

Strafflagen för Europeiska Unionen — Fakta och fiktion

Av professor PER OLE TRÄSKMAN

Särskilt efter 1999 har en gemensam brottsbekämpning varit ett centralt område inom EU:s verksamhet. Flera åtgärder som på sikt kan innebära realiseringen av en gemensam europeisk strafflag har vidtagits. Hur långt skall man gå för att utforma en gemensam kriminalpolitik och genomföra en gemensam "europeisk" brottskontroll. Är en strafflag för EU ett viktigt och riktigt mål för en sådan politik? De två huvudargument som ofta anförs som stöd för detta ("brottsligheten utgör ett allt allvarligare hot" och "vi kan kombinera de bästa nationella erfarenheterna och skapa en optimal Europeisk lösning") är inte övertygande. För en framgångsrik kriminalpolitik krävs väl övervägda åtgärder som är rationella, koherenta och humana. Den beslutsordning som finns inom EU kan knappast klara av att genomföra en sådan politik. En europeisk strafflag skulle därtill med säkerhet innebära betydande straffskärpningar, utan motsvarande vinst i mindre brottslighet.

1. Inledning

Detta är en liten artikel kring kriminalpolitik, strafflagspolitik och en möjlig gemensam strafflag för hela EU.¹ Avsikten med artikeln är att diskutera hur långt man kan (och skall) gå när det gäller att utforma en gemensam kriminalpolitik för Europeiska unionen och att genomföra en gemensam "europeisk" brottskontroll. Är en strafflag för EU ett mål för en sådan politik? Skall man alltså arbeta för (eller åtminstone acceptera) en gemensam strafflag, som är identisk i alla EU-staterna och som ersätter de nuvarande nationella strafflagarna?

Temat för artikeln kan förefalla verklighetsfrämmande. "Är en gemensam EU-strafflag verkligen aktuell?" Under det halva år Sverige var ordförandeland (första halvåret 2001) utformades ju inte något officiellt dokument som uttryckligen angav att en gemensam EU-strafflag skall utarbetas, och på den agenda över högprioriterade frågor för framtiden som de europeiska organen uppställt för sitt arbete finns det inte någon sådan punkt.

Men samtidigt ligger en förstärkning av brottskontrollen högt när det gäller gemensamma åtgärder inom Europeiska unionen, och en gemensam EU-strafflag utgör därför också en fullt logisk konsekvens av den verksamhet som redan nu pågår. En del av den gemensamma brottskontrollen är redan nu operativ, och sådana operativa åtgärder

¹ Artikeln återger med vissa ändringar och tillägg ett inledningsanförande vid Svenska kriminalistföreningens årsmöte den 26 april 2001.

måste av legalitetsskäl alltid bygga på rättsliga normer.² För att den operativa verksamheten skall uppnå optimal effektivitet över hela det område som den omfattar, skall normgrundlaget vara enhetligt. Men brottskontroll gäller alltid i sista hand en kontroll av kriminaliserade gärningar — ett enhetligt normgrundlag förutsätter därför också i sista hand att också bestämmelserna om brott och straff är gemensamma. En följdriktig konsekvens av en förstärkning av en gemensam europeisk operativ brottskontroll är därför att också strafflagen är gemensam.

En klar uppgradering av brottskontrollen som ett av de verkligt högprioriterade områdena inom EU har skett under de senaste åren. I detta avseende kan man särskilt notera det dokument (de s.k. Tammerforslutsatserna) som utarbetades vid Europeiska rådets möte i oktober 1999 under det finska ordförandeskapet.³ Mötets syfte var framför allt att utveckla EU som ett område för "frihet, säkerhet och rättvisa". En av huvudrubrikerna i dokumentet (avsnitt C) är "A Unionwide Fight against Crime". Här fastslås det bl.a. att

"[t]he European Council is deeply committed to reinforcing the fight against serious organised and transnational crime. The high level of safety in the area of freedom, security and justice presupposes an efficient and comprehensive approach in the fight against all forms of crime. A balanced development of unionwide measures against crime should be achieved while protecting the freedom and legal rights of individuals and economic operators."

Bland de mer specifika åtgärderna som förutsätts i denna kamp mot brottsligheten finns också en som gäller en harmonisering av strafflagstiftningen i medlemsstaterna:

"Without prejudice to the broader areas envisaged in the Treaty of Amsterdam and in the Vienna Action Plan, the European Council considers that, with regard to national criminal law, efforts to agree on common definitions, incriminations and sanctions should be focused in the first instance on a limited number of sectors of particular relevance, such as financial crime (money laundering, corruption, Euro counterfeiting), drugs trafficking, trafficking in human beings, particularly exploitation of women, sexual exploitation of children, high tech crime and environmental crime."

Som ett steg mot ett förenhetligande av strafflagstiftningen inom EU används således redan nu en harmonisering av vissa brottsdefinitioner, straffbestämmelser och brottsstraff.⁴ I vissa avseenden har

² Detta är en självklar följd av legalitetsprincipen. Sådant operativt arbete ingår bl.a. i det Schengensamarbete som Sverige deltar i efter sin anslutning till Schengenkonventionen (se prop. 97/98:42 och prop. 99/00:64 samt lag (2000:343) om internationellt polisiärt samarbete.

³ Presidency Conclusions. Tampere European Council 15 and 16 October 1999. Man refererar ofta till dokumentet som "The Tampere Milestones". Genom detta dokument togs bl.a. initiativet till den gemensamma åklagarenheten "Eurojust".

⁴ I dokumentet från Tammerfors förutsätts också, att de brott som kan utgöra sådana brott vars utbyte omfattas av kriminaliseringen av penningtvätt förenhetligas:

man också redan nu förenhetligt brottsbeskrivningarna. Detta gäller först och främst brott som riktar sig mot unionens egna ekonomiska intressen.⁵

I detta sammanhang är det skäl att särskilt nämna initiativet till det försök som syftar till att skapa en särskild strafflag och straffprocesslag med bestämmelser som skyddar EU:s finansiella intressen som går under namnet ”*Corpus Juris*”.⁶ Initiativet togs inom Europeiska kommissionen, DG XX, och dess dåvarande direktör Francesco De Angelis 1995, och det ledde till att en grupp experter 1997 kunde presentera ett förslag till en specialstrafflag och en specialstraffprocesslag. Förslaget bygger på sju principer,⁷ och det begränsas som nämnts till brott som kränker eller hotar Europeiska unionens egna finansiella intressen. Det som är särskilt anmärkningsvärt i förslaget är att det bygger på tanken att hela EU-området utgör en enda jurisdiktion. Samma straffbestämmelser gäller inom hela detta område, som också i processuellt avseende är ett enda rättsligt område. Samma syfte att göra hela EU-området till en enda jurisdiktion i straffrättsligt avseende framträder också klart i rådets förslag till rambeslut om den europeiska arresteringsordern och i kommissionens grönbok om den europeiska åklagarmyndigheten.

Förslaget har behandlats vid flera seminarier och konferenser, och en omfattande utredning har genomförts om hur omfattande lagändringar som ett realiserande av förslaget förutsätter i skilda medlemsstater.⁸ Initiativet har fått ett starkt stöd av Europaparlamentet, medan mottagandet på det nationella planet har varit mer blandat. Arbetet

”The scope of criminal activities which constitute predicate offences for money laundering should be uniform and sufficiently broad in all Member States.”

