

Statsrådets skrivelse till Riksdagen med anledning av kommissionens initiativ till rådets och europaparlamentets direktiv om straffrättsligt skydd av gemenskapens ekonomiska intressen (bedrägeridirektivet)

I enlighet med 96 § 2 mom. grundlagen översänds till riksdagen Europeiska gemenskapernas kommissions förslag till direktiv om straffrättsligt skydd av gemenskapens ekonomiska intressen samt en promemoria om förslaget.

Helsingfors den 13 september 2001

Justitieminister *Johannes Koskinen*

Lagstiftningsråd Tanja Innanen

**FÖRSLAG TILL DIREKTIV OM STRAFFRÄTTSLIGT SKYDD AV GEMENSKAPENS
EKONOMISKA INTRESSEN****1. Allmänt**

Med stöd av artikel 280 i Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen har Europeiska gemenskapernas kommission den 23 maj 2001 lagt fram ett förslag till direktiv om straffrättsligt skydd av gemenskapens ekonomiska intressen (nedan *bedrägeridirektivet*).

Kommissionens förslag baserar sig på artikel 280 i EG-fördraget där det föreskrivs om skydd av Europeiska gemenskapens ekonomiska intressen. Kommissionen anser i sitt förslag att artikel 280.4 i EG-fördraget ger gemenskapen behörighet också på den materiella straffrättsens område. Detta innebär att gemenskapens behörighet vid skyddet av gemenskapens ekonomiska intressen också utsträcks till straffrättsliga frågor i den första pelaren. I fråga om gemenskapens ekonomiska intressen har harmoniseringen av den materiella straffrätten hittills ansetts höra till det mellanstatliga samarbetet inom den tredje pelaren. Enligt artikel 280.4 skall åtgärder för skydd av ekonomiska intressen inte gälla tillämpningen av nationell straffrätt eller den nationella rättskipningen. Enligt kommissionens ståndpunkt utesluter ordalydelsen i artikeln inte behörighet för gemenskapen i fråga om den materiella straffrätten, eftersom kommissionen anser att endast frågor som gäller den nationella processrelaterade straffrätten faller utanför artikelns tillämpningsområde.

Kommissionen har motiverat sitt förslag med att de konventioner om skydd av gemenskapens ekonomiska intressen som utarbetats genom mellanstatligt samarbete inom ramen för den tredje pelaren inte ännu har trätt i kraft internationellt. Det mellanstatliga samarbetet inom den tredje pelaren har resulterat i fyra konventioner vars syfte är att skydda gemenskapens ekonomiska intressen. För att dessa konventioner skall kunna träda i kraft

internationellt måste alla medlemsstater slutföra det nationella antagningsförfarandet. Behandlingen av förslaget inleddes i Coreper 13.6.2001. Denna promemoria baserar sig på dokumentet COM(2001)272.

2. Förslagets huvudsakliga innehåll

Direktivets huvudsakliga innehåll är att direktivet skall täcka de bestämmelser i ovannämnda fyra konventioner godkända inom ramen för den tredje pelaren genom vilka medlemsstaternas materiella strafflagstiftning harmoniseras. I direktivet ingår också bestämmelser om samarbetet mellan de nationella myndigheterna och kommissionen. Direktivet skall alltså inte innehålla nya skyldigheter för medlemsstaterna, utan överföra innehållet om materiell straffrätt i de redan antagna konventionerna till direktivet, dvs. till den första pelaren.

Ovannämnda konventioner som antagits inom ramen för den tredje pelaren är konventionen om skydd av Europeiska gemenskapernas finansiella intressen (EGT C 316, 27.11.1995, nedan *bedrägerikonventionen*), protokollet i anslutning till nämnda konvention (EGT C 313, 23.10.1996, nedan *första protokollet*), andra protokollet (EGT C 221, 19.7.1997) samt protokollet om förhandsavgörande av Europeiska gemenskapernas domstol angående tolkningen av konventionen om skydd av Europeiska gemenskapernas finansiella intressen (EGT C 151, 20.5.1997).

I artikel 1 i direktivet anges direktivets syfte, dvs. att förbättra det straffrättsliga skyddet av gemenskapens ekonomiska intressen, i huvudsak genom tillnärmning av medlemsstaternas nationella lagstiftning.

I artikel 2 i direktivet ges definitioner av gemenskapstjänstemän och nationella tjänstemän samt av juridiska personer. Dessa definitioner överensstämmer med

bestämmelserna i första och andra protokollet.

Artiklarna 3—6 i direktivet innehåller definitioner av bedrägeri som riktar sig mot gemenskapens ekonomiska intressen, mutbrott och bestickning samt penningtvätt. Definitionerna motsvarar bestämmelserna i bedrägerikonventionen samt i första och andra protokollet.

I artikel 7 i direktivet föreskrivs om en skyldighet att i nationell lag straffbelägga de gärningar som avses i direktivet. Skyldigheten att kriminalisera motsvarar skyldigheterna i bedrägerikonventionen och i protokollen.

