

Lagutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av 37 kap. i strafflagen

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av 37 kap. i strafflagen (RP 52/2021 rd): Ärendet har remitterats till lagutskottet för betänkande.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsråd Lena Andersson, justitieministeriet
- tingsdomare Jussi Leskinen, Helsingfors tingsrätt
- statsåklagare Sampsa Hakala, Åklagarmyndigheten
- ledande digitaliseringsexpert Hanna Heiskanen, Finansinspektionen
- kriminalinspektör Jarmo Koistinen, centralkriminalpolisen
- advokat Antti Riihelä, Finlands Advokatförbund
- biträdande professor Tatu Hyttinen
- professor Sakari Melander.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- inrikesministeriet
- finansministeriet
- Finlands Bank
- Finanssiala ry.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår ändringar i strafflagen. Enligt förslaget ändras bestämmelserna om betalningsmedelsbrotten betalningsmedelsbedrägeri, grovt betalningsmedelsbedrägeri och förberedelse till betalningsmedelsbedrägeri samt definitionen av betalningsmedel och bestämmelsen om straffansvar för juridiska personer. Till lagen fogas nya bestämmelser om betalningsmedelsbrott, grovt betalningsmedelsbrott och lindrigt betalningsmedelsbrott.

Betänkande LaUB 9/2021 rd

Genom de föreslagna ändringarna genomförs det av Europaparlamentet och rådet antagna direktiv som gäller bekämpande av bedrägeri och förfalskning som rör andra betalningsmedel än kontanter.

Den föreslagna lagen avses träda i kraft senast den 31 maj 2021, då direktivet senast ska genomföras.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmänt

I propositionen är det fråga om åtgärder för att nationellt genomföra Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/713 om bekämpande av bedrägeri och förfalskning som rör andra betalningsmedel än kontanter. Lagutskottet yttrade sig om direktivförslaget under förhandlingsskedet (LaUU 15/2017 rd) och förhöll sig då i princip positivt till kommissionens förslag, som syftar till att effektivisera kampen mot bedrägeri och förfalskning som rör andra betalningsmedel än kontanter inom Europeiska unionen.

Enligt propositionen ska bestämmelserna om betalningsmedelsbedrägeri (8 §), grovt betalningsmedelsbedrägeri (9 §), förberedelse till betalningsmedelsbedrägeri (11 §) samt definitionen av betalningsmedel (15 §) och bestämmelsen om straffansvar för juridiska personer (16 §) i strafflagens 37 kap. om betalningsmedelsbrott ändras i syfte att genomföra förpliktelseerna enligt direktivet. Till 37 kap. fogas dessutom nya bestämmelser om betalningsmedelsbrott (12 §), grovt betalningsmedelsbrott (13 §) och lindrigt betalningsmedelsbrott (14 §). Som det framgår av motiveringen till propositionen (RP, s. 36) är betalningssystemets tillförlitlighet det skyddsintresse som skyddas genom straffbestämmelserna i propositionen.

Det framgår av motiveringen till propositionen (se t.ex. RP, s. 36) att olovlig användning av betalningsmedel liksom för närvarande ska utgöra betalningsmedelsbedrägeri. I den nya bestämmelsen om betalningsmedelsbrott har man samlat alla andra gärningssätt som gäller betalningsmedel. Gärningssätten överförs delvis från redan befintliga bestämmelser och kompletteras i enlighet med förpliktelseerna i direktivet. På redskap eller tillbehör som hänför sig till tillverkning eller förfalskning av betalningsmedelsblanketter eller betalningsmedel ska tillämpas bestämmelsen om förberedelse till betalningsmedelsbedrägeri. De föreslagna nya bestämmelserna om betalningsmedelsbrott är särskilda bestämmelser i förhållande till andra motsvarande bestämmelser i strafflagen (t.ex. stöld och förfalskning). Propositionen syftar till en enhetlig reglering av betalningsmedelsmissbruk. Syftet var detsamma också med de särskilda bestämmelserna om betalningsmedelsbedrägerier i det första skedet av totalrevideringen av strafflagen (RP 66/1988 rd, s. 143). Sammantaget anser lagutskottet att den lösning som valts i propositionen och de föreslagna straffbestämmelserna är lämpliga och motiverade.

