

REMISSYTTRANDE

2014-11-28

Dnr 0226/14

Er referens: Ju2014/5172/L4

Justitiedepartementet

Enheten för allmän ordning och säkerhet

103 33 Stockholm

Remissyttrande över departementspromemorian Informationsutbyte vid samverkan mot grov organiserad brottslighet (Ds 2014:30)

Brottsförebyggande rådet (Brå) har fått rubricerade promemoria på remiss och lämnar följande yttrande.

Brå anser det angeläget att sekretessfrågorna kring myndighetssamverkan får en tydligare lösning än den befintliga generalklausulen. Var gränserna för informationsutbyte går har varit ett problem i årtionden, som många gånger lett till att myndigheterna antingen satt press på generalklausulen eller iakttagit en alltför stor försiktig hållning (jfr Brå 2008:10).

Brå menar dock att regleringen väcker vissa frågor och föreslår några förändringar.

Begreppet organiserad brottslighet

Förslaget utgår till stor del från straffskärpningsgrunden i 29 kap. 2 § p 6 BrB, som handlar om att brottet utgjort ett led i en brottslighet som utövats i organiserad form eller systematiskt eller om brottet föregåtts av särskild planering. Förslaget innehåller dock inte passusen om särskild planering utan riktar i stället in sig på om den brottsliga verksamheten bedrivs i organiserad form eller systematiskt av en grupp individer.

Den föreslagna bestämmelsen kommer i första hand att praktiskt tolkas av de samverkande myndigheterna själva. Förmodligen kommer därför rekvisitens precisa innebörd sällan behöva ställas på sin spets. Rekvisiten har dock varit föremål för domstolsprövning. I ett hovrättsavgörande tolkades kravet på organiserad form på det sättet att de aktuella brotten som var föremål för prövning skulle ha begåtts av samma personer som tidigare bevisligen hade begått brott tillsammans (se SOU 2014:63 s. 191-195).

Förslaget på reglering tar sikte på underrättelseverksamhet och att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet. Det handlar då i hög grad om brott som ännu inte ägt rum eller om en pågående kriminell verksamhet. Den närmare personkretsen för dessa brott är sannolikt oklar, i vart fall tämligen lös i kanterna. Det troliga är att myndigheterna många gånger saknar kunskap om huruvida dessa personer tidigare begått brott tillsammans.

Organiserad brottslighet är till sin natur nätverksbaserad där personer går in och ur den kriminella verksamheten. Ofta finns en någorlunda stabil kärna, och det går därför att tala om en brottslig verksamhet, och att den bedrivs systematiskt. Samtidigt innebär flexibiliteten att det många gånger kan vara svårt att tala om att verksamheten är organiserad i betydelsen personunion. Ett vanligt tillvägagångsätt är att kriminella projekt bedrivs av personer med olika bakgrund i betydelsen hemvist i olika grupperingar och

nätverk. Det finns därför en risk att personerna skiljer sig så mellan de kriminella projekten att det kan vara svårt att hävda att det är en grupp.

Frågan om vad som menas med lagförslaget, en brottslig verksamhet som bedrivs systematiskt av en grupp individer. Det kan hävdas att själva verksamheten – även om personer byts ut – är organiserad. En generös tolkning är att det gäller en mer eller mindre löpande kriminell verksamhet som bedrivs av en grupp, men att deltagarna kan variera över tid. Gruppens identitet skulle då bestämmas av att det ändå finns en inre kärna som representerar kontinuitet och systematik. Ett problem är dock att kärnans identitet kan vara svår att identifiera. De personer som fortast roteras är mindre pålitliga personer eller sådana som har riskfyllda uppgifter. Det är också funktioner som är exponerade och därmed är risken stor att de drar till sig myndigheternas uppmärksamhet. Kärnan kan då vara så gott som okänd med personer som till och med kan sakna kriminell bakgrund (enligt kriminalregistret).

