

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 29/2001 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 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 (RP 77/2001 rd) till lagutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet skall lämna utlåtande till lagutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsrådet Ilari Hannula, justitieministeriet
- riksdagens generalsekreterare Seppo Tiitinen
- professor Mikael Hidén
- professor Ilkka Saraviita
- professor Pekka Viljanen.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att riksdagen godkänner Europarådets straffrättsliga konvention mot korruption, som ingåtts den 4 november 1998 i Strasbourg, och en lag om ikraftträdande av de bestämmelser i konventionen som hör till området för lagstiftningen. Vidare föreslås ändringar i strafflagen i vissa bestämmelser om tjänstebrott och brott som har samband med dem.

Det föreslås bli straffbart att muta en riksdagsledamot och att som riksdagsledamot ta emot mutor. Bestämmelserna om tillämpningsområdet för straffrättsligt tjänsteansvar föreslås bli reviderade. Begreppet tjänsteman i strafflagen skall samordnas med det förvaltningsrättsli-

ga begreppet tjänsteman och dessutom skall övriga persongrupper som omfattas av bestämmelserna om tjänsteansvar anges.

För att Europarådets straffrättsliga konvention mot korruption skall träda i kraft måste 14 stater ha uttalat sitt samtycke till att förpliktas av konventionen.

Om ikraftträdelse tidpunkten för lagen om ikraftträdande av konventionen föreslås bli föreskrivet genom förordning av republikens president så att den träder i kraft samtidigt som konventionen för Finlands vidkommande träder i kraft internationellt. Övriga lagar avses träda i

kraft så fort som möjligt sedan de blivit antagna och stadfästa.

I motiveringen till lagstiftningsordningen gör regeringen en bedömning av den i strafflagen föreslagna bestämmelsen om tagande av muta som riksdagsledamot. Det är fråga om ett enda brotts-

rekvisit som riktar sig mot riksdagsledamöter och inte om att utsträcka allmänt tjänsteansvar till ledamöterna och därför kan förslaget enligt motiveringen behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

UTSKOTTETS STÄLLNINGSTAGANDEN

Motivering

Riksdagens samtycke

Behovet av godkännande. Enligt 94 § 1 mom. grundlagen godkänner riksdagen bland annat fördrag och andra internationella förpliktelser som innehåller bestämmelser som hör till området för lagstiftningen. Europarådets straffrättsliga konvention mot korruption (korruptionskonventionen) innehåller redan på grund av sakens natur huvudsakligen bestämmelser som hör till området för lagstiftningen, såsom framgår närmare av propositionens motivering (s. 57—58).

Godkännandebeslutets räckvidd. I propositionen föreslås att riksdagen godkänner Europarådets korruptionskonvention. Därmed avses godkännandebeslutet omfatta hela konventionen, vilket svarar mot lydelsen i 94 § 1 mom. grundlagen (GrUU 45/2000 rd, s. 3/II).

I propositionen begärs riksdagens godkännande också för Finlands förbehåll mot artiklarna 12 och 17. Förbehållen gäller frågor som hör till området för lagstiftningen och därför behövs riksdagens godkännande för dem.

Beslut om godkännande. Enligt 94 § 2 mom. grundlagen skall beslut om godkännande av en internationell förpliktelse fattas med enkel majoritet. Om ett förslag om godkännande av en förpliktelse gäller grundlagen, skall beslutet dock fattas med minst två tredjedelar av de avgivna rösterna.

Enligt artikel 4 i korruptionskonventionen skall varje part vidta behövliga åtgärder för att i sin nationella lagstiftning som straffbara gär-

ningar fastställa aktiv och passiv bestickning enligt artikel 2 och 3, då det berör en person som är medlem i en folkvald församling. Enligt artikel 37.1 kan en stat emellertid när den undertecknar konventionen eller när den utfäster sig att iakttä den förbehålla sig rätten att inte såsom straffbara gärningar i sin nationella lagstiftning fastställa sådant handlande som avses i artikel 4. Finland undertecknade konventionen i januari 1999 utan att i det sammanhanget anmäla eventuella förbehåll.

