

Kommittédirektiv

Straffrättsliga åtgärder mot brott i kriminella nätverk

Beslut vid regeringssammanträde den 11 juni 2020

Sammanfattning

Våld i form av skjutningar och sprängningar har ökat i Sverige de senaste åren. Antalet skjutningar med dödlig utgång har också ökat. Denna brottslighet har stark koppling till kriminella nätverk. Det har även brott som exempelvis narkotikabrott, rån och utpressning.

För att minska brottsligheten och öka tryggheten måste insatserna mot de kriminella nätverken intensifieras. Ett viktigt led i detta är att säkerställa att det straffrättsliga regelverket som aktualiseras är effektivt och att det återspeglar allvaret i brottsligheten.

En särskild utredare ges därför i uppdrag att överväga en rad straffrättsliga åtgärder mot brott i kriminella nätverk. Utredaren ska bl.a. överväga och lämna förslag till ändringar i lagstiftningen som innebär

- en skärpt och mer effektiv straffrättslig reglering mot brott i kriminella nätverk, särskilt brott med kopplingar till kriminella uppgörelser,
- en skärpt straffrättslig reaktion mot narkotikaförsäljning, och
- en skärpt straffrättslig reaktion mot dem som involverar unga i kriminalitet.

Utredaren ska vidare överväga och vid behov lämna förslag till ändringar i lagstiftningen som innebär att det finns en presumtion för häktning när

allvarliga brott, såsom rån, grov misshandel och grov utpressning, begås inom ramen för kriminella nätverk.

Uppdraget ska redovisas senast den 11 juni 2021.

Behovet av en utredning

Många kriminella nätverk är i dag löst sammansatta

Det finns i Sverige inte någon vedertagen definition av organiserad brottslighet. Begreppet kan avse en rad olika fenomen och organisationsformer och vad som åsyftas kan variera beroende på när, hur och av vem termen används (se t.ex. Brottsförebyggande rådets rapport 2016:12 Kriminella nätverk och grupperingar – Polisens bild av maktstrukturer och marknader och rapporten Myndighetsgemensam lägesbild om organiserad brottslighet 2019).

Organiserad brottslighet associeras inte sällan med s.k. synliga gäng. Ett exempel på synliga gäng är kriminella mc-gäng, som också har beskrivits som självdefinierade nätverk. Nätverken definierar grupptillhörigheten med eget namn, symboler och andra attribut som signalerar exklusivitet, lojalitet, professionalism, sammanhållning inåt och makt utåt. Hierarkier och kollektiva regler håller ihop grupperna. (Jämför t.ex. prop. 2015/16:113 Bättre straffrättsliga verktyg mot organiserad brottslighet och Brottsförebyggande rådets rapport 2016:12.) Självdefinierade nätverk förekommer i Sverige, men många kriminella nätverk är i dag löst sammansatta. Rörligheten är stor inom och mellan nätverken och brott begås alltmer utanför formaliserade nätverksstrukturer genom kontakter i den kriminella aktörens nätverk. (Se Polisens rapport om allvarlig och organiserad brottslighet 2017, Polismyndigheten.)

Enligt Polismyndigheten har löst sammansatta nätverk ofta anknytning till de områden som myndigheten har identifierat som utsatta. Fokus i arbetet mot organiserad brottslighet har mot den bakgrunden alltmer kommit att riktas mot kriminella nätverk som rör sig i och omkring dessa områden. Grunden för nätverken kan vara att medlemmarna har växt upp i samma område, har en gemensam härkomst eller har gemensamma vänskapsband. Nätverken har sällan någon politisk agenda i sin brottslighet. Målet är i stället ekonomisk vinning, status och makt. Vidare är det ofta yngre våldsbenägna personer som är utförare och som tar risker som ledarskiktet inte är villigt att

ta. En ledande position innebär, förutom möjlighet att verka i det dolda och undvika exponering, även tillgång till nätverkens kollektiva våldskapital och förmåga att beställa våldsbrott. (Se utöver de nämnda rapporterna också Polismyndighetens rapport Utsatta områden – Social ordning, kriminell struktur och utmaningar för polisen.)

