

## LAGUTSKOTTETS UTLÅTANDE 8/2013 rd

**Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om skatteförhöjning och tullhöjning som påförs genom ett särskilt beslut samt till vissa lagar som har samband med den**

*Till finansutskottet*

### INLEDNING

#### **Remiss**

Riksdagen remitterade den 7 februari 2013 regeringens proposition med förslag till lag om skatteförhöjning och tullhöjning som påförs genom ett särskilt beslut samt till vissa lagar som har samband med den (RP 191/2012 rd) till finansutskottet för beredning och bestämde samtidigt att lagutskottet ska lämna utlåtande i ärendet till finansutskottet.

#### **Sakkunniga**

Utskottet har hört

- specialsakkunnig Ilkka Lahti, finansministeriet
- lagstiftningsråd Matti Marttunen och lagstiftningsråd Jussi Matikkala, justitieministeriet

- polisöverinspektör Jaakko Christensen, inrikesministeriet
- justitieråd Ilkka Rautio, högsta domstolen
- förvaltningsråd Esa Aalto, högsta förvaltningsdomstolen
- tingsdomare Petteri Plosila, Helsingfors tingsrätt
- statsåklagare Ritva Sahavirta, Riksåklagarämbetet
- brottsbekämpningsdirektör Sami Rakshit, Tullen
- överinspektör Seija Kareinen, Skatteförvaltningen
- advokat Ossi Haapaniemi, Finlands Advokatförbund
- professor Dan Frände
- professor Raimo Lahti.

### PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att det stiftas en ny lag om skatteförhöjning och tullhöjning som påförs genom ett särskilt beslut. I propositionen föreslås dessutom att strafflagen, lagen om ordningsbrottsförelser, lagen om beskattningsförfarande, mervärdesskattelagen, lagen om överlåtelseskatt, lagen om förskottsuppbörd, lagen om arbetsgivares socialskyddsavgift och bränsleavgiftslagen ändras. Det föreslås att de ändringar som förutsätts av det s.k. ne bis in idem-förbu-

det i Europakonventionen, dvs. förbudet mot åtal och dom två gånger i samma ärende, ska göras i lagstiftningen. Bestämmelserna ska tillämpas på beskattningen av fysiska personer, inhemska dödsbon och sammanslutningar.

I propositionen föreslås det att Skatteförvaltningen inte ska behöva fatta beslut om skatteförhöjning när beskattningsbeslutet fattas. Förhöjningen påförs genom ett särskilt beslut före utgången av kalenderåret efter det att det egentli-

ga beslutet fattades, om inte Skatteförvaltningen gör polisanmälan i ärendet.

Om Skatteförvaltningen hade påfört skatteförhöjning, skulle Skatteförvaltningen inte längre kunna göra polisanmälan i samma ärende, om inte bevis om nya eller nyuppdagade fakta har framkommit efter det att skatteförhöjningen påfördes. Om Skatteförvaltningen gör en polisanmälan, kan skatteförhöjning i princip inte längre påföras.

Dessutom innehåller propositionen bestämmelser om sökande av ändring i skatteförhöjning som påförts genom ett särskilt beslut samt sådana bestämmelser om förundersökningsmyndighetens, åklagarens och domstolens skyldighet att lämna uppgifter som förslagen förutsätter.

I strafflagen föreskrivs att åtal inte ska kunna väckas och dom inte meddelas efter en skatteförhöjning eller tullhöjning, om det inte har framkommit bevis om nya eller nyuppdagade omständigheter efter det att skatteförhöjningen på-

fördes. I strafflagen föreskrivs också på vilket sätt en skatteförhöjning som inte påförts en person påverkar det straff som gärningsmannen döms till.

I propositionen föreslås att de bestämmelser preciseras som gäller eftergift i fråga om anmälan, förundersökning, åtal samt straff vid skattebedrägeri och skatteförseelse när skatteförhöjning eller tullhöjning anses vara tillräcklig påföljd.

De nya bestämmelserna ska även tillämpas på skatter och tullar som tullverket uppbär samt på skatteförhöjningar och tullhöjningar. Bestämmelserna ska dessutom tillämpas på förhöjning av skatter som Trafiksäkerhetsverket uppbär.

