Straffansvar för deltagande i och samröre med kriminella sammanslutningar

Betänkande av Utredningen om straffansvar för deltagande i kriminella sammanslutningar

Stockholm 2026

STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR

SOU 2026:13

SOU och Ds finns på regeringen.se under Rättsliga dokument.

Svara på remiss – hur och varför
Statsrådsberedningen, SB PM 2021:1.
Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på regeringen.se/remisser.

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet
Omslag: Åtta45
Tryck och remisshantering: Multiply Solutions, Stockholm 2026

ISBN 978-91-525-1481-8 (tryck)
ISBN 978-91-525-1482-5 (pdf)
ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Justitiedepartementet

Regeringen beslutade den 13 mars 2025 att utse en särskild utredare som ska överväga och lämna förslag till lagstiftning som innebär att det införs ett särskilt straffansvar för deltagande i, och samröre med, en kriminell sammanslutning (dir. 2025:28).

Samma dag förordnades numera vice chefsåklagaren Hans Harding att vara särskild utredare.

Som experter förordnades den 7 april 2025 gruppchefen Karl-Magnus Karlsson (Polismyndigheten), chefsjuristen Per Lagerud (Säkerhetspolisen), professorn Claes Lernestedt (Södertörns högskola), numera chefsåklagaren Marie Lind Thomsen (Åklagarmyndigheten), advokaten Thomas Olsson (Friaadvokater), rättssakkunniga Johanna Petersén Stark och Madeleine Tallbring (Justitiedepartementet) samt hovrättsrådet Therese Thorblad (Svea hovrätt).

Som sekreterare anställdes den 1 maj 2025 hovrättsrådet Carina Sjögren.

Utredningen har antagit namnet Utredningen om straffansvar för deltagande i kriminella sammanslutningar.

Härmed överlämnas betänkandet Straffansvar för deltagande i och samröre med kriminella sammanslutningar (SOU 2026:13). Experterna har i allt väsentligt ställt sig bakom utredningens överväganden och förslag. Thomas Olsson har avgett ett särskilt yttrande.

Utredningens uppdrag är med detta slutfört.

Stockholm i januari 2026

Hans Harding

Carina Sjögren

Innehåll

Sammanfattning **13**

1 Författningsförslag **23**

1.1 Förslag till lag om ändring i brottsbalken 23

1.2 Förslag till lag om ändring i rättegångsbalken 27

1.3 Förslag till lag om ändring i lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare 30

2 Utredningens uppdrag och arbete **33**

2.1 Bakgrund till utredningen och utredningens uppdrag 33

2.2 Utredningsarbetet 36

2.3 Disposition av betänkandet 37

3 Grundlagsskyddet för föreningsfriheten **39**

3.1 Allmänt om skyddet för grundläggande fri- och rättigheter 39

3.2 Föreningsfriheten i regeringsformen 39

3.2.1 Friheten att sammansluta sig med andra 39

3.2.2 Begränsningar i föreningsfriheten 42

3.3 Föreningsfriheten i Europakonventionen och EU:s rättighetsstadga 44

3.3.1 Europakonventionen 45

3.3.2 EU:s rättighetsstadga 49

4 Straffansvaret för deltagande i och samröre med en terroristorganisation 51

4.1 Bakgrund 51

4.2 En samlad straffrättslig terrorismlagstiftning 51

4.3 Behovet av att kriminalisera deltagande i och samröre med en terroristorganisation 54

4.4 Särskilt om föreningsfriheten m.m. 57

4.5 Deltagandebrottets och samröresbrottets utformning och omfattning 59

4.6 Viss praxis på området 68

5 Internationella rättsakter och tidigare ställningstaganden till att införa straffansvar för deltagande i kriminella sammanslutningar 71

5.1 Bakgrund 71

5.2 1998 års utredning om straffansvar för deltagande i organisationer som sysslar med brottslig verksamhet m.m. 71

5.3 Rättsakter som innehåller straffansvar för deltagande i en kriminell sammanslutning 82

5.3.1 Gemensam åtgärd av den 21 december 1998 om att göra deltagande i en kriminell organisation i EU:s medlemsstater till ett brott 83

5.3.2 Förenta nationernas konvention mot gränsöverskridande organiserad brottslighet 84

5.3.3 Rådets rambeslut (2008/841/RIF) om kampen mot organiserad brottslighet 87

6 Lagstiftningen i några andra länder 91

6.1 Inledning 91

6.2 De nordiska länderna 92

6.3 Några europeiska länder 104

6.4 USA och den s.k. RICO-lagstiftningen 127
6.5 Vissa slutsatser och kommentarer 131

7 Kriminella sammanslutningar och organiserad brottslighet 133

7.1 Inledning 133
7.2 Vad avses med kriminella sammanslutningar och organiserad brottslighet? 137
7.2.1 Olika definitioner av organiserad brottslighet 137
7.2.2 Det finns ingen svensk definition av begreppen kriminell sammanslutning eller organiserad brottslighet 138
7.3 Den organiserade brottslighetens utbredning..... 145
7.3.1 Inledning 145
7.3.2 Särskilt om utvecklingen av våldsbrottsligheten 150
7.3.3 Särskilt om utvecklingen av den vinstdrivande brottsligheten..... 158
7.3.4 Särskilt om viss ekonomisk brottslighet som är av organiserad karaktär..... 163
7.4 Slutsats 176

8 Aktörer som ingår i den kriminella miljön och deras ageranden 179

8.1 Inledning 179
8.2 Viss statistik 179
8.3 Rekryteringen av unga utförare till de kriminella nätverken 182
8.4 Olika aktörer som ”möjliggör” den organiserade brottsligheten 186
8.5 Hanteringen av brottsvinsterna 191
8.6 Särskilt om professionella penningtvättare 195
8.7 Särskilt om otillbörlig påverkan eller infiltration..... 201

8.8 Den organiserade brottsligheten är ett hot mot samhället ... 203

8.9 Slutsatser ... 210

9 Nationellt och internationellt samarbete mot organiserad brottslighet ... 213

9.1 Inledning ... 213

9.2 Svensk myndighetsgemensam satsning mot organiserad brottslighet ... 214

9.3 Förstärkt internationellt samarbete mot organiserad brottslighet ... 217

9.4 Kommentarer och slutsatser ... 225

10 Behovet av ny lagstiftning som straffbelägger deltagande i och samröre med kriminella sammanslutningar ... 229

10.1 Ett förbud mot kriminella sammanslutningar bör inte införas i nuläget ... 229

10.2 Det finns ett behov av kriminalisering ... 231

10.2.1 Utgångspunkter för utredningens behovsanalys ... 231

10.3 Utrymmet för ett straffansvar bredvid de osjälvständiga brottsformerna ... 233

10.3.1 Den nyligen gjorda översynen av 23 kap. brottsbalken ... 233

10.3.2 Bedömning av lagstiftningsutrymmet ... 242

10.4 Antalet personer och graden av organisering i de kriminella sammanslutningarna ... 247

10.5 Personer som bidrar till den organiserade brottsligheten ... 252

10.6 Lagstiftningen blir ett nytt verktyg i brottsbekämpningen ... 258

10.7 Det brottsförebyggande arbetet är också ett led i brottsbekämpningen ... 265

10.8 Kriminaliseringen kan underlätta det internationella samarbetet 266

11 Analys av den föreslagna grundlagsändringen för att kunna införa ett straffansvar för deltagande i kriminella sammanslutningar 271

11.1 Bakgrund till utredningens analys 271

11.2 Det föreslagna begränsningsändamålets utformning, omfattning och innebörd 272

11.3 Utredningens analys av den föreslagna grundlagsändringen 275

12 Något om de vedertagna kriminaliseringsprinciperna ... 281

12.1 Inledning 281

12.2 Kortfattad analys av principer för kriminalisering i förhållande till ett straffansvar för deltagande i och samröre med en kriminell sammanslutning 284

12.3 Utredningens slutsats 287

13 Ett straffansvar för deltagande i och samröre med en kriminell sammanslutning 289

13.1 Allmänna utgångspunkter 289

13.2 Utformningen av den nya lagstiftningen 294
13.2.1 Inledande ställningstaganden 295
13.2.2 Definition av en kriminell sammanslutning 298
13.2.3 Deltagandebrottet 319
13.2.4 Samröresbrottet 349
13.2.5 Bestämmelsernas placering i lagstiftningen 385

14 Användning av tvångsmedel 387

14.1 Inledning 387

14.2 Hemliga tvångsmedel 388

14.3 Hemliga tvångsmedel under förundersökning och utredning enligt 31 § LUL vid misstanke om de nya brotten ... 398
14.3.1 Hemliga tvångsmedel under förundersökning ... 398
14.3.2 Hemliga tvångsmedel i utredningar enligt 31 § LUL ... 404
14.3.3 Hemliga tvångsmedel i förhållande till det internationella rättsliga samarbetet ... 405
14.3.4 Den personliga integriteten, proportionaliteten m.m. ... 407
14.4 Utredningens förslag till lag om ändring i rättegångsbalken ... 415
14.5 Utredningens förslag till lag om ändring i lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare ... 419
14.6 Inga ändringar föreslås i preventivlagen och inhämtningslagen ... 420
14.7 Angående lagen (2024:326) om hemliga tvångsmedel i syfte att verkställa frihetsberövande påföljder ... 424

15 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser ... 427

15.1 Ikraftträdande ... 427
15.2 Övergångsbestämmelser ... 428

16 Konsekvensbeskrivning ... 429

16.1 Utredningens uppdrag i denna del ... 429
16.2 Ekonomiska konsekvenser ... 431
16.2.1 Några utgångspunkter ... 431
16.2.2 Kort om samhällsproblemet och den förändring som eftersträvas med utredningens förslag till lagstiftning ... 435
16.2.3 Utredningens uppfattning av konsekvenserna om ingen åtgärd mot samhällsproblemet vidtas ... 436
16.2.4 Några alternativ för att uppnå förändringen ... 437

16.2.5 Utredningens bedömning av lämpliga alternativ ... 442
16.2.6 Analys av utredningens förslag till lagstiftning ... 443
16.3 Andra konsekvenser ... 457
16.4 Avslutande kommentarer ... 469

17 Författningskommentar ... 471
17.1 Förslaget till lag om ändring i brottsbalken ... 471
17.2 Förslaget till lag om ändring i rättegångsbalken ... 499
17.3 Förslaget till lag om ändring i lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare ... 501

Särskilt yttrande ... 505

Bilaga

Bilaga 1 Kommittédirektiv 2025:28 ... 511

Sammanfattning

Inledning

Utredningen har haft i uppdrag att lämna förslag som innebär att det införs ett särskilt straffansvar för deltagande i och samröre med en kriminell sammanslutning.

I betänkandet görs bedömningen att den kriminalisering som uppdraget har omfattat kommer att bli ett effektivt sätt att förebygga, förhindra och bekämpa sådan allvarlig brottslighet som de kriminella sammanslutningarna ägnar sig åt och att det därför finns ett behov av att införa den efterfrågade kriminaliseringen i svensk lagstiftning. En motsvarande lagstiftning finns även i de flesta andra EU-länderna. Behovet motiverar också att föreningsfriheten begränsas genom den straffrättsliga lagstiftningen på i huvudsak det sätt som regeringen i prop. 2025/26:78 har utformat begränsningsändamålet i 2 kap. 24 § andra stycket 1 regeringsformen. I propositionen föreslås att föreningsfriheten ska få begränsas när det gäller sammanslutningar som ägnar sig åt allvarlig brottslighet för att uppnå ekonomisk vinning eller annan otillbörlig fördel.

Brottsligheten har förändrats under de senaste åren

Brottsligheten är, precis som samhället i övrigt, i ständig förändring. Synen på vilka handlingar som är straffvärda och hur allvarliga dessa är förändras över tid. Lagstiftaren har beträffande flera brottsliga gärningar under senare år ansett att det finns ett behov av att kunna markera en strängare syn. Samhällsutvecklingen har därmed medfört att nya brott har tillkommit, att gradindelningar av brotten har införts och att straffen har skärpts.

Under ett antal år har Sverige i ökande omfattning drabbats av organiserad brottslighet. Skjutningar och sprängningar inom den

kriminella miljön utgör ett stort samhällsproblem. Våldet som utövas har blivit alltmer brutalt och urskillningslöst, även i förhållande till utomstående personer. Den digitala utvecklingen har möjliggjort att den organiserade brottsligheten kan ledas, organiseras och bedrivas digitalt och därmed också på distans, även från utlandet. Digitala plattformar har blivit ett verktyg för att bl.a. rekrytera barn och unga i syfte att de ska utföra allvarlig brottslighet. På sociala medier läggs mängder av erbjudanden ut om uppdrag att utföra grova våldsbrott och annan kriminalitet. Detta är en skrämmande utveckling som måste stoppas.

Den organiserade brottsligheten är emellertid inte begränsad till skjutvapenvåld och sprängningar. Även andra allvarliga brott, såsom narkotikabrott, välfärdsbrott och annan ekonomisk brottslighet, utgör betydande inkomstkällor för de olika typer av sammanslutningar som ägnar sig åt organiserad brottslighet. Utöver att de digitala möjligheterna har kommit att utnyttjas av de kriminella inom sammanslutningarna finns det personer utanför sammanslutningarna som ofta använder sig av digitala möjligheter att hjälpa de kriminella sammanslutningarna med handlingar som är ägnade att främja, stärka och understödja deras brottslighet. Det är bl.a. fråga om att ge juridisk, ekonomisk eller teknisk rådgivning om olika brottsupplägg som är nödvändiga för att genomföra den allvarliga brottsligheten.

Den brottslighet som de kriminella sammanslutningarna ägnar sig åt i dag kan i vidsträckt mening sägas hota grundlagsskyddade värden eller statens våldsmonopol. Den utgör därmed ett hot mot människors trygghet och säkerhet samt utmanar samhällsviktiga funktioner. Brottsligheten finns i hela landet och påverkar Sveriges invånare, dels direkt, dels genom det hot den utgör mot välfärdssystemet, näringslivet och civilsamhället, dvs. samhället i stort.

Utmärkande för brottsligheten i dag är att flera personer är delaktiga i den och att brottsligheten ofta föregås av planering inför utförandet på så sätt att även andra än de som ska utföra brottsligheten behöver involveras i brottsuppläggen. Om brottsbekämpande myndigheter kan ingripa redan när annan typ av stöd sker i förhållande till den kriminella sammanslutningen finns möjligheter att både förhindra brott och att lagföra inte endast dem som medverkar vid utförandet av brott utan även dem som stödjer den kriminella sammanslutningens brottslighet på annat sätt.

Utredningens förslag i korthet

Utredningen föreslår att det i 16 kap. brottsbalken, om brott mot allmän ordning, införs dels en bestämmelse om vad som avses med en kriminell sammanslutning i dessa sammanhang, dels två nya brott som i separata bestämmelser straffbelägger: a) deltagande i en kriminell sammanslutning och b) samröre med en kriminell sammanslutning. Försök till de två brotten straffbeläggs genom ett tillägg om detta i en annan bestämmelse i samma kapitel.

Vidare föreslås att de nya brotten ska läggas till i uppräkningar över brott som gör att hemliga tvångsmedel får användas vid misstanke om brottsligheten eller för att utreda vem som skäligen kan misstänkas för den. Det gäller även för barn som är misstänkta för att före 15 års ålder ha begått de nya brotten. Det innebär att vid misstanke om de nya brotten ska hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation, postkontroll, hemlig kameraövervakning samt hemlig dataavläsning som inte gäller rumsavlyssningsuppgifter kunna användas. Hemlig rumsavlyssning och hemlig dataavläsning som gäller rumsavlyssningsuppgifter blir tillämpliga endast på de grova formerna av brotten om de straffvärdeventiler som finns kan användas.

En definition av en kriminell sammanslutning införs

Definitionens utformning

Enligt utredningens bedömning behöver en definition av begreppet kriminell sammanslutning tas in i den nya lagstiftningen. Med en *kriminell sammanslutning* ska avses en sammanslutning av fler än två personer som begår eller på annat sätt medverkar till allvarlig brottslighet för att uppnå ekonomisk vinning eller annan otillbörlig fördel eller som gör sig skyldiga till försök, förberedelse eller stämpling till sådan brottslighet.

Definitionens innebörd

Definitionen är avsedd att träffa den kriminella miljöns olika grupperingar, allt från löst sammansatta grupper till välorganiserade kriminella strukturer. Viss ledning, organisering och struktur behöver finnas i sammanslutningen, men den kan vara tämligen löst uppbyggd kring roller och hierarkier samt ad-hoc-betonad i sina arrangemang kring exempelvis ordergivning eller vem som gör vad för att utföra brottslighet eller specifika brott. Varken sammanslutningen i sig eller den brottslighet som utförs behöver vara välplanerad eller samordnad eller ske i en på förhand bestämd ordning.

Något krav på sammanslutningens varaktighet uppställs inte i definitionen vilket innebär att definitionen kan bli tillämplig redan vid den första allvarliga brottsligheten som utförs. En gemensam inriktning kring ett fortsatt samarbete mellan åtminstone tre personer är emellertid nödvändigt för att det ska ses som en kriminell sammanslutning.

Kravet på att den kriminella sammanslutningen ska utöva *allvarlig brottslighet* markerar att det är en tröskel som måste passeras för att definitionen ska bli tillämplig. Den ska alltså inte gälla för mindre allvarlig brottslighet. När det gäller kravet på allvarlig brottslighet kan som ett mått eller riktmärke vid bedömningen ingå att det för brottsligheten är föreskrivet fängelse i fyra år eller mer i straffskalan, eller att det är fråga om upprepad brottslighet eller seriebrottslighet, vilket främst ska avse ekonomisk eller finansiell brottslighet. Därtill kan brottslighet som innefattar otillåten påverkan, såsom korruptionsbrottslighet och övergrepp i rättssak, anses som allvarlig brottslighet om den har ett samhällshotande inslag.

Ytterligare en kvalificering för att definitionen ska kunna tillämpas är att den allvarliga brottsligheten ska ske för att uppnå ekonomisk vinning eller annan otillbörlig fördel. Med *ekonomisk vinning* avses all form av brottslighet som har som syfte att ekonomiskt berika den kriminella sammanslutningen, exempelvis narkotikabrottslighet och vapenbrott, bedrägerier, välfärdsbrott, ekonomisk och finansiell brottslighet samt miljöbrott (särskilt avfallshanteringen). Även grov våldsbrottslighet kan utföras i ett vinningssyfte, t.ex. som kontraktsmord eller människorov, men kan också utföras i syfte att uppnå annan otillbörlig fördel. Med *annan otillbörlig fördel* avses brottslighet som främst innefattar maktsträvanden. Det kan

vara fråga om såväl våldsbrottslighet som annan typ av brottslighet som begås med strävan att uppnå eller bibehålla en maktposition i förhållande till exempelvis en annan kriminell sammanslutning eller inom den egna kriminella sammanslutningen. I begreppet annan otillbörlig fördel ligger även en strävan att ta makten över eller på annat sätt kontrollera, exempelvis genom korruptionsbrottslighet, enskilda, företag eller institutioner i ett bostadsområde, en stadsdel eller ett större lokalsamhälle.

Beviskraven

Åklagaren har bevisbördan för de faktiska förhållanden som ligger till grund för bedömningen att det är fråga om allvarlig brottslighet för att uppnå ekonomisk vinning eller annan otillbörlig fördel samt att dessa förhållanden täcks av gärningspersonens uppsåt. Det krävs inte att åklagaren kan precisera vilka konkreta brott som har begåtts inom ramen för den kriminella sammanslutningen.

Brottet deltagande i en kriminell sammanslutning

Straffbestämmelsens utformning

Utredningen föreslår att den som deltar i en kriminell sammanslutning på ett sätt som är ägnat att främja, stärka eller understödja den kriminella sammanslutningens allvarliga brottslighet ska dömas för brottet *deltagande i en kriminell sammanslutning*. Straffet ska vara fängelse i högst fyra år.

Om brottet är grovt, ska fängelsestraffet vara lägst två och högst åtta år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om gärningsmannen har haft en central roll inom den kriminella sammanslutningen, om gärningen har varit ägnad att påtagligt bidra till den kriminella sammanslutningens förmåga att utföra allvarlig brottslighet eller om gärningen på annat sätt har varit av särskilt farlig art. Har gärningsmannen lett den kriminella sammanslutningen ska straffet vara fängelse i lägst två och högst arton år, eller på livstid.

Gärningen ska inte utgöra brott om den är ringa eller om den med hänsyn till omständigheterna är försvarlig.

Försök till brottet deltagande i en kriminell sammanslutning (såväl normalgradsbrottet som grovt brott) föreslås bli kriminaliserat, däremot inte förberedelse eller stämpling till brottet.

Deltagandebrottets innebörd

Den straffbara handlingen består i att delta i en kriminell sammanslutning. Handlingen som konstituerar ett deltagande ska innebära någon form av aktivt deltagande inom den kriminella sammanslutningen, dvs. personen ska på något sätt ”jobba” för den ”inifrån” och inte endast stödja den helt ”utifrån”. Det senare kan i stället under vissa förutsättningar vara straffbart som ett samröre med en kriminell sammanslutning.

Ett deltagande behöver inte innebära att personen ”tillhör” den kriminella sammanslutningen. Deltagandekretsen är heller inte begränsad till några särskilda roller eller funktioner i sammanslutningen, utan alla kategorier inom alla slags ”skikt” eller nivåer i sammanslutningen omfattas.

En deltagandehandling bedöms som brottslig om den kan anses vara ägnad att ”främja, stärka eller understödja” den kriminella sammanslutningens allvarliga brottslighet. Brottet innefattar därför alla tänkbara handlingar och åtgärder som bedöms som straffvärda på angivet sätt, och de kan se olika ut beroende på vilken typ av kriminell sammanslutning det rör sig om.

Straffbestämmelsen tar sikte på sådant deltagande som kan bedömas ingå som en naturlig och integrerad del av eller ske i förhållande till den allvarliga brottsligheten. Det kan exempelvis vara fråga om att ha agerat på uppdrag av den kriminella sammanslutningen, att ha ställt sig under dess ledning, att ha ställt sina tjänster till förfogande, att ha skaffat fram information, vägledning, material eller utrustning till den kriminella sammanslutningen eller att ha deltagit i aktiviteter som exempelvis diskussioner kring kriminella upplägg, utbildning eller träning anordnad av sammanslutningen. Detta under förutsättning att det bedöms finnas ett naturligt samband med sammanslutningens allvarliga brottslighet, som ska gå ut på att uppnå ekonomisk vinning eller annan otillbörlig fördel.

Att på olika sätt delta i logistiken eller i administrationen av sådant som behövs för att utföra den allvarliga brottsligheten om-

fattas därmed, exempelvis att rekrytera personer, att tilldela andra olika roller, att ordna bostäder och möteslokaler eller vapen, ammunition eller annan nödvändig utrustning som exempelvis brandfarliga och explosiva varor, narkotika och tillhörande utrustning eller transportmedel, eller att på annat sätt ta befattning med det uppräknade. Vidare omfattas att hantera pengar eller andra betalningsmedel eller att utföra andra tjänster som har betydelse för utförandet av den allvarliga brottsligheten.

Rent vardagliga sysslor och aktiviteter, som att umgås och laga mat eller att utföra andra liknande och normala göromål åt sig själv eller andra som ingår i den kriminella sammanslutningen omfattas inte av deltagandebrottet.

Brottets utformning innebär att åklagaren inte behöver visa något visst syfte med deltagandeåtgärden eller att en viss effekt verkligen har skett, dvs. att sammanslutningen och dess allvarliga brottslighet rent faktiskt har främjats, stärkts eller understötts i det enskilda fallet. Det krävs därför inte något tidsmässigt samband mellan deltagandehandlingen och den allvarliga brottsligheten.

Brottet samröre med en kriminell sammanslutning

Straffbestämmelsens utformning

Utredningen föreslår att för brottet *samröre med en kriminell sammanslutning* ska, om gärningen är ägnad att främja, stärka eller understödja en kriminell sammanslutnings allvarliga brottslighet och gärningen inte utgör brottet deltagande i en kriminell sammanslutning, en person dömas som

1. för den kriminella sammanslutningen tar befattning med vapen, ammunition, brandfarliga eller explosiva varor, narkotika, transportmedel, betalningsmedel eller teknisk utrustning,
2. upplåter bostad, lokal, mark eller förråd med avsikt att detta ska användas av den kriminella sammanslutningen,
3. lämnar juridisk, ekonomisk eller teknisk rådgivning med avsikt att informationen ska användas i samband med den kriminella sammanslutningens brottsliga verksamhet, eller

4. lämnar annat liknande stöd till den kriminella sammanslutningen.

Straffet ska vara fängelse i högst fyra år.

Om brottet är grovt, ska dömas till fängelse i lägst ett år och sex månader och högst sju år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om gärningen har ingått som ett led i en brottslig verksamhet som har bedrivits i större omfattning eller om brottet på annat sätt har varit av särskilt farlig art.

Gärningen ska inte utgöra brott, om den är ringa eller om den med hänsyn till omständigheterna är försvarlig.

Försök till brottet samröre i en kriminell sammanslutning (såväl normalgradsbrottet som grovt brott) föreslås bli kriminaliserat, däremot inte förberedelse eller stämpling till brottet.

Samröresbrottets innebörd

Den straffbara gärningen består i att gärningspersonen har samröre med en kriminell sammanslutning på något av de sätt som anges i bestämmelsen. För straffansvar krävs också att gärningen är ägnad att stärka, främja eller understödja den kriminella sammanslutningens allvarliga brottslighet och att det inte är fråga om brottet deltagande i en kriminell sammanslutning; då ska gärningen i stället bestraffas som ett deltagandebrott.

För straffansvaret har det inte någon betydelse om initiativet till samröreshandlingen eller åtgärden kommer från gärningspersonen själv eller någon annan, inom eller utanför den kriminella sammanslutningen, eller vem som har förmedlat kontakten med, eller uppdraget till gärningspersonen i fråga om den straffbara åtgärden. Samröret behöver inte ske i förhållande till alla som ingår i den kriminella sammanslutningen. Det räcker med en kontakt med en enda person som har koppling till den kriminella sammanslutningen. Inte heller spelar det någon roll om agerandet har skett mot ersättning eller annan motprestation, eller om något sådant inte har utlovats eller har skett, även i efterhand. Slutligen har det ingen betydelse om den straffbara handlingen eller åtgärden har skett fysiskt på plats eller om den har skett på distans, t.ex. digitalt.

Liksom för deltagandebrottet behöver åklagaren endast visa att handlingen vid en objektiv bedömning kan anses ha varit ägnad att främja, stärka eller understödja den kriminella sammanslutningens allvarliga brottslighet. Åklagaren behöver således inte visa att en viss effekt har uppstått eller att sammanslutningens förmåga att utföra brottslighet verkligen har främjats, stärkts eller understötts.

Konsekvenser av den föreslagna lagstiftningen

Enligt utredningen kommer den föreslagna lagstiftningen att innebära ett nytt värdefullt verktyg för de brottsbekämpande myndigheterna. Kriminaliseringen kommer förhoppningsvis även att ha en tämligen stor och avskräckande effekt på personer som ligger i riskzonen för att dras in i den kriminella miljön, särskilt de barn och unga samt yrkeskunniga personer som riskerar att rekryteras till de kriminella sammanslutningarna som utförare eller som möjliggörare.

Kombinationen av den föreslagna strafflagstiftningen och ett antal brotts- och återfallsförebyggande åtgärder som finns att tillgå hos olika myndigheter och samhällsorgan skulle enligt utredningen medföra betydelsefulla effekter på brottsligheten och dessutom adressera både grundorsakerna till och följderna av brottsutvecklingen i samhället på både kort och lång sikt.

Om utredningens förslag genomförs kommer det att medföra ökade kostnader för vissa av de myndigheter som ingår i rättskedjan. Dessa måste därmed tillföras ytterligare ekonomiska medel i statsbudgeten. Utredningens förslag bedöms inte medföra några ökade kostnader för andra myndigheter, samhällsorgan och aktörer, vars verksamhet berörs av förslagen på olika sätt. Dessa bör således kunna hantera följderna av den nya lagstiftningen inom befintliga ekonomiska ramar.

Ikraftträdande

Den nya lagstiftningen föreslås träda i kraft den 1 april 2027.

Ett ikraftträdande förutsätter att ändringen i 2 kap. 24 § andra stycket regeringsformen, som regeringen föreslår i prop. 2025/26:78 (att föreningsfriheten ska få begränsas när det gäller sammanslut-

ningar som ägnar sig åt allvarlig brottslighet för att uppnå ekonomisk vinning eller annan otillbörlig fördel), har trätt i kraft.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i brottsbalken

Härigenom föreskrivs i fråga om brottsbalken

dels att 16 kap. 17 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas tre nya paragrafer, 16 kap. 14–14 b §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	16 kap.
	14 §[1]
	Med en kriminell sammanslutning i 14 a och 14 b §§ avses en sammanslutning av fler än två personer som begår eller på annat sätt medverkar till allvarlig brottslighet för att uppnå ekonomisk vinning eller annan otillbörlig fördel eller som gör sig skyldiga till försök, förberedelse eller stämpling till sådan brottslighet.
	14 a §[2]
	För deltagande i en kriminell sammanslutning döms den som deltar i en kriminell sammanslutning på ett sätt som är ägnat

[1] Tidigare 14 § upphävd genom 2018:1140.
[2] Tidigare 14 a § upphävd genom 2018:1140.

att främja, stärka eller understödja den kriminella sammanslutningens allvarliga brottslighet enligt 14 §.

Straffet är fängelse i högst fyra år.

Om brottet är grovt, döms till fängelse i lägst två och högst åtta år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om gärningsmannen har haft en central roll inom den kriminella sammanslutningen, om gärningen har varit ägnad att påtagligt bidra till den kriminella sammanslutningens förmåga att begå allvarlig brottslighet eller om gärningen på annat sätt har varit av särskilt farlig art. Har gärningsmannen lett den kriminella sammanslutningen döms i stället till fängelse på viss tid, lägst två och högst arton år, eller på livstid.

Gärningen utgör inte brott om den är ringa eller om den med hänsyn till omständigheterna är försvarlig.

14 b §

För samröre med en kriminell sammanslutning döms, om gärningen är ägnad att främja, stärka eller understödja en kriminell sammanslutnings allvarliga brottslighet enligt 14 §, den som, i annat fall än som avses i 14 a §,

1. för den kriminella sammanslutningen tar befattning med

vapen, ammunition, brandfarliga eller explosiva varor, narkotika, transportmedel, betalningsmedel eller teknisk utrustning,

2. upplåter bostad, lokal, mark eller förråd med avsikt att detta ska användas av den kriminella sammanslutningen,

3. lämnar juridisk, ekonomisk eller teknisk rådgivning med avsikt att informationen ska användas i samband med den kriminella sammanslutningens brottsliga verksamhet, eller

4. lämnar annat liknande stöd till den kriminella sammanslutningen.

Straffet är fängelse i högst fyra år.

Om brottet är grovt, döms till fängelse i lägst ett år och sex månader och högst sju år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om gärningen har ingått som ett led i en brottslig verksamhet som har bedrivits i en större omfattning eller om brottet på annat sätt har varit av särskilt farlig art.

Gärningen utgör inte brott om den är ringa eller om den med hänsyn till omständigheterna är försvarlig.

17 §[3]

För förberedelse eller stämpling till eller underlåtenhet att avslöja eller förhindra myteri döms det till ansvar enligt 23 kap. Detsamma gäller för försök till gravfridsbrott och försök, förberedelse eller stämpling till grovt gravfridsbrott samt för försök till sådant barnpornografibrott som avses i 10 a § första stycket och försök eller förberedelse till grovt barnpornografibrott.

För försök till deltagande i en kriminell sammanslutning eller samröre med en kriminell sammanslutning döms det också till ansvar enligt 23 kap.

Denna lag träder i kraft den 1 april 2027.

[3] Senaste lydelse 2022:607.

1.2 Förslag till lag om ändring i rättegångsbalken

Härigenom föreskrivs att 27 kap. 18 a § rättegångsbalken ska ha följande lydelse.

Lydelse enligt lagrådsremissen Dubbla straff för brott i kriminella nätverk och skärpta straffskalor	*Föreslagen lydelse*

27 kap.

18 a §[4]

Hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation får användas om någon är skäligen misstänkt för brott som avses i andra stycket och åtgärden är av synnerlig vikt för utredningen.

Hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation enligt denna paragraf får användas vid en förundersökning om

1. ett brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år,

2. grovt dataintrång enligt 4 kap. 9 c § andra stycket brottsbalken,

3. grovt sexuellt övergrepp, sexuellt utnyttjande av barn, sexuellt övergrepp mot barn, grovt sexuellt övergrepp mot barn, utnyttjande av barn för sexuell posering, grovt utnyttjande av barn för sexuell posering, utnyttjande av barn genom köp av sexuell handling, sexuellt ofredande mot barn eller grovt sexuellt ofredande mot barn enligt 6 kap. 2 § tredje stycket, 5 §, 6 §, 8 §, 9 § eller 10 § första eller tredje stycket brottsbalken,

4. kontakt för att träffa barn i sexuellt syfte enligt 6 kap. 10 a § brottsbalken,

5. grovt bedrägeri enligt 9 kap. 3 § brottsbalken, om gärningen har begåtts med hjälp av elektronisk kommunikation,

6. utpressning enligt 9 kap. 4 § första stycket brottsbalken, om det kan antas att brottets straffvärde överstiger fängelse i tre månader,

7. sabotage enligt 13 kap. 4 § brottsbalken,

8. mordbrand, allmänfarlig ödeläggelse, kapning, sjö- eller luftfartssabotage eller flygplatssabotage enligt 13 kap. 1 §, 3 § första eller andra stycket, 5 a § eller 5 b § brottsbalken, om brottet innefattar sabotage enligt 4 § samma kapitel,

[4] Senaste lydelse 2025:1282.

9. mened som inte är mindre allvarlig enligt 15 kap. 1 § första stycket brottsbalken,

10. grovt barnpornografibrott eller barnpornografibrott som inte är ringa enligt 16 kap. 10 a § brottsbalken,

10. grovt barnpornografibrott eller barnpornografibrott som inte är ringa, *deltagande i en kriminell sammanslutning eller samröre med en kriminell sammanslutning* enligt 16 kap. 10 a, *14 a eller 14 b §* brottsbalken,

11. övergrepp i rättssak eller skyddande av brottsling enligt 17 kap. 10 § första eller fjärde stycket eller 11 § första eller andra stycket brottsbalken, om det kan antas att brottets straffvärde överstiger fängelse i tre månader,

12. grovt skyddande av brottsling enligt 17 kap. 11 § tredje stycket brottsbalken,

13. brott mot medborgerlig frihet enligt 18 kap. 5 § brottsbalken,

14. spionerі, utlandsspionerі, obehörig befattning med hemlig uppgift, grov obehörig befattning med hemlig uppgift eller olovlig underrättelseverksamhet mot Sverige, mot främmande makt eller mot person enligt 19 kap. 5, 6 a, 7, 8, 10, 10 a eller 10 b § brottsbalken,

15. grovt penningtvättsbrott eller näringspenningtvätt, grovt brott, enligt 5 § eller 7 § andra stycket lagen (2014:307) om straff för penningtvättsbrott,

16. grovt insiderbrott enligt 2 kap. 1 § tredje stycket lagen (2016:1307) om straff för marknadsmissbruk på värdepappersmarknaden,

17. företagsspionerі eller olovligt röjande av teknisk företagshemlighet enligt 26 eller 26 a § lagen (2018:558) om företagshemligheter, om det finns anledning att anta att gärningen har begåtts på uppdrag av eller har understötts av en främmande makt eller av någon som har agerat för en främmande makts räkning,

18. deltagande i en terroristorganisation, samröre med en terroristorganisation, finansiering av terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet, offentlig uppmaning till terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet, rekrytering till terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet, utbildning för terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet eller resa för terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet enligt 4 a, 5, 6, 7, 8, 9 eller 10 § terroristbrottslagen (2022:666),

19. försök, förberedelse eller stämpling till ett brott som avses i 1–5, 7, 8, 10 eller 12–18, om en sådan gärning är belagd med straff,

20. försök, förberedelse eller stämpling till ett brott som avses i 6, 9 eller 11, om en sådan gärning är belagd med straff och det kan antas att gärningens straffvärde överstiger fängelse i tre månader,

21. ett annat brott, om det kan antas att brottets straffvärde överstiger fängelse i två år, eller

22. flera brott, om

a) en och samma person är skäligen misstänkt för samtliga brott,

b) det kan antas att den samlade brottslighetens straffvärde överstiger fängelse i två år,

c) det kan antas att vart och ett av brotten har utgjort ett led i en brottslighet som har utövats i organiserad form eller systematiskt, och

d) det för vart och ett av brotten är föreskrivet fängelse i ett år eller mer.

Hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation enligt denna paragraf får endast avse ett telefonnummer eller en annan adress eller en viss elektronisk kommunikationsutrustning som

1. under den tid som tillståndet avser innehas eller har innehafts av den misstänkte eller annars kan antas ha använts eller komma att användas av den misstänkte, eller

2. det finns synnerlig anledning att anta att den misstänkte under den tid som tillståndet avser har kontaktat eller kommer att kontakta.

Denna lag träder i kraft den 1 april 2027.

1.3 Förslag till lag om ändring i lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare

Härigenom föreskrivs att 36 f § lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare, som gäller till utgången av september 2030 enligt 2025:862, ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
36 f §[5]	
Om någon är skäligen misstänkt för att före femton års ålder ha begått ett brott som anges i andra stycket och åtgärden är av synnerlig vikt för utredningen, får hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation och hemlig kameraövervakning enligt 27 kap. 18, 19 och 20 a §§ rättegångsbalken användas för att utreda brottet.	
Hemliga tvångsmedel enligt denna paragraf får användas vid en utredning om	
1. ett brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i fyra år,	
2. grov utpressning enligt 9 kap. 4 § andra stycket brottsbalken,	
3. mordbrand, allmänfarlig ödeläggelse, sabotage eller grovt sabotage enligt 13 kap. 1 § första stycket, 3 § första stycket, 4 § eller 5 § brottsbalken,	
4. mordbrand, allmänfarlig ödeläggelse, kapning, sjö- och luftfartssabotage eller flygplatssabotage enligt 13 kap. 1 § andra stycket, 3 § andra stycket, 5 a § eller 5 b § brottsbalken, om brottet innefattar sabotage enligt 4 § samma kapitel,	
	5. *deltagande i en kriminell sammanslutning eller samröre med en kriminell sammanslutning enligt 16 kap. 14 a eller 14 b § brottsbalken*,
5. grovt övergrepp i rättssak enligt 17 kap. 10 § tredje stycket brottsbalken,	*6.* grovt övergrepp i rättssak enligt 17 kap. 10 § tredje stycket brottsbalken,

[5] Senaste lydelse 2025:861.

6. grovt narkotikabrott enligt 3 § första stycket narkotikastrafflagen (1968:64),	*7.* grovt narkotikabrott enligt 3 § första stycket narkotikastrafflagen (1968:64),
7. grov narkotikasmuggling enligt 6 § tredje stycket lagen (2000:1225) om straff för smuggling,	*8.* grov narkotikasmuggling enligt 6 § tredje stycket lagen (2000:1225) om straff för smuggling,
8. deltagande i en terroristorganisation, samröre med en terroristorganisation, finansiering av terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet, offentlig uppmaning till terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet, rekrytering till terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet, utbildning för terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet eller resa för terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet enligt 4 a, 5, 6, 7, 8, 9 eller 10 § terroristbrottslagen (2022:666),	*9.* deltagande i en terroristorganisation, samröre med en terroristorganisation, finansiering av terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet, offentlig uppmaning till terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet, rekrytering till terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet, utbildning för terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet eller resa för terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet enligt 4 a, 5, 6, 7, 8, 9 eller 10 § terroristbrottslagen (2022:666),
9. försök, förberedelse eller stämpling till ett brott som avses i 1–8, om en sådan gärning är belagd med straff, eller	*10.* försök, förberedelse eller stämpling till ett brott som avses i 1–*9*, om en sådan gärning är belagd med straff, eller
10. ett annat brott, om det kan antas att brottets straffvärde överstiger fängelse i fyra år.	*11.* ett annat brott, om det kan antas att brottets straffvärde överstiger fängelse i fyra år.

Vid tillämpningen av denna paragraf gäller följande bestämmelser i rättegångsbalken:

– 27 kap. 18 a § tredje stycket och 19 a § tredje stycket om vilket telefonnummer eller annan adress eller viss elektronisk kommunikationsutrustning som ett tillstånd till hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation eller hemlig övervakning av elektronisk kommunikation får avse, och

– 27 kap. 20 b § andra och tredje styckena om vilken plats ett tillstånd till hemlig kameraövervakning får avse och när ett sådant tillstånd får avse den skäligen misstänkte i stället för en viss plats.

Denna lag träder i kraft den 1 april 2027.

2 Utredningens uppdrag och arbete

2.1 Bakgrund till utredningen och utredningens uppdrag

Regeringen beslutade den 13 mars 2025 att ge en särskild utredare i uppdrag att analysera den grundlagsändring som 2023 års fri- och rättighetskommitté föreslagit samt överväga och, oavsett ställningstagande i sak, lämna förslag som innebär att det införs ett särskilt straffansvar för deltagande i, och samröre med, en kriminell sammanslutning. Utredningen ska även lämna nödvändiga författningsförslag. I utredningsdirektiven anges även att utredaren får ta upp andra frågor som har samband med de frågor som ska utredas. I detta torde ligga att utredaren visserligen inte är förhindrad att överväga om ett förbud mot kriminella sammanslutningar bör införas i stället för, eller som ett komplement till, ett straffansvar som gäller deltagande i kriminella sammanslutningar, men att det inte har varit det huvudsakliga uppdraget.

Regeringen anger bl.a. följande i direktiven. Den grova kriminaliteten är ett allvarligt hot mot enskilda men också mot hela vårt samhälle. De kriminella nätverken ägnar sig åt mycket allvarlig brottslighet av systemhotande natur. För att bryta de senaste årens utveckling där den organiserade brottsligheten har tillåtits breda ut sig och har tagit sig allt större former, krävs att den straffrättsliga lagstiftningen är utformad så att den på ett trovärdigt och effektivt sätt täcker alla typer av straffvärda handlingar som har anknytning till organiserad brottslighet. De brottsbekämpande myndigheterna behöver kraftfulla verktyg för att möta samhällsutvecklingen. Regeringen arbetar därför fram lagstiftning som innebär att personer med koppling till kriminella nätverk kan dömas till hårdare straff, att även ledarskikten i kriminella nätverk kan lagföras, att alla som på

något vis deltar i organiserad brottslighet ska kunna straffas och att det blir lättare att förverka brottsvinster. Ett införande av ett särskilt straffansvar för den som deltar i en kriminell sammanslutning skulle kunna utgöra en del i arbetet mot den organiserade brottsligheten och få betydelse när det är oklart på vilket sätt en persons deltagande har bidragit till utförandet av brottsliga gärningar. Det kan vidare finnas gärningar som är straffvärda på den grunden att de bidrar till sammanslutningens förmåga att planera och begå allvarlig brottslighet eller genom att de legitimerar eller upprätthåller den kriminella sammanslutningen men likväl inte träffas av nuvarande regelverk eller andra pågående lagstiftningsprojekt. En utvidgad kriminalisering kan därför möjliggöra att fler personer med koppling till organiserad brottslighet åtalas och lagförs för brott. Regleringen kan således fungera som ett nytt verktyg för att komma åt de personer som bidrar till den brottslighet som utgör ett allvarligt hot mot hela vårt samhälle. Den kan därmed bli en viktig åtgärd för och utgöra ett led i brottsbekämpningen. Införandet av en straffbestämmelse som uttryckligen tar sikte på deltagande i en kriminell organisation skulle även kunna underlätta det internationella samarbetet mot organiserad brottslighet. Det kan t.ex. öka förutsättningarna för de brottsbekämpande myndigheterna att delta i det internationella samarbetet och få tillgång till information och verktyg under utredningen av brott samt underlätta samarbetet vid lagföring av brott och vid verkställighet. (Se dir. 2025:28, bilaga 1 till detta betänkande.)

2023 års fri- och rättighetskommitté är en parlamentariskt sammansatt kommitté som hade i uppdrag att utreda några frågor om det skydd för grundläggande fri- och rättigheter som gäller enligt 2 kap. regeringsformen. Kommittén hade bl.a. i uppdrag att bedöma om det borde införas utökade möjligheter att begränsa föreningsfriheten i förhållande till kriminella sammanslutningar (dir. 2023:83).

Den grundlagsskyddade föreningsfriheten innebär att var och en har rätt att sammansluta sig med andra för allmänna eller enskilda syften. En omfattande frihet för den enskilde att bilda och organisera sig i föreningar utgör en av grunderna för ett demokratiskt styrelseskick. Föreningsfriheten får endast begränsas för vissa särskilt angivna ändamål. Enligt nuvarande ordning får föreningsfriheten begränsas endast när det gäller sammanslutningar som ägnar sig åt

eller understöder terrorism eller vilkas verksamhet är av militär eller liknande natur eller innebär förföljelse av en folkgrupp på grund av etniskt ursprung, hudfärg eller andra liknande förhållanden. För det fall att inget av begränsningsändamålen är tillämpligt är det inte möjligt för lagstiftaren att begränsa föreningsfriheten för enskilda som sluter sig samman i kriminella sammanslutningar, oavsett hur allvarlig brottslighet en sådan sammanslutning ägnar sig åt.

I betänkandet Några frågor om grundläggande fri- och rättigheter (SOU 2025:2) föreslog 2023 års fri- och rättighetskommitté att det genom en ny bestämmelse i 2 kap. 24 § regeringsformen skulle bli möjligt att begränsa föreningsfriheten när det gäller sammanslutningar som ägnar sig åt allvarlig brottslighet för att uppnå ekonomisk eller annan otillbörlig vinning och därför kan sägas vara systemhotande. Allvarlig brottslighet i den nya bestämmelsens mening skulle enligt kommittén främst avse brottslighet som hotar grundlagsskyddade värden eller statens våldsmonopol. Med uttrycket annan otillbörlig vinning avsågs, enligt kommittén, i första hand strävan efter makt. För att bestämmelsen skulle vara tillämplig krävdes att en sammanslutning ägnade sig åt den aktuella brottsligheten. Det innebar att brottsligheten skulle ingå som en del i sammanslutningens verksamhet. Kommittén menade att det nya föreslagna begränsningsändamålet kunde möjliggöra begränsningar av föreningsfriheten för enskilda som deltar i kriminella nätverk och andra former av organiserad brottslighet.

Regeringen har den 4 december 2025 i prop. 2025/26:78 föreslagit en ändring i 2 kap. 24 § andra stycket regeringsformen som innebär att föreningsfriheten får begränsas endast när det gäller sammanslutningar *som ägnar sig åt allvarlig brottslighet för att uppnå ekonomisk vinning eller annan otillbörlig fördel*. Regeringen har därmed bejakat kommitténs förslag till begränsningsändamål men har föreslagit en annan språklig utformning på begränsningsändamålet. Någon ändring i sak i förhållande till kommitténs förslag är inte avsedd (se a. prop. s. 51).

Det är regeringens förslag till nytt begränsningsändamål i regeringsformen som utgör grunden för utredningens lagförslag i detta betänkande.

Regeringen anger i utredningsdirektiven att de brottsbekämpande myndigheternas behov och erfarenheter bör vara centrala vid utformandet av den nya lagstiftningen. I analysen bör ingå att över-

väga såväl behovet som effekterna av en kriminalisering av deltagande. Utrymmet vid sidan av bestämmelserna om de osjälvständiga brottsformerna behöver belysas särskilt. Detsamma gäller de övriga straffrättsliga konkurrens- och gränsdragningsproblem som kan bli aktuella samt omfattningen och effekten av kriminaliseringen, särskilt i syfte att säkerställa ett nytt verktyg som är ändamålsenligt i brottsbekämpningen. Det bör vidare beaktas att flera olika typer av sammanslutningar kan omfattas som således har en variation av antalet personer i sammanslutningen och även beträffande deras grad av organisering.

I uppdraget ingår avslutningsvis att redogöra för ekonomiska och andra konsekvenser av förslagen samt om förslagen innebär ett behov av anpassningar av de berörda myndigheternas it-system och övrig it-utveckling hos dem, inklusive myndighetsgemensamma överenskomna aktiviteter inom rättsväsendets digitalisering.

En fullständig redogörelse för utredningens uppdrag finns i våra direktiv (dir. 2025:28), som bifogas som bilaga till detta betänkande.

2.2 Utredningsarbetet

Utredningens arbete har bedrivits på sedvanligt sätt med regelbundna sammanträden med förordnade experter. Sedan maj 2025 har utredningen hållit sammanlagt sju sammanträden, varav ett tvådagarssammanträde. Vid ett av sammanträdena har lektorn Ivar Lavett vid Institutionen för samhällsvetenskaper på Södertörns högskola närvarat och översiktligt redogjort för sin pågående forskning, ett arbete inom ramen för partnerskapet Sverige mot organiserad brottslighet (SMOB), kring den amerikanska RICO-lagstiftningen. (SMOB är ett initiativ som syftar till att stärka Sveriges förmåga att bekämpa organiserad brottslighet med särskilt fokus på den kriminella ekonomin, se vidare information på Södertörns högskolas hemsida.) Utöver expertmötena har täta underhandskontakter skett mellan den särskilde utredaren, sekreteraren och utredningens experter samt med företrädare för Justitiedepartementet.

Utredaren har i den utsträckning som bedömts lämpligt samrått med företrädare för Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Tullverket, Skatteverket, Brottsförebyggande rådet och Barnombudsmannen. Utredaren och sekreteraren har

vidare haft möten med anställda på Nationella Operativa Avdelningen (NOA) och Finanspolisen vid Polismyndigheten, Tullverket och Ekobrottsmyndigheten.

Utredningen har också hållit sig kontinuerligt informerad om det mycket omfattande lagstiftnings- och annat arbete som har pågått inom Regeringskansliet, utredningsväsendet och EU och som bedömts ha varit av relevans för uppdraget.

2.3 Disposition av betänkandet

Betänkandet innehåller 17 kapitel.

I kapitel 1 redovisas våra författningsförslag. Därefter behandlas i detta kapitel (kapitel 2) utredningens uppdrag och arbete. I kapitel 3 beskrivs grundlagsskyddet för föreningsfriheten. Kapitel 4 innehåller en kortfattad redogörelse för straffansvaret för deltagande i och samröre med en terroristorganisation.

I kapitel 5 redogörs kortfattat för internationella rättsakter och tidigare ställningstaganden till att införa ett straffansvar för deltagande i kriminella sammanslutningar. I kapitel 6 görs en internationell utblick genom en redogörelse för lagstiftningen i vissa andra länder när det gäller ett straffansvar för deltagande i kriminella sammanslutningar, även den s.k. RICO-lagstiftningen i USA berörs. I kapitel 7 redogörs för några olika slags kriminella sammanslutningar och den organiserade brottsligheten som utredningen riktar in sina lagförslag på, och i kapitel 8 anges vilka aktörer som ingår i den kriminella miljön och deras ageranden.

Kapitel 9 beskriver kortfattat det nationella och internationella samarbetet kring den organiserade brottsligheten.

I kapitel 10 redogör utredningen för sin bedömning av behovet av att införa en ny lagstiftning som straffbelägger deltagande i och samröre med en kriminell sammanslutning. Kapitel 11 innehåller en analys av den föreslagna grundlagsändringen för att kunna införa ett straffansvar för deltagande i en kriminell sammanslutning. Kapitel 12 anger något om de vedertagna kriminaliseringsprinciperna som finns i svensk rätt.

Kapitel 13 innehåller utredningens överväganden och förslag när det gäller utformningen av ett straffansvar för deltagande i och samröre med en kriminell sammanslutning. I kapitel 14 redogörs för

utredningens överväganden och förslag när det gäller användningen av tvångsmedel. Kapitel 15 innehåller överväganden kopplade till ikraftträdandet av lagförslagen.

Konsekvensbeskrivningen återfinns i kapitel 16 och författningskommentaren finns i kapitel 17.

3 Grundlagsskyddet för föreningsfriheten

3.1 Allmänt om skyddet för grundläggande fri- och rättigheter

Det svenska skyddet för grundläggande fri- och rättigheter vilar främst på tre regelverk: i) 2 kap. regeringsformen som ger ett grundlagsskydd för ett antal fri- och rättigheter, ii) Europakonventionen, som även har en förankring i regeringsformen, och iii) EU:s rättighetsstadga som aktualiseras vid tillämpning av unionsrätten. Även om dessa regelverk har ett likartat innehåll i fråga om många av fri- och rättigheterna har de också skillnader. Den reglering som i varje given situation ger det starkaste skyddet har dock företräde och kan åberopas av den enskilde (jfr prop. 1993/94:117 s. 39).

Förutom de nämnda regelverken finns flera för Sverige bindande konventioner som har antagits av Förenta nationerna (FN). Dessa FN-konventioner omfattar olika slags rättigheter. Sedan den 1 januari 2020 har artiklarna 1–42 i FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) ställning som svensk lag, se lagen (2018:1197) om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter (prop. 2017/18:186, bet. 2017/18:SoU25, rskr. 2017/18:389).

3.2 Föreningsfriheten i regeringsformen

3.2.1 Friheten att sammansluta sig med andra

Föreningsfriheten innebär att var och en har rätt att sammansluta sig med andra för allmänna eller enskilda syften. Denna frihet är en av de s.k. positiva opinionsfriheterna. Dessa fri- och rättigheter skyddas

genom regleringen i 2 kap. 1 § regeringsformen. Bestämmelsens första stycke har följande lydelse.

Var och en är gentemot det allmänna tillförsäkrad

1. yttrandefrihet: frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor,
2. informationsfrihet: frihet att inhämta och ta emot upplysningar samt att i övrigt ta del av andras yttranden,
3. mötesfrihet: frihet att anordna och delta i sammankomster för upplysning, meningsyttring eller annat liknande syfte eller för framförande av konstnärligt verk,
4. demonstrationsfrihet: frihet att anordna och delta i demonstrationer på allmän plats,
5. föreningsfrihet: frihet att sammansluta sig med andra för allmänna eller enskilda syften, och
6. religionsfrihet: frihet att ensam eller tillsammans med andra utöva sin religion.

Föreningsfriheten fick grundlagsskydd genom antagandet av 1974 års regeringsform. Den uttrycktes då som en ”frihet att sammansluta sig med andra enskilda till förening”. Grundlagsberedningen uttalade att föreningsrätten är grundläggande för den politiska verksamheten genom att de politiska partierna är att anse som föreningar. Vidare framhöll beredningen att arbetsgivarnas och arbetstagarnas organisationer också är föreningar samt att detsamma gäller organisationerna inom konsument- och lantbrukskooperationen. Även ett bolag är enligt beredningen att anse som en förening i grundlagsstadgandets mening. (Se SOU 1972:15 s. 157.)

Bestämmelsen om föreningsfrihet fick sin nuvarande utformning genom 1976 års reform av fri- och rättighetsregleringen. I 1973 års fri- och rättighetsutredning konstaterades att det av tidigare förarbetsuttalanden framgick att föreningsfriheten gäller också andra sammanslutningar än ekonomiska och ideella föreningar, t.ex. bolag och samfälligheter. Enligt utredningen krävs det inte att det ska vara fråga om en sammanslutning som är ett självständigt rättssubjekt, en juridisk person. Även sammanslutningar som är organiserade på annat sätt – såsom byalag, aktionsgrupper eller nätverk av olika slag

– omfattas av grundlagsskyddet. Utredningen ansåg dock att ett visst mått av organisation och beständighet bör föreligga för att det inte endast ska vara fråga om en sammankomst, som faller in under mötesfriheten. (Se SOU 1975:75 s. 194 och s. 316.)

Genom den utformning av föreningsfriheten som utredningen föreslog ansåg regeringen att det tydligare framgick att skyddet också omfattar andra privaträttsliga sammanslutningar än föreningar i gängse mening. Regeringen instämde i utredningens slutsats att det inte krävs att en sammanslutning är en juridisk person för att bestämmelsen om föreningsfrihet ska bli tillämplig. (Se prop. 1975/76:209 s. 144.)

Föreningsfriheten innefattar inte bara en frihet att bilda sammanslutningar utan också en frihet att verka gemensamt inom ramen för en sammanslutning. Det har i förarbetena uttalats att bestämmelsen om föreningsfrihet inte ska tolkas så att verksamhet som är brottslig om den bedrivs av en enskild person skulle vara friad mot ingrepp om den i stället bedrivs i föreningsform. Vad som är förbjudet enligt grundlagen är att ställa upp hinder mot att viss i och för sig lovlig verksamhet alls bedrivs genom en sammanslutning. (Se a. prop. s. 113.)

I detta sammanhang bör anges att det i tidigare lagstiftningsärenden finns stöd för att grundlagsskyddet för föreningsfriheten enligt ordalydelsen och vid grundlagstolkning inte begränsas till att enbart avse föreningar med lovliga syften. Lagrådet förde fram denna ståndpunkt i ett yttrande den 20 mars 2019 i anledning av regeringens första förslag till införande av en straffbestämmelse om deltagande i en terroristorganisation. I delbetänkandet Föreningsfrihet och terroristorganisation (SOU 2021:15) gjorde 2020 års grundlagskommitté därefter bedömningen att grundlagens ordalydelse inte ger stöd för att föreningsfriheten endast omfattar sammanslutningar som har en lovlig verksamhet. Efter ett ingående resonemang instämde regeringen i denna bedömning. (Se prop. 2021/22:42 s. 7 f.)

Det anförda innebär sammanfattningsvis att helt tillfälliga grupperingar inte omfattas av grundlagsskyddet för föreningsfriheten. Är det fråga om en sammanslutning med ett visst mått av organisation och beständighet som ägnar sig åt såväl lovlig som olovlig verksamhet, helt eller delvis, omfattas den således av regeringsformens föreningsfrihet.

3.2.2 Begränsningar i föreningsfriheten

Förutsättningar för begränsningar av fri-och rättigheter framgår av 2 kap. 20–24 §§ regeringsformen. Av 2 kap. 20 § följer att vissa särskilt angivna fri- och rättigheter – bl.a. föreningsfriheten – får begränsas genom lag i den utsträckning som medges i 21–24 §§.

I 2 kap. 21 § anges att begränsningar enligt 20 § får göras endast för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Begränsningen får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den och inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar. Begränsningen får inte göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning.

Bestämmelsen innehåller således ett allmänt krav på vilka begränsningsändamål som kan godtas, ett proportionalitetskrav och ett förbud mot begränsningar som innebär åsiktsdiskriminering. I förarbetena har det framhållits att bestämmelsen understryker kravet på att lagstiftaren noga redovisar sina syften när en fri- och rättighetsbegränsande lag beslutas. (Se prop. 1975/76:209 s. 153.)

I 2 kap. 22 § regleras det särskilda förfarandet för rättighetsbegränsande lagstiftning. Bestämmelsen innebär, med vissa speciella undantag som här kan bortses ifrån, att ett förslag till en rättighetsbegränsande lag ska, om det inte avslås i riksdagen, på yrkande av lägst tio ledamöter vila i minst tolv månader från det att det första utskottsyttrandet över förslaget anmäldes till riksdagens kammare. Riksdagen får dock anta förslaget direkt, om minst fem sjättedelar av de röstande enas om förslaget. I förarbetena uttalas att man genom uppskovsförfarandet får goda möjligheter att noga överväga föreslagna rättighetsbegränsningar och att det blir tillfälle till en allmän debatt i frågorna. (Se prop. 1978/79:195 s. 35.)

I 2 kap. 23 och 24 §§ anges vissa särskilda förutsättningar för begränsningar av yttrandefriheten, informationsfriheten, mötesfriheten, demonstrationsfriheten och föreningsfriheten. Föreningsfriheten regleras i 24 § andra stycket. Enligt den bestämmelsen får föreningsfriheten begränsas endast när det gäller sammanslutningar som ägnar sig åt eller understödjer terrorism eller vilkas verksamhet är av militär eller liknande natur eller innebär förföljelse av en folkgrupp på grund av etniskt ursprung, hudfärg eller annat liknande förhållande. Bestämmelsen, som alltså anger de ändamål som möjliggör inskränkningar

i föreningsfriheten, tillkom genom 1976 års reform av fri- och rättighetsregleringen. Bestämmelsen avser inte annan lagstiftning än sådan som direkt gäller sammanslutningar. (Se prop. 1975/76:209 s. 114.)

Möjligheten att begränsa föreningsfriheten när det gäller sammanslutningar som ”ägnar sig åt eller understödjer terrorism” infördes för att möjliggöra bl.a. en bredare kriminalisering av deltagande i en terroristorganisation eller någon annan form av förbud mot sådan organisation. (Se prop. 2021/22:42 s. 28.) Detta begränsningsändamål infördes genom en grundlagsändring som trädde i kraft den 1 januari 2023.

Det nya begränsningsändamålet har utnyttjats genom införandet av en särskild straffbestämmelse för deltagande i en terroristorganisation i 4 a § terroristbrottslagen (2022:666). Brottet innebär ett särskilt straffansvar för den som deltar i verksamheten i en terroristorganisation på ett sätt som är ägnat att främja, stärka eller understödja organisationen. För att det ska röra sig om deltagande i en terroristorganisation måste det finnas en konkret och kvalificerad anknytning till organisationen. Det är inte nödvändigt att deltagandet tar sikte på organisationens brottsliga verksamhet för att det ska omfattas av bestämmelsen. (Se prop. 2022/23:73 s. 71–72.) Den nya straffbestämmelsen trädde i kraft den 1 juni 2023.

Se mer om denna lagstiftning i kapitel 4 i detta betänkande.

Möjligheten att begränsa föreningsfriheten enligt 2 kap. 24 § andra stycket för sammanslutningar vilkas verksamhet är av ”militär eller liknande natur” syftar på straffbestämmelsen om olovlig kårverksamhet i 18 kap. 4 § brottsbalken. Straffbestämmelsen omfattar den som bildar eller deltar i en sammanslutning som är eller kan bli ett maktmedel som är jämförligt med militär trupp eller polisstyrka samt den som på något sätt bidrar till eller har samröre med en sådan sammanslutning. Några närmare uttalanden om den avsedda innebörden av uttrycket ”sammanslutningar vilkas verksamhet är av militär eller liknande natur” gjordes inte i förarbetena. (Se prop. 1975/76:209 s. 113 och 114.) Utgångspunkten har ansetts vara att uttrycket ”militär eller liknande natur” i regeringsformen inte har ett bredare tillämpningsområde än att det ”kan utvecklas till ett sådant maktmedel som en militär trupp eller en polisstyrka” som anges i brottsbalkens bestämmelse om olovlig kårverksamhet. Enligt 2020 års grundlagskommitté bör det, för att en verksamhet ska vara av militär eller liknande natur, normalt förutsättas att det finns en tydlig

och varaktig struktur i fråga om ledning, organisation, ordergivning och liknande. (Se SOU 2021:15 s. 150 och 156.)

Möjligheten till begränsningar när det gäller sammanslutningar vilkas verksamhet innebär ”förföljelse av en folkgrupp på grund av etniskt ursprung, hudfärg eller annat liknande förhållande” infördes med anledning av FN:s konvention om avskaffandet av alla former av rasdiskriminering (SÖ 1974:40). Konventionen kräver att staterna förbjuder rasistiska organisationer, och begränsningsändamålet har införts för att inte lägga hinder i vägen för ett fullständigt uppfyllande av det åtagandet. Med uttrycket ”annat liknande förhållande” avses i första hand föreställningar om ras. (Se prop. 2009/10:80 s. 256.)

Kommittén om förbud mot rasistiska organisationer lämnade i betänkandet Ett förbud mot rasistiska organisationer (SOU 2021:27) förslag på ny straffrättslig lagstiftning, som innebär förbud mot rasistiska organisationer. Enligt förslaget ska det i 16 kap. brottsbalken införas två nya brott, som ges beteckningarna organiserad rasism och stöd åt organiserad rasism. Lagförslaget stödjer sig på möjligheten att begränsa föreningsfriheten för sammanslutningar vilkas verksamhet innebär förföljelse av en folkgrupp på grund av etniskt ursprung, hudfärg eller annat liknande förhållande. Under remitteringen var många remissinstanser kritiska till förslaget, bl.a. då det ansågs medföra bevissvårigheter, tillämpningsproblem och försämrade möjligheter till informationsinhämtning. Förslaget har hittills inte lett till lagstiftning.

Det bör slutligen anges att de formkrav som gäller för skilda typer av föreningar och bolag inte betraktas som begränsningar i föreningsfriheten. Inte heller den typ av näringsreglering som innebär att viss verksamhet får drivas endast i föreningsform av visst slag anses komma i konflikt med skyddet för föreningsfriheten.

3.3 Föreningsfriheten i Europakonventionen och EU:s rättighetsstadga

Både Europakonventionen och EU:s rättighetsstadga skyddar föreningsfriheten. Regleringen har i flera avseenden en likartad uppbyggnad i de två dokumenten, något som bl.a. får till följd att nivån på

skyddet för föreningsfriheten inte skiljer sig nämnvärt åt mellan konventionen och stadgan inom deras respektive tillämpningsområden.

Föreningsfriheten enligt regeringsformen framstår i flera avseenden som svårare att begränsa än de möjligheter som både Europakonventionen och EU:s rättighetsstadga anger och mycket talar för att skyddet därför ofta är starkare i svensk nationell rätt. Europakonventionen och EU:s rättighetsstadga kan dock i olika avseenden antas ha betydelse vid tillämpningen av regeringsformen, t.ex. när det gäller de överväganden som Europadomstolen respektive EU-domstolen har gjort i fråga om vad som är godtagbara begränsningar av föreningsfriheten.

3.3.1 Europakonventionen

Föreningsfriheten regleras i artikel 11 i Europakonventionen tillsammans med mötesfriheten. Artikeln har följande lydelse.

1. Var och en har rätt till frihet att delta i fredliga sammankomster samt till föreningsfrihet, inbegripet rätten att bilda och ansluta sig till fackföreningar för att skydda sina intressen.
2. Utövandet av dessa rättigheter får inte underkastas andra inskränkningar än sådana som är föreskrivna i lag och som i ett demokratiskt samhälle är nödvändiga med hänsyn till statens säkerhet eller den allmänna säkerheten, till förebyggande av oordning eller brott, till skydd för hälsa eller moral eller till skydd för andra personers fri- och rättigheter. Denna artikel hindrar inte att det för medlemmar av de väpnade styrkorna, polisen eller den statliga förvaltningen görs lagliga inskränkningar i utövandet av de nämnda rättigheterna.

Föreningsfrihetens omfattning

Föreningsfriheten omfattar i första hand rätten att bilda och ansluta sig till en förening och att utan inblandning från det offentligas sida vara verksam i föreningen. Att enskilda kan bilda föreningar för att agera tillsammans inom områden där de har gemensamma intressen är enligt Europadomstolen en av de allra viktigaste aspekterna av föreningsfriheten. Det sätt på vilket den nationella rätten värnar om

denna frihet samt hur den praktiskt tillämpas av myndigheterna visar hur demokratin mår i den aktuella staten. (Se Sidiropoulos m.fl. mot Grekland, nr 57/1997/841/1047, dom den 10 juli 1998.) Staten har också en skyldighet att se till att enskilda personer inte hindras av andra att utöva sina rättigheter.

Föreningsfriheten är nära kopplad till yttrandefriheten som skyddas i artikel 10 i konventionen. Europadomstolen har uttalat att artikel 11 är en specialreglering (s.k. lex specialis) i förhållande till artikel 10, men har samtidigt framhållit att artikel 11 ska bedömas i ljuset av artikel 10. Skyddet för åsikter och friheten att yttra dem är enligt domstolen ett av syftena med föreningsfriheten. Det gäller särskilt i relation till politiska partier med tanke på deras grundläggande roll för att säkerställa pluralism och demokratins funktion. (Se Herri Batasuna mot Spanien, nr 25803/04 m.fl., dom den 30 juni 2009.)

I fråga om yttrandefriheten har Europadomstolen beskrivit denna frihet som en av grundpelarna i ett demokratiskt samhälle, vilket bl.a. innebär att konventionen inte bara skyddar yttranden som mottas positivt eller betraktas som oförargliga, utan också sådana som förolämpar, chockerar eller stör myndigheterna eller delar av befolkningen. (Se Handyside mot Förenade konungariket Storbritannien, nr 5493/72, dom den 7 december 1976.) Liknande överväganden måste enligt domstolen också gälla föreningsfriheten i den mån det rör sig om enskilda föreningar. (Se Vona mot Ungern, nr 35943/10, dom den 9 juli 2013.)

Förutsättningarna för att inskränka föreningsfriheten

Inskränkningar i föreningsfriheten måste ha stöd i lag och får bara ske för att tillgodose vissa legitima intressen som räknas upp i artikel 11.2. De måste också vara nödvändiga i ett demokratiskt samhälle.

Även tillåtligheten av straff eller annan påföljd för medlemskap i en förening måste prövas enligt artikel 11.2. (Se Danelius m.fl., Mänskliga rättigheter i europeisk praxis – En kommentar till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna, 6 uppl., 2023, s. 641.)

Kravet på lagstöd innebär att den inskränkande lagen måste uppfylla rimliga anspråk på rättssäkerhet i enlighet med rättsstatsprincipen. Den måste ge skydd mot godtycke och vara tillgänglig för allmänheten samt vara utformad med den precision som krävs för att

inskränkningen ska kunna vara någorlunda förutsägbar för den som kommer att påverkas av den. Det ska inte förstås som ett formellt krav på att inskränkningen ska vara föreskriven på viss normnivå. Det som avses är att det ska finnas stöd i den inhemska rätten, t.ex. genom etablerad rättspraxis eller föreskrifter i någon form.

En annan viktig princip är den s.k. proportionalitetsprincipen. Om en åtgärd innebär en inskränkning av en rättighet kan den godtas bara om den är proportionerlig, dvs. om åtgärden står i rimlig relation till det intresse som den är avsedd att tillgodose. Genom en sådan prövning bedöms om en inskränkning är nödvändig i ett demokratiskt samhälle. Kravet på nödvändighet innebär att inskränkningen ska motsvara ett nödvändigt socialt behov och att den är proportionerlig i förhållande till det legitima intresse eller ändamål som den avser att skydda eller uppnå. Vid denna prövning har staterna en förhållandevis bred bedömningsmarginal. Om en nationell domstol har ansett att en inskränkning är nödvändig och det verkar finnas rimliga skäl för ett sådant ställningstagande, har Europadomstolen ofta godtagit denna bedömning utan att göra någon egen värdering med hänvisning till denna princip. Samtidigt har domstolen förbehållit sig rätten att ingripa om prövningen av någon anledning framstår som uppenbart felaktig eller godtycklig eller om den leder till orimliga resultat från ett konventionsperspektiv.

Det finns vissa generella stadganden i artiklarna 15, 16 och 18 i Europakonventionen om utrymmet för att inskränka konventionens fri- och rättigheter. Enligt artikel 15 får en stat under krig eller i annat allmänt nödläge som hotar nationens existens avvika från bl.a. föreningsfriheten och yttrandefriheten (s.k. derogation) i den utsträckning som det är oundgängligen nödvändigt med hänsyn till situationens krav. I artikel 16 anges att staterna får inskränka utlänningars politiska verksamhet utan hinder av det som stadgas om bl.a. föreningsfriheten och yttrandefriheten. Artikel 18 ger uttryck för en ändamålsprincip. Enligt artikeln får inskränkningar i fri- och rättigheter inte tillämpas för andra syften än för vilka de har medgetts.

En annan betydelsefull artikel är artikel 17. Enligt den artikeln får ingenting i konventionen tolkas så att det medför en rätt att bedriva verksamhet eller utföra handling som syftar till att utplåna någon av de fri- och rättigheter som anges i konventionen eller till att inskränka dem i större utsträckning än vad som medges där. Stadgandet syftar till att förhindra totalitära grupperingar från att utnyttja konventio-

nens rättigheter – främst yttrandefriheten, mötesfriheten och föreningsfriheten – för att undergräva dessa.

Några avgöranden från Europadomstolen om inskränkningar i föreningsfriheten

Europadomstolen har i flera avgöranden tagit ställning till olika konventionsstaters inskränkningar av föreningsfriheten. Av Europadomstolens praxis följer att föreningar ska tillåtas verka så länge de inte förespråkar våldsmetoder eller annan illegal verksamhet. (Se Danelius a.a. s. 638.)

I det ovan nämnda avgörandet Sidiropoulos m.fl. mot Grekland gjorde Europadomstolen vissa generella uttalanden om förutsättningarna för att en inskränkning av föreningsfriheten ska anses nödvändig i ett demokratiskt samhälle. Enligt domstolen har staterna givetvis rätt att säkerställa att en förenings syfte och aktiviteter är förenliga med lagen men de måste göra det på ett sätt som innebär att deras åligganden enligt konventionen uppfylls. Av detta följer att undantagen i artikel 11 ska tillämpas strikt; endast övertygande och tvingande skäl kan göra inskränkningar i föreningsfriheten berättigade. Vid bedömningen av om nödvändighet i den mening som avses i artikel 11.2 föreligger, har staterna enligt domstolen bara en begränsad bedömningsmarginal.

I avgörandet Refah partisi m.fl. mot Turkiet (nr 41340/98 m.fl., dom den 13 februari 2003) uttalade domstolen bl.a. att yttrandefriheten och föreningsfriheten inte fråntar en stat rätten att försvara sina institutioner mot föreningar som genom sina aktiviteter äventyrar dem. En viss kompromiss mellan kraven på att försvara demokratin och individuella rättigheter är naturlig i det konventionsrättsliga systemet. Ett politiskt parti får enligt Europadomstolen förespråka ändringar i en stats lagar och konstitutionella struktur under två förutsättningar. Den ena förutsättningen är att de metoder som används i alla avseenden är lagliga och demokratiska. Den andra är att den förändring som förespråkas i sig är förenlig med grundläggande demokratiska principer. Av detta följer enligt domstolen att ett politiskt parti inte kan göra anspråk på konventionens skydd om dess ledare uppmanar till våld eller lägger fram en politik som inte respekterar demokratin eller som åsyftar demokratins undergång och nonchalerar de fri- och rättigheter som erkänns i en demokrati.

I det ovan nämnda avgörandet Herri Batasuna mot Spanien hade klagandena, som var två politiska partier, upplösts av spansk domstol med hänvisning till att de utgjorde verktyg i organisationen Euskadi ta Askatasunas (ETA) terrorismstrategi samt att de hade uppmuntrat ett konfrontativt socialt klimat och indirekt gett stöd åt ETA:s terroristaktiviteter, bl.a. genom att vägra ta avstånd från ETA:s handlingar. Europadomstolen fann inte anledning att underkänna de nationella domstolarnas bedömning att det fanns en koppling mellan klagandena och ETA samt konstaterade att den kopplingen objektivt sett kunde anses innebära att det förelåg ett hot mot demokratin. Vidare konstaterade Europadomstolen att de nationella domstolarnas bedömning svarade mot behovet av att universellt fördöma rättfärdigande av terrorism. Domstolen ansåg att det agerande och de uttalanden som kunde tillskrivas klagandena gav en klar bild av den samhällsmodell som förespråkades av dem och dess oförenlighet med det demokratiska samhällskonceptet. Någon kränkning av de politiska partiernas föreningsfrihet förelåg därför inte.

Det ovan nämnda avgörandet Vona mot Ungern gällde en ungersk organisation som hade upplösts av en nationell domstol. Upplösandet hade skett med anledning av att organisationens medlemmar klätt sig i uniform samt hållit massmöten och demonstrationer i olika delar av Ungern, inklusive byar med en stor romsk befolkning. Organisationen hade krävt att etniska ungrare skulle försvara sig mot ”zigenarkriminalitet”. Europadomstolen – som fann att det inte förelåg någon kränkning av föreningsfriheten – gjorde vissa generella uttalanden om utrymmet att inskränka denna frihet för andra än politiska partier.

3.3.2 EU:s rättighetsstadga

Föreningsfriheten regleras tillsammans med mötesfriheten i artikel 12 i EU:s rättighetsstadga. Artikeln har följande lydelse.

1. Var och en har rätt till frihet att delta i fredliga sammankomster samt till föreningsfrihet på alla nivåer, särskilt på det politiska, fackliga och medborgerliga området, vilket innebär rätten för var och en att bilda och ansluta sig till fackföreningar för att skydda sina intressen.
2. De politiska partierna på unionsnivå ska bidra till att unionsmedborgarnas politiska vilja kommer till uttryck.

Föreningsfriheten är enligt EU-domstolen en rättighet som motsvarar den som garanteras av artikel 11 i Europakonventionen. Enligt artikel 52.3 i rättighetsstadgan ska föreningsfriheten därför ha samma innebörd och räckvidd som den har i Europakonventionen. (Se EU-domstolens mål C-78/18, Europeiska kommissionen mot Ungern, dom den 18 juni 2020, och förklaringar däri avseende stadgan om de grundläggande rättigheterna.) Bestämmelsen hindrar inte unionsrätten från att ge ett mer långtgående skydd än Europakonventionen.

Enligt artikel 52.1 i stadgan ska varje begränsning i utövandet av de rättigheter och friheter som erkänns i stadgan vara föreskriven i lag och förenlig med det väsentliga innehållet i dessa rättigheter och friheter. Begränsningar får, med beaktande av proportionalitetsprincipen, endast göras om de är nödvändiga och faktiskt svarar mot mål av allmänt samhällsintresse som erkänns av unionen eller behovet av skydd för andra människors rättigheter och friheter.

Föreningsfriheten får enligt artikel 54 i stadgan inte tolkas som att den medför rätt att bedriva verksamhet eller utföra handlingar som syftar till att sätta någon av de rättigheter och friheter som erkänns i stadgan ur spel eller att inskränka dem i större utsträckning än vad som medges i stadgan (det s.k. förbudet mot rättsmissbruk). Denna artikel motsvarar artikel 17 i Europakonventionen.

Det är inte bara rätten att ansluta sig till och vara medlem av en förening som skyddas av rättighetsstadgan. EU-domstolen har uttalat att lagstiftning som gör det betydligt svårare för föreningar att agera och bedriva verksamhet är att betrakta som begränsningar av föreningsfriheten. Som exempel på sådan lagstiftning har nämnts stärkta krav på registrering, begränsningar av möjligheten att ta emot finansiella resurser eller risk för sanktionsåtgärder såsom upplösning. Åtgärder av det slaget måste alltså uppfylla de krav för rättighetsbegränsningar som anges i artikel 52.1 i rättighetsstadgan. (Se det ovan nämnda avgörandet från EU-domstolen, mål C-78/18.)

4 Straffansvaret för deltagande i och samröre med en terroristorganisation

4.1 Bakgrund

Möjligheten att inskränka föreningsfriheten i förhållande till sammanslutningar som ägnar sig åt terrorism användes vid införandet av ett särskilt straffansvar för deltagande i en terroristorganisation. (Se prop. 2022/23:73.) Eftersom det nu föreslås att föreningsfriheten ska få begränsas när det gäller sammanslutningar som ägnar sig åt allvarlig brottslighet för att uppnå ekonomisk vinning eller annan otillbörlig fördel (se prop. 2025/26:78), finns det anledning att ange bakgrunden till och närmare analysera de bedömningar som gjordes när lagstiftningen angående straffansvaret för deltagande i en terroristorganisation togs fram. Detta för att se om den lagstiftningen kan ge vägledning i utredningens arbete med att ta fram en lagstiftning som innebär ett straffansvar för deltagande i kriminella sammanslutningar.

Eftersom samröre med en terroristorganisation är straffbelagt i terrorismlagstiftningen finns det också anledning att titta på denna del av lagstiftningens uppbyggnad för att se om eventuella paralleller kan dras till den vid utformningen av ett straffansvar för samröre med kriminella sammanslutningar.

4.2 En samlad straffrättslig terrorismlagstiftning

Bestämmelser om terroristbrott och andra brott som har samband med terrorism finns sedan den 1 juli 2022 samlat i terroristbrottslagen (2022:666). Terroristbrottslagen ersatte lagen (2002:444) om

straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall (den s.k. finansieringslagen), lagen (2003:148) om straff för terroristbrott och lagen (2010:299) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet (den s.k. rekryteringslagen).

Tanken med den nya terroristbrottslagen var att göra regleringen mer ändamålsenlig, effektiv och överskådlig. Den skulle därför reglera såväl ett straffansvar för terroristbrott som samröre med en terroristorganisation samt finansiering, offentlig uppmaning, rekrytering, utbildning och resa för terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet. Förutom straffansvar för terroristbrott och andra brott med anknytning till terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet innehöll den nya lagen också bestämmelser om osjälvständiga brottsformer, om vad som i lagen avses med särskilt allvarlig brottslighet och terroristorganisation samt om försvårande omständigheter, förverkande och penningbeslag. (Se prop. 2021/22:133.)

Redan före sammanslagningen hade lagstiftaren i rekryteringslagen infört bestämmelser (tre nya paragrafer, 2 a, 2 b och 7 a §§, se prop. 2019/20:36) som innebar ett särskilt straffansvar för den som hade vissa former av samröre med en terroristorganisation, om gärningen var ägnad att främja, stärka eller understödja terroristorganisationen. De former som avsågs var att ta befattning med vapen, ammunition, brandfarliga eller explosiva varor eller transportmedel för en terroristorganisation, upplåta lokal eller mark till en terroristorganisation eller lämna annat liknande stöd till en terroristorganisation.

Den 1 januari 2023 trädde en ändring i 2 kap. 24 § andra stycket regeringsformen i kraft som innebar utökade möjligheter att genom lag begränsa föreningsfriheten när det gäller sammanslutningar som ägnar sig åt eller understöder terrorism. Ändringen möjliggjorde för lagstiftaren att införa en kriminalisering av deltagande i en terroristorganisation eller t.o.m. ett förbud mot terroristorganisationer. (Se prop. 2021/22:42.) Det ansågs att Sverige visserligen hade en omfattande och i många avseenden väl täckande straffrättslig lagstiftning på terrorismområdet men det uteslöt ändå inte att det kunde finnas anledning att ytterligare förstärka det straffrättsliga regelverket för att motverka hotet från terrorism. Dittills hade olika former av deltagande i eller stöd till terroristbrottslighet som

skedde i organiserad form oftast kunnat straffas med stöd av reglerna om medverkan, förberedelse och stämpling till terroristbrott eller underlåtenhet att avslöja eller förhindra sådant brott. Det kunde även utgöra samröre med en terroristorganisation eller finansiering av bl.a. terroristbrott eller straffansvar för en person eller en sammanslutning av personer som t.ex. begick eller på annat sätt medverkade till sådan brottslighet eller offentlig uppmaning, rekrytering eller utbildning avseende bl.a. terroristbrott. Flera av de tänkbara gärningarna kunde även utgöra brott enligt brottsbalken eller andra bestämmelser. I sådana fall fanns det, vid sidan av medverkansbestämmelserna, ofta även angett ett ansvar för förberedelse eller stämpling till brott. Dock ansågs att kriminaliseringen på terrorismområdet inte innebar något egentligt förbud i sig mot att delta i verksamheten i en terroristorganisation. Om det var oklart på vilket sätt en persons deltagande hade bidragit till utförandet av en viss brottslig gärning inom ramen för en terroristorganisation kunde regleringen vara svår att tillämpa. Det pekades bl.a. på att ett aktivt stödjande av organisationens verksamhet genom att delta i exempelvis logistik och administration inte träffades av någon straffbestämmelse. Samröresbrottet träffade visserligen vissa avgränsade handlingar som underlättade för en terroristorganisation att bedriva sin verksamhet, men den riktade inte heller in sig mot själva deltagandet i organisationen. (Se prop. 2022/23:73 s. 15–16.)

Den 1 juni 2023 trädde det nya brottet deltagande i en terroristorganisation i kraft. Brottet innebär ett särskilt straffansvar för den som deltar i verksamheten i en terroristorganisation på ett sätt som är ägnat att främja, stärka eller understödja organisationen. Samtidigt blev det straffbart att finansiera deltagande i en terroristorganisation, att offentligt uppmana och rekrytera till brottet samt att resa utomlands i avsikt att begå brottet. Slutligen gjordes samröre med en terroristorganisation subsidiärt i förhållande till deltagande i en terroristorganisation. (Se prop. 2022/23:73.)

4.3 Behovet av att kriminalisera deltagande i och samröre med en terroristorganisation

Terrorismen hade vid tidpunkterna för införandet av straffansvaret för både samröresbrottet och deltagandebrottet blivit en gränsöverskridande brottslighet som utgjorde en svår påfrestning för drabbade samhällen och hotade såväl internationell fred och säkerhet som nationell säkerhet. Terrorismen är ett av de allvarligaste hoten mot demokratin, det fria utövandet av mänskliga rättigheter och den ekonomiska och sociala utvecklingen.

För att möta det hot som terrorismen utgjorde och motverka terrorismens driv- och dragningskrafter krävdes ett intensivt arbete, såväl nationellt som internationellt. Arbetet behövde rikta in sig mot terrorismens grundorsaker. Enligt den svenska strategin mot terrorism, som regeringen hade publicerat redan i augusti 2015 (skr. 2014/15:146, Förebygga, förhindra och försvåra – den svenska strategin mot terrorism), krävdes förebyggande åtgärder för att minska radikalisering och rekrytering till våldsbejakande extremist- och terroristgrupper samt repressiva och kontrollerande åtgärder för att avvärja akuta terroristhot och för att lagföra personer som hade gjort sig skyldiga till terroristhandlingar.

I rekryteringslagen reglerades innan samröresbrottet infördes ett straffansvar för gärningar som hade samband med terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet men där straffansvaret avsåg ett tidigare stadium. Det gällde offentlig uppmaning, rekrytering, utbildning och resa. För dessa brott krävdes att det kunde bevisas att det fanns en avsikt eller vetskap om att terroristbrott eller annan särskilt allvarlig brottslighet kunde begås. Det krävdes dock inte att brottet var preciserat i fråga om tidpunkt eller närmare tillvägagångssätt. Uppsåtet behövde alltså inte avse en viss bestämd gärning, utan det var tillräckligt att det fanns uppsåt till att det förr eller senare skulle begås terroristbrott eller annan särskilt allvarlig brottslighet.

Därutöver var det enligt finansieringslagen straffbart att finansiera eller försöka finansiera olika slags terroristbrottslighet. Straffansvaret omfattade också att finansiera eller försöka finansiera en terrorist eller en terroristorganisation (en person eller en sammanslutning av personer som begick särskilt allvarlig brottslighet eller som gjorde sig skyldig till försök, förberedelse, stämpling eller

medverkan till sådan brottslighet) oavsett syftet med finansieringen. I dessa fall behövde det alltså inte finnas en avsikt att terroristbrott eller annan särskilt allvarlig brottslighet skulle begås. Kriminaliseringen tog heller inte, annat än indirekt, sikte på brottsliga gärningar utan var i stället inriktad på personer och sammanslutningar som begick vissa brott. Det var för straffansvar tillräckligt att finansieringen hade skett i syfte att egendomen skulle användas eller med vetskap om att den var avsedd att användas av en person eller en sammanslutning av visst slag.