De finns flera orostecken i fråga om utvecklingen av de kriminella nätverkens brottslighet

Våld i form av skjutningar och sprängningar har ökat de senaste åren. Detsamma gäller antalet skjutningar med dödlig utgång. Enligt Polismyndigheten har skjutningarna blivit ett tillvägagångssätt för kriminella nätverk att hantera konflikter mellan individer och nätverk. I takt med att fenomenet blivit vanligare och sker i det offentliga rummet, på gator och torg, ökar risken att tredje man drabbas. Användandet av explosiva varor gör att Sverige särskiljer sig ur ett europeiskt perspektiv.

Narkotikahandeln fortsätter att vara en central del av de kriminella nätverkens aktiviteter och utgör inte sällan en huvudsaklig inkomstkälla i den kriminella verksamheten. Inkomsterna används för investering i och finansiering av kriminella upplägg inom såväl narkotikahandeln som andra brottsområden. Våld och konflikter i kriminella kretsar är ofta narkotikarelaterade. Förekomsten av narkotika har också kommit att påverka den upplevda tryggheten i lokalsamhället negativt, bl.a. genom den öppna narkotikaförsäljning som pågår i vissa bostadsområden. Narkotika säljs vidare i växande utsträckning via sociala medier och den dolda delen av internet (Darknet).

Brottsligheten i kriminella nätverk är dock inte begränsad till skjutvapenvåld, sprängningar eller narkotikabrott. Rån, utpressning och misshandel är andra exempel på brott som är vanligt förekommande i sådana sammanhang. Brottslighet i kriminella nätverk kan vidare vara gränsöverskridande och det är inte ovanligt att kriminella nätverk har internationella förgreningar.

Det har vidtagits en rad straffrättsliga åtgärder som kan bidra till att bekämpa de kriminella nätverkens brottslighet ...

Regeringens insatser mot brott i kriminella nätverk spänner över en rad olika områden och syftar till att bekämpa såväl brotten som brottens orsaker. På straffrättens område, som har en central plats i sammanhanget, har det

vidtagits åtskilliga åtgärder som direkt eller indirekt bidrar till att bekämpa brottsligheten i fråga.

Den 1 juli 2016 genomfördes omfattande skärpningar i den straffrättsliga lagstiftningen i syfte att mer effektivt motverka organiserad brottslighet (prop. 2015/16:113 Bättre straffrättsliga verktyg mot organiserad brottslighet). Lagändringarna innebar bl.a. att försök, förberedelse och stämpling till allvarliga brott kriminaliserades i större utsträckning än tidigare. Vidare infördes nya omständigheter som särskilt ska beaktas vid bedömningen av om ett brott är grovt. Bland annat ska det vid vissa brott med hotinslag särskilt beaktas om gärningen har innefattat hot som påtagligt har förstärkts med hjälp av vapen, sprängämne eller vapenattrapp eller genom anspelning på ett våldskapital eller om gärningen annars har varit av allvarligt slag.

Den 1 juli 2016 infördes också brotten synnerligen grovt narkotikabrott och synnerligen grov narkotikasmuggling. Lagändringarna innebar att straffen skärptes bl.a. för gärningar som avser hantering av synnerligen stora mängder narkotika (prop. 2015/16:111 Synnerligen grova narkotikabrott). Genom lagändringar som trädde i kraft den 1 juli 2017 skärptes vidare straffskalorna för grov misshandel, synnerligen grov misshandel, grovt olaga tvång, grovt olaga hot, grovt rån och grov utpressning (prop. 2016/17:108 Straffskalorna för vissa allvarliga våldsbrott).

Den 1 januari 2018 trädde ett antal lagändringar i kraft som innebar att straffskalorna för vapenbrott och brott mot tillståndsplikten för explosiva varor skärptes i flera avseenden (prop. 2017/18:26 Skjutvapen och explosiva varor – skärpta straff för de grova brotten). Regeringen har vidare beslutat en lagrådsremiss med förslag till lagändringar som bl.a. innebär att fler vapenbrott och brott mot tillståndsplikten för explosiva varor ska bedömas som grova och synnerligen grova.

