

Statsrådets skrivelse till Riksdagen med anledning av ett förslag till rådets rambeslut (kampen mot korruption inom den privata sektorn)

I enlighet med 96 § 2 mom. grundlagen översänds till Riksdagen Europeiska unionens ordförandelands, Konungariket Danmarks, förslag av den 17 juli 2002 till ett rambeslut om kampen mot korruption inom den privata sektorn samt en promemoria om förslaget.

Helsingfors den 22 augusti 2002

Justitieminister *Johannes Koskinen*

Lagstiftningsråd Ilari Hannula

FÖRSLAG TILL RAMBESLUT OM KAMPEN MOT KORRUPTION INOM DEN PRIVATA SEKTORN**1. Allmänt**

Europeiska unionens ordförandeland, Konungariket Danmark, har den 17 juli 2002 med stöd av Fördraget om Europeiska unionen, särskilt artiklarna 29, 31 e och 34.2 b i detta, lagt fram ett förslag till rambeslut om kampen mot korruption inom den privata sektorn.

I takt med globaliseringen har det under de senaste åren skett en ökning av den gränsöverskridande handeln med varor och tjänster. Mot denna bakgrund är det inte endast ett nationellt problem om det förekommer korruption inom den privata sektorn i en medlemsstat utan även ett gränsöverskridande problem som effektivast bekämpas med en gemensam EU-åtgärd.

Rådet godkände den 26 maj 1997 en konvention om kamp mot korruption som tjänstemän i Europeiska gemenskaperna eller Europeiska unionens medlemsstater är delaktiga i (EGT C 195, 25.6.1997, s. 2). Finland har ratificerat denna konvention. En rad medlemsstater har emellertid ännu inte ratificerat konventionen.

Den 22 december 1998 antog rådet gemensam åtgärd 98/742/RIF om korruption inom den privata sektorn (EGT L 358, 31.12.1998, s. 2). I samband med antagandet av den gemensamma åtgärden avgav rådet också en förklaring varav det framgår att rådet är enigt om att den gemensamma åtgärden utgör det första steget på EU-nivå i kampen mot sådan korruption och att det kommer att genomföras ytterligare åtgärder i ett senare skede mot bakgrund av resultatet av den utvärdering som skall ske i enlighet med artikel 7.2 i den gemensamma åtgärden. Enligt den rapport som Danmark har låtit göra har flera av medlemsstaterna ännu inte till alla delar införlivat den gemensamma åtgärden med sin nationella lagstiftning.

Finland har meddelat att den gemensamma åtgärden inte förutsätter ändringar i den finska lagstiftningen.

Enligt punkt 48 i slutsatserna från Europeiska rådet i Tammerfors den 15—16 oktober 1999 är korruption en sektor med särskild betydelse när det gäller fastställande av minimibestämmelser för vad som utgör en straffbar handling i medlemsstaterna och de påföljder som skall tillämpas.

En OECD-konvention om bekämpande av bestickning av utländska offentliga tjänstemän i internationella affärsförbindelser antogs vid en förhandlingskonferens den 21 november 1997. Finland har ratificerat konventionen. Europarådet har också antagit en straffrättslig konvention om korruption som öppnades för undertecknande den 27 januari 1999. Finland förbereder sig för att ratificera konventionen inom en nära framtid. Till denna konvention fogas ett avtal om inrättande av en grupp av stater mot korruption (GRECO), i vilken också Finland är företrätt. Dessutom har det inletts förhandlingar om en FN-konvention om kampen mot korruption.

Särskild vikt bör fästas vid kampen mot korruption inom såväl den offentliga som den privata sektorn, eftersom denna korruption utgör ett hot mot rättssamhället, snedvrider konkurrensen och hindrar en sund ekonomisk utveckling.

Målet med det föreslagna rambeslutet är i synnerhet att se till att såväl aktiv som passiv korruption inom den privata sektorn är straffbart i alla medlemsstaterna, att även juridiska personer kan ställas till ansvar för dessa brott och att påföljderna för brotten är effektiva, proportionerliga och avskräckande. Konungariket Danmarks förslag har den 1 och 2 juli 2002 behandlats preliminärt i arbetsgruppen för materiell straffrätt, där också den egentliga behandlingen av saken

har inletts den 29 och 30 juli 2002. Promemorian grundar sig på Konungariket Danmarks initiativ 10698/02 DROIPEN 48 och den promemoria, 9953/02 DROIPEN 39 ADD 1, som hänför sig till den.

