

Lagutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av strafflagen samt till vissa andra lagar

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av strafflagen samt till vissa andra lagar (RP 105/2023 rd): Ärendet har remitterats till lagutskottet för betänkande.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsråd Sami Kiriakos, justitieministeriet
- referendarieråd Jarmo Hirvonen, riksdagens justitieombudsmans kansli
- lagman Martti Juntikka, Egentliga Finlands tingsrätt
- statsåklagare Mari Mattila, Åklagarmyndigheten
- kriminalinspektör Merja Laitinen, centralkriminalpolisen
- professor Sakari Melander.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- inrikesministeriet
- Rättsregistercentralen
- Finlands Advokatförbund
- Socialdemokratiska riksdagsgruppen
- Centerns riksdagsgrupp.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår ändringar i strafflagen, tvångsmedelslagen, straffregisterlagen, lagen om lagring och utlämnande av straffregisteruppgifter mellan Finland och de övriga medlemsstaterna i Europeiska unionen, lagen om rättegång i brottmål, förundersökningslagen, lagen om näringsförbud och polislagen.

Syftet med propositionen är att komplettera genomförandet av direktivet om bekämpande genom straffrättsliga bestämmelser av bedrägeri som riktar sig mot unionens finansiella intressen. De lagändringar som det nationella genomförandet av direktivet förutsatte trädde i kraft i Finland den 1 april 2019. Den 1 juni 2023 tog Finland emellertid emot ett motiverat yttrande av kommis-

Betänkande LaUB 1/2024 rd

sionen enligt vilket Finlands lagstiftning inte till alla delar är tillräcklig. Med anledning av det motiverade yttrandet finns det skäl att ändra lagstiftningen.

Det föreslås att missbruk av Europeiska unionens medel ska bli straffbart genom en separat straffbestämmelse och att försök till detta brott uttryckligen ska vara straffbart. Straffansvaret för juridiska personer ska tillämpas på brott som gäller tagande av muta, tagande av muta som riksdagsledamot och missbruk av Europeiska unionens medel när brottet skadar eller sannolikt skadar unionens finansiella intressen. Straffansvaret för juridiska personer tillämpas då också på brott som begåtts vid utövning av offentlig makt när den juridiska person på vars vägnar eller till vars förmån brottet har begåtts inte är en stat eller en annan offentligrättslig juridisk person som utövar offentlig makt i samband med att brottet begås eller en offentlig internationell organisation. I tvångsmedelslagen och straffregisterlagen görs de ändringar som behövs med anledning av de föreslagna ändringarna i straffbestämmelserna.

Förpliktelseerna i direktivet kan i praktiken redan nu anses vara uppfyllda på ett heltäckande sätt. I de föreslagna lagarna handlar det framför allt om att lagstiftningen tillräckligt entydigt motsvarar kraven i direktivet. Lagändringarna bedöms ha relativt liten praktisk betydelse.

Dessutom korrigeras vissa fel som uppdragats i lagstiftningen.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft den 1 april 2024.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmänt

Direktivet om bekämpande genom straffrättsliga bestämmelser av bedrägeri som riktar sig mot unionens finansiella intressen (nedan SEFI-direktivet eller direktivet) har genomförts nationellt genom lagstiftningsändringar som trädde i kraft den 1 april 2019 (se RP 231/2018 rd och LaUB 18/2018 rd). Kommissionen har inlett ett överträdelseförfarande mot Finland och vissa andra medlemsstater, eftersom den anser att de inte till alla delar genomfört skyldigheterna enligt direktivet i tillräcklig utsträckning.

Syftet med ändringsförslagen i propositionen är att förtydliga och säkerställa att den nationella lagstiftningen till alla delar tillräckligt entydigt fullgör skyldigheterna enligt SEFI-direktivet. Lagutskottet tillstyrker lagförslagen utan ändringar, men med följande anmärkningar.

Straffbarhet för försök till missbruk av Europeiska unionens medel

För närvarande straffas en tjänsteman för missbruk av EU-medel enligt SEFI-direktivet med stöd av bestämmelsen om missbruk av tjänsteställning (40 kap. 7 § i strafflagen) och en riksdagsledamot med stöd av bestämmelsen om missbruk av Europeiska unionens medel som riksdagsledamot (40 kap. 8 a § i strafflagen). När direktivet genomfördes nationellt bedömdes det att det inte finns något behov av en separat bestämmelse om straffbarhet för försök, eftersom båda dessa

Betänkande LaUB 1/2024 rd

straffbestämmelser också omfattar gärningar som gäller försök till missbruk av medel (se RP 231/2018 rd, s. 37, och LaUB 21/2018 rd, s. 9 och 10).

