

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 68/2010 rd

Regeringens proposition om godkännande av tilläggsprotokollet till Europarådets straffrättsliga konvention mot korruption och av återkallandet av en av reservationerna mot konventionen samt med förslag till lag om sättande i kraft av de bestämmelser i tilläggsprotokollet som hör till området för lagstiftningen och till lag om ändring av strafflagen

Till lagutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 15 juni 2010 en proposition om godkännande av tilläggsprotokollet till Europarådets straffrättsliga konvention mot korruption och av återkallandet av en av reservationerna mot konventionen samt med förslag till lag om sättande i kraft av de bestämmelser i tilläggsprotokollet som hör till området för lagstiftningen och till lag om ändring av strafflagen (RP 79/2010 rd) till lagutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet ska lämna utlåtande om ärendet till lagutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsråd Ilari Hannula, justitieministeriet
- professor Mikael Hidén
- professor (emeritus) Pekka Koskinen
- universitetslektor Sakari Melander
- professor Kaarlo Tuori
- professor Veli-Pekka Viljanen.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att riksdagen godkänner det i Strasbourg den 15 maj 2003 upprättade tilläggsprotokollet till Europarådets straffrättsliga konvention mot korruption. I strafflagen föreslås ändringar som är nödvändiga för att konventionen ska kunna träda i kraft.

Tilläggsprotokollet till Europarådets straffrättsliga konvention mot korruption trädde i kraft internationellt vid ingången av februari

2005. Tilläggsprotokollet träder i kraft för Finlands del den första dagen i den månad som följer efter utgången av en tid om tre månader efter dagen för Finlands avgivande av sitt samtycke till att vara bunden av protokollet.

Vidare föreslås bestämmelserna om riksdagsledamöters mutbrott bli ändrade så att de tydligare motsvarar bestämmelserna i Europarådets straffrättsliga konvention mot korruption. Sam-

tidigt föreslås särskilda rekvisit för grova gärningsformer vid riksdagsledamöters allvarligaste mutbrott: grovt givande av muta åt riksdagsledamot och grovt tagande av muta som riksdagsledamot.

Finland godkände Europarådets straffrättsliga konvention mot korruption 2002 med två reservationer. Regeringen föreslår att riksdagen ska godkänna återkallandet av den reservation mot Europarådets straffrättsliga konvention mot korruption som gäller domsrätt vid mutbrott inom den privata sektorn.

I propositionen föreslås en lag om sättande i kraft av de bestämmelser som hör till området för lagstiftningen i tilläggsprotokollet. Lagen avses träda i kraft samtidigt som tilläggsprotokollet.

Återkallandet av reservationerna mot konventionen avses träda i kraft när konventionens depositarie underrättas om att riksdagen godkänt återkallandet. Lagen om ändring av strafflagen avses träda i kraft så snart som möjligt.

I motiven till lagstiftningsordningen bedöms godkännandet av tilläggsprotokollet till Europarådets straffrättsliga konvention och reservationen mot konventionen mot 94 § 2 mom. i grundlagen. Översynen av bestämmelsen om tagande av muta som riksdagsledamot och införandet av en grov gärningsform bedöms mot bestämmelserna om åtal mot och frihetsberövande av en riksdagsledamot i 30 § 2 mom. i grundlagen. Regeringen anser att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Varken konventionen eller reservationen mot den innefattar åtaganden som gäller grundlagen och de har satts i kraft i Finland med enkel majoritet av de avgivna rösterna. Tilläggsprotokollet kompletterar konventionen i fråga om vissa kriminaliseringar. Beslutet om att anta tilläggsprotokollet och återkallande av reservationen kan enligt regeringen fattas med enkel majoritet av de avgivna rösterna och förslagen till ikraftträdandelag behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Men den ser gärna att grundlagsutskottet yttrar sig i saken, eftersom den är viktig för riksdagen.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Att godkänna och sätta i kraft tilläggsprotokollet och återta reservationen till konventionen

Behovet av riksdagens godkännande och lagstiftningsordningen

Regeringen föreslår att riksdagen godkänner tilläggsprotokollet 2003 till Europarådets straffrättsliga konvention mot korruption och att reservationen mot Europarådets straffrättsliga konvention mot korruption som gäller domsrätt vid mutbrott inom den privata sektorn återtogs.

