

FÖRVALTNINGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 2/2002 rd

Regeringens proposition om godkännande av vissa bestämmelser i Europarådets straffrättsliga konvention mot korruption och med förslag till ändring av vissa bestämmelser om tjänstebrott och brott som har samband med dem

Till lagutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 22 maj 2001 en proposition om godkännande av vissa bestämmelser i Europarådets straffrättsliga konvention mot korruption och med förslag till ändring av vissa bestämmelser om tjänstebrott och brott som har samband med dem (RP 77/2001 rd) till lagutskottet för beredning och bestämde samtidigt att förvaltningsutskottet skall lämna utlåtande till lagutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsråd Ilari Hannula, justitieministeriet

- generalsekreterare Seppo Tiitinen, riksdagens kansli
- polisöverinspektör Kaarle J. Lehmus, inrikesministeriet
- äldre regeringssekreterare Pirjo Staffans, finansministeriet
- rättspolitiska ombudsmannen Juha Viertola, AKAVA-OS rf
- professor Olli Mäenpää
- professor Kaarlo Tuori.

Dessutom har skriftligt utlåtande lämnats av

- Kommunala Arbetsmarknadsverket
- Undervisningssektorns Fackorganisation r.f.
- Löntagarorganisationen Pardia r.f.
- Tehy r.f.
- Statens samorganisation.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att vissa bestämmelser om tjänstebrott och brott som har samband med dem i strafflagen och en del andra lagar ändras.

Vidare föreslår regeringen att riksdagen godkänner dels Europarådets straffrättsliga konvention mot korruption, som ingicks i Strasbourg den 4 november 1998, dels de ändringar i straff-

lagen som krävs för att konventionen skall kunna träda i kraft.

Det föreslås bli straffbart att muta en riksdagsledamot och att som riksdagsledamot ta emot mutor. Syftet med denna reglering är att motarbeta givande och tagande av förmåner som underminerar förtroendet för att riksdagen fattar

korrekta beslut. Det skall också bli straffbart att ta emot mutor som medlem i Europaparlamentet. Europarådets straffrättsliga konvention mot korruption förutsätter att riksdagsledamöternas givande och tagande av mutor straffbeläggs, även om de avtalsslutande parterna kan göra förbehåll beträffande detta.

Bestämmelserna om tillämpningsområdet för straffrättsligt tjänsteansvar föreslås bli reviderade. Begreppet tjänsteman i strafflagen samordnas i görligaste mån med det förvaltningsrättsliga begreppet tjänsteman. Dessutom införs i strafflagen definitioner på de övriga persongrupper som man önskar att till vissa delar skall omfattas av bestämmelserna om tjänsteansvar. Hit hör personer som sköter offentliga förtroendeuppdrag, offentligt anställda arbetstagare, personer som utövar offentlig makt och utländska tjänstemän. Bestämmelser om omfattningen av det straffrättsliga tjänsteansvaret för varje personkategori utfärdas särskilt. Genom de föreslagna bestämmelserna kommer det straffrättsli-

ga tjänsteansvaret att omfatta personer som medverkar i att bereda utövning av offentlig makt och för vilka tillämpningen av de nuvarande reglerna varit beroende av tolkning eller byggt på delvis inkonsekvent reglering utanför strafflagen.

Europarådets straffrättsliga konvention mot korruption träder i kraft efter en i konventionen specificerad tid efter den dag då 14 stater har uttryckt sitt samtycke till att vara bundna av konventionen. Konventionen har ännu inte trätt i kraft folkrättsligt.

Regeringen föreslår att Finland skall godkänna Europarådets straffrättsliga konvention mot korruption med så få förbehåll som möjligt. Finland undertecknade konventionen i januari 1999 utan att då göra några förbehåll.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft så snart som möjligt sedan de har antagits och blivit stadfästa. Bestämmelserna i konventionen träder dock i kraft vid en tidpunkt som bestäms genom förordning.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Allmänt

Förvaltningsutskottet har med hänsyn till sitt behörighetsområde bedömt propositionen ur ett förvaltningsrättsligt perspektiv. Bedömningen tar främst fasta på bestämmelserna om tjänstemän och utövning av offentlig makt.

Som bakgrund till utskottets överväganden kan konstateras att baslagen för tjänstemännens anställningsförhållande är statstjänstemannalagen (750/1994), som trädde i kraft den 1 december 1994. När det gäller de grundläggande reglerna för ett anställningsförhållande hänvisar utskottet till punkt 1.2 (grunderna för tjänstemännens särställning) under rubriken Utskottets ställningstaganden i sitt betänkande FvUB 5/1994 rd.

Regleringen på lagnivå av kommunala tjänsteinnehavares rättsliga ställning — kommunallagen (365/1995) och lagen om kommunala tjäns-

teinnehavares anställningstrygghet (484/1996) — måste kompletteras på många punkter bland annat beroende på den nya grundlagen. Riksdagen har förutsatt att regeringen lämnar en proposition till riksdagen med förslag till en lag lik statstjänstemannalagen om kommunala tjänsteinnehavares ställning, där regeringen med iakttagande av samma skrivsätt som i statstjänstemannalagen sammanför samtliga bestämmelser om den rättsliga ställningen för kommunala tjänsteinnehavare (FvUB 9/2000 rd).

