

**U 57/2012 rd**

**Statsrådets skrivelse till riksdagen om ett förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om bekämpning genom straffrättsliga bestämmelser av bedrägerier som riktar sig mot unionens ekonomiska intressen (direktivet om EU-bedrägerier)**

I enlighet med 96 § 2 mom. i grundlagen översänds till riksdagen Europeiska kommissionens förslag av den 11 juli 2012 till Europaparlamentets och rådets direktiv om bekämpning genom straffrättsliga bestämmelser av bedrägerier som riktar sig mot unionens ekonomiska intressen.

Helsingfors den 20 september 2012

Försvarsminister *Carl Haglund*

Specialsakkunnig Sanna Mikkola

JUSTITIEMINISTERIET

PROMEMORIA  
10.9.2012

EU/2012/1254

**FÖRSLAG TILL EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS DIREKTIV OM BEKÄMPNING GENOM STRAFFRÄTTSLIGA BESTÄMMELSER AV BEDRÄGERIER SOM RIKTAR SIG MOT UNIONENS EKONOMISKA INTRESSEN (S.K. DIREKTIVET OM EU-BEDRÄGERIER)**

## 1 Allmänt

Europeiska kommissionen lade den 11 juli 2012 fram ett förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om bekämpning genom straffrättsliga bestämmelser av bedrägerier som riktar sig mot unionens ekonomiska intressen [KOM(2012) 363 slutlig]. Bakgrund till direktivförslaget utgör meddelandet från kommissionen om skyddet för Europeiska unionens ekonomiska intressen genom straffrättsliga bestämmelser och administrativa utredningar [KOM(2011) 293 slutlig].

Avsikten är att genom direktivet ersätta konventionen av den 26 juli 1995 om skydd av Europeiska gemenskapernas finansiella intressen (EGT C 316, 27.11.1995, nedan konventionen) samt de protokoll till konventionen som upprättats den 27 september 1996, den 29 november 1996 och den 19 juni 1997. Konventionen innehåller bestämmelser om bl.a. bedrägerier som riktar sig mot Europeiska gemenskapernas ekonomiska intressen (nedan EG-bedrägerier) och om hur dessa brott ska bestraffas. Genom det protokoll till konventionen som upprättats i september 1996 (EGT C 313, 23.10.1996, nedan första protokollet) har begreppet mutbrott och påföljderna för dessa brott förenhetligats. I det protokoll till konventionen som upprättats i juni 1997 (EGT C 221, 19.7.1997, nedan andra protokollet) behandlas juridiska personers ansvar, beslagtagande, penningtvätt, samarbete mellan EU-medlemsstaterna och kommissionen samt frågor som berör data-skydd. Det protokoll till konventionen som upprättats i november 1996 (EGT C 151, 20.5.1997, nedan protokollet om förhandsavgörande) gäller förhandsavgörande av Europeiska gemenskapernas domstol angående

tolkningen av konventionen. Finland har nationellt satt i kraft konventionen och dess protokoll.

Kommissionen lade den 23 maj 2001 fram ett direktivförslag om straffrättsligt skydd av gemenskapens ekonomiska intressen [KOM(2001) 272 slutlig] som ska ersättas genom det direktivförslag som läggs fram nu.

Med bedrägerier som riktar sig mot EU:s ekonomiska intressen avses handlingar som leder till att unionens inkomster minskar eller dess utgifter ökar otillbörligen. Unionens inkomster är t.ex. de avgifter som medlemsstaterna betalar till unionen och som bestäms utifrån bruttonationalprodukten, tullavgifter och andelar av de mervärdesskatter som tas ut i medlemsstaterna. Unionens utgifter utgörs av t.ex. jordbruksstöd, understöd ur strukturfonder samt andra understöd som unionen beviljar.

## 2 Huvudsakligt innehåll

Direktivförslaget innehåller bestämmelser om bedrägerier som riktar sig mot unionens ekonomiska intressen (nedan EU-bedrägerier) och om andra bedrägerirelaterade brott som riktar sig mot unionens ekonomiska intressen, t.ex. penningtvätt, mutbrott och förskingring. De handlingar som avses i förslaget ska betraktas som brott om de varit avsiktliga. Kriminaliseringsbestämmelser finns i artikel 3 och 4 i förslaget. Förslaget innehåller dessutom bestämmelser enligt vilka anstiftan, medhjälp och försök ska bestraffas som brott (artikel 5) samt bestämmelser om juridiska personers ansvar (artikel 6). Bestämmelser om påföljder finns i artiklarna 7, 8 och 9 i förslaget. I fråga om påföljder innehåller förslaget detaljerade bestämmelser om

olika straffarter och straffnivåer. Dessa inkluderar bl.a. ett krav som gäller lägsta fängelsestraff. Förslaget innehåller även bestämmelser om frysning och förverkande (artikel 10), behörighet (artikel 11), preskription (artikel 12), återkrav (artikel 13) och om samspillet mellan direktivet och andra unionsrättsakter (artikel 14). Slutbestämmelserna i förslaget gäller bl.a. samarbete mellan medlemsstaterna och kommissionen (artikel 15).

