

Stockholm den 27 februari 2008

R-2008/0094

Till Justitiedepartementet

Ju2008/499/L5

Sveriges advokatsamfund har genom remiss den 19 januari 2008 beretts tillfälle att yttra sig över promemorian om Sveriges antagande av rambeslut om kampen mot organiserad brottslighet (Ds 2008:6).

Sammanfattning

Sveriges advokatsamfund avstyrker förslaget att riksdagen skall godkänna det inom Europeiska unionen upprättade utkastet till rambeslut om kampen mot organiserad brottslighet.

Rambeslutet innebär att gärningar som hittills inte varit kriminaliserade i Sverige blir kriminaliserade. Även i flera andra avseenden medför rambeslutet stora förändringar för allmänheten. Trots detta behandlar promemorian frågor kring nationell följdlagstiftning som behövs för att uppfylla rambeslutet, utan någon belysning av förslagets lagenlighet vad gäller behov, effektivitet, nödvändighet och proportionalitet.

Det är vidare anmärkningsvärt att den uppenbara lagstiftningsbrådskan för svenskt vidkommande gör att utfallet av den av regeringen tillsatta expertgruppen mot organiserad brottslighet inte kan tas tillvara.

Till detta kommer en rad materiella tillkortakommanden som anges i det följande.

Allmänna synpunkter

Sammantaget innehåller rambeslutet bestämmelser – minimiregler – om vad som skall vara kriminaliserat i fråga om brott som rör deltagande i en kriminell organisation, om ansvar och sanktioner för juridiska personer m.m. Syftet är att tillnärma medlemsstaternas

lagstiftning när det gäller kriminaliseringar och påföljder för brott som rör deltagande i en kriminell organisation.

I promemorian föreslås att riksdagen skall godkänna utkastet till rambeslut. Några lagförslag presenteras inte, även om en beskrivning lämnas av i vilka avseenden det kommande rådsbeslutet bedöms kräva lagändringar och vilka lagstiftningsåtgärder som i så fall skulle kunna vidtas. Advokatsamfundet ställer sig kritiskt till detta och menar att det måste vara en naturlig utgångspunkt att riksdagen, när den beslutar i fråga om godkännande av en överenskommelse, också har möjlighet att ta ställning till lagändringar som skulle bli aktuella till följd av överenskommelsen. Att såsom i promemorian anföras att ett avvaktande med godkännande av utkastet till rådsbeslut till dess ett *tillfredsställande* beredningsunderlag föreligger inte låter sig göras eftersom detta i slutändan skulle försena rådsbeslutets ikraftträdande förefaller anmärkningsvärt, särskilt med hänsyn till frånvaron av analyser bland annat i fråga om förslagets behov, effektivitet och proportionalitet.

Även i lagstiftningshänseende föranleder förslaget därför Advokatsamfundet att vidhålla sin i olika sammanhang tidigare framförda kritik mot den typ av lagstiftningsmetod som här tillämpas¹, även om samfundet är väl medveten om att riksdagen godtagit lagstiftningstekniken som sådan och oaktat de skäl i godkännandefrågan som anges i promemorian (sid. 40 ff.).

Advokatsamfundet vill i detta sammanhang också peka på den brist som ligger i att en rad avgörande tolkningar av rambeslutets artiklar får göras genom allmänt hålla beaktandesatser, vilka i sig inte är rättsligt bindande.

Inledande synpunkter på förslagen i promemorian

Advokatsamfundet vill inledningsvis understryka den stora betydelse för det demokratiska rättssamhället som bekämpandet av allvarlig och gränsöverskridande brottslighet har. För att kunna bekämpa vad som ofta benämns som organiserad brottslighet krävs dock att det är helt klarlagt vad detta är. Samtidigt är det angeläget att framhålla det fundamentala i att värnandet av det demokratiska rättssamhället förutsätter en respekt för individens grundläggande fri- och rättigheter. Varje inskränkning eller ingrepp i dessa rättigheter måste därför föregås av en noggrann och grundlig prövning av åtgärdernas ändamålsenlighet, nödvändighet och effektivitet. Enligt Advokatsamfundets mening medför tillnärmandet av medlemsstaternas lagstiftning när det gäller kriminaliseringar och påföljder för brott som rör deltagande i en kriminell organisation en uppenbar risk bland annat för att rambeslutet får negativa effekter och till och med inskränker den i regeringsformen skyddade mötes- och föreningsfriheten. Därför måste regelverket kring en kriminalisering och påföljder för