Enligt 94 § 1 mom. i grundlagen godkänner riksdagen fördrag och andra internationella förpliktelser som innehåller sådana bestämmelser som hör till området för lagstiftning eller annars har avsevärd betydelse eller som enligt grundla-

gen av någon annan anledning kräver riksdagens godkännande.

Tilläggsprotokollet om korruption till Europarådets straffrättsliga konvention (konvention om korruption) innehåller bestämmelser som hör till området för lagstiftning. I propositionsmotiven redogörs det sakligt och i detalj för bestämmelserna. Tilläggsprotokollet kräver riksdagens godkännande.

Bestämmelserna i tilläggsprotokollet berör inte grundlagen på det sätt som avses i dess 94 § 2 mom. och 95 § 2 mom. Det betyder att beslut om att godkänna tilläggsprotokollet kan fattas med enkel majoritet av de avgivna rösterna och lagen om sättande i kraft av konventionen behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Vidare föreslår regeringen att riksdagen ska godkänna att reservationen mot artikel 17.1 b i konventionen om korruption återtogs. Det är praxis i grundlagsutskottet att utgå från att riks-

dagen genom ett explicit beslut ger sitt samtycke till sådana reservationer, uttalanden och förklaringar till fördragsbestämmelser som påverkar innehållet i en förpliktelse eller förpliktelsens omfattning i relation till fördraget (se GrUU 16/2005 rd och de utlåtanden från utskottet som där nämns). Riksdagens godkännande behövs dessutom för att återta en reservation eller motsvarande som riksdagen har godkänt eller enligt rådande tolkning av grundlagen borde ha beslutat godkänna (GrUU 9/2003 rd, GrUU 61/2001 rd).

Samtidigt som riksdagen godkände konventionen om korruption godkände den reservationerna mot artikel 12 och 17. Utskottet ansåg då i sitt utlåtande om propositionen att reservationerna gällde frågor som hör till området för lagstiftning och att riksdagens godkännande därför behövdes för dem (GrUU 29/2001 rd). Riksdagen har med grundlagsutskottets medverkan senare godkänt att Finland tills vidare har kvar sina reservationer (GrUU 4/2006 rd).

Beslutet om riksdagens godkännande av den reservation som avses i propositionen fattades då med enkel majoritet efter utlåtande från grundlagsutskottet (GrUU 29/2001 rd). Beslut om att godkänna att reservationen återtas fattas också med enkel majoritet.

Ändringen av strafflagen

Riksdagsledamots mutbrott

Principer för bedömningen

Europarådets grupp av länder mot korruption Greco rekommenderade 2007 Finland att se över strafflagens bestämmelser bl.a. om aktiv och passiv korruption av riksdagsledamöter i överensstämmelse med artikel 4 i konventionen. Syftet med propositionen är att genomföra Grecos rekommendation. Regeringen föreslår ändringar i strafflagens bestämmelser om givande av muta åt riksdagsledamot och tagande av muta som riksdagsledamot. Vidare föreslås nya straffbestämmelser om grova gärningsformer av brotten.

De nuvarande strafflagsbestämmelserna om korruption av riksdagsledamot kom till 2002, då

Finland tillträdde konventionen om korruption. I sitt utlåtande om propositionen lyfte grundlagsutskottet fram vissa särdrag i riksdagsledamotens uppdrag. Typiskt för uppdraget är bl.a. diskussioner med aktörer i olika branscher och att man vid dem också försöker påverka ledamotens uppfattningar och åtgärder. Utskottet poängterade att man i den dagliga verksamhet som anknyter till ledamotsuppdraget måste kunna förutse tillräckligt noggrant om något förfarande är straffbart eller inte. I sitt uppdrag står ledamoten också under ständig offentlig kontroll. I ett system som bygger på personval kan bara en antydning om brottsmisstanke mot en ledamot eller kandidat bli avgörande för valresultatet. För valresultatet spelar det ingen roll om misstanken leder till att åtal väcks och straff döms ut eller om påståendet visar sig vara grundlöst. Också därför är det särskilt viktigt att se till att de föreslagna bestämmelserna är exakta (GrUU 29/2001 rd).

