

Statsrådets skrivelse till riksdagen om kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om bekämpande av korruption

I enlighet med 96 § 2 mom. i grundlagen översänds till riksdagen Europeiska kommissionens förslag av den 3 maj 2023 till Europaparlamentets och rådets direktiv om bekämpande av korruption, om ersättande av rådets rambeslut 2003/568/RIF och konventionen om kamp mot korruption som tjänstemän i Europeiska gemenskaperna eller Europeiska unionens medlemsstater är delaktiga i och om ändring av Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2017/1371 samt en promemoria om förslaget.

Helsingfors den 21 september 2023

Justitieminister Leena Meri

Lagstiftningsråd, enhetschef Jussi Matikkala

FÖRSLAG TILL EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS DIREKTIV OM BEKÄMPANDE AV KORRUPTION**1 Bakgrund**

Europeiska kommissionen har den 3 maj 2023 antagit ett förslag (COM(2023)234 final) till Europaparlamentets och rådets direktiv om bekämpande av korruption. Direktivförslaget har lagts fram som en del av det s.k. paketet för att effektivisera bekämpningen av korruption (det s.k. korruptionspaketet), som innehöll ett meddelande om detta (JOIN (2023) 12 final), samt ett förslag om att utvidga den allmänna utrikes- och säkerhetspolitiska (Gusp) sanktionsverktyget till att omfatta allvarliga korruptionsfall. Riksdagen har informerats om förslaget till sanktionsutrustning genom en separat UTP-utredning.

Korruption är på många sätt skadlig för enskilda medborgare och hela samhället. Korruption har allvarliga konsekvenser som bromsar den ekonomiska utvecklingen och försvagar demokratin, tillgodosendandet av de mänskliga rättigheterna, konkurrenskraften och den inre marknadens funktion. Rättsstatens trovärdighet försvagas också om man inte effektivt strävar efter att förebygga korruption.

Genom direktivförslaget fastställs regler som moderniserar och harmoniserar definitionerna av och straffen för korruptionsbrott för att säkerställa att högklassiga straffrättsliga verktyg används för att bekämpa korruptionsbrott, förhindra korruption och effektivisera genomförandet.

Genom direktivförslaget ersätts rådets rambeslut 2003/568/RIF om bekämpande av korruption inom den privata sektorn och konventionen om kamp mot korruption som tjänstemän i Europeiska gemenskaperna eller Europeiska unionens medlemsstater är delaktiga i samt ändras vissa artiklar i Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2017/1371 om bekämpande genom straffrättsliga bestämmelser av bedrägeri som riktar sig mot unionens finansiella intressen.

Eurobarometerundersökningen för 2022 visar att 68 procent av EU:s invånare och 62 procent av företagen i EU-länder anser att korruptionen är utbredd i deras hemländer. I talet om tillståndet i unionen 2022 placerade Europeiska kommissionens ordförande von der Leyden kampen mot korruption högt upp på Europeiska kommissionens dagordning och belyste behovet av att ta itu med den både på EU-nivå och på nationell nivå. Europaparlamentet har också upprepade gånger efterlyst fler EU-åtgärder för att bekämpa korruption. Rådet framförde liknande uppmaningar, särskilt inom ramen för samarbetet för att bekämpa organiserad och grov internationell brottslighet.

Kommissionen har ansett det nödvändigt att uppdatera EU:s nuvarande rättsliga ram för bekämpning av korruption för att ta hänsyn till utvecklingen av korruptionshot och unionens och medlemsstaternas rättsliga skyldigheter enligt internationell rätt samt utvecklingen av nationella straffrättsliga ramar. I rådets rambeslut 2003/568/RIF 5 fastställs krav rörande kriminalisering av korruption som berör den privata sektorn. I 1997 års konvention om bekämpning av korruption som riktar sig mot EU:s tjänstemän eller tjänstemän i medlemsstaterna hänvisas allmänt till vissa korruptionsfall där dessa tjänstemän deltar.

Dessa instrument är dock inte tillräckligt omfattande, och de befintliga reglerna i medlemsstaterna måste utvecklas ytterligare för att säkerställa mer konsekventa och effektiva insatser i unionen. Även skillnader i kontrollen av efterlevnaden på nationell nivå och hinder för samarbetet mellan de behöriga myndigheterna i olika medlemsstater har framkommit. Medlemsstaternas myndigheter står inför utmaningar när det gäller överdriven lagföring, korta preskriptionsregler, regler om immunitet och privilegier, begränsade resurser, utbildning och utredningsbefogenheter.

Förslaget har också beröringspunkter med flera andra EU-rättsakter och internationella rättsakter samt med de politikprogram som presenteras i det meddelande som offentliggjordes i samband med korruptionspaketet.

2 Förslagets syfte

Syftet med förslaget är att säkerställa att alla former av uppsåtlig korruption kriminaliseras i alla medlemsstater, att även juridiska personer kan ställas till svars för dessa brott och att det fastställs effektiva, proportionerliga och avskräckande påföljder för brotten. I förslaget ingår dessutom relevanta åtgärder för att förebygga korruption i enlighet med internationella normer och för att underlätta gränsöverskridande samarbete på det sätt som FN:s konvention mot korruption (UNCAC) förutsätter. Förslaget utgör minimiregler och medlemsstaterna kan föreskriva om mer omfattande och/eller strängare kriminaliseringar.

Strävan med förslaget är att stärka och komplettera befintliga EU-regler. En uppdatering är nödvändig på grund av korruptionshoten samt EU:s och medlemsstaternas internationellrättsliga skyldigheter samt de nationella straffrättsliga ramarna. Enligt motiveringen till direktivförslaget innehåller det internationella förpliktelser som är bindande för EU, såsom Förenta nationernas konvention mot korruption (FördrS 56/2006 och 466/2006). I linje med åtagandena i den politiska förklaring om korruption som antogs vid FN:s generalförsamlings extra session 2021 bör Europeiska unionen i möjligaste mån gå längre än minimikraven i FN:s konvention mot korruption och anta ytterligare åtgärder för att förebygga och bekämpa korruption. Detta direktiv bygger på observationer och bästa praxis från mekanismen för granskning av genomförandet av FN:s konvention mot korruption.

3 Förslagets huvudsakliga innehåll

I det följande presenteras de bestämmelser som ingår i direktivförslaget.

I *artikel 1* i förslaget fastställs direktivets innehåll och tillämpningsområde. I denna bestämmelse föreskrivs att direktivförslaget fastställer minimiregler för fastställande av brottsrekvisit och påföljder på korruptionsområdet samt åtgärder för att bättre förebygga och bekämpa korruption.

Artikel 2 i förslaget innehåller definitioner. I denna bestämmelse fastställs definitioner av "egendom" (när det gäller korruptionsbrott i artiklarna 7–13) i linje med EU:s regelverk och av "juridiska personer" (när det gäller skyldigheten att fastställa juridiska personers ansvar i artikel 16). Begreppet "offentlig tjänsteman" bygger på definitionerna i 1997 års konvention och direktiv (EU) 2017/1371, samtidigt som det klargörs att det även omfattar personer som arbetar i tredjeländer, internationella organisationer, inbegripet Europeiska unionens institutioner, samt nationella och internationella domstolar. I detta direktiv används en enda definition av "offentlig tjänsteman" som är tillämplig på alla korruptionsbrott som anges i direktivet. Begreppet "tjänsteman på hög nivå" definieras i förhållande till försvårande omständigheter (artiklarna 18 och 28), förebyggande åtgärder (artikel 23) och datainsamling (artikel 25).

Artikel 3 i förslaget gäller förebyggande av korruption. Denna bestämmelse syftar till att understryka behovet av att bekämpa korruption ur ett förebyggande perspektiv. Syftet är att öka medvetenheten om kampen mot korruption genom utbildning och forskningsprogram, med deltagande av det civila samhället och icke-statliga organisationer. För att på ett korrekt sätt inrätta ett sådant förebyggande system behövs en lämplig riskbedömningsprocess för att identifiera och åtgärda brister och sektorer som löper störst risk för korruption.

Artikel 4 i förslaget gäller organ eller organisationer som är specialiserade på bekämpande av korruption. Enligt denna bestämmelse ska medlemsstaterna inrätta eller ha organ i sina nationella rättsordningar som är specialiserade på förebyggande och bekämpande av korruption. Sådana organ måste vara oberoende, förfoga över tillräckliga mänskliga, ekonomiska, tekniska och teknologiska resurser och ha de befogenheter som krävs för att de ska kunna utföra sina uppgifter. De måste vara kända för allmänheten och utöva sina funktioner med öppenhet, integritet och ansvarsskyldighet.

Artikel 5 i förslaget gäller resurser. Denna bestämmelse syftar till att säkerställa att de myndigheter i medlemsstaterna som ansvarar för att upptäcka, utreda, lagföra eller döma brott enligt direktivet fortlöpande har de personella, ekonomiska, tekniska och teknologiska resurser som krävs för att de ska kunna utföra sina uppgifter på ett effektivt sätt.

