

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 68/2010 vp**

Hallituksen esitys lahjontaa koskevan Euroopan neuvoston rikosoikeudellisen yleissopimuksen lisäpöytäkirjan ja yleissopimukseen tehdyn varauman peruuttamisen hyväksymisestä sekä laiksi lisäpöytäkirjan lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja laiksi rikoslain muuttamisesta

Lakivaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 15 päivänä kesäkuuta 2010 lähettäessään hallituksen esityksen lahjontaa koskevan Euroopan neuvoston rikosoikeudellisen yleissopimuksen lisäpöytäkirjan ja yleissopimukseen tehdyn varauman peruuttamisen hyväksymisestä sekä laiksi lisäpöytäkirjan lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja laiksi rikoslain muuttamisesta (HE 79/2010 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi lakivaliokuntaan samalla määrännyt, että perus-

tuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto lakivaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntöneuvos Ilari Hannula, oikeusministeriö
- professori Mikael Hidén
- professori (emeritus) Pekka Koskinen
- yliopistonlehtori Sakari Melander
- professori Kaarlo Tuori
- professori Veli-Pekka Viljanen.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan, että eduskunta hyväksyisi Strasbourgissa 15 päivänä toukokuuta 2003 tehdyn lahjontaa koskevan Euroopan neuvoston rikosoikeudellisen yleissopimuksen lisäpöytäkirjan. Rikoslakiin tehtäisiin sopimuksen voimaansaattamisesta johtuvat muutokset.

Lahjontaa koskevan Euroopan neuvoston rikosoikeudellisen yleissopimuksen lisäpöytäkirja on tullut kansainvälisesti voimaan helmikuun alussa 2005. Lisäpöytäkirja tulee Suomen osalta

voimaan seuraavan kuukauden ensimmäisenä päivänä, kun on kulunut kolme kuukautta siitä päivästä, jona se on ilmaissut suostumuksensa tulla lisäpöytäkirjan sitomaksi.

Lisäksi esityksessä ehdotetaan kansanedustajan lahjusrikoksia koskevia säännöksiä muutettaviksi siten, että ne nykyistä selvemmin vastaisivat Euroopan neuvoston rikosoikeudellisen yleissopimuksen määräyksiä. Samalla vakavimpia kansanedustajan lahjusrikoksia varten muo-

dostettaisiin erityiset törkeitä tekemuotoja koskevat tunnusmerkistöt: törkeä lahjuksen antaminen kansanedustajalle ja törkeä lahjuksen ottaminen kansanedustajana.

Hyväksyessään Euroopan neuvoston rikosoikeudellisen yleissopimuksen vuonna 2002 Suomi teki siihen kaksi varaumaa. Esityksessä ehdotetaan, että eduskunta hyväksyisi lahjontaa koskevan Euroopan neuvoston rikosoikeudelliseen yleissopimukseen tehdyn lainkäyttövaltaa yksityisen sektorin lahjontarikoksissa koskevan varauman peruuttamisen.

Esitykseen sisältyy lakiehdotus lisäpöytäkirjan lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta. Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan samanaikaisesti kuin lisäpöytäkirja.

Yleissopimukseen tehtyjen varaumien peruuttamisen on tarkoitettu tulevan voimaan, kun eduskunnan hyväksymästä peruuttamisesta ilmoitetaan yleissopimuksen tallettajalle. Laki rikoslain muuttamisesta on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa on arvioitu Euroopan neuvoston rikosoikeudellisen

yleissopimuksen lisäpöytäkirjan hyväksymistä ja yleissopimukseen tehdyn varauman peruuttamista perustuslain 94 §:n 2 momentin kannalta. Lahjuksen ottaminen kansanedustajana -rikossäännöksen uudistamista ja törkeän tekemuodon säätämistä tarkastellaan perustuslain 30 §:n 2 momentin kansanedustajan syyteeseen asettamista ja vapauden riistämistä koskevien säännösten valossa. Lakiehdotus voidaan hallituksen mukaan hyväksyä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Yleissopimukseen ja siihen tehtyyn varaumaan ei sisälly velvoitteita, jotka koskisivat perustuslakia, ja ne on saatettu Suomessa voimaan äänten enemmistöllä. Lisäpöytäkirja täydentää yleissopimusta eräiden kriminalisointien osalta. Päätös lisäpöytäkirjan ja varauman peruuttamisen hyväksymisestä voidaan hallituksen mukaan tehdä äänten enemmistöllä ja voimaansaattamislakiehdotukset käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Hallitus pitää tärkeänä perustuslakivaliokunnan lausunnon hankkimista, koska asialla on merkitystä eduskunnan kannalta.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Lisäpöytäkirjan hyväksyminen ja voimaansaattaminen sekä yleissopimuksen varauman peruuttaminen