Lagarna avses träda i kraft så snart som möjligt. Lagarna tillämpas på gärningar och försummelser som har inträffat den dag då lagen träder i kraft eller därefter. Ändringen av lagen om ordningsbotsförseelser träder dock i kraft samtidigt som den nya lagen om ordningsbotsförseelser.

## UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

### *Motivering*

#### **Allmänt**

I artikel 4 i tilläggsprotokoll nr 7 till Europakonventionen ingår det så kallade *ne bis in idem*-förbudet, som säger att ingen får lagföras eller straffas på nytt i en brottmålsrättegång i samma stat för ett brott för vilket han redan har blivit slutligt frikänd eller dömd i enlighet med lagen och rättegångsordningen i denna stat. Samma princip ingår i artikel 14.7 i den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter och artikel 50 i EU:s stadga om grundläggande rättigheter. Förbudet anses också ingå i bestämmelsen om lagfästa garantier för en rättvis rättegång i 21 § 2 mom. i Finlands grundlag (RP 309/1993 rd, s 78/II; GrUU 9/2012 rd, s 3).

I Europadomstolens avgörandepraxis är förbudets räckvidd inte begränsad bara till egentli-

ga straffrättsliga sanktioner, utan sträcker sig till olika slag av administrativa påföljder av straffkaraktär. Skatteförhöjning och tullhöjning utgör sådana administrativa påföljder av straffkaraktär, och höjning kan påföras för en gärning som också kan leda till straffrättslig sanktion (t.ex. Jussila mot Finland 23.11.2006, Ruotsalainen mot Finland, Ruotsalainen mot Finland 16.6.2009). De högsta domstolarnas rättspraxis (bl.a. HD 2010:45, HD 2010:46, HD 2010:82, HD 2011:35, HD 2011:80, HD 2011:111, HD 2012:55, HD 2012:71, HD 2012:79, HD 2012:106; se även HFD 2011:41) har sedermera styrt rättskipningen vid skattebrott. Det har dock skett utan tillräcklig nationell lagstiftning. Avsikterna bakom den föreslagna regleringen anknyter huvudsakligen till att uppfylla Finlands förpliktelser enligt internationell rätt, och den åtminstone i viss mån åtstramad tolkningen av dem, men det finns också uppenbara nationella behov för ändringarna.

Den aktuella propositionens syfte är att tillhandahålla regler för att samordna skatteförhöjningsförfarandet och straffprocessen. Regleringen strävar inom dess tillämpningsområde efter att samma ärende behandlas — och eventuell påföljd påförs — i ett enda förfarande. Det kan anses motiverat inte bara med avseende på genomförandet av de grundläggande rättigheterna och de mänskliga rättigheterna utan också mer allmänt med avseende på en ändamålsenlig sanktionspolitik. Lagutskottet förespråkar därför att *ne bis in idem*-principen ska iakttas på lagstiftningsnivå. Att skapa ett helt nytt system för förfaranden mellan skatteförhöjningar och straffrättsliga sanktioner innebär dock en stor utmaning och inbegriper många rättsligt krävande frågor.

Lagutskottet konstaterar att förslaget endast gäller samordningen av förfarandet med skatteförhöjningar och straffprocessen. Ändå är det förståeligt eftersom beskattningsarrangemangen har den största praktiska betydelsen för att genomföra *ne bis in idem*-principen. Men det behövs samordning också inom andra områden. Därför är det angeläget att de lagändringar som krävs för att *ne bis in idem*-principen fås till stånd i större omfattning än vad som nu föreslås.

I de högsta domstolarnas rättspraxis ovan är linjen att åtal kan väckas och straff utdömas om skatteförhöjningen inte har blivit slutgiltig innan åtalet väcks. Enligt propositionen ska det inte ha någon betydelse i fortsättningen att beslutet om skatteförhöjning är slutgiltigt. Den påförda skatteförhöjningen ska hindra åtal och straff oberoende av om beslutet är slutgiltigt eller inte. Grundlagsutskottet anser i sitt utlåtande om propositionen (GrUU 17/2013 rd) att denna lösning till och med delvis kan anses gå längre än vad människorättsförpliktelserna kräver för närvarande. Till följd av skatteförhöjningsbeslutets karaktär ser grundlagsutskottet det som motiverat att väckandet av åtal inte är bundet till huruvida beslutet är slutligt, utan åtal förhindras redan genom att samma person har påförts skatteförhöjning.