### 3 Konsekvenser för lagstiftningen i Finland

#### Kriminaliseringsbestämmelser

Bestämmelser om de brott som avses i direktivförslaget finns i 29 kap. i strafflagen. Detta kapitel innehåller bestämmelser om brott mot den offentliga ekonomin. Kapitlet innehåller bestämmelser om bl.a. skattebedrägeri, grovt skattebedrägeri, lindrigt skattebedrägeri, subventionsbedrägeri, grovt subventionsbedrägeri och subventionsmissbruk. Dessutom innehåller 32 kap. i strafflagen bestämmelser om penningtvätt samt 16 och 40 kap. bestämmelser om mutbrott.

En del av kriminaliseringsbestämmelserna i direktivförslaget motsvarar bestämmelserna i konventionen och dess protokoll. En sådan bestämmelse är bestämmelsen om EU-bedrägeri i artikel 3. Enligt artikel 4.2. i förslaget ska penningtvätt som utgör vinning av brott som omfattas av direktivet bestraffas som ett brott. I artikeln hänvisas det till artikel 1.2. i direktiv 2005/60/EG om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt och finansiering av terrorism. Skyldigheten att kriminalisera penningtvätt finns i artikel 2 i det andra protokollet och en definition av penningtvätt i artikel 1 e. Som ovan konstaterats har Finland satt i kraft konventionen och dess protokoll nationellt. Finlands nationella lagstiftning uppfyller alltså förpliktelseerna i artiklarna 3 och 4.2 i direktivförslaget.

Artikel 4 i direktivförslaget innehåller vissa kriminaliseringar som inte nämns i konventionen eller dess protokoll eller som skiljer sig från bestämmelserna i dem. Enligt artikel 4.1 ska anbudsgivares ohederliga beteende vid offentlig upphandling kriminaliseras i

medlemsstaterna. Bestämmelsen omfattar tillhandahållande av information, eller underlåtenhet att tillhandahålla information, i syfte att kringgå eller snedvrída bl.a. kriterierna för bidragsberättigande eller urval. Det verkar som om målet med handlingen inte nödvändigtvis behöver vara att få t.ex. bidrag, utan att det med tanke på uppfyllande av brottsrekvisitet är tillräckligt att en person har tillhandahållit information eller underlåtit att tillhandahålla information. Enligt 29 kap. 5 § i strafflagen omfattar subventionsbedrägeri att till den som beslutar om subventioner lämna en oriktig uppgift eller hemlighålla en omständighet som är ägnad att väsentligt påverka möjligheterna att få en subvention eller dess belopp eller villkoren för den samt att inte meddela en sådan förändring i förhållandena som väsentligt påverkar möjligheterna att få subventionen eller dess belopp eller villkoren för den. Den som på detta sätt bereder eller försöker bereda sig eller någon annan ekonomisk vinning ska dömas för subventionsbedrägeri. Skyldigheten enligt artikeln motsvarar i praktiken försök till subventionsbedrägeri. Bestämmelsen om subventionsbedrägeri kan anses uppfylla skyldigheten enligt artikeln, eftersom det med tanke på uppfyllande av brottsrekvisitet för subventionsbedrägeri är tillräckligt att en person genom sitt handlande försöker bereda sig ekonomisk vinning. Således förutsätter punkten i artikeln inte nödvändigtvis ändringar av den nationella lagstiftningen. Vissa detaljer i punkten bör under förhandlingarna klargöras.

Artikel 4.3 i direktivförslaget innehåller bestämmelser om tagande och givande av muta. Genom bestämmelserna utökas kriminaliseringsförpliktelseerna i första protokollet så att en förutsättning inte längre är att man genom verksamheten åsidosätter officiella skyldigheter. Enligt bestämmelserna i Finlands strafflag är såväl en gärning som begås i enlighet med tjänsteförpliktelseerna som en som begås i strid med dem straffbar. Således förutsätter alltså punkten i artikeln inga ändringar av den nationella lagstiftningen

Artikel 4.4 i direktivförslaget innehåller en bestämmelse om förskingring. Med detta avses en tjänstemans handlingar genom vilka medel eller tillgångar används i strid med det

syfte för vilket de var avsedda och i avsikt att skada unionens ekonomiska intressen. Konventionen eller dessa protokoll innehåller inte motsvarande kriminaliseringsbestämmelser. Bestämmelser om tjänstebrott finns i 40 kap. i strafflagen. I 7 § i kapitlet föreskrivs det om missbruk av tjänsteställning. Enligt paragrafen ska en tjänsteman dömas för missbruk av tjänsteställning, om tjänstemannen i syfte att bereda sig eller någon annan nytta eller orsaka olägenhet eller skada för någon annan bryter mot sin tjänsteplikt enligt bestämmelser eller föreskrifter som ska iakttas i tjänsteutövning, när han eller hon deltar i beslutsfattande eller beredning av beslutsfattande eller utövar offentlig makt i sina andra tjänsteåligganden, eller missbrukar sin ställning i förhållande till någon som står i direkt lydnadsförhållande till honom eller henne eller under hans eller hennes omedelbara tillsyn. I 8 § i kapitlet föreskrivs det om grovt missbruk av tjänsteställning och i 9 § om brott mot tjänsteplikt. Den bestämmelse om missbruk av tjänsteställning som finns i strafflagen uppfyller skyldigheten och går i själva verket längre.

