

Grundlagsutskottets betänkande nr 15 om rdm. Moilanens och fem andra riksdagsmäns förslag om prövning enligt 8 § 4 mom. riksdagsordningen av ett riksdagsmannauppslags forbestånd

Riksdagen remitterade den 9 november 1993 till grundlagsutskottet en av rdm. Moilanen och fem andra riksdagsmän den 4 november 1993 undertecknad skrivelse med förslag om prövning av om riksdagsman Kauko Juhantalo alltjämt skall tillåtas vara riksdagsman. I förslaget konstateras att Juhantalo på grund av sin tidigare ställning och verksamhet som minister dömts i riksätten för ett uppsåtligt brott till ett villkorligt fängelsestraff på ett år och redogörs till behöriga delar för lydelsen i 8 § 4 mom. riksdagsordningen som reglerar under vilka omständigheter ett riksdagsmannauppslag kan upphöra.

Utskottet har hört riksdagens generalsekretärare Seppo Tiitinen, professorn Olavi Borg, professorn Mikael Hidén, professorn Raimo Lahti och professorn Juhani Pietarinen. Utskottet beredde riksdagsman Juhantalo tillfälle att bli hörd med anledning av rdm. Moilanens m.fl. förslag. Juhantalo meddelade utskottet med hänvisning till de utredningar han lagt fram vid riksdagens plenum, grundlagsutskottets sammanträden och i riksätten att han inte finner det vare sig behövt eller ändamålsenligt att utnyttja detta tillfälle.

Riksrättens dom

Riksrätten dömde den 29 oktober 1993 förre handels- och industriministern, riksdagsman Kauko Juhantalo till fängelse i ett år för ett fortsatt brott som omfattar brott mot tjänsteplikt och tagande av muta den 6 juni, den 9 september och den 17 september 1991. Straffet är villkorligt och prövotiden går ut den 28 oktober 1996.

Riksrätten tillskrev Juhantalo brott mot tjänsteplikten och tagande av muta med följande motivering:

— Brott mot tjänsteplikten

Riksrätten konstaterade: Det har inte styrkts att Juhantalo när han vid förhandlingarna den 6 juni 1991 tog upp frågan om finansieringen av sina egna bolag i samband med behandlingen av

Tampellafrågan har kopplat ihop dessa frågor och krävt en sådan orättmätig förmån att han skulle ha gjort sig skyldig till tagande av muta enligt 40 kap. 1 § 1 mom. strafflagen. På grund av att frågan om finansieringen av Juhantalos bolag var anhängig i SCAB och att Juhantalo tog upp den vid förhandlingarna har han dock varit jävig att i sin egenskap av handels- och industriminister förhandla om Tampellafrågan med SCAB:s representant Wegelius och därigenom brutit mot förbudet i 11 § lagen om förvaltningsförfarande, som innebär att den som är jävig inte får handlägga ett ärende. Juhantalo har därför i sin tjänsteutövning uppsåtligt brutit mot sin plikt enligt de stadganden som skall följas vid tjänsteutövning. På grund av sitt förfarande har Juhantalo allvarligt äventyrat sin objektivitet vid handläggningen av ärenden som hör till en ministers tjänsteåligganden, och brottet mot tjänsteplikten har berott på att han eftersträvat en betydande ekonomisk förmån för sina bolag. Juhantalos gärning är således med hänsyn till sin menlighet och skadlighet samt andra omständigheter som har samband med den inte ringa bedömd som en helhet. Vid förhandlingen den 6 juni 1991 har Juhantalo således gjort sig skyldig till brott mot tjänsteplikt enligt 40 kap. 10 § 1 mom. strafflagen.

