



Justitieutskottet
Att. Mattias Möller
Riksdagen
100 12 Stockholm

Ideella organisationer och förslagen i regeringens proposition (2004/05:69) Bokföringsbrott och andra brott mot borgenärer

Forum för frivilligt socialt arbete (i fortsättningen Forum) och KFUK-KFUMs riksförbund har tagit del av och funnit anledning att uppmärksamma delar av förslagen i regeringens proposition (2004/05) Bokföringsbrott och andra brott mot borgenärer, som nu behandlas i Justitieutskottet.

Forum är en paraplyorganisation för ett 30-tal rikstäckande ideella organisationer huvudsakligen verksamma inom det sociala området representerande ca. 7 miljoner medlemskap. KFUK-KFUM är en rikstäckande barn- och ungdomsorganisation med ca. 75.000 medlemmar organiserade i ca 600 föreningar, 10 regionala förbund, 4 specialförbund och med ett samordnande riksförbund. Medianålder bland medlemmarna ligger i de övre tonåren.

Efter samråd med KFUK-KFUMs riksförbund får Forum framföra följande.

Regeringen föreslår i propositionen (2004/05:69) skärpta straff för bokföringsbrott m.m. i syfte att förhindra och motverka brottslighet. Forums synpunkter avser i allt väsentligt skärpningar m.m. av straffbestämmelserna för bokföringsbrott i 11 kap. 5 § brottsbalken.

Forum instämmer i propositionens övergripande syfte och har inget intresse av att kriminella handlingar skyddas oavsett var de begås. Däremot har Forum synpunkter på den tekniska utformningen av förslagen och hur förslagen kan direkt och indirekt påverka de ideella organisationerna och deras verksamhet. Förslagen är inte heller i alla delar, bl.a. tidsmässigt, samordnade med förslagen i Promemoria Förenklade redovisningsregler, m.m. som Justitiedepartementet skickat ut på remiss (2004-11-25; Ju2004/10672/L1). Remisstiden går ut 2005-03-15.

Skärpningar i lagstiftningar som berör den dagliga verksamheten hos en ideell förening riskerar alltid att få negativa konsekvenser för benägenheten hos enskilda att ställa upp och engagera sig i ideellt oavlönat samhällsnyttigt socialt arbete. I detta fall avser skärpningarna straffbestämmelser inom ett område där det bland ideella organisationer inte förekommer någon nämnvärd avsiktlig kriminell verksamhet. Det är därför angeläget att sådana förslag utformas på ett sådant sätt att de inte oavsiktligt skadar människors intresse för att engagera sig i socialt ideellt arbete. Hänsyn måste också tas till att det för dessa ledare inte kan krävas kvalificerad ekonomisk utbildning, i en ungdomsorganisation måste också ledarna kunna spegla medlemmarnas åldersstruktur.

I anslutning till lagrådsremissen av propositionen lämnade KFUK-KFUM 2004-12-09 skriftliga kommentarer till Straffrättsenheten, Justitiedepartementet (L5), som besvarades i brev 2005-02-24 (Ju2004/11461/L5). Kommentarer och svaret bifogas.

Bokföringslagstiftningen och ideella föreningar

Den nya bokföringslagen (1999:1078) som började gälla fr.o.m. 2001 innebar att bokföringslagstiftningen kom att gälla på i princip alla ideella föreningar, även om detta sannolikt inte varit avsikten. Det undantag som finns i 2 kap. 2 § andra stycket bokföringslagen har till följd av bestämmelserna om näringsverksamhet i fjärde stycket samma paragraf i praktiken visat sig sakna betydelse. Anledningen är att begreppet näringsverksamhet har getts en så vid omfattning att under det faller t.o.m. blygsam ekonomisk verksamhet – t.ex. att en liten scoutkår under året säljer tröjor för några tusen kr. – och att det här inte finns någon nedre beloppsgräns. Det förhållandet att näringsverksamheten inte är skattepliktig saknar här betydelse. Den nya bokföringslagen innebär också att så fort en ideell förening bedriver någon form av näringsverksamhet gäller bokföringslagen även för den del av verksamheten som inte har med näringsverksamhet att göra. En konsekvens av detta är att undantaget i 11 kap. 5 § andra stycket brottsbalken från straff för bokföringsbrott för ideella föreningar i praktiken saknar betydelse.