¹ Se t.ex. Advokatsamfundets remissyttrande den 30 september 2002 över departementspromemorian Straffansvar för terroristbrott, Ds 2002:35; den 4 april 2003 över departementspromemorian Lag om europeisk arresteringsorder och överlämnande för brott inom EU, Ds 2002:62; den 8 november 2006 över utkastet till proposition angående godkännande av rådets beslut om inrättande, drift och användning av andra generationen av Schengens informationssystem (SIS II); liksom remissyttrande den 16 januari 2008 över promemorian om godkännande av Prümrådsbeslutet (Ds 2007:40), för att nämna några.

deltagande i kriminella organisationer ovillkorligen prövas mot individens grundläggande fri- och rättigheter.

Ett godkännande av rambeslutet om kampen mot organiserad brottslighet innebär ett ställningstagande till sådana grundläggande frågor som beslutets överensstämmelse med subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna i Art. 2 EU (Maastricht-fördraget) och Art. 5 EG (Rom-fördraget), åtgärdernas effektivitet och konsekvenser samt förhållande till övriga lagar, förordningar och andra bestämmelser. Enligt Advokatsamfundets mening saknas tillräckligt underlag i promemorian för ett sådant ställningstagande.

Rambeslutets tillämpningsområde

När det gäller kriminaliseringen i fråga om brott som rör deltagande i en s.k. kriminell organisation menar Advokatsamfundet att utrymmet för godtycke och bristande förutsägbarhet måste anses betydande mot bakgrund av de oklara definitioner som anges av begreppet kriminell organisation och organiserad brottslighet. Risken för tillämpningsproblem till följd av oklarheter om vilken typ av brottslighet som skall omfattas av rambeslutet blir än mer uppenbar när det enligt promemorian anges att den legaldefinition som tillhandahålls enligt rambeslutet beträffande begreppet kriminell organisation inte bör införas i svensk rätt.

Av Art. 29 EU framgår att unionens mål skall vara att ge medborgarna en hög säkerhetsnivå inom ett område med frihet, säkerhet och rättvisa genom att bland medlemsstaterna utforma gemensamma insatser på områdena polissamarbete och straffrättsligt samarbete samt genom att förebygga och bekämpa rasism och främlingsfientlighet. Målet skall uppnås genom åtgärder till förebyggande och bekämpande av brottslighet, vare sig den är organiserad eller ej, särskilt terrorism, människohandel och brott mot barn, olaglig narkotikahandel och olaglig vapenhandel, korruption och bedrägeri.

Det bör mot denna bakgrund uppmärksammas att rambeslutets definition av en kriminell organisation träffar en relativt stor mängd brott, bland annat grova fall av olovlig kraftavledning, märkesförfalskning samt jaktbrott. Enligt Advokatsamfundets förmenande visar detta på bristerna av förslaget redan såvitt gäller rambeslutets tillämpningsområde.

Handlingar som skall utgöra brott

Mot bakgrund av antalet medlemsstater i EU och deras skilda traditioner och historiska förutsättningar är det uppenbart att straffrätten skiljer sig mellan de olika länderna och att vissa handlingar eller företeelser som är kriminaliserade i ett land är tillåtna i ett annat. I flertalet fall torde inte skillnaderna vara dramatiska, men det finns en uppenbar risk för att vissa företeelser som är kriminaliserade i en viss medlemsstat anses utgöra en del av individens grundläggande fri- och rättigheter i form av t.ex. yttrande- eller organisationsfrihet i en annan stat.