I artikel 4.5 i direktivförslaget definieras vad som avses med begreppet tjänsteman. Enligt definitionen avses med tjänsteman bl.a. en person som utövar ett offentligt uppdrag för unionens räkning eller i medlemsstaterna eller tredjeländer, och som innehar ett lagstiftande ämbete ("holding a legislative office"). I 40 kap. 11 § i strafflagen definieras vad som avses med begreppen tjänsteman, person som sköter offentligt förtroendeuppdrag, offentligt anställd arbetstagare, utländsk tjänsteman, person som utövar offentlig makt och ledamot av ett utländskt parlament. Direktivförslagets definition är oklar i fråga om huruvida definitionen omfattar riksdagsledamöter. På finländska riksdagsledamöter och ledamöter av utländska parlament tillämpas nationellt de egna bestämmelserna. I fråga om mutbrott innehåller strafflagen en bestämmelse om givande av muta åt riksdagsledamot (SL 16 kap. 14 a §) och en bestämmelse om tagande av muta som riksdagsledamot (SL 40 kap. 4 §). Där emot kan riksdagsledamöter inte dömas för missbruk av tjänsteställning. I förhandlingarna om direktivförslaget bör det därför klargö-

ras vad definitionen för en tjänsteman enligt artikeln omfattar.

#### Anstiftan, medhjälp och försök

Enligt artikel 5.1 i direktivförslaget ska anstiftan eller medhjälp till de brott som avses i artikel 3 och 4 bestraffas som ett brott. Skyldigheten omfattar därmed alla brott som avses i direktivförslaget. Konventionen (artikel 2) och det första protokollet (artikel 5) innehåller bestämmelser om anstiftan och medhjälp till EG-bedrägerier och om mutbrott (tagande av muta) och bestickning (givande av muta). I konventionen eller dess protokoll finns det däremot inga bestämmelser om anstiftan och medhjälp till penningtvätt. Bestämmelser om försök och medverkan till brott finns i 5 kap. i strafflagen. I 5 § i kapitlet föreskrivs det om anstiftan och i 6 § om medhjälp. Enligt dessa paragrafer är anstiftan och medhjälp till ett uppsåtligt brott straffbara handlingar. De handlingar som avses i artikel 3 och 4 i direktivförslaget är enligt förslaget straffbara, om de är avsiktliga. Den nationella lagstiftningen i Finland uppfyller således skyldigheten enligt artikel 5.1.

Enligt artikel 5.2 ska försök till EU-bedrägerier och försök att begå de brott som avses i artikel 4.4 (förskingring) bestraffas som ett brott. Konventionen (artikel 2) innehåller en bestämmelse om försök till EG-bedrägerier. För försök till ett brott bestraffas enligt 5 kap. 1 § i strafflagen endast om försöket är straffbart enligt de bestämmelser som gäller det uppsåtliga brottet. I bestämmelserna om skatte- och subventionsbedrägeri jämföras försök med en fullbordad handling. Således uppfyller den nationella lagstiftningen i Finland skyldigheten att bestraffa försök till EU-bedrägerier som ett brott. Som ovan konstaterats uppfyller den bestämmelse om missbruk av tjänsteställning som finns i strafflagen skyldigheten i fråga om förskingring enligt artikel 4.4. Om en tjänsteman i sin tjänsteutövning försöker missbruka sin tjänsteställning, innebär det i praktiken att han eller hon redan i detta skede har brutit mot sin tjänsteplikt. Således kan det anses att den nationella lagstiftningen även uppfyller skyldigheten enligt artikel 5.2.

## Juridiska personers ansvar

Den bestämmelse om juridiska personers ansvar som finns i artikel 6 i direktivförslaget parafrazerar till sin ordalydelse den formulering som har använts i andra direktiv om materiell straffrätt. Juridiska personers ansvar ska enligt förslaget tillämpas på de brott som avses i artikel 3 och 4, dvs. alla brott som avses i direktivet. Det andra protokollet till konventionen innehåller bestämmelser om juridiska personers ansvar (artikel 3) och om påföljder för juridiska personer (artikel 4). Genom bestämmelserna utvidgades juridiska personers ansvar till att gälla EG-bedrägerier, aktiv korruption (givande av muta) och penningtvätt. Juridiska personers ansvar ska således genom bestämmelserna i artikel 6 utvidgas till att förutom nämnda brott även gälla de handlingar som avses i artikel 4.1 (anbudsgivares ohederliga beteende), mutbrott enligt artikel 4.3 och förskingring enligt artikel 4.4.