Den 1 januari 2020 gjordes en ändring i straffbestämmelsen om mord som syftar till att livstidsstraffet ska kunna komma i fråga i betydligt större utsträckning än tidigare (prop. 2018/19:138 Straffet för mord). Regeringen har vidare i november 2019 gett en särskild utredare i uppdrag att bl.a. överväga om straffskalorna för övergrepp i rättssak, mened och skyddande av brottsling bör skärpas (dir. 2019:85 En stärkt rättsprocess och en ökad lagföring). I en proposition som överlämnades till riksdagen i mars 2020 har

regeringen föreslagit att det ska införas en ny påföljd för unga lagöverträdare, ungdomsövervakning (prop. 2019/20:118 Ungdomsövervakning). I ett utkast till lagrådsremiss avses vidare lämnas förslag om att slopa ungdomsreduktionen för 18–20-åringar för brott med minimistraff ett års fängelse.

... men ytterligare åtgärder behövs

Ytterligare åtgärder behöver dock vidtas för att vända utvecklingen av den ökade brottsligheten i kriminella nätverk. Ett viktigt led i detta arbete är att säkerställa att det straffrättsliga regelverk som kan aktualiseras i sådana sammanhang är ändamålsenligt, bl.a. när det gäller att effektivt bekämpa brott som begås inom ramen för löst sammansatta nätverk. Det är också viktigt att strafflagstiftningen återspeglar brottslighetens allvar. De åtgärder som övervägs bör vidare träffa den aktuella brottsligheten på ett så precist och träffsäkert sätt som möjligt.

Särskild uppmärksamhet bör riktas mot brott med kopplingar till kriminella uppgörelser. Kriminella uppgörelser kan leda till ytterligare brottslighet genom hämndaktioner. Uppgörelserna kan vidare drabba även andra personer än de som är inblandade. Därför har regeringen dels i regeringsförklaringen den 21 januari 2019, dels i 34-punktsprogrammet mot gängkriminalitet (punkt 16) aviserat att straffen ska skärpas för brott kopplade till kriminella uppgörelser. Riksdagen har också beslutat om ett tillkännagivande till regeringen om att straffen bör skärpas avsevärt för brott kopplade till kriminella uppgörelser (bet. 2018/19:JuU11 punkt 48, rskr. 2018/19:181).

Det bör också vidtas kraftfulla åtgärder mot narkotikahandeln. Som konstateras ovan fortsätter narkotikahandeln att vara en central del av de kriminella nätverkens aktiviteter och utgör inte sällan en huvudsaklig inkomstkälla i den kriminella verksamheten. Regeringen har dels i regeringsförklaringen den 21 januari 2019, dels i 34-punktsprogrammet mot gängkriminalitet (punkt 18) aviserat att straffen bör skärpas för dem som överlåter narkotika till andra. Riksdagen har också beslutat om ett tillkännagivande till regeringen om skärpt straff för den som överlåter narkotika till andra (bet. 2018/19:JuU11 punkt 52, rskr. 2018/19:181).

En oroande utveckling är att unga, särskilt i utsatta områden, löper ökad risk att involveras i kriminalitet eller utnyttjas i kriminella sammanhang. Detta är angeläget att motverka. Som regeringen har gett uttryck för såväl i

regeringsförklaringen den 21 januari 2019 som i 34-punktprogrammet mot gängkriminalitet (punkt 15) behöver nyrekryteringen till gängkriminalitet hindras och en utveckling där unga personer som inte kan dömas till lika stränga straff utnyttjas av äldre motverkas. Därför har regeringen aviserat att straffen för dem som begår brott tillsammans med yngre eller anstiftar dessa att begå brott behöver skärpas.

För att de brottsbekämpande myndigheterna effektivt ska kunna utreda brott i kriminella nätverk finns det vidare ett behov av att i fler fall än vad som nu är möjligt kunna häkta kriminella personer i nära anslutning till att brotten har begåtts. I 34-punktprogrammet mot gängkriminalitet (punkt 4) har det aviserats att det gäller vid allvarliga brott såsom rån och grov utpressning som är vanligt förekommande i kriminella sammanhang.

Uppdraget om en skärpt och mer effektiv straffrättslig reglering mot brott i kriminella nätverk – särskilt brott med kopplingar till kriminella uppgörelser

Det övergripande syftet med utredningen är att säkerställa att den straffrättsliga lagstiftning som aktualiseras vid brott som begås inom ramen för kriminella nätverk är effektiv och att den återspeglar allvaret i brottsligheten. Det sagda gäller inte minst brottslighet med kopplingar till kriminella uppgörelser.