Enligt lagutskottet måste det nya systemet vara så tydligt som möjligt, men samtidigt mäs-

te det ge möjligheter att beakta regleringsobjektets särdrag. Det är särskilt viktigt att ta hänsyn till att besluten om skatteförhöjning i hög grad sker automatiskt: där ingår knappast nämnvärt med prövning av enskilda fall. Lagutskottet anser att de ovan nämnda aspekterna har beaktats vederbörligen i den föreslagna lagstiftningen.

Men lagutskottets uppfattning är att det finns annat att ändra i lagförslaget, enligt vad som framställs nedan. Behoven har till vissa delar berörts redan i grundlagsutskottets utlåtande, och de bör bli föremål för särskild uppmärksamhet från finansutskottets sida. Man måste också ta hänsyn till att ändringar i en föreslagen bestämmelse kan föranleda ändringar också i andra föreslagna bestämmelser.

### Förslag till åtgärdseftergift i strafflagen

I 29 kap. 11 § 1 mom. i strafflagen (39/1889) föreslås en bestämmelse enligt vilken eftergift tillåts i fråga om anmälan, förundersökning, åtal eller straff vid brottmål som gäller skattebedrägeri, lindrigt skattebedrägeri eller skatteförseelse, om den förväntade eller påförda skatteförhöjningen eller tullhöjningen anses vara en tillräcklig påföljd. Vid bedömningen beaktas hur allvarlig försummelsen varit, om den upprepats, det förväntade straffet, beloppet av den skatt eller tull som hänför sig till försummelsen, den förväntade eller påförda skatteförhöjningens eller tullhöjningens storlek samt övriga påföljder som försummelsen eventuellt orsakat den skattskyldige.

Enligt den gällande regleringen gäller möjligheten till åtgärdseftergift lindrigt skattebedrägeri och skattebrott. Ändringen utsträcker således åtgärdseftergiften till vanligt skattebedrägeri. Det baserar sig på utgångspunkten i propositionen om att en av två påföljdslinjer ska väljas i fortsättningen: antingen skatteförhöjning eller skattebrott. Det förutsätter inte bara en ny separat lag om beskattningsförfarande (lagförslag 1) utan också att strafflagen (lagförslag 2) ändras så att eftergift i fråga om straffrättsliga åtgärder blir möjlig när skatteförhöjning räcker som sanktion. Skatteförhöjning som primär sanktion

ska gälla alla lindriga skattebedrägerier och skattebrott. Gärningar som kräver fängelsestraff ska också i fortsättningen behandlas i straffprocesser, men skatteförhöjning som primär påföljd ska också gälla de lindrigaste skattebedrägerierna enligt det grundläggande brottsrekvisitet i situationer där gärningarna väntas leda till bötesstraff. Enligt erhållen utredning förändras situationen inte mycket jämfört med nuläget eftersom skattebedrägeri i normala fall leder till fängelsestraff. Av de straff som utdömdes 2010 var t.ex. 72 procent fängelsestraff.

En central fråga blir i fortsättningen om ett ärende ska dirigeras in på linjen för skatteförhöjning som administrativ påföljd eller på linjen för straffprocess. Detta övervägande kommer i praktiken att åläggas Skatteförvaltningen och Tullen och de kriterier som påverkar bedömningen föreslås som ovan bli inskrivna i strafflagen (29 kap. 11 § 1 mom. i strafflagen). Dessa kriterier kan anses vara ändamålsenliga, anser lagutskottet. Ändå vill lagutskottet betona att det krävs ett gott samarbete mellan de behöriga myndigheterna och straffprocessmyndigheterna för att regleringen ska fungera i praktiken. Att bedöma hur klandervärd gärningen är och att förutse vilken påföljden blir kan i vissa fall vara krävande, och enligt lagutskottet bör den behöriga myndigheten i detta avseende överväga ärendet tillsammans med åklagaren. Lagutskottet menar att finansutskottet bör överväga att komplettera lagförslag 1 med en bestämmelse om detta samarbetsåläggande.