I den aktuella propositionen anses det dock med anledning av kommissionens motiverade yttrande att detta inte är tillräckligt med tanke på genomförandet av direktivet (se RP, s. 6). Därför föreslås det i propositionen att försök till missbruk av unionens medel uttryckligen kriminaliseras. Som en lagteknisk lösning föreslås det att det i 40 kap. 8 a § i strafflagen införs en ny straffbestämmelse om missbruk av Europeiska unionens medel, där försök uttryckligen blir straffbart enligt 3 mom. Motsvarande reglering föreslås i fråga om grov gärningsform i 40 kap. 8 b § i strafflagen. Utifrån inkommen utredning anser utskottet att den föreslagna lösningen kommer att reglera frågan tydligare än för närvarande. Utskottet tillstyrker den föreslagna lösningen.

Straffrättsliga bestämmelser som gäller tjänstemän och riksdagsledamöter

Det missbruk av Europeiska unionens medel som avses i SEFI-direktivet bestraffas för närvarande på det sätt som anges ovan med stöd av två separata straffbestämmelser, det vill säga i fråga om tjänstemän med stöd av bestämmelsen om missbruk av tjänsteställning (40 kap. 7 § i strafflagen) och i fråga om riksdagsledamöter med stöd av bestämmelsen om missbruk av Europeiska unionens medel som riksdagsledamot (40 kap. 8 a § i strafflagen). Separeringen av regleringen skedde i samband med riksdagsbehandlingen utifrån lagutskottets betänkande (se LaUB 21/2018 rd).

I det ovannämnda betänkandet ansåg lagutskottet att det i grunden är problematiskt att regleringen om ledamöter på i propositionen avsett sätt inkluderas i regleringen om missbruk av tjänsteställning i 40 kap. 7 § i strafflagen (se RP 231/2018 rd). Utskottet konstaterade att en riksdagsledamot enligt den gällande strafflagen inte kan göra sig skyldig till något av de tjänstebrott som avses i 40 kap. i strafflagen, eftersom riksdagsledamöterna inte är tjänstemän och det straffrättsliga tjänsteansvaret inte utsträcker sig till riksdagsledamöter (se även RP 77/2001 rd, s. 12, och RP 79/2010 rd, s. 5). Enligt utskottet bör principen att riksdagsledamöterna inte har tjänsteansvar inte ändras i samband med det nationella genomförandet av SEFI-direktivet, och det bör inte legislativt antas lösningar som kunde skapa oklarhet i denna princip eller öppna för eventuella felaktiga tolkningar. Av dessa skäl ansåg utskottet det motiverat att straffbestämmelsen om riksdagsledamöter utfärdas som en separat bestämmelse om missbruk av tjänsteställning (se LaUB 21/2018 rd, s. 6 och 7).

De straffbestämmelser om missbruk av Europeiska unionens medel (40 kap. 8 a § i lagförslag 1) och dess grova gärningsform (40 kap. 8 b § i lagförslag 1) som föreslås i den aktuella propositionen gäller både tjänstemän och riksdagsledamöter. Med beaktande av riksdagsledamöternas grundlagsenliga särställning och att en riksdagsledamot i sitt uppdrag inte är en tjänsteman i tjänsteförhållande eller har straffrättsligt tjänsteansvar, är det i princip motiverat att skilja bestämmelserna om straff för riksdagsledamöter från bestämmelserna om tjänstemän också i detta sammanhang. Detta leder dock till ett författningstekniskt oändamålsenligt slutresultat, eftersom 40 kap. i strafflagen innehåller två bestämmelser som till sitt rekvisit är identiska och som skiljer sig från varandra endast i fråga om den personkrets som omfattas. De övriga alternativ som övervägdes vid utskottsbehandlingen skulle i sin tur få komplicerade spridningseffekter på den övriga regleringen i strafflagen.