Utskottet kritiserade de föreslagna bestämmelserna för att lämna rum för tolkningar och kom till att bestämmelser om korruption av riksdagsledamot inte bör stiftas och att Finland har anledning att reservera sig mot artikel 4 i konventionen om korruption (GrUU 29/2001 rd). Med avvikelse från utskottets ståndpunkt stiftades bestämmelserna om korruption av riksdagsledamot och ingen reservation gjordes mot artikel 4. Grundlagsutskottet har i sin tidigare praxis ansett att grundlagsbestämmelserna om en riksdagsledamots ställning kräver att ledamotens yttrande- och handlingsfrihet säkerställs i all verksamhet som hör till ledamotsuppdraget, men bestämmelserna i grundlagen befriar ändå inte ledamoten från ansvar för straffbara handlingar (se GrUB 54/1982 rd). Det ser inget hinder i grundlagen för att föreskriva att en ledamots 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 (GrUU 29/2001 rd).

Lagstiftaren brukar medges ganska breda kriminaliseringsmarginaler, även om både grundla-

gen och Finlands bindande internationella förpliktelser innebär vissa begränsningar i dem. Begränsningarna i grundlagen beror huvudsakligen på de grundläggande rättigheterna (GrUU 23/1997 rd). De bestämmelser som nu föreslås i strafflagen måste bedömas mot kravet på exakt-
het enligt den straffrättsliga legalitetsprincipen i 8 § i grundlagen. Principen innebär att brottsrekvisitet ska anges tillräckligt exakt i lagen för att det utifrån bestämmelsens lydelse ska gå att sluta sig till om en åtgärd eller försummelse är straffbar (GrUU 22/2001 rd).

Enligt 40 kap. 4 § i strafflagen är det straffbart att ta muta som riksdagsledamot. En riksdagsledamot gör sig enligt förslaget skyldig till tagande av muta om han eller hon för egen eller någon annans räkning

1) begär en gåva eller någon annan orättmätig förmån eller på något annat sätt tar initiativ för att få en sådan förmån, eller

2) tar emot eller godtar en gåva eller någon annan orättmätig förmån eller godtar ett löfte eller ett erbjudande om en sådan,

och lovar att i sitt uppdrag som riksdagsledamot på grund av förmånen verka på ett visst sätt eller för att ett visst syfte ska uppnås eller som belöning för sådan verksamhet och gärningen är ägnad att tydligt undergräva förtroendet för en opartisk skötsel av uppdraget som riksdagsledamot. Bestämmelsen i 16 kap. 14 a § i strafflagen om givande av muta åt riksdagsledamot föreslås bli ändrad i överensstämmelse med ändringarna i 40 kap. 4 §.

Utöver de föreslagna straffbestämmelserna vill utskottet ta upp vissa punkter i motiven till bestämmelserna till den del de är betydelsefulla med tanke på exakthetskravet.

Gåva och annan förmån

Enligt förslaget är muta en gåva eller någon annan förmån som riksdagsledamoten begärt eller en gåva eller någon annan förmån än vad som kan betraktas som sedvanlig gästfrihet som ledamoten tagit emot. I motsats till de nuvarande bestämmelserna behöver en förmån inte längre vara orättmätig. På den punkten skiljer sig förslaget från konventionen om korruption och skäl-

len till ändringen är nationella. "Orättmätighet" förekommer i mutbestämmelserna om tjänstemän; enligt motiven är meningen att undvika en situation där samma begrepp måste tolkas på olika sätt i bestämmelserna om riksdagsledamöter respektive tjänstemän. Förslaget utgår från (s. 36) att nästan vilken förmån som helst som riksdagsledamoten tar emot utom sedvanlig gästfrihet kan komma att bedömas som muta.