⁵ Som exempel kan nämnas den harmonisering som skett som en följd av EU-åtgärderna mot bedrägeri som riktar sig mot unionens finansiella intressen, alltså främst den s.k. bedrägerikonventionen (EGT-C 316/48 [27.11.1995]; konventionen om skydd av Europeiska gemenskapernas finansiella intressen). Se Thomas Elholm: Om nogle av EU-rettens paradoksale konsekvenser for dansk strafferet. Kriminalistisk Årbog 2000 (redigeret af Gitte Høyer, Lene Ravn & Annika Snare) s. 41–56, särskilt s. 43. Se också Petter Asp: EU och den svenska straffrätten. SvJT 2001 s. 554–570, särskilt s. 562 där Asp uppräknar följande områden inom den materiella straffrätten som varit föremål för EU-gemensamma åtgärder: den s.k. bedrägerikonventionen, ett första tilläggsprotokoll till bedrägerikonventionen (korruption), ett andra tilläggsprotokoll till bedrägerikonventionen (bl.a. penningtvätt och ansvar för juridiska personer), ett rambeslut om penningförfalskning med anledning av införandet av Euron samt en lång rad gemensamma åtgärder av straffrättslig relevans.

⁶ Beträffande *Corpus Juris*, se bl.a. Nils Jareborg: *Corpus Juris*. Ett förslag till straffrättsliga och straffprocessrättsliga bestämmelser till skydd för Europeiska unionens finansiella intressen. NTfK 1998 s. 255–270; Per Ole Träskman: *Corpus Juris* — ett frestande eller ett främmande förslag till en enhetlig europeisk rättssfär? NTfK 1997 s. 262–277 och Barbara Huber (Hrsg.): *Das Corpus Juris als Grundlage eines Europäischen Strafrechts. Beiträge und Materialien aus dem Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht*, Freiburg 2000.

⁷ Dessa är: the principles of legality, fault and proportionality (straffrättsliga principer) och the principles of European territoriality, judicial control, ”*contradictoire*”, and subsidiarity (straffprocessuella principer).

⁸ M. Delmas-Marty & J.A.E. Vervaele: *The implementation of the Corpus Juris in the Member States*. Volume I – III. Antwerpen-Groningen-Oxford 2000.

på att realisera Corpus Juris fortsätter dock bl.a. inom Europeiska kommissionen, och man utgår från att åtminstone förslaget straffrättsliga del kan realiseras t.ex. genom en EG-förordning.⁹

2. En gemensam strafflag för Europeiska unionen

2.1 Varför en gemensam strafflag?

Den rättsvetenskapligt huvudansvariga för utarbetandet av förslaget till "Corpus Juris" var Mireille Delmas-Marty som är fransk professor i straffrätt. I några debattupplägg har hon anfört att det finns vissa starka argument för en gemensam EU-strafflag. Särskilt två argument finner hon vara mycket övertygande.

Det första argumentet är brottslighetens utveckling. Den gemensamma europeiska marknaden, den fria rörligheten, de öppna gränserna och den tekniska utvecklingen — inte minst inom IT — innebär att brottsligheten utvecklas på ett sådant sätt i Europa, att brottsbekämpningen för att kunna svara på detta måste ske gemensamt.¹⁰ En gemensam brottsbekämpning är åter mest effektiv om också normgrundlaget — alltså straffrätten och åtminstone delar av straffprocessrätten — är gemensamma.

Det andra argumentet bygger på en mycket stark tilltro till att det politiska beslutsfattandet inom Europeiska unionen möjliggör demokratiska, rationella och väl övervägda beslut. Delmas-Marty konstaterar insiktsfullt och helt riktigt att straffrätten i Europeiska unionens medlemsstater är rätt heterogen. Medlemsstaterna har valt lösningar som i vissa avseenden väsentligt skiljer sig från varandra också då det gäller de grundläggande reglerna för straffansvar, för straffmätning, straffpåföljder och påföljdsval.¹¹ Hon tycker emellertid att detta är en fördel på grund av att vi här har ett givet "försökslaboratorium". Genom att jämföra systemen i olika stater med varandra kan man enligt

⁹ Detta bygger på ett antagande om att det redan nu finns en viss straffrättslig kompetens inom första pelaren, och ett antagande om att Corpus Juris är nödvändigt för att uppnå de gemenskapsrättsliga målen. Se Petter Asp a.a. s. 566–570.

¹⁰ I dagens läge, efter terrorangreppet i USA i september 2001, kan man anta att särskilt den gemensamma bekämpningen av terrorism blir omnämnt som ett viktigt skäl för en gemensam straffrätt.

¹¹ Det kan förefalla märkligt att man så klart betonar rättsolikheten i detta fall, och inte den rättsliga likhet som ju också finns. Vagn Greve har när det gäller rättslikhet/rättsolikhet inom Europeiska unionen konstaterat att stora delar av rätten redan nu har förenhetligats genom fördrag, förordningar, direktiv etc., att ett förenhetligande också har skett genom universella internationella (FN-)konventioner, och att det dessutom redan sedan tidigare finns ett gemensamt socialt och rättsligt kulturellt arv i Europa. Men det finns fortfarande skillnader: "What remains distinctive, however, are the general conditions for imposing criminal responsibility. This relates to the application of criminal law in areas such as attempt, complicity, mens rea, the imputation of legal persons, etc. While in this context there is considerable overlap, it is the differences that remain most conspicuous. ... The substance and content of sanctions and sentencing are typified by marked differences. Inevitably, all member states punish by means of loss of liberty and money though, fortunately, none through loss of life. But at this point the real similarity stops." Vagn Greve: Criminal law in the 21st century. I Peter Blume (Ed.): Legal Issues at the Dawn of the New Millenium. Copenhagen 2000 s. 49–50.

henne alltid finna ”den bästa lösningen” för varje enskild fråga. Genom att sedan kombinera alla dessa ”bästa lösningar” kan man skapa en för varje stat optimal ”Europeisk Strafflag”.¹²

I det följande avser jag att analysera Delmas-Martys två argument. Analysens primära syfte är inte att kritisera Delmas-Marty, utan avsikten med den är försöka finna det fundament som måste finnas för bygget av en gemensam EU-strafflag. Finns det ett sådant fundament och hur bastant är det?

2.2 Argumentet ”den förändrade brottsligheten skapar en ny hotbild” som förutsätter ny strafflag

Det är självklart att Delmas-Martys konstaterande beträffande den ändrade brottsligheten har fog för sig.

Samhällets utveckling har alltid också inneburit att brottsligheten förändrar sig och också Europeiska unionen och utvecklingen inom Europeiska unionen medför en förändrad brottsituation. Det finns t.ex. i dag en hel del brottslighet som inte skulle finnas utan Europeiska unionen, eller som åtminstone inte skulle finnas i nuvarande form eller omfattning. Vissa delar av arbetet inom Europeiska unionen genererar brottslighet. Å andra sidan kan det finnas andra delar av detta arbete som har en brottslighetshämmande effekt.

I kriminalpolitiska sammanhang är emellertid ett generellt konstaterande att brottsligheten ökar eller förändrar sig inte tillräckligt som ett underlag för politiska beslut. Upplysningarna om brottslighetens kvantitet och kvalitet måste vara betydligt mer detaljerade och precisa. I detta avseende krävs det väldokumenterad kriminologisk kunskap.