Betänkande LaUB 1/2024 rd

Sammantaget har lagutskottet beslutat tillstyrka den lösning som föreslås i propositionen. Relevant med tanke på den föreslagna lösningens godtagbarhet är att regleringen i fråga är lagtekniskt tydlig och att det i rekvisitet eller rubriceringen i den föreslagna bestämmelsen inte till någon del hänvisas till tjänsteansvar eller missbruk av tjänsteställning. Utskottet betonar därför att den föreslagna bestämmelsen inte innebär att riksdagsledamöterna ska betraktas som tjänstemän eller personer med tjänsteansvar.

Slutligen betonar utskottet också att även om straffbara gärningar som gäller tjänstemän och riksdagsledamöter i detta sammanhang av skäl som hänför sig till tydligheten i lagstiftningen definieras i samma straffbestämmelse, innebär detta inte ett principiellt undantag från principen att brott som begås av riksdagsledamöter till följd av riksdagsledamöternas särställning enligt grundlagen inte ska kriminaliseras som tjänstebrott.

Lagkonkurrens

En viss gärning eller ett visst förfarande kan uppfylla rekvisitet för flera än ett brott. Vid tillämpningen av lagen ska det i så fall avgöras om rekvisiten för en eller flera brottskategorier ska tillämpas på en sådan situation.

I propositionsmotiven konstateras det att bestämmelsen om missbruk av tjänsteställning inte längre i sig bör tillämpas på gärningar som bestraffas med stöd av den föreslagna 40 kap. 8 a § i strafflagen, som gäller missbruk av Europeiska unionens medel (se RP, s. 16).

Justitieministeriet har lämnat utskottet en tilläggsutredning till stöd för propositionsmotiven. Syftet med en separat straffbestämmelse om missbruk av Europeiska unionens medel är att uttryckligen kriminalisera försök till dessa gärningar, dock utan att otillbörligt utvidga straffbarheten för försök till andra typer av brott som innebär missbruk av tjänsteställning. Avsikten är inte att skärpa lagstiftningen i övrigt. Om båda bestämmelserna, således missbruk av Europeiska unionens medel och missbruk av tjänsteställning, skulle tillämpas på samma gärning, skulle maximistrafket skärpas i strid med propositionens syfte. Justitieministeriet har också förtydligat att det som sägs i propositionsmotiven endast gäller tjänstemäns gärningar, eftersom straffbestämmelsen om missbruk av tjänsteställning på det sätt som beskrivs ovan inte tillämpas på riksdagsledamöter.

Straffansvar för juridiska personer

I direktivet förutsätts det att det för de brott som definieras där kan följa straffansvar med stöd av den nationella lagstiftningen också för juridiska personer. Vid genomförandet av direktivet bedömdes det att 40 kap. i strafflagen inte behöver innehålla bestämmelser om straffansvar för juridiska personer (se RP 231/2018 rd, s. 38—43). Bakgrunden till detta var att straffansvaret för juridiska personer enligt 9 kap. 1 § 2 mom. i strafflagen inte tillämpas på brott som begåtts vid utövning av offentlig makt och att det utifrån en helhetsbedömning har ansetts vara fråga om utövning av offentlig makt i den verksamhet som avses i de bestämmelser i 40 kap. i strafflagen som är av betydelse vid genomförandet av direktivet.

I den nu aktuella propositionen anses det dock med anledning av kommissionens motiverade yttrande att detta inte är tillräckligt med tanke på genomförandet av direktivet. Det är möjligt att anse

Betänkande LaUB 1/2024 rd

att direktivet inte till alla delar utesluter juridiska personers straffansvar i fråga om utövning av offentlig makt, utan endast i fråga om utövning av offentlig makt i en stat eller ett offentligt samfund. En tjänsteman kan anses vara skyldig till ett brott som avses i direktivet till exempel om han eller hon obehörigen överför unionens medel till sitt eget familjeföretags bankkonto (se RP, s. 9).

Därför föreslås det i propositionen att bestämmelser om juridiska personers straffansvar när det gäller tagande av muta, tagande av muta som riksdagsledamot och missbruk av Europeiska unionens medel införs separat i 40 kap. 15 § 1 mom. i strafflagen. Samtidigt föreslås det att det i 9 kap. 1 § 2 mom. i strafflagen, enligt vilket bestämmelserna om straffansvar för juridiska personer inte tillämpas på brott som begåtts vid utövning av offentlig makt, föreskrivs om ett uttryckligt undantag i fråga om de ovan nämnda brotten i 40 kap. i strafflagen (40 kap. 15 § 2 mom. i lagförslag 1).