Förpliktelsen att kriminalisera aktiv och passiv bestickning av riksdagsledamöter måste bedömas med hänsyn till grundlagen, eftersom de grundläggande bestämmelserna om riksdagsledamöternas ställning har utfärdats genom grundlag. När grundlagen reviderades var avsikten att trygga ledamöternas ställning och verksamhetsbetingelser i samma omfattning som i de då gällande bestämmelserna (RP 1/1998, s. 82/I). Grundlagsutskottet har i sin tidigare praxis ansett att grundlagsbestämmelserna om ledamöternas ställning förutsätter att deras yttrande- och handlingsfrihet säkerställs i all verksamhet som hör till ledamotsuppdraget, dock så att bestämmelserna i grundlagen inte befriar ledamöterna från ansvar för straffbara gärningar (se GrUB 54/1982 rd, s. 4/II). Utskottet menar att det av grundlagen inte följer något hinder för att föreskriva att en riksdagsledamots klandervärda handlande med tanke på ledamotsuppdraget är straffbart, om bestämmelserna annars uppfyller de krav som följer av grundlagen och om de inte obefogat äventyrar ledamotens möjligheter att sköta uppdraget fritt och ostört. Utskottet har den åsikten att förpliktelsen därmed inte gäller grundlagen på det sätt som avses i dess 94 § 2

mom. Beslut om att godkänna konventionen kan således fattas med en enkel majoritet av rösterna.

Förslaget till lag om ikraftträdande

I propositionen ingår ett förslag till lag om ikraftträdande av korruptionskonventionen. I lagens 1 § finns en bestämmelse om ikraftträdandet i blankettform, dvs. den föreskriver att de bestämmelser i konventionen som hör till området för lagstiftningen gäller som lag sådana Finland har förbundit sig till dem. Eftersom konventionen, som bestämmer lagens materiella innehåll, inte innehåller bestämmelser som gäller grundlagen, kan lagen om ikraftträdande behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Vad gäller föreslagna 3 och 4 § hänvisar utskottet till ett tidigare utlåtande om bemyndigandet att utfärda förordning i förslaget till lag om ikraftträdande (GrUU 24/2001 rd, s. 2—3).

Förslaget till ändring av strafflagen

I förslaget till lag om ändring av strafflagen ingår bestämmelser om kriminalisering av givande av muta åt en riksdagsledamot/riksdagskandidat. De föreslagna bestämmelserna anknyter till artikel 4 i Europarådets korruptionskonvention om att aktiv och passiv bestickning av en medlem av en nationell folkvald församling skall vara straffbar.

Enligt föreslagna 40 kap. 4 § skall en riksdagsledamot/riksdagskandidat dömas för tagande av muta, om han för egen eller någon annans räkning tar initiativ för att få en gåva eller någon annan förmån eller godtar ett löfte eller ett erbjudande om en sådan och lovar att han i sitt riksdagsuppdrag på grund av förmånen skall verka för att ett ärende som är eller skall bli föremål för behandling i riksdagen skall bli avgjort på ett visst sätt så att förfarandet är ägnat att minska förtroendet för riksdagens beslutsfattande. Enligt 16 kap. 14 a § skall det likaledes vara straffbart att utlova, erbjuda eller ge en gåva eller någon annan förmån som är avsedd för en riksdagsledamot/riksdagskandidat eller någon annan.

Den föreslagna regleringen måste bedömas med hänsyn till kravet på exakthet, som finns in-

byggt i den straffrättsliga legalitetsprincipen i 8 § grundlagen. Det betyder att brottsrekvisitet för varje brott skall uttryckas tillräckligt exakt för att det utifrån bestämmelsens lydelse skall gå att förutse om en viss åtgärd eller försummelse är straffbar (se GrUU 22/2001 rd, s. 3/I). När det gäller bestämmelsen om straff för tagande av muta bör särskild hänsyn dessutom tas till riksdagsuppdragets speciella natur och det krav som detta ställer på att trygga möjligheterna att utföra uppdraget utan obefogade störningar.