Som det framgår av propositionsmotiven (RP, s. 36) föreslås i princip endast ändringar som är nödvändiga för att genomföra direktivet. Till denna del är den lösning som valts i propositionen motiverad, menar utskottet. Tillvägagångssättet motsvarar det som tillämpats tidigare vid det nationella genomförandet av rambeslut och direktiv om tillnärmning av materiell straffrätt. Lag-

Betänkande LaUB 9/2021 rd

utskottet har också i sina tidigare utlåtanden ansett att det inte är motiverat att till följd av ett enskilt unionsinstrument genomföra till område och konsekvenser omfattande ändringar i den straffrättsliga lagstiftningen (LaUB 13/2020 rd, s. 3, och LaUB 21/2018 rd, s. 4). De synpunkterna är relevanta även i samband med denna proposition.

Propositionens konsekvenser för förundersökningsmyndigheternas undersökningsbefogenheter enligt förundersökningslagen och tvångsmedelslagen behandlas i samband med artikel 13 i avsnitt 2.2 i propositionsmotiven (RP, s. 27—30). De förslag i propositionen som följer av direktivet och särskilt de föreskrivna straffen gör det möjligt att i vissa avseenden i större utsträckning än för närvarande använda tvångsmedel vid de brott som avses i propositionen (se RP, s. 40—41 och 46). Som det sägs i motiveringen till propositionen (RP, s. 40—41) ska straffnivån för ett brott enligt vedertagen praxis fastställas enligt gärningens klandervärdhet, medan bestämmelser om tvångsmedel kan och ska utfärdas särskilt. Trots detta är metoderna för undersökning av brott i lagtekniskt hänseende i relativt stor utsträckning bundna till de föreskrivna maximistraffen för brotten.

Sammantaget anser lagutskottet dock att de nya undersökningsmetoder som skalorna möjliggör är motiverade och uppfyller kraven på proportionalitet. Enligt uppgift från justitieministeriet tillsatte justitieministeriet den 10 juli 2020 en arbetsgrupp med uppgift att granska behoven av att ändra tvångsmedelslagen och bereda behövliga lagändringar (OM 058:00/2020). Lagutskottet anser att det är motiverat att i det sammanhanget bedöma eventuella ändringsbehov i tvångsmedelslagen, till exempel i fråga om de brott som avses i denna proposition, på ett samlat sätt så att helheten blir konsekvent.

Sammantaget anser lagutskottet att propositionen behövs och fyller sitt syfte. Utskottet tillstyrker lagförslaget, men med följande anmärkningar.

Straffskalor och krav på dem i det straffrättsliga samarbetet inom EU

Den finländska lagstiftningen motsvarar i nuläget till stora delar skyldigheterna i direktivet när det gäller området för straffbarhet (se RP, s. 36). Bestämmelserna i strafflagen är teknikneutrala och omfattar enligt propositionen således i regel redan nu förpliktelserna i anslutning till icke-fysiska betalningsinstrument i direktivet.

Artikel 9 i direktivet innehåller bestämmelser om påföljder för fysiska personer. I punkt 4 i artikeln förutsätts det till exempel att det brott som avses i artikel 6 är belagt med ett maximistraff på minst tre års fängelse och i punkt 6 i artikeln att de brott som avses där är belagda med fängelse i minst fem år i de situationer som anges i punkten.

Det konstateras i propositionen (RP, s. 36) att för ett flertal brott skulle i synnerhet de skyldigheter i artikel 9 i direktivet som gäller det lägsta maximistraffet medföra en skärpning av maximistraff i strafflagen som tillämpas allmänt och i stor utsträckning. Därför föreslås det i propositionen att det i stället för vissa av de allmänna bestämmelser i strafflagen som för närvarande tillämpas på betalningsmedel (stöld och förfälskning) i 37 kap. i strafflagen införs sådana särskilda bestämmelser om motsvarande gärningar som ska tillämpas på betalningsmedel. Lagutskottet anser utifrån inkommen utredning att det är motiverat att man också av denna anledning i proposi-

Betänkande LaUB 9/2021 rd

tionen går in för en lösning enligt vilken skyldigheterna i direktivet uppfylls genom att uttryckligen utveckla strafflagens 37 kap. om betalningsmedelsbrott.