— Tagande av muta

Riksrätten konstaterade: Vid förhandlingen den 9 september 1991 och den anknytande förhandlingen den 17 september 1991 föreslog Juhantalo för SCAB:s representanter att om SCAB kan ta hand om finansieringen av ett företagsköp för hans bolag till hans fördel kommer han att agera till SCAB:s fördel vid förhandlingarna om försäljning av delar av Tampella till statsbolag. Genom detta förfarande har Juhantalo ställt ett villkor för sin tjänsteåtgärd och sålunda för sin verksamhet i anställningsförhållandet för egen räkning krävt en orättmätig förmån. Vid dessa förhandlingar har Juhantalo således gjort sig skyldig till tagande av muta enligt 40 kap. 1 § 1 mom. strafflagen.

Vidare konstaterade riksätten att Juhantalo gjort sig skyldig till de lagstridiga gärningarna uppsåtligt. Gärningarna har avsett att förmå SCAB att fatta ett positivt finansieringsbeslut vilket Juhantalo på ovan nämnda grund inte har haft rätt till. Av dessa orsaker är de brott som tillräknats Juhantalo tydligen lagstridiga på det sätt som avses i 7 § 3 punkten ministeransvarighetslagen.

Riksätten utmätte straffet med följande motivering: Det centrala syftet med stadgandena om mutbrott är att säkerställa tilltron till myndigheternas lagenlighet och opartiskhet i tjänsteutövningen. När Juhantalo på eget initiativ krävde en orättmätig förmån i gengäld för sitt handlande har han i sitt ministeruppdrag agerat på ett sätt som allvarligt äventyrar denna tilltro. Med hänsyn till den dåliga ekonomiska situation som Juhantalos bolag befann sig i skulle det finansieringsbeslut han yrkat på ha gett honom en betydande fördel. Därför bör Juhantalo dömas till ett relativt strängt fängelsestraff.

Riksätten ansåg att ett straff som utdöms för brottsligt förfarande som allvarligt äventyrar tilltron till myndigheternas verksamhet, såsom krävande av muta, i allmänhet skall vara ovillkorligt. Å andra sidan har Juhantalo inte direkt krävt en orättmätig förmån. Hans uppsåt sträcker sig bara därhän att han när han vid nämnda förhandlingar strävat efter ett positivt finansieringsbeslut för sina bolag uppfattat det som möjligt att han på ovan beskrivet sätt har brutit mot de stadganden som skyddar lagenligheten och opartiskheten i myndigheternas verksamhet. På grund av hans uppsåt kan ett så kraftigt ogillande inte riktas mot gärningen att ett villkorligt fängelsestraff vore uteslutet. Med hänsyn också till de sammantagna konsekvenserna av detta riksättsförfarande för Juhantalo och att han tidigare inte har dömts till fängelsestraff, har riksätten prövat det skäligt att allmän laglydighet i detta fall inte kräver att straffet utdöms som ovillkorligt.

Riksätten var inte enhällig. Två av dess tolv ledamöter hade dömt Juhantalo för det redovisade brottet till fängelse i sex månader, och denna dom skulle för upprätthållande av allmän laglydighet ha varit ovillkorlig. En av ledamöterna hade förkastat åtalet om mutbrott och dömt Juhantalo till fängelse i två månader för fortsatt brott mot tjänsteplikt. Domen skulle ha varit villkorlig och prøvotiden gått ut den 28 oktober 1995.

Om regleringen av ett riksdagsmannauppslags upphörande

Under hela den tid enkammarriksdagen funnits till har utgångspunkten varit att var och en som är valberättigad vid riksdagsmannaval också är valbar till riksdagsman. Förlust av valrätt har analogt lett till att valbarhet förverkas och att riksdagsmannauppslaget upphör.

Enligt 5 § lantdagsordningen från 1906 tillkommer valrätt bland annat inte den som på grund av laga dom bör anses sakna god frejd eller är ovärdig att nyttjas i landets tjänst eller att föra annans talan. Enligt den ursprungliga lydelsen i 6 § i den nuvarande riksdagsordningen från 1928 tillkommer valrätt bland annat ej "den, som dömts förlustig valrätt eller medborgerligt förtroende eller förklarats ovärdig att nyttjas i landets tjänst eller att föra annans talan vare sig domen är slutlig eller ej". I 8 § stadgades dessutom uttryckligt att förlust av valbarhet ledde till att riksdagsmannauppslaget upphörde.

