

Sammanfattning

I detta ärende behandlar utskottet ett regeringsförslag att riksdagen skall godkänna två rättsakter som rör åtgärder mot penningförfalskning och utprämling av falska pengar. Det rör sig dels om den internationella konventionen av den 20 april 1929 för bekämpande av penningförfalskning med tillhörande protokoll, dels om det inom EU upprättade utkastet till rambeslut om förstärkning av det straffrättsliga och övriga skyddet mot förfalskning i samband med införandet av euron.

Några förslag till lagstiftning med anledning av de båda rättsakterna läggs inte fram i propositionen. Regeringen har aviserat att den avser att återkomma till riksdagen i denna fråga.

Utskottet tillstyrker regeringens förslag.

Till betänkandet har fogats ett särskilt yttrande.

Propositionen

I proposition 1999/2000:85 (Justitiedepartementet) har regeringen föreslagit att riksdagen

1. godkänner konventionen för bekämpning av penningförfalskning av den 20 april 1929 med tillhörande protokoll,
2. godkänner utkastet till rambeslut om förstärkning av det straffrättsliga och övriga skyddet mot förfalskning i samband med införandet av euron.

Motionen

1999/2000:Ju25 av Gun Hellsvik m.fl. (m) vari yrkas att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om straffansvar för juridiska personer.

Utskottet

Inledning

Ärendet och dess beredning

Inom Justitiedepartementet har upprättats en promemoria, Sveriges tillträde till vissa internationella överenskommelser för bekämpande av penningför-

falskning m.m., i vilken föreslås att Sverige skall ansluta sig till den internationella konventionen för bekämpande av penningförfalskning av den 20 april 1929. I promemorian föreslås vidare att Sverige aktivt bör arbeta för att det straffrättsliga skyddet mot penningförfalskning skall förstärkas inom EU och att Sverige därvid bör ansluta sig till en inom unionen upprättad bindande rättsakt som kompletterar konventionen. Promemorian har remissbehandlats (dnr Ju1999/5783/L5).

EU:s ministerråd för rättsliga och inrikes frågor (RIF-rådet) nådde den 27 mars 2000 politisk överenskommelse om ett rambeslut om förstärkning av det straffrättsliga skyddet mot förfalskning i samband med införandet av euron. Avsikten är att rambeslutet skall antas vid RIF-rådet den 29–30 maj 2000.

Till grund för förslagen i propositionen ligger huvudsakligen promemorian och remissbehandlingen av denna.

I propositionen redovisar regeringen att överenskommelse träffats om vissa förändringar i utkastet till rambeslut i förhållande till den version av detta som bilagts propositionen. Förändringarna innebär att rambeslutet skall omfatta Gibraltar och att medlemsstaterna skall sätta i kraft de åtgärder som är nödvändiga för att följa rambeslutet senast ett år efter att detta antagits (prop. s. 4 och 13).

Regeringen har härefter till riksdagen överlämnat en ny version av utkastet till rambeslut som kompletterats med de överenskomna förändringarna.

Bakgrund

Den 1 januari 1999 infördes euron som gemensam valuta för elva av EU:s medlemsländer. Sedlar och mynt i euro kommer att införas i dessa länder den 1 januari 2002 och senast den 1 juli samma år kommer de nationella mynten och sedlarna att upphöra att gälla.

Inom Nationernas förbund (NF) antogs den 20 april 1929 en konvention för bekämpande av penningförfalskning. När NF upplöstes övertog Förenta nationerna ansvaret för de konventioner som upprättats inom ramen för NF.

Avsikten med konventionen var att förbättra det internationella samarbetet för att förebygga, utreda och lagföra penningförfalskning och utpräglning av falska pengar. Konventionen utgör alltså den viktigaste internationella överenskommelsen på området. Konventionen har vunnit bred anslutning, och den har bl.a. tillträtts av samtliga medlemsstater inom EU med undantag för Sverige och Luxemburg.