En förutsättning för ändamålsenliga lösningar är en tydlig bild av behov och brister. En viktig utgångspunkt är därför att kartlägga vilka brott som är vanligt förekommande inom ramen för kriminella nätverk och även särskilt identifiera de brott som kännetecknar eller är ett uttryck för kriminella uppgörelser – sådana brott torde ofta innehålla inslag av våld, hot eller tvång.

Ett naturligt nästa led i en översyn av regleringen mot brott i kriminella nätverk är att analysera om tillämpningsområdet för den befintliga straffskärpningsgrunden i 29 kap. 2 § 6 brottsbalken, som tar sikte på brottslighet i organiserad form, är ändamålsenligt utformad och träffar brottsligheten på avsett sätt.

Enligt den bestämmelsen ska det som en försvårande omständighet vid bedömningen av straffvärdet för ett brott, vid sidan av vad som gäller för varje särskild brottstyp, särskilt beaktas om brottet har utgjort ett led i en brottslighet som utövats i organiserad form eller systematiskt eller om

brottet föregåtts av särskild planering. Med brottslighet som utövats i organiserad form avses brottslighet som har begåtts inom ramen för en struktur där flera personer har samverkat under en inte helt obetydlig tidsperiod för att begå brott. Det är inte tillräckligt att det aktuella brottet har skett i samverkan. Personerna ska ha ingått i en sammanslutning eller ett nätverk av viss kontinuitet vars syfte att begå brott har sträckt sig längre än till enbart det aktuella brottet (prop. 2009/10:147 Skärpta straff för allvarliga våldsbrott m.m. s. 43).

För att straffvärdet för ett brott ska kunna skärpas med stöd av den aktuella straffskärpningsgrunden krävs det alltså att åklagaren kan bevisa att brottsligheten har skett inom ramen för en sådan struktur som avses i bestämmelsen. Som redovisas ovan förekommer sådana strukturer i Sverige, men i bilden ingår även mindre formaliserade nätverksstrukturer. Det förhållandet att många kriminella nätverk är löst sammansatta och att det förekommer stor rörlighet inom och mellan nätverken medför därför att det nu finns skäl att se över tillämpningsområdet för bestämmelsen i 29 kap. 2 § 6 brottsbalken. I sammanhanget finns det också anledning att överväga om bestämmelsen bör ändras så att den kan tillämpas även vid brott som är ett uttryck för eller utgör ett led i en kriminell uppgörelse.

Kriminella nätverk har inte sällan internationella förgreningar. Erfarenheter av bekämpning av organiserad brottslighet, inte minst i våra grannländer, är av intresse. Därför är det också av vikt att kartlägga relevanta straffrättsliga regleringar i andra nordiska länder och att analysera om sådana eller liknande regleringar bör införas i Sverige och, i så fall, hur. Vid dessa överväganden bör det dock beaktas att det kan finnas skillnader mellan länderna när det gäller de kriminella miljöernas närmare karaktär. Den reglering som föreslås måste vara anpassad till den problembild som råder i Sverige. Enligt Polismyndighetens bedömning skiljer sig t.ex. situationen i Sverige till viss del från den i några av våra europeiska grannländer, där självdefinierade kriminella grupperingar, t.ex. mc-gäng, är mer utbredda och utåtagerande. Många åtgärder mot kriminella nätverk i dessa länder är enligt myndigheten riktade mot just sådana grupperingar.

Ett exempel på nordisk lagstiftning är den danska bestämmelsen i 81 a § straffeloven. Bestämmelsen, som infördes 2009, gör det möjligt att under vissa omständigheter döma ut högre straff för vissa särskilt angivna brott

som har sin bakgrund i eller är ägnade att framkalla en konflikt mellan grupper av personer.

Därutöver finns det ett behov av att se över kvalifikationsgrunder och straffskalor för brott som kännetecknar kriminella uppgörelser. Sådan brottslighet kan ofta begås under omständigheter som är försvårande och kvalifikationsgrunderna utgör ett sätt att säkerställa att de får ett tydligt genomslag genom att de särskilt ska beaktas vid bedömningen av om ett brott är grovt (se prop. 2015/16:113 s. 59).

