin verran tuloja. Esityksellä ei kaiken kaikkiaan ole merkittäviä vaikutuksia julkiseen talouteen.

Esityksessä ei ehdoteta perustettavaksi uusia viranomaisia taikka uusi virkoja tai tehtäviä. Esitys ei vaikuta viranomaisorganisaatioon eikä viranomaisten välisiin tehtäviin tai suhteisiin.

Vaikutusvallan kauppaamisrikoksessa on kysymys edun tarjoamisesta tai saamisesta vaikuttamisesta epäasiallisesti virkamiehen tai kansanedustajan tai heihin rinnastettavien henkilöiden päätöksentekoon. Teko voi siis liittyä niin valtiolliseen, kunnalliseen tai hyvinvointialueita koskevaan kuin rajat ylittäväänkin toimintaympäristöön. Esitys ei vaikuta hyväksyttävään poliittiseen vaikuttamiseen.

Sääntely tulee otettavaksi huomioon myös esimerkiksi yritysten taloudellisessa toiminnassa.

Esityksen vaikutukset ovat ensisijaisesti yleisestäviä. Vaikutusvallan kauppaamisrikosta koskevalla rangaistussäännöksellä pyritään torjumaan korruptiorikollisuutta ja lisäämään luottamusta julkiseen päätöksentekoon. Korruptiota ja lahjontaa voidaan pitää vakavana uhkana demokralialle ja perusoikeuksille, minkä ohella ne heikentävät kilpailua ja estävät taloudellista kehitystä. Lahjonta myös vaarantaa demokraattisten instituutioiden ja yhteiskunnan eettistä perustaa. Vaikutusvallan väärinkäytön kriminalisointi mahdollistaa lisäksi osaltaan nykyistä tehokkaamman puuttumisen ulkomaisen virkamiehen lahjontaan erityisesti tapauksissa, joissa käytetään välikäsiä.

Lisäksi esitykseen sisältyvän lakiehdotuksen myötä toteutetaan eduskunnan ponsilausumassa edellytetyt toimenpiteet.

## **5 Muut toteuttamisvaihtoehdot**

### **5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset**

Yhtenä vaihtoehtona esityksessä ehdotetulle lakiehdotukselle olisi, että rikoslakia ei muutettaisi, vaan asia jätettäisiin muun lainsäädännön ja esimerkiksi sellaisten organisaatioiden tai toimialoilla käyttöön otettujen käytänte- ja menettelysääntöjen varaan, joilla pyritään torjumaan epäasiallista vaikuttamista yhteiskunnalliseen päätöksentekoon, ja kehitettäisiin tätä sääntelyä. Merkityksellistä on erityisesti sääntely, joka liittyy päätöksenteon avoimuuteen, esteellisyyteen, merkittävien päätösten tekijöiden ja myös heidän lähipiiriinsä kuuluvien sidonnaisuuksiin ja palkkioiden julkisuuteen sekä virkavelvollisuuksiin. Jaksossa 5.2.2 on selostettu lobbaamistoimintaan liittyvää lainsäädäntöä ja muita instrumentteja.

Tämän toteuttamisvaihtoehdon ei kuitenkaan arvioida olevan riittävä, vaan rangaistavaksi sääntämisen katsotaan olevan perusteltua kaikkein moitittavimpien tekojen kohdalla. Yleissopimuksen 12 artiklaa koskevan varauksen poistaminen ei myöskään tämän vaihtoehdon kohdalla olisi mahdollista.

Vaihtoehtoinen toteuttamismalli voisi lisäksi olla rikoslain muuttaminen siten, että säädettäisiin rangaistavaksi yritetty yllytys virka-aseman väärinkäyttöön tai virkavelvollisuuden rikkomiseen. Tätä vaihtoehtoa on tarkasteltu työryhmän mietinnössä Lahjusrikoksia koskevien säännösten eräät muutostarpeet (2015, s. 83–85). Kyseisessä vaihtoehdossa rangaistavia olisivat ainoastaan teot, jotka kohdistuvat virkamiehen päätöksentekoon. Kansanedustajilla ei ole virkavelvollisuuksia, eivätkä he voi syyllistyä rangaistavaan virka-aseman väärinkäyttämiseen eivätkä virkavelvollisuuden rikkomiseen. Myöskään tässä vaihtoehdossa yleissopimuksen 12 artiklaa koskevaa varaumaa ei voitaisi poistaa, koska kyseisen sääntelyvaihtoehdon ei yksinään eikä yhdessä muiden rangaistussäännösten voitaisi katsoa riittävällä tavalla kattavan 12 artiklan mukaisesti rangaistavaksi säädettäviä tekoja.

Vaikutusvallan kauppaamisrikoksen tunnusmerkistö voitaisiin muotoilla eri tavoin. Useita vaihtoehtoisia tapoja on arvioitu työryhmän mietinnössä Lahjusrikoksia koskevien säännösten eräät muutostarpeet (2015, s. 77–83).

## **5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot**

### **5.2.1 Vaikutusvallan väärinkäyttöä koskevat rangaistussäännökset tietyissä valtioissa**

#### *Ruotsi*

Ruotsi on ratifioinut yleissopimuksen ja sen lisäpöytäkirjan (ETS 191) 25.6.2004. Ruotsi on tehnyt varauman yleissopimuksen vaikutusvallan väärinkäyttöä koskevaan 12 artiklaan. Nykyinen varauma on voimassa 1.10.2022 saakka.

Vaikutusvallan kauppaaminen (handel med inflytande) on kriminalisoitu Ruotsissa 1.7.2012 voimaan tulleessa rikoskaaren (Brottsbalk 1962:700, BrB) 10 luvun 5 d §:ssä.

BrB 10 luvun 5 d §:n mukaan vaikutusvallan kauppaamisesta tuomitaan henkilö, joka muussa tilanteessa kuin luvun 5 a ja 5 b §:ssä mainituissa, lahjuksen antamista ja ottamista koskevissa tilanteissa ottaa vastaan tai pyytää epäasianmukaisen (otillbörlig) edun tai hyväksyy sellaista koskevan lupauksen vaikuttaakseen toisen henkilön päätöksentekoon tai toimenpiteeseen viranomaistoiminnassa tai virallisessa hankintatoimessa. Vaikutusvallan kauppaamisesta tuomitaan myös henkilö, joka antaa, lupaa tai tarjoaa jollekin henkilölle epäasianmukaisen edun, jotta tämä vaikuttaisi kolmannen henkilön päätöksentekoon tai toimenpiteeseen viranomaistoiminnassa tai virallisessa hankintatoimessa. Rangaistus vaikutusvallan kauppaamisesta on sakkoa tai enintään kaksi vuotta vankeutta.

Kriminalisoinnin ulkopuolelle on rajattu vaikuttaminen poliittiseen mielipiteenmuodostukseen kansanedustuslaitoksessa ja sen ulkopuolella (Prop. 2011/12:79 s. 34). Vaikutusvallan kauppaamista koskevilla säännöksillä ei siten ollut tarkoitus purkaa yleissopimuksen 12 artiklaan tehtyä varaumaa (Prop. 2011/12:79:n liitteenä olevan lakineuvoston lausunto s. 76).

Edun epäasianmukaisuutta tulee hallituksen esityksen mukaan arvioida ottaen huomioon kaikki tekoon liittyvät olosuhteet (Prop. 2011/12:79 s. 43–44, 47). Epäasianmukaisena pidetään jo-kaista rahan tai muun edun siirtoa (transaktion), joka objektiivisesti arvioiden voi vaikuttaa tiettyjen tehtävien hoitamiseen tai joka voidaan käsittää palkkioksi tehtävien hoitamisesta tietyllä tavalla.

Edun epäasianmukaisuutta voidaan pitää ilmeisenä esimerkiksi silloin, kun säännöksessä tarkoitettu henkilö on laiminlyönyt tai aikonut laiminlyödä tehtävänsä. Etu on epäasianmukainen myös, jos asia on luonteeltaan sellainen, että edun antamisen tarkoitus ei ole voinut olla muu kuin vaikuttaa siten, että vaikuttamisen kohde toimisi velvollisuuksiensa vastaisesti, tai palkita sellaisesta toiminnasta.

Itsestään selvänä edellytyksenä vaikutusvallan kauppaamisen kriminalisoimiseksi pidettiin sitä, että voitiin tunnistaa rankaisemisen arvoisia lahjontatoimia, joita voimassa olevat säännökset eivät kattaneet (Prop. 2011/12:79 s. 33–34). Tällaisena pidettiin esimerkiksi tilannetta, jossa etu annetaan päätöksentekijän työtoverille, jotta tämä vaikuttaisi päivittäisessä kanssakäymisessä asian lopputulokseen.

Lahjontaa koskevien rangaistussäännösten ulkopuolelle jäävänä tilanteena mainittiin myös se, että päätöksentekijälle läheinen henkilö tai päätöksentekijän tuttava ottaa vastaan edun vaikutukseen päätöksentekijän ratkaisuun (Prop. 2011/12:79 s. 33–34, 48). Lisäksi tällainen tilanne voi olla kyseessä, jos edun vastaanottaja on päätöksentekijän läheinen, kuten puoliso tai lapsi.

Jotta kyse olisi rangaistavasta vaikutusvallan kauppaamisesta, edun vastaanottajalla on objektiivisesti arvioiden tullut olla edellytykset vaikuttaa kolmannen henkilön päätöksentekoon viranomaistoiminnassa tai julkisessa hankinnassa (Prop. 2011/12:79 s. 48). Kyse ei ole rangaistavasta vaikutusvallan kauppaamisesta, jos etu on vastaanotettu sellaisesta vaikuttamisesta, jota ei ole ollut minkäänlaisia mahdollisuuksia toteuttaa. Tällöin kyseessä voi olla petos.

Säännöksessä tarkoitettu viranomaistoiminta tarkoittaa päättämistä yksityistä koskevasta edusta, oikeudesta, velvollisuudesta, kurinpitoseuraamuksesta, erottamisesta tai muusta vastavasta toimenpiteestä. Lisäksi säännös koskee julkisia hankintoja, joilla tarkoitetaan julkisen sektorin toimenpiteitä, joita hankinnan tekevässä toimielimessä tehdään hankinnan toteuttamiseksi. Päättös tai toimenpide tarkoittaa kaikenlaisia toimia asian käsittelyn yhteydessä, myös tietyn toimenpiteen tekemättä jättämistä.

Ruotsissa on oikeuskirjallisuudessa arveltu säännöksen soveltamisalan jäävän hyvin pieneksi, koska lahjuksen antamista ja ottamista koskevat säännökset ulottuvat moniin tilanteisiin. Oikeuskirjallisuudessa on kiinnitetty huomiota myös siihen, että säännöksessä ei oteta lainkaan kantaa vaikuttamismenetelmän laatuun. Tätä on pidetty ongelmallisena, koska edun epäasianmukaisuus ja vaikuttamisen epäasianmukaisuus merkitsevät eri asioita. Yleissopimuksessa rangaistavuudelta edellytetään, että vaikuttamisen on oltava epäasiallista. (Suzanne Wennberg: *Handel med inflytande – ett nytt brott utan tillämpningsområde? Festskrift till Josef Zila, 2013, s. 215–227.*)

GRECO:n neljännen arviointikierroksen raportissa (Greco Eval IV Rep (2013) 1 E, Fourth Evaluation Round, Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors, Evaluation Report, Sweden) on lyhyesti selvitetty Ruotsin kriminalisoineen vaikutusvallan väärinkäytön. Raportissa kiinnitetään kuitenkin huomiota siihen, että vaikutusvallan väärinkäytön kriminalisoinnin ulkopuolelle on rajattu kansanedustuslaitoksessa tapahtuva päätöksenteko.

### *Norja*

Norja on ratifioinut yleissopimuksen ja lisäpöytäkirjan 2.3.2004. Norja ei ole tehnyt yleissopimukseen varaumia.

Norjan vuoden 1902 rikoslakiin (straffelov) otettiin vuonna 2004 vaikutusvallan kauppaamista (påvirkningshandel) koskeva 276 c §. Vuoden 2005 rikoslaisissa säännös on hieman muutettuna 389 §:ssä.

Rikoslain 389 §:n mukaan sakolla tai enintään kolmen vuoden vankeudella rangaistaan sitä, joka a) itselleen tai toiselle vaatii, ottaa vastaan tai hyväksyy tarjouksen oikeudettomasta edusta siitä, että hän vaikuttaa toisen työn, toimen tai tehtävän suorittamiseen tai b) antaa tai tarjoaa toiselle oikeudettoman edun siitä, että tämä vaikuttaa muun henkilön työn, toimen tai tehtävän suorittamiseen. Työllä, toimella ja tehtävällä tarkoitetaan myös työtä, tointa ja tehtävää ulkomailla.

Säännös menee eräiltä osin yleissopimuksen 12 artiklaa pidemmälle. Säännös ei rajoitu epäasianmukaiseen vaikuttamiseen ainoastaan julkisella sektorilla, vaan koskee myös yksityistä sektoria. Säännöksessä ei myöskään edellytetä, että itse vaikuttaminen on epäasianmukaista, mitä yleissopimuksen 12 artikla sen sijaan edellyttää.

Vaikutusvallan kauppaamista koskeneen hallituksen esityksen (Ot. prop. no 78 [2002–2003]) taustalla oli rikoslakineuvoston (straffelovrådet) mietintö (NOU 2002:22). Rikoslakineuvosto ei kuitenkaan ehdotuksessaan esittänyt vaikutusvallan kauppaamisen kriminalisoimista. Neuvosto viittasi vaikeuteen erottaa toisistaan asianmukainen vaikuttaminen ja yleissopimuksen 12 artiklan tarkoittamat teot. Neuvosto ei myöskään nähnyt säännökselle erityisen suurta tarvetta muun muassa osallisuussäännöksiin vedoten.