Det fanns alltså inte någon straffbestämmelse som särskilt tog sikte på att ha samröre med eller på liknande sätt stödja en terroristorganisation. Om det var oklart på vilket sätt en persons agerande hade bidragit till utförandet av en viss brottslig gärning inom ramen för en terroristorganisation, eller vilken brottslig gärning agerandet syftade till, kunde lagstiftningen vara svår att tillämpa. Det kunde därför finnas gärningar som var straffvärda på den grunden att de bidrog till en terroristorganisations förmåga att planera och bedriva brottslig verksamhet, men som ändå inte omfattades av regelverket. Vidare var det ofta svårt för åklagare att fullgöra de beviskrav som lagstiftningen innebar. Regeringen lyfte särskilt fram att om flera personer går samman för att genomföra terroristbrott eller annan särskilt allvarlig brottslighet kunde det i vissa fall innebära att risken för sådan brottslighet ökade jämfört med om dessa personer agerade var för sig. Regeringen pekade bl.a. på tydliga paralleller med vad som hade uttalats om organiserad brottslighet i andra sammanhang. Det gällde t.ex. den ökade kriminaliseringen av stämpling till brott, där regeringen hade gjort bedömningen att stämpling till brott numera inte skulle betraktas som en mindre allvarlig osjälvständig brottsform än förberedelse till samma brott. (Se prop. 2019/20:36 s. 17 f. och prop. 2015/16:113 s. 40.)

Behovet av att kunna ingripa, inte bara i ett tidigare skede utan också mot vissa former av samröre med en terroristorganisation, hade ökat i takt med att det hade bildats större och mer utvecklade terroristorganisationer. Dessa kunde ha många anhängare, en väl utvecklad organisation, avsevärda ekonomiska resurser och därmed en stor förmåga att begå terroristbrott och annan allvarlig brottslighet. I princip alla former av stöd till en sådan organisation, oavsett om det handlade om materiellt bistånd eller bistånd i form av att t.ex. för terroristorganisationen ta befattning med viss utrust-

ning eller upplåta lokal eller mark till en sådan organisation, bidrog till att upprätthålla och stärka terroristorganisationen och därmed dess förmåga att begå särskilt allvarlig brottslighet. Och det gällde även terroristorganisationer med endast ett begränsat antal medlemmar.

Sammantaget talade, enligt regeringen, de uppräknade skälen för att ett sådant samröre med en terroristorganisation som typiskt sett främjar, stärker eller understödjer en terroristorganisation skulle vara straffbart. Det fanns därför ett behov av och ett utrymme att kriminalisera ytterligare gärningar som tog sikte på dessa former av samröre med en terroristorganisation. (Se prop. 2019/20:36 s. 18 f.)

Samma resonemang fördes när behovet av ett särskilt straffansvar för deltagande i en terroristorganisation analyserades. I terroristbrottslagen fanns det redan en omfattande straffrättslig reglering av sådant som kunde falla under ett deltagandebrott men det kunde finnas gärningar som var straffvärda även på den grunden att de bidrog till en terroristorganisations förmåga att planera och bedriva brottslig verksamhet, men som inte omfattades av det gällande regelverket, inklusive samröresbrottet. Det brottet träffar visserligen avgränsade handlingar som underlättar för en terroristorganisation att bedriva sin verksamhet, men det riktar inte in sig mot själva deltagandet i organisationen. Den grundläggande målsättningen skulle därför vara att samhället så effektivt som möjligt kunde förhindra att terroristbrott begås och att det behövde vägas in att terrorism var ett samhällsproblem som hela tiden tog sig nya former. Den straffrättsliga lagstiftningen behövde därför utformas så att den på ett trovärdigt och effektivt sätt kriminaliserade alla typer av straffbara gärningar som hade anknytning till terrorism. Regeringen förde fram att utan sina medlemmar kan inte en terroristorganisation existera och utan organisation begränsas förmågan att begå terroristbrott avsevärt. Dessutom fungerar terroristorganisationer även som inspirationskällor för ensamagerande individer. En utvidgning med ett deltagandebrott kunde också bidra till att regleringen sammantaget bättre uppfyllde ett av sina syften, nämligen att försvåra framväxten av våldsbejakande extremistiska miljöer. Det kunde därför ha ett viktigt signalvärde att markera att visst deltagande i en terroristorganisation var förbjudet. Det var även viktigt att betona att också andra våldsbejakande extremistiska organisationer skulle komma att omfattas av lagstiftningen, under förutsätt-

ning att organisationen i fråga uppfyllde kriterierna i definitionen av en terroristorganisation.

Slutligen var det av betydelse att det fanns straffbestämmelser om deltagande i eller främjande av en terroristorganisation i de nordiska grannländerna, liksom i flera andra länder i Europa. Det fanns en risk för att Sverige utan en straffbestämmelse om deltagande i en terroristorganisation kunde uppfattas ha en otillräcklig lagstiftning för motverkande av terrorister och terroristorganisationer och att en samsyn i dessa frågor både kunde underlätta det internationella samarbetet och motverka uppkomsten av zoner där terroristorganisationer uppfattade sig ha särskilt gynnsamma förutsättningar att bygga upp sin verksamhet. (Se prop. 2019/20:36 s. 16 och prop. 2022/23:73 s. 14 f.)

Sammantaget ansåg regeringen att det fanns ett behov av ett särskilt straffansvar för sådant deltagande som bidrog till att upprätthålla eller stärka en terroristorganisation. Ett sådant straffansvar skulle vara ett effektivt sätt att förebygga, förhindra och bekämpa deltagande i terroristorganisationer. Det lagförslag som lades fram var inte för långtgående sett till det behov som fanns. (Se prop. 2022/23:73 s. 19.)

4.4 Särskilt om föreningsfriheten m.m.

När både samröresbrottet och deltagandebrottet infördes syftade kriminaliseringen i förlängningen till att motverka terrorism och förhindra terroristbrott. Det hade därmed till yttersta ändamål att skydda demokratin och värna det fria utövandet av de mänskliga rättigheterna och den sociala och ekonomiska utvecklingen. Det var därför fråga om synnerligen högt värderade skyddsintressen. Regeringen bedömde även att straffbestämmelser kunde utformas så att de utgör tillåtna begränsningar av föreningsfriheten enligt regeringsformen och Europakonventionen. Den internationella humanitära rätten hindrade inte heller att det infördes sådana straffbestämmelser. (Se prop. 2019/20:36 s. 11 och prop. 2022/23:73 s. 20 och 22.)

När det gällde ett förbud mot vissa former av samröre med en terroristorganisation syftar en sådan straffbestämmelse inte till att begränsa möjligheterna för enskilda att driva verksamhet i för-

eningsform, varken uttryckligen eller underförstått. Det var alltså inte fråga om ett förbud som direkt riktade sig mot deltagande i föreningars verksamhet. Även om det var tänkbart att en straffbestämmelse om samröre kunde försvåra organisationens möjligheter att bedriva verksamhet, kunde en sådan effekt inte sägas vara ett naturligt led i straffregleringen. Regeringen bedömde därför att det var möjligt att straffbelägga samröre med en terroristorganisation utan att hamna i konflikt med regeringsformens bestämmelser om grundläggande fri- och rättigheter samt att det förslag till lagstiftning som kom att bli samröresbrottet var förenligt med föreningsfriheten. (Se prop. 2019/20:36 s. 21 och prop. 2015/16:78 s. 53–56.)

Inför kriminaliseringen av deltagande i en terroristorganisation konstaterade regeringen att det var motiverat att utnyttja den möjlighet att begränsa föreningsfriheten när det gällde sammanslutningar som ägnar sig åt eller understöder terrorism, som hade införts den 1 januari 2023. En sådan straffbestämmelse bedömdes inte utgöra ett hot mot den fria åsiktsbildningen, eftersom kriminaliseringen begränsade sig till deltagande i en organisation vars verksamhet var brottslig och där angrepp på staten och civila var en del av verksamhetens syfte. Vidare handlade det inte om något förbud mot viss åskådning. För att en kriminalisering av deltagande i en terroristorganisation skulle utgöra en tillåten begränsning av föreningsfriheten krävdes att begränsningen inte gick utöver vad som var nödvändigt med hänsyn till det ändamål som hade föranlett den. Införandet av ett särskilt straffansvar kunde effektivt motverka brottslighet kopplad till terrorism och utgöra ett viktigt komplement till den befintliga lagstiftningen på området, samt innebära en mer heltäckande kriminalisering av deltagande i en terroristorganisation. Syftet var att försvåra för sådana organisationer att bedriva sin verksamhet, och en sådan bestämmelse kunde därmed i förlängningen – utöver att skydda samhällsordningen och befolkningen – värna demokratin och det fria utövandet av enskildas grundläggande fri- och rättigheter. Det stod därför enligt regeringen klart att ändamålet med den föreslagna begränsningen av föreningsfriheten i sig var godtagbart i ett demokratiskt samhälle.

Regeringen förde även i detta sammanhang fram att terrorism är en gränsöverskridande brottslighet som utgör en svår påfrestning för drabbade samhällen och hotar såväl internationell fred och säker-

het som nationell säkerhet. Terrorism innefattar brottslighet av mycket allvarlig och systemhotande natur samt ställer särskilda krav på ett samhälle som är öppet och demokratiskt, bl.a. när det gäller förmågan att vidta förebyggande åtgärder och i fråga om straffrättsliga ingripanden. (Se prop. 2022/23:73 s. 21.)

4.5 Deltagandebrottets och samröresbrottets utformning och omfattning

Terroristbrottslagen (2022:666) innehåller bestämmelser om terrorism och annan särskilt allvarlig brottslighet. Följande kan sammanfattningsvis utläsas ur förarbetena om lagens utformning och omfattning. (Se prop. 2015/16:78, prop. 2015/16:113, prop. 2019/20:36, prop. 2021/22:133 och prop. 2022/23:73.)

2 § anger vad som avses med uttrycket särskilt allvarlig brottslighet i lagen genom att räkna upp ett antal brott som omfattas av begreppet, däribland mord, dråp, misshandel, grov misshandel, synnerligen grov misshandel, människorov, olaga frihetsberövande, grov skadegörelse, mordbrand, grov mordbrand, grov allmänfarlig ödeläggelse och spridande av gift eller smitta, grovt brott, grovt sabotage, kapning, sjö- och luftfartssabotage, flygplatssabotage och vissa andra uppsåtliga brott (i några fall endast om de angivna brotten uppfyller kraven i vissa angivna internationella konventioner).

3 § anger att med begreppet terroristorganisation i lagen avses en sammanslutning av personer som begår eller på annat sätt medverkar till terroristbrott eller gör sig skyldiga till försök, förberedelse eller stämpling till terroristbrott. Regeringen har i anslutning till bestämmelsen fört fram att definitionen är väl ägnad att bidra till en ökad rättssäkerhet och förutsägbarhet. Den är ändamålsenlig och lämnar utrymme för de avvägningar som behöver göras t.ex. angående motståndsrörelser som i totalitära stater arbetar för införandet av ett demokratiskt samhällsskick trots att det inte framgår av ordalydelsen. Det finns heller ingen risk, enligt regeringen, att definitionen leder till missbruk av straffbestämmelsen eftersom en föreskrift som står i strid med grundlag inte får tillämpas enligt bestämmelserna om lagprövning i 11 kap. 14 § och 12 kap. 10 § regeringsformen.

Med sammanslutning i 3 § avses såväl juridiska personer som mer eller mindre varaktiga grupperingar och nätverk. Det måste vara fråga om personer som samverkar under en inte helt obetydlig tidsperiod. För att det ska vara fråga om en terroristorganisation krävs att sammanslutningen av personer begår eller på annat sätt medverkar till terroristbrott eller gör sig skyldig till försök, förberedelse eller stämpling till terroristbrott. Att en sammanslutning förekommer på EU:s eller FN:s listor över organisationer som omfattas av internationella sanktioner är en omständighet som starkt talar för att det rör sig om en terroristorganisation men det är varken nödvändigt eller i alla situationer tillräckligt för att det ska vara fallet. Bedömningen av om det är fråga om en sammanslutning som avses i bestämmelsen ska därför göras utifrån om terroristbrott eller någon annan av den särskilt allvarliga brottsligheten i 2 § företas. Det krävs inte att gärningen är pågående utan den kan antingen ligga i framtiden eller redan ha inträffat. När det gäller gärningar som är förestående kan det handla om misstankar om inblandning i terroristhandlingar som legat till grund för att organisationen blivit sanktionslistad. Sådana uppgifter kan framkomma exempelvis genom underrättelseinformation.

Bedömningen av när en sammanslutning upphör att vara en terroristorganisation måste göras med beaktande av samtliga omständigheter i det enskilda fallet. Utrymmet för att bedöma att en sammanslutning inte längre är en terroristorganisation är begränsat. Omständigheter av betydelse kan vara att organisationen tagit ett tydligt, offentligt och trovärdigt avstånd från sådana brottsliga handlingar och helt övergått till annan verksamhet.

Det kan vidare vara svårt att avgränsa vad, eller vilka verksamheter, som ingår i en terroristorganisation. Organisationer kan bedriva såväl terroristbrottslighet som annan verksamhet, t.ex. politisk eller humanitär sådan. Är det fråga om klart fristående verksamheter, kan det finnas skäl att betrakta enbart den del av verksamheten som bedriver terroristbrottslighet som en terroristorganisation. Om verksamheterna är integrerade i varandra, kan det finnas skäl att betrakta organisationen i sin helhet som en terroristorganisation. Bedömningen måste därför inte ta sikte på enbart organisationens brottsliga verksamhet; om t.ex. ett humanitärt arbete bedrivs i syfte att vinna förtroende och värva medlemmar i de områden som de verkar i anses detta bidra till att främja, stärka

eller understödja organisationen, och därmed ska det också vara straffbart.

4 a § anger att för *deltagande i en terroristorganisation* döms den som deltar i verksamheten i en terroristorganisation på ett sätt som är ägnat att främja, stärka eller understödja organisationen. Straffet är fängelse i högst fyra år. Om brottet är grovt döms till fängelse i lägst två och högst åtta år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om gärningsmannen har haft en central roll inom terroristorganisationen, om gärningen har varit ägnad att påtagligt bidra till organisationens förmåga att begå terroristbrott eller om gärningen på annat sätt har varit av särskilt farlig art. Har gärningsmannen lett terroristorganisationen döms i stället till fängelse på viss tid, lägst två och högst arton år, eller på livstid. Gärningen utgör inte brott, om den är ringa eller om den med hänsyn till omständigheterna är försvarlig.

Med ”deltar i verksamheten” avses någon form av aktivitet i terroristorganisationens verksamhet. Att uttrycka en åsikt eller sympatier till förmån för en terroristorganisation eller dess ideologi är inte tillräckligt om det inte utgör propaganda. Det torde krävas att det är fråga om i någon mån organiserad verksamhet inom ramen för terroristorganisationen som syftar till att påverka människors åsikter, värderingar eller handlingar i en bestämd riktning.

Journalistisk verksamhet som bedrivs fristående i förhållande till en terroristorganisation och som består av ordinärt journalistiskt arbete faller, oavsett syfte och metod, utanför tillämpningsområdet för deltagandebrottet. Även vissa gärningar som objektivt sett är ägnade att främja organisationen kan därför vara godtagbara för att genomföra det journalistiska arbetet. Inom det straffbara området faller däremot sådan journalistisk verksamhet som bedrivs inom ramen för en terroristorganisation och som är en integrerad del av den.

Att enbart befinna sig inom ett område som kontrolleras av en terroristorganisation är inte straffbart. Och att endast närvara vid ett evenemang anordnat av organisationen utgör inte heller ett sådant deltagande som avses i bestämmelsen. För att det ska röra sig om deltagande i en terroristorganisation måste det finnas en konkret och kvalificerad anknytning till organisationen. Omständigheter som visar på en sådan anknytning är t.ex. att någon har agerat på uppdrag av organisationen eller har ställt sig under

organisationens ledning. Andra exempel kan vara att personen har ställt sina tjänster till förfogande för en terroristorganisation, har svurit trohet till organisationen, har lämnat information, vägledning, material eller utrustning till organisationen eller har deltagit i utbildning eller träning anordnad av den. Mer tillfälliga eller begränsade kontakter med en terroristorganisation är normalt inte att betrakta som ett deltagande i terroristorganisationens verksamhet. Sådana kontakter kan i stället under vissa förutsättningar vara att betrakta som samröre med en terroristorganisation och därmed straffbara (enligt 5 §, se nedan). En terroristorganisation kan undantagsvis ha formella medlemskap eller ett förfarande för att bli medlem; att skaffa sig ett medlemskap eller att på annat sätt gå med i terroristorganisationen är ett deltagande, liksom olika aktiviteter som tar sikte på publicitet och annan informationshantering kring verksamheten, såsom administration av digitala kanaler.

Deltagande kan ske på många olika sätt och se olika ut beroende på vilken typ av organisation det rör sig om. I mindre sammanslutningar kan verksamheten vara inriktad på planering och förberedelse av attacker, medan verksamheten i större terroristorganisationer kan vara av mer skiftande slag. Utförandet av mer vardagliga handlingar såsom att laga mat eller passa andras barn kan också ha betydelse för möjligheten för andra personer att ägna sig åt krigshandlingar för en terroristorganisation, varför sådant som kan liknas vid daglig barnomsorg eller skötsel av uppgifter i andras hushåll kan omfattas av deltagandebrottet. Det kan alltså vägas in åt vem en uppgift utförs samt vilken uppgift det är frågan om.

I subjektivt hänseende krävs uppsåt till de omständigheter som gör att sammanslutningen är en terroristorganisation och till det som innebär ett deltagande i verksamheten. Det krävs inte att gärningsmannen har haft en avsikt att främja, stärka eller understödja terroristorganisationen i det enskilda fallet. Han eller hon ska däremot ha haft uppsåt till de omständigheter som enligt en objektiv bedömning gör att deltagandet är ägnat att främja, stärka eller understödja organisationen. Avgränsningen innebär samtidigt att straffansvaret inträder på ett tidigt stadium, redan när det finns en konkret anknytning till organisationen.

Frågan om brottet ska bedömas som grovt ska avgöras med beaktande av samtliga omständigheter vid brottet. Uppräkningen är inte uttömmande. En omständighet som typiskt sett bör göra ett

deltagandebrott grovt är om deltagandet har skett inom ramen för en särskilt farlig terroristorganisation där det finns en vilja och förmåga att begå upprepade terroristbrott som innefattar fara för flera människoliv eller för egendom av särskild betydelse.

Undantaget för ringa fall eller försvarlighetsbedömningen av deltagandebrottet innebär att mer perifera gärningar, där ett straffansvar inte är motiverat, är undantaget från det straffbara området. Undantaget ger en möjlighet att undvika orimliga resultat och ta hänsyn till motstående berättigade intressen, t.ex. om en anställd inom offentlig förvaltning fortsätter att utöva sitt yrke på en arbetsplats som kontrolleras av en terroristorganisation eller om en person måste söka en sådan anställning för att klara sitt uppehälle. En helhetsbedömning av samtliga omständigheter ska göras. Om deltagandet har varit av obetydligt slag kan gärningen bedömas som ringa, t.ex. om någon under en mycket kort tid har varit närvarande hos en terroristorganisation och vid något enstaka tillfälle har hjälpt till med att laga mat eller resa ett tält. Vid tillämpningen av försvarlighetsundantaget kan bestämmelserna om ansvarsfrihet i 24 kap. brottsbalken ge viss vägledning. Om omständigheterna är snarlika dem som förekommer i de bestämmelserna kan undantaget tillämpas. Även ansvarsfrihetsgrunden social adekvans kan ge viss ledning vid tillämpningen.

Försök till deltagande i en terroristorganisation är kriminaliserat, däremot inte förberedelse eller stämpling till deltagandebrottet. Genom straffskalan kan annan medverkande än gärningsmannen fällas till ansvar för anstiftan av eller medhjälp till deltagandebrottet enligt reglerna i 23 kap. 4 § brottsbalken.

12 § anger en särskild straffskärpningsgrund som innebär att det som en försvårande omständighet vid bedömningen av straffvärdet ska beaktas om ett brott enligt annan lag har begåtts med uppsåt att främja brott enligt terroristbrottslagen. Bestämmelsens utformning innebär att uppsåtet att främja brott avser samtliga brott i lagen, så även deltagandebrottet.

Det bör anges att ett deltagande i verksamheten hos en terroristorganisation som i huvudsak verkar i eller från ett annat land också kan ske i Sverige eller i ett tredje land. Svensk domstol har domsrätt över brottet deltagande i en terroristorganisation oavsett var det har begåtts och av vem. (Se 2 kap. 3 § 6 brottsbalken.)

Deltagandebrottet är vidare ett s.k. perdurerande brott som fullbordas i och med att deltagandet inleds och pågår till dess att deltagandet upphör. Huvudregeln vid sådana brott är att preskriptionstiden för hela brottsperioden börjar att löpa först sedan brottet har upphört, t.ex. när deltagaren bryter kontakten med organisationen eller upphör med den verksamhet som innebär ett deltagande i terroristorganisationen.

Det bör anges att brott med fängelse på livstid i straffskalan är, sedan den 1 april 2025, helt undantagna från preskription. (Se 35 kap. 10 § brottsbalken.)

Om en person inom ramen för sitt deltagande i en terroristorganisation även har begått andra straffbara gärningar, får det avgöras om personen ska dömas för ett eller flera brott med tillämpning av reglerna om brottskonkurrens. Eftersom deltagandebrottet kan pågå under mycket lång tid kan det i det enskilda fallet finnas skäl att döma dels för annan typ av brottslighet som misshandel, stöld eller narkotikasmuggling, dels för terroristbrott och deltagande i en terroristorganisation. Normalt beror denna bedömning på straffbudens olika skyddsintressen.

5 § anger att för *samröre med en terroristorganisation* döms, om gärningen är ägnad att främja, stärka eller understödja en terroristorganisation den som – i annat fall än som avses i 4 a § – för terroristorganisationen tar befattning med vapen, ammunition, brandfarliga eller explosiva varor eller transportmedel, upplåter lokal eller mark till terroristorganisationen eller lämnar annat liknande stöd till terroristorganisationen. Straffet är fängelse i högst fyra år. Om brottet är grovt döms till fängelse i lägst ett år och sex månader och högst sju år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om gärningen har ingått som ett led i en verksamhet som har bedrivits i större omfattning eller om den på annat sätt har varit av särskilt farlig art. Gärningen utgör inte brott om den är ringa eller om den med hänsyn till omständigheterna är försvarlig.

För att det ska vara fråga om ett straffbart samröre krävs att gärningen är ägnad att främja, stärka eller understödja terroristorganisationen. Rekvisitet ”ägnat att” innebär att åklagaren inte behöver visa något visst syfte med gärningen eller att en viss effekt har uppstått, dvs. att terroristorganisationen genom brottet faktiskt har främjats, stärkts eller understötts. Samröret ska där-

emot ha varit sådant att det typiskt eller generellt sett bidrar till terroristorganisationen på något sätt. Det är fråga om en slags genomsnittlig bedömning av om ett handlande kan anses innebära en sådan risk för att en terroristorganisation främjas, stärks eller understöds. Det är inte nödvändigt att samröreshandlingarna tar sikte på särskilt allvarlig brottslighet för att de ska omfattas av straffbestämmelsen. Att främja terroristorganisationen innebär att någon genom samröret med organisationen skapar gynnsamma förutsättningar för den att växa eller verka. Att stärka organisationen innebär att någon genom samröret med den gör den mer effektiv eller slagkraftig. Att understödja organisationen innebär att någon genom samröret med den gynnar, stöder eller på något annat sätt underlättar för den.

Eftersom bestämmelsen är subsidiär till deltagandebrottet kan gärningar som omfattas av samröresbrottet komma att utgöra ett deltagandebrott. Samröresbrottet ska således inte användas om det finns förutsättningar att döma för deltagande i en terroristorganisation. Samröresbrottet blir i första hand tillämpligt på stödjande gärningar från personer utanför organisationen, som inte innebär ett deltagande, men som ändå typiskt sett bidrar till terroristorganisationens förmåga att begå terroristbrott. Det kan t.ex. vara sådan befattning och upplåtelse som sker mot ersättning eller kompensation av något slag, även om det senare inte är nödvändigt för ett straffansvar. Att befattningen eller upplåtelsen inte sker mot ersättning bör i många fall kunna ses som en indikation på att det rör sig om ett deltagande i terroristorganisationen (eller finansiering av terrorism enligt 6 §).

Att ta befattning med utrustning kan avse såväl fysiska åtgärder som åtgärder som inte innebär någon fysisk befattning. Det kan t.ex. handla om att tillhandahålla, transportera, förvara, reparera eller installera utrustning liksom att anskaffa eller ordna med transport eller förvaring av utrustningen. Det innebär att både den som anskaffar och den som framför ett fordon kan omfattas av straffansvaret under förutsättning att befattningen sker för terroristorganisationen. För straffbarhet spelar det ingen roll vem som har förmedlat kontakten eller gett ett eventuellt uppdrag att ta befattning med utrustningen.

Att lämna annat liknande stöd kan innebära befattning med sådan utrustning som liknar någon av de uppräknade typerna av

utrustning. Det kan t.ex. röra sig om sådana skadliga eller farliga ämnen som omfattas av bestämmelsen om utbildning för terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet i 9 §. Annat liknande stöd kan också bestå i gärningar som har en stark anknytning till den utrustning som omfattas av bestämmelsen utan att ta befattning med den. Det kan vara fråga om att bistå en terroristorganisation med teknisk support på avancerade vapen eller att skicka en kod eller en teknisk uppdatering till ett fordon. Att möjliggöra användning av utrustningen genom att förse organisationen med manualer till den får också anses likna ett tagande av befattning med utrustningen. Det kan vidare handla om andra sätt att, utan att det innebär en upplåtelse, ordna lokaler för terroristorganisationen eller att sätta upp läger åt den. Även att skydda organisationens lokaler genom att hålla vakt utanför är ytterligare exempel på samröresbrott. Att bjuda in till medlemsmöte i sitt hem kan däremot inte liknas vid att upplåta mark eller lokaler, och faller därför normalt utanför straffansvaret.

Det straffbara området omfattar inte att förse en terroristorganisation med information i största allmänhet. Inte heller sådana handlingar som att för en terroristorganisation anordna rent sociala aktiviteter, ta hand om egna eller andras barn eller bistå med matlagning till det egna eller andras hushåll anses vara till sin art jämförbara med annat straffbart samröre.

Med upplåtelse av mark eller lokal avses att den som innehar mark eller lokal låter terroristorganisationen nyttja marken eller lokalen. Överlåtelse av lokal eller mark, genom exempelvis försäljning eller gåva, omfattas inte av tillämpningsområdet. Det krävs inte att upplåtelsen sker för organisationens verksamhet vilket innebär att det inte behöver bedrivas någon verksamhet för att en straffbar upplåtelse av lokal eller mark ska ha skett.

I subjektivt hänseende krävs uppsåt, dvs. i vart fall likgiltighetsuppsåt, i förhållande till de faktiska omständigheterna. Det krävs uppsåt till att det rör sig om en viss typ av utrustning eller stöd och att befattningen, upplåtelsen eller tillhandahållandet sker för eller till en terroristorganisation samt uppsåt till de omständigheter som gör att sammanslutningen ses som en terroristorganisation. Det krävs inte att gärningsmannen har haft en avsikt att främja, stärka eller understödja terroristorganisationen. Han eller hon ska däremot ha uppsåt till de omständigheter som vid en objektiv bedöm-

ning gör att samröret är ägnat att främja, stärka eller understödja terroristorganisationen.

Att gärningen har varit av särskilt farlig art innebär att hänsyn kan tas till bl.a. att samröresgärningen har avsett särskilt farlig utrustning eller befattning med utrustning i stor mängd. Upplåtelsen av lokal eller mark kan ha varit av strategisk eller säkerhetsmässig betydelse. Samröret kan också ha skett i förhållande till en särskilt farlig terroristorganisation med vilja och förmåga att begå upprepade fall av terroristbrott som innefattar fara för flera människoliv eller för egendom av särskilt betydelse.

Undantaget för ringa fall ska bedömas på motsvarande sätt som för deltagandebrottet.

Försök till samröre med en terroristorganisation är kriminaliserat, däremot inte förberedelse eller stämpling. Genom straffskalan kan annan medverkande än gärningsmannen fällas till ansvar för anstiftan av eller medhjälp till samröresbrottet enligt reglerna i 23 kap. 4 § brottsbalken.

Terroristbrott liksom förberedelse eller medverkan till terroristbrott bör i regel konsumera samröresbrottet. Handlingar som innebär att någon har samröre med en terroristorganisation kan dock samtidigt utgöra brott enligt en rad andra bestämmelser. Befattning med vapen, ammunition eller brandfarliga eller explosiva varor kan efter omständigheterna utgöra brott enligt t.ex. brottsbalken såsom rån eller allmänfarlig ödeläggelse eller brott i flera andra specialstraffrättsliga författningar. Samröresbrottet har, i likhet med deltagandebrottet, delvis andra och vidare skyddsintressen än t.ex. brotten i brottsbalken. Brottet tar främst sikte på det i sig straffvärda i att ha samröre med en terroristorganisation. Detta gör att det kan vara rimligt att i vissa fall döma i konkurrens. Frågor om konkurrens får i det enskilda fallet lösas med tillämpning av sedvanliga konkurrensregler.

Den straffbara gärningen består i att ha samröre med en sådan terroristorganisation som definieras i 3 §. För straffansvar spelar det ingen roll om samröret sker i förhållande till en terroristorganisation som i huvudsak verkar i och från utlandet eller i förhållande till en terroristorganisation som verkar i Sverige. Samröre med en terroristorganisation kan med andra ord gälla gärningar som begås i länder där de inte är straffbara. Universell jurisdiktion

gäller för samröresbrottet (2 kap. 3 § 6 brottsbalken), vilket bl.a. innebär att det inte finns något krav på dubbel straffbarhet.

4.6 Viss praxis på området

Det finns hittills några få fall där deltagandebrottet enligt terroristbrottslagen har prövats i svensk domstol.

Attunda tingsrätt dömde den 14 februari 2025 (mål B 6548-24) en person för bl.a. deltagande i en terroristorganisation, grovt brott. Mannen åtalades för att mellan augusti 2023 och mars 2024 ha deltagit i IS verksamhet i Sverige på ett sätt som varit ägnat att främja, stärka och understödja terroristorganisationens verksamhet. Hans gärning bestod i att han hade införskaffat e-visum till Etiopien åt andra personer, vilket möjliggjorde för dessa att resa och ansluta sig till IS. Mannens köp av visumen finansierades av personer kopplade till IS. Han upplät bankkonton, hanterade medlen och genomförde köpen och hanterade därmed terroristorganisationens ekonomiska medel. Tingsrätten bedömde att IS är en särskilt farlig terroristorganisation och att straffvärdet av det grova deltagandebrottet var fängelse i två år och tre månader. Domen har vunnit laga kraft.

I slutet av 2024 åtalades ett antal personer vid Nacka tingsrätt (mål B 1886-24) för bl.a. deltagande i en terroristorganisation, grovt brott. Nacka tingsrätt biföll i huvudsak åtalet i dom den 17 februari 2025 medan Svea hovrätt (mål B 3053-25) i dom den 5 juni 2025 ogillade åtalet i flera delar. Detta främst på grund av bristande bevisning när det gällde om agerandet från de tilltalades sida hade haft en tillräckligt konkret och kvalificerad anknytning till IS, dvs. gärningarna bedömdes i det aktuella fallet inte ha utgjort en naturlig och integrerad del i terroristorganisationens verksamhet.

Den 18 december 2025 dömdes en person vid Attunda tingsrätt (mål B 10593-24) för finansiering och försök till finansiering av terrorism vid flera tillfällen, deltagande i en terroristorganisation, grovt brott, och två fall av resa för terrorism. Beträffande deltagandebrottet hade mannen enligt domen ansökt om att ingå i IS och företrädare för IS hade bedömt honom som en lämplig medlem. Mannen hade därefter deltagit i organisationen genom att inhämta instruk-

tioner om hur man konstruerar och använder sprängladdningar, särskilt ägnade att användas vid terroristbrott. Han hade också inhämtat propagandamaterial från IS och andra källor som stödjer IS. Brottet var grovt eftersom deltagandet har skett inom ramen för en särskilt farlig terroristorganisation, IS, inom vilken det finns vilja och förmåga att begå upprepade fall av terroristbrott som innefattar fara för flera människoliv eller för egendom av särskild betydelse. Domen har vunnit laga kraft.

Den 21 januari 2026 dömdes två personer vid Stockholms tingsrätt (mål B 2819-25) för bl.a. brottet deltagande i ett terroristorganisation, grovt brott. Deltagandebrottet bestod i att männen har svurit trohet till IS. En av personerna döms även för ytterligare brottsligt agerande; han har försökt skaffa vapen och har tagit emot och tillägnat sig instruktioner om hur man använder sprängladdningar avsedda för terroristbrott och han har vidareförmedlat propagandamaterial från IS. Han har genom detta agerande aktivt deltagit i verksamheten i en terroristorganisation på ett sätt som främjat, stärkt eller understött organisationen. Eftersom brottet har skett inom ramen för en särskilt farlig terroristorganisation rubriceras brottet som grovt. Samma person döms också för brottet utbildning för terrorism, grovt brott. Han har i fråga om detta brott tagit del av en bombmanual och har skickat denna till flera personer. Han har även förklarat för en annan person hur man ska gå tillväga för att tillverka bomben. (Se sammanfattningen i domen, s. 23 f.) Domen har inte vunnit laga kraft.

Det finns inga fall där samröresbrottet har bedömts av domstol.

5 Internationella rättsakter och tidigare ställningstaganden till att införa straffansvar för deltagande i kriminella sammanslutningar

5.1 Bakgrund

Till skillnad från många länder, både inom och utanför den Europeiska unionen, har Sverige inte någon uttrycklig straffbestämmelse om deltagandet i en kriminell sammanslutning. Den svenska regeringen har i stället vid flera tillfällen gjort den bedömningen att svensk rätt även utan en sådan kriminalisering möjliggör lagföring av brott som omfattas av de för Sverige bindande europeiska och internationella rättsakterna på området. Vidare har en sådan kriminalisering ansetts kräva en grundlagsändring. En sådan är nu på väg att genomföras genom det förslag som regeringen har lagt fram i prop. 2025/26:78 och öppnar således upp för införandet av ett deltagandebrott.

5.2 1998 års utredning om straffansvar för deltagande i organisationer som sysslar med brottslig verksamhet m.m.

I slutet på 1990-talet tillsatte regeringen en parlamentarisk kommitté med uppdrag att utreda frågor om straffansvar för deltagande i organisationer som sysslade med brottslig verksamhet samt vissa andra frågor med anknytning till det. Bakgrunden till uppdraget var bl.a. händelser under de senaste åren med anknytning till vissa mc-klubbar, rasistiska organisationers verksamhet samt det internationella

samarbetet när det gällde att bekämpa organiserad brottslighet. I oktober 2000 överlämnade kommittén betänkandet Organiserad brottslighet, hets mot folkgrupp, hets mot homosexuella, m.m. – straffansvarets räckvidd (SOU 2000:88). I betänkandet lämnades en redogörelse för vilka organisationer och andra sammanslutningar av de aktuella typerna som fanns och vilken verksamhet, inklusive brottslig verksamhet, som bedrevs i anslutning till sammanslutningarna. När det gällde frågan om straffansvar för deltagande i den nämnda typen av organisationer sades i direktiven bl.a. att kommittén skulle överväga om det borde göras straffbart att aktivt delta i organisationer som hade brottslighet som ett väsentligt inslag i sin verksamhet, definiera vilka former av organisationer eller sammanslutningar som en eventuell kriminalisering skulle avse, ta ställning till vilka kriterier som borde användas när man avgjorde om en organisation eller sammanslutning skulle anses syssla med brottslig verksamhet, ta ställning till om en eventuell kriminalisering borde ta sikte på samtliga typer av brottslig verksamhet inom ramen för en organisation eller om endast vissa brottstyper, som kunde anses särskilt farliga när det sker i organiserad form, bör omfattas, samt se till att en eventuell kriminalisering utformades så att Sverige i möjligaste mån kunde leva upp till nuvarande och förestående internationella åtaganden på området.

Eftersom den typ av lagstiftning som det talades om i direktiven var ny för svensk rättstradition och för att kunna ta ställning till om en kriminalisering av aktivt deltagande i organisationer som ägnade sig åt brottslig verksamhet borde föreslås, analyserades först bl.a. lagstiftningen om medverkan till brott och brott på planeringsstadiet, brottsbegreppet och frågor om personligt ansvar för brott samt lagstiftningen i några med Sverige jämförbara länder. Det fördes fram att i flera europeiska länders lagstiftning fanns uttryckliga bestämmelser som innebar ett straffansvar för aktivt deltagande i brottsliga organisationer.

I betänkandet gjorde kommitténs majoritet den bedömningen att övervägande skäl talade för att någon utvidgning inte borde ske av det kriminaliserade området såvitt gällde deltagande i eller stöd till sammanslutningar där det förekom brottslighet. I en reservation förde kommitténs ordförande, tillsammans med några övriga ledamöter, fram en avvikande mening och ansåg att det inte fanns några bärande skäl mot att införa den modell för en utvidgad krimi-

nalisering som hade tagits fram i betänkandet. Det bör här anges att regeringen sedermera tog fasta på en del av modellen genom införandet i 23 kap. 6 § andra stycket brottsbalken av ett särskilt underlåtenhetsansvar för personer som har ett bestämmande inflytande i en sammanslutning och underlåter att förhindra ett brott inom ramen för sammanslutningen. (Straffstadgandet infördes den 1 juli 2016, se SFS 2016:508, prop. 2015/16:113, bet. 2015/16:JuU16, rskr. 2015/16:234.)

Eftersom den parlamentariska kommittén var först med att analysera och bedöma frågan om kriminalisering av deltagande i kriminella sammanslutningar redogörs nedan något ytterligare för regeringens direktiv till kommittén samt majoritetens och minoritetens slutsatser. Utredningen är av uppfattningen att särskilt minoritetens analys och bedömningar alltjämt har stor bäring på de ställningstaganden som måste göras vid framtagandet av den lagstiftning som utredningen fått i uppdrag att utforma. Därför citeras minoritetens reservation i stora delar.

En av kommitténs huvuduppgifter var att överväga om det borde införas ett straffansvar för aktivt deltagande i en sammanslutning som hade brottslighet som ett väsentligt inslag i sin verksamhet. I direktiven angavs att sådant aktivt deltagande kunde bestå i exempelvis finansiering av verksamheten, upplåtelse av lokal till sammanslutningen eller aktivt stöd på annat sätt. Däremot avvisades i direktiven tanken på att, som i en del andra länder, införa ett straffansvar för själva medlemskapet i vissa organisationer. Enligt direktiven skulle en sådan kriminalisering utgöra ett alltför stort ingrepp i föreningsfriheten och dessutom skulle den kunna komma att träffa förfaranden som helt saknade straffvärde.

Ett grundläggande krav som måste ställas på en kriminalisering var enligt kommittén att den avsåg endast straffvärda förfaranden. Av detta krav följde att det inte kunde komma i fråga att straffbelägga allt deltagande i eller stöd till sammanslutningar där det förekom brottslighet. Enligt kommitténs mening kunde diskussionen om ett utvidgat straffansvar begränsas till att avse den som intog en ledande ställning inom en sammanslutning där det förekom allvarlig brottslig verksamhet och som underlät att utnyttja sitt inflytande över verksamheten för att motverka lagöverträdelserna samt den som genom ekonomiskt bidrag eller på annat sätt lämnade ett inte obetydligt stöd till en sådan sammanslutning.

Under utredningsarbetet diskuterade kommittén hur en kriminalisering som träffade de angivna förfarandena lämpligen skulle kunna utformas. Frågan var främst om det var möjligt att utforma straffbestämmelser av detta slag som tillgodosåg berättigade krav på både effektivitet och rättssäkerhet och även i övrigt framstod som lämpliga.

Som underlag för övervägandena utarbetades en konkret modell för en utvidgning av det kriminaliserade området. Modellen innebar att det i en ny bestämmelse i 23 kap. brottsbalken skulle anges ett straffansvar dels för den som i ledande ställning inom en sammanslutning, där allvarlig brottslig verksamhet förekom, underlät att göra vad som skäligen kunde begäras för att verksamheten ska upphöra, dels för den som lämnade ekonomiskt bidrag, upplät hus, del av hus eller mark eller lämnade annat liknande stöd till en sammanslutning av sådant slag. För ansvar skulle fordras att stödet inte var obetydligt. Kommittén gjorde bedömningen att den diskuterade modellen utgjorde den lämpligaste lösningen, om man ville åstadkomma en kriminalisering som träffade de förfaranden som de ansåg var klandervärda i sammanhanget. Samtidigt kunde det förutses att en straffbestämmelse av detta slag, som innehöll flera förhållandevis komplicerade rekvisit, skulle vara förknippad med svårigheter i bevishänseende. Det var vidare inte möjligt att undvika en viss osäkerhet när det gällde bestämmelsens närmare innebörd i vissa hänseenden. Det kunde med hänsyn till dessa bevis- och gränsdragningsproblem befaras att en kriminalisering i enlighet med den angivna modellen skulle visa sig vara mindre effektiv. En kriminalisering av underlåtenhet att hindra brottslig verksamhet kunde dessutom antas få till följd att vissa sammanslutningar, som verkade tämligen öppet och hade en tydlig organisationsstruktur, skulle välja att övergå till ”underjordisk” verksamhet eller i vart fall försöka organisera sig på ett sådant sätt att det blev svårt att identifiera personer som innehade en ledande ställning i sammanslutningen. En sådan utveckling skulle i viss mån kunna förta effekten av kriminaliseringen och leda till att dessa sammanslutningar blev svårare att kontrollera. Inte heller kunde man bortse från risken för att de diskuterade bestämmelserna skulle kunna visa sig innebära en otillbörlig inskränkning av möjligheterna till politisk opinionsbildning. Majoriteten gjorde därför den bedömningen att övervägande skäl talade för att någon utvidgning inte borde ske av det kriminaliserade området såvitt -

gällde deltagande i eller stöd till sammanslutningar där det förekom brottslighet. (Se SOU 2000:88, s. 15 f.)

Minoriteten gjorde bedömningen att det inte fanns fog för majoritetens farhågor på så sätt att dessa utgjorde ett bärande skäl mot förslaget. Minoriteten presenterade modellen mer i detalj och deras slutsatser enligt följande. (Se SOU 2000:88, s. 288 f.)

Närmare om utformningen av en straffbestämmelse av aktuellt slag

Gemensamt för de båda gärningsformerna

Som framgått av vad som anförts i avsnitt […] innebär den nyss nämnda modellen för en utvidgad kriminalisering att det i 23 kap. BrB införs en ny 6 a § med följande lydelse.

> Den som i ledande ställning inom en sammanslutning, där allvarlig brottslig verksamhet förekommer, underlåter att göra vad som skäligen kan begäras för att verksamheten skall upphöra, döms för underlåtenhet att hindra brottslig verksamhet till fängelse i högst två år eller, om brottet är ringa, till böter.
>
> Den som lämnar ekonomiskt bidrag, upplåter hus, del av hus eller mark eller lämnar annat liknande stöd till en sammanslutning av sådant slag som anges i första stycket döms, om stödet inte är att anse som obetydligt, för främjande av brottslig verksamhet till böter eller fängelse i högst två år. Vad nu sagts skall dock inte gälla, om ansvar kan dömas ut enligt en annan bestämmelse i denna balk eller i annan lag eller författning.

Något krav på att sammanslutningen skall ha viss juridisk form bör inte uppställas. För att en sammanslutning skall anses vara för handen torde enligt allmänt språkbruk fordras att det rör sig om en grupp personer som hålls samman av ett gemensamt syfte och att det åtminstone finns en avsikt att gemensamt verka för detta syfte vid mer än ett enstaka tillfälle. Av de diskuterade straffbestämmelsernas utformning i övrigt följer emellertid att det för straffansvar i förevarande sammanhang krävs att grupperingen visat sig vara av viss beständighet och att den har en organisationsstruktur som gör det möjligt att identifiera personer som befinner sig i en ledande ställning.

Ansvar för såväl underlåtenhet att hindra brottslig verksamhet som understödjande av brottslig verksamhet förutsätter enligt förslaget till lagtext att det är fråga om en sammanslutning där allvarlig brottslig verksamhet förekommer. I detta ligger ett krav på att den brottsliga verksamheten skall ha en klar anknytning till sammanslutningen. En sådan anknytning föreligger givetvis när själva syftet med sammanslutningen är att gemensamt begå brott. När sammanslutningen har ett annat syfte, kan den erforderliga anknytningen bestå i att ett motiv för

brottsligheten är att främja detta syfte. En förutsättning måste naturligtvis alltid vara att brotten begås av personer som är knutna till sammanslutningen. En tillräcklig anknytning bör t.ex. anses föreligga när medlemmar i en rasistisk organisation fortlöpande gör sig skyldiga till brott med rasistiska motiv eller när organiserade djurrättsaktivister ägnar sig åt allvarlig brottslig verksamhet riktad mot pälsbutiker, charkuteributiker, kreatursuppfödare och forskningslaboratorier. Detsamma gäller i fråga om allvarliga förmögenhetsbrott som begås för att finansiera sammanslutningens verksamhet. Ett tillräckligt samband mellan den brottsliga verksamheten och sammanslutningen bör också anses föreligga när sammanslutningens legala verksamhet i något hänseende utnyttjas i den brottsliga verksamheten, t.ex. när varusmuggling avseende tobak, sprit eller narkotika försiggår i anslutning till en speditionsverksamhet, som bedrivs av en näringsidkande sammanslutning.

Även när omständigheterna är sådana, att en anknytning till sammanslutningen är ägnad att allmänt underlätta bedrivandet av brottslig verksamhet, bör ett tillräckligt samband mellan sammanslutningen och den brottslighet som begås av personer som tillhör denna ofta anses föreligga. I Sverige föreligger ett sådant samband främst när det gäller mc-gängen och den brottslighet som förekommer i anslutning till dessa. Bilden av mc-gängen som våldsbenägna grupper med en stark inbördes lojalitet medlemmarna emellan har fått stort genomslag. En allmän uppfattning torde numera vara att den som i något avseende angriper en medlem i ett mc-gäng löper en påtaglig risk för att bli utsatt för repressalier. Det rykte mc-gängen åtnjuter medför att en anknytning till ett sådant gäng ger fördelar vid utövandet av brottslig verksamhet, både så till vida att genomförandet av vissa brott underlättas som att risken för att bli föremål för lagföring blir mindre än den annars skulle ha varit.

I sammanhanget bör påpekas att den som tillhör ett mc-gäng eller en annan sammanslutning av här avsett slag givetvis kan göra sig skyldig till brott som inte kan sägas ha någon anknytning till sammanslutningen. En sådan anknytning torde t.ex. i allmänhet saknas när det rör sig om våldsbrott riktade mot en hustru eller sambo eller om skattebrott genom lämnande av felaktiga deklarationsuppgifter avseende egna inkomster.

Som redan framgått skulle straffansvar enligt de diskuterade bestämmelserna förutsätta att den brottslighet som på nu angivet sätt har anknytning till sammanslutningen kan anses utgöra allvarlig brottslig verksamhet. Detta uttryck, dvs. allvarlig brottslig verksamhet, förekommer bl.a. i tull- och polisregisterlagstiftningen (se 4 § lagen [1997:1058] om register i Tullverkets brottsbekämpande verksamhet [prop. 1997/98:11, bet. 1997/98:SkU8] och 3 § polisdatalagen [1998:622, prop. 1997/98:97, bet. 1997/98:JuU20]). Begreppet definieras där som verksamhet som innefattar brott för vilket är föreskrivet fängelse i två år eller däröver.

Det skulle naturligtvis inte vara helt lyckat om begreppet allvarlig brottslig verksamhet skulle förekomma på olika håll i lagstiftningen

med olika innebörd. Det rör sig emellertid här om så pass olika typer av lagstiftning – registerlagstiftning respektive strafflagstiftning – att den brist på överensstämmelse som skulle bli följden inte torde ge upphov till några egentliga olägenheter. Frågan är emellertid hur kravet på att det skall vara fråga om en allvarlig brottslig verksamhet närmare bör förstås.

En nackdel med den lösning som valts i registerlagstiftningen är att ett brott, som har en vid straffskala, tillåts kvalificera den brottsliga verksamheten som allvarlig även om brottet i det konkreta fallet är mindre grovt. Om begreppet allvarlig brottslig verksamhet gavs motsvarande innebörd här som i registerlagstiftningen, skulle detta enligt vår mening medföra att kriminaliseringen blev alltför vidsträckt.

Förekomsten av vida straffskalor gör att det inte heller framstår som lämpligt att i begreppet allvarlig brottslig verksamhet läsa in ett krav på att det i den samlade brottsligheten skall ingå brott för vilka är föreskrivet visst minimistraff. En sådan tolkning skulle innebära att en brottslig verksamhet kunde innefatta en stor mängd enskilda brott med högt straffvärde utan att den för den skull blev att beteckna som allvarlig.

I stället bör här en sammanvägning göras av det konkreta straffvärdet hos de gärningar som ingår i den aktuella brottsligheten, brottslighetens art och dess omfattning. När det konkreta straffvärdet av något av brotten motsvarar sex månaders fängelse eller mer bör den brottsliga verksamheten i allmänhet kunna anses vara allvarlig i här avsedd mening. Den brottsliga verksamheten bör emellertid ibland kunna anses som allvarlig även när de enskilda brottens konkreta straffvärden genomgående ligger på en något lägre nivå. Vad vi närmast har i åtanke är den situation som föreligger när en väsentlig andel av den samlade brottsligheten utgörs av brott som innefattar angrepp på den personliga integriteten - t.ex. misshandel eller olaga hot - eller hets mot folkgrupp. Att en brottslig verksamhet är omfattande bör däremot i sig inte vara tillräckligt för att den skall kunna betecknas som allvarlig. Om den brottslighet som förekommer i anslutningen till en sammanslutning endast omfattar bötesbrott, kan det följaktligen, oavsett antalet brott, aldrig bli aktuellt att tillämpa de här diskuterade straffbestämmelserna.

När det här talas om allvarlig brottslig verksamhet innebär detta bl.a. att det i och för sig inte bör krävas att åklagaren förmår att i alla avseenden precisera vilka konkreta brott som begåtts (jämför t.ex. prop. 1997/98:181 s. 48 f.). Vad som nyss sagts om vad som bör krävas för att den brottsliga verksamheten skall betecknas som allvarlig, innebär emellertid att omständigheterna beträffande åtminstone något av de aktuella brotten måste vara så klara att det är möjligt att göra en bedömning av dess straffvärde. Praktiskt sett torde detta sakna betydelse. Det skulle knappast bli aktuellt att föra talan om ansvar enligt någon av de föreslagna bestämmelserna i fall där det inte är möjligt att mera precist ange de relevanta omständigheterna beträffande flera kon-

kreta brottsliga gärningar som ingår i den allvarliga brottsliga verksamheten.

I uttrycket allvarlig brottslig verksamhet ligger även ett krav på att de brottsliga aktiviteterna skall ha en viss frekvens och omfattning. Om allvarliga brott endast vid något enstaka tillfälle förekommer i anslutning till en sammanslutning, skall detta alltså inte vara tillräckligt för att ansvar enligt någon av de diskuterade bestämmelserna skall kunna aktualiseras. Under hur lång tid brottsligheten måste ha pågått, får naturligtvis bli avhängigt den frekvens med vilken brotten begås. Om aktivitetsnivån är mycket hög, bör det enligt vår mening vara möjligt att tala om en allvarlig brottslig verksamhet redan efter någon månad.

Särskilt om underlåtenhet att hindra brottslig verksamhet

Ansvar för underlåtenhet att hindra brottslig verksamhet skall enligt den här presenterade modellen kunna drabba endast den som intar en ledande ställning i en sammanslutning där allvarlig brottslig verksamhet förekommer. En ledande ställning i här avsedd mening intar till en början alltid den som har ett formellt inflytande över sammanslutningens verksamhet. Till denna krets hör alltså den som är ledamot eller suppleant i styrelsen i ett aktiebolag, en ekonomisk förening eller en ideell förening. Detsamma gäller i fråga om särskilt utsedd firmatecknare samt, i aktiebolag eller ekonomisk förening, verkställande direktör och vice verkställande direktör. I ett handelsbolag intar samtliga bolagsmän, som är fysiska personer, en ledande ställning i denna mening.

Till den krets som kan drabbas av ansvar enligt den nu diskuterade bestämmelsen hör även den som utan att inta någon formell position i sammanslutningen likväl faktiskt utövar ledningen av verksamheten. Om ett bulvanförhållande föreligger, bör alltså i princip såväl den bulvan som formellt sett innehar den ledande ställningen som huvudmannen kunna dömas till ansvar. Självfallet bör vidare i sammanslutningar, som har en så outvecklad organisationsstruktur att det inte är möjligt att tala i termer av formell ställning, ansvar enligt bestämmelsen kunna komma i fråga endast för den som kan påvisas ha ett reellt inflytande i verksamheten.

Den straffbara gärningen består alltså i att i egenskap av att inta en ledande ställning i en sammanslutning där allvarlig brottslighet förekommer, underlåta att göra vad som skäligen kan begäras för att den brottsliga verksamheten skall upphöra. Detta aktivitetskrav bör lämpligen kunna ges följande innehåll.

[---]

Den som intar en ledande ställning i en sammanslutning där allvarlig brottslighet förekommer kan naturligtvis alltid välja att frånträda sin ställning. Det är emellertid inte givet att han därmed också skall kunna

undgå straffansvar. Om frånträdande inte sker så snart personen i fråga får kännedom om den brottsliga verksamheten, blir frågan om de åtgärder som han vidtagit under tiden fram till dess att han lämnade den ledande ställningen kan anses adekvata med hänsyn till då rådande förhållanden.

I subjektivt hänseende bör för ansvar enligt en bestämmelse av detta slag krävas uppsåt omfattande samtliga objektiva rekvisit. Något kvalificerat uppsåt bör inte krävas.

Att delta i ledningen av en sammanslutning där allvarlig brottslig verksamhet förekommer utan att vidta adekvata åtgärder för att bringa denna verksamhet att upphöra får i normalfallet anses ha ett så högt straffvärde att böter inte bör förekomma i straffskalan. En särskild straffskala för ringa fall framstår dock som motiverad. Hit bör t.ex. kunna hänföras vissa fall där någon visserligen har innehaft ett uppdrag som suppleant i en styrelse men där det samtidigt står klart att vederbörande inte har inträtt i någon ordinarie styrelseledamots ställe och har haft svårt att utöva något inflytande över verksamheten. Straffskalan bör med hänsyn till det anförda lämpligen kunna omfatta fängelse i högst två år eller, om brottet är ringa, böter eller fängelse i högst sex månader.

Särskilt om främjande av brottslig verksamhet

Som framgått innebär den nu presenterade modellen vidare att den som lämnar ekonomiskt bidrag, upplåter hus, del av hus eller mark eller lämnar annat stöd till en sammanslutning där allvarlig brottslighet förekommer skall kunna dömas för främjande av brottslig verksamhet, förutsatt att stödet inte är obetydligt.

Tanken är alltså att ett straffansvar enligt en sådan bestämmelse endast bör komma i fråga när det rör sig om ett tillskott som inte är bagatellartat. Det kan naturligtvis diskuteras på vilken nivå ett ekonomiskt bidrag bör ligga för att vara straffvärt. Enligt vår mening är det knappast motiverat att i detta hänseende göra någon skillnad mellan medlemmar och andra sympatisörer. Ett straffansvar bör under alla förhållanden förutsätta att bidraget ligger klart över vad som skulle kunna betecknas som sedvanlig medlemsavgift.

Att generellt föreskriva straffansvar för den som mot sedvanligt vederlag tillhandahåller varor eller tjänster till en sammanslutning av här avsett slag skulle enligt vår mening föra alltför långt. En upplåtelse av hus, del av hus eller mark bör dock betraktas som ett stöd i den här skisserade bestämmelsens mening även om det sker till marknadsmässig hyra eller arrendeavgift. Med hänsyn till den betydelse för verksamhetens bedrivande som möjligheten att komma i besittning av en lokal ofta har för en sammanslutning, får det nämligen regelmässigt anses straffvärt att upplåta lokaler eller fastigheter till sammanslutningar av det slag som här är i fråga. Undantagsvis bör dock även stöd i dessa former kunna anses som obetydligt, t.ex. när det är fråga om upplåtelse av någon enstaka parkeringsplats eller motsvarande.

När det i detta sammanhang talas om lämnande av ”annat stöd” avses bl.a. mera omfattande arbetsinsatser som görs utan att vederlag utgår eller till ett vederlag som påtagligt understiger vad som kan betecknas som sedvanligt. Mera begränsade insatser bör däremot inte kunna föranleda straffansvar.

Även här bör för ansvar krävas att gärningsmannens uppsåt omfattar samtliga objektiva rekvisit. Något kvalificerat uppsåt bör inte krävas.

Eftersom en straffbestämmelse avseende främjande av brottslig verksamhet utformad på här angivet sätt skulle komma att omfatta gärningar som kan skilja sig åt rätt avsevärt vad gäller straffvärdet, bör straffskalan vara relativt vid. Den skulle lämpligen kunna omfatta böter eller fängelse i högst två år.

En straffbestämmelse av detta slag, som omfattar stöd i form av fastighetsrättsliga upplåtelser, torde förutsätta att jordabalkens regler om förverkande av arrende- och hyresrätt kompletteras (jämför 8 kap. 23 § respektive 12 kap. 42 § 9 jordabalken). Vid en fortsatt beredning av ett förslag om införande av en sådan straffbestämmelse blir det följaktligen nödvändigt att ta upp frågan om en komplettering av jordabalkens regler till närmare behandling.

Ansvar för försök, m.m.

Ansvar för försök, förberedelse eller stämpling bör enligt vår mening inte komma i fråga vid vare sig underlåtenhet att hindra brottslig verksamhet eller främjande av brottslig verksamhet. Straffstadgandena kommer närmast att utgöra kompletteringar av de nuvarande bestämmelserna om förberedelse och stämpling. Det kan inte anses motiverat att här utsträcka kriminaliseringen till att omfatta annat än fullbordade brott. Även om de diskuterade straffstadgandena också får ses som kompletteringar av reglerna om medverkan saknas det skäl att från straffansvar undanta medhjälp och anstiftan.

Konkurrensfrågor, dvs. frågor som gäller huruvida det i ett visst fall skall dömas för mer än ett brott, kan uppkomma främst vad gäller främjande av brottslig verksamhet och då i förhållande till medverkan eller förberedelse till sådana brott som utgör en del av den allvarliga brottsliga verksamhet som förekommer i anslutning till sammanslutningen. Som nyss anfördes får de här diskuterade bestämmelserna närmast betraktas som kompletteringar av bestämmelserna om medverkan och förberedelse till brott; avsikten med att utvidga det straffbara området är ju att träffa straffvärda förfaranden som för närvarande inte föranleder ansvar enligt sådana bestämmelser i brottsbalken och inom specialstraffrätten. Föreligger förutsättningar för att döma till ansvar med stöd av någon sådan bestämmelse, framstår det mot bakgrund av det sagda som följdriktigt att denna ges företräde framför en bestämmelse om främjande av brottslig verksamhet. En bestämmelse om främjande av brottslig verksamhet bör lämpligen kompletteras med en uttrycklig subsidiaritetsklausul som klargör det nu sagda.

Avslutande synpunkter

Som vi ser det skulle straffbestämmelser om underlåtenhet att hindra brottslig verksamhet och främjande av brottslig verksamhet, utformade på nu angivet sätt, utgöra en angelägen komplettering av de nuvarande reglerna om medverkan, förberedelse och stämpling till brott och om underlåtenhet att avslöja eller hindra brott. Bestämmelsen om underlåtenhet att hindra brottslig verksamhet skulle t.ex. innebära ökade möjligheter att utkräva straffansvar i de inte helt ovanliga fall där det finns fullgod bevisning för att allvarliga brott har begåtts av någon inom en sammanslutning, men där det med dagens regler inte är möjligt att utpeka någon enskild individ inom sammanslutningen som ansvarig.

De bevisproblem som kan förutses är enligt vår bedömning inte mer omfattande än att straffbestämmelserna i fråga har förutsättningar att bli effektiva i den meningen att de kommer att kunna tillämpas och leda till fällande domar. Därutöver finns det skäl att anta att de skulle ha en preventiv effekt. Med hänsyn till att det är fråga om just en komplettering bl.a. av reglerna om medverkan, förberedelse och stämpling kan man dock knappast förvänta sig en mera frekvent tillämpning. En utvidgning av det kriminaliserade området i enlighet med de i det föregående angivna riktlinjerna bör emellertid kunna medföra att sammanslutningar av här avsett slag får svårare att verka, vilket i sin tur kan antas vara ägnat att motverka den brottsliga verksamhet som förekommer i anslutning till dessa sammanslutningar.

Inte heller är de problem som kan tänkas föreligga när det gäller avgränsningen av det straffbara området mer betydande än att regleringen får anses fullt godtagbar från rättssäkerhetssynpunkt och alltså tillgodose de krav som legalitetsprincipen ställer.

Vi delar majoritetens bedömning att en kriminalisering i enlighet med den presenterade modellen inte skulle innebära någon sådan begränsning i föreningsfriheten att den skulle fordra grundlagsändring. När det däremot gäller frågan, om en sådan kriminalisering likväl skulle kunna medföra att möjligheterna till politisk opinionsbildning inskränks på ett otillbörligt sätt, gör vi en annan bedömning än majoriteten.

I våra direktiv konstateras att det inom miljörörelsen och fredsrörelsen i dag finns grupper som, för att uppnå politiska mål som i och för sig är accepterade i ett demokratiskt samhälle, använder sig av metoder som är brottsliga och genomför sina aktioner i organiserad form. Även om de brottsliga gärningarna som sådana givetvis måste beivras kan det, enligt vad som anförs i direktiven, inte komma i fråga att ingripa mot deltagandet i eller stödet till sådana organisationer i och för sig. Som skäl för denna ståndpunkt anförs just att ett sådant ingripande skulle innebära att möjligheterna till politisk opinionsbildning skulle kringskäras på ett sätt som vore oacceptabelt i ett demokratiskt samhälle.

Vi har förstått direktiven på så sätt, att man här närmast har haft i åtanke Greenpeace och liknande organisationer i anslutning till vilkas verksamhet det visserligen begås brott, men där man knappast kan tala om en allvarlig brottslig verksamhet. Det i straffbestämmelserna uppställda kravet på att det skall vara fråga om en allvarlig brottslig verksamhet torde sålunda innebära att bestämmelserna inte skulle kunna bli tillämpliga när det gäller sådana sammanslutningar som direktiven kan antas åsyfta.

Enligt vår mening finns det inte anledning att slå vakt om en möjlighet att bedriva politisk opinionsbildning genom brottslighet av mera kvalificerat slag. Vi ser det tvärtom som önskvärt att möjligheterna att utkräva straffansvar utvidgas när det gäller t.ex. pacifistiska grupperingar som bedriver allvarlig brottslig verksamhet i form av sabotage mot egendom som är av betydelse för det militära försvaret eller organiserade djurrättsaktivister som ägnar sig åt allvarlig brottslig verksamhet riktad mot kreatursuppfödare, forskningslaboratorier eller liknande. Vi kan sammanfattningsvis alltså inte finna att bestämmelserna i fråga skulle kunna leda till att möjligheterna att vara politiskt aktiv inskränks på ett otillbörligt sätt.

[---]

Vi anser mot bakgrund av det anförda att övervägande skäl talar för att de här diskuterade straffbestämmelserna om underlåtenhet att hindra brottslig verksamhet och främjande av brottslig verksamhet införs i brottsbalken.

5.3 Rättsakter som innehåller straffansvar för deltagande i en kriminell sammanslutning

Nedan redogörs för några av de rättsakter som innehåller ett krav på kriminalisering när det gäller deltagande i kriminella sammanslutningar och där regeringen har intagit den i inledningen nämnda ståndpunkten. Enligt direktiven till denna utredning är regeringen alltjämt av uppfattningen att det inte krävs att Sverige inför ett deltagandebrott för att leva upp till det krav på kriminalisering som gäller enligt EU-rätten och de internationella konventionerna på området. Regeringen hänvisar i utredningens direktiv till gjorda uttalanden och bedömningar i tidigare lagstiftningsärenden, såsom skr. 1998/99:60 s. 265, prop. 2002/03:146 s. 32 och prop. 2010/11:76 s. 20 f.

EU-kommissionen har i ett meddelande den 18 oktober 2023 till Europaparlamentet och rådet om EU:s färdplan för att bekämpa

narkotikahandel och organiserad brottslighet angett att arbetet framöver bl.a. ska avse en översyn kring den rättsliga definitionen av en kriminell organisation samt brott och påföljder som rör deltagande i kriminell verksamhet. Det anges även att arbetet ska kunna inriktas på att upplösa kriminella nätverk och att samarbetet mellan medlemsstaterna kring detta arbete ska stärkas. Kommissionen har under våren 2025 påbörjat ett arbete med att utvärdera och göra en konsekvensbedömning av Rådets rambeslut 2008/841/RIF om kampen mot organiserad brottslighet, som trädde i kraft den 11 november 2008 (se nedan). Arbetet avser att bidra till genomförandet av kommissionens s.k. ProtectEU-strategi från 2025 om inre säkerhet, där det betonas att kampen mot kriminella högrisknätverk samt deras ledare och medhjälpare måste intensifieras och att ett av målen är att dra åt nätet kring grov och organiserad brottslighet. Strategin bekräftar den avsikt som kommissionen har uttryckt i sina politiska riktlinjer för EU-kommissionen 2024–2029 och som bl.a. anger att man ska se över de nuvarande reglerna som rör organiserad brottslighet. Detta inledande arbete med att utvärdera rambeslutet från 2008 avses att slutföras hösten 2026.

5.3.1 Gemensam åtgärd av den 21 december 1998 om att göra deltagande i en kriminell organisation i EU:s medlemsstater till ett brott

I december 1998 beslutade EU-rådet på grundval av artikel K 3 i Fördraget om Europeiska unionen i dess dåvarande lydelse att anta en gemensam åtgärd om att göra deltagande i en kriminell organisation i EU:s medlemsstater till ett brott (98/733/RIF).

Av den gemensamma åtgärdens artikel 1 framgår vad som ska avses med en kriminell organisation. Därmed avses ”en strukturerad sammanslutning, inrättad för en begränsad tid av mer än två personer som handlar i samförstånd för att begå brott som bestraffas med frihetsberövande eller en frihetsberövande säkerhetsåtgärd på upp till minst fyra år eller ett strängare straff oavsett om brotten är ett mål i sig självt eller ett medel för att få materiella fördelar och i förekommande fall ett sätt att otillbörligt påverka offentliga myndigheters verksamhet”.

Enligt artikel 2 ska kriminaliseringen av deltagande i en kriminell organisation ske genom att varje medlemsstat åtar sig att se till

att de handlingar som beskrivs i artikeln bestraffas med effektiva, proportionerliga och avskräckande sanktioner. Medlemsstaterna ges möjlighet att uppfylla kriminaliseringsåtagandet genom två olika alternativ.

Enligt det första alternativet kan åtagandet uppfyllas genom straffbeläggande av

> [d]et handlande varigenom den person som avsiktligen och med kännedom om antingen organisationens syfte och allmänt kriminella aktiviteter eller organisationens avsikt att begå brotten i fråga, aktivt deltar i – en kriminell organisations aktiviteter som avses i artikel 1, även om den personen inte deltar i det egentliga utförandet av brotten i fråga och, med förbehåll för allmänna principer i den berörda medlemsstatens straffrätt, även om brotten i fråga inte begås,
>
> – annan av organisationens aktiviteter och dessutom har kännedom om att deltagandet bidrar till fullgörandet av den kriminella organisationens aktiviteter enligt artikel 1.

Enligt det andra alternativet kan kriminaliseringsåtagandet tillgodoses genom att medlemsstaterna straffbelägger

> [d]et handlande varigenom en person kommer överens med en eller flera personer om att utöva en viss aktivitet som, om den sattes i verket, skulle innebära att sådana brott som anges i artikel 1 begicks, även om den personen inte deltar i det egentliga utförandet av aktiviteten.

I samband med antagandet av den gemensamma åtgärden gjordes för svensk del bedömningen att några lagstiftningsåtgärder inte var påkallade för att Sverige skulle anses leva upp till åtagandena. Denna ståndpunkt redovisades också i regeringens berättelse om verksamheten i EU 1998. (Se skr. 1998/99:60 s. 265.) Bedömningen grundade sig på att de svenska reglerna om medverkan till brott fick anses uppfylla de krav som framgår av det första alternativet, och att de gärningar som beskrevs där var av sådant slag att de enligt svensk rätt var att bedöma som främjande av brott.

5.3.2 Förenta nationernas konvention mot gränsöverskridande organiserad brottslighet

Sverige tillträdde FN:s konvention mot gränsöverskridande organiserad brottslighet den 30 april 2004. Konventionen benämns Palermokonventionen och innehåller bl.a. ett åtagande att kriminalisera del-

tagande i en organiserad sammanslutning enligt endera av eller båda artiklarna 5.1 a (i) och (ii). Åtagandena har stora likheter med dem som följde av artikel 2 i den gemensamma åtgärden som redogörs för i avsnitt 5.3.1.

Enligt artikel 5.1 a (i) ska varje konventionsstat vidta de åtgärder som behövs för att straffbelägga att avtala med en eller flera personer att begå ett grovt brott i syfte som direkt eller indirekt är förenat med uppnående av ekonomisk eller annan materiell vinning och, där den nationella lagstiftningen så fordrar, som innefattar en gärning som utförs av någon av deltagarna för att genomföra avtalet eller vari en organiserad brottslig sammanslutning är delaktig.

Enligt artikel 5.1 a (ii) ska konventionsstaterna straffbelägga att någon, med vetskap antingen om en organiserad brottslig sammanslutnings syfte och allmänna brottsliga verksamhet eller om dennas avsikt att begå ifrågavarande brott, aktivt deltar i den organiserade brottsliga sammanslutningens brottsliga verksamhet, eller annan verksamhet som bedrivs av den organiserade brottsliga sammanslutningen med vetskap om att deltagandet kommer att bidra till genomförandet av ovan angivna brottsliga syften.

Av artikel 5.1 b framgår att konventionsstaterna åläggs att därutöver kriminalisera åtgärder som består i organiserande eller ledande av, medhjälp eller bistånd till, främjande av eller råd för genomförande av grova brott vari en organiserad brottslig sammanslutning är delaktig.

I artikel 2 i konventionen definieras vissa begrepp. Enligt artikel 2 a) avses med *organiserad brottslig sammanslutning*: en strukturerad sammanslutning bestående av tre eller flera personer, som finns under en viss tid och som handlar i samförstånd i syfte att begå ett eller flera grova brott eller överträdelser som är straffbelagda i enligt med konventionen för att, direkt eller indirekt, uppnå ekonomisk eller annan materiell vinning. Enligt artikel 2 b) avses med *grovt brott*: ett brott för vilket är föreskrivet en frihetsberövande påföljd om åtminstone fyra år eller mer. Enligt artikel 2 c) avses med *strukturerad sammanslutning*: en sammanslutning som inte har bildats slumpvis för att omedelbart begå brott. Den behöver inte ha formellt definierade roller för sina medlemmar och heller inte kontinuitet i medlemskapet eller en utvecklad struktur.

I samband med att riksdagen föreslogs godkänna Palermokonventionen uttalade regeringen – i linje med de överväganden som

tidigare hade gjorts i fråga om den gemensamma åtgärden – att reglerna om medverkan, förberedelse och stämpling till samt underlåtenhet att avslöja brott lever upp till de krav som framgår av artikel 5.1 a (ii). (Se prop. 2002/03:146 s. 32.) Vidare påpekades att vissa handlingar i svensk rätt till och med straffbeläggs på ett tidigare stadium än vad som föreskrivs i konventionen. Sammantaget gjordes bedömningen att några lagstiftningsåtgärder inte var nödvändiga för att uppfylla konventionens krav om att kriminalisera deltagande i en organiserad brottslig sammanslutning. Vidare ansågs att gärningarna i artikel 5.1 b efter omständigheterna borde vara att bedöma som antingen medhjälp till brott, medhjälp till försök till brott eller förberedelse eller stämpling till brott. I propositionen gjordes därför bedömningen att några lagstiftningsåtgärder inte var påkallade.

De redovisade bedömningarna var emellertid inte utan förbehåll. Regeringen uttalade – med instämmande i vissa remissynpunkter – att det kunde diskuteras om de svenska bestämmelserna om medverkan, försök, förberedelse och stämpling till brott tillgodosåg varje tänkbar situation där personer deltar i en organiserad brottslig sammanslutnings verksamhet. I propositionen angavs att det i praktiken kunde förekomma speciella undantagssituationer där det var tveksamt om den svenska regleringen kunde anses till fullo uppfylla konventionens kriminaliseringskrav. Undantagssituationer av sådan sällsynt karaktär ansågs dock inte i sig själva böra motivera några lagstiftningsåtgärder. Konventionens krav fick därför anses uppfyllda, om den nationella lagstiftningen täcker situationer som inte får anses utgöra rena undantagsfall. (Se bl.a. prop. 2010/11:76 s. 18 f.)

5.3.3 Rådets rambeslut (2008/841/RIF) om kampen mot organiserad brottslighet

Rambeslutet inleds med definitioner av begreppen kriminell organisation och strukturerad sammanslutning. Enligt artikel 1.1 avses med kriminell organisation en strukturerad sammanslutning, som har inrättats under en tid, av mer än två personer som handlar i samförstånd för att begå brott som bestraffas med frihetsberövande eller en frihetsberövande säkerhetsåtgärd på maximalt minst fyra år eller en strängare sanktion, om syftet är att direkt eller indirekt få ekonomiska eller materiella fördelar.

Artikel 1.2 anger att med strukturerad sammanslutning avses en sammanslutning som inte tillkommit slumpartat i det omedelbara syftet att begå ett brott eller som inte nödvändigtvis har formellt fastställda roller för medlemmarna, kontinuitet i sammansättningen eller en utarbetad struktur.

De gärningar som ska vara straffbelagda framgår av artikel 2. Bestämmelsen ger medlemsstaterna två alternativ när det gäller att ange de handlingar som ska betraktas som brottsliga gärningar. Enligt artikeln ska

> [v]arje medlemsstat […] vidta nödvändiga åtgärder för att se till att den ena eller båda av följande typer av beteende som rör en kriminell organisation betraktas som brottsliga gärningar:
>
> a) Beteendet hos en person, som med avsikt och med kunskap om antingen den kriminella organisationens syfte och allmänna verksamhet eller organisationens avsikt att begå brotten i fråga, aktivt deltar i organisationens brottsliga verksamhet, vari inbegrips tillhandahållande av information eller materiellt stöd, rekrytering av nya medlemmar och alla former av finansiering av verksamheten, med vetskap om att deltagandet kommer att bidra till genomförandet av organisationens brottsliga verksamhet.
>
> b) Det beteende hos en person som utgörs av en överenskommelse med en eller flera personer om en verksamhet, som om den genomförs innebär att brott som avses i artikel 1 begås, även om personen i fråga inte deltar i det egentliga genomförandet av verksamheten.

De krav som rambeslutet ställer i fråga om påföljder för sådana brott anges därefter i artikel 3. Fakultativa regler om att påföljden kan lindras eller helt efterges finns i artikel 4.

I vilken utsträckning juridiska personer kan göras ansvariga för den typ av brottslighet som omfattas av rambeslutet framgår av

artikel 5 och i artikel 6 anges de sanktioner som ska kunna drabba juridiska personer.

I artikel 9 anges att den gemensamma åtgärden (98/733/RIF) ska upphöra att gälla och att förekommande hänvisningar till den gemensamma åtgärden i stället ska anses som hänvisningar till bestämmelserna i förevarande rambeslut om deltagande i en kriminell organisation.

Regeringen uttalade i propositionen Genomförande av rådets rambeslut om kampen mot organiserad brottslighet (prop. 2010/11:76 s. 20 f.) att bedömningen var att rambeslutet inte krävde att det infördes en legaldefinition av begreppet kriminell organisation. Definitionen av begreppet kriminell organisation ansågs i stället ha betydelse för frågan vilka kategorier av brott som instrumentet kan anses omfatta. De gärningstyper som fick anses omfattade av rambeslutet var sådana som normalt var att förknippa med organiserad brottslighet och som var av allvarlig och gränsöverskridande karaktär.

Vidare gjordes bedömningen att svensk rätt i huvudsak uppfyllde de kriminaliseringsåtaganden som följer av artikel 2 i rambeslutet. För vissa brott som rambeslutet fick anses omfatta krävdes emellertid att straffansvar infördes även för förberedelse. (Se a. prop. s. 21.) Till följd av detta kriminaliserades koppleri, grov förskingring, grovt bokföringsbrott, bestickning (grovt brott), grovt skattebrott, olovlig förflyttning av punktskattepliktiga varor (grovt brott) och grovt insiderbrott på förberedelsestadiet. Detsamma gällde grovt miljöbrott, grovt artskyddsbrott samt de grova fallen av jaktbrott och jakthäleri, som samtliga dessutom straffbelades som försök. (Se a. prop. s. 27.)

När det gäller artiklarna 5 och 6 gjordes bedömningen att reglerna om företagsbot fick anses uppfylla rambeslutets krav i fråga om ansvar och sanktioner för juridiska personer. (Se a. prop. s. 34 f.)

I chefsåklagaren Lise Tamms rapport, juli 2022, Kriminalisering av deltagande i kriminella organisationer – Erfarenheter från andra länder anges att Sverige är den enda medlemsstaten i EU som inte har någon lagstiftning kring vare sig ett deltagandebrott, ett förbud mot kriminella organisationer eller där juridiska personer kan åtalas. Danmark har valt att inte kriminalisera deltagandet som ett självständigt brott, men väl möjligheten att förbjuda en organisation eller en förening (se avsnitt 6.2). Alla övriga medlemsstater har enligt rapporten lagstiftning som täcker definitionen av en krimi-

nell organisation i artikel 1.1 i rambeslutet, dock med vissa variationer. Ett antal medlemsstater har t.ex. i sin lagstiftning rekvisit som begränsar tillämpningen genom att ha ett kontinuitetskrav som går längre än definitionens om ”inrättad för en begränsad tid”. När det gäller antalet personer, dvs. ”mer än två personer som handlar i samförstånd”, anger majoriteten av medlemsstaterna att det krävs minst tre personer för att det ska anses vara en organisation medan en stat kräver minst fem personer och en annan stat kräver minst sex personer. Några medlemsstater saknar uttryckliga krav på antalet personer för att det ska vara fråga om en kriminell organisation.

Av rapporten framkommer även att de flesta medlemsstater har lagstiftning som omfattar gärningar enligt artikel 2 a i rambeslutet och att endast fyra medlemsstater har lagstiftning som omfattar både gärningar enligt artikel 2 a och 2 b. Dock finns det skillnader mellan hur medlemsstaterna avgränsar dessa gärningar. Ett antal medlemsstater refererar generellt till deltagande utan att ange vilka slags aktiviteter som avses, medan ungefär lika många stater i sin definition anger att det är straffbart att både ”delta” och att ”understödja”. Ytterligare medlemsstater hänvisar i de senare fallen generellt till ”andra aktiviteter”. Endast några av de medlemsstaterna beskriver eller exemplifierar vad dessa aktiviteter kan vara. Några få medlemsstater begränsar vidare tillämpningen av lagstiftningen på olika sätt; Finland anger t.ex. att brottsligheten är subsidiär i förhållande till huvudbrottet (se vidare kapitel 6). De flesta medlemsstater kriminaliserar ett antal former av deltagande som mer allvarliga, t.ex. om det är fråga om att upprätta, leda eller organisera den kriminella organisationen. Ett antal medlemsstater anger explicit sådana rekvisit som rör gärningsmannens avsikt och kunskap om antingen den kriminella organisationens syfte och allmänna verksamhet eller organisationens avsikt att begå brott.

I kapitel 6 redogörs något närmare för den specifika lagstiftning som finns i ett antal medlemsstater inom EU.

6 Lagstiftningen i några andra länder

6.1 Inledning

I utredningsdirektiven anges att jämförelser med andra jämförbara länders regleringar bör göras, varvid särskild vikt bör fästas vid sådana länder där lagstiftningen har varit särskilt effektiv och framgångsrik för att komma åt kriminella nätverk och personer med koppling till dessa. I direktiven nämns bl.a. att särskilda straffbestämmelser om deltagande i eller annat samröre med en kriminell organisation finns i Finland och Norge, liksom i de flesta andra länder i Europa. Vidare nämns i direktiven att arbetet mot den organiserade brottsligheten i USA genom den s.k. RICO-lagstiftningen är av intresse.

Med anledning av det som anges i direktiven bör regler om straffansvar för deltagande i kriminella organisationer i framför allt de nordiska länderna men även i några andra länder i Europa samt USA belysas.

Redogörelsen bygger bl.a. på de redogörelser av relevant lagstiftning i andra länder som har angetts i tidigare betänkanden, se SOU 2021:27 (Ett förbud mot rasistiska organisationer), SOU 2021:68 (Skärpta straff för brott i kriminella nätverk), SOU 2024:55 (En översyn av 23 kap. brottsbalken) och SOU 2025:2 (Några grundläggande frågor om fri- och rättigheter). Beträffande några länder har uppgifter tagits in från dåvarande chefsåklagaren Lise Tamms rapport, framtagen i juli 2022, benämnd Kriminalisering av deltagande i kriminella organisationer – Erfarenheter från andra länder (se även avsnitt 5.3.3). Därtill har kompletterande material om lagstiftningen och erfarenheter av den hämtats in från några länder med Justitiedepartementets bistånd. Den information som har lämnats från Justitiedepartementen eller motsvarande i dessa länder, som redogörelsen i vissa delar bygger på, ger inte uttryck för en

formell ståndpunkt från respektive lands regering. Utredningen har vidare tagit del av officiellt material om lagstiftningen som finns utlagt på olika webbplatser på internet samt information som har förmedlats till utredningen via bl.a. kontaktpersoner inom det europeiska rättsliga nätverket.

Det kan redan här anmärkas att det finns vissa svårigheter med att jämföra olika länders lagstiftning, bl.a. eftersom de konstitutionella förhållandena, den straffrättsliga lagstiftningen och civil- och associationsrättsliga regelverk ser olika ut. I vissa länder förekommer t.ex. inte något allmänt förberedelsebrott vilket innebär att en bestämmelse om straff för deltagande i en kriminell sammanslutning kan träffa förfaranden som enligt svensk rätt är straffbart som förberedelse eller stämpling till brott. I vissa länder finns associationsrättslig lagstiftning som rör föreningar till vilken en förbudslagstiftning kan knytas, t.ex. med krav på att den verksamhet som en förening utövar måste vara laglig eller förenlig med god sed. Det finns inte utrymme för att inom ramen för denna utredning göra någon heltäckande kartläggning av lagstiftningen eller rättsläget i andra länder. Det ska vidare anmärkas att någon garanti för aktualiteten i redovisningen inte kan lämnas. Lagstiftningen eller förhållandena i länderna kan ha ändrats.

6.2 De nordiska länderna

Danmark

I dansk rätt finns inget särskilt straffansvar för deltagande i en kriminell organisation. Det finns dock flera andra regler som är tillämpliga på kriminella nätverk. Regeringen kan bl.a., som närmare redogörs för nedan, provisoriskt förbjuda en förening och därefter kan den förklaras upplöst av en domstol genom dom. Genom de s.k. ”Bandepakkene” (§ 81 a–c i straffeloven) kan vidare bl.a. dubbla straff dömas ut för gärningsmän som inte bara ingår i formaliserade grupper med en fast struktur och rollfördelning, utan även för dem som är en del av mera lösa grupperingar.

I den danska grundlagen skyddas föreningsfriheten i 78 §. I dess första stycke slås fast att medborgarna har rätt att utan föregående godkännande bilda föreningar för vilket lovligt ändamål som helst. Föreningsfriheten gäller alltså endast för föreningar som har ett lovligt ändamål. Om en förening har ett olovligt ändamål kan den upp-

lösas genom dom. Det står lagstiftaren fritt att bestämma vad som är ett lovligt ändamål och därmed vilken föreningsverksamhet som är olovlig. Grundlagen hindrar således inte att en förening, som var lovlig när den bildades, genom antagande av en ny lag blir att anse som olovlig med följd att den kan eller ska upplösas.

En upplösning kan ske enligt den allmänna bestämmelsen i paragrafens första stycke om föreningar med lovligt ändamål eller enligt paragrafens andra stycke. Föreningar som verkar eller försöker uppnå sina lovliga mål genom våld, anstiftan till våld eller liknande straffbar påverkan på personer av annan åsikt ska, enligt detta andra stycke, upplösas. I dessa fall anses myndigheterna skyldiga att verka för en upplösning.

En upplösning beslutas av domstol. Regeringen kan fatta ett provisoriskt beslut om att förbjuda föreningen, men en talan vid domstol om en upplösning måste sedan väckas mot föreningen. Det är allmän åklagare som bedömer om en sådan talan ska väckas.

Rättsverkningarna av en upplösning har fastställts genom vanlig lag. Bestämmelserna finns i straffeloven och retsplejeloven. 2018 genomfördes vissa ändringar. Som bakgrund fanns konflikterna i Köpenhamns gängmiljö, vilka ledde till att Rigsadvokaten och Rigspolitiet på uppmaning av Justitsministeriet undersökte om det fanns möjlighet att med stöd av § 78 i grundlagen upplösa den kriminella sammanslutningen Loyal to Familia och ansåg att så var fallet. Lagstiftningen hade tillämpats vid endast ett fåtal gånger tidigare. Loyal to Familia kom att upplösas genom en dom av byretten i Köpenhamn i januari 2020. Domstolen konstaterade att Loyal to Familia var en förening i grundlagens mening eftersom den bl.a. hade medlemsregister, regler för medlemskap och en hierarkisk struktur. Vidare konstaterades att ändamålet med föreningen var att ta kontroll över illegala marknader, särskilt narkotikaförsäljning, och att genom grovt våld inbringa olovliga ekonomiska intäkter till föreningens medlemmar. Det fanns därmed grund för att upplösa föreningen genom dom. Østre Landsret fastställde den 12 november 2020 byrettens dom. Landsretten uttalade att det föll inom tillämpningsområdet för § 78 att värna samhället mot varje förening som har ett olovligt ändamål oavsett frånvaron av ett direkt hot mot demokratin. När det gällde frågan om det fanns grund för upplösning framhöll domstolen dock att en förening inte kan upplösas endast med hänvisning till att dess medlemmar begår våldshandlingar, utan det måste krävas att dessa

handlingar kan tillskrivas föreningen som ett varaktigt och väsentligt led i föreningens verksamhet. Landsretten konstaterade att Loyal to Familias medlemmar hade dömts för ett stort antal våldshandlingar och att det var bevisat att dessa kunde tillskrivas föreningen.

Det pågår en ny process om förbud mot mc-klubben Bandidos. I maj 2024 förbjöds mc-klubben tillfälligt, vilket bl.a. innebär att medlemmarna inte får bära sina klubbmärken eller ha möten i Danmark. Tingsrätten i Helsingör har den 29 oktober 2025 beslutat att upplösa Bandidos och därvid kommit fram till att klubben utgör en kriminell förening. Bandidos har överklagat beslutet. Rättsprocessen kan förväntas ta lång tid och det slutliga avgörandet, särskilt för det fall målet hamnar i Högsta domstolen i Danmark, kan alltså dröja.

Den som deltar i fortsatt föreningsverksamhet efter det att föreningen har blivit provisoriskt förbjuden av regeringen eller upplöst genom en dom kan straffas med böter eller fängelse upp till två år (132 a § straffeloven).