Enligt en rapport, ”Europe in a time of change: crime policy and criminal law”, som utarbetats inom ramen för Europarådet och som år 1996 antogs som en rekommendation gällande kriminalpolitik och strafflagspolitik, har brottsligheten i Europa ökat betydligt efter andra världskriget. Den största ökningen skedde emellertid redan cirka 1950–1985. Detta är också något som bekräftas av nationella kriminologiska undersökningar, bl.a. i de nordiska länderna.¹³

Enligt Europarådets rapport kan man emellertid, särskilt när det gäller brottsutvecklingen under det senaste decenniet, observera vissa speciella drag. Sådana är en ökning av den organiserade brottsligheten i allmänhet, med en särskild ökning av sådan brottslighet som på grund av sin natur förutsätter en viss organisation för att bli ”fram-

¹² En motsvarande tankegång om att samla på ”bästa lösningar” syns tydligt i ”The Tampere Milestones-dokumentet”. Då det gäller brottsförebyggande konstateras t.ex. att ”[t]he exchange of best practices should be developed”, och när det gäller att bygga upp en ”European Police Chiefs operational Task Force” fastslås det att det gäller att utbyta information om ”...best practices and information om current trends ...”.

¹³ Se Hanns von Hofer (red.): *Brottsligheten i Europa*. Stockholm 1998, särskilt Lars Westfelts bidrag ”Utvecklingen av registrerade brott under efterkrigstiden. Sverige i europeisk belysning” s. 20–40.

gångsrik".¹⁴ Detta gäller t.ex. narkotikabrottslighet, olaglig hantering av alkohol och tobak, olaglig hantering av vapen, människohandel och människosmuggling, samt penningtvätt.¹⁵ Också den ekonomiska brottsligheten, inklusive miljöbrottsligheten har ökat. Men därtill har vissa typer av våldsbrottslighet ökat, t.ex. det kriminella våldet som riktar sig mot främlingar.¹⁶

Europarådets rapport fastslår emellertid också att brottsutvecklingen har varit ganska olika i olika delar av Europa. Då det gäller framför allt de nordiska länderna har t.ex. förändringarna varit betydligt mindre dramatiska än i Central- och Östeuropa. Detta har också bekräftats i andra sammanhang. När det t.ex. gäller de internationella åtgärderna mot den organiserade brottsligheten har alla rapporter samstämmt fastslagit att den organiserade brottsligheten i Norden inte utgör "ett så allvarligt problem".¹⁷

Brottsligheten har blivit mer internationell. I en del fall är den gränsöverskridande, och öppna gränser innebär då ökade möjligheter till kontrollös rörlighet. Men den kontrollösa rörligheten är i själva verket ett av den europeiska integrationens nyckelord, och detta avsätter självfallet också en klar stämpel på den moderna brottsligheten. Möjligheten till kontrollöst gränsöverskridande — och därigenom också en ökad möjlighet för gränsöverskridande brottslighet — är ett medvetet politiskt val. Ett annat område med en särskild betydelse för

¹⁴ Europe in a Time of Change: Crime Policy and Criminal Law. Recommendation No.R (96) 8 and explanatory memorandum and report on responses to developments in the volume and structure of crime in Europe in a time of change. Strasbourg 1999 s. 43–54.

¹⁵ Det är skäl att notera att flera av de brottsbekämpande initiativen inom EU just gäller den organiserade brottsligheten. Det finns talrika brottstyper beträffande vilka man kan vänta sig rambeslut (se Petter Asp a.a. s. 561 beträffande innebörden av ett rambeslut). Till dessa hör: människohandel, sexuell exploatering av barn (särskilt barnpornografi som förmedlas via Internet), narkotikahandel (kriminaliseringens innehåll och påföljder samt fastställande av minimiregler för dessa), korruption, miljöbrottslighet. Se också Kimmo Nuotio: Straffrätten europeiskas. NTfK 2001 s. 289–308.

¹⁶ Denna ökning förtjänar en särskild notis. Ofta menar man att brottsökningen i de nordiska länderna är en följd av att antalet kriminella "främmande" har ökat. I detta fall är det helt klart att denna ökning av våldsbrott beror på att det är "den gamla befolkningen" som griper till våld.

¹⁷ Se t.ex. Europol. 1999 EU Organised Crime Situation Report (The Hague, 30 October 2000, File No 2530-58r2. Se även Per Ole Träskman: General Report on Organized Crimes in the Baltic Sea Area. Organized Crime in the Baltic Sea Area. Nouvelles Etudes Pénales No 16/1998 s. 37–48. I regeringens skrivelse till riksdagen 1996/97:17, Åtgärder mot organiserad och gränsöverskridande brottslighet, beskrivs situationen på följande sätt: Den organiserade brottsligheten har inte något starkt fäste i Sverige. Detta beror bl.a. på att Sverige har ett ogynnsamt geografiskt läge för den gränsöverskridande brottsligheten. Sverige är ingen stormakt varför intresset för de brottsliga organisationerna blir mindre. Att Sverige befolkningsmässigt är ett litet land utan några riktigt stora städer medför bättre möjligheter att kontrollera den brottsliga verksamheten. Sverige har dessutom rättsliga och demokratiska traditioner och det finns en grundläggande respekt för dessa. Vår offentlighetsprincip möjliggör kontroll och insyn av den offentliga förvaltningen. Även språket kan antas bidra till att det blir svårare för internationellt styrda brottsorganisationer att verka i landet. Det förekommer därför endast i begränsad omfattning internationella kriminella organisationer som har sin bas i Sverige.

möjligheterna att begå internationell kriminalitet är IT-området. Också i detta fall handlar det om en storartad, medveten ekonomisk och teknisk satsning som går ut på att skapa möjligheter till en snabb, global kommunikation. Denna kommunikation kan sedan användas både av de goda och de onda.

Men också i detta fall — då det gäller brottslighetens internationalisering — är det skäl att bevara en realistisk sans för proportioner. Det mesta av brottsligheten i Sverige har en solid prägel av svenskhet. Det stora flertalet av brotten är lokala och de flesta av dem som begår brott i Sverige är härboende svenska medborgare.¹⁸ Detta gäller alla de brottskategorier som totalt sett dominerar brottsstatistiken, och också då det gäller den mer organiserade brottsligheten är det vanligt att det finns en viss nationell förankring.¹⁹

2.3 Bedömning av argumentets styrka

Jag uppfattar det som självklart att brottslighet skall förebyggas och bekämpas, och att en strafflag är nödvändig för detta ändamål.²⁰ Men det är lika självklart att det för en framgångsrik kriminalpolitik behövs mycket mer än bara en strafflag. Och i ett EU-sammanhang är det inte givet att en gemensam strafflag är en bättre lösning än nationella strafflagar, om vi verkligen vill uppnå den bästa möjliga rättspolitiska lösningen.²¹

En effektiv kriminalpolitik måste alltid vara *koherent* och *rationell*. Dess tyngdpunkt måste ligga på brottsprevention, dvs. en utvecklad och socialt rättvis ekonomisk politik och socialpolitik, en god utbildningspolitik, hälsopolitik etc.²² Också den situationella brottspreventionen har en stor betydelse för att förebygga brott.²³ I teorin är det ett

¹⁸ Hanns von Hofer, Jerzy Sarnecki & Henrik Tham: Invandrarna och brottsligheten. Att möta det mångkulturella — Socialtjänsten och invandrarna. Socialvetenskapliga forskningsrådet m.fl. Stockholm 1996 s. 76–93, samt desamma: Invandrarna och brottsligheten, i fotnot 11 a.a. s. 70–90.