Europeiska unionens råd antog den 28 maj 1999 en resolution om förstärkning av det straffrättsliga skyddet mot förfalskning i samband med införandet av euron (EGT C 171, 18.6 1999, s. 1). I resolutionen anges riktlinjer för en framtida bindande rättsakt. Vidare anges i resolutionen att bestämmelserna i 1929 års konvention skall utgöra en gemensam minimistandard för det straffrättsliga skyddet mot förfalskning för alla EU:s medlemsstater.

I enlighet härmed har det, som ovan nämnts, inom EU utarbetats ett utkast till rambeslut som skall komplettera bestämmelserna i 1929 års konvention. Rambeslutet föreskriver bl.a. att de medlemsstater som ännu inte har anslutit sig till 1929 års konvention skall göra det.

Enligt 14 kap. 6 § brottsbalken (BrB) gäller att den som eftergör inom eller utom riket gällande penningssedel eller mynt eller annorledes förfalskar sedel eller mynt döms för penningförfalskning till fängelse i högst fyra år eller, om brottet är ringa, till böter eller fängelse i högst sex månader. Är brottet grovt, är straffet fängelse lägst två och högst åtta år.

Av 14 kap. 9 § BrB framgår att den som utprämlar falsk sedel eller falskt mynt döms, om åtgärden innebär fara i bevishänseende, för brukande av det förfalskade såsom hade han själv gjort förfalskningen. Utprämling innebär att det förfalskade utges som äkta under vilseledande av den som mottar det. Det krävs däremot inte att gärningsmannen erhåller valuta för de falska pengarna.

Härutöver kan nämnas att enligt 14 kap. 10 § BrB den som, i annat fall än som anges i 9 § samma kapitel, bland allmänheten sprider något som lätt kan förväxlas med bl.a. gällande penningssedel eller mynt döms för olaga spridande av efterbildning till böter.

Enligt 14 kap. 12 § BrB är försök eller förberedelse till penningförfalskning eller brukande av vad som förfalskats liksom underlåtenhet att avslöja penningförfalskning straffbart, allt under förutsättning att det fullbordade brottet inte skulle ha varit att anse som ringa.

Under förarbetena till nuvarande 23 kap. 2 § BrB, som reglerar vad som avses med förberedelse, anfördes att anskaffande eller fortskaffande av falsk sedel för att utprämla den vore att anse som förberedelse till penningförfalskning (NJA II 1948 s. 196).

Huvuddragen i konventionen och utkastet till rambeslut

Enligt artikel 2 i 1929 års konvention avses med pengar papperspengar (innehållande banksedlar) och pengar av metall som är lagligen utgivna. Av artikel 3 i konventionen framgår vilka förfaranden som skall vara straffbara såsom brott mot allmän lag. Det rör sig om följande.

1. Bedräglig framställning eller ändring av pengar, oavsett vilka medel som har använts.
2. Bedräglig utprämling av falska pengar.
3. Införsel till en stat eller mottagande eller anskaffande av falska pengar i avsikt att prämla ut dem och med vetskap om att de är falska.
4. Försök till och uppsåtlig medverkan i dessa gärningar.
5. Framställning, mottagande eller anskaffande i bedrägligt syfte av hjälpmedel eller andra föremål som specifikt är avsedda för förfalskning eller ändring av pengar.

Konventionen upptar vidare bestämmelser bl.a. om utländska målsägandes ställning, om domsrätt, om utlämning, om beslag och förverkande, om internationellt samarbete och om tvister om tolkning eller tillämpning av konventionen.

I artikel 2 i utkastet till rambeslut anges att syftet med rambeslutet är att komplettera bestämmelserna i 1929 års konvention och att underlätta medlemsstaternas tillämpning av den. Därför skall de medlemsstater som hittills

inte har anslutit sig till konventionen åta sig att göra detta. Artikel 3 anger vilka handlingar som skall vara straffbara i varje medlemsstat. Här anges följande förfaranden.

1. Att i bedrägligt syfte framställa eller ändra pengar oavsett vilka medel som har använts.

2. Att i bedrägligt syfte prångla ut falska pengar.

3. Att importera, exportera, transportera, ta emot eller anskaffa falska pengar i avsikt att prångla ut dem och med vetskap om att de är falska.