Lagutskottet noterar att de direktiv som beretts inom ramen för EU:s straffrättsliga samarbete ibland innehåller sådana krav på straffskalorna som inte nödvändigtvis lämpar sig särskilt väl för straffskalorna i strafflagen med deras inbördes systematik som ställer de olika brotten i relation till varandra med avseende på hur klandervärda de är. Utskottet har till exempel i fråga om maximistraffet på fem år uttryckligen konstaterat att det avviker från den etablerade regleringen i strafflagen och därmed inte är problemfritt bland annat med avseende på konsekvensen i strafflagen (LaUB 29/2014 rd, s. 3). Lagutskottet har också i sitt utlåtande (LaUU 15/2017 rd) i samband med förhandlingarna om det direktiv som nu ska genomföras bland annat ansett det viktigt att man vid fastställandet av miniminivåerna för maximistraffen beaktar konsekvensen i den nationella strafflagstiftningen.

Utskottet betonar att avvikelser från de vedertagna straffskalorna i den finska strafflagen i fråga om en brottstyp kan leda till inkonsekvens i förhållande till straffskalorna för andra brottstyper. Om straffskalorna avviker från de vedertagna straffskalorna, kan detta också ha konsekvenser för bestämmelserna om straffprocessen. Det gäller exempelvis tingsrättens sammansättning vid behandling av brottmål, på det sätt som beskrivs nedan. Som utskottet konstaterar i avsnittet Allmänt ovan ska straffnivån för ett brott enligt vedertagen praxis fastställas enligt gärningens klandervärdhet, medan bestämmelser om tvångsmedel kan och ska utfärdas särskilt. Trots detta är metoderna för undersökning av brott i lagtekniskt hänseende i hög grad bundna till de föreskrivna maximistraffen för brotten. Maximistraffen är således av betydelse också med avseende på tvångsmedlen.

I enlighet med det som sägs ovan anser lagutskottet att de lösningar för genomförande av direktivet som föreslås i propositionen är lämpliga. Utskottet betonar dock att man vid förhandlingarna om direktiv om tillnärmning av materiell straffrätt måste fästa särskild uppmärksamhet vid att direktivet inte innehåller krav på straffnivåer som inte är förenliga med den nationella strafflagstiftningens systematik.

Bestämmelser om tingsrättens sammansättning

Enligt 2 kap. 6 § i rättegångsbalken är tingsrätten i brottmål domför även med ordföranden ensam, om det inte för något av de enskilda brott som avses i åtalet under de omständigheter som anges där föreskrivs strängare straff än fängelse i högst fyra år. Regeringen föreslår inga ändringar i den bestämmelsen.

Lagutskottet noterar att det i propositionen föreslagna maximistraffet på fängelse i fem år för grovt betalningsmedelsbedrägeri (9 §) och grovt betalningsmedelsbrott (13 §) betyder att dessa brott inte kan behandlas i en sammansättning med en domare enligt 2 kap. 6 § i rättegångsbalken. Enligt den gällande lagen är maximistraffet för grovt betalningsmedelsbedrägeri fängelse i fyra år, och det är således för närvarande möjligt att behandla grovt betalningsmedelsbedrägeri i en en-domarsammansättning. Under utfrågningen i utskottet föreslogs det att man ska överväga att ändra bestämmelserna i rättegångsbalken så att också grovt betalningsmedelsbedrägeri och grovt betalningsmedelsbrott kan behandlas i en sammansättning med en domare, antingen genom att ett

Betänkande LaUB 9/2021 rd

omnämmande av grovt betalningsmedelsbedrägeri och grovt betalningsmedelsbrott fogas till bestämmelsen i fråga eller genom att det föreskrivna villkoret om fängelse i fyra år höjs till fängelse i fem år.