2. Huvudsakligt innehåll

Förslaget till rambeslut innebär tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning på området för korruption inom den privata sektorn, eftersom det i rambeslutet fastställs minimibestämmelser för vad som i förhållande till medlemsstaternas nationella lagstiftning skall utgöra brottsrekvisit och påföljder på detta område.

Artikel 1 innehåller definitioner av termerna "konventionen om korruption", "Europarådets konvention om korruption" och "juridisk person". Definitionen av juridisk person motsvarar den definition som används i andra rambeslut som antagits enligt Fördraget om Europeiska unionen, avdelning VI, artikel 31.d och artikel 34.2 b.

Enligt artikel 2 skall medlemsstaterna garantera att aktiv och passiv korruption inom den privata sektorn straffbeläggs. Bestämmelsen är en kombination av artiklarna 2 och 3 i den gemensamma åtgärden av den 22 december 1998 rörande korruption inom den privata sektorn. Enligt bestämmelsen skall medlemsstaterna garantera att det är straffbart att avsiktligt under utövandet av kommersiell verksamhet, direkt eller genom en mellanhand lova, erbjuda eller ge en person som i någon egenskap leder eller arbetar för ett företag inom den privata sektorn en otillbörlig förmån, oavsett art, för egen räkning eller för tredje mans räkning, för att denna person i strid med sina skyldigheter skall utföra eller underlåta att utföra en handling. Vidare skall medlemsstaterna — under samma omständigheter — se till att det är straffbart att begära eller ta emot en otillbörlig förmån. De skyldigheter som följer av rambeslutet går således inte utöver vad som redan följer av ovannämnda gemensamma åtgärd. I rambeslutet finns dock inte samma möjlighet som i den gemensamma åtgärden att bestämma om sådana ytterligare villkor för straffbeläggandet av mutbrott som t.ex. att förfarandet snedvrider konkurrensen eller vållar eller kunde vålla ekonomisk skada.

Det överläts till medlemsstaterna att i överensstämmelse med nationell lagstiftning

— vilket också är fallet i den gemensamma åtgärden från 1998 rörande korruption inom den privata sektorn — fastställa när en person handlar i strid med sina skyldigheter.

Enligt artikel 3 skall medlemsstaterna även straffbelägga anstiftan, medhjälp, främjande och försök till handlingarna i fråga. Bestämmelsen motsvarar bestämmelser om försök och medverkan i andra rambeslut som antagits enligt Fördraget om Europeiska unionen, avsnitt IV, artikel 31 d och artikel 34.2 b.

Enligt artikel 4 i det föreslagna rambeslutet skall de medlemsstater som ännu inte har ratificerat EU-konventionen om kamp mot korruption som tjänstemän i Europeiska gemenskaperna eller Europeiska unionens medlemsstater är delaktiga i och Europarådets straffrättsliga konvention om korruption göra detta senast ett år efter rambeslutets ikraftträdande. En bestämmelse som ålägger medlemsstaterna att ratificera internationella konventioner finns redan i dag i rambeslutet av den 29 maj 2000 om förstärkning av skyddet mot förfalskning i samband med införandet av euron genom straffrättsliga och andra påföljder.

Enligt artikel 5 i det föreslagna rambeslutet skall medlemsstaterna se till att de gärningar som omfattas av rambeslutet beläggs med ett maximalt straff på minst 1—3 års fängelse. Dessutom skall medlemsstaterna enligt artikel 5.2 säkerställa att man, när särskilda omständigheter talar för detta, tillfälligt kan frånta en fysisk person som har dömts för de i artiklarna 2 och 3 angivna brotten, rätten att fortsätta att bedriva verksamhet, eller att bedriva den under vissa former, om de ådagalagda omständigheterna visar att det finns en uppenbar risk att ställningen eller verksamheten kan missbrukas. Dessutom skall medlemsstaterna se till att man, när särskilda omständigheter talar för detta, tillfälligt kan frånta en fysisk person rätten att stifta, vara direktör för eller styrelsemedlem i ett bolag med begränsat ansvar, eller ett bolag för vilket det krävs särskilt officiellt godkännande. Detta gäller även om de ådagalagda omständigheterna visar att det finns en uppenbar risk att ställningen eller verksamheten kan missbrukas.

Syftet med bestämmelserna är att säkerställa att en person som kanske vid upprepade tillfällen har tagit emot eller erbjudit muta inte omedelbart efter domen skall kunna

återuppta den verksamhet som har gjort det möjligt för honom eller henne att begå brottet. Samma överväganden gäller för personer som stiftar, är direktörer för eller styrelsemedlemmar i ett bolag med begränsat ansvar, t.ex. aktiebolag eller ett bolag som enligt nationell lagstiftning kräver särskilt officiellt godkännande. Exempel på bolag som kräver särskilt officiellt godkännande är försäkringsbolag och finansinstitut. Medlemsstaterna är endast förpliktade att se till att de nationella domstolarna kan frånta en person ovan nämnda rättigheter i situationer då de ådagalagda omständigheterna enligt de nationella domstolarnas eget skön visar att det finns en uppenbar risk att ställningen eller verksamheten kan missbrukas.