4. Att i bedrägligt syfte tillverka, ta emot, anskaffa eller inneha redskap, föremål, datorprogram eller andra instrument som är specifikt avsedda för att förfalska eller ändra pengar eller hologram eller andra delar av pengar som tjänar som skydd mot förfalskning.

Anstiftan eller deltagande i nämnda gärningar liksom försök till de gärningar som anges i 1–3 skall vara straffbart. De förfaranden som anges i 1 och 2 motsvarar de som upptas i artikel 3.1 och 3.2 i 1929 års konvention.

I artikel 4 föreskrivs att handlingar som avses i artikel 3 skall vara straffbara även när det rör sig om sedlar eller mynt som framställs eller har framställts med hjälp av lagliga anordningar eller material, om framställningen skett obehörigen. Av artikel 5 framgår att sådana handlingar som avses i artiklarna 3 och 4 skall vara straffbara också när de riktar sig mot de kommande eurosedlarna och euromynten och handlingen begås före den 1 januari 2002 samt när det rör sig om sedlar och mynt som är avsedda att sättas i omlopp men som ännu inte har givits ut och som är i en valuta som utgör lagligt betalningsmedel.

Utkastet till rambeslut upptar vidare bestämmelser om påföljder, jurisdiktion, juridiska personers ansvar, påföljder för juridiska personer samt om territoriell tillämpning.

Medlemsstaterna skall sätta i kraft de åtgärder som är nödvändiga för att följa rambeslutet senast den 31 december 2000 i fråga om handlingar som riktar sig mot de kommande eurosedlarna och euromynten och inom tolv månader från antagandet av rambeslutet med avseende på övriga bestämmelser.

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen redovisas regeringens bedömning av vilka åtgärder Sverige bör vidta för att förbättra det internationella samarbetet och den straffrättsliga regleringen avseende penningförfalskning och utprångling av falska pengar. Det föreslås att riksdagen godkänner den internationella konventionen av den 20 april 1929 för bekämpande av penningförfalskning med tillhörande protokoll. Vidare föreslås att riksdagen godkänner det inom EU upprättade rambeslutet om förstärkning av det straffrättsliga och övriga skyddet mot förfalskning i samband med införandet av euron. Några konkreta förslag till ändrad lagstiftning läggs inte fram i propositionen. De av regeringen redovisade lagstiftningsbehoven kommer att behandlas i senare sammanhang.

När Amsterdamfördraget trädde i kraft den 1 maj 1999 innebar det att samarbetet inom unionens tredje pelare kom att begränsas till straffrättsligt samarbete och polissamarbete. Samtidigt tillskapades rambeslut som en ny form av rättsligt instrument inom tredje pelaren. Rambeslut ersatte ett institut som benämnts gemensam åtgärd.

Av artikel 34.2 i avdelning VI i Unionsfördraget framgår att rådet på initiativ av en medlemsstat eller kommissionen får fatta rambeslut om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar. Rambesluten är bindande för medlemsstaterna när det gäller de resultat som skall uppnås men överlåter åt de nationella myndigheterna att bestämma form och tillvägagångssätt. De har inte s.k. direkt effekt, dvs. de kan inte skapa rättigheter eller skyldigheter för enskilda så länge de inte införlivats med nationell rätt. Ett beslut av rådet att anta ett rambeslut förutsätter enhällighet.

Samarbetet i tredje pelaren är mellanstatligt. Någon normgivningskompetens har alltså inte överförs från medlemsstaterna till unionen på detta område utan medlemsstaterna är bundna av de gemensamma besluten på i princip samma sätt som när det gäller annat internationellt samarbete enligt folkrättens principer.

Av 10 kap. 2 § första stycket regeringsformen framgår att regeringen inte får ingå för riket bindande internationell överenskommelse utan att riksdagen har godkänt denna, om överenskommelsen förutsätter att lag ändras eller upphävs eller att ny lag stiftas eller om den i övrigt gäller ämne i vilket riksdagen skall besluta. Enligt samma paragrafs tredje stycke får regeringen inte heller i annat fall ingå för riket bindande internationell överenskommelse utan att riksdagen har godkänt denna, om överenskommelsen är av större vikt.