Artikel 6 i förslaget gäller utbildning. Denna bestämmelse förpliktar medlemsstaterna att tillhandahålla utbildning om korruptionsbekämpning för behöriga myndigheter och deras personal och se till att det finns tillräckliga resurser för detta. Den omfattar också skyldigheter i fråga om relevant utbildning för offentliga tjänstemän.

Artiklarna 7 och 8 i förslaget gäller givande och tagande av muta. I dessa bestämmelser definieras mutbrott inom den offentliga och den privata sektorn. Brotsrekvisiten omfattar både aktiv och passiv korruption.

Artikel 9 i förslaget gäller förskingring. I denna bestämmelse definieras förskingring inom den offentliga och den privata sektorn och föreskrivs att sådana handlingar är straffbara om de begås uppsåtligen.

Artikel 10 i förslaget gäller straffbarhet för handel med inflytande. I denna bestämmelse definieras handel med inflytande och föreskrivs att sådana handlingar är straffbara om de begås uppsåtligen. I bestämmelsen anges också att handel med inflytande är straffbart oavsett om inflytandet faktiskt utövas eller om dess förmodade utövande leder till resultat.

Artikel 11 i förslaget gäller missbruk av uppdrag. I denna bestämmelse definieras missbruk av uppdrag (i översättningen missbruk av tjänsteställning) inom den offentliga och den privata sektorn och föreskriver att sådana handlingar är straffbara om de begås uppsåtligen.

Artikel 12 i förslaget gäller hindrande av rättvisan. I denna bestämmelse definieras hindrande av rättvisa och det föreskrivs att sådana handlingar ska vara straffbara om de begås uppsåtligen och inom ramen för ett förfarande som rör ett brott enligt definitionen i detta direktiv.

Artikel 13 i förslaget gäller straffbarhet för berikning från korruptionsbrott. Det ska vara straffbart för en offentlig tjänsteman att uppsåtligen förvärva, inneha eller använda egendom som tjänstemannen i fråga vet härrör från något av de brott som anges i artiklarna 7–12 och 14, oavsett om tjänstemannen var inblandad i det brottet eller inte. I Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/1673 av den 23 oktober 2018 om bekämpande av penningtvätt genom straffrättsliga bestämmelser fastställs grundregler för kriminalisering av penningtvätt och föreskrivs

att korruption bör betraktas som ett förbrott till penningtvätt. Det direktivet ålägger dock inte medlemsstaterna att kriminalisera förvärv, innehav eller användning av egendom som härrör från korruption om en person var inblandad i det brott från vilket egendomen härrör (detta kallas "självtvätt"). Genom detta förslag till direktiv införs ett sådant riktat krav och brottet "berikning genom korruption" skapas. För detta brott behöver åklagaren endast bevisa att det finns en koppling mellan egendom och inblandning i korruption, på samma sätt som denne skulle behöva styrka korruption som förbrott i penningtvättssyfte.

Artikel 14 i förslaget gäller anstiftan, medhjälp och försök. Anstiftan, medhjälp och försök till de brott som nämnts tidigare ska vara straffbara. Medhjälp och anstiftan till korruptionsbrott kan omfatta en rad olika verksamheter, allt från underlättande eller tillhandahållande av rådgivning till bistånd i samband med att dessa gärningar begås. För att säkerställa en effektiv avskräckande verkan är det dessutom nödvändigt att kriminalisera anstiftan, vilket gör det straffbart att förmå andra att utföra de brott som anges i det föreslagna direktivet. Eftersom definitionen av vissa korruptionsbrott, såsom givande och tagande av muta, omfattar handlingar som kan betecknas som förberedande är det inte nödvändigt att kriminalisera deras försök för alla de brott som nämns i förslaget (artiklarna 7–8 och 10).

Artikel 15 i förslaget gäller påföljder och åtgärder för fysiska personer. Denna bestämmelse är tillämplig på alla brott och ålägger medlemsstaterna att tillämpa effektiva, proportionella och avskräckande straffrättsliga påföljder. I bestämmelsen fastställs dessutom miniminivån för den högsta påföljden. Enligt förslaget ska mutor inom den offentliga sektorn och hindrande av rättvisan beläggas med ett maximalt fängelsestraff på minst sex år. Mutor inom den privata sektorn, förskingring, handel med inflytande och missbruk av tjänsteställning ska beläggas med ett maximalt fängelsestraff på minst fem år. Berikning från korruptionsbrott ska beläggas med ett maximalt fängelsestraff på minst fyra år.

I rambeslut 2003/568/RIF fastställs redan en minimitröskel för mutbrott i den privata sektorn på mellan ett och tre år. I rambeslut 2003/568/RIF föreskrivs redan en möjlighet att tillfälligt förbjuda en person som dömts för korruption att utöva sin näringsverksamhet.

I direktivförslaget fastställs en mängd ytterligare påföljder som de behöriga myndigheterna ska kunna påföra personer som dömts för korruptionsbrott. Sådana ytterligare påföljder är avgifter, avsättning, avstängning och omplacering från ett offentligt ämbete eller förbud mot innehav av en befattning i en juridisk person som helt eller delvis ägs av medlemsstaten i fråga, förbud mot bedrivande av näringsverksamhet inom ramen för vilken brottet begicks, förlust av rätten att ställa upp i val, återkallande av tillstånd för den verksamhet inom ramen för vilken brottet begicks samt tillfällig uteslutning från tillgång till offentlig finansiering, inklusive anbudsförfaranden, bidrag och koncessioner.

Artikel 16 i förslaget gäller juridiska personers ansvar. Denna bestämmelse är tillämplig på alla brott som anges i detta direktiv, och kräver att medlemsstaterna ska säkerställa juridiska personers ansvar.

Denna bestämmelse följer en standardformulering som finns i andra EU-rättsliga instrument och ålägger medlemsstaterna att se till att juridiska personer kan ställas till ansvar för brott som avses i detta direktiv och som begås till deras förmån av någon person med ledande ställning inom den juridiska personen eller av andra personer som står under deras kontroll eller övervakning. Ansvaret behöver inte vara uteslutande straffrättsligt.

Artikel 17 i förslaget gäller sanktioner för juridiska personer. Denna bestämmelse är tillämplig på påföljder för juridiska personer. Här fastställs en förteckning över påföljder och åtgärder som

inte nödvändigtvis är av straffrättslig karaktär, såsom tillfällig eller permanent uteslutande från offentlig upphandling.

Artikel 18 förslaget gäller försvårande och förmildrande omständigheter. Denna artikel innehåller först en förteckning över omständigheter som måste betraktas som försvårande omständigheter för att göra det möjligt för domstolen att ta hänsyn till den vidare samhällsskada som exempelvis orsakas av organiserade grupper eller personer med offentligt ansvar. Den ger också en förteckning över omständigheter som måste betraktas som förmildrande omständigheter, till exempel fall där gärningsmännen lämnar information eller samarbetar med myndigheter.

Artikel 19 i förslaget gäller immunitet eller privilegier vid utredning och lagföring av korruptionsbrott. Detta är en bestämmelse som är tillämplig på alla ovannämnda brott och som ålägger medlemsstaterna att vidta åtgärder för att säkerställa att immunitet eller privilegier vid utredning och lagföring som ges enligt nationell lagstiftning med avseende på de brott som avses i detta direktiv kan hävas genom ett effektivt och öppet förfarande som fastställs i lag och som avslutas inom rimlig tid.

Artikel 20 i förslaget gäller jurisdiktion. Denna bestämmelse är tillämplig på alla brott som anges i detta direktiv och kräver att det finns behörighetsgrunder för de rättsliga myndigheterna att inleda utredningar, väcka åtal och meddela dom mot förövarna av de brott som definieras i detta direktiv.

Artikel 21 i förslaget gäller preskriptionstider för brott. I denna artikel fastställs bestämmelser om preskriptionstider för att göra det möjligt för de behöriga myndigheterna att under en tillräckligt lång tidsperiod utreda, lagföra och döma till ansvar för de brott som omfattas av detta förslag samt att verkställa relevanta påföljder. I detta förslag fastställs en minsta preskriptionstid på mellan åtta och femton år, beroende på hur allvarligt brottet är.

Artikel 22 i förslaget gäller skydd av personer som rapporterar brott eller biträder utredningen. Direktiv (EU) 2019/1937 (nedan anmälarskyddsdirektivet) fastställer regler och förfaranden för att skydda personer som rapporterar information som de har inhämtat i ett arbetsrelaterat sammanhang om överträdelser av EU-lagstiftningen på viktiga politikområden. Visselblåsare kan ge värdefull information till behöriga myndigheter och göra det möjligt för dem att effektivt förebygga, upptäcka och lagföra korruption. När visselblåsare anmäler brott som avses i detta direktiv krävs enligt denna bestämmelse att anmälarskyddsdirektiv tillämpas. I denna artikel föreskrivs också att behöriga nationella myndigheter ska se till att de som hjälper till i utredningarna får nödvändigt skydd, stöd och bistånd i samband med straffrättsliga förfaranden.

