

# Kommittédirektiv



Skärpta straffrättsliga åtgärder mot organiserad brottslighet

Dir.  
2013:19

---

Beslut vid regeringssammanträde den 21 februari 2013

## Sammanfattning

En särskild utredare ska analysera om det straffrättsliga regelverket på vissa särskilt angivna områden kan skärpas för att på ett mer effektivt sätt motverka organiserad brottslighet. Utredaren ska bl.a. överväga om

- kriminaliseringen av brott på försöks-, förberedelse- och stämplingsstadiet bör utvidgas,
- straffskalan för förberedelse och stämpling bör förändras,
- straffansvaret för underlåtenhet att avslöja respektive hindra brott bör skärpas för personer som har anknytning till den brottsliga verksamhet där brottet har begåtts och
- det, för några brott som är vanligt förekommande inom organiserad brottslighet, finns skäl att införa omständigheter som särskilt ska beaktas vid bedömningen av om brottet är grovt eller se över eller komplettera befintliga omständigheter.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 mars 2014.

## Behovet av en utredning

### *Organiserad brottslighet – problem och tendenser*

Det finns i Sverige inte någon vedertagen definition av organiserad brottslighet. I stället används olika typer av beskrivningar, se t.ex. Polisens lägesbild av grov organiserad brottslighet 2012

och kartläggningen Brottslighet och trygghet i Malmö, Stockholm och Göteborg (Brottsförebyggande rådet 2012).

Den organiserade brottsligheten kan t.ex. beskrivas utifrån de kriminella strukturer som förekommer. Det är inte länge sedan begreppet organiserad brottslighet väckte associationer främst till kriminella mc-gäng (jfr dir. 1998:66). Numera ingår i bilden även t.ex. fängelsegång, grupperingar som baseras på släktskap eller etnicitet samt grupperingar med anknytning till ett visst område. Utöver olika slags varaktiga gängbildningar och nätverk förekommer tillfälliga grupperingar som bildas för att genomföra ett visst brott, t.ex. ett värdetransportrån, och som därefter upplöses. Den organiserade brottsligheten beskrivs ofta i olika nivåer som kan, men inte behöver, samverka inom ramen för ett brottsupplägg. I toppen finns inte sällan nyckelpersoner med den ena foten i grov kriminalitet och den andra i legal verksamhet. Den mellersta nivån kan innehålla kriminella experter som utgör ett stöd för den översta nivån. Underst finns många gånger utåtagerande, våldsamma och ofta drogberoende personer som står för bl.a. skjutningar, hot mot vittnen och utpressning.

Brottsligheten är i princip inriktad på vinst och kan bestå i t.ex. handel med förbjudna eller obeskattade varor, människohandel eller människosmuggling. Det har också blivit vanligare med s.k. parasitär brottslighet, t.ex. bedrägerier och utpressning, där förövaren kommer över pengarna direkt från brottsoffret. Ett särskilt oroande inslag i den organiserade brottsligheten är brott som begås för att underlätta eller dölja den brottsliga kärnverksamheten. Det rör sig här bl.a. om systemhotande brott som vissa typer av olaga hot och övergrepp i rättssak. Hot och våld förekommer också i syfte att bygga upp ett skrämsekapital som sedan kan utnyttjas vid andra brott eller som ett underförstått hot i samband med t.ex. en i övrigt legal inkassoverksamhet.

Det finns flera orostecken i fråga om den organiserade brottslighetens utveckling. Ett sådant är att allt fler kriminella ägnar sig åt brottslighet med kopplingar till företag. Det handlar inte bara om brottslighet som drabbar företagare, utan även om att legal och illegal verksamhet blandas i företag som drivs av

kriminella. Andra oroande tecken är de skjutningar som har förekommit inom kriminella kretsar samt att beväpningen inom kriminella grupperingar enligt polisens bedömning har ökat de senaste åren.

#### *Åtgärder för att bekämpa organiserad brottslighet*

Regeringen tog 2007 initiativ till en bred nationell mobilisering mot den grova organiserade brottsligheten. Mobiliseringen, som nu involverar tio myndigheter inom och utom rättsväsendet, har inneburit ett mera omfattande och uthålligt arbete än tidigare. De nya arbetsformer som utvecklats har bidragit till snabbare kommunikationsvägar och ett utökat informationsutbyte mellan myndigheterna. Avsikten är att samverkan ska fortsätta och förstärkas så att den nationella ansatsen mot den grova organiserade brottsligheten får fullt genomslag.