Sedvanlig gästfrihet är en bedömningsfråga. Uttrycket används i 4 § i lagen om kandidaters valfinansiering, där det föreskrivs om begränsningar för finansieringen. I det sammanhanget täcker begreppet in till exempel moderat lunchservering och obetydliga minnesgåvor (GrUU 3/2010 rd). I propositionen anges (s. 43) fler exempel på sedvanlig gästfrihet, bl.a. skäliga ersättningar för rese-, inkvarterings- och måltidskostnader för att hålla kontakt med olika intressegrupper och delta i evenemang eller seminarier i eget land. Enligt rekvisitet ska en gärning "vara ägnad att tydligt undergräva förtroendet för en opartisk skötsel av uppdraget som riksdagsledamot" och därför bör en gåva och förmån bedömas mot gärningen som helhet, där gåvans och förmånens ekonomiska värde är en faktor. Som grundlagsutskottet ser det skulle det vara bättre i ett konstitutionellt hänseende om lagutskottet i rekvisitet tog in begreppet "orättmätig" från bestämmelserna i konventionen om korruption för att beskriva förmånens karaktär. Om det utelämnas, betyder det ännu större svårigheter med tolkningen.

Hur man ska verka i ledamotsuppdraget

I dagens läge kan en riksdagsledamot göra sig skyldig till ett mutbrott om han eller hon lovar att i sitt ledamotsuppdrag verka för att ett ärende som är eller ska bli föremål för behandling i riksdagen ska avgöras på ett visst sätt. Nu föreslås villkoret att ledamoten ska ge ett löfte eller verka i en konkret sak bli slopat och i stället ska det bedömas om ledamoten i sitt uppdrag på grund av förmånen har verkat på ett visst sätt eller för att uppnå ett visst syfte.

Den föreslagna bestämmelsen breddar räckvidden för straffbart beteende. Gränsen mellan

straffbart och icke-straffbart beteende fördunklas av uppfattningen i motiven att "mottagandet av förmånen kan vara straffbart även då den motas i avsikt att påverka den allmänna politiska linjen hos den riksdagsledamot som tog emot förmånen" (s. 44). Med tanke på den straffrättsliga legalitetsprincipen bör bestämmelsen preciseras så att den gäller mer konkret påverkan av en riksdagsledamots verksamhet i ledamotsuppdraget genom en gåva eller förmån.

I 28 § 3 mom. i grundlagen föreskrivs det närmare om påföljderna av att en ledamot på ett väsentligt sätt och upprepat försummar att sköta sitt uppdrag som riksdagsledamot. Meningen är (s. 38) att begreppet uppdrag som riksdagsledamot i straffbestämmelsen ska tolkas på samma sätt som enligt grundlagen. I motiven inbegrips emellertid också att delta i beslutsfattandet i riksdagsgrupperna och att påverka andra riksdagsledamöters beslutsfattande i ledamotsuppdraget. På den punkten kan motiven anses felaktiga med tanke på 28 § 3 mom. i grundlagen. Det är i och för sig möjligt att begreppet ledamotsuppdrag har olika innehåll i grundlagen och strafflagen. Det betyder att det i att verka i ledamotsuppdraget enligt strafflagen också kan ingå att verka i riksdagsgruppen.

Utöver gärningar täcker uttrycket "för att i sitt uppdrag som riksdagsledamot verka" också in försummelser (s. 37). Lagutskottet har anledning att poängtera detta, om det inte anser det befogat att ändra den föreslagna bestämmelsen.

Syftet med bestämmelserna om riksdagsledamöters mutbrott är att skydda åsiktsbildningen i riksdagen från oegentlig yttre påverkan och att trygga förtroendet för att beslutsfattandet i riksdagen är korrekt (s. 40). Straffbestämmelsen har med avvikelse från nuvarande praxis formulerats som ett abstrakt farebrott. Grundlagsutskottet kritiserade den föreslagna formuleringen för att det i det här sammanhanget är svårt att konkretisera det som ska skyddas (GrUU 29/2001 rd). Lagutskottet ändrade de facto rekvisitet utifrån utlåtandet.