I samband med 2018 års ändringar infördes ett nytt andra stycke i § 132 a straffeloven enligt vilket den som på offentlig plats, i kriminalvårdens institutioner eller med uppsåt som omfattar spridande till en vidare krets innehar eller använder en förbjuden eller upplöst förenings kännetecken kan straffas med böter eller fängelse upp till sex månader. Vidare infördes bestämmelser i en ny § 132 b som innebar att polisen kan förbjuda en person som har haft en tydlig anknytning till en förbjuden eller upplöst förening att färdas och uppehålla sig på bestämda ställen om det bedöms vara av väsentlig betydelse för att säkra att föreningens verksamhet inte fortsätter. Polisen kan också ålägga personer som på ett bestämt ställe är del av en folksamling, när en stor del av folksamlingen har anknytning till en förbjuden eller upplöst förening, att lämna stället eller församlingen om församlingen är ägnad att skapa otrygghet för omkringboende eller förbipasserande.

En upplösning genom dom förutsätter att det föreligger en förening i grundlagens mening. Grundlagens föreningsbegrepp är brett. Med en förening ska i allmänhet förstås en samverkan mellan en krets av personer som har ett närmare bestämt ändamål och som har vissa regler som gäller medlemmarnas inbördes förhållanden och förhållanden till omvärlden.

När det gäller frågan om en förening har ett olovligt ändamål ska en helhetsbedömning göras, där samtliga förhållanden som är ägnade att belysa föreningens ändamål, verksamhet och medel ska beaktas.

Avgörande är vilken verksamhet föreningen reellt står för eller förväntas stå för. Ändamålet kan vara olovligt såväl om föreningens verksamhet är straffbar som om den strider mot civilrättsliga regler. Lagöverträdelser som har begåtts av själva föreningen ska läggas betydande vikt vid i samband med bedömningen av dess ändamål. I Danmark kan – till skillnad från i Sverige – juridiska personer hållas straffrättsligt ansvariga när en överträdelse har skett i den juridiska personens verksamhet och överträdelsen kan tillskrivas den juridiska personen eller någon som är knuten till den. Den omständigheten att det har skett en eller några få tillfälliga överträdelser av lagen kan dock inte i sig medföra att föreningens ändamål anses olovligt. Upplösning av en förening genom dom med hänvisning till att föreningen har ett olovligt ändamål ska därför i allmänhet endast kunna komma i fråga när en förening eller dess medlemmar som ett allmänt led i föreningens verksamhet överträder eller har för avsikt att överträda lagstiftningen. Det har dock inte ställts upp något krav på att det ska vara fråga om ett närmare bestämt (större) antal lagöverträdelser, så länge lagöverträdelserna inte har tillfällighetskaraktär. Det har heller inte ställts krav på att lagöverträdelserna skett eller är avsedda att ske under en närmare bestämd (längre) tidsperiod, om överträdelserna i övrigt utgör ett allmänt led i föreningens verksamhet.

Även i Danmark förekommer det löst sammansatta nätverk men de kriminella grupperingarna är inte sällan mer tydligt definierade än i Sverige. Det gäller inte bara för mc-gäng utan även för sådana grupper som baseras på bostadsområde, gemensam uppväxt etc.

Finland

I 2 kap. 13 § i den finska grundlagen regleras mötes- och föreningsfriheten. Reglerna innebär endast ett förbud mot att i lag kräva förhandstillstånd för att bilda föreningar. I övrigt kan föreningsverksamhet regleras genom vanlig lag, vilket också har skett genom föreningslagen. En förening får enligt 1 § föreningslagen bildas för gemensamt fullgörande av ett ideellt syfte. Syftet får inte strida mot lag eller god sed. I förarbetena till bestämmelsen i grundlagen uttalade regeringen att ett förbud enligt föreningslagen utgör ett undantag från den allmänna regeln om föreningsfrihet, men att en sådan begränsning genom lag kan betraktas som acceptabel i ett demokratiskt samhälle.

En föreningsverksamhet kan enligt föreningslagen förklaras förbjuden. Föreningen kan också förklaras upplöst. Det gäller både registrerade och oregistrerade föreningar. Underrätten på en förenings hemort kan på talan av åklagaren, Polisstyrelsen eller en föreningsmedlem förklara föreningen upplöst, om den utövar verksamhet som väsentligt strider mot lag eller god sed, mot dess syfte enligt stadgarna eller mot vissa angivna tillstånd som har lämnats den. Om inte ett allmänt intresse kräver att föreningen upplöses, kan den i stället tilldelas en varning.

När talan om upplösning av en förening har väckts, kan domstolen på yrkande av en part besluta att föreningens verksamhet tillfälligt ska avbrytas, om det är sannolikt att föreningen utövar verksamhet i strid mot lag eller god sed. Ett sådant tillfälligt verksamhetsförbud kan på yrkande av åklagaren eller Polisstyrelsen meddelas redan innan talan har väckts om det är sannolikt att föreningen utövar verksamhet som väsentligt strider mot lag eller god sed eller att föreningen i strid med lag fortsätter sin verksamhet.

När en förening har förklarats upplöst eller det har meddelats tillfälligt verksamhetsförbud, ska föreningens verksamhet omedelbart upphöra.

I föreningslagen finns en straffbestämmelse som innebär att den som i strid med lagen fortsätter verksamheten i en förening som har förklarats upplöst eller har fått tillfälligt verksamhetsförbud, genom att företräda föreningen eller handla på dess vägnar eller ta in nya föreningsmedlemmar eller ordna föreningsmöte eller på något annat sådant sätt fortsätter verksamheten ska, om inte strängare straff anges i någon annan lag, dömas till böter för bedrivande av illegal föreningsverksamhet.

Högsta domstolen i Finland förklarade den 22 september 2020 den finska avdelningen av den nordiska motståndsrörelsen (NMR) – som i Finland var en oregistrerad förening – upplöst. Även underavdelningar till NMR och den då registrerade föreningen ”Nordisk tradition” upplöstes. Polisstyrelsen hade i mars 2017 väckt talan om upplösning av NMR på den grunden att den utövade verksamhet som väsentligt stred mot lag och god sed. Även tingsrätt och hovrätt hade förklarat föreningen upplöst. Föreningen belades med tillfälligt verksamhetsförbud av Högsta domstolen i mars 2019. Högsta domstolen ansåg att föreningen utövade verksamhet som väsentligt stred mot allmänintresset såsom det fastställts i lag och att den därför skulle

upplösas. Den aktuella föreningens syfte stred mot grundlagens och Europakonventionens rättighetsbestämmelser samt strafflagens grunder för ett demokratiskt samhälle och de bakomliggande värderingarna. De skrivelser som hade publicerats på föreningens webbplats var riktade mot olika folkgrupper på ett sätt som var att betrakta som hets mot folkgrupp och som var kriminaliserat. Material som hade publicerats på webbplatsen var att hänföra till föreningens verksamhet. Dessutom skulle den användning av våld som hänförde sig till föreningens verksamhet anses som en del av dess verksamhet. Domstolen ansåg också att föreningens lagstridiga verksamhet kränkte eller strävade efter att kränka de grundläggande fri- och rättigheterna samt mänskliga rättigheterna, som tryggades i grundlagen och internationella konventioner om mänskliga rättigheter. En del av verksamheten stred direkt mot strafflagen. De verksamhetssätt som ansågs som lagstridiga utgjorde en betydande del av föreningens verksamhet, och den bedrev annan slags verksamhet endast i ringa omfattning.

Föreningens styrelsemedlemmar hade i överklagandet hänvisat till föreningsfriheten och yttrandefriheten. Högsta domstolen ansåg emellertid att föreningens verksamhet hade utgjort missbruk av dessa rättigheter, eftersom föreningens mål var att upphäva de demokratiska strukturerna eller att väsentligt inskränka andras grundläggande fri- och rättigheter samt mänskliga rättigheter. Föreningsverksamheten åtnjöt därmed inte skydd för förenings- eller yttrandefrihet, eftersom den till sin natur innebar missbruk av dessa rättigheter.

Enligt Polisstyrelsen är föreningslagen numera inte tidsenlig med tanke på vissa aktörer, såsom NMR. Behoven av att reformera lagen kartläggs och övervägs därför för tillfället. Enligt Polisstyrelsen borde särskilt straffbestämmelsen om efterföljande verksamhet ändras och förutsättningarna för vad som är fortsatt föreningsverksamhet tydliggöras. Det saknas rättspraxis som gäller den frågan eftersom få föreningar har upplösts sedan föreningslagen trädde i kraft år 1990 (bortsett från NMR och ytterligare några föreningar på senare år; såsom 2021 United Brotherhood och Bad Union samt 2022 Cannonball MC och Squad 32). Nya grupper har bildats efter upplösningarna och har fortsatt att sprida sin verksamhet i Finland. Personer har också lagförts för bedrivande av illegal föreningsverksamhet enligt föreningslagen, bl.a. för att ha ordnat offentliga tillställningar och för att ha värvat nya medlemmar. NMR har vidare flyttat sin nätkommunika-

tion till utländska tjänsteleverantörers plattformar, vilket har försvårat finska myndigheters möjligheter att ingripa.

Finland har även ett särskilt straffansvar för deltagande i en organiserad kriminell sammanslutnings verksamhet. Straffbestämmelsen finns i 17 kap. 1 a § i strafflagen och har följande lydelse.

> Den som
>
> 1) genom att grunda eller bygga upp en organiserad kriminell sammanslutning eller genom att värva eller försöka värva personer till sammanslutningen,
> 2) genom att utrusta eller försöka utrusta en organiserad kriminell sammanslutning med explosiva varor, vapen, skjutförnödenheter eller ämnen eller förnödenheter som är avsedda för tillverkning av sådana eller med andra farliga föremål eller ämnen,
> 3) genom att ordna eller försöka ordna utbildning för en organiserad kriminell sammanslutning eller ge en organiserad kriminell sammanslutning utbildning för brottslig verksamhet,
> 4) genom att för en organiserad kriminell sammanslutning skaffa eller försöka skaffa eller genom att till en organiserad kriminell sammanslutning överlåta lokaler eller andra utrymmen som den behöver för brottslig verksamhet eller fordon eller andra hjälpmedel av synnerlig vikt för sammanslutningens brottsliga verksamhet,
> 5) genom att direkt eller indirekt tillhandahålla eller samla in tillgångar för att finansiera den brottsliga verksamheten i en organiserad kriminell sammanslutning,
> 6) genom att ha hand om en organiserad kriminell sammanslutnings viktiga ekonomiska angelägenheter eller genom att ge ekonomiska eller juridiska råd som är av synnerlig vikt för sammanslutningens brottsliga verksamhet, eller
> 7) genom att aktivt främja en organiserad kriminell sammanslutnings kriminella syften på något annat väsentligt sätt som till allvarligheten är jämförbart med dessa,
>
> deltar i en i 6 kap. 5 § 2 mom. avsedd organiserad kriminell sammanslutnings verksamhet i vilken syftet är att begå ett eller flera brott som anges i det momentet, och om ett sådant brott eller ett straffbart försök till ett sådant brott begås, ska för deltagande i en organiserad kriminell sammanslutnings verksamhet dömas till böter eller fängelse i högst två år.
>
> Vad som i 1 mom. 6 punkten föreskrivs om juridisk rådgivning gäller inte uppdrag som juridiskt biträde eller ombud vid förundersökning eller domstolsbehandling av brott eller straffverkställighet.
>
> Vad som föreskrivs i 1 mom. tillämpas inte om ett lika strängt eller strängare straff för gärningen föreskrivs på något annat ställe i lag.

Bestämmelsen infördes bl.a. för att genomföra den gemensamma åtgärden om att göra deltagande i en kriminell organisation i EU:s medlemsstater till ett brott (98/733/RIF) och för att efterkomma kritik med anledning av att Finland inte fullt ut hade genomfört FN:s konvention om avskaffande av rasdiskriminering. I förarbetena uttalades att deltagande i en organiserad kriminell sammanslutnings verksamhet inte handlade om att delta i utförandet av brott eftersom dessa är straffbara enligt bestämmelser som gäller för brotten i fråga samt medverkan och försök till brott. Deltagande är som utgångspunkt i stället alltid ett steg längre från själva brottet än medhjälp. Genom deltagandebrottet utsträcktes straffbarheten till att omfatta handlanden som därmed ännu inte utgjorde medhjälp.

När det gällde förenligheten med föreningsfriheten uttalades att bestämmelsen måste bedömas med avseende på den föreningsfrihet som tryggas i grundlagen och att grunderna för straffbestämmelsen borde anses vara godtagbara med avseende på systemet för grundläggande fri- och rättigheter. Föreningsfriheten enligt artikel 11.2 i Europakonventionen kan begränsas för att förebygga oordning och brott samt för att skydda andra personers fri- och rättigheter. Den verksamhet som bedrivs av kriminella sammanslutningar syftar till att begå gärningar som är straffbara enligt lag och bestämmelsens motsyfte är att förebygga främjande av kriminell verksamhet.

Straffbestämmelsen är begränsad så att den endast gäller de allvarligaste brotten. Den uppfyllde därför de krav som följer av proportionalitetsprincipen. Regleringen var också enligt regeringen nödvändig i det avseendet att sådana gärningar som innebär främjande av brott och som inte är straffbara som medhjälp, i sak inte kan förebyggas på annat sätt än genom bestämmelser om deltagande.

Med en kriminell sammanslutning avses enligt 6 kap. 5 § 2 mom. i strafflagen en strukturerad sammanslutning, inrättad för en viss tid, bestående av minst tre personer, som handlar i samförstånd för att begå brott för vilka det föreskrivna strängaste straffet är fängelse i minst fyra år, eller hets mot folkgrupp eller övergrepp i rättssak. Exempel på agerande som bestraffas som deltagande är värvning, utbildning, finansiering, juridisk rådgivning och annat aktivt främjande av organisationens kriminella syften. Av förarbetena till bestämmelsen framgår att det i allmänhet ska krävas att sammanslutningens verksamhet har pågått åtminstone en tid. Det räcker i allmänhet inte att verksamheten har pågått i några veckor, medan det

däremot helt klart räcker att den har pågått i minst ett år. Varaktighet däremellan ska bedömas från fall till fall. Det bedöms då bl.a. om det hör till den organiserade kriminella sammanslutningens grundkaraktär att den brottsliga verksamheten som helhet inte har planerats på förhand utan att brott kan planeras och begås under den tid som sammanslutningen är verksam.

Sammanslutningen ska vara strukturerad på ett sådant sätt att det tjänar dess grundläggande syfte, dvs. att handla i samförstånd för att begå sådana brott som avses i bestämmelsen. Strukturen ska även vara sådan att sammanslutningen t.ex. är kapabel att fatta beslut om den brottsliga verksamheten som avses i bestämmelsen och att verkställa dessa beslut. Sammanslutningens medlemmar behöver inte formellt ha tilldelats vissa specifika uppgifter och strukturen behöver inte heller vara särskilt långt utvecklad. Sammanslutningen behöver alltså inte grunda sig på strikt hierarkiska ledarskapsförhållanden eller en högt specificerad arbetsfördelning. Slumpartade sammanslutningar som har tillkommit i syfte att begå brott omfattas dock inte.

Deltagande i en sammanslutnings verksamhet är kriminaliserat under förutsättning att brott eller straffbara försök till brott har begåtts som ett led i sammanslutningens verksamhet. Detta innebär också att begångna brott ska anses ha godkänts av sammanslutningen, vilket inte behöver ha skett uttryckligen, eller till sammanslutningens förmån eller i dess namn om det passar in i sammanslutningens verksamhet som helhet. Att gärningsmannen är medlem av en kriminell sammanslutning är varken nödvändigt eller en tillräcklig förutsättning för att brottet ska anses ha begåtts som ett led i verksamheten.

När man bedömer om det är fråga om en organiserad kriminell sammanslutning kan man vidare bl.a. fästa vikt vid antalet brott som har begåtts eller är tänkta att begås i sammanslutningens verksamhet, liksom vid arten av dessa brott och brottstidspunkterna. Ju fler dessa brott är och ju allvarligare och mer frekventa de är, desto större grund finns det för att anse att det handlar om en organiserad kriminell sammanslutning.

Endast ett fåtal domar har meddelats i Finland där deltagandebrottet har tillämpats. Vid kontakt med företrädare för det finska rättsväsendet har framförts som förklaring till bestämmelsens begränsade tillämpning bl.a. kravet på att – utöver deltagandegärningen – även visa att brott eller straffbara försök till brott har begåtts som ett led i sammanslutningens verksamhet (dvs. krav på ett s.k. predi-

kativt brott, som även utmärks av RICO-lagstiftningen i USA, se nedan), vilket har lett till att flera ärenden lagts ner då denna koppling varit för svag. Deltagandehandlingen kan också bedömts ha en direkt koppling till ett sådant brott att den i stället utgör straffbar förberedelse eller medhjälp till det specifika brottet. Ett annat hinder för bestämmelsernas tillämpning har varit de höga beviskraven (se t.ex. 17 kap. 1 a § p. 4 och 6 strafflagen som bl.a. kräver att anskaffandet av lokaler, andra utrymmen, fordon, andra hjälpmedel samt givandet av ekonomiska och juridiska råd ska vara ”av synnerlig vikt för sammanslutningens brottsliga verksamhet”).

De exempel på domar som utredningen fått del av har främst rört tillämpningen av 17 kap. 1 a § p. 5 och 7 strafflagen, dvs. finansiering eller aktivt främjande av en organiserad kriminell sammanslutnings kriminella syften ”på något annat väsentligt sätt”:

Helsingfors hovrätt har i ett mål dömt ledaren av United Brotherhood för deltagande i en organiserad kriminell sammanslutnings verksamhet för att han hade grundat sammanslutningen, haft en central roll i dess verksamhet bl.a. genom att ha fattat beslut gällande operativa modeller som systematiskt och omfattande underlättade utgörandet av allvarliga brott. Han hade också ordnat lokaler till sammanslutningen som användes för den kriminella verksamheten och hade använt våld och hot för att förstärka efterlevnaden av sina order till de andra medlemmarna.

Rovaniemi hovrätt dömde 2016 dåvarande ledaren för den norra avdelningen av United Brotherhood för att ha grundat den avdelningen, rekryterat och försökt att rekrytera nya medlemmar och ordnat lokaler för avdelningens verksamhet. Målet avsåg även åtal för grovt narkotikabrott där det som försvårande omständighet anfördes att brottet begåtts inom ramen för organiserad brottslighet. Detta hindrade inte tillämpligheten av deltagandebrottet, som i sammanhanget dock endast ansågs motsvara sex månaders fängelse.

Helsingfors hovrätt har dömt ett antal medlemmar i Bad Machine 81 (knuten till Hells Angels) för deltagandebrottet genom att de hade betalat medlemskap till klubben och därmed finansierat dess verksamhet och även hållit vakt utanför klubblokalen vid gruppens möten. Vakthållningen bedömdes av domstolen vara avsedd att kunna förhindra att utomstående tog sig in på klubbens område och varna andra medlemmar för ankommande insatser från brottsbekämpande myndigheter. Denna plats hade också använts för förvaring av narko-

tika i klubbens verksamhet. Det åtalade agerandet bedömdes därför ”på väsentligt sätt” utgöra ett aktivt främjande av sammanslutningens kriminella syften. I ett annat mål har samma hovrätt ogillat åtalet för deltagandebrott beträffande Cannonball MC som också bestod i erläggandet av medlemsavgift och vakthållning, där varken medlemsavgiften eller vakthållningen ansågs ha någon erforderlig koppling till sammanslutningens brottslighet. Denna dom ligger i tiden före motsvarande dom angående Bad Machine 81.

Norge

I Norges grundlag skyddas föreningsfriheten i 101 § första stycket. Bestämmelsen anger att var och en har rätt att bilda, ansluta sig till och träda ut ur föreningar, inklusive fackföreningar och politiska partier. Föreningsfriheten är dock inte absolut. Den har i rättspraxis tolkats i enlighet med artikel 11 i Europakonventionen och Europadomstolens praxis. Høyesterett uttalade 2016 i det s.k. Holshipmålet att även om 101 § inte uttryckligen tillåter några begränsningar måste ett begränsningsutrymme tolkas in i bestämmelsen och att det därför – på samma sätt som enligt artikel 11.2 i Europakonventionen – kan göras ingrepp i föreningsfriheten om ingreppet har stöd i lag, tillgodoser ett legitimt syfte och efter en proportionalitetsbedömning kan anses vara nödvändigt i ett demokratiskt samhälle.

Enligt 129 § i den norska strafflagen är det straffbart att bilda, delta i, rekrytera medlemmar eller ge ekonomiskt eller annat materiellt stöd till våldsamma sammanslutningar vilkas ändamål är att störa samhällsordningen eller uppnå inflytande i offentliga angelägenheter, när sammanslutningen har tagit steg för att realisera ändamålet med olovliga medel (*deltakelse i voldelige sammenslutninger med politiske mål*). Bestämmelsen, som är tänkt att träffa sammanslutningar som hotar Norges nationella intressen, har ett snävt tillämpningsområde. De flesta kriminella organisationer faller utanför bestämmelsen eftersom de inte har som ändamål att störa samhällsordningen i erforderlig skala. När det gäller deltagandebrottet uttalades i förarbetena att det ställs ett krav på aktivt deltagande, men att även mindre betydande aktiviteter omfattas av kriminaliseringen. Straffet kan bli fängelse upp till sex år.

Sedan 2021 kan en kriminell organisation enligt 17 c kap. 222 e § i den norska straffprocesslagen (straffeprosessloven) förbjudas av domstol. Ett förbud förutsätter att organisationens medlemmar har begått upprepade brott mot liv, hälsa eller frihet, att brotten är ägnade att framkalla rädsla hos befolkningen eller i närmiljön för nya brott av samma art från medlemmar i organisationen och att ett förbud är nödvändigt för att förhindra allvarlig brottslighet. Deltagande i, rekrytering till eller på annat sätt fortsatt aktivitet i en förbjuden organisation är kriminaliserat enligt 20 kap. 199 § i strafflagen, straffet är fängelse i högst tre år (*deltakelse i forbudte sammenslutninger*).

Möjligheten att förbjuda en kriminell organisation har hittills endast tillämpats i förhållande till en mc-klubb (Satudarah, som numera benämns Comanches). Organisationen förbjöds genom ett avgörande av Høyesterett den 8 oktober 2024. Høyesterett ansåg att ett organisationsförbud var nödvändigt för att förhindra allvarlig brottslighet och att det inte var fråga om ett oproportionerligt ingrepp i föreningsfriheten enligt artikel 11 i Europakonventionen. Förutsättningarna för att förbjuda mc-klubben var därmed uppfyllda.

I norsk lagstiftning finns även mer specifika bestämmelser kopplade till organiserade kriminella grupper, vilka tillkommit bl.a. för att skärpa straffskalorna vid organiserad brottslighet. Av § 79 första stycket c i straffeloven framgår att ett fängelsestraff kan förhöjas till det dubbla om en straffbar handling har utövats som ett led i en organiserad kriminell grupps aktiviteter. Vissa begränsningar finns dock; inte med mer än sex år och aldrig utöver 21 års fängelse, och för personer som var under 18 år vid gärningstillfället inte till mer än 15 år. I andra stycket i samma paragraf definieras en organiserad kriminell grupp som ett samarbete mellan tre eller flera personer som har som ett huvudsakligt ändamål att begå en handling som kan straffas med fängelse i minst tre år, eller som går ut på att en inte obetydlig del av aktiviteterna består i att begå sådana handlingar. Vad gäller kravet på att brottet ska ha utövats som ett led i en sådan grupps aktiviteter kan det av förarbetena bl.a. utläsas att gärningen måste ha en anknytning till dessa aktiviteter. Att brottet har begåtts av en medlem i en sådan grupp är i sig inte tillräckligt.

När det gäller den grad av organisation som krävs framgår det att både små och stora grupperingar och nätverk omfattas. Likaså avses olika organisationsformer, från de strängt hierarkiska med en tydlig ledare till lösare strukturer utan fast ledning. Ett minimikrav är dock

att samarbetet antar ett visst mönster som kan påvisas. Däremot omfattas inte mer tillfällig och spontan brottslighet.

Island

Enligt artikel 74 i den isländska grundlagen får föreningar, inklusive politiska föreningar och fackföreningar, bildas utan föregående tillstånd för varje lovligt ändamål. Verksamheten i en förening som befunnits främja olovliga ändamål kan förbjudas och föreningen kan upplösas genom dom. Föreningsfriheten gäller alltså endast för föreningar som har ett lovligt ändamål. Ingen förening har upplösts genom dom de senaste decennierna. I isländsk rätt finns inget särskilt straffansvar för deltagande i en kriminell organisation eller liknande.

6.3 Några europeiska länder

Belgien

Mötes- och föreningsfriheten garanteras i den belgiska grundlagen för fredliga och obeväpnade evenemang. I Belgien kan juridiska personer hållas straffrättsligt ansvariga. Enligt lagstiftningen för bolag och föreningar kan en domstol besluta att upplösa bl.a. en ideell förening vars aktiviteter strider mot lag eller allmän ordning. För sammanslutningar som inte är juridiska personer finns inte motsvarande möjlighet.

Belgien har på senare år reformerat sin strafflagstiftning. En ny strafflag (code pénal) träder i kraft den 8 april 2026. Här redogörs i korta drag för denna, såvitt avser bestämmelser med sikte på deltagandebrott. Framställningen bygger på lagtexter och förarbeten (se Moniteur belge den 8 april 2024 och DOC 55 3518/001 Projet de loi introduisant le livre II du Code pénal s. 351–358).

Den belgiska lagen delar upp deltagandet i två varianter: deltagande i en kriminell sammanslutning och deltagande i en kriminell organisation.

En kriminell sammanslutning (*association de malfaiteurs*) definieras som ”varje sammanslutning av fler än två personer som bildas i syfte att angripa personer eller egendom och som existerar enbart

genom gängets organisering" (artikel 403). Deltagandebrottet består i att vara en del i en kriminell sammanslutning och förse den eller en del av den med vapen, utrustning i syfte att begå brott, bostad eller annan plats för tillflykt eller möten (artikel 404). Tillämplig straffskala är beroende av straffskalan för de brott som sammanslutningen syftar till att begå – vilken ska vara som lägst fem års fängelse – och är antingen lägst sex månaders och högst tre års fängelse i den lägre skalan eller mellan tre och fem års fängelse i den högre. För ledare av en kriminell sammanslutning gäller i stället mellan tre och fem års fängelse i den lägre skalan och mellan fem och tio års fängelse i den högre. Med deltagande som ledare avses att avsiktligt agera som anstiftare eller ledare för en kriminell sammanslutning eller utöva någon form av befäl över den (artikel 405).

Med en kriminell organisation (*organisation criminelle*) avses "en strukturerad sammanslutning av fler än två personer, etablerad över tid, med syftet att tillsammans begå brott som har en straffskala med lägst tre och högst fem års fängelse eller högre, för att direkt eller indirekt skaffa sig ekonomisk vinning" (artikel 406). Till skillnad från brottet deltagande i en kriminell sammanslutning ställs alltså för deltagande i en kriminell organisation ett direkt krav på vilken typ av brottslighet som den kriminella organisationen ska ägna sig åt, vilket i sig innebär lägre ställda krav på den brottslighetens tillämpliga straffskala än vad som krävs för deltagande i en kriminell sammanslutning. Tidigare har i lagtexten uttryckligen undantagits vissa typer av sammanslutningar från att kunna bedömas som kriminella. Till dessa hörde föreningar som endast har ett legitimt syfte, såsom politiska föreningar, fackföreningar samt filosofiska, filantropiska eller religiösa sammanslutningar. Dessa undantag har tagits bort, bl.a. på grund av att Högsta förvaltningsdomstolen i Belgien (Conseil d'Etat) funnit detta förtydligande onödigt. I doktrinen har också anförts att det är överflödigt eftersom en kriminell organisation blir att betrakta som kriminell endast när de kumulativa villkoren för den är uppfyllda.

För deltagande i en kriminell organisation döms den som är en del av en kriminell organisation som använder skrämsel, hot, våld, bedrägerier eller korruption, eller använder kommersiella eller andra strukturer för att dölja eller underlätta genomförandet av brott, även om personen inte har för avsikt att begå ett brott inom ramen för organisationen eller att samarbeta med den exempelvis som medhjälpare, eller deltar i förberedelse eller genomförande av någon laglig verk-

samhet utanför en kriminell organisation med vetskap om att hans eller hennes deltagande bidrar till organisationens mål (artikel 407). Av förarbetena framgår att enbart att vara medlem i (”vara en del av”) organisationen är straffbart endast om organisationen använder de angivna metoderna (dvs. skrämsel, hot, våld, bedrägerier eller korruption, eller användning av kommersiella eller andra strukturer för att dölja eller underlätta den brottsliga verksamheten). Det är därför nödvändigt att bevisa att ett av dessa tillvägagångssätt existerar inom ramen för organisationen för att kunna döma en person som avsiktligt är en del av den.

På den subjektiva sidan krävs för ansvar att gärningsmannen har uppsåt i förhållande dels till att han eller hon är medlem i eller deltar i en kriminell organisation, dvs. en organisation som strävar efter vinst genom att begå brott, dels till att den använder någon av de metoder som anges ovan.

Det andra fallet av deltagande, som framgår ovan, avser deltagande i förberedelse eller genomförande av någon laglig verksamhet utanför en kriminell organisation med vetskap om att hans eller hennes deltagande bidrar till organisationens mål. Avsikten med detta är att kunna straffa personer som, utan att de själva är medlemmar, deltar i den kriminella organisationens lagliga verksamhet, på det viset att de utgör den socioekonomiska grund som gör det möjligt för organisationen att utvecklas.

Straffet för deltagande i en kriminell organisation är fängelse i lägst sex månader och högst tre år.

För deltagande i en kriminell organisation som beslutsfattare tillämpas en skärpt straffskala på fängelse mellan tre och fem år. Härmed avses allt beslutsfattande inom ramen för den kriminella organisationens verksamhet som gärningsmannen gör med vetskap om att hans eller hennes deltagande bidrar till organisationens mål (artikel 408).

Slutligen straffas ledare av en kriminell organisation med fängelse lägst fem och högst tio år (artikel 409).

Den som, före försök att begå något av de brott som omfattas av sammanslutningen och före åtal, upplyser myndigheterna om sådana föreningars och organisationers existens som avses i avsnitten 1 och 2 och om all information som de har om omständigheterna kring brottet och namnen på de personer som däri utövar en befälsfunktion, ska inte dömas till påföljd (artikel 410).

Beskrivning av den organiserade brottsligheten i Belgien

Följande beskrivning är hämtad från en rapport från belgisk federal polis (Cartographie de la criminalité organisée en Belgique 2024, Police Judiciaire Fédérale).

I Belgien har noterats en väsentlig ökning av antalet utredningar om organiserad brottslighet från 2020 och framåt jämfört med perioden mellan 1997 och 2019. Ökningen kan delvis förklaras av dekrypteringen av Sky-ECC, vilken gav upphov till nya förundersökningar och berikade redan pågående förundersökningar. Ökningen av det totala antalet utredningar mot organiserad brottslighet speglas också i en markant ökning av antalet fällande domar, utdömda fängelseår och dömda företag från 2020 fram till 2024. Tack vare dekrypteringen av Sky-ECC framkom också i vilken stor omfattning korruption används bland de kriminella organisationerna för att underlätta sina aktiviteter. Denna korruption utgör ett vitalt hot mot samhället.

Den organiserade brottsligheten i Belgien sysslar, i fallande skala, med främst följande typer av brottslighet: import och export av kokain, penningtvätt, bedrägerier mot välfärdssystemen, produktion av cannabis, människosmuggling/människoexploatering, bedrägerier på internet, import och export av cannabis, momsbedrägerier och annan bedrägeribrottslighet.

När det gäller kokainsmugglingen till Belgien har man på senare år noterat ändrade tillvägagångssätt hos de kriminella organisationerna. Dessa har fragmentiserat införseln genom att använda flera olika avsändarländer och vägar in i landet. De blandar narkotikan med andra ämnen för att försvåra upptäckt (s.k. *mezclados*) och använder minderåriga både som mottagare av narkotikan och som utförare av våldsdåd inom drogmiljön.

Den inhemska cannabisproduktionen i Belgien har gått ned de senaste åren, även om den tekniska utvecklingen av odlingsutrustning har gjort att den inhemska framställningen blivit mera automatiserad. Legaliseringen av cannabis i andra länder gör att inflödet ökar och att priserna sjunker, vilket därmed minskar incitamenten till att producera cannabis i Belgien.

Penningtvätten tar sig olika uttryck, från innehav eller transport av stora summor kontanter, till köp av fastigheter eller lyxvaror såsom armbandsur. Legala företag används för att tvätta pengar, men de

kriminella organisationerna bildar också egna företag i samma syfte. Här används ofta möjliggörare till de olagliga transaktionerna såsom mäklare, målvakter och finansiella experter.

Bedrägerier mot välfärdssystemen har blivit en egen specialitet som utgör huvudsysslan för de kriminella sammanslutningar som är inblandade i detta. I denna brottslighet utnyttjas personer som varit föremål för människosmuggling. Brottsupplägen omfattar bl.a. användandet av falska fakturor och falska egenföretagare, vilka tillhandahålls av vissa kriminella nätverk genom det som kallas ”crime as a service”.

Gemensamt för den organiserade kriminaliteten är att den utnyttjar korruption och infiltration, våld samt kommersiella strukturer såsom företag och föreningar för att genomdriva och vidmakthålla sin brottsliga verksamhet.

Av de kriminella nätverken bedöms nära hälften vara organiserade med en central kärna och runt den ett nätverk av andra organisationer eller kriminella individer. De är hierarkiskt strukturerade och utrustade med interna system för att utöva kontroll och disciplin. Det händer att flera sådana bildar samarbeten (joint ventures) antingen för egen vinning eller för att kontrollera en hel kriminell process. Ett exempel på joint venture är det mellan italiensk maffia, albanska klaner och colombianska karteller som syftar till att kontrollera importen och försäljningen av kokain i Europa.

En kriminell organisation består i genomsnitt av 14 medlemmar som vanligtvis är av tre olika nationaliteter eller ursprungsländer. Den hårda kärnan i organisationen brukar dock oftast bestå av en homogen grupp av samma nationalitet. Några kända kriminella organisationer är de albanska klanerna, som sysslar mest med kokain och cannabis men även penningtvätt, de turkiska klanerna, som bl.a. sysslar med penningtvätt, bedrägerier av olika slag, samt kokain- och vapensmuggling, motorcykelgängen Hells Angels, Outlaws, Satudarah, Bandidos, Blue Angels och No Surrender, samtliga med tillägget MC i sina namn, vilka ägnar sig åt flera olika aktiviteter, bl.a. narkotika- och vapensmuggling, våldsbrott, utpressning, penningtvätt och andra brott mot såväl person som egendom, den italienska maffian med familjeband till Cosa Nostra på Sicilien och ’Ndrangheta i Kalabrien, som bedöms vara inblandad i kokainsmuggling samt ekonomisk och finansiell brottslighet. Slutligen nämns i rapporten den s.k. Mocromaffian som består av grupper av personer med rötterna i nordafrikanska länder.

De samarbetar inom internationell narkotikasmuggling med bl.a. sydamerikanska karteller och albanska klaner. Svårigheten med att utreda och lagföra denna grupp är delvis beroende av att deras ledare ofta befinner sig i utlandet, t.ex. i Marbella eller Dubai.

De kriminella är måna om att skydda och dölja sin identitet gentemot brottsbekämpande myndigheter. Det gör de bl.a. genom att folkbokföra sig i utlandet, använda hyrbilar och bruka falska id-handlingar. De kommunicerar genom krypterade meddelandetjänster och sociala medier och använder regelbundet utländska sim-kort eller kodspråk och dialekt för att lura brottsbekämpande myndigheter.

De kriminella organisationernas förgreningar till och samarbete med andra kriminella i utlandet understryker vikten av internationellt samarbete, inte minst i förhållande till att den kriminella verksamheten styrs av personer i utlandet (s.k. remote actors).

Estland

I Estlands grundlag finns bestämmelser om föreningsfrihet. Det råder frihet att tillhöra arbetstagar- och arbetsgivarorganisationer och det råder frihet att engagera sig i företag samt att bilda företag och organisationer i vinstsyfte. Vidare råder det frihet att bilda ideella organisationer och föreningar. Förhandstillstånd krävs för att bilda organisationer och föreningar som innehar vapen, är militärt organiserade eller utför militära övningar. Förutsättningarna och proceduren för att få ett sådant tillstånd anges i lag. Föreningar, organisationer och politiska partier vars mål eller aktiviteter syftar till att ändra den konstitutionella ordningen med våld, eller på annat sätt strider mot den straffrättsliga lagstiftningen, ska förbjudas.

Endast en domstol får upplösa eller suspendera verksamheten i, eller bötfälla, en förening, en organisation eller ett politiskt parti för en överträdelse av lagen. Skyddet av grundläggande konstitutionella principer kan vara ett godtagbart begränsningsändamål utan att detta framgår uttryckligen enligt ett avgörande från Högsta domstolen 2010. Domstolen konstaterade att ett förbud mot politisk reklam utomhus i samband med valkampanjer hade ändamål som ytterst syftade till att stärka demokratins funktionssätt och därför i och för sig var godtagbara begränsningsändamål.

I 235 § strafflagen finns en bestämmelse som gäller grundlagsvidriga organisationer. Enligt den bestämmelsen är det straffbart att vara medlem i en permanent organisation bestående av tre eller fler personer som fördelar uppgifter mellan sig och som har bildats i syfte att utföra våldsamma handlingar som riktar sig mot den estländska republiken. Det är även straffbart att bilda, leda eller rekrytera medlemmar till en sådan organisation.

Enligt 255 § strafflagen är det kriminaliserat att vara medlem i en permanent organisation bestående av tre eller fler personer som fördelar uppgifter mellan sig, vars verksamhet är inriktad på att begå brott av visst allvar (bl.a. brott för vilka är föreskrivna minst tre års fängelse). Det är även enligt 256 § strafflagen straffbart att bilda, leda eller rekrytera medlemmar till en sådan organisation.

Frankrike

Den franska straffprocesslagen (code de procédure pénale) innehåller i Bok IV, Titel XXV ett avsnitt med rubriken ”Förfarande tillämpligt på organiserad brottslighet och kriminalitet” (artiklarna 706-73 till 706-106). Där definieras inte begreppen ”organiserad brottslighet” eller ”kriminalitet” i sig. I stället listar artiklarna 706-73 och 706-73-1 några specifika brott som anses vara en del av organiserad brottslighet (t.ex. mord, grovt narkotikabrott, människorov, grov utpressning, människohandel, grovt koppleri, terroristbrott m.m.). Det generellt straffskärpande rekvisitet ”organiserad grupp” (på franska: *bande organisée*) definieras i stället i artikel 132-71 i den franska strafflagen (code pénal). Där anges att en organiserad grupp är varje grupp eller sammanslutning som har bildats i syfte att förbereda ett eller flera brott, där förberedelsen kännetecknas av en eller flera konkreta handlingar. Det krävs dessutom ett deltagande i en konkret överenskommelse mellan minst två personer, med en särskild målsättning och med uppsåt att begå ett eller flera brott. Det ska också vara fråga om en tydlig struktur i organisationen, som har existerat under en viss tid. Alla deltagare behöver visserligen inte vara identifierade, men det krävs att samtliga deltagare känner till sammanslutningens avsikt att begå brott och att deltagarna deltar frivilligt i denna. Vidare krävs ett beslut att agera tillsammans som manifesteras externt genom materiella fakta eller ett konkret handlande. Möten som endast innebär att

-ankar och idéer delas mellan deltagarna utan att det kan visas, genom materiella omständigheter, att mötet ägt rum för att förbereda ett brott omfattas inte. Det kan dock räcka med underrättelseinformation rörande upprepade möten mellan misstänkta personer på undanskymda platser för att starta en förundersökning och få till stånd alla förundersökningsverktyg, t.ex. spaning, husrannsakan, beslag, förhör, hemliga tvångsmedel, bevisprovokation och infiltration i sammanslutningen för att skaffa ytterligare bevisning om att gruppen faktiskt planerar att begå ett brott. Det krävs då inte någon exakt uppgift om var, när eller hur brottet som förbereds ska äga rum; det kan räcka med att de misstänkta har genomfört förberedande åtgärder såsom att hyra eller stjäla fordon, skaffa falska nummerskyltar och typiska föremål såsom vapen, sprängämnen, falska handlingar, skyddsvästar, rånarluvor, narkotika samt föremål som har eller kan ha ett legalt användningsområde såsom telefoner, spårsändare, kartor och kontaktlistor, särskilda kläder som är lämpliga eller att de misstänkta har utfört aktiviteter som sökningar på Internet eller kommunikation på krypterade appar, bokningar av resor, köp av biljetter och rekognoscering. Det sagda innebär att t.ex. politiska grupper som endast diskuterar sitt politiska program inte omfattas. Den nämnda definitionen har betydelse vid samtliga rättsliga bedömningar, eftersom det kan leda till särskilda förfaranden i rättsprocessen och strängare straff. Inte minst kan man komma åt ledargestalterna i en gruppering som annars skulle kunna hålla sig undan och låta andra utföra riskabla aktiviteter.

Artikel 450-1 i code pénal straffbelägger själva deltagandet i en brottslig sammanslutning. Det har varit ett självständigt brott i Frankrike sedan tidigt 1800-tal eftersom det redan då inte ansågs som tillräckligt effektivt att straffa gärningsmannen enbart för de enskilda gärningar som denne utför. Genom att ingå eller delta i en sammanslutning ökade de kriminella sin makt och skapade därmed en otrygghet i samhället. Syftet var att komma åt farliga aktiviteter som kriminella begår i grupp.

Varje deltagare i den brottsliga sammanslutningen ska, för att kunna dömas, känna till att syftet med sammanslutningen är att begå brott generellt. Det krävs inte att personen känner till exakt vilket brott eller omfattningen på brottsligheten. Att främja ett brott genom att bidra med olika hjälpmedel eller råd och dåd räcker således. Deltagandet ska, som sagts, ske frivilligt, vilket utesluter personer som luras

eller tvingas att delta. Det bör anges att försök till deltagande i kriminell sammanslutning inte är straffbart.

Med kriminell sammanslutning (*association de malfaiteurs*) avses enligt artikel 450-1 i code pénal varje grupp som bildas eller varje överenskommelse som träffas i syfte att förbereda ett eller flera brott som kan bestraffas med minst fem års fängelse och som kännetecknas av en eller flera faktiska omständigheter. Deltagande i en sådan kriminell sammanslutning bestraffas på olika nivåer beroende på vilket straff som kan bli aktuellt för det brott som sammanslutningen förbereder. Dessa straffnivåer är fem år och böter på 75 000 euro, tio år och böter på 150 000 euro respektive 15 år och böter på 225 000 euro. Straffbestämmelsen tar således sikte på handlingar som sker innan ett konkret brott utförs. Lagen ställer inga uttryckliga krav på antal personer för att utgöra en sammanslutning och inte heller något krav på varaktighet. Sammanslutningen kan således ha bildats tillfälligt. Syftet är att förhindra att brottet kommer till stånd redan i ett tidigt skede. Aktiviteter som annars möjligtvis hade kunnat bedömas som stämpling, anstiftan, förberedelse, medhjälp eller främjande kan därmed lagföras som ett särskilt brott.

I artikel 450-1-1 i code pénal kriminaliseras också viss form av medverkan i en kriminell organisation (*organisation criminelle*). En sådan definieras som varje kriminell sammanslutning som tar formen av en strukturerad organisation mellan sina medlemmar och förbereder ett eller flera [särskilt allvarliga och exemplifierade] brott. Det straffbelagda agerandet beskrivs i artikeln som att medvetet och frevent eller i väsentlig mån bidra till organisering eller drift av en kriminell organisation, oavsett förberedelse till ett visst brott. Det föreskrivna straffet är tre års fängelse och böter på 150 000 euro.

Eftersom det är svårt att bevisa deltagandebrott har lagstiftaren velat ha ett starkt incitament för misstänkta personer att avslöja de brottsliga planerna och ge sig till känna innan ett konkret brott äger rum. Därför finns en bestämmelse om straffrihet respektive straffnedsättning i artikel 450-2 med innebörden att den som har deltagit i en sammanslutning eller i en överenskommelse enligt artikel 450-1 ska vara befriad från straff om han eller hon före åtal har avslöjat grupperingen eller överenskommelsen för de behöriga myndigheterna på ett sådant sätt att det har lett till att de övriga deltagarna kunnat identifieras samt att gärningsman eller medhjälpare till brott enligt artiklarna 450-1 och 450-1-1 ska få sitt frihetsstraff nedsatt med två tredjedelar

om han eller hon genom att underrätta en myndighet gjort det möjligt att förhindra ett brott eller identifiera andra gärningsmän eller medhjälpare till det förberedda brottet.

Enligt uppgifter från åklagare och undersökningsdomare fungerar lagstiftningen mycket väl och tillämpas flitigt. Den är särskilt effektiv för att komma åt den organiserade brottsligheten i ett tidigt skede eftersom den brottsliga verksamheten kan avbrytas i tid och ändå leda till en kännbar påföljd. Fängelse i tio år är inte ovanligt, men hela straffskalan används. Lagstiftningen har således stor betydelse för att komma åt huvudmännen i en kriminell sammanslutning samtidigt som personer i periferin inte döms lika hårt. De brottsbekämpande myndigheterna har i anslutning till detta pekat på hur viktigt det är att arbeta proaktivt och att agera innan brotten äger rum, dvs. deltagandebrottet är ett nödvändigt instrument för brottsbekämpningen. Att polisen dyker upp på platser där deltagarna tror att de är säkra på att ingen kan se dem, att polisen avslöjar att deltagarna har skaffat och använt krypterade telefoner och i chattar har pratat om att hantera narkotika och vapen, diskuterat brottsplaner eller hur pengar ska skaffas fram samt rekognoscerat inför ett planerat brott eller har skaffat flyktfordon eller särskilda kläder för att undgå upptäckt eller att deltagarna generellt har ett leverne som inte är förenligt med de uppgivna legala inkomsterna är exempel på sådana handlingar eller beteenden som i praxis har ansetts utgöra straffbara gärningar. Myndigheterna för fram att utmaningarna generellt ligger i teknikens utveckling, där rättsväsendet alltid ligger ett steg efter, och det internationella samarbetet, där skillnaderna mellan de olika rättssystemen ibland är ett hinder.

En dom i Cour de cassation, Chambre criminelle, den 3 juni 2004 gällde två personer som hade förvärvat en stor mängd heroin. De hade haft kontakter med en leverantör och gemensamt organiserat en leverans med hjälp av olika fordon, däribland en stulen bil, och de hade vidare förfogat över en större summa pengar. Eftersom sådana omständigheter kännetecknade en brottslig sammanslutning fann domstolen dem skyldiga till ett deltagandebrott.

En annan dom i Cour de cassation, Chambre criminelle, den 9 maj 2019 avsåg bildandet av en grupp bestående av åtta till tio personer som hade rekryterats i syfte att begå väpnade rån med hjälp av sprängladdningar mot värdetransportfordon. Vidare hade de berörda personerna deltagit i möten som hölls på särskilda platser för att bl.a.

fördela roller och vapen. Domstolen noterade också att man hade skaffat lätta fordon, nyttofordon och en lastbil som skulle användas för att utföra gärningarna och för att underlätta flykt. Man hade även införskaffat brandfarliga produkter, vapen, skottsäkra västar, handskar, polisarmbindlar och kommunicerat via särskilda (krypterade) telefonlinjer. Inom sammanslutningen hade det även förekommit utbildning i vapenanvändning. Det angivna bedömdes sammantaget som en brottslig sammanslutning.

I ytterligare en dom i Cour de cassation, Chambre criminelle, den 11 mars 2020 konstaterades att rekvisiten för brottslig sammanslutning inte krävde vare sig ett särskilt villkor om varaktighet eller identifiering av varje medlem i gruppen, eller en viss hierarki mellan dess medlemmar. Detta gällde dock under förutsättning att själva förekomsten av överenskommelsen, sammanslutningens verksamhet och dess syften var tillräckligt styrkta och det var oberoende av om de brott eller överträdelser som sammanslutningen avsåg redan hade fastställts eller att de brott som de avsåg verkligen hade begåtts.

Andra exempel på domar är ”Le Gang des Postiches” (1980-talet) där medlemmarna dömdes för deltagande i en kriminell organisation som utförde bankrån och 2016 när flera medlemmar i den s.k. Marseille-maffian dömdes för medlemskap i den kriminella organisationen till långa fängelsestraff. Myndigheterna har fört fram att Marseille har stora problem med våldsamma gänguppgörelser, där polisen sällan hittar konkreta bevis i t.ex. mordutredningar. Där används i stället deltagandebrottet för att kartlägga gängen och skaffa bevis för planerade brott men även bevis för tidigare begångna brott.

Någon debatt för att lagstiftningen skulle strida mot föreningsfriheten har inte varit aktuell i Frankrike, bl.a. eftersom artikel 11 i Europakonventionen, som behandlar föreningsfriheten, ger möjlighet till undantag för kriminella organisationer.

Deltagandebrottet är förverkandeutlösande, vilket har stor betydelse i den praktiska tillämpningen och har en stor brottsbekämpande effekt.

Slutligen bör anges att juridiska personer kan åtalas i Frankrike, vilket också har stor betydelse för effektiviteten i lagstiftningen. Här bör särskilt nämnas den franska förundersökningen mot den juridiska personen Encrochat som inleddes i november 2018. Under en längre tid hade de brottsbekämpande myndigheterna kunnat konstatera att kriminella personer som främst ägnade sig åt grova

narkotikabrott använde sig av hårdkrypterade telefoner med en särskild funktion som gjorde att de inte gick att öppna eller avlyssna. Servrarna till dessa telefoner fanns på franskt territorium. Den främsta rättsliga grunden till att inleda förundersökningen och begära tillstånd till hemliga tvångsmedel var att de okända personerna bakom Encrochat deltog i en brottslig sammanslutning som planerade allvarliga brott på franskt territorium. Förundersökningen hade stor betydelse långt utanför Frankrikes gränser, inte minst i Sverige där flera personer kunnat lagföras och dömas för allvarlig brottslighet till långa fängelsestraff.

Italien

Italien har en strikt lagstiftning mot organiserad brottslighet och särskild erfarenhet av maffiaorganisationer (Cosa Nostra, 'Ndrangheta, Camorra). Italien har också en särskild lagstiftning mot just maffiaorganisationer.

Det italienska rättssystemet kriminaliserar deltagande i en kriminell sammanslutning enligt bestämmelserna i strafflagen, artiklarna 416 och 416a. För att brottet enligt artikel 416 i strafflagen ska vara tillämpligt krävs följande element: Tre eller fler personer måste samarbeta på stadigvarande grund för att begå flera brott. Det måste finnas en stabil organisation (inte bara ett engångssamarbete) och det måste finnas en gemensam brottslig plan. När dessa villkor är uppfyllda är straffet fängelse från tre till sju år för enbart deltagande, och fem till 15 år för främjare, organisatörer eller ledare för föreningen. Om föreningen syftar till att begå allvarliga brott (t.ex. narkotikahandel och människohandel) skärps straffen.

Artikel 416a rör särskilt maffialiknande sammanslutningar. Enligt denna regel, som infördes 1982 (den så kallade Rognoni-La Torre-lagen), måste föreningen, förutom de grundläggande kraven, sticka ut på grund av sin ”maffiametod”, som inkluderar bl.a. användning av skrämsel, underkastelse och tystnad och mål som också är ekonomiska eller involverar territoriell kontroll. Straffen är tio till 15 års fängelse för deltagande och tolv till 24 år för arrangörer, ledare och organisatörer. Om föreningen försöker påverka ett val anses det som ytterligare försvårande omständigheter.

Det finns också andra särskilda bestämmelser för vissa typer av kriminella sammanslutningar, däribland för sammanslutningar för olaglig narkotikahandel (artikel 74 i presidentdekret 309/1990) och samröre med syfte att bedriva terrorism eller omstörtande verksamhet mot den demokratiska ordningen (artikel 270 i strafflagen).

Italiensk lag straffar också dem som, även utan att vara medlemmar i föreningen, agerar för att stödja dess mål. En person gör sig skyldig till extern delaktighet i brottet kriminell sammanslutning om han eller hon, även om personen inte formellt är medlem i gruppen, agerar med avsikt att ge ett betydande och avgörande bidrag till organisationens liv och överlevnad och stödja dess handlingar, särskilt i ”kritiska ögonblick” (artiklarna 416 och 110 i strafflagen).

Exempel på när lagstiftningen har använts är den stora s.k. maxiprocessen i Palermo åren 1986–1992 mot Cosa Nostra där över 300 maffiamedlemmar dömdes för deltagande i maffiaorganisationen. 2023 dömdes över 200 medlemmar i ’Ndrangheta till långa fängelsestraff för medlemskap i den organisationen.

Nederländerna

I Nederländernas grundlag skyddas föreningsfriheten av artikel 8. Den får begränsas genom lag, som det uttrycks, i den allmänna ordningens intresse.

I civillagen finns bestämmelser om förbud och upplösning av juridiska personer, inklusive föreningar. En domstol kan på begäran av Åklagarmyndigheten förbjuda och upplösa en juridisk person vars verksamhet eller syfte strider mot allmän ordning. Juridiska personer som är listade inom ramen för EU:s och FN:s sanktionsregimer mot terrorism är förbjudna enligt lag och får inte rättshandla (artikel 2:20 tredje stycket). Åklagarmyndigheten har vidare möjlighet att begära att en domstol förklarar att ett utländskt företags ändamål eller verksamhet strider mot allmän ordning. En sådan förklaring medför att företagets egendom i Nederländerna ska likvideras. Utländska företag som nämns i vissa listor är därtill förbjudna enligt lag och får inte rättshandla. Begreppet utländskt företag omfattar föreningar och andra sammanslutningar som utåt uppträder som en självständig enhet.

Åklagarmyndigheten måste kunna bevisa att den aktuella organisationens kriminella verksamhet är systematisk och utgör en bärande

del av organisationens funktion. Ytterligare svårigheter i förbudstillämpningen gäller bl.a. omfattningen på organisationerna, dess underavdelningar och i samband med namnbyten. Exempel på förbjudna sammanslutningar är mc-klubbar, såsom Hells Angels, No Surrender och Satudarah samt terrorklassade organisationer såsom IS. 2020 slog en domstol fast att även underavdelningar till Hells Angels är att betrakta som olagliga, trots att det handlar om separata delar som inte är centralt kontrollerade. Förbudet mot Hells Angels gäller således generellt över hela Nederländerna och innebär bl.a. att medlemmarna inte får bära västar offentligt och att de lokala avdelningarna inte heller kan kalla sig Hells Angels längre.

I artikel 140 i strafflagen finns en bestämmelse om deltagande i kriminella organisationer. Enligt den bestämmelsen är det straffbart att delta i en organisation som har till syfte att begå allvarlig brottslighet eller delta i den fortsatta verksamheten i en organisation som har förbjudits eller blivit föremål för en sådan förklaring. Det krävs emellertid att den kriminella organisationen består av minst två personer och att sammanslutningen har en viss hållbarhet och struktur samt en viss grad av organisering. Det är dock inte nödvändigt att sammansättningen av sammanslutningen alltid är densamma, även om det ofta krävs en ”hård” kärna. Avsikten med organisationen måste vara att begå brott, dock räcker inte ett enda brott men det är heller inte nödvändigt att brott eller försök till brott verkligen har begåtts. Generellt sett ska den misstänkte känna till att organisationens avsikt är att begå brott, men något uppsåt till de konkreta brotten krävs inte. Personen ska slutligen tillhöra sammanslutningen och delta i aktiviteter som främjar de brottsliga gärningarna som den kriminella organisationen planerar eller ägnar sig åt. Något faktiskt deltagande i själva brotten är inte nödvändigt.

Deltagandebrottet är ett självständigt brott och straffet är fängelse i högst sex år eller böter, vilket innebär att användandet av särskilda utredningsmetoder under förundersökningen är tillåtet. Om en organisation har till syfte att begå brott för vilket är föreskrivet ett straff om fängelse i tolv år eller mer, ska ett deltagande bestraffas med fängelse i högst tio år eller böter. När det gäller grundarna, ledarna eller styrelserna kan fängelsestraffen ökas med en tredjedel. Begreppet deltagande innefattar även att ge ekonomiskt eller materiellt stöd, samla in pengar eller rekrytera personer till organisationen.

I Nederländerna åtalas regelbundet personer som är misstänkta för att delta i organiserad brottslighet för brottet deltagande i en kriminell organisation, ibland tillsammans med specifika brott som de har begått inom ramen för organisationen. Dock är det främst för att förebygga brott som deltagandebrottet används. Till följd av deltagandebrottet upplever de brottsbekämpande myndigheterna att allvarliga brott kan förhindras och därmed kan den organiserade brottsligheten bekämpas. I praktiken har det inte varit svårt att få fram tillräcklig bevisning för att domstolarna ska komma fram till att beviskraven är uppfyllda. Varken rekvisiten rörande kravet på struktur, hållbarhet eller planering har varit särskilt svåra att bevisa. Det har räckt med att t.ex. tre personer träffas och att polisen fotograferar dem, att personerna använder sig av t.ex. Encrochat-telefoner, att polisen genom t.ex. hemliga tvångsmedel eller spaning konstaterar att individerna träffas och att de har ett kriminellt syfte för att kraven ska vara uppfyllda. Det krävs dock att deltagarna deltar aktivt i gruppen. Deltagandebrottet används initialt och i första hand för att inleda en förundersökning, initiera hemliga tvångsmedel och andra åtgärder för att förhindra att ett brott äger rum. Bevisningen som hämtas in används ofta därefter i åtal om konkreta brott.

I Nederländerna används både poliser och civila personer som s.k. under-cover-agenter; dessa förekommer även i fängelserna. Vittnesmål från dem har generellt ett mycket högt bevisvärde. Vidare gäller s.k. relativ åtalsplikt och det finns ett kronvittnessystem där den misstänkte och åklagaren kan träffa en överenskommelse som sedan godkänns av en domare. Eftersom även juridiska personer kan åtalas omfattas de av detta system. Kronvittnessystemet har enligt åklagare stor betydelse för att framgångsrikt kunna bekämpa den organiserade brottsligheten, medan polisen anser att straffnedsättningen som kan erbjudas inte är tillräcklig för att en misstänkt person ska prata (straffen kan sänkas till hälften). Även anonyma vittnen är effektivt och används i relativt stor utsträckning.

Bestämmelsen om deltagandebrottet har behandlats vid några tillfällen i högre instanser. Vad som avses med deltagande klargjordes bl.a. i Högsta domstolens dom den 21 december 2010. Där konstaterades att deltagande i en organisation som avses i artikel 140 endast kan komma i fråga om den berörda personen tillhör sammanslutningen och deltar i eller stöder handlingar som syftar till eller har ett direkt samband med uppnåendet av ett visst mål som anges i artikeln.

I andra fall har domstolen prövat förutsättningarna för om en juridisk person ska anses ingå i en brottslig sammanslutning och vem som är att anse som ledare i en sådan sammanslutning. Ett fall har gällt internationell handel med narkotika, vari domstolen behandlade frågan om deltagande i en brottslig sammanslutning. I ett annat mål frikändes den tilltalade eftersom det inte var styrkt att han hade gjort sig skyldig till förberedelse till allvarliga brott, eller hade deltagit i eller velat stödja ett beteende som syftade till eller hade ett direkt samband med förverkligandet av uppsåtet att begå brott inom den aktuella sammanslutningen.

Att fortsatt bedriva verksamhet i en organisation som har förbjudits i lag eller av domstol ska enligt andra stycket i artikel 140 straffas med fängelse i högst två år eller böter.

Polen

I Polens strafflag finns en bestämmelse om straffansvar för deltagande i kriminella organisationer (Kodeks Karny, artikel 258). För att bestämmelsen ska bli tillämplig krävs att det ska vara fråga om minst tre personer som organiserar sig för att begå brott.

Utredningen har fått ta del av ett mycket utförligt material (på polska) som kommenterar och sammanfattar flera av artiklarna i den polska strafflagen. Genom den svenska ambassaden i Warszawa har en icke auktoriserad översättning till svenska skett, där bl.a. följande av intresse framgår i sammanfattningen.

Artikel 258 innehåller fyra paragrafer: § 1 – straff för deltagande i en grupp eller ett förbund med syfte att begå brott (med en påföljd om tre månader till fem års fängelse), § 2 – strängare straff om gruppen är beväpnad eller har terroristkaraktär (sex månader till åtta års fängelse), § 3 – särskilt straff för den som grundar eller leder gruppen (ett till tio års fängelse), och § 4 – ytterligare skärpning vid ledarskap i en terroristorganisation (minst tre års fängelse).

Artikel 258 infördes 1997 som en del av den nya strafflagen. Syftet var att skapa ett effektivt verktyg mot organiserad brottslighet. Under 2004 utvidgades tillämpningen till att omfatta även nya brott, och man införde högre straff för ledarskap i grupper med beväpnad eller terroristisk karaktär. Åren 2016–2018 skärptes påföljderna ytterligare i samband med skärpt nationell lagstiftning mot terrorism.

Brottet enligt artikel 258 utgör ett självständigt brott. Det innebär att en person kan dömas enbart för medlemskap eller tillhörighet till en organiserad kriminell grupp, oavsett om personen själv har begått något konkret brott i organisationens regi. Det räcker med en medvetenhet om och acceptans av gruppens syfte och struktur. Straffansvar kan följaktligen utdömas även vid passivt medlemskap, vilket är centralt för att möjliggöra förebyggande ingripanden mot organiserad brottslighet, enligt sammanfattningen. Det är särskilt viktigt då själva deltagandet i gruppen är ett perdurerande brott – det fortsätter under hela den tid individen är en del av gruppen.

Domstolar har fastslagit att det inte krävs att den tilltalade personligen har deltagit i några specifika brott för att dömas enligt artikel 258 §1. Det räcker att vederbörande är en del av gruppen och accepterar dess syfte. Vidare har domstolar godtagit som tillräckligt bevis på detta bl.a. innehav av kommunikationsmedel tillhörande gruppen, kontakter med andra medlemmar eller uppgifter om organisatoriska roller. Även om en individ inte agerar brottsligt och självständigt, kan en roll med beredskap att handla eller passiv lojalitet till strukturen räcka. I ett fall (II AKa 204/13) ansågs en tilltalad ha deltagit i en grupp som organiserade narkotikasmuggling. Även om den tilltalade inte hade dömts för specifika smugglingstillfällen, ansågs bevisningen för grupptillhörighet och kommunikativa roller tillräcklig. I ett annat fall (II AKa 92/12) poängterades gruppens struktur, med tydlig ledning och hierarki, som avgörande för att kvalificera det som en organiserad grupp enligt lagens mening. Ytterligare praxis visar att domstolar betonar både objektiva och subjektiva kriterier: dels faktisk närvaro eller roll i gruppens verksamhet, dels vetskap om gruppens syfte. Rättsutvecklingen pekar enligt sammanfattningen mot en tolkning där även en perifer aktör i en organisation kan hållas straffrättsligt ansvarig. I flera fall (t.ex. II Aka 119/04) har det fastslagits att själva inträdet i och kvarvaron i en sådan grupp kan räcka för en fällande dom.

Sammanfattningen anger att artikel 258, genom sin utveckling och tolkning, har blivit ett centralt redskap i kampen mot organiserad brottslighet i Polen. Bestämmelsen möjliggör ingripande mot strukturer snarare än enskilda handlingar, och dess tillämpning visar att lagstiftaren avsett att nå hela organisationer – inte bara deras operativa medlemmar. Särskilt intressant är möjligheten att använda denna typ av bestämmelser som förebyggande rättsligt verktyg, där medlem-

skap i sig utgör en straffbar gärning – även utan konkret brottslig handling. Det skapar juridiska förutsättningar för att ingripa tidigt i strukturerad brottslighet och hindra eskalering.

Spanien

I Spaniens grundlag behandlas föreningsfriheten i artikel 22. Däri anges att föreningar som strävar efter mål eller använder metoder som definierats som brott är illegala. Vidare anges att föreningar endast får upplösas eller kan få sin verksamhet suspenderad genom ett domstolsbeslut som innehåller skälen för åtgärden.

I strafflagen finns bestämmelser som begränsar föreningsfriheten. Följande föreningar är enligt artikel 515 i den lagen olagliga: föreningar som begår eller främjar något brott, föreningar som, även om de har ett lagligt syfte, använder sig av våldsamma metoder eller personkontroll för att uppnå sitt syfte, organisationer som har paramilitär karaktär samt föreningar som direkt eller indirekt uppmuntrar, främjar eller manar till hat, fientlighet, diskriminering eller våld mot personer, grupper eller föreningar på grund av deras ideologi, religion eller tro, eller medlemmarnas etnicitet, ras, nationalitet, kön, sexuella läggning, familjesituation, sjukdom eller funktionshinder.

Det är straffbart att grunda, leda eller vara aktiv medlem i en olaglig förening (artikel 517). I artiklarna 570 bis och 570 ter finns särskilda straffbestämmelser om bl.a. ledande av och deltagande i kriminella organisationer och grupper.

Kriminell organisation definieras som en grupp som bildas av fler än två personer, på permanent basis eller på obestämd tid, i samverkan och samordning för att fördela olika uppgifter eller funktioner i syfte att begå brott. Den som främjar, etablerar, organiserar, samordnar eller leder en kriminell organisation straffas med fängelsestraff på fyra till åtta år om organisationens syfte eller mål är att begå allvarliga brott, och med fängelsestraff på tre till sex år i andra fall. Den som aktivt deltar i organisationen, är en del av den eller samarbetar ekonomiskt eller på annat sätt med den ska straffas med fängelsestraff på två till fem år om syftet är att begå allvarliga brott, och med fängelsestraff på ett till tre år i andra fall.

Med kriminell grupp avses en samverkan mellan fler än två personer som, utan att uppfylla rekvisiten för en kriminell organisation, har

till syfte eller mål att begå brott i samverkan. Den som bildar, finansierar eller är medlem i en kriminell grupp kan straffas med fängelse mellan tre månader och fyra år beroende på vilken typ av brott som gruppen avser att begå: (a) Om gruppens syfte är att begå brott som riktar sig mot liv eller fysisk integritet, frihet, sexuell frihet och integritet eller innefattar människohandel blir straffet två till fyra års fängelse för ett eller flera allvarliga brott och ett till tre års fängelse för mindre allvarliga brott. (b) Om syftet är att begå något annat allvarligt brott blir straffet fängelse mellan sex månader och två år. (c) Om syftet är att begå ett eller flera mindre allvarliga brott som inte omfattas av (a) eller upprepade ringa brott blir påföljden fängelse mellan tre månader och ett år.

För båda typer av brott föreskrivs en särskild straffhöjning om organisationen/gruppen består av ett stort antal personer, innehar vapen eller farliga föremål, eller innehar avancerade tekniska kommunikations- eller transportmedel som på grund av sina egenskaper är särskilt lämpade för att underlätta genomförandet av brotten eller säkerställa gärningsmännens straffrihet. För deltagande i en kriminell organisation enligt ovan kan straffet därutöver höjas ytterligare om brotten riktar sig mot liv eller fysisk integritet, frihet, sexuell frihet och integritet eller innefattar människohandel.

Spanien har valt att inte föreskriva någon begränsning av vilka brott som den kriminella organisationen eller gruppen ska syssla med. Därmed täcker bestämmelsen alla typer av brott oavsett straffskala eller föreskrivet minimi- eller maximistraff. Spanien anser att detta förhållningssätt är förenligt med artikel 2 (a) i FN:s konvention mot gränsöverskridande organiserad brottslighet och går utöver det minimikrav som fastställs i rådets rambeslut 2008/841/RIF genom att bestämmelsens tillämpningsområde öppnas för alla brott (inte bara allvarliga brott eftersom även upprepade förseelser ingår). Artikel 2 (a) i nämnda konvention definierar organiserad brottslig sammanslutning som ”en strukturerad sammanslutning bestående av tre eller flera personer, som finns under en viss tid och som handlat i samförstånd i syfte att begå ett eller flera grova brott eller överträdelser som är straffbelagda i enlighet med denna konvention för att, direkt eller indirekt, uppnå ekonomisk eller annan materiell vinning” (övers. SÖ 2004:21). De spanska deltagandebrotten saknar krav på vinningssyfte.

Bestämmelser som reglerar och begränsar föreningsfriheten finns även i föreningsfrihetslagen. Enligt artikel 2 i den lagen har var och en rätt att fritt sammansluta sig med andra för att uppnå lagliga syften så länge verksamheten genomförs inom ramen för grundlagen, föreningsfrihetslagen och det övriga rättssystemet. I motiven till lagen anges att olaglighet enligt den straffrättsliga lagstiftningen utgör en oöverstiglig gräns för skyddet av föreningsfriheten. En förening får enligt artikel 38.2 i föreningsfrihetslagen upplösas av domstol om den utgör en olaglig förening i strafflagens mening eller är olaglig av någon orsak som anges i särskild lag eller i föreningsfrihetslagen.

Tyskland

Den tyska grundlagen (Grundgesetz, GG) ger ett mycket långtgående utrymme för ingrepp mot personer och föreningar som strävar efter att undergräva eller avskaffa demokratin och andras fri- och rättigheter. Grundlagen innehåller dels bestämmelser till skydd för föreningsfriheten, dels bestämmelser om förbud mot vissa föreningar.

Alla tyskar har enligt artikel 9 (1) i grundlagen rätt att bilda föreningar och bolag. Enligt artikel 9 (2) är emellertid föreningar vilkas syfte eller aktiviteter står i strid med den straffrättsliga lagstiftningen eller som riktar sig mot den konstitutionella ordningen eller tanken om internationell förståelse förbjudna. I artikel 9 ges fackföreningar ett särskilt skydd. Politiska partier omfattas inte av artikel 9. När det gäller partier regleras frågan om föreningsfrihet i stället i artikel 21 (2). Där anges att partier som utifrån sina mål eller sina anhängares agerande är inriktade på att underminera eller avskaffa den fria demokratiska ordningen eller hota den tyska förbundsrepublikens existens är författningsvidriga. Det är enligt artikel 21 (4) förbehållet författningsdomstolen att pröva frågan om ett parti är författningsvidrigt.

Förbudsförfarandet som gäller andra föreningar än politiska partier regleras i föreningslagen (Vereinsgesetz). Enligt § 1 råder det frihet att bilda föreningar. Ingrepp mot föreningar som missbrukar föreningsfriheten kan ske för att upprätthålla allmän ordning och säkerhet och endast på de villkor som anges i föreningslagen. Enligt § 2 menas med en förening, oavsett dess rättsliga form, varje sammanslutning i vilken fysiska eller juridiska personer frivilligt har samlats under en

längre tid för ett gemensamt syfte och som har en organiserad viljebildning. Lagen är inte tillämplig på politiska partier.

De närmare villkoren för att förbjuda en förening ges i § 3, som förutsätter att rekvisiten i artikel 9 (2) i grundlagen är uppfyllda. Där anges att en förening får behandlas som förbjuden endast efter att det i ett beslut av en behörig myndighet har slagits fast att dess syfte eller aktiviteter står i strid med den straffrättsliga lagstiftningen eller riktar sig mot den konstitutionella ordningen eller tanken om internationell förståelse. I förbudsbeslutet ska föreningen upplösas, vilket samtidigt innebär ett mötesförbud.

Ett förbud kan baseras på föreningens enskilda medlemmars handlingar om det finns en koppling till verksamheten i föreningen eller dess mål, om de baseras på en organiserad viljebildning och om omständigheterna är sådana att de kan antas vara tolererade av föreningen. Även de enskilda medlemmarnas tillgångar och egendom kan i så fall beslagtas i samband med ett förbudsbeslut. Det är vanligt att samordnade razzior genomförs hos organisationsmedlemmarna.

Lagstiftningen har visat sig vara mycket effektiv när det gäller framför allt den organiserade brottsligheten och i synnerhet mc-klubbar. Medlemmarna fråntas då alla yttre attribut såsom jackor och hjälmar, men även motorcyklar och de förbjuds även att åka tillsammans i större grupperingar. Eftersom de även kan förlora sina finansiella tillgångar undertrycks möjligheterna att åter inskaffa det som tagits i beslag.

Beslut om förbud fattas av det federala inrikesministeriet om organisationen är aktiv i mer än en delstat och annars av en delstats inrikesministerium specifikt för den delstaten. Ett förbud gäller utan tidsbegränsning och kan omfatta såväl inhemska som utländska organisationer samt delar av en organisation om man bedömer att inte hela organisationen kan förbjudas. Liksom alla myndighetsbeslut kan det överklagas till förvaltningsdomstol. Hittills har inget beslut, vare sig det fattats av det federala inrikesministeriet eller av en delstats inrikesministerium, upphävts. Endast något enstaka beslut har överklagats till författningsdomstolen (dvs. den högsta förvaltningsrätten på federal nivå).

I lagen om politiska partier (Parteiengesetz) finns allmänna bestämmelser om politiska partier. Av § 33 framgår att det är förbjudet att bilda organisationer som för vidare ambitionerna i ett parti som förklarats författningsvidrigt enligt artikel 21 i grundlagen.

Det är enligt strafflagen (Strafgesetzbuch, StGB) straffbart att leda, delta i, sprida propaganda eller använda symboler hänförliga till ett parti som har förklarats författningsvidrigt eller en förening som har förbjudits för att den riktar sig mot den konstitutionella ordningen eller tanken om internationell förståelse (se 84–87 §§). 2020 förbjöds tre högerextremistiska föreningar, däribland den nynazistiska föreningen Nordadler, som framför allt hade varit aktiv på internet, och föreningen Combat 18 Deutschland. Combat 18 grundades i Storbritannien 1992, som en väpnad gren till nazistnätverket Blood & Honour, och spreds sedan vidare till Tyskland och flera andra länder. Målet var att anhängarna skulle organisera sig i mindre celler för att sedan genomföra våldsamma attentat. Blood & Honour var förbjudet i Tyskland sedan 2000.

2018 prövade författningsdomstolen om ett förbud mot tre föreningar, mot bakgrund av bestämmelsen i § 3 (1) i föreningslagen, var korrekta enligt den tyska grundlagen. I sitt beslut uttalade domstolen att varje ingrepp i föreningsfriheten måste vara förenligt med proportionalitetsprincipen. Om förutsättningarna för ett förbud enligt artikel 9 (2) i grundlagen är uppfyllda, ska en förening som utgångspunkt förbjudas. Men om det finns mindre ingripande åtgärder som är tillgängliga och som är lika effektiva för att skydda de intressen som anges i artikeln ska dessa åtgärder väljas i stället. Några sådana åtgärder bedömdes inte vara tillgängliga i något av de tre aktuella fallen. Domstolen uttalade att en förening som medvetet kanaliserar donationer till en tredje part som stödjer terrorhandlingar ska förbjudas, precis som en förening som uppmuntrar högerextremistiska personer i deras försök att aktivt bekämpa grundläggande delar av den konstitutionella ordningen. Detsamma skulle gälla en motorcykelförening som stöttar sina medlemmars och andras brottslighet.

Organisationsförbudet är knutet till straffrätten. Upprätthållande av en förbjuden organisation eller dess ersättningsorganisation ger upp till fem års fängelse eller böter, även försök är straffbart. Medlemskap i eller annat stöd till upprätthållandet av en förbjuden organisation eller dess ersättningsorganisation som sådan eller dess verksamhet ger upp till tre års fängelse eller böter. Spridning, tillverkning, lagring, import eller export av propaganda eller skrifter som innehåller kännetecken för en förbjuden organisation eller dess ersättningsorganisation ger också fängelse upp till tre år eller böter.

Fram till 2020 hade totalt 163 organisationer, inklusive underorganisationer, förbjudits på antingen nationell nivå eller delstatsnivå. Av dessa var merparten politiska eller religiösa (extremistiska) organisationer samt mc-klubbar som ägnat sig åt organiserad brottslighet. Myndigheterna har bedömt att organisationsförbudet har varit ett mycket effektivt verktyg, inte minst för dess avskräckande effekt och signalverkan. Särskilt mot återvändande IS-anhängare hade det varit näst intill omöjligt att lagföra utan organisationsförbudet eftersom bevisfrågan hade blivit för svår med endast ett förbud mot att utföra terroristhandlingar.

Tyskland har även kriminaliserat deltagande i kriminella organisationer. Enligt § 129 (1) i StGB är det straffbart att bilda eller delta som medlem i en förening vars syfte eller aktiviteter är inriktade på att begå brott som har ett maximistraff på minst två års fängelse; straffet är fängelse i högst fem år eller böter. Den som stöder en sådan förening eller värvar medlemmar eller anhängare till den straffas med fängelse i högst tre år eller med böter. Även försök är kriminaliserat. Eftersom påföljden för brottet deltagande i en kriminell organisation är relativt måttligt, väcks sällan åtal för brottet. Om bevisningen i stället är tillräcklig för att åtala gärningsmannen för andra konkreta brott, konsumeras deltagandebrottet.

Sedan 2017 innehåller § 129 (2) i StGB en definition av begreppet förening. Tidigare var föreningsbegreppets innehåll närmare preciserat endast i rättspraxis. Med en förening avses i lagen en grupp med fler än två personer som är inrättad för en längre tidsperiod och som utifrån medlemmarnas rollfördelning, kontinuiteten i medlemskapet och sin struktur framstår som en oavhängig och organiserad sammanslutning som strävar efter ett överordnat gemensamt intresse. Ytterligare en bestämmelse, § 129a, täcker särskilt terroristorganisationer.

Lagstiftningen tillämpas främst i ett inledningsskede av en förundersökning för att möjliggöra användandet av hemliga tvångsmedel och andra straffprocessuella verktyg och på så sätt få bevisning som kan styrka andra konkreta brott med ett högre straffvärde. Det är normalt en stor utmaning att hitta tillräcklig bevisning för att kunna visa att sammanslutningen är tillräckligt organiserad och strukturerad och att medlemmarna har uppsåt till att delta i sammanslutningen.

Som exempel på en dom kan nämnas att flera medlemmar i den s.k. Balkan-maffian dömdes 2015 för deltagande i en kriminell organisation som sysslade med människohandel och narkotika.

Tysk rätt innehåller även andra bestämmelser som tar sikte på gängkriminella. Enligt § 244a i StGB ska den som begår en stöld under vissa omständigheter som medlem i en liga som har gått samman för att begå rån eller stöld i samarbete med en annan gängmedlem dömas till fängelse i lägst ett år och högst tio år (brottet benämns grov gängstöld). I mindre allvarliga fall ska straffet vara fängelse i lägst sex månader och högst fem år (gängstöld av normalgraden). För att det ska vara fråga om ett gäng måste det omfatta minst två personer och gärningsmännens uppsåt måste täcka gängsyftet. Samtliga måste inte befinna sig på brottsplatsen. Gärningsmännen kan vara medgärningsmän, men även medverkansformerna anstiftan eller medhjälp kan komma i fråga.

6.4 USA och den s.k. RICO-lagstiftningen

RICO står för Racketeer Influenced and Corrupt Organizations Act (fritt översatt Lagen om utpressningsinfluerade och korrupta organisationer). Det är en federal lag som godkändes av de lagstiftande församlingarna och undertecknades av presidenten Richard Nixon 1970 för att bekämpa organiserad brottslighet. Syftet är att kunna lagföra personer eller organisationer som är involverade i systematisk kriminell verksamhet, särskilt organiserad brottslighet som använder företag eller organisationer som täckmantel.

Lagen är tämligen komplex. Det ska även framhållas att en hel del av tillämpningen regleras genom praxis. Det finns inte utrymme för att inom ramen för detta uppdrag närmare gå in på detaljer i lagstiftningen eller göra en heltäckande redogörelse för relevant praxis. Nedan redogörs övergripande för vissa delar av rättsakten och avslutningsvis några rättsfall som visar på bredden i tillämpningen.

Lagen finns i 18 United States Code §§ 1961–1968. Den innehåller både en straffrättslig och en civilrättslig del samt vissa ytterligare bestämmelser, om t.ex. utfående av handlingar. De straffrättsligt relevanta reglerna finns i § 1961 (definitioner), § 1962 (brotten) och § 1963 (straffen). Det bör inledningsvis noteras att lagen inte innehåller några kriminaliseringar, utan rättsakten bygger på redan straffbelagda gärningar och skapar en möjlighet till vissa andra rättsverkningar, såsom strängare straff.

Något förenklat omfattar lagen personer som har deltagit i ett mönster av viss typ av brottslighet, s.k. ”racketeering activity”. Det är ett centralt begrepp i lagen som inkluderar brott som utpressning, bedrägeri, penningtvätt, narkotikahandel och mord, dvs. de flesta av de brott som traditionellt förknippas med organiserad brottslighet. För att lagföras under RICO-lagstiftningen måste en person ha begått minst två underliggande brott som omfattas av brottskatalogen inom en tioårsperiod (det är fråga om 27 möjliga federala och åtta delstatliga brott).

Brotten måste vidare ha koppling till en ”enterprise”, dvs. en organisation/sammanslutning/verksamhet, vilket kan vara allt från en maffiafamilj till ett företag eller annan sammanslutning. Det är centralt att brotten begåtts inom ramen för eller i samverkan med en sådan.

De som befinns skyldiga kan få böter på upp till 25 000 dollar och dömas till 20 års fängelse per åtal. Av § 1963 (a) följer även att om de underliggande brotten har livstid i straffskalan är det möjligt att döma till livstid. Brott mot RICO-lagstiftningen utgör ett separat brott, dvs. fristående från de underliggande brotten. Det går alltså att dömas för RICO-brotten även om den åtalade personen redan har dömts för de underliggande brotten.

RICO-lagstiftningen antogs som en del av The Organized Crime Control Act. Syftet var att ge åklagare verktyg att bekämpa organiserad brottslighet på ett effektivare sätt än tidigare. Traditionellt var det svårt att bevisa att ledarna för brottssyndikat var direkt involverade i brotten, eftersom de ofta använde mellanhänder. RICO möjliggör att man kan åtala personer inom organisationer och särskilt dem som är en del av organisationens styrning eller ledning, för brott som begåtts inom ramen för organisationens verksamhet. Kravet på ett mönster innebär att brotten ska vara relaterade och visa på en kontinuerlig eller upprepad brottslig verksamhet. Det kan alltså inte handla om enstaka, oberoende brott. Brotten kan dock begås på helt olika platser och mot olika personer.

Åklagare kan alltså med stöd av RICO-lagstiftningen åtala personer som använder en verksamhet eller organisation för att begå vissa brottsliga handlingar. RICO-lagstiftningen har använts brett, inte bara mot klassisk maffia och gäng, utan även mot korrupta företag samt vid politiska korruptionsfall och på andra organiserade brottsstrukturer.

Utöver straffrättsliga regler innehåller RICO civilrättsliga bestämmelser. Dessa anses förmånliga och tillåter bl.a. offer att stämma för ekonomisk skada orsakad av brottsligheten och kräva tredubbel ersättning (tre gånger skadeståndet).

Eftersom RICO har använts inte bara mot traditionella maffiagrupper utan även mot affärsbedrägerier, korruption, politiska skandaler och till och med mot sekter och extremistgrupper har det lett till kritik om att lagen är för bred och kan användas för att jaga även mindre allvarliga organisationer. Vissa menar att RICO-lagstiftningens breda definitioner gör det svårt att förutse vilka handlingar som leder till åtal, vilket kan leda till missbruk. Det finns exempel på att åklagare har försökt använda RICO mot politiska motståndare, fackföreningar eller företag i tvister, vilket har lett till rättsliga granskningar och försök att begränsa lagens tillämpning.

Även om lagen underlättar åtal, krävs fortfarande omfattande bevisning för att visa ett mönster av brottslighet och koppling till en organisation, vilket gör vissa RICO-åtal komplexa och svåra att driva. RICO-lagstiftningen har dock varit ett kraftfullt verktyg i kampen mot organiserad brottslighet i USA. Genom att kombinera straffrättsliga och civilrättsliga sanktioner kan lagen slå hårt mot kriminella organisationers ekonomi och struktur. Samtidigt kräver dess breda tillämpningsområde noggrann rättslig prövning för att undvika övertramp och rättsliga övergrepp.

I det följande redogörs för några rättsfall där RICO-lagstiftningen har använts i USA:

1. United States v. Gambino-familjen (maffiarättegångar på 1980- och 1990-talet): Gambino-familjen var en av de mest kända maffiafamiljerna i New York. Åklagare använde RICO för att åtala ledarna och medlemmarna för en lång rad brott som utpressning, mord och narkotikahandel. Tack vare RICO kunde man bevisa att ledarna låg bakom brottsligheten trots att de själva inte begått brotten direkt. Detta ledde till fällande domar mot flera toppfigurer, bland annat John Gotti (och på 2000-talet mot andra företrädare för familjen). Fallet visar hur RICO kan bryta ner organiserade brottsgrupper genom att rikta sig mot deras ledarskap.

2. Enron-skandalen (2001–2006): Enron var ett energibolag som kollapsade efter att ha dolt enorma skulder och förfalskat bokföring. RICO användes för att åtala ledande chefer för bedrägeri och konspiration. Flera chefer dömdes till långa fängelsestraff och

företaget ställdes inför massiva skadeståndskrav. Fallet är ett exempel på att RICO inte bara används mot traditionell organiserad brottslighet utan även mot ekonomisk brottslighet och korruption i näringslivet.

3. Caso mot Microsoft (1990-talet): I en civil rättstvist hävdade vissa att Microsoft hade använt sig av RICO-lagstiftningen för att stämma konkurrenter och partners som agerade illojalt eller bedrägligt. Fallet drogs till viss del tillbaka, men det visar hur RICO kan användas som ett civilrättsligt vapen i affärstvister. Exemplet illustrerar därför lagens breda tillämpningsområde och hur det ibland kan användas i kontroversiella sammanhang.

4. United States v. The Black Panthers (1970-talet): FBI försökte använda RICO mot den politiska organisationen Black Panthers, misstänkt för brottslig verksamhet. RICO-åtal mot politiska grupper har ofta varit kontroversiella och i detta fall ledde det till mycket debatt om lagens räckvidd och användning. Fallet visar på riskerna med att använda RICO mot politiska rörelser och vikten av att balansera brottsbekämpning med yttrandefrihet och medborgerliga rättigheter. RICO möjliggör dock att rättssystemet kan gå till botten med kriminella nätverk och strukturer, inte bara enskilda brottslingar.

5. United States v. Whitey Bulger (2013): Den ökända gangstern Whitey Bulger åtalades och dömdes under RICO för en rad brott, bl.a. mord, utpressning och narkotikahandel som han bedrivit som ledare för en organiserad kriminell grupp i Boston.

6. Bridge v. Phoenix Bond & Indemnity Co. (2009): Ett civilmål där RICO användes för att bekämpa korruption och bedrägeri inom ett företag som manipulerade offentliga budgivningar.

7. Casey Anthony RICO Claim (2010-tal): I ett civilt sammanhang användes RICO för att stämma personer misstänkta för att ha deltagit i en organiserad plan att dölja bevis i samband med ett mordfall.

Dessa exempel visar bredden i RICO-lagstiftningens användning; från maffiagrupperingar och annan organiserad brottslighet till ekonomisk brottslighet och civila tvister. På senare år har lagstiftningen t.ex. använts vid rättegångar mot Trump University (2013), FIFA (2015), skivbolaget YSL Records (2022) samt Donald Trump och Rudy Giuliani (2023).

6.5 Vissa slutsatser och kommentarer

Som framhållits i avsnitt 6.1 är det svårt att inom ramen för en sådan här kartläggning dra några jämförande slutsatser. Det kan åtminstone konstateras att de flesta länder som ingår i redogörelsen uttryckligen har kriminaliserat någon form av deltagande i kriminella sammanslutningar och att straffansvaret i de flesta fall omfattar såväl ett aktivt deltagande i organisationen som annat stöd till den, t.ex. rekrytering. Samtliga länder i EU, förutom Sverige och Danmark, har infört ett särskilt deltagandebrott.