Hallituksen esityksessä esimerkkinä vaikutusvallan kauppaamisesta mainittiin tilanne, jossa ministerin puoliso saa korvauksen siitä, että hän vaikuttaa ministeriin laajassa toimilupa-asiassa (Ot. prop. no 78 [2002–2003]). Vaikutusvallan kauppaaminen voi olla kyseessä myös, jos kunnanhallituksen jäsen saa hyvitystä kollegoihinsa vaikuttamisesta. Yksityisellä sektorilla puolestaan vaikutusvallan kauppaamisesta voi olla kyse, jos toimittajan puoliso korvausta vastaan pyrkii vaikuttamaan toimittajan työhön ja saamaan tämän kirjoittamaan yrityksestä, poliittisesta puolueesta, elokuvasta tai teatteriesityksestä.

Edun epäasianmukaisuutta on hallituksen esityksen mukaan tarkoitus arvioida oikeuskäytännössä kulloinkin vallitsevien moraalikäsitteiden mukaisesti. Arvioinnissa voidaan paljolti ottaa huomioon näkökohdat, jotka vaikuttavat muiden lahjontasäännösten mukaan edun epäasianmukaisuuteen. Vaikka vaikuttamisen ei edellytetä tapahtuneen epäasianmukaisella tavalla, vaikuttamistapaan liittyvät olosuhteet voidaan kuitenkin ottaa huomioon arvioitaessa, onko etu epäasianmukainen. Muita keskeisiä tekijöitä edun epäasianmukaisuuden arvioinnissa ovat edun laatu ja arvo sekä se, kehen yritetään vaikuttaa. Asian arvioinnissa ei ole merkitystä sillä, onko epäasianmukaisen edun tarkoitettu menevän vaikuttajan hyväksi vai jollekin toiselle henkilölle.

Lobbaamiseen liittyen ratkaisevaa on, onko vaikuttaja kertonut avoimesti toimivansa toimeksi-antajan lukuun. Jos tämä on tuotu selvästi esiin tai vaikuttajalla on syytä uskoa, että päätöksen-tekijä tietää hänen toimivan toisen lukuun, vaikuttamisen voidaan harvoin katsoa olevan epäasianmukaista. Suurkäräjien (stortinget) lakivaliokunta (justiskomiteen) katsoi mietinnössään (Innst. O. nr. 105 [2002–2003]), että ratkaisevaa rajanvedossa laillisen lobbaamisen ja korrup-tion välillä on yleensä se, onko vaikuttaja kertonut päätöksentekijälle avoimesti todellisista olo-suhteista.

Hallituksen esityksessä omaksutun lähtökohdan mukaan tavallisesti ei voida vaatia, että vaikuttaja kertoo, kuka on antanut hänelle toimeksiannon ja kuinka suuren korvauksen hän toimistaan saa. Rangaistavuuden perustamiseksi ei sinänsä riitä, että pidetään ongelmallisena päättäjien

yhteyksiä vaikuttajiin, jotka eivät kerro, keitä he edustavat. Rangaistavuus edellyttää, 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.

GRECO on 28.3.–1.4.2011 suorittamansa kolmannen arviointikierroksen suosituksissa todennut Norjan säännöksen vastaavan yleissopimusta (Greco RC-III (2011) 2E, Third Evaluation Round, Compliance Report on Norway). GRECO kuitenkin kiinnitti huomiota vaikutusvallan väärinkäytön törkeän tekemuodon puuttumiseen lahjontarikossäännöstöstä.

### *Tanska*

Tanska ei ole kriminalisoinut vaikutusvallan väärinkäyttöä erillisenä rikoksena. Tanska on ratifioinut yleissopimuksen 2.8.2000 ja sen lisäpöytäkirjan 16.11.2005. Tanska on tehnyt yleissopimuksen vaikutusvallan väärinkäyttöä koskevaan 12 artiklaan varauman, joka on voimassa 1.7.2023 saakka.

Varauman voimassa pitämistä on perusteltu Tanskassa sillä, että vaikutusvallan väärinkäyttö on rikoksena rakenteeltaan monimutkainen. Lisäksi osallisuutta koskevien yleisten oppien ja lahjontaa koskevien kriminalisointien on katsottu laajalti kattavan vaikutusvallan väärinkäyttöä tarkoittavat teot.

GRECO totesi kolmannen arviointikierroksen seurantaraportissaan (Greco RC-III (2011) 8E, Third Evaluation Round Compliance Report on Denmark) Tanskan viranomaisten selvittäneen vaikutusvallan väärinkäytön kriminalisoinnin tarvetta ja mahdollisuuksia, minkä katsottiin riittävän asiaa koskevan suosituksen täyttämiseksi. GRECO kuitenkin esitti toiveen asian uudelleen harkitsemisesta jatkossa.

### *Islanti*

Islannissa yleissopimus on ratifioitu 11.2.2004 ja sen lisäpöytäkirja 6.3.2013. Islanti ei ole tehnyt sopimukseen varaumia.

Islannin rikoslaisissa on kriminalisoitu vaikutusvallan väärinkäyttö yleissopimuksen 12 artiklan mukaisesti. Rikoslain 109 §:n 3 momentin mukaan rangaistavaa on lahjan tai muun oikeudettoman edun antaminen, lupaaminen tai tarjoaminen henkilölle, joka väittää tai vahvistaa voivansa vaikuttaa epäasiallisesti virkamiehen tai muun 109 §:n 1 tai 2 momentissa tarkoitetun henkilön päätöksentekoon, jotta edun saaja käyttäisi vaikutusvaltaansa päätöksentekijään. 109 §:n 1 momentin mukaan 3 momentissa tarkoitettu päätöksentekijä voi olla virkamiehen ohella parlamentin jäsen tai välimies. Lisäksi pykälän 2 momentissa säädetään muista henkilöistä, joihin vaikutusvallan väärinkäyttöä koskevaa säännöstä sovelletaan. Rangaistavaa on pykälän 4 momentin mukaan myös se, että henkilö, joka väittää tai vahvistaa voivansa käyttää vaikutusvaltaa päätöksentekijänä toimivaan henkilöön, vaatii tai vastaanottaa edun tai hyväksyy lupauksen edusta tällaisessa tilanteessa. Rangaistus vaikutusvallan väärinkäytöstä on enintään viisi vuotta vankeutta tai lieventävien seikkojen soveltuessa sakkoa.

GRECO:n kolmannen kierroksen raportin (Greco RC-III (2013) 2E, Third Evaluation Round Addendum to the Second Compliance Report on Iceland) mukaan aiemmassa raportissa esitetty

suositus vaikutusvallan väärinkäytön kattamasta henkilöpiiristä on Islannissa täytäntöönpantu hyväksyttävällä tavalla, kun vaikutusvallan väärinkäytön soveltamisala on laajennettu koskemaan myös Islannin parlamentin jäseniä, hallinnollista toimivaltaa käyttävien ulkomaisten kansanedustuslaitosten jäseniä sekä ulkomaisia välimiehiä ja lautamiehiä.

### *Viro*

Viro on ratifioinut yleissopimuksen 6.12.2001 ja lisäpöytäkirjan 14.12.2020. Viro teki yleissopimuksen 12 artiklaa koskevan varauman, joka oli voimassa 1.7.2002–1.1.2006. Varauma jätettiin uusimatta.

Virossa oli aiemmin kriminalisoitu ainoastaan passiivinen vaikutusvallan väärinkäyttö. Säännöksiä kuitenkin uudistettiin GRECO:n suositusten seurauksena siten, että rangaistavuuden ala kattaa 1.1.2015 voimaan tulleiden säännösten myötä myös aktiivisen vaikutusvallan väärinkäytön.

Viron rikoslain (karistusseadustik) 298-1 §:n 1 momentin mukaan rangaistavaa on omaisuuden tai muun edun pyytäminen itselleen tai kolmannelle, tällaista etua koskevaan lupaukseen suostuminen tai omaisuuden tai muiden etujen hyväksyminen vastineeksi siitä, että edun pyytäjän tai saajan käyttöä todellista tai oletettua vaikutusvaltaansa virkamieheen tarkoituksenaan saada julkisen edun näkökulmasta epäoikeudenmukaisia tai aiheettomia etuja edellä mainitun omaisuuden tai muun edun tarjoajalle tai antajalle tai kolmansille henkilöille. Rangaistavaa on myös edun lupaaminen mainitussa tarkoituksessa. Vaikutusvallan väärinkäyttöä koskeva säännös soveltuu myös kansanedustajiin ja ulkomaisiin parlamentaarikkoihin, jotka virkamiehen määritelmä kattaa (rikoslain 288 §). Rangaistuksena vaikutusvallan väärinkäytöstä on sakkoa tai vankeutta enintään kolme vuotta.

GRECO on kolmannen arviointikierroksen raportissaan (Greco RC-III (2013) 10E, Third Evaluation Round Addendum to the Second Compliance Report on Estonia) vuonna 2013 viitannut Viron osalta mainittuun rikoslain muuttamista koskeneeseen hankkeeseen, johon se on suhtautunut myönteisesti.

### *Itävalta*

Itävalta tuli GRECO:n jäseneksi jo ennen kuin se oli ratifioinut yleissopimusta. Itävalta ratifioi yleissopimuksen 25.9.2013 eikä tehnyt siihen varaumia. Yleissopimus tuli Itävallan osalta voimaan 1.1.2014.

1.1.2013 voimaan tulleen uudistetun kiellettyä puuttumista (Verbotene Intervention) koskevan rikoslain (Strafgesetzbuch, StGB) 308 §:n 1 momentin mukaan joka pyytää, vastaanottaa tai hyväksyy lupauksen edusta siitä, että hän vaikuttaa epäasiallisesti virkamiehen tai välimiehen päätöksentekoon, on tuomittava vankeuteen enintään kahdeksi vuodeksi. Samoin rangaistaan sitä, joka tarjoaa, antaa tai lupaa toiselle edun siitä, että tämä vaikuttaa epäasiallisesti virkamiehen tai välimiehen päätöksentekoon (2 momentti). Jos teossa on kysymys arvoltaan 3 000 euroa ylittävästä etuudesta, enimmäisrangaistus on kolme vuotta vankeutta. Jos teossa on kysymys arvoltaan 50 000 euroa ylittävästä etuudesta, rangaistus on vankeutta vähintään kuusi kuukautta ja enintään viisi vuotta (4 momentti). Pykälän 5 momentin mukaan virkamiehen ja välimiehen

päätöksentekoon vaikuttaminen on epäasiallista, kun sen tavoitteena on velvollisuudenvastainen virkatoimen tekeminen tai laiminlyönti tai kun siihen liittyy virkamiehelle tai kolmannelle annettava oikeudeton etu. Tekijää ei 6 momentin mukaan rangaista edellä olevien momenttien mukaisesti, jos teosta on muualla säädetty ankarampi rangaistus.

GRECO kiinnitti raportissaan vuonna 2014 huomiota parannuksiin vaikutusvallan väärinkäytön kriminalisoinnissa ja totesi niiden vaikuttavan vastaavan niihin huoliin, joita arviointiraportissa vuodelta 2011 oli esitetty (Third Evaluation Round. Compliance Report on Austria. 28.3.2014, kohdat 33–37 s. 8–9). Vuonna 2016 julkaistussa raportissa GRECO totesi aiempien, muun muassa vaikutusvallan väärinkäyttöä ja aineettomia etuja koskeneen suosituksensa tulleen täytäntöönpannaksi asianmukaisesti (Third Evaluation Round. Second Compliance Report on Austria, 18.3.2016, kohdat 6–10, 54).

### *Yhteenvedo*

Yhteenvedona voidaan ulkomaiden lainsäädännöstä todeta, että osa yleissopimukseen liittyneistä maista on tehnyt 12 artiklaa koskevan varauman. Joillakin mailla on vaikutusvallan väärinkäyttöä koskeva rangaistussäännös, mutta kun se ei kata 12 artiklassa tarkoitettua menettelyä kokonaisuudessaan, varaumasta ei ole voitu luopua (Ruotsi). Joissakin maissa ongelmallinen vaikuttamisen epäasiallisuutta koskeva tunnusmerkki on jätetty pois, jolloin kriminalisointi on tältä osin jossain määrin laajempi kuin 12 artiklassa edellytetty (Norja, Ruotsi). Eräissä maissa rangaistussäännös muistuttaa varsin pitkälle 12 artiklaa (Islanti). Joissain maissa vaikuttamisen epäasiallisuutta on lakitekstissä täsmentävästi luonnehdittu (Itävalta, Viro), ja Itävallan rangaistussäännöksessä on jopa asiaa koskeva määritelmäsäännös.

## 5.2.2 Lobbaustoimintaa koskevia instrumentteja

### *Kansallinen lobbausta koskeva sääntely*

Lobbaamista koskevalla sääntelyllä pyritään suojaamaan samoja keskeisiä yhteiskunnallisia arvoja kuin vaikutusvallan kauppaamista koskevalla sääntelyllä. Sekä lobbausta koskevalla sääntelyllä että vaikutusvallan kauppaamisrikoksen säätämällä pyritään torjumaan muun muassa epäasiallista vaikuttamista päätöksentekoon. Molempia koskevalla sääntelyllä on todennäköisesti samoja oikeushyviä, kuten julkishallinnon puolueettomuutta ja päätöksenteon läpinäkyvyyttä, suojaava vaikutus. Lisäksi molemmat sääntelyt määrittävät osaltaan asiallisen yhteiskunnallisen vaikuttamisen keinoja ja rajoja.

Oikeusministeriössä on valmisteltu hallituksen esitys (HE 98/2022 vp) avoimuusrekisterilaiksi parlamentaarisen ohjausryhmän ja asiantuntijatyöryhmän mietinnön pohjalta. Hallituksen esitys on annettu eduskunnalle kesäkuussa 2022, ja lain on tarkoitus tulla voimaan 1.1.2024.

Esityksen mukaan avoimuusrekisterilaissa säädettäisiin rekisteröintivelvollisuus oikeushenkilöiden ja yksityisten elinkeinonharjoittajien harjoittamasta, eduskuntaan ja ministeriöihin kohdistuvasta vaikuttamistoiminnasta ja siihen liittyvästä, elinkeinona harjoitettavasta vaikuttamistoiminnan neuvonnasta. Laissa ehdotetaan asetettavaksi neuvottelukunta, joka toimisi yhteistyöelimenä lakiin liittyville sidosryhmille.