Myndigheternas verksamhet är central i kampen mot den organiserade brottsligheten. För att arbetet ska ge resultat krävs ett väl utvecklat internationellt samarbete samt att de brottsbekämpande myndigheterna har tillgång till effektiva metoder och straffprocessuella tvångsmedel.

På senare tid har samarbetet inom EU resulterat i nya möjligheter att utbyta information som underlättar myndigheternas arbete. Det har införts en möjlighet att söka uppgifter i andra EU-länders DNA-, fingeravtrycks- och fordonsregister (prop. 2010/11:129). Vid vissa allvarigare brott ska polisen kunna söka uppgifter i EU:s viseringsdatabas (rådsbeslut 2008/633/RIF). Det har vidare skapats förutsättningar för bättre information om vilken brottslighet som svenska medborgare kan ha begått utomlands (prop. 2011/12:163).

För närvarande bereds i Regeringskansliet förslag om att permanenta och utvidga möjligheten att använda hemlig rumsavlyssning (SOU 2012:44). Vidare bereds ett förslag om lagreglering av brottsbekämpande myndigheters möjligheter att i underrättelseverksamhet och i förundersökningar avseende allvarlig brottslighet använda vissa särskilda arbetsmetoder, såsom infiltration, provokation och vissa tekniska metoder (SOU 2010:103).

En förutsättning för framgång är givetvis att det straffrättsliga regelverket är ändamålsenligt utformat. Regeringen har vidtagit flera åtgärder för att regelverket på ett mer effektivt sätt ska kunna användas för att bekämpa organiserad brottslighet. En reform, som bl.a. syftade till att höja straffen för allvarliga våldsbrott och att skärpa straffen vid återfall i brott, innebar en utvidgning av bestämmelsen i 29 kap. 2 § 6 brottsbalken om att det utgör en försvårande omständighet om brottslighet har bedrivits i organiserad form (prop. 2009/10:147). För att skapa bättre förutsättningar att komma åt brottsvinster är det nu möjligt att vid vissa former av allvarlig brottslighet förverka vinster även från en inte närmare preciserad brottslig verksamhet, s.k. utvidgat förverkande (prop. 2007/08:68). Regeringen har i februari 2013 gett en utredare i uppdrag att utvärdera denna reglering. Med utgångspunkt i resultatet av utvärderingen och regeringens ståndpunkt att utvidgat förverkande ska vara ett kraftfullt redskap i kampen mot organiserad brottslighet, ska utredaren vid behov lämna förslag till författningsändringar (dir. 2013:14). Det straffrättsliga skyddet mot människohandel har förstärkts (prop. 2009/10:152) och straffansvaret för givande och tagande av muta har utvidgats (prop. 2011/12:79). Vidare har reglerna om grovt vapenbrott förtydligats genom att det i lagtexten anges vilka omständigheter som särskilt ska beaktas vid bedömning av om ett vapenbrott är grovt, och det har även blivit straffbart att inte anmäla införsel av vapen till Tullverket (prop. 2011/12:109).

Regeringen förbereder också ytterligare straffrättsliga åtgärder som bl.a. syftar till att förstärka myndigheternas möjligheter att bekämpa organiserad brottslighet. En reform avseende kriminaliseringen av penningtvätt och därmed sammanhängande frågor planeras till 2014 (SOU 2012:12). Regeringen har i januari 2013 mottagit ett betänkande med förslag om att bl.a. förändra det grova vapenbrottet så att en skärpt syn på vapenbrottsligheten ska få genomslag (SOU 2013:7). Vidare utreds frågan om ett stärkt straffrättsligt skydd för egendom (dir. 2012:73). Inom EU pågår för närvarande också förhandlingar om ett direktiv om frysning och förverkande av vinning av brott. Direktivet syftar till att stärka och effektivisera medlems-

staternas regelverk för att förverka och återvinna vinning av gränsöverskridande allvarlig och organiserad brottslighet.

Trots tidigare och pågående reformarbete finns det skäl att överväga om det går att skärpa den straffrättsliga regleringen så att organiserad brottslighet kan bekämpas mer effektivt.