Den ovannämnda regleringen i rättegångsbalken ändrades rätt nyligen, dvs. 2018 (422/2018). Tidigare kunde ett brottmål handläggas i en sammansättning med en domare i tingsrätten om det för den gärning som avsågs i åtalet kunde dömas ut fängelse i högst två år. Dessutom kunde en domare ensam enligt den tidigare bestämmelsen handlägga tio i lagen särskilt uppräknade brott samt straffbara försök till dessa brott. Enligt lagutskottets betänkande om propositionen handlade det om ett betydande ändringsförslag (LaUB 2/2018 rd, s. 4). Också grundlagsutskottet ansåg i sitt utlåtande (GrUU 5/2018 rd, s. 3) att det var fråga om en tämligen betydande ändring av bestämmelserna om domför sammansättning. Som det konstateras i utlåtandet ansåg grundlagsutskottet att det fanns skäl att följa vilka konsekvenser de partiella reformerna av rättegångsförfarandet har och vid behov göra en samlad utvärdering. Eftersom den propositionen innehöll ändringar i rättsprocesserna som var betydande både principiellt och från praktisk synpunkt, förutsatte riksdagen att justitieministeriet följer hur reformen för att förenkla rättsprocesserna i de allmänna domstolarna fungerar och vilka konsekvenser den har, särskilt när det gäller bestämmelserna om domstolarnas sammansättningar och om den åtalades personliga närvaro vid rättegången, och att ministeriet lämnar lagutskottet en utredning om de frågorna före utgången av 2023 (RP 200/2017 rd — RSv 31/2018 rd).

Enligt inkommen utredning är båda de sätt att ändra bestämmelsen i rättegångsbalken som föreslogs under sakkunnigutfrågningen emellertid sådana att de kräver noggrant övervägande och en mer omfattande bedömning. Att foga grovt betalningsmedelsbedrägeri och grovt betalningsmedelsbrott till bestämmelsen skulle betyda att man återgår till den numera slopade modell med listade brott som föregick reformen. Om villkoret om ett fängelsestraff på minst fyra år ändrades till fem år, skulle ändringen å sin sida utsträcka sig längre än till bara den nu aktuella brottstypen och också innefatta vissa andra grova brott som innehåller ett maximistraff på fem år.

Mot bakgrund av det som anförts ovan anser lagutskottet att det inte är motiverat att ändra bestämmelsen om sammansättning i rättegångsbalken i samband med behandlingen av den proposition som gäller genomförandet av det nu aktuella direktivet. Det är motiverat att efter att lagutskottet har fått den ovannämnda utredningen göra en övergripande bedömning av de eventuella ändringsbehoven. Utskottet betonar dock att det i utredningen finns skäl att bedöma och behandla också den fråga om tingsrättens sammansättning som nu aktualiserats när det gäller grovt betalningsmedelsbedrägeri och grovt betalningsmedelsbrott. Vid bedömningen bör man också beakta aspekter som hänför sig till rättssäkerheten och den eventuella arten och omfattningen av de ärenden som behandlas.

Utlämning för brott

Lagen om utlämning för brott mellan Finland och de övriga medlemsstaterna i Europeiska unionen (1286/2003, EU-utlämningslagen) innehåller bestämmelser om utlämning för brott för att åtgärder för väckande av åtal ska kunna vidtas eller ett frihetsstraff verkställas. I propositionen föreslås inga ändringar i den lagen. Lagens 3 § gäller utlämning från Finland utan kontroll av dubbel straffbarhet. I de så kallade listade brotten i 2 mom. ingår bland annat ”svindleri” och ”för-

Betänkande LaUB 9/2021 rd

falskning av betalningsmedel”. Lagens 3 kap. gäller utlämning från en annan medlemsstat till Finland. Lagens 53 § gäller förutsättningarna för en framställning. I paragrafens 3 mom. föreskrivs att om det strängaste straffet enligt finsk lag för den gärning som ligger till grund för framställningen om gripande och utlämning är fängelse i minst tre år och det är fråga om någon av de gärningar som nämns i 3 § 2 mom., ska den anmodade medlemsstaten underrättas om detta i framställningen.

Lagutskottet konstaterar för tydlighetens skull följande i fråga om EU-utlämningslagen: De listade brott som nämns i 3 § 2 mom. i EU-utlämningslagen motsvarar inte direkt brottsrekvisiten i medlemsstaternas strafflagar, utan de kan anses karaktärisera utlämningsbara brottstyper på ett mer allmänt plan. Tillämpningen av bestämmelsen i 53 § 3 mom. i EU-utlämningslagen förutsätter att det för gärningen har föreskrivits ett fängelsestraff på minst tre år. En framställning om utlämning från en annan medlemsstat till Finland med stöd av bestämmelsen gäller således i fråga om de brott som avses i propositionen särskilt de grova gärningsformerna av betalningsmedelsbedrägeri och betalningsmedelsbrott.