Hallituksen esityksen mukaan avoimuusrekisteriin rekisteröitäisiin tietoja sellaisesta oikeushenkilöiden ja yksityisten elinkeinonharjoittajien harjoittamasta vaikuttamistoiminnasta ja siihen liittyvästä ammattimaisesta neuvonnasta, joka kohdistuu eduskuntaan, ministeriöihin ja valtion virastoihin. Vaikuttamistoimintaa ja siihen liittyvää ammattimaista neuvontaa harjoittavien oikeushenkilöiden ja yksityisten elinkeinonharjoittajien (ilmoitusvelvollisten) olisi rekisteröidyttävä avoimuusrekisteriin ammattimaisen ja pitkäjänteisen vaikutustoiminnan alkaessa tai toiminnan muuttuessa ammattimaiseksi tai pitkäjänteiseksi. Rekisterin laajentamista alue- ja kuntatasolle ehdotetaan esityksessä arvioitavaksi avoimuusrekisterilain seurannan ja jälkiarvioinnin yhteydessä.

Avoimuusrekisterin tarkoituksena on lisätä eduskunnassa, valtioneuvostossa ja ministeriöissä tehtävän päätöksenteon avoimuutta rekisteröimällä niihin kohdistuvaa vaikuttamistoimintaa (lobbausta), jota tehdään virallisten työryhmien ja kuulemisten, kuten lausuntokierrosten ja valiokuntakuulemisten, ulkopuolella ja joka nykyisellään jää usein julkisuuslain ulottumattomiin. Tämä auttaa esityksen mukaan arvioimaan päätösten syntyä ja niiden taustalla olevia intressejä. Avoimuusrekisterilainsäädäntö laajentaa julkisuusperiaatteen koskemaan erilaisia epämuodollisen ja virallisen kanssakäymisen muotoja. Valtiontalouden tarkastusvirasto toimisi avoimuusrekisterin rekisterinpitäjänä ja valvoisi ilmoitusvelvollisuuden noudattamista. Rekisteriviranomaisen tehtävissä korostuisi ohjaus ja neuvonta. Tarvittaessa Valtiontalouden tarkastusvirasto kehottaisi ilmoitusvelvollista tekemään uuden ilmoituksen, täydentämään jo tehtyä ilmoitusta tai selvittämään ilmoituksen oikeellisuutta ja riittävyttä. Ilmoitusvelvollisen olisi salassapitosäännösten estämättä pyynnöstä annettava Valtiontalouden tarkastusvirastolle valvontaa varten tarvittavat asiakirjat ja tiedot. Jos ilmoitusvelvollinen kehotuksesta huolimatta laiminlöisi avoimuusrekisterilaissa säädettyjen ilmoitusten tekemisen tai ilmoitus havaittaisiin olennaisilta kohdiltaan ilmeisen virheelliseksi tai puutteelliseksi, Valtiontalouden tarkastusvirasto voisi velvoittaa ilmoitusvelvollisen sakon uhalla korjaamaan tilanteen. Uhkasakkomenettelyn käytön arvioidaan jäävän harvinaiseksi.

Hallituksen esityksen mukaan hyvää edunvalvontatapaa ei määritellä säädösten tasolla. Hallituksen esityksessä ehdotetaan Valtiontalouden tarkastusviraston perustettavaksi neuvottelukunnan, jonka tehtävänä olisi laatia suositukset hyvästä edunvalvontatavasta. Hyvä edunvalvontatapa ei olisi velvoittava, mutta halutessaan ilmoitusvelvolliset voisivat ilmoittaa sitoutuvansa ohjeiden noudattamiseen.

### *Kansainvälinen lobbausta koskeva sääntely*

OECD ja Euroopan neuvosto ovat suositelleet lobbausrekisterin käyttöönottoa. OECD:ssä on vuonna 2013 laadittu ohje Transparency and Integrity in Lobbying, jossa esitetään kymmenen periaatetta läpinäkyvyyden ja integriteetin lisäämiseksi lobbaamisessa. Periaatteen 5 mukaan maiden tulisi tarjota adekvaatti läpinäkyvyyden taso sen varmistamiseksi, että virkamiehet, kansalaiset ja yritykset voivat saada riittävästi tietoa lobbaustoiminnasta. Lobbaustoiminnan peruselementtien tulisi olla julkisesti arvioitavissa. Lobbaritoiminnassa tulisi ilmoittaa vähintäänkin lobbaamistoiminnan tavoitteet, kohteet ja toimeksiantajataho.



Viime vuosikymmenen aikana yhä useampi valtio on joko säätänyt tai harkinnut säätävänsä lobbauslainsäädäntöä<sup>13</sup>. Kansainvälisten suositusten mukaan valtioiden tulee harkita kaikkia soveltuvia sääntelyratkaisuja, jotka edistävät päätöksenteon läpinäkyvyyttä.

Lakisääteinen lobbausrekisteri on tällä hetkellä käytössä seuraavissa EU-maissa: Irlanti, Itävalta, Liettua, Puola, Ranska, Saksa ja Slovenia. Lisäksi Espanjassa Katalonian alueella on käytössä pakollinen rekisteri. Saksan lakisääteinen rekisteri perustuu tällä hetkellä vapaaehtoisuuteen. Vapaaehtoisia rekistereitä, joista ei säädetä laissa, mutta joihin sisältyy erilaisia kannustimia rekisteröityä, on lisäksi käytössä Belgiassa, Hollannissa, Italiassa ja Romaniassa. Myös Iso-Britanniassa on käytössä lakisääteinen rekisteri. EU-maiden omien rekisterien lisäksi EU:lla on käytössä oma rekisterinsä.

Kansainvälisiä lobbausrekisterimalleja ja lobbaussääntelyyn liittyviä suosituksia on kuvattu kattavasti vuonna 2018 ilmestyneessä *Lobbarirekisterin kansainväliset mallit* -selvityksessä, joka toteutettiin osana valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoimintaa (TEAS). Selvityksessä tarkastellaan EU:n, Irlannin, Ison-Britannian, Itävallan ja Yhdysvaltain lobbarirekisterejä. Selvityksestä ilmenee, että etenkin Irlannin rekisteriä voidaan pitää varsin onnistuneena.

#### *EU:n avoimuusrekisteri*

EU:n avoimuusrekisteri on julkinen tietokanta, joka on perustettu vuonna 2011. Se on koskenut kevääseen 2021 asti ainoastaan Euroopan parlamentin ja Euroopan komission toimintaa. Euroopan parlamentti, Euroopan unionin neuvosto ja Euroopan komissio allekirjoittivat 20.5.2021 toimielinten välisen sopimuksen, jonka mukaan EU:n avoimuusrekisteristä tulee pakollinen ja samalla se alkaa koskea kaikkia kolmea toimielintä.

Ennen uutta sopimusta EU:n rekisteri koski ainoastaan parlamenttia ja komissiota, minkä lisäksi rekisteri oli periaatteessa vapaaehtoinen, joskin rekisteriin kytketty akkreditointijärjestelmä teki rekisteristä käytännössä pakollisen niille toimijoille, jotka halusivat pääsyn EU-kuulemisiin ja vapaan kulkuluvan parlamentin tiloihin. Uusi, pakollinen rekisteri toimii ehdollisuuden periaatteella. Ehdollisuudella tarkoitetaan sitä, että rekisteröityminen rekisteriin on välttämätön ennakkoehto sille, että edunvalvojat voivat toteuttaa tiettyä sopimuksen soveltamisalaan kuuluvaa toimintaa. Toimielimet voivat yksittäisillä päätöksillä päättää, minkälaisen edunvalvontatoimien ehdoksi avoimuusrekisteriin rekisteröityminen asetetaan. Toimielimet voivat ottaa käyttöön myös täydentäviä avoimuustoimenpiteitä, joilla kannustetaan edunvalvojia rekisteröitymään. Periaatteessa uuden sopimuksen ehdollisuusperiaate tarkoittaa sitä, että rekisteröityminen on edelleen vapaaehtoista, mutta käytännössä rekisteröitymiseen kannustetaan erilaisilla toimielinten tarjoamilla lisäoikeuksilla (pääsy tiloihin, osallistumisoikeus työryhmiin ja kuulemisiin jne.)

EU:n lobbaussääntely velvoittaa sekä lobbareita että viranomaisia. Vaikka rekisteröintivelvollisuus koskettaa ainoastaan lobbareita, toimielinten tekemät päätökset edellyttävät, että kyseisen toimielimen toimijat tapaavat ainoastaan rekisteröityneitä edunvalvojia. Viranomaistoiminnan eräs ulottuvuus liittyy siis siihen, että viranomaiset itse noudattavat edunvalvontaa koskevia sääntöjä.

---

<sup>13</sup> Chari, R., Hogan, J. – Murphy, G. (2019). *Regulating lobbying: A global comparison*, 2nd edition. Manchester: Manchester University Press.

Lobbaus määritellään toiminnaksi, jonka tavoitteena on vaikuttaa toimintapolitiikan tai lainsäädännön laatimiseen tai täytäntöönpanoon taikka päätöksentekoprosessiin.

Lobbaajalla tarkoitetaan luonnollista tai oikeushenkilöä, virallista tai epävirallista ryhmää, yhteenliittymää tai verkostoa, joka harjoittaa edellä tarkoitettua toimintaa ja pyrkii sen avulla vaikuttamaan EU:n toimielinten toimintapolitiikan tai lainsäädännön laadintaan, täytäntöönpanoon ja päätöksentekoprosesseihin.

## 6 Lausuntopalaute

Esitys perustuu oikeusministeriössä vuonna 2016 valmisteltuun luonnokseen hallituksen esitykseksi, jota koskeva lausuntotiivistelmä on julkaistu (OMML 24/2017). Lakiehdotusta on muutettu lausuntopalautteen perusteella joiltakin osin. Keskeiset muutokset koskevat vaikutusvallan perustavaa edellytystä; sitä, kattaako sääntely päätöksenteon lisäksi päätöksenteon valmistelun; sekä epäasiallisen vaikuttamisen määrittelyä. Vaikutusvallan kauppaamisrikoksen tunnusmerkistöstä on poistettu edellytys, joka koskee vaikutusvallan perustamista välihenkilön nykyisiin tai entisiin tehtäviin taikka yhteiskunnallisiin tai henkilökohtaisiin suhteisiin. Epäasiallisen vaikuttamisen kohdistumisen osalta tunnusmerkistöön on päätöksentekoon vaikuttamisen ohella lisätty päätöksenteon valmisteluun vaikuttaminen. Lisäksi epäasiallisen vaikuttamisen määritelmästä on poistettu peruste, jossa on kyse vaikuttamista koskevan toimeksiannon tai siihen liittyvän palkkion oikeudettomasta salaamisesta.

[Hallituksen esityksestä saatu lausuntopalaute:...]

## 7 Säännöskohtaiset perustelut

### 7.1 Rikoslaki

#### 1 luku. Suomen rikosoikeuden soveltamisalasta

**11 §.** *Kaksoisrangaistavuuden vaatimus.* 2 momentti. Poikkeuksia kaksoisrangaistavuuden vaatimuksesta koskevan rikoslain 1 luvun 11 §:n 2 momentin 4 kohtaan ehdotetaan lisättäväksi viittaus ehdotettua vaikutusvallan kauppaamisrikosta koskevaan rikoslain 16 luvun 14 c §:ään.

#### 16 luku Rikoksista viranomaisia vastaan

**14 c §.** *Vaikutusvallan kauppaamisrikos.* Uudessa rikoslain 16 luvun 14 c §:ssä ehdotetaan säädettäväksi vaikutusvallan kauppaamisrikoksesta. Säännöksen 1 momentissa ehdotetaan säädettäväksi vaikutusvallan kauppaamisrikoksen aktiivisesta tekemuodosta, 2 momentissa vaikutusvallan kauppaamisrikoksen passiivisesta tekemuodosta ja 3 momentissa 1 ja 2 momentissa tarkoitettua vaikuttamisen epäasiallisuuden tunnusmerkin sisällöstä. Pykälän 4 momenttiin otettaisiin toissijaisuuslauseke ja 5 momenttiin vaalirahoitusta koskeva rajoitussäännös.

*1 momentti.* Ehdotetun rikoslain 16 luvun 14 c §:n 1 momentin mukaan joka lupaa, tarjoaa tai antaa sille, joka ilmoittaa, että hänellä on virkamiehen tai kansanedustajan päätöksentekoon tai päätöksenteon valmisteluun kohdistuvaa vaikutusvaltaa (välihenkilö), välihenkilölle tai toiselle tarkoitettua edun palkkioksi siitä, että välihenkilö mainittua vaikutusvaltaa hyväksi käyttämällä vaikuttaisi epäasiallisesti virkamiehen tai kansanedustajan päätöksentekoon tai päätöksenteon

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

Säännöksen 1 momentissa olisi kysymys aktiivisesta vaikutusvallan kauppaamisrikoksesta eli epäasiallisesta vaikuttamisesta edun toiselle lupaavan, tarjoavan tai antavan henkilön rangaistusvastuun edellytyksistä. Rikoksen tekijänä tulisi tässä tekemuodossa kysymykseen periaatteessa kuka hyvänsä, mikä ilmenee tekijätunnusmerkistä ”joka”. Rangaistusvastuun edellytyksiin kuuluisi ensinnäkin edun lupaaminen, tarjoaminen tai antaminen. Edulla tarkoitettaisiin samaa kuin muissakin lahjusrikoksissa. Etu voisi olla aineellinen tai aineeton, rahassa mitattavissa taikka esimerkiksi jokin ammatillinen tai yhdistystoimintaan tai vastaavaan liittyvä asema, tehtävä tai palvelus. Edun ei edellytettäisi olevan sellaisenaan oikeudeton, vaan etu itsessään voisi olla oikeutettu, kuten henkilölle luvattu ylennys työtehtävissä. Lupaamista, tarjoamista ja antamista koskevien tunnusmerkkien sisältö olisi lähtökohtaisesti sama kuin rikoslain 16 luvun 13 ja 14 a sekä 30 luvun 7 §:ssä tarkoitetuissa lahjusrikoksissa.

