

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 29/2001 vp**

Hallituksen esitys lahjontaa koskevan Euroopan neuvoston rikosoikeudellisen yleissopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä sekä eräiden virkarikoksia ja niihin liittyviä rikoksia koskevien säännösten muuttamisesta

Lakivaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 22 päivänä toukokuuta 2001 lähettäessään hallituksen esityksen lahjontaa koskevan Euroopan neuvoston rikosoikeudellisen yleissopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä sekä eräiden virkarikoksia ja niihin liittyviä rikoksia koskevien säännösten muuttamisesta (HE 77/2001 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi lakivaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto lakivaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntöneuvos Ilari Hannula, oikeusministeriö
- eduskunnan pääsihteeri Seppo Tiitinen
- professori Mikael Hidén
- professori Ilkka Saraviita
- professori Pekka Viljanen.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan, että eduskunta hyväksyisi Strasbourgissa 4.11.1998 tehdyn lahjontaa koskevan Euroopan neuvoston rikosoikeudellisen yleissopimuksen sekä lain sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta. Lisäksi esityksessä ehdotetaan muutettavaksi eräitä virkarikoksia ja niihin liittyviä rikoksia koskevia rikoslain ja eräiden muiden lakien säännöksiä.

Kansanedustajan lahjominen ja lahjuksen ottaminen kansanedustajana ehdotetaan säädettyväksi rangaistaviksi. Lisäksi rikosoikeudellisen virkavastuun soveltamisalasta ehdotetaan

säädettyväksi uudella tavalla. Virkamiehen käsite ehdotetaan määriteltäväksi yhdenmukaisesti hallinto-oikeudessa käytettävän virkamiehen käsitteen kanssa, minkä lisäksi rikoslaissa on tarkoitus määritellä muut virkavastuusääntelyn piiriin kuuluvat henkilöryhmät.

Lahjontaa koskevan Euroopan neuvoston rikosoikeudellisen yleissopimuksen voimaantulo edellyttää, että 14 valtiota ilmaisee suostumuksensa tulla sopimuksen sitomaksi.

Yleissopimuksen voimaansaattamislain voimaantuloajankohdasta ehdotetaan säädettyväksi tasavallan presidentin asetuksella siten, että laki

tulee voimaan samanaikaisesti kuin sopimus tulee Suomen osalta kansainvälisesti voimaan. Muut lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen, kun ne on hyväksytty ja vahvistettu.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa arvioidaan rikoslakiin lisättäväksi ehdotettua

säännöstä, jolla kriminalisoidaan lahjuksen ottaminen kansanedustajana. Koska ehdotuksessa on kysymys kansanedustajaan kohdistuvasta yksittäisestä rikostunnusmerkistöstä eikä yleisen virkavastuun ulottamisesta kansanedustajaan, voidaan ehdotus esityksen perustelujen mukaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Eduskunnan suostumus

Hyväksymisen tarpeellisuus. Perustuslain 94 §:n 1 momentin mukaan eduskunta hyväksyy muun muassa sellaiset valtiosopimukset ja muut kansainväliset velvoitteet, jotka sisältävät lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä. Lahjontaa koskeva Euroopan neuvoston rikosoikeudellinen yleissopimus (korruptiosopimus) sisältää jo asian luonteen vuoksi pääasiassa lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä, kuten esityksen perusteluista (s. 57—58) tarkemmin ilmenee.

Hyväksymispäätöksen ala. Esityksessä ehdotetaan, että eduskunta hyväksyisi EN:n korruptiosopimuksen. Hyväksymispäätöksen on siten tarkoitus kattaa sopimus kokonaisuudessaan, mikä vastaa perustuslain 94 §:n 1 momentin sanamuotoa (PeVL 45/2000 vp, s. 3/II).

Eduskunnan hyväksymistä on esityksessä pyydetty myös sille, että Suomi tekisi varauvat sopimuksen 12 ja 17 artiklaan. Varauvat koskevat lainsäädännön alaan kuuluvia asioita, minkä vuoksi eduskunnan suostumus on tarpeen niiden tekemiselle.

Hyväksymisestä päättäminen. 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.

Korruptiosopimuksen 4 artiklassa kukin sopimuspuoli sitoutuu ryhtymään tarvittaviin toimiin säätääkseen kansallisessa lainsäädännössään rangaistavaksi sopimuksen 2 ja 3 artiklassa tarkoitetun aktiivisen ja passiivisen lahjonnan, kun se koskee kansanedustuslaitoksen jäsentä. Sopimuksen 37 artiklan 1 kappaleen mukaan valtio voi kuitenkin sopimuksen allekirjoittamisen tai siihen sitoutumisen yhteydessä varata itselleen oikeuden olla säätämättä 4 artiklassa tarkoitettua toimintaa osittain tai kokonaan rangaistavaksi. Suomi on tammikuussa 1999 allekirjoittanut sopimuksen ilmoittamatta tässä yhteydessä mahdollisten varaumien tekemisestä.

