

Lagutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av 1 kap. 11 § och 46 kap. i strafflagen och till lagar som har samband med den

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av 1 kap. 11 § och 46 kap. i strafflagen och till lagar som har samband med den (RP 202/2024 rd): Ärendet har remitterats till lagutskottet för betänkande.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsråd Sami Kiriakos, justitieministeriet
- juridisk specialsakkunnig Sofia Björkqvist, utrikesministeriet
- tingsdomare Lauri Länsman, Helsingfors tingsrätt
- statsåklagare Mari Mattila, Åklagarmyndigheten
- chef för centralen för utredning av penningtvätt Jaakko Christensen, centralkriminalpolisen
- tullöverinspektör Iisakki Anttila, Tullen
- ledande expert Markku Rajamäki, Finlands näringsliv rf
- advokat Ville Kivistö, Finlands Advokater
- professor Sakari Melander
- juris magister Aleksi Pursiainen.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- Finansinspektionen
- Utsökningsverket
- Gränsbevakningsväsendet.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att strafflagen, tvångsmedelslagen, lagen om skydd för personer som rapporterar om överträdelser av EU-rätten och den nationella lagstiftningen och lagen om uppfyllande av vissa förpliktelser som grundar sig på Finlands medlemskap i Förenta Nationerna och Europeiska unionen ändras.

Betänkande

Genom den lagstiftning som föreslås i propositionen genomförs nationellt skyldigheterna enligt direktivet om fastställande av brottsrekvisit och påföljder för överträdelse av unionens restriktiva åtgärder. Syftet med direktivet är att säkerställa att överträdelser av restriktiva åtgärder, det vill säga så kallade sanktioner, är straffbara i alla medlemsstater och att straffbestämmelserna uppfyller en gemensam miniminivå.

Det föreslås att det till strafflagen fogas nya bestämmelser om sanktionsbrott, grovt sanktionsbrott, sanktionsbrott av oaktsamhet och sanktionsförseelse. Samtidigt föreslås det att bestämmelserna om regleringsbrott ändras så att de inte längre gäller brott mot sanktioner. Bestämmelserna om sanktionsbrott ska tillämpas på brott som en finsk medborgare eller en därmed jämförbar person begått utanför Finland också i de fall där det inte föreskrivs om straff för gärningen i lagen på gärningsorten.

På sanktionsbrott, grovt sanktionsbrott och sanktionsbrott av oaktsamhet tillämpas straffansvar för juridiska personer. Samfundsbotens högsta belopp i fråga om dessa brott ska med avvikelse från det allmänna samfundsbotsbeloppet vara fem procent av den juridiska personens omsättning, dock minst 850 000 euro och högst 40 miljoner euro.

Lagen om skydd för personer som rapporterar om överträdelser av EU-rätten och den nationella lagstiftningen ska tillämpas på skyddet av personer som rapporterar om överträdelser av sanktioner.

Dessutom föreslås att det i annan lagstiftning görs de ändringar som behövs till följd av ändringen av strafflagen.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft den 20 maj 2025, då direktivet senast ska genomföras.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmänt

Propositionen gäller det nationella genomförandet av direktivet om fastställande av brottsrekvisit och påföljder för överträdelse av unionens restriktiva åtgärder, det vill säga så kallade sanktioner, (nedan sanktionsstraffdirektivet). Det centrala förslaget i propositionen är att det till 46 kap. i strafflagen ska fogas nya bestämmelser om sanktionsbrott, grovt sanktionsbrott, sanktionsbrott av oaktsamhet och sanktionsförseelse. Samtidigt föreslås det att bestämmelserna om regleringsbrott i 46 kap. i strafflagen ändras så att de inte längre gäller brott mot sanktioner.

Sanktioner är ett viktigt instrument för att främja målen för Europeiska unionens gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik. Inom EU gäller för närvarande över 40 sanktionssystem. Sanktionerna kan omfatta vapenembargon, reseförbud, frysning av tillgångar samt andra import- och exportrestriktioner. Direktivet innehåller inte bestämmelser om nya sanktioner utan dess syfte är att säkerställa att överträdelser av sanktioner är straffbara i alla medlemsstater och att straffbestämmelserna uppfyller en gemensam miniminivå. Sedan Rysslands anfallskrig mot Ukraina började har antalet brottmål som gäller brott mot sanktionerna ökat betydligt.

Betänkande

Lagutskottet anser att de straffrättsliga påföljderna för brott mot unionens sanktioner i princip är motiverade (se LaUU 34/2022 rd). Trots att brott mot sanktioner redan nu är straffbart i Finland med stöd av bestämmelserna om regleringsbrott i 46 kap. i strafflagen, är de föreslagna nya bestämmelserna om sanktionsbrott mer heltäckande och detaljerade än bestämmelserna om regleringsbrott. Detta bedöms effektivisera iakttagandet av sanktioner och förtydliga regleringen.

Sammantaget sett anser utskottet att propositionen behövs och fyller sitt syfte. Utskottet tillstyrker lagförslagen utan ändringar, men med anmärkningarna nedan.