Säännöksessä tarkoitettu etu luvataan, tarjotaan tai annetaan ”toiselle”. Tämä toinen on tunnusmerkistössä tarkoitettu välihenkilö, jonka odotettaisiin vaikuttavan epäasiallisesti virkamiehen tai kansanedustajan päätöksentekoon tai päätöksenteon valmisteluun. Välihenkilön rangaistusvastuusta säädettäisiin erikseen säännöksen 2 momentissa.

Etua voidaan luvata, tarjota tai antaa välihenkilölle suoraan tai välillisesti. Lupaaminen, tarjoaminen ja antaminen voivat siis tapahtua suoraan välihenkilölle, mutta on myös mahdollista, että tämä tapahtuu joidenkin toisten henkilöiden, yhteisöjen tai järjestelyjen välityksellä. Eduntarjoaja voisi esimerkiksi antaa jollekulle tehtävän tai toimeksiannon tarjota välihenkilölle etu 1 momentissa tarkoitettulla tavalla, ja tehtävän saanut menettelisi näin.

Säännöksessä tarkoitettu etu voi tunnusmerkistön mukaan olla tarkoitettu välihenkilölle itselleen tai ”toiselle” eli välihenkilön ja eduntarjoajan suhteen kolmannelle taholle. Etua luvataan, tarjotaan tai annetaan välihenkilölle, mutta hyödynsaajana voi siis hänen itsensä lisäksi tai asemasta olla joku muukin eli kolmas taho. Tällainen kolmas taho voi olla esimerkiksi välihenkilön puoliso tai sukulainen taikka joku välihenkilön intressitaho, kuten hänen puolueensa tai jokin muu oikeushenkilö.

Välihenkilölle asetetaan tunnusmerkistössä lisäedellytyksiä siten, että kyseessä on henkilö, ”joka ilmoittaa, että hänellä on virkamiehen tai kansanedustajan päätöksentekoon tai päätöksenteon valmisteluun kohdistuvaa vaikutusvaltaa”. Tästä tunnusmerkistä käy ilmi kaksi asiaa. Ensiksikin kyse on siitä, että välihenkilö ilmoittaa, että hänellä on vaikutusvaltaa, joka kohdistuu virkamiehen tai kansanedustajan päätöksentekoon tai päätöksenteon valmisteluun. Toiseksi olisi riittävää, että välihenkilö ilmoittaisi vaikutusvaltaa olevan, jolloin sillä, olisiko kyseessä todellinen tai ainoastaan välihenkilön väittämä vaikutusvalta, ei olisi tunnusmerkin täyttymisen kannalta merkitystä.

Se, että välihenkilö ilmoittaa, että hänellä on säännöksessä tarkoitettua vaikutusvaltaa, voi ilmetä esimerkiksi asian selkeänä suullisena tai kirjallisena toteamisena tai epäsuorempana asian esiin tuomisena. Tunnusmerkin täyttyminen ei kuitenkaan edellyttäisi, että välimies ilmoittaisi yksiselitteisesti virkamieheen tai kansanedustajaan kohdistuvasta vaikutusvallastaan. Välihenkilön tulisi joka tapauksessa tuoda asia esiin siten, että asiayhteydestä ja käydystä keskustelusta tai esimerkiksi eduntarjoajan ja välihenkilön välisestä viestinvaihdosta kävisi ilmi, että välihenkilöllä oletetusti olisi vaikutusvaltaa vaikuttamisen kohteena olevan virkamiehen tai kansan-

edustajan päätöksentekoon tai päätöksenteon valmisteluun. Ilmoittamista koskevan tunnusmerkin täytyminen edellyttäisi siten sitä, että välihenkilö toisi jollakin tavalla aktiivisesti esiin sen, että hänellä on vaikutusvaltaa henkilöön, jonka olisi tarkoitus olla vaikuttamisen kohteena.

Vaikutusvallalla tarkoitetaan sellaista kykyä tai mahdollisuutta vaikuttaa johonkin asiaan, jota keskivertohenkilöllä ei tyypillisesti ole. Koska tässä yhteydessä on kysymys tietyn tyyppiseen tai tiettyyn päätöksentekoon tai päätöksenteon valmisteluun liittyvästä vaikutusvallasta, tarkoitetaan vaikutusvaltaa mahdollisuutta vaikuttaa kysymyksessä olevan kaltaisten päätösten tai kysymyksessä olevan päätöksen tekemiseen tai valmisteluun.

Vaikutusvallan tulisi kohdistua virkamiehen tai kansanedustajan päätöksentekoon tai päätöksenteon valmisteluun. Tosiasiallisen tai oletetun vaikutusvallan tulisi olla objektiivisesti luonteeltaan sellaista, että se kohdistuisi päätöksentekoon tai päätöksenteon valmisteluun. Se, että välihenkilö ainoastaan jollakin tasolla tuntisi tai ilmoittaisi tuntevansa virkamiehen tai kansanedustajan, ei suoraan tarkoittaisi sitä, että välihenkilöllä voitaisiin katsoa olevan virkamiehen tai kansanedustajan päätöksentekoon tai päätöksenteon valmisteluun kohdistuvaa vaikutusvaltaa. Vaikutusvalta voi perustua esimerkiksi välihenkilön nykyisiin tai entisiin tehtäviin, jotka liittyvät virkamieheen tai kansanedustajaan, taikka yhteiskunnallisiin tai henkilökohtaisiin suhteisiin virkamieheen tai kansanedustajaan.

Säännöksessä tarkoitettu etu luvataan, annetaan tai tarjotaan välihenkilölle ”palkkioksi siitä, että välihenkilö mainittua vaikutusvaltaa hyväksi käyttämällä” vaikuttaisi epäasiallisesti virkamiehen tai kansanedustajan päätöksentekoon tai päätöksenteon valmisteluun. Kyseessä täytyy siis ensiksikin olla palkkio eikä jokin muu suoritus. Lisäksi edun tulee olla palkkio nimenomaan tunnusmerkistössä tarkoitettua vaikuttamisesta eikä jostakin muusta tehtävästä tai toimeksiannosta. Vaikuttamisessa täytyy myös olla kysymys tunnusmerkistössä mainittua välihenkilön ilmoittamaa vaikutusvaltaa hyväksi käyttämällä toteutettavasta epäasiallisesta eikä jollakin muulla tavalla tapahtuvasta vaikuttamisesta.

Säännöksessä tarkoitettu epäasiallinen vaikuttaminen, josta edun lupaaminen, tarjoaminen tai antaminen olisi rangaistavaa, kohdistuisi päätöksentekoon tai päätöksenteon valmisteluun. Päätöksenteossa on kysymys käsiteltävänä olevan asian ratkaisemisesta. Päätöksenteko voi koskea esimerkiksi tiettyjen yksilöiden tai oikeussubjektien asemaa tai se voi olla normeja asettavaa. Säännöksessä tarkoitettut päätökset voivat olla luonteeltaan, oikeusvaikutuksiltaan ja asialliselta merkitykseltään monenlaisia. Säännöksessä tarkoitettuna epäasiallisen vaikuttamisen tavoitteena voisi olla myös esimerkiksi se, että päätöstä ei tehtäisi lainkaan tai että päätöksen tekeminen lykkääntyisi. Epäasiallista vaikuttamista sisältävän, kansanedustajan päätöksentekoon kohdistuvan toimeksiannon sisältönä voisi olla esimerkiksi se, että vaikutettaisiin eduskunnan valiokunnan puheenjohtajan menettelyyn tavoitteena viivästyttää ratkaisevasti valiokunnan päätöksentekoa.

Vaikuttamistoimeksiannon sisältönä olisi epäasiallinen vaikuttaminen tunnusmerkistössä tarkoitettua henkilön päätöksentekoon tai päätöksenteon valmisteluun. Vaikuttamistehtävän sisällön tulisi olla riittävän yksilöityä siten, että kysymys olisi vaikuttamisesta päätöksentekoon tai päätöksenteon valmisteluun eikä vain jostakin täysin yleisestä tai yksilöimättömästä intressien valvonnasta. Vaikuttamistoimeksiannon tavoitteena voi olla esimerkiksi tietynsisältöisen päätöksen aikaansaaminen tai varmistaminen tai lisäsyiden antaminen tiettyyn päätökseen päätymiseksi. Kyse voisi olla myös menettelyä koskevasta päätöksestä eli päätöksestä, jolla määritettäisiin, millaista menettelyä noudattaen tai millaisella kokoonpanolla tietty asiasisältöinen kysymys ratkaistaisiin.

Tunnusmerkistössä tarkoitettussa päätöksenteossa on kysymys päätöksistä, joita tunnusmerkistössä tarkoitettu virkamies tai kansanedustaja asemassaan tekee. Kyseessä voi olla virkamiehen tai kansanedustajan itsenäinen päätöksenteko taikka virkamiehen tai kansanedustajan päätöksenteko jossakin päätöksentekolimessä. Vaikuttaminen voi ajallisesti ajoittua ajankohtaan ennen päätöksentekotilaisuutta.

Vaikuttamisen tulisi ulottua päätöksentekoon tai päätöksenteon valmisteluun. Päätöksenteon valmistelulla tarkoitettaisiin ensinnäkin rikoslain 40 luvun 11 §:n 5 b kohdassa määritellyllä tavalla päätösesityksen tai -ehdotuksen tekemistä, selvityksen tai suunnitelman laatimista, näytteen ottamista tai tarkastuksen suorittamista. Päätöksenteon valmisteluna voitaisiin pitää myös muuta vastaavaa toimea, jos se tarkoittaisi päätöksen sisällön kannalta merkittävää toimenpiteitä, jonka tarkoituksena olisi esimerkiksi päätöksenteossa tarvittavien tietojen hankkiminen, päätöksen kannalta keskeinen arviointi tai johtopäätöksen tekeminen. Päätöksenteon valmisteluun vaikuttamisen tulisi kuitenkin olla sillä tavalla olennaista, että sen voitaisiin nähdä olevan merkityksellistä päätöksenteon kannalta.

Kun epäasiallinen vaikuttaminen voisi kohdistua päätöksenteon valmisteluun, vaikuttamisen kohteena voisi olla asian valmistelija eli eri henkilö kuin se, joka päätöksen varsinaisesti tekee. Päätöksenteon valmisteluun kohdistuva epäasiallinen vaikuttaminen voisi tulla kysymykseen erityisesti sellaisessa tilanteessa, jossa virkamies valmistelee päätöstä, jonka ylempi virkamies tai esimerkiksi valtioneuvoston jäsen tai monijäseninen päätöksentekolin tekee esittelystä. Päätöksenteon valmisteluun vaikuttamisesta voisi olla kyse myös esimerkiksi tilanteessa, jossa vaikuttamisen kohteena olisi se, millaista menettelyä noudattaen hankinta suoritetaan (suorahankinta vai kilpailutusmenettely), tai julkista hankintaa koskevan tarjouspyynnön kriteereihin tai muuhun tarjouspyynnön sisältöön vaikuttaminen tiettyä tarjoajaa suosivaksi. Lisäksi päätöksenteon valmisteluun kohdistuva epäasiallinen vaikuttaminen voisi olla kyseessä esimerkiksi, kun vaikuttamisen kohteena olisi varsinaiselle päätöksentekijälle päätöksenteon kannalta olennaisia tietoja, kuten mittaus- tai tutkimustuloksia, hankkiva tai keräävä virkamies. Päätöksenteon valmisteluna ei sen sijaan pidettäisi esimerkiksi puhtaasti teknisluonteisia tai hallinnollista avustamista tarkoittavia tehtäviä.

Kansanedustajan päätöksenteko on pääosin kollektiivista, jolloin siihen ei useinkaan liity sellaisia valmistelutoimia, joihin vaikuttamisesta voisi olla kyse säännöksessä tarkoitettulla tavalla.

Rikoslain 16 luvun 20 §:n uudessa 6 momentissa luetellaan ne henkilöt, jotka vaikutusvallan kauppaamisrikosta koskevaa pykälää sovellettaessa rinnastetaan virkamieheen ja kansanedustajaan.

Eduntarjoajan rangaistavuuden edellytyksenä ei ole, että hänen haluamaansa vaikutusta saataisiin aikaiseksi. Rangaistavuus ei edellytä sitäkään, että välihenkilö ylipäätään ryhtyy toivottuun vaikuttamistekoon. Eduntarjoajan menettelyn rangaistavuus ei edellytä myöskään sitä, että välihenkilö hyväksyy tarjotun edun ja ottaa vastaan tehtävän. Eduntarjoajan osalta rangaistava teko toteutuu jo edun tarjoamisella palkkioksi tunnusmerkistössä tarkoitettua vaikuttamisesta, mikäli myös abstraktia vaaraa koskeva tunnusmerkki ja rikoksen edellyttämä tahallisuusvaatimus toteutuvat.

Siitä, milloin vaikuttamista on pidettävä epäasiallisena, säädetään pykälän 3 momentissa.

Vaikutusvallan kauppaamisrikos edellyttää tunnusmerkistöön sisältyvän abstraktin vaarantamistunnusmerkin toteutumista. Sen mukaan rangaistavuus edellyttää, että eduntarjoajan teko on omiaan horjuttamaan luottamusta päätöksenteon riippumattomuuteen. Abstrakti vaaratunnus-

merkki ei edellytä, että jokin seuraus, kuten luottamuksen horjuminen päätöksenteon riippumattomuuteen tai edes sen konkreettinen vaara, syntyy. Abstrakti vaara edellyttää, että teko tyyppillisesti horjuttaa luottamusta päätöksenteon riippumattomuuteen.