Grundlagsutskottet ansåg i sitt utlåtande att 3 § i lagförslag 1 och den senare meningen i det föreslagna 2 mom. i 29 kap. 11 § ska ändras så att den nya utredningen av ett ärende, som avses vara en undantagsbestämmelse, är möjlig endast då en tidigare påförd skatteförhöjning har undanröjts. Det ska således inte i fortsättningen vara möjligt att ett straff ens i undantagsfall utdöms i en situation där en skatteförhöjning i samma ärende fortfarande är i kraft. Det medför för det första att uttrycket "påförd" skatteförhöjning som förutsättning för åtgärdseftergift måste strykas i förslaget till 29 kap. 11 § 1 mom. i strafflagen.

Ur bestämmelsen måste för det andra strykas uttrycket att eftergift får ske i fråga om "dom" om en förväntad eller påförd skatteförhöjning eller tullhöjning anses vara en tillräcklig påföljd. I detta hänseende kan uttrycket i bestämmelsen om att eftergift får ske i fråga om straff anses vara tillräckligt och bättre kompatibelt med målen i lagförslag 1. I sin helhet lämnar regleringen olika myndighet tillräckligt med prövningsrätt för att de ska kunna avstå från åtgärder i olika skeden av processen.

För fastställandet av laglighetsprincipen anser lagutskottet att 1 mom. bör preciseras så att uttrycket "försummelsen" på tre ställen i momentet kompletteras med uttrycket "gärningen", som beskriver aktiv verksamhet.

Därför föreslår lagutskottet för finansutskottet att lagförslag 2, dvs. 29 kap. 11 § 1 mom. ändras enligt följande:

*"I ett brottmål som avses i 1, 3 och 4 § får eftergift ske i fråga om anmälan, förundersökning, åtal eller straff (utesl.), om en förväntad (utesl.) skatteförhöjning eller tullhöjning anses vara en tillräcklig påföljd. När saken bedöms beaktas hur allvarlig **gärningen** eller försummelsen varit, om den upprepats, det förväntade straffet, beloppet av den skatt eller tull som hänför sig till **gärningen** eller försummelsen, den förväntade (utesl.) skatteförhöjningens eller tullhöjningens storlek samt eventuella övriga påföljder av **gärningen** eller försummelsen för den skattskyldige."*

Liknande bestämmelser om skattebrott ska enligt propositionen införas också i 46 kap. 16 § 1 mom. och 50 a kap. 6 § 1 mom. i strafflagen. Enligt lagutskottet bör motsvarande ändringar göras också i dessa bestämmelser.

#### **Undantagsbestämmelse om att ta upp ett mål på nytt**

Enligt propositionen utgör en pålagd skatteförhöjning inte i alla situationer ett hinder för en straffprocess. I 3 § i lagförslag 1 sägs att efter det

att skatteförhöjning påförts kan den behöriga myndigheten göra polisanmälan i samma ärende endast om det har framkommit bevis om nya eller nyuppdagade fakta efter det att skatteförhöjningen påfördes. På motsvarande sätt föreslås att det i 29 kap. 11 § 2 mom. i strafflagen införs en bestämmelse om att åtal kan väckas och dom meddelas endast om bevis om nya eller nyuppdagade fakta har framkommit efter det att skatteförhöjningen eller tullhöjningen påfördes. Liknande bestämmelser ska enligt propositionen införas i 46 kap. 16 § 2 mom. och 50 a kap. 6 § 2 mom. i strafflagen. Syftet är att skapa en nationell reglering enligt vilken ett ärende kan tas upp på nytt enligt artikel 4.2 i tilläggsprotokoll nr 7 till Europakonventionen.

Det handlar i praktiken om situationer där förfarandet efteråt visar sig vara väsentligt svårare än man först trodde. Som det framställs på sidan 29 i propositionen skulle skatteförhöjningen eller tullhöjningen i dessa situationer på basis av den nya bevisningen och de nya fakta ursprungligen inte ha blivit påförd och ärendet hade förts över för behandling i en straffprocess. Det handlar t.ex. om att en gärning som förutsätter en smärre skatteförhöjning vid skatteinspektionen visar sig vara ett grovt skattebedrägeri som förutsätter fängelse. I sådana situationer är det motiverat att undersöka ärendet på nytt och det harmonierar också med tilläggsprotokollet till Europakonventionen, med de avgränsningar som beskrivs nedan.