Den föreslagna regleringen innebär att bestämmelserna om juridiska personers straffansvar tillämpas på de brott enligt 40 kap. i strafflagen som avses i propositionen. Sammantaget finner utskottet den föreslagna lösningen motiverad och tillstyrker den. Det är dock viktigt att man i detta sammanhang endast gör en restriktiv avvikelse från 9 kap. 1 § 2 mom. i strafflagen, där juridiska personers straffansvar för brott som begåtts vid utövning av offentlig makt utesluts, det vill säga endast i fråga om de ovan nämnda brott som avses i 40 kap. i strafflagen. Som utskottet har ansett i sin tidigare utlåtandep Praxis om det nationella genomförandet av EU:s straffrättsliga direktiv är det motiverat att vid det nationella genomförandet i princip begränsa sig endast till de ändringar som är nödvändiga för genomförandet av direktivet (se LaUB 9/2021 rd, s. 2). Utskottet har i sin utlåtandep Praxis också ansett att det inte är motiverat att till följd av ett enskilt unionsinstrument genomföra till område och konsekvenser omfattande ändringar i den straffrättsliga lagstiftningen (se LaUB 21/2018 rd, LaUB 13/2020 rd, och LaUB 9/2021 rd).

Användning av överskottsinformation

I propositionen föreslås sådana ändringar som följer av de föreslagna straffbestämmelserna också i tvångsmedelslagen och polislagen. Det föreslås att dessa lagar kompletteras bland annat så att överskottsinformation får användas också för utredning av missbruk av Europeiska unionens medel (10 kap. 56 § i lagförslag 2 och 5 kap. 54 § i lagförslag 8).

Utskottet tillstyrker propositionen också till denna del och konstaterar att syftet med propositionen är att bevara myndigheternas befogenheter i fråga om tvångsmedel och användning av överskottsinformation, när bestämmelser om missbruk av Europeiska unionens medel i fortsättningen utfärdas genom en särskild straffbestämmelse (se RP, s. 22). Om de föreslagna ändringarna inte genomförs, inskränks befogenheterna jämfört med nuläget.

Om de föreslagna ändringarna inte genomförs kommer befogenheterna också att skilja sig från dem som finns tillgängliga för att utreda samma typ av brott som gäller missbruk av nationella offentliga medel. Som det konstateras i propositionen omfattar tillämpningsområdet för bestämmelserna om överskottsinformation för närvarande vanligt missbruk av tjänsteställning. Detta har ansetts motiverat, eftersom det finns ett stort intresse av att utreda sådana brott på grund av att man i dem deltar i beslutsfattande som gäller användning av samhällets medel, och korruptiv verksamhet i samband med denna typ av verksamhet på många sätt är skadlig både för enskilda

Betänkande LaUB 1/2024 rd

medborgare och för hela samhället (se RP, s. 13, och där nämnda RP 217/2022 rd, s. 56—58, och LaUB 30/2022 rd, s. 15). Liknande kriterier kan också anses vara tillämpliga på missbruk av EU-medel. Även i övrigt är det viktigt att man vid utredning av brott som gäller missbruk av EU-medel även i fortsättningen har tillgång till samma tvångsmedel som vid utredning av motsvarande brott som gäller missbruk av nationella offentliga medel.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Lagutskottets förslag till beslut:

Riksdagen godkänner lagförslag 1—8 i proposition RP 105/2023 rd utan ändringar.

Helsingfors 29.2.2024

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Juho Eerola saf
medlem Elisa Gebhard sd
medlem Pia Hiltunen sd
medlem Aleksi Jäntti saml
medlem Pihla Keto-Huovinen saml
medlem Rami Lehtinen saf
medlem Timo Mehtälä cent
medlem Maria Ohisalo gröna
medlem Eemeli Peltonen sd
medlem Susanne Päivärinta saml
medlem Markku Siponen cent
medlem Joakim Vigelius saf
medlem Juha Viitala sd.

Sekreterare var

utskottsråd Marja Tuokila.