Bestämmelser om straffansvar för juridiska personer finns i 9 kap. i strafflagen. Bestämmelser om straffansvar för juridiska personer i fråga om skattebedrägeri, grovt skattebedrägeri, subventionsbedrägeri och grovt subventionsbedrägeri finns i 29 kap. 10 § i strafflagen. Bestämmelserna om straffansvar för juridiska personer tillämpas i fråga om sådant skattebedrägeri och grovt skattebedrägeri som gäller den skatt som avses i 29 kap. 9 § 1 mom. 2 punkten i strafflagen. Bestämmelserna om straffansvar för juridiska personer tillämpas dessutom på subventionsbedrägeri, grovt subventionsbedrägeri och subventionsmissbruk. Även på penningtvätt tillämpas enligt 32 kap. 14 § i strafflagen vad som bestäms om straffansvar för juridiska personer.

I fråga om mutbrott ska enligt 16 kap. 18 § i strafflagen på givande av muta, grovt givande av muta och givande av muta åt riksledamot tillämpas vad som bestäms om juridiska personers straffansvar. På tagande av muta eller grovt tagande av muta tillämpas däremot inte vad som bestäms om juridiska personers straffansvar. Enligt 9 kap. 1 § 2 mom. i strafflagen tillämpas bestämmelserna om straffansvar för juridiska personer inte på brott som begåtts vid utövande av of-

fentlig makt. Som ovan konstaterats kan skyldigheten enligt direktivförslaget i fråga om juridiska personers ansvar hänföras antingen till bestämmelsen om givande av muta eller till bestämmelsen om tagande av muta. Artikel 6 om juridiska personers ansvar förutsätter således eventuellt en ändring i den nationella lagstiftningen så att bestämmelserna om straffansvar för juridiska personer ska tillämpas även på brott som gäller tagande av muta. Detta lämnar visserligen rum för tolkning, eftersom i artikel 6.4 ansvaret avgränsas att inte gälla staternas offentliga organ ("public bodies").

Straffansvar för juridiska personer kan anses gälla de brott som avses i artikel 4.1, eftersom dessa gärningar till sin karaktär på det sätt som ovan konstaterats är handlingar som kan jämföras med försökt till subventionsbedrägeri. Strafflagen innehåller inga bestämmelser om juridiska personers ansvar för missbruk av tjänsteställning. Artikel 6 i direktivförslaget förutsätter dock inga ändringar i den nationella lagstiftningen till denna del, eftersom staternas offentliga organ i enlighet med enligt den ovan nämnda artikel 6.4 inte omfattas av ansvaret.

I artikel 9 i direktivförslaget finns bestämmelser om de straff som ska påföras juridiska personer. Artikel 9 är i linje med motsvarande bestämmelser i andra direktiv om materiell straffrätt och den förutsätter inga ändringar i den nationella lagstiftningen.

## Påföljder

Bestämmelser om påföljder för de brott som avses i direktivförslaget finns i artiklarna 7, 8 och 9 i förslaget. Enligt artikel 7 i förslaget ska de straffrättsliga påföljder som de brott som avses i direktivet vara effektiva, proportionella och avskräckande, inbegripet bötesstraff och i artikel 8 närmare angivna fängelsestraff. Som ringa förseelser anses handlingar som omfattar skador som understiger 10 000 euro och förmåner som understiger 10 000 euro och där inga försvårande omständigheter föreligger. Medlemsstaterna får i dessa fall i stället föreskriva andra påföljder än straffrättsliga påföljder.

Artikel 8 i förslaget innehåller en bestämmelse om de lägsta fängelsestraffen och om

de lägsta maximistrafpen i fråga om fängelsestraff. I fråga om EU-bedrägerier eller de handlingar som avses i artikel 4.1 och 4.4 och som medför en förmån eller skada på minst 100 000 euro, ska fängelsestraffet vara minst sex månader. Det lägsta maximistrafpen ska i dessa fall vara fängelse i minst fem år. Samma straffnivåer ska gälla i fråga om de brott som avses i artikel 4.2 och 4.3, dvs. i fråga om penningtvätt eller mutbrott. Förutsättningen i detta fall är att handlingen medför en förmån eller skada på minst 30 000 euro.

I direktivet föreskrivs det således endast om påföljderna för ringa och grova brott. I motiveringen till direktivförslaget konstateras det att bestämmelserna kräver att vissa lägsta fängelsestraff föreskrivs för särskilt grova brott. Även nationellt sett innebär de i euro angivna gränobeloppen i artikel 8 att det i praktiken är fråga om grova former av brotten i fråga.