Tunnusmerkki ilmaisee rangaistussäännöksen suojeluobjektin ja tavoitteen eli sen, ettei luottamus säännöksessä tarkoitettun päätöksenteon riippumattomuuteen horju. Luottamuksella päätöksenteon riippumattomuuteen tarkoitettaisiin abstraktia vaaraa koskevassa tunnusmerkissä luottamusta, jota yleisesti tunnetaan kyseessä olevan kaltaisissa asioissa tehtävää päätöksenteon riippumattomuutta kohtaan. Teon täytyy olla tämän luottamuksen säilymisen kannalta selvästi merkittävä. Jos sen sijaan teko ei ole tämän luottamuksen säilymisen kannalta lainkaan varoittava, edellytys ei toteudu. Arvioinnissa merkittävää on muun muassa tarjotun tai pyydetyn edun laatu ja määrä, välihenkilön asema samoin kuin aiotun vaikuttamisen tapa, tavoite ja päätöksenteon kohteena olevan asian merkitys. Rangaistusuhan piiriin eivät tämän säännöksen perusteella tulisi esimerkiksi tapaukset, joissa välihenkilöllä ei objektiivisen etukäiteistarkastelun mukaan selvästikään olisi mitään mahdollisuuksia vaikuttaa kyseessä olevaan päätöksentekoon tai päätöksenteon valmisteluun.

Tunnusmerkin, kuten koko rangaistussäännöksen tulokannassa, huomiota tulee laillisuusperiaatteen asettamissa rajoissa kiinnittää yleissopimuksen 12 artiklan määräykseen ja sen tavoitteisiin, joiden arvioinnissa voidaan kiinnittää huomiota sopimuksen selitysmuistiossa esitettyyn.

Vaikutusvallan kauppaamisrikos edellyttää tahallisuutta. Tahallisuuden sisällön osalta noudatetaan normaaleja sitä koskevia sääntöjä. Eduntarjoajan tulee näin ollen olla tahallisuuden edellyttämien tavoin selvillä kaikista tunnusmerkistön toteuttavista seikoista. Tunnusmerkistön täyttymiseksi eduntarjoajan tarkoituksena tulee olla, että välihenkilö ryhtyisi tunnusmerkistössä tarkoitettulla tavalla vaikuttamaan päätöksentekoon tai päätöksenteon valmisteluun.

Vaikutusvallan kauppaamisrikoksen rangaistusasteikko olisi sakkoa tai vankeutta enintään kaksi vuotta.

*2 momentti.* Ehdotetun rikoslain 16 luvun 14 c §:n 2 momentin mukaan vaikutusvallan kauppaamisrikoksesta tuomittaisiin, jos teko on omiaan horjuttamaan luottamusta päätöksenteon riippumattomuuteen, myös välihenkilö, joka ilmoittaa, että hänellä on 1 momentissa tarkoitettua vaikutusvaltaa ja joka pyytää, ottaa vastaan tai hyväksyy itselleen tai toiselle tarkoitettun edun palkkioksi siitä, että hän mainittua vaikutusvaltaa hyväksi käyttämällä vaikuttaisi epäasiallisesti virkamiehen tai kansanedustajan päätöksentekoon tai päätöksenteon valmisteluun.

Pykälän 2 momentissa tarkoitettussa teossa on kysymys vaikutusvallan kauppaamisrikoksen passiivisesta tekemuodosta eli välihenkilön menettelyn rangaistavuuden edellytyksistä vaikutusvallan kauppaamisrikoksessa.

Passiivinen vaikutusvallan kauppaamisrikos on vastinpari aktiiviselle tekemuodolle. Vaikutusvallan kauppaamisrikoksen passiivisen tekemuodon tunnusmerkit vastaavat soveltuvin osin lähtökohtaisesti aktiivisen tekemuodon tunnusmerkkejä. Siinä missä aktiivisessa vaikutusvallan kauppaamisrikoksessa kyse on edun lupaamisesta, tarjoamisesta tai antamisesta palkkioksi vaikuttamisesta epäasiallisesti päätöksentekoon tai päätöksenteon valmisteluun, 2 momentissa tarkoitettussa passiivisessa vaikutusvallan kauppaamisrikoksessa on kysymys tuollaisen edun pyytämisestä, vastaanottamisesta tai hyväksymisestä tunnusmerkistössä tarkoitettuna palkkiona tunnusmerkistössä tarkoitettuun tavoin. Pyytämistä, vastaanottamista ja hyväksymistä koskevia tunnusmerkkejä tulkitaan kuten muissa lahjusrikostunnusmerkistöissä, joissa on hyödynnetty näitä tunnusmerkkejä.

Myös passiivisessa vaikutusvallan väärinkäyttöringkoksessa tunnusmerkistössä tarkoitettu etu voi olla tarkoitettu välihenkilön itsensä tai jonkun toisen, kuten hänen puolisonsa tai puolueensa, hyödyksi.

Välihenkilön menettelyn rangaistavuus edellyttää sitä, että hän ilmoittaa, että hänellä on 1 momentissa tarkoitettua vaikutusvaltaa, ja pyytää, ottaa vastaan tai hyväksyy tunnusmerkistössä tarkoitettua edun palkkioksi tunnusmerkistössä tarkoitettua menettelyä. Sen arvioinnissa, milloin olisi kysymys säännöksessä tarkoitettua ilmoittamisesta, sovelletaan samoja lähtökohtia kuin eduntarjoajan kohdalla. Menettelyn rangaistavuus ei passiivisessakaan vaikutusvallan kauppaamisrikoksessa edellytä, että välihenkilö todella ryhtyy päätöksentekijään tai päätöksenteon valmistelijaan nähden joihinkin vaikuttamistoimiin.

Kuten aktiivisessa vaikutusvallan kauppaamisrikoksessa, myös passiivisessa tekotavassa edellytetään abstraktin vaarantamistunnusmerkin toteutumista. Välihenkilön teon tulee siten olla omiaan horjuttamaan luottamusta päätöksenteon riippumattomuuteen. Rikosvastuuta ei abstraktia vaarantamista koskevan tunnusmerkin vuoksi voitaisi kohdistaa esimerkiksi henkilöön, jolla ei objektiivisen etukäteistarkastelun mukaan olisi mahdollisuuksia vaikuttaa tunnusmerkistössä kuvatulla tavalla kyseessä olevaan päätöksentekoon tai päätöksenteon valmisteluun. Myös välihenkilön menettelyn rangaistavuus edellyttää tahallisuutta. Sen sisällön osalta sovelletaan tahallisuuden sisältöä koskevia yleisiä lähtökohtia.

*3 momentti.* Ehdotetun rikoslain 16 luvun 14 c §:n 3 momentti sisältää säännöksen siitä, milloin aktiivisen ja passiivisen vaikutusvallan kauppaamisrikoksen tunnusmerkistössä tarkoitettua vaikuttamista pidetään säännöksen 1 ja 2 momentissa tarkoitettulla tavalla epäasiallisena. Kyseisen momentin mukaan edellä 1 ja 2 momentissa tarkoitettu vaikuttaminen olisi epäasiallista, jos siinä 1) tavoiteltaisiin oikeudetonta etua jollekulle, 2) pyrittäisiin saamaan virkamies rikkomaan virkatoiminnassa noudatettaviin säännöksiin tai määräyksiin perustuva virkavelvollisuutensa tai 3) luvattaisiin, tarjottaisiin tai annettaisiin virkamiehelle tai kansanedustajalle hänelle itselleen tai toiselle tarkoitettu oikeudeton etu.

Säännöksessä kuvattaisiin tyhjentävästi ne menettelyt tai toimet, jotka tekisivät vaikuttamisesta epäasiallista kyseisessä säännöksessä tarkoitettulla tavalla. Säännökseen valittu lakitekninen ratkaisu konditionaalina käyttämisestä indikaatiivin sijasta (esimerkiksi ”tavoiteltaisiin”, ”luvattaisiin”) perustuu siihen ja korostaa osaltaan sitä, että rangaistavuuden edellytyksenä pykälän 1 ja 2 momentin mukaisesti ei olisi se, että 3 momentin mukaista vaikuttamiskeinoa olisi käytetty. 3 momentissa säädettäisiin niistä vaikuttamiskeinoista, joiden kohdistaminen virkamieheen tai kansanedustajaan vaikutusvaltaa hyväksi käyttämällä olisi lähtökohtaisesti epäasiallista. Rangaistavuus perustuisi siihen, että eduntarjoaja odottaisi jotakin 3 momentissa säädettyä vaikuttamiskeinoa käytettävän (1 momentti), tai siihen, että välihenkilö pyytäisi, ottaisi vastaan tai hyväksyisi edun tällaisen vaikuttamiskeinon käyttämisestä (2 momentti).

Pykälän 3 momentin mukaan vaikuttamisen epäasiallisuus voisi siis perustua kolmeen seikkaan: oikeudettoman edun tavoitteluun; siihen, että pyrittäisiin saamaan päätöksentekijä rikkomaan virkavelvollisuutensa; tai tämän lahjomiseen. Momentissa kuvataan sellaisia vaikuttamistapoja, joista jotakin välihenkilön odotettaisiin käyttävän vastineena säännöksessä tarkoitettua edusta.

Vaikuttaminen olisi epäasiallista ensiksikin silloin, jos siinä tavoiteltaisiin oikeudetonta etua jollekulle. Etu voisi olla luonteeltaan aineellinen tai aineeton, sellainen, jolla on taloudellista arvoa, tai muunlainen. Etu olisi tässä yhteydessä oikeudeton silloin, kun siihen ei olisi oikeusjärjestykseen perustuvaa oikeutta. Esimerkiksi tiettyyn tehtävään, asemaan tai virkaan valitseminen tai ylennys työpaikalla voisi olla etu, joka voi olla oikeutettu henkilön työsuorituksen, taitojen ja tietojen kehittymisen ja henkilökohtaisten ominaisuuksien perusteella. Sama etu voi

olla oikeudeton, jos valinta tai ylennys ei perustu mainittuihin asiallisiin valintaperusteisiin vaan välimiehen vaikutusvallan hyväksikäyttämiseen. Vaikuttaminen olisi siis epäasiallista esimerkiksi, jos sen tavoitteena olisi saada virkamies valitsemaan tehtävään välihenkilön esittämä henkilö perusteilla, jotka johtuvat ensisijaisesti välihenkilön vaikuttamisesta säännöksessä tarkoitetulla tavalla.

Oikeudetonta etua tavoitellaan usein eduntarjoajalle, mutta sitä voidaan tavoitella myös muulle henkilölle tai yhteisölle. Esimerkiksi edun tarjoaminen välihenkilölle palkkioksi siitä, että hän vaikuttaisi päätöksentekoon tai päätöksenteon valmisteluun siten, että eduntarjoajan lähisukulainen oikeudettomasti välttäisi rangaistuksen tai muun seuraamuksen, toteuttaa edellytyksen.

Toiseksi vaikuttaminen voisi olla epäasiallista sen vuoksi, että siinä pyrittäisiin saamaan virkamies rikkomaan virkatoiminnassa noudatettaviin säännöksiin tai määräyksiin perustuva virkavelvollisuutensa. Koska vaikuttaminen kohdistuisi päätöksentekoon tai päätöksenteon valmisteluun, tulisi velvollisuuden rikkomisen koskea päätöksentekoa tai päätöksenteon valmistelua. Kysymyksessä voisi olla päätöksen sisältö tai päätöksenteossa noudatettava menettely. Virkamiehen virkavelvollisuuksiin liittyvästä epäasiallisesta vaikuttamisesta voisi olla kyse esimerkiksi tilanteessa, jossa välihenkilö pyrki saamaan virkamiehen laatimaan totuudenvastainen tarkastusraportti luvan valvontaan liittyvästä valvontatarkastuksesta tai syyttäjän tekemään perusteetta syyttämättäjäntämispäätöksen rikosasiassa. Epäasiallisesta vaikuttamisesta tällä perusteella olisi kyse esimerkiksi myös, jos eduntarjoajana oleva oikeushenkilön edustaja ja välihenkilönä toimiva konsultti sopisivat, että välihenkilö pyrki saamaan kunnan virkamiehen laatimaan totuudenvastaisen esityksen tietoteknisen laitehankinnan suorahankinnasta tilanteessa, jossa tosiasiallisten tietojen perusteella laitehankinta olisi tullut kilpailuttua.

Rangaistavaa olisi se, että etu esimerkiksi tarjottaisiin tai sitä pyydetäisiin siitä, että välihenkilö pyrki saamaan virkamiehen rikkomaan virkavelvollisuutensa. Jos virkamies saataisiin rikkomään virkavelvollisuutensa, välihenkilön kohdalla voisi tapauksen yksityiskohdista riippuen tulla kyseeseen rangaistusvastuu myös rikoslain 40 luvun 9 §:n mukaiseen virkavelvollisuuden rikkomiseen yllyttäjänä rikoslain 5 luvun 5 §:n mukaisesti. Eduntarjoajan tekoa voitaisiin tällöin arvioida vaikutusvallan kauppaamisrikkoksena, koska rikosvastuun syntyminen yllytystä koskevan rikoslain 5 luvun 5 §:n säännöksen nojalla edellyttää toisen tahallista taivuttamista tahalliseen rikokseen. Eduntarjoajan toimet olisivat kohdistuneet vain välihenkilöön, joten häntä ei voitaisi tuomita yllytyksestä virkavelvollisuuden rikkomiseen.

Tunnusmerkkiä, joka koskee virkatoiminnassa noudatettavia säännöksiä tai määräyksiä, tulkitaan lähtökohtaisesti samoin kuin rikoslain 40 luvun 9 §:ssä tarkoitettua virkavelvollisuuden rikkomisessa. Tämä epäasiallisen vaikuttamisen muoto tulee kyseeseen vain virkamiesten ja heihin rikoslain 16 luvun 20 §:ssä rinnastettujen henkilöiden ollessa päätöksentekijänä tai päätöksenteon valmistelijana, sillä vain virkamiehellä ja heihin rinnastuvilla henkilöillä on yksilöityjä virkavelvollisuuksia.