Enligt förslaget grundar sig straffbarheten på en gärning som är ägnad att tydligt undergräva förtroendet för en opartisk skötsel av uppdraget

som riksdagsledamot. I motiven (s. 19, 29 och 40) framförs sinsemellan motstridiga råd för när bedömningen ska anses gälla huruvida en ledamot som har tagit emot en förmån är opartisk i sitt uppdrag eller inte eller huruvida det mer generellt ska anses gälla en gärning som typiskt kan undergräva förtroendet för att uppdraget sköts opartiskt. Tolkningen försvåras av att regeringen i motiven (40—42) lånar argumenten i den proposition som utmynnade i den nuvarande lagstiftningen (RP 77/2001 rd). Där görs en bedömning av hurdant förfarande som är ägnat att undergräva förtroendet för beslutsfattandet i riksdagen. Att de argumenten tas fram här står i strid med att meningen enligt det nu aktuella förslaget uttryckligen är att inte koppla straffbarheten till beslutsfattandet i riksdagen. Lagutskottet bör bedöma om det finns tillräckligt starka argument för att ändra den nuvarande straffbestämmelsen till ett abstrakt farebrott. Om det finns det, bör föremålet och grunderna för bedömningen preciseras.

En riksdagsledamot har på grund av sitt uppdrag kontakter inte bara med sitt eget parti utan också med olika slag av intressegrupper och frivilligorganisationer.

Ledamotsuppdragets "opartiskhet" måste bedömas utgående från hurdan karaktär och vilka syften ledamotens verksamhet har och i relation till ledamotens omvärld. I ledamotsuppdraget ingår att fatta beslut i samhälleliga värde- och intresseladdade frågor och att verka för politiska syften.

Den nuvarande straffbestämmelsen förutsätter att ledamoten i sitt uppdrag på grund av en förmån lovar verka på ett visst sätt. Regeringen föreslår att det ska vara straffbart att verka för att ett visst syfte uppnås. Som exempel nämns i motiven (s. 36) "att verka i enlighet med en viss politisk linje t.ex. i socialpolitiken". Förslaget är för diffust på denna punkt och problematiskt med tanke på den straffrättsliga legalitetsprincipen. Utskottet föreslår att verka "för att uppnå ett visst syfte" stryks i den föreslagna bestämmelsen. Det anser att den föreslagna ändringen också är onödig, eftersom den gällande straffbestämmelsen uppfyller kraven i artikel 2 i konventionen om korruption till denna del. För kon-

sekvensens skull bör motsvarande ändring göras i 16 kap. 14 a § 1 mom. i lagförslaget.

Straffbestämmelserna och kandidaters valfinansiering

Lagstiftningen om kandidaters valfinansiering totalreviderades 2009. I föl förbättrades insynen ytterligare samtidigt som det blev förbjudet att ta emot bidrag från vissa håll och storleken på bidraget från en och samma givare begränsades. Utskottet ansåg då att bristerna i den tidigare lagstiftningen möjliggjorde otillbörliga försök att påverka kandidater liksom också olämpliga intressen mellan kandidater och kampanjfinansierare (GrUB 3/2010 rd).

Förslaget om strafflagen utgår från att bidrag enligt lagen om kandidaters valfinansiering inte är straffbart som riksdagsledamots mutbrott. Det är en riktig utgångspunkt, precis som det att ett mutbrott kan riktas mot en riksdagsledamot med bidraget till valkampanjen. Enligt 16 kap. 14 a § 2 mom. och 40 kap. 4 § 2 mom. anses valfinansiering enligt lagen om kandidaters valfinansiering inte som givande av muta åt riksdagsledamot eller tagande av muta som riksdagsledamot, om inte syftet med valfinansieringen är att kringgå 1 mom.