Artiklarna om påföljder skiljer sig från bestämmelserna om påföljder i konventionen och dess protokoll. I fråga om EG-bedrägerier innehåller konventionen en skyldighet att påföra frihetsberövande påföljder (fängelsestraff) som kan medföra utlämning (artikel 2 i konventionen). Skyldigheten gäller endast grova EG-bedrägerier. I artikel 5 i det första protokollet finns det en motsvarande skyldighet i fråga om mutbrott. Det andra protokollet innehåller i fråga om penningtvätt inga bestämmelser om de straff som ska påföras fysiska personer.

De straff som i strafflagen föreskrivs för skattebedrägeri, subventionsbedrägeri och för flera andra brott i enlighet med grundrekvisitet är böter eller fängelse i högst två år. I fråga om grova former av brott är straffet, liksom i strafflagen i allmänhet, fängelse i minst fyra månader och högst fyra år. I fråga om grov penningtvätt är maximistrafpen fängelse i minst sex år. Som ovan konstaterats innebär de gränobelopp i euro som anges i artikeln i praktiken att brotten i fråga är grova. När de genomförs kommer de föreslagna straffnivåerna att höja de minimistrafpen som anges i strafflagen för grovt skattebedrägeri, grovt subventionsbedrägeri och grovt missbruk av tjänsteställning från fängelse i fyra månader till fängelse i sex månader. Dessutom kom-

mer maximistrafpen för nämnda brott att höjas från det nuvarande straffet på fängelse i fyra år till fängelse i fem år. Motsvarande höjningar ska göras även i fråga om straffnivåerna för grova mutbrott.

Vad gäller kraven på vissa eurobelopp enligt artikel 8 i övrigt, kan det anses att den gällande nationella lagstiftningen uppfyller kraven i större utsträckning än vad som förutsätts i artiklarna, eftersom inga minimibelopp i euro anges för t.ex. skatte- och subventionsbedrägeri samt penningtvätt och således uppfyller brott som inbegriper små eurobelopp i sig rekvisiten för brotten i fråga. Eftersom direktivförslaget inte hindrar medlemsstaterna att i sin nationella lagstiftning ta in mer omfattande skyldigheter än vad direktivet förutsätter, är det inte heller nödvändigt att fastställa ett särskilt eurobelopp.

Artikel 8.2 i direktivförslaget innehåller ett krav på att maximistrafpen ska vara minst tio år, om brottet har begåtts inom ramen för en kriminell organisation i den mening som avses i rådets rambeslut 2008/841/RIF om kampen mot organiserad brottslighet. Straffet för deltagande i en organiserad kriminell sammanslutnings verksamhet är enligt 17 kap. 1 a § i strafflagen böter eller fängelse i högst två år. Enligt 6 kap. 5 § 2 punkten i strafflagen anses det faktum att gärningsmannen har begått brottet såsom medlem av en grupp som har organiserats för att begå allvarliga brott vara en straffskärpningsgrund. Dessa strafflagsbestämmelser höjer dock inte straffskalan till fängelse i över fyra år. Bestämmelsen i artikel 8.2 i direktivförslaget innebär alltså betydande ändring i den nationella lagstiftningen.

#### Behörighet

Artikel 11 i direktivförslaget gäller straffrättslig behörighet. Enligt punkt 1 ska en medlemsstat ha behörighet om brottet helt eller delvis har begåtts inom medlemsstatens territorium (led a), eller gärningsmannen är medborgare i medlemsstaten (led b). Dessutom innehåller artikeln bestämmelser om verkningarna av en anmälan på behörigheten samt om brott som begås med hjälp av informations- och kommunikationsteknik.

Strafflagens 1 kap. innehåller bestämmelser om tillämpningsområdet för finsk straffrätt. Utgångspunkten för bestämmelserna i kapitlet är att på brott som har begåtts i Finland tillämpas finsk lag, men lagen möjliggör dock en tillämpning av finsk lag i ett flertal situationer där det misstänkta brottet har begåtts utomlands. Enligt 6 § i kapitlet i fråga tillämpas på brott som en finsk medborgare har begått utanför Finland finsk lag. Enligt 11 § är förutsättningen då att gärningen är straffbar också enligt lagen på gärningsorten och att även en domstol i den främmande staten kunde ha dömt ut straff för gärningen (det s.k. kravet på dubbel straffbarhet). Också artikel 4 i konventionen innehåller en möjlighet att i sådana situationer förutsätta dubbel straffbarhet. Artikel 11 i direktivförslaget innehåller ingen möjlighet att förutsätta dubbel straffbarhet och artikeln förutsätter alltså ändringar av den nationella lagstiftningen.