Definitionen av kriminell sammanslutning skiljer sig något åt, liksom vilka straffskalor som är föreskrivna för brotten. Det finns emellertid vissa likheter. Flera länder definierar en sammanslutning som minst tre personer med syfte att begå brott. Vidare sträcker sig straffskalan för ett deltagandebrott i flera länder till fängelse i åtminstone sex år, i flera fall betydligt längre än så. Länder med större erfarenhet av maffialiknande grupperingar, som Italien, Frankrike och Tyskland, tenderar generellt att ha strängare lagar med högre straffskala.

En del länder, bl.a. Nederländerna och Estland, har uppgett att deltagandebrottet används relativt frekvent. I Estland användes lagstiftningen mer frekvent före 2019, då tillämpningen till följd av ett avgörande i Högsta domstolen kom att bli mer restriktiv. I vissa länder, t.ex. Finland, används brottet mer sällan.

Den organiserade brottsligheten och de kriminella nätverkens struktur kan se mycket olika ut. En generell beskrivning som framkommit utifrån informationen om vissa länder är att de kriminella organisationerna ser annorlunda ut i dag jämfört med när flera av länderna införde brotten.

När det gäller den amerikanska RICO-lagstiftningen bör försiktighet iakttas när det gäller att dra slutsatser i förhållande till svensk rätt, eftersom rättsordningarna skiljer sig avsevärt åt. Det kan i sammanhanget åtminstone lyftas att RICO inte innebär ett ”kollektivt straffansvar”. För att dömas för det s.k. huvudbrottet (§ 1962c), som är det mest använda inom RICO, ställs krav på att personen ska ha begått minst två brottsliga gärningar inom en viss tidsperiod. De personer som åtalas inom ramen för RICO är främst de som begår de underliggande brotten. Det s.k. konspirationsbrottet (§ 1962d), som också är en del i rättsakten och som i någon mån kan likställas med stämpling till brott, ställer visserligen inte samma krav på själva

utförandet eller delaktigheten i de underliggande brotten. Det brottet kan mer jämföras med konstruktionen av ett deltagandebrott. I sammanhanget bör också nämnas att de allmänna konspirationsreglerna i USA är långtgående och gäller generellt, även vid tillämpning av RICO.

Införandet av ett särskilt straffansvar för ett deltagande i en kriminell sammanslutning bör kunna ses som en utav flera åtgärder som ger möjligheter att komma åt personer som verkar inom eller för en kriminell verksamhet. Beroende på hur lagstiftningen utformas och tillämpas kan den potentiellt komma att användas mot såväl maffialiknande strukturer som andra kriminella grupperingar. Lagstiftningen kan också göra det möjligt att komma åt ledare inom den organiserade brottsligheten. Ett deltagandebrott bör konstrueras på ett sådant sätt att det inte är utförandet av sammanslutningens brottslighet som står i fokus, utan det straffvärda ligger i själva deltagandet i eller samröret med sammanslutningen, och på så sätt kopplingen till den kriminella verksamheten. Den nykriminalisering som ligger inom ramen för utredningen att föreslå ska alltså kunna innebära en utvidgning av det straffbara området, till skillnad från RICO-lagstiftningen som inte kriminaliserar gärningar utan i stället synes användas för att utdöma ytterligare och strängare straff samt öppnar upp för andra rättsverkningar. Det ligger inte inom ramen för uppdraget att föreslå några sådana bestämmelser. Det kan dock nämnas att det i betänkandet En straffreform (SOU 2025:26) lämnas förslag på en bestämmelse om skärpta straff för brott som har samband med kriminella nätverk och att regeringen i lagrådsremissen Dubbla straff för brott i kriminella nätverk och skärpta straffskalor, daterad den 15 januari 2026, har föreslagit att en sådan straffskärpningsbestämmelse tas in i 29 kap. 2 a § brottsbalken.

7 Kriminella sammanslutningar och organiserad brottslighet

7.1 Inledning

Redan för två år sedan uppgav regeringen i sin skrivelse Motståndskraft och handlingskraft – en nationell strategi mot organiserad brottslighet (skr. 2023/24:67, som överlämnades till riksdagen den 1 februari 2024) att den organiserade brottsligheten är systemhotande. I skrivelsen uttalades bl.a. följande (s. 3). Den organiserade brottsligheten hotar Sverige. Kriminella nätverk och den brottslighet de utför har blivit ett av vår tids stora problem. I förlängningen hotas grundläggande värden såsom demokrati, rättssäkerhet och tillit mellan människor och mellan medborgare och stat. Det våldskapital, de finansiella strukturer och de parallella samhällsstrukturer som aktörerna inom organiserad brottslighet har byggt upp i Sverige innebär både en direkt och indirekt påverkan på människors trygghet och säkerhet, liksom på samhällsviktiga funktioner. Brottsligheten finns i hela landet och är ett påtagligt problem för statlig, regional och kommunal verksamhet. Den utgör ett hot mot välfärdssystemen, näringslivet, civilsamhället och inte minst mot Sveriges invånare. Även omvärldens bild av Sverige påverkas, vilket i förlängningen riskerar att påverka våra förutsättningar att attrahera exempelvis investeringar och turism.

Vidare uppgav regeringen att det stod klart att de åtgärder som hittills hade vidtagits för att bekämpa den organiserade brottsligheten inte hade varit tillräckliga. Särskilt framhölls det kraftigt ökande skjutvapenvåldet och antalet sprängningar. Det konstateras att våldet inte längre är ett fenomen i konflikter mellan kriminella bara i landets större städer, utan förekommer även i mellanstora och mindre städer, och att våldets karaktär dessutom har förändrats över tid. Fler dåd är av ren avrättningskaraktär med det uppenbara syftet att döda, inte

skada, offret eller offren. Angreppen riktas inte bara mot personer inom de kriminella nätverken utan även mot deras anhöriga. Allt oftare begås våldsbrotten utomhus och i offentliga miljöer eller är riktade mot privatbostäder. Automatvapen har blivit vanligare och såväl offer som gärningsmän har blivit yngre. I allt fler fall begås våldsbrotten av utförare som inte känner de tilltänkta måltavlorna. Dessa faktorer ökar även risken att utomstående ska drabbas, vilket också har inträffat vid åtskilliga tillfällen. Utvecklingen påverkar tryggheten negativt och riskerar att urholka tilltron till rättsväsendet.

Regeringen betonade också att våldsbrottsligheten relaterad till organiserad brottslighet och kriminella nätverk bara är det mest brutala och synliga uttrycket för mer djupgående problem. Vid sidan av våldet pågår den vinstdrivande och mer undanskymda brottsligheten. Även denna är synnerligen allvarlig då den påverkar olika processer och sektorer i samhället, med konsekvenser för invånare, förvaltning och näringsliv. Ytterst hotas, enligt regeringen, samhällets funktionssätt.

Det angavs vidare att det dödliga våldet, framför allt antalet dödliga skjutningar, och sprängningar inom den kriminella miljön hade ökat kraftigt sedan början av 2010-talet. Enligt Brottsförebyggande rådet låg Sverige i frågan om dödligt våld med skjutvapen mycket högt jämfört med andra europeiska länder, och inget annat land uppvisade ökningar jämförbara med Sverige. Under perioden 2003–2017 ökade antalet avlidna i Sverige till följd av skjutvapenvåld, från två till fyra personer per miljon invånare och år. För Europa i genomsnitt minskade dödsskjutningarna under samma period, från tre till 1,6 avlidna personer (Dödligt skjutvapenvåld i Sverige och andra europeiska länder, Brå 2021:8, s. 37 och 38).

En del i utvecklingen var också att barn och unga i större utsträckning än tidigare involveras i de kriminella nätverken. Barnen används bl.a. för att förvara, transportera och sälja narkotika. I flera fall har barn även använts för att utföra skjutningar och sprängningar. Barns och ungas delaktighet i kriminella nätverk utgjorde en avgörande utmaning för rättsväsendets arbete mot organiserad brottslighet, och barns utsatthet inom de kriminella nätverken var ett betydande samhällsproblem. Regeringen hänvisade härvid till Brottsförebyggande rådets rapport Barn och unga i kriminella nätverk från 2023. (Se rapport 2023:13, s. 93.)

Sedan regeringens skrivelse togs fram har de brottsbekämpande myndigheterna i olika sammanhang uttalat, och statistik visat, att situationen i Sverige inte har förbättrats något nämnvärt. Brottsligheten har i stället tagit sig ytterligare samhällsfarliga vägar och uttryckssätt. Den organiserade brottsligheten har enligt flera myndigheter vuxit till ett betydande samhällshot. (Se Myndigheter i samverkan mot den organiserade brottsligheten 2024, daterad den 1 april 2025, s. 48.)

Regeringen har även i senare lagstiftningsprodukter pekat på att denna utveckling måste förhindras. Vid t.ex. framtagandet av ny lagstiftning kring explosiva varor som syftar till en mer ändamålsenlig hantering av tillstånd och tillsyn – som trädde i kraft den 15 juli 2025 – har regeringen lyft fram färsk statistik som visar att sprängdåden i samhället ökar (se nedan). Personer i kriminella miljöer använder allt oftare sprängmedel på offentliga platser, på andra platser där allmänheten vistas eller direkt mot enskilda personers bostäder och andra fastigheter som en del i kriminella uppgörelser. Sprängladdningar har detonerat i portar till flerfamiljshus och mot husfasader till människors bostäder, ibland med förödande konsekvenser, men även på offentliga platser, exempelvis utanför krogar och restauranger. Antalet illegala sprängningar i Sverige de senaste åren saknar därför motstycke i modern tid. (Se prop. 2024/25:163, s. 17.)

Det förekommer även att anlagda mordbränder kan kopplas till konflikter mellan rivaliserade kriminella grupperingar. Ungdomar tar på sig branduppdrag via sociala medier. Sedan mitten av december 2025 har ett tiotal misstänkta mordbränder startats i Malmö, som enligt Polismyndigheten har koppling till den kriminella miljön. (Se artikel i Aftonbladet den 30 december 2025.)

Den allt allvarligare situationen har bekräftats muntligen av företrädare för de brottsbekämpande myndigheterna som utredningen har haft kontakt med. De har fört fram att den organiserade brottsligheten hotar den fria konkurrensen inom den ekonomiska sfären, det demokratiska statsskickets grundläggande processer samt medborgarnas fysiska säkerhet. På så sätt bidrar den till att utmana och reducera statens kontroll och förmåga att upprätthålla rättsordningen och att de samhälleliga ekonomiska resurserna utarmas. Detta framkommer även i t.ex. Ekobrottsmyndighetens rapport Ekonomisk brottslighet, lägesbild för 2025, vilken anger en omfattande ekonomisk brottslighet som inte visar tecken på att mattas av. Tvärtom

blir den ekonomiska brottsligheten allt allvarligare och orsakar det svenska samhället allt större skada. Den är också en integrerad del i annan organiserad brottslighet och uppskattas i dag omsätta mellan 100 och 150 miljarder kronor årligen, och den växer. (Se rapporten s. 6; I en rapport från Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO) (2026:1 Svarta siffror – en ESO-rapport om den kriminella ekonomins omfattning) anges att den kriminella ekonomin kan omsätta så mycket som 352 miljarder kronor årligen, där brottsvinsterna beräknas vara cirka 185 miljarder kronor. Dock flaggar författarna för att de tidigare uppskattningarna nödvändigtvis inte är felaktiga, men att de sannolikt har underskattat både bredden och den ekonomiska tyngden i den samlade kriminella ekonomin. Den nya beräkningen ska därför inte tolkas som en tydlig indikator för en ökning av den kriminella ekonomins omfattning, utan är en fråga som behöver studeras vidare. Sammanfattningsvis tyder jämförelsen dock på, enligt författarna, att den svenska kriminella ekonomin – när den definieras brett och skattas systematiskt – är betydligt större än vad som tidigare ofta antagits. Se ESO-rapporten s. 79–80.)

Till utredningen har lyfts fram att en distinktion skulle kunna göras mellan systemhotande och samhällshotande brottslighet. Några mer allmänt vedertagna definitioner av dessa begrepp finns dock inte. Med dessa begrepp menar utredningen här ungefär följande. Den systemhotande brottsligheten skulle med utredningens beskrivning inbegripa hot om våld, korruption eller andra åtgärder som var för sig eller systematiskt riktas direkt mot skyddsvärda institutioner, dess system eller företrädare och som påverkar deras beslut och/eller hotar att skada institutionens förmåga att fullgöra sin uppgift i samhället. Den samhällshotande brottsligheten skulle kunna beskrivas som att den angriper samhället på ett generellt plan, t.ex. genom systematiska bedrägerier mot välfärden eller ett större antal privatpersoner eller genom grovt våld i offentlig miljö eller riktat våld mot människors bostadsmiljö och som därigenom hotar den sociala utvecklingen, näringslivet, institutionerna och den personliga säkerheten för medborgarna. Den samhällshotande brottsligheten kan sägas utgöra ett indirekt hot mot samhällets institutioner, funktionalitet och rättsväsende, då den i ackumulerad form undergräver allmänhetens tillit till rättsväsendet, myndigheter, politiska partier och andra viktiga samhällsaktörer. Stora delar av den organiserade brottsligheten skulle utifrån dessa definitioner kunna sägas primärt

vara samhällshotande, men det finns inslag där den också agerar systemhotande.

Utredningens uppdrag är, såsom direktiven har utformats, att både komma åt de kriminella nätverken som ägnar sig åt mycket allvarlig brottslighet av systemhotande natur och de personer som bidrar till den brottslighet som utgör ett allvarligt hot mot hela vårt samhälle (se direktiven s. 1 och 3). I direktiven görs inte någon uppdelning av det slag som har beskrivits ovan mellan systemhotande och samhällshotande brottslighet. Direktiven innehåller inte heller några begränsningar som tar sikte på någon sådan uppdelning. Den angivna uppdelningen har därför inte någon självständig betydelse för utredningens fortsatta analys av de olika frågeställningarna som omfattas av utredningens uppdrag. Utredningens redogörelser och bedömningar gäller för all allvarlig organiserad brottslighet, oavsett om den i andra sammanhang skulle kunna klassas som systemhotande och/eller samhällshotande.

7.2 Vad avses med kriminella sammanslutningar och organiserad brottslighet?

7.2.1 Olika definitioner av organiserad brottslighet

Inom EU och det internationella samarbetet har olika instrument tagits fram som avser organiserad brottslighet och kriminella sammanslutningar. Regeringen har uttalat att enligt dessa olika instrument, som har stora likheter med varandra, kan organiserad brottslighet sägas ta sikte på gärningar begångna inom en strukturerad sammanslutning av tre personer eller fler som handlar i samförstånd i syfte att begå ett eller flera brott som kan föranleda fyra års fängelse eller mer för att direkt eller indirekt uppnå ekonomisk eller annan materiell vinning. (Se prop. 2015/16:113 s. 32.)

Sedan 1999 tillämpas inom EU en lista med elva kriterier som används för att definiera begreppet organiserad brottslighet. (Se Report on the Organised Crime Situation in Council of Europe Member States 1998, PC-CO (1999) 17, s. 4–5 och s. 61.) Det handlar om följande kriterier:

1. samarbete mellan fler än två personer,
2. egna tilldelade uppgifter åt var och en,

3. lång eller obegränsad utsträckning i tiden,
4. någon form av disciplin och kontroll,
5. misstanke om allvarliga kriminella handlingar,
6. verksamhet på internationell nivå,
7. användande av våld eller andra metoder för hot,
8. användande av kommersiella eller affärsmässiga strukturer,
9. deltagande i penningtvätt,
10. otillbörlig påverkan på politik, medier, offentlig förvaltning, rättsliga myndigheter eller ekonomin, och
11. strävan efter vinning och/eller makt.

Enligt EU:s definitionsmodell måste minst sex av kriterierna vara uppfyllda. Fyra av kriterierna måste alltid vara uppfyllda för att det ska vara fråga om organiserad brottslighet. Det ska vara fråga om

1. samarbete mellan fler än två personer,
2. lång eller obegränsad utsträckning i tiden,
3. misstanke om allvarliga kriminella handlingar, och
4. strävan efter vinning och/eller makt.

7.2.2 Det finns ingen svensk definition av begreppen kriminell sammanslutning eller organiserad brottslighet

I svensk rätt finns det inte någon legaldefinition av vare sig begreppet organiserad brottslighet, kriminell sammanslutning eller liknande.

Avsaknaden av en definition av begreppet organiserad brottslighet har bl.a. förklarats med att organiserad brottslighet är mångfasetterad och föränderlig och att det därför inte finns några enkla förklaringsmodeller eller någon allmänt vedertagen definition som inbegriper alla dimensioner som skulle behöva omfattas av begreppet organiserad brottslighet. (Se skr. 2023/24:67 s. 4.) Det närmaste lagstiftaren än så länge har kommit en definition av begreppet organiserad brottslighet är formuleringen av straffskärpningsgrunden i 29 kap. 2 § 6 brottsbalken som anger ”brott som utgjort ett led i en

brottslighet som utövats i organiserad form". Med brottslighet som utövats i organiserad form avses i det sammanhanget 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 har varit att begå brott som har sträckt sig längre än till enbart det ifrågavarande brottet. (Se prop. 2009/10:147 s. 43.)

Straffreformutredningen har uttalat att den inte anser att det framstår som lämpligt att införa en definition av vad som utgör ett kriminellt nätverk när de har föreslagit en förändring i den nämnda straffskärpningsgrunden, vilken även ska ersätta nuvarande reglering i 29 kap. 2 a § brottsbalken om synnerligen försvårande omständigheter. Den nya straffskärpningsbestämmelsen ska enligt den utredningen vara tillämplig på "brott som har ingått som ett led i en verksamhet inom en grupp av personer som utövar allvarlig brottslighet". Ställningstagandet att inte införa en definition bygger även här på den varierande graden av struktur och organisation i kriminella nätverk som finns, tillsammans med utvecklingen av allt fler löst sammansatta grupperingar. Utredningen uttalar att den reglering som utredningen ska titta på i stället borde utgå från en bred innebörd av begreppet och att fokus borde ligga på de brottsliga gärningarna som sådana snarare än på gärningsmannens tillhörighet till en viss typ av nätverk. (Se Straffreformutredningens betänkande SOU 2025:66, En straffreform, volym 3, avsnitt 11.6.4, s. 1574.) Straffreformutredningens förslag har regeringen delvis bejakat i lagrådsremissen Dubbla straff för brott i kriminella nätverk och skärpta straffskalor, som överlämnades till Lagrådet den 15 januari 2026 (se förslag till utformning av 29 kap. 2 a § brottsbalken, s. 24 samt avsnitt 6.3).

Begrepp som gängkriminalitet, organiserad brottslighet, kriminella miljöer och kriminella nätverk används allt oftare synonymt för att beskriva brottslighet som innebär någon form av samverkan inom en struktur. Polismyndigheten talar i en rapport från 2024 om "alla samarbeten inom ramen för vad som bedöms utgöra organiserad brottslighet på lokal, nationell eller internationell nivå. (Se Lägesbild över aktiva gängkriminella i Sverige, s. 2.)

Avsaknaden av en allmänt vedertagen svensk definition av organiserad brottslighet och kriminella sammanslutningar har fått till följd att olika beskrivningar av vad som avses med begreppen har använts

i olika sammanhang. Inom ramen för den myndighetsgemensamma samverkan mot organiserad brottslighet har en slags definition tagits fram som anger fyra beståndsdelar. Den myndighetsgemensamma definitionen är ”minst två personer som varaktigt över tid begår allvarliga brott i samarbete i syfte att uppnå ekonomisk vinning”. (Se Myndigheter i samverkan mot den organiserade brottsligheten från 2023, s. 11.)

Det är svårt att ge en enhetlig bild av den organiserade brottsligheten i Sverige i dag eftersom de kriminella sammanslutningarna ser ut på så många olika sätt. De flesta är numera löst sammansatta, informella och föränderliga. Det finns dock exempel på sammanslutningar som fortfarande har en högre grad av organisation, struktur och kontinuitet. Det bör i sammanhanget påpekas att det finns ett tämligen nytt fenomen, kriminella nätverk som finns och agerar i stort sett helt digitalt. De kriminella går då samman digitalt för att organisera sig och planerar också brottsligheten helt digitalt. Brottsligheten ska sedan utföras antingen digitalt på nätet eller fysiskt i ”verkligheten” av dem själva eller av andra. Dessa ”andra” kan t.ex. uppmuntras av det digitala nätverket att begå viss våldsbrottslighet ute i samhället. Ett exempel på ett sådant digitalt nätverk är det våldsbejakande internationella nätverket 764 och dess undergrupp NLM, som står för No lives matter. Personerna som ingår i nätverket träffas således sällan utan de har främst kontakt med varandra digitalt, oftast via olika chattfora.

Nedan följer en beskrivning av vilka grupper, konstellationer, nätverk och gemenskaper som kan förekomma i den kriminella miljön, inbegripet både sådana som har en viss struktur och sådana som synes vara helt strukturlösa. Redogörelsen bygger dels på Brottsförebyggande rådets rapport 2016:12 Kriminella nätverk och grupperingar – Polisers bild av maktstrukturer och marknader, dels på uppgifter som de brottsbekämpande myndigheterna har lämnat muntligen till utredningen.

Självdefinierade grupper

Självdefinierade grupper omfattar grupper som själva lyfter fram sin grupptillhörighet i form av namn, attribut och medlemskap. Mcklubbarna utgör kanske det främsta exemplet på sådana grupper.

Externdefinierade grupper

Externdefinierade grupper är konstellationer som inte själva beskriver sin grupptillhörighet genom namn, symboler och attribut. I stället tilldelas de sitt namn av t.ex. de brottsbekämpande myndigheterna, av media eller andra. Till denna kategori räknas bl.a. stadsdels- och förortsbaserade grupper samt vissa familje- och släktbaserade nätverk.

Icke-namngivna grupper

Icke-namngivna grupper är ett samlingsnamn för olika typer av relationsbaserade nätverk som varken har ett eget tilldelat eller externt tilldelat namn. De har många gånger en lösare kontur än självdefinierade grupper, även om det i vissa fall kan finnas ett starkare lojalitetsband mellan individerna. Exempel på icke-namngivna grupper är vissa stadsdels- och förortsbaserade grupper, som bygger på att de inblandade personerna bor i samma bostadsområde, samt vissa familje- och släktbaserade nätverk. Såväl externdefinierade som icke namngivna grupper kan även baseras på t.ex. ett gemensamt ursprung eller gemensamma kriminella eller andra erfarenheter.

Projektbaserade konstellationer

Projektbaserade konstellationer är projektgrupper som sätts ihop för att t.ex. bedriva en vinstdrivande kriminell verksamhet såsom narkotikasmuggling, storskaliga stölder eller omfattande bedrägerier. Konstellationerna består ofta av en eller flera projektledare samt flera medarbetare som rekryteras från såväl självdefinierade grupper och externdefinierade grupper som icke-namngivna grupper. Medarbetarna rekryteras utifrån kompetens, pålitlighet, rykte och förmåga givet den specifika funktion som de ska ha i projektgruppen.

Mc-klubbarna

Mc-klubbarna kategoriseras oftast som självdefinierade grupper. För klubbmedlemmarna är processen fram till ett fullvärdigt medlemskap relativt lång och kan pågå i flera år. Det är vanligt med en rekryteringstrappa med olika steg som vanligtvis måste passeras innan fullvärdigt

medlemskap kan komma i fråga. Vissa grupper uppfattas ha en affärsidé där det ledande skiktet tjänar pengar på medlemmarnas avgifter. För att ytterligare öka ledarnas vinster kan medlemmar även bötfällas för upplevda oförrätter.

Till följd av affärsupplägget har mc-klubbarna många gånger en mer offensiv rekrytering än övriga grupper. Medlemmarna kan ofta ha egna agendor och syftet med medlemskapet är att tjäna pengar. Trots anknytningen till klubben är varje person därför oftast sin egen och kan göra kriminella affärer eller genomföra projekt med personer inom eller utanför den mc-klubb som personen tillhör. För att hålla ihop klubben tillämpas därför internt hierarkier och kollektiva regler. För denna grupp är det kollektiva skrämselkapitalet centralt, vilket gruppernas symboler tjänar som en påminnelse om. Medlemmarna kan dra särskild fördel av gruppens skrämselkapital om de i enskild regi gör kriminella affärer med personer ur andra grupperingar.

Stadsdels- och förortsbaserade grupper/lokala nätverk

Gemensamt för stadsdels- och förortsbaserade grupper är att medlemmarna ofta har kopplingar till ett gemensamt bostadsområde och att de ibland har vuxit upp tillsammans och ingått i samma umgängeskrets sedan de var barn eller tonåringar. Denna typ av relationsbaserade nätverk kan vara särskilt starka för just ungdomar och ta formen av yngre kompisgäng. De involverade personerna känner varandra, ofta sedan länge, och har gemensamma kriminella och andra intressen. Men personer kan också gradvis glida in i grupperingen som en följd av att de bor i ett visst område eller befinner sig i en miljö med kriminellt aktiva personer i närheten, där äldre kriminella fungerar som förebilder för yngre personer. Grupperna har i regel inte lika strukturerade beslutsvägar som inom t.ex. mc-klubbarna, utan besluten tas ofta på individnivå och utan föregående och noggrann planering. Stadsdels- och förortsbaserade grupper kan både använda och inte använda något eget gruppnamn, symboler eller attribut. Oftast omnämns de med namn som har myntats av myndigheter eller medier. Gemensamt för dessa nätverk är, utöver att de oftast beskrivs som tämligen lösa till sin struktur, den koppling som i regel finns till ett eller flera särskilt utsatta områden. Denna koppling till utsatta områden börjar dock att avta eftersom personer i nätverken numera

också rekryteras från mer välbärgade områden och med stabilare social bakgrund, vilket innebär att de geografiska gränserna har börjat suddas ut. De personer som ingår i den här typen av grupper betraktar sig själva ofta inte som medlemmar i ett gäng eller en sammanslutning utan som vänner eller ”bröder” som gör affärer/”business” eller annat ihop.

Det finns också grupper som faller inom denna kategori av kriminella nätverk och som har en viss organisationsgrad med tydliga hierarkier där en eller flera ledare styr verksamheten. Strukturen byggs upp kring några tongivande aktörer som oftast godtyckligt anger ordningsregler från fall till fall och vilka bestraffningsprinciper som ska gälla.

Det är därmed svårt att inordna alla konstellationer inom denna kategori under gemensamma kännetecken. Personerna i dessa grupper tenderar också alltmer att flytta på sig mellan grupperna allteftersom lojaliteterna mellan medlemmarna ändras, vilket kan ske mycket snabbt. Grupperna tenderar därför att bli alltmer som tillfälliga projektbaserade konstellationer, allt beroende på vilken brottslighet som ska utföras av vem och med hjälp av vilka andra personer.

Familje- och släktbaserade nätverk

Som namnet antyder består familje- och släktbaserade nätverk av personer som delar släktskap med varandra. Starka familje- och släkttraditioner kan utgöra grunden till maktstrukturer, lojalitetsband och förtroende. Typiskt sett behöver det inte vara fråga om kärnfamiljer och nära släktingar. I stället kan i många fall familje- och släktbanden sträcka sig långt och omfatta många personer. Ibland används beteckningen (kriminella) klaner för att markera att det rör sig om en vid krets och med anspelning på att nätverken härrör från länder med s.k. klanstrukturer.

Medlemmarna i familje- och släktbaserade nätverk tas ofta upp i nätverket från tidig ålder och i takt med att personerna blir äldre och får mer erfarenhet kan de successivt tilldelas större ansvar. Inte heller familje- och släktbaserade grupper beskriver normalt sin grupp genom ett uttalat klannamn eller olika attribut. I likhet med de stadsdels- och förortsbaserade grupperna kan de antingen tilldelas ett namn av myndigheterna eller medierna, eller så har de inget egent-

ligt namn annat än ofta sitt efternamn. Dessa nätverk är vanligare i vissa delar av landet än i andra. De finns bl.a. i Göteborg och Malmö och de drivs inte bara av ekonomisk vinning utan även av en ambition att på olika sätt kontrollera och således ha ”makt” både över människor och samhället i övrigt i de geografiska områden där de förekommer.

Gemensamt ursprung och/eller gemensamma erfarenheter

Grupper som baseras på ett gemensamt ursprung och/eller gemensamma tidigare erfarenheter kan t.ex. avse personer som under en tid har samverkat i en projektbaserad konstellation och på så sätt lärt känna varandra väl, eller kan ha tillbringat en längre tid tillsammans, t.ex. på kriminalvårdsanstalt eller annan frihetsberövande institution såsom SIS-hem. Det kan också handla om att personerna har ett ursprung i andra länder och har band till samma land, ort eller geografiska region – sådana konstellationer omnämns ibland som etniska nätverk.

Bolag och andra associationsrättsliga enheter

Organiserad brottslighet kan även begås inom t.ex. bolag, bostads- och hyresrättsföreningar, enskilda firmor samt andra föreningar och stiftelser. Dessa legala företagsstrukturer eller andra enheter används som brottsverktyg där ekonomisk brottslighet, såsom penningtvätt, bedrägerier, välfärdsbrottslighet och miljöbrott, utförs för att få ekonomisk vinning på brottsupplägg i sig. Dessa kan sedan återinvesteras och därmed finansiera annan organiserad brottslighet, såsom våld- och narkotikabrottslighet. Cirka en tredjedel av alla individer som bedöms vara en del av den organiserade brottsligheten i Sverige har enligt Bolagsverkets företagsregister ett företagsengagemang. (Se Utredningen om en organisation av en effektiv ekobrottsbekämpning, SOU 2025:81, s. 104 och däri gjorda hänvisningar.) I Brottsförebyggande rådets rapport 2025:20, Företag som brottsverktyg – Upplägg, systemsårbarheter och kopplingar till den kriminella miljön, har motsvarande siffra uttryckts som att ”[u]nder perioden 2020–2023 hade en femtedel av de 56 000 vuxna nätverkskriminella minst ett formellt företagsengagemang. Tillsammans hade de engagemang

i drygt 23 000 företag, motsvarande omkring 1,7 procent av samtliga företag i Sverige” (se rapporten s. 8).

Enligt de brottsbekämpande myndigheterna är det tydligt att näringsverksamheter och bolagsstrukturer utnyttjas av kriminella nätverk med ett stort våldskapital för att hantera och tvätta brottsvinster, bl.a. genom företagskonton, fiktiva lån och osanna fakturor. Dessutom kan bolagens logistik och infrastruktur användas för att förvara och transportera t.ex. illegala varor och kontanter och kan utnyttjas för att dölja en parallell ekonomi där legala och illegala medel integreras i en bolagssfär.

7.3 Den organiserade brottslighetens utbredning

7.3.1 Inledning

En del av Gängbrottsutredningens uppdrag, som gavs 2020, var att kartlägga vilka brott som var vanligt förekommande inom ramen för kriminella nätverk och då särskilt identifiera de brott som kännetecknade kriminella uppgörelser. Utredningen konstaterade i sitt betänkande 2021 i det avseendet att den varierande graden av organisation och struktur hos de kriminella nätverken gjorde det svårt att ge en enhetlig bild av de brott som de begick. Det angavs kunna handla om alltifrån allvarliga och väl organiserade brott – ibland med internationell förankring – till mindre ordningsstörningar. Utredningen noterade också att det inte finns någon kriminalstatistik över brott begångna inom ramen för kriminella nätverk att peka på samt att inte all sådan brottslighet framstod som tydligt kopplad till den våldsutveckling som hade ägt rum. I avsaknad av någon egentlig statistik tog utredningens redogörelse delvis sikte på vilken sorts brottslighet som fick anses typisk eller kännetecknande för de kriminella nätverken, snarare än vilka brott som numerärt förekommit oftast. Det nämndes att de uppgifter som hade lämnats till utredningen främst hade avsett vissa sorters allvarligare brottslighet, men att det inte kunde uteslutas att t.ex. lindrigare brottslighet i form av mängdbrottslighet såsom ringa narkotikabrott, ringa stöld och trafikbrottslighet m.m., men även annan brottslighet, förekom oftare rent antalsmässigt även i nätverken.

Som vanligt förekommande eller typiska brott i kriminella nätverk nämndes narkotikabrottslighet, utpressning och andra former av våld

eller hot samt vapenbrott och brott mot lagen om brandfarliga och explosiva varor. I fråga om brott som kännetecknade kriminella uppgörelser angavs mord, mordförsök, allmänfarlig ödeläggelse, allvarliga fall av misshandel och olaga hot. Även utpressning, människorov, olaga tvång och övergrepp i rättssak nämndes. När det gällde andra typer av brott beskrevs penningtvättsbrottsligheten som central eftersom alla kriminella nätverk som bedrev vinningsbrottslighet i någon utsträckning behövde vidta penningtvättsåtgärder för att kunna tillgodogöra sig sina intäkter. Det angavs inte vara klart att tillgreppsbrott och andra förmögenhetsbrott var vanligt förekommande eller typiska för sådana stadsdels- och förortsbaserade grupper som utredningen främst riktade in sig på. Däremot nämndes att utländska s.k. stöldligor ofta pekades ut när det gällde mer organiserad tillgreppsbrottslighet. Vidare konstaterades att olika former av bedrägerier på senare år hade blivit vanligare inom ramen för kriminella nätverk, men att det var svårt att säga hur vanligt det var och att förekomsten av sådan brottslighet verkade variera mellan olika nätverk.

Även beträffande bidragsbrott, brott mot välfärdssystemen och annan ekonomisk brottslighet konstaterades att det inte hade framkommit att sådan brottslighet motsvarade omfattningen av den narkotikahandel som nätverken ägnade sig åt i de utsatta områdena. Den ekonomiska brottsligheten angavs inte heller vara förknippad med våld och otrygghet på samma sätt som narkotikabrottsligheten. Enligt utredningen kunde det därför ifrågasättas om den ekonomiska brottsligheten behövde lyftas fram särskilt trots att t.ex. stölder och bedrägerier rent antalsmässigt kan vara vanligare än grova våldsbrott. Det noterades också att stölder och bedrägerier dessutom över huvud taget var mycket vanligt förekommande i samhället i övrigt och att det inte var utmärkande för hur just våldsamma kriminella grupper bedrev sin verksamhet.

Avslutningsvis uppgav Gängbrottsutredningen att de personer som ingick i kriminella nätverk sannolikt även ägnade sig åt en mängd mindre allvarliga brott som ingår i s.k. vardagsbrottsligheten. Som exempel nämndes ringa stöld, olovlig körning och ringa narkotikabrott. Utredningen konstaterade dock att även dessa brott var mycket vanligt förekommande i samhället över lag och att det dessutom var svårt att belägga i vilken utsträckning som brottsligheten hade ett samband med de kriminella nätverkens verksamhet. (Se SOU 2021:68 s. 72 f.)

Mycket har hänt, särskilt när det gäller den ekonomiska brottsligheten, sedan Gängbrottsutredningens bedömning av denna 2021. Utredningen om en organisation av en effektiv ekobrottsbekämpning har i sitt betänkande uttalat att den kvalificerade och organiserade ekonomiska brottsligheten har blivit samhällsskadlig, gränsöverskridande och systemhotande. Den ekonomiska brottsligheten ansågs tidigare omfatta s.k. manschettbrott, dvs. brottstyper som begicks inom företagsvärlden och bland samhällets övre socioekonomiska sfär. Exempel på sådan brottslighet var skattebrott och olika borgenärsbrott, såsom bokföringsbrott. Den kartläggning som den nämnda utredningen hade gjort visade emellertid på en i många avseenden skrämmande utveckling. Dagens ekonomiska brottslighet är inte längre bara manschettbrott utan omfattar väsentligt mycket mer. Dessutom finns det numera stora överlappningar mellan organiserad och ekonomisk brottslighet. Många ekonomiska brott är organiserade. Ekonomisk brottslighet finansierar dessutom organiserad våldsoch narkotikabrottslighet. Illegal verksamhet blandas ofta med legal näringsverksamhet. Ibland används företaget endast för att begå ekonomisk brottslighet och i praktiken är företaget i dessa fall ett rent brottsverktyg. (Se SOU 2025:81 s. 19–21.)

Den bild som framkommer i utredningen om en organisation av en effektiv ekobrottsbekämpning återspeglas också i den färska rapporten 2026:1 Svarta siffror – en ESO-rapport om den kriminella ekonomins omfattning där författarna har uppskattat storleken på den kriminella ekonomin i Sverige. Genom att dela in den i fyra olika kategorier (svart ekonomi, illegal ekonomi, kriminella transaktioner och kriminella tjänster) och sammanställa resultat från många olika studier landar författarna i mycket höga siffror även om betydande osäkerheter kvarstår. Den totala vinsten inom den kriminella ekonomin uppskattar författarna till cirka 185 miljarder kronor årligen. Den svarta ekonomin (handlar om att aktiviteten i grunden är laglig men sker utan myndighetskontroll, oftast för att undgå skatt eller sociala avgifter, exempelvis svartarbete) dominerar med omkring 96 miljarder kronor (52 procent). Därefter följer den illegala ekonomin (består av aktiviteter som är olagliga i sig, exempelvis narkotikahandel och människosmuggling; cirka 41 miljarder, 22 procent), kriminella transaktioner (olika former av överföringar där en part tillskansar sig ekonomiska medel på ett olagligt sätt, ofta genom att vilseleda eller utnyttja brister i system och kontrollmekanismer; cirka 39 miljarder,

21 procent) samt kriminella tjänster (aktiviteter som tillhandahålls av särskilda aktörer som erbjuder sina färdigheter, nätverk eller institutionella positioner till kriminella aktörer mot betalning eller andra förmåner; cirka 9 miljarder, knappt 5 procent). I rapporten framträder en bild där brottsligheten inom ramen för legala strukturer spelar en större roll än exempelvis illegala marknader som vapen- och narkotikahandel. Majoriteten av den kriminella ekonomins inkomster kommer enligt författarna från systemexploatering i form av svartarbete, arbetslivskriminalitet och välfärdsbedrägerier. (Se rapporten s. 10 f.)

Den ekonomiska brottsligheten innefattar således i dag en rad olika företeelser. Dessa sträcker sig från upplägg där företag används som brottsverktyg och där bl.a. bedrägerier och välfärdsbrottslighet används för att finansiera annan organiserad brottslighet till olika sorters arbetslivskriminalitet och miljöbrottslighet med skada för människors hälsa och närmiljö som följd. Den ekonomiska brottsligheten anknyter även till olika typer av sanktionsbrott och t.ex. otillåten påverkan till skada för demokratin och statsskicket. Dessutom omfattas kvalificerade finansmarknadsbrott till skada för den fria konkurrensen och marknadsekonomin, liksom skattebrott som minskar de gemensamma tillgångarna. Brottsligheten möjliggörs ibland genom färdiga brottsupplägg som köps på nätet och där professionella möjliggörare utbjuder sina tjänster. Det förekommer dessutom att organiserad brottslighet med hjälp av företagande och otillåten påverkan närmar sig ett slags samhällsövertagande, dvs. den utövar betydande makt i hela det närliggande samhällssegmentet. Slutligen förekommer det även kopplingar till främmande statsmakter, terrorism och extremistmiljöer.

Den ekonomiska brottsligheten är en brottslighet som i dag inte bara är komplex och svårutredd utan som också saknar naturliga gränser för vilka som begår dessa brott. Det är numera ofta samma kriminella nätverk som skjuter och säljer narkotika som gör sig skyldiga till ekonomisk brottslighet. Dessutom kan nätverksaktörer högre upp i hierarkin i dag ägna sig åt ekonomisk brottslighet för att distansera sig från annan brottslighet som grova narkotikabrott och våldsbrott. Brotten har numera oftare internationella inslag. Pengarna försvinner snabbt utomlands där de högre upp i hierarkin befinner sig på ett behörigt avstånd från den svenska rättvisan.

Något som särskilt utmärker den ekonomiska brottsligheten är att den anmäls i mindre utsträckning än andra brott och att den är mycket svårupptäckt. Den saknar inte sällan tydliga målsägande och kan i dessa fall upptäckas endast genom samhällets kontrollsystem, vilka därför behöver förändras och utvecklas. Med en ökad kontroll av de offentliga bidragssystemen och andra offentliga utgifter följer ökade utgifter från statskassan, vilket tär på våra gemensamma tillgångar.

En problematik när det gäller att utreda organiserade brott generellt är att det är svårt att få tag på huvudmännen bakom brotten och brottsuppläggen. Dessa håller sig på avstånd från den faktiska brottsliga verksamheten. Ett sätt att distansera sig från utförandet av brott är att utnyttja företaget som juridisk person och möjligheten att sätta målvakter som företrädare för detta. Ett annat sätt är att använda sig av komplexa företagsstrukturer, där legala företag används som fasad. Med digitaliseringen har det också blivit lättare att verka anonymt på distans.

Numera används ofta uttrycket ”den kriminella ekonomin”. Den ekonomiska brottsligheten och den kriminella ekonomin är inte liktydiga begrepp men de båda göder och finansierar den grova organiserade brottsligheten. (Se SOU 2025:81 s. 21–22.)

Slutligen bör något sägas om utvecklingen kring cyberhot och cyberkriminalitet. Dessa företeelser utgör i dag ett av de mest omfattande angreppen mot såväl enskilda individer, nationella och internationella företag som samhällsinstitutioner och nationers allra viktigaste funktioner. Aktörerna är många och deras metoder förändras ständigt; från avancerade statliga underrättelseoperationer till kriminella nätverk och opportunistiska enskilda hackare. Vårt digitala samhälle är sårbart för cyberangrepp. Tröskeln att genomföra ett cyberangrepp är relativt låg eftersom det finns betydande sårbarheter som kan utnyttjas för detta ändamål. Allt från enkla nätfiskebedrägerier till avancerade statssponsrade hackningsoperationer förekommer dagligen i den digitala miljön. Sårbarheterna i IT-systemen utnyttjas av de kriminella för att stjäla känslig information i form av personuppgifter eller uppgifter om annan egendom, t.ex. kryptovaluta, för att snabbt kunna sprida uppgifterna vidare i egna eller andras nätforum så att de kan användas vid exempelvis utpressning för att få ut lösensummor eller manipulera finansiella transaktioner. De åtkomna uppgifterna kan självfallet även

användas för annan typ av ekonomisk brottslighet. (Se bl.a. Underrättelseutredningens betänkande En reformerad underrättelseverksamhet, SOU 2025:78 s. 94 och däri gjorda hänvisningar.)

7.3.2 Särskilt om utvecklingen av våldsbrottsligheten

I Gängbrottsutredningens betänkande 2021 gavs en allmän beskrivning av brottsutvecklingen beträffande skjutningar, sprängningar och dödligt våld i den kriminella miljön till och med år 2020. Med den kriminella miljön avsågs redan då den vinningsdrivna miljön där personer enskilt eller tillsammans systematiskt begick brott för att tjäna pengar. Det handlade ofta om brott med kopplingar till narkotikahandel eller organiserad brottslighet. Begreppet användes för att betona att den kriminella miljön var skild från den vanliga legala miljön, snarare än för att peka ut att det fanns olika geografiska områden eller platser som utgjorde kriminella miljöer (såsom illegala spelklubbar, platser där narkotikahandel eller prostitution förekom och liknande). Att den kriminella miljön var vinningsdriven innebar också att andra former av organiserad brottslighet, som exempelvis fotbollshuliganism eller våldsbejakande politisk extremism, inte med automatik ingick i miljön. Definitionen omfattade inte heller fall där de inblandade tillhörde marginaliserade grupper eller missbrukarkretsar, där brottslig verksamhet visserligen förekom, men inte på samma systematiska och målinriktade sätt. Personer i den kriminella miljön kunde alltså ingå i olika nätverk och grupperingar, men kunde också vara en del av den kriminella miljön utan att ingå i något nätverk.

Av redogörelsen framgick att skjutningar och sprängningar hade ökat och att en särskild typ av dödligt våld vid konflikter bland kriminella hade blivit vanligare och stod för en stor del av antalet fall under de senare åren. Det rörde sig om yngre män, främst i storstadsområdena, som sköt ihjäl andra yngre män, oftast utomhus i den offentliga miljön inom ramen för olika konflikter. Det konstaterades att vissa av dessa konflikter hade utvecklats till snabba reaktiva hämndaktioner mellan olika grupper. Det framgick också att det hade skett en ökning i antalet utomstående som hade drabbats av skjutningarna och sprängningarna samt att en ökad hänsynslöshet eller likgiltighet hade inträtt hos gärningsmännen.

Som framgått tidigare beslutade regeringen i februari 2024 om en strategi mot organiserad brottslighet. Enligt strategin hade den eskalerande våldsspiralen under 2022 resulterat i ytterligare en markant ökning av antalet dödade till följd av skjutvapenvåld, och från redan höga nivåer. Antalet konstaterade fall av dödligt våld med skjutvapen per år hade mer än tredubblats mellan 2011 och 2022, från 17 till 63 fall. Utvecklingen under 2023 hade visat på en fortsatt hög nivå, 53 dödsskjutningar hade konstaterats. Enligt vad som beskrivs i strategin – och som även hade framgått av Gängbrottsutredningens betänkande – skiljde det kraftigt ökande skjutvapenvåldet ut Sverige från övriga Europa, som i stället under 2000-talet hade uppvisat en minskning av dödligt våld, både som helhet och med skjutvapen. Vidare angavs att förekomsten av sprängningar i landet hade ökat kraftigt under 2023. Det beskrevs också att våldets karaktär hade förändrats över tid. Fler dåd var av ren avrättningskaraktär och riktades inte bara mot personer inom de kriminella nätverken utan även mot anhöriga. Allt oftare begicks våldsbrotten utomhus, i offentliga miljöer, eller var riktade mot privatbostäder. Automatvapen hade blivit vanligare och såväl offer som gärningspersoner hade blivit yngre. I allt fler fall hade våldsbrotten begåtts av utförare som inte kände de tilltänkta måltavlorna. Det noterades att dessa faktorer även ökade risken att utomstående skulle drabbas, vilket också hade inträffat vid åtskilliga tillfällen. (Se skr. 2023/24:67 s. 3.)

Enligt Polismyndighetens rapport Uppklaring – mord med skjutvapen (daterad den 15 november 2024) inträffade 391 skjutningar i hela landet 2022, året efter var siffran 368 och siffran för 2024 slutade på 296. Antalet skjutningar i kriminell miljö synes därmed ha minskat något under 2024. Antalet skadade eller avlidna låg också på lägre nivåer jämfört med tidigare år, 38 avlidna per den 15 november 2024. Emellertid ökade det därefter igen; under perioden januari till juni 2025 var det fråga om 84 skjutningar med 27 döda och 20 skadade som följd. Dessa siffror inkluderar skolskjutningen i Örebro där tio personer avled och sex personer skadades. Siffrorna totalt för 2025 verkar dock stanna på lägre nivåer än för exempelvis 2022; fram till den 14 december 2025 var det fråga om 143 skjutningar jämfört med 391 skjutningar 2022, och i Stockholms län har skjutningarna minskat från 119 till 65. Skjutningarna är således totalt sett färre men ungefär lika många människor dör i dem. Trenden kvarstår även om man räknar bort de tio personer som mördades vid skolskjutningen i

Örebro i februari 2025. Dock är det ofta en dramatisk slumpvariation i siffrorna över hur många som dödas och skadas. Flera faktorer lyfts fram som förklaringar till att totalsiffrorna över antalet skjutningar sjunker. Enligt Polismyndigheten beror det på att brottsutredningarna har blivit mer effektiva och att många av anstiftarna grips utomlands, vilket påverkar siffrorna. I ärenden som gäller mord med skjutvapen grips i dag dessutom fler i närtid till gärningen än tidigare, tack vare god individ- och konfliktkännedom som gör att Polismyndigheten kan genomföra långtgående initiala åtgärder. Antalet misstänkta personer per ärende ökar därmed kraftigt, enligt ett pressmeddelande från Polismyndigheten i januari 2025.

Att de höga dödstalen består trots att det totala antalet skjutningar går ner kan ha flera orsaker. I en artikel i Svenska Dagbladet den 17 juli 2025 uttalar kriminologiprofessorn Jerzy Sarnecki att han tror att den ökande rekryteringen av yngre gärningsmän kan vara en delförklaring och menar att det märks inte minst på att en stor mängd s.k. felskjutningar sker, dvs. gärningsmännen skjuter någon annan än de tänkt sig.

I en artikel i Svenska Dagbladet den 31 juli 2025 uttrycks att ett trendbrott kan skönjas i antalet skjutningar i gängmiljön i Sverige. En kriminolog vid ett av landets universitet uttalar där att den uppåtgående trenden kan ha brutits eftersom skjutningarna i Sverige har minskat år för år sedan 2022 och är snart nere på 2017 års nivå. Polismyndigheten har enligt artikeln blivit bättre på att förhindra grova våldsbrott men uppklarningen av brotten har också ökat tydligt, från cirka 20–30 procent till cirka 60 procent. Mordutredningar med skjutvapen inblandade har ändå samlats på hög. Siffror från Stockholmspolisen visade att det fanns 159 ouppklarade mord där skjutvapen hade använts, s.k. öppna mordutredningar. I artikeln pekas på att en del av våldet har flyttat utomlands när allt fler som är inblandade i konflikter lämnar Sverige.

Att Polismyndigheten lyckas stoppa dåd är fortsatt en stor orsak till att skjutningarna går ner i antal. Dock åtalas fler för mordplaner. I en artikel i Svenska Dagbladet den 5 oktober 2025 anges att allt fler i gängmiljö åker fast när de är på väg att utföra mord och därmed att åtalen ökar rejält både när det gäller förberedelse till mord och stämpling till mord. I artikeln framkommer att under de senaste tolv månaderna rörde det sig om 140 åtal för förberedelse till mord, jämfört med 50 perioden augusti 2021 till augusti 2022. För stämpling till

mord hade siffrorna ökat från 10 till 85 under motsvarade tidsperiod. Gripandena kunde exempelvis handla om att polisen hade sett att ett morduppdrag hade lagts ut i en chatt, eller att polisen hade misstankar om att det skulle komma en viss bil till ett område och därför genomför ett fordonsstopp. Då hittar polisen ofta en handgranat eller ett vapen i bilen och i mobiltelefonerna kan det finnas tydliga planer på att begå ett grovt våldsbrott. Det är dock inte alltid att fynden resulterar i ett åtal för exempelvis förberedelse till mord, det kan också stanna vid t.ex. ett grovt vapenbrott. Är den misstänkta ett barn under 15 år blir det inget åtal. Det anges i artikeln att när särskilt stämpling till mord ökar innebär det att polisen kommer högre upp i hierarkierna och inte bara kommer åt utförarna, utan även den som är möjliggörare, som finansierar eller rekryterar till brotten. Det är dock svårare med anstiftarna eftersom de ofta sitter utomlands och beställer dåden. Polismyndigheten framhåller i artikeln att man har ändrat sitt arbetssätt och numera i mycket högre grad samarbetar internt. Information delas t.ex. oftare mellan både olika regioner och grupper (som utredare, underrättelseenheter och poliser på gatan), vilket Polismyndigheten menar har gett resultat.

Under december 2025 minskade både skjutningar och sprängningar jämfört med november månad enligt statistikuppgifter på Polismyndighetens hemsida. I december 2025 inträffade åtta skjutningar i Sverige, varav en med dödlig utgång. Under samma månad noterades två skadade i skjutvapenvåld, att jämföra med två personer som skadades i november månad. Under november månad inträffade nio skjutningar. När det gäller sprängningar skedde åtta detonationer i december, vilket är en minskning jämfört med föregående tre månader. Inga försök till allmänfarlig ödeläggelse registrerades under december. Antalet förberedelser till allmänfarlig ödeläggelse ligger på högre nivåer än antalet fullbordade detonationer eller försök till allmänfarlig ödeläggelse. De minskade något i antal räknat från oktober månad. Sprängningar ingår i det som Polismyndigheten benämner strategiska gärningar, dvs. våld för att skrämmas eller utpressa snarare än att döda eller skada. Den typen av våld yttrar sig exempelvis genom sprängningar eller brandattacker mot fasta objekt, såsom bostäder eller företagslokaler. De sprängmedel som vanligen används är pyroteknik eller handgranater. Pyrotekniken används ofta som sprängmedel i hemmagjorda bomber. Handgranaterna smugglas in i

Sverige och tillgången varierar över tid. Viljan och förmågan att bruka våld är fortsatt hög i de kriminella miljöerna.

Polismyndighetens preliminära årsstatistik för 2025 visar att antalet skjutningar fortsätter att minska, med färre avlidna och skadade. Samtidigt har sprängningarna ökat markant under 2025. Under 2025 har totalt 158 skjutningar inträffat i Sverige, med 44 skadade och 46 avlidna. Det är en minskning av antalet skjutningar sedan 2022 då 391 skjutningar inträffade. Enligt företrädare för Polismyndigheten har myndigheten jobbat målmedvetet för att minska det dödliga våldet och det har gett resultat. Många har gripits och lagförts både i Sverige och utomlands och det har påverkat de kriminella nätverkens förmåga att utöva dödligt våld. Under 2025 har 189 sprängningar inträffat i Sverige. Det ska jämföras med 136 sprängningar under 2024. Under årets tre sista månader var det klart lägre nivåer av fullbordade sprängningar än tidigare under året. Det går inte att peka på en enskild orsak till ökningen av antalet sprängningar. Det finns flera faktorer som kan ligga bakom utvecklingen: tillgången till handgranater har varit god under 2025, förmågan till dödligt våld bedöms som minskande och rekryteringen av unga utförare har fortsatt varit storskalig det gångna året. De yngre som rekryteras har generellt sett en begränsad förmåga att begå dödligt våld med skjutvapen och lättare att angripa fasta mål såsom fastigheter genom att kasta handgranater eller placera ut sprängladdningar. (Se nyhet publicerad på Polismyndighetens hemsida den 5 januari 2026.)

Samtidigt som en ökning av detonationer har skett har även antalet anmälda fall av förberedelser till allmänfarlig ödeläggelse ökat. 240 sådana ärenden registrerades, vilket är fler än antalet fullbordade sprängningar under 2025. Flera handgranater har tagits i beslag under året än de som har detonerat. Enligt företrädare för Polismyndigheten visar det att polisen ligger tidigare i händelsekedjan och griper på förberedelsestadiet av sprängningar. Samtidigt arbetar Polismyndigheten intensivt med det förebyggande arbetet, bl.a. med sprängföretagen men också med att påverka smuggelrutterna från utlandet och införseln av sprängmedel. 2025 avslutades, enligt Polismyndigheten, med lägre våldsnivåer och myndigheten har under hösten och vintern sett en positiv förflyttning genom att fler föräldrar har larmat polisen om barn och unga med risk att begå våldsbrott. Samtalet har bl.a. handlat om konkreta brottsplaner som har upptäckts.

Den informationen har bidragit till att polisen har kunnat förhindra många våldsbrott. (Se angiven nyhet på Polismyndighetens hemsida den 5 januari 2026.)

Enligt Brottsförebyggande rådet var skjutvapen den vanligaste våldsmetoden i 45 fall av dödligt våld under 2024 (att jämföra med totalt 92 fall, se rapporten Konstaterade fall av dödligt våld 2024, En granskning av anmält dödligt våld 2024, siffran 92 avser alla typer av fullbordade mord, dråp, barnadråp och vållande till annans död). Det innebar dock inte att konfliktnivån eller det kriminella våldskapitalet hade minskat. Tillvägagångssätten vid skjutningarna – där grovt våld riktas urskillningslöst mot motståndare och många måltavlor samtidigt, utan hänsyn till tredje man – hade därmed varit oförändrande. En förklaring kunde vara att det fanns och alltjämt finns ett stort antal illegala vapen i omlopp.

Antalet explosioner och brandattacker i kriminell kontext har alltså ökat under de senaste åren. Även den utvecklingen saknar motstycke i andra länder som i övrigt är jämförbara med Sverige. Under 2024 skedde 129 fullbordade sprängningar (allmänfarlig ödeläggelse) och 188 fall av försök/förberedelse till sprängningar. Den utvecklingen har fortsatt under 2025. Av en artikel i Svenska Dagbladet den 3 oktober 2025 framgår att sprängningarna har ändrat karaktär; det används inte längre så mycket civilt sprängmedel utan i stället är det, som framgått ovan, fråga om pyroteknik (bangers) och gamla handgranater, som smugglas in från andra länder. I fråga om brandattentat köper de kriminella helt enkelt bensin på bensinmackarna och tillverkar molotovcocktails, enligt artikeln.

Av en studie, vars resultat publicerats i en artikel på debattsidan i Svenska Dagbladet den 15 juni 2025, framgår att nästan 800 sprängningar har skett i Sverige från 2018 och fram till mitten av januari 2025. Förutom att detta har ökat den upplevda otryggheten i samhället har studien enligt författarna, bl.a. mot bakgrund av både svensk och internationell forskning, också visat att sprängningar har andra indirekta effekter som t.ex. att de påverkar bostadspriserna negativt. Efter en sprängning sjunker bostadspriserna i det berörda området via bl.a. minskad efterfrågan, ökad osäkerhet, sämre rykte och stigmatisering. Antalet sprängningar påverkar storleken på prisfallet. I områden med ”enbart” en sprängning uppgår prisfallet till i genomsnitt två procent. I områden med två eller fler sprängningar uppgår det i genomsnitt till åtta procent. Det finns även enligt författarna

studier kring effekterna av skjutningar som visar en omedelbar negativ priseffekt som till stor del fanns kvar 100–200 dagar efter skjutningen. Prisfallet var cirka 60 000 kronor för en genomsnittlig bostadsrätt. Artikelförfattarna anger att de kommer att gå vidare med studien och undersöka om de skattade prisfallen tenderar att ebba ut med tiden eller inte.

Det explosiva våldet brukar i huvudsak ske nattetid, men flera detonationer har även skett dagtid, vilket naturligtvis har medfört en ökad risk för att personer ska komma till skada eller dödas. Tillvägagångssättet påvisar en hänsynslöshet för hur omgivningen påverkas och vid attentaten har också flera personer skadats och t.o.m. avlidit. Dessutom har ofta de materiella skadorna vid attentaten varit omfattande. Explosionerna och brandattackerna utövas som en del i det konfliktgenererade våldet, som sagts ovan ofta av strategiska skäl och som ett redskap för att åstadkomma hot, hämnd eller utpressning. Attentaten utförs ofta med ekonomiska motiv, såsom obetalda eller påhittade skulder eller utpressning mot kriminella aktörer eller resursstarka individer. Det kan alltså noteras en övergång från våld som primärt syftar till att skada och döda en motståndare till våld där syftet i stället kan vara att utpressa eller sända ett budskap till motståndaren. Gränsdragningen mellan vad som är konfliktbaserat våld och vad som är våld med annat syfte eller har annan bakgrund är emellertid mycket komplicerad eftersom de ofta går in i och påverkar varandra.

Även anhöriga till personer som betraktas som motståndare har sedan några år tillbaka utsatts för både sprängningar och skjutningar, och då som ett led i antingen den kriminella konflikten eller utpressningen. Agerandet riktas ofta mot de anhörigas privatbostäder, företagslokaler och fordon.

Skjutningar och sprängningar har ofta flera olika aktörer inblandade t.ex. utförare som gärningsman, möjliggörare som medhjälpare samt rekryterare som anstiftare. Brotten leder ofta till att flera unika individer frihetsberövas och de kan i samma ärende beläggas med en eller flera brottsmisstankar. I mordärenden med skjutvapen grips i dag flera och i närtid till gärningen. Antalet misstänkta personer per ärende har därför ökat kraftigt. Det innebär i sin tur en bredare lagföring och att fler aktörer döms än tidigare. Även om antalet unga utförare inom skjutvapenvåldet har ökat är fortfarande över 70 procent av de misstänkta i skjutningar med skadade eller döda över 18 år.

(Se Polismyndighetens rapport Uppklaring – mord med skjutvapen, daterad den 15 november 2024.)

I Brottsförebyggande rådets rapport 2025:8 Var inträffar skjutningar och sprängningar – En statistisk analys av geografisk koncentration och områdesskillnader har det konstaterats att skjutningar och sprängningar inträffar betydligt oftare i vissa områden och att det har en tydlig koppling till den sociala utsattheten i området. Exempelvis är nivån av skjutningar nio gånger högre i områdena med störst social utsatthet jämfört med områdena med minst social utsatthet. Nivån av skjutningar och sprängningar är också betydligt högre i områden med hög befolkningstäthet eller där det i genomsnitt vistas fler människor i relation till ytan. Det gäller i synnerhet sprängningar, eftersom nivån av sprängningar är tolv gånger högre i områdena med högst befolkningstäthet jämfört med områdena med lägst befolkningstäthet. Nivån av både skjutningar och sprängningar är även betydligt högre i områden med stor andel ungdomar. Vidare är nivån av både skjutningar och sprängningar mer än sju gånger högre i områden som har stora problem med t.ex. personer som är påverkade av alkohol eller droger utomhus, gäng som uppehåller sig i bostadsområdet, personer som bråkar eller stör samt öppen narkotikahandel. Dessutom framkommer att det inte finns några tecken på att den geografiska koncentrationen av skjutningar skulle ha minskat de senaste åren. Skillnaderna i nivån av skjutningar mellan områdena med olika egenskaper som social utsatthet och befolkningstäthet har heller inte minskat.

Brottsförebyggande rådets undersökning visar att bland bekräftade skjutningar åren 2018–2023 stod brottstyperna mord, dråp och barnamord (inklusive försök, förberedelse eller stämpling) för cirka 59 procent (antalet var 1 262) och brott mot vapenlagen för ungefär 27 procent (antalet var 570). Förekomsten av personskador föll ut så att 13 procent (eller 278 i antal) hade haft dödlig utgång, 27 procent (eller 586 i antal) hade orsakat personskador och 60 procent (eller 1 281 i antal) hade varit utan personskador. De tillgängliga uppgifterna om sprängningar innehöll inte någon information om personskador, men det framkom att endast enstaka sprängningar hade orsakat dödsfall under den analyserade perioden 2020–2023. Det har sannolikt att göra med att sprängningar var betydligt ovanligare än skjutningar vid den perioden.

Eftersom skjutningar och sprängningar i stor utsträckning inträffar i eller runt storstäderna studerade Brottsförebyggande rådet även den geografiska koncentrationen inom respektive storstadsområde. Även inom respektive storstadsområde var det tydligt att skjutningar och sprängningar tenderade att inträffa i närheten av varandra. Det förelåg en förhöjd risk för nya skjutningar i närområdena den närmaste tiden efter att en skjutning hade inträffat. En del skjutningar gav enligt de brottsbekämpande myndigheterna upphov till hämndskjutningar eller att samma gärningsman återkommer och försöker skjuta samma person igen. (Se rapporten s. 1 f.)

7.3.3 Särskilt om utvecklingen av den vinstdrivande brottsligheten

I den nationella strategin mot organiserad brottslighet från 2024 (se skr. 2023/24:67) konstaterade regeringen att våldsbrottsligheten relaterad till organiserad brottslighet och kriminella nätverk bara var det mest brutala och synliga uttrycket för mer djupgående problem. Vid sidan av våldet pågick enligt regeringen den vinstdrivande och mer undanskymda brottsligheten. Även denna beskrevs som synnerligen allvarlig eftersom den påverkade olika processer och sektorer i samhället, med konsekvenser för invånare, förvaltning och näringsliv. Det nämndes att den ekonomiska brottsligheten omfattade exempelvis narkotikahandel, vapenhandel, människohandel, tillgreppsbrott, välfärdsbrott, bedrägerier och annan ekonomisk och finansiell brottslighet. Vad som också nämndes var att korruption, infiltration och otillåten påverkan samt övergrepp i rättssak användes för att skaffa sig fördelar, t.ex. genom myndighetsbeslut eller i ett försök att påverka rättsprocessen. Vidare konstaterades att ekonomisk brottslighet av olika slag hade utvecklats till att bli en betydande beståndsdel av, och en motor för, den organiserade brottsligheten. Här nämndes – förutom välfärdsbrottslighet, bedrägeribrott och människohandel – bl.a. undandragande av skatter och avgifter, cyberbrottslighet, människoexploatering, människosmuggling samt illegal avfallshantering.

Ekonomisk vinning var numera, enligt regeringens uttalande i strategin, en av de viktigaste drivkrafterna för organiserad brottslighet. Det pågick en omfattande omfördelning av medel från skattebetalare och brottsutsatta personer och företag till kriminella individer och nätverk. Inkomsterna från brottslighet möjliggjorde inte

bara grundläggande försörjning och statushöjande konsumtion för kriminella personer utan användes också för återinvesteringar i brottslig verksamhet, inklusive terrorism. Vidare användes brottsvinster exempelvis för att köpa upp företag och gav därigenom en ingång till legala marknader. Mot denna bakgrund var ett av de mål som skulle vara ledande i den nationella strategin att slå sönder den kriminella ekonomin. Det skulle bli svårare att berika sig på och investera i brottslighet och brottsvinster skulle i ökad utsträckning förebyggas eller återtas. Av strategin framgick att den kriminella ekonomin uppskattades omsätta omkring 100–150 miljarder kronor per år. (Se skr. 2023/24:67 s. 19 f.)

Att ekonomisk brottslighet hade blivit en allt viktigare del av den organiserade brottsligheten beskrevs redan i den myndighetsgemensamma lägesbilden för organiserad brottslighet 2023. Den brottsligheten uppgavs vara ett av de hot som har störst påverkan på samhället. Några andra sådana hot angavs vara kriminella aktörers påverkan på lokalsamhället samt otillåten påverkan. Otillåten påverkan användes i lägesbilden som ett paraplybegrepp för olika brottsliga och icke brottsliga tillvägagångssätt som syftade till att påverka det politiska beslutsfattandet, yttrandefriheten och rättsprocessen samt att direkt eller indirekt påverka myndighetsutövning och beslutsfattare inom det privata näringslivet. I begreppet rymdes även infiltrering som i sig inte var brottslig men som syftade till att direkt eller indirekt påverka tjänsteutövning för kriminella syften. Enligt vad som omnämndes i lägesbilden hade nätverk och aktörer inom organiserad brottslighet sannolikt fått större makt och inflytande genom otillåten påverkan. Användandet av korruption och utnyttjandet av legala bolagsstrukturer var vidare nyckelfaktorer för den organiserade brottsligheten och förekom i alltifrån småskaliga mutbrott till avancerade ekonomiska brottsupplägg. En slutsats var att hotbilden från organiserad brottslighet var mer komplex och mångfacetterad än vad den tidigare hade varit. Det uppgavs att även om avsikten i stort var oförändrad utifrån ett vinstintresse hade förmågan och handlingsutrymmet ökat. Vidare konstaterades att organiserad brottslighet tidigare kännetecknades av narkotikabrott, våldsbrott och grova tillgreppsbrott, men att en rad andra fenomen nu kunde läggas till listan. Det gällde bl.a. organiserade och storskaliga angrepp mot välfärden, avancerade internationella investeringsbedrägerier, penningtvätt via globala nätverk, otillåten

påverkan via infiltrering, kriminell expansion till mindre orter, brott via ombud (även från utlandet), människoexploatering i skuggsamhället (inte sällan tredjelandsmedborgare), illegal avfallshantering, näringsverksamhet som brottsverktyg, utnyttjade identiteter samt falska handlingar och felaktiga registeruppgifter. (Se rapporten Organiserad brottslighet 2023 s. 9 f.)

Polismyndigheten hade också i flera tidigare kartläggningar noterat att bedrägerier var en viktig inkomstkälla för många kriminella nätverk. Under 2021 publicerades Nationella bedrägericentrums (NBC) rapport De organiserade bedrägerierna – En rapport om bedrägerier kopplade till organiserade kriminella miljöer. I rapporten konstaterades att bedrägeribrottslighet var en förhållandevis riskfri kriminell aktivitet i förhållande till andra brottstyper. Vidare framgick att relationen mellan den organiserade brottsligheten och bedrägeribrotten var påtaglig samt att bedrägerier var en av de mer vinstgivande aktiviteter som personer och grupper inom den organiserade brottsligheten ägnade sig åt. NBC noterade även kopplingar mellan bedrägeribrottsligheten och det grova våldet i kriminella miljöer.

Under 2022 publicerade NBC rapporten De dödliga bedrägerierna – En rapport om bedrägeribrottslighet och skjutvapenvåldet. En slutsats i den rapporten var att de personer som varit skäligen misstänkta för någon form av skjutvapenvåld i stor utsträckning också varit skäligen misstänkta för bedrägerier. Vidare konstaterades att brottsvinster som genererades från t.ex. bedrägeribrotten skapade tillväxt i de kriminella miljöerna, vilket påverkade maktbalansen inom dessa miljöer och kunde leda till konflikter och annan allvarlig påverkan på samhället. De ekonomiska inslagen och möjligheterna att otillbörligt skaffa sig fördelar i samhället var således i regel drivkrafterna bakom den organiserade brottsligheten.

Utredningen om en organisation av en effektiv ekobrottsbekämpning uttalar i sitt betänkande att ingenting talar för att den ekonomiska brottsligheten kommer att minska framöver, tvärtom. Allt pekar på att ekobrotten har blivit en förutsättning för den organiserade brottslighetens fortlevnad och att incitamenten för att fortsätta att begå dessa brott är stora, samtidigt som upptäcktsrisken är låg. (Se SOU 2025:81 s. 24.) Den nämnda utredningen har mot bakgrund av lämnade uppgifter i andra utredningar noga redogjort för hur ekonomisk brottslighet har definierats över tid och kommit fram till att det inte längre bara är ”manschettbrottslighet”, dvs. borgenärs-

och skattebrott, utan att den omfattar väsentligt mycket mer. Bl.a. framkommer följande (se s. 98 f. och där angivna hänvisningar).

Traditionellt har brott som begås av den organiserade brottsligheten inte ansetts ingå i begreppet ekonomisk brottslighet, eftersom den organiserade brottsligheten definitionsmässigt bygger på en verksamhet som i sig är brottslig. Vidare har det inte varit självklart att i begreppet ekonomisk brottslighet innefatta enskilda personers brott med anknytning till det ekonomiska systemet, såsom skattebrott och bidragsbrott. Dock har yrkes- och företagsbedrägerier kallats för ekonomisk brottslighet eftersom dessa är brott med ett ekonomiskt vinningsmotiv inom legitim näringsverksamhet. I detta ligger också att man har ansett att ekonomisk brottslighet bör ha en viss grad av komplexitet, systematik eller avancerat brottsupplägg. Bedrägerier av enklare karaktär som begås av privatpersoner utan koppling till näringslivet har således fallit utanför begreppet. Brott som i första led begås av enskilda, men som i leden bakom styrs av andra med ekonomisk vinning som drivkraft, exempelvis organiserade bedrägerier, har inte heller ansetts omfattas av begreppet ekonomisk brottslighet, eftersom brotten inte begåtts inom ramen för någon legal näringsverksamhet. Uppdelningen mellan brott inom det reguljära näringslivet och den organiserade brottsligheten har emellertid ifrågasatts alltmer. Illegal verksamhet blandas ofta med legal, eller så samarbetar den illegala verksamheten med legal näringsverksamhet. Ibland används företaget endast för att begå ekonomisk brottslighet och i praktiken är företaget i dessa fall ett rent brottsverktyg. Brott inom svarta och vita verksamheter uppvisar också liknande drag, i form av komplexa strukturer. Vidare har gränserna suddats ut genom samhällsutvecklingen: kriminella kan numera göra stora brottsvinster genom att systematiskt utnyttja bidrag- och momssystemen, det kontantlösa samhället och den digitala hanteringen av fakturor och konton. Ett annat exempel på brottslighet som ibland anses omfattas av den ekonomiska brottsligheten är miljöbrotten. Dessa är inte sällan organiserade. Ett ytterligare ekobrottsområde som på senare år har fått stor uppmärksamhet är arbetslivskriminaliteten. Synen på ekonomisk brottslighet har således tänjts ut. Den ekonomiska brottsligheten anses numera omfatta brottskategorier med en betydande räckvidd.

Den kriminella ekonomin är ett närliggande begrepp som introducerades för några år sedan. Det begreppet är ett bredare begrepp

än ekonomisk brottslighet och avser det ekosystem av bl.a. brottsvinster som genereras, hanteras, omsätts och återinvesteras i fortsatt brottslig verksamhet. Exempelvis kan det handla om pengar som härrör från illegal verksamhet och som konsumeras i hushållen eller genom inköp av lyxvaror. Illegala pengar kan också återinvesteras i den illegala verksamheten, eller på olika sätt föras in i det legala systemet inom eller utanför Sverige. Ibland handlar det om legala medel som förs in i den illegala marknaden genom exempelvis olika typer av bidrag, lån eller investeringar. Den kriminella ekonomin är numera motorn bakom i princip all organiserad brottslighet.

Inom de brottsbekämpande myndigheterna används begreppet kriminell ekonomi numera för att rent generellt beskriva pengar inom den kriminella sfären. I vid bemärkelse omfattar således den kriminella ekonomin brottsvinster och medel som härrör från all slags brottslighet, alltifrån våld och narkotika till bedrägerier och företagsbrottslighet. Emellertid bör begreppen kriminell ekonomi och ekonomisk brottslighet i vissa sammanhang hållas isär. Ekonomisk vinning är motivet för de allra flesta brott, med några få undantag (t.ex. våld i nära relation). Den kriminella ekonomin omfattar därför långt mer än vad begreppet ekonomisk brottslighet gör. En annan sak är att gränsen mellan dessa begrepp är suddig och att de ofta överlappar varandra samt att det kan finnas anledning att hantera dem tillsammans, t.ex. i fråga om angreppssätt och metoder för att bekämpa dessa.

Som framgått finns stora överlappningar mellan organiserad brottslighet och ekonomisk brottslighet. Många ekonomiska brott är organiserade och finansierar t.ex. vålds- och narkotikabrottslighet, dvs. den ekonomiska brottsligheten är en del av en större organisation. Det är heller inte längre fråga om en undre värld utanför det etablerade samhället med förbjudna och skamfyllda varor och tjänster. Exempelvis måste varor ofta återvända till näringslivet för att kunna säljas och organiserat svartarbete sker i regel i legala verksamheter, som bygg- och städföretag. När illegala tjänster är omfattande är det svårt att dölja dem utan ett företag som front. De stora brottsvinsterna kräver organisering. För att löpande kunna bedriva ekonomisk brottslighet med någon större avkastning krävs ofta hjälp med administrationen, t.ex. registrering, bokföring, skattefrågor och ansökningar om lån och bidrag. Ibland kan det även krävas tillgång till våldskapital för att hantera avtalskonflikter av olika slag. Personer

inom organiserad och ekonomisk brottslighet får beröringspunkter med varandra och inom dessa samarbeten sker också kriminell kompetens- och kunskapsöverföring. Samhällsutvecklingen med digitaliseringen och globaliseringen har lett till att ekonomisk brottslighet kan begås med en systematik och en organisation som inte tidigare var möjlig. Verkligheten i dag kring den ekonomiska brottsligheten är således en helt annan än den var bara för några år sedan.

Det bör i detta sammanhang anges att EU sedan en tid tillbaka inkluderar för sin del bedrägerier, penningtvätt, miljöbrottslighet och annan ekonomisk brottslighet i sin kamp mot den organiserade brottsligheten. (Se Europols hotbildsbedömning avseende den grova organiserade brottsligheten från 2021.)

I den ovan angivna rapporten 2026:1 Svarta siffror – en ESO-rapport om den kriminella ekonomins omfattning har ett stort antal uppgifter och beräkningar sammanförts i en samlad analys som visar att den kriminella ekonomin omsätter avsevärt mer än tidigare beräkningar visar. Rapporten har dock inte undersökt om den kriminella ekonomin har vuxit jämfört med tidigare beräkningar. Eftersom rapporten visar att den kriminella ekonomin är ett stort samhällsproblem, hänvisar utredningen till denna färska rapport i sin helhet.

7.3.4 Särskilt om viss ekonomisk brottslighet som är av organiserad karaktär

Brott mot välfärdssystemet

Grunden för ett välfärdsbrott är att personer antingen för egen del eller genom ett företag eller förening tillskansar sig offentliga medel felaktigt från trygghetssystemen. Det kan handla om att en förening fått bidrag för en aktivitet som aldrig anordnats eller för deltagare som inte varit där. Andra exempel rör välfärdsföretag som har begärt betalt för hemtjänst som de inte har utfört eller patienter som har fått en billigare behandling än den som regionen betalar för. Välfärdsbrott inkluderar därför framför allt bidragsbrott och bedrägerier där aktören har lämnat felaktiga uppgifter, eller inte följer lagar och villkor i exempelvis avtal. Det kan leda till felaktiga utbetalningar av sådant som föräldrapenning, arbetslöshetsersättning, ekonomiskt bistånd och föreningsbidrag. Välfärdsbrott avser också felaktigheter

vid köp av välfärdstjänster såsom hemtjänst och vård. (Se artikel på Brottsförebyggande rådets hemsida, publicerad den 3 december 2025.)

Redan 2021 konstaterade de brottsbekämpande myndigheterna att organiserad brottslighet lurar till sig omfattande belopp från välfärdssystemet; ”staten är som en bankomat”. Det finns uppgifter om att internationella brottsnätverk som är etablerade i Sverige står bakom en betydande del av den verksamheten. När det gäller ekonomiska förmåner kopplade till näringsverksamhet konstateras att det i första hand är assistansersättningen, den statliga lönegarantin, det statliga tandvårdsstödet och olika former av anställningsstöd som angrips. Arbetstillstånd inom personlig assistans utnyttjas systematiskt för illegal migration, arbetskraftsexploatering och brukarimport. Med brukarimport avses att möjliggöra uppehållstillstånd för en person med funktionsnedsättning i syfte att begära assistansersättning för den personen. (Se Myndighetsgemensam lägesbild, organiserad brottslighet, 2021, s. 10.)

Enligt en lägesbild från 2023 har det sedan 2021 skett ytterligare en expansion av välfärdsbrottsligheten, och det är numera inte endast staten som angrips utan även kommuner och regioner. Sådana angrepp kan röra välfärdsbetalningar till vårdcentraler, HVB-hem, skyddade boenden och familjehem. Myndigheterna pekar i rapporten från 2023 på svårigheterna att upptäcka brottsligheten när legal verksamhet blandas med illegal. Kopplingar till organiserad brottslighet från både vårdgivare och patienter har identifierats. (Se Myndighetsgemensam lägesbild, organiserad brottslighet 2023, s. 10.) I lägesbilden från 2024 anges att välfärdsbrotten numera är en mycket vanlig brottskategori. Flera myndigheter har sett att antalet kriminella som använder företag för att utnyttja välfärdssystemen ökar. De ekonomiska förmåner och stöd som angrips är fortfarande assistansersättning, tandvårdsstöd och olika former av anställningsstöd. Assistansersättningen är särskilt utsatt och det förekommer att den utnyttjas i kombination med arbetskraftsinvandring. Detta kan få följdeffekter på enskildas pensionsgrundande inkomst, vilket i sin tur kan resultera i att allmän pension beräknas fel. Dessutom används företag för att kunna begå brott i större omfattning. Vid brott som avser tandvårdsstöd och assistansersättning kan målvakter figurera. Det finns också fall där läkare skriver oriktiga sjukintyg. Falska identiteter kan användas för att företag ska kunna ta emot lön för personlig assistans som inte har blivit utförd. Inom tandvården kan

den brottsliga verksamheten riktas mot personer med svag förankring i de svenska välfärdssystemen och som har begränsad erfarenhet av tandvård sedan tidigare. Det förekommer att brottslighet flyttas mellan bolag genom att en verksamhet försätts i konkurs i samband med till exempel omfattande återkrav och att verksamheten återuppstår med hjälp av målvakter i ett nytt bolag.

Enligt myndigheterna tillskansar sig organiserad brottslighet omfattande belopp från välfärdssystemen och det finns kopplingar till internationella brottsnätverk. Uppgifter visar att välfärdsbrott förekommer bland multikriminella. Att utnyttja välfärdssystemen kan utgöra en grundförsörjning för den kriminelle, men också finansiera annan kriminell verksamhet och terrorism. Både enskilda individer och nätverk kan ligga bakom brottsligheten som samarbetar för att dölja brottsligheten för myndigheterna, bland annat inom assistansområdet. När tillståndet dras in för ett assistansföretag med kopplingar till ett nätverk, förflyttas brukarna tillfälligt till ett annat bolag med tillstånd som har kopplingar till ett annat nätverk. (Se Myndigheter i samverkan mot den organiserade brottsligheten, 2024, s. 31.)

I en ny rapport från den myndighetsgemensamma satsningen mot organiserad brottslighet, som presenterades den 27 november 2025, framgår att cirka 4 000 av Sveriges runt 62 000 individer som är aktiva i eller har koppling till gängkriminalitet får sin grundförsörjning från socialförsäkringssystemet eller arbetsmarknadsstöd. Totalt rör det sig om knappt 800 miljoner kronor som har betalats ut till 1 332 individer i form av exempelvis aktivitetsstöd under de senaste åren. Gängkriminella som har identifierats i rapporten har i genomsnitt fått runt 1,5 miljoner kronor i sjukersättning, 900 000 kronor i sjukpenning eller 600 000 kronor i arbetsmarknadsstöd. Sammanlagt över tid beräknas 3,6 miljarder kronor från de granskade ersättningarna ha gått till gängkriminella och fungerat som en grundförsörjning. De kriminella upplägen bygger på god kännedom om socialförsäkringssystemet, att företag används som brottsverktyg samt förfalskade intyg. Av de företag som sjukanmäler de gängkriminella individerna har ungefär en tredjedel nuvarande eller historiska företrädare som är andra gängkriminella. Över 80 procent av bolagen har någon koppling till andra gängkriminella. (Se Nationellt underrättelsecentrum, Myndigheter i samverkan mot organiserad brottslighet, 2025-11-26, A723.427/2025, Delanalys 2 – I vilken utsträckning den organiserade brottsligheten använder Försäkringskassans

er sättningar som grundförsörjning, samt ”Fenomenrapport” från MGS Väst, Bolag som brottsverktyg i assistansbranschen, 2025-10-02.)

Penningtvättsbrottslighet genom företag i nätverksmiljö

De flesta kriminella nätverk som har hög kapacitet använder företag som plattformar för sina brottsupplägg. Dessa kan gå ut på penningtvättsbrottslighet i sig eller som en följd av brottsvinster från annan organiserad brottslighet, som ger upphov till en storskalig penningtvättsbrottslighet. Beroende på nätverkens varierande ekonomiska förmågor märks särdrag i tillvägagångssätt och komplexitet i penningtvätten. De utnyttjar exempelvis bolag inom ett flertal branscher parallellt för att tillgodose olika behov inom sin penningtvätt, t.ex. för hantering av stora kontantflöden eller för frekventa transaktioner mellan olika företagskonton. Genom att kontrollera, infiltrera eller själva driva företag kan kriminella aktörer utnyttja verksamheterna som skenbara fasader för brottsupplägg. Genom att använda målvakter, t.ex. kontomålvakter och styrelsemålvakter, i företagen möjliggörs dessutom anonymitet för de kriminella huvudmännen. (Det angivna och följande uppgifter är hämtade från Finanspolisen informerar, Kriminella nätverk tvättar pengar genom företag, i maj 2024, och Finansiella flöden och penningtvätt genom bolag i nätverksmiljöer, i september 2024.)

Ett vanligt penningtvättsupplägg är att skapa fiktiva skulder mellan företag. Upprättande av falska skuldebrev och utställande av osanna fakturor mellan företag kan användas för att skapa legitimitet för brottsliga transaktioner. Därmed möjliggörs att brottsvinster flyttas mellan företagskonton, och på så vis kan kriminella aktörer dölja pengarnas ursprung och tillgodogöra sig medlen. Sådana tillvägagångssätt förekommer även vid transaktioner som sker från utlandet till svenska bankkonton, t.ex. från tredje land. Transaktionerna kan även ha andra påhittade förklaringar, t.ex. aktieköp mellan företag, där betalning med brottsvinster ges en legitim förklaring. Det kan röra sig om transaktioner inom koncerner och företagsgrupper, men även mellan företag som saknar koppling till varandra. Dessa tillvägagångssätt används även vid transaktioner från utlandet till svenska bankkonton. Ett flertal penningtvättsupplägg inne-

fattar leasingföretag. Det är då ofta fråga om att påstådda varor som leasats betalas med brottsvinster. Ett känt modus innebär att leasingbolag upprättar falska leasingavtal avseende t.ex. inventarier eller utrustning gentemot ett företag för att på bedräglig grund få ett belopp utbetalt från ett ovetande kreditinstitut. Någon utrustning köps i många fall inte in av leasingföretaget och leasas heller inte ut till företagskunden. Leasingsumman skickas sedan vidare till företagskunden i form av ett lån. Återbetalning av lånet sker därefter av företagskunden till leasingbolaget med brottsvinster genom månatliga fakturor. Pengarna återförs slutligen till kreditinstitutet, alternativt sker återbetalning endast delvis eller inte alls. Det återbetalade beloppet kommer därmed från brottslig verksamhet, och både leasingbolaget och företagskunden kan misstänkas för eller ha koppling till organiserad brottslighet.

Det finns även andra tillvägagångssätt där utlåning av pengar sker till företag. Exempelvis där utbetalning av medel sker från kreditgivningsföretag och där de utlånade pengarna misstänks komma från brottslighet samt låntagarna är företag med kriminella kopplingar. Även återbetalningen av lån till kreditgivningsföretaget sker då med brottsvinster. Inom ett särskilt tillvägagångssätt, som innefattar nyttjandet av osanna fakturor, är ofta factoringbolag avgörande för penningtvättsbrottsligheten. Sådana bolag utnyttjas för både bedrägerier och penningtvätt genom att de köper fakturor som saknar en verklig underliggande fordran. En förutsättning för att factoringbolag kan användas på detta sätt är att factoringbolag normalt inte gör en grundlig undersökning av bolag och inblandade individer innan de köper fakturorna. Det förekommer även att factoringbolagen ägs eller styrs av kriminella aktörer och därmed medvetet möjliggör penningtvätt. I dessa fall köper factoringbolaget fordringar/fakturor med begränsad säkerhet och gör medvetna misstag för att försvåra bankers och myndigheters kontroller.

Andra sätt att använda bolag för att tvätta stora belopp är att sätta in brottsvinster på företagskonton under förespegling att pengarna utgör aktieägartillskott, nyemissioner eller lån. Eftersom denna typ av kapitaltillskott i sig inte är ovanliga i bolag framstår insättningarna som legitima. Ofta slussas de brottsliga pengarna mellan olika privatkonton genom swish eller banköverföringar med syfte att försvåra spårbarheten, innan de slutligen hamnar hos en person som för över dem till bolaget. Denna person kan vara ägaren eller någon annan som

har tillgång till bolagskontona. Aktieägartillskottet kan sedan betalas ut som lön, utdelning eller som en falsk återbetalning av en skuld, och de utbetalade pengarna framstår då som legitima.

Att upprätthålla en finansiell bolagsstruktur är således centralt för de kriminella nätverkens expansion samt generering, hantering och/eller tvätt av brottsvinster. Bolagen kopplas samman på olika sätt, de kan ingå i samma koncern, ha gemensamma företrädare eller ägare, kopplas samman genom transaktioner eller i övrigt samarbeta i den brottsliga verksamheten. Systemet är sällan uppbyggt kring enskilda branscher, utan förekommer t.ex. inom fordons-, transport-, bygg- samt partihandeln samtidigt. Personerna kring bolagen förekommer också ofta i annan multikriminell kontext.