Eduskunnan suostumuksen tarpeellisuus ja käsittelyjärjestys

Esityksessä ehdotetaan, että eduskunta hyväksyisi vuonna 2003 tehdyn lahjontaa koskevan Euroopan neuvoston rikosoikeudellisen yleissopimuksen lisäpöytäkirjan ja lahjontaa koskevan Euroopan neuvoston rikosoikeudelliseen yleissopimukseen tehdyn lainkäyttövaltaa yksityisen sektorin lahjontarikoksissa koskevan varauman peruuttamisen.

Eduskunta hyväksyy perustuslain 94 §:n 1 momentin mukaan sellaiset valtiosopimukset ja muut kansainväliset velvoitteet, jotka sisältävät lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä tai ovat muutoin merkitykseltään huomattavia taikka vaativat perustuslain mukaan muusta syystä eduskunnan hyväksymisen.

Lahjontaa koskeva Euroopan neuvoston rikosoikeudellisen yleissopimuksen (korruptiosopimus) lisäpöytäkirja sisältää lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä, joista on esityksen perusteluissa tehty asianmukaisesti ja yksityiskohtaisesti selkoa. Eduskunnan suostumus on tarpeen lisäpöytäkirjan hyväksymiselle.

Lisäpöytäkirjan määräykset eivät koske perustuslakia sen 94 §:n 2 momentissa ja 95 §:n 2 momentissa tarkoitettulla tavalla. Lisäpöytä-

kirjan hyväksymisestä voidaan siten päättää äänen enemmistöllä ja ehdotus sen voimaansaattamislainsäädännön tavallisen lain säätämisyksessä.

Esityksessä ehdotetaan lisäksi, että eduskunta hyväksyisi korruptiosopimuksen 17 artiklan 1 kappaleen b kohdan varauman peruuttamisen. Perustuslakivaliokunnan käytännössä on lähdetty siitä, että eduskunta antaa nimenomaisella päätöksellä suostumuksen sellaisten sopimusmääräyksiä koskevien varaumien, selitysten ja julistusten tekemiseen, jotka vaikuttavat eduskunnan hyväksymistä vaativien sopimusmääräysten sisältöön tai laajuuteen itse sopimukseen verrattuna (ks. PeVL 16/2005 vp, s. 2/II ja siinä mainitut valiokunnan lausunnot). Eduskunnan suostumus tarvitaan lisäksi sellaisen varauman tai vastaavan peruuttamiseen, jonka eduskunta on hyväksynyt tai jonka hyväksymisestä eduskunnan olisi nykyisin vallitsevan perustuslain tulkinnan mukaan pitänyt päättää (PeVL 9/2003 vp, s. 2/II, PeVL 61/2001 vp, s. 2/I).

Eduskunta on hyväksyessään korruptiosopimuksen samalla hyväksynyt tehtäväksi varaumat sopimuksen 12 ja 17 artiklaan. Perustuslakivaliokunta katsoi tuolloisesta esityksestä antamassaan lausunnossa varaumien koskevan lainsäädännön alaan kuuluvia asioita, minkä vuoksi eduskunnan suostumus oli tarpeen niiden tekemiseen (PeVL 29/2001 vp, s. 2/I). Eduskunta on myöhemmin antanut perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella suostumuksen siihen, että Suomi pitää mainitut varaumat voimassa toistaiseksi (PeVL 4/2006 vp).

Eduskunnan suostumuksesta esityksessä tarkoitettua varauman tekemiseen on aikanaan päätetty äänen enemmistöllä perustuslakivaliokunnan antettua asiasta lausunnon (PeVL 29/2001 vp). Suostumuksesta varauman peruuttamiseen päätetään niin ikään äänen enemmistöllä.