Det föreslagna betalningsmedelsbrottet kan begås på flera olika sätt, och det omfattar helt klart också framställning av ett falskt betalningsmedel eller förfalskning av ett betalningsmedel i syfte att begå betalningsmedelsbedrägeri. Det faktum att den föreslagna bestämmelsen om betalningsmedelsbrott hos oss i fortsättningen ska tillämpas på sådan förfalskning av betalningsmedel som nämns i listan (punkt 24) i stället för strafflagens bestämmelser om förfalskning påverkar inte förutsättningarna för utlämning enligt EU-utlämningslagen, enligt den utredning som utskottet fått från justitieministeriet.

DETALJMOTIVERING

Lagen om ändring av 37 kap. i strafflagen

37 kap. Om betalningsmedelsbrott

12§. Betalningsmedelsbrott. Paragrafen innehåller en ny straffbestämmelse om betalningsmedelsbrott. Enligt 1 mom. 1 punkten döms för betalningsmedelsbrott den som ”olovligen tillägnar sig ett betalningsmedel”. Under utfrågningen av sakkunniga i utskottet uppstod frågan om huruvida det i rekvisitetet i 1 punkten bör läggas till att tillägnandet sker ”ur en annans besittning”, så att det av punkten entydigt framgår att den inte är avsedd för gärningar av förskingringstyp.

Utifrån inkommen utredning konstaterar lagutskottet följande om detta och rent allmänt om 1 punkten: Direktivet förutsätter att både tillgrepp och annat olovligt besittningstagande är straffbart. Det föreslagna betalningsmedelsbrottet gäller endast stöldgärningar, och rån eller förskingring är här straffbart med stöd av de allmänna bestämmelser i strafflagen som gäller detta. På grund av de särdrag som hör samman med rån och förskingring har det inte varit motiverat att inkludera dem i bestämmelsen om betalningsmedelsbrott, sägs det i justitieministeriets utredning. Rån är förknippat med användning av våld, och det föreskrivs ett exceptionellt strängt straff redan för grundformen av gärningen; fängelse i minst fyra månader och högst sex år. Det föreskrivna straffet för grovt rån är fängelse i minst två och högst tio år.

Betänkande LaUB 9/2021 rd

Vid förskingring är det fråga om att någon olovligen för eget syfte använder egendom som han eller hon lagligen har i sin besittning. Det handlar alltså ofta om någon form av missbruk av förtroendeställning. I de fall när någon lagligen besitter ett betalningsmedel som tillhör en annan person uppstår skadan först när betalningsmedlet används. Vid förskingring är det således fråga om en gränsdragning mot betalningsmedelsbedrägeri, inte mot betalningsmedelsbrott.

I ljuset av inkommen utredning anser lagutskottet att ordalydelsen i 1 mom. 1 punkten är korrekt i den form som föreslås i propositionen. Vid ett betalningsmedelsbrott innebär ett tillgrepp stöld, och på rån och förskingring som rör ett betalningsmedel tillämpas de allmänna bestämmelserna om stöld och förskingring i strafflagen.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Lagutskottets förslag till beslut:

Riksdagen godkänner lagförslaget i proposition RP 52/2021 rd utan ändringar.

Helsingfors 3.6.2021

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Leena Meri saf
vice ordförande Sandra Bergqvist sv
medlem Eeva-Johanna Eloranta sd
medlem Hanna Huttunen cent
medlem Saara Hyrkkö gröna
medlem Pihla Keto-Huovinen saml
medlem Marko Kilpi saml
medlem Antero Laukkanen kd
medlem Matias Mäkynen sd
medlem Jouni Ovaska cent
medlem Mari Rantanen saf
medlem Ruut Sjöblom saml
medlem Sebastian Tynkkynen saf
medlem Paula Werning sd
medlem Johannes Yrttiaho vänst.

Sekreterare var

utskottsråd Mikko Monto.