Vad som bör analyseras är om något eller några av de brott som har identifierats vid kartläggningen i fråga om kriminella uppgörelser bör föräskas med nya kvalifikationsgrunder, eller om befintliga kvalifikationsgrunder bör utvidgas eller justeras. Ytterligare en relevant fråga att överväga är om straffskalorna för något eller några av de aktuella brotten behöver skärpas, jämför riksdagens tillkännagivande om att straffen bör skärpas avsevärt för brott kopplade till kriminella uppgörelser (bet. 2018/19:JuU11 punkt 48, rskr. 2018/19:181).

Försvårande omständigheter kan ofta föreligga även vid andra typer av brott i kriminella nätverk. Därför behövs också en analys av om sådana brott som har identifierats som vanliga i den kriminella miljön – utöver de som kännetecknar kriminella uppgörelser – bör föräskas med nya, utvidgade eller justerade kvalifikationsgrunder som säkerställer att försvårande omständigheter som kan föreligga vid den typen av gärningar beaktas.

Vidare finns det anledning att överväga om straffskalorna för sådan brottslighet bör skärpas. I fråga om rån kan det konstateras att antalet anmälda personrån mot barn har ökat kraftigt under senare år. Polismyndighetens bild är vidare att rånerna vanligtvis begås med hot om våld eller repressalier och att det finns exempel på fall med förnedringsinslag. Enligt regeringen kan det bl.a. mot den bakgrunden ifrågasättas om den nuvarande straffskalan för rån, särskilt minimistraflet för brottet, återspeglar brottets allvar.

Utredaren ska

- kartlägga vilka brott som är vanligt förekommande inom ramen för kriminella nätverk och då särskilt identifiera de brott som kännetecknar kriminella uppgörelser,

- överväga och, med beaktande av riksdagens tillkännagivande, lämna förslag till ändringar i lagstiftningen som innebär en skärpt och mer effektiv straffrättslig reglering mot brott i kriminella nätverk – särskilt brott med kopplingar till kriminella uppgörelser, och
- överväga och vid behov lämna förslag om ett höjt minimistraff för rån.

Uppdraget om en skärpt straffrättslig reaktion mot narkotikaförsäljning

Narkotikahandeln fortsätter att vara en central del av organiserad brottslighet och enligt Polismyndigheten utgör handeln en betydande del av den konstaterade kriminaliteten i de områden som myndigheten har identifierat som särskilt utsatta. Polismyndigheten menar att en kriminell struktur har byggts upp under lång tid och fått fäste i flera utsatta områden. Detta har bl.a. bidragit till en mer omfattande öppen narkotikahandel. Konflikter mellan lokala kriminella nätverk har ofta sin grund i maktkamper kring narkotikamarknaden. Även när det gäller det dödliga våldet finns tydliga kopplingar till narkotikahandling och konflikter som rör den. (Jämför Myndighetsgemensam lägesbild om organiserad brottslighet 2019.)

Det finns alltså ett samband dels mellan narkotikahandeln och de kriminella nätverken, dels mellan narkotikahandeln och det våld som förekommer i kriminella miljöer. Arbetet mot narkotika utgör därför en viktig del i att bekämpa de kriminella nätverken och deras brottslighet. I det sammanhanget är det angeläget att den straffrättsliga lagstiftningen, som har en central roll i narkotikabekämpningen, tydligt förmedlar att samhället ser strängt på illegal narkotikahandling. För att säkerställa att så är fallet behöver den straffrättsliga narkotikalagstiftningen ses över i vissa avseenden.

En naturlig utgångspunkt vid en översyn på narkotikaområdet är att utvärdera om de lagändringar som trädde i kraft den 1 juli 2016 har fått avsedd effekt (prop. 2015/16:111 Synnerligen grova narkotikabrott). Bakgrunden till lagändringarna var en omläggning av domstolspraxis som inleddes genom Högsta domstolens s.k. mefedrondom (NJA 2011 s. 357). Omläggningen innebar framför allt att Högsta domstolen fjärmade sig från den straffvärdebedömning och straffmätningstradition som utvecklats i domstolarna och som byggde på tabeller avseende straffvärdet för olika preparat och mängder. Andra omständigheter än sort och mängd narkotika skulle ges större genomslag. Lagändringarna 2016 innebar att straffskalorna för grovt narkotikabrott och grov narkotikasmuggling delades upp och att det infördes två nya brott, synnerligen grovt narkotikabrott och synnerligen