Rikoslain muuttaminen

Kansanedustajaan liittyvät lahjusrikokset

Arvioinnin lähtökohdat

Euroopan neuvoston korruptionvastainen toimielin GRECO on antanut Suomelle vuonna 2007 suosituksen tarkistaa muun muassa kansanedustajien aktiivista ja passiivista lahjomista koskevat rikoslain säännökset vastaamaan korruptiosopimuksen 4 artiklan säännöksiä. Esityksen tarkoituksena on toteuttaa GRECON antama suositus. Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi rikoslain säännöksiä lahjuksen antamisesta kansanedustajalle ja lahjuksen ottamisesta kansanedustajana. Lisäksi rikoslakiin ehdotetaan lisättäväksi uudet rangaistussäännökset näiden rikosten törkeistä tekemuodoista.

Rikoslain nykyiset kansanedustajaan liittyvät lahjontasäännökset säädettiin vuonna 2002, kun Suomi liittyi korruptiosopimukseen. Esityksestä antamassaan lausunnossa perustuslakivaliokunta nosti esille kansanedustajan tehtävän erityispiirteitä. Tehtävälle on ominaista muun muassa yhteiskunnan eri alojen toimijoiden kanssa käytävät keskustelut, joissa pyritään myös vaikuttamaan edustajan käsityksiin ja toimintaan. Valiokunta piti tärkeänä, että kansanedustajan tehtävään kuuluvassa päivittäisessä toiminnassa voidaan riittävällä tarkkuudella ennakoita, onko jokin menettely rangaistavaa. Kansanedustaja on tehtävässään myös jatkuvan julkisen tarkastelun kohteena. Henkilövaaliin perustuvassa järjestelmässä pelkkä väite edustajaan tai edustajaehdokkaaseen mahdollisesti kohdistuvasta rikospäilystä voi olla vaalin tuloksen kannalta ratkaiseva. Vaalin tulokseen nähden ei tällöin ole merkitystä sillä, johtaako epäily syytteen nostamiseen ja rangaistuksen tuomitsemiseen vai todetaanko väite perättömäksi. Myös tämän vuoksi on tärkeää kiinnittää erityistä huomiota ehdotetun sääntelyn täsmällisyyteen (PeVL 29/2001 vp, s. 3/II).

Valiokunta arvosteli säännösehdotuksia tulokannanvaraisuudesta ja päättyi siihen, ettei kansanedustajaan liittyviä lahjontasäännöksiä pidä säätää ja että Suomen on aiheellista tehdä kor-

ruptiosopimuksen 4 artiklaa koskeva varauma (PeVL 29/2001 vp, s. 3—4). Valiokunnan kannanotosta poiketen kansanedustajaan liittyvät lahjontasäännökset säädettiin eikä korruptiosopimuksen 4 artiklaan tehty varaumaa.

Perustuslakivaliokunta on aikaisemmassa käytännössään katsonut kansanedustajan asemasta annettujen perustuslain säännösten edellyttävän edustajan puhe- ja toimintavapauden turvaamista kaikissa edustajantehtäviin kuuluvissa toimissa, kuitenkin siten, että edustajaa ei ole perustuslain säännöksillä vapautettu vastaamasta lailla rangaistaviksi säädettyistä teoista (ks. PeVM 54/1982 vp, s. 4/I). Valiokunta ei ole katsonut perustuslaista johtuvan esteitä säätää edustajantoimen hoitamisen kannalta moitittavia kansanedustajan tekoja rangaistaviksi, jos sääntely muutoin täyttää perustuslaista johtuvat vaatimukset eikä asiattomasti vaaranna kansanedustajan tehtävien vapaata ja häiriötöntä hoitamista (PeVL 29/2001 vp, s. 2—3).

Lainsäätäjän liikkumavaraa kriminalisointien säätämässä on perustuslakivaliokunnan käytännössä pidetty lähtökohtaisesti varsin väljänä, joskin siihen on todettu johtuvan rajoituksia sekä perustuslaista että Suomea sitovista kansainvälisistä velvoitteista. Perustuslain asettamat rajoitukset johtuvat keskeisimmin perusoikeuksista (PeVL 23/1997 vp, s. 2—3). Rikoslakiin ehdotettuja säännöksiä on arvioitava perustuslain 8 §:ssä säädettyyn rikosoikeudelliseen laillisuusperiaatteeseen sisältyvän täsmällisyysvaatimuksen kannalta. Sen mukaan kunkin rikoksen tunnusmerkistö on ilmaistava riittäväällä täsmällisyydellä siten, että säännöksen sanamuodon perusteella on ennakoitavissa, onko jokin toiminta tai laiminlyönti rangaistavaa (ks. PeVL 22/2001 vp, s. 3/I).