## Uppdraget

### *Utgångspunkter*

Ett utmärkande drag när det gäller organiserad brottslighet är att det alltid är flera delaktiga i den brottsliga verksamheten, även om alla inte deltar på samma sätt eller i samma utsträckning. Dessutom kan brottsligheten vara både sofistikerad och välplanerad. Detta innebär att de s.k. osjälvtändiga brottsformerna, dvs. försök, förberedelse, stämpling och medverkan till brott samt underlåtenhet att avslöja respektive hindra brott, har särskilt stor betydelse för förutsättningarna att motverka sådan brottslighet. Vidare präglas brottsligheten av att det ofta finns besvärande omständigheter kring ett brott utöver det förhållandet att brottet har ingått i ett organiserat sammanhang.

### *Bör försök, förberedelse och stämpling till fler brott kriminaliseras?*

Många av de brott som är vanligt förekommande inom organiserad brottslighet är kriminaliserade på försöks-, förberedelse- eller stämplingsstadiet (23 kap. 1 och 2 §§ brottsbalken). Människohandel och rån är exempel på brott som är straffbara på samtliga dessa förstadier.

Stämpling är kriminaliserat mera sällan än förberedelse och framför allt försök. Eftersom stämpling avser gärningar som ligger långt från det fullbordade brottet, finns det i och för sig goda skäl till återhållsamhet vid kriminaliseringen. Samtidigt torde det inom organiserad brottslighet vara vanligt med sådana handlingar som omfattas av stämplingsbestämmelsen, dvs. att någon i samråd med någon annan beslutar en brottslig gärning eller att någon försöker anstifta någon annan att utföra den eller

själv åtar eller erbjuder sig att utföra den. Det finns därför anledning att överväga kriminalisering av stämpling till åtminstone *olaga tvång som är grovt* (4 kap. 4 § andra stycket brottsbalken), *utpressning som är grov* (9 kap. 4 § andra stycket brottsbalken) och *våld eller hot mot tjänsteman som inte är ringa* (17 kap. 1 § brottsbalken). Förutom att dessa brott är vanliga inom organiserad brottslighet rör det sig här om brott som kan förekomma i mycket straffvärda former – straffmaximum för de två förstnämnda brotten är fängelse i sex år – eller som är av systemhotande karaktär.

Även i övrigt kan det finnas anledning att överväga en utvidgad försöks-, förberedelse- eller stämplingskriminalisering. Det skulle t.ex. kunna vara motiverat att straffbelägga försök, förberedelse och eventuellt även stämpling till övergrepp i rätts-sak som inte är ringa (17 kap. 10 § brottsbalken). Brottet har stora likheter med våld eller hot mot tjänsteman, som i dag alltså är kriminaliserat på försöks- och förberedelsestadiet.

Utredaren ska överväga om

- olaga tvång som är grovt, utpressning som är grov och våld eller hot mot tjänsteman som inte är ringa bör kriminaliseras på stämplingsstadiet,
- övergrepp i rätts-sak som inte är ringa bör kriminaliseras på försöks-, förberedelse- och eventuellt även stämplingsstadiet och
- det finns brott utöver dessa som bör kriminaliseras på försöks-, förberedelse- eller stämplingsstadiet.

#### *Bör straffskalan för förberedelse och stämpling skärpas?*

För att bestämmelserna om försök, förberedelse och stämpling ska vara effektiva i kampen mot organiserad brottslighet måste straffskalorna vara utformade så att det är möjligt att ta hänsyn till den varierande graden av allvar vid gärningarna.

Straffet för försök ska bestämmas högst till vad som gäller för fullbordat brott, vilket gör att de allra mest straffvärda försöken kan bedömas lika strängt som fullbordade brott. För förberedelse och stämpling är straffskalan annorlunda utformad. Straffet för förberedelse och stämpling ska bestämmas under

den högsta och får alltid sättas under den lägsta gräns som gäller för fullbordat brott. Dessutom gäller att högre straff än fängelse i två år får bestämmas endast om fängelse i åtta år eller däröver kan följa på det fullbordade brottet.