Artikel 23 i förslaget gäller utredningsverktyg och -metoder. Denna bestämmelse syftar till att säkerställa att utredningsverktyg som föreskrivs i nationell lagstiftning för organiserad brottslighet eller andra allvarliga brott också kan användas vid penningtvätt.

Artikel 24 i förslaget gäller samarbete mellan medlemsstaternas myndigheter, Europol, Eurojust, Europeiska åklagarmyndigheten och kommissionen vid bekämpande av korruption. Här ingår tekniskt och operativt stöd som tillhandahålls av Europol, Eurojust, Olaf, Europeiska åklagarmyndigheten och kommissionen.

Artikel 25 gäller kommissionens stöd till medlemsstaterna och deras behöriga myndigheter. I denna bestämmelse anges (bland annat EU:s nätverk för korruptionsbekämpning) hur kommissionen ska hjälpa medlemsstaterna och de behöriga myndigheterna att fullgöra sina skyldigheter enligt detta direktiv.

Artikel 26 i förslaget gäller insamling av uppgifter och statistik. Enligt denna bestämmelse ska medlemsstaterna samla in statistiska uppgifter för att övervaka hur effektiva deras system för korruptionsbekämpning är. Bestämmelsen innehåller en icke uttömmande förteckning över de statistiska uppgifter som medlemsstaterna bör samla in och ålägger dem att årligen offentliggöra sådana uppgifter.

Artikel 27 i förslaget gäller rådets rambeslut 2003/568/RIF och konventionen om kamp mot korruption som tjänstemän i Europeiska gemenskaperna eller Europeiska unionens medlemsstater är delaktiga i. Denna bestämmelse ersätter de nuvarande bestämmelserna om kriminalisering av korruption i förhållande till de medlemsstater som deltar i detta direktiv.

Artikel 28 i förslaget gäller ändringar av Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2017/1371. Genom denna bestämmelse ändras direktiv (EU) 2017/1371 om bekämpande genom straffrättsliga bestämmelser av bedrägeri som riktar sig mot unionens finansiella intressen. De normer som fastställs i direktiv (EU) 2017/1371 för att bekämpa korruption som riktar sig mot unionens ekonomiska intressen, särskilt när det gäller påföljder för fysiska och juridiska personer, försvårande och förmildrande omständigheter och preskriptionstider, anpassas därför till dem som fastställs i det här direktivet.

Artikel 29 i förslaget gäller införlivande av direktivet i den nationella lagstiftningen. Kommissionen kommer att rapportera om införlivandet av detta direktiv 24 månader efter det att tidsfristen för införlivande har löpt ut, dvs. 18 månader efter antagandet av detta direktiv.

Artikel 30 i förslaget gäller utvärdering och rapportering. I denna bestämmelse anges att medlemsstaterna, med början 12 månader efter utgången av tidsfristen för genomförandet av detta direktiv, vartannat år ska rapportera om hur de genomför artiklarna 3–6 och att kommissionen också kommer att anta en utvärderingsrapport.

Artikel 31 i förslaget gäller ikraftträdande. I denna artikel föreskrivs att direktivet träder i kraft den tjugonde dagen efter det att det har offentliggjorts i Europeiska unionens officiella tidning.

4 Förslagets rättsliga grund

Den rättsliga grunden för förslaget är artiklarna 83.1, 83.2 och 82.1 d i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF).

Enligt artikel 83.1 i EUF-fördraget är korruption ett av de brott som har en särskild gränsöverskridande dimension. Bestämmelsen gör det möjligt för Europaparlamentet och rådet att fastställa nödvändiga minimiregler för definitionen av korruption genom direktiv som antas i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet. Enligt artikel 83.1 andra stycket är sådana områden av brottslighet: terrorism, människohandel och sexuellt utnyttjande av kvinnor och barn, olaglig narkotikahandel, olaglig handel med vapen, penningtvätt, korruption, förfalskning av betalningsmedel, it-brottslighet och organiserad brottslighet.

Artikel 83.2 i EUF-fördraget är den rättsliga grunden för antagandet av direktiv (EU) 2017/1371, som ändras genom det föreslagna direktivet. I artikeln fastställs EU:s befogenhet att ange minimiregler för fastställande av brottsrekvisit och påföljder inom EU-politikområden som omfattas av harmoniseringsåtgärder, om detta är nödvändigt för att säkerställa ett effektivt genomförande inom sådana politikområden. Dessa direktiv antas i enlighet med det ordinarie eller särskilda lagstiftningsförfarandet för antagande av dessa harmoniseringsåtgärder. Av moti-

veringen till direktivförslaget och direktiv (EU) 2017/1371 framgår att harmoniseringsåtgärderna grundar sig på artikel 325 i EUF-fördraget om skydd av ekonomiska intressen, enligt vilken det ordinarie lagstiftningsförfarandet ska iakttas.

Artikel 82.1 d i EUF-fördraget utgör den rättsliga grunden för åtgärder för att underlätta samarbetet mellan rättsliga eller likvärdiga myndigheter i medlemsstaterna i samband med straffrättsliga förfaranden och verkställighet av beslut, såsom antagande av gemensamma regler om domstols behörighet i brottmål. Europaparlamentet och rådet ska besluta om åtgärder i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet.

EU-domstolen har av hävd ansett att lagstiftaren i mån av möjlighet bör sträva efter att använda endast en rättslig grund. Användning av två eller flera parallella rättsliga grunder är i princip alltid en exceptionell lösning. Detta är endast möjligt när det är fråga om en rättsakt som har flera syften eller flera beståndsdelar som inte kan särskiljas och av vilka inget är underordnat eller indirekt i förhållande till det andra. Dessutom förutsätter användningen av flera rättsliga grunder alltid att de är förenliga med varandra. Detta villkor är uppfyllt eftersom beslutsförfarandet är detsamma för alla tre rättsliga grunder.

Kommissionen konstaterar att i enlighet med artiklarna 83 och 82.1 i EUF-fördraget kan minimiregler om fastställande av brottsrekvisit och påföljder inom områden med särskilt allvarlig brottslighet med ett gränsöverskridande inslag, inbegripet korruption, endast fastställas genom ett direktiv antaget av Europaparlamentet och rådet i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet.

Enligt statsrådets bedömning är den förslagna rättsliga grunden för direktivförslaget i huvudsak ändamålsenlig. Eftersom vissa nya bestämmelser som ingår i direktivförslaget är mycket omfattande, är det dock skäl att under de fortsatta överläggningarna ytterligare bedöma och utreda den rättsliga grundens ändamålsenlighet.

5 Förslagets förhållande till subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna

Enligt artikel 4.2 j i EUF-fördraget har unionen och medlemsstaterna delade befogenheter på området med frihet, säkerhet och rättvisa. Enligt artikel 5.3 i fördraget om Europeiska unionen (EUF-fördraget) ska enligt subsidiaritetsprincipen unionen på de områden där den inte har exklusiv befogenhet vidta en åtgärd endast om och i den mån som målen för den planerade åtgärden inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna, vare sig på central nivå eller på regional och lokal nivå, och därför, på grund av den planerade åtgärdens omfattning eller verkningar, bättre kan uppnås på unionsnivå. Enligt artikel 5.4 FEU ska unionens åtgärder till innehåll och form i enlighet med proportionalitetsprincipen inte gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå målen i fördragen.

Kommissionen anser att förslaget är förenligt med subsidiaritetsprincipen. Detta motiveras med att korruption är ett gränsöverskridande fenomen som påverkar alla samhällen och ekonomier. Att anta åtgärder enbart på nationell nivå, eller till och med på unionsnivå, utan att beakta internationell samordning och internationellt samarbete skulle inte ge tillräcklig verkan.

Kommissionen anser att på grund av korruptionens gränsöverskridande dimension, och med beaktande av redan befintlig EU-lagstiftning, förväntas åtgärder på EU-nivå bli mer ändamålsenliga och effektiva och ge ett konkret mervärde jämfört med åtgärder som vidtas av enskilda medlemsstater. EU-insatser skulle skapa mervärde genom ytterligare tillnärmning av medlems-

staternas straffrätt, vilket skulle bidra till att säkerställa gemensamma spelregler mellan medlemsstaterna samt samordning. Dessutom skulle effektiviteten hos förebyggande åtgärder och utredningsverktyg i hela EU förbättras. Med tanke på korruptionsmålen allt mer gränsöverskridande karaktär krävs dessutom ett nära samarbete mellan medlemsstaterna för att säkerställa adekvata förebyggande och repressiva åtgärder. Gemensamma definitioner av brott skulle underlätta ett sådant samarbete. Slutligen kräver kampen mot korruption gemensamma insatser från många aktörer.