¹⁹ Den nationella förankringen är väldigt stark när det gäller MC-klubbmedlemmarnas brottslighet. Denna brottslighet har för övrigt i ett antal rapporter betäcknats som den mest organiserade brottsligheten i de nordiska länderna. Se MC-brott. BRÅ-Rapport 1999:6.

²⁰ Jag önskar inte i detta sammanhang komma in på diskussionen om möjligheterna och förutsättningarna för en helt abolitionistisk lösning. Beträffande abolitionistisk diskussion, se t.ex. Ari Hirvonen: Varför ett nej till straffrätten. Kerstin Berglund, Dan Frände, Lenita Häggblom & Kjell Sevón (Red.): Skuldfrihet och ansvarslöshet. Publikationer från Institutionen för straff- och processrätt vid Helsingfors universitet B:4. Helsingfors 1994 s. 39–50.

²¹ Se också Per Ole Träskman (1999): "A good criminal policy is more than just new law." Veijo Heiskanen & Kati Kulovesi: Function and Future of European Law. Proceedings of the International Conference on the Present State, Rationality and Direction of European Legal Integration. Publications of the Faculty of Law, University of Helsinki 1999 s. 207–220.

²² Nils Jareborg: Vilken sorts straffrätt vill vi ha? Om defensiv och offensiv straffrättspolitik. Dag Victor (red.): Varning för straff. Om vådan av den nyttiga straffrätten. Stockholm 1995 s. 19–37.

²³ För en mer allmän diskussion om den situationella brottspreventionen, se Andrew von Hirsch, David Garland & Alison Wakefield (Eds.): Ethical and Social Per-

mycket väldokumenterat faktum att sociala, ekonomiska och arbets- eller utbildningspolitiska beslut har en mycket stor och omedelbar betydelse för brottslighetens kvantitet och kvalitet.²⁴ Det märkliga är att denna betydelse så ofta och så markant glöms bort när det gäller den politiska praktiken. Och detta är minsann inte något undantag när det gäller utvecklingen inom Europeiska unionen.

Straffrätten som sådan hör ännu inte till de områden som med stöd av gällande fördrag (Amsterdam- eller Nicefördraget) är en ren unionsangelägenhet.²⁵ Väsentliga delar av verksamheten sker inom ramen för det rättsliga och polisiära samarbetet mellan medlemsstaterna, alltså inom den s.k. tredje pelaren. Då det gäller möjligheterna att åstadkomma en enhetlig, eller i det minsta en harmoniserad, straffrättslig lagstiftning inom hela området för Europeiska unionen, gäller begränsningen att det måste ske genom konventioner, rambeslut, beslut och gemensamma ståndpunkter. Att skapa en allmän EU-strafflag genom en förordning eller ett direktiv är ännu inte möjligt.²⁶ Då det gäller det tidigare nämnda förslaget till en speciell gemensam strafflag och straffprocesslag till skydd för unionens finansiella intressen, *Corpus Juris*, har man ansett att det är möjligt redan nu att förverkliga dess rent straffrättsliga delar genom en förordning.²⁷ De processuella delarna förutsätter däremot en traditionell folkrättslig lösning mellan unionens medlemsstater.

Vissa områden inom brottsbekämpningen har under de senaste åren åtnjutit en mycket hög prioritet i den Europeiska unionens verksamhet. Ett sådant område är skyddet av unionens egna finansiella intressen, vilket manifesterats i *Bedrägerikonventionen* med dess tilläggsprotokoll avseende framför allt korruption och penningtvätt.²⁸

spectives on Situational Crime Prevention. *Studies in Penal Theory and Penal Ethics*. Oxford–Portland, Oregon 2000.

²⁴ Vivien Stern uttrycker detta kort och koncist: Levels of crime in a country are not much affected by the punishment system and how severe it is, whether there is death penalty or not, how many people are sent to prison. The amount of crime in a society is affected by other factors such as poverty, unemployment, strength of family structures and culture. Increase prison population by 25 %. Reduce crime by 1 %. Vivien Stern: Imprisonment is used too much. Council of Europe Conference: Prison Populations and Penal Policy in Estonia, Latvia and Lithuania. Stockholm 22–24 October 1997. Organized by the Swedish Prison and Probation Administration and the Council of Europe. *Kriminalvården* 1998 s. 76.

²⁵ Se närmare i detta avseende Petter Asp a.a. s. 554–570.

²⁶ Se också Klaus Tiedemann: Pour un espace juridique commun après Amsterdam. *Agon* No 17 (1997) s. 12–13, densamme: Réflexions sur la base juridique du *Corpus Juris*. *Agon*, No 23 (1999) s. 7–8 och densamme: Der Subventionsbetrug – Ausgangspunkt eines Supranationalen Europäischen Strafrechts. *Agon* No 25 (1999) s. 19–20.

²⁷ *Ibidem*.

²⁸ Council Act of 26 July 1995 drawing up the Convention on the protection of the European Communities' financial interests [C 316/27.11.1995 s. 48], Council Act of 27 September 1996 drawing up a Protocol to the Convention on the protection of the European Communities' financial interests [C 313/23.10.1996 s. 11], Council Act of 19 June 1997 drawing up the Second Protocol of the protection of the European Communities' financial interests [C 221/19.07.1997 s. 11]. Se också Ds 2000:66 Tillträde till andra tilläggsprotokollet till *bedrägerikonventionen*.

I detta nu är skyddet av den gemensamma valutan, euron, en mycket aktuell angelägenhet.²⁹ Också det tidigare nämnda förslaget till *Corpus Juris* är ett led i detta arbete.

Ett annat högprioriterat område har den organiserade brottsligheten som sammanhållande länk. I detta avseende kan man nämna den gemensamma åtgärd som man fattade beslut om 1998 om att göra medlemskap i en kriminell organisation i något av Europeiska unionens medlemsstater till ett brott.³⁰ Andra delar av arbetet med att bekämpa den organiserade brottsligheten gäller narkotikabrottsligheten, smuggling av alkohol och tobak, människosmuggling och under den senaste tiden särskilt trafficking med kvinnor (kvinnohandel), kontroll av prostitution och barnpornografi.

Ett antal åtgärder då det gäller det internationella rättsliga samarbetet skall också nämnas, såsom konventionen om ett förenklat utlämningsförfarande (1995),³¹ 1996-års utlämningskonvention,³² och konventionen om ömsesidig rättshjälp från år 2000.³³

Många av dessa insatser för att förbättra brottsbekämpningen har varit motiverade, särskilt i ett europeiskt (eller internationellt) perspektiv. I ett svenskt, eller regionalt nordiskt, perspektiv har de emellertid inte alla varit lika angelägna. Jag vågar påstå att flera av de lagreformer på straffrättens område som genomförts i Sverige under de senaste åren i ett rent nationellt perspektiv har legat lågt på lagstiftarens dagordning över behövliga reformer — om de ens funnits upptagna på denna lista.³⁴ En del av reformerna kan också med fog kritiseras.