Artiklarna 8 och 9 i direktivet innehåller bestämmelser om straffrättsligt ansvar för företagsledare och om juridiska personers ansvar. De motsvarar innehållsmässigt bedrägerikonventionen och andra protokollet. Bestämmelserna i artiklarna 10—12 i direktivet gäller påföljder och överensstämmor med bedrägerikonventionen och andra protokollet.

Artikel 13 i direktivet innehåller en bestämmelse om samarbete med Europeiska kommissionen. Bestämmelserna motsvarar i stor utsträckning artiklarna 7—10 i andra protokollet.

I artikel 15 i direktivet förutsätts att medlemsstaterna skall sätta i kraft de lagstiftningsändringar som direktivet förutsätter senast 31.12.2001.

3. Verknningar på lagstiftningen i Finland

Eftersom direktivets innehåll motsvarar de konventioner som redan antagits inom samarbetet i den tredje pelaren, medför det inga nya lagstiftningsskyldigheter för Finland. Finland har antagit tre av ovannämnda konventioner och satt dem i kraft nationellt. Även om konventionerna inte har trätt i kraft internationellt, har Finland satt i kraft de ändringar som konventionerna förutsatt i strafflagen. Vidare har Finland genom lagen om ändring av 9 och 37 kap. strafflagen (369/2001) satt i kraft en del av de materiella ändringar som förutsätts i det andra protokollet till bedrägerikonventionen, även om protokollet i fråga ännu inte har godkänts nationellt.

4. Statsrådets ståndpunkt

Såsom konstaterats ovan är det centrala innehållet i direktivet att medlemsstaterna, genom att anta artikel 280 i EG-fördraget som rättslig grund för direktivet, godkänner att gemenskapen vid skydd av gemenskapens ekonomiska intressen har behörighet på den materiella straffrättsens område. Förslaget till direktiv hänför sig i vidare bemärkelse till förhållandet mellan straffrätten och gemenskapsrätten.

Utgångspunkten har varit att EG inom den första pelaren inte har behörighet att utfärda straffrättsliga normer, även om gemenskapsrätten indirekt kan påverka den nationella straffrätten. Det har allmänt ansetts att medlemsstaterna i direktiven inte kan åläggas att fastställa straffrättsliga sanktioner för överträdelse av bestämmelser som baserar sig på ett direktiv. Däremot har det varit möjligt att i direktiv ta in en allmän bestämmelse enligt vilken medlemsstaterna skall fastställa påföljderna för överträdelser av bestämmelserna. Detta kan indirekt leda till att en medlemsstat är skyldig att föreskriva också om straffrättsliga påföljder. Det egentliga straffrättsliga samarbetet har ansetts höra till det mellanstatliga samarbetet i den tredje pelaren. Statsrådet har också i tidigare ståndpunkter förhållit sig negativt till att en medlemsstat genom ett gemenskapsrättsligt direktiv i den första pelaren åläggs att föreskriva om straffrättsliga skyldigheter.

Kommissionens förslag till direktiv baserar sig på specialbestämmelsen i artikel 280.4 vilken enligt kommissionen placerar gemenskapens ekonomiska intressen i en särställning så, att en harmonisering av den materiella straffrätten för deras del är möjlig i första pelaren. Ett centralt problem är hur specialbestämmelsen skall tolkas.

Statsrådet anser att artikel 280 i grundfördraget på mycket goda grunder kan tolkas så att den inte ger behörighet för straffrättslig reglering. Den tolkning som kommissionen omfattat i sitt förslag är dock inte helt utesluten. Vid val av tolkning är det i mycket stor utsträckning fråga om ett politiskt val av hur långt man vill att gemenskapens behörighet skall utvecklas. I enlighet med riksdagens riktlinjer gav Finland vid regeringskonferensen inte sitt stöd till att straffrätten i detta skede av unionsutvecklingen blir föremål för övernationellt beslutsfattande. En allmän uppfattning bland medlemsstaterna är att de

bestämmelser i grundfördraget som ändrades genom Amsterdamfördraget inte ger gemenskapen behörighet på straffrättens område.

Om man i dagens läge anser att det föreligger ett politiskt behov att ändra de bestämmelser i grundfördraget som hänför sig till den straffrättsliga behörigheten, bör saken tas upp vid följande regeringskonferens. Eftersom det är fråga om ett viktigt principiellt beslut borde det inte fattas på det sätt kommissionen föreslår genom en vid

tolkning av bestämmelserna i grundfördraget. Statsrådet understöder inte att denna politiskt viktiga fråga avgörs genom tolkning av en något oklar ordalydelse i artikeln och anser det inte befogat att i detta sammanhang ändra sin tidigare ståndpunkt i fråga om förhållandet mellan straffrätten och gemenskapsrätten. Statsrådet förhåller sig därför avvisande till kommissionens förslag, eftersom rättsgrunden för förslaget inte anses vara tillräcklig.