#### Preskription

Artikel 12 i direktivförslaget innehåller en bestämmelse om preskription. Enligt artikel 12.1 ska preskriptionsfristen vara minst fem år räknat från den tidpunkt då brottet begicks. Medlemsstaterna ska enligt artikel 12.2 se till att en behörig myndighet genom vilken åtgärd som helst ("upon any act") kan avbryta och förnya preskriptionsfristen till dess att minst tio år gått sedan brottet begicks. Artikel 12.3 innehåller dessutom en bestämmelse om preskriptionsfristen för verkställande av lagakraftvunna straffrättsliga påföljder. Denna tid får enligt förslaget inte vara kortare än tio år.

Bestämmelser om preskription finns i 8 kap. i strafflagen. Enligt 1 § preskriberas åtalsrätten inom två till tio år beroende på vad det för brottet föreskrivna strängaste straffet är. Åtalsrätten för t.ex. skattebedrägeri och subventionsbedrägeri samt för flera andra handlingar som inte anses vara grova preskriberas inom fem år. I fråga om brott som anses vara grova är preskriptionstiden (preskriptionsfristen) tio år. I 8 kap. 4 § föreskrivs det om förlängning av preskriptionstiden för åtalsrätten. Enligt paragrafen kan preskriptionstiden för åtalsrätten på ansökan förlängas en gång med ett år, om vissa vill-

kor som anges i paragrafen uppfylls. Bestämmelser om när utdömt fängelsestraff förfaller finns i 8 kap. 10 §. Enligt paragrafen förfaller verkställigheten av ett fängelsestraff på viss tid vanligen inom fem till tjugo år, beroende på fängelsestraffets längd. Verkställigheten förfaller inom tio år, om straffet är över ett och högst fyra år.

Med stöd av vad som ovan konstaterats kan det anses att den nationella lagstiftningen uppfyller kraven enligt artikel 12.1 och 12.3. Det verkar som om bestämmelsen om avbrytande och förnyande av preskriptionstiden enligt artikel 12.2 innebär att preskriptionstiden ska kunna förlängas med fem år när den femårsperiod som avses i artikel 12.1 upphört. Det förblir dock något oklart, om det är möjligt att förlänga den preskriptionstid som avses i artikel 12.2 innan den tid som avses i artikel 12.1 har upphört. Nationellt avbryts preskriptionstiden för åtalsrätten, när den ska åtalas lagligen har delgivits en stämning eller när straffanspråk mot personen i fråga har framställts i hans eller hennes personliga närvaro vid rättegång. Som ovan konstaterats är det även möjligt att förlänga preskriptionstiden för åtalsrätten, om vissa villor uppfylls.

Kravet i artikel 12.2 på att en behörig myndighet genom vilken åtgärd som helst ska kunna avbryta eller förlänga preskriptionstiden förutsätter en ändring i den nationella lagstiftningen. I förslaget anges det inte närmare vad som avses med "vilken åtgärd som helst".

#### Administrativa påföljder

Enligt artikel 7.4 som gäller påföljder i direktivförslaget ska medlemsstaterna se till att påföljder av annat slag, som inte kan jämföras med straffrättsliga påföljder och som redan ålagts samma person för samma beteende, kan beaktas när den personen döms för ett brott som avses i direktivet. Artikel 14 i förslaget innehåller en bestämmelse om samspillet mellan direktivet och andra rättsakter. I artikeln hänvisas det särskilt till rådets förordning (EG, Euratom) nr 2988/95 om skydd av Europeiska gemenskapernas finansiella intressen. Enligt artikeln ska särskilt de administrativa påföljder som avses i artiklarna

4 och 5 i nämnda förordning tillämpas trots direktivet. Medlemsstaterna ska dessutom se till att eventuella straffrättsliga förfaranden som inletts på grundval av direktivet inte påverkar tillämpningen av administrativa påföljder. I artikel 4 och 5 i nämnda förordning föreskrivs det om administrativa böter och om förlust av vissa förmåner som betalats otillbörligen.

Den s.k. ne bis in idem-principen förbjuder att en person inom en stat åtalas eller döms två gånger för samma gärning. Vid tillämpningen av principen jämföras de administrativa påföljderna i många fall med straff. Principen i fråga framgår bl.a. av artikel 4 i det sjunde tilläggsprotokollet till Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Det finns även en särskild bestämmelse om ne bis in idem-principen i artikel 7 i konventionen.

Artikel 6 i den ovannämnda förordningen om skydd av Europeiska gemenskapernas finansiella intressen innehåller en bestämmelse enligt vilken åläggande av ekonomiska sanktioner såsom administrativa böter kan avbrytas, om ett straffrättsligt förfarande inletts mot personen i fråga med avseende på samma förhållanden. Om det straffrättsliga förfarandet inte fullföljs, ska det administrativa förfarande som har avbrutits återupptas. När det straffrättsliga förfarandet har slutförts ska det administrativa förfarande som har avbrutits återupptas, i den mån detta inte strider mot allmänna rättsgrundsatser.