Flera lagstiftningsområden med stor direkt betydelse för brottsligheten ligger redan nu inom Europeiska unionens fulla kompetens. Det är inte svårt att räkna upp ett antal områden där Europeiska uni-

²⁹ Ändringen av brottsbalkens 14 kap. 6 § genom lag 2001:31 är ett aktuellt uttryck för intresset av att skydda den gemensamma europeiska valutan.

³⁰ Se EGT 97/C 251/01. Högnivågruppens handlingsplan (antagen av rådet den 28 april 1997) för bekämpande av den organiserade brottsligheten. EGT 98/L 351/01. Rådets gemensamma åtgärd av den 21 december 1998 om att göra deltagandet i en kriminell organisation i Europeiska unionens medlemsländer till ett brott. Se också SOU 2000:88 Organiserad brottslighet, hets mot folkgrupp, hets mot homosexuella, m.m. — Straffansvarets räckvidd.

³¹ Council Act of 10 March 1995 drawing up the Convention on simplified extradition procedure between the Member States of the European Union [C 78/30.03.1995 s. 1], se också ändringarna i lag (1957:668) om utlämning för brott genom lag 1997:209, samt Ds 2000:3 Sveriges tillträde till 1996 års EU-konvention om utlämning.

³² Council Act of 27 September 1996 drawing up de Convention relating to extradition between the Member States of the European Union [C 313/23.10.1996, s. 11].

³³ Concil Act of 29 May 2000 establishing in accordance with Article 34 of the Treaty of European Union the Convention on Mutual Assistance in Criminal Matters between the Member States of the European Union [C 197/12.07.2000 s. 1].

³⁴ Jag tänker här t.ex. på den nya bestämmelsen om subventionsmissbruk i brottsbalken 9 kap. 3 a §, lag 1999:197, bestickningsbrottets (BrB 17:7) nya utformning genom lag 1999:97, samt motsvarande revision av mutbrottet (BrB 20:2) genom lag 1999:197.

onen genom en medveten reglering kan åstadkomma en faktisk situation som med stor sannolikhet leder till en positiv brottsutveckling. Ett ofta — och med fullt fog — nämnt exempel där Europeiska unionen själv genom sina egna normer har generat brottsligheten är unionens eget bidragssystem.³⁵ Jag nöjer mig här med att citera Vagn Greve (professor i straffrätt vid Köpenhamns universitet):

Til trods for, at EU officielt hylder de fri markeds mekanismer, er store dele af systemet ren planøkonomi. Det er i sig selv vanskeligt at administrere. Når det skal ske inden for en blandingsøkonomi, bliver situationen nærmest umulig. Og det gælder især, når udviklede tilskudsregler er lavet uden nogen form for hensyntagen til kontrolmuligheder. F.eks. afhænger tilskudene til fåreavlere af, hvor højt oppe i bjergene, fårene græsser; men fårene går jo ned i dalen og op på bjerget uafledigt.³⁶

Det är också uppenbart att en enhetlig reglering av sådant som tobak och alkohol, inklusive en enhetlig beskattning av dessa varor inom hela området för den Europeiska unionen, skulle ha en mycket stor begränsande betydelse för brottsligheten. Det samma gäller för områden sådana som sysselsättning, sociala understöd, utbildning samt miljö. På vissa mer begränsade områden kan man också mycket väl se fördelarna av en enhetlig lagstiftning. Ett sådant är trafiken, särskilt vägtrafiken, inklusive bestämmelserna om trafikbrott (däri inbegripet rattfylleri).

Jag förmodar att någon bemöter detta genom att konstatera att allt sådant som jag nu har hänvisat till, hur önskvärt det än vore med enhetlighet, ännu ligger utom möjligheternas gräns på grund av att läget i de olika medlemsstaterna är alltför heterogent, de politiska värderingarna och prioriteringarna är alltför olika och de ekonomiska och sociala villkoren är alltför varierande.³⁷

Detta är förmodligen riktigt. Men detta är samtidigt ett argument som med minst samma styrka talar mot en gemensam EU-strafflag i dagens läge. Strafflagstiftningen måste vara koherent och rationell och detta kan förverkligas enbart då man beaktar de rådande politiska, ekonomiska och sociala förhållandena i respektive samhälle. För straffrättens del har därtill de divergerande rättskulturella uppfattningarna en mycket stor betydelse.³⁸

³⁵ Vagn Greve: Økonomisk kriminalitet og EF. Ståle Eskeland & Einar Högetveit. Økonomiske forbrydelser og straff — juridiske grunnlagsproblemer. Oslo 1994 s. 196–200.

³⁶ Vagn Greve: Forholdet mellem EU-strafferet og national strafferet. I fotnot 19 a.a. s. 179.

³⁷ Kommissionen har själv erkänt att en förenkling av olika EU-regler skulle begränsa möjligheterna att begå brott, men att detta inte är något som kan uppnås på grund av divergerande intressen och på grund av att motstridiga nationella hänsyn står i vägen för detta. Ibidem s. 180.

³⁸ Se mera därom Greve (2000) s. 39–47.

2.4 Argumentet "låt oss utnyttja de bästa lösningarna"

Mireille Delmas-Martys andra huvudargument grundas på observationen att strafflagstiftningen i den Europeiska unionens medlemsländer inte är homogen, utan att det till och med finns sådana skillnader som är mycket markanta.

Detta är riktigt och kan lätt belysas med exempel. Utgående från ett nordiskt synsätt, och med stöd av en nordisk rättsuppfattning, är det t.ex. svårt att acceptera ett avgörande som den Europeiska människorättsdomstolen tog 1999 om straffansvar och straffpåföljder för barn som begår en "brottslig gärning".³⁹ Avgörandet gällde ett engelskt fall och handlade bl.a. om ifall ett 10 år gammalt barn kan vara straffrättsligt ansvarigt för ett "brott" och om straffet för detta kan vara en påföljd som innebär frihetsberövande på obestämd tid. Enligt människorättsdomstolens avgörande var ett sådant straffansvar för barn och en sådan påföljd inte något som stred mot de mänskliga rättigheterna. Ett straffsystem i Europa kan således mycket väl utformas så att också 10-åriga barn behandlas som brottslingar, och döms för sina brott till tidsobestämt frihetsberövande:

"Europadomstolen prövade först om det förhållandet att T och V enligt engelsk rätt var straffrättsligt ansvariga trots att de vid brottets begående endast var tio år gamla kunde anses strida mot artikel 3. Domstolen konstaterade på denna punkt att straffmyndighetsåldern varierar starkt mellan olika länder och att det inte finns någon gemensam europeisk standard på detta område. Att döma ett tioårigt barn till straff kunde därför inte i och för sig vara ett brott mot artikel 3. ...

När det sedan gällde det ådömda straffet och verkställigheten uppkom på nytt frågan om T och V hade utsatts för omänsklig och förnedrande behandling i strid med artikel 3 i konventionen. I detta hänseende fann Europadomstolen att konventionen inte kan anses förbjuda att ett barn eller en ung person ådöms ett tidsobestämt straff."⁴⁰

Ett annat exempel på skillnader när det gäller grunderna för straffansvar gäller möjligheten att bestraffa bolag och andra juridiska personer för brott. I vissa stater accepterar man fullt ut ett straffansvar också för juridiska personer, medan ett sådant ansvar avvisas i andra stater — framför allt av principiella skäl.⁴¹ Kartan över straff och andra påföljder för brott är brokig i Europa, och också uppfattningen om hur ofta och hur strängt särskilt de frihetsberövande påföljderna skall användas varierar starkt.⁴² Inte ens i Norden finns det några helt en-

³⁹ Se Hans Danelius: Nyheter från Europadomstolen — fjärde kvartalet 1999. SvJT 2000 s. 93–95.