Enligt Finanspolisen identifieras penningtvätt genom företagsupplägg i en alldeles för liten utsträckning och misstankerapporteringen till Finanspolisen gällande företag är generellt sett låg; endast fem procent av samtliga transaktioner som rapporteras dit avser transaktioner mellan företag.

Finansmarknadsbrott

Insiderbrott, marknadsmanipulation och obehörigt röjande av insiderinformation är exempel på finansmarknadsbrott. Denna typ av brottslighet är allvarlig därför att den hotar förtroendet för marknaden och den finansiella stabiliteten och därmed i förlängningen en fungerande marknadsekonomi och en god ekonomisk utveckling i Sverige. Även denna brottlighet har utvecklats de senaste åren. Dessa brott kan ske i en mer ”exklusiv” miljö, men likväl vara organiserade. Ett sådant exempel är det s.k. Allramålet, där flera personer knutna till ett premiepensionsbolag dömdes för bl.a. mutbrott och trolöshet mot huvudman i samband med aktieköp. Samtliga åtalade bedömdes ha varit införstådda med upplägget, brottsplanen, och hade varit aktiva i genomförandet.

Även om finansmarknadsbrotten hittills har varit färre i antal och mer avgränsade än annan organiserad brottslighet avser de ofta stora belopp och är ett hot mot samhällets struktur. Det är därför mycket viktigt att rättsväsendet förmår förebygga, upptäcka och utreda dessa brott. (Se SOU 2025:81 s. 122.)

Arbetslivskriminalitet

I betänkandet SOU 2025:25 beskriver Delegationen mot arbetslivskriminalitet kopplingen mellan arbetslivskriminalitet och den organiserade brottsligheten och hur arbetslivskriminaliteten bidrar till att finansiera den kriminella ekonomin. Där framgår att aktörerna inom den organiserade brottsligheten är multikriminella och opererar både nationellt och globalt. Arbetslivskriminalitet är helt klart en viktig födkrok för dessa aktörer (s. 34).

Arbetslivskriminalitet kan sägas vara en beteckning för olika regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet. Ett centralt inslag är att arbetstagare utnyttjas på olika sätt, men kriminaliteten drabbar även andra företag och det allmänna. I allmänhet sker arbetslivskriminalitet i samband med innehav av ett företag. Företaget möjliggör att t.ex. arbetskraft eller falska identiteter utnyttjas. Brottsligheten består i bl.a. grova skattebrott, grova bokföringsbrott, grova penningtvättsbrott, människohandel och människoexploatering. Arbetslivskriminalitet har därför nära samband med och överlappar sådant som företagsbrottslighet, välfärdsbrottslighet och annan organiserad brottslighet.

Arbetslivskriminalitet har i SOU 2025:81 beskrivits som, sannolikt, ett av de enskilt största brottsområdena inom organiserad ekonomisk brottslighet. Brottsligheten snedvrider konkurrensen, vilket skadar de företag som följer regelverken. Det som särskilt kännetecknar arbetslivskriminalitet är att lågkvalificerad arbetskraft utnyttjas i särskilda riskbranscher. Dessa är ofta personaltäta och innefattar bl.a. bygg-, städ- samt restaurang- och transportbranscherna, men även den ”gröna” näringen (skog, plantering, bärplockning m.m.). Arbetskraften är ofta utländsk, dvs. EU-medborgare eller tredjelandsmedborgare. I de fall arbetsgivaren är ett utländskt bolag som etablerat sig i Sverige berörs det av regler som gäller arbetstillstånd, utstationering och till vilket land som skatt ska betalas. I dessa fall är risken för skatteundandragande särskilt hög. I vissa fall är den utländska arbetstagaren registrerad, men utnyttjas genom att en del av lönen måste betalas tillbaka till arbetsgivaren. Om arbetstagaren är registrerad möjliggörs även brott mot välfärdssystemen, t.ex. ansökningar om lönegaranti eller arbetslöshets- och sjukersättning på felaktiga grunder. I andra fall kan vissa arbetstagare vara oregistrerade och arbeta tillsammans med registrerad, vit arbetskraft,

vilket försvårar upptäckt. Det finns även fall där arbetstagare lånar ut sina identiteter för fiktivt utfört arbete. Anmälningsbenägenheten är låg eftersom arbetskraften ofta befinner sig i landet utan tillstånd. Personer som har blivit utsatta eller exploaterade kan vara i beroendeställning till sin arbetsgivare. Vidare finns det drivkrafter för arbetstagaren att acceptera undermåliga förhållanden, t.ex. möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige och tillgång till de svenska socialförsäkringssystemen. Utöver de skador som kriminaliteten innebär för samhället orsakar utnyttjandet av arbetskraft ett stort mänskligt lidande. (Se SOU 2025:81 s. 120 och där angivna hänvisningar.)

Främst i förhållande till arbetslivskriminalitet inom byggbranschen har Finanspolisen i maj och november 2024 tagit fram rapporter som belyser brottslighet särskilt inom den rysktalande organiserade brottsligheten (rapporterna benämns Fördjupad modusrapport, Systematisk penningtvätt inom den rysktalande organiserade brottsligheten och Penningtvätt i brottsnätverk i rysktalande miljö). Utredningen hänvisar till dokumenten men kan kort ange att däri finns en fördjupad analys av modus, verktyg och roller som är centrala för brottsligheten, vilken inbegriper en avancerad penningtvätt inom en omfattande bolagsstruktur med olika roller i penningtvätten. I underlaget har ingått flera hundra bolag som omsätter hundratals miljoner kronor och där mångmiljonbelopp förs utomlands genom slussning via de s.k. slussbolagens företagskonton. Slussbolagen används som rena brottsverktyg under en kort period på vanligtvis maximalt sex månader. De har företagskonton i svenska banker och begär själva att få sina bankengagemang avslutade eller försätter sig själva i konkurs när frågor gällande misstänkta transaktioner börjar ställas av bankerna, alternativt innan en årsredovisning behöver upprättas. Som en del i den storskalighet som bolagen uppnår finns administrativa fakturaskrivande ”hubbar” som närmast kan ses som en fabrik för fabricerade fakturor. Dessa drivs vanligen från utlandet. Brottsligheten medför allvarliga konsekvenser för det svenska samhället, dess ekonomi och näringsliv och särskilt för byggsektorn. Just byggsektorn bedöms ha en hög risk för arbetslivskriminalitet och därmed även penningtvätt. Risken orsakas främst av mängden underleverantörer genom utländska bemanningsbolag som gör branschen svår att kontrollera. Konkurrensen snedvrids och legala aktörer tvingas bort från marknaden. Enligt Finanspolisen var

konkursrisken inom byggsektorn under 2024 nästan dubbelt så stor som för snittet av alla aktiebolag.

Miljöbrott, särskilt avfallshanteringen

Globalt uppskattas miljöbrott vara en av de allra mest ekonomiskt lönsamma brottstyperna. Regelverket kring t.ex. hantering av avfall är omfattande. Brottsligheten består i princip av att någon, ofta ett företag, tar betalt för en tjänst som sedan inte utförs, dvs. att hantera avfallet på det kostsamma regelenliga sättet. Brottsligheten kan delas upp i en del som sker i Sverige, t.ex. olaglig dumpning, och en del som sker genom illegal export av avfall, ofta till länder utanför EU. Avfallet kan bestå av allt från kemiskt avfall och byggavfall till elektronik, gamla bilar och batterirester. I stället för att hanteras på ett miljövänligt och för människors hälsa säkert sätt grävs avfallet ned, dumpas, bränns eller skickas utomlands. Ett vanligt brottsupplägg är att företag som ägnar sig åt illegal avfallshantering på en fastighet försätts i konkurs efter en viss period, varefter ansvaret för att hantera avfallsmassorna och sanera fastigheten faller på markägaren eller kommunen. (Se SOU 2025:81 s. 121–122 och där angivna hänvisningar.)

Miljöstraffutredningen har i sitt betänkande En skärpt miljöstraffrätt och ett effektivt sanktionssystem (SOU 2025:14) uttalat att miljöbrottsligheten är ett växande hot mot den globala säkerheten, att den är en av de största kriminella sektorerna samt att den har koppling till organiserad brottslighet såväl globalt som nationellt. Möjligheter till stora förtjänster, luckor i lagstiftningen, låg risk för upptäckt och milda påföljder gör miljöbrottslighet till en mycket attraktiv verksamhet för kriminella. Interpol har uppskattat att miljöbrottslighet har blivit än mer lukrativ i förhållande till annan brottslig verksamhet och att den numera är den tredje största kriminella sektorn globalt.

I Sverige har miljöbrottsligheten uppmärksammats som en del av den organiserade brottsligheten sedan början av 2000-talet, dock som en liten del. Bl.a. ledde genomförandet av rambeslutet om kampen mot organiserad brottslighet, som antogs 2008, till att grovt miljöbrott och grovt artskyddsbrott kriminaliserades på försöks- och förberedelsestadiet. (Se prop. 2010/11:76.) I rapporten Problembild 2011

bedömde Rikskriminalpolisen 2009 (s. 31 f.) miljöbrottslighet som ett växande område för rättsväsendet att behandla. Rapporten lyfte fram att en marknad för miljöbrottslighet avseende metall hade vuxit fram i Sverige och det fanns exempel på att kriminella grupperingar som tidigare hade ägnat sig åt rån och narkotikasmuggling numera i stället var aktiva i handel med skrot. Även brottslighet kring avfallshantering bedömdes kunna öka i Sverige, bl.a. genom att företag med anknytning till organiserad brottslighet etablerar sig på marknaden. Gängbrottsutredningens kartläggning av brott som var vanligt förekommande i kriminella nätverk visade att miljöbrott var en del av sådan nätverkskriminalitet som kategoriserades som organiserad brottslighet och som utgjorde ett myndighetsgemensamt problem. Som exempel på sådan miljöbrottslighet fördes avfallsbrott och olagligt genomförda gränsöverskridande avfallstransporter fram. (Se SOU 2021:68 s. 72.)

I en artikel i Aftonbladet den 17 juli 2025 framkommer att den illegala avfallshanteringen är en mycket lukrativ verksamhet för kriminella nätverk, överträffad endast av vapen och narkotika. Det anges att den strukturerade brottsligheten runt avfallshantering är underskattad och ofta förblir oupptäckt i många kommuner. Södertälje är enligt artikeln en av landets kommuner som har kommit längst i sitt arbete mot avfallsbrottslighet. Där har man identifierat att det pågår en strukturerad brottslighet runt avfallshanteringen och att det ofta är knutet till kriminella företag med svart arbetskraft som har detta som upplägg för att tjäna pengar. Kommunen har tillsatt en särskild samordnare som jobbar heltid med att hitta, dokumentera och hantera de olagliga skräphögarna. I ett fall som omnämns i artikel var det fråga om en ”jättedumpning” på flera ton avfall där någon bakom ett kraftvärmeverk hade tömt byggmaterial motsvarande storleken på två stora långtradare med släp. De illegala avfallsplatserna blir bara fler och fler i kommunen, varje månad hanterar samordnaren runt 50 fall som han träffar på under sina ”spaningsrundor”, bl.a. på enskilda skogsvägar. Det kostar Södertälje kommun över fem miljoner kronor årligen att se till att avfallet tas om hand på rätt sätt. Samordnaren uppskattar att i omkring 70 procent av fallen ligger någon typ av organisering bakom.

I detta sammanhang kan brottmålet mot företrädare för den s.k. Think Pink-koncernen nämnas. Målet handlar om synnerligen omfattande avfallshantering som bedrivits inom ramen för en närings-

verksamhet under flera år. Södertörns tingsrätt kom i dom den 17 juni 2025 (mål B 554-24) fram till att avfallshanteringen på 19 av 21 platser runtom i Sverige i betydande omfattning hade varit bristfällig eller felaktig samt att den hade medfört vissa miljöskador genom utsläpp och betydande olägenheter för en rad närboende. Den hade därmed medfört risker, i vissa fall mycket stora risker, för människor och miljö och det var därför fråga om miljöbrott på dessa platser. Brotten rubricerades som grova miljöbrott respektive medhjälp till det brottet. Bland dem som dömdes fanns en miljökonsult som hade fått verksamheten att framstå som seriös genom att ta den i försvar gentemot en tillsynsmyndighet samt genom vilseledande provtagningar och rapporter, samt en fastighetsägare som hade tagit emot och hanterat avfall som hade använts vid utfyllnad av mark. Domen har överklagats till Svea hovrätt (mål B 9076-25).

Kontakter med revisorer, jurister, miljökonsulter och avfallsmäklare underlättar för de kriminella att utföra organiserad miljöbrottslighet. Inte sällan samarbetar de kriminella med varandra där de utbyter information om brottsupplägg och delar kunskap och kontakter. Informationen kan röra lämpliga transportvägar, tillvägagångssätt för att påverka tjänstemän, upplägg för skattebrott och penningtvätt men även import av illegal arbetskraft eller skapande av förfalskade handlingar. (Se SOU 2025:14 s. 276.)

Polismyndigheten anger i sin rapport Miljöbrott – Kunskapsunderlag om avfallsbrottslighet till Sveriges tillsynsmyndigheter – erfarenheter från 2022–2023, framtagen i september 2024, att miljöbrott är starkt kopplat till annan organiserad brottslighet. Inom infrastruktur och entreprenad är miljöbrott, tillsammans med ekonomisk brottslighet, otillåten påverkan samt utnyttjande av det svenska välfärdssystemet och illegal arbetskraft framträdande. Satsningar i infrastrukturprojekt inom byggbranschen lockar kriminella med syfte att göra stora ekonomiska förtjänster genom att felaktigt hantera det avfall som uppkommer. I rapporten redovisas att miljöbrotten är en del av den organiserade brottsligheten och att brottsligheten bekämpas mest effektivt genom samverkan, både nationellt och internationellt. Miljöbrotten är dessutom, sannolikt, starkt kopplade till otillåten påverkan. Den möjliga ekonomiska vinst som kan göras av företag genom att muta, utpressa eller hota tjänstemän eller företagsanställda till att avvika från lagenlig hantering av avfall är betydande. Brottslighetens globala natur ställer därför stora krav på Sverige som enskilt

land men också på samarbetet med andra länder, i och utanför EU. Det bedöms som sannolikt att miljöbrottsligheten i Sverige och Europa kommer att fortsätta öka. (SOU 2025:14 s. 277–278.)

Korruptionsbrottslighet

Korruption utgör en allvarlig form av brottslighet med potentiellt systemhotande konsekvenser. Den undergräver tilliten till offentliga institutioner, snedvrider konkurrensen och leder till omfattande samhällskostnader. Samtidigt utgör korruption en integrerad del av den kriminella infrastrukturen och används som ett verktyg för att möjliggöra och dölja annan brottslighet. (Se Polismyndighetens årsrapport från nationella antikorruptions- och immaterialrättsgruppen, den 9 december 2025, Korruption i Sverige – en lägesbild.)

Redan den myndighetsgemensamma lägesrapporten 2021 visade att särskilt företagsverksamhet är ett sätt för kriminella aktörer att skaffa sig makt och lokalt inflytande i utsatta områden. Med företag ordnas arbete åt de boende i områdena och skenanställningar möjliggör för de kriminella att upprätthålla en vit fasad. Verksamheten används till att tvätta pengar som aktörerna tillskansat sig genom annan brottslig verksamhet. Genom företag kan tongivande aktörer komma att uppfattas som en viktigare aktör än staten av dem som bor i området; detta då statens lokala representation är begränsad. Korruptionsbrottsligheten riktas även mot lokala näringsidkare. Möjligheten att bedriva näringsverksamhet i områdena är många gånger begränsad och det bedöms svårt att bedriva näringsverksamhet utan att förhålla sig till de kriminella i området. Det förekommer att lokala näringsidkare genom hot, våld och skadegörelse pressas till att betala för beskyddarverksamhet, upplåta lokaler eller på annat sätt underlätta för den kriminella verksamheten. Upprepad skadegörelse har resulterat i alltför höga självrisker från försäkringsbolag varför lokala näringsidkare har tvingats stänga sina verksamheter.

Den angivna bilden vidareutvecklas i lägesrapporten från 2023 där den kriminella påverkan i lokalsamhället lyfts fram särskilt. Genom korruption och infiltration av företag, banker och myndigheter kan kriminella aktörer få en maktbas i samhället och skapa kontakter inom näringslivet och politiken. Bolag och legala företagsstrukturer används för att utöva otillåten påverkan. En särskild risk är

att medarbetare inom offentlig förvaltning, politiska organ och det privata näringslivet påverkas i sitt beslutsfattande och sin myndighetsutövning. (Se a.a. 2021 s. 17, a.a. 2023 s. 11 f. och s. 19.)

I Polismyndighetens rapport Korruption i Sverige – en lägesbild från den 9 december 2025 anges (s. 3 f.) att korruption omfattas av den framväxande trenden ”crime-as-a-service”, ett brottsupplägg där kontakter och tillgång till information kan köpas på samma sätt som andra illegala tjänster. Detta ska ses tillsammans med fenomenet ”korruptionsmäklare” som utgörs av mellanhänder som förmedlar mutgivare till mutmottagare. Korruption är därför inte enbart ett brott i sig, utan behöver betraktas som en sårbarhet som öppnar dörrar för annan brottslighet och ger möjlighet att infiltrera de mest kritiska samhällssektorerna som exempelvis inom säkerhetsbranschen, hamnverksamheten, offentlig upphandling och vid myndighetsutövning (t.ex. avfallshantering, utbetalning från socialförsäkringssystemet, förarprov och fordonsbesiktning).

IT-brottslighet

Samhällets digitalisering innebär stora möjligheter, men skapar också sårbarheter som kan utnyttjas av kriminella aktörer. En central brottstyp i detta sammanhang är dataintrång, som handlar om allt från att kapa någons sociala mediakonto till att olagligen få tillgång till myndigheters eller företags datasystem i syfte att exempelvis stjäla kundinformation eller kryptera information i utpressningssyfte. Även om dataintrång kan se väldigt olika ut i sina upplägg karaktäriseras de av att de sker i en digital och många gånger internationell kontext. (Brottsförebyggande rådets rapport 2022:8, Polisanmälda dataintrång, Karaktär, utmaningar, utvecklingsområden.)

Cyberbrottslighet är kriminell aktivitet som antingen angriper eller utnyttjar en dator, ett datornätverk eller en nätverksansluten enhet. De flesta brotten begås av cyberbrottslingar eller hackare som vill tjäna pengar. Men i vissa fall är syftet med cyberbrott att skada datorer eller nätverk av andra skäl än vinstrelaterade. Dessa kan vara exempelvis politiska. Cyberbrottslighet kan utföras av enskilda personer eller organisationer. Vissa cyberbrottslingar är alltså organiserade, använder avancerad teknik och är mycket tekniskt kunniga.

De brottsbekämpande myndigheterna har uppmärksammat att den kriminella marknaden som erbjuder tjänster och verktyg för att begå cyberangrepp mot det svenska samhället har ökat. Något bör därför sägas om de tämligen frekvent förekommande, och omfattande, cyberangreppen mot svenska objekt. Ett exempel är följande. I mitten av juli 2025 medverkade svensk polis i en internationell operation mot hackergruppen NoName 057(16), som hade genomfört flera cyberangrepp mot svenska myndigheter och finanssektorn. Gruppen har funnits sedan 2022 och är en s.k. hackaktivistgrupp. Det är enligt Polismyndigheten en av de mest aktiva grupperna i världen när det handlar om överbelastningsangrepp och den har genomfört över 6 000 angrepp mot myndighets- och företagswebbplatser. Hackergruppen har konstaterats ligga bakom flera av de omfattande överbelastningsangrepp som riktades mot svenska myndigheter och banker under 2023 och 2024. Några av de drabbade myndigheterna var då riksdagen, Försvarsmakten och Skatteverket. En annan attack riktades mot Nato-toppmötet i Haag i slutet av juni 2025. Enligt ett pressmeddelande från Polismyndigheten den 16 juli 2025 var ingripandeoperationen, som inleddes den 14 juli 2025, internationell och hade samordnats av Europol och Eurojust. Den inkluderade flera länder, bl.a. Tyskland, Nederländerna, USA och Spanien. Sverige hade en central roll i genomförandet av tillslaget och i utredningsarbetet. Flera hundra av gruppens servrar och en omfattande del av dess digitala infrastruktur över hela världen slogs ut vid operationen. I pressmeddelandet anges att flera personer greps och togs med till förhör, att husrannsakningar ägde rum samt att ett antal arresteringsorder utfärdades.

7.4 Slutsats

Begreppen kriminell sammanslutning och organiserad brottslighet används ofta samtidigt vid beskrivningar av allvarlig brottslighet, men de har olika innebörd och funktion. En kriminell sammanslutning avser en grupp individer som samarbetar i syfte att begå brott. Det centrala är själva sammanslutningen och deltagandet i den, snarare än de enskilda brotten. För att räknas som en kriminell sammanslutning krävs vanligtvis att gruppen består av flera personer, att det finns ett gemensamt brottsligt syfte samt att samarbetet har en viss

varaktighet eller struktur. Även personer som inte direkt utför brotten, men som exempelvis bidrar genom planering, finansiering eller logistik kan innefattas i begreppet kriminell sammanslutning.

Organiserad brottslighet är däremot ett mer övergripande och beskrivande begrepp som fokuserar på hur brottsligheten bedrivs. Det kännetecknas av ett mer systematiskt och långsiktigt tillvägagångssätt, ofta med en viss grad av struktur, såsom hierarki eller arbetsfördelning. Brottsligheten är vanligen vinstdriven och kan innefatta användningen av våld, hot, korruption eller annan otillbörlig påverkan samt avancerade metoder för att dölja brottsvinster, såsom vid penningtvätt eller användning av bulvaner. Organiserad brottslighet kan förklaras som ett mer kvalificerat sätt att begå brott på och kan förekomma på lokal, nationell eller internationell nivå.

Sammanfattningsvis kan en kriminell sammanslutning beskrivas som den sociala och organisatoriska ”ramen” inom vilken brott begås, medan organiserad brottslighet mer beskriver den systematiska och professionella metod och struktur genom vilken brottsligheten bedrivs samt att den ofta har ekonomisk karaktär. Begreppen överlappar ofta varandra, eller används parallellt, men de fyller således olika funktioner.

8 Aktörer som ingår i den kriminella miljön och deras ageranden

8.1 Inledning

Som framgått av kapitel 7 är en gemensam nämnare för de många olika konstellationer som finns inom kriminella sammanslutningar att den kriminella verksamheten bygger på ett samarbete mellan flera personer och att den genomförs på ett i huvudsak vinstdrivande sätt. Vidare är våldskapitalet enligt de brottsbekämpande myndigheterna en beståndsdel som genomsyrar flertalet av de kriminella sammanslutningarna. Våldskapitalet spelar en central roll oavsett om det handlar om konflikter inom grupperna, konflikter med andra grupper eller vid den vinstdrivande brottsligheten. Det minskar behovet för en individ eller gruppering att använda påtryckningsmedel som direkta hot och våld och underlättar utpressning och annan otillbörlig påverkan. Uttalade hot eller våldshandlingar är ofta överflödiga, ibland räcker det att personen eller personerna i grupperingarna visar upp sig eller kommer med subtila antydningar för att skrämma personer till lydnad.

8.2 Viss statistik

I en lägesbild över gängkriminella i Sverige konstaterade Polismyndigheten i november 2025 att det totala antalet personer som bedöms vara aktiva i eller ha koppling till kriminella nätverk uppgår till drygt 67 500 personer. Underlaget utgörs av uttag från Polismyndighetens underrättelsedatabaser där ett antal kriterier har satts upp för att identifiera individer som är involverade i allvarlig brottslig verksamhet tillsammans med andra: i huvudsak att detta har pågått under en inte helt obetydlig tid och att det finns aktuella underrättelser gällande indi-

viderna. Omkring 17 500 personer av dessa 67 500 bedöms av Polismyndigheten vara aktiva i kriminella nätverk. De allra flesta av dem är män (94 procent). I en motsvarande lägesbild för 2024 (som var den första som gjordes) bedömdes totalt 14 000 personer vara aktiva (eftersom metoderna för att identifiera personerna de båda åren skiljer sig åt är antalen inte direkt jämförbara). Enligt Polismyndigheten finns det inte några indikationer på att det totala antalet gängkriminella personer har förändrats sedan den förra lägesbilden publicerades och det finns heller inget som tyder på att omfattningen av samarbetet har förändrats sedan den förra lägesbilden, skillnaden på storlek beror på den utvecklade metoden för 2025. När det gäller variabler som ålder, kön och medborgarskap liknar antalen från 2024 och 2025 varandra. Medelåldern är densamma, 28 år. Däremot är andelen personer under 18 år lägre i årets lägesbild än i den förra (5 procent jämfört med 13). Könsfördelningen är i stort sett lika i de två lägesbilderna (6 procent är kvinnor 2025, andelen var 5 procent 2024). Drygt hälften (52 procent) av de individer som bedömdes som nätverkskriminella 2024 återfinns i populationen för 2025. De som inte längre är med är personer i de lägre kriminella skikten, oftast de yngsta och personer i utkanten av de kriminella grupperingarna.

Lägesbilden för 2025 anger även att totalt cirka 50 000 personer bedöms vara kopplade till de gängkriminella nätverken. Det handlar om personer som befinner sig i den kriminella miljön nära de aktiva och som kan komma att bli mer involverade i kriminella aktiviteter i framtiden. En större andel är kvinnor i denna population jämfört med gruppen aktiva gängkriminella, 23 procent. Medelåldern är 30 år och det är därför något högre än den för gruppen aktiva gängkriminella. Därtill är en större andel (8 procent) under 18 år. Andelen kvinnor är högre i gruppen kopplade till gängkriminella än i gruppen aktiva gängkriminella både i lägesbilden för 2025 och i den från 2024. Dock är andelen något högre i år än vad den var i lägesbilden för 2024 (23 procent 2025 jämfört med 19 procent 2024). Även andelen personer under 18 år var större i gruppen kopplade till nätverken än i gruppen aktiva gängkriminella. Andelen personer under 18 år i gruppen kopplade till nätverken var närmast identisk för 2024 och 2025 (8 procent). Ungefär 48 000 personer bedömdes ha koppling till gängkriminella nätverk i lägesbilden för 2024.

Bland dem som var aktiva i kriminella nätverk 2024 utgjordes den största kategorin av dem som hade utförande roller i både högre och

lägre skikt. Dessa kategorier utgjorde omkring 40 procent vardera, vilket sammantaget motsvarande omkring 11 000 personer. Den näst största kategorin utgjordes av aktörer med en mer strategisk roll. Den gruppen uppgick till 14 procent (cirka 2 000 personer). Den minsta kategorin bestod av s.k. möjliggörare (se vidare avsnitt 8.4), vilka utgjorde 5 procent (cirka 700 personer). Åldersfördelningen mellan de olika rolltyperna tydde på en åldershierarki där äldre personer i högre utsträckning hade styrande och strategiska roller, medan de yngre hade utförande roller. I lägesbilden för 2025 har inte rollkategorierna behandlats eftersom den kvantitativa metoden som använts inte möjliggör en indelning i de kategorier som användes i lägesbilden för 2024.

Sommaren 2025 redovisade Polismyndigheten att man hade identifierat runt 700 utlandsbaserade brottsaktörer som bedriver organiserad brottslig verksamhet riktad mot Sverige från utlandet. De utlandsbaserade brottsaktörerna befinner sig i ett stort antal olika länder, med en tonvikt på Mellanöstern (bl.a. Irak), Nordafrika (exempelvis Marocko) och Sydamerika samt i Europa (främst Balkan, Turkiet och Spanien). Av ytterligare information från Polismyndigheten framgår att fram till november 2025 hade 256 efterlysta personer gripits i utlandet (motsvarande period 2024 var 203). Samtidigt har svensk polis gripit 143 personer i Sverige på utländska efterlysningar. Resultaten visar, enligt Polismyndigheten, att det internationella arbetet fungerar bra. Myndigheten har byggt långsiktiga internationella relationer, skapat nya kontaktvägar och en struktur där de snabbt kan agera tillsammans mot personer med koppling till svensk organiserad brottslighet. 45 av de gripna personerna utomlands (fram till november) anses ha särskilt stor påverkan på den svenska lägesbilden, flera av dem är aktörer på ledande positioner inom den organiserade brottsligheten och har tidigare varit svåra att komma åt. (Se nyhet samt statistik på Polismyndighetens hemsida, publicerat den 17 december 2025.) Under december 2025 har ytterligare ett antal efterlysta personer gripits utomlands (24 personer), bl.a. i Egypten, Irak och Förenade Arabemiraten. Polismyndigheten samverkar med allt fler länder för att få svenska kriminella gripna när de befinner sig utomlands. (Se nyheter publicerade på Polismyndighetens hemsida den 19 december 2025 samt den 12 och 16 januari 2026.)

Enligt en studie från 2023 (som Utredningen om en organisation av en effektiv ekobrottsbekämpning nämner) har såväl organiseringsgraden som omfattningen av samarbetet inom både vålds- och eko-

nomisk brottslighet ökat markant, både i absoluta tal och per capita alltsedan början av 2000-talet. I fråga om våldsbrott har noterats en ökning med 60 procent av brott där två till fem individer samarbetar, och 111 procent där sex eller fler individer samarbetar i ett brottsupplägg. Beträffande ekonomisk brottslighet har man sett en ökning på 116 procent av brott där tre till fem samarbetar och en ökning på 371 procent där sex eller fler individer samarbetar. (Se SOU 2025:81 s. 105.)

8.3 Rekryteringen av unga utförare till de kriminella nätverken

En studie från Brottsförebyggande rådet 2023 gällande barn och unga i kriminella nätverk visar att det framför allt är barn som rekryterar andra barn till kriminella nätverk och att de nyrekryterade barnen i första hand används för att förvara, transportera och sälja narkotika. Därutöver kan de unga – mycket snabbt efter inträdet i ett kriminellt nätverk – få förvara och transportera vapen, genomföra utpressningar, stölder och rån, vara delaktiga i bedrägerier samt utföra grova våldsdåd, däribland skjutningar. (Se rapport 2023:13.)

Numera sker rekryteringen av ungdomar i allt större utsträckning digitalt. Uppdragsgivarna befinner sig också allt oftare på annan ort när uppdragen utförs och inte så sällan utomlands. De grova våldsuppdragen utförs i många fall av ungdomar som har avvikit från särskilda boendemiljöer såsom s.k. HVB- eller SIS-hem. Cirka 30 procent av de personer som var misstänkta i ärenden om skjutvapenmord 2024 var under 18 år vid brottstillfället, vilket kan jämföras med omkring 20 procent åren dessförinnan. Ökningen av unga gärningspersoner framkommer även i Åklagarmyndighetens statistik över antalet mordåtal mot barn i åldern 15–17 år. De ökade från 54 barn 2022 till 130 barn 2023 (majoriteten av åtalen gällde dock osjälvständiga brottsformer). Motsvarande siffra för 2024 var 236. För 2025 fram till december är motsvarande antal åtalade barn 258. När det gäller barn som var 15 år vid gärningen, dvs. de yngsta barnen i den kategori barn som hade uppnått straffbarhetsåldern, var det fråga om åtta åtalade barn 2022, 39 barn 2023, 45 barn 2024 och 73 barn fram till december 2025. Enligt rikspolischefens anförande på konferensen Folk och Försvar i januari 2026 hade 127 barn under 15 år misstänkts

för inblandning i mord eller mordplaner från januari till november 2025.

Barn som misstänks för delaktighet i sprängdåd ökar kraftigt. Siffror från Åklagarmyndigheten visar att under året fram till november 2025 har 57 barn under 15 år misstänkts för allmänfarlig ödeläggelse i någon form (inklusive alla brotts- och medverkansformer), 2024 var motsvarande siffra 21 barn.

Av uppgifter från Polismyndigheten (i en promemoria daterad den 5 mars 2025) framgår att sedan början av 2024 har våldsbrottsligheten inom den nätverksbaserade konfliktmiljön ökat genom ett fenomen som brukar benämnas ”brott som en service” (ofta anges det på engelska: Crime as a Service). Olika typer av våldsuppdrag annonseras ut i kanaler på sociala medier och i chattapplikationer i syfte att hitta intresserade, ofta unga, utförare. En uppdragsgivare kan genom ett s.k. chatt-alias rekrytera och anstifta en person att utföra våldsdåd både inom och utanför Sveriges gränser. Att rekryteringen och uppdragsförmedlingen sker digitalt medför att det ofta saknas en uttrycklig koppling mellan beställare, utförare, brottsoffer och platsen där våldsbrottet sker. Rekryteringen brukar gå till så att barn och ungdomar via inbyggda digitala algoritmer på sociala medier och chattapplikationer slussas vidare till ett mer snävt innehåll beroende på aktivitet och intresse och där olika typer av brottslig verksamhet, t.ex. våld, bedrägerier eller narkotikaförsäljning marknadsförs. Målgruppen som rekryterarna av grova våldsbrott vill nå blir på så sätt mångfaldigad på mycket kort tid och de som befinner sig där är mycket unga, främst 15- till 20-åringar, men även 13- och 14-åringar förekommer. Varje chattgrupp kan bestå av några få upp till flera tusen medlemmar; en chattgrupp i applikationen Telegram hade t.ex. 11 000 medlemmar innan det chattforumet stängdes ner (en chattgrupp i Snapchat hade cirka 70 000 medlemmar innan den stängdes). Deltagare i chattgruppen får notiser i samband med publiceringar om grov brottslig verksamhet och kan svara direkt i gruppchatten eller kontakta annonsören genom privata meddelanden. De kan även själva annonsera om att de är villiga att åta sig utförandet av ett grovt våldsbrott. Utöver annonsering av våldsbrott publiceras även filmer och bilder i olika chattgrupper som visar bl.a. misshandel och annan förnedring av personer som har beblandat sig med t.ex. motståndarsidan i en konflikt eller inte har utfört det personen har lovat. Detta sker i syfte att skrämmas och visa det våldskapital som det kriminella

nätverket besitter. Utförarna krävs innan uppdragen ofta på en ”identifikationsfilm” på sig själva, där de ska legitimera sig t.ex. med pass eller id-kort, vilket sedan medför att de eller deras anhöriga ofta utsätts för utpressningsvåld eller påtryckningar om de misslyckas eller blir ertappade, eller om de vill backa ur uppdraget.

Tillvägagångssättet vid rekryteringarna och utförandet av brottet kan liknas vid en ny slags hierarkisk och organiserad kedja. Högst upp finns beställarna som många gånger befinner sig utomlands. De beställer och finansierar de våldsbrott eller andra brott som ska utföras i Sverige eller i andra länder. De använder sig av rekryterarna som är de chatt-alias som administrerar och modererar de chattgrupper där de olika uppdragen läggs ut. Rekryterarna är ”opportunistiska” med begränsad eller varierad grad av lojalitet i olika konflikter. Dessa lägger ut uppdragen i chattgruppen, som ofta är öppen för flertalet personer och beskriver kortfattat uppdraget men där information om adress och mot vem brottet ska riktas saknas. Under dessa finns ”möjliggörarna” som ansvarar för logistiken kring brottet som t.ex. att ordna fram vapen, handgranater, sprängämnen, lägenheter, elsparkcyklar, kläder och annat som krävs på de platser där uppdragen ska genomföras. De som åtar sig att utföra uppdragen befinner sig längst ner i kedjan och beskrivs som utförarna (s.k. klivare). Rekryteraren tar kontakt med utföraren eller utförarna i en ny mer sluten chattgrupp där – eller på något annat ställe – en eller flera möjliggörare också kopplas ihop för att koordinera våldsbrottets utförande. Vanligtvis är det pojkar eller yngre killar/män som beundrar de kriminella som finns högre upp i hierarkin som agerar utförare. Dessa har sällan någon geografisk anknytning till den plats där våldsbrottet ska genomföras och får information om mot vem och var brottet ska ske först en kort tid inpå brottets utförande. Utföraren har således generellt sett ingen direkt koppling till det kriminella nätverk som har rekryterat honom.

I en artikel i Svenska Dagbladet den 22 juli 2025 uttalar sig den danska justitieministern om den breda rekryteringsbas av unga svenskar som är beredda att låta sig hyras in för att utföra våldsbrott såsom skjutningar, sprängningar och mordförsök även i Danmark. Enligt artikeln larmade den danska polisen sommaren 2024 om att svenska ”barnsoldater” mot betalning tog uppdrag åt kriminella gäng i Danmark. Under 2024 handlade det om minst 38 fall med unga svenskar som reste till Danmark för att begå grova brott mot betal-

ning. Majoriteten av fallen handlade om s.k. ”kontraktsmord”. Problemet har enligt artikeln fortsatt och fenomenet med ”violence and crime as a service” har därmed blivit en utbredd metod även utanför Sveriges gränser.

Under våren 2025 inleddes ett samarbete mellan Europol och Polismyndigheten i Sverige samt flera andra länder för att stoppa rekryteringen av ”barnsoldater”. Man hade i november 2024 upptäckt en grupp på Telegram (”Samurajbarnen”) som utannonserade ett stort antal mord och sprängdåd. Även annonser på Tiktok, Discord och Snapchat riktade sig till tiotusentals barn och unga. Enligt Polismyndigheten är det en ”sådan ruljans på uppdragen”, dvs. det är så många våldsbrott som koordineras i grupperna. Polismyndigheten har förfinat sina metoder och därmed upptäcker grupper som är mycket stora. Plattformarna brukar i regel stänga ner grupperna på polisens uppmaning.

Hittills sticker Sverige ut när det gäller rekryteringen av antalet unga utförare som åtar sig uppdrag. Rekryteringen och styrningen av dessa unga utförare sker oavsett vilket land ett dåd ska utföras i. Fenomenet att rekrytera unga utförare på detta digitala sätt har på kort tid kommit att påverka samhället såväl i Sverige som i de övriga nordiska länderna, men även i viss utsträckning andra europeiska länder. Sverige har s.a.s. exporterat den allvarliga situationen som landet befinner sig i även till utlandet.

Det bör här noteras att det inom Regeringskansliet har tagits fram en promemoria, Ds 2026:1 Nya möjligheter att bekämpa onlinerekrytering, som har skickats ut på remiss till olika remissinstanser, med svar senast den 13 mars 2026. I promemorian föreslås en ny lag som möjliggör för en behörig myndighet att besluta förelägganden om att innehåll online som syftar till att rekrytera personer för att begå brott ska avlägsnas eller göras oåtkomligt. Ett föreläggande om avlägsnande ska riktas mot den som tillhandahåller den plattform (värdtjänst) där innehållet finns. Innehållet ska avlägsnas eller göras oåtkomligt så snart som möjligt och senast inom en timme efter mottagandet av föreläggandet. Sanktionsavgift ska kunna tas ut av en värdtjänst som överträder sina skyldigheter enligt lagen. Förslagen föreslås träda i kraft den 1 september 2026.

Av statistik från Polismyndigheten, som utredningen har tagit del av, framgår att antalet anmälningar avseende brottet involverade av en underårig i brottslighet enligt 16 kap. 5 a § brottsbalken ökar

stadigt; under perioden den 1 juli 2023 (då straffbestämmelsen trädde i kraft) till den 31 december 2023 var det fråga om 114 anmälningar, 510 anmälningar inkom under 2024 och under 2025 var det fråga om 770 anmälningar. Enligt statistik från Åklagarmyndigheten har antalet åtal för 2025 (till och med november månad) uppgått till ungefär 200.

8.4 Olika aktörer som ”möjliggör” den organiserade brottsligheten

Begreppet ”möjliggörare” kan användas för att mer allmänt beskriva en person eller en organisation som bistår en kriminell person eller ett kriminellt nätverk. Begreppet kan också användas mer begränsat för att beskriva en person som t.ex. missbrukar sin anställning eller sitt uppdrag i kommunal, statlig eller privat sektor till förmån för kriminella nätverk. Det senare, specifika begreppet, har Brottsförebyggande rådet undersökt i sin rapport 2024:2, Möjliggörare för kriminella nätverk – om möjliggörare i kommunal, statlig och privat sektor. Undersökningen visar att många personer i kriminella nätverk har ett stort intresse av att ha möjliggörare inom kommunal, statlig eller privat sektor. Tillgången till dem är, såvitt framkommer i rapporten, tämligen begränsad, men det förekommer fall i samtliga undersökta sektorer, dvs. rättsväsendet, förvaltningar inom kommuner, bank- och finansbranschen, fastighetsförmedlingar, bolagsbildningar, bokförings- och redovisningstjänster, juridiska tjänster, säkerhets- och bevakningsbranschen och transportsektorn. Ärendena kunde delas in i 44 fall där det framkom att en anställd eller uppdragstagare hade bistått minst en person i ett kriminellt nätverk och 104 fall där det framkom att en anställd eller uppdragstagare hade frångått rutiner eller regler på ett sätt som kan ha gynnat en annan part; dock var det inte klarlagt att parten alltid tillhörde ett kriminellt nätverk men det var tydligt att parten hade kopplingar till kriminella nätverk eftersom större volymer pengar från brott hade hanterats eller personen som gynnats hade misstänkts eller nyligen dömts för grov vinstdrivande brottslighet eller våldsbrottslighet. De identifierade fallen hade ägt rum i de flesta av Sveriges regioner. Det är således inte enbart ett storstadsfenomen.

Aktiviteten hos de påträffade möjliggörarna varierade stort, från att bistå vid ett fåtal tillfällen under en tämligen begränsad tid, till att

långsiktigt och frekvent hjälpa flera personer från olika kriminella nätverk. Det fanns vissa områden där möjliggörare oftare bistår kriminella nätverk. Det handlar främst om yrkesroller där kontakterna är täta med kriminella aktörer, där utsattheten för hot och andra påtryckningar är relativt hög eller där lönen tydligt påverkas av antalet kunder man har.

Möjliggörarna förmedlar framför allt information till personer i kriminella nätverk. Informationen kan vara av vitt skilda slag – känsliga personuppgifter, uppgifter om vad myndigheter eller kommuner vet om det kriminella nätverket eller mer strategisk information om möjliga brottsupplägg. Informationen kan också gälla varningar och instruktioner till personer i det kriminella nätverket från häktade eller frihetsberövade medlemmar. Sådan information gör att de i förhör kan anpassa sina förklaringar och försvåra utredningar. Den mest efterfrågade informationen från möjliggöraren behöver emellertid inte vara hemlig, utan det är den sammantagna informationen och kunskapen från insidan som gör informationen känslig och användbar för personer i kriminella nätverk.

Övriga uppgifter som möjliggörarna utför är exempelvis att underlätta logistik genom smuggling, transport eller förvaring av brottsliga varor såsom vapen och sprängmedel. Det förekommer även att de skapar legitima fasader genom att ta fram trovärdiga underlag, intyg eller tillhandahåller bolag som används som brottsverktyg, samt identifierar brottsupplägg där verksamheten framstår som legal. I vissa fall är möjliggörare också en förutsättning för hantering av brottsvinsterna, ett område som har försvårats för de kriminella nätverken i takt med samhällets åtgärder mot penningtvätt. Slutligen fattar vissa möjliggörare även gynnsamma beslut där de gör avsteg från rutiner vid t.ex. upphandling eller andra centrala beslut, underlåter att rapportera personer i kriminella nätverk samt underlättar felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen och den privata sektorn.

Brottsförebyggande rådets undersökning visar således på en stor variation i komplexiteten på det som möjliggörare ombeds att göra. Det handlar om allt ifrån logistikuppgifter som det kriminella nätverket hade kunnat utföra på egen hand eller lära sig, till komplexa uppdrag som inte hade gått att utföra utan en möjliggörare, framför allt att påverka utfallet i vissa beslut och få tillgång till känslig information.

Personerna i de kriminella nätverken har olika god förmåga att identifiera, rekrytera och behålla möjliggörare. De flesta är begrän-

sade till de kontakter de råkar ha och de tillfällen som uppkommer, men vissa kan upparbeta nya kontakter och skapa gynnsamma tillfällen där möjliggöraren är extra sårbar för övertalning. Oavsett förmåga tycks de flesta börja i sitt eget och närståendes nätverk och leta efter kontakter med intressanta anställningar eller uppdrag i det legala samhället. Många av de upptäckta fallen rör möjliggörare som är familj eller släkt med personer i kriminella nätverk, men även barndomsvänner och kunder till personer i kriminella nätverk är vanliga trots att de är mer ”svårupptäckta” för rekryterna. I några fall har parterna mötts genom möjliggörarens sidouppdrag, exempelvis genom bisysslor eller i ideell sektor.

Brottsförebyggande rådets undersökning visar att det ger status i kriminella nätverk att ha möjliggörare. Även om den information som möjliggöraren delar med sig av delas vidare, eller besluten som möjliggöraren fattar gynnar flera personer i nätverket, värnar man om sin kontakt. Det innebär att möjliggöraren ofta hålls anonym för de andra i nätverket. Att få det att framstå som en exklusiv relation är också ett sätt att rekrytera möjliggörare på. De mest förslagna rekryterarna bygger relationer över tid, gör trevliga aktiviteter tillsammans med möjliggöraren eller visar upp en lyxbetonad livsstil. Det kriminella tonas ner eller bagatelliseras, i syfte att ge möjliggöraren en felaktig bild av vilka risker och skador som uppstår om man hjälper till. I vissa fall förekommer smicker eller att man vänder möjliggöraren mot sin arbetsgivare genom att lyfta fram att den inte får ett tillräckligt erkännande på arbetsplatsen i relation till sin förmåga och kompetens.

Både kvinnor och män kan vara möjliggörare. I Brottsförebyggande rådets rapport 2025:13 Flickor och kvinnor i kriminella nätverk, En studie av vägar in, delaktighet, brott och vägar ut framgår bl.a. följande (s. 8 f.). Det är skillnad mellan tjejernas betydelse för de kriminella nätverken och tjejers delaktighet i de kriminella nätverken. Även om tjejer har ett begränsat inflytande i nätverken har de en väsentlig betydelse för de brottsliga verksamheterna. Deras vanligaste uppgift är att transportera, förvara och packa narkotika. De anses också vara en tillgång när det gäller att genomföra bedrägerier och möjliggöra dödligt våld (genom att t.ex. locka ut brottsoffer). Rapporten visar att de kartlagda tjejerna är mycket brottsaktiva, om än i lägre utsträckning än killarna. Sammanställningen av data om knappt 10 000 tjejer som Polismyndigheten bedömt som

tillhörande eller kopplade till kriminella nätverk visar att tjejerna i genomsnitt misstänkts för 18 brott någonsin och 5 brottsmisstankar under 2021–2023. Det kan jämföras med de 51 000 kartlagda killarna som i genomsnitt misstänkts för 37 brott någonsin och 8 brott under den kartlagda treårsperioden. Tjejernas andel av det totala antalet registrerade brottsmisstankar är liten och de deltar mer sällan i planeringen av brotten. Tjejerna anger främst två skäl till att de begått brott: för att tjäna pengar och för att ställa upp för närstående killar. Det viktigaste skälet till att tjejerna är efterfrågade av de kriminella nätverken är att de anses vara svårare att upptäcka av rättsväsendet. En annan viktig aspekt är tjejernas lojalitet och tillgänglighet, som närstående till killarna. Samtidigt är de utbytbara. Eftersom de inte anses ingå i nätverken kan deras uppgifter övertas av någon annan med samma förmågor. Rapporten visar att tjejer tenderar att medverka i brott på tre olika sätt: 1) tillfälliga insatser mot eller utan betalning (exempelvis förvaring av ett vapen), 2) kontinuerliga uppdrag som fungerar som ett heltidsjobb (t.ex. narkotikatransporter) och 3) egen verksamhet (såsom narkotikaförsäljning). Mycket talar för att det är svårare att lämna de kontinuerliga uppdragen än att avsluta en egen verksamhet eller tacka nej till enstaka uppdrag.

Brottsförebyggande rådets rapport visar också att många av de aktuella tjejerna utövar våld. Nästan sex av tio har misstänkts för minst ett våldsbrott (ofta misshandel eller rån). Tjejerna är i viss utsträckning efterfrågade för att utföra bestraffningar mot andra tjejer, eftersom killar inte anses kunna misshandla tjejer. Samtidigt pekar andra uppgifter mot att dåd mot kvinnliga anhöriga till nätverksinvolverade killar ses som legitima. Rapporten visar sammantaget att sociala relationer och en tidig normalisering av kriminalitet ofta är tjejernas väg in i kriminella miljöer. Många killar strävar efter att inte involvera sina närstående, men ett kontinuerligt arbetskraftsbehov, en hård hierarki mellan killarna och ständiga krissituationer innebär att involveringen av en flickvän, tjejkompis eller syster på sikt kan vara oundviklig.

Motiven och skälen till att enskilda blir ”yrkesmässiga” möjliggörare varierar rent generellt. I Brottsförebyggande rådets rapport 2024:2 identifieras fyra olika typer av sådana möjliggörare: manipulerade, upparbetade, affärsmässiga och placerade. De manipulerade möjliggörarna är inte ens alltid medvetna om att de hjälper personer i kriminella nätverk. De försöker ofta göra gott, men luras till att

bistå. Dessa arbetar ofta i klientnära yrken som i Kriminalvården eller socialtjänsten. De upparbetade möjliggörarna är den största kategorin. De har fått sitt arbete utan några planer på att bli möjliggörare, men kontaktas som en följd av var de arbetar. De affärsmässiga möjliggörarna tar mutor eller arvoden för att hjälpa till och är ytterst medvetna om vad de gör. Här är det vanligast med flera olika uppdragsgivare, ibland hos flera olika kriminella nätverk. Även om mycket talar för att man vill ha en exklusiv relation med sin möjliggörare tolereras att den även hjälper andra, särskilt om möjliggöraren har ovanlig kunskap som kan utvidga nätverkets kriminella affärsverksamhet eller påverka påföljder eller andra sanktioner. Slutligen har de placerade möjliggörarna, som kan kallas för infiltratörer, förmåtts eller i vissa fall erbjudit sig att söka ett arbete eller uppdrag för att bli möjliggörare. De placerade möjliggörarna är – till skillnad från de andra yrkesmässiga möjliggörarna – sällan direkt involverade i nätverken, utan återfinns i dess utkant eller bland nära kontakter till personer som ingår i nätverken (familj, nära släkt, barndomsvänner).

I synnerhet manipulerade och upparbetade möjliggörare har ojämlika relationer med personer i det kriminella nätverket. De senare bestämmer och styr, även om det åtminstone till en början ofta framstår som en trevlig, vänskaplig relation. För att upprätthålla relationen förekommer det att personen i ett kriminellt nätverk lägger ut regelbundna uppdrag och har tät kontakt med möjliggöraren. Rapporten ger en bild av att det är svårt för möjliggörare att sluta, särskilt för sådana som inte hade en nära relation med personen i det kriminella nätverket sedan tidigare. Hot och andra påtryckningar förekommer, i synnerhet om att avslöja möjliggöraren för arbetsgivaren. Det kriminella nätverkets skrämselkapital gör det också svårt att säga nej när man väl har blivit möjliggörare. (Se rapporten 2024:2, sammanfattningen, s. 7–10.)

Avgränsningen till anställda och uppdragstagare innebär att Brottsförebyggande rådets rapport exkluderade dem man ibland kallar för ”gröna personer”, dvs. privatpersoner som ofta saknar brottsregister och har legala inkomster. På sin fritid gömmer de t.ex. brottspengar eller illegala varor i sin bostad, är målvakter i företagsstyrelser utan inblick i verksamheten eller står på andras bankkonton m.m. Även företag som bildas, eller till sitt ägande och förvaltande uttryckligen eller underförstått övertas av personer i kriminella nätverk för att användas vid brottslig verksamhet exkluderades.

I den illegala avfallshanteringen förekommer en rad aktörer som medvetet eller omedvetet medverkar till brottsuppläggen, t.ex. oseriösa miljökonsulter som lämnar felaktiga intyg, personer som förmedlar kontakter mellan olika aktörer i kedjan och s.k. målvakter som tecknar företagets firma men som sällan har kunskap om avfallshanteringen. Omfattningen när det gäller t.ex. miljökonsulters medverkan i brottsupplägg är okänd. I uppläggen kan det också ingå möjliggörare som tillhandahåller underlag som underlättar export av avfall, t.ex. sådana intyg från en bilbesiktning som behövs för att ett fordon ska få exporteras. (Se SOU 2025:14 s. 282.)

Enligt Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) råder det brist på gode män och förvaltare i hälften av Sveriges kommuner. Detta innebär bl.a. stora risker för personer som behöver hjälp med sin ekonomi och öppnar upp för att dessa luras och utnyttjas av gängkriminella (enligt uppgifter publicerade den 9 januari 2026 på Sveriges Radio, P4 Malmöhus).

Mycket av det möjliggörare gör är korruption i vid mening, dvs. att utnyttja den makt de har genom sin yrkesmässiga ställning för att gynna sig själv eller någon annan. Möjliggörare hjälper personer i kriminella nätverk, antingen genom att stärka individen inom nätverket eller genom att bistå den kriminella verksamheten som sådan. Även om hjälpen primärt gynnar en individ, har det ofta direkt eller indirekt betydelse för hela nätverket i stort. Möjliggörarna är således en förutsättning för den kriminella brottsligheten och den brottsliga ekonomins tillväxt. Det är av stor vikt att rättsväsendet kan spåra, lagföra och förhindra deras verksamhet.

8.5 Hanteringen av brottsvinsterna

För att kunna dra nytta av den organiserade brottsligheten krävs det att de åtkomna brottsvinsterna omsätts och omvandlas till pengar som kan användas utan upptäckt. Det vanligast förekommande sättet är att gärningspersonen eller någon annan vidtar åtgärder med brottsutbytet för att dölja att egendomen härrör från brott eller brottslig verksamhet. Det kan handla om att förvara eller sälja egendomen eller att delta i transaktioner som utförs för skens skull, dvs. penningtvättsåtgärder. Eftersom denna efterföljande typ av brottslighet har blivit mer komplex krävs det i större utsträckning också expertkun-

skaper och medhjälpare för att möjliggöra brotten och ta hand om brottsvinsterna.

De brottsbekämpande myndigheterna har till utredningen uttryckt att just möjliggörarna – se avsnittet ovan – är en av de största utmaningarna för brottsbekämpningen att komma till rätta med. Det finns professionella aktörer som bistår med penningtvätt med hjälp av sina yrkesbefogenheter såsom advokater, bankanställda, fastighetsmäklare, revisorer och handlare med exklusiva varor. Dessutom finns det penningtvättsaktörer som ligger utanför det finansiella systemet, som den s.k. hawala-verksamheten och kryptoväxlare. Beroendet av professionell penningtvätt är stort och det finns en stor efterfrågan på dessa aktörer och deras kompetens.

Myndigheterna har kunnat observera att kriminella aktörer ofta har god kännedom om hur exempelvis de svenska bankerna fungerar och hur de olika övervaknings- och kontrollsystemen opererar. Det är i dessa fall tydligt att möjliggörare som arbetar på bankerna har hjälpt till med att tillhandahålla information om hur man undgår kontroll och genom att lämna ut handlingar. I flera fall har myndigheterna dessutom sett att sådana möjliggörare får en procentandel av de genomströmmade pengarna.

Kryptovalutan är mycket betydelsefull i nätverken, och en stor del av de kriminella pengarna omsätts i kryptovaluta. I dessa fall handlar det om en annan sorts penningtvättsaktörer som ofta är yrkeskriminella. De personer som vill omsätta brottsvinster kan växla kontanter mot kryptovaluta genom kryptoväxlare utanför det legala systemet. Ofta är dessa kryptoväxlare fristående från de etablerade nätverken och saknar lojaliteter. Flera nätverk kan använda samma penningtvättare. Kryptoväxlare fyller därför en mycket viktig funktion i den kriminella ekonomin.

Hawala, som har nämnts ovan, är ett förtroendebaserat system som förenklat innebär att pengar skickas utomlands utan banköverföring; dvs. en medarbetare finns i utlandet som betalar ut pengar utan att pengarna först har förts över. Det är ett system som har funnits länge och som inte är olagligt i sig, men som helt eller delvis har tagits över av de kriminella nätverken. De använder eller placerar personer i verksamheten som tar hand om brottsvinsterna och slussar igenom dem genom hawala-verksamheten till mottagare utomlands. I Sverige finns cirka 1 200 ombud för utländska betaltjänstleverantörer. Ett flertal av dessa växlingskontor och betaltjänst-

ombud här och utomlands ingår enligt de brottsbekämpande myndigheterna som en del i hawala-verksamheten och utgör finansiella nav med delvis eller uteslutande kriminella syften. Genom viss lagstiftning som trädde i kraft den 1 juli 2025 har Finansinspektionen fått bättre verktyg att motverka att det finansiella systemet missbrukas av kriminella. Sedan tidigare ska tillhandahållandet av betaltjänster i Sverige genom ombud förutsätta att tillsynsmyndigheten i hemlandet registrerar ombudet. Genom den nya lagstiftningen förtydligas att Finansinspektionen ska göra en parallell prövning av ombudens verksamhet i Sverige, inbegripet en lämplighetsprövning och att Finansinspektionen då har tillgång till uppgifter i misstanke- och belastningsregistren. (Se prop. 2024/25:134, bet. 2024/25:FiU38, rskr. 2024/25:223, SFS 2025:633–637.)

För att säkerställa en effektiv tillsyn och upprätthålla förtroendet för det finansiella systemet är det viktigt att det allmänna kan ingripa mot den som bedriver finansiell verksamhet utan tillstånd eller registrering. Regeringen har därför i prop. 2025/26:42, Straffansvar för olovlig finansiell verksamhet, föreslagit en ny lag för olovlig finansiell verksamhet. Lagen innehåller bl.a. straffbestämmelser som innebär att den som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet bedriver finansiell verksamhet utan Finansinspektionens tillstånd eller registrering döms för det nya brottet olovlig finansiell verksamhet och bestämmelser om samarbete mellan åklagare och Finansinspektionen vid utredning om olovlig finansiell verksamhet. Den nya lagen föreslås träda i kraft den 1 mars 2026.

Det sker även en omfattande utförsel av kontanter från Sverige på andra sätt, t.ex. genom postförsändelser samt flyg- och lastbilstransporter. Transporterna sker ofta systematiskt med användning av penningkurirer, som transporterar olagligt åtkomna kontanta medel. Det finns inte någon anmälningsplikt till Tullverket vid in- och utförsel av kontanter inom EU och det misstänks finnas ett stort mörkertal när det gäller utförsel till länder utanför unionen. Tullverket har också uppmärksammat att näringspenningtvätt kan ske genom att företag utnyttjar Tullverket som verktyg för penningtvätt, antingen genom att ansöka om ändring och återbetalning av feldeklarerat gods eller genom att betala tullräkningar med svarta pengar. Ett enkelt, men ett oerhört stort vinstgenererande upplägg, som beskrivits för utredningen är att huvudmannen har företag både inom och utanför EU och använder tulldeklarationer för att flytta

pengar mellan länderna, dock utan att varor någonsin skickas. Enligt Polismyndigheten handlar det om miljardbelopp i kontanter som årligen transporteras ut från Sverige på detta sätt som ett led i en systematisk hantering av brottsvinster. Dessa och andra sätt underblåser den organiserade brottlighetens utbredning globalt.

Brottsvinster i form av stora mängder kontanter förs således på många olika sätt över gränserna. Trots att det ofta talas om det kontantlösa samhället finns kontanthanteringen kvar, och hanteringen sker i stor utsträckning i den kriminella världen. I detta sammanhang bör även s.k. neobanker nämnas. Det är fråga om direktbanker som enbart opererar på internet, utan traditionella fysiska kontor. En neobank kan enkelt beskrivas som en helt digital bank där användaren kan utföra alla sina tjänster med hjälp av t.ex. en applikation på mobilen. Även neobanker är i sig legala, men den bristande offentliga kontrollen även över dem utnyttjas av den kriminella sfären.

Även spelmarknaden utnyttjas för penningtvätt. Kommersiella online-spel, vadhållning och statliga kasinon är spelformer som enligt Spelinspektionens riskbedömning har störst risk för att utnyttjas av penningtvättare. Ett exempel på penningtvättsupplägg via nätkasinon är uppgjorda online-pokerspel där t.ex. flera personer känner varandra och har telefonkontakt. Några personer förlorar avsiktligt, vilket gör det möjligt att flytta pengar till de vinnande personerna som sedan flyttar spelvinsterna till sina bankkonton. Statliga kasinon kan dessutom möjliggöra växling av kontanter till spelmarker. Spelmarkerna kan sedan användas för att spela på kasinospel och därefter växlas tillbaka till kontanter eller sättas in på ett bankkonto. Enligt uppgifter från Finanspolisen hade 38 procent av de misstänkta personerna för penningtvätt som rapporterats av spelbolagen en koppling till allvarlig eller systematisk brottslig verksamhet.

Möjliggörarna är således ofta avgörande för att ekonomiska brottsupplägg ska fungera. De hamnar emellertid lätt i en utpressningssituation, och har svårt att backa när de väl utfört en första handling. Ofta avslöjas personerna först när arbetsplatsen tipsas av en brottsbekämpande myndighet om att den ska titta på en viss hantering. Även om arbetsgivaren har noterat avvikelser blir det, utan rättsväsendets inblandning, ofta endast fråga om en arbetsrättslig handläggning. Personen kan avskedas, men han eller hon går sedan inte sällan vidare till en annan liknande tjänst. (Ovanstående är framför allt hämtat ur SOU 2025:81 s. 124 f. och de däri angivna hänvis-

ningarna, särskilt Brottsförebyggande rådets rapport 2024:2 Möjliggörare för kriminella nätverk och Polismyndighetens rapporter 2021 respektive 2023 om Penningtvätt på spelmarknaden och Penningtvätt genom utförsel av kontanter).

Avslutningsvis bör nämnas att regeringen i juli 2025 gett ett uppdrag till sex nationella myndigheter att stärka förmågan att återta brottsvinster. Huvudfokus är att fortsätta utveckla samverkan och metoder för att komma åt tillgångar som genererar stora vinster som kryptovalutor, fastigheter och bolagsstrukturer samt att förbättra möjligheterna att återta tillgångar som förts utomlands. I samband med uppdraget uppger regeringen att den nya förverkandelagstiftningen som trädde i kraft hösten 2024 är en av de mest effektiva i Europa och har gett polisen helt nya möjligheter att gå efter maffialedarnas pengar, bilar, lyxprylar och fastigheter. Värdet av beslagen var vid tillsättandet av uppdraget uppe i över 80 miljoner kronor. Avsikten med det nya uppdraget är att skruva upp arbetet ytterligare, strypa kranarna till den kriminella ekonomin och knäcka den grova organiserade brottsligheten. Uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet senast den 31 mars 2026.

8.6 Särskilt om professionella penningtvättare

Som har framgått ovan har i än högre grad än tidigare s.k. professionella penningtvättare fått stor betydelse för de kriminella sammanslutningarna. Det är fråga om personer som systematiskt tvättar pengar åt andra, mot betalning. Finanspolisens bedömning i rapporten Professionella penningtvättare – Branscher, modus och kopplingar till kriminella nätverk från mars 2024 är att betydelsen av dessa aktörer har underskattats och att de utgör en kritisk funktion för att organiserad brottslighet ska kunna hantera sina brottsvinster effektivt och med mindre risk. De kan agera enskilt utifrån sin specifika kompetens eller samarbeta med varandra för att erbjuda fler tjänster. Vissa har i sin yrkesroll befogenheter inom finansiella och andra system, t.ex. en banktjänsteman som beviljar lån på felaktig grund, en mäklare som skriver fabricerade kontrakt eller en advokat som nyttjar ett klientmedelskonto för penningtvätt. Andra saknar yrkesbefogenhet men har en specialistkompetens som är eftertraktad, t.ex. finansiell eller juridisk kompetens, och som ger råd om upp-

lägg genom företag och konton utomlands eller erbjuder kryptoväxling för kriminella aktörers räkning. Det finns även hela penningtvättsorganisationer med uppbyggda penningtvättskoncept med en tydlig rollfördelning i organisationen, såsom ovan nämnda hawalanätverk. Några aktörer är multidisciplinära och har en hel koncern med flera bolag och utnyttjar andra aktörer i olika branscher. (Se rapporten s. 4.)

Utredningens uppfattning är att dessa professionella penningtvättare är mycket väl medvetna om sin betydelse för de kriminella sammanslutningarna, men att de i flertalet fall inte själva anser sig vara en del av den organiserade brottsligheten, utan arbetar – lagligt eller olagligt – ”vid sidan” om den. Eftersom utredningens uppdrag är att ta fram lagstiftning som innebär en utvidgad kriminalisering så att fler personer med koppling till organiserad brottslighet kan åtalas och lagförs för brott finns det anledning att något närmare beröra dem i denna del av betänkandet. Nedanstående är i huvudsak hämtat från Finanspolisens nämnda rapport Professionella penningtvättare – Branscher, modus och kopplingar till kriminella nätverk från mars 2024 (några exakta sidhänvisningar anges inte nedan).

Det förekommer att professionella aktörer är knutna till ett specifikt nätverk men i regel tycks de serva flera kriminella personer och olika kriminella nätverk. Detta går i linje med utvecklingen mot mer rörliga nätverksstrukturer: penningtvätten och andra brottsliga upplägg köps in som en tjänst, dvs. uppdragen läggs ut på entreprenad. Av de kriminella nätverken som verkar inom EU bedöms omkring 30 procent samarbeta med enskilda professionella penningtvättsaktörer eller sådana nätverk. Deras tjänster efterfrågas frekvent på krypterade chattar där olika typer av tjänster också erbjuds och förmedlas. Ömsesidigt förtroende är centralt, samtidigt som man går i god för sin egen aktör i kommunikationstjänsterna. Det är således fråga om ett slags ”finance as a service”, varvid ersättningen för erbjuden tjänst varierar från några procent upp till 40 procent.

I Finanspolisens rapport beskrivs ett urval av professionella penningtvättsaktörer och deras modus samt ett antal fall där aktören har dömts för brott eller där information finns som har gjorts om till ett antal fiktiva, men välgrundade, exempel. Sammanfattningsvis kan följande lyftas fram (för de redovisade fallen hänvisas till rapporten):

a) Advokater/jurister: Rapporten beskriver hur de dels hjälper kriminella aktörer med bedrägeriupplägg och råd och dåd om hur

man sätter upp exempelvis skalbolag och stiftelser i syfte att tvätta pengar, dels förser de kriminella med uppgifter ur såväl polisregister som information om brottmål. Klientmedelskonton nyttjas för att dölja brottsvinster men även för att integrera brottsvinster i det legala finansiella systemet. Särskilt klientsekretessen lyfts fram som en omständighet som gör att advokater är eftertraktade som möjliga penningtvättare.

b) Kreditgivare: Kredithandläggare vid banker och andra finansiella företag, såsom försäkringsbolag och värdepappersbolag, har genom sin yrkesroll åtkomst till legala finansiella system. Det är en åtråvärd position för kriminella personer att ha tillgång till, i syfte att få in brottsvinsterna i den legala ekonomin. I takt med att bankernas kontroller skärps behövs personer på insidan som godkänner transaktioner, beviljar lån eller fingerar krediter. Det förekommer att de säljer uppläggen som en tjänst till kriminella, en slags ”låneförmedling”, där låneförmedlaren har ett kontaktnät med målvakter som är villiga att ta lån i sitt namn eller där låneförmedlaren har kontakt med en eller flera banktjänstemän som beviljar lån på bedrägliga grunder. Ofta tar de ut en avgift för genomförandet, 20 procent på lånesumman omnämns. Banktjänstemän medverkar också i olika typer av affärer kopplade till företagsupplägg som går ut på att godkänna falska löneintyg, avsiktligt överbelåna företag eller värdera krediter på ett orimligt sätt. (Se även Svenska bankföreningens rapport Hotbildsbedömning för Sveriges banker, publicerad i maj 2025, s. 9.)

c) Fastighetsmäklare: Fastighetsbranschen bedöms vara en högrisksektor för penningtvätt. Stora belopp kan tvättas genom att systematiskt köpa och sälja fastigheter, såväl i Sverige som utomlands. Banker rapporterar in misstanke om penningtvätt i relativt många ärenden som rör köpare och säljare av fastigheter; transaktionerna summerades till över 5 miljarder kronor 2022. Oftast saknas dock mäklarens namn i anmälningarna. Mörkertalet bedöms vara stort, särskilt för affärer i kommersiella fastigheter där än större belopp kan tvättas. Även här är det fråga om klientmedelskonton som verktyg, men även fabricerade kontrakt och löneintyg, medvetna felvärderingar, byggnation med svart arbetskraft och/eller kontakter med insiders på banker som beviljar bolånen. Ofta samarbetar mäklarfirmorna med, eller t.o.m. ägs av, en viss bank som

därmed lätt kan bistå med överföringar och marknadsföra bolån. Mäklarens samarbete sker främst med lokala nätverk med stor påverkan på lokalsamhället som följd. Inte sällan finns dessutom ett släktband mellan mäklaren och tongivande aktörer inom de kriminella nätverken.

d) Kryptoväxlare: Handeln med kryptovaluta är i dag mycket lättillgänglig via reglerade och legitima marknadsplatser. Syftet för kriminella aktörer att ändå vända sig till kryptoväxlare är därför främst anonymitet, undvikande av kontroller och/eller möjligheten att växla mellan kontanter, eller digitala betalsätt såsom swish, och kryptovaluta. Kryptoväxlarna har ofta kapacitet att möjliggöra avancerad penningtvätt och hantering av kryptovaluta. De bedriver således näringsverksamhet och ska vara registrerade hos Finansinspektionen samt följa penningtvättslagstiftningen. Efterfrågan på kryptoväxlare är mycket stor bland kriminella aktörer.

e) Revisorer: Företag utgör ett brottsverktyg av betydelse för mer komplex penningtvätt och revisorer har en unik position kopplat till företag. De är därför åtråvärda för kriminella aktörer att ha tillgång till. Revisorer har ofta flera hundra uppdrag samtidigt, varav merparten är för legitima företag, men en del av företagen kan vara sådana som i grunden styrs av eller har kopplingar till kriminella individer. En revisor kan bl.a. felaktigt tillstyrka ett företags årsredovisning och därigenom exempelvis dölja penningtvättstransaktioner eller övervärdera företagets tillgångar. Revisorer kan även bistå med råd och dåd om penningtvätt och annan ekonomisk brottslighet. Ersättningen för revisorns illegala tjänster kan i vissa fall vara uppdraget i sig, eventuell överdebitering eller dolda ägarandelar i företag. Avsaknaden av konsekvenser för möjliggörande revisorer är enligt Finanspolisen påtaglig. I många fall saknas information om tillräckligt konkreta omständigheter om revisorns handlande för att kunna initiera straffrättsliga eller administrativa åtgärder, trots att det funnits tydliga tecken på att revisorn har bidragit i brottsupplägget.

f) Handel med exklusiva varor: Exklusiva varor som bilar, guld och klockor förekommer i penningtvättssammanhang. Varorna är även statussymboler och kan fungera som betalmedel för t.ex. narkotika. Yrkesmässig handel med varor som kan antas hantera kontanter motsvarande 5 000 euro eller mer, t.ex. bilhandlare,

guldförsäljare och klockhandlare, omfattas av en rapporteringsskyldighet till Finanspolisen. I dessa branscher finns aktörer som låter de kriminella handla på ett sätt som inte är tillåtet med stora kontanta belopp. Klockhandeln är särskilt framträdande. De kriminella får köpa klockor för brottsvinster eller så får de skenbart legala inkomster genom att de får sälja klockor till handlaren och får betalt genom insättning på konto, där handlaren därefter utfärdar certifikat och nya förpackningsaskar m.m. Handlaren kan även ge presentkort som mellanled, dvs. de erbjuder presentkort på strax under 50 000 kronor mot kontant betalning och efter flera sådana separata tillfällen kan de kriminella senare byta in dem mot en dyr klocka.

g) Växlingskontor: Valutaväxlingskontor erbjuder ofta en rad olika finansiella tjänster, där både legitima och illegala flöden av pengar hanteras. Ibland förekommer affärsverksamheter där valutaväxling och betaltjänster bedrivs parallellt med andra verksamheter, såsom resebyråer och guldbutiker. En enskild professionell penningtvättare kan exempelvis ta anställning på en etablerad växlingsverksamhet eller t.o.m. själv driva ett växlingskontor. Där kan även förvaring och förmedling av kontanta brottsvinster i olika valutor erbjudas. Flera av de kriminella nätverken i Sverige har en eller flera växlare som de nyttjar för att hantera sina brottsvinster.

h) Betaltjänstombud: Betaltjänstombud agerar ombud för betaltjänstföretag och bedöms vara väl utnyttjade kanaler inom den kriminella miljön. Penningöverföringar erbjuds ofta som en sidotjänst inom ramen för annan affärsverksamhet, t.ex. tobakshandlare, närköpsbutiker, frisörer, resebyråer eller andra typer av mindre verksamhetsutövare. Även brottsaktörer kan starta eller ta över en sådan verksamhet med det primära syftet att främja penningtvätt. Ombudet är inte rapporteringspliktigt utan det är betalningsinstitutet som är skyldigt att rapportera misstänkt penningtvätt till Finanspolisen. Mer sällan rör rapporteringen därför ombudet, som oftast är den som kan möjliggöra eller aktivt medverka till kriminella upplägg. Genom att betaltjänstombud kan erbjuda flera olika betaltjänstsystem för penningöverföring parallellt, finns möjligheten att brottsaktörer använder multipla kanaler för penningtvätt. På så sätt kan dessa sprida sina transaktioner

och samtidigt hålla sig under gällande beloppsgränser för att minska upptäcktsrisken. Används dessutom flera olika ombud för brottsliga transaktioner ökar riskerna ytterligare för att större volymer kan passera bevakningssystemen obemärkta. I Finanspolisens rapport lyfts fram att mottagare i exempelvis högriskländer utgör en attraktiv kanal för terrorfinansiering. I och med att ombuden ofta är verksamma i lokalsamhället är de särskilt utsatta för påtryckningar från kriminella aktörer.

i) Professionella penningtvättsnätverk och organisationer: Särskilt kriminella hawala-nätverk kan beskrivas som ett helt koncept för penningtvätt, och kan involvera olika professionella penningtvättare. Systemet är attraktivt för penningtvätt eftersom det erbjuder ökad anonymitet, minskad spårbarhet och relativt snabba överföringar. Antalet informella och oregistrerade hawala-aktörer i Sverige uppskattas vara mycket stort. Penningtvättsupplägg inom ramen för detta system kan inkludera upphämtning, förvaring, transport, växling och placering av kontanter i det finansiella systemet i andra länder, mot en viss procent av brottsvinsterna. Uppgifter pekar på upp emot 15 procent i kostnad för hantering av brottsvinsterna. Penningtvättsnätverk av detta slag är till sin natur svåra att motarbeta. De riskerar också i förlängningen att bidra till cementeringen av parallella samhällsstrukturer. De omfattande internationella förgreningarna medför en potentiellt mycket bred kriminell räckvidd.

j) Multidisciplinära professionella penningtvättare: Dessa har ofta flera bolag och nyttjar andra professionella penningtvättare i olika branscher, samt har nationella kontaktnät och förmåga till komplexa upplägg. De mest avancerade aktörerna har en bredd som likar en koncern och där aktörerna nyttjas av flera nätverk.

Finanspolisen uppskattar i rapporten att behovet av professionella penningtvättare sannolikt kommer att bestå på en hög nivå under kommande år. Flera kanaler utnyttjas samtidigt för förvaltning och tvätt av brottsvinster genom olika typer av möjliggörare, kurirer, bolag, kryptovalutor eller bankkonton utomlands, vilket försvårar kartläggningen av aktörerna. I takt med samhällets ökade utbud av tekniska betallösningar på global nivå är det också möjligt att nya

typer av kompetenser kommer att synas framöver som erbjuder penningtvätt mot betalning.

Finanspolisen lyfter i sin rapport särskilt fram att brottsbekämpande åtgärder som direkt riktas mot professionella penningtvättare får generellt en större effekt än åtgärder mot enskilda aktörer som tvättar pengar, eftersom de professionella aktörerna ofta servar mer än en person eller ett kriminellt nätverk med sina tjänster. Om sådana funktioner slås ut kan därmed delar av eller hela nätverk påverkas. Dessa aktörer är en del av ett större sammanhang och de tillhandahåller en nödvändig penningtvätt till de tongivande aktörerna och kriminella nätverk som står för skjutningar och sprängningar. De bidrar till att finansiera såväl våldsbrottsligheten som annan grov brottslighet. Att de kriminella nätverken särskilt utnyttjar möjliggörare på finansiella företag, liksom penningtvättens koppling till korruption, innebär att det finns ett samhällshotande element i möjliggörarnas brottslighet. Än allvarligare är att dessa professionella penningtvättare är verksamhetsutövare som ska skydda det finansiella systemet. Finanspolisen framhåller i sin rapport att framför allt banktjänstemän – och advokater, som ska stå under Advokatsamfundets tillsyn – i sin penningtvättsverksamhet bedöms utgöra ett särskilt samhällshot i Sverige samt att informationsläget rörande advokaters involvering i penningtvätt bedöms som undermåligt.

8.7 Särskilt om otillbörlig påverkan eller infiltration

Korruption, infiltration och annan otillbörlig påverkan sker genom den organiserade brottsligheten och är riktad mot både offentliga institutioner och näringslivet. Syftet är i de flesta fall att skaffa information, påverka ett beslut eller att få pengar. Ekobrottsmyndigheten har i samtal med utredningen uppgett att den sett tecken på att utvecklingen går från samhällspåverkan till i vissa fall ett samhällsövertagande. Myndigheten uttrycker det som att det är en tillräckligt allvarlig situation att otillbörligt påverka, eller att infiltrera, en aktör (t.ex. en bank), men att problembilden blir värre när aktören ägs av den organiserade brottsligheten, dvs. när t.ex. hela företagskonstruktioner har tillkommit för att begå brott. Genom att den organiserade brottsligheten ökar sina tillgångar och verkar i bolag kan den erbjuda samhällstjänster, som lån och arbeten, i

socialt utsatta områden. Privata bolag som erbjuder viktiga samhällsfunktioner och välfärdsservice, t.ex. personlig assistans, tandvård och skola, köps upp av personer med kopplingar till organiserad brottslighet. Det innebär att dessa aktörer får en maktbas i samhället. Inte sällan ökar acceptansen för aktörerna genom att de exempelvis sponsrar lokala idrottsföreningar och fritidsgårdar. Det ger en komplicerad bild av ekonomisk brottslighet och osunda relationer och bidrar till att dagens organiserade brottslighet kan uppfattas som samhällshotande.

Det bör nämnas att antalet gränsöverskridande korruptionsfall har ökat stadigt det senaste decenniet. Den upplevda korruptionen har också ökat i Sverige. Ett nyligen uppmärksammat problem är infiltration inom rättsväsendet. De senaste åren har ett antal uppmärksammade fall visat hur domstols- och polisanställda läckt sekretessbelagd information till personer inom den organiserade brottsligheten. (Se t.ex. Svea hovrätts dom den 3 december 2024 i mål B 238-24, där en domstolsanställd vid en tingsrätt dömdes för brott mot tystnadsplikt och dataintrång; domen har fått laga kraft).

Hotet mot samhället består även i ett minskat förtroende och en svagare tillit till samhället från medborgarnas sida. Det förstärks av att brottsligheten finns i och påverkar alla delar av samhället. Exempelvis orsakar fusk vid byggandet av fastigheter och oegentligheter i bostadsrättsföreningar stora ekonomiska förluster för de boende och skapar minskat förtroende till bostadsmarknaden. Idrottskorruption – såsom matchfixning och förmedling (försäljning) av exempelvis fotbollsspelare för att generera vinster eller tvätta brottsvinster – försvagar idrottsrörelsen. Vård- och omsorgsföretag där oseriösa läkare fakturerar regioner och får pengar skadar tilltron till hälso- och sjukvården men innebär även att folkhälsan drabbas negativt. Ett exempel är falska PCR-tester och felaktiga covidintyg under covid-19-pandemin som utfärdades av flera vårdcentraler. Infiltrering genom organiserad brottslighet i vården kan dessutom öka hälsoklyftorna då samhällets svagaste blir särskilt utsatta. Sammantaget bidrar den organiserade ekonomiska brottsligheten till att öka klyftor och samhällsspänningar i flera delar av samhället. (Se SOU 2025:81 s. 128–129 och där angivna hänvisningar.)

8.8 Den organiserade brottsligheten är ett hot mot samhället

Som framgått har Sverige de senaste åren varit hårt drabbat av ökande våld med skjutningar och sprängningar. De allra flesta skjutningarna kan kopplas till kriminella miljöer och kriminella nätverk. Ett utmärkande drag när det gäller brott i kriminella sammanslutningar är att det alltid är flera delaktiga i den brottsliga verksamheten, även om alla inte deltar samtidigt, på samma sätt eller i samma utsträckning. Dessutom är våldsbrottsligheten oftast välplanerad och bortom alla gränser när det gäller t.ex. geografi och vilka som utsätts för den; den drabbar allt oftare tredje man som inte har något med de kriminella nätverken att göra. De osjälvständiga brottsformerna har hittills fått betydelse för att lagföra personer som inte utför själva våldsbrottsligheten. I samtal med utredningen har de brottsbekämpande myndigheterna dock lyft fram att den lagstiftningen inte alltid räcker till för att lagföra de personer man skulle behöva komma åt, dels på grund av bevissvårigheter, dels på grund av att vissa straffvärda ageranden inte omfattas av lagstiftningen. Samtidigt utgör möjliggörarna en allt större utmaning att stoppa och förhindra från ytterligare stödjande åtgärder till de kriminella nätverkens alltmer samhällshotande brottslighet.

Narkotikahandeln är en av den organiserade brottslighetens huvudsakliga inkomstkällor. Baserat på material från krypterade kommunikationsplattformar har Polismyndigheten uppskattat att de mest centrala kriminella aktörerna smugglar in mellan 100 och 150 ton narkotika per år i Sverige. Stora mängder av exempelvis kokain kommer i containerflödet från sydamerikanska till svenska hamnar. Sverige fungerar också som ett transitland för narkotika, dvs. delar av den narkotika som förs in i landet är avsedda för andra länders marknader. Handeln med narkotika är därför en av flera drivande komponenter i det dödliga våldet mellan kriminella sammanslutningar. Det har vidare konstaterats att just handel med narkotika är en inkörsport för unga till en kriminell livsstil. Den studie som redovisades i Brottsförebyggande rådets rapport Barn och unga i kriminella nätverk (2023:13) visar hur barn involveras i nätverken för att bygga ut distributionskedjor för narkotika. Narkotikaklassade läkemedel används dessutom ofta av kriminella som begår grova brott,

i synnerhet våldsbrott, för att de ska bli känslomässigt avtrubbade och därmed lättare kunna förmå sig att utföra handlingarna.

Den gränsöverskridande, organiserade illegala narkotikahandeln har stärkt de kriminella sammanslutningarnas verksamhet och ökat tillgången på narkotika i Sverige. Nya marknadsplatser har etablerats online och användningen av sociala medier och applikationer för krypterad digital kommunikation har förenklat processen för att köpa och sälja illegal narkotika. Det är också vanligare med leverans av narkotika till hemmen och i postflödet. Polismyndigheten har bedömt att över en miljon försändelser med narkotika årligen sänds inom det svenska postflödet. Under det första halvåret 2025 beslagtog Tullverket drygt 1,9 ton narkotika i paketflödet. Det är mer än en fördubbling jämfört med första halvåret 2024 då knappt 880 kilo beslagtogs.

Enligt Tullverket beslagtogs även rekordmycket heroin och explosiva varor första halvåret 2025. Den sammanlagda mängden narkotika som beslagtogs ökade till 5,5 ton, varav cirka 106 kilo heroin. Så mycket heroin har Tullverket aldrig stoppat tidigare år, inte ens under ett helår. En oroväckande utveckling är att nästan tio gånger så mycket semisyntetiska cannabinoider stoppades. Det tyder på ett ökande inflöde av de här preparaten, som många gånger är starkare än t.ex. cannabis och kan leda till allvarliga förgiftningar. Samtidigt beslagtogs nästan tre gånger så mycket sprängämnen, drygt 42 000 explosiva varor. Det kan jämföras med 15 000 under samma period 2024. Till betydande del handlar det om s.k. bangers. De kraftigaste varianterna kan orsaka stor skada och används för tillverkning av kraftigare bomber, bl.a. den typ av hemmagjorda laddningar som används i de gängrelaterade sprängningarna. (Se Tullverkets uppgifter på deras hemsida per den 4 juli 2025).

Allt fler företag används dessutom för smuggling av bl.a. narkotika och vapen. Tullverket har sett en ökning av seriösa företag som utnyttjas för narkotikasmuggling av kriminella. Tullverket har fram till december 2025 identifierat tjugo ärenden där företag i olika delar av landet helt ovetandes har utnyttjats för sådan smuggling. De kriminellas tillvägagångssätt är att leta upp företag med importtillstånd och sedan använda företaget för smuggling. De ”kapar” namnet på en företrädare för företaget och använder namnet som kontaktperson för importen. Det innebär att smuggelgodset döljs i en laglig importsändning och riskerna för upptäckt minskar. De ärenden som har

upptäckts handlar om importer från USA där det smugglats mellan två och 250 kilo cannabis per tillfälle. (Se information på Tullverkets hemsida, publicerat den 9 december 2025.)

Regeringens målsättning är att slå sönder den kriminella ekonomin. I arbetet ingår bl.a. att stoppa utnyttjandet av offentliga medel, förhindra att företag och andra juridiska personer används som brottsverktyg och att bekämpa den narkotikarelaterade brottsligheten. När det gäller utnyttjandet av offentliga medel kan konstateras att brott mot välfärden är en lukrativ inkomstkälla för den organiserade brottsligheten. Det handlar om att kriminella aktörer på felaktiga grunder systematiskt tillskansar sig bidrag och ersättningar men även att de själva driver välfärdsverksamhet för att komma åt offentliga medel. Vissa välfärdsförmåner är särskilt utsatta för angrepp från personer och sammanslutningar inom organiserad brottslighet. Hit hör, som har framgått tidigare, exempelvis assistansersättningen, tandvårdsstödet och den statliga lönegarantin. Den totala omfattningen av felaktiga utbetalningar från de statliga välfärdssystemen bedömdes 2021 ha uppgått till cirka 15–20 miljarder kronor, varav hälften misstänktes vara bidragsbrott. (Se prop. 2023/24:1, uppgifterna återkommer i en power-point-presentation med statsrådet Anna Tenje den 5 april 2024 och i regeringens budgetproposition för 2024, avsnitt 8.3–8.4, samt i Ds 2025:8, Administrativa sanktioner i socialförsäkringen, s. 38.)

Ekonomistyrningsverket har uppskattat att cirka 90 procent av de felaktiga utbetalningarna har orsakats av de sökande. Av felen bedömer myndigheten att i genomsnitt 56 procent kan misstänkas vara avsiktligt orsakade. Det är dock okänt i hur stor utsträckning organiserad brottslighet ligger bakom dessa fel. (Se skr. 2023/24:67 s. 20 och SOU 2023:52 s. 132 f.)

Den organiserade brottsligheten använder sig vid vissa brottstyper systematiskt av företag för att begå brotten. Stora utbetalningar från välfärdssystemen görs t.ex. till företag. Det är genom företag som skatter och avgifter på arbete eller varor kan undandras det allmänna och således minska statens inkomster. Med ett företag kan även arbetskraft från tredjeland hämtas. Företag används även i olika grad vid olika typer av smuggling, transport och lagerhållning, t.ex. av narkotika. Det är ett återkommande problem att legal och illegal verksamhet blandas bakom företagsfasaden vilket försvårar upptäckt och utredning av brottsligheten.