Enligt statsrådets preliminära bedömning är förslaget förenligt med subsidiaritetsprincipen.

Kommissionen anser att förslaget respekterar även proportionalitetsprincipen. Kommissionen anser att det föreslagna direktivet begränsat till vad som är nödvändigt och proportionellt för att effektivt förebygga och bekämpa korruption och för att genomföra internationella skyldigheter och normer.

Enligt FN:s konvention mot korruption ska parterna i konventionen vidta lagstiftningsåtgärder och andra åtgärder för att straffbelägga mutor, förskingring och penningtvätt och överväga att vidta lagstiftningsåtgärder och andra åtgärder för att fastställa att vissa andra handlingar utgör brott (missbruk av tjänsteställning, handel med inflytande och, om inte annat följer av deras grundlagar och de grundläggande principerna i deras rättssystem, olagligt berikande). I linje med åtagandena i den politiska förklaring mot korruption som antogs vid FN:s generalförsamlings extra session 2021 bör Europeiska unionen i möjligaste mån gå längre än vad som är absolut nödvändigt och anta ytterligare åtgärder för att förebygga och bekämpa korruption.

Enligt kommissionen fastställs i förslaget korruptionsbrottens räckvidd i syfte att täcka alla relevanta handlingar, samtidigt som det begränsas till vad som är nödvändigt och proportionerligt. Förslaget stärker befintliga internationella skyldigheter vid behov för att förbättra det gränsöverskridande samarbetet och förhindra att brottslingar utnyttjar skillnaderna mellan de nationella lagstiftningarna till sin fördel.

Tillnärmning av åtgärder som rör förebyggande och användning av utredningsverktyg föreskrivs endast i den utsträckning som krävs för att den föreslagna straffrättsliga ramen ska fungera effektivt.

Enligt statsrådets preliminära bedömning är förslaget förenligt med i huvudsak förenligt med proportionalitetsprincipen. Under överläggningarna är det dock nödvändigt att granska förenligheten med proportionalitetsprincipen för att säkerställa att de föreslagna nya åtagandena inte går längre än vad som är nödvändigt för att uppnå målen för direktivförslaget.

6 Förslagets konsekvenser

6.1 Kommissionens konsekvensbedömning

Kommissionen anser att mot bakgrund av att detta förslag till direktiv huvudsakligen omfattar internationella skyldigheter och standarder, vilket ger litet utrymme för alternativa åtgärder, läggs detta förslag undantagsvis fram utan någon åtföljande konsekvensbedömning. Dessutom kommer initiativet sannolikt inte att få några betydande ekonomiska, miljömässiga eller sociala konsekvenser och kostnader, eller konsekvenser som medför betydande utgifter. Samtidigt bör det gynna ekonomin och samhället som helhet.

Kommissionen har valt en strategi som innebär harmonisering i linje med bestämmelserna i FN:s konvention mot korruption, samtidigt som den går längre än de internationella skyldigheterna på de områden där åtgärder har påvisbara fördelar när det gäller gränsöverskridande samarbete. Förslaget innebär också att nationella traditioner och nationell rättspraxis respekteras och att överensstämmelse med EU-lagstiftningen säkerställs.

Lagstiftningsförslaget förväntas bidra positivt till förebyggande och upptäckt av samt åtgärder mot korruption, särskilt genom tillnärmning av brottsrekvisit och anpassning av straffrättsliga påföljder. Åtgärder för att förebygga korruption och samtidigt åtala förövarna och få till stånd en minskning av brottsfenomenet korruption förväntas ge en minskning av de ekonomiska och sociala kostnaderna och ha en positiv inverkan på ekonomin. Införandet av avskräckande påföljder för gärningsmän kommer sannolikt att leda till en höjd övergripande säkerhetsnivå och störa organiserade kriminella gruppers verksamhet. En ökad harmonisering på detta område skulle i princip göra det möjligt för EU att ytterligare anpassa sig till internationella normer för korruption och minska den administrativa bördan vid gränsöverskridande samarbete mellan brottsbekämpande och rättsliga myndigheter.

Det är möjligt att komma med närmare bedömningar av förslagets konsekvenser när förslagets innehåll preciseras under överläggningarna.

6.2 Ekonomiska konsekvenser

Lagstiftningsförslagen har inga direkta ekonomiska konsekvenser så att det skulle gå att visa i eurobelopp att myndigheterna orsakas betydande tilläggskostnaderna av genomförandet av direktivet. Förslagen innehåller dock hänvisningar till säkerställande av nödvändiga resurser i straffprocessen, fullgörande av statistikföringsskyldigheterna och skärpta straff. Till dessa delar är det i detta skede inte möjligt att närmare bedöma de ekonomiska konsekvenserna.

Förslaget har enligt en preliminär bedömning inga betydande konsekvenser för de offentliga finanserna. Det föreslås inte att några nya myndigheter ska inrättas och förslaget har inga konsekvenser för myndigheternas uppgifter eller deras inbördes befogenhetsförhållanden. Förslaget bedöms inte ha några betydande personalkonsekvenser eller några ekonomiska konsekvenser i anslutning till personalökningar.

Avsikten är dock att i artikel 4 i direktivet föreskriva om de organisationer som specialiserat sig på korruptionsbekämpning. Till denna del är det skäl att beakta att det i Finland inte finns endast en oberoende myndighet som är specialiserad på förebyggande och bekämpning, utan varje ministerium ansvarar för att god förvaltning och rättsstatsprincipen förverkligas inom sitt område. Justitieministeriet ordnar åtgärder för att förebygga korruption. För de åtgärderna har det reserverats en ordinarie person och i varierande grad visstidsanställda. Enligt kommissionens förklaring vid arbetsgruppsbehandlingen uppfyller en enhet vid ministeriet kriterierna, förutsatt att enheten inte har en sådan övervakande roll eller uppgift som ministern kan påverka. Till denna del är resurserna inte tillräckliga eller tillfredsställande och motsvarar för närvarande inte kraven i direktivförslaget. Strategin mot korruption 2021–2023 och det åtgärdsprogram som stöder strategin har genom statsrådets principbeslut fastställts vara bindande för hela statsförvaltningen. Även avslöjande, åtal och dömmande verksamhet i anslutning till bekämpning av korruption sköts i Finland av flera aktörer. Till exempel de högsta brottsbekämpande myndigheterna Justitiekanslern och Justitieombudsmannen samt Statens revisionsverk säkerställer att förvaltningen är lagenlig. Dessutom undersöker polisen, gränsbevakningsväsendet och Tullen brott. Förundersökningsmyndigheterna är redan nu oberoende av regeringen när de utför förundersökningsåtgärder. Tryggandet av tillräckliga resurser inom rättsvården i allmänhet tjänar

också korruptionsbekämpningen. Rättsvårdens resurser har granskats i statsrådets redogörelse om rättsvården, som publicerades i november 2022.

Förslaget till artikel 26 leder sannolikt till mer omfattande statistikskyldigheter än för närvarande, vilket också kan ha kostnadseffekter. I detta skede är det omöjligt att komma med någon exakt uppskattning i eurobelopp. När överläggningarna framskrider bör strävan vara att precisera förslagets ekonomiska konsekvenser.

Beslut om eventuell nationell tilläggsfinansiering fattas i beslutsprocesserna som gäller planer för de offentliga finanserna och statsbudgeten.

7 Förslagets konsekvenser för finsk lagstiftning

Förslaget innehåller flera punkter som kan bedömas förutsätta ändringar i Finlands lagstiftning. De föreslagna ändringarna gäller ändringar som hänför sig till området för straffbar verksamhet. I ändringarna är det framför allt fråga om att utvidga strafflagens tillämpningsområde och att ändra rekvisit, straffnivåer och preskriptionstider som beskriver straffbar verksamhet.

När det gäller de ändringar som gäller tillämpningsområdet för finsk straffrätt kan uppmärksamhet fästas vid att ändringarna har föreslagits gälla endast de brott som avses i direktivet.

Sådana kriminaliseringar som definieras i artiklarna 7-13 i direktivförslaget och sådana bestämmelser med anknytning till medverkanslära som avses i artikel 14 ingår i olika kapitel i strafflagen (39/1889). Dessutom innehåller direktivförslaget artiklar som behandlar förebyggande (artikel 3), den organisatoriska strukturen hos institutioner som förebygger och bekämpar korruption (artikel 4), resurser (artikel 5) och utbildning (artikel 6).