Rikoslain 40 luvun 4 §:ssä säädetään rangaistavaksi lahjuksen ottaminen kansanedustajana. Ehdotuksen mukaan siihen syyllistyy kansanedustaja, joka itselleen tai toiselle

1) pyytää lahjan tai muun edun taikka tekee muutoin aloitteen sellaisen edun saamiseksi taikka

2) ottaa vastaan tai hyväksyy muun kuin tavanomaiseksi vieraanvaraisuudeksi katsottavan

lahjan tai muun edun taikka hyväksyy sitä koskevan lupauksen tai tarjouksen

toimiakseen edun vuoksi edustajantoimessaan tietyllä tavalla tai tietyn tavoitteen saavuttamiseksi taikka palkkiona sellaisesta toiminnasta ja teko on omiaan selvästi horjuttamaan luottamusta edustajantoimen hoitamisen riippumattomuuteen. Rikoslain 16 luvun 14 a §:n rangaistussäännöstä lahjuksen antamisesta kansanedustajalle ehdotetaan muutettavaksi vastaamaan 40 luvun 4 §:ään tehtäviä muutoksia.

Ehdotettujen rikossäännösten lisäksi valiokunta on pitänyt tarpeellisena kiinnittää huomiota myös säännösten perusteluissa esitettyihin seikkoihin, siltä osin kuin ne ovat merkityksellisiä täsmällisyysvaatimuksen kannalta.

Lahja ja muu etu

Rikoslakiehdotuksen mukaan lahjus on kansanedustajan pyytämä lahja tai muu etu taikka hänen vastaanottamansa muu kuin tavanomaiseksi vieraanvaraisuudeksi katsottava lahja tai muu etu. Toisin kuin nykyisissä säännöksissä edulta ei ehdotuksessa edellytetä oikeudettomuutta. Tältä osin ehdotus poikkeaa korruptiosopimuksesta ja muutoksen syyt ovat kansalliset. "Oikeudettomuutta" käytetään virkamiestä koskevilla lahjussäännöksissä, ja perusteluiden mukaan tarkoituksena on välttää tilanne, jossa samaa käsitettä olisi tulkittava eri tavoin kansanedustajaa ja virkamiestä koskevilla säännöksissä. Ehdotuksen lähtökohtana (s. 36) on, että lähes minkä tahansa muun edun kuin tavanomaiseksi katsottavan vieraanvaraisuuden vastaanottaminen voi tulla arvioitavaksi lahjuksena.

Tavanomainen vieraanvaraisuus on arvostuksenvarainen ilmaisu. Sitä käytetään ehdokkaan vaalirahoituksesta annetun lain 4 §:ssä, jossa säädetään vaalirahoituksen rajoituksista. Käsite kattaa siinä yhteydessä esimerkiksi kohtuullisen ruokatarjoilun samoin kuin vähäiset muistolahjat (PeVM 3/2010 vp, s. 10/II). Hallituksen esityksen perusteluissa (s. 42/II) tuodaan esille lisää esimerkkejä tavanomaiseksi katsottavasta vieraanvaraisuudesta, jota on muun muassa kansanedustajan yhteydenpidosta eri tahoihin ja tilaisuuksiin tai kotimaisiin seminaareihin osallis-

tumisesta aiheutuvat kohtuulliset matka-, majoitus- ja ateriakustannukset. Koska tunnusmerkistössä edellytetään, että teko "on omiaan selvästi horjuttamaan luottamusta edustajantoimen hoitamisen riippumattomuuteen", on lahjaa ja etua arvioitava osana teon kokonaisuutta, jossa lahjan ja edun taloudellinen arvo on yksi tekijä. Perustuslakivaliokunnan mielestä olisi valtiosääntöoikeudellisesti parempi, että lakivaliokunta sisällyttäisi tunnusmerkistöön korruptiosopimuksen määräykseen sisältyvän etuutta luonnehtivan "oikeudeton" käsitteen. Sen poisjättäminen joutaisi nykyistä suurempiin tulkintavaikkeuksiin.