Advokatsamfundet är starkt kritiskt till att över huvud taget kriminalisera ett deltagande i en kriminell organisation som sådant. Mot bakgrund av den mötes- och föreningsfrihet som råder i vårt land under skydd av regeringsformen, är det högst anmärkningsvärt att ett deltagande i sig, utan något individuellt brottsligt agerande, skall vara kriminaliserat. Trots befintliga europeiska instrument till reglerande av en sådan kriminalisering (t.ex. den gemensamma åtgärden 1998/733/RIF om att göra deltagande i en kriminell organisation i Europeiska unionens medlemsstater till ett brott, Palermokonventionen etc.), anser Advokatsamfundet att utformningen av artikel 2 i rambeslutet väcker frågor om bestämmelsens förenlighet med kraven i regeringsformen och Europakonventionen. För det fall begreppet ”kriminell organisation” skall förstås så att en sammanslutning skall betraktas som en sådan organisation oavsett om brott inte begåtts genom organisationens försorg, ens på planeringsstadiet, skulle detta i så fall innebära ett krav på kriminalisering som avviker från svensk rättstradition och en utvidgning som måste ifrågasättas i ljuset av regeringsform och Europakonvention. Sett till hur artikel 2 som sådan är formulerad torde även ledande av och aktivt deltagande i organisationen vara kriminaliserat, även om något individuellt straffbelagt handlande inte har begåtts. Detta är inte rimligt och skulle i så fall vara något som ställer krav på att självständiga straffbestämmelser måste införas i svensk lagstiftning, något som även regeringen tidigare har noterat, se Regeringskansliets Faktapromemoria 2004/05:FPM53.

Vidare är det anmärkningsvärt att promemorian i en så avgörande fråga som vilka handlingar som skall utgöra brott och omfattas av rambeslutet inte lämnar några konkreta förslag eller ens klart lämnar besked om vilka lagstiftningsåtgärder som måste vidtas i och med ett antagande av rambeslutet. Under rubriken *Preliminära överväganden* resoneras enbart kring hur artikel 2 skulle kunna genomföras i Sverige. Med beaktande av att ett genomförande av rambeslutet i vissa avseenden kräver långtgående lagstiftningsåtgärder får detta anses anmärkningsvärt. Lagstiftningsåtgärder som i så fall skulle bli aktuella är antingen genom att straffansvar införs för förberedelse till de brott som får anses omfattade av rambeslutet, varvid en preliminär bedömning ger vid handen att en kriminalisering på förberedelsestadiet då skulle få övervägas beträffande ett stort antal brott (se promemorian sid. 28), eller genom att inte bara stämpling utan också försök och förberedelse måste straffbeläggas i den utsträckning så redan inte är fallet.

Sammantaget kan konstateras att rambeslutet vid ett eventuellt framtida genomförande medför långtgående lagändringar genom ett behov av nykriminalisering. Brotts som för närvarande inte är kriminaliserade i svensk lagstiftning, troligtvis och företrädesvis på förberedelsestadiet, måste till följd av rambeslutets antagande bli föremål för sådan kriminalisering. Advokatsamfundet vill, i ljuset av vad som tidigare sagts, starkt ifrågasätta att Sverige – utan någon som helst prövning av nationellt behov eller av kriminaliseringens effektivitet, nödvändighet och proportionalitet – kriminaliserar gärningar som annars över huvud taget inte skulle bli föremål för kriminalisering.

Enligt Advokatsamfundets förmenande mycket olycklig konsekvens av detta skulle – vid ett genomförande på sätt som föreslås i promemorian – också bli att utrymmet för

användande av hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning skulle vidgas betydligt (se 27 kap. 18 § 2 p. och 19 § 3 p. rättegångsbalken).

Ansvar och sanktioner för juridiska personer

Artiklarna 5 och 6 innebär att juridiska personer skall kunna hållas straffrättsligt ansvariga under vissa förutsättningar. Rambeslutets bestämmelser i detta avseende utgör vad i promemorian anges som standardbestämmelser och återkommer i flera andra rambeslut på området för samarbete i rättsliga och inrikes frågor. Mot denna bakgrund vill Advokatsamfundet dock betona vikten av att offentliga försvarare i förekommande fall kan förordnas även för juridiska personer som riskerar påföljd i form av företagsbot.

SVERIGES ADVOKATSAMFUND

Anne Ramberg