Kolmanneksi epäasiallista olisi lahjontatyypinen vaikuttaminen virkamiehen tai kansanedustajan päätöksentekoon tai päätöksenteon valmisteluun. Vaikuttaminen olisi tämän mukaisesti epäasiallista, jos siinä luvattaisiin, tarjottaisiin tai annettaisiin virkamiehelle tai kansanedustajalle oikeudeton etu. Oikeudettomalla edulla tarkoitettaisiin samaa kuin muissakin lahjusrikkoksissa. Etu voisi olla aineellinen tai aineeton, rahassa mitattavissa tai esimerkiksi jokin ammatillinen tai yhdistystoimintaan tai vastaavaan liittyvä asema, tehtävä tai palvelus.

Oikeudettoman edun lupaaminen, tarjoaminen tai antaminen tapahtuisi välihenkilön virkamiehen tai kansanedustajan päätöksentekoon tai päätöksenteon valmisteluun kohdistamassa vaikuttamisessa. Lupaamista, tarjoamista ja antamista koskevia tunnusmerkkejä tulkitaan samoin kuin



vastaavia tunnusmerkkejä rikoslain 16 ja 30 lukujen lahjontarikoksissa. Lahjontatyypin epäasiallisen vaikuttamisen tilanne voisi olla käsillä esimerkiksi silloin, kun eduntarjoaja sopisi toisen valtion toteuttamaan merkittävään hankintaan liittyvänä konsulttina toimivan välihenkilön kanssa vieraan valtion virkamiehelle tarjottavasta oikeudettomasta edusta, joka välihenkilön olisi tarkoitus tarjota virkamiehelle.

Myös 3 momentin mukaan epäasiallisuuden perustavat seikat kuuluvat rikoksen tunnusmerkistöön, joten tekijän tahallisuuden tulee kattaa myös ne. Tämä tarkoittaisi, että sekä eduntarjoajan että välihenkilön tulee olla selvillä siitä, että vaikuttamisessa olisi tarkoitus käyttää jotakin 3 momentissa tarkoitettua keinoa.

Osassa 3 momentin edellytykset toteuttavista tapauksista päätöksentekijä saattaa itsekkin syyllistyä rikokseen. Näin voi olla lähinnä velvollisuuksien rikkomista ja lahjontaa koskevista epäasiallisen vaikuttamisen tapauksista. Päätöksentekijän menettelyn mahdollisen rangaistavuuden arviointi tapahtuu kuitenkin muiden säännösten kuin vaikutusvallan kauppaamisrikosta koskevan säännöksen perusteella.

*4 momentti.* Eduntarjoajan tai välihenkilön menettely saattaa vaikutusvallan kauppaamisrikoksen ohella tulla arvioitavaksi eräiden muiden rikosten, kuten virkarikosten tai lahjusrikosten, näkökulmasta taikka osallisuutena sellaiseen. Pykälän 4 momenttiin ehdotetaan otettavaksi toissijaisuuslauseke, jonka mukaan mitä edellä tässä pykälässä säädetään, ei sovelleta, jos teko on rangaistava 13–14, 14 a tai 14 b §:ssä, 30 luvun 7, 7 a, 8 tai 8 a §:ssä taikka 40 luvun 1–2, 4 tai 4 a §:ssä tarkoitettuna rikoksena.

Muilta osin rikoksen yksiköintiä ja yhtymistä koskevista kysymyksissä sovelletaan niitä koskevia yleisiä lähtökohtia.

*5 momentti.* Vaikutusvallan kauppaamisrikoksena ei pidettäisi ehdokkaan vaalirahoituksesta annetun lain mukaista vaalirahoitusta, ellei sen tarkoituksena ole 1 tai 2 momentin kiertäminen. Tämä rajoitussäännös on samansisältöinen kuin lahjuksen antamisessa kansanedustajalle ja lahjuksen ottamisessa kansanedustajana. Rajoitussäännös liittyy sekä eduntarjoajan ja välihenkilön väliseen toimintaan, että sen arviointiin, onko aiottua vaikuttamista pidettävä epäasiallisena vai ei.

Jos vaalirahoitus ei täyttäisi kaikkia vaalirahoituslaissa säädettyjä vaatimuksia tai jos tuen antajan pyrkimyksenä olisi saada kansanedustaja salaamaan vaalirahoitus, rahoitusta ei olisi pidettävä vaalirahoituslain mukaisena vaalirahoituksena. Tällöin vaalirahoitusta voitaisiin arvioida vaikutusvallan kauppaamisrikoksen tunnusmerkistön näkökulmasta.

**18 §. Oikeushenkilön rangaistusvastuu.** Oikeushenkilön rangaistusvastuuta koskevaa 18 §:ää ehdotetaan täydennettäväksi viittauksella vaikutusvallan kauppaamisrikokseen. Yleiset säännökset oikeushenkilön rangaistusvastuusta ovat rikoslain 9 luvussa.

**20 §. Soveltamisalasäännökset.** Rikoslain 16 luvun 20 §:ssä säädetään luvun säännösten soveltamisesta tiettyihin henkilöryhmiin. Säännökseen lisättäisiin uusi 6 momentti, jolloin nykyinen 6 momentti siirtyisi 7 momentiksi. Uuden 6 momentin mukaisesti sovellettaessa 14 c §:ää virkamieheen rinnastettaisiin 40 luvun 11 §:ssä tarkoitettu julkista luottamustehtävää hoitava henkilö, julkisyhteisön työntekijä, ulkomainen virkamies, julkista valtaa käyttävä henkilö ja sotilas ja kansanedustajaan rinnastettaisiin 40 luvun 11 §:ssä tarkoitettu ulkomaisen parlamentin jäsen.

## **8 Voimaantulo**

Yleissopimukseen tehdyn varauman peruuttamisen ehdotetaan tulemaan voimaan, kun eduskunnan hyväksymästä peruuttamisesta ilmoitetaan yleissopimuksen tallettajalle.

Laki rikoslain muuttamisesta ehdotetaan tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen, kun se on hyväksytty ja vahvistettu.

## **9 Suhde muihin esityksiin**

Vaikutusvallan kauppaamisrikosta koskevan esityksen eduskuntakäsittely tai voimaantulo ei riipu muista esityksistä. Esityksellä on mahdollinen yhteys avoimuusrekisterilakia koskevaan hallituksen esitykseen (HE 98/2022 vp), joka annettiin eduskunnalle kesäkuussa 2022, sekä valmisteilla olevaan hallituksen esitykseen laeiksi ehdokkaan vaalirahoituksesta annetun lain, vaalilain, puoluelain ja kansalaisaloitelain muuttamisesta, joka on tarkoitus antaa eduskunnallesiäksyllä 2022 (hankenumero OM003:00/2022).

## **10 Eduskunnan suostumuksen tarpeellisuus sekä suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys**

### **10.1 Eduskunnan suostumuksen tarpeellisuus**

Yleissopimuksen voimaan saattamista koskevaa hallituksen esitystä arvioidessaan perustuslakivaliokunta katsoi, että sopimus sisälsi jo asian luonteen vuoksi pääasiassa lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä ja että myös tuolloin ehdotetut varaukset koskivat lainsäädännön alaan kuuluvien sopimusmääräysten sisältöä tai laajuutta, minkä vuoksi eduskunnan suostumus oli tarpeen niiden tekemiselle (PeVL 29/2001 vp; ks. myös PeVL 16/2005 vp). Eduskunnan hyväksyminen on hankittava sellaisen varauman tai vastaavan peruuttamiseen, jonka eduskunta on hyväksynyt tai jonka hyväksymisestä eduskunnan olisi nykyisin vallitsevan perustuslaintulkinnan mukaan tullut päättää (esimerkiksi PeVL 4/2001 vp, 61/2001 vp ja 9/2003 vp).

Yleissopimukseen tehty varaukset on sopimuksen mukaan voimassa kolme vuotta kerrallaan. Suomen tekemät varaukset, joista toinen peruutettiin vuonna 2010, olivat tarkoitetut olemaan voimassa pitkäaikaisesti ja varaumien uudistamisen yhteydessä vuonna 2006 katsottiinkin, ettei eduskunnan suostumusta enää jatkossa tarvittaisi varaumien uusimiseksi (HE 220/2005 vp; PeVL 4/2006 vp). Koska määräaikaisista varaumista tuli siten tosiasiallisesti toistaiseksi voimassa olevia, katsottiin, että tulevaisuudessa mahdollisesti tehtävä, varaumien uusimatta jättämisestä koskeva ratkaisu sen sijaan edellyttäisi eduskunnan suostumusta samoin kuin varaumien peruuttaminen (PeVL 4/2006 vp; LaVM 4/2006 vp).

### **10.2 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys**

Perustuslain 94 §:n 2 momentin mukaan kansainvälisen velvoitteen hyväksymisestä päätetään äänten enemmistöllä. Jos ehdotus velvoitteen hyväksymisestä koskee perustuslakia, se on kuitenkin hyväksyttävä päätöksellä, jota on kannattanut vähintään kaksi kolmasosaa annetuista äänistä.

Esityksessä ehdotetaan, että eduskunta hyväksyisi yleissopimukseen tehdyn varauman peruuttamisen. Yleissopimukseen ja siihen tehtyyn varaumaan ei sisälly velvoitteita, jotka koskisivat perustuslakia, ja ne on saatettu Suomessa voimaan äänten enemmistöllä. Myös päätös varauman peruuttamisen hyväksymisestä voidaan siten tehdä äänten enemmistöllä.

Lakiehdotuksessa ehdotetaan rikoslain 16 luvun täydentämistä vaikutusvallan kauppaamisrikosta koskevalla uudella 14 c §:llä. Vaikutusvallan kauppaamisrikoksen on tarkoitus vastata yleissopimuksen 12 artiklassa tarkoitettua vaikutusvallan väärinkäyttöä ja näin mahdollistaa kyseistä artiklaa koskevasta varaumasta luopuminen.

Ehdotetut säännökset ovat merkityksellisiä erityisesti perustuslain (731/1999) rikosoikeudellista laillisuusperiaatetta (8 §) ja sananvapautta (12 §) koskevien säännösten kannalta. Lisäksi ehdotuksen voi katsoa liittyvän perustuslain yksilön osallistumisoikeuksia ja -mahdollisuuksia koskeviin 2 §:ään ja 14 §:ään, elinkeinovapautta koskevaan 18 §:ään sekä 118 §:ään, jossa säädetään vastuusta virkatoimista. Kysymykset liittyvät ennen kaikkea siihen, kuinka yleissopimuksen 12 artiklassa tarkoitettua ”epäasiallista” vaikuttamista koskeva kriteeri voidaan muotoilla vaikutusvallan kauppaamisrikosta koskevassa rangaistussäännöksessä.

Perustuslain 8 §:n mukaan ketään ei saa pitää syyllisenä rikokseen eikä tuomita rangaistukseen sellaisen teon perusteella, jota ei tekohetkellä ole laissa säädetty rangaistavaksi. Rikoksesta ei saa tuomita ankarampaa rangaistusta kuin tekohetkellä on laissa säädetty. Laillisuusperiaatteen ydinsisällön mukaisesti rikoksen tunnusmerkistö on ilmaistava riittävällä täsmällisyydellä ja tarkkarajaisesti siten, että säännöksen sanamuodon perusteella on ennakoitavissa, onko jokin teko tai laiminlyönti rangaistavaa (ks. esim. PeVL 26/2002 vp, s. 2/I).

Laillisuusperiaatteesta määrätään myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen (SopS 63/1999) 7 artiklassa. Kyseisen määräyksen 1 kohdan mukaan ketään ei ole pidettävä syyppäänä rikokseen sellaisen teon tai laiminlyönnin perusteella, joka ei ollut tekohetkellä kansallisen lainsäädännön tai kansainvälisen oikeuden rikos. Rikoksen tekohetkellä sovellettavissa ollutta rangaistusta ankarampaa rangaistusta ei saa määrätä. Laillisuusperiaate sisältyy myös Euroopan unionin perusoikeuskirjaan, jonka 49 artiklan 1 kohdan mukaan ketään ei saa pitää syyllisenä rikokseen sellaisen teon tai laiminlyönnin perusteella, joka ei ollut tekohetkellä rikos kansallisen lainsäädännön tai kansainvälisen oikeuden mukaan. Rikoksesta ei saa määrätä sen tekohetkellä sovellettavissa ollutta rangaistusta ankarampaa rangaistusta. Jos rikoksenteon jälkeen laissa säädetään lievemmästä rangaistuksesta, on sovellettava kyseistä lievempää rangaistusta.

Vaikutusvallan kauppaamisrikos on pyritty muotoilemaan mahdollisimman tarkkarajaiseksi. Määritelmäsäännös huomioon ottaen voidaan katsoa, että ehdotettu vaikutusvallan kauppaamisrikosta koskeva säännös täyttää rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen rangaistussäännösten kirjoittamisen tarkkarajaisuudelle asettamat vaatimukset.

Vastaavasti vaikutusvallan väärinkäyttörikoksen sisällöllinen arviointi perustuslain 2, 12, 14 ja 18 §:n näkökulmasta koskee olennaisesti vaikuttamisen epäasiallisuudelle annettua sisältöä ehdotetussa rikoslain 16 luvun 14 c §:n 3 momentissa. Arvioinnissa tulee ottaa huomioon, että rangaistavuus ei edellytä, että epäasiallinen vaikuttaminen todella tapahtuu.

Perustuslain kansanvaltaisuutta ja oikeusvaltioperiaatetta koskevan 2 §:n 1 momentin mukaan valtiolta Suomessa kuuluu kansalle, jota edustaa valtiopäiville kokoontunut eduskunta. Pykälän 2 momentin mukaan kansanvaltaan sisältyy yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen.

Sananvapaus on turvattu perustuslain 12 §:ssä, jonka mukaan jokaisella on sananvapaus. Sananvapauteen sisältyy oikeus ilmaista, julkistaa ja vastaanottaa tietoja, mielipiteitä ja muita viestejä kenenkään ennakolta estämättä. Tarkempia säännöksiä sananvapauden käyttämisestä annetaan lailla.