⁴⁰ Danelius, a.a. s. 93–94.

⁴¹ SOU 1997:127. Straffansvar för juridiska personer. Del A. Betänkande av Företagsbotsutredningen s. 163–202. Kommittébetänkandet om straffansvar för juridiska personer.

⁴² Se Kristiina Kangaspuhta/Matti Joutsen/Natalia Ollus (eds.): *Crime and Criminal Justice Systems in Europe and North America 1990–1994*. European Institute for Crime Prevention and Control, affiliated with the United Nations (HEUNI). Helsinki 1998.

hetliga rättningslinjer när det gäller t.ex. valet av ett samhällsstraff framom en traditionell frihetsberövande påföljd.⁴³

Delmas-Marty ser denna straffrättsliga diversitet inom den Europeiska unionen som ett naturligt försökslaboratorium, där olika lösningar så att säga "ligger och bubblar i olika glas" och där det bara gäller att gå runt och välja den "bästa lösningen".

Jag tvivlar starkt på att "laboratoriet" verkligen kan användas på detta sätt. En första orsak till tvivlet är att det finns en grundläggande oenighet om straffrätten skall vara offensiv eller defensiv.⁴⁴ En annan orsak är att straffsystemet alltid utgör en helhet, och att man därför inte utan vidare kan plocka in en viss del av en annan helhet för att förbättra det egna systemet. Detta konstaterande är egentligen väldigt trivialt. Det är ju inte heller möjligt att genom ett enkelt grepp förbättra egenskaperna hos en Volvo genom att plocka in en enkel möjäng från en Fiat.

En ytterligare orsak är att variationen avseende uppfattningarna om hur strängt systemet skall vara — m.a.o. framför allt hur dominerande det "ovillkorliga" fängelsestraffet skall vara inom systemet, och vilken betydelse påföljder som är "alternativa" till fängelsestraffet skall ha, liksom även hur betydelsefulla helt andra konfliktlösningssystemer skall vara. I detta avseende visar rättsjämförande undersökningar på stora skillnader mellan de europeiska staterna. I vissa stater används fängelsestraff mycket ofta, men strafftiderna är i genomsnitt korta.⁴⁵ I andra stater är åter de utdömda fängelsestraffen överlag ganska långa. Medelstraffet för fängelse är t.ex. i Belgien 82 veckor, medan det i Danmark är bara 15.

Att välja "den bästa lösningen" är inte lätt, när man egentligen inte ens kan enas om vad som är utmärkande för den bästa lösningen. Tänk på att vara domare i en tävling om den "bästa maträtten" när du inte har fått klart för dig om det är den hälsosammaste, den billigaste eller den bäst smakande rätten som skall väljas. Vad är det som gäller: de kokta morötterna eller gräddtårtan med kinuskisås?

En strafflag är ett resultat av politiska beslut. För att resultatet skall bli koherent och rationellt måste dessa beslut tas med stort omdöme

⁴³ Se specialnumret av Nordisk Tidskrift for Kriminalvidenskab (2001/2) beträffande "Samfundssanktioner i Norden".

⁴⁴ Se Nils Jareborg: Vilken sorts straffrätt vill vi ha? Om defensiv och offensiv straffrättspolitik. Dag Victor (red.): Varning för straff. Om vådan av den nyttiga straffrätten. Stockholm 1995 s. 19–37 och Per Ole Träskman (1999): "A good criminal policy is more than just new law." Veijo Heiskanen & Kati Kulovesi: Function and Future of European Law. Proceedings of the International Conference on the Present State, Rationality and Direction of European Legal Integration. Publications of the Faculty of Law, University of Helsinki 1999 s. 207–220.

⁴⁵ Kristiina Kangaspuhta, Matti Joutsen and Natalia Ollus (editors): Crime and Criminal Justice Systems in Europe and North America 1990–1994. European Institute for Crime Prevention and Control, affiliated with the United Nations (HEUNI), Helsinki 1998. Nils Jareborg: Vilken sorts straffrätt vill vi ha? Om defensiv och offensiv straffrättspolitik. Dag Victor (red.): Varning för straff. Om vådan av den nyttiga straffrätten. Stockholm 1995 s. 19–37.

och med en uttrycklig förankring till verkligheten. I detta avseende utgör den rättspolitiska populismen ett allvarligt hot. Jag nöjer mig med att i detta fall citera den finländske kriminalvetenskapliga forskaren Patrik Törnudd,⁴⁶ som under lång tid var ledare för det rättsvetenskapliga forskningsinstitutet i Helsingfors:

”Criminologists all over the world are familiar with the fairly spontaneous populism of the man in the street and the reactive politician: scorn for complicated explanations combined with demands for immediate solutions (”lax discipline is the cause of crime”; ”just lock up the crooks”).”

Patrik Törnudd tillägger att den traditionella populism som ”Medel-Svensson” alltid har gett uttryck för har kompletterats med en annan — mer utvecklad och farligare — populism som involverar massmedia. I denna kombineras en viss sakkunskap med en mycket stark och ensidig indignation med högt uttalade krav på snabba lösningar och effektiva, hårda tag mot det som alltid betecknas ”som ett allvarligt problem”. Också i detta fall kan man se målmedvetna, aggressiva och därigenom också i vissa avseenden intoleranta kampanjer:

”In some developed countries this traditional populism is transforming into a much more dangerous variety based on mixtures of a little knowledge with an excess of zeal. The information explosion has produced a spin-off in the form of a growing number of half-educated experts who in a mass media campaign easily present a credible picture of expertise by facile references to this or that piece of research. At the same time responsible policy planning seems to gradually become more vulnerable to the rapidly fluctuating moods of the mass media.

When campaigns waged by coalitions of aggressive journalists and various interest groups and movements for extended criminalisation or upgraded punishment ... are based on a small kernel of truth and partial insights they become much more dangerous than the good old ”flog’em populism.”⁴⁷

Detta leder omedelbart till en reflexion om hur det kriminalpolitiska beslutsfattandet inom Europeiska unionen egentligen ser ut just nu, och hur beslutsfattandet i rättspolitiska frågor bör se ut för att garantera att en strafflag blir koherent och rationell. Vilka barriärer mot en rättspolitisk populism finns inbyggda i systemet och hur väl ägnade är dessa att motstå tillfälliga nycker i något av medlemsländerna?

En strafflag — särskilt inte en god — är inte någonting som kan åstadkommas i en handvändning. Den fullständiga revideringen av strafflagen som är aktuell i Finland inleddes för cirka 30 år sedan.⁴⁸ I Norge har en motsvarande revision varit aktuell ungefär lika länge

⁴⁶ Patrik Törnudd: *Facts, Values and Visions. Essays in Criminology and Crime Policy*. National Research Institute of Legal Policy. Helsinki 1996 s. 102–103.

⁴⁷ *Ibidem* s. 103.