Av förlusten av medborgerligt förtroende och ovärdigheten att nyttjas i landets tjänst följde enligt nämnda stadganden via förlust av valrätt och valbarhet automatiskt också att riksdagsmannauppslaget upphörde. Förlust av medborgerligt förtroende användes enligt 2 kap. 14 § strafflagen som bistraff för brott som uttryckligen nämndes i lagen. Utöver avsättning dömdes en tjänsteman som särskilt bistraff enligt 2 kap. 11 § strafflagen att förklaras ovärdig att nyttjas i landets tjänst för ett sådant brott i tjänsten för vilket i lagen stadgades en sådan påföljd.

Som exempel på ett brott som enligt lagen också hade till påföljd att den skyldige förklarades ovärdig att nyttjas i landets tjänst kan nämnas s.k. passivt mutande enligt 40 kap. 1 § i den dåtida strafflagen. Enligt stadgandet skulle tjänsteman som för viss tjänsteåtgärd mottar, betingar eller fordrar muta eller annan otillbörlig belöning bli avsatt och förklarad ovärdig att nyttjas i landets tjänst samt dessutom, om skäl därtill fanns, dömas till fängelse eller till tukthus i högst fyra år. Om omständigheterna var förmildrande, skulle den brottslige skiljas från utövning av tjänsten eller straffas med böter.

Också för uppsåtligt tjänstebrott enligt 40 kap. 20 § strafflagen, som det inte stadgats särskilt straff för i någon annan lag, kunde en tjänsteman, om omständigheterna var synnerligen försvårande, bland annat förklaras ovärdig att nyttjas i landets tjänst.

Regeringen avlät 1969 en proposition till riksdagen med förslag till lagstiftning om avskaffande av vissa bistraff (RP 73/1968 rd). I propositionen föreslogs bland annat upphävande av 2 kap. 11 och 14 §§ strafflagen, som innehöll allmänna stadganden om förlust av medborgerligt förtroende och förklarande som ovärdig att nyttjas i landets tjänst.

I propositionens motivering nämndes beträffande tjänstebrott särskilt att meningen inte var att den föreslagna lagstiftningen skulle medföra mildring i fråga om straffpåföljderna för brott som begåtts av tjänstemän. Vad beträffar riksdagsmännens ställning konstaterades det att reformen skulle komma att beröra 6 § 2 mom. 4 punkten och 8 § riksdagsordningen. Detta berodde på att riksdagsmannaupptraget genom reformen inte längre skulle upphöra direkt på grund av att en riksdagsman gjort sig skyldig till ett visst slags brott, eftersom förlust av valrätt i stor utsträckning frångicks i det straffrättsliga påföljdssystemet.

Det förstnämnda lagrummet karakteriserades som obehövligt, och därför föreslog regeringen i sin proposition att det skulle upphävas. Om 8 § riksdagsordningen lämnades oförändrad konstaterades detta "ha till följd, att en till riksdagsman vald persons mandat inte längre skulle upphöra med anledning av brott, på vilket skulle ha följt i 6 § 2 mom. 4 punkten riksdagsordningen avsett bistraff. Detta vore självfallet synnerligen betänkligt, i synnerhet i det fall att en riksdagsman begått ett brott, som är ägnat att rubba det allmänna förtroendet för honom. Till undvikande av detta föreslås sådan komplettering av 8 § riksdagsordningen, att stadgandet skulle erbjuda riksdagen tillräckliga möjligheter att befria sig från sådan till brott förfallen riksdagsman eller såsom suppleant inträdd, vars fortsatta deltagande i riksdagsarbetet skulle kunna skada hela riksdagsinstitutionens anseende."