Artikel 2 i förslaget innehåller definitioner. Enligt punkt 1 avses med ”förebyggande av korruption” upptäckt och undanröjande av orsakerna till och förutsättningarna för korruption, genom utveckling och genomförande av ett system med lämpliga åtgärder och avskräckningsmedel mot korruptionsrelaterade handlingar. Punkt 1 genomförs genom nuvarande nationella åtgärder och den förefaller inte föranleda ändringar i den nationella lagstiftningen. Enligt punkt 2 avses med ”egendom” fonder eller tillgångar av alla slag, både fysiska och icke-fysiska, lösa och fasta, materiella och immateriella, samt juridiska dokument och instrument i varje form, även elektroniska eller digitala, som styrker äganderätten till eller rättigheter knutna till sådana tillgångar. I Finland talar man i samband med mutbrott (SL 16:13 och 40:1) om gåva eller förmån utan att definiera vad denna gåva eller förmån är. I punkterna 3-5 definieras ”offentlig tjänsteman”, ”unionstjänsteman” och ”nationell tjänsteman”. I Finland är särskilt definitionsbestämmelsen (11 §) och bestämmelsen om tillämpningsområde (12 §) i 40 kap. i strafflagen samt 16 kap. 20 § i strafflagen av betydelse för definitionen av tjänsteman. Förslagets definition av tjänsteman är omfattande och heltäckande och förefaller omfatta även ministrar och riksdagsledamöter. Det är nödvändigt att bedöma överensstämmelsen mellan förslagets definitioner och finsk lagstiftning närmare under överläggningarna och när kriminaliseringarna preciseras. I punkt 6 definieras ”pliktförsummelse” och i punkt 7 ”juridisk person”. Den nuvarande lagstiftningen förefaller i huvudsak motsvara dessa begrepp. I punkt 8 definieras ”tjänstemän på hög nivå”. I Finland avses med tjänstemän i den högsta ledningen inom statsförvaltningen i princip de tjänstemän som uppräknas i 26 § 1-4 punkten i tjänstemannalagen. Denna förteckning i tjänstemannalagen innehåller inte alla tjänstemän som uppräknas i förslaget. Även statsöverhuvud räknas som högre tjänstemän enligt punkt 8.

I *artikel 9* i förslaget föreskrivs det om förskingring. Enligt den ska medlemsstaterna vidta de åtgärder som krävs för att säkerställa att följande gärningar, om de begås uppsåtligt, är straffbara a) En offentlig tjänstemans avdelande, utbetalning, tillägnelse eller användning av egendom vars förvaltning direkt eller indirekt anförtrotts tjänstemannen, i strid med det ändamål för vilket egendomen var avsedd. b) En persons avdelande, utbetalning, tillägnelse eller användning, vid ekonomisk, finansiell, affärsmässig eller kommersiell verksamhet, av egendom vars förvaltning direkt eller indirekt anförtrotts personen i fråga, i strid med det ändamål för vilket egendomen var avsedd, när personen i någon egenskap leder eller arbetar för en enhet inom den privata sektorn.

I förslagets ingress (led 11) preciseras att för att säkerställa att offentliga tjänstemän inte uppsåtligt använder medel för andra ändamål än de var avsedda för är det nödvändigt att fastställa regler om offentliga tjänstemäns förskingring av egendom vars förvaltning de anförtrotts. Straffbarhet förutsätter att en förmån uppkommit för tjänstemannen eller någon annan. En övergripande kamp mot korruption förutsätter att förskingring omfattar även den privata sektorn.

I Finland finns inte någon helt motsvarande bestämmelse. Artikeln kan förutsätta vissa ändringar i den gällande lagstiftningen.

Led a i förslaget gäller tjänstemän. I SL 40:7 och 8 § föreskrivs det om missbruk av tjänsteställning och den grova gärningsformen, i SL 40:8a och 8b § om missbruk av Europeiska unionens medel som riksdagsledamot och den grova gärningsformen och i SL 40:9 brott mot tjänsteplikt.

När det gäller riksdagsledamöter föreskrivs det separat om missbruk av Europeiska unionens medel (RL 40:8a). Denna bestämmelser kräver dock att gärningen sker i samma uppdrag. Dessutom förutsätter straffbarhet syfte att skada. Vidare är tillämpningsområdet begränsat till endast unionens finansiella intressen som avses i artikel 2.1 a i Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2017/1371 om bekämpande genom straffrättsliga bestämmelser av bedrägeri som riktar sig mot unionens finansiella intressen. Den särskilda bestämmelser som gäller riksdagsledamöter täcker således inte förslaget till artikel 9 led a.

Led b i förslaget gäller personer som leder eller arbetar för en enhet inom den privata sektorn. I SL 28:4 §, 5 § och 6 § föreskrivs det om förskingring samt den grova och den lindriga gärningsformen och i SL 36:5 om missbruk av förtroendeställning.

I artikel 9 led b i förslaget ingår en gärningsform av typen olovligt brukande. Olovligt brukande enligt SL 28:7 § täcker endast lös egendom och lämpar sig alltså inte för den slags situationer som avses i förslaget. Det förefaller som att led b i direktivförslaget har något större täckning än de gällande kriminaliseringarna i Finland, så den kan förutsätta lagstiftningsåtgärder.

I *artikel 10* i förslaget föreskrivs det om handel med inflytande. I den finska strafflagen finns ingen särskild rubrik för handel med inflytande. Finland har gjort en reservation till Europarådets straffrättsliga konvention som gäller missbruk av inflytande. När riksdagen utifrån regeringens proposition RP 79/2010 rd godkände ändringar i bestämmelserna om mutor intog den i sitt svar (RSv 373/2010 rd) en kläm om att regeringen ska skyndsamt börja bereda ett förslag till lagstiftning om kriminalisering av missbruk av inflytande.

Justitieministeriet har således berett en regeringsproposition (OM021:00/2022), som var ute på remiss hösten 2022. Propositionens syfte är att effektivisera kampen mot korruption samt det straffrättsliga ansvaret genom att förskriva om straffbarhet för brottet handel med inflytande. Utkastet till proposition har beretts med utgångspunkten att den också skulle göra det möjligt att återkalla reservationen som gäller mutor till Europarådets straffrättsliga konvention.

Ur den gällande lagstiftningen synvinkel kan i fall av handel med inflytande förutsättningar föreligga för mutbrott, som är straffbart enligt 16, 30 eller 40 kap. i strafflagen, tjänstebrott enligt 40 kap. i strafflagen eller för medverkan i dem. Huruvida de gällande straffbestämmelserna är tillämpliga på gärningar där det är fråga om handel med inflytande är i väsentlig grad beroende av förfarandet hos den som erbjuder en förmån och särskilt en mellanhand eller tredje part, deras ställning samt hur händelserna framskrider. Vid handel med inflytande kan också förutsättningar för tjänstebrott eller medverkan i tjänstebrott föreligga, men detta är beroende av personernas ställning. Även agerandet hos den som erbjuder en förmån och en mellanhand kan uppfylla förutsättningarna för tjänstebrott, om det är fråga om tjänstemän och förfarandet innebär brott mot tjänsteplikt.

Kriminalisering av handel med inflytande i enlighet med artikel 10 i direktivförslaget skulle förutsätta ändringar i den gällande strafflagen. Direktivförslaget definition av handel med inflytande innehåller element som förfaller att inte helt motsvara legalitetsprincipens krav på noggrann avgränsning.

I Europeiska kommissionens rättsstatsrapport för 2023 uppmanas Finland att utfärda lagstiftning om handel med inflytande.

Det föreskrivs att sådant hindrande av rättvisan som avses i artikel 12 i förslaget är straffbart i 15 kap. 5 och 9 § i strafflagen, 16 kap. 1-3 § i strafflagen och 25 kap. 7 § och 7 a § i strafflagen. Innehållet i de nämnda paragraferna motsvara i huvudsak 12 artikel punkterna 1 och 2 i förslaget. Förslaget kan föranleda ändringar i strafflagen, eftersom löfte eller erbjudande om eller givande av en otillbörlig fördel för att framkalla falska vittnesmål eller för att påverka vittnesmål eller framläggande av bevisning i ett förfarande som rör något av de brott som avses i artiklarna 7–11, 13 och 14 inte ingår i de ovannämnda paragraferna i strafflagen.

I *artikel 13* i förslaget föreskrivs det om berikning från korruptionsbrott. Genom korruptionsbrott har förmögenhet inte kriminaliserats särskilt i Finland. Artikel 13 i direktivförslaget torde betyda att för ett brott som avses i artikeln ska kunna dömas också i fall där gärningsmannen har deltagit även i förbrottet. I en sådan situation är det fråga om så kallad självtvätt. Till följd av de allmänna straffrättsliga principerna betraktas självtvätt i princip som en eftergärning till ett förbrott, för vilken samma person inte kan straffas separat utöver förbrottet (RP 183/2020 rd, RP 138/2011 rd, RP 66/1988 rd s. 108, LaUB 2/2012 rd, LaUU 4/2017 rd, LaUB 13/2020 rd). Av denna orsak har straffbarheten för självtvätt begränsats med stöd av en uttrycklig bestämmelse i 32 kap. 11 § i strafflagen. En person som medverkat till ett förbrott straffas inte för penningtvätt bland annat när det är fråga om enbart mottagande, innehav eller användning av vinning av brott. På motsvarande sätt är skyldigheten att kriminalisera penningtvätt i penningtvättsdirektivet begränsad i fråga om självtvätt bland annat så att straffbarheten för självtvätt inte gäller penningtvätt som gäller enbart förvärv, innehav eller användning av egendom (artikel 3.1 och 3.5 samt led 11 i ingressen i penningtvättsdirektivet). Skyldigheten i artikel 13 i direktivförslaget tycks inte möjliggöra motsvarande begränsningar av straffbarheten för självtvätt i fråga om de brott som avses i direktivet som vad som föreskrivs i finsk lagstiftning och i penningtvättsdirektivet.