Under riksdagsbehandlingen av propositionen rörande Sveriges anslutning till Amsterdamfördraget (prop. 1997/98:58 bet. 1997/98:UU13, rskr. 1997/98:197) inhämtade konstitutionsutskottet yttrande från Lagrådet. Lagrådet framhöll bl.a. att rambesluten skulle komma att medföra en folkrättslig förpliktelse för Sverige att bl.a. vid behov genomföra lagstiftning som krävdes för att införliva beslutens innehåll i svensk rätt. Ett särskilt problem med rambesluten var emellertid att de till skillnad från exempelvis en konvention inte krävde någon efterföljande ratificering. De skulle emellertid antas genom enhälligt beslut. Detta innebar att regeringen inte kunde delta i ett sådant rambeslut om det behandlade riksdagsbundna frågor annat än om det redan fanns en svensk lag som täckte beslutet (bet. 1997/98:UU13 s. 147 f).

Konstitutionsutskottet uttalade att det återstod att se hur rambesluten i praktiken skulle komma att hanteras. Konstitutionsutskottet avsåg att följa utvecklingen beträffande rambesluten och bevaka att riksdagens inflytande över besluten tillgodosågs (bet. 1997/98:UU13 s. 127).

De rättsakter som nu föreläggs riksdagen för godkännande syftar båda till att i olika avseenden förbättra det internationella samarbetet mot penningförfalskning och utprängling av falska pengar. Utkastet till rambeslut tar därjämte särskilt sikte på förfalskningsåtgärder riktade mot euron. Inriktningen av såväl 1929 års konvention som rambeslutet ligger, enligt utskottets uppfattning, väl i linje med svenska uppfattningar när det gäller kampen mot ifrågavarande slag av brott.

Av särskilt intresse i förevarande ärende är att riksdagen för första gången har att ta ställning till hur rambeslut enligt artikel 34.2 i avdelning VI i Unionsfördraget skall hanteras. Regeringens förslag innebär att riksdagen skall godkänna ett inom EU framförhandlat utkast till rambeslut som sedan skall antas av RIF-rådet. Av hänsyn till tidsschemat inom EU lägger regeringen inte nu fram de förslag till lagstiftning som kan föranledas av rambeslutet utan avser att återkomma med sådana förslag.

Som utskottet anmärker nedan torde rambeslutet medföra att svensk lagstiftning måste ändras i vissa avseenden. Eftersom Sverige är folkrättsligt förpliktat att genomföra de åtgärder som avses i rambeslutet, följer vid detta förhållande av 10 kap. 2 § regeringsformen att riksdagen måste godkänna detta.

Frågan blir då mot bakgrund av Lagrådets uttalande under riksdagsbehandlingen av Amsterdamfördraget att regeringen inte kunde delta i ett rambeslut som avsåg en riksdagsbunden fråga om det inte redan fanns en svensk lag som täckte beslutet om det är möjligt för riksdagen att godkänna ett utkast till rambeslut och först därefter fatta beslut om den lagstiftning som nödvändiggörs av beslutet. Utskottet kan för sin del inte se några avgörande skäl häremot. Överensstämmer det av riksdagen godkända utkastet till rambeslut med det beslut som sedan fattas av rådet, måste det anses att regeringen ingår denna för riket bindande internationella överenskommelse med riksdagens godkännande. Att avvakta med lagstiftningen på det sätt som skett i förevarande ärende bör emellertid enligt utskottets mening inte ske annat än när det är påkallat av de tidsramar som gäller för EU:s antagande av rambeslutet.

I förevarande ärende har regeringen valt att avvakta med förslag till lagstiftning under hänvisning till tidsplanen för rambeslutets antagande. Mot denna bakgrund har utskottet ingen erinran mot att riksdagen nu endast föreläggs ett utkast till rambeslut för godkännande.