#### 4 Ålands behörighet

Enligt 27 § 22 punkten i självstyrelselagen för Åland (1144/1991) har riket lagstiftningsbehörighet i fråga om straffrätt med undantag av vad som bestäms i 18 § 25 punkten. Enligt den sistnämnda punkten har landskapet lagstiftningsbehörighet i fråga om beläggande med straff och storleken av straff inom rättsområden som hör till landskapets lagstiftningsbehörighet.

Enligt de övriga punkterna i 18 § har landskapet inte lagstiftningsbehörighet i fråga om straffrättslig lagstiftning som gäller skydd av ekonomiska intressen.

#### 5 Förslagets konsekvenser

Största delen av de kriminaliseringar som direktivförslaget innehåller har redan förenhetligats inom EU genom konventionen och dess protokoll. Genom förslaget ska konventionen och dess protokoll ändras till ett direktiv i enlighet med fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (nedan FEUF).

Direktivförslagets konsekvenser för de finländska myndigheterna, dvs. i första hand polis-, åklagar- och domstolsmyndigheterna kan anses vara ringa, eftersom de handlingar som enligt förslaget ska bestraffas som brott redan för närvarande är straffbelagda enligt finsk lagstiftning.

De föreslagna straffnivåerna har sannolikt konsekvenser för straffskalorna för bedrägerier och mutbrott som riktar sig rent mot nationella offentliga medel, eftersom de är svåra att särskilja från brott som riktar sig mot EU. Att de lägsta minimistraffen och maximistraffen för brott höjs i fråga om olika straffarter kommer troligen att medföra att straffen förlängs och att antalet ovillkorliga fängelsestraff ökar i någon mån. Antalet fall är dock få.

#### 6 Rättslig grund

Direktivförslaget grundar sig på artikel 325.4 i FEUF. Enligt artikeln ska Europaparlamentet och rådet i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet och efter att ha hört revisionsrätten besluta om nödvändiga åtgärder som rör förebyggande av och kamp mot bedrägerier som riktar sig mot unionens ekonomiska intressen för att ge effektivt och likvärdigt skydd i medlemsstaterna liksom i unionens institutioner, organ och byråer. Artikel 325.4 i FEUF omarbetades genom Lissabonfördragen, när från den avlägsnades avgränsningen i den tidigare artikel 280 i FEG om ”tillämpningen av nationell straffrätt eller den nationella rättsskipningen”.

Genom Lissabonfördraget fogades till FEU-fördraget en ny uttrycklig rättslig grund (artikel 83 i FEUF) med stöd av vilken unionen kan fastställa minimiregler om tillnärmning av strafflagstiftningarna. Artikeln är uppdelad i två punkter av vilka den första



räknas upp vissa områden av brottslighet. Punkt 2 innehåller en generalklausul enligt vilken minimiregler för fastsällande av brottsrekvisit och påföljder får meddelas i direktiv, om detta är nödvändigt för att säkerställa att unionens politik på ett område som omfattas av harmoniseringsåtgärder ska kunna genomföras effektivt.

EU-domstolen har efter det att Lissabonfördraget trädde i kraft inte uttalat sig om det är möjligt att med de rättsliga grunderna för området för politik fastsätta en reglering för straffrättsliga påföljder efter det att det till fördraget har fogats en uttrycklig rättslig grund för att godkänna sådana bestämmelser med beaktande av att förutsättningarna för användning av befogenheter i artikel 83 i FEUF fastslås. För straffrättens del ska också beaktas att vissa medlemsstater (FK, Iland och Danmark) har specialregleringar för området. Kommissionens förslag innehåller ingen bedömning av om artikel 83 i FEUF är lämplig.

Enligt artikel 325.2 i FEUF ska medlemsstaterna vidta samma åtgärder för att bekämpa bedrägerier som riktar sig mot unionens ekonomiska intressen, som de vidtar för att bekämpa bedrägerier som riktar sig mot deras egna ekonomiska intressen. I direktivförslaget finns det ingen motivering för hur förslaget överensstämmer med artikel 325.2.

## 7 Subsidiaritetsprincipen

Förslagets syften har samband med att avvärja brott som riktar sig mot EU:s ekonomiska intressen. Med beaktande av att brotten i fråga enligt förslaget har samband med unionens och dess institutioners budget är det möjligt att effektivare reglera saken på unionsnivå. Statsrådet anser att förslaget följer subsidiaritetsprincipen.

## 8 De övriga medlemsstaternas ståndpunkter

Behandlingen av direktivförslaget har ännu inte inletts i rådet.

## 9 Institutionernas och övriga ståndpunkter

Europaparlamentet har ännu inte behandlat direktivförslaget.

## 10 Behandling av förslaget i Finland och i Europeiska unionen

Direktivförslaget har behandlats i ett skriftligt förfarande i sektionen för rättsliga och inrikes frågor (EU7) 3—7.9.2012.