grov narkotikasmuggling. En utgångspunkt för lagändringarna var att det inte bör finnas några straffvärdemässiga tak för betydelsen av sorten och mängden narkotika, något som några av Högsta domstolens domar från tiden före lagändringarna hade uppfattats innebära. Syftet med lagändringarna var bl.a. att skapa förutsättningar för domstolarna att fullt ut beakta samtliga omständigheter som är relevanta för straffvärdet och att döma ut det straff som en viss gärning är värd. Förslagen innebar skärpta straff bl.a. för gärningar som avser hantering av synnerligen stora mängder narkotika. Avsikten var däremot inte att generellt påverka straffnivåerna för narkotikabrott och narkotikasmuggling.

I sammanhanget är det också relevant att se över straffskalorna för narkotikabrott och narkotikasmuggling. En sådan översyn bör, bl.a. med hänsyn till förekomsten av en öppen narkotikahandel och till sambandet mellan narkotikahandeln och våldet i kriminella miljöer, särskilt inriktas på gärningar som avser försäljning av narkotika, jämför riksdagens tillkännagivande om skärpt straff för den som överlåter narkotika till andra (bet. 2018/19:JuU11 punkt 52, rskr. 2018/19:181). I sammanhanget kan det dock finnas anledning att beakta att flera av de andra gärningar som omfattas av narkotikabrottet är en del av narkotikahandeln och kan vara minst lika kvalificerade som överlåtelse, t.ex. framställning av narkotika som är avsedd för missbruk.

Enligt rapporter från Europol finns det risk för att alltmer av den illegala handeln med narkotika sker via post och andra försändelser. Narkotika köps via sociala medier, internet och den dolda delen av internet (Darknet). Det kan vidare antas att utbrottet av det nya coronaviruset medför ytterligare öknings i försäljning och köp av narkotika via sådana kanaler. Regeringen anser att det är angeläget att det straffbara området är utformat så att det träffar alla straffvärda handlingar med anknytning till sådan handel. I sammanhanget kan det konstateras att straffbestämmelserna om narkotikabrott inte utan vidare omfattar köp av narkotika som sker via internet och som distribueras inom landet via t.ex. post (jämför 1 § första stycket 3, 5 och 6, 2 § samt 4 § första stycket narkotikastrafflagen [1968:64]). Ytterligare en relevant fråga att analysera är därför om straffansvaret är ändamålsenligt utformat med avseende på den nu aktuella handeln och om det behövs ändringar i lagstiftningen.

Som konstateras ovan utgör kvalifikationsgrunder ett sätt att säkerställa att försvårande omständigheter får ett tydligt genomslag i rättstillämpningen. Därför finns det även för narkotikabrottens och narkotikasmugglingsbrottens del anledning att se över kvalifikationsgrunderna för grovt och synnerligen grovt brott.

Utredaren ska

- utvärdera om de lagändringar på narkotikaområdet som trädde i kraft den 1 juli 2016 har fått avsedd effekt och, vid behov, lämna förslag på författningsändringar,
- överväga om straffskalorna för narkotikabrott och narkotikasmuggling bör ändras och oavsett bedömning, med beaktande av riksdagens tillkännagivande, lämna förslag som innebär en höjd straffnivå för gärningar som avser överlåtelse av narkotika,
- med beaktande av att en betydande del av narkotikahandeln sker via internet, se över det straffbara området för narkotikabrott och, vid behov, lämna förslag på författningsändringar, samt
- överväga om de omständigheter som särskilt ska beaktas vid bedömningen av om ett narkotikabrott eller ett narkotikasmugglingsbrott är grovt eller synnerligen grovt är ändamålsenliga och, vid behov, lämna förslag på författningsändringar.

Uppdraget om en skärpt straffrättslig reaktion mot den som involverar unga i kriminalitet

Enligt Polismyndigheten är situationen i vissa bostadsområden sådan att unga löper ökad risk att involveras i kriminalitet. Utöver det som redovisas inledningsvis avseende yngre aktörer i den kriminella miljön är det inom narkotikahandeln exempelvis inte ovanligt att yngre individer involveras i narkotikaförsäljning genom äldre kriminella aktörer (jämför Polisens rapport om allvarlig och organiserad brottslighet 2017). Vidare förekommer t.ex. att unga personer anlitas för att utföra mindre tjänster mot viss ersättning, såsom att bära narkotika, transportera paket, begå inbrott eller hålla vakt (se t.ex. Brottsförebyggande rådets rapport 2016:12). Det händer också att äldre personer i den kriminella miljön lär de yngre om brott och ger dem råd relaterade till brottslighet (jämför Brottsförebyggande rådets rapport 2019:3 Skjutningar i kriminella miljöer – En intervjustudie).