Enligt artikel 6.1 i förslaget till rambeslut skall medlemsstaterna se till att även juridiska personer kan ställas till ansvar för de gärningar som beskrivs i artiklarna 2 och 3, när gärningen begås av en person som till deras förmån agerar antingen enskilt eller som en del av den juridiska personens organisation och har en ledande ställning inom den juridiska personens organisation. Enligt artikel 6.2 skall medlemsstaterna dessutom se till att juridiska personer skall kunna hållas ansvariga när brister i övervakning eller kontroll som skall utföras av ovannämnda personer har gjort det möjligt för en person som är underställd den juridiska personen att begå den gärning som anges i artiklarna 2 och 3 till förmån för en juridisk person.

Av artikel 6.3 framgår att bestämmelsen om juridiska personers ansvar inte utesluter lagföring av fysiska personer som är gärningsmän, anstiftare eller medhjälpare till de gärningar som beskrivs ovan. Bestämmelsen är utformad som artikel 3 i det andra protokollet till konventionen av den 26 juli 1995 om skydd av Europeiska gemenskapernas finansiella intressen och motsvarar de bestämmelser om juridiska personers ansvar som finns med i andra rambeslut som antagits i enlighet med artikel 34.2 e, avdelning VI i Fördraget om Europeiska unionen.

Enligt artikel 7 i förslaget till rambeslut skall medlemsstaterna bl.a. se till att juridiska personer kan bli föremål för effektiva, proportionerliga och avskräckande påföljder. Medlemsstaterna är enligt rambeslutet åtminstone skyldiga att kunna döma juridiska

personer som hålls ansvariga enligt artikel 6.1 till bötesstraff för sådana gärningar som anges i artiklarna 2 och 3. Det är upp till medlemsstaterna själva att bestämma om det bötesstraff som utdöms enligt denna bestämmelse skall vara av straffrättslig eller administrativ karaktär. Dessutom anges en rad påföljder som skall kunna tillämpas när det gäller juridiska personer. Påföljderna är dock fakultativa och medlemsstaterna är således inte skyldiga att kunna besluta om dessa påföljder för juridiska personer. Bestämmelsen är utformad som artikel 3 i det andra protokollet till konventionen av den 26 juli 1995 om skydd av Europeiska gemenskapernas finansiella intressen och motsvarar de bestämmelser om påföljder för juridiska personer som finns med i andra rambeslut som antagits i enlighet med artikel 31 d och artikel 34.2 b, avdelning VI i Fördraget om Europeiska unionen.

Artikel 8 i förslaget till rambeslut innehåller bestämmelser om behörighet. Artikel 8 motsvarar bestämmelser om behörighet som finns med i andra rambeslut som antagits i enlighet med artikel 31 d och artikel 34.2 b, avsnitt VI i Fördraget om Europeiska unionen. Enligt artikel 8.1 är medlemsstaterna skyldiga att se till att man har behörighet när brottet har begåtts helt eller delvis inom medlemsstatens territorium (territorialitetsprincipen).

Dessutom innehåller bestämmelsen regler om behörighet när gärningsmannen är medborgare eller stadigvarande bosatt i medlemsstaten, eller när brottet har begåtts till förmån för en juridisk person som har sitt säte inom den aktuella medlemsstatens territorium. Eftersom inte alla medlemsstaters rättstradition erkänner extraterritoriell behörighet för alla typer av brott, är medlemsstaterna endast skyldiga att ha behörighet i de situationer då brottet helt eller delvis har begåtts inom medlemsstatens territorium. Övriga bestämmelser om behörighet är således fakultativa och medlemsstaterna har möjlighet att göra behörigheten avhängig av att vissa omständigheter föreligger.