När det gäller innehållet i utkastet till rambeslut har det väckts en motion. I motion Ju25 (m) begärs sålunda ett tillkännagivande av innebörd att rambeslutet inte kan ligga till grund för ett införande av straffrättsligt ansvar för juridiska personer.

Enligt artikel 8.1 i rambeslutet skall varje medlemsstat vidta de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att juridiska personer kan ställas till ansvar för de brott som anges i artiklarna 3–5 och som begås till deras förmån av personer som agerar antingen enskilt eller som en del av den juridiska personens organisation och som har en ledande ställning inom den juridiska personens organisation.

Av artikel 9 framgår att varje medlemsstat vidta de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att en juridisk person som görs ansvarig i enlighet med artikel 8.1 kan bli föremål för effektiva, väl avvägda och avskräckande påföljder som skall innefatta bötesstraff eller administrativa avgifter. Härutöver får medlemsstaterna tillgripa vissa andra påföljder såsom fräntagande av rätt till offentliga förmåner eller stöd, tillfälligt eller permanent näringsförbud, rättslig övervakning eller rättsligt beslut att avveckla verksamheten.

I artikel 9 punkt 2 föreskrivs att varje medlemsstat skall vidta de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att en juridisk person som har gjorts ansvarig i enlighet med artikel 8.2 kan bli föremål för effektiva, proportionella och avskräckande påföljder eller åtgärder.

I propositionen gör regeringen bedömningen att rambeslutet inte innebär något krav på införande av straffrättsligt ansvar för juridiska personer. Reglerna om företagsbot i 36 kap. 7–10 §§ torde motsvara de krav som ställs i rambeslutet (prop. s. 19).

Företagsbot är en sanktion som kan åläggas näringsidkare som en särskild rättsverkan av brott som begåtts i deras verksamhet. Med näringsidkare avses såväl fysiska som juridiska personer som yrkesmässigt bedriver verksamhet av ekonomisk art.

Företagsbot skall fastställas till lägst 10 000 kr och högst 3 000 000 kr (36 kap. 8 § BrB). När storleken av företagsbot bestäms, skall särskild hänsyn tas till brottslighetens art, omfattning och förhållande till näringsverksamheten (36 kap. 9 § BrB). Under vissa förutsättningar får den sättas ned eller efterges (36 kap. 10 § BrB).

Enligt svensk rätt kan en juridisk person inte begå brott och inte heller ut sättas för straff. Oaktat att företagsbot är en rent bestraffande sanktion, har den därför i systematiskt hänseende betecknats som en särskild rättsverkan av brott (se NJA II 1986 s. 41).

Utskottet kan hålla med motionärerna om att viss tvekan om bestämmelsernas innebörd kan uppstå när det i rambeslutet talas om att ställa juridiska personer till ansvar för brott. Utskottet vill emellertid framhålla att rambeslutet inte ålägger medlemsstaterna att införa andra påföljder för juridiska personer än bötesstraff eller administrativa avgifter. Mot bakgrund härav kan utskottet inte finna att Sverige behöver införa några sanktioner för juridiska personer utöver företagsbot. Utskottet vill här anmärka att det inom det internationella samarbetet måste finnas utrymme för olika systematiska lösningar. Att rambeslutet skulle innebära ett krav på medlemsstaterna att införa en ordning där juridiska personer kunde lagföras för brott och bestraffas, kan utskottet alltså inte finna. Utskottet instämmer i regeringens bedömning att rambeslutet i denna del inte påkallar några svenska lagstiftningsåtgärder. Med denna bedömning är motion Ju25 tillgodosedd, och den avstyrks.

Regeringen har i detta ärende gjort bedömningen att svensk rätt i flertalet avseenden uppfyller de krav som ställs i rambeslutet. Artikel 5 i detta torde dock, anför regeringen, medföra att även sedlar och mynt som har beslutats, men ännu inte satts i omlopp, i förfalskningshänseende helt bör likställas med sedlar och mynt som är gällande betalningsmedel. Utskottet har i detta skede ingen invändning mot dessa bedömningar.