Toimiminen edustajantoimessa

Nykyisin kansanedustaja voi syyllistyä lahjusrikokseen, kun hän lupaa toimia edun vuoksi tietyllä tavalla edustajantoimessaan jonkin eduskunnassa käsiteltävänä olevan tai käsiteltäväksi tulevan asian päättämiseksi tietyllä tavalla. Lupauksen antamista ja toimimisesta konkreettisesti asiassa koskevista edellytyksistä ehdotetaan luovuttavaksi, ja arvioinnin kohteena olisi toimiminen edustajantoimessa edun vuoksi tietyllä tavalla tai tietyn tavoitteen saavuttamiseksi.

Säännösehdotus laajentaa rangaistavan käyttäytymisen alaa. Rajanvetoa rangaistavan ja rangaistamattoman käyttäytymisen välillä hämärtää perusteluiden käsitys siitä, että "edun vastaanottaminen voisi olla rangaistavaa silloinkin, kun se otetaan tarkoituksella vaikuttaa edun ottaneen kansanedustajan yleispoliittiseen linjaan" (s. 43/II). Rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen kannalta säännöstä on syytä täsmentää koskemaan konkreettisempaa lahjalla tai edulla vaikuttamista kansanedustajan toimintaan edustajantoimessa.

Perustuslain 28 §:n 3 momentissa säädetään edustajantoimen olennaisen ja toistuvan laiminlyönnin seuraamuksista. Rikossäännöksen edustajantoimen käsitettä on tarkoitettu (s. 38/II) tulkita yhdenmukaisesti perustuslain säännöksen kanssa. Kuitenkin edustajantoimeen kuuluvaksi sisällytetään perusteluissa myös eduskuntaryhmässä tapahtuva päätöksenteko ja vaikuttaminen muiden kansanedustajien päätöksente-

koon. Näiltä osin perusteluita voidaan pitää perustuslain 28 §:n 3 momentin kannalta virheellisinä. Sinänsä on mahdollista, että edustajantoimen käsitteellä on erilainen sisältö perustuslaisissa ja rikoslaisissa. Tämä tarkoittaa sitä, että rikoslaisissa edustajantoimessa toimimiseen voi kuulua myös eduskuntaryhmässä toimiminen.

Säännösehdotuksen "toimiakseen" ilmaisu on tarkoitus kattaa tekojen lisäksi myös laiminlyönnit (s. 37/I). Lakivaliokunnan on syytä korostaa tätä perusteluissaan, ellei se katso aiheelliseksi säännösehdotuksen muuttamista.

Kansanedustajaan liittyvien lahjusrikossäännösten tarkoituksena on suojata eduskunnan mielipiteenmuodostusta sopimattomalta ulkopuoliselta vaikuttamiselta ja turvata luottamusta kansanedustuslaitoksen päätöksenteon asianmukaisuuteen (s. 40/I). Rikossäännös on kirjoitettu nykyisestä poiketen abstraktin vaarantamisrikkoksen muotoon. Perustuslakivaliokunta arvosteli ehdotettua kirjoittamistapaa, koska suojelukohdetta on tässä yhteydessä vaikea konkretisoida (PeVL 29/2001 vp, s. 4/I). Lakivaliokunta muuttikin lausunnon perusteella tunnusmerkistön sen nykyiseen muotoon.

Ehdotuksen mukaan rangaistavuuden perusteena on teko, joka on omiaan selvästi horjuttamaan luottamusta edustajantoimen hoitamisen riippumattomuuteen. Perusteluissa (s. 19, 29 ja 39) esitetään keskenään ristiriitaisia ohjeita sen suhteen, onko arvioinnin kohteena edun vastaanottaneen kansanedustajan edustajantoimen riippumattomuus vai yleisemmin sellainen teko, joka voi tyypillisesti horjuttaa luottamusta edustajantoimen riippumattomuuteen. Säännöksen tulkintaa vaikeuttaa se, että esityksen perusteluissa lainataan tässä yhteydessä (s. 39—41) nykyiseen lainsäädäntöön johtaneen hallituksen esityksen (HE 77/2001 vp) perusteluita. Niissä esitetään arviota siitä, millainen menettely on omiaan heikentämään luottamusta eduskunnan päätöksentekoa kohtaan. Näiden perusteluiden esittäminen tässä yhteydessä on ristiriidassa sen kanssa, että käsiteltävässä ehdotuksessa on tarkoitus nimenomaan luopua rangaistavuuden sitomisesta eduskunnan päätöksentekoon. Lakivaliokunnan on syytä arvioida, onko riittävän pai-

navia perusteita muuttaa nykyinen rikossäännös abstraktiksi vaarantamisrikokseksi. Mikäli tällaisia syytä on, on arvioinnin kohdetta ja perusteita aihetta täsmentää.