Enligt artikel 8.3 skall en medlemsstat som ännu inte utlämnar sina egna medborgare vidta de åtgärder som är nödvändiga för att se till att man har behörighet för att, i förekommande fall, kunna lagföra personer som begått sådana gärningar som anges i artiklarna 2 och 3. Rambeslutet om en

europaisk arresteringsorder som bl.a. ålägger medlemsstaterna att utlämna sina egna medborgare skall vara genomfört senast den 31 december 2003. Mot den bakgrunden bör medlemsstaterna kunna utlämna sina egna medborgare vid den tidpunkt då förslaget till rambeslut om korruption inom den privata sektorn skall ha omsatts till nationell lagstiftning varför bestämmelsen i princip kan betraktas som överflödig. En enskild medlemsstat har emellertid fått en förlängd tidsfrist för genomförandet av bestämmelserna i rambeslutet om en europeisk arresteringsorder när det gäller utlämnande av de egna medborgarna och därför har bestämmelsen tagits med i det här förslaget till rambeslut. I och med tillägget av uttrycket "ännu inte" görs en hänvisning till förekomsten av rambeslutet om en europeisk arresteringsorder.

Genom artikel 9 i förslaget till rambeslut upphävs den gemensamma åtgärden av den 22 december 1998 rörande korruption inom den privata sektorn. Man utgår från att gemensamma åtgärder endast ålägger medlemsstaternas regeringar att lägga fram förslag för att omsätta de gemensamma åtgärderna till nationell lagstiftning, medan rambeslut ålägger medlemsstaterna själva — och därmed även de nationella parlamenten — att införliva rambesluten i nationell lagstiftning. Rambesluten får därför anses i högre grad garantera att de förpliktelser som följer av rambesluten också omsätts till nationell lagstiftning. Mot den bakgrunden har man sedan Amsterdamfördraget trädde i kraft den 1 maj 1999 antagit en rad rambeslut som bygger på gemensamma åtgärder. Samtidigt som man antagit rambesluten har man upphävt de gemensamma åtgärder som rambesluten bygger på. Förslaget till rambeslut om kampen mot korruption inom den privata sektorn bygger på den gemensamma åtgärden av den 22 december 1998 rörande korruption inom den privata sektorn. I och med antagandet av förslaget till rambeslut kommer den gemensamma åtgärden således att bli överflödig.

Artikel 10 är en standardklausul där tidsfristen för medlemsstaternas införlivande av rambeslutet i nationell lagstiftning fastställs samt för bedömningen av hur det har införlivats.

Artikel 11 är en standardklausul där det fastställs att rambeslutet träder i kraft samma dag som det offentliggörs i Europeiska

gemenskapernas officiella tidning.

3. Verkningar på lagstiftningen i Finland

Om givande och tagande av muta i näringsverksamhet bestäms i 30 kap. 7 och 8 § strafflagen. Rekvisiten för dessa brott enligt strafflagen täcker huvudsakligen det förfarande som avses i artiklarna 2 och 3 i förslaget till rambeslut. Försök till givande eller tagande av muta är dock inte straffbart enligt den finska strafflagen.

Finland har redan ratificerat den konvention som avses i artikel 4.1 och kommer inom en nära framtid att ratificera också Europarådets konvention mot korruption, som nämns i artikel 4.2. Lagstiftningen i Finland kommer att uppfylla kraven i konventionen senast vid ingången av oktober, då de lagändringar som Europarådets konvention mot korruption förutsätter träder i kraft.

För givande och tagande av muta i näringsverksamhet kan enligt den finska strafflagen dömas till böter eller fängelse i högst två år. Den finska strafflagen känner inte till några sådana straff som de som nämns i artikel 5.2 i förslaget till rambeslut, såsom förbud mot att fortsätta att bedriva verksamhet. I lagen om näringsförbud (1059/1985) bestäms dock om administrativa åtgärder som motsvarar de förfaranden som avses i artikel 5.2.

Straffansvaret för juridiska personer har i 30 kap. 13 § i den finska strafflagen utsträckts till givande men däremot inte till tagande av muta i näringsverksamhet. Detta har uttryckligen utdömts i regeringens proposition (RP 95/1993 rd, s. 51). Kraven enligt artikel 6 uppfylls således inte till alla delar. En juridisk person kan enligt den finska strafflagen dömas till samfundsbot, vilket motsvarar kraven enligt artikel 7.

Bestämmelserna om tillämpningsområdet i den finska strafflagen uppfyller kraven i bestämmelserna om behörighet i artikel 8 i rambeslutet, vilka huvudsakligen har formen av standardklausuler.

4. Statsrådets ståndpunkt

Statsrådet förhåller sig positivt till Konungariket Danmarks förslag till rambeslut om kampen mot korruption inom den privata sektorn. Statsrådet anser dock att

det vore problematiskt att utsträcka straffansvaret för juridiska personer till tagande av muta. I den föreslagna formen kunde förslaget också leda till ett sådant oändamålsenligt arrangemang att en juridisk

person skulle bestraffas för att någon som handlar på dess vägnar genom ett brottslig förfarande har vållat den ekonomisk eller annan skada.