Även ideella föreningar och stiftelser missbrukas av kriminella aktörer för att begå brott, exempelvis för att få del av bidragsmedel från det offentliga. Att bilda en förening är på flera sätt enklare än att starta ett företag. Det finns ingen lagstiftning om ideella föreningar. Skatteverket har gjort ett antal utredningar av bidragsmottagande föreningar och bedömer att risken för bidragsbedrägerier är hög. Mörkertalet är enligt myndigheten sannolikt stort. (Se skr. 2023/24:67 s. 22 f.)

När det gäller miljöbrott och särskilt den omfattande avfallshanteringen är detta en del av den kriminella ekonomin och enligt de brottsbekämpande myndigheterna ett utbrett problem både i Sverige och Europa. Avfallsmarknaden hanterar enorma mängder avfall årligen och den organiserade brottsligheten tjänar stora pengar på att hantera delar av detta avfall olagligt. De främsta anledningarna till att avfallsbrott är ett utbrett problem är en kombination av hög vinstmöjlighet, låg risk för upptäckt och relativt låga straff. Enligt en rapport från EU-kommissionen tjänar organiserad brottslighet mellan två och sex miljarder kronor årligen på dagens avfallshantering enbart i Sverige. Visst avfall har ett marknadsvärde och kan säljas olagligt medan annat avfall kostar att ta hand om på ett lagenligt sätt. I det senare fallet kan kriminella aktörer ta betalt av en avfallsproducent för att hantera avfallet på ett billigt men olagligt sätt, som att exempelvis gräva ned, bränna eller tippa det direkt på marken. Att ta hand om avfallet och kanske sanera mark från gifter och utsläpp innebär enorma kostnader för skattebetalarna. Dessutom snedvrider avfallsbrotten marknaden och bidrar till en osund konkurrens för alla seriösa aktörer. Brotten dränerar därmed samhället på resurser och skadar miljön. (Se Naturvårdsverkets uttalanden på deras hemsida den 17 juni 2025.)

Även den omfattande och för samhället farliga cyberbrottsligheten bör anges. Bland de vanligaste typerna av cyberbrott kan nämnas identitetsstölder, s.k. phishing-attacker och ransomware samt dataintrång och bedrägerier på nätet. Phishing-attacker kan kortfattat förklaras som att någon skapar falska epostmeddelanden eller webbplatser för att lura användare att avslöja känsliga uppgifter såsom lösenord och kreditkortsinformation. Ransomware är en form av skadlig programvara som krypterar filer och kräver en lösen för att återställa dem. Det mesta av cyberbrottsligheten begås av antingen cyberbrottslingar, dvs. IT-kunniga s.k. hackare, ensamma eller på

uppdrag av kriminella nätverk för att de ska få ekonomisk vinning eller makt och annat inflytande. Cyberbrottsligheten innefattar därmed en rad olika åtgärder som syftar till att ekonomiskt eller på annat sätt skada drabbade individer, företag, organisationer, myndigheter och samhället i övrigt genom att brottslingarna personligen infiltrerar eller via tekniska system utnyttjar IT-teknologin för olagliga syften. Den långt framskridna digitaliseringen har gjort att den organiserade brottsligheten därmed har funnit nya vägar. Cyberattackerna och hoten är i dag, både i Sverige och utomlands, frekventa och omfattande och kan kopplas till kriminella sammanslutningar samt statliga och ideologiska aktörer. Cyberbrottsligheten och de som utför den verkar dessutom numera på den ekonomiska marknaden med cyberattacker och cyberhot som en ren handelsvara. Den organiserade brottsligheten har därmed blivit en leverantör av kriminella tjänster även inom den digitala världen. Agerandet sker dessutom inte sällan på uppdrag av eller som ett led i förhållande till främmande länders hybridkrigföring. Det handlar då om storskaliga och långsiktiga åtgärder i syfte att störa vitala svenska system, få tillgång till skyddsvärd information och påverka viktiga beslutsfattare. Sådana särskilt riktade cyberattacker, såsom belastningsattacker och ransomwareattacker, syftar både till ekonomisk vinning och till att skapa allmänt kännbar oreda och störa viktiga samhällsfunktioner. De kriminella sammanslutningarna vidareutvecklar även sin cyberbrottslighet kontinuerligt allteftersom de modifierar sina metoder och verktyg för att infiltrera och påverka verksamheter över hela världen.

Cyberbrottsligheten har inneburit att risken för infiltration och annan typ av påverkan på samhällsviktiga funktioner har ökat avsevärt. Det innebär att människors tilltro till rättsstaten och ett fungerande demokratiskt samhälle hotas. Myndigheter som inte kan fungera och fullgöra sina uppdrag på ett verkligt oberoende sätt påverkar även samhällets möjligheter att motverka desinformation och informationsläckage och i slutänden att bevara demokratin. Behovet av motståndskraft i form av strafflagstiftning som omfattar personer som är aktiva i de kriminella sammanslutningarna är därför påtagligt även med hänsyn till cyberbrottsligheten. Det sagda gäller inte minst när tillgången till artificiell intelligens (AI), dvs. maskiner och program som kan utföra uppgifter som hittills krävt mänsklig intelligens, utvecklas och används i cyberattacker och det därmed är oklart på vilket sätt personer bakom eller kopplade till de kriminella samman-

slutningarna har bidragit till utförandet av cyberbrottsligheten. AI-tekniken gör det enkelt för de kriminella sammanslutningarna att t.ex. snabbt skapa skadliga koder eller på annat sätt anpassa sig till den digitala omvärlden och det blir därmed svårt att förutspå hur cyberbrottsligheten kommer att utveckla sig i framtiden. Problemet med cyberattacker och andra former av cyberbrottslighet är därför komplext samtidigt som det har stor påverkan både på rättssäkerheten och på förtroendet för rättsstaten. I rapporten Omvärldsanalys för Sveriges domstolar 2025 anger Sveriges domstolar att lagstiftaren behöver ta höjd för denna brottslighet, såväl rent IT-säkerhetsmässigt som i samband med införandet av ny straffrättslig lagstiftning. (Se rapporten s. 3 f.)

Något bör också i detta sammanhang sägas om möjliggörarna. Deras handlingar underlättar, effektiviserar och mångfaldigar den organiserade brottsligheten, vilket gör att än fler personer riskerar att drabbas av allvarliga brott. De bidrar också till att upptäcktsrisken visavi gärningsmännen minskar, vilket innebär att brottsligheten kan pågå under en längre tid. Därutöver kan agerandet få mycket allvarliga följder för verksamheter där möjliggörarna arbetar. I Brottsförebyggande rådets rapport 2024:2 ingår fall där felaktiga myndighetsbeslut har tagits och hemliga personuppgifter har lämnats ut; deras handlingar påverkar således verksamheternas förutsättningar att utföra sina uppdrag. De allvarligaste skadorna kan ses inom rättsväsendet och socialtjänsten, där brottsoffer och utsatta människor drabbas, samt att rättssäkerheten och det s.k. samhällskontraktet ytterst hotas. Även om de upptäckta fallen är färre till antalet än de som nog begås, sprids redan genom de upptäckta fallen en påtaglig osäkerhet om det går att lita på de aktuella verksamheterna, och skadorna på verksamheternas förtroende kan därmed bli större än de omedelbara och synliga skadorna, t.ex. de ekonomiska. I synnerhet offentlig verksamhet bygger på att medborgarna har förtroende för verksamheten. Även samverkande aktörer i offentlig och privat sektor måste kunna ha förtroende för varandra, annars finns det risk för att enstaka upptäckta fall med allvarliga konsekvenser minskar viljan att t.ex. dela viktig information mellan varandra. Slutligen påverkas även arbetsmiljön på de enskilda arbetsplatserna negativt. Misstro och oro bland kollegor och chefer blir en påtaglig följd av möjliggörarnas ageranden på arbetsplatserna, ibland redan innan dessa har upptäckts.

Det är svårt för arbetsgivare att upptäcka och utreda möjliggörare. Arbetsgivarnas erfarenhet och mandat att utreda varierar, från arbetsgivare inom rättsväsendet som har stora möjligheter, till mindre kommuner som sällan har utsedda funktioner för sådant. I privat sektor varierar möjligheterna att utreda mycket, beroende på verksamhetens karaktär och storleken på företaget m.m. Det är sällan möjliggöraren själv som berättar om sin situation och sina handlingar för arbetsgivaren. Vanligare tycks vara att kollegor eller närmaste chef reagerar på något som sticker ut och för informationen om det vidare internt. Arbetsgivare är dessutom olika mottagliga för signaler om fel, och i vissa fall får kollegor driva på och vara envisa för att få gehör för att signalerna bör utredas vidare. Med vissa undantag från rättsväsendet, storbanker och andra aktörer med etablerade internutredningsfunktioner och god datatillgång, har arbetsgivare över lag svårt att utreda tips och signaler om möjliggörare. Utredningsmandaten finns i stället hos brottsutredande myndigheter, men en anmälan dit görs inte alltid. Därutöver är det inte säkert att en förundersökning inleds, utan ärendet tycks ofta prioriteras bort till förmån för grövre brott. I frånvaron av brottsutredningar hanteras ärenden med möjliggörare ofta arbetsrättsligt genom att säga upp eller köpa ut personen. (Se Brottsförebyggande rådets rapport 2024:2 s. 10–12.) I detta sammanhang bör dock föras fram att Utredningen om straffrättsliga åtgärder mot korruption och tjänstefel bl.a. har analyserat behovet av att utvidga straffansvaret för exempelvis förtroendemissbruk och tjänstefel samt vilka ytterligare möjligheter det behöver finns för att bekämpa korruption i internationella affärsförbindelser (SOU 2025:87). Deras förslag bereds nu inom Regeringskansliet.

Något som de brottsbekämpande myndigheterna pekar på i olika sammanhang är en oroande utveckling där den organiserade brottsligheten i allt större utsträckning har kopplingar till säkerhetshotande och samhällsövertagande verksamhet. De har t.ex. iakttagit att brottsligheten numera och allt oftare har kopplingar till terrorism och extremism och att den t.o.m. kan ha understöd av statliga aktörer. Finansiering av terrorism överlappar många gånger annan ekonomisk och organiserad brottslighet. Skattebrott, bokföringsbrott, smuggling, arbetskraftsexploatering och illegal handel med tobak och andra varor är exempel på brott som har setts finansiera terrorism. Till skillnad från penningtvätt som syftar till att dölja tillgångars ursprung,

handlar finansiering av terrorism om att dölja vad tillgångarna ska användas till. Banker, betalningsinstitut och betaltjänstförmedlare anses vara risksektorer, liksom utgivare av elektroniska pengar och växlingskontor. Den svenska spelmarknaden har också, som framgått tidigare, nämnts i sammanhanget med tanke på möjligheten till både utlandstransaktioner och viss anonymitet. Även välfärdssystemen utnyttjas för att finansiera terrorism och våldsbejakande extremism. (Se bl.a. Säkerhetspolisens lägesbilder över den organiserad brottsligheten under senare år, särskilt åren 2023–2024 och 2024–2025.)

8.9 Slutsatser

Hotet från den organiserade brottsligheten är av mycket olika karaktär och orsakar alltmer negativa och samhällsfarliga konsekvenser. Aktörerna är multikriminella och opererar både nationellt och globalt. Brottsligheten omfattar alltifrån mord, narkotikahandel, vapenhandel, människohandel, tillgreppsbrott, miljöbrott, välfärdsbrott, bedrägerier och annan ekonomisk brottslighet. Den kan t.o.m. understödja terrorism. Den tekniska utvecklingen innebär nya möjligheter för kriminella aktörer att digitalt flytta ekonomiska värden, tvätta pengar och undandra skatt. Detta sker mycket snabbt och med ibland helt ofattbara summor som kan jämföras med delar i statsbudgeten. Möjligheten att kommunicera i det fördolda, t.ex. via krypterade applikationer, är normalt en förutsättning för olika typer av brottsupplägg. Korruption, infiltration och otillbörlig påverkan samt övergrepp i rättssak används för att skaffa sig fördelar, till exempel genom att påverka myndighetsbeslut eller rättsprocesser. Kontakterna med omvärlden är tydlig och har blivit alltmer omfattande med åren. Den snabba digitala utvecklingen har möjliggjort att den organiserade brottsligheten kan ledas, organiseras och bedrivas med delar av eller hela verksamheten utomlands, vilket försvårar de svenska myndigheternas möjligheter till tillsyn, kontroll och lagföring.

En stor den av den grova våldsbrottsligheten tycks antingen vara ett direkt medel för vinstdrivande brottslighet eller ha sin grund i konflikter som uppstår på grund av den ekonomiska brottsligheten, inkluderat narkotikabrottsligheten. När det gäller skjutvapenvåldet har det fått allt tydligare ekonomiska förtecken, med s.k. ”kontrakts-

mord” som kräver brottsvinster i anstiftarled för att kunna betalas och som även innebär att allt yngre utförare rekryteras till de kriminella nätverken (enligt de brottsbekämpande myndigheterna får de yngre dock sällan ut den ersättning som har utlovats). Särskilt de styrande personernas brottslighet har över tid genomgått en slags professionalisering, inte minst inom narkotikamarknaderna men även i förhållande till bedrägeri- och välfärdsbrottsligheten. Narkotikasmuggling bedrivs i en närmast industriell skala och den ökade professionaliseringen innebär att tillvägagångssätten i fråga om penningtvätt präglas av en ökad organiseringsgrad. Att de kriminella sammanslutningarna nyttjar möjliggörare på exempelvis finansiella företag samt penningtvättens koppling till korruptionsbrottslighet innebär att det finns ett allt tydligare samhällshotande inslag redan när våldsbrottsligheten planeras och genomförs samt till följd av de ekonomiska och andra konsekvenser som den därefter ger. Samhällshotet ligger i det omfattande kriminella samarbetet kring våldsbrott och annan brottslighet kopplad till denna, som den ekonomiska brottsligheten, och hur utbredningen av all organiserad brottslighet numera är bortom alla geografiska gränser – den är utbredd i hela landet och sträcker sig bortom landsgränserna. Den organiserade brottsligheten påverkar därför hela samhället på ett mycket negativt sätt.

Brottsuppläggen inom den ekonomiska brottsligheten innefattar ofta komplicerade bolagsstrukturer där bolagen t.ex. företräds av målvakter och där utnyttjade identiteter är navet i brottsligheten. Bakom uppläggen finns kriminella personer med hög strategisk förmåga som ofta planerar storskaligt och långsiktigt. Många av dem ingår också i annan organiserad brottslighet och vissa tillhör det ledande skiktet i kriminella våldsgrupperingar. Många gånger kan uppläggen liknas vid en bolagskoncern med ett moderbolag i toppen och flera mindre bolag i botten. Tidigare handlade den ekonomiska brottsligheten om att begå brott i det egna bolaget för att tjäna extra pengar. Numera används bolag som brottsverktyg, där kriminella tar över bolag som skulle ha avvecklats eller bildar bolag som anpassas till den brottsliga verksamheten, antingen för att driva den vidare på egen hand eller för försäljning till andra kriminella personer. (Se rapporten Ekonomisk brottslighet, Ekobrottsmyndighetens lägesbild 2025 s. 6 f.) Den organiserade ekonomiska brottsligheten utgör därför i sig också ett allvarligt hot mot samhällets ”grundbultar”. (Se SOU 2025:81 s. 24 f.)

9 Nationellt och internationellt samarbete mot organiserad brottslighet

9.1 Inledning

I utredningens direktiv anger regeringen att en straffbestämmelse som uttryckligen tar sikte på deltagande i en kriminell sammanslutning kan komma att underlätta det internationella straffrättsliga samarbetet mot organiserad brottslighet. Det kan t.ex. öka förutsättningarna för de brottsbekämpande myndigheterna att delta i det internationella samarbetet och få tillgång till information och verktyg under utredning av brott samt underlätta samarbetet vid lagföring av brott och vid straffverkställighet.

Samtliga brottsbekämpande myndigheter uttrycker tydligt både i utredningens möten med dem och i det material som myndigheterna publicerar om sin verksamhet att internationell samverkan numera är en förutsättning för att uppnå framgång i brottsbekämpningen. (Se t.ex. rapporten Myndigheter i samverkan mot den organiserade brottsligheten, 2024, s. 36.)

För att något belysa ovanstående tar utredningen här in ett kortfattat avsnitt som anger de brottsbekämpande myndigheternas samverkan mot organiserad brottslighet och regeringens uppdrag till myndigheterna att förstärka det internationella arbetet mot organiserad brottslighet. Avsnittet beskriver däremot inte de nationella eller internationella arenorna där samarbetet äger rum eller de övriga samarbetsorganen – såväl svenska som internationella – där de brottsbekämpande myndigheterna ingår. Inte heller redogörs för det straffrättsliga regelverket på området annat än att vissa delar nämns. För närmare studium kring arbetet i olika forum och det internationella regelverket som rör straffrättsligt samarbete hänvisas till presentatio-

ner som finns på de svenska brottsbekämpande myndigheternas och de internationella organens olika webbplatser samt till andra sammanställningar som finns att tillgå digitalt, t.ex. den myndighetsgemensamma rapporten från Kriminalvården, Skatteverket, Tullverket, Ekobrottsmyndigheten, Åklagarmyndigheten och Polismyndigheten i oktober 2025 med titeln ”Förstärkt internationellt samarbete mot organiserad brottslighet” och en inom Domstolsverket i maj 2024 framtagen handbok som redogör för regelverket kring det internationella straffrättsliga samarbetet i den mån det berör de allmänna domstolarna.

I avsnitt 10.8 återkommer utredningen till hur den uppfattar att det internationella samarbetet skulle utvecklas och gynnas om Sverige inför ett straffrättsligt ansvar för deltagande i och samröre med en kriminell sammanslutning. Den bedömningen avser såväl när Sverige vill samarbeta med andra länder som när andra länder vill samarbeta med Sverige.

9.2 Svensk myndighetsgemensam satsning mot organiserad brottslighet

På regeringens uppdrag samverkar sedan 2009 ett antal svenska myndigheter med underrättelser och operativa insatser mot kriminella individer och nätverk i en särskild satsning mot den organiserade brottsligheten. De myndigheter som numera ingår i satsningen är Arbetsförmedlingen, Ekobrottsmyndigheten, Försäkringskassan, Kriminalvården, Kronofogdemyndigheten, Kustbevakningen, Migrationsverket, Pensionsmyndigheten, Polismyndigheten, Skatteverket, Säkerhetspolisen, Tullverket, Utbetalningsmyndigheten och Åklagarmyndigheten. Ytterligare ett antal myndigheter ingår som s.k. nätverksmyndigheter. Dessa är Arbetsmiljöverket, Bolagsverket, Centrala studiestödsnämnden, Finansinspektionen, Inspektionen för vård och omsorg, Lantmäteriet, Livsmedelsverket, Naturvårdsverket, Statens Institutionsstyrelse, Trafikverket, Transportstyrelsen samt Länsstyrelsen i Stockholms län som samordnar övriga länsstyrelser i satsningen.

Satsningen leds av Samverkansrådet, som verkar genom Operativa rådet, Nationella underrättelsecentret (NUC) samt dess styrgrupp, sju regionala samverkansråd (RSR) och åtta regionala underrättelse-

centrum (RUC). Operativa rådet ansvarar för helhetsbilden av den operativa verksamheten och ska besluta om nationella myndighetsgemensamma insatser.

Till stöd för arbetet i Samverkansrådet och Operativa rådet finns ett sekretariat på Polismyndigheten. Den myndigheten ska varje år för regeringen redovisa den verksamhet som har bedrivits inom satsningen. En särskild myndighetsgemensam lägesbild om organiserad brottslighet sammanställs dessutom och ligger till grund för inriktningen på arbetet de nästföljande åren. Lägesbilden tas fram av NUC och bygger på uppgifter och underlag från de samverkande myndigheterna och nätverksmyndigheterna som ingår i satsningen.

De samverkande myndigheterna ska i den gemensamma satsningen tillsammans bekämpa den organiserade brottsligheten särskilt genom brottsförebyggande åtgärder, administrativa åtgärder, exekutiva åtgärder, lagföring och återtagande av brottsvinster. Fokus ska ligga på bekämpning av allvarlig och samhällshotande organiserad brottslighet och särskilt mot organiserad brottslighet i lokalsamhället, med ett tydligt fokus på utsatta områden. Myndigheterna ska vidare säkerställa att det finns resurser för åtgärder inom den myndighetsgemensamma satsningen. Arbetet ska slutligen präglas av effektivitet och uthållighet i syfte att långsiktigt uppnå ett mer rättssäkert och tryggare samhälle och den internationella samverkan ska vara ett naturligt inslag i arbetet.

I skrivelsen 2023/24:67, Motståndskraft och handlingskraft – en nationell strategi mot organiserad brottslighet är regeringens bedömning att arbetet i den gemensamma satsningen har varit en generellt sett välfungerade modell för samverkan mellan myndigheter, även om myndigheternas skilda uppdrag och förutsättningar också innebär utmaningar. Myndigheterna arbetar såväl strategiskt som operativt enligt den gemensamma inriktningen, som beslutas av myndighetscheferna, men med utgångspunkt i myndigheternas egna ansvarsområden, roller och uppdrag. Det myndighetsgemensamma och insatser från respektive myndighet, har lett till resultat i form av t.ex. lagföring av grovt kriminella och återtagna brottsvinster. Det har ändock, enligt regeringen, varit otillräckligt för att hejda den organiserade brottslighetens utbredning. De strategiskt viktiga aktörerna som hanteras inom ramen för samverkan utgör enbart en mindre del av det totala antalet aktörer inom den organiserade brottsligheten. För att öka träffytan och slagkraften i bekämp-

ningen av organiserad brottslighet bör därför det myndighetsgemensamma arbetet ges fortsatt prioritet vid berörda myndigheter. Grundförutsättningarna finns på plats genom den stabila struktur för operativt arbete över myndighetsgränserna som har byggts upp. Avslutningsvis avsåg regeringen att följa arbetet nära.

I den myndighetsgemensamma rapporten, som avser 2024, har bl.a. följande angetts. Den organiserade brottsligheten och dess aktörer är alltmer internationella både i fråga om brottsupplägg och fysisk vistelse. Flera av de aktörer som kunde kopplas till våldsvågen i Sverige under 2024 begick brott, och greps, utomlands. Internationell samverkan rapporterades i 14 nationella insatser och i 10 regionala insatser. I likhet med de närmast föregående åren var det Spanien och Danmark som var de vanligaste länderna i satsningen för internationella kontakter och operativ samverkan. Även Nederländerna, Tyskland, Norge, Finland, Litauen och Serbien var relativt vanliga länder i sammanhanget. Det var därmed fråga om de länder som rapporterades inom internationell samverkan även under de närmast föregående åren. I nästan alla nationella insatser rörde den internationella samverkan inte bara kontakter, utan även operativ samverkan. En deloperation avsåg omfattande penningtvätt och hade den mest utbredda internationella samverkan under 2024. I tre av de nationella insatserna utlämnades personer till Sverige från andra europeiska länder efter att Sverige hade utfärdat en europeisk arresteringsorder avseende berörd person.

Digitaliseringen var en faktor som tydligt hade bidragit till att den internationella verksamheten hade blivit allt viktigare för att uppnå framgång i brottsbekämpningen. De digitala bevisen kunde finnas var som helst i världen. Dessutom var det enkelt för de kriminella aktörerna att via olika digitala lösningar föra ut brottsvinster ur Sverige, t.ex. genom virtuella valutor. Bevisningen genom dekrypterade chattar visade också på betydelsen av internationell samverkan. Slutligen angavs att internationell samverkan inte bara var betydelsefull inom brottmålsprocessen. Även inom förvaltningsprocessen hade den betydelse, t.ex. för Kronofogdemyndigheten.

I den myndighetsgemensamma lägesbilden över organiserad brottslighet 2025 presenteras de allvarligaste hoten och sårbarheterna relaterad till organiserad brottslighet. Lägesbilden bygger på underlag om kriminella nätverk, brottsområden och omvärldsfaktorer som finns tillgängligt inom ramen för det myndighetsgemen-

samma arbetet. En utgångspunkt är att de allvarligaste hoten finns inom de brottskategorier där det finns betydande aktiviteter från de organiserade kriminella nätverken, dvs. nätverk som har kapacitet att hota samhällets skyddsvärden. Det anges att den organiserade brottsligheten i Sverige är integrerad i det internationella sammanhanget. De kriminella nätverken med högst hotkapacitet kontrollerar hela brottskedjan med varor och tjänster från produktionsland, via smuggling till försäljning och användning i Sverige. Den internationella dimensionen av den organiserade brottsligheten utgör en sårbarhet på grund av bristerna i det internationella informationsutbytet. Bristerna utnyttjas för att dölja brottsvinster och för kriminella upplägg inom internationell handel. Myndigheternas åtgärder mot organiserad brottslighet förväntas leda till att de kriminella aktörerna i än högre utsträckning framöver bl.a. utnyttjar bolag och konton i andra länder och att de uppehåller sig i och begår brott från andra länder. (Se sammanfattningen s. 4–5.)

9.3 Förstärkt internationellt samarbete mot organiserad brottslighet

Regeringens syfte med skrivelsen 2023/24:67, Motståndskraft och handlingskraft – en nationell strategi mot organiserad brottslighet var enligt förordet bl.a. att hela samhället – lokalt, regionalt, nationellt och internationellt – skulle mobiliseras för att bekämpa den organiserade brottsligheten. Det fördes fram att ”Det är bara genom att arbeta tillsammans som vi har möjlighet att vinna över de kriminella aktörerna, värna enskilda människors trygghet och säkerhet, och bevara vårt fria och öppna samhälle.” Särskilt den organiserade brottslighetens gränsöverskridande karaktär innebar att brottsbekämpningen måste bedrivas gemensamt med andra stater. Samarbetet mellan länder både inom och utanför EU var enligt regeringen helt nödvändigt för att kunna angripa brottsligheten på ett effektivt sätt. I skrivelsen framförde regeringen särskilt följande (s. 39–41):

7.3 Utveckla det internationella samarbetet

Den organiserade brottsligheten är gränsöverskridande. Samarbete mellan länder är därför nödvändigt för att bekämpa brottsligheten på ett effektivt sätt. Europol har bedömt att cirka 70 procent av de kriminella gängen i EU är verksamma i minst tre länder och att 50 procent av gängmedlemmarna inte är EU-medborgare. Det förekommer också att grovt kriminella svenska medborgare söker sin tillflykt till andra länder och styr sin verksamhet därifrån. Information som är relevant i svenska förundersökningar kan finnas utanför Sverige. Vidare flyttas brottsvinster till andra länder och möjliggör investeringar i legala strukturer och ny brottslighet. Det är därför viktigt att Sverige har ett aktivt engagemang i det internationella brottsbekämpande arbetet och att myndigheterna i den konkreta, operativa verksamheten fullt ut drar nytta av de möjligheter som det internationella samarbetet erbjuder.

Införliva ett tydligare brottsförebyggande perspektiv i det internationella samarbetet

Sverige bör sträva efter ett internationellt brottsbekämpande engagemang med det proaktiva målet att förhindra kriminell verksamhet som är en del av, eller som bidrar till, den gränsöverskridande organiserade brottslighet som riktas mot Sverige. Det internationella, brottsbekämpande samarbetet är i förhållandevis stor utsträckning inriktat på lagföringsprocesser och andra straffrättsliga frågor. För att få till stånd en långsiktig positiv effekt på tryggheten i Sverige och minska belastningen på rättsväsendet behöver ökad uppmärksamhet läggas på att förebygga, förhindra och försvåra gränsöverskridande brottslighet redan där den har sitt ursprung, samt på att göra Sverige till ett mindre attraktivt land att begå brott i.

För att arbeta proaktivt är ett internationellt brottsbekämpande engagemang även aktuellt i internationella samarbeten utanför EU. Brottsbekämpande perspektiv bör genomsyra bilaterala samarbeten och det freds- och säkerhetsfrämjande arbetet. Det internationella utvecklingssamarbetet kan också bidra genom att stärka förutsättningarna för brottsbekämpning. Krig och konflikter påverkar Sveriges säkerhet och välstånd genom bland annat flyktingströmmar, genom att utgöra grogrund eller fristad för terrorism och våldsbejakande extremism samt som grogrund eller transit för organiserad brottslighet i form av t.ex. smuggling av vapen, narkotikahandel och människohandel. Regeringen ska fortsatt aktivt arbeta på bred front för ökat internationellt samarbete mot organiserad brottslighet.

Förstärkt polisiärt och straffrättsligt samarbete inom EU och med länder utanför EU

Polisiärt och straffrättsligt samarbete innebär att stater och myndigheter i olika länder bistår varandra med åtgärder avseende sådant som utbyte av information, utredning av brott, lagföring för brott och verkställighet av straff och förverkandebeslut. Samtidigt innebär den digitala utvecklingen och förhållandet till vissa länder utanför EU nya utmaningar.

Sverige deltar i flera olika internationella samarbeten som ger brottsbekämpande myndigheter möjligheter att utbyta information med varandra och genomföra gemensamma operativa insatser. Informationsutbytet görs i huvudsak genom att uppgifter lämnas mellan länder på begäran, men i en del fall finns möjlighet till direktåtkomst till andra länders nationella databaser, EU-gemensamma databaser eller vissa av Interpols databaser. Det rättsliga EU-samarbetet, som bygger på principen om ömsesidigt erkännande, erbjuder också ett flertal andra instrument, bl.a. den europeiska arresteringsordern, den europeiska utredningsordern och gemensamma utredningsgrupper, vilka bidrar till framgångsrika utredningar och åtal. Unionens byrå för straffrättsligt samarbete, Eurojust, har en viktig uppgift i att möjliggöra och effektivisera samarbetet mellan medlemsstaternas rättsliga myndigheter i praktiken. Utöver EU-samarbetet är möjligheterna att efterlysa personer internationellt med hjälp av Interpol ett viktigt verktyg för brottsbekämpande myndigheter.

Inom EU pågår ett kontinuerligt arbete för att utveckla och bygga ut de brottsbekämpande myndigheternas verktygslådor. Ett nytt instrument som bedöms kunna bli värdefullt i kampen mot gränsöverskridande brottslighet är förslaget om överföring av straffrättsliga förfaranden som kommissionen presenterade i april 2023. Instrumentet innebär att en hel brottmålsprocess – från förundersökning till dom – kan flyttas från en medlemsstat till en annan. Det kan bl.a. ge fördelar i form av minskat dubbelarbete och bättre samordnade utredningsåtgärder. Den s.k. e-bevisförordningen kommer vidare att möjliggöra för svenska brottsbekämpande myndigheter att vända sig direkt till tjänsteleverantörer inom EU och begära ut information som kan utgöra bevis, vilket bedöms kunna effektivisera samarbetet.

Utöver arbetet inom EU är det av vikt att ha ett fortsatt nära samarbete med Sveriges grannländer inom Norden. Under 2024 är Sverige ordförande i det Nordiska ministerrådet. Det svenska ordförandeskapet kommer bl.a. att fokusera på kunskaps- och erfarenhetsutbyte mellan de nordiska länderna rörande organiserad brottslighet, välfärdsbrottslighet, våldsbejakande extremism och terrorism samt överföring av straffverkställighet.

Sverige har också ett omfattande internationellt rättsligt samarbete med länder utanför EU. Detta grundar sig huvudsakligen på internationella konventioner och avtal som förhandlats fram inom organisationer såsom Europarådet och FN, och på bilaterala avtal mellan stater.

Det händer att svenska kriminella flyttar till eller placerar brottsvinster i vissa tredjeländer med vilka Sverige har ett begränsat rättsligt samarbete. För att det ska gå att nå större framgång behöver befintliga verktyg utnyttjas bättre men det finns också behov av att överväga nya arbetssätt. Frågan om förbättrat samarbete med vissa tredjeländer bör lyftas fram på EU-nivå för att skapa ett större tryck på stater som inte samarbetar. Detta är angeläget även för att kunna verkställa avvisningar och utvisningar och därmed undvika potentiella säkerhetsrisker och att gängkriminella håller sig kvar i Sverige.

Sverige ska på regerings- och myndighetsnivå fortsätta att aktivt arbeta både inom och utom EU för ett välfungerande polisiärt och rättsligt internationellt samarbete. Detta inbegriper bland annat att verka för en ändamålsenlig utveckling av Interpol, Europol och Eurojust samt att aktivt bidra i arbetet för att utveckla och bygga ut de brottsbekämpande myndigheternas verktygslådor.

7.4 Inriktningen för det fortsatta arbetet

För att öka delaktigheten från statliga myndigheter och förstärka det nationella och internationella samarbetet i arbetet för att uppnå målen i denna strategi ska

- statliga myndigheters ansvar för att förebygga, upptäcka och anmäla brott inom sina respektive verksamhetsområden ses över
- det myndighetsgemensamma arbetet mot organiserad brottslighet fortsätta med hög ambition
- ett tydligare brottsförebyggande perspektiv införlivas i det internationella samarbetet, såväl inom EU som i samarbeten utanför EU
- de brottsbekämpande myndigheterna ges bättre möjligheter och fler verktyg för att effektivt och rättssäkert kunna samarbeta över nationsgränserna.

I oktober 2024 gav regeringen Ekobrottsmyndigheten, Kriminalvården, Polismyndigheten, Skatteverket, Tullverket och Åklagarmyndigheten i uppdrag att förstärka det internationella arbetet mot organiserad brottslighet. Syftet var att öka lagföringen av kriminella kopplade till organiserad brottslighet, som anstiftar eller begår brott i Sverige, men befinner sig i andra länder, samt att reducera deras möjligheter att utöva sin brottsliga verksamhet från utlandet. Som skäl för regeringens uppdrag angavs bl.a. följande (se regeringsbeslut 2024-10-10, Ju2024/02041, s. 2–5).

Organiserad brottslighet och kriminella nätverk utgör, tillsammans med andra staters alltmer offensiva agerande mot Sverige och den höga terrorhotnivån, allvarliga hot mot det fria och öppna samhället. De senaste åren har kriminella kopplade till organiserad brottslighet i allt större utsträckning etablerat sig på den internationella

arenan för att stärka sin förmåga. Att den grova kriminaliteten inte stannar vid landsgränser gör det svårare för enskilda länder och enskilda myndigheter att förebygga, utreda och lagföra brott samt att återta brottsvinster. Utöver multilaterala samarbeten är därför starka och väl fungerande bilaterala relationer, mellan Sverige och de länder som svenska kriminella söker sig till, nödvändiga för att kunna bekämpa den organiserade brottsligheten på ett effektivt sätt.

De senaste 30 åren har Sverige ingått ett femtontal bilaterala avtal om brottsbekämpning med tredje länder. Därtill är ett effektivt rättsligt samarbete med andra länder en förutsättning för att kunna utreda och lagföra kriminella som befinner sig i andra länder. Svenska åklagare samarbetar med motparter i tredje länder, bl.a. kring rättslig hjälp i brottmål och utlämning av misstänkta, tilltalade eller dömda. I förhållande till tredje länder regleras samarbetet i särskild lagstiftning och ärenden handläggs av Centralmyndigheten vid Justitiedepartementet. I vissa fall baseras rättsligt samarbete på bi- eller multilaterala avtal. Avtal kan i vissa fall underlätta för ett fungerande samarbete. Genom en pågående dialog på både regeringsnivå och myndighetsnivå arbetar Sverige för stärkt samarbete med relevanta tredje länder. Sverige engagerar sig också i det pågående arbetet inom EU för att gemensamt stärka det rättsliga samarbetet med länder utanför EU.

I de fall svenska kriminella flyttar till eller placerar brottsvinster i tredjeländer, med vilka Sverige har ett begränsat rättsligt samarbete, behövs ytterligare åtgärder för att nå större framgång. Sverige ska fortsätta att aktivt arbeta både inom och utom EU för ett välfungerande polisiärt och rättsligt internationellt samarbete, på både regerings- och myndighetsnivå, bl.a. genom att verka för en ändamålsenlig utveckling av Interpol, Europol och Eurojust. Strategiskt och operativt samarbete sker i dag mellan brottsbekämpande myndigheter genom exempelvis de nämnda organisationerna och EMPACT (European Multidisciplinary Platform Against Criminal Threats) och de nätverk som är knutna till EU-rådsarbetsgruppen för brottsbekämpning (LEWP), liksom genom det s.k. PTN-samarbetet med gemensamma nordiska sambandsmän för Polismyndigheten och Tullverket, placerade i strategiskt utvalda länder. Sverige deltar också i en rad samarbeten som ger brottsbekämpande myndigheter möjlighet att utbyta information, t.ex. genom att uppgifter lämnas mellan länder och inom EU-samarbetet, på begäran eller genom direktåtkomst till relevanta databaser.

Samarbetet mellan Sverige och de nordiska länder är väl utvecklat och har på senare tid behövt stärkas ytterligare på grund av att svenska kriminella begått grova brott och bedriver narkotikahandel i såväl Danmark som Norge. Sedan 2023 finns även en särskilt utsedd åklagare vid Åklagarmyndigheten för att stärka samarbetet med tredje land. Genom effektiv och ändamålsenlig samverkan i EU-arbetet samt genom de nordiska och multilaterala samarbeten som pågår stärks förutsättningarna för att öka lagföringen av kriminella med koppling till organiserad brottslighet som anstiftar eller begår brott i Sverige och befinner sig i andra länder. Den internationella samverkan bidrar även till att reducera kriminellas möjligheter att utöva sin brottsliga verksamhet från utlandet.

Att öka tryggheten och säkerheten i Sverige är en av regeringens viktigaste prioriteringar. I det arbetet spelar myndigheternas internationella samverkan en betydelsefull roll. Arbetet på strategisk och operativ nivå behöver därför stärkas för att det ska bli svårare för kriminella med koppling till organiserad brottslighet att ta sin tillflykt till andra länder och där kunna fortsätta anstifta eller begå brott i Sverige.

I den myndighetsgemensamma rapporten Förstärkt internationellt arbete mot organiserad brottslighet, slutredovisning av myndighetsgemensamt uppdrag, lämnad i oktober 2025, anges i sammanfattningen (s. 6) följande. Den svenska organiserade brottsligheten är alltmer internationell. Ett stort antal personer som påverkar den organiserade brottsligheten i Sverige bedöms helt eller till stora delar befinna sig utomlands. Utvecklingen drivs dels av att kriminella uppfattar det som riskabelt att vistas i Sverige, både för att risken att bli lagförd och för att utsättas för våld av konkurrenter är stor, och av att det finns möjligheter att expandera verksamheten från utlandet. Sedan regeringsuppdraget gavs har var och en av myndigheterna stärkt sin internationella förmåga. Samarbetet mellan myndigheterna har också utvecklats, både operativt och strategiskt. Tillsammans med ett långsiktigt och fördjupat samarbete med utländska myndigheter i flera prioriterade länder, som allt oftare agerar kraftfullt på svenska förfrågningar, har detta givit resultat som samtliga myndigheter i uppdraget har bidragit till.

De senaste åren har det skett ett tydligt ökat antal gripanden av internationella kriminella aktörer både utomlands på grundval av svenska efterlysningar, och i Sverige på andra länders efterlysningar.

Det är aktörer som i många fall är kopplade till organiserad brottslighet som mord, narkotikahandel och grov ekonomisk brottslighet. 2023 greps 272 internationellt efterlysta personer, varav 115 i Sverige och 157 utomlands. 2024 greps 335 personer, varav 132 i Sverige och 203 utomlands. Från den 1 januari till den 1 oktober 2025, dvs. med ett kvartal kvar under 2025, greps 315 personer, varav i 118 Sverige och 197 utomlands. För en fortsatt positiv utveckling gör myndigheterna följande bedömning:

- Myndigheterna behöver fortsatt utveckla den strategiska samordningen mellan myndigheterna, och öka samverkan med Regeringskansliet.
- Myndigheterna behöver fortsatt utveckla den operativa samordningen mellan myndigheterna avseende kriminella aktörer utomlands.
- Myndigheternas närvaro utomlands behöver i viss mån fortsätta att öka.
- Samarbeten med prioriterade länder behöver präglas av långsiktighet.
- Medel för myndigheternas deltagande i kapacitetshöjande insatser utomlands behöver kunna användas mer strategiskt.
- Myndigheterna behöver kunna behandla och dela uppgifter i högre utsträckning, inom respektive myndighet, mellan myndigheterna, och med multilaterala organ.
- Fler åtgärder behöver vidtas för att begränsa internationellt efterlystas rörelsefrihet och för att stärka möjligheterna till gripanden utomlands.
- De interna utbildningsinsatserna inom myndigheterna behöver fortsätta.

I slutredovisningen (s. 7 f.) anges därefter utvecklingen inom respektive myndighet på bl.a. följande områden:

- Ekobrottsmyndigheten: Förbättrade lägesbilder, förstärkt organisation för internationellt arbete, kompetenshöjande åtgärder samt förbättrat internationellt samarbete för spårande, säkrande och återförande av brottsvinster.

- Kriminalvården: Dagens verksamhet vid internationella ärenden och en identifierad potential för utveckling.
- Polismyndigheten: Förstärkt organisation med tydligare fokus och kompetenshöjande åtgärder.
- Skatteverket: Förstärkt organisation och vidtagna åtgärder samt särskilt fokus på folkbokföringsbrott. Vidare anges exempel på resultat och slutsatser samt kompetenshöjande åtgärder.
- Tullverket: Kraftsamling mot den kriminella ekonomin och kompetenshöjande åtgärder samt prioriterade länder med ett förstärkt fokus och förbättrade lägesbilder.
- Åklagarmyndigheten: Förstärkt organisation med tydligare fokus, utveckling av sambandsåklagarrollen, ökat fokus på bilaterala kontakter och möten samt kompetenshöjande åtgärder.

Redovisningen avslutas (s. 21 f.) med en redogörelse för hur det bilaterala samarbetet ska kunna stärkas, bl.a. med en utvecklad strategisk samordning mellan myndigheterna och med en stärkt sambandsmannaverksamhet samt med ett strategiskt resursutnyttjande inom kapacitetshöjande insatser i utlandet och ett stärkt nordiskt samarbete. I fråga om ett stärkt arbete multilateralt och inom EU beskrivs pågående arbete inom bl.a. Interpol, Europol, Eurojust, Europeiska rättsliga nätverket (EJN) och EMPACT. Slutredovisningen anger därefter ett antal åtgärder och förslag för att ytterligare stärka det internationella arbetet mot organiserad brottslighet, bl.a. förändringar inom Schengen information system (SIS), större möjligheter att använda information från internationellt informationsutbyte, häktning i utevaro vid internationella efterlysningar samt utökade möjligheter för återkallelse av pass och överföring av straffverkställighet men även en översyn av lagen (2000:1219) om internationellt tullsamarbete.

I EU-länderna har särskilda nationella ARO-enheter (Asset Recovery Offices) inrättats för att skapa bättre förutsättningar för det operativa internationella samarbetet med att återföra brottsvinster, t.ex. efter internationella bedrägerier, och särskilt bekämpa penningtvätt. Syftet är framför allt att på ett enkelt sätt ta reda på om en misstänkt person har tillgångar i ett annat EU-land, för att senare kunna säkra tillgångarna och framställa ett förverkande-

yrkande i en rättegång. Huvudsyftet är därför inte att inhämta bevisning, men ett svar kan vara till god hjälp för att komma framåt även i brottsutredningen om det aktuella brottet. Sverige har två ARO-kontor, ett på Ekobrottsmyndigheten och ett på Polismyndigheten, Nationella Operativa Avdelningen (NOA). (Se Åklagarmyndigheten, Rättslig vägledning 2025:3, Utvecklingscentrum, april 2025 – Internationella bedrägerier och efterföljande penningtvätt, s. 21.)

Den 24 april 2024 beslutades det om ett nytt EU-direktiv om återvinning av tillgångar och förverkande. I det framgår bl.a. att alla medlemsstaters ARO-kontor, i den mån landet har centraliserade system, ska ha tillgång till bl.a. bankkontoregister och information om elektroniska överföringar och saldon på konton för att snabbt kunna dela sådana uppgifter. Medlemsstaterna ska senast den 23 november 2026 ha infört de lagar som behövs för att följa direktivet.

9.4 Kommentarer och slutsatser

Det är för utredningen uppenbart att många brott som begås inom den organiserade brottsligheten har internationella kopplingar. Det gör att de brottsbekämpande myndigheterna har – och framöver behöver ha – ett omfattande internationellt samarbete.

På senare år har de svenska brottsbekämpande myndigheterna kunnat få tillgång till värdefull bevisning genom det internationella samarbetet inom t.ex. Eurojust. Bl.a. med anledning av det material som utländska myndigheter kunde ta fram via de krypterade nätverken Encrochat, Sky ECC och Anom har svenskt rättsväsende kunnat utreda, väcka åtal och döma många kriminella för mycket grov brottslighet. Samarbetet har således varit ovärderligt och mycket framgångsrikt i kampen mot den organiserade brottsligheten. De kriminella, där flera har tillhört kriminella sammanslutningar, har också kunnat lagföras i en helt annan utsträckning än tidigare och de brottsbekämpande myndigheterna har kommit åt topparna inom den kriminella hierarkin.

För att utreda internationell brottslighet ”i botten” och hitta huvudgärningsmännen krävs stora resurser och att ärenden samordnas nationellt och internationellt genom att flera länder går ihop och gör en gemensam insats och samarbetar genom exempelvis en gemensam utredningsgrupp. Det krävs också kompetens och uthål-

lighet hos de brottsbekämpande myndigheterna. Många gånger kommer de svenska utredarna kanske inte vidare med utredningen i Sverige men det är ändå av vikt att de t.ex. kan dela uppgifter i den svenska utredningen med ett annat land, eftersom det kan leda till lagföring där. Därtill kan information t.ex. skickas till Europol för lagring i deras databas för eventuellt framtida bruk.

I betänkandet har framkommit att det är tydligt att de kriminella utnyttjar den snabbt växande digitala tekniken och i fråga om viss brottslighet även bolag som brottsverktyg. Det blir t.ex. allt vanligare att penningtvättsupplägen är av internationell karaktär med gränsöverskridande finansiella motparter och komplexa bolags- och ägarstrukturer som sträcker sig över flera länder. Det förekommer även att företrädare och/eller delägare för bolagen är utvandrade. Partihandeln är, som sagts tidigare, en av branscherna som nyttjas internationellt men även fastighetsbolag, näthandelsbolag och andra verksamheter som har en internationell räckvidd. Transportbranschen är ytterligare en bransch som förekommer inom den internationella arenan och som dessutom möjliggör internationella transporter av narkotika och kontanter. Det är tydligt att den internationella strukturen försvårar och fördröjer spårbarheten av de finansiella flödena och det är uppenbart att ett internationellt samarbete är nödvändigt för att komma åt såväl brottsligheten som brottsvinsterna. Finanspolisen bedömer att det förekommer ett mörkertal kring kriminella nätverkskopplingar till internationella bedrägerier och penningtvätt, och både kring transaktioner och bolagsstrukturer. Av uppgifter i massmedia i augusti 2025 framgår att bedrägerier drar in miljarder till den organiserade brottsligheten, och att det handlar om ungefär dubbelt så stora brottsvinster som för narkotikan. (Se Finanspolisen informerar, Finansiella flöden och penningtvätt genom bolag i nätverksmiljöer, september 2024, s. 2, samt artikel i Dagens Nyheter den 11 augusti 2025 – Ökning av bedrägerier mot äldre i Stockholm.)

Polismyndigheten har uppskattat att den kriminella ekonomin omsätter 100–150 miljarder kronor per år. För att motverka de ekonomiska drivkrafterna bakom brottsligheten gav regeringen 2024 ett uppdrag till Polismyndigheten, Ekobrottsmyndigheten och Skatteverket att inrätta och delta i ett arbete vid ett finansiellt underrättelsecentrum. I november 2025 inrättades därför ett Finansiellt underrättelsecentrum, som har placerats inom Polismyndigheten.

Centrumet ska samla expertis från flera myndigheter och banksektorn i gemensamma lokaler, vilket möjliggör ett snabbare och mer effektivt arbete. Genom fördjupad samverkan och informationsutbyte ska aktörerna tillsammans förebygga ekonomisk brottslighet, såsom penningtvätt och bedrägerier, samt motverka den kriminella ekonomin. Centrumet ska vara fullt utbyggt senast vid utgången av 2027. (Se pressmeddelande från Finansdepartementet och Justitiedepartementet den 7 november 2025.)

Det internationella straffrättsliga samarbetet underlättas i stor utsträckning av att de samverkande länderna har en liknande straffrättslig syn på vad som utgör kriminella handlingar. Den svenska lagstiftningen i fråga om såväl nationellt som internationellt samarbete får inte släpa efter. Ett sätt att underlätta det samarbetet både inom och utanför Sveriges gränser är enligt utredningen att införa en straffrättslig åtgärd som går ut på att straffbelägga själva deltagandet i och samröret med en kriminell sammanslutning. Som framgår i kapitel 6 finns en sådan kriminalisering redan i de allra flesta med Sverige jämförbara länder.

10 Behovet av ny lagstiftning som straffbelägger deltagande i och samröre med kriminella sammanslutningar

10.1 Ett förbud mot kriminella sammanslutningar bör inte införas i nuläget

Regeringen har i prop. 2025/26:78 uttalat att grundlagsregleringen endast i mycket begränsad omfattning medger inskränkningar av föreningsfriheten i förhållande till sådana kriminella sammanslutningar som ägnar sig åt allvarlig organiserad brottslighet. För det fall inget av begränsningsändamålen är tillämpligt är det inte möjligt för lagstiftaren att begränsa föreningsfriheten för enskilda som ingår i kriminella sammanslutningar, oavsett hur allvarlig brottslighet en sådan sammanslutning ägnar sig åt. Enligt regeringen innebär det bl.a. att det inte är möjligt för lagstiftaren att införa ett generellt förbud mot deltagande i en kriminell organisation eller annan kriminell gruppering (se a. prop. s. 44). Regeringen har också fört fram att en utökning av möjligheterna att begränsa föreningsfriheten i förhållande till kriminella sammanslutningar möjliggör brottsbekämpande åtgärder som grundlagsregleringen hindrar i dag och att det som i första hand har diskuterats är möjligheten att kriminalisera deltagande i en kriminell organisation eller annan kriminell gruppering. Även andra straffrättsliga åtgärder skulle enligt regeringen kunna bli aktuella, liksom andra former av begränsningar i en organisations rätt att verka, t.ex. genom bestämmelser om tvångsupplösning (se a. prop. s. 46).

Utredningens uppdrag går ut på att föreslå en lagstiftning som innebär ett straffansvar för deltagande i, och samröre med, en krimi-

nell sammanslutning samt att kriminaliseringen ska förhålla sig till det av regeringen föreslagna begränsningsändamålet i 2 kap. 24 § andra stycket 1 regeringsformen, som har lämnats i prop. 2025/26:78. Uppdraget har därmed inte varit att överväga om ett förbud mot kriminella sammanslutningar i sig bör införas i stället för, eller som ett komplement till, det angivna straffansvaret. Utredningen har därför inte gjort någon analys av om förslaget till nytt begränsningsändamål i 2 kap. 24 § regeringsformen möjliggör införandet av en sådan lagstiftning. Något bör ändå sägas om hur utredningen uppfattar lämpligheten av en sådan lagstiftning.

I kapitel 6 framgår att några få länder, bl.a. Danmark, i sin lagstiftning har infört ett förbud mot kriminella sammanslutningar. Några länder, bl.a. Finland, har infört ett sådant förbud som ett komplement till en lagstiftning om ett straffansvar för deltagande i och/eller samröre med en kriminell sammanslutning. Redan genom det som har kommit fram om dessa länders tämligen komplicerade lagstiftning kring ett sådant förbud – och den begränsade användningen ett sådant förbud förväntas få i förhållande till de sammanslutningar som utredningens uppdrag har fokus på – bedömer utredningen att en lagstiftningsprocess med framtagandet av ett system som skulle innebära att en kriminell sammanslutning skulle kunna förbjudas i Sverige torde vara ytterst komplex. Lagstiftningen skulle t.ex. på ett helt annat sätt än för ett deltagandebrott och ett samröresbrott behöva ställa krav på att i förbudsprocessen ”ringa in” och samtidigt avgränsa den kriminella sammanslutningen, t.o.m. behöva ge den ett namn, för att definiera den i förbudsbeslutet. Det torde visserligen vara något lättare i förhållande till t.ex. mc-klubbar och andra organisationer som har etablerade namn med tydliga regler för medlemskap men knappast för andra mer löst sammansatta sammanslutningar. Såväl lagstiftningsarbetet med att ta fram ett rättssäkert system för förbudsprocessen och att ta ställning till vilken instansordning och vilket beviskrav som ska gälla, som den rättsliga processen med framläggande av omfattande bevisning för att sammanslutningens samlade kriminalitet ska leda till att den inte får existera – inte bara förbjudas att begå allvarlig brottslig verksamhet framöver – skulle utan tvekan ta avsevärt lång tid i anspråk. Dessutom torde den grundlagsskyddade mötesfriheten i 2 kap. 1 § 3 regeringsformen behöva analyseras särskilt så att den inte kränks på ett olovligt sätt med en sådan lagstiftning. Även när det gäller för-

eningsfriheten behöver ett sådant förbud ha stöd i grundlagen. Allt sammantaget skulle ett sådant förbud dessutom ändå riskera att inte, tror utredningen, bli effektiv eftersom en sammanslutning lätt kan formatera om sig eller ”gå under jorden” och fortsätta sin brottsliga verksamhet trots förbudsbeslutet. Även om de brottsbekämpande myndigheterna skulle kunna agera mot sammanslutningen efter förbudsbeslutet är det dessutom först när enskilda individer lagförs för brott mot förbudsbeslutet som konkreta straffrättsliga åtgärder har vidtagits och brottsbekämpningen gett ett resultat.

Utredningen har inte gjort något närmare utredningsarbete än att fråga de brottsbekämpande myndigheternas företrädare i utredningen om hur de ställer sig till en förbudslagstiftning. De har samstämmigt svarat att de inte ser nyttan med en sådan lagstiftning. De har vidare förmedlat att det, såvitt de känner till, inte finns någon önskan från de brottsbekämpande myndigheternas sida att en sådan lagstiftning ska utredas och föreslås – antingen enbart eller som ett komplement till den lagstiftning som utredningen ska ta fram enligt utredningsdirektiven. Utredningen lämnar därför frågan med detta konstaterande.

10.2 Det finns ett behov av kriminalisering

Utredningens bedömning

Det finns ett behov av att kriminalisera deltagande i och samröre med en kriminell sammanslutning.

10.2.1 Utgångspunkter för utredningens behovsanalys

Den organiserade brottsligheten är ett allvarligt hot mot enskilda, men också mot hela vårt samhälle. De kriminella sammanslutningarna ägnar sig åt mycket allvarlig brottslighet. Det finns ett behov av att bryta de senaste årens utveckling, där den organiserade brottsligheten har tagit sig nya och allt grövre former. Enligt utredningen krävs det att nya aspekter och insikter beaktas vid utformningen av straffrättslig lagstiftning så att den på ett trovärdigt och effektivt sätt täcker alla typer av straffvärda handlingar som har anknytning till organiserad brottslighet. Lagstiftningen behöver dessutom vara

framåtsyftande och inte bara bli en ögonblicksbild över dagens organiserade brottslighet och hur de kriminella sammanslutningar som ägnar sig åt den för närvarande är utformade t.ex. till antalet personer och i fråga om organisering. De brottsbekämpande myndigheterna behöver med andra ord få nya och kraftfulla verktyg för att möta samhällsutvecklingen över tid.

Regeringen framhåller i utredningsdirektiven att ett införande av ett särskilt straffansvar för den som deltar i en kriminell sammanslutning bl.a. skulle kunna få betydelse när det är oklart på vilket sätt en persons deltagande har bidragit till utförandet av en viss brottslig gärning. Regeringen pekar i direktiven på att det kan finnas gärningar som är straffvärda även på den grunden att de bidrar till sammanslutningens förmåga att planera och begå allvarlig brottslighet eller att de legitimerar eller upprätthåller den kriminella sammanslutningen, men likväl inte träffas av nuvarande regelverk eller andra pågående lagstiftningsprojekt. Regeringen har vidare angett att utrymmet för kriminaliseringen vid sidan av bestämmelserna om de osjälvständiga brottsformerna i 23 kap. brottsbalken behöver belysas.

Nedan redogörs för de omständigheter som utredningen särskilt vill lyfta fram för att visa på behovet av att införa ett särskilt straffansvar för deltagande i, och samröre med, en kriminell sammanslutning. Utredningen är därmed av uppfattningen att befintlig lagstiftning, inkluderat terrorismbrottslagstiftningen och brottet olovlig kårverksamhet enligt 18 kap. 4 § brottsbalken, eller andra möjligheter som står till buds för att bekämpa organiserad brottslighet (se några alternativ som räknas upp i kapitel 16) inte omfattar eller räcker till för det som behöver kriminaliseras genom ett särskilt straffansvar för deltagande i, och samröre med, en kriminell sammanslutning.

Tanken med redogörelsen är att den ska ge en bild av utredningens utgångspunkter inför utformningen av den nya lagstiftningen.

Hur den nya lagstiftningen enligt utredningens mening bör utformas återkommer utredningen till i kapitel 13.

10.3 Utrymmet för ett straffansvar bredvid de osjälvständiga brottsformerna

10.3.1 Den nyligen gjorda översynen av 23 kap. brottsbalken

Betänkandet En översyn av 23 kap. brottsbalken (SOU 2024:55)

Regeringen beslutade i juni 2023 att ge en särskild utredare i uppdrag att göra en bred översyn av de osjälvständiga brottsformerna i 23 kap. brottsbalken.

I betänkandet En översyn av 23 kap. brottsbalken (SOU 2024:55), som lämnades i augusti 2024, anger utredaren att den organiserade brottsligheten utgör en stor del av den ”problembild” som finns med dagens regelverk, dvs. att regelverket på aktuellt område framstår som mindre ändamålsenligt och att det dessutom lämnar många olika typer av straffvärda beteenden straffria. Detta gäller inte minst i fråga om förberedelse och stämpling till brott eftersom det i de fallen har blivit särskilt tydligt att den snabba utvecklingen i samhället har gjort att brottslighetens karaktär har ändrats och att nya straffvärda beteenden har utvecklats.

Den nämnda utredningen pekar på en omfattande problembild av den organiserade brottsligheten och de kriminella nätverken samt den pågående kampen mot den kriminella ekonomin. Utredningen redogör inledningsvis för den nuvarande rättsliga regleringen i fråga om försök till brott, förberedelse och stämpling till brott, frivilligt tillbakaträdande från sådan brottslighet, de olika medverkansformerna till brott, underlåtenhet att avslöja eller förhindra brott samt bl.a. konstruktionen kring vinning för annan. Därefter analyserar utredningen utifrån ett antal rättsfall på området och det behov som de brottsbekämpande myndigheterna har påtalat vilka straffvärda handlingar som borde straffbeläggas framöver. Utredningen lämnar slutligen förslag på ett nytt sammanhållet 23 kap. brottsbalken som bl.a. skulle innehålla följande ändringar:

- Försöksbestämmelsen bör kompletteras i fråga om vissa s.k. otjänliga försök. Tillägget innebär att den som har påbörjat utförandet av ett brott ska dömas för försök till brottet också om faran för att brottet ska fullbordas är utesluten endast till följd av en myndighetsåtgärd. Det bör även införas ett undantag från det straff-

bara området avseende uppenbart mindre allvarliga fall av otjänliga försök.

- Förberedelsebestämmelsen bör utökas med fler former av straffbar befattning med hjälpmedel och ytterligare straffbara åtgärder när det gäller betalning och täckande av kostnader för ett brott. Bestämmelsen bör även kompletteras med straffansvar för ytterligare planeringsåtgärder, utformningen av farerekvisitet bör ändras, straffskalan bör skärpas och det bör göras en ändring av undantaget från det straffbara området avseende mindre allvarliga fall.
- Även stämplingsbestämmelsen bör utvidgas genom att rekvisitet ”den som tillsammans med annan kommer överens om att en gärning ska utföras” ska ersätta det tidigare ”att någon i samråd med någon annan beslutar gärningen” och genom att utformningen av farerekvisitet ändras. Vidare bör straffskalan skärpas.
- Ändringar föreslås i bestämmelsen om frivilligt tillbakaträdande från försök, förberedelse och stämpling till ett brott. Den som deltar i försök, förberedelse eller stämpling till ett brott och sedan frivilligt avslöjar det planerade brottet för en i bestämmelsen utpekad myndighets- eller personkrets i sådan tid att brottets fullbordan kan förhindras, bör anses ha tillbakaträtt frivilligt och ska inte kunna dömas för försök, förberedelse eller stämpling.
- Det bör införas en uttrycklig reglering av gärningsmannaskap och en särskild bestämmelse om anstiftan och främjande. Vidare bör det bl.a. införas en särskild bestämmelse om vad som gäller när det finns ett krav i en straffbestämmelse på att gärningsmannen ska inneha en särskild ställning samt att den särskilda ställningen ska gälla för en företrädare för en juridisk person. Det bör även införas en bestämmelse som tydliggör att ansvar ska bedömas utifrån vars och ens uppsåt eller oaktsamhet. De nämnda ändringarna är dock inte avsedda att innebära någon ändring i sak.
- Förutsättningarna för att döma någon för underlåtenhet att avslöja eller förhindra vissa allvarliga brott bör ändras genom att ansvar för underlåtenhet ska förutsätta att brottet kan avslöjas eller förhindras utan fara för att den handlande själv döms för att ha medverkat till brottet och att det kan avslöjas eller förhindras utan att ett handlande medför allvarlig fara för den hand-

landes liv eller hälsa, och inte som i dag att brottet kan avslöjas eller förhindras utan (endast) fara för den handlande eller för någon annan. Vidare bör begränsningen av hur högt straff som kan dömas ut tas bort. (Se SOU 2024:55 s. 11–12.)

Något om bakgrunden till förslagen i SOU 2024:55

För att kunna ta ställning till om ett straffansvar för deltagande i, och samröre med, en kriminell sammanslutning kan och bör införas bredvid de osjälvständiga brottsformerna, antingen som den lagstiftningen ser ut i dag eller som den kommer att se ut enligt regeringens förslag till lagstiftning enligt prop. 2025/26:49, vill utredningen kort ange bakgrunden till några av de förslag som fördes fram i betänkandet En översyn av 23 kap. brottsbalken i SOU 2024:55. När texten i det följande anger ”utredningen” avses den utredning som gjorde översynen.

I fråga om den föreslagna utformningen av bestämmelsen om förberedelse och stämpling till brott fanns det enligt utredningen ett behov av att utvidga befattningen med hjälpmedel så att det även skulle innefatta förvärv, innehav eller överlåtelse av ett hjälpmedel. Att köpa eller sälja ett hjälpmedel utan att ha innehaft det hade hittills inte ansetts utgöra sådan befattning som avses med bestämmelsen. Vidare fanns behov av att inte längre kräva att hjälpmedlet är ”särskilt ägnat” att användas som hjälpmedel; det ska i stället räcka med ”något som är ägnat att användas som hjälpmedel vid ett brott”, för att omfatta helt vanliga och lagliga vardagsföremål som allt oftare kommer till brottslig användning, såsom skyddsvästar, handskar, kroppskameror, SIM-kort, datorer, fordon, drönare, kemiska produkter såsom konstgödsel samt en mängd andra föremål som räknas upp.

Enligt utredningen omfattas över huvud taget många straffvärda åtgärder på förstadiet till ekonomisk brottslighet inte av dagens förberedelsebrott. Det kan t.ex. röra sig om en person som försöker registrera ett aktiebolag eller genomföra en registrering för F-skatt eller mervärdesskatt där det kan bevisas att avsikten med registreringen är att begå ett brott. När det gäller finansiering av brott behövde bestämmelsen bl.a. träffa ytterligare former för hantering av betalningsmedel och användning av alternativa betalningssystem, eftersom dessa företeelser blivit mer vanligt förekommande i krimi-

nella sammanhang. Det fanns också enligt utredningen ett behov av att straffbelägga andra åtgärder för att utge ersättning för ett brott eller för att täcka kostnaderna för ett brott. Bestämmelsen skulle därför inte bara träffa den som tar emot eller lämnar betalning utan också den som förmedlar eller disponerar betalningsmedlen eller annat som avser betalning, vilket kan ske såväl fysiskt som digitalt på ett konto eller motsvarande. Betalningen skulle även fortsatt avse ett brott, eller vara avsedd att täcka kostnaderna för ett brott. I detta inrymdes även den som finansierar ett brott, men också den som de facto betalar eftersom det inte behöver vara samma person. Utredningen hänvisade i detta sammanhang bl.a. till den s.k. hawala-verksamheten och beskrev tämligen ingående hur den fungerar (se SOU 2024:55 s. 192–193). Dessutom skulle olika former av insamling av information, som kartläggning av personer genom skriftligt eller digitalt material och rekognoscering av en tilltänkt brottsplats, behöva omfattas av bestämmelsen, liksom andra typer av centrala planeringsåtgärder som är så pass straffvärda att de bör träffas av ett straffansvar. Det skulle då även omfatta sådana åtgärder som vidtas med olika typer av tekniska och digitala hjälpmedel. Utredningen hänvisade här till artificiell intelligens (AI) och de möjligheter som numera finns att få fram bilder och röster i syfte att använda dessa för att begå brott. Vidare nämndes en dom från Hovrätten över Skåne och Blekinge den 22 december 2022 (mål B 1182-22) där information som hade skickats i s.k. chattar via Encrochat inte hade betraktats som en sådan sammanställning av information som utgjorde hjälpmedel i förberedelsebestämmelsens mening. För utredningen framstod det som att det ofta krävs en sammanställning i fysisk form för att uppfylla föreliggande lagkrav, vilket inte var ändamålsenligt eller svarade mot hur information sammanställs och hanteras i dagens samhälle. Den insamlade informationen behövde dock alltjämt vara ägnad att användas vid ett brott; det måste alltså finnas en koppling mellan den åtgärd som vidtas och det avsedda brottet samt ske med en brottslig avsikt. Särskilt i samband med de förslagen anmärkte utredningen att dessa utgjorde en befogad utvidgning av det straffbara området och skulle ha störst betydelse för bekämpning och lagföring av organiserad brottslighet, men att tillämpningen inte var inskränkt till sådan brottslighet.

I fråga om stämpling till brott avsågs förslaget att ”komma överens med någon” utvidga tillämpningsområdet och tydliggöra att det

inte är nödvändigt att gärningen föregås av ett faktiskt och formenligt beslut som har fattats vid en viss bestämd tidpunkt. Det skulle vara tillräckligt att personerna har ett uttryckligt eller underförstått samförstånd om att begå brott och det behöver alltjämt inte vara fråga om ett konkret brott. I dag är det inte ovanligt att det förs diskussioner via olika typer av digitala plattformar och att det där framgår att personerna är överens med varandra om att begå brott, men att det sällan dokumenteras på något sätt utan att de i stället har ett gemensamt mål och att avsikterna tydliggörs av deras faktiska handlingar. Utredningen anmärkte att en situation som inte uttryckligen får en lösning genom förslaget är den situationen att en av personerna som agerar tillsammans med annan befinner sig på en högre hierarkisk nivå och därmed de facto beordrar ett brott. Dock utesluter inte en mer allmänt hållen order om att ett brott ska utföras enligt utredningen att det i nästa led kan bli fråga om stämpling om två eller flera personer på en mer detaljerad nivå kommer överens om att brottet ska utföras.

När det gällde farebedömningen föreslog utredningen en ändring så att bedömningen vid förberedelse och stämpling till brott ska korrespondera med den vid försök till brott. Det fanns bl.a. ett behov av att komma åt straffvärda situationer där någon t.ex. är ute efter att skapa kontakt och annonserar efter illegala vapen. I dag används ofta tillåtna provokativa åtgärder för att få underlag att lagföra personen, men då måste den förberedande - vara brottslig även om det inte finns något konkret vapen och därmed en konkret fara för brottets fullbordan. För en person som söker ett föremål över internet eller Darknet är det slumpartat om den kontakt som erhålls är en vapenförsäljare eller en annan person med brottsligt uppsåt eller en polis. Med hänsyn till brottslighetens allvar och det starka samhällsintresse som finns att beivra brott måste det vara tydligt att den typen av förberedande åtgärder är straffbara, oavsett om faran anses utesluten på grund av tillfälliga omständigheter eller en myndighetsåtgärd, enligt utredningen. Samma skäl gjorde sig enligt utredningen också gällande i fråga om provokativa åtgärder gentemot personer som är ute efter att köpa t.ex. narkotika eller andra farliga substanser. Förslaget avsåg också att undvika vissa andra märkligheter. Bl.a. anses förberedelse till brott vara uteslutet på grund av ringa fara för fullbordan när en polisinsats ”råkar” pågå på brottsplatsen. Den föreslagna ändringen framstod enligt utred-

ningen som rimlig och nödvändig för att inte klart straffvärda beteenden ska falla utanför det straffvärda området. (Se SOU 2024:55 s. 170–208.)

Förslaget till frivilligt tillbakaträdande genom anmälan till myndighet borde enligt utredningen kunna leda till att enskilda avslöjar brottsplaner som annars inte kan stoppas. De situationer där detta framför allt kan bli aktuellt är när personer som befinner sig längre ner i hierarkin i ett kriminellt nätverk, inte sällan ungdomar, som kommer på bättre tankar eller den som egentligen inte vill medverka till brott men som känner sig pressad att göra det och som på detta sätt kan bli motiverade att avslöja brottsplanen för myndigheter och samtidigt slippa straff. Det är främst fråga om sådana personer som inte har ett reellt inflytande så att de själva kan påverka händelseförloppet, varför de i dag i princip saknar möjlighet att frivilligt tillbakaträda från brott. Utredningen framhöll särskilt att behovet av en ändrad bestämmelse har sin grund i att Sverige inte har kriminaliserat deltagande i kriminella sammanslutningar, varför det ställs andra krav här än i övriga EU när det gäller möjligheterna att ingripa mot pågående brott på ett tidigt stadium. Bestämmelsen skapar incitament att i ett tidigt skede avslöja sina medbrottslingar och den brottsliga verksamhet som planeras. Till skillnad från bestämmelsen om underlåtenhet att förhindra brott i 23 kap. 6 § andra stycket brottsbalken, som förutsätter att gärningsmannen har en sådan formell eller faktisk position inom sammanslutningen att han eller hon genom sitt beslut haft möjlighet att förhindra brottet, träffar den föreslagna bestämmelsen alla som deltar i försök, förberedelse eller stämpling till brott på ett sådant sätt att han eller hon genom att kontakta myndighet har möjlighet att förhindra att brottsplanen verkställs. (Se SOU 2024:55 s. 260–265.)

I frågan om de olika medverkansformerna ansåg utredningen att det fanns ett behov av att endast förtydliga regleringen eftersom den nuvarande terminologin och strukturen inte är klar och tydlig. I en särskild bestämmelse skulle anges det som är gällande rätt, dvs. att som gärningsman döms den som ensam eller genom någon annan utför en gärning som är straffbelagd, om flera begår gärningen i samverkan med varandra ska var och en av dem dömas som gärningsman och som gärningsman ska även dömas den som i väsentlig mån främjar en straffbelagd gärning. I en särskild bestämmelse skulle anges att ansvar ska bedömas utifrån vars och ens uppsåt eller oakt-

samhet. Regleringen om vad som gäller när ansvar förutsätter att någon innehar en särskild ställning skulle också flyttas till en särskild bestämmelse. I den bestämmelsen skulle anges att i de fall en straffbelagd gärning för ansvar kräver att gärningen har utförts av någon som har uppsåt att utföra viss gärning skulle den som tillsammans med honom eller henne har utfört eller främjat gärningen dömas som gärningsman eller för anstiftan av eller medhjälp till brottet. Vidare skulle anges att när straffansvar gäller för någon i särskild ställning, och denna ställning innehas av en juridisk person, skulle bestämmelsen gälla företrädare för den juridiska personen. Det fanns enligt utredningen inte något behov av att göra några sakliga ändringar i bestämmelserna om dels medverkan i mindre utsträckning, dels beredande av vinning för annan, annat språkliga sådana. (Se SOU 2024:55 s. 287–299.)

När det gällde en ändrad ansvarsfrihetsregel och straffskärpning vid underlåtenhet att avslöja brott påpekade utredningen att förslaget var framtaget för att dels hantera risken för att ansvar för ett relativt sett lindrigt brott hindrar ansvar för ett allvarligare brott, dels att det i ökad utsträckning ska bli möjligt att tillämpa bestämmelsen, t.ex. vid påstådd risk för repressalier. Den nuvarande bestämmelsen innebär ofta att om ett kriminellt nätverk förmår skapa en hotbild så lyckas nätverket samtidigt undergräva möjligheten till straffansvar för underlåtenhet att avslöja eller förhindra brott. Detta var en utveckling som enligt utredningen inte är godtagbar i ett demokratiskt samhälle. Dock skulle det krävas, särskilt i anslutning till den organiserade brottsligheten, vissa angivna undantag och därmed politiska ställningstaganden till hur hot om repressalier i sådana sammanhang ska hanteras. Utredningen listade de brott som nu omfattas av straffstadgandet, däribland terroristbrott samt försök till deltagande i och samröre med en terroristorganisation, vilket framgår av 11 § terroristbrottslagen. (Se SOU 2024:55 s. 301–322.)

Eftersom de förslag som lämnades sammantaget var omfattande, fanns det enligt utredningen skäl att införa ett nytt 23 kap. i brottsbalken. Utredningen ansåg avslutningsvis att förslagen var proportionerliga med hänsyn till de krav som finns för inskränkning av grundläggande fri- och rättigheter och de samhällsutmaningar som gäller för Sveriges säkerhet, allmän ordning och säkerhet samt förebyggandet och beivrandet av brott. Inte minst den samhällshotande organiserade brottsligheten förväntades kunna bekämpas bättre med

hjälp av förslagen, men även sådan brottslighet som riktade sig mot Sveriges säkerhet. Detta var ändamål som enligt både regeringsformen och Europakonventionen godtas som grund för en begränsning av de grundläggande fri- och rättigheterna.

Förslagen syftade sammanfattningsvis till fler lagföringar och i viss mån längre straff än i dag, men att endast tillräckligt klandervärda beteenden skulle träffas av ett straffansvar. I den utvidgade kriminaliseringen låg också ett intresse och ett behov av allmänprevention. (Se SOU 2024:55 s. 195, s. 208 f., s. 226 f. och s. 299.)

Regeringens proposition 2025/26:49

Regeringen har i prop. 2025/26:49, Ett utvidgat straffansvar för försök, förberedelse och stämpling till brott föreslagit att riksdagen ska anta vissa av utredningens förslag ovan och att dessa ska träda i kraft i två steg under 2026 (det utökade straffansvaret för försök till brott den 1 april och övriga ändringar den 1 juli). Förslagen gäller försöksbestämmelsen i 23 kap. 1 § brottsbalken samt förberedelse- och stämplingsbestämmelsen i 23 kap. 2 § brottsbalken.

Ändringarna i fråga om 23 kap. 1 § brottsbalken innebär att det straffbara området för vissa otjänliga försök utvidgas genom ett särskilt farerekvisit som tar sikte på situationer då en myndighets agerande har påverkat händelseförloppet på ett sådant sätt att det inte har förelegat risk för fullbordat brott när försöksgärningen vidtogs. Därtill föreslås ett undantag för uppenbart mindre allvarliga försöksgärningar där fara varit utesluten till följd av en myndighets åtgärd för att bekämpa brott; i sådana fall ska det inte dömas till ansvar. Avsikten är att undantaget ska träffa sådana otjänliga försök som helt klart inte är straffvärda.

I fråga om 23 kap. 2 § brottsbalken föreslås de s.k. finansieringsfallen ändras på flera sätt. Formuleringen ”pengar eller annat” ersätts med ”betalningsmedel eller annat” för att tydliggöra att bestämmelsen omfattar olika typer av betalningsmedel, dvs. det ska vara något som har ett värde för mottagaren. De ageranden som omfattas av bestämmelsen utvidgas till att avse även ”förmedla” och ”utlova”. Den som utför en betalning behöver inte längre vara den som finansierar ett brott och förmedlingen behöver inte ske fysiskt, betalningen behöver inte ens ha genomförts. Även de s.k. hjälpmedels-

fallen ändras. Vad som ska utgöra hjälpmedel utvidgas. Det ska inte längre utgå endast från hjälpmedlets beskaffenhet utan ta hänsyn till ”omständigheterna i övrigt”. Även hjälpmedel som är särskilt ägnade att ”möjliggöra utförandet av ett brott” ska omfattas, vilket innebär att även hanteringen av något som används endast på ett förberedande stadium och som skulle ha förlorat sin betydelse vid brottets genomförande ingår i straffansvaret, t.ex. krypterade telefoner som används för att utbyta information om finansiering och planering av ett brott, men inte vid brottets genomförande. Befattningsformerna utökas till att omfatta även att ”förvärva” eller ”överlåta”, vilket innebär att den som köper eller säljer ett hjälpmedel utan att ha haft det i sin besittning kan träffas av förberedelseansvar. Slutligen utvidgas tillämpningsområdet för stämpling till brott genom att beskrivningen av vad som utgör stämpling formuleras om till att omfatta den som ”kommer överens med någon annan” om att en gärning ska utföras. Ändringen syftar till att klargöra att det inte krävs ett uttryckligt beslut vid en viss tidpunkt för att stämpling till brott ska föreligga. Det är tillräckligt att en person någon gång under en viss tidsperiod har nått ett samförstånd med någon annan om att en gärning ska utföras. Stämplingen ska dock avse att brott av visst slag förr eller senare ska komma till utförande. Detaljer om tid, plats, brottsoffer och vem som ska utföra brottet behöver dock inte vara bestämda. Det tilltänkta brottet behöver heller inte vara så nära förestående att brottsplanen kan betecknas som aktuell. Övriga ändringar som regeringen föreslår i 23 kap. brottsbalken är endast redaktionella eller språkliga. (Se prop. 2025/26:49 s. 9 och s. 52 f.)
I lagrådsremissen Dubbla straff för brott i kriminella nätverk och skärpta straffskalor, daterad den 15 januari 2026, behandlas utredningens förslag om att ändra straffskalorna för förberedelse och stämpling till brott och för underlåtenhet att avslöja eller förhindra brott. Där gör regeringen bedömningen att straffskalorna för försök, förberedelse och stämpling till brott inte bör ändras. Inte heller straffskalan för underlåtenhet att avslöja eller förhindra brott bör enligt regeringen ändras. (Se lagrådsremissen, avsnitt 5.4.21, s. 113–115.)

10.3.2 Bedömning av lagstiftningsutrymmet

De brottsbekämpande myndigheterna har varit tydliga med att nuvarande lagstiftning inte ger dem möjligheter att ingripa mot alla straffvärda handlingar på ett tidigt stadium. De pekar på att den organiserade brottsligheten har ändrat både karaktär och struktur samt att ytterligare personer har tillkommit som möjliggör olika typer av brottsupplägg. Kriminaliseringen av olika brottsstadier måste ha effekt och förändringar i lagstiftningen måste få en praktisk betydelse och innebära att en kriminalisering av olika typer av åtgärder – och i förhållande till olika inblandade personer – under alla stadier av den brottsliga verksamheten behöver utvecklas och intensifieras.

Redan det som de brottsbekämpande myndigheterna har fört fram innebär enligt utredningens uppfattning att det bör finnas ett utrymme att kriminalisera gärningar på ett ännu längre ”avstånd” ifrån ett utfört brott. Utredningen drar här en inledande parallell bedömning med att många av de åtgärder som i dag innebär ett terroristbrott och/eller ett deltagande i och samröre med en terroristorganisation utgör handlingar som innan den lagstiftningen infördes, och alltjämt, kan bedömas som t.ex. förberedelse till olika typer av andra brott.

Den översyn av 23 kap. brottsbalken som nyligen är gjord pekar på att det finns en del straffvärda situationer som inte innebär ett straffansvar för dem som tar del i den organiserade brottsligheten. Översynen anger några sådana vanligt förekommande situationer och det finns även andra straffvärda handlingar som faller utanför det straffbara området. Ett exempel är att försöka rekrytera någon att utföra ett brott, men där exempelvis den som uppmanas att utföra brottet vägrar – ofta bedöms en sådan situation som att risken för att brottet skulle fullbordas som liten, och därmed är rekryteringsgärningen straffri.

Ytterligare ett exempel är att till en större krets på en chattapplikation utbjuda ett morduppdrag mot betalning. Detta har inte medfört ansvar för stämpling till mord enligt den nuvarande lagstiftningen (se bl.a. en dom från Hovrätten för Västra Sverige den 4 juni 2025, mål B 3169-25; Riksåklagaren har överklagat domen till Högsta domstolen, som har meddelat prövningstillstånd).

De osjälvständiga brottsformerna i 23 kap. brottsbalken avser gärningar som inträffar före och senast i samband med huvudgärningen (därav beteckningen förfältsdelikt). Det innebär att händelser som inträffar efteråt i princip faller utanför det straffbara området för ansvar enligt 23 kap. och således inte kan bestraffas om de inte utgör något annat brott, t.ex. skyddande av brottsling enligt 17 kap. 11 § brottsbalken. Detta får till följd att den som exempelvis betalar en gärningsman för ett utfört brott i efterhand inte kan straffas för detta, medan samma betalning hade varit att anse som en förberedelse om den hade skett i förskott. På samma sätt innebär en bokning av en taxiresa åt en skytt efter det att ett mord har avslutats inte en medhjälpsgärning till mordet och därför har det bedömts vara straffritt (se Svea hovrätts dom den 28 februari 2024 i mål B 15351-23).

Överhuvudtaget synes det ofta vara fråga om bevissvårigheter kring ett konkret handlande för att kunna styrka just stämpling till brott. För att ett erbjudande om att begå brott ska vara straffbart som stämpling måste det, utöver själva erbjudandet, finnas ett konkret, om än inte i närmare detalj, utpekat brott som stämplingen avser, samt att det måste ha förelegat en icke ringa fara för brottets fullbordan. Ibland bedöms utredningen i domstolen sakna tillräcklig konkretion för att det ska gå att bedöma vilken fara eller risk som faktiskt förelåg för att ett brott av angivet slag skulle bli verklighet (se t.ex. Svea hovrätts dom den 19 juni 2025 i mål nr B 6921-25). Det kan t.o.m. vara fråga om att det är bevisat att någon har erbjudits pengar för att utföra ett uppdrag och denne därefter grips med sådant som balaklava, handskar och tomhylsor i väskor och fickor på väg till en brottsplats (se Svea hovrätts dom den 15 september 2025 i mål B 11624-25.) Inte heller att visa intresse och engagemang i fortsatta mordplaner har ansetts tillräckligt för att utgöra ett främjande av en stämplingsgärning, dvs. medhjälp till stämpling (se Svea hovrätts dom den 28 februari 2024 i mål B 15351-23). Ett stämplingsansvar kan heller inte dömas ut för den som stämplat till stämpling eller förberedelse eller försök till brott eller stämplat till anstiftan eller medhjälp till brott.

I fråga om ett medverkansansvar krävs sådan bevisning på individnivå att domstolen beträffande var och en av de inblandade kan konstatera att de medverkat i brottets utförande på ett sådant sätt att de är att betrakta som medgärningsmän. Det har i vissa fall t.ex.

inte räckt med att en enskild har förstått syftet med en resa och kopplingen till en nätverkskonflikt samt ungefär vad som skulle hända vid ankomsten till brottsplatsen. I Svea hovrätts dom den 16 april 2025 i mål B 17383-24 friades två kvinnor från ansvar för medhjälp till förberedelse till mord trots att de var överbevisade om att för ett kriminellt nätverks räkning ha utfört spaning mot tilltänkt mordoffer, transporterat ammunition, avfyrat fyrverkerier för att avleda polisen vid mordplanens utförande och varit med i nätverkets chattgrupper som använts för information avseende mordplanerna. Hovrätten framhöll i domen att det inte var visat att kvinnorna styrkt just den identifierade utförarens uppsåt att främja eller begå mord och att ett straffbart främjande måste avse en viss gärningsmans brott. Vidare konstaterade hovrätten att det inte är möjligt att döma kvinnorna för medhjälp till förberedelse till mord på den grunden att de på ett generellt plan hjälpt och understött det aktuella nätverkets verksamhet och därigenom indirekt de planerade morden. De dömdes dock för medhjälp till grovt vapenbrott för att ha ordnat en lägenhet där andra i nätverket förvarade vapen. I Hovrättens över Skåne och Blekinge dom den 12 november 2024 i mål B 1539-24 ogillades åtal för medhjälp till mord avseende en kvinna som hade inkvarterat den till Malmö tillresta 15-åriga mördaren i sin egen lägenhet under en veckas tid fram till mordet, försett honom med mat och kläder samt skjutsat honom till en annan adress dagen för mordet. Detta hade hon gjort på begäran av samma person åt vilken hon också, i samma lägenhet, förvarade en kulsprutepistol och ammunition, en handgranat och diverse sprängämnen samt narkotika (för vilket hon dömdes). När hon direkt efter mordet fick veta att den unge utföraren hade gripits tömde hon sin lägenhet på såväl illegala föremål som den unge utförarens tillhörigheter. Tingsrätten, vartill hovrätten anslöt sig, ansåg visat att kvinnan uppenbarligen förstod att den unge pojken skulle användas för utförandet av ett uppdrag men inte att det var just det aktuella mordet eller ens att det fanns en beaktansvärd risk för att han skulle utföra det uppdrag som han faktiskt utförde. I andra fall har det kunnat konstateras att personer medvetet har rört sig i en organiserat kriminell miljö och att det har funnits en risk för att uppdraget t.ex. skulle involvera narkotika, men att det inte har varit ställt bortom rimligt tvivel att de tilltalade trott att det var fråga om narkotika eller att omständigheterna varit sådana att de – oavsett vad

de trott om exempelvis en containers innehåll – varit likgiltiga till att det handlat om narkotika (se Svea hovrätts dom den 7 november 2025 i mål B 11257-25). Ibland kan det vara rena bevissvårigheter i fråga om exempelvis någon har varit faktisk företrädare för ett bolag, och därmed utövat ett bestämmande inflytande över verksamheten, och därför har åtal för grovt bokföringsbrott och försvårande av skattekontroll, grovt brott, ogillats (se Hovrättens över Skåne och Blekinges dom den 28 oktober 2025 i mål B 465-25).

Allt ansvar enligt 23 kap. brottsbalken, även medhjälpsansvar och medverkandesansvar, kräver en direkt koppling till ett visst brott. Flera åtgärder som vidtas inom kriminella sammanslutningar kan svårligen tillskrivas vissa specifika brott när de utförs men syftar redan då tydligt på att främja den kriminella sammanslutningens brottsliga verksamhet. Dessa handlingar kan då inte lagföras med stöd av förfältsdelikten i 23 kap. brottsbalken även om de i sig kan anses straffvärda. Det kan t.ex. röra sig om att mera generellt spana mot motståndare/polis, fixa telefoner eller låna ut sitt namn som abonnemangsinnehavare till sim-kort. Även handlingar som personer utanför den kriminella sammanslutningen gör för denna kan vara tydligt straffvärda utan att kunna kopplas samman direkt med utförandet av ett visst brott. Ett specifikt sådant exempel förekom i en utredning där en teknikkunnig person utvecklade en programvara som installerades i flera telefoner som ett nätverk använde. Genom programvaran aktiverades en självradering vid extrahering av innehållet i telefonerna. Därmed stärktes den kriminella sammanslutningens möjligheter att planera och utföra sin brottsliga verksamhet i förhållande till brottsbekämpande åtgärder.