Att unga personer involveras i kriminalitet innebär inte alltid att de aktivt rekryteras för att begå brott. Vägen in i den kriminella miljön tycks oftast gå genom umgänge med personer som man tycker om och ser upp till.

För att förhindra att unga personer involveras i kriminalitet och för att minska risken för att antalet aktörer i den kriminella miljön på sikt ökar är det, som bl.a. uttalats i regeringens 34-punktsprogram mot gängkriminalitet, angeläget att rikta fokus mot dem som på olika sätt involverar unga personer i kriminalitet. Den straffrättsliga lagstiftningen ska ge uttryck för en sträng syn på sådana beteenden. De eventuella åtgärder som kan övervägas på straffrättens område måste dock föregås av en närmare analys av problembilden.

Det finns också ett värde i att kartlägga relevanta straffrättsliga regleringar i våra grannländer. Exempelvis finns det i danska straffeloven en bestämmelse om att det i allmänhet ska ses som försvårande vid fastställande av straffet att gärningsmannen har medverkat till brottslighet begången av ett barn under femton år (81 § punkt 10 straffeloven, jämför även punkt 9 i samma paragraf).

Enligt 29 kap. 2 § 5 brottsbalken kan den som förmår en person att medverka till ett brott genom att missbruka personens ungdom dömas till ett strängare straff än annars. Det är i detta sammanhang relevant att överväga om denna bestämmelse har en tillräckligt ändamålsenlig utformning. Exempelvis har riksåklagaren framhållit att den som anstiftar en ungdom till brott bör kunna dömas till strängare straff än i dag. Det bör noteras att bestämmelsen i 29 kap. 2 § 5 brottsbalken utgör en spegling av strafflindringsregeln i 23 kap. 5 § samma balk.

Det står utredaren fritt att, utifrån utfallet av problemanalysen och kartläggningen av den nordiska regleringen, överväga och föreslå även andra ändringar i det straffrättsliga regelverket som innebär en skärpt straffrättslig reaktion mot dem som involverar unga personer i kriminalitet. Det kan t.ex. handla om en särskild straffbestämmelse som tar sikte på den problematik som identifierats eller förändringar hänförliga till de osjälvständiga brottsformerna.

Utredaren ska

- analysera hur problembilden ser ut med avseende på unga som involveras i kriminalitet,
- kartlägga relevanta straffrättsliga regleringar i andra nordiska länder, och
- analysera samt föreslå hur det straffrättsliga regelverket kan ändras för att åstadkomma en skärpt straffrättslig reaktion mot dem som involverar unga personer i kriminalitet.

Uppdraget om en presumtion för häktning vid fler brott

För att de brottsbekämpande myndigheterna effektivt ska kunna utreda brott i kriminella nätverk kan det finnas ett behov av att i fler fall än vad som nu är möjligt kunna häkta kriminella personer i nära anslutning till att brotten har begåtts. Det gäller vid allvarliga brott såsom rån, grov misshandel och grov utpressning som är vanligt förekommande i kriminella sammanhang. Eftersom det inte sällan finns en påtaglig risk att personer i kriminella nätverk fortsätter sin brottsliga verksamhet, kan en ökad möjlighet till häktning i dessa fall dessutom fungera brottsförebyggande.

I Sverige finns en regel om presumtion för häktning vid vissa allvarliga brott (24 kap. 1 § rättegångsbalken). Presumtionsregeln gäller när det för brottet inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år. När någon är på sannolika skäl misstänkt för ett brott som uppfyller det kravet ska häktning ske om det inte är uppenbart att det saknas skäl till häktning. De skäl som avses är de särskilda häktningsskälen som anges i rättegångsbalken, dvs. att det finns risk för att den misstänkte avviker eller på något annat sätt undandrar sig lagföring eller straff, undanröjer bevis eller på något annat sätt försvårar sakens utredning eller fortsätter sin brottsliga verksamhet. Därutöver ska rätten även pröva om häktning är en proportionerlig åtgärd.