I *artikel 14* i förslaget föreskrivs det om anstiftan, medhjälp och försök. I den sägs att

1. Medlemsstaterna ska vidta de åtgärder som krävs för att säkerställa att anstiftan till något av de brott som avses i artiklarna 7–13 är straffbart.

2. Medlemsstaterna ska vidta de åtgärder som krävs för att säkerställa att medhjälp till något av de brott som avses i artiklarna 7–13 är straffbart.
3. Medlemsstaterna ska vidta de åtgärder som krävs för att säkerställa att försök till något av de brott som avses i artiklarna 9 och 11–13 är straffbart.

Punkt 1 i förslaget (anstiftan) har konsekvenser för lagstiftningen. När det gäller punkt 1 är handel med inflytande enligt artikel 10 och berikning från korruptionsbrott enligt artikel 13 inte kriminaliserade i Finland, så förslaget förutsätter att det föreskrivs att de straffrättsligt straffbara. I övrigt är strafflagens 5 kap. 5 § om anstiftan tillämplig på alla brott, i den sägs att den som uppsåtligen förmår någon till ett uppsåtligt brott eller ett straffbart försök till brottet i fråga döms för anstiftan till brott såsom gärningsman.

Punkt 2 i förslaget (medhjälp) har likaså konsekvenser för lagstiftningen. På samma sätt som ovan är handel med inflytande enligt artikel 10 och berikning från korruptionsbrott enligt artikel 13 inte kriminaliserade i Finland, så det borde föreskrivas att de är straffrättsligt straffbara. I övrigt är strafflagens 5 kap. 6 § om medhjälp tillämplig på alla brott. I den sägs att den som före eller under ett uppsåtligt brott med råd, dåd eller på annat sätt uppsåtligen hjälper någon att begå brottet eller ett straffbart försök till det, döms för medhjälp till brott enligt samma lagrum som gärningsmannen. När straffet bestäms tillämpas dock 6 kap. 8 § 1 mom. 3 punkten samt 2 och 4 mom. Anstiftan till straffbar medhjälp bestraffas såsom medhjälp.

Punkt 3 i förslaget (försök) har också konsekvenser för lagstiftningen. I Finland föreskrivs inte att berikning från korruptionsbrott enligt artikel 13 är straffrättsligt straffbart, så det borde föreskrivas att det är straffrättsligt straffbart så att också försök därtill är straffbart. Enligt 5 kap. 1 § i strafflagen bestraffas för försök till ett brott endast om försöket är straffbart enligt de bestämmelser som gäller det uppsåtliga brottet.

I fråga om den artikel 9 som avses i 3 punkten i förslaget är försök straffbart enligt 28 kap. 4–5 § i strafflagen (förskingring och grovt förskingring) och det uppfyller kraven i förslaget. I fråga om den artikel 11 som avses i förslaget är försök däremot inte straffbart enligt strafflagens bestämmelser om missbruk av tjänsteställning (40: 7–10 § i strafflagen). Därför medför förslaget till denna del ändringar i lagstiftningen. I fråga om den artikel 12 (störande av rättskipningen) som avses i förslaget är försök inte straffbart enligt 15 kap. 5 och 9 § i strafflagen, 16 kap. 1–3 § i strafflagen och 25 kap. 7 och 7 a § i strafflagen, varför förslaget förutsätter ändringar i lagstiftningen.

I *artikel 15* i förslaget föreskrivs om påföljder och åtgärder för fysiska personer.

Bestämmelser om mutor inom den offentliga sektorn enligt artikel 7, som nämns i punkt 2 a i förslaget, ingår i 16 kap. 13–14 b § i strafflagen, 40 kap. 1–4 a § i strafflagen, 16 kap. 20 § i strafflagen och 40 kap. 11–12 § i strafflagen. Förslaget har konsekvenser för lagstiftningen, eftersom det högsta maximistraffet i bestämmelserna om mutor inom den offentliga sektorn är fängelse i fyra år, i största delen av bestämmelserna är de maximala straffen lägre. På grund av förslaget borde de maximala straffen höjas till sex år.

Det föreskrivs att hindrande av rättvisan enligt artikel 12, som nämns i punkt 2 a i förslaget, är straffbart i 15 kap. 5 och 9 § i strafflagen, 16 kap. 1–3 § i strafflagen och 25 kap. 7 § i strafflagen. Förslaget har konsekvenser för lagstiftningen, eftersom i strafflagen är det strängaste straffet som gäller denna punkt högst fyra år för våldsamt motstånd mot tjänsteman. På grund av förslaget borde det nuvarande maximala straffet på minst fyra år höjas till sex år.

När det gäller de gärningar som avses i artiklarna 8-11, som nämns i punkt 2 b i förslaget, föranleder förslaget ändringar i lagstiftningen, eftersom det inte föreskrivs i Finland att handel med inflytande enligt förslaget till artikel 10 är straffbart. Det borde föreskrivs om straffbarhet för detta så att de maximala straffet är minst fem år. När det gäller artiklarna 8, 9 och 11 borde dessutom maximala straffen i de nämnda bestämmelserna höjas till fem år. För närvarande är det högsta maximistraffet fyra år och största delen av straffen är klart lägre.

I *artikel 17* i förslaget föreskrivs det om sanktioner för juridiska personer.

I det utkast till proposition med bestämmelser om straffbarhet för handel med inflytande som beretts vid justitieministeriet har man utgått ifrån att straffansvaret för juridiska personer ska gälla handel med inflytande.

I största delen av de gärningar som avses i artiklarna 7-14 i förslaget verkar juridiska personers straffansvar stå till förfogande enligt strafflagen, med undantag för de gärningar som avses i artiklarna 10, 12 och 13, eftersom de inte ingår i den gällande strafflagen. Till vissa delar bör den skyldighet som ingår i förslaget och dess konsekvenser bedömas under de fortsatta förhandlingarna.

I artikel 17.2 i direktivförslaget fastställs de sanktioner eller åtgärder som ska kunna användas för dem som ansvariga för de brott som fastställs i artiklarna 7 - 14 i förslaget, för de juridiska personer som definieras i artikel 16.1 i förslaget.

Den samfundsbot som påförs juridiska personer som straff i enlighet med 9 kap. 5 § i strafflagen döms ut till ett visst belopp. Artikel 17.2 a i direktivförslaget innehåller en förpliktelse att föreskriva att maximigränsen för de böter som påförs en juridisk personer för de gärningar som anges i artiklarna 7 - 14 är en viss andel som inte bör ligga under 5 procent av den totala globala omsättningen för den juridiska personen. Den gällande strafflagens bestämmelser motsvarar inte till denna del direktivförslagets förpliktelser när det gäller sättet att fastställa boten.

I *artikel 18* i förslaget föreskrivs det om försvårande och förmildrande omständigheter.

Med tanke på bestämmelsen om försvårande omständigheter i artikel 18 i direktivförslaget är det av betydelse att i strafflagens systematik ingår grunderna för straffmätning i 6 kap. i strafflagens allmänna del och de gäller alla brott. Enligt den allmänna principen för straffmätning i 4 § i det kapitlet ska straffet mätas ut så att det står i ett rättvist förhållande till hur skadligt och farligt brottet är, motiven till gärningen samt gärningsmannens av brottet framgående skuld i övrigt. Med stöd av 5 § 1 mom. i det kapitlet är straffskärpningsgrunder bland annat att den brottsliga verksamheten är planmässig, att brottet begås mot ersättning och att brottet begås som ett led i en organiserad kriminell sammanslutnings verksamhet. Definitionen av en organiserad kriminell sammanslutning i 2 mom. motsvarar förpliktelsen i rambeslutet 2008/841/RIF (RP 263/2014 rd s. 4-5). De bestämmelser som det hänvisas till ovan gör det möjligt att beakta de försvårande omständigheter som avses i artikel 18 som straffskärpande. Omständigheternas inverkan på straffets stränghet i enskilda fall är beroende av domarens prövning, vilket motsvarar förpliktelsen i artikel 18. Direktivförslaget innehåller punkter som kan förutsätta ändringar i strafflagen (punkt 1 a, d och e).