De brottsbekämpande myndigheterna har fört fram att det vore önskvärt om det kommande deltagandebrottet och samröresbrottet kunde dömas för i konkurrens med annan brottslighet. De nya brotten skulle då kunna fungera som en utväg för det fall att bevissvårigheterna kring den andra brottsligheten blir för stora. Att något är svårt att bevisa har visserligen sällan inneburit starka skäl att ändra lagstiftningen eller att till denna tillföra nya straffrättsliga bestämmelser. Men en ny lagstiftning som ligger vid sidan om befintlig lagstiftning och i linje med samhällsutvecklingen innebär, menar utredningen, ett uttryck för en nödvändig samt modern och skärpt syn på brottsligheten i stort och skulle få särskilt stor betydelse för den

organiserade brottslighet som flertalet av de kriminella sammanslutningarna ägnar sig åt.

Det bör föras fram att den nya föreslagna regleringen i 23 kap. brottsbalken fortfarande utgår ifrån den befintliga lagstiftningen. Det innebär bl.a. att det precis som tidigare, enligt föreliggande lagstiftning, kommer att krävas bevisning kring de konkreta handlingar som den misstänkta personen påstås ha vidtagit och som utgör ett brott – och därmed att vissa objektiva rekvisit ska styrkas – tillsammans med ett visst angivet syfte hos personen ifråga, dvs. ett konstaterbart subjektivt rekvisit. Exempelvis ska en förberedelsehandling bevisas ha vidtagits med uppsåt och ha syftat till att utföra eller främja brott. Med begreppet brott avses här ett fullbordat brott och det är inte bara ett konkret brott som åsyftas utan även brott av viss svårhetsgrad. Det krävs också alltjämt att den som döms för förberedelse till brott inte kan dömas för fullbordat brott eller för försök till brottet, trots att åtgärderna väl kan inrymmas under olika tidpunkter och stadier av den utförda brottsligheten. Ansvar för försök till eller fullbordat brott konsumerar enligt dagens lagstiftning alltid ansvar för förberedelse och stämpling till brott. Vidare är, som framgått, t.ex. förberedelse till annat förberedelsebrott inte straffbelagt, och inte heller stämpling till annat stämplings-, förberedelse- eller försöksbrott. Fördelarna med en ny lagstiftning vid sidan av eller i brottskonkurrens med de osjälvständiga brottsformerna i 23 kap. brottsbalken skulle kunna vara att det inte skulle krävas en konkretisering av vilken den brottsliga avsikten varit.

Även om den nya lagstiftningen kring 23 kap. brottsbalken leder till bättre möjligheter att bestraffa handlingar som begås inom ramen för en kriminell sammanslutning finns det enligt utredningen behov av att straffrättsligt ingripa mot just ett deltagande i, och ett samröre med, en kriminell sammanslutning. Det angivna innebär inte något ”motsatsförhållande” som måste överbryggas eller väljas mellan. Utredningsdirektiven innebär inte att de osjälvständiga brottsformerna ska eller behöver ersättas, utan i stället kompletteras med en kriminalisering av deltagande i och samröre med en kriminell sammanslutning. Den utvidgning av det straffbara området som kriminaliseringen innebär kommer att avse brott som utifrån sitt straffvärde kommer att kunna vara lindrigare, av samma allvar eller t.o.m. allvarligare än de brott som i dag eller framöver omfattas av

23 kap. brottsbalken. Inte heller detta kan enligt utredningens mening på något sätt hindra en viss överlappande kriminalisering. Det kan med den utformning som regleringen kring de osjälvständiga brottsformerna har, och de som föreslås, också vara så att vissa handlingar kommer att vara straffbara som t.ex. medverkan, stämpling eller förberedelse till brott och ett deltagande- eller samröresbrott. Utredningen återkommer i kapitel 13 och 17 till hur situationer bäst bör hanteras, dvs. om det bör bli fråga om subsidiaritet i något sammanhang eller om reglerna om brottskonkurrens ska tillämpas i sin helhet.

10.4 Antalet personer och graden av organisering i de kriminella sammanslutningarna

Som har framgått i kapitel 7 skiljer sig de kriminella grupperna åt avseende exempelvis strukturer, hierarkier, formella regler, aktiviteter, specialiserade roller och antalet individer samt varaktigheten. Gemensamt är att den kriminella verksamheten i grupperna bygger på ett samarbete mellan flera personer. Och som också har framkommit, bedrivs den numera på ett starkt vinstdrivande sätt för att uppnå ekonomisk vinning och annan otillbörlig fördel, såsom makt eller annat samhälleligt inflytande i en vidare mening.

Sådana aspekter som rekrytering av medlemmar och/eller utförare samt andra personer (möjliggörare) som behövs för brottslighetens genomförande, interna och externa konflikter med främst vålds-, hot och skadegörelsebrott som följd, tillgång till och hantering av skjutvapen samt förmågan till otillbörlig påverkan på myndighetspersoner kan skilja sig väsentligt mellan olika grupper men förekommer på ett eller annat sätt helt eller delvis i samtliga konstellationer. Detsamma gäller för den verksamhet som de kriminella ägnar sig åt på olika sociala plattformar på internet.

Grupperna har numera heller inga tydliga skiljelinjer mellan sig, snarare är de av starkt överlappande karaktär. Dessutom kan en person ingå i flera grupper samtidigt, vilket medför att inom ramen för t.ex. projektbaserad brottslighet kan representanter för flera olika grupper ingå och samarbeta med varandra. Även regelrätta samarbeten mellan grupper inom olika kategorier förekommer. Rörligheten är alltså stor och brott begås därför alltmer utanför

formaliserade nätverksstrukturer, där de kriminella aktörernas egna mindre eller större nätverk dras in på ett eller annat sätt. Utgångspunkten för samverkan kan numera också vara det brott som ska begås och den kompetens som krävs för detta. De flesta kriminella aktörer kopplade till organiserad brottslighet är även i det närmaste ”multikriminella” och aktiva inom flera brottsområden. De är ofta aktiva såväl i den fysiska kriminella världen som i den digitala.

Att organisationsgraden hos många kriminella sammanslutningar beskrivs som låg numera innebär inte att de helt saknar en organisering som visar på hierarkiska strukturer, har etablerade principer för styrning samt beprövade och stabila delar i övrigt med kapacitet att begå vinstgivande brott, påverka lokalsamhället och utöva våld. Nästan alla grupperingar fördelar på något sätt makt, delaktighet och arbetsuppgifter genom en struktur och där t.ex. äldre förväntas styra över yngre. Styrningen är ofta uppbyggd genom enskilda relationer mellan personer inom gruppens olika ålderssegment och fungerar inte i första hand som en sedvanlig organisation. Strukturerna utgörs i stället av olika förgreningar där lojaliteter uppåt (mot de ”egna äldre”) och en styrning nedåt (av de ”egna yngre”) normalt är basen för sammanhållningen. Ibland beskrivs dessa mönster som att konstellationens kärna av äldre tongivande individer har ”en svans” av unga, och en ”svansens svans” bestående av barn. Relationerna till dessa ”svansar” utgör ofta grunden för den struktur som finns. (Se Brås rapport 2023: 13 Barn och unga i kriminella nätverk – En studie av inträde, brott, villkor och utträde, s. 62.)

Enligt de brottsbekämpande myndigheterna begås brotten inom den organiserade brottsligheten i dag till stor del utanför tidigare formaliserade nätverksstrukturer. Samverkan mellan kriminella aktörer beskrivs som bredare och mer omfattande än förut och lojaliteter som mycket föränderliga, i det närmaste ”oviktiga”. Många kriminella sammanslutningar är så löst sammansatta att en och samma person kan vara kopplad till flera konstellationer samtidigt. Såväl de kriminella sammanslutningarna som individerna kan dessutom agera brottsligt både i den fysiska tillvaron och digitalt på flera sociala plattformar på nätet samtidigt. Plattformarna används ofta på olika sätt, beroende på vad de innehåller, till att organisera den organiserade brottsligheten i den fysiska världen. Syftet med många kriminella sammanslutningar verkar numera sällan vara att fungera som en gemensam kriminell organisation, i betydelsen att brotts-

ligheten alltid ska utföras av gruppens medlemmar tillsammans och i en viss bestämd ordning. I stället är det de enskilda ledarna och deras anhängare som ser fördelar med att tillfälligt eller under en viss tid ingå i en sammanslutning, med betydelsefulla ekonomiska och personella fördelar som följd. I vissa fall handlar det därför om mycket sköra situationsbundna allianser. Samtidigt finns det exempel på att även sådana kriminella sammanslutningar som finns i utsatta områden, och som oftast numera beskrivs som löst sammansatta, ändå kan uppvisa en viss grad av struktur, organisation och planering.

Företrädare för de brottsbekämpande myndigheterna har till utredningen beskrivit bl.a. följande när det gäller ”utseendet” på dagens kriminella sammanslutningar. Sammanslutningarna baseras fortfarande utifrån släktskap, etnicitet eller lokal tillhörighet. De är ofta hierarkiskt svaga och karaktäriseras snarare av tydliga funktionella roller än formella strukturer. En persons förmåga till att knyta eller förmedla användbara kontakter är viktigare än hierarkisk position utifrån kriminell status, och vad som anses som värdefullt varierar beroende på det aktuella brottsupplägget. Ett brottsupplägg kan jämföras med ett affärsupplägg där ansvar fördelas beträffande logistik, våldsutövning och ekonomi m.m. Sammanslutningarna har över tid professionaliserats och som en konsekvens har även hanteringen av brottsvinsterna fått förändrade förutsättningar – det är vinsterna som numera upprätthåller de kriminella sammanslutningarnas stabilitet över tid. Den ökade professionaliseringen innebär att tillvägagångssätten i fråga om t.ex. penningtvätt också präglas av en tydligare organiseringsgrad. Det sker genom en ökad internationalisering och användandet av komplexa brottsupplägg innefattande bl.a. moderna fintech-lösningar eller kryptovalutor. Ofta används verksamhetsutövare i andra jurisdiktioner, vilket starkt begränsar möjligheten till inhämtning av information från dessa verksamhetsutövare.

Enligt de brottskämpande myndigheterna är en sammanslutning numera ofta tillfällig och skapas utifrån ett behov, kopplat till ett visst brottsupplägg. Ibland lever konstellationen vidare och gruppen begår fler brott tillsammans. Att en konstellation har funnits under lång eller kort tid har inte någon avgörande betydelse för om den ägnar sig åt organiserad brottslighet, framför allt när det gäller brott som utmanar den fysiska säkerheten hos allmänheten. Ofta

kan sådan brottslighet kopplas till en konstellation som uppstår för ett enda specifikt tillfälle. Dagens samhällsproblem när det gäller brottsligheten består därför i tillgången till kriminell samverkan och dess systematik. Personerna som identifieras som ingående i nätverken varierar ofta över tid, men själva ”nätverkskontexten” är mer eller mindre beständig. En nätverkskartläggning som gjordes i region Stockholm hösten 2023 visade att en majoritet av nätverken i sig (drygt 80 procent) fortfarande fanns sedan den föregående kartläggningen två år tidigare. Personerna som var involverade i nätverken byttes dock ofta ut, vilket gör det svårt att ”ringa in” ett nätverk. Polismyndigheten menar att det inte är särskilt relevant att definiera ett visst antal nätverk, utan mer relevant, och även mindre resurskrävande, är att följa de individer som framstår som länkade till kriminella sammanslutningar över lag, oavsett vilken sammanslutning det är fråga om. Polismyndigheten har som en följd av detta påbörjat ett arbete med att identifiera individer med tillgång till ett utbrett kriminellt samarbete och i förhållande till en eller flera sammanslutningar. Enligt Polismyndigheten ligger samhällshotet numera främst i tillgången till det kriminella samarbetet, som i dag inte är förbehållet en fast sammanslutning av individer utan där individer begår brott tillsammans i olika konstellationer. Oavsett hur en sammanslutning är beskaffad riskerar den alltså att vara samhällshotande, vilket innebär att en ny lagstiftning som inriktas på mer strukturerade sammanslutningar skulle förbise en del av samhällsproblemet.

Utredningens slutsats

Som har framgått i kapitel 7 finns ingen svensk definition av vare sig kriminella nätverk eller organiserad brottslighet, utan begreppen hanteras som i det närmaste sammanflätade med varandra. Det som har kommit fram om de olika karaktärerna på grupperna samt den allvarliga brottslighet som det är fråga om måste enligt utredningens uppfattning ges ett stort utrymme vid bedömningen av om det finns något behov av att i den lagstiftning som utredningen ska lägga fram ta hänsyn till antalet personer som är involverade i de kriminella sammanslutningarna samt deras organiseringsgrad. Det som har lyfts från de brottsbekämpande myndigheternas sida om

hur ”utseendet” på de kriminella sammanslutningarna ser ut i dag ska enligt utredningsdirektiven vara ”styrande” för utredningens ställningstaganden kring lagstiftningens utformning.

Mot denna bakgrund kan det vid framtagandet av en ny lagstiftning som kriminaliserar deltagande i, och samröre med, kriminella sammanslutningar, enligt utredningen svårligen ha någon större betydelse hur många som ingår i varje sammanslutning och graden av den organisering som finns bakom brottsligheten vid en viss given tidpunkt. Behovet som behöver adresseras med den kommande lagstiftningen ligger snarare i att ”fånga” en persons deltagande i och/eller samröre med en grupp av individer som under en tid har gått samman för att utföra allvarlig organiserad brottslighet.

Det torde därmed inte leda till några oklarheter att i en lagstiftning kring kriminella sammanslutningar och organiserad brottslighet ta med eller stödja sig på att det ska avse ett samarbete mellan fler än två personer, att det måste röra sig om sammanslutningar som ägnar sig åt allvarlig brottslighet och att samarbetet måste innefatta en strävan efter vinning eller annan typ av makt. Den återstående delen, som kan uppfattas som något mer komplicerad, ligger i det ofta förekommande kravet på att brottsligheten ska äga rum under en viss utsträckning i tiden. Utredningen kan emellertid mycket tydligt konstatera att så ser inte dagens straffvärda kriminella samarbeten i allmänhet ut. Någon viss varaktighet behöver naturligtvis finnas för att det ska vara fråga om en ”organiserad” brottslighet i en kriminell sammanslutning och inte endast något som sker plötsligt och inskränker sig till en bedömning kring själva utförandet eller främjandet, dvs. om det brottsliga handlandet har skett i gärningsmannaskap, medelbart gärningsmannaskap, medgärningsmannaskap eller i form av anstiftan eller medhjälp. Utredningen anser sammantaget att kravet på viss varaktighet måste anpassas utifrån de grupperingar och de former för allvarlig brottslighet som är förknippade med den organiserade brottsligheten. Samtliga övriga kriterier i EU:s definition av organiserad brottslighet (se avsnitt 7.2.1) uppfyller dagens kriminella sammanslutningar som ägnar sig åt allvarlig organiserad brottslighet med råge.

Utredningen återkommer närmare till frågeställningen om varaktigheten i tid i kapitel 13, där förslaget till utformningen av den nya lagstiftningen presenteras.

10.5 Personer som bidrar till den organiserade brottsligheten

En kriminalisering bör kunna träffa även sådana personer som bidrar till den organiserade brottsligheten, dvs. dem som i detta betänkande kallas för möjliggörarna. Även om utredningen har behandlat dessa i avsnitt 8.4 redogörs nedan för utredningens syn på betydelsen av dem för den organiserade brottslighetens framfart och varför det även på grund av dessa finns ett behov av att införa såväl ett deltagandebrott som ett samröresbrott.

Till att börja med bör konstateras att en särskild problematik när det gäller den organiserade brottsligheten är att det inte sällan är svårt att få tag på huvudmännen bakom brotten och brottsupplåggen. Som regel är det personerna som verkställer brotten och som är närmast brottsoffren, om sådana finns, som blir påkomna och kan lagföras. De brottsbekämpande myndigheterna har beskrivit att de kriminella sammanslutningarna numera ägnar sig åt en närmast strategisk behovs- och riskbedömning. Sammanslutningarna förstår mycket väl att ett sätt att skapa hållbara lösningar för brottsligheten är att de personer som behöver ta de största riskerna att åka fast också är de som sammanslutningen måste räkna med att de kan bytas ut. Användningen av springpojkar och olika målvakter är därmed en central del av riskhanteringen. Metoden sprider dessutom riskerna för de kriminella sammanslutningarna så att förlusterna inte blir så stora om flera används och en enskild person åker fast. Exempelvis innebär det oftast inte ett särskilt stort avbräck i verksamheten att en enskild narkotikalangare blir påkommen och lagförs. Ett tydligt mönster är därför att huvudmännen distanserar sig från upptäcktsrisk när det gäller primärbrotten; de håller sig på avstånd från den faktiska brottsliga verksamheten, såsom narkotikaförsäljningen och bedrägerierna, och har i stället tillgång till utförare och de övriga inom sammanslutningen för att orkestrera brotten på avstånd. Ofta befinner sig de som är högre upp i hierarkin eller som på något sätt är styrande utomlands vilket innebär en ytterligare distansering. Ett annat sätt att skapa avstånd är genom att utnyttja juridiska personer eller andra associationsrättsliga enheter och att sätta dit egna målvakter som företrädare för dem. Ytterligare ett sätt är att använda sig av komplexa företagsstrukturer, där flera legala företag används som fasad. Med digitaliseringen har det dessutom

blivit än lättare att verka anonymt på distans. Detta nya kriminella landskap gör att det ställs mycket höga krav på de brottsbekämpande myndigheterna om samtliga personer bakom brotten ska kunna identifieras och lagföras för den begångna brottsligheten.

Ett tämligen nytt fenomen är möjliggörarna som inte alltid kan beslås med sådana moment eller handlingar som i sig utgör ett brott eller som direkt medverkar till en straffvärd del av ett brottsupplägg. Möjliggörarna har ibland inte någon direkt aktiv roll i brottsupplägget annat än att de tillför sådant som yrkeskunskap eller förmedling av kontakter. I förlängningen får dock sådana ”tillskott” stor, ibland avgörande, betydelse för att ett brottsupplägg kan genomföras. Enligt de brottsbekämpande myndigheternas uppgifter kan många olika yrkeskompetenser användas numera, och många fler blir aktuella allteftersom rättsväsendet blir effektivare och täpper till sårbarheter i olika tillsyns- samt tekniska och andra system som utnyttjas. Detta innebär att den organiserade brottsligheten förändrar sitt modus efter rättsväsendets framgångar. Företrädare för Polismyndigheten har till utredningen särskilt lyft fram ett antal yrkesgrupper som ofta används som möjliggörare utifrån de uppgifter de har i sin yrkesroll. Det gäller främst redovisningskonsulter och revisorer, advokater och juridiska ombud, banktjänstemän, konkursförvaltare, gode män, transportsektorns aktörer, fastighetsmäklare och bostadsuthyrare, telekom- och kryptoleverantörer, anställda som skapar läckor, ger tips eller har tillgång till olika interna system, försäljare av explosiva varor, ombud inom arbetstillståndsärenden, tolkar och IT-experter. Ett särskilt modus som har pekats på är att de kriminella numera ofta utnyttjar både verkliga och påhittade skulder för penningtvätt i den förlikningsverksamhet som pågår i tvistemål vid landets allmänna domstolar.

Flera av de nämnda yrkena och verksamheterna omfattas av penningtvättslagstiftningen, däribland lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Utmaningen för de brottsbekämpande myndigheterna är att de kriminella personerna själva lagligt kan kontakta centrala aktörer till olika uppgifter, såsom jurister eller advokater, revisorer eller redovisningskonsulter m.fl. I fråga om företag kan företrädare föreslå likvidatorer, delgivningsbara personer och deklarationsombud etc. som myndigheter därefter utser eller godkänner, om sådana krav finns. Vissa funktioner kan i princip vem som helst ha, utan krav på titel eller examen eller utan

uppvisande av ett belastningsregister. Detta gör att de kriminella själva på ett enkelt sätt kan utse centrala aktörer i sina brottsupplägg – eller se till att de utses – och samtidigt dölja de verkliga behoven av dem.

Särskilt när det gäller att tillgodogöra sig brottsvinsterna använder de kriminella sig i stor utsträckning av ekonomiska aktörer som står – eller ska stå – under finansiell tillsyn men som medvetet medverkar och understödjer de kriminella sammanslutningarnas penninghantering. Personerna ombesörjer olika former av framför allt penningtvättsåtgärder, t.ex. att föra ut stora summor kontanter till utlandet, placera pengar i det finansiella systemet eller skikta brottsvinster för att dölja det brottsliga ursprunget. I analyser vid Finanspolisen har det visat sig att valutaväxlingskontor, betalningsombud samt ”insiders” på banker och fastighetsmäklare är centrala för organiserad brottslighet. Att de kriminella sammanslutningarna utnyttjar ”insiders” på finansiella företag och penningtvättens koppling till korruption innebär att det finns ett tydligt samhällshotande element såväl i brottsligheten som i möjliggörarnas insatser. Utredningen hänvisar i denna del till SOU 2025:81 s.130 f. där ett antal fiktiva exempel anges som illustrerar några avancerade ekobrottsupplägg och där beroendet av möjliggörare framgår tydligt. Exemplen är hämtade ur rapporter från Polismyndigheten/Finanspolisen.

Utöver individer med yrkeskompetenser finns även möjliggörare i form av personer som förmedlar kontakter, eller säljer kriminella upplägg, där rätt personer anlitas utifrån sitt yrkeskunnande eller sin yrkesroll. Dessa personer har normalt ingen aktiv roll i själva brottsupplägget, utöver att vara den som knyter samman olika kompetenser. Företrädare för de brottsbekämpande myndigheterna lyfter fram att yrkeskunniga och kontaktförmedlare ofta är svåra att komma åt, eftersom deras brottslighet – om sådan på objektiv grund ändå kan misstänkas eller konstateras – är svårt att konkretisera och bevisa i det enskilda fallet. Det är tydligt att brottsupplägen i dag – särskilt de med ekonomiska inslag eller i fråga om annan otillbörlig påverkan – många gånger vilar på att de kriminella sammanslutningarna har tillgång till särskilda förmågor.

Olika typer av möjliggörare behöver enligt de brottsbekämpande myndigheterna adresseras särskilt i den kommande lagstiftningen. De är centrala att identifiera och lagföra för att komma åt den organiserade brottsligheten. Det är lättare att styrka deras brottslighet

om man knyter ansvaret till konkreta handlingar, såsom transporter, logistik, finansiering eller underlättande av brottsliga operationer, än om ansvaret baseras på sådant som kan gå in under begreppen ”tillhörighet” eller ”lojalitet”. Moment och handlingar som är en direkt eller indirekt del av ett brottsupplägg har betydelse för att ett brott kan genomföras och bör därför kunna kriminaliseras även om momentet eller handlingen i sig inte är brottslig enligt föreliggande lagstiftning. Företrädare för de brottsbekämpande myndigheterna har till utredningen fört fram att möjliggörarnas agerande skulle kunna liknas vid det som är straffbart i dag inom ramen för näringspenningtvätt, där den som i näringsverksamhet eller som led i en verksamhet som bedrivs vanemässigt eller annars i större omfattning medverkar till en åtgärd som skäligen kan antas vara vidtagen i ett penningtvättssyfte (se 7 § lagen [2014:307]om straff för penningtvättsbrott). Kravet på att åtgärden skäligen ska kunna antas vara utförd i penningtvättsyfte är ett vanligt brottsrekvisit som ska vara täckt av uppsåt, men åtgärderna och omständigheterna runt åtgärden ska vara sådana att genomförandet av gärningen innebär ett ”klandervärt risktagande”. Vid vanligt näringshäleri kan egendomen ofta ge indikationer på att den utgör t.ex. stöldgods. Så är långt ifrån fallet när det gäller penningtransaktioner. Vid sådana transaktioner fordras det i regel att det föreligger någon form av kvalificerande omständighet för att det skäligen ska kunna antas att åtgärden vidtas i penningtvättssyfte. Det kan t.ex. handla om det sätt på vilket transaktionen genomförs eller att transaktionen avser en stor mängd kontanter. Ansvaret förutsätter då att genomförandet av åtgärden – under de ifrågavarande omständigheterna – utgör ett klandervärt risktagande. (Se vidare kommentaren till paragrafen i JUNO, Lexino, punkterna 2.1.3–2.1.4 och däri angivna rättsfall samt hänvisningen till lagen [2017:630] om åtgärder för penningtvätt och finansiering av terrorism.) Liknelsen – t.o.m. rekvisitet som sådant – skulle kunna användas för att nå aktörer som möjliggör organiserad brottslighet, exempelvis transportörer, jurister, revisorer eller andra tjänsteleverantörer som genom sitt vårdslösa handlande möjliggör eller underlättar den brottsliga verksamheten utan att ha ett direkt brottsligt uppsåt.

När det gäller möjliggörarna bör det lyftas fram att det kan saknas konkreta åtgärder eller tydliga spår av ett deltagande i eller ett samröre med den kriminella sammanslutningen, särskilt om dessa

inte kan härledas till något konkret brott men ändå genom sitt handlande understödjer sammanslutningen. En individs sociala kontakter med en medlem i en kriminell sammanslutning kan naturligtvis i sig inte vara straffbart. Men det kan vara svårt att avgöra när vänskap eller släktskap övergår till ett straffbart deltagande eller samröre. Att bevisa ett avsiktligt främjande av en sammanslutning är svårt när handlingarna är till synes helt vardagliga, såsom att hyra ut en lokal, skjutsa någon eller ge ut pengar. Genom att kriminalisera även möjliggörarna av ett brottsupplägg på ett rimligt sätt skapas dock förutsättningar att ingripa tidigt mot hela brottsupplägget, innan brottsligheten kommer till fullbordan. Kriminaliseringen skulle högst troligt reducera både antalet möjliggörare och deras förmågor att på något sätt involveras i brottsuppläggen.

En lagstiftning som träffar möjliggörarna kan även medföra att den otillbörliga påverkan på dessa skulle kunna motverkas. Personer med yrkesbefogenheter som underlättar t.ex. penningtvätt riskerar att utsättas för otillbörlig påverkan i syfte att bistå med brottslighet, vilket kräver skyddsmekanismer för att minska risken för såväl otillbörlig påverkan som själva brottsligheten. Bättre kontrollmekanismer och högre medvetenhet om riskerna för brottslighet hos verksamhetsutövare skapar dock hos de kriminella sammanslutningarna ett ännu större behov av infiltratörer för att kringgå kontrollerna. Dessa infiltratörer kan antingen frivilligt ha placerats på positionen för att mot betalning möjliggöra brottsligheten eller ha hotats till att agera på ett sätt som möjliggör brottsligheten. (I Brottsförebyggande rådets rapport 2024:2 beskrivs de olika typerna av yrkesmässiga möjliggörare, se även avsnitt 8.4.) Även den som initialt hotats kan komma att bli en person som mot betalning möjliggör brottsligheten. Om en straffrättslig lagstiftning införs redan vid ett straffvärt handlande som inte kräver att det kopplas till ett visst brott innebär det ett faktiskt ”hot” från statens sida gentemot personen, som denne skulle kunna använda sig av för att försöka motverka den otillbörliga påverkan och t.o.m. avslöja ett förestående eller pågående brott. Ett sådant avslöjande skulle dessutom, om den nya lagstiftningen införs, hindra att personen själv döms för underlåtenhet att avslöja brott enligt 23 kap. 6 § brottsbalken. En kriminalisering skulle sammantaget kunna ha en avhållande effekt, åtminstone hos personer som inte vill begå kriminella handlingar och som

med motsvarande handlingar enligt nuvarande lagstiftning inte gör sig skyldiga till något brottsligt.

Utredningens slutsats

Den allvarliga utvecklingen i Sverige under senare tid när det gäller brott med koppling till kriminella sammanslutningar understryker behovet av att kunna skydda samhället mot allvarlig organiserad brottslighet. Som noteras i utredningsdirektiven krävs det för att bryta de senaste årens utveckling, där den organiserade brottsligheten tillåtits att breda ut sig och har tagit sig allt grövre former, att den straffrättsliga lagstiftningen utformas så att den på ett trovärdigt och effektivt sätt täcker alla typer av straffvärda handlingar som har anknytning till organiserad brottslighet. Införandet av ett straffansvar för deltagande i och samröre med en kriminell sammanslutning skulle även kunna få en brottsavhållande effekt genom sitt signalvärde till alla att avhålla sig från olämpliga kontakter med de kriminella sammanslutningarna. En förlorad licens eller skyddad titel innebär nog alltid en prestigeförlust och att anseendet för hela arbetsplatsen påverkas, men en straffrättslig åtgärd skulle än mer ha en preventiv effekt för att förhindra och/eller försvåra denna i sig svårupptäckta verksamhet. Eftersom professionella möjliggörare är av central betydelse för flera av de kriminella sammanslutningarna kan lagstiftningen mot just dem få stor effekt på den organiserade brottsligheten i stort. En framgång förutsätter emellertid ett mycket nära samarbete mellan brottsbekämpande myndigheter, verksamhetsutövare och tillsynsmyndigheter, tillsammans med motsvarande parter i andra länder i förekommande fall. Även ren informationsdelning på samtliga dessa nivåer behöver ske kontinuerligt för att upptäcka såväl möjliggörare som nya modus. Genom en framgångsrik samverkan och informationsdelning kan även de brottsbekämpande myndigheternas metodarbete mot möjliggörare effektiviseras ytterligare.

De brottsbekämpande myndigheternas bedömning är att den utveckling vi ser i dag kommer att fortsätta, dvs. att den organiserade brottsligheten äter sig in i samhället och skaffar sig bredare och djupare tillgång till möjliggörare som verkar inom den legala sfären. Många av dessa möjliggörare har samhälleligt förtroende

och har kritiska funktioner för att kunna säkerställa både rättsväsendets och det finansiella systemets integritet, vilket de missbrukar. Genom strategiskt placerade möjliggörare som de brottsbekämpande myndigheterna i dag saknar adekvata verktyg att agera mot försvårar det lagföring av de övriga involverade, särskilt av dem som är högre upp i hierarkierna inom de kriminella sammanslutningarna – det är särskilt gynnandet gentemot de styrande som möjliggörarnas åtgärder är en stor del av – eller i fråga om utförarna eller andra mellanhänder inom de kriminella sammanslutningarna. Om inte denna utveckling vänds kommer det att medföra ett minskat förtroende för samhälleliga institutioner och en ytterligare ökad närvaro av organiserad brottslighet lokalt, regionalt och nationellt.

10.6 Lagstiftningen blir ett nytt verktyg i brottsbekämpningen

De aspekter som särskilt beaktades vid bedömningen av om det fanns anledning att införa ett begränsningsändamål för sammanslutningar som ägnar sig åt eller understödjer terrorism var dels att det var fråga om brottslighet av mycket allvarlig och systemhotande natur som ställde särskilda krav på ett öppet och demokratiskt samhälle, dels att det rörde sig om brottslighet som inte sällan hade internationella inslag, varför det sedan lång tid hade pågått ett omfattande straffrättsligt samarbete mellan olika länder. Regeringen menade att det var fråga om ett av de allvarligaste hoten mot demokratin men även mot det fria utövandet av mänskliga rättigheter samt den ekonomiska och sociala utvecklingen. Sverige behövde därför ha fler och nya sätt att ingripa mot terrorism. Det nya begränsningsändamålet med avseende på terrorism skulle därför möjliggöra för lagstiftaren att införa en bredare och heltäckande kriminalisering av deltagande i en terroristorganisation. (Se prop. 2021/22:42 s. 1 och s. 12 f.)

Hoten gentemot samhället från de kriminella sammanslutningarna och deras organiserade brottslighet är av annorlunda karaktär jämfört med terrorismbrottslighet och orsakar delvis andra typer av samhällsfarliga konsekvenser. Aktörerna är dock multikriminella i förhållande till samhället i stort och opererar både nationellt och globalt. Den snabba digitala utvecklingen har möjliggjort att den organiserade brottsligheten kan ledas, organiseras och bedrivas med

delar av eller hela verksamheten utomlands, vilket försvårar de brottsbekämpande myndigheternas tillsyn, kontroll och lagföring. Möjligheten att kommunicera i det fördolda, t.ex. via krypterade applikationer, är i dag normalt en förutsättning för de organiserade brottsupplägen. Nationella och internationella aktörer kan genom exempelvis cyberattacker få del av känslig information och störa tekniska system, både hos de svenska myndigheterna och gentemot andra samhällsviktiga organ såsom banker och näringslivet. De angivna argumenten ovan kring införandet av brottet deltagande i en terroristorganisation gäller därför enligt utredningen även för att kunna möta den organiserade brottsligheten som de kriminella sammanslutningarna ägnar sig åt.

Den organiserade brottsligheten, som alltså får sägas ha vissa likheter med terrorismens konsekvenser för människor, institutioner och samhället i stort, har ökat kraftigt de senaste åren och förutspås öka alltmer. Kriminella sammanslutningar utför skjutningar och sprängdåd som inte bara orsakar skada och lidande för dem som är involverade i kriminalitet, utan även drabbar deras familjer och släktingar och i många fall även helt utomstående personer. De kriminella sammanslutningarna rekryterar allt yngre personer för att utföra allt grövre brott, såväl i Sverige som utomlands. Det innebär ofta att de yngre direkt involveras som gärningsmän i den allvarligaste brottsligheten och att det blir deras första deltagande i den kriminella sammanslutningens verksamhet. Detta medför i sin tur utmaningar för myndigheterna att i det brottsförebyggande arbetet tidigt ingripa och förhindra att yngre personer, t.o.m. barn som inte har uppnått straffmyndighetsåldern, dras in i den kriminella verksamheten.

Många av de personer som identifierar sig som kriminella och som har en kriminell livsstil drar sig numera inte för att utöva våld eller hota om våld gentemot i stort sett vem som helst som kommer i deras väg eller som vägrar att utföra order. Det gäller gentemot såväl anlitade utförare av våldsbrottsligheten som vill backa undan som mot myndighetspersonal och företrädare för andra viktiga samhällsfunktioner som pressas till alltmer avancerad tjänstebrottslighet. Den 2 juli 2025 trädde visserligen ett antal lagändringar i kraft som bl.a. innebär skärpta straffskalor för våld eller hot mot tjänsteman och ett uttryckligt stöd för att i vissa fall utelämna namn i underrättelser om beslut. (Se prop. 2024/25:141, SFS 2025:579.)

Men med en ökad organiserad brottslighet följer en ökad rädsla för flertalet personer i samhället att vittna mot någon i en kriminell sammanslutning. Detta leder både generellt och konkret till sämre möjligheter att lagföra misstänkta personer och en risk för att skyldiga gärningsmän går fria. Även om det numera finns en möjlighet för vittnen att höras anonymt under en förundersökning och vid huvudförhandlingen i ett brottmål i domstol, är t.o.m. regeringen av uppfattningen att möjligheten bedöms bli utnyttjad endast i ett begränsat antal fall årligen. (Se prop. 2024/25:20 s. 70.) Att lyckas bryta tystnadskulturen inom och runt de kriminella sammanslutningarna och på så sätt förbättra förmågan att utreda och klara upp brott kräver, menar utredningen, ytterligare straffrättsliga åtgärder. Ett sådant verktyg skulle kunna bli just införandet av ett straffansvar för deltagande i och samröre med en kriminell sammanslutning.

Företrädare för de brottsbekämpande myndigheterna har fört fram att det troligtvis kommer bli fråga om att lägga fram bevisning som har hämtats ur spanings- och annat underrättelsematerial för att styrka att en person deltar i eller har samröre med en kriminell sammanslutning. Materialet kan baseras på t.ex. återkommande polisiära observationer om samröre med andra individer som ingår i sammanslutningen eller annan information om deltagande som sammantaget inte behöver nå upp till kraven för att åtala och döma personen i fråga för ett utfört enskilt brott. Innehållet blir i stället, möjligen tillsammans med muntlig bevisning i form av förhör med spanare eller annan brottsbekämpande personal, relevant för att visa själva deltagandet i eller samröret med den kriminella sammanslutningen.

Narkotikahandeln synes alltjämt vara en av de största bakomliggande orsakerna till den ökade organiserade brottsligheten. En stor efterfrågan på narkotika har lett och leder alltjämt till en mer organiserad handel där olika kriminella sammanslutningar konkurrerar om samma ekonomiskt lukrativa narkotikamarknad. Denna konkurrens har under lång tid lett till väpnat våld inom och mellan de kriminella sammanslutningarna. Den genererar ofantliga nivåer på brottsvinsterna och tillfogar stor skada för enskilda, näringslivet och samhället i stort. De kriminella sammanslutningarna söker olika vägar för att komma över just ekonomiska medel, både i Sverige och utomlands. Förutom narkotikahandeln ägnar de sig åt nationell

och gränsöverskridande människohandel och bedrägerier samt olika typer av välfärdsbrottlighet och annan ekonomisk brottslighet. Till dessa brottstyper ska läggas även sådan brottslighet som cyberbrottslighet och olika typer av infiltrationsverksamhet, som ger de kriminella sammanslutningarna otillbörliga konkurrensfördelar i form av makt och inflytande inom t.ex. näringslivet och olika samhälleliga institutioner. Nya straffrättsliga bestämmelser som går ut på att straffbelägga såväl deltagandet i som samröret med en kriminell sammanslutning skulle enligt utredningen kunna bli en helhet vid sidan av annan straffrättslig lagstiftning och innebära att kampen mot den organiserade brottsligheten kan rikta in sig på individerna och deras koppling till den kriminella sammanslutningen och förhoppningsvis förhindra den grova brottsligheten innan genomförandet av den kommit alltför långt. Det är sammantaget fråga om även en brottspreventiv effekt.

Det svenska samhällssystemet bygger i stor utsträckning på tillit och på en övertygelse om att människor som arbetar på samhällsviktiga positioner är ärliga och gör rätt för sig. Ett sådant system har emellertid svagheter som kriminella utnyttjar alltmer inom den organiserade brottsligheten. De som verkar inom den organiserade brottsligheten har således ofta ett samhällsskadligt intresse och därmed ett syfte att infiltrera viktiga samhällsorgan för att få makt och inflytande. För att minska möjligheterna för att känslig information sprids till obehöriga kan, enligt utredningens uppfattning, ett straffansvar för deltagande i kriminella sammanslutningar, tillsammans med ett samröresbrott, också bli ett verktyg för brottsbekämpande myndigheter att på ett tidigt stadium fånga in dem som ägnar sig åt just myndighetspåverkan innan ett enskilt brott har begåtts eller infiltrationen har gått så långt att den över lag har blivit samhällshotande, kanske rent av säkerhetshotande.

I detta sammanhang bör föras fram behovet av att de brottsbekämpande myndigheterna har tillgång till hemliga tvångsmedel även i förhållande till misstankar som kan röra ett deltagarbrott och ett samröresbrott. Brottsutredningarna skulle på så sätt kunna bli mer robusta och leda till att brott både förhindras och klaras upp samt till att utredningstiderna hos de brottsbekämpande myndigheterna blir kortare, vilket skulle gagna såväl enskilda brottsoffer som rättsväsendet i stort. Utredningen återkommer till frågan om tillåtligheten av hemliga tvångsmedel i kapitel 14.

De brottsbekämpande myndigheterna beskriver numera en utveckling som går mot att de kriminella sammanslutningarna inte bara ägnar sig åt samhällshotande brottslig verksamhet utan en direkt kriminellt ”samhällsförsvagande” sådan i vissa geografiska områden. Myndigheterna menar att de kriminella i de drabbade områdena helt har trängt undan och tagit över viktiga funktioner som näringslivet och vissa statliga institutioner tidigare har tillhandahållit och kontrollerat. Det svenska samhället utmanas med andra ord av de kriminella sammanslutningarna med en organiserad brottslighet som samhället inte har skådat tidigare. Den organiserade brottsligheten kan i dessa fall beskrivas som samhällshotande och om inte ytterligare åtgärder vidtas från lagstiftarens sida kommer den att bli ”samhällsförstörande” inom vissa områden. Detta torde allvarligt påverka det fria och öppna samhälle som Sverige har varit under lång tid, vilket även regeringen har lyft som en allvarlig farhåga i sin nationella strategi mot den organiserade brottsligheten redan i februari 2024. (Se skr. 2023/24:67 s. 1.)

Den organiserade brottsligheten finns i dag inom viktiga delar av samhällsapparaten. Det är lätt för de kriminella sammanslutningarna att rekrytera personer genom att locka med pengar och status. Genom att tillgripa hot och utpressning kan de även värva personer som kan användas som nyttiga, men för samhället farliga, möjliggörare inom exempelvis myndigheter och privata företag. Det finns därmed ett behov av ny straffrättslig lagstiftning för att trycka undan de kriminella sammanslutningarna och komma till rätta med de allvarliga konsekvenser som den organiserade brottsligheten innebär för samhället, och där enskilda och näringslivet ingår som viktiga beståndsdelar i det gemensamma samhällsbygget. Att införa ett straffansvar för deltagande i och samröre med kriminella sammanslutningar bedöms därför bli betydelsefullt som ett av flera verktyg i brottsbekämpningen.

Utredningens övergripande slutsats

Det samhällshot som de kriminella sammanslutningarna utgör har blivit mer komplext och mångfacetterat än tidigare. Den våldsbrottslighet som är relaterad till sådana sammanslutningar utgör bara det mest brutala och synliga uttrycket för mer djupgående problem. Vid sidan av våldet pågår vinstdrivande brottslighet i form av exempelvis narkotikahandel, vapenhandel, människohandel och förmögenhetsbrott. Särskilt bedrägerier har blivit en viktig inkomstkälla för många kriminella och det finns en koppling mellan bedrägeribrottsligheten och det grova våldet i kriminella miljöer. Dessutom har penningtvätt, välfärdsbrott och annan ekonomisk brottslighet blivit en allt viktigare del av den organiserade brottsligheten. Detsamma gäller cyberbrottslighet och otillbörlig påverkan genom bl.a. infiltration. Till detta kommer att våldsbrottslighet i form av exempelvis sprängningar inte alltid är konfliktgenererad utan också begås av rent strategiska skäl bl.a. i samband med utpressning.

Företrädare för Ekobrottsmyndigheten har beskrivit att de personer som deras ärenden gäller ofta ingår i den sortens grova organiserade brottslighet som systematiskt utnyttjar skattesystemet och våra välfärdssystem. Det har också beskrivits att dessa personer inte sällan har samröre med personer i sådana kriminella sammanslutningar som bedriver narkotikahandel och står för skjutvapen- och sprängningsvåldet samt att de förstnämnda används för att tvätta de sistnämndas pengar. Enligt företrädare för olika brottsbekämpande myndigheter som utredningen haft kontakt med är det viktigt att en reglering om straffansvar för deltagande i och samröre med kriminella sammanslutningar även omfattar sådana personer som inte är direkt inblandade i de kriminella sammanslutningarnas brottsliga verksamhet, utan som står till förfogande då och då och på ett medvetet sätt bidrar till brottslighetens utförande eller legitimerar eller upprätthåller sammanslutningen som sådan.

Utifrån den beskrivna utvecklingen är det tydligt att den brottslighet som begås med koppling till kriminella sammanslutningar är allvarligare för samhället än brott utan en sådan koppling, oberoende av vilken brottstyp det rör sig om. För att återspegla allvaret i brottsligheten framstår det därför som motiverat med en reglering som är inriktad på de personer som på något sätt aktivt deltar i eller har en viss koppling till en kriminell sammanslutning. Avseende en

del av dem kan visserligen de osjälvständiga brottsformerna i 23 kap. brottsbalken vara tillämpliga. Det är dock ibland oklart – eller går inte att bevisa bortom rimligt tvivel – på vilket sätt en person har bidragit till utförandet av en viss brottslig gärning och om personen verkligen haft nödvändigt uppsåt till just den aktuella brottsligheten. Mot den bakgrunden drar utredningen slutsatsen att den lagstiftning som ska föreslås behöver rikta in sig både på de mest tongivande deltagarna i de kriminella sammanslutningarna och på sådana personer som bidrar, legitimerar eller på andra sätt upprätthåller sammanslutningarnas verksamhet. Det är i praktiken fortfarande en fråga om en kriminalisering av vad gärningsmannen tänker och avser när han eller hon deltar i eller har samröre med en kriminell sammanslutning. Men det blir inte fråga om bevisproblem på samma sätt som exempelvis vid föreberedelsebrottslighet där åklagaren måste kunna bevisa syftet med t.ex. innehavet av ett visst hjälpmedel för att det ska bli aktuellt med ett förfältsansvar. Och vilket påstående om straffansvar som åklagaren väljer att föra fram, i första eller andra hand, beror då på om de åtgärder som vidtas är främjande av ett visst brott och om de skapar förutsättningar för att senare utföra brottet, eller om det enbart ska ses som ett led i deltagandet eller samröret med den kriminella sammanslutningen.

Vid bedömningen av om en reglering som straffbelägger deltagande i kriminella sammanslutningar är påkallad, måste även intresset av samhällsskydd balanseras mot andra viktiga intressen och grundläggande principer. Kriminaliseringen behöver vara tydlig och förutsebar. Lagstiftningen måste också vila på principerna om proportionalitet och ekvivalens i förhållande till annan straffrättslig lagstiftning. Straffskalornas utformning behöver utgå från att de straff som döms ut för brotten ska återspegla allvaret i brottsligheten och bedömas utifrån värderingen av den skada, kränkning eller fara som brottsligheten har inneburit i det enskilda fallet. Men den samhällsfara (eller samhällsskada) som brottsligheten har medfört eller har kunnat medföra bör enligt utredningens mening också ha stor betydelse när det gäller straffvärdet för brottsligheten. Den skada eller fara på samhällsnivå som brott med koppling till kriminella sammanslutningar medför generellt bör, vid sidan av de konsekvenser som det innebär t.ex. för ett brottsoffer, motivera att brottsligheten bestraffas hårdare än brott som inte har något samband med krimi-

nella sammanslutningar. Detta ligger också i linje med de förslag som har lagts fram av Straffreformutredningen i SOU 2025:66 (se s. 1569) och som omfattas av regeringens lagrådsremiss Dubbla straff för brott i kriminella nätverk och skärpta straffskalor, daterad den 15 januari 2026.

10.7 Det brottsförebyggande arbetet är också ett led i brottsbekämpningen

Regeringen har i utredningsdirektiven angett att utredningen ska redovisa vilka konsekvenser som de förslag som lämnas har för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet. Även om utredningen återkommer till dessa frågor i konsekvensbeskrivningen (se kapitel 16), bör det i behovsbedömningen anges något om de brottsförebyggande effekterna som skulle kunna uppnås med en kriminalisering av deltagande i och samröre med en kriminell sammanslutning. Detta med anledning av att fler personer än i dag kommer att kunna lagföras och dömas till fängelsestraff – dvs. de försvinner från den kriminella miljön – och den avskräckande betydelse det kan ha för andra som är på väg in i den organiserade brottsligheten.

Visserligen är det först när den nya lagstiftningen har varit i kraft ett tag som det går att dra några entydiga och allmängiltiga slutsatser om de effekter som en kriminalisering skulle innebära och vad det skulle medföra i form av avskräckning hos andra som ännu inte har gett sig in i den brottslighet som de kriminella sammanslutningarna ägnar sig åt. Men enligt utredningen skulle ett straffansvar för deltagande i och samröre med kriminella sammanslutningar, och därmed utdömda fängelsestraff, kunna få en klart dämpande verkan på den organiserade brottsligheten. Även med den utgångspunkten kan det vara så att förändringar i den straffrättsliga lagstiftningen kan riskera att bli något ineffektiva som brottsförebyggande åtgärder i takt med att den organiserade brottsligheten hittar nya vägar och mål för sin verksamhet. Till detta kommer alla de personer som är villiga att utföra brotten; ett större antal – framför allt yngre individer – kommer nog framöver också att till viss del ”stå i kö” om inte de totala samhällsinsatserna lyckas vända denna utveckling, dvs. ”marginalnyttan” för samhällsskyddet avtar möjligen. Men det bör ändå kunna bedömas som sannolikt att själva hotet

om ett längre fängelsestraff kan ha betydelse för viljan att delta i eller ha samröre med en kriminell sammanslutning, utan att man gör sig skyldig till annan föreliggande brottslighet.

Enligt utredningens uppfattning är den nya kriminaliseringen ytterst befogad, bl.a. eftersom det är en klar fördel från brottspreventiv synvinkel att kunna ingripa mot organiserad brottslighet på ett tidigt stadium, helst redan innan planerna har satts i verket. Även den internationella utblicken i kapitel 6 vittnar om hur betydelsefull en lagstiftning motsvarande ett deltagandebrott och ett samröresbrott har visat sig vara i många länder för det brottsförebyggande arbetet. Det är ofta genom en sådan lagstiftning som de brottsbekämpande myndigheterna kan agera tidigt med flera förundersökningsverktyg och på så sätt förhindra att den allvarliga organiserade brottsligheten begås.

10.8 Kriminaliseringen kan underlätta det internationella samarbetet

Företrädare för de brottsbekämpande myndigheterna har till utredningen fört fram att den nya lagstiftningen skulle innebära klara fördelar när det gäller att utbyta underrättelseinformation och att delta i det internationella straffrättsliga samarbetet mot organiserad brottslighet. Sverige är i princip den enda medlemsstaten inom EU som saknar ett självständigt deltagandebrott. Kollegor i andra länder uttrycker ofta förvåning över att Sverige inte har en motsvarande lagstiftning och det förekommer att frånvaron av ett uttryckligt deltagandebrott leder till missförstånd och problem i det straffrättsliga samarbetet. De brottsbekämpande myndigheterna har bl.a. hänvisat till att i samband med förfrågningar inom EU används vid tillämpningen av olika rättsakter ett gemensamt formulär där medlemsstaterna i en lista ska kryssa för vilket brott som är aktuellt för begäran, om brottet finns angivet i listan. Kryssas ett sådant brott i innebär det flera fördelar och förenklingar i det straffrättsliga samarbetet med den andra medlemsstaten. Bl.a. kan den mottagande staten normalt inte vägra att erkänna och verkställa en begäran endast på den grunden att det inte är ett brott i den egna staten (dvs. kravet på dubbel straffbarhet är med vissa begränsningar undantaget vid listbrotten) och framställningen behandlas ofta

snabbare om det är ett listbrott. Det första brottet som anges som ett listbrott är just deltagande i en kriminell sammanslutning. Övriga medlemsstater kan i frågan om dubbel straffbarhet, åtminstone i teorin, neka Sverige den begärda rättsliga hjälpen om inte Sverige noga utvecklar hur kriminaliseringen motsvarande ett deltagande i en kriminell sammanslutning ser ut. Det har förekommit att en begäran från Sverige har prioriterats ned när detta brott inte kan kryssas för. Det innebär att det rättsliga samarbetet för svenskt vidkommande bl.a. är krångligare och tar längre tid i anspråk i jämförelse med medlemsstater som har detta brott i sin lagstiftning.

De brottsbekämpande myndigheterna har särskilt lyft fram att flera europeiska länder, däribland Spanien, under lång tid har tvingats prioritera hårt bland alla de förfrågningar som kommer från Sverige och andra medlemsstater. De medlemsstater som kan kryssa för deltagandebrottet i listan prioriteras därför särskilt. Frånvaron av deltagandebrottet i de svenska förfrågningarna uppfattas ofta som att det inte är fråga om så allvarlig brottslighet att förfrågan behöver skyndas på, trots att de faktiska omständigheterna i ett ärende många gånger gör att det enligt spansk lagstiftning skulle kunna bedömas som ett deltagandebrott och därmed kunna prioriteras. Att Sverige saknar ett deltagandebrott leder därför till att brådskande utredningar drar ut på tiden. Det spelar heller ingen roll att det i den svenska utredningen mycket klart framgår att det de facto är fråga om ett deltagandebrott, dvs. att flera personer är misstänkta för t.ex. narkotikahantering, har olagliga inkomster, god tillgång till kontanter och egendom samt ingår i en kriminell sammanslutning. För att få nödvändig rättslig hjälp behöver utredningen i stället genom flera åtgärder och under en längre utredningstid konkretisera den brottslighet som kan göras gällande innan den rättsliga hjälpen kan efterfrågas. Det leder till klart fler utredningsåtgärder och längre utredningar i Sverige än som skulle behövas.

Enligt 2 § lagen (2014:307) om straff för penningtvättsbrott avses med brott i 3 och 4 §§ samma lag sådana gärningar som utgör brott enligt svensk lag, eller gärningar som utgör brott enligt utländsk lag och som motsvarar brott enligt svensk lag. Det finns därmed inga begränsningar för vilka brott som kan utgöra s.k. förbrott till penningtvättsbrott. Sverige anger därför inte specifika brott som förbrott till penningtvättsbrott vid förfrågningar utomlands. Det finns exempel på rättsordningar som gör det, dvs. som

anger specifika brott som kan utgöra förbrott. Avsaknaden av ett deltagandebrott innebär med andra ord att Sverige inte anger det brottet som ett förbrott vid utredning om penningtvättsbrottslighet, vilket kan innebära nackdelar i hur svenska förfrågningar hanteras av mottagande medlemsstater.

Avsaknaden av ett deltagandebrott har också ibland gett upphov till diverse komplikationer i samband med brottsutbyten mellan Sverige och andra medlemsstater. Ett samarbete kring brottsutbytesfrågorna skulle enligt de brottsbekämpande myndigheterna förbättras avsevärt med ett deltagandebrott eftersom det är genom att ta hand om brottsvinsterna som den grova organiserade brottsligheten kan förhindras samt att detta ofta görs i andra länder med just deltagandebrottet som grund.

De brottsbekämpande myndigheterna har uttryckt att över lag försvåras samarbetet med andra medlemsstater på grund av avsaknaden av ett deltagandebrott i Sverige. Detta yttrar sig i att de utredande myndigheterna i respektive medlemsstat inte utreder samma omständigheter, inte ställer samma krav på vad som är det brottsliga och inte har en likartad syn på vilka som kan misstänkas samt vilka omständigheter som är relevanta för utredningarna. Detta har i vissa fall inneburit att andra länder har inlett förundersökning för ett deltagandebrott, medan den motsvarande svenska utredningen legat kvar i underrättelsefas, vilket därmed uteslutit ett samarbete på förundersökningsnivå, t.ex. i en gemensam utredningsgrupp.

Avsaknaden av kriminalisering av deltagande i kriminella sammanslutningar leder till direkta problem vid inkommande utlämningsframställningar. För utlämning krävs dubbel straffbarhet, dvs. att gärningen som ligger till grund för framställningen är straffbar i både ansökande och verkställande stat. Sverige kan i dag således inte bifalla en utlämningsbegäran på en gärning som motsvarar deltagande i en kriminell sammanslutning. För en inkommande europeisk arresteringsorder är kravet på dubbel straffbarhet inte absolut, utan dubbel straffbarhet utgör endast en fakultativ vägransgrund. Likväl har åklagare sett exempel på att svenska domstolar vägrat överlämning enligt en europeisk arresteringsorder i brist på dubbel straffbarhet. Avsaknaden av dubbel straffbarhet har också lett till att Sverige inte kunnat bistå ett annat land med hemliga tvångsmedel om det andra landet beskrivit sin brottsmisstanke utifrån brottet deltagande i en kriminell sammanslutning. Sådana förhål-

landen har då inneburit behov av kompletteringar av den utländska begäran om rättslig hjälp, vilket lett till antingen fördröjningar eller till att någon rättslig hjälp inte kommit till stånd alls på grund av att det blivit för sent. Samarbetet med andra länder i ärenden om gränsöverskridande brottslighet där brottet delvis har begåtts i Sverige har även det försvårats med anledning av att Sverige saknar ett deltagandebrott. Särskilt vid inrättandet av gemensamma utredningsgrupper för brottsutredningar har svenska åklagare genom avsaknaden av ett svenskt deltagandebrott upplevt svårigheter med andra medlemsstater eftersom respektive nationell utredning haft olika syn på i stort sett allt som ska utredas tillsammans. Svårigheterna har också lett till att avgränsningarna av ärendena har gjorts på olika sätt inom de medlemsstater som har ingått i gruppen. Det har vidare lett till bl.a. olika möjligheter till hemliga tvångsmedel i respektive stat. Det är ofta en avgörande skillnad i andra länder vilken typ av information som kan inhämtas genom hemliga tvångsmedel om brottet rör ett deltagande i en kriminell sammanslutning eller ett grovt narkotikabrott. (Se bl.a. chefsåklagaren Lise Tamms rapport, juli 2022, Kriminalisering av deltagande i kriminella organisationer – Erfarenheter från andra länder, vilken är nämnd i avsnitt 5.3.3.)

Från åklagare som utredningen varit i kontakt med har framhållits att svenska förundersökningar ofta har en annan struktur än utredningar i övriga europeiska länder. I Sverige förekommer det ett stort antal förundersökningar mot olika utförare, där samma ledande personer och möjliggörare ingår i respektive förundersökning. Att med denna utgångspunkt i utförarna till visst brott dra in ledare och möjliggörare är inte alltid effektivt eftersom de senares funktion främst syns i andra delar än i det faktiska utförandet av brottet. Detta har lett fram till problem i samarbetet med andra länder som exempelvis Spanien och Nederländerna. Avsaknaden av en kriminalisering av deltagandebrottet försvårar på så vis Sveriges möjligheter att bygga en förundersökning utifrån de ledande personerna i stället för att, som oftast görs, utgå från kurirer och målvakter. I en internationell kontext kan det uppstå problem när det blir fråga om att bilda en gemensam utredningsgrupp tillsammans med förundersökningar i andra länder. Där ett annat land kan ha en förundersökning mot en ledare kan då samma ledare alltså förekomma i flera svenska förundersökningar som tagit sina utgångspunkter i enskilda brott och deras utförare. Det är tveksamt om gemensamma

utredningsgrupper är avsedda att användas i förhållande till ett flertal förundersökningar från samma land, och när detta aktualiseras blir det svårt att överskåda vad som ingår i vilken förundersökning. I något fall har företrädare från ett annat land uttryckt tvekan till att ingå i en gemensam utredningsgrupp med hänvisning till att de svenska förundersökningarna omfattade så många olika utförare och beslagsärenden.

Utredningens slutsats

Med anledning av det som kommit fram om fördelarna med en kriminalisering av ett deltagandebrott i Sverige i förhållande till det internationella straffrättsliga samarbetet är det utredningens bedömning att en straffbestämmelse som uttryckligen tar sikte särskilt på deltagande i en kriminell organisation kommer att underlätta det internationella samarbetet mot organiserad brottslighet. Även betydelsen för det straffrättsliga samarbetet visar således på ett behov av att införa en sådan lagstiftning. Detta ligger också i linje med regeringens uppdrag de senaste åren till ett antal svenska myndigheter att förstärka det internationella arbetet mot organiserad brottslighet. Syftet anges vara att öka lagföringen av kriminella kopplade till organiserad brottslighet, som anstiftar eller begår brott i Sverige, men befinner sig i andra länder samt att reducera deras möjligheter att utöva sin brottsliga verksamhet från utlandet. (Se Ju2024/02041, som har berörts i kapitel 9.)

11 Analys av den föreslagna grundlagsändringen för att kunna införa ett straffansvar för deltagande i kriminella sammanslutningar

11.1 Bakgrund till utredningens analys

Nu aktuellt utredningsuppdrag har tillkommit till följd av ett uppdrag som regeringen lämnade i juni 2023 till en parlamentarisk sammansatt kommitté som skulle utreda några frågor om det skydd för grundläggande fri- och rättigheter som gäller enligt 2 kap. regeringsformen. Kommittén skulle överväga om grundlagsskyddet i vissa delar skulle ändras, bl.a. om det borde införas utökade möjligheter att begränsa föreningsfriheten i förhållande till kriminella sammanslutningar.

I betänkandet Några frågor om grundläggande fri- och rättigheter (SOU 2025:2) anser 2023 års fri- och rättighetskommitté att det kunde tänkas uppstå situationer där lagstiftaren borde ha möjligheter att genom begränsningar i föreningsfriheten ingripa mot kriminella sammanslutningar. Det fanns även starka principiella skäl mot att föreningsfriheten skulle hindra åtgärder mot den organiserade brottsligheten. Skälen för att utöka möjligheterna att begränsa föreningsfriheten väger dessutom mycket tungt i förhållande till det intresse som enskilda har eller kan ha i att lagstiftaren inte får inskränka möjligheterna att bilda och delta i kriminella sammanslutningar. Kommittén föreslog därför att det genom en ny bestämmelse, som skulle föras in i 2 kap. 24 § andra stycket 1 regeringsformen, skulle bli möjligt att begränsa föreningsfriheten när det gäller *sammanslutningar som ägnar sig åt allvarlig brottslighet för att uppnå ekonomisk eller annan otillbörlig vinning*. Kommittén anser att det föreslagna

begränsningsändamålet möjliggör, typiskt sett, begränsningar av föreningsfriheten för enskilda som deltar i kriminella nätverk och andra former av organiserad brottslighet. Kommittén föreslog att grundlagsändringen skulle träda i kraft den 1 januari 2027.

Regeringen har i utredningsdirektiven som en första punkt gett utredningen i uppdrag att analysera den grundlagsändring som 2023 års fri- och rättighetskommitté har föreslagit. Regeringen har dock i prop. 2025/26:78 föreslagit att föreningsfriheten ska få begränsas när det gäller *sammanslutningar som ägnar sig åt allvarlig brottslighet för att uppnå ekonomisk vinning eller annan otillbörlig fördel*, dvs. en något annorlunda språklig utformning av begränsningsändamålet än det som 2023 års fri- och rättighetskommitté lade fram i SOU 2025:2. Regeringen har angett att någon ändring i sak i förhållande till kommitténs förslag inte är avsedd (se a. prop. s. 51). Utredningen utgår därför i analysen nedan från hur grundlagsändringen har formulerats av regeringen i propositionen, som lämnades till riksdagen den 4 december 2025.

11.2 Det föreslagna begränsningsändamålets utformning, omfattning och innebörd

För att kunna göra en analys över vilka inskränkningar i föreningsfriheten som det föreslagna begränsningsändamålet ger utrymme för och om utredningen kan och bör utnyttja hela det utrymmet när ett förslag till lagstiftning som kriminaliserar deltagande i och samröre med en kriminell sammanslutning tas fram, behöver utredningen redogöra för förslaget till begränsningsändamål i 2 kap. 24 § andra stycket 1 regeringsformen. Detta eftersom utredningens förslag till lagstiftning behöver rymmas inom denna begränsning. Skrivningarna i prop. 2025/26:78 (s. 44 f.) kan sammanfattas på följande sätt.

Regeringen instämmer i 2023 års fri- och rättighetskommittés beskrivning att den allvarliga brottslighet som de kriminella sammanslutningarna ägnar sig åt i stor utsträckning är av systemhotande natur. Den organiserade brottsligheten hotar i förlängningen grundläggande värden såsom demokrati, rättssäkerhet och tillit mellan människor samt mellan enskilda och stat. Arbetet med att bekämpa den organiserade brottsligheten är därför avgörande för att skydda det fria och öppna samhället. Regeringen har svårt att se några bär-

ande skäl till att regleringen av föreningsfriheten ska göra skillnad på en organisation som ägnar sig åt terrorism respektive ett kriminellt nätverk som ägnar sig åt omfattande narkotikahandel och grova våldsbrott, bl.a. i form av skjutningar och sprängdåd, och där de som agerar uppvisar en likgiltighet inför risken att gärningarna drabbar även personer utanför den kriminella miljön. Syftet med föreningsfriheten har aldrig varit att skydda brottslingars rätt att organisera sig i kriminella sammanslutningar. Det finns en farhåga att allmänhetens förtroende för grundlagsregleringen kan skadas om föreningsfriheten hindrar lagstiftaren från att ingripa mot deltagande i kriminella sammanslutningar. En sådan ordning riskerar i förlängningen att undergräva grundlagsskyddets legitimitet. Den brottslighet som de kriminella nätverken i stor utsträckning ägnar sig åt ställer, i likhet med terrorism, särskilda krav på ett öppet och demokratiskt samhälle. Det gäller bl.a. förmågan att vidta förebyggande åtgärder i form av straffrättsliga ingripanden. En utökning av möjligheterna att begränsa föreningsfriheten i förhållande till kriminella sammanslutningar skulle möjliggöra brottsbekämpande åtgärder som grundlagsregleringen i dag hindrar. Regeringen lyfter även fram att den svenska regleringen, som avviker från den reglering som finns i nästan samtliga andra EU-länder genom att inte innehålla ett självständigt brott när det gäller deltagande i kriminella organisationer, även skulle kunna utgöra ett problem i det internationella samarbetet. Regeringen anser att det sammantaget finns starka skäl för att utöka möjligheterna att begränsa föreningsfriheten i förhållande till kriminella sammanslutningar och att det är fråga om en väl avgränsad utökning för att samhället ska kunna ingripa effektivt mot vissa former av organiserad brottslighet.

Jämfört med de befintliga begränsningsändamålen står det enligt regeringen klart att det som behöver ringas in är bredare. En stor del av den brottslighet som begås inom kriminella nätverk är sådan att den utgör ett hot mot samhället med mycket allvarliga effekter. Med begreppet allvarlig brottslighet ska avses främst brottslighet som i vidsträckt mening hotar grundlagsskyddade värden och statens våldsmonopol. Det kan t.ex. handla om brottslighet som direkt eller indirekt utgör ett hot mot människors trygghet och säkerhet eller utmanar samhällsviktiga funktioner. Effekterna kan uppstå på såväl lokal och regional som nationell nivå.

Regeringen instämmer i 2023 års fri- och rättighetskommitténs bedömning att allvarlig brottslighet som begås i syfte att uppnå ekonomisk vinning ska kunna omfattas av begränsningsändamålet. De kriminella nätverken får i stor utsträckning sina inkomster genom narkotikabrottslighet och annan vinningsbrottslighet såsom rån och utpressning. Vidare utgör ekonomisk brottslighet, t.ex. storskalig bedrägeriverksamhet, en betydande del av den kriminella ekonomin. Den organiserade brottsligheten använder sig i dessa fall systematiskt av företag som verktyg för att begå brott. Regeringen delar även kommitténs uppfattning att begränsningsändamålet bör omfatta den organiserade brottslighetens maktsträvanden, bl.a. sådan våldsbrottslighet som syftar till att upprätthålla maktstrukturerna i förhållande till en annan kriminell sammanslutning eller inom en kriminell sammanslutning. Ett annat exempel är en strävan att ta makten över och kontrollera ett lokalsamhälle. Detta bör utformas så att det avser allvarlig brottslighet som begås i syfte att uppnå otillbörlig fördel.

Enligt regeringen är en konsekvens av kravet på brottslighetens syfte – att uppnå ekonomisk vinning eller annan otillbörlig fördel – att det inte blir möjligt att begränsa föreningsfriheten i förhållande till bl.a. intresseorganisationer och andra sammanslutningar vars verksamhet syftar till att bilda opinion i en politisk fråga eller på annat sätt utgör ett led i samhällsdebatten, även om det begås brott genom denna verksamhet. Ett exempel på brottslighet som inte omfattas är brott som begås i samband med civil olydnad, t.ex. vid allmänna aktioner mot utvinning av naturtillgångar eller andra omdiskuterade projekt. Eftersom sammanslutningen ska ägna sig åt den angivna brottsligheten innebär det att brottsligheten måste ingå som en del i sammanslutningens verksamhet, men den behöver inte utgöra den huvudsakliga eller mest framträdande delen. Det föreslagna begränsningsändamålet omfattar därför sammanslutningar som ägnar sig åt den aktuella typen av brottslighet integrerad med annan, legitim verksamhet, t.ex. opinionsbildande verksamhet.

Regeringen har särskilt lyft fram följande i sin författningskommentar (s. 59–60). Ordet sammanslutning omfattar ideella och ekonomiska föreningar, bolag och andra sammanslutningar som är juridiska personer, men även mer löst sammansatta grupper. Bestämmelsen får läggas till grund för begränsningar av föreningsfriheten endast när det gäller sammanslutningar som ägnar sig åt allvarlig brottslighet, dvs. främst brottslighet som i vidsträckt mening hotar

grundlagsskyddade värden eller statens våldsmonopol. Det kan t.ex. handla om brottslighet som direkt eller indirekt utgör ett hot mot människors trygghet och säkerhet eller utmanar samhällsviktiga funktioner, bl.a. våldsbrott, narkotikabrottslighet, vapenbrott, människohandel, korruptionsbrott, tillgreppsbrott, välfärdsbrott, bedrägerier samt annan ekonomisk och finansiell brottslighet. Brottsligheten som sammanslutningen ägnar sig åt ska vara avsedd att uppnå ekonomisk vinning eller annan otillbörlig fördel. Med annan otillbörlig fördel avses i första hand makt. Det krävs inte att sådan vinning eller fördel är en förutsättning för ansvar enligt straffbestämmelsen för den brottslighet som sammanslutningen ägnar sig åt.

11.3 Utredningens analys av den föreslagna grundlagsändringen

Utredningens bedömning

Regeringens förslag att föreningsfriheten ska få begränsas när det gäller kriminella sammanslutningar som ägnar sig åt allvarlig brottslighet för att uppnå ekonomisk vinning eller annan otillbörlig fördel bedöms ge utrymme för att införa en lagstiftning som innebär ett noga avvägt samt tydligt och förutsebart straffansvar för deltagande i en kriminell sammanslutning.

Det angivna gäller även för en kriminalisering som riktar in sig på en persons samröre med en kriminell sammanslutning. Utredningen gör i avsnitt 13.4 bedömningen att ett samrörebrott i princip skulle falla utanför det begränsningsändamål som regeringen tagit fram i prop. 2025/26:78. Om det dock skulle bedömas inskränka föreningsfriheten, är utformningen, omfattningen och innebörden av det föreslagna straffansvaret för samröre med en kriminell sammanslutning noga avvägt samt tydligt och förutsebart, och det ryms också inom det föreslagna begränsningsändamålet.

Skälen för utredningens bedömning

Övergripande överväganden

Föreningsfriheten definieras som en frihet att sammansluta sig med andra för allmänna eller enskilda syften och är en del av de s.k. positiva opinionsfriheterna. Bland de fri- och rättigheter som regleras i regeringsformen intar opinionsfriheterna en särställning på grund av det samband som råder med den fria åsiktsbildningen, vilken utgör en av grunderna för vårt demokratiska statsskick. (En omfattande frihet för den enskilde att på olika sätt ta del i den samhälleliga opinionsbildningen, däribland att bilda och organisera sig i föreningar, är en nödvändig förutsättning för att ett styrelseskick ska kunna kallas demokrati.) Ett straffrättsligt ansvar för deltagande i, och samröre med, en kriminell sammanslutning måste för att rymmas inom grundlagens ramar utformas så att det bara omfattar sådana sammanslutningar som uppfyller just de förutsättningar som anges i begränsningsstadgandena i 2 kap. 24 § andra stycket regeringsformen. Det är därför nödvändigt att analysera vilket utrymme för lagstiftning som det nya föreslagna begränsningsändamålet ger.

Den i 2 kap. regeringsformen intagna rättighetsregleringen är i betydande omfattning utformad som direktiv för normgivningen. Har lagstiftaren beslutat om en viss begränsning följer av 11 kap. 14 § regeringsformen att om en domstol finner att en föreskrift står i strid med en bestämmelse i grundlag eller annan överordnad författning får föreskriften inte tillämpas. Vid denna s.k. lagprövning ska det särskilt beaktas att riksdagen är folkets främsta företrädare och att grundlag går före lag. Legalitetsprincipen (1 kap. 1 § regeringsformen) innebär att straffansvar inte ska komma i fråga om den gärning som prövas inte kan passas in under den språkliga beskrivningen i lagen. Lagtexten får alltså inte vara alltför oprecis. Det är därför nödvändigt att den lagstiftning som utredningen ska ta fram får en sådan utformning att kriminaliseringen uttrycks på ett tydligt och förutsebart sätt för att avgränsa det straffbara området och det är t.ex. nödvändigt att ange vilket slag av deltagande respektive samröre som ska vara straffbart.

Enligt vad som föreslås av regeringen ska föreningsfriheten få begränsas när det gäller sammanslutningar som ägnar sig åt allvarlig brottslighet för att uppnå ekonomisk vinning eller annan otillbörlig fördel. Stadgandet öppnar upp för en tämligen bred fri- och rättig-

hetsbegränsande lagstiftning i det svenska konstitutionella systemet. Föreningsfriheten gäller för alla sammanslutningar som har ett visst mått av organisation och beständighet och för varje form av deltagande i sådana sammanslutningar. Men samtidigt är det föreslagna stadgandet strikt och tämligen kasuistiskt avgränsat. Det är tydligt avsett för begränsningar mot sammanslutningar som ägnar sig åt allvarlig brottslighet med vissa syften. Stadgandet ger inte förutsättningar för begränsningar som enbart är en följd av att det inom sammanslutningen förekommer allvarlig brottslighet rent allmänt, utan endast om brottsligheten avser att uppnå ekonomisk vinning eller annan otillbörlig fördel. Stadgandet förutsätter också att det rör sig om sammanslutningar vilkas allvarliga brottslighet förväntas leda till ekonomisk vinning eller annan otillbörlig fördel även om det enligt regeringen inte behöver vara en förutsättning för ansvar enligt den tillämpliga straffbestämmelsen för den brottslighet som sammanslutningen ägnar sig åt.

Det är endast beträffande sammanslutningar av personer som begår allvarlig brottslighet för att uppnå ekonomisk vinning eller annan otillbörlig fördel som föreningsfriheten ska kunna begränsas enligt förslaget. Enligt utredningens uppfattning kan det inte finnas någon risk för att förslaget kan missbrukas eller leda till att grundlagsskyddet för föreningsfriheten kringgås på något sätt från lagstiftarens sida som inte är avsett med förslaget.

En sammanslutning som bedriver en lindrigare typ av brottslighet (även med ekonomisk vinning eller annan otillbörlig fördel som syfte eller följd), eller annan typ av verksamhet i övrigt utan inslag av allvarlig brottslighet med ett sådant syfte eller följd, t.ex. sådan verksamhet som innebär allmän opinionsbildning, protestaktioner eller fackligt arbete uppfyller inte förutsättningarna för att omfattas av den kommande straffrättsliga lagstiftningen, enligt utredningens uppfattning. Å andra sidan, skulle t.ex. en terroristorganisation eller en annan typ av organisation, såsom en rasistisk, som normalt har en verksamhet som träffas av de övriga begränsningsändamålen i 2 kap. 24 § andra stycket regeringsformen, ägna sig åt brottslighet som bedöms vara allvarlig och ha ett syfte enligt ovan, skulle dessa organisationer enligt utredningens mening kunna träffas av straffrättslig lagstiftning som har stöd i det nya begränsningsändamålet och därmed kunna omfattas av den kommande tillhörande straffrättsliga regleringen.

En sammanslutning kan ägna sig åt flera olika typer av verksamheter samtidigt eller från tid till annan. Regeringens förslag till begränsningsändamål kräver inte att lagstiftningen behöver uppställa något krav på att sammanslutningen ska ägna sig enbart åt den allvarliga brottsligheten för att uppnå ekonomisk vinning eller annan otillbörlig fördel. Det behöver således inte vara den huvudsakliga eller mest framträdande delen av den samlade verksamheten. Även en sammanslutning som bara kan tillskrivas några enstaka allvarliga brott för att uppnå ekonomisk vinning eller annan otillbörlig fördel kan därför enligt utredningen bedömning, träffas av begränsningsändamålet och därmed den kommande lagstiftningen, eftersom något krav på t.ex. upprepad eller systematisk brottslighet inte ställs. Formuleringen hindrar inte heller att sammanslutningen bedriver den allvarliga brottsligheten som en integrerad del med annan legitim verksamhet, t.ex. företagsverksamhet, social verksamhet eller annan typ av humanitär verksamhet. Detta eftersom blandad verksamhet kan vara ett sätt att skapa legitimitet och ge möjligheter att t.ex. upprätthålla en laglig fasad utåt samtidigt som brottslighet pågår där bakom med t.ex. rekrytering till eller finansiering av den brottsliga verksamheten. Det kan dock finnas komplicerade rättsliga gränsdragningsfrågor med anknytning till den övriga verksamheten. Dessa, och alla andra gränsdragningsfrågor, som kan uppkomma genom den föreslagna begränsningsregeln kan självfallet inte helt undvikas när lagstiftningen ska utformas. De frågor som utredningen identifierar kommer att redovisas och analyseras i betänkandets kapitel 13 om lagstiftningens utformning.

Utredningens slutsats

Ett begränsningsändamål som skapar utrymme för lagstiftaren att begränsa föreningsfriheten när det gäller sammanslutningar som ägnar sig åt allvarlig brottslighet för att uppnå ekonomisk vinning eller annan otillbörlig fördel säkerställer att lagstiftaren ges goda förutsättningar att effektivt kunna ingripa straffrättsligt mot personer som deltar i eller har samröre med sådana kriminella sammanslutningar som ägnar sig åt organiserad brottslighet.

Med anledning av det som har kommit fram i betänkandet om de kriminella sammanslutningarna och den organiserade brottslig-

heten gör utredningen i kapitel 13 (lagstiftningsavsnittet) och i kapitel 16 (konsekvensbeskrivningen) bedömningen att den lagstiftning som ska kriminalisera deltagande i och samröre med en kriminell sammanslutning behöver ligga så nära förslaget till begränsningsändamål i 2 kap. 24 § andra stycket 1 regeringsformen som möjligt, för att få största möjliga effekt på det breda samhällsproblem som de kriminella sammanslutningarna och den organiserade brottsligheten innebär (till följd av dess hot mot grundlagsskyddade värden och statens våldsmonopol). Noggranna överväganden om bl.a. proportionalitet sker i dessa kapitel. Även sådana konsekvenser som remissinstanserna till 2023 års fri- och rättighetskommitténs betänkande pekade på, bl.a. när det gäller de brottsbekämpande myndigheternas möjligheter att framöver inhämta underrättelser om de kriminella sammanslutningarna och vad lagstiftningen innebär för barnperspektivet, redovisas i dessa kapitel.

12 Något om de vedertagna kriminaliseringsprinciperna

12.1 Inledning

I mars 2011 fick den s.k. Straffrättsanvändningsutredningen i uppdrag av regeringen att bl.a. analysera och ta ställning till vilka kriterier som bör gälla för att kriminalisering ska anses vara befogad, inklusive kriminalisering av förstadier till brott, såsom försök, förberedelse och stämpling. Det betonades i direktiven att kriminalisering som metod för att försöka hindra överträdelser av olika normer i samhället bör användas med försiktighet. Ett skäl till detta angavs vara att en alltför omfattande kriminalisering riskerar att undergräva straffsystemets brottsavhållande verkan, särskilt om rättsväsendet inte kan beivra alla brott på ett effektivt sätt. Ett annat skäl som nämndes var att kriminalisering innebär påtagliga inskränkningar i medborgarnas valfrihet och ingripande tvångsåtgärder mot dem som begår brott. I direktiven påtalades att det kriminaliserade området måste träffa sådana beteenden som framstår som straffvärda. Det påpekades också att kriminaliseringen av vissa gärningar var djupt förankrad och utgjorde kärnan av det område som måste vara kriminaliserat, medan vissa typer av oönskade beteenden kunde mötas mer effektivt genom andra former av sanktioner eller åtgärder. Även vikten av att rättsväsendets resurser används på ett ändamålsenligt sätt framhölls. Som utgångspunkter för utredningens ställningstaganden skulle därför gälla att kriminalisering borde ske med återhållsamhet och endast användas när denna metod framstod som den mest effektiva för att motverka det oönskade beteendet. (Se Kommittédirektiv 2011:31.)

I betänkandet Vad bör straffas? (SOU 2013:38) redovisade Straffrättsanvändningsutredningen vissa principer för kriminalisering som hade tagits fram i den svenska doktrinen, hur dessa principer hade

behandlats i ett antal lagstiftningsutredningar och vilka ställningstaganden regering och riksdag hade intagit till dessa samt hur frågan om kriterier för kriminalisering hade uppmärksammats under de senaste åren på europeisk nivå. Vidare gjorde Straffrättsanvändningsutredningen en genomgång av kraven för kriminalisering i Europakonventionen och dess tilläggsprotokoll samt Europadomstolens praxis på området. (Se SOU 2013:38 s. 423–471.)

I betänkandet tog Straffrättsanvändningsutredningen fram följande grundläggande kriterier som enligt utredningen skulle behöva vara uppfyllda för att en kriminalisering skulle kunna övervägas:

1. Det tänkta straffbudet måste avse ett identifierat och konkretiserat intresse som är skyddsvärt (dvs. det ska vara fråga om ett godtagbart skyddsintresse).
2. Det beteende som avses bli kriminaliserat måste kunna orsaka skada eller fara för skada på skyddsintresset.
3. Endast den som har visat skuld – varit klandervärd – bör träffas av ett straffansvar, vilket innebär att kriminaliseringen inte får äventyra tillämpningen av skuldprincipen.
4. Det får inte finnas något tillräckligt värdefullt motstående intresse.
5. Det får inte finnas någon alternativ metod som är tillräckligt effektiv för att komma till rätta med det oönskade beteendet. De överväganden som skulle göras i fråga om detta kriterium var enligt utredningen följande:
   a) Finns det redan en handlingsdirigerande regel som är tillräckligt effektiv för att motverka det oönskade beteendet?
   b) Om en handlingsdirigerande regel behöver införas – kan beteendet motverkas tillräckligt effektivt med en regel som inte är repressiv (t.ex. en civilrättslig regel om skadestånd)?
   c) Om det är nödvändigt att införa en repressiv handlingsdirigerande regel för att motverka det oönskade beteendet ska i första hand vite, sanktionsavgift eller återkallelse av tillstånd övervägas. Straff bör väljas i sista hand.

Straffrättsanvändningsutredningen påpekade att de kriterier för kriminalisering som utredningen hade tagit fram – vilka också

skulle gälla vid bedömningen av om avkriminalisering borde ske – var principer och inte några absoluta regler. Det innebar enligt utredningen att det kunde vara befogat att i ett enskilt fall genomföra en kriminalisering trots att inte samtliga kriterier var uppfyllda. Som grundläggande förutsättningar för att få göra ett sådant undantag måste gälla att det finns mycket tungt vägande skäl för att göra undantaget, att dessa skäl redovisas tydligt samt att det klargörs att det är fråga om ett avsteg från principerna. Tänkbara situationer då det kunde vara aktuellt att överväga att göra undantag från kriterierna var t.ex. om en kriminalisering av en viss gärning krävdes för att Sverige skulle uppfylla en internationell eller EU-rättslig förpliktelse. Utredningen underströk att även när det gällde införandet av sanktioner som hade sin grund i internationella eller EU-rättsliga förpliktelser, skulle utgångspunkten vara att kriminalisering bara skulle tillgripas om kriterierna var uppfyllda. Många gånger ställde åtagandena i fråga inte krav på att sanktionerna skulle vara just straffrättsliga. Inom EU, där man först genom Lissabonfördraget hade fått en fördragsfäst straffrättslig kompetens hade de krav på sanktionering som ställts på medlemsstaterna oftast inneburit att det skulle finnas avskräckande, effektiva och proportionerliga sanktioner av något slag. Krav på straffrättsliga sanktioner hade enligt utredningen än så länge varit mycket sällsynt, men kunde sannolikt förväntas bli vanligare i framtiden. (Se SOU 2013:38 s. 498–499; se även liknande kriterier som lades fram i Åklagarutredningen, SOU 1992:61, vilka regering och riksdag ställde sig bakom i prop. 1994/95:23, bet. 1994/95:JuU2, rskr. 1994/95:40.)

I Straffrättsanvändningsutredningen lämnades viss kritik mot att det i åtskilliga lagstiftningsärenden rörande kriminalisering, som utredningen hade granskat, hade inte någon diskussion över huvud taget redovisats om kriminaliseringens berättigande. Ändå fanns det enligt utredningen ett sådant krav, bl.a. mot bakgrund av den då gällande kommittéförordningen (1998:1474). Numera finns det ett krav på en ingående redovisning av vissa konsekvenser av en föreslagen kriminalisering i förordningen (2024:183) om konsekvensutredningar, vilken utredningen behandlar i kapitel 16.

Även om en del av berättigandet att införa ett straffansvar för deltagande i, och samröre med, kriminella sammanslutningar kommer att redogöras för i kapitel 16, finns det enligt utredningen anledning att nedan beröra detta något ytterligare i förhållande till just de prin-

ciper för kriminalisering som Straffrättsanvändningsutredningen tog fram 2013. Utredningen uppfattar dessa principer som rimliga, tämligen vedertagna och alltjämt gällande.

12.2 Kortfattad analys av principer för kriminalisering i förhållande till ett straffansvar för deltagande i och samröre med en kriminell sammanslutning

Det är ytterst regering och riksdag som beslutar om vilka beteenden som är oönskade och vilka metoder som är lämpliga för att motverka dessa. Det är naturligt att sådana metoder som inte är repressiva används i första hand, eftersom straff, i likhet med andra former av tvångsingripanden, kan betraktas som det yttersta uttrycket för statens maktutövning och därför bör komma i fråga endast i de fall andra styrmedel inte är tillräckliga. Det råder dock ingen tvekan om att det finns beteenden som är så allvarliga eller skadliga att det inte går att undvara straffrätten. Området brukar betecknas som ”kärnstraffrätten”. Det handlar bl.a. om allvarliga angrepp mot liv och hälsa, egendomsbrott samt gärningar som riktar sig mot den gällande samhällsordningen. (Se SOU 2013:38 s. 479.)

Angående principen om ett godtagbart skyddsintresse bör påpekas att vilka intressen som anses skyddsvärda varierar med samhällsutvecklingen. Kriminaliseringen blir en spegling av det aktuella samhället. Det kan därför vara fråga om olika privata intressen, gruppintressen och offentliga intressen, vilka dessutom skiljer sig åt över tid och i förhållande till förändringar i samhället. I nu aktuellt lagstiftningsarbete är det fråga om att införa ett straffansvar för deltagande i, och samröre med, en kriminell sammanslutning. Det som har kommit fram i tidigare kapitel om den organiserade brottsligheten som de kriminella sammanslutningarna ägnar sig åt visar att det direkt eller indirekt rör sig om sådana konkreta skyddsintressen som liv, frihet, hälsa, egendom, ekonomisk trygghet, allmän ordning och säkerhet och t.o.m. våra samhällsfunktioner att det är fråga om de allra högsta värdena som alltid behöver skyddas i ett demokratiskt samhälle. Det är för utredningen uppenbart att det beteende som avses bli kriminaliserat – själva deltagandet i och samröret med en kriminell sammanslutning – i förlängningen kan orsaka sådan skada eller fara för skada på dessa skyddsintressen och att ett straffansvar därför kan åläggas

dessa beteenden. Det är fråga om en tillräcklig närhet till det höga intresse som kriminaliseringen avser att skydda (jfr a. SOU s. 485–486). Utan deltagare och/eller olika typer av möjliggörare skulle den organiserade brottsligheten inte kunna ha en sådan påtagligt negativ påverkan på enskilda individer, allmänheten och staten som den har i dag. De brottsbekämpande myndigheterna menar t.o.m. att de kriminella har tagit över vissa samhällsfunktioner i delar av landet och att det är fråga om en samhällsskadlig verksamhet. Ytterst är det alltså samhället i stort som måste skyddas och den kriminalitet som det är fråga om måste därmed stoppas. En kriminalisering av endast ”beteendet” att vara deltagare i eller ha samröre med en kriminell sammanslutning täcks enligt utredningens mening inte heller av andra föreliggande effektiva straffbud (se vidare kapitel 16 i denna fråga).