Grundlagsutskottet menar i sitt utlåtande att artikel 4.2 i tilläggsprotokoll nr 7 till Europakonventionen inte är ett hinder för att föreskriva nationellt om den här typen av situationer och tillåta att en myndighet kan göra polisanmälan i samma ärende också efter att en sanktion påförts i en administrativ process. Ett villkor är att ett lagkraftvunnet avgörande kan åsidosättas endast om det finns särskilda grunder för det. Som nya bevis till den svarandes nackdel får man till exempel inte åberopa omständigheter som hade kunnat eller borde förelagts i det tidigare förfarandet. Det står enligt grundlagsutskottet dessutom klart att en ny behandling av ärendet kan komma i fråga endast om det nya beviset är av

sådan art att kännedom om det skulle påverkat processens utgång väsentligt. Det måste enligt grundlagsutskottets åsikt framgå av regleringen att ett ärende kan tas upp till ny behandling i en straffprocess endast om det efter att skatteförhöjningen påförts har framkommit sådana nya eller uppdagade fakta som skulle ha lett till att skatteförhöjning ursprungligen inte skulle ha blivit påförd och till att ärendet hade förts över för behandling i en straffprocess. Ett villkor är dessutom att det inte beror på myndigheten själv att de nya eller nyuppdagade omständigheterna inte har beaktats tidigare. Dessutom anser grundlagsutskottet det viktigt att ett beslut om skatteförhöjning undanröjs innan ärendet förs över för behandling i en straffprocess.

Lagutskottet anser att synpunkterna i grundlagsutskottets utlåtande förutsätter ändringar inte bara i lagförslag 1 utan också i de bestämmelser som föreslås i strafflagen. Enligt lagutskottet är det motiverat att i lagförslag 1 föreskriva om att undanröja en tidigare skatteförhöjning som har påförts på felaktiga grunder jämte villkor och närmare förfarande. I det avseendet vill lagutskottet betona att straffprocessens tydlighet kräver att det tidigare beslutet om skatteförhöjning undanröjs och att tröskeln för undanröjandet ur rättssäkerhetssynvinkel på de sätt som framgår ovan i grundlagsutskottets utlåtande bör bindas bl.a. till väsentlighetskriteriet. Bestämmelsen om ny undersökning i strafflagen bör i sin tur bindas till regleringen i lagförslag 1 på så sätt att åtal kan väckas endast då skatteförhöjning som påförts i samma ärende i enlighet med det ändrade lagförslag 1 har undanröjts. På så sätt undviks överlappande reglering.

Lagutskottet anser således att det är motiverat att de senare meningarna i 29 kap. 11 § 2 mom., 46 kap. 16 § 2 mom. och 50 a kap. 6 § 2 mom. ändras till följande:

*"Åtal kan emellertid väckas och dom meddelas, om bevis om nya eller nyuppdagade **väsentliga** fakta har framkommit efter det att skatteförhöjningen eller tullhöjningen påfördes **och en skatteförhöjning som påförts tidigare i samma ärende har undanröjts enligt § i lagen om skatteför-***

*höjning och tullhöjning som påförs genom ett särskilt beslut ( / )."*

### Skärpningsgrund

I lagförslag 2 i propositionen föreslås följande bestämmelse i 29 kap. 11 § 3 mom.: "När gärningsmannen döms till straff för ett brott som avses i 1 eller 2 § ska en skatteförhöjning som inte påförts personen i enlighet med lagen om skatteförhöjning och tullhöjning som påförs genom ett särskilt beslut ( / ) betraktas som en omständighet som skärper straffet så att böter som nämns i 6 kap. 10 § 1 mom. ska föreläggas gärningsmannen såsom tilläggsåtgärd i samband med villkorligt fängelsestraff oberoende av om de villkor som anges i sistnämnda bestämmelse uppfylls. Om gärningsmannen föreläggs böter eller ovillkorligt fängelsestraff, ska straffet skärpas."

De sakkunniga som utfrågats av lagutskottet har riktat skarp kritik mot skärpningsgrunden. Med avseende på bestämmelserna om straffmätningen i strafflagen är det ytterst problematiskt att en allmän domstol delvis ska bygga sin bedömning av straffskalan på vad den antar att svarenden har befriats från.