Riksdagsledamöterna står ständigt i kontakt med olika samhällsaktörer för att kunna diskutera frågor som är under behandling i riksdagen eller som kommer upp till behandling där. Det faller sig helt naturligt att ledamöterna håller kontakt också med sina egna stödgrupper i sådana frågor. Typiskt för diskussioner av detta slag är att man försöker påverka ledamöternas uppfattningar och åtgärder. Under sådana diskussioner ger ledamöterna ofta själva uttryck för sin syn på saken. Det är således viktigt att det i den verksamhet som kan anses höra till ledamöternas dagliga arbete går att förutse med tillräcklig noggrannhet om något förfarande är straffbart eller inte.

Arbetet i riksdagen är offentligt. Det ingår i öppenheten att riksdagsledamöterna i sitt uppdrag ständigt står under offentlig kontroll. Uppdraget är känsligt för negativ offentlighet. I ett system som grundar sig på personval kan enbart ett påstående om brottsmisstanke mot en ledamot eller kandidat vara avgörande för valresultatet. Med tanke på detta är det i så fall egalt om misstanken leder till åtal eller straff eller om det visar sig att påståendet saknar fog. Också för den skull är det viktigt att uppmärksamma den föreslagna bestämmelsens exakthet särskilt.

Förslaget befattar sig bara med ett förfarande som är synnerligen klandervärt med tanke på riksdagsuppdraget (s. 58/I). Bestämmelsen om tagande av muta som riksdagsledamot är formulerad på ett sådant sätt att den lämnar rum för olika uppfattningar om vilket slag av förfarande som ingår som ett naturligt inslag i riksdagsuppdraget och vilket slag av förfarande som måste anses synnerligen klandervärt och därmed straff-

bart. Man kan anföra olika uppfattningar till exempel om när en ledamot har handlat på det sätt som avses i bestämmelsen "på grund av förmånen" och hur ledamotens valfinansiering ställer sig till den föreslagna kriminaliseringen. Propositionen lämnar också rum för tolkningar beträffande när en ledamot i sitt riksdagsuppdrag skall anses "verka för att ett ärende ... skall bli avgjort på ett visst sätt". Möjligheten till antydningar, påståenden och misstankar utifrån olika uppfattningar minskar inte genom att straffbestämmelsen formuleras som abstrakt farebrott ("är ägnat att minska") i en situation där det objekt som skall skyddas ("förtroendet för riksdagens beslutsfattande") är svårt att konkretisera på objektiva grunder.

Den föreslagna kriminaliseringen har i första hand en symbolisk betydelse och utskottet menar att strafflagen inte bör utnyttjas för ett sådant syfte. En vag kriminalisering i kombination med möjligheten att komma med antydningar, påståenden och misstankar mot en riksdagsledamot kan medföra större skada för riksdagsuppdraget och den politiska kulturen än den nytta som straffbestämmelsen kan beräknas ge. Even-

tuella missförhållanden kan i förekommande fall åtgärdas till exempel genom utveckling av lagstiftningen om insyn i valfinansieringen.

På dessa grunder anser utskottet att bestämmelserna om givande och tagande av muta i samband med riksdagsledamöter bör strykas i förslaget till ändring av strafflagen och att Finland bör göra ett förbehåll enligt artikel 37.1 i Europarådets korruptionskonvention i fråga om konventionens artikel 4.

Utlåtande

Grundlagsutskottet anför värdsamt som sitt utlåtande

att riksdagens samtycke behövs för att godkänna Europarådets straffrättsliga konvention mot korruption samt för att göra vissa förbehåll mot den,

att beslut om dessa fattas med enkel majoritet av rösterna och

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Helsingfors den 19 juni 2001

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Paula Kokkonen /saml
medl. Tuija Brax /gröna
Klaus Hellberg /sd
Esko Helle /vänst
Gunnar Jansson /sv
Jouko Jääskeläinen /kd
Saara Karhu /sd
Jouni Lehtimäki /saml
Johannes Leppänen /cent

Pekka Nousiainen /cent
Heli Paasio /sd
Osmo Puhakka /cent
Pekka Ravi /saml
Markku Rossi /cent
Petri Salo /saml
Ilkka Taipale /sd
ers. Arto Seppälä /sd.

Sekreterare vid behandlingen i utskottet var

utskottsrådet Sami Manninen.