Bokföringslagen är i stora delar utformad efter förhållandena inom företag som driver näringsverksamhet i vinstsyfte, en verksamhet som också är skattepliktig. Stora delar av en ideell förenings verksamhet avser andra ekonomiska förhållanden, som i flertalet fall inte är skattepliktiga. För denna verksamhet är bokföringslagen inte alltid ändamålsenlig. I synnerhet gäller detta tillämpningen av årsredovisningslagen (1995:1554), ÅRL. Det kan också vara svårt att fastställa om ÅRL gäller för en ideell förening. Hur komplext detta kan vara framgår av bifogade inom KFUK-KFUM 2003-11-05 upprättade PM som granskats av Bokföringsnämndens kansli. En anledning till att ÅRL blir tillämplig på ideella föreningar är att dessa periodvis under året kan ha ett stort antal tillfälligt anställda ledare under läger m.m. – fr. 6 kap. 1 § 6 a bokföringslagen. Dessa ledare har som regel inte heller marknadsmässiga löner.

Betänkandet Bokföringsbrott och brott mot borgenärer (Ds 2002:57)

Förslagen i propositionen (2004/05:69) bygger i stora delar på vad som föreslogs i betänkandet Bokföringsbrott och brott mot borgenärer (Ds 2002:57). Där föreslogs bl.a. skärpningar av straffet för lindriga bokföringsbrott som riskerade att direkt påverka ideella organisationers inre verksamhet utan att det förelåg något som helst kriminellt syfte bakom brister etc. i bokföringen. Ett förslag som inte tagits med i propositionen (2004/05:69) var att ta bort stadgandet om lindrigt bokföringsbrott, något som kunde ha medfört besvärande konsekvenser (möjligheterna till åtalsunderlåtelse etc. vid mycket små förseelser skulle bli väsentligt begränsade). Antalet ideella föreningar som omfattas av bokföringslagstiftningen och straffansvaret för bokföringsbrott är mycket stort. Det antalet kan beräknas till uppemot 200.000, varav en betydande del är små föreningar utan anställda och med ideellt verkamma förtroendevalda som ansvarar för bokföringen. När betänkandet skickades ut på remiss (remiss 2002-12-15, dnr Ju2002/8647/L5) fanns på remisslistan inte med en enda sådan ideell förening eller någon organisation som företräder sådana föreningar (remissen bif.). Trots påpekanden under hand kompletterades inte remisslistan. Inte heller fanns i betänkandet med någon konsekvensanalys som behandlade effekterna för ideella föreningar.

Vid en kontakt med utredaren framkom att antalet rättsfall avseende ideella föreningar som under de senare åren använts i kriminellt syfte av nu aktuellt slag uppgick till under 10. Detta skall ställas mot totalantalet föreningar 200.000, varav det stora flertalet till följd av verksamhetens karaktär är skattebefriade.

Propositionen (2004/05:69)

Förslagen i propositionen (2004/05:69) om bokföringsbrott i 11 kap. 5 § brottsbalken innebär skärpningar avseende straffen för bokföringsbrott och grovt bokföringsbrott. För ringa bokföringsbrott införs fängelse i högst sex månader i straffskalan, för grovt bokföringsbrott skärps straffmaximum från fyra till sex år. Vidare införs i lagtexten vad som skall särskilt beaktas vid bedömningen av om ett brott är grovt.

Straffbestämmelserna utgår från ett s.k. blankettstraffbud (se prop. s. 18 - 19) vilket för bokföringsbrott, inbegripet lindrigt bokföringsbrott, innebär att som grund för brottet ligger den faktiska avvikelserna från bokföringslagstiftningens regler även om det inte förelegat något uppsåt. Vidare finns ett huvudsakrekvisit, dvs. att avvikelserna omfattning skall vara så betydande att "rörelsens förlopp, ekonomiska resultat eller ställning" i huvudsak inte kan bedömas genom bokföringen.

Vid bedömningen av om brottet är grovt skall särskilt beaktas om åsidosättandet avsett mycket betydande belopp eller om gärningsmannen använt falsk handling eller om gärningen ingått som ett led i en brottslighet som utövats systematiskt eller om gärningen annars varit av särskilt farlig art. Uppräkningen är inte fullständig, vid en bedömning skall en helhetsbedömning göras (prop. s. 24 andra stycket, s. 67 femte stycket).