Det finns nu ett behov av att analysera hur lagstiftningen kan ändras så att det finns en presumtion för häktning när allvarliga brott, såsom rån, grov misshandel och grov utpressning, begås inom ramen för kriminella nätverk. Det bör då beaktas att en presumtion för häktning kan åstadkommas på olika sätt. Exempelvis kan straffskärpningar i form av höjda minimistraff leda till att fler brott omfattas av rättegångsbalkens regel om presumtion för häktning. Tillämpningsområdet för presumtionsregeln kan emellertid utökas även på andra sätt. Utredaren ska dock vid sin analys utgå från att presumtionsregeln även fortsättningsvis endast ska kunna tillämpas vid

misstanke om allvarlig brottslighet. Utredaren ska i sina överväganden och förslag i denna del särskilt beakta den enskildes intressen och rätt till skydd för sina grundläggande fri- och rättigheter.

Utredaren ska

- överväga och vid behov föreslå ändringar i lagstiftningen som innebär att det finns en presumtion för häktning när allvarliga brott, såsom rån, grov misshandel och grov utpressning, begås inom ramen för kriminella nätverk.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska bedöma och redovisa förslagets ekonomiska och andra konsekvenser. Särskild vikt ska läggas vid effekter för de olika myndigheterna i rättskedjan. Eventuella konsekvenser för den kommunala verksamheten ska också beaktas.

I konsekvensbeskrivningen ska utredaren beskriva och, när det är möjligt, kvantifiera de samhällsekonomiska effekterna av de förslag som föreslås. De offentligfinansiella effekterna av utredarens förslag ska alltid beräknas. Om förslagen innebär offentligfinansiella kostnader ska förslag till finansiering lämnas. Viktiga ställningstaganden som gjorts vid utformningen av förslagen ska beskrivas. Vidare ska alternativa lösningar som övervägts beskrivas liksom skälen till att de har valts bort.

Utredaren ska lämna förslag på hur de föreslagna åtgärderna kan utvärderas där det är lämpligt och relevant.

När det gäller regeln i rättegångsbalken om presumtion för häktning kan följande nämnas särskilt. Utöver att nya straffrättsliga åtgärder generellt sett kan få konsekvenser för Kriminalvården kan det innebära ytterligare kostnader för myndigheten i form av ett ökat antal häktesplatser om fler brott skulle omfattas av presumtionsregeln. Vidare skulle åklagare, försvarare och domstolar kunna få fler häktningförhandlingar och fler s.k. fristmål att hantera. Ett ökat antal fristmål riskerar att få till följd att andra mål får vänta. Dessutom är det inte orimligt att anta att vissa av dessa häktade personer i hög utsträckning kan riskera att behöva avtjäna hela fängelsestraffet i häkte och inte hinner placeras i anstalt där de får del av återfallsförebyggande insatser. Det kan i sin tur få konsekvenser för risken för återfall i nya brott.

Detta är några av de konsekvenser som regeringen bedömer behöver utredas och redovisas i en konsekvensbeskrivning.

Utredaren ska även bedöma konsekvenser av förslagen när det gäller människors trygghet.

Arbetets genomförande, kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska i den utsträckning det behövs samråda med berörda myndigheter och organisationer.

Utredaren ska vidare hålla sig informerad om sådant arbete inom Regeringskansliet som är relevant för uppdraget. Utredaren ska också hålla sig informerad om andra utredningar som kan vara relevanta för uppdraget, t.ex. Utredningen om en stärkt rättsprocess och en ökad lagföring (Ju 2019:11) samt om studier och rapporter som kan vara relevanta för uppdraget, t.ex. Brottsförebyggande rådets uppdrag att studera narkotikamarknader i Sverige (Ju2019/04064/KRIM).

Under förutsättning att det ryms inom tiden för uppdraget har utredaren möjlighet att ta upp även andra frågor som tar sikte på brottslighet kopplad till kriminella nätverk och lämna författningsförslag med anledning av detta. Det ingår inte i uppdraget att föreslå ändringar i grundlag.

Uppdraget ska redovisas senast den 11 juni 2021.

(Justitiedepartementet)