I 6 kap. 5 § i strafflagen föreskrivs om skärpningsgrunder. Sådana är: 1) att den brottsliga verksamheten har varit planmässig, 2) att gärningsmannen har begått brottet såsom medlem av en grupp som har organiserats för att begå allvarliga brott, 3) att brottet har begåtts mot ersättning, 4) att brottet har begåtts utifrån ett motiv som baseras på ras, hudfärg, härstamning, nationellt eller etniskt ursprung, religion eller övertygelse, sexuell läggning eller funktionsnedsättning eller utifrån ett annat motiv som är jämförbart med dessa, och 5) gärningsmannens tidigare brottslighet, om förhållandet mellan den tidigare brottsligheten och det nya brottet visar att gärningsmannen, med anledning av att brotten är likartade eller annars, är uppenbart likgiltig för förbud och påbud i lag.

Bestämmelsen gäller alla brott i strafflagens särskilda del och strafflagen känner inte till mättings- eller skärpningsgrunder för enskilda brott

som de som nu föreslås. På grund av systematiken i strafflagen skulle en skärpningsgrund för skattebedrägerier också ur denna synvinkel vara ytterst problematisk och exceptionell. I gruppen med lindringsgrunder tas skälighetsgrunderna ut som en separat grupp. För att förhindra ansamling av sanktioner beaktas som lindrande omständighet bl.a. "de andra följder som brottet har lett till eller domen medför för gärningsmannen" (6 kap. 7 § 1 punkt i strafflagen). Om en person döms för t.ex. grovt skattebedrägeri ska ansamling av sanktioner undvikas genom att man inte beaktar endast straffet utan också skatteförhöjning som påförts i ett administrativt förfarande. Vid utmätning av straffet i Högsta domstolens förhandsavgörande HD 1981-II-14 beaktades som lindrande omständighet de stränga ekonomiska påföljder som förorsakades de anklagade i form av skatteförhöjningar och extra skatt.

Reformen medför att personen inte längre har en tidigare påförd skatteförhöjning då han eller hon döms till straff för skattebedrägeri. I dessa situationer tillämpas således inte längre bestämmelsen om sanktionskumulation, och en tidigare påförd administrativ påföljd ska inte heller enligt den allmänna regleringen om straffmätning verka för en lindring när straffet utmäts. Det innebär att praxis för påföljder kan väntas skärpas i någon utsträckning trots att det föreslagna 3 mom. stryks.

På grundval av erhållen utredning anser lagutskottet att den föreslagna skärpningsgrunden är oförenlig med de grundläggande principerna för bestämmande av straff i strafflagen. I grundlagsutskottets utlåtande påpekas dessutom att om ikraftträdandet tidigareläggs måste skärpningsgrunden uppmärksammas eftersom den inte kan tillämpas retroaktivt. Förslaget till tidigarelagt ikraftträdande nedan innebär ytterligare en grund för att bedöma skärpningsgrundens nödvändighet. Därför anser lagutskottet att 29 kap. 11 § 3 mom. i lagförslag 2 bör strykas.

Ändå anser lagutskottet att det är ytterst viktigt att den övergripande straffnivån inte sjunker i och med ändringen, och att synpunkterna ovan beaktas i praxis för åtal och domar.

### **Ikraftträdandebestämmelser**

På gärningar och försummelser som inträffar innan lagarna i lagförslag 1 och 2 träder i kraft tillämpas enligt lagförslagets ikraftträdandebestämmelser de lagar som gällde vid ikraftträdandet. De nya bestämmelserna tillämpas alltså inte retroaktivt i några som helst avseenden. Till följd av beskattningsförfarandets natur innebär den föreslagna regleringen att de verkningar regleringen syftar till kommer att få fullt genomslag först efter åtskilliga år. En sådan ikraftträdandebestämmelse skulle leda till ett mycket långt övergångsskede under vilket ärenden fortsättningsvis måste avgöras enligt det nuvarande rättsläget, som måste betraktas som otillfredsställande.

Enligt utredning till lagutskottet vore det viktigt ur de allmänna domstolarnas synvinkel att lagförslagen sätts i kraft i brådskande ordning. För närvarande uppstår situationer som är mycket problematiska med avseende på likabehandling.