I propositionen görs ett antal hänvisningar (prop. s. 20, tredje och fjärde styckena, s. 21 sjätte stycket och s. 67 åttonde stycket) till att bokföringslagen och straffbestämmelserna inte gäller för vissa ideella organisationer.

I propositionen finns ett Avsnitt 12 Ekonomiska konsekvenser (prop. s. 61), däremot ingen konsekvensanalys i övrigt.

Begreppet "näringsverksamhet", m.m.

"Näringsverksamhet" är ett nyckelbegrepp i detta sammanhang. En sammanställning av rättspraxis m.m. om innebörden av begreppet finns i Bokföringsnämndens rapport "Ideella föreningar och bokföringsskyldigheten – en rapport om begreppet näringsverksamhet, m.m." Rapporten, som remissbehandlats, har inte tryckts men finns tillgänglig i fulltext via Bokföringsnämndens hemsida www.bfn.se. Även om invändningar kan göras mot delar av rapporten visar den tydligt hur vittomfattande begreppet näringsverksamhet faktiskt är. Innebörden av begreppet har också betydelse för att avgöra om en ideell förening har en så stor nettoomsättning att föreningen är ett s.k. bokslutsföretag enligt 2 § första stycket g bokföringslagen. Nettoomsättningen räknas här enbart på näringsverksamheten. Bedömningen påverkar i sin tur bedömningen av om ÅRL gäller för föreningen.

Rapporten innehåller också avsnitt om när delar inom en ideell förening är en eller flera juridiska personer, något som ofta kan vara mycket svårt att avgöra. Sådana bedömningar är av betydelse bl.a. för att vid misstanke om ett bokföringsbrott kunna bestämma vem det är som är formellt ansvarig inom en föreningskonstellation.

Begreppet "rörelse"

I 11 kap. 5 § brottsbalken används begreppet "rörelse". Termen används, bl.a. i Ds 2002:57, synonymt med begreppet "verksamhet" i bokföringslagen (se a bet. s. 81). Med "verksamhet" avses här all ekonomisk verksamhet, inte bara näringsverksamhet. Det skulle innebära att begreppet även omfattar den del av en ideell förenings verksamhet som avser den rent ideella delen – om föreningen till följd av näringsverksamhet omfattas av bokföringslagen. Detta skulle då också gälla om avvikelsen enbart avsåg den ideella delen och inte hade något som helst samband med en näringsverksamhet som föreningen bedrev i en begränsad omfattning.

Den ursprungliga betydelsen av begreppet "rörelse" får anses vara näringsverksamhet som bedrivs i vinstsyfte. En jämförelse kan göras med begreppet rörelse i 13 kap. 13 § föräldrabalken. Det kan inte vara rimligt att ett begrepp som skall ligga till grund för straffbedömningar genom olika uttalanden i propositioner m.m. får sin innebörd utvidgad och sakligt förändrad på detta sätt. Skrivningarna i propositionen (2004/05:69) synes ha utgått från uttalanden av detta slag. Detta kan knappast vara någon lämplig lagstiftningsteknik.

Förslagen i Promemoria Förenklade bokföringsregler, m.m.

Promemoria Förenklade redovisningsregler, m.m. innehåller beträffande bokföringslagen i nu aktuella avseenden i huvudsak följande förslag.

Begreppet bokslutsföretag tas bort. Nuvarande undantag för ideella organisationer finns kvar med en mindre höjning av gränsvärdet. För det fall en sådan organisation bedriver näringsverksamhet införs den viktiga ändringen att bokföringsskyldigheten enbart gäller näringsverksamheten. Detta är en återgång till vad som tidigare gällt. För att ÅRL skall gälla för en ideell organisation krävs att mer än ett av följande villkor uppfylls - att medelantalet anställda under de senaste två åren uppgått till mer än 50, att nettovärdet av tillgångarna under samma tid uppgått till mer än 25 milj. kr. och att nettoomsättningen för samma tid uppgått till mer än 50 milj. kr. Detta är en väsentlig höjning av nuvarande gränsvärden och innebär en anpassning till de gränsvärden som finns i bakomliggande EG-direktiv. Krav införs på bokslut för mindre organisationer, något som redan idag normalt regleras i dessas stadgar. Vidare föreslås ändringar i ÅRL som inte är direkt aktuella här.