Velvoitetta kriminalisoida kansanedustajan aktiivinen ja passiivinen lahjonta on arvioitava perustuslain kannalta, koska perussäännökset kansanedustajan asemasta on annettu perustuslailla. Sitä uudistettaessa edustajan asema ja toimintamahdollisuudet pyrittiin turvaamaan tuolloin voimassa olleen sääntelyn mukaisessa laajuudessa (HE 1/1998 vp, s. 81/I). Perustuslakivaliokunta on aikaisemmassa käytännössään katsonut kansanedustajan asemasta annettujen perustuslain säännösten edellyttävän edustajan puhe- ja toimintavapauden turvaamista kaikissa edustajan tehtäviin kuuluvissa toimissa, kuitenkin siten, että edustajaa ei ole perustuslain säännöksillä vapautettu vastaamasta lailla rangaistaviksi säädetyistä teoista (ks. PeVM 54/1982 vp, s. 4/I). Perustuslaista ei valiokunnan mielestä johdu estettä säätää edustajantoimen hoitamisen kannalta moitittavia kansanedustajan tekoja rangaistaviksi, jos sääntely muuten täyttää perustuslaista johtuvat vaatimukset eikä asiattomasti vaaranna kansanedustajan tehtävien vapaata ja

häiriötöntä hoitamista. Näin ollen velvoite ei sinänsä valiokunnan mielestä koske perustuslakia sen 94 §:n 2 momentissa tarkoitettulla tavalla. Sopimuksen hyväksymisestä voidaan siten päättää äänten enemmistöllä.

Voimaansaattamislakiehdotus

Eesitykseen sisältyy ehdotus korruptiosopimuksen voimaansaattamislaki. Sen 1 §:ssä on blankeettimuotoinen voimaansaattamisäännös, jonka mukaan sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset ovat lakina voimassa sellaisina kuin Suomi on niihin sitoutunut. Koska lain aineellista sisältöä määräävä korruptiosopimus ei sisällä perustuslakia koskevia määräyksiä, voidaan voimaansaattamislaki käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Lakiehdotuksen 3 ja 4 §:n osalta valiokunta viittaa voimaansaattamislakiehdotuksen asetuksenantovaltuuksista aikaisemmin antamaansa lausuntoon (PeVL 24/2001 vp, s. 2—3).

Rikoslain muuttamista koskeva lakiehdotus

Rikoslain muuttamista koskeva lakiehdotus sisältää kriminalisointisäännökset kansanedustajan/kansanedustajaehdokkaan lahjomisesta sekä lahjuksen ottamisesta kansanedustajana/kansanedustajaehdokkaana. Säännösehdotukset liittyvät Euroopan neuvoston korruptiosopimuksen 4 artiklan määräykseen kansanedustuslaitoksen jäsenen aktiivisen ja passiivisen lahjonnan säättämisestä rangaistavaksi.

Lakiehdotuksen 40 luvun 4 §:n mukaan kansanedustaja/kansanedustajaehdokka on tuomittava lahjuksen ottamisesta rangaistukseen, jos hän tekee aloitteen lahjan tai muun edun saamiseksi itselleen tai toiselle taikka hyväksyy edun tai sitä koskevan tarjouksen ja lupaa toimia edun vuoksi edustajantoimessaan jonkin eduskunta-asian ratkaisemiseksi tietyllä tavalla siten, että menettely on omiaan heikentämään luottamusta eduskunnan päätöksentekoon. Vastaavasti lain 16 luvun 14 a §:ssä ehdotetaan kriminalisoitavaksi lahjan tai muun edun lupaaminen, tarjoaminen tai antaminen kansanedustajalle/kansanedustajaehdokkaalle tai toiselle.

Ehdotettua sääntelyä on arvioitava perustuslain 8 §:ssä säädettyyn rikosoikeudelliseen lailisuusperiaatteeseen sisältyvän täsmällisyysvaatimuksen kannalta. Sen mukaan kunkin rikoksen tunnusmerkistö on ilmaistava riittävällä täsmällisyydellä siten, että säännöksen sanamuodon perusteella on ennakoitavissa, onko jokin toiminta tai laiminlyönti rangaistavaa (ks. PeVL 22/2001 vp, s. 3/I). Lahjuksen ottamista koskevan rangaistussäännöksen kohdalla on lisäksi otettava huomioon kansanedustajan tehtävän erityinen luonne ja tähän perustuva vaatimus turvata edustajan tehtävän hoitaminen siihen perusteettomasti kohdistuvilta häiriöiltä.