Det prekära med ikraftträdandebestämmelsen är att det som ovan konstaterats att regeringen genom propositionen intar en annan linje i fråga om slutgiltighetskriteriet än i den myndighetspraxis som fortfarande följs och som baserar sig på HD:s avgöranden. Problemet utgörs således främst av de anhängiga fall där skatteförhöjning har påförts innan åtal har väckts. Enligt den praxis som fortfarande följs kan åtal väckas om skatteförhöjningen inte har blivit slutgiltig innan åtalet väcks. Enligt det nya föreslagna förfarandet ska det däremot inte finnas två påföljder. Utan den föreslagna ikraftträdandebestämmelsen kan straff således inte bestämmas om skatteförhöjning har påförts tidigare, oavsett om skatteförhöjningen är slutgiltig eller inte. Det skulle i praktiken innebära att åtalen efter att lagen har trätt i kraft måste förkastas i alla de fall där skatteförhöjning redan har påförts. Det är inte acceptabelt, anser lagutskottet. Därför är det motiverat att begränsa regleringens tidsmässiga räckvidd.

Utskottet menar att en tidsmässig begränsning av tillämpningen i sig är möjlig, åtminstone för fall som behandlas i en straffprocess när

lagen träder i kraft. Utskottet konstaterar vidare att det primärt är fråga om en processuell revidering. Propositionen gäller behandling av gärningar i separata förfaranden och tar inte i nämnvärd grad upp gärningarnas straffbarhet. Ikraftträdelsebestämmelser som skjuter upp införandet av ett förfarande som anknyter till en procedurreform av detta slag har enligt grundlagsutskottet ingen direkt koppling till den s.k. principen om lindrigare lag som föreskrivs i internationella människorättskonventioner, där det sägs att om det efter brottets begående stiftats ny lag som föreskriver ett lindrigare straff, ska den skyldige komma i åtnjutande av det lindrigare straffet (se GrUU 27/2001 rd, s. 2 och GrUU 21/2005 rd, s. 4). Grundlagsutskottet finner det dessutom motiverat att överväga om det finns skäl att ändra ikraftträdandebestämmelserna till exempel så att de tillåter det föreslagna förfarandet också i de fall där gärningen eller försummelsen har inträffat innan bestämmelserna har trätt i kraft men myndigheten ännu inte har fattat beslut om skatteförhöjning.

Lagutskottet konstaterar att tanken bakom en lindrigare lag är att ge den misstänkte den fördel som den nya lagen medger i situationer där förhållningssättet till hur klandervärd gärningen är har förändrats. Detta är inte fallet i propositionen, utan det handlar framför allt om en processuell reform där kriminaliseringens räckvidd inte föreslås bli ändrad. Principen om lindrigare lag lämpar sig alltså i själva verket inte på en situation som den i propositionen, vilket också framgår av grundlagsutskottets ställningstagande. Innan den nya regleringen träder i kraft har myndigheterna inte kunnat samordna administrativa sanktioner och straffrättsliga påföljder. Därför har myndigheterna påfört sanktioner enligt principen att endast ett slutligt avgörande som getts i ett annat förfarande utgör ett hinder för en andra utredning, och myndigheterna har då inte haft möjlighet att på det sätt som föreslås avstå från att påföra t.ex. administrativa påföljder för att trygga straffprocessen.

Därför instämmer lagutskottet med grundlagsutskottet i att det är motiverat att de nya bestämmelserna blir tillämpade så snart som möj-

ligt efter att lagen har trätt i kraft, men bara på fall där valet mellan straffprocess och skatteförhöjningsförfarande ännu inte har gjorts. I motsats till vad som framställs i propositionen är det därför inte motiverat att det enbart är tidpunkten för gärningen som avgör om de nya bestämmelserna ska tillämpas; utslagsgivande ska vara huruvida det redan har påförts skatteförhöjning i ärendet. Har skatteförhöjning påförts tillämpas det gamla förfarandet, har skatteförhöjning inte påförts tillämpas den nya regleringen.

Lagutskottet föreslår därför för finansutskottet att den senare delen av ikraftträdandebestämmelserna i lagförslag 1 och 2 ska lyda som följer:

***"På gärningar och försummelser för vilka skatteförhöjning har påförts redan före lagens ikraftträdande tillämpas den lag som gällde vid ikraftträdandet."***

Att ikraftträdandet tidigareläggs på ovan relaterat sätt innebär enligt lagutskottet en ytterligare orsak att avstå från skärpningsgrunden eftersom förbudet mot retroaktiv tillämpning av strafflagen medför att skärpningsgrunden som finns i propositionen men som lagförslaget föreslår ska strykas inte i någon situation hade gått att tillämpa retroaktivt.