Med anledning av det nyss återopade hovrättsavgörandet rekommenderar Brå att i stället för att trycka på organiserad form är det enklare att återropa att brottet – inom ramen för den brottsliga verksamheten – föregåtts av särskild planering. Det är ofta fallet vid organiserad brottslighet och passar väl in på kriminalunderrättelsetjänstens sätt att arbeta där indikationerna nog ofta tar sikte på planerings- och förberedelsefasen, givetvis mot bakgrund av ett kunnande om gärningspersonernas tidigare brottslighet. Att betona planering stämmer också väl in på osjälvständiga brottsformer, som är särskilt signifikant vid organiserad brottslighet.

Ett förslag är därför att lägga till att den brottsliga verksamheten bedrivs med särskild planering.

Allvarlig och omfattande brottslighet

Det är möjligt att den som läser lagförslaget utgår från att informationsutbytet ska avse allvarlig och omfattande brottslighet. Brå tolkar inte förslaget på det sättet. Promemorian hänvisar till brott som syftar till att dölja annan brottslighet (till exempel bokföringsbrott som döljer allvarligare brott) eller otillåten påverkan riktad mot personer som kan avslöja eller på annat sätt utgöra ett problem för den brottsliga verksamheten (sid. 136).

En vanligare situation borde dock vara att informationsutbytet kan gälla mindre allvarlig brottslighet, men som ändå bedöms vara av intresse för myndigheterna eftersom åtgärder från deras sida kan försvåra den kriminella verksamheten. Det kan också röra sig om brott som är enkla att bevisa. Det är exempelvis inte ovanligt att myndigheterna ägnar sig åt "riktad nolltolerans" i betydelsen att även beivra småbrott i syfte att hindra den brottsliga verksamheten (se Brå 2009:19). Exempel finns också på att olika bidrag och stöd omprövas, som annars ger en säker försörjning och utrymme för att ägna sig åt brott.

För bidragsdelen finns redan i dag en lagstadgad underrättelseskyldighet, men den gäller inte Arbetsförmedlingens arbetsgivarstöd. Kommunernas socialtjänst får ta emot information, men knappast lämna någon vidare.

För myndigheter med tillsyns- och kontrollfunktioner samt sådana som betalar ut bidrag är det av vikt att få information att de har klienter eller på annat sätt kommer i kontakt med personer med koppling till organiserad brottslighet. I annat fall har de svårt att agera. Dessa myndigheter saknar också underrättelseregister och har inte tillgång till polisregister.

I samtliga dessa exempel bedrivs en allvarlig brottslighet helt i linje med den föreslagna lagstiftningen, informationsutbytet avser att motverka detta, men med mindre medel. Det är möjligt att ett förtydligande skulle underlätta de samverkande myndigheternas arbete.

Brottsbekämpande och icke brottsbekämpande myndigheter

Promemorian fäster stort avseende vid vilka myndigheter som formellt ska uppfattas som brottsbekämpande och icke brottsbekämpande. Promemorian argumenterar för att informationsutbytet tar sikte på underrättelseverksamhet, vilket likställs med att motverka brottslighet (förebygga, förhindra, upptäcka). Syftet med verksamheten skulle vara att ge underlag för beslut om förundersökning (s. 103).

Ett i sammanhanget relevantare synsätt borde vara att beskriva de icke brottsbekämpande myndigheterna som myndigheter med tillsyns- och kontrollfunktioner (jämför begreppet regulatory agencies). Åtskilliga sådana myndigheter har en viktig funktion för att i enlighet med lagförslaget förebygga, förhindra och upptäcka brott. Det gäller Skatteverkets kontrollverksamhet, Försäkringskassans kontroll av bidrag och stöd, Arbetsförmedlingens stöd till arbetsgivare och länsstyrelsernas utbetalning av lönegaranti (Tillsynsmyndigheten, Kronofogden, utövar tillsyn). Även kommunerna har en viktig roll för kontroll av tobak, utskänkning av alkohol och miljöfrågor. Kommunerna befinner sig genom den sociala verksamheten i första linjen mot missbruk och prostitution med dess bakomliggande brottslighet (dopning, narkotika, illegal alkohol, människohandel och koppleri). Skatteverket gör också egna utbetalningar i fråga om moms och ROT, RUT samt skattekrediteringar för vissa av Arbetsförmedlingens förmåner.