Kansanedustaja on tehtävänsä vuoksi jatkuvasti yhteydessä yhteiskunnan eri alojen toimijoihin käydäkseen keskusteluja eduskunnan käsiteltävänä olevista ja sinne käsiteltäväksi tulevista asioista. Luonnollista on, että edustaja pitää tässä tarkoituksessa yhteyttä myös omiin tukijoihinsa. Näille keskusteluille on ominaista pyrkimys vaikuttaa edustajan käsityksiin ja toimintaan. Keskusteluissa edustaja myös ilmaisee oman kantansa asiaan. Tärkeää näin ollen on, että kansanedustajan tehtävään kuuluvassa päivittäisessä toiminnassa voidaan riittävällä tarkkuudella ennakoita, onko jokin menettely rangaistavaa.

Eduskuntatyö on julkista. Avoimuuteen kuuluu, että kansanedustaja on tehtävässään jatkuvan julkisen tarkastelun kohteena. Edustajan tehtävä on herkkä kielteiselle julkisuudelle. Henkilövaaliin perustuvassa järjestelmässä pelkkä väite edustajaan tai edustajaehdokkaaseen mahdollisesti kohdistuvasta rikosepäilystä voi olla vaalin tuloksen kannalta ratkaiseva. Vaalin tulokseen nähden on tällöin samantekevää, johtaako epäily syytteen nostamiseen ja rangaistuksen tuomitsemiseen vai todetaanko väite perättömäksi. Myös tämän vuoksi on tärkeää kiinnittää erityistä huomiota ehdotetun sääntelyn täsmällisyyteen.

Ehdotuksella on tarkoitus puuttua vain edustajantoimen hoitamisen kannalta erityisen moitittavaan menettelyyn (s. 58/II). Lahjuksen ottamista kansanedustajana koskevan säännöksen muotoilu on kuitenkin avoin erilaisille käsityk-

sille siitä, millaiset menettelyt kuuluvat luontevana osana kansanedustajan tehtävän hoitamiseen ja millaisia menettelyjä on pidettävä erityisen moitittavina ja siten rikoksena rangaistavina. Erilaisia näkemyksiä voidaan esittää esimerkiksi siitä, milloin kansanedustaja on toiminut ehdotetussa säännöksessä tarkoitetulla tavalla lahjuksena pidettävän "edun vuoksi", ja siitä, millainen on edustajan vaalirahoitukseen liittyvien menettelyjen suhde ehdotettuun kriminalisointiin. Esityksessä jää tulkinnolle sijaa myös sen suhteen, milloin kansanedustajan on katsottava toimivan "edustajantoimessaan jonkin... asian ratkaisemiseksi". Erilaisille käsityksille pohjautuvien vihjailujen, väitteiden ja epäilyjen mahdollisuutta ei vähennä rangaistussäännöksen muotoileminen abstraktiksi vaarantamisrikokseksi ("on omiaan heikentämään") tilanteessa, jossa suojelukohdetta ("luottamus eduskunnan päätöksentekoon") on vaikea konkretisoida objektiivisin perustein.

Ehdotetulla kriminalisoinnilla on lähinnä symbolinen merkitys, eikä rikoslakia valiokunnan mielestä pidä käyttää tällaiseen tarkoitukseen. Epämääräiseksi jäävä kriminalisointi yhdessä mahdollisuuden kanssa esittää kansanedustajaan kohdistuvia vihjailuja, väitteitä ja epäilyjä voivat aiheuttaa edustajantoimen hoita-

miselle ja poliittiselle kulttuurille suurempia haittoja kuin rangaistussäännöksellä saavutettaviksi arvioidut hyödyt olisivat. Mahdollisiin epäkohtiin voidaan tarvittaessa puuttua esimerkiksi vaalirahoituksen avoimuutta koskevaa lainsäädäntöä kehittämällä.

Edellä esitetyn perusteella valiokunta katsoo, että rikoslain muuttamista koskevasta lakiehdotuksesta on syytä poistaa kansanedustajaan liittyvät lahjontasäännökset ja Suomen on aiheellista tehdä EN:n korruptiosopimuksen 4 artiklaan sopimuksen 37 artiklan 1 kappaleessa tarkoitettu varauma.

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta kunnioittavasti esittää,

että eduskunnan suostumus on tarpeen lahjontaa koskevaan Euroopan neuvoston rikosoikeudelliseen yleissopimukseen sekä varaumien tekemiseen siihen,

että näistä päätetään äänten enemmistöllä, ja

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Helsingissä 19 päivänä kesäkuuta 2001

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Paula Kokkonen /kok
jäsen. Tuija Brax /vihr
Klaus Hellberg /sd
Esko Helle /vas
Gunnar Jansson /r
Jouko Jääskeläinen /kd
Saara Karhu /sd
Jouni Lehtimäki /kok
Johannes Leppänen /kesk

Pekka Nousiainen /kesk
Heli Paasio /sd
Osmo Puhakka /kesk
Pekka Ravi /kok
Markku Rossi /kesk
Petri Salo /kok
Ilkka Taipale /sd
vjäs. Arto Seppälä /sd.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Sami Manninen.