Sananvapauden tarkoituksena on turvata yhteiskunnassa esimerkiksi vapaa mielipiteenmuodotus ja avoin julkinen keskustelu (HE 309/1993 vp, s. 56/II). Sananvapautta on perinteisesti pidetty ennen muuta poliittisena perusoikeutena (PeVL 19/1998 vp, s. 5/I), ja sananvapauden merkitys korostuu poliittisessa päätöksenteossa ja siihen vaikuttamisessa. Esimerkiksi pitkälle meneviä väliä poliittisen ilmaisuvapauden käytön kriminalisointeja on voitu pitää sananvapauden kannalta ongelmallisina (esim. HE 309/1993 vp, s. 57/II, PeVL 26/2002 vp, s. 2/II).

Sananvapauden ja siihen sisältyvien oikeuksien rajoittaminen on mahdollista jälkikäteiseen valvontaan perustuvan sääntelyn keinoin, mutta sääntelyn tulee täyttää perusoikeusrajoituksilta edellyttävät yleiset vaatimukset. Perusoikeuksiin kohdistuvien rajoitusten tulee näiden edellytysten mukaisesti olla hyväksyttäviä, täsmällisiä ja tarkkarajaisia sekä oikeasuhtaisia, eikä niillä esimerkiksi saa puuttua perusoikeuden ytimeen (PeVL 19/2008 vp, s. 4, PeVM 14/2002 vp, s. 4, PeVL 60/2001 vp, s. 2–3). Rikosoikeudellisen sääntelyn yhteydessä huomioon otettava suhteellisuusvaatimus edellyttää, että rangaistusseuraamuksen ankaruuden tulee olla oikeassa suhteessa teon moitittavuuteen. Rangaistusjärjestelmän tulee myös kokonaisuudessaan täyttää suhteellisuuden vaatimukset (ks. myös PeVL 23/1997 vp, s. 2/II, PeVL 41/2001 vp, s. 2/II).

Sananvapaus on turvattu myös EU:n perusoikeuskirjan 11 artiklassa sekä Euroopan ihmisoikeussopimuksen 10 artiklassa. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 10 artiklan 1 kohdan mukaan jokaisella on sananvapaus. Tämä oikeus sisältää vapauden pitää mielipiteitä sekä vastaanottaa ja levittää tietoja ja ajatuksia alueellisista rajoista riippumatta ja viranomaisten siihen puuttumatta. Tämä artikla ei estä valtioita tekemästä radio-, televisio- ja elokuvayhtiöitä luvanvaraisiksi.

Artiklan 2 kohdassa määrätään perusteista sananvapauteen puuttumiselle. Määräyksen mukaan koska 1 kohdassa tarkoitettujen vapauksien käyttöön liittyy velvollisuuksia ja vastuuta, se voidaan asettaa sellaisten muodollisuuksien, ehtojen, rajoitusten ja rangaistusten alaiseksi, joista on säädetty laissa ja jotka ovat välttämättömiä demokraattisessa yhteiskunnassa kansallisen turvallisuuden, alueellisen koskemattomuuden tai yleisen turvallisuuden vuoksi, epäjärjestyksen tai rikollisuuden estämiseksi, terveyden tai moraalien suojaamiseksi, muiden henkilöiden maineen tai oikeuksien turvaamiseksi, luottamuksellisten tietojen paljastumisen estämiseksi, tai tuomioistuinten arvovallan ja puolueettomuuden varmistamiseksi.

Lakiesityksellä on myös yhteys perustuslain 2 §:n 2 momentin mukaiseen yksilön oikeuteen osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen. Yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa kattaa esimerkiksi erilaiset osallistumis- ja vaikuttamiskeinot sekä kansalaisyhteiskunnan omaehtoisen toiminnan ja yksilön vaikuttamisen omassa lähiympäristössään itseensä ja elinympäristöönsä vaikuttaviin päätöksiin (HE 1/1998 vp, s. 74). Lisäksi se kytkeytyy perustuslain 14 §:n 4 momenttiin, jonka mukaan julkisen vallan tehtävänä on edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa itseään koskevaan päätöksentekoon.

Virkamiesten ja virkamiehiin verrattavien henkilöiden lahjomista koskevien rikossäännösten keskeisenä tarkoituksena on turvata virkatoiminnan oikeellisuus ja edistää virkatoiminnan lainmukaisuutta, tasapuolisuutta ja riippumattomuutta epäasiallisista vaikuttimista. Lisäksi lahjon-

taa koskevilla rangaistussäännöksillä pyritään vahvistamaan yleisön luottamusta viranomaisorganisaation toiminnan laillisuuteen, asiallisuuteen ja objektiivisuuteen (HE 6/1997 vp, s. 50/II, 85/II).

Myös lakiehdotuksella pyritään turvaamaan luottamusta päätöksenteon lainmukaisuuteen, tasa-puolisuuteen ja riippumattomuuteen ja siten suojaamaan yhteiskunnallista päätöksentekoa ja tehostamaan korruption torjuntaa. Lakiehdotuksen mukaisten muutosten myötä ei säädettäisi rangaistavaksi sananvapauden käyttämistä sinänsä eli esimerkiksi asianmukaista kansanedustajaan vaikuttamista sananvapautta käyttämällä, vaan rangaistavaa olisi esimerkiksi edun tarjoaminen tai lupaaminen säännöksessä määritellyllä tavalla epäasiallisesta vaikuttamisesta. Vaikutus sananvapauden käyttämiseen olisi siten välillinen, ja muutosten voi arvioida olevan sananvapauden ytimen kannalta etäisiä. Kun rangaistavaksi säätämistä voidaan lisäksi pitää sen tavoite huomioiden hyväksyttävänä ja oikeasuhtaisena ja säännöksessä kuvataan rangaistava menettely täsmällisesti, ehdotetut muutokset eivät muodostu ongelmallisiksi perustuslaissa turvattujen osallistumisoikeuksien tai sananvapauden kannalta.

Todetulla tavalla lakiesityksen mukaiset säännökset tehostavat korruption torjuntaa ja siten osaltaan turvaavat perustuslain mukaisia yksilön oikeutta ja vapautta osallistua ja osallistumisoikeuksia ja näiden oikeuksien asiallista käyttöä.

Lakiehdotus kytkeytyy myös perustuslain 18 §:ssä turvattuun elinkeinovapauteen siltä osin kuin on kyse ammattimaista yhteiskunnallista vaikuttamistoimintaa tai lobbausta harjoittavista henkilöistä tai yrityksistä. Lakiehdotuksen vaikutus tällaisen elinkeinotoiminnan kannalta liittyy siihen, että lakiehdotukseen sisältyvissä säännöksissä määriteltäisiin epäasiallisen vaikuttamisen keinot, joiden käyttämiseen liittyvä vaikutusvallan kauppaaminen olisi rangaistavaa. Ehdotetun säännöksen mukainen epäasiallinen vaikuttaminen sisältää kuitenkin menettelyjä, jotka jo ovat rikoslain lahjontaa koskevien säännösten mukaisesti lähtökohtaisesti rangaistavia. Lakiesityksellä ei siten olisi vaikutusta lainmukaiseen toimintaan.

Ehdotetun rikoslain 16 luvun 14 c §:n 3 momentin luettelon 1, 2 ja 3 kohdissa mainittuja oikeudettoman edun tavoittelua, pyrkimistä saamaan virkamies rikkomaan virkavelvollisuutensa ja oikeudettoman edun tarjoamista virkamiehelle tai kansanedustajalle koskevat epäasiallisen vaikuttamisen tavat eivät ole perustuslain edellä mainittujen säännösten kannalta ongelmallisia. Perustuslain ei voida katsoa suojaavan mainitun kaltaisia aiottuja virkamiehen tai kansanedustajan päätöksentekoon vaikuttamisen muotoja.

Ehdotuksella on lisäksi yhteys perustuslain 118 §:n säännökseen vastuusta virkatoimista. Pykälän 1 momentin mukaan virkamies vastaa virkatoimiensa lainmukaisuudesta. Virkamies on myös vastuussa sellaisesta monijäsenisen toimielimen päätöksestä, jota hän on toimielimen jäsenenä kannattanut. Pykälän 2 momentin mukaan esittelijä on vastuussa siitä, mitä hänen esittelystään on päätetty, jollei hän ole jättänyt päätökseen eriävää mielipidettään. Myös virkavastuuta koskevan perustuslain säännöksen näkökulmasta lakiehdotuksen merkitys olisi välillinen, kun siinä yhtenä epäasiallisen vaikuttamisen keinona olisi se, että siinä pyrittäisiin saamaan virkamies rikkomaan virkatoiminnassa noudatettaviin säännöksiin tai määräyksiin perustuva virkavelvollisuutensa. Mainittu menettely itsenäisenä tekona on jo voimassa olevien lahjontaa koskevien rangaistussäännösten mukaisesti rangaistavaa. Ehdotettuja muutoksia voi siten pitää perustuslain 118 §:n näkökulmasta hyväksyttävänä ja oikeasuhtaisina huomioiden myös sääntelyn tavoite ja sekä vaatimukset sääntelyn täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta.

Kun yleissopimus edellyttää oikeushenkilön vastuuta vaikutusvallan väärinkäytöstä, on säädettäessä vaikutusvallan kauppaamisrikosta koskeva säännös yleissopimuksen 12 artiklaa koskevasta varaumasta luopumisen mahdollistamiseksi aihetta ulottaa oikeushenkilön rangaistusvastuu koskemaan mainittua rikosta. Tähän ei liity perustuslain kannalta merkittäviä näkökohtia.

Ehdotetut säännökset – huomioon ottaen myös vaikutusvallan kauppaamisrikoksesta säädettävä rangaistusasteikko – ovat myös oikeasuhtaisia toimenpiteitä. Ehdotettua sääntelyä sovellettaessa on huolehdittava perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta.

Yleissopimuksen 12 artiklassa tarkoitetun vaikutusvallan väärinkäytön säätämiseen rangaistavaksi liittyy tiettyjä ongelmia ja vaikeuksia, mutta sääntelyehdotus on pyritty laatimaan perusoikeusjärjestelmän vaatimukset mahdollisimman hyvin huomioon ottavaksi.

Edellä esitetyn perusteella katsotaan, että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. On kuitenkin perusteltua pyytää asiassa perustuslakivaliokunnan lausunto.

*Ponsi*

Edellä olevan perusteella ja perustuslain 94 §:n mukaisesti esitetään, että

*eduskunta hyväksyisi Strasbourgissa 4 päivänä marraskuuta 1998 tehdyn lahjontaa koskevan Euroopan neuvoston rikosoikeudellisen yleissopimuksen (SopS 108/2002) 12 artiklaan tekemänsä 37 artiklan 1 kappaleessa tarkoitetun varauman peruuttamisen.*

Edellä esitetyn perusteella annetaan samalla eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

## **Laki**

### **rikoslain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
*muutetaan* rikoslain (39/1889) 1 luvun 11 §:n 2 momentin 4 kohta ja 16 luvun 18 §, sellaisina kuin niistä on 1 luvun 11 §:n 2 momentin 4 kohta laissa 376/2015 ja 16 luvun 18 § laissa 637/2011, ja

*lisätään* rikoslain 16 lukuun uusi 14 c § ja 16 luvun 20 §:ään, sellaisena kuin se on laissa 604/2002 sekä osaksi laeissa 637/2011, 302/2014 ja 586/2019, uusi 6 momentti, jolloin nykyinen 6 momentti siirtyy 7 momentiksi, seuraavasti:

#### 1 luku

#### Suomen rikosoikeuden soveltamisalasta

#### 11 §

#### Kaksoisrangaistavuuden vaatimus

-----  
Vaikka teosta ei säädetä rangaistusta tekopaikan laissa, siihen sovelletaan Suomen lakia, jos sen on tehnyt Suomen kansalainen tai 6 §:n 3 momentin 1 kohdassa tarkoitettu henkilö ja teosta säädetään rangaistus:

-----  
4) 16 luvun 13, 14, 14 a–14 c §:ssä ja vaikka lainkohtia sovelletaan mainitun luvun 20 §:n nojalla;

#### 16 luku

#### Rikoksista viranomaisia vastaan

#### 14 c

#### Vaikutusvallan kauppaamisrikos

Joka lupaa, tarjoaa tai antaa sille, joka ilmoittaa, että hänellä on virkamiehen tai kansanedustajan päätöksentekoon tai päätöksenteon valmisteluun kohdistuvaa vaikutusvaltaa (välihenkilö), välihenkilölle tai toiselle tarkoitetun edun palkkioksi siitä, että välihenkilö mainittua vaikutusvaltaa hyväksi käyttämällä vaikuttaisi epäasiallisesti virkamiehen tai kansanedustajan päätöksentekoon tai päätöksenteon valmisteluun, ja teko on omiaan horjuttamaan luottamusta päätöksenteon riippumattomuuteen, on tuomittava vaikutusvallan kauppaamisrikoksesta sakkoon tai vankeuteen enintään kahdeksi vuodeksi.

Vaikutusvallan kauppaamisrikoksesta tuomitaan, jos teko on omiaan horjuttamaan luottamusta päätöksenteon riippumattomuuteen, myös välihenkilö, joka ilmoittaa, että hänellä on 1 momentissa tarkoitettua vaikutusvaltaa ja joka pyytää, ottaa vastaan tai hyväksyy itselleen tai toiselle tarkoitetun edun palkkioksi siitä, että hän mainittua vaikutusvaltaa hyväksi käyttämällä vaikuttaisi epäasiallisesti virkamiehen tai kansanedustajan päätöksentekoon tai päätöksenteon valmisteluun.

Edellä 1 ja 2 momentissa tarkoitettu vaikuttaminen olisi epäasiallista, jos siinä 1) tavoiteltiin oikeudetonta etua jollekulle, 2) pyrittiin saamaan virkamies rikkomaan virkatoiminnassa noudatettaviin säännöksiin tai määräyksiin perustuva virkavelvollisuutensa tai 3) luvattaisiin, tarjottaisiin tai annettaisiin virkamiehelle tai kansanedustajalle hänelle itselleen tai toiselle tarkoitettu oikeudeton etu.

Mitä edellä tässä pykälässä säädetään, ei sovelleta, jos teko on rangaistava 13–14, 14 a tai 14 b §:ssä, 30 luvun 7, 7 a, 8 tai 8 a §:ssä taikka 40 luvun 1–2, 4 tai 4 a §:ssä tarkoitettuna rikoksena.