De i propositionen föreslagna formerna för förfarandet i riksdagen i anknytning till ett riksdagsmannaupptrags upphörande ändrades i viss mån under behandlingen i riksdagen (LaUB 18/1968 rd samt GrUU 2 och 6/1968 rd). Med hänsyn dessutom till de i första hand skrivtekniska ändringar som till denna del gjordes i 8 § riksdagsordningen 1983, är följande innehåll i 8 § 4 mom. riksdagsordningen betydelsefullt med tanke på det föreliggande ärendet: "Har den som valts till riksdagsman efter valförrättningen dömts till fängelse för annat än i 6 § 2 mom. avsett uppsåtligt brott, har riksdagen rätt att

pröva om han alltjämt skall tillåtas vara riksdagsman. Ger brottets art eller det sätt på vilket brottet begåtts vid handen att den dömda inte är värd det förtroende eller den aktning riksdagsmannaupptraget förutsätter, kan riksdagen, såvida den dömda inte själv av riksdagen anhållit om befrielse därifrån, efter att i saken ha inhämtat utlåtande av grundlagsutskottet, genom beslut som omfattas av minst två tredjedelar av de avgivna rösterna förklara att hans riksdagsmannaupptrag har upphört."

Utskottets ställningstaganden

De i första meningen i 8 § 4 mom. riksdagsordningen stadgade formella villkoren för ett beslut om att riksdagsmannaupptraget har upphört uppfylls i det aktuella fallet: (1) Riksrättens dom har avkunnats efter den valförrättning där den nuvarande riksdagen blev vald. (2) Riksrätten dömd riksdagsman Juhantalo (för ett annat brott än ett sådant som avses i 6 § 2 mom. riksdagsordningen) till fängelse i ett år. Att fängelsestraffet dömdes som villkorligt inverkar med beaktande av lydelsen i 8 § 4 mom. riksdagsordningen och bakgrunden till momentets tillkomst inte på tillämpligheten av detta lagrum i grundlagen. Också vid fängelsestraff som dömts som villkorligt är det fråga om dömande till fängelse i den bemärkelse som avses i detta stadgande. (3) Riksrätten ansåg att Juhantalo uppsåtligt gjort sig skyldig till lagstridiga gärningar.

— Vad gäller slutet av detta moment i riksdagsordningen kan det ytterligare framhållas att riksrättens dom har vunnit laga kraft.

Riksrätten dömd riksdagsman Juhantalo för ett fortsatt brott, som omfattar brott mot tjänsteplikt (SL 40 kap. 10 § 1 mom.) och tagande av muta (SL 40 kap. 1 § 1 mom.). Före lagreformen 1969, varigenom straffpåföljder som inverkar på en persons goda anseende upphävdes, stadgades straffet för brott motsvarande dessa påföljder vara (1) för uppsåtligt tjänstebrott avsättning och dessutom, om omständigheterna var synnerligen försvårande, förklarande som ovärdig att nyttjas i landets tjänst samt (2) för typfallet för s.k. passivt mutande avsättning och förklarande som ovärdig att nyttjas i landets tjänst som ovillkorlig påföljd. — Den som förklarats ovärdig att nyttjas i landets tjänst gick förlustig sin valrätt, vilket också ledde till att riksdagsmannaupptraget upphörde.

Bedömningen av brottets klandervärda karaktär enligt den dåtida lagstiftningen håller enligt utskottets mening fortfarande streck. Av de brott som nämns i riksrättens dom är framför allt tagande av muta enligt utskottets uppfattning till sin allmänna art sådant som avses i 8 § 4 mom. riksdagsordningen. För denna uppfattning talar till exempel en jämförelse av straffskalan för olika tjänstebrott, som visar att tagande av muta i lagen förknippas med ett mycket strängt maximistraff. Vidare är det centrala syftet med stadgandena om mutbrott, såsom uttryckligen nämns i riksrättens dom, att säkerställa tilltron till lagenligheten och opartiskheten i myndigheternas verksamhet.