#### Annat

I lagförslag 9 i propositionen föreslås att 32 § i bränsleavgiftslagen (1280/2003) ska kompletteras med ett nytt 2 mom. enligt följande: "På lagstridigt undandragande av bränsleavgift och på försök därtill tillämpas inte bestämmelserna i 29 kap. 1—3 § i strafflagen (39/1889)."

Förslaget skulle innebära att lagstridigt undandragande av bränsleavgiften dekriminaliseras i sin helhet. Det kan inte enligt lagutskottet anses motiverat eftersom det inte beaktar den möjligheten att den som är betalningsskyldig och den som är misstänkt för eventuellt skattebedrägeri kan vara olika parter. Därför föreslår lagutskottet för finansutskottet att bestämmelsen i lagförslag 9 ska ändras enligt följande:

***"På lagstridigt undandragande av bränsleavgift och på försök därtill tillämpas***

***inte bestämmelserna i 29 kap. 1—3 § i strafflagen (39/1889), om en straffrättslig påföljd skulle bestämmas för samma person för vilken en administrativ påföljd av straffkaraktär har bestämts eller skulle kunna bestämmas eller för vilken personen kan bli ansvarig med stöd av bestämmelserna om skatteansvar."***

Tillägget kan motiveras med att dekriminaliseringen inte behöver utsträckas till situationer där det inte handlar om samma sak. Straffrättsligt ansvar kan fortsättningsvis anses vara motiverat om gärningen har begåtts t.ex. inom ett aktiebolags verksamhet.

En likadan ändring bör också gälla 29 § i lagen om bränsleavgift som betalas för privata fritidsbåtar (1307/2007), som propositionen inte föreslår någon ändring i. Enligt 29 § i lagen om bränsleavgift som betalas för privata fritidsbåtar ska den som framför en båt för vilken bränsleavgift som förfallit till betalning är obetald dömas till böter för bränsleavgiftsförseelse. Bränsleavgiften ska trots benämningen betraktas som skatt och inte som avgift. Därför tillämpas bestämmelserna i 29 kap. i strafflagen om bl.a. skattebedrägeri oavsett att skattelagen i dagsläget saknar hänvisningar till bestämmelserna.

Därför föreslår lagutskottet för finansutskottet att 29 § i lagen om bränsleavgift som betalas för privata fritidsbåtar (1307/2007) ska kompletteras med ett nytt 2 mom. enligt följande:

***"På lagstridigt undandragande av bränsleavgift och på försök därtill tillämpas inte bestämmelserna i 29 kap. 1—3 § i strafflagen (39/1889), om en straffrättslig påföljd skulle bestämmas för samma person för vilken en administrativ påföljd av straffkaraktär har bestämts eller skulle kunna bestämmas eller för vilken personen kan bli ansvarig med stöd av bestämmelserna om skatteansvar."***

I lagförslag 4—8 i propositionen finns hänvisningsbestämmelser till bestämmelsen om åtgärdseftergift i lagförslag 2, dvs. 29 kap. 11 § 1 mom. i strafflagen. Bestämmelserna är delvis



olika formulerade och utskottets förslag till ändring i den föreslagna bestämmelsen medför att alla dessa hänvisningsbestämmelser behöver ändras. Bestämmelserna bör enligt lagutskottet ändras så att de i överensstämmelse med strafflagen använder formuleringarna eftergift i fråga om anmälan, förundersökning, åtal samt straff i ett brottmål.

***Ställningstagande***

Lagutskottet föreslår

*att finansutskottet beaktar det som sägs ovan.*

Helsingfors den 12 juni 2013

I den avgörande behandlingen deltog

pj. Anne Holmlund /saml  
vordf. Stefan Wallin /sv  
medl. James Hirvisaari /saf  
Arja Juvonen /saf  
Markku Mäntymaa /saml  
Johanna Ojala-Niemelä /sd

Arto Pirttilahti /cent  
Kristiina Salonen /sd  
Jani Toivola /gröna  
Kari Tolvanen /saml  
Ari Torniainen /cent  
Peter Östman /kd.

Sekreterare var

utskottsråd Matti Marttunen.