Vaikutusvallan kauppaamisrikoksena ei pidetä ehdokkaan vaalirahoituksesta annetun lain mukaista vaalirahoitusta, ellei sen tarkoituksena ole 1 tai 2 momentin kiertäminen.

## 18 §

### Oikeushenkilön rangaistusvastuu

Lahjuksen antamiseen, törkeään lahjuksen antamiseen, lahjuksen antamiseen kansanedustajalle, törkeään lahjuksen antamiseen kansanedustajalle ja vaikutusvallan kauppaamisrikokseen sovelletaan, mitä oikeushenkilön rangaistusvastuusta säädetään.

## 20 §

### Soveltamisalasäännökset



-----

Sovellettaessa tämän luvun 14 c §:ää virkamieheen rinnastetaan 40 luvun 11 §:ssä tarkoitettu julkista luottamustehtävää hoitava henkilö, julkisyhteisön työntekijä, ulkomainen virkamies, julkista valtaa käyttävä henkilö ja sotilas ja kansanedustajaan rinnastetaan 40 luvun 11 §:ssä tarkoitettu ulkomaisen parlamentin jäsen.

Jos muualla kuin tässä laissa säädetään rikosoikeudellista virkavastuuta koskevien säännösten soveltamisesta muuhun kuin 1–4 momentissa tarkoitettuun henkilöön, hänet rinnastetaan rikollisen teon kohteena olevaan virkamieheen sovellettaessa tämän luvun 1–3, 9, 13 ja 14 §:ää.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Helsingissä x.x.20xx

**Pääministeri**

**Sanna Marin**

..ministeri Etunimi Sukunimi

## **Laki**

### **rikoslain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

*Voimassa oleva laki*

*Ehdotus*

#### 1 luku

Suomen rikosoikeuden soveltamisalasta

#### **11 §**

Milloin rikos on tehty vieraan valtion alueella, Suomen lain soveltaminen voidaan perustaa 5, 6 ja 8 §:ään vain, jos rikos myös tekopaikan lain mukaan on rangaistava ja siitä olisi voitu tuomita rangaistus myös tämän vieraan valtion tuomioistuimessa. Rikoksesta ei silloin Suomessa saa tuomita ankarampaa seuraamusta kuin siitä tekopaikan laissa säädetään.

Vaikka teosta ei säädetä rangaistusta tekopaikan laissa, siihen sovelletaan Suomen lakia, jos sen on tehnyt Suomen kansalainen tai 6 §:n 3 momentin 1 kohdassa tarkoitettu henkilö ja teosta säädetään rangaistus:

-----

4) 16 luvun 13, 14, 14 a tai 14 b §:ssä ja vaikka lainkohtia sovelletaan mainitun luvun 20 §:n nojalla;

-----

#### 16 luku

Rikoksista viranomaisia vastaan

#### 1 luku

Suomen rikosoikeuden soveltamisalasta

#### **11 §**

Milloin rikos on tehty vieraan valtion alueella, Suomen lain soveltaminen voidaan perustaa 5, 6 ja 8 §:ään vain, jos rikos myös tekopaikan lain mukaan on rangaistava ja siitä olisi voitu tuomita rangaistus myös tämän vieraan valtion tuomioistuimessa. Rikoksesta ei silloin Suomessa saa tuomita ankarampaa seuraamusta kuin siitä tekopaikan laissa säädetään.

Vaikka teosta ei säädetä rangaistusta tekopaikan laissa, siihen sovelletaan Suomen lakia, jos sen on tehnyt Suomen kansalainen tai 6 §:n 3 momentin 1 kohdassa tarkoitettu henkilö ja teosta säädetään rangaistus:

-----

4) 16 luvun 13, 14, 14 a–14 c §:ssä ja vaikka lainkohtia sovelletaan mainitun luvun 20 §:n nojalla;

-----

#### 16 luku

Rikoksista viranomaisia vastaan

*14 c*

*Vaikutusvallan kauppaamisrikos*

*Joka lupaa, tarjoaa tai antaa sille, joka ilmoittaa, että hänellä on virkamiehen tai kansanedustajan päätöksentekoon tai päätöksenteon valmisteluun kohdistuvaa vaikutusvaltaa (välihenkilö), välihenkilölle tai toiselle tarkoitettun edun palkkioksi siitä, että välihenkilö mainittua vaikutusvaltaa hyväksi käyttämällä vaikuttaisi epäasiallisesti virkamiehen tai kansanedustajan päätöksentekoon tai päätöksenteon valmisteluun, ja teko on omiaan horjuttamaan luottamusta päätöksenteon riippumattomuuteen, on tuomittava vaikutusvallan kauppaamisrikoksesta sakkoon tai vankeuteen enintään kahdeksi vuodeksi.*

*Vaikutusvallan kauppaamisrikoksesta tuomitaan, jos teko on omiaan horjuttamaan luottamusta päätöksenteon riippumattomuuteen, myös välihenkilö, joka ilmoittaa, että hänellä on 1 momentissa tarkoitettua vaikutusvaltaa ja joka pyytää, ottaa vastaan tai hyväksyy itselleen tai toiselle tarkoitettun edun palkkioksi siitä, että hän mainittua vaikutusvaltaa hyväksi käyttämällä vaikuttaisi epäasiallisesti virkamiehen tai kansanedustajan päätöksentekoon tai päätöksenteon valmisteluun.*

*Edellä 1 ja 2 momentissa tarkoitettu vaikuttaminen olisi epäasiallista, jos siinä 1) tavoiteltaisiin oikeudetonta etua jollekulle, 2) pyritäisiin saamaan virkamies rikkomaan virkatoiminnassa noudatettaviin säännöksiin tai määräyksiin perustuva virkavelvollisuutensa tai 3) luvattaisiin, tarjottaisiin tai annettaisiin virkamiehelle tai kansanedustajalle hänelle itselleen tai toiselle tarkoitettu oikeudeton etu.*

*Mitä edellä tässä pykälässä säädetään, ei sovelleta, jos teko on rangaistava 13–14, 14 a tai 14 b §:ssä, 30 luvun 7, 7 a, 8 tai 8 a §:ssä taikka 40 luvun 1–2, 4 tai 4 a §:ssä tarkoitettuna rikoksena.*

*Vaikutusvallan kauppaamisrikoksena ei pidetä ehdokkaan vaalirahoituksesta annetun lain mukaista vaalirahoitusta, ellei sen tarkoituksena ole 1 tai 2 momentin kiertäminen.*

18 §

18 §

Oikeushenkilön rangaistusvastuu

Oikeushenkilön rangaistusvastuu

Lahjuksen antamiseen, törkeään lahjuksen antamiseen, lahjuksen antamiseen kansanedustajalle ja törkeään lahjuksen antamiseen kansanedustajalle sovelletaan, mitä oikeushenkilön rangaistusvastuusta säädetään.

Lahjuksen antamiseen, törkeään lahjuksen antamiseen, lahjuksen antamiseen kansanedustajalle, törkeään lahjuksen antamiseen kansanedustajalle *ja vaikutusvallan kauppaamisrikokseen* sovelletaan, mitä oikeushenkilön rangaistusvastuusta säädetään.

20 §

20 §

Soveltamisalasäännökset

Soveltamisalasäännökset

Sovellettaessa tämän luvun 1–3 §:ää rikollisen teon kohteena olevaan virkamieheen rinnastetaan 40 luvun 11 §:ssä tarkoitettu julkista luottamustehtävää hoitava henkilö, sellainen ulkomainen virkamies, joka toimii Kansainvälisen rikostuomioistuimen palveluksessa taikka Suomen alueella kansainvälisen sopimuksen tai muun kansainvälisen velvoitteen nojalla tarkastus-, tarkkailu-, takaa-ajo-, yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisen tai rikosten ennalta estämisen tai esitutkintatehtävissä taikka joka toimii Suomen alueella kansainvälisestä oikeusavusta rikosasioissa annetun lain (4/1994) nojalla Suomen viranomaisen esittämän tai hyväksymän oikeusapupyynnön perusteella esitutkinta- tai muissa virkatehtävissä, ja julkista valtaa käyttävä henkilö sekä palvelusta toimittava sotilas.

Sovellettaessa tämän luvun 1–3 §:ää rikollisen teon kohteena olevaan virkamieheen rinnastetaan 40 luvun 11 §:ssä tarkoitettu julkista luottamustehtävää hoitava henkilö, sellainen ulkomainen virkamies, joka toimii Kansainvälisen rikostuomioistuimen palveluksessa taikka Suomen alueella kansainvälisen sopimuksen tai muun kansainvälisen velvoitteen nojalla tarkastus-, tarkkailu-, takaa-ajo-, yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisen tai rikosten ennalta estämisen tai esitutkintatehtävissä taikka joka toimii Suomen alueella kansainvälisestä oikeusavusta rikosasioissa annetun lain (4/1994) nojalla Suomen viranomaisen esittämän tai hyväksymän oikeusapupyynnön perusteella esitutkinta- tai muissa virkatehtävissä, ja julkista valtaa käyttävä henkilö sekä palvelusta toimittava sotilas.

Sovellettaessa tämän luvun 9 §:ää virkamieheen rinnastetaan 40 luvun 11 §:ssä tarkoitettu julkista luottamustehtävää hoitava henkilö, sellainen ulkomainen virkamies, joka toimii Kansainvälisen rikostuomioistuimen palveluksessa taikka Suomen alueella kansainvälisen sopimuksen tai muun kansainvälisen velvoitteen nojalla tarkastus-, tarkkailu-, takaa-ajo-, yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisen tai rikosten ennalta estämisen tai esitutkintatehtävissä taikka joka toimii Suomen alueella kansainvälisestä oikeusavusta rikosasioissa annetun lain nojalla Suomen viranomaisen esittämän tai hyväksymän oikeusapupyynnön perusteella esitutkinta- tai muissa

Sovellettaessa tämän luvun 9 §:ää virkamieheen rinnastetaan 40 luvun 11 §:ssä tarkoitettu julkista luottamustehtävää hoitava henkilö, sellainen ulkomainen virkamies, joka toimii Kansainvälisen rikostuomioistuimen palveluksessa taikka Suomen alueella kansainvälisen sopimuksen tai muun kansainvälisen velvoitteen nojalla tarkastus-, tarkkailu-, takaa-ajo-, yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisen tai rikosten ennalta estämisen tai esitutkintatehtävissä taikka joka toimii Suomen alueella kansainvälisestä oikeusavusta rikosasioissa annetun lain nojalla Suomen viranomaisen esittämän tai hyväksymän oikeusapupyynnön perusteella esitutkinta- tai muissa

*Voimassa oleva laki*

virkaehtävissä, ja julkista valtaa käyttävä henkilö.

Sovellettaessa tämän luvun 13 ja 14 §:ää rikollisen teon kohteena olevaan virkamieheen rinnastetaan 40 luvun 11 §:ssä tarkoitettu julkista luottamustehtävää hoitava henkilö, julkisyhteisön työntekijä, ulkomainen virkamies, julkista valtaa käyttävä henkilö ja sotilas.

Sovellettaessa tämän luvun 1–3, 13 ja 14 §:ää rikollisen teon kohteena olevaan virkamieheen rinnastetaan ulkomainen virkamies, joka poliisilain 5 a luvun 57 §:n 3 momentissa tai sotilastiedustelusta annetun lain 20 §:n 3 momentissa tarkoitettulla tavalla toimii tai käyttää tiedustelumenetelmää Suomen alueella.

Sovellettaessa tämän luvun 14 a ja 14 b §:ää rikollisen teon kohteena olevaan kansanedustajaan rinnastetaan 40 luvun 11 §:ssä tarkoitettu ulkomaisen parlamentin jäsen.

Jos muualla kuin tässä laissa säädetään rikosoikeudellista virkavastuuta koskevien säännösten soveltamisesta muuhun kuin 1–4 momentissa tarkoitettuun henkilöön, hänet rinnastetaan rikollisen teon kohteena olevaan virkamieheen sovellettaessa tämän luvun 1–3, 9, 13 ja 14 §:ää.

*Ehdotus*

virkaehtävissä, ja julkista valtaa käyttävä henkilö.

Sovellettaessa tämän luvun 13 ja 14 §:ää rikollisen teon kohteena olevaan virkamieheen rinnastetaan 40 luvun 11 §:ssä tarkoitettu julkista luottamustehtävää hoitava henkilö, julkisyhteisön työntekijä, ulkomainen virkamies, julkista valtaa käyttävä henkilö ja sotilas.

Sovellettaessa tämän luvun 1–3, 13 ja 14 §:ää rikollisen teon kohteena olevaan virkamieheen rinnastetaan ulkomainen virkamies, joka poliisilain 5 a luvun 57 §:n 3 momentissa tai sotilastiedustelusta annetun lain 20 §:n 3 momentissa tarkoitettulla tavalla toimii tai käyttää tiedustelumenetelmää Suomen alueella.

Sovellettaessa tämän luvun 14 a ja 14 b §:ää rikollisen teon kohteena olevaan kansanedustajaan rinnastetaan 40 luvun 11 §:ssä tarkoitettu ulkomaisen parlamentin jäsen.

*Sovellettaessa tämän luvun 14 c §:ää virkamieheen rinnastetaan 40 luvun 11 §:ssä tarkoitettu julkista luottamustehtävää hoitava henkilö, julkisyhteisön työntekijä, ulkomainen virkamies, julkista valtaa käyttävä henkilö ja sotilas ja kansanedustajaan rinnastetaan 40 luvun 11 §:ssä tarkoitettu ulkomaisen parlamentin jäsen.*

Jos muualla kuin tässä laissa säädetään rikosoikeudellista virkavastuuta koskevien säännösten soveltamisesta muuhun kuin 1–4 momentissa tarkoitettuun henkilöön, hänet rinnastetaan rikollisen teon kohteena olevaan virkamieheen sovellettaessa tämän luvun 1–3, 9, 13 ja 14 §:ää.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20

..