Sanktionsbrott

De föreslagna bestämmelserna om sanktionsbrott (46 kap. 3 a—3 d § i lagförslag 1) kan betraktas som så kallade straffbestämmelser in blanco, eftersom de i stor utsträckning får sitt materiella innehåll i EU-rättsakter. Straffbestämmelser in blanco är problematiska med avseende på legalitetsprincipen i strafflagen. Grundlagsutskottet har därför i sin praxis preciserat kraven på sådana bestämmelser (se RP, s. 65). Enligt lagutskottet kan den föreslagna regleringen bedömas uppfylla dylika krav bättre än de nuvarande bestämmelserna om regleringsbrott, eftersom regleringen individualiserar vilka författningar det är straffbart att bryta mot. Vilka förfaranden som är straffbara beskrivs också mer detaljerat än i bestämmelserna om regleringsbrott.

Den föreslagna bestämmelsen om sanktionsbrott innehåller ett så kallat öppet gärningssätt (46 kap. 3 a § 1 mom. 10 punkten i lagförslag 1). Enligt bestämmelsen är gärningar som står i strid med förbud eller handlingsskyldigheter i sanktionsakterna straffbara trots att de inte nämns i de andra punkterna i momentet. Avsikten är att straffbarheten ska omfatta även gärningar som står i strid med andra potentiella nuvarande och framtida sanktioner (se RP, s. 56). I punkten i fråga är en gärnings straffbarhet således mer än i de andra punkterna beroende av innehållet i sanktionsbestämmelserna.

Grundlagsutskottet har i sin praxis ansett att öppna gärningssätt i straffbestämmelser i princip är problematiska med avseende på den straffrättsliga legalitetsprincipen. (se RP, s. 65 med hänvisningar till utlåtanden från grundlagsutskottet). Grundlagsutskottet anser dock att ett öppet gärningssätt kan vara godtagbart, om den straffbara gärningen karaktäriseras av att den kan ta sig många uttryck (se GrUU 16/2013 rd). Dessutom ska straffbestämmelsen innehålla villkor som i tillräcklig utsträckning begränsar området för det straffbara beteendet.

Enligt propositionen är det öppna gärningssättet nödvändigt för att säkerställa att straffbarheten är heltäckande på grund av sanktionslagstiftningens mångfald och eftersom den ändras ofta, och straffbarheten har begränsats och preciserats på flera sätt (se RP, s. 66). I ljuset av det som sägs ovan anser lagutskottet att den föreslagna regleringen är godtagbar. Om sanktionslagstiftningen senare ändras är det dock viktigt att se till att straffbestämmelserna förblir tillräckligt exakta och tydliga.

För att skyldigheterna enligt direktivet ska fullgöras föreslås det i propositionen att det uttryckligen ska vara straffbart att kringgå personsanktioner (46 kap. 3 a § 2 mom. i lagförslag 1). Också kringgående av andra sanktioner än personsanktioner, dvs. sektorsanktioner, åläggs att sanktioneras i EU:s sanktionsförordningar. Enligt utredning till utskottet är de allmänna bestämmelserna

Betänkande

om dessa sanktioner till sin ordalydelse mycket allmänt hållna i förordningarna. Det är därför inte möjligt att i en nationell strafflag föreskriva om straffbarhet som sådant för dem på det sätt som legalitetsprincipen kräver. Utöver de allmänna förbuden mot kringgående av sanktioner i EU-förordningarna förbjuds i förordningarna uttryckligen olika gärningar även om de begås ”indirekt”. Enligt propositionen ska tillämpningen av de föreslagna bestämmelserna om sanktionsbrott även omfatta dylika indirekta gärningar när de uttryckligen är förbjudna i en sanktionsakt (se RP, s. 53). För tydlighetens skull konstaterar lagutskottet att brott mot förbudet mot kringgående av sanktioner i EU-förordningar och uttryckligen mot förbudet mot ”indirekta” gärningar kan bedömas också med avseende på de allmänna bestämmelserna om medverkan i 5 kap. i strafflagen.

Straff för sanktionsbrott

Lagutskottet har ingenting att anmärka mot straffskalan för sanktionsbrott, som motsvarar den normala skalan för regleringsbrott.

Det föreslås att maximistraffet för grovt sanktionsbrott är fängelse i fem år, vilket innebär att maximistraffet skärps, eftersom det nuvarande maximistraffet för motsvarande gärningar är fängelse i fyra år för grovt regleringsbrott. Maximistraff på fem år är exceptionella i den finska strafflagens system. Lagutskottet har vid sin allmänna bedömning av förslagen till EU-straffrättsliga direktiv, lagstiftningen om genomförande av dem och EU-straffrätten betonat att man vid förhandlingarna om ett direktiv särskilt bör fästa vikt vid att direktivet inte kommer att innehålla sådana krav på straffskalor som inte är förenliga med systematiken i den nationella strafflagstiftningen och att man vid fastställandet av straffnivåerna bör respektera den interna konsekvensen i medlemsstaternas nationella straffsystem (t.ex. LaUU 34/2022 rd med hänvisningar till LaUU 17/2022 rd, LaUU 2/2022 rd, LaUB 9/2021 rd, s. 4, LaUU 7/2021 rd, LaUU 15/2017 rd, LaUB 29/2014 rd, s. 3 och LaUU 16/2013 rd, s. 3). Det föreslagna maximistraffet är således inte problemfritt, men till denna del finns det inget nationellt handlingsutrymme i fråga om skyldigheterna enligt direktivet.