Begreppet tjänsteman och tjänsteansvarets räckvidd

Regeringen föreslår i propositionen att räckvidden för det straffrättsliga tjänsteansvaret skall regleras på ett nytt sätt. Meningen är att strafflagens definition av tjänsteman skall vara så lik det förvaltningsrättsliga tjänstemannabegreppet som möjligt.

På denna punkt är förslaget en naturlig och behövlig komplettering av de nuvarande reglerna (förslaget till 40 kap. 11 § strafflagen), menar utskottet. Definitionen av tjänsteman bygger på tjänstemannabegreppet i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (621/1999). Utskottet anser att det med fördel kunde prövas om det förvaltningsrättsliga tjänstemannabegreppet kunde införas också annanstans i den förvaltningsrättsliga baslagstiftningen, exempelvis i den nya förvaltningslagen.

Förvaltningsutskottet understryker i sitt betänkande (FvUB 5/1994 rd) om statstjänstemannalagen att offentliga uppgifter till sin karaktär och med tanke på det ansvar de innebär förutsätter att lagstiftningen framför allt garanterar tjänstemännen en självständig och permanent status. Det krav på oavhängighet och opartiskhet som tjänstemännens rättsliga status bygger på hänger i allt väsentligt samman med utövning av offentlig makt. En tjänsteman skall bl.a. se till att medborgarna får de förmåner och rättigheter som hör till dem. Det får inte glömmas bort, understryker utskottet i detta sitt tidigare betänkande, att en tjänstemans rätt att kvarstå i tjänsten i många stycken avser att bl.a. garantera att han är objektiv och oavhängig.

Straffrättsligt tjänsteansvar avser att vara en garanti för att alla offentliga uppdrag sköts korrekt och ansvarsmedvetet. Detsamma gäller utövning av offentlig makt. Redan nu är också brott mot tjänsteplikt av oaktsamhet enligt lag straffbart. En sådan lagstiftning är fortfarande på sin plats.

Utgångspunkten är enligt utskottet att offentlig makt bara utövas i ett tjänsteförhållande. Men det finns en del undantag från denna huvudregel. Då handlar det främst om utövning av offentlig makt utanför det offentliga samfundet. Inte minst med tanke på medborgarnas rättssäkerhet är det absolut nödvändigt att samtliga bestämmelser om tjänstebrott tillämpas, alldeles som i propositionen, på offentligt anställda arbetstagare som utövar offentlig makt. Påpekas bör för tydlighetens skull att det föreliggande förslaget till författning inte tillåter att man exempelvis i kommuner med stöd av kommunalla-

gen anförtror andra än personer i tjänsteförhållande uppgifter som involverar utövning av offentlig makt.

Utskottet vill fästa uppmärksamheten på att kommunerna alltmer gått in för arbetsavtalsförhållande som anställningsform. Detta gäller åtminstone vårdpersonalen inom hälsovården. Orsaken torde vara att uppgifterna inte ansetts innebära utövning av offentlig makt eller att uppgifterna där offentlig makt utövats varit få. I detta sammanhang är det skäl att hänvisa till förvaltningsutskottets utlåtande FvUU 8/1998 rd om regeringens proposition med förslag till lagstiftning om utbildning (RP 86/1997 rd). Där framhåller utskottet att läroanstalterna utövar offentlig makt åtminstone när de väljer elever, vidtar disciplinära åtgärder, betygsätter elever och godkänner examina. Utskottets konklusion var att kommunal och statlig undervisningspersonal bör vara anställd i tjänsteförhållande.

Inom hälsovården är ett vårdbeslut fattat av en läkare relevant med tanke på patientens intressen och rättigheter. Här är tjänsteförhållande det naturliga anställningsförhållandet inom ett offentligt samfund. Också annan vårdpersonal kan de facto ge behandlingar och fatta beslut som kan ha ett visst samband med patientens intressen eller rättigheter (t.ex. provtagning). Utan att mer befatta sig med begreppet utövning av offentlig makt i detta sammanhang menar utskottet att de principiella skillnaderna mellan de olika typerna av anställningsförhållande är signifikanta då det gäller att tillgodose medborgarna deras rättigheter och också i övrigt att fullfölja uppgifter korrekt och att utskottet därför i en lämplig kontext närmare bör gå in på frågan om kommuna tjänsteinnehavares anställningsförhållande utifrån ett offentlighetsrättsligt perspektiv. Utskottet vill dessutom påpeka att utövningen av offentlig makt också kan bedömas mot bakgrunden av de aktuella myndighetsåtgärderna som helhet och då kan t.ex. förarbetena innebära utövning av offentlig makt som ett led i detta uppgiftskomplex. Detta tänkesätt kan tänkas ligga bakom definitionen i det föreliggande lagförslaget (40 kap. 11 § 5 b punkten strafflagen) på person som utövar offentlig makt.

Utlåtande

Förvaltningsutskottet föreslår

*att lagutskottet beaktar det som sagts
ovan.*

Helsingfors den 7 mars 2002

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Matti Väistö /cent
vordf. Pertti Turtiainen /vänst
medl. Rakel Hiltunen /sd
Valto Koski /sd
Esko Kurvinen /saml
Kari Kärkkäinen /kd

Paula Lehtomäki /cent
Kirsi Ojansuu /gröna
Aulis Ranta-Muotio /cent
Pekka Ravi /saml
Petri Salo /saml
ers. Pertti Hemmilä /saml.

Sekreterare var

utskottsråd Ossi Lantto.