## 11 Statsrådets ståndpunkt

Statsrådet förhåller sig allmänt taget positivt till direktivförslaget vars syfte är att för enhetliga de straffrättsliga bestämmelserna om skydd av unionens ekonomiska intressen. Eurojust och Europeiska byrån för bedrägeribekämpning (OLAF) innehar en viktig roll i fråga om skyddet av EU:s ekonomiska intressen. Eurojusts verksamhetsförutsättningar har stärkts genom rådets beslut 2009/426/RIF som gavs 2008, och Eurojusts verksamhet kommer att utvecklas även under de närmaste åren. Även förordningen om OLAF håller som bäst på att ändras. Statsrådet konstaterar att skyddet av EU:s ekonomiska intressen bäst främjas genom att man säkerställer att de metoder som möjliggörs av de redan existerande instrumenten utnyttjas samt genom en bedömning av tillämpningspraxisen för dessa instrument.

De viktigaste frågorna i direktivförslaget gäller förslagen om straffrättsliga påföljder. Enligt kommissionens nyaste årliga rapport om skydd av EU:s ekonomiska intressen framgår det att mängden bedrägerier som påverkar EU-budgeten minskade med 35 procent år 2011. Det verkar således inte finnas någon brottsrelaterad motivering till att skärpa straffen. Statsrådet konstaterar även att det inom EU bör utvecklas sådan straffrätt som kan tas in som en del av respektive medlemsstats straffrättsliga system. Straffvärdet och straffskalorna för en handling ska i enlighet med proportionalitetsprincipen stå i rätt proportion till syftet och brottets allvarighet. Det är viktigt att medlemsstaternas praxis i fråga om straffskalor beaktas i tillräcklig grad inom EU-straffrätten och att konsekven-

sen i medlemsstaternas straffrättsliga system inte äventyras. Den effektivaste straffrättsliga åtgärden skulle vara att öka risken för att åka fast, t.ex. genom att förbättra brottsutredningsmetoderna samt polisens och de judiciella myndigheternas gränsöverskridande samarbete. Att öka risken för att åka fast har också en större förebyggande effekt på brott än att göra straffen strängare. Straffen har dock betydelse också med hänsyn till en effektiv undersökning och utredning mellan medlemsstaterna samt till risken för att åka fast särskilt när det gäller brottslighet som utvisar planmässighet.

De föreslagna lägsta maximistraffen är i förhållande till den nationella lagstiftningen strängare och jämfört med de allmänna straffskalorna i strafflagen till en del mycket höga. Förslaget om att det lägsta maximistraffet ska vara minst tio år när ett brott har begåtts som en del av en kriminell sammanslutning kan t.ex. anses vara mycket högt. En sådan straffnivå kan i fråga om straffens stränghet jämföras med vissa brott mot liv och hälsa och förslaget överensstämmer således inte med brottets allvarlighetsgrad.

Direktivförslaget innehåller för första gången ett förslag om lägsta fängelsestraff. Fastställandet av lägsta straff inverkar kraftigare på ett nationellt straffrättsligt system än de lägsta maximistraffen. Inom EU har det inte tidigare föreskrivits om lägsta straff och bestämmelser om lägsta straff har inte funnits i de direktivförslag som kommissionen tidigare gett (t.ex. direktivet om bekämpande av sexuella övergrepp mot barn, sexuell exploatering av barn och barnpornografi samt direktivet om förebyggande av människohandel).

Förslaget om att det ska föreskrivas om lägsta straff i fråga om brott som riktar sig mot EU:s ekonomiska intressen kan anses vara inkonsekvent, eftersom brotten i fråga kan anses vara mindre grova än t.ex. sexuella övergrepp mot barn eller människohandel. Förslagen om lägsta straff överensstämmer således inte med allvarlighetsgraden hos brotten i fråga.

Enligt artikel 83 i FEUF är EU behörig att genom direktiv fastställa bl.a. minimiregler för fastställandet av påföljder. Detta har av hävd ansetts innebära fastställande av de lägsta maximistraffen. I praktiken innebär regleringen av de lägsta påföljderna en total harmonisering av straffen och det är då inte längre fråga om en minimireglering.

Statsrådet förhåller sig med stöd av vad som ovan konstaterats avvaktande till förslagen om lägsta straff. I fråga om straffnivåerna konstaterar statsrådet allmänt att när straffskalor fastställs ska deras förhållande till de straff som föreskrivs för andra brott beaktas.

I övrigt konstaterar statsrådet att man vid förhandlingarna om direktivförslaget bör sträva efter att förtydliga vissa bestämmelser i förslaget, t.ex. bestämmelserna om preskription. Vid förhandlingarna bör man även sträva efter att säkerställa att direktivförslaget i relation till förordningen om skydd av Europeiska gemenskapernas finansiella intressen, som innehåller administrativa påföljder, inte leder till överlappande påföljder i strid med *ne bis in idem*-principen.

Statsrådet anser att det i samband med förhandlingarna om direktivförslaget ska föras diskussion om huruvida den föreslagna rättsliga grunden är tillämplig.