Vid sin bedömning av saken har utskottet också uppmärksammat den inom straffrättskipningen tillämpade princip som tar hänsyn till en anhopning av påföljder, m.a.o. kumulerade sanktioner. Enligt denna princip bör påföljds-systemet inte leda till oreglerad anhopning av påföljder. Stadgandena om straffmätning i 6 kap. strafflagen ger uttryck för denna tankegång. Denna princip har beaktats i riksrättens dom enligt dess motivering så till vida att Juhantalo fängelsestraff på ett år dömdes som villkorligt.

Med tanke på kumuleringen av påföljder bör det noteras att avsättning och liknande påföljder, som även frågan om ett riksdagsmannauppdrags upphörande bör anses höra till, är tudelade. De innebär egentligen inte ett för ett straff typiskt ogillande av gärningen och har inte att göra med straffets allmänpreventiva effekt. Påföljder som dessa har snarare drag som är typiska för en säkringsåtgärd, såsom att ett tjänste- eller anställningsförhållande avbryts för att någon är olämplig för uppgiften.

I ett fall som det aktuella hör det till den domstol som bestämmer straffpåföljderna att ta hänsyn till kumuleringen av påföljder, såsom även skett i och med att riksrätten motiverat varför fängelsestraffet bestämts vara villkorligt. Utgångspunkten för förfarandet i 8 § 4 mom. riksdagsordningen är för sin del i sista hand att bedöma vad en riksdagsmans fängelsestraff för ett visst slags brott betyder för hela folkrepresentationens anseende. Denna fråga kan endast prövas av riksdagen.

Riksdagsmannauppdraget är ett viktigt förtroendeuppdrag som spelar en central roll för hela det representativa statsskicket. Denna karaktärisering av riksdagsmannauppdraget motsvaras väl av regleringen i 10 § riksdagsordning-

en, enligt vilken riksdagsmannauppdraget fortgår hela valperioden ut, om inte riksdagen på behörig riksdagsmans egen begäran befriar honom från uppdraget. Enligt utskottets åsikt är det skäl att speciellt kraftigt understryka att riksdagsmannauppdragets fortbestånd är en grundläggande rättighet som ingår i ett representativt system både för den riksdagsman som blivit vald genom val och för dem som röstat på honom.

Å andra sidan har det dock ansetts nödvändigt, såsom klart framgår av bakgrunden till 1969 års lagreform, att riksdagen vid behov har ett sätt att befria sig från en riksdagsman som gjort sig skyldig till ett visst slags brott, om denne inte själv anhåller om befrielse. I extrema fall bör skyddet för folkrepresentationens och det representativa systemets anseende ställas som motvikt till ett riksdagsmannauppdrags fortbestånd.

Dessa diametralt motsatta synpunkter förenas i 8 § 4 mom. riksdagsordningen för det första genom att ett beslut om att ett riksdagsmannauppdrag har upphört måste omfattas av minst två tredjedelar av de avgivna rösterna vid plenum och för det andra genom att stadgandets lydelse accentuerar möjligheten att fatta ett sådant beslut, dvs. att det är beroende av prövning.

Juhantalo dömdes för tagande av muta. Att någon gör sig skyldig till ett sådant brott tyder enligt utskottets uppfattning i sig på bristande ärlighet. Juhantalo dömdes för sitt handlande i sin egenskap av minister. Ministeruppdraget är ett mycket viktigt offentligt förtroendeuppdrag, som enligt statsförfattningen sköts med riksdagens förtroende. Ett brott i utövningen av ett ministeruppdrag är i princip viktigare ur riksdagens synvinkel än ett brott som någon riksdagsman begår som civilperson. Vidare kan ett ministeruppdrag utan överdrift anses vara synnerligen känsligt med tanke på det förtroende och anseende som det parlamentariska systemet åtnjuter bland medborgarna. Juhantalo:s dom bör ytterligare konstateras vara strängare än i genomsnitt i ljuset av domspraxis i anknytning till mutbrott.