Kansanedustajalla on tehtävänsä vuoksi yhteyksiä oman puolueensa lisäksi erilaisiin intressitahoihin ja kansalaisjärjestöihin. Edustajantoimen "riippumattomuutta" on arvioitava kansanedustajan toiminnan luonteesta, tavoitteista ja toimintaympäristöstä lähtien. Edustajantoiimeen kuuluu yhteiskunnallisista, arvo- ja intressiväritteistä asioista päättäminen ja poliittisiin päämääriin pyrkiminen.

Nykyisessä rangaistussäännöksessä edellytetään, että kansanedustaja lupaa edun vuoksi toimia tietyllä tavalla edustajantoiimeensa. Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että rangaistavaa olisi lisäksi toimiminen tietyn tavoitteen saavuttamiseksi. Esimerkkinä esitetään perusteluissa (s. 36) "toimiminen tietyn poliittisen linjan mukaisesti esimerkiksi sosiaalipolitiikassa". Ehdotus on tältä osin liian epätasallinen ja rikosoikeudellisen legaliteettiperiaatteen kannalta ongelmallinen. Valiokunta ehdottaa, että "toimiminen tietyn tavoitteen saavuttamiseksi" poistetaan säännösehdoituksesta. Valiokunta katsoo, että ehdotettu muutos on myös tarpeeton, koska nykyinen rangaistussäännös tältä osin täyttää korruptiosopimuksen 2 artiklan määräykset. Vastaava muutos on johdonmukaisuuden vuoksi tehtävä myös lakiehdotuksen 16 luvun 14 a §:n 1 momenttiin.

Rangaistussäännösten suhde ehdokkaan vaalirahoitukseen

Ehdokkaan vaalirahoitusta koskeva lainsäädäntö on uudistettu kokonaisuudessaan vuonna 2009. Viime vuonna rahoituksen avoimuutta lisättiin edelleen samalla, kun kiellettiin tuen vastaanottaminen eräiltä tahoilta ja rajoitettiin samalta tukijalta vastaanotettavissa olevan tuen määrää. Valiokunta katsoi tuolloin, että puutteet aikaisemmassa lainsäädännössä mahdollistivat epäasianmukaiset vaikuttamisyritykset samoin kuin epäasiallisten sidonnaisuuksien syntymisen ehdokkaiden ja kampanjoiden rahoittajien välille (PeVM 3/2010 vp, s. 8).

Rikoslakiehdotuksen lähtökohtana on, että ehdokkaan vaalirahoituslain mukainen tuki ei ole kansanedustajan lahjusrikoksena rangaistavaa. Lähtökohta on oikea samoin kuin se, että kansanedustajaan kohdistuva lahjusrikos on mahdollista toteuttaa vaalikampanjaa varten annetulla tuella. Lakiehdotuksen 16 luvun 14 a §:n 2 momentin ja 40 luvun 4 §:n 2 momentin mukaan lahjuksen antamisena kansanedustajalle tai lahjuksen ottamisena kansanedustajana ei pidetä ehdokkaan vaalirahoituksesta annetun lain mukaista vaalirahoitusta, ellei sen tarkoituksena ole 1 momentin kiertäminen.

Säännösehdoitusten ongelma on se, että niiden perusteella on vaikea arvioida, milloin vaalirahoituksena annetulla tuella on tarkoitus kiertää lahjusrikosta koskevat rangaistussäännökset. Esimerkiksi etujärjestöjen tai aatteellisten yhdistysten antama vaalituki suunnataan tavannomukaisesti ehdokkaalle, jonka yhteiskunnalliset mielipiteet ja poliittiset tavoitteet vastaavat tuen antajan tavoitteita ja intressejä. Valiokunta on todennut vaalirahoituslainsäädännön uudistamisen yhteydessä, että ehdokkaiden ja heidän tukijoittensa yhteydenpidossa pyritään tyypillisesti vaikuttamaan ehdokkaan yhteiskunnallisiin käsityksiin yleensä ja erityisesti hänen toimintaansa siinä tapauksessa, että hän tulee valituksi (PeVM 2/2009 vp, s. 3/II). Ehdotettujen rikoslainsäädännösten suhdetta ehdokkaan vaalirahoituksesta annetun lain mukaiseen tukeen tulee selvittää esimerkiksi tekotapaa koskevin täsmennyksin, jotta asianmukainen vaalirahoitus ja rangaistava toiminta voidaan selkeästi erottaa toisistaan.