Med stöd av 6 kap. 6 § 3 punkten i strafflagen är lindringsgrunder bland annat att gärningsmannen har strävat efter att förhindra eller avlägsna verkningarna av sitt brott eller har strävat efter att främja utredningen av brottet. Detta uppfyller delvis förpliktelsen i artikel 18.2 om förmildrande omständigheter i direktivförslaget. Att främja utredningen av en annan persons brott är dock inte som sådant en lindringsgrund i Finland (punkt 2 a). När det gäller juridiska personer

(punkt 2 b och c) används inte de föreslagna lindringsgrunderna i Finland. De föreslagna lindringsgrunderna verkar förutsätta ändringar i strafflagen.

I *artikel 19* i förslaget föreskrivs det om privilegier vid eller immunitet från utredningar och lagföring av korruptionsbrott. Enligt den ska medlemsstaterna vidta de åtgärder som krävs för att säkerställa att privilegier vid eller immunitet från utredning och lagföring, som beviljas nationella tjänstemän för de brott som avses i detta direktiv, kan hävas genom ett objektiva, opartiskt, verkkningsfullt och öppet förfarande som på förhand fastställts i lag, på grundval av tydliga kriterier, och som avslutas inom rimlig tid.

Förslagets konsekvenser för lagstiftningen är just nu oklara. I Finland har tjänstemän inte immunitet från utredningar eller lagföring. Medlemmarna av statsrådet (ministrarna) har inte ställning som tjänsteman. Med tanke på bestämmelserna i 40 kap. i strafflagen är de personer som sköter offentliga förtroendeuppdrag. För deras del är det rättsliga ansvaret begränsat till de så kallade ministerbrott som nämns i 116 § i grundlagen (uppsåtliga eller av grov oaktsamhet på ett väsentligt sätt har brutit mot de skyldigheter som hör till en ministers uppgifter eller i övrigt förfarit klart lagstridigt i sin ämbetsutövning). Riksdagen kan för en ministers del besluta att väcka åtal i riksätten. Även statsöverhuvud räknas som högre tjänstemän enligt punkt 8 i artikel 2 i direktivförslaget (jfr. GL 113§).

Riksdagsledamöterna är inte tjänstemän. Enligt 30 § i grundlagen får en riksdagsledamot inte åtalas eller berövas sin frihet för åsikter som ledamoten yttrat i riksdagen eller för sitt beteende vid behandlingen av ett ärende, om inte riksdagen har samtyckt till åtgärden genom ett beslut som fattats med minst fem sjättedelar av de avgivna rösterna.

Enligt artikel 2 i direktivförslaget ska ministrar och riksdagsledamöter betraktas som tjänstemän. Begreppet ”högre tjänsteman” definieras förutom i artikel 2 även som försvårande omständigheter (artiklarna 18 och 28), förebyggande åtgärder (artikel 3) och insamling av uppgifter (artikel 25). Det är oklart om artikeln kommer att gälla processer som hänför sig till åtal. Det finns skäl att försöka förtydliga frågan i de fortsatta förhandlingarna.

Artikel 20 i förslaget gäller jurisdiktion.

Jurisdiktionen enligt i punkt 20 artikel 1 c i direktivförslaget i fråga om de brott som nämns i direktivförslaget (ett korruptionsbrott som avses i direktivförslaget brottet begås till förmån för en juridisk person som är etablerad på den medlemsstatens territorium) förutsätter en ändring i strafflagen.

I *artikel 21* i förslaget föreskrivs det om preskriptionstider för korruptionsbrott.

Den preskriptionstid som avses i artikel 21.1–3 i direktivförslaget förverkligas i fråga om de andra artiklar än artiklarna 10 och 13 som avses i direktivförslagen, eftersom maximistraffet för de brott som avses i artiklarna 7–9 och 11–12 i strafflagen är fängelse i fyra år och preskriptionstiden således är tio år och preskriptionstiden kan avbrytas på det sätt som avses i 3 punkten.

När det gäller de brott som avses i 21 artikel punkterna 4-5 i direktivförslaget (med undantag av artiklarna 10 och 13) förfaller enligt 8 kap. 10 § i strafflagen ett fängelsestraff på viss tid, om inte verkställigheten av straffet, räknat från den dag då den lagakraftvunna domen gavs, har börjat inom tio år, om straffet är över ett och högst fyra år. Sålunda uppfyller 8 kap. 10 § i strafflagen direktivförslagets krav med undantag av handel med inflytande enligt artikel 10 och berikning från korruptionsbrott enligt artikel 13 (och försök till dem).

I *artikel 28* i förslaget föreskrivs det om ändringar av direktiv (EU) 2017/1371 om bekämpande genom straffrättsliga bestämmelser av bedrägeri som riktar sig mot unionens finansiella intressen. Detta förutsätter ändringar i den gällande lagstiftningen och förutsätter att till exempel definitionen av tjänstemän på hög nivå ses över.

Enligt en preliminär bedömning förutsätter det föreslagna direktivet ändringar i denna lagstiftning. Exempelvis interna kontroller, etik och efterlevnadsprogram som juridiska personer implementerar innan brott begås eller främjade av utredningen av en annan persons brott är inte som sådana lindringsgrunder i Finland.

De preskriptionstider för brott som föreskrivs i 8 kap. i strafflagen motsvarar inte heller till alla delar de preskriptionstider för brott enligt unionsbedrägeridirektivet som anges i artikel 28 i direktivförslaget, detta gäller tydligast preskriptionstiden på 15 år. Enligt direktivförslaget kan preskriptionstiderna dock vara kortare på vissa villkor som gäller möjlighet att avbryta preskriptionstiden. Senare blir det aktuellt att bedöma huruvida bestämmelserna om preskriptionstider och avbrytande av dem i 8 kap. i strafflagen räcker till för att uppfylla direktivets förpliktelser i fråga om preskription.

8 Förslagets förhållande till de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna samt till grundlagen

Kommissionen konstaterar i sitt förslag att Europeiska unionen är grundad på de värden som anges i artikel 2 i EU-fördraget, och den erkänner de rättigheter, friheter och principer som fastställs i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna i enlighet med artikel 6.1 i EU-fördraget. Korruption undergräver de demokratiska institutionerna och EU:s värden, inbegripet skyddet av de grundläggande rättigheterna. Genom att bekämpa korruption bidrar detta förslag positivt till skyddet av de grundläggande rättigheterna, såsom rätten till en rättvis rättegång och yttrandefriheten.

Statsrådet konstaterar att när straffrättsliga bestämmelser bereds är den straffrättsliga legalitetsprincipen (8 § i grundlagen, artikel 7 i Europakonventionen och artikel 49 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna) av särskild betydelse. Principen förutsätter att brottsrekvisit är noggrant avgränsade och exakta. Enligt 8 § i grundlagen får ingen betraktas som skyldig till ett brott eller dömas till straff på grund av en handling som inte enligt lag var straffbar när den utfördes. Enligt kärninnehållet i den straffrättsliga legalitetsprincipen ska brottsrekvisit uttryckas tillräckligt exakt så att man utifrån bestämmelsens ordalydelse kan förutsäga om någon verksamhet eller försummelse är straffbar. Enligt en preliminär bedömning innehåller direktivförslaget flera förslag som har konsekvenser för finsk lagstiftning. Till exempel definitionen av handel med inflytande i direktivförslaget innehåller drag som inte verkar helt motsvara kraven på noggrann avgränsning enligt legalitetsprincipen.

Skyldigheten enligt artikel 13 i direktivförslaget verkar inte möjliggöra motsvarande begränsningar av straffbarheten för självtvätt i fråga om de brott som avses i direktivet som i den finska lagstiftningen och penningtvättsdirektivet. Förbudet mot dubbel straffbarhet är en del av den rätt till en rättvis rättegång som tryggas i 21 § i grundlagen. Den omfattar rätten att inte bli åtalad eller dömd på nytt för samma gärning (*ne bis in idem*). (t.ex. GrUU 15/2014 rd, s. 2, GrUU 17/2013 rd, GrUU 14/2013 rd, s. 2/II, GrUU 9/2012 rd, s. 3–4, GrUU 45/2000 rd, s. 7).

Artikel 13 i direktivförslaget gäller kriminalisering av förmögenhet genom korruptionsbrott. I den föreslagna regleringen förutsätts uppsåt och medvetenhet om brottslig verksamhet, varvid regleringen inte verkar problematisk med tanke på egendomsskyddet (15 § i grundlagen). Grundlagsutskottet har betonat att rättshandlingar som strider mot lag, god sed eller oskäligen

rättshandlingar inte åtnjuter grundlagsskydd (t.ex. GrUU 13/1986 rd). Grundlagen skyddar inte heller egendom som någon förvärvat genom ett brott eller egendom som direkt hänför sig till hans eller hennes brottsliga verksamhet (t.ex. GrUU 33/2000 rd, GrUU 47/1998 rd).