Ändringarna i bokföringslagen föreslås träda i kraft 2006-01-01.

Kommentarer till propositionen (2004/05:69)

Först får konstateras att uttalandena i propositionen (2004/05:69) att bokföringslagen inte gäller för vissa ideella organisationer är missvisande. Till följd av hur begreppet näringsverksamhet uttolkas och att i det fall en ideell organisation bedriver näringsverksamhet gäller bokföringslagen även för den rent ideella delen saknar undantaget i praktiken någon betydelse. Förslagen borde ha anpassats till detta förhållande.

I den utsträckning förslagen berör ideella organisationer borde den remissbehandling som föregått propositionen ha omfattat ideella föreningar och organisationer som företrädare sådana. Det finns skäl att hävda att förslagen i dessa avseenden inte blivit tillräckligt analyserade. Vad som framförs i detta brev kan inte kompensera vad en normal remissbehandling ger.

Bokföringslagen och ÅRL är i stora delar inte anpassade till förhållandena inom en ideell förening. I synnerhet gäller detta ÅRL. I bedömningen av om en avvikelse i bokföringen i

förhållande till reglerna i bokföringslagen och ÅRL är att se som bokföringsbrott, inbegripet lindrigt bokföringsbrott, bör därför ingå att pröva a) om bestämmelserna i dessa lagar tillräckligt anpassats till förhållandena inom en ideell förening och b) om de som ansvarat för bokföringen haft skälig grund för hur de uppfattat lagstiftningen. Detta innebär att principen med blankettstraffbud här kan få stå tillbaka för en bedömning av uppsåtet.

Vad gäller huvudsakskriteriet bör i en bedömning ingå dels aktuella belopps storlek i absoluta tal, dels i vilken utsträckning beloppen (bokföringsposterna) hänförs till den ideella delen av verksamheten, dvs. den del som inte är näringsverksamhet.

Begreppet ”rörelse” bör inte användas som synonymt med all ekonomisk verksamhet i en ideell förening utan i stället avse begreppets egentliga och ursprungliga innebörd, dvs. näringsverksamhet som bedrivs i vinstsyfte. Vid en tolkning av begreppet efter lagtexten skulle för övrigt redan idag gälla att brister i den ideella delen av en ideell förenings ekonomiska redovisning ligger utanför det straffbara området.

Vid ifrågasatt grovt bokföringsbrott skall några omständigheter särskilt beaktas i bedömningen. Om detta enbart gäller beloppets storlek bör i bedömningen vägas in om beloppet avser den ideella delen av verksamheten och/eller bristerna har sin grund i en svårtillämpbar lagstiftning. Det sistnämnda gäller särskilt frågan om ÅRL varit tillämplig. Vad nu sagts gäller under förutsättning att bristerna inte varit avsiktliga.

Motivtexter m.m. bör anpassas till vad som föreslås i Promemoria Förenklade redovisningsregler, m.m. Detsamma gäller tiderna för ikraftträdandet av propositionens lagförslag.

Sammanfattning

Sammanfattningsvis ber Forum att vad som anges i detta brev på lämpligt sätt beaktas i utskottets kommande betänkande över propositionen (2004/05:69).

Upplysningar

Närmare upplysningar kan lämnas av Jonas Thorén, tel. 08/651 81 95, mobil 0733 39 12 10, e-mail jonas@thoren.as eller Göran Pettersson, tel 08/651 07 21, mobil 0709 96 54 25, e-mail goran.pettersson@socialforum.se

Stockholm 050308

För Forum för frivilligt socialt arbete

Göran Pettersson
Generalsekreterare

Bifogas:

Brev 2004-12-09 från KFUK-KFUM till Justitiedepartementet, Clara Ahlqvist

Brev 2005-02-24 från Justitiedepartementet, Clara Ahlqvist

Justitiedepartementets remiss 2002-12-05 av betänkandet Bokföringsbrott och brott mot borgenärer

KFUK-KFUM PM rev 2003-11-05 Sjukfrånvaro – Ändrade regler för arbetsgivarens redovisning i bokslutet av sjukfrånvaron