Kansanedustajan koskemattomuus ja syytteen nostaminen

Perustuslain 30 §:n 2 momentin mukaan kansanedustajaa ei saa asettaa syyteeseen eikä hänen vapauttaan riistää hänen valtiopäivillä lausumiensa mielipiteiden tai asian käsittelyssä noudattamansa menettelyn johdosta, ellei eduskunta ole siihen suostunut päätöksellä, jota vähintään viisi kuudesosaa annetuista äänistä on kannattanut. Esityksen perusteluissa (s. 47) todetaan, ettei lahjuksen ottaminen kansanedustaja-

na juuri koskaan kuuluisi rikoksiin, joissa syytteen nostamiseen tarvittaisiin eduskunnan suostumus. Tämä on esityksen säätämisyjärjestysperusteluiden mukaan seurausta siitä, että "lahjuksen ottaminen kansanedustajana ei kuitenkaan edellytä täytyäkseen toimimista edustajantoinnissa, vaan rikos edellyttää ainoastaan tarkoitusta toimia edustajantoinnissa".

Perustuslain 30 §:n 2 momentin tarkoituksena on kansanedustajan toimintavapauden turvaaminen, ja perusteluissa esitetty tulkinta on tämän suhteen liian kategorinen. Rikosoikeudellisen arvioinnin kohteena olisi todennäköisesti sellainen toiminta, jossa jälkikäteen arvioidaan kansanedustajan toimia eduskunnassa ja niiden mahdollisia epäasiallisia kytkeitä. Tällöin kyse on tapauksista, jotka kuuluvat perustuslain 30 §:n 2 momentin soveltamisalaan.

Lahjuksen ottaminen kansanedustajana on virallisen syytteen alainen rikos. Yleisistä syyttäjäistä annetun lain 7 §:n 2 momentin mukaan valtionsyyttäjien on ensisijaisesti huolehdittava syyttäjän tehtävistä yhteiskunnan kannalta merkittävimmissä rikosasioissa. Valtakunnansyyttäjä voi ylimpänä syyttäjänä ottaa syyttäjän tehtävät myös itse hoitaakseen. Lahjuksen ottaminen kansanedustajana on luonteeltaan sellainen rikos, jonka syyteharkinta ja syytteen ajaminen on

edellä mainitun lain kohdan nojalla syytä ottaa hoidettavaksi Valtakunnansyyttäjänvirastossa.

Vaikutusvallan väärinkäyttö

GRECO on suosittanut, että Suomi harkitsee vaikutusvallan väärinkäytön kriminalisointia korruptiosopimuksen mukaisesti ja poistaa sitä koskevan varauman tai on uusimatta varaamaa. Tämän vuoksi perustuslakivaliokunta esittää, että lakivaliokunta edellyttäisi vaikutusvallan väärinkäyttöä koskevan kriminalisoinnin valmistelua kiireellisesti korruption vastaisen lain säädännön täydentämiseksi.

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

että eduskunnan suostumus on tarpeen hallituksen esityksessä tarkoitetun lisäpöytäkirjan hyväksymiselle ja yleissopimuksen 17 artiklan 1 kappaleen b kohtaan tehdyn varauman peruuttamiselle,

että näistä päätetään äänten enemmistöllä ja

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Helsingissä 10 päivänä maaliskuuta 2011

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Kimmo Sasi /kok
vpj. Jacob Söderman /sd
jäs. Tuomo Hänninen /kesk
Ulla Karvo /kok
Elsi Katainen /kesk
Kari Kärkkäinen /kd
Hannes Manninen /kesk
Elisabeth Naucclér /r

Ville Niinistö /vihr
Johanna Ojala-Niemelä /sd
Veijo Puhjo /vas
Tuulikki Ukkola /kok
vjäs. Christina Gestrin /r
Heli Järvinen /vihr
Johannes Koskinen /sd.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Timo Tuovinen.