Artikel 15 i direktivförslaget gäller påföljder och åtgärder som riktas mot fysiska personer. Genom fängelse- och bötesstraff ingriper man i en persons personliga frihet och integritet (7 § i grundlagen) och egendomsskydd (15 § i grundlagen). Dessutom föreslås påföljder som är av betydelse med tanke på näringsfriheten (18 § i grundlagen). Särskilt beaktansvärt är dock den nämnda förlusten av valbarhet i fråga om tilläggsåtgärden, som är av betydelse med tanke på de valrättigheter och deltaganderättigheter som tryggas i 14 § i grundlagen. Förlusten av valbarhet ska bedömas i förhållande till skrivningen i 27 § i grundlagen, enligt vilken varje röstberättigad som inte är omyndig är valbar vid riksdagsval.

Det framgår inte av förslaget huruvida till exempel begreppet tjänsteman borde utsträckas till ministrar och riksdagsledamöter i samband med korruptionsbrott eller hur förlust av rätten att ställa upp i val enligt artikel 15 som påföljd passar ihop med de rättigheter som tryggas i grundlagen.

Enligt grundlagen ansvarar en tjänsteman för att tjänsteutövningen är lagenlig (118 § i grundlagen). Bedömningen av tjänsteåtgärderna för statsrådets medlemmar genomförs genom ministeransvaret enligt grundlagen och omfattar också den straffrättsliga bedömningen av åtgärderna (114–116 § i grundlagen). Enligt förslaget ska till exempel begreppet tjänstemän vid korruptionsbrott utvidgas till att omfatta ministrar och riksdagsledamöter. Enligt punkt 8 i artikel 2 även statsöverhuvud räknas som högre tjänstemän. Den förlust av valbarhet som föreslås i artikel 15 kan ha konsekvenser för de rättigheter som tryggas i grundlagen. I sin nuvarande form kan direktivförslaget eventuellt medföra en skyldighet att ändra grundlagen, eftersom det inte är klart om ministeransvarighetsprocessen i Finland eller till och med riksdagsledamotens ställning (30 § i grundlagen) uppfyller kraven i artikel 19 i direktivförslaget.

9 Ålands behörighet

Enligt 27 § 22 punkten i självstyrelselagen för Åland (1144/1991) har riket lagstiftningsbehörighet i fråga om straffrätt med undantag av vad som stadgas i 18 § 25 punkten. Enligt den senare punkten har landskapet lagstiftningsbehörighet i fråga om beläggande med straff och storleken av straff inom rättsområden som hör till landskapets lagstiftningsbehörighet. Den straffrättsliga lagstiftning som regleras genom direktivet hör enligt de andra punkterna i 18 § inte till landskapets lagstiftningsbehörighet.

Enligt 18 § i självstyrelselagen för Åland har landskapet Åland lagstiftningsbehörighet i fråga om 1) lagtingets organisation och uppgifter samt val av lagtingets ledamöter; landskapsregeringen och under denna lydande myndigheter och inrättningar, 2) landskapets tjänstemän, tjänstekollektivavtal för landskapets anställda, disciplinär bestraffning av landskapets tjänstemän, 2 a) arbetspensionsskydd för landskapets anställda och för förtroendevalda inom landskapsförvaltningen samt för rektorer, lärare och timlärare vid grundskolor i landskapet, 4) kommunindelning, kommunala val, kommunernas förvaltning, kommunernas tjänsteinnehavare, tjänstekollektivavtal för kommunernas anställda, disciplinär bestraffning av kommunernas tjänsteinnehavare. Till den del de föreslagna bestämmelserna kan beröra ovannämnda aktörer, kan de föreslagna bestämmelserna innehålla bestämmelser som hör till landskapets lagstiftningsbehörighet.

10 Behandlingen av förslaget i Europeiska unionens institutioner och de andra medlemsstaternas ståndpunkter

Kommissionen publicerade direktivförslaget den 3 maj 2023. Dessutom antog kommissionen en förslag till förordning som gäller sanktioner i anslutning till korruption.

Kommissionen presenterade förslaget i rådets arbetsgrupp för straffrättsligt samarbete (CO-PEN) den 15-16 juni 2023. Dessutom har förslaget behandlats i Copen den 26 juni och den 5 juli 2023. Medlemsstaterna har framfört sina preliminära ståndpunkter på mötet, men det går ännu inte att dra några långtgående slutsatser av dem. Samtliga medlemsstater har framfört granskningsreservationer till förslaget.

Europaparlamentet har ännu inte börjat behandla förslagen.

11 Den nationella behandlingen av förslaget

Riktade utlåtanden om direktivförslaget har begärts av finansministeriet, Domstolsverket, Riksåklagarens byrå, inrikesministeriet och Polisstyrelsen, Tullen samt Gränsbevakningsväsendet.

Direktivförslaget har behandlats i ett skriftligt förfarande i sektionen för rättsliga och inrikesfrågor (EU 7) den 11-12 september 2023.

12 Statsrådets ståndpunkt

Statsrådet förhåller sig i princip positivt till målen för direktivförslaget. Enligt regeringsprogrammet för statsminister Orpo främjar Finland rättsstatsprincipen och bekämpningen av korruption i EU. Statsrådet understöder att man eftersträvar effektivitet i kampen mot korruptionsbrott i hela Europeiska unionen, så att rättssäkerhetssynpunkterna beaktas fullt ut. Dessa brott kan vara av gränsöverskridande art, och de kan ha gränsöverskridande konsekvenser. Det är motiverat att eftersträva att medlemsstaternas strafflagstiftning är ajour och tillräckligt heltäckande.

Statsrådet fäster uppmärksamhet vid att på det sätt som konstaterades i de diskussioner som Finland ledde under sin period som ordförande i Europeiska unionens råd 2019 måste uppmärksamhet i kampen mot korruption fästas vid även andra åtgärder än straffrättsliga åtgärder. Sådana är till exempel mera utbildning och specialkunskap samt ökad medvetenhet om den aktuella brottsligheten samt effektivare internationellt samarbete med metoder som möjliggörs av befintliga rättsliga instrument. Kompetensutveckling inom myndigheterna, deras tillräckliga resurser och updatering av nationell lagstiftning är sätt att öka avslöjandet av korruptionsbrott och öka risken för att åka fast. Statsrådet påpekar att man kan ty sig till straffrättsliga metoder bara om samhällets andra metoder att ingripa inte är tillräckliga.

Statsrådet anser att de kriminaliseringsförpliktelser som ingår i förslaget måste utvärderas under de fortsatta överläggningarna. Förslagen till gärningar som ska föreskrivas bli straffbara behöver preciseras. Statsrådet anser det mycket viktigt att man under överläggningarna ser till att de gärningar som förskrivs bli straffbara kan fastställas med den exakthet som den straffrättsliga legalitetsprincipen förutsätter.

Statsrådet anser att direktivförslaget innehåller flera viktiga, ännu oklara eller mångtydiga frågor som gäller till exempel definitionen av tjänsteman, inklusive till exempel ställningen för medlemmarna av statsrådet och riksdagsledamöterna, kriminaliseringar, straffskalor, påföljder,

preskriptionstider och förmildrande och skärpande omständigheter och vars innehåll måste utredas närmare vid förhandlingarna. När det gäller dessa förslag är det mycket viktigt att se till att det nationella spelrummet behålls och att det säkerställs att proportionalitetsprincipen iakttas. Statsrådet finner det viktigt att möjligheten att föreskriva om påföljder på ett sätt som uppfyller de allmänna villkoren för inskränkning av de i grundlagen tryggade grundläggande fri- och rättigheterna och som lämpar sig för det finska rättssystemet bevaras. Påföljderna för juridiska personer borde förbli beroende av prövning till andra delar än vad som gäller beloppet av samfundsbot. Statsrådet anser det väsentligt att påföljdssystemet bildar en klar och tillräckligt omfattande helhet, där överlappningar mellan administrativa sanktioner och åtgärder och straffrättsliga påföljder undviks och man har sett till att principen *ne bis in idem* iakttas.

Direktivförslagets skyldigheter i fråga om straffskalor är delvis strängare än straffskalan i de tillämpliga bestämmelserna i strafflagen, och dessutom innehåller förslagen till vissa delar rum för tolkning i fråga om detaljerna. Under de fortsatta överläggningarna om förslaget bör de förpliktelser som gäller straffskalor bedömas tillsammans med de artiklar där det fastställs vilka gärningar som är brott, och strävan bör vara att straffen är förenliga med den straffrättsliga proportionalitetsprincipen. En gärnings straffvärde och straffskalorna ska stå i rätt proportion till syftet och hur allvarligt brottet är. Statsrådet fäster uppmärksamhet vid att när straffskalorna fastställs måste man också beakta deras förhållande till de straff som föreskrivs för andra brott.

Statsrådet anser i princip att det är positivt att kommissionen i sitt förslag har fäst uppmärksamhet vid myndighetssamarbete och att olika myndigheter har tillräckliga resurser. Det föreslagna regleringslösningarna måste dock bedömas mer ingående med avseende på bland annat proportionalitet och ändamålsenlighet, så att medlemsstaterna får tillräckligt spelrum när de ska uppnå målen.