Vad härefter gäller 1929 års konvention anser utskottet att det är tillfredsställande att Sverige, om än med viss fördröjning, nu ansluter sig till den grundläggande internationella överenskommelsen på området. Rambeslutet innebär också att en sådan anslutning blir en skyldighet för Sverige.

Även beträffande bestämmelserna i konventionen gör regeringen bedömningen att svensk rätt i huvudsak motsvarar de krav som ställs. Av konventionens artikel 3 punkterna 3 och 4 kan emellertid, framhåller regeringen, följa att bl.a. mottagande och anskaffande av falska pengar i avsikt att prångla ut dem kan behöva göras till ett självständigt brott, som är straffbart även på försöksstadiet. På nuvarande stadium har utskottet ingen invändning mot denna bedömning.

I propositionen aviserar regeringen vidare en lagändring av innebörd att svensk domsrätt, oavsett innehållet i lagen på gärningsorten, skall föreligga beträffande penningförfalskning och utprångling av svenska pengar som skett utomlands. Utan att nu ta slutlig ställning anser utskottet att vissa skäl talar för en sådan lagändring.

Sammanfattningsvis anser utskottet att såväl rambeslutet som 1929 års konvention på ett verksamt sätt kan bidra till bekämpandet av penningförfalskning och utprångling av falska pengar och att Sverige bör godkänna båda rättsakterna. Utskottet tillstyrker således regeringens förslag med de kompletteringar i fråga om utkastet till rambeslut som regeringen överlämnat till riksdagen.

Hemställan

Utskottet hemställer

1. beträffande *straffansvar för juridiska personer*
att riksdagen avslår motion 1999/2000:Ju25,
2. beträffande *internationella åtaganden*
att riksdagen godkänner
dels konventionen för bekämpande av penningförfalskning av den 20 april 1929 med tillhörande protokoll,
dels utkastet till rambeslut om förstärkning av det straffrättsliga och övriga skyddet mot förfalskning i samband med införandet av euron.

Stockholm den 4 maj 2000

På justitieutskottets vägnar

Gun Hellsvik

I beslutet har deltagit: Gun Hellsvik (m), Ingvar Johnsson (s), Märta Johansson (s), Margareta Sandgren (s), Alice Åström (v), Ingemar Vänerlöv (kd), Anders G Högmark (m), Maud Ekendahl (m), Helena Zakariasén (s), Mor-

Särskilt yttrande

Straffansvar för juridiska personer (mom. 1)

Gun Hellsvik (m), Anders G Högmark (m), Maud Ekendahl (m) och Jeppe Johnsson (m) anför:

I den svenska rättsordningen gäller som huvudregel att det straffrättsliga ansvaret skall bäras av enskilda personer. Straffrätten vilar ytterst på att enskilda individer skall vara ansvariga för sina gärningar. Grundläggande straffrättsliga begrepp som uppsåt och vårdslöshet kan bara knytas till enskilda personer. Vidare förutsätter straffrättsliga resonemang om individualprevention och allmänprevention att den kriminaliserade gärningen går att binda till en enskild människa.

Vissa artiklar i rambeslutet synes utgå från tanken att straffrättsligt ansvar kan åläggas juridiska personer. Även om rambeslutet inte innebär några förpliktelser för medlemsstaterna att införa sådant ansvar, vill vi klargöra att det från våra utgångspunkter är uteslutet att införa regler om straffrättsligt ansvar för juridiska personer i svensk rätt.

Sammanfattning.....	1
Propositionen.....	1
Motionen.....	1
Utskottet	1
Inledning.....	1
Ärendet och dess beredning	1
Bakgrund.....	2
Gällande rätt	3
Huvuddragen i konventionen och utkastet till rambeslut.....	3
Propositionens huvudsakliga innehåll.....	4
Närmare om rambeslut.....	5
Överväganden	5
Hemställan	8
Särskilt yttrande.....	9
Straffansvar för juridiska personer (mom. 1), (m)	9
Bilagor	
1. Internationell konvention för bekämpande av penning- förfalskning.....	10
2. Utkast till ett rambeslut om förstärkning av det straffrättsliga och övriga skyddet mot förfalskning i samband med införandet av euron	25