⁴⁸ Se Pekka Koskinen: ”Totalrevideringen av strafflagen slutförs” — Den finska strafflagsreformen på slutrakan. *Nordisk Tidskrift for Kriminalvidenskab* 1998 s. 271–279.

och inte avancerat lika långt.⁴⁹ Arbetet på Brottsbalken varade flera decennier,⁵⁰ och erfarenheterna från andra stater är likartade. Det är en grannlaga uppgift att skriva strafflag. Den uppgiften kan knappast klaras av den Europeiska unionen med dess i många avseenden märkliga organisation.

3. Diskussion

Brottsligheten skall naturligtvis motarbetas genom brottsförebyggande och genom straff. En i vissa avseenden gemensam brottsbekämpning inom Europeiska unionen är egentligen en självklarhet, oberoende av om straffrätten är en gemenskapsangelägenhet eller ej. För att i det minsta uppnå en viss framgång när det gäller den internationella, gränsöverskridande brottsligheten måste också brottsbekämpningen ske med överskridande av nationella gränser. Det kan aldrig vara förnuftigt att tillåta ett Europa, där incitamenten och möjligheterna att begå brott är betydligt större i vissa stater än i andra, och där sannolikheten för tillräckliga ingripanden mot brottsligheten är markant mindre än i andra stater. Det är olyckligt om "den kriminologiska kartan" över Europa klart visar att vissa områden — när det gäller brottsligheten — har en helt annan karaktär än andra, och dessa skillnader inte föranleder åtgärder som innebär en likriktning mot en brottsfriare helhetsbild. Brottsbekämpningen förutsätter en solidaritet mellan stater och ett erkännande av att brottsbekämpningen generellt sett är en gemensam angelägenhet. Det finns en allmän lojalitetsplikt för medlemsstaterna att delta i arbetet för ett säkrare Europa: detta är en väsentlig beståndsdel i skapandet av ett område med frihet, säkerhet och rättvisa i Europeiska unionen.⁵¹

Men en koordinering av åtgärderna mot brottslighet kan ske på olika sätt. För framgång krävs en sammanhållen kriminalpolitik som både är rationell, koherent och human. En kriminalpolitik som enbart begränsas till en straffrättspolitik som går ut på straffskärpningar på olika punktområden förtjänar inte att bli försvarad. De brottsbekämpande åtgärder som i detta nu är aktuella utmärks dess värre just av krav på straffskärpningar för skilda typer av brott, ofta genom klart uttalade krav på stränghet då det gäller straff — framför allt i form av en viss minimumnivå för maximistraffet.⁵² En gemensam europeisk

⁴⁹ Den norska Straffelovkommisjonen utnämndes 1980 med uppgift att utarbeta ett förslag till ny strafflag. Ett sådant förslag finns ännu inte. Se även NOU 1983:57. Straffelovgivning under omformning. Straffelovkommisjonens delutredning I.

⁵⁰ Se Lena Holmqvist m.fl. Brottsbalken. En kommentar. Del I (1–12 kap.). Brotten mot person och förmögenhetsbrotten. Studentutgåva 2. Stockholm 2000 s. 18–19.

⁵¹ Det kan noteras att kommissionen två gånger årligen inkommer med ett meddelande till rådet och Europaparlamentet som innehåller en uppdatering av "resultattavlan för framstegen i skapandet av ett område med frihet, säkerhet och rättvisa i Europeiska unionen". En väsentlig del av denna resultattavla gäller "kamp mot brottslighet".

⁵² Petter Asp, a.a. s. 563 redogör för den föreslagna minimumnivån för maximistraffet för människosmuggling och konstaterar att den ursprungligen föreslagna minimi-

strafflag skulle i dagens läge med säkerhet inbegripa straffskalor som överlag skulle vara strängare än motsvarande straffskalor för samma typer av brott i gällande svensk strafflag. Fråga skulle vara om betydande straffskärpningar, primärt genom att ge brott ett ”högre abstrakt straffvärde”, men sekundärt också genom strängare domstolspraxis.

Kravet på straffskärpningar också i EU-sammanhang demonstrerar att europapolitiker på samma sätt som nationella politiker har en stark — och starkt orealistisk — tro på att man i väsentlig grad kan påverka brottsutvecklingen i positiv riktning bara genom att höja straffen. Det finns anledning att citera Nils Jareborg:⁵³

”Den allmänna teorien (om förhållandet mellan straff och brottslighet) säger att ju strängare straff desto mindre brottslighet. Teorien antas gälla såväl lagens straffhot som konkret påföljdsbestämning. Den är särskilt omhuldad av politiker som genom att med en penna ändra siffror i lagtext kan framstå som stridsmän i frontlinjen i kampen mot brottsligheten. Sådant kan möjligen bidra till att vederbörande får nytt förtroende som riksdagsledamot, men har ingen praktisk betydelse för landets kriminalitetsnivå. Enligt all erfarenhet är sådana förändringar i allmänhet verkningslösa, och inte ens mycket kraftiga förändringar medför annat än en tillfällig påverkan på brottsligheten. För all praktisk politik måste man utgå från att kriminalitetsnivån inte kan påverkas genom straffskärpningar.”

Strafflagsändringar som bara utgår från straffskärpningar bygger alltså inte på en rationell kriminalpolitik. Straffskärpningarna innebär ökade (ekonomiska och mänskliga) kostnader, utan motsvarande vinst i form av ökad effektivitet när det gäller brottsbekämpningen eller större samhällelig rättvisa genom en rättvis omfördelning av de kostnader som brott och brottsbekämpningen ger upphov till. En generell straffskärpning kan också betecknas som inhuman, genom att den inte kan försvaras genom hänvisning till etiska krav på rättvisa. Om en harmonisering av straffnivån för olika brottstyper överhuvudtaget skall genomföras inom Europeiska unionen ligger det närmare till hands att harmoniseringen genomförs genom en generell straffsänkning. Jag citerar Vagn Greve:⁵⁴

”Nor can sanctions be unified without impinging on fundamental national evaluations, involving concepts of right and wrong. Arguably, almost all sentencing policy is based more on tradition, than on reason. However, that in itself is no argument for unification. Nonetheless, if unification is seen as the goal, it should be combined with the principle that all unnecessary punishment is unethical. This would lead to unification at the lowest level of punitive activity. This may seem somewhat utopian when we compare sen-

nivån för maximistraflet, 10 års fängelse, skulle innebära mer än en fördubbling av det tidigare maximistraflet i Sverige. Motsvarande krav på gemensamma straffnivåer är aktuella ifråga om bl.a. narkotikabrott, huliganism, rasism och främlingsfientlighet, IT-brottslighet, korruption, miljöbrott och terrorism.

⁵³ Jareborg, i fotnot 43 a.a. s. 31

⁵⁴ Greve (2000) s. 48–49.

tencing practices in Northern countries with those in some Member States.”

Intill nu har ”det gemensamma europeiska strafflagsprojektet” realiserats genom punktinsatser på vissa områden. Dessa punktinsatser har framför allt gällt brott som riktat sig mot Europeiska unionens finansiella intressen och olika typer av internationella organiserade brott. Under den allra senaste tiden har brännpunkten placerats på brott som kan kopplas till terrorism. I stigande grad har ett krav på harmonisering inom Europeiska unionen då det gäller dessa brottstyper gjort sig gällande också då det gäller straffnivån. För Sveriges — och de övriga nordiska EU-staternas del — innebär detta i första hand straffskärpningar för vissa brottstyper. Fråga är än så länge om brottstyper som i praktiken bara har en ganska begränsad betydelse för den nationella brottsbilden, men möjliga straffskärpningar för dessa brottstyper påverkar trots detta hela systemet.