Straffansvar för juridiska personer

Enligt de föreslagna bestämmelserna ska det på sanktionsbrott, grovt sanktionsbrott och sanktionsbrott av oaktsamhet tillämpas straffansvar för juridiska personer. I enlighet med skyldigheterna i direktivet föreslås det att samfundsbot som påförs juridiska personer ska bestämmas utifrån omsättningen. Enligt de föreslagna bestämmelserna är det högsta beloppet av samfundsbot fem procent av den juridiska personens omsättning, dock minst 850 000 euro och högst 40 miljoner euro.

Den föreslagna regleringen är av betydande principiell betydelse, eftersom den fundamentalt avviker från de nuvarande allmänna bestämmelserna om juridiska personers straffansvar i 9 kap. 5 § i strafflagen, enligt vilka samfundsbot döms ut till ett visst belopp. Det lägsta beloppet av samfundsbot är 850 euro och det högsta beloppet är 850 000 euro.

Den föreslagna regleringen leder till en betydande höjning av maximibeloppet för samfundsbot, vilket inte är oproblematiskt med tanke på proportionalitetskravet. Det är dock fråga om det nationella genomförandet av en förpliktelse som ingår i sanktionsstraffdirektivet, och direktivet har

Betänkande

inget betydande handlingsutrymme i detta avseende. Liknande skyldigheter har under de senaste åren införts i andra EU-instrument för straffrättsligt samarbete. (se LaUU 34/2022 rd med hänvisning till LaUU 28/2022 rd).

Den föreslagna ändringen gäller endast en typ av brott, alltså sanktionsbrott, grovt sanktionsbrott och sanktionsbrott av oaktsamhet, för vilket det utdöms samfundsbot. Regleringssättet kan i detta sammanhang anses vara motiverat eftersom utskottet i sin praxis har ansett att det inte är motiverat att till följd av ett enskilt unionsinstrument genomföra till område och konsekvenser omfattande ändringar i den straffrättsliga lagstiftningen (t.ex. LaUB 9/2021 rd, s. 2—3, LaUB 13/2020 rd, s. 3 och LaUB 21/2018 rd, s. 4). Regleringssättet stöds också av att justitieministeriet håller på att göra en mer omfattande granskning av bestämmelserna om maximibeloppet för samfundsbot. En sådan mer omfattande granskning är motiverad, eftersom samfundsbotsförpliktelser som motsvarar förpliktelserna i sanktionsstraffdirektivet, såsom det konstaterats ovan, ingår också i andra instrument som förhandlats fram i unionen under de senaste åren (se LaUU 28/2022 rd).

Bestämmelser om tingsrättens sammansättning

Tingsrätten har kunnat handlägga ärenden som gäller grovt regleringsbrott i en sammansättning med en domare, eftersom maximistraflet för grovt regleringsbrott har varit fängelse i fyra år. Eftersom det i propositionen föreslås att maximistraflet för grovt sanktionsbrott är fängelse i fem år, ska ärendena i fortsättningen behandlas antingen i en nämndemannasammansättning eller i en sammansättning med tre domare.

Lagutskottet har tidigare fäst uppmärksamhet vid behovet att se över bestämmelserna om tingsrättens sammansättning då utskottet tog upp en motsvarande situation vid behandlingen av det nationella genomförandet av direktivet om bekämpande av bedrägeri och förfalskning som rör andra betalningsmedel än kontanter (se LaUB 9/2021 rd, s. 4—5). Med hänvisning till det som utskottet framfört tidigare och med beaktande av att maximistraflet på fem år används i viss utsträckning i strafflagen i och med genomförandet av EU-förpliktelserna, anser utskottet det vara befogat att man i fråga om behandlingen av dessa brott sammantaget bedömer om de nuvarande bestämmelserna om tingsrättens sammansättning är motiverade och ändamålsenliga eller om dessa brott med hänsyn till sin art och omfattning lämpar sig för behandling i en sammansättning med en eller två domare.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Lagutskottets förslag till beslut:

Riksdagen godkänner lagförslag 1—4 i proposition RP 202/2024 rd utan ändringar.

Betänkande

Helsingfors 6.3.2025

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Juho Eerola saf
vice ordförande Eva Biaudet sv
medlem Pekka Aittakumpu saf
medlem Alviina Alametsä gröna
medlem Pia Hiltunen sd
medlem Aleksi Jäntti saml
medlem Pihla Keto-Huovinen saml
medlem Rami Lehtinen saf
medlem Pia Lohikoski vänst
medlem Eemeli Peltonen sd
medlem Susanne Päivärinta saml
medlem Mika Riipi cent
medlem Joakim Vigelius saf
medlem Juha Viitala sd.

Sekreterare var

utskottsråd Marja Tuokila.