I promemorian uttrycks att det är endast i de fall då den mottagande myndigheten bedriver underrättelseverksamhet som det kan bli fråga om att uppgifterna behövs för att förebygga, förhindra eller upptäcka grov organiserad brottslighet (s. 138). På ett annat ställe menas i stället att information kan behöva överföras för att initiera en särskild granskning, inleda ett tillsynsärende eller vidta åtgärder för betalningssäkring eller kvarstad (s. 141). I den fortsatta beredningen bör därför klaras ut till vem uppgifterna kan lämnas.

Brås uppfattning är att brottsbekämpande myndigheter bör kunna lämna ut information till myndigheter med tillsyns- och kontrollfunktioner, och vice versa. Motivet är att myndigheter på "båda sidor" har viktiga uppgifter för att förebygga, förhindra och upptäcka brott. Som nyss nämnts gäller det i hög grad myndigheter med tillsyns- och kontrollfunktioner samt med utbetalande uppdrag.

Brås uppfattning är också att det är ett väl snävt synsätt att underrättelseverksamhet syftar till att ge underlag för beslut om förundersökning. Underrättelseverksamhet kan avse företeelser och trender (strategisk nivå) och även om den riktas in mot individer kan myndigheter i samverkan komma överens om att använda "bästa verktyget", vilket nödvändigtvis inte är det straffrättsliga systemet. En aspekt som promemorian också berör (s. 115). Återigen ger promemorian uttryck för en vacklande hållning.

Reglering för vilka myndigheter som omfattas av lagen

Lagen ger regeringen rätt att närmare precisera vilka myndigheter som omfattas av uppgiftsskyldigheten. Enligt Brås uppfattning kan dock övervägas att lämna myndighetskretsen öppen eftersom det kan vara svårt att på förhand bestämma vilka myndigheter som i vissa situationer bör ingå i samverkan. Nyss har Arbetsförmedlingen och länsstyrelserna nämnts. Till det kommer Finansinspektionen i fråga om kontroll av penningtvätt (samt länsstyrelserna i de tre storstadslänen).

Den lokala dimensionen av organiserad brottslighet nämns mer och mer. Hur kommunerna ska involveras – de är inte myndigheter men ägnar sig väl åt myndighetsutövning – är också en fråga att beakta.

Behovet av underrättelseskyldighet

Av Brås olika studier framgår att det finns en frustration hos handläggare på olika myndigheter att sekretessreglerna sätter hinder i vägen för att meddela andra myndigheter om misstankar som kommer upp. Det gäller i hög grad ekonomisk brottslighet i vid mening,

som nödvändigtvis inte når upp till de kriterier som anges i lagförslaget. Eftersom det handlar om allmänna medel och då Myndighetssverige är organiserat som det är, går det i detta hänseende att argumentera för tämligen mer generösa regler för informationsutbyte. Ser man till skyddsintresset, att värna om allmänna medel, är det inte någon större skillnad på en ekobrottsling och en person som med kläder och symboler visar sin tillhörighet till en viss gruppering, när båda systematiskt utnyttjar regelverken. Ekobrottslingen strävar också efter ekonomisk vinning, har kapacitet genom att nätverka med andra och har förmåga att skydda sin kriminella verksamhet (s. 27). I fråga om otillåten påverkan saknas dock ofta skrämsekapitalet, ekobrottslingar ligger närmare korruption som påverkansmetod, men kan få hjälp av andra för våldsammare former av otillåten påverkan.

Detta yttrande avges av generaldirektör Erik Wennerström efter föredragning av enhetschefen jur dr Lars Korsell. I beredningen har deltagit t f enhetschef Daniel Vesterhav, enhetsrådet Johanna Skinnari och utredaren Nicole Thorell.

Erik Wennerström

Lars Korsell