Problemet med de föreslagna bestämmelserna är att det utifrån dem är svårt att bedöma när tanken är att kringgå straffbestämmelserna om mutbrott med bidrag i form av valfinansiering. Intresseorganisationer eller ideella föreningar ger till exempel i regel valbidrag till en kandidat vars samhällsåsikter och politiska mål motsvarar bidragsgivarens mål och intressen. Utskottet konstaterade i samband med reformen av lagstiftningen om valfinansiering att det är typiskt för kontakter mellan kandidater och deras supportrar att man försöker påverka kandidaternas samhällsåsikter generellt och särskilt deras agerande om de blir valda (GrUB 2/2009 rd). Det bör klargöras hur de föreslagna bestämmelserna i strafflagen förhåller sig till bidrag enligt lagen om kandidaters valfinansiering, till exempel genom att precisera gärningsformen för att klart skilja åt korrekt valfinansiering och straffbar verksamhet.

Riksdagsledamöters immunitet och väckande av åtal

Enligt 30 § 2 mom. i grundlagen får en riksdagsledamot inte åtalas eller berövas sin frihet för åsikter som ledamoten yttrat i riksdagen eller för sitt beteende vid behandlingen av ett ärende, om inte riksdagen samtyckt till åtgärden genom ett beslut som har fattats med minst fem sjättedelar av de avgivna rösterna. I motiven konstateras det (s. 48) att tagande av muta som riksdagsledamot knappast någonsin alls kommer att höra till de brott där det krävs samtycke av riksdagen för att väcka åtal. Det följer enligt motiven till lagstiftningsordningen av att "tagande av muta som riksdagsledamot för att bli uppfyllt dock inte kräver agerande i uppdraget som riksdagsledamot, utan brottet förutsätter endast en avsikt att agera i uppdraget som riksdagsledamot".

Syftet med 30 § 2 mom. i grundlagen är att värna en riksdagsledamots handlingsfrihet och i det hänseendet är tolkningen i motiven för kategorisk. Den straffrättsliga bedömningen skulle sannolikt gälla en bedömning i efterskott av en riksdagsledamots åtgärder i riksdagen och deras eventuella otillbörliga kopplingar. I så fall handlar det om fall som omfattas av 30 § 2 mom. i grundlagen.

Tagande av muta som riksdagsledamot är ett brott som hör under allmänt åtal. Enligt 7 § 2 mom. i lagen om allmänna åklagare ska statsåklagaren i första hand sköta åklagaruppgifterna i de brottmål som från samhällets synpunkt är viktigast. I sin egenskap av högsta åklagare kan statsåklagaren också själv ta över åklagaruppgifterna. Tagande av muta som riksdagsledamot är till sin typ ett sådant brott där Riksåklagarämbetet med stöd av nämnda moment har anledning att ta över åtalsprövningen och åtalsutförandet.

Missbruk av inflytande

Greco rekommenderar Finland att överväga att kriminalisera missbruk av inflytande enligt konventionen om korruption och att återta reservationen om det eller att låta bli att förnya reservationen. Grundlagsutskottet föreslår följaktligen att lagutskottet ska kräva skyndsam beredning av en kriminalisering av missbruk av inflytande

för att komplettera lagstiftningen mot korrup-
tion.

Utlåtande

Grundlagsutskottet anser

*att riksdagens samtycke behövs för att
godkänna tilläggsprotokollet i reger-*

*ingens proposition och för att återta re-
servationen mot artikel 17.1 b i konven-
tionen,*

*att beslut om dem fattas med enkel ma-
joritet av de avgivna rösterna och*

*att lagförslagen kan behandlas i vanlig
lagstiftningsordning.*

Helsingfors den 10 mars 2011

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Kimmo Sasi /saml
vordf. Jacob Söderman /sd
medl. Tuomo Hänninen /cent
Ulla Karvo /saml
Elsi Katainen /cent
Kari Kärkkäinen /kd
Hannes Manninen /cent
Elisabeth Naclér /sv

Ville Niinistö /gröna
Johanna Ojala-Niemelä /sd
Veijo Puhjo /vänst
Tuulikki Ukkola /saml
ers. Christina Gestrin /sv
Heli Järvinen /gröna
Johannes Koskinen /sd.

Sekreterare var

utskottsråd Timo Tuovinen.