Att straffskalan för förberedelse och stämpling skiljer sig från skalan för försök är naturligt; stämplings- och förberedelsegärningar ligger i allmänhet längre från det fullbordade brottet än försöksgärningar och är därmed typiskt sett mindre straffvärda än sådana. Det kan emellertid sättas i fråga om straffskalan tillåter att allvaret hos de mest kvalificerade gärningarna beaktas i tillräcklig mån. Skillnaden i straffvärde behöver inte nödvändigtvis vara så stor mellan ett försök som avbryts på ett tidigt stadium och en långt framskriden förberedelse till ett brott som gärningsmannen, exempelvis till följd av polisens ingripande, aldrig hinner påbörja. Här uppstår en tröskeeffekt i förhållande till försök. För försöksbrottet är hela straffskalan för det fullbordade brottet tillgänglig, medan förberedelse och stämpling kan leda till högre straff än fängelse i två år endast om straffskalan för det fullbordade brottet omfattar minst åtta års fängelse. När det gäller förberedelse och stämpling uppstår även en tröskeeffekt i förhållandet mellan brott som har åtta års fängelse i straffskalan och brott som inte har det. Det kan mot den bakgrunden diskuteras om tvåårsgränsen bör tas bort eller om straffskalan för förberedelse och stämpling bör skärpas eller förändras på något annat sätt. En sådan förändring skulle också utvidga möjligheterna att fullt ut beakta allvaret hos förberedelse och stämpling till andra allvarliga brott än sådana som är vanliga inom organiserad brottslighet.

Utredaren ska därför överväga

- om straffskalan för förberedelse och stämpling bör förändras.

*Bör ansvaret för underlåtenhet att avslöja eller hindra brott skärpas för personer med anknytning till brottslig verksamhet?*

Om någon underlåter att i tid anmäla eller annars avslöja ett brott som är ”å färde”, döms han eller hon, om det är särskilt föreskrivet, för *underlåtenhet att avslöja brottet*. En förutsätt-

ning för att någon ska vara skyldig att avslöja brott är att det handlande som krävs kan ske utan fara för honom eller henne själv eller någon av hans eller hennes närmaste. Föräldrar eller andra uppfostrare eller förmyndare som underlåter att hindra den som står under deras vård eller lydnad från att begå ett brott döms för *underlåtenhet att hindra brottet*. Bestämmelsen om underlåtenhet att hindra brott är, till skillnad från bestämmelsen om underlåtenhet att avslöja brott, tillämplig i förhållande till vilket brott som helst. En annan skillnad är att handlingsskyldigheten villkoras även av att det nödvändiga handlandet ska kunna ske utan anmälan till myndighet. Ansvar för underlåtenhet såväl att avslöja som att hindra brott förutsätter vidare att brottet har fortskridit så långt att straff kan följa på det, dvs. att minst straffbar förberedelse eller stämpling eller straffbart försök har kommit till stånd (23 kap. 6 § brottsbalken).

Bestämmelserna om underlåtenhet att avslöja respektive hindra brott kan användas för att lagföra någon som misstänks för brott eller medverkan till brott, när det inte går att bevisa mer än att personen i fråga på förhand känt till brottet. Så kan vara fallet med personer som rör sig i kretsar där brott begås. Det är dock ovanligt att någon döms för underlåtenhet att avslöja eller hindra brott, vilket till viss del torde vara en följd av att straffansvaret är förhållandevis snävt avgränsat. Det bör därför övervägas om straffansvaret kan förändras så att det blir lättare att tillämpa i förhållande till personer som t.ex. deltagit eller varit ledare i det sammanhang där det aktuella brottet förekommit. Den som har en sådan roll kan anses ha försatt sig i en position som gör att det är rimligt med högre krav för att undgå straffansvar (jfr det förslag om straffansvar för *underlåtenhet att hindra brottslig verksamhet* som förordades av flera skiljaktiga i SOU 2000:88). Utredningsarbetet i denna del bör bedrivas förutsättningslöst men med beaktande av de krav som rättssäkerheten ställer, bl.a. när det gäller en tydlig avgränsning av det straffbara området. Inte minst måste det noga övervägas hur den personkrets som skulle träffas av ett eventuellt skärpt straffansvar bör bestämmas. Att arbetet ska bedrivas förutsättningslöst innebär att utredningen även bör beakta de eventuella conse-



kvenserna för andra typer av allvarliga brott än sådana som är typiska för organiserad brottslighet.

Ansvar för underlåtenhet att avslöja brott förutsätter att detta är särskilt föreskrivet för brottet i fråga. Oavsett om straffbestämmelsen föreslås förändras på något sätt, finns det anledning att överväga om underlåtenhetskriminaliseringen bör omfatta fler grova brott, t.ex. de grova fallen av olaga tvång (4 kap. 4 § andra stycket brottsbalken) och utpressning (9 kap. 4 § andra stycket brottsbalken).