För jämförelsens skull tar utskottet ytterligare upp situationen i lagstiftningen före 1969 års reform. Det 40 kap. 1 § 1 mom. i strafflagen som riksrätten nu har tillämpat medger också bötesstraff. Före lagreformen skulle en sådan lindrig påföljd inte ha förknippats med förklarande som ovärdig att nyttjas i landets tjänst, vilket i sin tur dåförtiden direkt med stöd av lag skulle ha förknippats med ett fängelsestraff som det nu

utdömda och vilket likaså redan med stöd av lag skulle ha lett till att riksdagsmannauppdraget upphör.

Såsom ovan konstaterats avsåg 1969 års reform inte mildra straffpåföljderna för brott som begåtts av tjänstemän. Avsikten var inte heller att medverka till att ett riksdagsmannauppdrag ej skulle kunna upphöra på grund av att en riksdagsman begår ett brott som tidigare ledde till att han förlorade sitt medborgerliga förtroende eller förklarades ovärdig att nyttjas i landets tjänst och att riksdagsmannauppdraget därigenom upphörde.

Det brott som riksätten i sin dom tillräknade Juhantalo kan inte ha undgått att inverka på det förtroende och det anseende Juhantalo bör åtnjuta som riksdagsman. Enligt utskottets mening är brottet dessutom utgående från en juridisk bedömning sådant med hänsyn till sin art och handlingssättet att gärningsmannen inte längre förtjänar det förtroende och den respekt

Helsingfors den 30 november 1993

I den avgörande behandlingen deltog ordföranden Niinistö, medlemmarna Jansson, Jäätteenmäki, Kaarilahti, Koskinen, Laine, M. Laukka-

som hans riksdagsmannauppdrag förutsätter enligt 8 § 4 mom. riksdagsordningen.

Med stöd av allt det ovan anförda anser utskottet att juridiska förutsättningar enligt 8 § 4 mom. riksdagsordningen föreligger.

Hänvisande till det ovan sagda anför grundlagsutskottet, som med stöd av 45 § riksdagsordningen och 24 § arbetsordningen för riksdagen utsett ordföranden till föredragande för att vid ärendets behandling vid riksdagens plenum meddela erforderliga upplysningar, värdsamt såsom sitt utlåtande enligt 8 § 4 mom. riksdagsordningen

att de i 8 § 4 mom. riksdagsordningen stadgade konstitutionella förutsättningarna föreligger för att riksdagen skall kunna fatta beslut om att riksdagsmannauppdraget förklaras ha upphört.

nen, J. Leppänen, Moilanen, Nikula, Varpasuo, Vistbacka, Vuoristo, Vähänäkki och Väistö samt suppleanterna von Bell och Helle.

Reservation

Utskottets betänkande utgår från riksrettens beskrivning av fakta i domsprotokollet den 29 oktober 1993, då domen avkunnades. Utskottets granskning utmynnar i en kläm som är accentuerat juridisk och inskräper att domen vunnit laga kraft. Jag respekterar grundlagsutskottets sätt att behandla saken.

Detta behandlingssätt innehåller den outtala- de tanken eller förutsättningen att riksrettens faktamaterial, avgörande, tillräknande, straffmätning och domslut är riktiga och sanningsen-

liga och att bedömningen av brottets art och sättet att begå det därför kan utmynna i detta slutresultat.

Det enda jag dock kan säga med säkerhet är att domen är slutlig, ingenting annat. I den slutliga domen ingår tanken att de frågor och misstankar som riktar sig mot den dömda tystnar när domen har blivit avkunnad. Man måste nöja sig med den slutliga domen.

Kauko Juhantalo åtnjuter mitt förtroende och min respekt i sitt riksdagsmannauppdrag.

Helsingfors den 30 november 1993

Raimo Vuoristo