Ett nödvändigt krav för att uppnå ett rättvist straffsystem är att straffnivån för olika brottstyper är i balans. Olika brottstyper tilldelas en straffskala ”efter förtjänst”, varvid man strävar efter proportionalitet mellan en otillåten gärningstyps straffvärde och dess straffsats. Man strävar också efter ekvivalens mellan skilda gärningstypers straffsatsar så att gärningstyper med ungefär samma straffvärde tilldelas samma straffskalor. Det som det handlar om är att åstadkomma ordinal proportionalitet: brottstyper med samma straffvärde skall ha samma straffsats, och brottstyper med olika straffvärde skall kunna rangordnas från lindrigare till allvarigare utgående från de olika straffskalor som fogats till dem. Denna rangordning har intill nu skett genom nationella värderingar, och åtminstone i viss mån har man uppnått ett konsekvent och rättvist ordinalt system.

Det finns i och för sig flera orsaker till att straffnivån för olika brottstyper inte alltid är i balans. Det abstrakta straffvärdet för vissa brottstyper har kanske från första början bestämts felaktigt, eller samhällsutvecklingen kan ha medfört att straffvärdet med tiden har blivit för högt eller för lågt. Kravet på harmonisering inom Europeiska unionen av straffvärdet för olika brottstyper innebär emellertid en i vissa avseenden ny risk för bristande nationell balans. Då straffet för vissa brottstyper, som t.ex. människosmuggling, barnpornografi, narkotikabrott eller terrorismanknutna brott, plötsligt skall höjas mycket markant, enbart (eller huvudsakligen) med hänvisning till internationell solidaritet och till att straffskalorna också i andra stater innehåller denna typ av stränga straff, innebär straffskärpningen ett markant avsteg från kravet på koherens, rationalitet och ordinal proportionalitet inom det nationella straffsystemet. Balansen kan härvid återställas bara genom ytterligare straffhöjningar då det gäller alla andra brottstyper.

Särskilt då det gäller åtgärder mot den internationella terrorismen har man hänvisat till kravet på internationell solidaritet. Det finns emellertid anledning att fråga vilken innebörd och vilka konsekvenser en sådan solidaritet har. Detta krav på solidaritet har ju medfört att särskilt de internationella mänskliga rättigheterna på nytt har kommit in i en farozon som innebär att de uppluckras. Finns det verkligen tillräckligt goda skäl för att ånyo acceptera dödsstraff, straff som är grymma, omänskliga eller förnedrande, eller frihetsberövande i strid med traditionella rättssäkerhetsgarantier mot obefogad fängsling eller andra krav på en rättvis brottmålsrättegång, bara för att detta kan bidra till en i viss mån ökad effektivitet i brottsbekämpningen?

Harmoniseringen av strafflagstiftningen inom Europeiska unionen har varit målinriktad i en mycket formell mening: slutprodukten skall bli en strafflag som är identisk i alla medlemsstater. Vad man i stor utsträckning ignorerar är nationella skillnader då det gäller utgångspunkten och det nationella behovet av förändring. Brottssituationen i Sverige, och i de övriga nordiska länderna, är enligt flera internationella undersökningar relativt god. På den "kriminologiska" kartan över Europa är Sverige inte något svartfärgat land.⁵⁵ Flemming Balvig har genomfört en grundlig granskning av kriminaliteten och kriminalpolitiken dels i Danmark och dels i övriga Europa. Hans resultat kan, med den kunskap vi har om likheter och olikheter mellan de nordiska länderna, utan problem i allt väsentligt överföras på Sverige. Den konklusion han når är att kriminalitetsnivån i Danmark motsvarar det europeiska genomsnittet, men kriminalitetens allvar ligger under det europeiska genomsnittet. Benägenheten att brottsanmäla brott är osedvanligt hög. Allmänhetens rädsla för att bli offer för brott är i ett europeiskt perspektiv mycket låg, t.o.m. lägre än i sådana länder som har en lägre kriminalitet.

Vilken blir konklusionen då det gäller strävandena att skapa en gemensam straffrätt för Europeiska unionen, alltså strävandena som åtminstone på sikt betyder att de nationella strafflagarna ersätts av en enda gemensam strafflag? Hur starka är Mireille Delmas-Martys två argument?

Konstaterandet att brottsligheten förändras och internationaliseras är riktigt, liksom också bedömningen att en förändrad brottsituation kräver nya överväganden då det gäller brottskontrollen. Men betydelsen av detta argument får inte överdrivas: brottsligheten är fortfarande huvudsakligen mycket nationell.

Argumentet som betonar betydelsen av en harmonisering som grundas på goda erfarenheter är i princip riktigt. Erfarenhetsmässigt är det naturligtvis förnuftigt att lära sig av "goda erfarenheter". Men erfarenhetsmässigt förutsätter detta också ett system för politiskt beslutfattande som är tillräckligt starkt mot sådana populistiska lösningar som inte kan förenas med kraven på rationalitet, koherens och

⁵⁵ Se Hanns von Hofer (red.): *Brottsligheten i Europa*. Stockholm 1998.

humanitet inom kriminalpolitiken. I detta avseende är det uppenbart att det nuvarande systemet för fattande av politiska beslut inom Europeiska unionen inte kan leva upp till en tillräcklig nivå.

På vad skall vi då fokusera våra ansträngningar att bekämpa brottsligheten om vi inte skall gå in för en gemensam straffrätt?

Svaret är egentligen rätt givet: på ett gemensamt europeiskt kriminalpolitiskt arbete. De initiativ som tagits för att underlätta det kriminalpreventiva arbetet i medlemsstaterna och samarbetet i detta avseende mellan medlemsstaterna förtjänar allt stöd. Initiativen syftar till ett utbyte av bästa praxis, utveckling av samarbete mellan nationella brottsförebyggande myndigheter inom vissa prioriterade områden, bl.a. ungdomsbrottslighet, brottslighet i städerna och narkotikarelaterad brottslighet, samt förebyggande av att organiserad brottslighet etablerar sig i legal ekonomisk verksamhet.

Det är också viktigt att området för internationell rättslig hjälp utvecklas, dvs. att man går vidare på de åtgärder som genomförts genom de två utlämningskonventionerna som utarbetats, genom konventionen om ömsesidig rättslig hjälp i brottmål, genom rambeslutet om brottsoffrets ställning i straffrättsliga förfaranden samt genom den gemensamma åtgärden om goda rutiner vid ömsesidig rättslig hjälp.⁵⁶ Men också i detta avseende är det viktigt att i tillräcklig grad beakta nationella skillnader och intressen. T.ex. kan ett fullständigt upphävande av kravet på dubbel straffbarhet redan i detta skede av den europeiska integrationen ifrågasättas.

Det gäller alltså att medvetet gå vidare, men hela tiden med små och väl övervägda steg, att inte rusa i väg i galen galopp på grund av tillfälliga knallar som i och för sig kan verka nog så skrämmande.

⁵⁶ Asp a.a. s. 563