Utredaren ska därför överväga om

- straffansvaret för underlåtenhet att avslöja respektive hindra brott bör skärpas för personer som har anknytning till den brottsliga verksamhet där brottet har begåtts,
- underlåtenhet att avslöja olaga tvång som är grovt och utpressning som är grov bör kriminaliseras och
- underlåtenhet att avslöja fler brott än dessa bör kriminaliseras.

*Behövs nya eller förändrade kvalifikationsgrunder för grovt brott?*

Om ett brott har utgjort ett led i en brottslighet som utövats i organiserad form eller systematiskt eller om brottet föregåtts av särskild planering, är detta enligt 29 kap. 2 § 6 brottsbalken en försvårande omständighet som särskilt ska beaktas vid bedömningen av brottets straffvärde. Dessa omständigheter är inte alltid möjliga att visa, men när ett brott har begåtts inom ramen för organiserad brottslighet kan det dock gå att styrka andra omständigheter kring brottet som kan anses försvårande. Ett sätt att åstadkomma att försvårande omständigheter uppmärksammas är att i lagtexten ange de omständigheter som särskilt ska beaktas vid bedömningen av om brottet är grovt. Genom att ställa upp sådana kvalifikationsgrunder kan man också få till stånd ett utvidgat tillämpningsområde för det grova brottet. Det får dessutom den fördelen att bestämmelsen blir mer informativ och ger bättre vägledning för den som ska tillämpa den (jfr prop. 2011/12:109 s. 16).

Mot denna bakgrund finns det skäl att undersöka om det går att identifiera omständigheter som, i förhållande till olika brotts typer, är vanligt förekommande när brottet begås inom ramen för en organiserad brottslighet. Om så är fallet bör det övervägas om dessa omständigheter bör anges som faktorer som särskilt ska beaktas vid bedömningen av om brottet är grovt. Det kan handla om att såväl komplettera befintliga kvalifikationsgrunder som att införa sådana i straffbestämmelser där detta saknas. Till de omständigheter man bör överväga att särskilt lyfta fram hör att brottet har begåtts med hjälp av ett skjutvapen. Detta skulle kunna vara av särskild betydelse för bedömningen av om t.ex. ett olaga hot ska hänföras till den grova graden (4 kap. 5 § andra stycket brottsbalken). För viss brottslighet skulle det också kunna finnas skäl att framhålla den omständigheten att brottet har utgjort ett led i en verksamhet som har bedrivits i större omfattning (jfr t.ex. grovt koppleri, 6 kap. 12 § tredje stycket brottsbalken).

Det finns också anledning att se över om befintliga kvalifikationsgrunder för brott som är vanliga inom organiserad brottslighet är ändamålsenligt utformade. Bland annat bör det övervägas om inte de omständigheter som särskilt ska beaktas vid bedömningen av om ett olaga tvång är grovt är onödigt restriktiva. I bestämmelsen anges att gärningen innefattat pinande till bekännelse eller annan tortyr (4 kap. 4 § andra stycket brottsbalken).

Utredaren ska därför

- överväga om det, för några brott som är vanligt förekommande inom organiserad brottslighet, finns skäl att införa omständigheter som särskilt ska beaktas vid bedömningen av om brottet är grovt eller se över eller komplettera befintliga omständigheter.

### **Arbetsformer och redovisning av uppdraget**

Utredaren ska hålla sig informerad om arbete som bedrivs inom Regeringskansliet och utredningsväsendet på det område som utredningen avser. Utredaren ska vid behov samråda med berörda myndigheter, särskilt Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Rikspolisstyrelsen, Brottsförebyggande rådet och

Tullverket, samt med Utredningen om ett stärkt straffrättsligt skydd för egendom (Ju 2012:10). Utredaren ska göra de internationella jämförelser som anses befogade, inte minst mot bakgrund av Sveriges åtaganden inom EU. Regleringen i andra nordiska länder bör ges en särskild belysning och beaktas i arbetet. Utredaren är oförhindrad att ta upp sådana närliggande frågor som har samband med de frågeställningar som ska utredas.

Om utredaren finner att regelverket bör förändras ska han eller hon lägga fram fullständiga författningsförslag.

Utredaren ska ha ett jämställdhetsperspektiv i sin analys. Statistik ska vara köns- och åldersuppdelad.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 mars 2014.

(Justitiedepartementet)