Principen att en kriminalisering inte får äventyra tillämpningen av skuldprincipen innebär att den som ska straffas ska ha visat en sådan mer påtaglig grad av uppsåt eller oaktsamhet att han eller hon framstår som klandervärd. Ju mer skyddsvärt det intresse är som ska skyddas genom kriminaliseringen, desto större utrymme finns att straffbelägga även oaktsamma former av gärningen. Oaktsamheten måste dock vara så påtaglig att den är att bedöma som just klandervärd, dvs. den enskilde måste genom ett normalt aktsamt beteende kunna undvika att begå en straffbar handling. Det är därmed uteslutet att kriminalisera gärningar som inte innefattar någon skuld alls så att det skulle bli fråga om ett rent strikt ansvar.

När det gäller deltagandebrottet och samröresbrottet kommer något annat än uppsåt inte i fråga (se vidare kapitel 13 i denna del).

Utredningen konstaterar kort i fråga om principen att det inte får finnas något tillräckligt värdefullt motstående intresse som hindrar kriminalisering, att något sådant intresse inte finns. Utredningen har i kapitel 11 bedömt att det av regeringen föreslagna begränsningsändamålet i 2 kap. 24 § regeringsformen ger det utrymme som är nödvändigt för att kriminalisera ett straffansvar för deltagande i, och samröre med, kriminella sammanslutningar för att med ytterligare ett verktyg i verktygslådan försöka komma till rätta med sådana åtgärder som aktivt stödjer den organiserade brottsligheten. Inte heller finns det enligt utredningen någon annan alternativ metod som är tillräckligt effektiv för att komma till rätta med denna typ av stödjande brottslighet än att införa ett särskilt straffansvar för deltagande

i, och samröre med, en kriminell sammanslutning (se vidare utredningens bedömning i denna fråga avsnitt 16.2.2–16.2.5).

Utredningen menar att den lagstiftning som föreslås i kapitel 13 kommer att bli en mycket effektiv metod för att motverka den organiserade brottsligheten och se till att såväl ledarskikten som alla andra som på något beaktansvärt sätt deltar i eller har samröre med de kriminella sammanslutningarna kan straffas för detta. De erfarenheter som de brottsbekämpande myndigheterna i de länder som redan har en dylik lagstiftning har vittnat om, vilket har framkommit i kapitel 6 och avsnitt 10.8, talar med styrka för att en sådan effekt kan uppnås med lagstiftningen.

Det bör föras fram att kriminalisering som metod visserligen är kostnadskrävande. Det krävs betydande resurser för att utreda och lagföra brott, inte minst med hänsyn till de rättssäkerhetskrav som omgärdar processen. Om antalet gärningar som beläggs med straff ökar, utan att rättsväsendet tillförs ökade resurser i motsvarande mängd, innebär det med nödvändighet att vissa brott behöver prioriteras ner. Om vissa straffbud prioriteras ner i sådan grad att brotten i praktiken inte lagförs alls eller i mycket ringa omfattning, innebär det en stor risk för att straffsystemets totala brottsavhållande verkan undergrävs. En enskild som lagförs för ett brott kan uppfatta det som mycket orättvist om han eller hon blir bestraffad för ett beteende som annars får passera på grund av att det har prioriterats ner av rättsväsendet.

Den brottslighet som med utredningens förslag kommer att behöva utredas och lagföras innebär dock, enligt utredningens mening, att andra allvarliga brott inte kommer att behöva utredas och lagföras i samma utsträckning som tidigare helt enkelt eftersom de inte kommer att kunna eller hinna utföras. De brottsbekämpande myndigheterna får således förutsättningar att stoppa den organiserade brottsligheten redan genom att deltagandet i, och samröret med, den kriminella sammanslutningen blir ett självständigt brott. Om staten kan gripa in tidigt avbryts i bästa fall den kedja av pågående planerings- och förberedelseåtgärder som annars skulle leda till att den organiserade brottsligheten genomförs. Det är således nödvändigt att införa en repressiv handlingsdirigerande regel för att motverka att personer deltar i, eller har samröre med, en kriminell sammanslutning och det finns ingen annan väg att gå än den straffrättsliga, enligt utredningens bedömning. Det innebär dock inte att även andra val av olika

repressiva metoder, såsom återkallelse av yrkeslicenser eller andra typer av tillstånd, eller genomförande av diverse administrativa sanktioner och beslut, kan vara nödvändiga för att sammantaget uppnå det beteende som eftersträvas, nämligen att avhålla personer från att delta i eller ha samröre med en kriminell sammanslutning. Eftersom straff i svensk rätt endast kan riktas mot fysiska personer är det viktigt att repressiva metoder riktas mot sådana kriminella sammanslutningar som är juridiska personer när förutsättningar för det finns.

12.3 Utredningens slutsats

Utredningen är av uppfattningen att samtliga principer för kriminalisering som anses vedertagna och gällande är uppfyllda i fråga om att införa ett straffansvar för deltagande i, och samröre med, en kriminell sammanslutning. Det krävs således inte något avsteg från någon av principerna för att lagstifta i enlighet med utredningens uppdrag. Därtill är det fråga om att Sverige genom införandet av ett självständigt deltagandebrott – och ett samröresbrott – på ett tydligare sätt införlivar de förpliktelser som följer av internationella och EU-rättsliga åtaganden på området.

13 Ett straffansvar för deltagande i och samröre med en kriminell sammanslutning

13.1 Allmänna utgångspunkter

Utredningen har fått ett brett utredningsmandat. Utredningsdirektiven innehåller inga begränsningar i fråga om vilka slags kriminella sammanslutningar som den nya lagstiftningen ska ta sikte på. I direktiven nämns begreppen kriminella nätverk, kriminella organisationer, kriminella gäng samt kriminella sammanslutningar och det anges att flera olika typer av sådana sammanslutningar ska kunna omfattas av lagstiftningen. Direktiven innehåller heller inte några begränsningar i förhållande till vilken typ av brottslighet som sammanslutningen ska ägna sig åt, annat än att utredningen ska föreslå en lagstiftning som ligger inom det föreslagna begränsningsändamålet i 2 kap. 24 § regeringsformen, dvs. sammanslutningen ska ägna sig åt allvarlig brottslighet för att uppnå ekonomisk vinning eller annan otillbörlig fördel.

Utredningsdirektiven innehåller vidare inte några begränsningar i fråga om vilka roller i sammanslutningarna som ska omfattas av den nya lagstiftningen. Under själva uppdraget i utredningsdirektiven anges att den kriminalisering som ska föreslås även bör omfatta den som inte deltar men som på annat sätt har samröre med en kriminell sammanslutning. Enligt utredningens uppfattning är det fråga om att ta fram en lagstiftning som träffar såväl ”toppen” som styr sammanslutningen och dess brottsliga verksamhet som dem som bidrar till sammanslutningens förmåga att planera och begå den allvarliga brottsligheten eller som på annat sätt legitimerar och upprätthåller den kriminella sammanslutningen som sådan genom sin koppling till den. I detta innefattas således möjliggörarna, som på olika sätt genom sina

åtgärder bidrar till den kriminella sammanslutningens förmåga att utföra den allvarliga brottsligheten.

I kapitel 7, 8 och 10 har utredningen redogjort för följande: a) vilka grupperingar som kan ses som kriminella sammanslutningar, b) vilken typ av brottslighet som dessa ägnar sig åt och som enligt utredningen ryms inom det föreslagna begränsningsändamålet i 2 kap. 24 § andra stycket 1 regeringsformen, c) vilka kategorier av individer och aktörer som ingår i eller är kopplade till sammanslutningarna och den organiserade brottsligheten samt d) behovet av och skälen för att införa ett särskilt straffansvar för deltagande i och samröre med en kriminell sammanslutning. De förslag till lagstiftning som utredningen lägger fram i nu aktuellt kapitel ska förstås mot denna bakgrund.

Av kapitel 6 framgår bl.a. hur straffbestämmelser om deltagande i kriminella sammanslutningar är utformade i de nordiska länderna och i flera EU-medlemsstater. Den internationella utblicken visar att dessa länder, utom Danmark, har infört en kriminalisering av själva deltagandet i kriminella sammanslutningar på olika sätt för att nå i stort sett samma slutresultat, dvs. att komma åt individer som genom sitt agerande främjar den organiserade brottsligheten som de kriminella sammanslutningarna ägnar sig åt. Den brottslighet man vill förhindra verkar vara liknande och omfattar såväl våldsbrottslighet som ekonomisk brottslighet och sådan brottslighet som kan inbegripas i begreppet korruptionsbrottslighet. Intressant är dock att några länder, däribland Finland och Spanien, inte kopplar sin lagstiftning till något krav på ekonomisk vinning eller otillbörlig fördel, medan andra länder, såsom exempelvis Belgien, gör det.

I fråga om deltagandet kräver de övriga EU-länderna som har ingått i utredningens internationella utblick i kapitel 6 inte någon koppling mellan deltagandehandlingen och ett visst brott, men att det är fråga om aktiviteter som främjar de brottsliga gärningarna som den kriminella sammanslutningen planerar eller ägnar sig åt (Finland, Polen, Nederländerna). I några fall räcker t.o.m. en passiv lojalitet till sammanslutningen för att det ska vara fråga om ett deltagandebrott (Polen). De aktiviteter som innebär ett deltagandebrott har bl.a. angetts vara befattning med, t.o.m. ett rent innehav av, olika typer av utrustning, inbegripet kommunikationsmedel, tillhörande sammanslutningen (Polen), insamling av pengar eller annat materiellt stöd (Finland, Nederländerna), olika kontakter

med andra medlemmar (Polen) eller olika roller som innebär exempelvis rekrytering av medlemmar eller anhängare (Finland, Nederländerna, Tyskland) samt rådgivning (Finland).

Några länder har krav på visst antal personer samt organisering och struktur på sammanslutningen för att det ska vara fråga om ett deltagandebrott (Tyskland), medan några länder inte har något krav på exempelvis sammanslutningens varaktighet (Belgien, Frankrike). Flera länder anger i sin lagstiftning någon form av straffskala eller annan typ av nivå på sammanslutningens brottslighet för att det ska vara fråga om ett deltagandebrott (Finland, Belgien, Estland, Tyskland), medan åtminstone Spanien och Nederländerna inte har någon sådan gräns för brottsligheten i fråga. Något land räknar upp vissa brott eller beskriver brottsligheten, som tillsammans med viss nivå på brottsligheten, ska omfattas av deltagandebrottet (Finland räknar upp hets mot folkgrupp och övergrepp i rättssak). Några länder har vissa undantag i sin lagstiftning, exempelvis för försvarliga åtgärder (Belgien och Frankrike för sådant som kan innefattas i ett slags ”kronvittnessystem” samt Finland för bl.a. juridiskt biträde eller ombud vid förundersökning m.m.). Deltagandebrottet uppfattas också som ett perdurerande brott (Polen).

Straffskalorna för deltagandebrottet är mycket olika i de länder som tagits med i utredningens utblick. Man kan säga att det, beroende på deltagandeåtgärd, sträcker sig från böter (Tyskland i fråga om rekrytering, böter eller fängelse högst fem år) upp till som mest 24 års fängelse (Italien tio till 15 års fängelse för rekrytering och 24 års fängelse för arrangörer, ledare och organisatörer inom maffialiknande sammanslutningar, dvs. sådana sammanslutningar som använder maffiametoder, vilket anges som skrämsel, underkastelse och tystnad, eller som har ekonomiska mål eller involverar territoriell kontroll).

Vid utformningen av förslaget till lagstiftning nedan tar utredningen intryck av vissa delar av det som kommit fram i den internationella utblicken i kapitel 6, men utifrån ett svenskt perspektiv. Utredningen är av uppfattningen att den svenska lagstiftningen behöver adressera ett redan allvarligt, men också växande, samhällsproblem. Det har under utredningstiden inte gått att få fram specifika uppgifter om andra länder har samma allvarliga situation som Sverige har i fråga om skjutningar, sprängningar och annan allvarlig brottslighet samt om antalet deltagare i, eller de som har samröre

med, de kriminella nätverken är så många där som Polismyndighetens bedömning visar att det är fråga om i Sverige (se kapitel 7 och 8). Den svenska lagstiftningen behöver, enligt utredningens bedömning, bli tämligen omfattande för att få önskvärd effekt på den organiserade brottsligheten i Sverige.

Vid utformningen av den nya lagstiftningen ligger det enligt utredningens mening, som en utgångspunkt, dessutom nära till hands att i vissa frågor göra en jämförelse med sådana deltagandebrott och samröresbrott som redan har införts i svensk lagstiftning. Det gäller främst deltagandebrott och samröresbrott som sker i förhållande till de sammanslutningar av personer som begår eller på annat sätt medverkar till terroristbrott eller som gör sig skyldiga till försök, förberedelse eller stämpling till terroristbrott (se 3, 4 a och 5 §§ terroristbrottslagen samt kapitel 4 i detta betänkande).

Uttrycket terrorism används i terrorismlagstiftningen för att beteckna sådana brottsliga gärningar som har de typiska drag som enligt internationell och svensk rätt karakteriserar terroristbrott. Utmärkande för den brottsligheten är att det är fråga om gärningar som allvarligt kan skada ett land eller en mellanstatlig organisation och som begås med ett terrorismsyfte. Det kan handla om att injaga allvarlig fruktan hos en befolkning eller en befolkningsgrupp, otillbörligen tvinga ett offentligt organ eller en mellanstatlig organisation att vidta eller att avstå från att vidta en åtgärd eller att allvarligt destabilisera eller förstöra politiska, konstitutionella, ekonomiska eller sociala grundläggande strukturer i ett land eller i en mellanstatlig organisation. (Se prop. 2021/22:42 s. 33.)

Det är visserligen så att den organiserade brottslighet som kriminella sammanslutningar ägnar sig åt, och som ligger till grund för regeringens förslag till begränsningsändamål i 2 kap. 24 § regeringsformen, normalt inte begås med den direkta avsikten att hota det demokratiska styrelseskicket, rättssäkerheten och tilliten mellan enskilda och staten. Den kan ändå, som har framhållits av regeringen, i förlängningen ha sådana allvarliga följder för det svenska samhället (se prop. 2025/26:78 s. 45). Enligt uppgifter från de brottsbekämpande myndigheterna till utredningen kan man på senare år tala om en förskjutning av de följder som brottsligheten tidigare har haft på individnivå till att numera få betydligt större och allvarligare påverkan även på samhällsnivå.

När det gäller frågan i vilka fall det ska vara möjligt att straffbelägga deltagande i och samröre med en kriminell sammanslutning är det med hänsyn till ovanstående, enligt utredningen, svårt att se några avgörande skäl till att den svenska lagstiftningen ska göra stora skillnader på en organisation som ägnar sig åt terrorism i Sverige eller utomlands och en kriminell sammanslutning som ägnar sig åt mycket allvarlig organiserad brottslighet från utlandet eller i Sverige mot det svenska samhället. Även denna brottslighet påverkar på flera avgörande sätt samhällets förmåga att trygga sina invånare, företag och institutioner. Det gäller bl.a. vid skjutningar och sprängningar som sker urskillningslöst på platser där allmänheten vistas, såsom gator och torg, eller vid andra typer av organiserad brottslighet mot många människor, såsom omfattande ekonomisk brottslighet eller annan påverkansbrottslighet. Det är enligt utredningens uppfattning tydligt att de kriminella sammanslutningarna uppvisar en sådan uppenbar likgiltighet inför att den allvarliga brottslighet som de ägnar sig åt för att få ekonomisk vinning och annan otillbörlig fördel ger de allvarliga effekterna att den förstör det goda samhällets uppbyggnad och att deras gärningar i grunden drabbar oerhört många personer, företag och institutioner som bär upp och verkar inom samhällets lagliga verksamhet.

Det bör enligt utredningen ha stor betydelse vid lagstiftningens utformning att allmänhetens förtroende för staten och dess myndigheter kan skadas allvarligt om lagstiftaren inte ingriper mot deltagande i och samröre med kriminella sammanslutningar på ungefär samma sätt som andra länder har gjort och som Sverige har infört vid deltagande i och samröre med terroristorganisationer. Detta gäller således även gentemot utomstående personer – däribland möjliggörarna – vars handlingar legitimerar eller upprätthåller den kriminella sammanslutningen som sådan eller där handlingarna på annat sätt kan kopplas till den organiserade brottsligheten.

Det är därför utredningens utgångspunkt att lagstiftningen ska utformas på ett i huvudsak likartat sätt som har skett i flera andra länder samt den svenska lagstiftningen kring deltagande i och samröre med en terroristorganisation.

FN:s konvention om rasdiskriminering

Enligt utredningsdirektiven ska konsekvenserna av förslagen som lämnas i betänkandet analyseras i förhållande till Sveriges förpliktelser enligt FN:s konvention om rasdiskriminering, som uppställer krav på att medlemsstaterna ska förbjuda deltagande i rasistiska organisationer. Deltagare i rasistiska organisationer som ägnar sig åt sådan allvarlig brottslighet som omfattas av det föreslagna begränsningsändamålet i 2 kap. 24 § regeringsformen, exempelvis olika våldsbrott som syftar till att få makt eller att upprätthålla maktstrukturer, skulle enligt utredningens uppfattning kunna träffas av de förslag till kriminalisering som lämnas i detta betänkande om straffbestämmelserna i övrigt är uppfyllda (jfr den finska lagstiftningen).

Det bör framhållas att ett begränsningsändamål som särskilt riktar in sig på sammanslutningar som ägnar sig åt, eller där verksamheten innebär, förföljelse av en folkgrupp på grund av etniskt ursprung, hudfärg eller annat liknande förhållande redan finns i 2 kap. 24 § andra stycket regeringsformen. Förslag till lagstiftning som straffbelägger ett deltagande i och vissa uppräknade stödåtgärder till en sådan sammanslutning har dessutom tagits fram av kommittén om förbud mot rasistiska organisationer i betänkandet Ett förbud mot rasistiska organisationer (SOU 2021:27). Vid utformningen av ett straffansvar för deltagande i och samröre med en kriminell sammanslutning gör utredningen vissa jämförelser med de författningsförslag, och skälen bakom dessa, som har lämnats i det betänkandet, trots att det inte har lett till lagstiftning.

13.2 Utformningen av den nya lagstiftningen

Utredningens förslag i korthet

I 16 kap. brottsbalken, om brott mot allmän ordning, införs dels en bestämmelse om vad som avses med en kriminell sammanslutning (14 §), dels två nya brott som i separata bestämmelser straffbelägger: a) deltagande i en kriminell sammanslutning och b) samröre med en kriminell sammanslutning (14 a och b §§). Försök till de två brotten straffbeläggs genom ett tillägg om detta i 16 kap. 17 § andra stycket brottsbalken.

13.2.1 Inledande ställningstaganden

Det straffbara området för gärningar som begås inom ramen för organiserad brottslighet är vidsträckt. Som tidigare har konstaterats i betänkandet (kapitel 10) kan olika former av åtgärder i förhållande till en kriminell sammanslutning vara straffbara i dag som försök, förberedelse, stämpling och medverkan till brott eller som underlåtenhet att avslöja och förhindra brott enligt 23 kap. brottsbalken. Regeringen har nyligen också lämnat en proposition till riksdagen som avser att utvidga straffansvaret för försök, förberedelse och stämpling till brott i syfte att fler som deltar i brottslighet ska kunna dömas för brott. (Se prop. 2025/26:49.)

Det förekommer en hel del situationer i vilka det är oklart på vilket sätt en persons handlande har bidragit till planeringen eller utförandet av en viss brottslig gärning. Regleringen i 23 kap. brottsbalken kan därför vara otillräcklig i flera situationer. En utvidgad kriminalisering skulle därför, vilket har konstaterats i kapitel 10, fylla en mycket viktig funktion i förhållande till nuvarande strafflagstiftning. Det skulle alltså bli fråga om en komplettering till andra självständiga straffrättsliga bestämmelser i och med att brotten skulle träffa ett straffvärt agerande som inte medför ansvar enligt andra bestämmelser i brottsbalken eller specialstraffrätten eller där bevisningen inte räcker till för ett sådant straffansvar men väl för ett deltagandebrott eller ett samröresbrott. Av kapitel 6 och 10 framgår att lagstiftningen kring deltagandebrottet uppfattas på detta sätt även i andra länder och har den betydelsen bl.a. vid det straffrättsliga samarbetet kring organiserad brottslighet.

Utredningen anser att den organiserade brottslighet som de kriminella sammanslutningarna i stor utsträckning ägnar sig åt är brottslighet som innebär särskilda påfrestningar på Sveriges öppna och demokratiska samhälle. Det är fråga om, som har sagts tidigare, bl.a. olika typer av våldsbrott och sprängningar, mordbränder, narkotikabrott, vapenbrott, människohandel, korruptionsbrott, tillgreppsbrott, välfärdsbrott, bedrägerier samt annan ekonomisk och finansiell brottslighet. I detta ligger också enligt utredningens mening exempelvis utpressningsbrott men även annan brottslighet som innebär en ekonomisk vinning för den sammanslutning som ägnar sig åt den, såsom miljöbrott, främst sådan som rör avfallshantering, eller ekonomisk brottslighet som ingår som en del i det som brukar be-

tecknas som arbetslivskriminalitet. Även cyberbrottslighet kan räknas hit om den brottsligheten, exempelvis dataintrång eller bedrägerier med syfte att t.ex. stjäla data eller betalningsmedel eller att skapa störningar eller skada system, sker för ekonomisk vinning eller annan otillbörlig fördel.

Den svenska lagstiftningen avviker i dag från den reglering som finns i nästan samtliga andra EU-länder (undantaget är såvitt utredningen känner till Danmark) genom att den inte innehåller ett självständigt brott vad gäller deltagande i kriminella sammanslutningar. Det är viktigt att den kommande lagstiftningen fungerar i det internationella samarbetet samtidigt som den inte får göra avkall på kravet att lagstiftningen ska möta behovet av ett deltagandebrott och ett samröresbrott anpassat efter svenska förhållanden.

Mot bakgrund av det som har angetts i kapitel 10 är utredningen av uppfattningen att ett författningsförslag som straffbelägger deltagande i och samröre med en kriminell sammanslutning är både nödvändigt och motiverat att lämna. Den allvarliga brottslighet som föreslås omfattas av regleringen bör enligt utredningens bedömning inte begränsas på ett sådant sätt att det blir fråga om enbart gärningar som är brottsliga i dag utan behöver kunna omfatta även sådana gärningar som kan komma att kriminaliseras i framtiden, förutsatt att de ryms inom det begränsningsändamål som regeringen har lämnat förslag på i 2 kap. 24 § andra stycket 1 regeringsformen. Lagstiftningen ska med andra ord inte behöva ändras vid ytterligare kriminaliseringar utan den bör bli så ”brottsneutral” och ”tidsneutral” i sin utformning som möjligt för att möta den brottsliga utvecklingen, som går mycket fort. Den nya lagstiftningen behöver omfatta straffvärda deltagande- och samröreshandlingar med anknytning till allvarlig brottslighet samtidigt som det behöver säkerställas att straffansvaret inte omfattar sådant agerande som kan bedömas som så ringa eller på annat sätt kan sägas vara försvarligt att det vore oproportionerligt att ha det straffbelagt.

Utredningen gör mot denna bakgrund – och det som har kommit fram i kapitel 10 om behovet av ny kriminalisering – den inledande bedömningen att lagstiftningen för att vara ändamålsenlig behöver utformas på ett sådant sätt att det blir fråga om en tämligen omfattande kriminalisering genom ett brett deltagandebrott men ett snävare samröresbrott. Det sistnämnda ska fånga upp de handlingar som inte

kan bedömas som ett deltagandebrott men som ändå anses vara straffvärda.

Utredningen ser vidare direkta fördelar med att föreslå två separata brott i två angränsade bestämmelser, och inte ett gemensamt brott eller en enda bestämmelse som tar hand om såväl deltagandet i som samröret med en kriminell sammanslutning. Enligt utredningens bedömning är det mest förutsägbart och rättssäkert att ha två separata brott, och i olika bestämmelser, som tydligt skiljer på det brottsliga agerande som ska ingå i deltagandebrottet respektive samröresbrottet. Det innebär också att samröresbrottet naturligt kan bli subsidiärt i förhållande till deltagandebrottet. Dock behöver brotten kunna vara självständiga i förhållande till andra brott som den enskilde begår samtidigt som de nya brotten, någon total subsidiaritet är det således inte fråga om (jfr exempelvis den finska lagstiftningen). Med denna lösning kan beteckningarna på de båda brotten dessutom formuleras så att det står klart för rättstillämparen vad som avses med varje brott.

Utredningen har vid detta ställningstagande övervägt bl.a. de sätt som har använts vid lagstiftningen om deltagandebrottet och samröresbrottet i de separata bestämmelserna i terroristbrottslagen och det förslag till en inledande gemensam bestämmelse för olika ageranden som har tagits fram i SOU 2021:27 när det gäller brott inom rasistiska organisationer (med förslag på efterföljande bestämmelser om gradindelning och ansvarsfrihet vid ringa brott). Utredningen förordar den lagstiftningsteknik som har använts i terroristbrottslagen och anser att det blir tydligast för såväl enskilda som för rättstillämparen att deltagandebrottet och samröresbrottet separeras och får varsin bestämmelse, med för varje brott en tydlig brottsrubricering och en direkt angiven reglering kring gradindelning och straff samt ansvarsfrihet för sådana gärningar som bedöms som ringa eller försvarliga.

Utredningen ser svårigheter med att låta deltagandet i och samröret med en kriminell sammanslutning bli gemensamt och rubriceras som ett enda brott eftersom deltagandet och samröret enligt utredningens uppfattning bör ses som olika kategorier av straffvärt handlande och som därför behöver bedömas enskilt, och med egna straffskalor för normalgradsbrotten och de grova brotten. (Se även regeringens resonemang i prop. 2022/23:73 s. 34.)

Det är ofrånkomligt att det kan uppstå vissa gränsdragningsfrågor vid tillämpningen av den nya kriminaliseringen, såväl i förhål-

lande till självständiga brott i brottsbalken och inom specialstraffrätten som till de osjälvständiga brottsformerna i 23 kap. brottsbalken. Utredningen återkommer nedan, samt i författningskommentaren, till viss vägledning i sådana gränsdragningsfrågor.

Det bör här föras fram att lagstiftningen kommer att gälla för personer som deltar i eller har samröre med fler än en kriminell sammanslutning samtidigt, och även i sådana situationer där personerna inte känner till exakt vilka personer som ingår i sammanslutningarna, ”bara” att det är fråga om en kriminell sammanslutning enligt definitionen. Lagstiftningen kommer även att omfatta personer som deltar i eller har samröre med en kriminell sammanslutning, men som samtidigt har kontakter med de brottsbekämpande myndigheterna och t.ex. lämnar underrättelser om de andra inblandade personerna och sammanslutningens brottsliga verksamhet. Sådana överlappande konsekvenser bör enligt utredningen kunna tas om hand genom att tillräckligt breda undantag eller ”ventiler” tas in i lagstiftningen, så att en befarad negativ påverkan på det brottsbekämpande arbetet inte inträffar. (Angående det sistnämnda, se rapporten Kriminella på kartan, en ESO-rapport om den organiserade brottslighetens geografi, 2023:3 s. 89.)

Nedan förs vissa resonemang om alternativa förslag som har övervägts vid utformningen av de nya bestämmelserna, bl.a. till följd av lagstiftningen i ett eller flera andra länder, men där utredningen av en eller annan anledning har bedömt att de inte bör ges företräde framför de förslag som utredningen lämnar.

13.2.2 Definition av en kriminell sammanslutning

Utredningens förslag

En definition av en kriminell sammanslutning ska tas in i den nya lagstiftningen. Med en sådan ska avses en sammanslutning av fler än två personer som begår eller på annat sätt medverkar till allvarlig brottslighet för att uppnå ekonomisk vinning eller annan otillbörlig fördel eller som gör sig skyldiga till försök, förberedelse eller stämpling till sådan brottslighet.

Kriminell sammanslutning behöver definieras

Vid införandet av ett särskilt straffansvar som är inriktat på deltagande i och samröre med en kriminell sammanslutning talar såväl förutsebarheten som rättssäkerheten i övrigt för att begreppet kriminell sammanslutning behöver definieras i den nya lagstiftningen. De slags sammanslutningar som såväl deltagandebrottet som samröresbrottet tar sikte på kommer att behöva beskrivas och därmed omnämnas i de straffrättsliga bestämmelserna. Nödvändigheten av att inte belasta lagtexten med förklaringar eller omskrivningar på annat sätt, och vid flera tillfällen, talar för att en definition som anger vad som avses med en kriminell sammanslutning behöver införas på ett enda ställe och därmed i inledningen av den nya lagstiftningen.

Definitionen av kriminell sammanslutning behöver enligt utredningen ligga så nära den beskrivning som följer av begränsningsändamålet i 2 kap. 24 § andra stycket 1 regeringsformen som möjligt. Därigenom underlättas tolkningen av begreppet genom att det också kan bedömas i ljuset av begränsningsändamålet samtidigt som det skapar förutsättningar för en lagstiftning som täcker alla straffvärda deltagande- och samröreshandlingar. Vidare bör det inte vara fråga om olika definitioner av en kriminell sammanslutning för deltagandebrottet och samröresbrottet även om samröresbrottet inte på samma sätt behöver inordnas under begränsningsändamålet i grundlagen såsom gäller för deltagandebrottet (se vidare utredningens bedömning av denna fråga under kapitel 11).

Av definitionen behöver enligt utredningen framgå dels vilken typ av sammanslutning som avses, dels vilken slags brottslig verksamhet som denna sammanslutning ägnar sig åt, eller förväntas ägna sig åt. Utredningen beaktar här att i 3 § terroristbrottslagen anges en definition av terroristorganisation som ligger nära det begränsningsändamål för terrorism som anges i 2 kap. 24 § andra stycket regeringsformen. Utredningen noterar också att det vid framtagandet av ett straffansvar för deltagande i rasistiska organisationer – även om det lagförslaget inte har lett till lagstiftning – föreslogs en definition av begreppet rasistisk organisation som är i det närmaste identisk med det begränsningsändamål som finns för en sådan organisation, också intaget i den angivna bestämmelsen i regeringsformen. (Se SOU 2021:27 s. 18.)

I samband med införandet av ett straffansvar för underlåtenhet att förhindra brott för personer med ett bestämmande inflytande i en sammanslutning (se 23 kap. 6 § andra stycket brottsbalken) uttalade regeringen att med begreppet sammanslutning avsågs enligt gängse språkbruk såväl olika former av juridiska personer som mer eller mindre varaktiga grupperingar och nätverk. (Se prop. 2015/16:113 s. 54.) Begreppet sammanslutning togs därefter in, med samma innebörd, i föregångaren till 3 § terroristbrottslagen, nämligen i 2 a § lagen (2010:299) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan allvarlig brottslighet (den s.k. rekryteringslagen) och det påtalades särskilt att definitionen inte uteslöt sammanslutningar som verkade i form av juridiska personer. Även med begreppet sammanslutning i 3 § terroristbrottslagen avses såväl juridiska personer som mer eller mindre varaktiga grupperingar och nätverk. Det måste dock vara fråga om personer som samverkar under en inte helt obetydlig tidsperiod. (Se prop. 2015/16:113 s. 54 och s. 97.)

En sammanslutning i betydelsen ”mer eller mindre varaktiga grupperingar eller nätverk” är således något som lagstiftaren redan använt sig av (se a. prop. s. 54) och som även bäst passar in på den typ av grupperingar som regeringen i utredningsdirektiven anser att det är angeläget att komma åt och som utredningen har bejakat och beskrivit i kapitel 10. Uttrycket sammanslutning kan således omfatta såväl ideella som ekonomiska föreningar, bolag och andra sammanslutningar som är juridiska personer men även mer löst sammansatta grupper. Till sådana sammanslutningar hör därmed grupperingar som enligt kapitel 7 kan benämnas som – även varianter på eller kombinationer av – självdefinierade grupper, externdefinierade grupper, ickenamngivna grupper, projektbaserade konstellationer, mc-klubbar, stadsdels- och förortsbaserade grupper, grupper med gemensamt ursprung eller gemensamma erfarenheter, lokala nätverk samt familje- och släktbaserade nätverk, s.k. klaner. Det kan också vara fråga om exempelvis rasistiska eller i övrigt våldsbejakande organisationer eller sådana sammanslutningar som enbart ”träffas” digitalt och som utför sin brottsliga verksamhet på eller via olika webbplatser.

Eftersom det är fråga om kriminell verksamhet som sammanslutningen ska ägna sig åt enligt begränsningsändamålet i 2 kap. 24 § regeringsformen torde det inte stöta på något lagstiftningsmässigt problem att framför begreppet sammanslutning sätta ordet

”kriminell”. Detta gäller såväl i definitionen som i de efterföljande straffbestämmelserna som anger brotten och att uttrycket dessutom får ingå i brottsbeteckningarna. Detta begrepp förekommer också i de andra europeiska ländernas lagstiftning om deltagandebrott, där sådant finns.

Konstruktionen med en kriminell ”sammanslutning” medför enligt utredningen att det i gruppen behöver vara fråga om fler än två personer som handlar i samförstånd för att begå brott, dvs. i enlighet med de definitioner av organiserad brottslighet som sedan länge finns på europeisk och internationell nivå och som många andra länder har infört i sina motsvarande lagstiftningar (se kapitel 5 och 6). Det kan dock konstateras att exempelvis Nederländerna endast har ställt upp ett krav på att sammanslutningen ska bestå av minst två personer. Att låta en ”sammanslutning” bestå av endast en duo synes enligt utredningens mening något långsökt i förhållande till begreppet ”sammanslutning”. Begreppet indikerar enligt utredningen någon form av organisering och struktur som knappast kan sägas behövas om det är fråga om endast två personer som behöver kommunicera med varandra. Denna bedömning görs oaktat att det i fråga om en terroristorganisation enligt 3 § terroristbrottslagen inte finns något krav på antalet personer i lagtexten alls, varför två personer synes vara tillräckligt för att det ska vara fråga om en sammanslutning i det sammanhanget. Enligt utredningen bör det alltså vara fråga om en grupp på minst tre personer som har gått samman i ett gemensamt syfte för att det ska vara fråga om en kriminell sammanslutning i en svensk kontext. En ekonomisk förening ska exempelvis bestå av minst tre medlemmar (se 1 kap. 3 § lagen [2018:672] om ekonomiska föreningar) och det antalet gäller även för att kunna starta en ideell förening. Även om kravet på fler än två personer, som finns i dag i de internationella rättsakterna kan ändras i framtiden till att exempelvis ange minst två personer som samverkar med varandra finns det inte något som ger utredningen anledning att nu sätta kravet på antalet personer lägre än vad som anges i dessa rättsakter i dag – och inte heller att sätta antalet till högre än så.

Det bör här föras fram att det inte spelar någon roll om flertalet som ingår i sammanslutningen, eller endast minimiantalet, begår brottsligheten i fråga.

Den kriminella sammanslutningens brottslighet behöver anges

Inledande ställningstaganden

Redan inledningsvis bör anges att den föreslagna utformningen av begränsningsändamålet innebär att enbart politiska eller andra åsikter som uttrycks i sammanslutningen inte kan vara tillräckliga för att läggas till grund för ett straffansvar eftersom sammanslutningen behöver ”ägna sig åt” allvarlig brottslighet för att uppnå ekonomisk vinning eller annan otillbörlig fördel. I orden ”ägna sig åt” ligger enligt utredningens uppfattning ett allmänt språkbruk med den innebörden att det ska vara fråga om en viss brottslig aktivitet eller syssla, däremot inte en passivitet eller en underlåtenhet att agera.

För att särskilt lyfta fram att det rör den objektiva sidan av brottsligheten – inte den subjektiva – anser utredningen att uttrycket ”ägna sig åt” i begränsningsändamålet lämpligast bör manifesteras i definitionen genom att det i lagtexten tas in att det är fråga om en sammanslutning av fler än två personer som begår eller på annat sätt medverkar till allvarlig brottslighet för att uppnå ekonomisk vinning eller annan otillbörlig fördel eller som gör sig skyldiga till försök, förberedelse eller stämpling till sådan brottslighet samt att även dessa stadier ska ses som allvarlig brottslighet i begränsningsändamålets mening, om brottsligheten är straffbelagd på de stadierna. Utformningen i denna del är dessutom hämtad från 3 § terroristbrottslagen, som anger att försök, förberedelse eller stämpling till terroristbrott ingår i definitionen av en terroristorganisation. Alla stadier av allvarlig brottslig verksamhet som den kriminella sammanslutningen ägnar sig åt omfattas således av definitionen, dvs. såväl fullbordade brott i brottsbalken och inom specialstraffrätten som de osjälvständiga brottsformerna försök, förberedelse, stämpling till brott, i den mån brotten är straffbelagda på dessa stadier, samt medverkan till brott i 23 kap. brottsbalken. Orden ”sådan brottslighet” i detta led hänvisar alltså tillbaka på den allvarliga brottslighet som nyss har angetts i bestämmelsen och innebär att det ska vara fråga om ett straffbelagt förstadium till sådan brottslighet (som anges ovan ska även sådana förstadier omfattas av begreppet allvarlig brottslighet).

Begreppen ekonomisk vinning eller annan otillbörlig fördel

Av kapitel 7 framgår att den brottslighet som de kriminella sammanslutningarna ägnar sig åt, eller förväntas ägna sig åt, i de allra flesta fallen är sådan som begås för att uppnå just ekonomisk vinning eller annan otillbörlig fördel. Innebörden av dessa begrepp har beskrivits såväl i det angivna kapitlet som i samband med redogörelsen för den föreslagna grundlagsändringen i kapitel 11. Begreppen är enligt utredningens uppfattning klara och förutsägbara och kan därför utan omformulering anges i definitionen av en kriminell sammanslutning i samband med att brottsligheten ska beskrivas.

I likhet med 2023 års fri- och rättighetskommitté anser regeringen i prop. 2025/26:78 (s. 45) att den allvarliga organiserade brottsligheten i förlängningen hotar grundläggande värden såsom demokrati, rättssäkerhet och tillit mellan människor samt mellan enskilda och stat. Bekämpandet av denna typ av brottslighet är därför avgörande för att skydda det fria och öppna samhället. Den brottslighet som definitionen av en kriminell sammanslutning avses adressera är därför främst brottslighet som i vidsträckt mening hotar grundlagsskyddade värden eller statens våldsmonopol, exempelvis brottslighet som utgör ett hot mot människors trygghet och säkerhet eller utmanar samhällsviktiga funktioner. Dessa allvarliga effekter kan uppstå på såväl lokal och regional som nationell nivå.

Uttrycket ekonomisk vinning eller annan otillbörlig fördel behöver förstås mot bakgrund av de skäl som har motiverat regeringens förslag till införandet av detta uttryck i begränsningsändamålet, när uttrycket enligt utredningen även tas in i förslaget till definition av en kriminell sammanslutning.

De kriminella sammanslutningarna får sina inkomster i stor utsträckning från narkotikabrottslighet och annan vinningsbrottslighet såsom utpressning. Vidare utgör ekonomisk brottslighet, t.ex. storskalig bedrägeriverksamhet, en betydande del av den kriminella ekonomin. Brottsligheten begås också ofta systematiskt genom ett eller flera företag som får fungera som rena ”brottsverktyg”. Sådan brottslighet som begås i syfte att uppnå ekonomisk vinning för den kriminella sammanslutningen bör enligt utredningens mening omfattas av den allvarliga brottslighet som ska ingå i definitionen av en kriminell sammanslutning.

Som har framgått av kapitel 7 ägnar de kriminella sammanslutningarna sig också åt mycket allvarlig våldsbrottslighet eller annan typ av påverkansbrottslighet (däribland korruptionsbrottslighet) i en strävan efter att uppnå eller bibehålla olika typer av maktpositioner och ofta för att ”värna” eller ”skydda” den brottsliga verksamhetens fortlevnad. Det kan vara fråga om att muntligen eller skriftligen anspela på ett upparbetat våldskapital eller att utöva våld mot personer i en annan kriminell sammanslutning eller inom den egna sammanslutningen. Brottsligheten kan även begås i förhållande till helt utomstående personer som inte har något med den egna sammanslutningen eller andra sammanslutningar att göra men som av olika skäl dras in i exempelvis en maktstrid mellan rivaliserande kriminella sammanslutningar, såsom olika sidors släktingar eller vittnen till utförd brottslighet. Det kan också vara fråga om olika typer av korruptionsbrottslighet i förhållande till enskilda, företag, institutioner eller staten. Maktsträvandena kan ske i vitt skilda sammanhang och äga rum i syfte att uppnå eller bibehålla såväl sociala som ekonomiska fördelar, utan att de innebär en direkt ekonomisk vinning.

Brottsligheten kan även inbegripa andra slags maktutövanden i olika sammanhang på såväl lokal, regional eller nationell nivå, exempelvis hot mot kommunal verksamhet.

Brottsligheten kan därmed beskrivas som att den innebär en strävan efter att få otillbörliga fördelar för sammanslutningen som sådan och/eller dem som ingår i den, och det kan således ske genom en otillbörlig påverkan på såväl enskilda i civilsamhället som exempelvis anställda inom privat eller statlig verksamhet. Det kan också inbegripa en strävan att med olika maktmedel ”kontrollera” enskilda och företagen samt institutionerna i ett bostadsområde, en stadsdel eller ett större lokalsamhälle. Även sådan brottslighet som begås av den kriminella sammanslutningen i syfte att uppnå sådana för sammanslutningen gynnsamma förhållanden eller med andra ord otillbörliga fördelar bör också enligt utredningen omfattas av den allvarliga brottslighet som ska ingå i definitionen av en kriminell sammanslutning.

Den brottslighet som den kriminella sammanslutningen ska ägna sig åt ska därmed vara avsedd att uppnå ekonomisk vinning eller annan otillbörlig fördel. Det krävs dock inte att sådan vinning eller fördel är en förutsättning för ansvar enligt straffbestämmelsen

för den brottslighet som den kriminella sammanslutningen ägnar sig åt. (Se prop. 2025/26:78 s. 60.)

Sammanslutningens organisering och struktur

Enligt utredningen är det inte motiverat, och inte heller möjligt, att i definitionen av en kriminell sammanslutning ange vilken grad av organisering eller särskild varaktighet som bör krävas för att kunna konstatera att det är fråga om en kriminell sammanslutning, eftersom dessa sammanslutningar ser så olika ut. Inte heller i 3 § terroristbrottslagen, som anger en definition av terroristorganisation, har något sådant tagits in, även om det enligt förarbetena ska vara fråga om personer som samverkar under en inte helt obetydlig tidsperiod (se avsnitt 4.5). Att de kriminella sammanslutningarna, som utredningens definition avser, ska ägna sig åt allvarlig brottslighet för att uppnå ekonomisk vinning eller annan otillbörlig fördel medför dock i sig att det inte kan vara fråga om endast slumpartad brottslighet som har beslutats om ”i stunden” eller med mycket kort varsel. Viss organisering och struktur behöver således finnas i sammanslutningen, vilket också krävs i de flesta andra länder som utredningens internationella utblick i kapitel 6 omfattar. Sammanslutningen kan dock vara tämligen löst uppbyggd kring hierarkier eller andra rollfördelningar vid brottens planering och/eller ”ad-hoc-betonad” kring exempelvis vem som gör vad vid utförandet av viss brottslighet eller ett visst specifikt brott. Det krävs ändå att sammanslutningen som sådan kan sägas fungera som en gruppering eller en enhet för att infria ett gemensamt mål, nämligen att ägna sig åt allvarlig brottslighet för att uppnå ekonomisk vinning eller annan otillbörlig fördel. Det innebär därmed att olika uppgifter kan delas upp mellan olika individer men att sammanslutningen ändå ses som en sammanslutning enligt definitionen.

Det bör anges att sammanslutningen i sig eller den brottslighet som utförs inte behöver vara välplanerad eller samordnad eller ha utförts med någon på förhand bestämd ordning eller vara effektiv i utförandet för att det ska vara fråga om en tillräckligt organiserad sammanslutning. Det kan därför råda osämja – t.o.m. illojalitet – inom den kriminella sammanslutningen, t.ex. i fråga om dess uppbyggnad och struktur, med eller utan hierarkier, eller vid planeringen och utförandet av brottsligheten, exempelvis kring brottsliga upplägg.

Krav på samarbete mellan fler än två personer

Som regeringens förslag till begränsningsändamål är utformat krävs inte att det i lagstiftningen införs något krav på att den kriminella sammanslutningen ska ägna sig åt viss varaktig eller systematisk brottslighet. Begreppet ”organiserad” anges inte heller i begränsningsändamålet.

Redan uttrycket kriminell sammanslutning innebär, enligt utredningens mening, att det i sig är fråga om brottslighet som måste vara organiserad mellan fler än två personer – det är således inget ensamarbete eller ett gemensamt arbete med endast en annan person utan det kräver minst tre personers samarbete. Detta ligger även i linje med vad som krävs enligt internationella rättsakter på området (se avsnitt 5.3 och 7.2.1). Utredningen konstaterar också att något uttryckligt krav på sammanslutningens eller samarbetets varaktighet eller någon systematik i brottsligheten inte har ställts upp i begränsningsändamålet och därför inte av den anledningen behöver föras in i definitionen.

Enligt utredningen bör lagstiftningen kunna bli tillämplig redan vid den första grova våldsbrottsligheten (med syfte att uppnå ekonomisk vinning eller annan otillbörlig fördel) eller den första allvarliga ekonomiska brottsligheten, eller påverkansbrottsligheten, som den kriminella sammanslutningen utför eller planerar att utföra. Någon slags riktning kring ett fortsatt samarbete mellan åtminstone tre personer är dock i dessa enstaka fall nödvändigt för att det ska ses som en kriminell sammanslutning. Det krävs alltså inte att utförandet av brottsligheten är pågående och att brottsligheten därmed kan sägas vara varaktig, utan den kan antingen ligga i framtiden eller redan ha inträffat.

Ett krav på viss varaktighet förekommer i flera rättsliga sammanhang (se avsnitt 5.3) som ett nödvändigt kriterium för begreppet organiserad brottslighet. Det gäller även för definitionen av en terroristorganisation enligt 3 § terroristbrottslagen (det måste där vara fråga om personer som samverkar under en inte helt obetydlig tidsperiod, se prop. 2015/16:113 s. 97). Detta är dock inte längre något utmärkande drag för den allvarliga organiserade brottsligheten som den föreslagna lagstiftningen ska fånga upp vid kriminaliseringen av ett deltagandebrott och ett samröresbrott och kan därför, enligt

utredningen, inte ges någon betydelse i detta sammanhang. Detta är heller inget krav i t.ex. den belgiska eller franska lagstiftningen.

Det behöver heller inte vara fråga om samma slags brottslighet, om brott begås eller planeras vid flera tillfällen, så länge det är fråga om att sammanslutningen ägnar sig åt brottslighet som omfattas av definitionen.

Eftersom det enligt utredningen är fråga om att definiera en kriminell sammanslutning, och inte organiserad brottslighet, är det således inget hinder att inte varaktigheten på sammanslutningen och de däri ingående personernas samarbeten vid brottstillfällena blir avgörande för vilka kriminella sammanslutningar som ska omfattas. I anslutning till de internationella definitionerna och instrumenten kring organiserad brottslighet har uttalats att organiserad brottslighet kan sägas ta sikte på fler än två eller minst tre personer som handlar i samförstånd i syfte att begå ett eller flera brott. (Se kapitel 5.) Det spelar således ingen roll om sammanslutningen efter det första brottet begår några fler brott så länge det ändå är fråga om en kriminell sammanslutning – och inte bara tre personer som kortvarigt vid ett enda tillfälle har tänkt sig begå eller planerar att begå allvarlig brottslighet tillsammans.

I praktiken torde det bli så att åklagaren bevisar den kriminella sammanslutningens existens genom att redogöra för allvarlig brottslighet som har pågått, eller har planerats, under en viss tid och att den därmed kan sägas vara perdurerande i viss mån eller i vart fall upprepande och således på visst sätt varaktig. I den bevisning som åberopas kan exempelvis sms eller andra meddelanden mellan inblandade personer eller olika typer av uppgifter och uttalanden från dessa bl.a. på sociala medier samt deras aktiviteter i verkligheten eller på olika webbplatser vara av betydelse för bedömningen av en kriminell sammanslutnings existens. Även uppgifter från andra förundersökningar och domar samt sammanställningar hämtade ur polismyndighetens lägesbild eller andra vittnesuppgifter i fråga om den aktuella kriminella sammanslutningen kan tänkas föras fram som bevisning för detta.

Krav på den brottslighet som sammanslutningen ska ägna sig åt

Som begränsningsändamålet är utformat måste den lagstiftning som införs i fråga om kriminalisering av deltagande i en kriminell sammanslutning åtminstone avse brottslighet som kan ses som ”allvarlig”. Frågan är om det är ett tillräckligt tydligt rekvisit för att konkretisera nivån på den brottslighet som sammanslutningen ska ägna sig åt, eller om något annat eller ytterligare behöver anges i lagtexten kring definitionen av en kriminell sammanslutning. En avgränsning skulle kunna vara att det ställs högre krav på brottsligheten, exempelvis att sammanslutningen ska ägna sig åt särskilt allvarlig brottslighet. En annan lösning, som i stället tar sikte på att konkretisera allvarlig brottslighet, skulle kunna vara att i lagtexten ange vissa brottstyper. Ett annat, mer precist, sätt att avgränsa är angivandet av en brottskatalog, dvs. en uttömmande uppräkning av de brott som sammanslutningen ska ägna sig åt. Ytterligare exempel kan vara att ange en viss straffskala, straffröskel eller ett visst straffvärde på brottsligheten. Även en kombination av dessa olika sätt skulle kunna vara en tänkbar lösning för att åstadkomma en avvägning.

Varken begreppen ”särskilt allvarlig brottslighet” eller enbart ”allvarlig brottslighet” är uttryckligen definierade i svensk lagstiftning (2 § terroristbrottslagen innehåller dock en brottskatalog över vad som i den lagen ska avses med särskilt allvarlig brottslighet). Dessa begrepp förekommer ändå som uttryck eller med modifikationer, exempelvis ”gärningen är allvarlig/mindre allvarlig”, eller med annan sådan innebörd på olika ställen. Vid en genomgång av regleringen i brottsbalken kan konstateras att uttrycket ”särskilt allvarlig” förekommer exempelvis i regleringen av grov våldtäkt i 6 kap. 1 § tredje stycket och grovt sexuellt övergrepp i 6 kap. 2 § tredje stycket samt som uttryck vid straffmätningen i 29 kap. 4 §. Begreppet ”allvarlig brottslighet” förekommer exempelvis i 15 kap. 1 § andra stycket 1 eller 2 i fråga om grov mened samt vid grov falsk angivelse i 15 kap. 6 § och grov falsk beskyllning i 15 kap. 7 §. Uttrycket ”allvarligt brott” förekommer bl.a. i 15 kap. 5 § i fråga om falskt åtal, grovt brott, och i 16 kap. 5 § om uppvigling, grovt brott. En bedömning huruvida en gärning/ett brott är mindre allvarlig/allvarligt ska göras i 16 kap. 5 a §, vilket gäller brottet involverande av en underårig i brottslighet och i 17 kap. 10 § i fråga om övergrepp i rättssak.

Det kan konstateras att lagstiftaren inte är främmande för att i straffrättsliga sammanhang ta in angivna begrepp och låta dem bli föremål för de brottsbekämpande myndigheternas och domstolarnas tolkningar och bedömningar. Det gäller såväl i fråga om ett visst brott ska anses ha begåtts och vilken rubricering brottet ska ha, som vid straffmätningen.

I terroristbrottslagen har lagstiftaren, som sagts ovan, angett en brottskatalog över vilka brott som i den lagen ska anses utgöra särskilt allvarlig brottslighet. Brottskatalogen bygger främst på åtaganden i internationella konventioner, varför en naturlig grund till den brottskatalogen fanns vid framtagandet av bestämmelsen i terroristbrottslagen. Med den varierande brottslighet som de kriminella sammanslutningarna ägnar sig åt, och som utredningen har fokus på, samt det syfte som brottsligheten enligt begränsningsändamålet ska ha, är det enligt utredningens mening svårt att ta fram en brottskatalog för den straffrättsliga lagstiftning om ett deltagandebrott och ett samröresbrott som utredningen ska föreslå, och därmed för definitionen av en kriminell sammanslutning. Vid en jämförelse med liknande lagstiftning i de andra länderna som utredningen har redogjort för i kapitel 6, kan konstateras att de flesta länder inte har någon sådan, i vart fall uttömmande, brottskatalog. Fördelen med en brottskatalog är förvisso att den skapar en tydlig och förutsägbar avgränsning. En brottskatalog i nu aktuellt sammanhang skulle dock enligt utredningen löpande behöva analyseras och justeras när strafflagstiftningen ändras eller nykriminalisering sker. Den allvarliga brottslighet som de kriminella sammanslutningarna ägnar sig åt kan dessutom variera avsevärt, varför katalogen skulle behöva vara tämligen lång. Därtill förändras brottsligheten som de kriminella sammanslutningarna begår över tid, varför en brottskatalog även av den anledningen inte är ett särskilt hållbart sätt att lagstifta på, enligt utredningen. Det är vidare uppenbart att vissa handlingar skulle uteslutas som deltagandebrott och samröresbrott om den brottslighet som den kriminella sammanslutningen ägnar sig åt inte finns med i en sådan brottskatalog. En nackdel med en brottskatalog, vilken även gör sig gällande vid exempelvis en avgränsning genom angivandet av vissa brottstyper, är alltså att brottslighet som borde omfattas kan komma att falla utanför tillämpningsområdet för definitionen. En lösning med en brottskatalog är därför, sammantaget, enligt utredningens mening inte ett särskilt lämpligt alternativ. Något sådant krav har heller inte ställts upp i de rättsakter

som ålägger medlemsstaterna att kriminalisera deltagande i en kriminell sammanslutning.

Inte heller anser utredningen att det finns någon anledning att ställa högre krav än begränsningsändamålets gräns som går vid allvarlig brottslighet. Om sammanslutningens brottslighet skulle behöva bedömas som särskilt allvarlig utesluter det en hel del av exempelvis sådan ekonomisk brottslighet som var för sig eller sammantaget inte kan bedömas som särskilt allvarlig (exempelvis olika typer av bedrägerier, tillgreppsbrott, välfärdsbrott och miljöbrott).

All slags allvarlig brottslighet som sker i organiserad form behöver enligt utredningens bedömning – som utgångspunkt – omfattas av definitionen, såvida den begås för att uppnå ekonomisk vinning eller annan otillbörlig fördel. Det ligger i denna begränsning att många brott ändå inte kan bli relevanta i sammanhanget, exempelvis sådan våldsbrottslighet som inte kan sägas ha ett vinnings- eller otillbörligt fördelssyfte. Det bör dock sägas att den våldsbrottslighet som de kriminella sammanslutningarna utför, även sådana sammanslutningar som ägnar sig åt våldsbejakande brottslighet, oftast har ett sådant syfte, exempelvis att våldet sker för att uppnå ekonomiska vinster i samband med narkotikabrottslighet eller annan vinstdrivande brottslighet såsom bedrägeribrottslighet, eller att våldet begås för att uppnå eller bibehålla makt, antingen inom den egna sammanslutningen eller i förhållande till andra enskilda personer eller andra sammanslutningar.

I begreppet allvarlig brottslighet ligger enligt utredningens mening att det behöver vara fråga om brottslighet som kan leda till fängelse; det kan aldrig bli fråga om att tillämpa definitionen vid enbart bötesbrott. Vid en översiktlig genomgång av brottslighet som kan bedömas som allvarlig och som bör omfattas av utredningens förslag, anges oftast ett lägsta minimistraff om fängelse i åtminstone två år i straffskalan. Ett alternativ för att avgränsa den brottslighet som avses skulle därför kunna vara att i definitionen av en kriminell sammanslutning ange att med allvarlig brottslighet ska förstås brott med ett visst lägsta fängelsestraff i straffskalan, eller – i stället för angivande av allvarlig brottslighet i definitionen – att sammanslutningarna ska ägna sig åt brott för vilket är föreskrivet ett visst lägsta fängelsestraff i straffskalan.

Utredningen bedömer dock att det inte bör anges att det ska vara fråga om brottslighet med ett visst lägsta minimistraff. Detta

ställningstagande grundas på att det framstår som mindre rimligt och lämpligt att enkom i detta sammanhang i lagstiftningen närmare definiera allvarlig brottslighet genom ett uttryckligt krav på att det ska avse brottslighet för vilken är föreskrivet ett visst lägsta minimistraff. Det skulle också bli vanskligt att ange ett någorlunda vanligt förekommande och samtidigt högt minimistraff för att täcka all brottslighet som bör omfattas av definitionen. Att ange ett lågt minimistraff skulle å ena sidan, enligt utredningens uppfattning, inte tjäna någon riktig mening. Detta eftersom det skulle bli fråga om att avgränsa definitionen i förhållande till brottslighet som inte kan sägas vara så allvarlig att den bör leda till ett straffansvar för ett deltagandebrott eller ett samröresbrott. En uttrycklig reglering med ett tämligen ”högt” lägsta fängelsestraff i straffskalan skulle, å andra sidan, kunna innebära att åklagaren närmare skulle behöva precisera vilka konkreta brott som har begåtts inom ramen för den kriminella sammanslutningen och domstolen skulle behöva bedöma brottslighetens rubricering samt gradindelning med olika kvalifikationsgrunder och straffskalor för att komma fram till om definitionen av en kriminell sammanslutning är tillämplig.

Dessutom kommer med största sannolikhet straffskalorna för olika typer av brottslighet som kan anses som allvarlig att ändras framöver och den nedre gränsen för vilket fängelsestraff som ska dömas ut för brottsligheten höjs oftast i sådana sammanhang (ett exempel är grovt vapenbrott, där minimistraffet höjdes från fängelse sex månader till fängelse ett år 2014, därefter till fängelse två år 2018 och till fängelse fyra år 2024). Straffreformutredningen har i sitt betänkande SOU 2025:66, En straffreform, gjort en bred översyn av straffskalorna i brottsbalken och annan speciallagstiftning och har föreslagit omfattande ändringar i ett femtiotal straffrättsliga bestämmelser. Straffreformutredningens förslag berör således sådant som, om de införs, kommer att behöva hanteras vid straffmätningen av ett deltagandebrott eller ett samröresbrott. (Det bör här föras fram att regeringen har, den 15 januari 2026, till Lagrådet överlämnat lagrådsremissen Dubbla straff för brott i kriminella nätverk och skärpta straffskalor, med förslag som bl.a. innebär att närmare femtio straffskalor skärps, att det införs en ny reglering av den gemensamma straffskalan vid flerfaldig brottslighet som innebär att det högsta maximistraffet får överskridas med det dubbla och att en ny straffskärpningsbestämmelse införs som tar sikte på

alla brott som har ett samband med kriminella nätverk; när den sistnämnda bestämmelsen är tillämplig ska straffvärdet som utgångspunkt höjas till det dubbla.) Även mot denna bakgrund är det inte motiverat att nu lämna något förslag på vilket lägsta minimistraff som skulle vara rimligt att föra in i lagtexten kring en definition av kriminella sammanslutningar.

Av samma orsaker som anges ovan anser utredningen inte heller att lagtexten kring definitionen bör avgränsa den allvarliga brottsligheten till att avse endast brott för vilket är föreskrivet en viss straffskalenivå, exempelvis fängelse i upp till fyra år eller mer, eller att brottsligheten ska ha ett straffvärde om fängelse åtminstone ett visst antal år, exempelvis fängelse i två år eller mer. Straffvärdet, dvs. det konkreta straffvärdet, som avgränsning blir svårtillämpat i detta sammanhang med hänsyn till att ett sådant krav kräver en konkretion av brottsligheten som sammanslutningen ägnar sig åt för att det ska kunna bedömas. Förvisso utgör straffskalan en rent abstrakt bedömning av hur allvarlig lagstiftaren ansett att en gärning är och med en avgränsning som utgår från brottslighet med viss föreskriven straffskala blir det allvarligheten i brottstypen, utan hänsyn till omständigheterna kopplade till en gärning eller gärningsperson i det enskilda fallet, som avgränsar.

Visserligen förekommer det i internationella rättsakter, som Sverige har åtagit sig att följa, sådana angivna straffnivåer och flera länder har också infört sådana nivåer i sin nationella lagstiftning (såsom Finland, Belgien Estland, Tyskland). Exempelvis stadgar rådets rambeslut (2008/841/RIF) om kampen mot organiserad brottslighet (artikel 1.1.) och FN:s konvention mot gränsöverskridande organiserad brottslighet (den s.k. Palermokonventionen, artikel 2 b, som definierar ”serious crime”/grovt brott) att det ska vara fråga om sammanslutningar som begår brott som kan föranleda fyra års fängelse eller mer (se kapitel 5). Utredningen anser dock att denna typ av nivå till att börja med redan som utgångspunkt torde ligga i begreppet allvarlig brottslighet och att en sådan reglering därmed kan motsvara de krav som ställs i Sveriges internationella åtaganden. Dessutom skulle det, på samma sätt som har angetts ovan, inte skapa en sådan flexibilitet som är nödvändig i det straffrättsliga systemet vid lagändringar och nya kriminaliseringar. En gräns skulle behöva sättas tämligen högt och den skulle riskera att utesluta en hel del brottslighet som bör omfattas av definitionen, såsom korruptions-

brottslighet, tillgreppsbrott, välfärdsbrottslighet samt annan ekonomisk och finansiell brottslighet som inte bara avser de allra grövsta fallen av uppräkningen. En sådan gräns skulle dessutom onödigt tynga brottmålsprocessen på det sätt som beskrivits ovan.

Mot ovanstående bakgrund menar utredningen att det i lagtexten kring definitionen av en kriminell sammanslutning inte heller bör föras in någon straffvärdegräns eller straffskalenivå för den allvarliga brottslighet som avses.

En straffrättslig reglering ska ha ett väl avgränsat tillämpningsområde och kriminaliseringens omfattning ska vara noggrant avvägd. Enligt utredningen finns det därför skäl att överväga om begreppet allvarlig brottslighet ändå skulle kunna ges en tydligare innebörd, som möjligen skulle kunna komma till uttryck på något sätt i lagtexten, eller om det åtminstone här och i författningskommentaren kan ges viss vägledning vid tolkningen av begreppet.

Enligt utredningens mening bör i så fall en utgångspunkt kunna vara att använda sig av ett mått eller riktmärke, t.ex. att det i den brottslighet som den kriminella sammanslutningen ägnar sig åt ska finnas brott för vilket är föreskrivet fängelse i ett visst antal år (dvs. det skulle varken vara fråga om en lägsta eller högsta nivå utan mer ett krav på att viss nivå behöver finnas i straffskalan). En naturlig ingång kring vilket riktmärke som bör övervägas kan vara de internationella instrumenten som finns på området (EU-rambeslutet om organiserad brottslighet och Palermokonventionen, se avsnitt 5.3), där nivån har en föreskriven straffskala om fängelse i fyra år eller mer. Det framstår av flera skäl som rimligt och ändamålsenligt att det riktmärke som utredningen skulle kunna föreslå överensstämmer med de instrument som Sverige har åtagit sig att följa. Detta skulle i sig underlätta det internationella samarbetet och vara i linje med den bedömning som utredningen har gjort när det gäller fördelarna i internationella sammanhang med ett självständigt deltagandebrott även i svensk rätt. Vidare skulle det innebära ett ännu tydligare genomförande av EU-rambeslutet. I förhållande till rambeslutet är det dessutom av betydelse att beakta och bana väg för den översyn av instrumentet som EU-kommissionen har aviserat (se avsnitt 5.3). Det är enligt utredningen rimligt att anta att ett uppdaterat instrument skulle bygga vidare på nuvarande rambeslut och åtminstone inte innebära någon sänkning av de minimikrav som sedan tidigare har bestämts på EU-nivå. För svenskt vidkommande skulle det mot

detta dock kunna argumenteras för att ett riktmärke om fängelse i fyra år eller mer träffar väl brett i och med att det även skulle omfatta ett antal brott av normalgraden. Enligt utredningen skulle en lämplig nivå ur det perspektivet därför kunna vara sex års fängelse eller mer. Ett sådant riktmärke skulle omfatta flertalet av de grova brott som lagstiftningen bör träffa. Det finns då flera exempel på brott som når riktmärket om sex år i sin grova form, men vars normalgradsform inte gör det, t.ex. grov misshandel, grovt olaga tvång, grov stöld, grov utpressning, grovt bedrägeri, grovt utförselhäleri, grovt narkotikabrott, grov narkotikasmuggling, grovt vapenbrott, grov vapensmuggling, grovt penningtvättsbrott, grovt näringspenningtvättsbrott, grovt skattebrott, grovt bokföringsbrott, grovt miljöbrott och grovt dataintrång. Efter en sammantagen bedömning – där hänsyn tagits till det angivna om Sveriges internationella åtaganden och med beaktande av vilka ytterligare brott ett riktmärke om fyra år skulle träffa – i de allra flesta fallen fortfarande endast de grova brotten – framstår det som både rimligt och lämpligt att låta fyraårsnivån tjäna som utgångspunkt i nu aktuellt avseende. Det finns således skäl att stanna på denna nivå som ett riktmärke för bedömningen av om det är fråga om allvarlig brottslighet i nu aktuell mening.

Det nämnda riktmärket skulle dock inte vara tillräckligt för att ta hand om även annan brottslighet som bör ingå i begreppet allvarlig brottslighet. För att inte riskera att exempelvis systematiska eller storskaliga stölder, bedrägerier eller penningtvättsbrott faller utanför den brottslighet som ska ses som allvarlig, behöver även upprepad brottslighet eller seriebrottslighet i fråga om främst ekonomisk eller finansiell brottslighet kunna ses som allvarlig brottslighet, även om de enskilda brotten sedda för sig skulle bedömas som lindrigare och ligga under den angivna straffskalenivån.

Men inte heller detta räcker enligt utredningen för att fånga den brottslighet som bör ingå i begreppet allvarlig brottslighet. Brott som innefattar otillbörlig påverkan behöver också omfattas, såsom korruptionsbrottslighet och övergrepp i rättssak. Sådan brottslighet bör kunna ses som allvarlig brottslighet även om det enskilda brottet inte når upp till angiven straffskala, exempelvis om det kan bedömas som brottslighet med ett visst samhällshotande inslag.

Eftersom det som bör omfattas av begreppet allvarlig brottslighet sålunda ”spretar” i omfång på sätt som nyss beskrivits – och där spretigheten kan bli än större i framtiden till följd av brottsutveck-

lingen och nya eller ändrade kriminaliseringar – anser utredningen vid en sammantagen bedömning att brottsligheten endast med vissa svårigheter kan nedtecknas med bestämdhet, tydlighet och precision. Lagtexten behöver i stället, för att bli effektiv, ges utformningen av en tillräckligt omfattande och lättillämpad definition av en kriminell sammanslutning. Den av utredningen angivna straffskalenivån och övrig brottslighet som behöver ingå i begreppet allvarlig brottslighet bör således inte anges i lagtexten men genom dessa överväganden och det som anges i författningskommentaren ses som en konkret vägledning vid bedömningen av vad som ska ingå i begreppet allvarlig brottslighet enligt definitionen av en kriminell sammanslutning.

I denna del har utredningen särskilt tagit intryck av den spanska och nederländska lagstiftningen som inte heller innehåller någon i lagtexten angiven straffskala eller annan typ av gräns för den brottslighet som den kriminella sammanslutningen ska ägna sig åt. Den svenska lagstiftaren har heller inte tidigare satt någon straffskala, strafftröskel, eller nedre gräns för ett fängelsestraff i förhållande till begreppet ”allvarlig brottslighet” eller motsvarande uttryck i olika straffrättsliga stadganden. Utredningen anser därför att avsaknaden av sådana gränser i definitionen inte innebär otillräckliga rättssäkerhetsgarantier för den enskilde. Med kravet på att det ska röra sig om allvarlig brottslighet, blir det med tillräcklig grad av säkerhet ändå tydligt för den enskilde vilken brottslighet som omfattas. En sådan utformning blir inte heller, enligt utredningens bedömning, för långtgående i förhållande till det föreslagna begränsningsändamålet i 2 kap. 24 § regeringsformen.

Det bör med anledning av ovanstående betonas att det genom definitionen, och vid tillämpningen av de nya brotten, därmed inte ställs krav på att åklagaren i alla avseenden kan precisera vilka konkreta brott som har begåtts inom ramen för den kriminella sammanslutningen. Ett sådant förfarande skulle, som sagts, onödigt tynga den straffrättsliga processen och allvarligt begränsa möjligheten för den nya lagstiftningen att bli effektiv. Däremot bör omständigheterna beträffande brottsligheten vara så klara att det är möjligt att med tillräcklig grad av säkerhet dra slutsatsen att sammanslutningen ägnar sig åt allvarlig brottslighet för att uppnå ekonomisk vinning eller annan otillbörlig fördel och att det därmed är fråga om en kriminell sammanslutning i definitionens mening. (Jfr brottet involverande av en underårig i brottslighet i 16 kap. 5 a § brotts-

balken, där den brottsliga verksamheten inte heller behöver vara närmare preciserad i fråga om omfattning och detaljer, se prop. 2022/23:53 s. 84.)

Det kan i praktiken dock knappast bli aktuellt att åklagare väcker åtal i fall där det inte är möjligt att ange de relevanta omständigheterna beträffande den brottslighet som den kriminella sammanslutningen ägnar sig åt.

Ovanstående innebär att det inte behöver finnas en person som kan dömas, eller har dömts, för den allvarliga brottsligheten i fråga. Det innebär också att sådana kriminella gärningar som ligger utanför ramen för sammanslutningens brottsliga verksamhet och som är helt främmande för sammanslutningens normala aktiviteter inte kan leda till en tillämpning av definitionen. Kan åklagaren dock visa att sammanslutningen står bakom den nya brottsliga inriktningen och den ligger inom begreppet allvarlig brottslighet i bestämmelsen innebär det enligt utredningens uppfattning att brottsligheten faktiskt har skett inom ramen för sammanslutningen och att definitionen därmed blir tillämplig. Som exempel på detta kan nämnas en etablerad kriminell sammanslutning med våldskapital som anlitas av någon för att mot ersättning genomföra ett människorov, grov utpressning eller grov misshandel utan att dessa brott i sig utgör sammanslutningens primära brottsliga verksamhet.

Betydelsen av sammanslutningens övriga verksamhet

Det kan finnas kriminella sammanslutningar där endast en del av den brottsliga verksamheten kan sägas utgöra allvarlig brottslighet, i jämförelse med övrig utförd verksamhet, såväl olovlig som lovlig sådan. Är det fråga om klart avskiljbara verksamheter kan det vara naturligt att betrakta enbart den delen av verksamheten inom vilken den allvarliga brottsligheten äger rum som den kriminella sammanslutningen enligt definitionen. Om verksamheterna emellertid är integrerade med varandra kan det vara svårare att betrakta dem som separata verksamheter. Sammanslutningen kan då i sin helhet komma att betraktas som en kriminell sådan enligt definitionen. Sådana gränsdragningsfrågor får betydelse för den bedömning som ska göras; det ska ju kunna konstateras att det med tillräcklig grad av säkerhet kan dras den slutsatsen att den kriminella sammanslutningen ägnar

sig åt allvarlig brottslighet för att uppnå ekonomisk vinning eller annan otillbörlig fördel och att den enskildes uppsåt vid deltagandet i eller samröret med den kriminella sammanslutningen är kopplat till den kriminella delen av verksamheten. I praktiken torde det sällan förekomma kriminella sammanslutningar som har så klart uppdelade ”grenar” inom sig att vissa personer enbart deltar i eller har samröre med antingen en laglig sida av verksamheten eller med sådan brottslighet som inte är allvarlig.

Det bör här, återigen, föras fram att den föreslagna definitionen inte utesluter någon gruppering som uppfyller definitionen för kriminell sammanslutning, så länge den grupperingen bedöms ägna sig åt allvarlig brottslighet för att uppnå ekonomisk vinning eller annan otillbörlig fördel. Det kan därmed vara fråga om sammanslutningar som i grunden har politiska, ideologiska eller andra övergripande mål eller religiösa inriktningar vid sidan av den allvarliga brottsligheten. (Jfr prop. 2019/20:36 s. 28 och prop. 2022/23:73 s. 27 f.) Det gäller således även för exempelvis fackföreningar eller rasistiska organisationer. Men om sammanslutningen inte ägnar sig åt sådan allvarlig brottslighet som avses är grupperingen ingen kriminell sammanslutning enligt nämnda definition. Bestämmelsen omfattar därmed inte intresseorganisationer och andra sammanslutningar vars verksamhet syftar till att bilda opinion i en viss fråga eller på annat sätt utgör ett led i samhällsdebatten även om viss brottslighet begås genom denna verksamhet. Exempel på brott som inte omfattas är därför civil olydnad t.ex. vid allmänna aktioner mot utvinning av naturtillgångar eller andra omdiskuterade projekt. (Jfr prop. 2025/26:78 s. 51.)

Den kriminella sammanslutningens upphörande

De brottsbekämpande myndigheterna och domstolarna kan behöva bedöma om den kriminella sammanslutningen har upphört vid tidpunkten för deltagandebrottet eller samröresbrottet. Den bedömningen måste göras med beaktande av samtliga omständigheter i det enskilda fallet. (Jfr prop. 2015/16:78 s. 68.)

En omständighet som kan vara av betydelse är om flertalet i den kriminella sammanslutningen, eller sammanslutningen som sådan, kan anses ha tagit ett tydligt och trovärdigt avstånd från tidigare brottsliga handlingar och har övergått till laglig eller endast lindrig

brottslig verksamhet. Men återstår fler än två personer som fortfarande begår eller på annat sätt medverkar till allvarlig brottslighet för att uppnå ekonomisk vinning eller annan otillbörlig fördel eller som gör sig skyldiga till försök, förberedelse eller stämpling till sådan brottslighet, om dessa stadier gjorts straffbara, är det alltjämt fråga om en kriminell sammanslutning.

Det sagda innebär också att vilka, samt antalet personer, som ingår i den sammanslutningen kan variera över tid; kravet är att det måste vara fråga om fler än två personer som kan kopplas till den tidpunkt då bedömningen av om det är en kriminell sammanslutning ska hänföra sig till. Åklagaren måste således kunna bevisa åtminstone minsta antalet personer inom sammanslutningen vid varje angivet deltagande- eller samrörestillfälle, däremot inte vilka dessa personer är med riktiga namn eller annan korrekt identitetsuppgift. Inte heller behöver åklagaren bevisa exakt vad var och en av dem som konstituerar den kriminella sammanslutningen har gjort i förhållande till utförd brottslighet; det räcker med att det kan konstateras att allvarlig brottslighet enligt definitionen har utförts i den kriminella sammanslutningen vid något tillfälle.

Tidsaspekten mellan den senaste konstaterade allvarliga brottsligheten och deltagandebrottet eller samröresbrottet får också betydelse på så sätt att det kan bli fråga om att konstatera om den kriminella sammanslutningen har upphört helt, eller om den endast är ”vilande” men alltjämt existerar. Åklagaren behöver med andra ord bevisa att en kriminell sammanslutning har existerat vid tidpunkten för den brottsliga deltagande- eller samröreshandlingen.

Bedömningen av sammanslutningens existens får göras med beaktande av samtliga omständigheter i det enskilda fallet. Utredningen anser att svårigheterna att i vissa fall bedöma om en sammanslutning utgör en kriminell sammanslutning enligt definitionen, och om den alltjämt existerar vid tidpunkten för deltagandebrottet eller samröresbrottet, inte kan hindra att det införs en definition av begreppet kriminell sammanslutning. Definitionen syftar till att så tydligt som möjligt dra upp gränsen för det straffbara området för deltagandebrottet och samröresbrottet. Den föreslagna definitionen klargör på ett ändamålsenligt sätt vilka sammanslutningar det ska vara straffbart att delta i eller ha samröre med. Den föreslagna definitionen är därför i sig ägnad att bidra till en ökad förutsägbarhet och rättssäkerhet i förhållande till de nya brotten.

Farhågor med en definition av en kriminell sammanslutning

Vid remissbehandlingen av betänkandet Några frågor om grundläggande fri- och rättigheter (SOU 2025:2) fördes fram en farhåga med innebörden att om begreppet kriminell sammanslutning definieras i en lagbestämmelse innebär det att dess omfattning och innehåll kan komma att ändras av lagstiftaren kontinuerligt, samtidigt som lagstiftaren kan underlåta att ändra i begränsningsändamålet i 2 kap. 24 § regeringsformen. Regeringen har vid framtagandet av det föreslagna begränsningsändamålet påtalat att det inte handlar om att sänka skyddsnivån för föreningsfriheten generellt eller att göra några andra större förändringar i skyddet för denna frihet, utan att det handlar om en väl avgränsad utökning (av begränsningsmöjligheterna) för att samhället ska kunna ingripa effektivt mot vissa former av allvarlig organiserad brottslighet. (Se prop. 2025/26:78 s. 47.) Mot bakgrund av det uttalandet konstaterar utredningen att för det fall eventuella framtida straffrättsliga lagändringar förändrar definitionen av en kriminell sammanslutning på ett mer grundläggande plan kan det bli nödvändigt för domstolarna att dra slutsatsen att lagen står i strid med grundlagen och att lagen enligt bestämmelserna om lagprövning därmed inte får tillämpas (se 11 kap. 14 § regeringsformen). Det innebär också att vid ett införande av framtida straffrättsliga lagändringar eller nykriminalisering (som kan innebära att allvarlig brottslighet föreligger) kan det finnas skäl att överväga införandets påverkan på deltagandebrottet och samröresbrottet. Därmed bedömer utredningen att det inte finns någon beaktansvärd risk för att införandet av en definition av en kriminell sammanslutning kommer leda till att straffbestämmelsernas tillämpningsområde utökas på ett oönskat sätt.

13.2.3 Deltagandebrottet

Utredningens förslag

Den som deltar i en kriminell sammanslutning på ett sätt som är ägnat att främja, stärka eller understödja den kriminella sammanslutningens allvarliga brottslighet ska dömas för brottet *deltagande i en kriminell sammanslutning*.

Straffet ska vara fängelse i högst fyra år.

Om brottet är grovt, ska straffet vara lägst två och högst åtta år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om gärningsmannen har haft en central roll inom den kriminella sammanslutningen, om gärningen har varit ägnad att påtagligt bidra till den kriminella sammanslutningens förmåga att begå den allvarliga brottsligheten eller om gärningen på annat sätt har varit av särskilt farlig art. Har gärningsmannen lett den kriminella sammanslutningen ska straffet vara fängelse lägst två och högst arton år, eller på livstid.

Gärningen ska dock inte utgöra brott om den är ringa eller om den med hänsyn till omständigheterna är försvarlig.

Försök till brottet deltagande i en kriminell sammanslutning (såväl normalgradsbrottet som grovt brott) ska kriminaliseras.

Utgångspunkter

För att kunna ingripa mot och förhindra allvarlig brottslighet har de osjälvständiga brottsformerna som regleras i 23 kap. brottsbalken – särskilt de olika förstadierna försök, förberedelse och stämpling till brott – hittills varit av stor betydelse. Reglerna gäller generellt i brottsbalken och i specialstraffrätten och påverkar således de flesta brottstyper när så är särskilt angivet. Dessa har även ansetts innebära att Sverige inte har behövt införa ett särskilt straffansvar för deltagande i en kriminell sammanslutning för att leva upp till internationella åtaganden på området (se kapitel 5). Att behov nu föreligger att införa ett sådant straffansvar framgår av utredningsdirektiven och utredningens bedömning i kapitel 10.

Utredningen har i avsnitt 10.3.2 särskilt bedömt lagstiftningsutrymmet ”vid sidan” av och i konkurrens med regleringen i 23 kap. brottsbalken. Utredningen har där bl.a. hänvisat till de handlingar och åtgärder som i dag innebär terrorismbrottslighet, däribland deltagandet i och samröret med en terroristorganisation, och som innan den lagstiftningen infördes, och alltjämt, skulle kunna bedömas som förstadier eller medverkan till olika typer av andra brott. Det har vidare kommit fram att exempelvis den finska lagstiftningen syftar till att träffa ageranden som ligger längre bort från brottet än exempelvis medhjälp (se avsnitt 6.2). Det har där förts fram att ”deltagande är som utgångspunkt i stället alltid ett steg längre från själva brottet

än medhjälp. Genom deltagandebrottet utsträcktes straffbarheten till att omfatta handlanden som därmed ännu inte utgjorde medhjälp.”

Vid utformningen av den lagstiftning som ska leda till ett straffansvar för deltagande i en kriminell sammanslutning ska det i sammanhanget beaktas att reglerna om de osjälvständiga brottsformerna har utformats i en tid då samhället, brottsligheten och det straffrättsliga regelverket såg väsentligen annorlunda ut än det gör i dag. En översyn av 23 kap. brottsbalken har nyligen gjorts och det står klart att det regelverket inte i alla delar är anpassat till den allvarliga organiserade brottslighet som Sverige har drabbats av under senare år. De osjälvständiga brottsformerna kräver fortfarande exempelvis en koppling till ett visst brott. Även om regeringen har lämnat förslag om att utvidga straffansvaret på ett visst sätt för försök, förberedelse och stämpling till brott i syfte att åstadkomma en anpassning kommer inte denna reglering, enligt utredningens bedömning, att omfatta alla de handlingar och åtgärder med koppling till organiserad brottslighet som bör kriminaliseras. (Se prop. 2025/26:49, ändringarna beskrivna i betänkandets avsnitt 10.3.1.)

Utredningens förslag till utformning av deltagandebrottet har hämtat intryck från såväl andra länders lagstiftning som från regleringen av brottet deltagande i en terroristorganisation i 4 a § terroristbrottslagen, men är inte identisk med dessa och har delvis andra underliggande bedömningar. Vid utformningen har utredningen även tagit intryck av hur förslaget till ett straffansvar för deltagande i en rasistisk organisation har uttryckts i SOU 2021:27 och hur minoriteten i SOU 2000:88 har argumenterat vid framtagandet av det förslag till lagstiftning som har redogjorts för i avsnitt 3.2.2. och 5.2 i detta betänkande.

Det bör redan här föras fram att deltagandebrottet är tänkt att träffa ett straffvärt deltagande i en kriminell sammanslutning. Det rör sig därmed om en tämligen bred kriminalisering som fångar upp olika allvarliga handlingar – och där lagförslaget inte heller ställer krav på att handlandet utförs med en avsikt att direkt främja att allvarlig brottslighet begås. Det är därför viktigt att det straffbara området avgränsas på ett ändamålsenligt sätt och att avgränsningen är tillräckligt tydlig för att tillgodose bl.a. legalitetsprincipen och den enskildes rättssäkerhetsintressen. Det finns anledning att redan nu påtala att utredningen föreslår ett särskilt undantag som avser att träffa handlingar som inte ska anses brottsliga, genom att ange

orden ”ringa” och ”försvarlig” som ska markera att det finns situationer som ska kunna undantas från det straffbara området.

Deltagandebrottet föreslås alltså få en sådan utformning att tillämpningen kan bli tämligen bred och kunna täcka olika typer av straffvärda deltagandehandlingar. Förslaget till lagtext innehåller därför inte några särskilda krav på att deltagandet ska vara av visst slag utan det ska räcka med att deltagandet ska ha varit ägnat att främja, stärka eller understödja den kriminella sammanslutningens allvarliga brottslighet enligt definitionen. Bestämmelsens utformning måste vidare förstås i ljuset av utformningen av samröresbrottet eftersom bestämmelserna bedöms behöva utgå från ett aktivt agerande som i båda fallen bör uttryckas som att agerandet ska vara ägnat (det krävs således ingen avsikt) att just främja, stärka eller understödja den kriminella sammanslutningens allvarliga brottslighet som anges i definitionen av en kriminell sammanslutning. Samröresbrottet ska dock ses som subsidiärt till deltagandebrottet och ha vissa särskilda avgränsningar för att endast träffa sådana handlingar som kan anses vara straffvärda, se avsnitt 13.2.4. I båda fallen undantas sådana gärningar som är ringa, dvs. i stort sett obetydliga, eller som med hänsyn till omständigheterna är försvarliga.

Deltagandebrottets utformning och innebörd

Inledning

I utredningsdirektiven anges bl.a. att det finns gärningar som är straffvärda på den grunden att de bidrar till den kriminella sammanslutningens förmåga att planera och begå allvarlig brottslighet eller att de legitimerar eller upprätthåller den kriminella sammanslutningen, men som inte träffas av dagens lagstiftning som straffbelägger specifika brott eller som går in under de osjälvständiga brottsformerna i 23 kap. brottsbalken. Den utvidgade kriminaliseringen som utredningen ska ta fram är därför tänkt att komma åt fler personer med koppling till organiserad brottslighet. Lagstiftningen ska således innebära, och medföra, att samhället kan ingripa mot själva deltagandet i den kriminella sammanslutningen som sådant, och särskilt när det gäller de högre ledarskikten. Det är detta övergripande perspektiv som utredningen har när deltagandebrottets utformning och omfattning ska föreslås.

Vad innebär ett deltagande i den kriminella sammanslutningen?

Verbet ”delta” har en vidsträckt innebörd. Det kan därför beskrivas med sådana synonymer som att medverka, vara delaktig i, vara med, ställa upp, vara närvarande och övervara. Att enbart använda ordet delta för att beskriva den straffbara handlingen skulle därför innebära att exempelvis närvara på en plats där den kriminella sammanslutningen har sin ”bas” eller där övriga deltagare befinner sig eller verkar från skulle kunna ses som straffbart. Som även regeringen ansåg vid framtagandet av en särskild straffbestämmelse för deltagande i en terroristorganisation (se prop. 2022/23:73 s. 30) skulle det straffbara området för ett deltagandebrott med enbart angivande av ordet delta bli alltför vidsträckt. Straffbestämmelsen för deltagande i en kriminell sammanslutning bör därför enligt utredningen begränsas till att delta på ett sådant sätt att det innefattar någon form av aktivt deltagande i det närmaste på ”insidan”, dvs. att på något sätt ”jobba” för den kriminella sammanslutningen och inte endast stödja den helt ”utifrån” (det senare föreslås i vissa fall bli straffbart som samröre med en kriminell sammanslutning, se avsnitt 13.2.4). Det angivna bör därför, enligt utredningens mening, kunna uttryckas på samma sätt som i brottet deltagande i en terroristorganisation, dvs. att det uttrycks som att den enskilde vid en typiserad bedömning av åtgärden ska anses ”främja, stärka eller understödja” den kriminella sammanslutningen. Att främja den kriminella sammanslutningen skulle därmed kunna innebära att skapa förutsättningar för sammanslutningen att växa eller verka. Att stärka sammanslutningen skulle innebära bl.a. att göra den mer effektiv genom sitt handlande. Och att understödja sammanslutningen skulle kunna innebära exempelvis att genom en åtgärd gynna, stödja eller på annat sätt underlätta för sammanslutningen som sådan. Även med dessa förklaringar till begreppen främja, stärka och understödja kan det konstateras att någon väsentlig skillnad mellan dem egentligen inte föreligger. De går således in i varandra och är överlappande samt avser huvudsakligen samma typ av ageranden.

Deltagandebrottet blir därmed inte heller beroende av någon ”tidsaspekt” i förhållande till den allvarliga brottsligheten så länge den straffbara åtgärden typiskt sett kan anses främja, stärka eller understödja den kriminella sammanslutningens allvarliga brottslighet (se nedan). Det är med andra ord inte fråga om något förfältsbrott eller medverkan till annan brottslighet, där regleringen i 23 kap.

brottsbalken kommer in i bilden, även om åtgärden i sig också skulle kunna bedömas som sådan brottslighet i det enskilda fallet, om detta kan styrkas. En sådan överlappning av straffbestämmelserna är enligt utredningen oundviklig och får lösas genom konkurrensreglerna, vartill utredningen återkommer i författningskommentaren.

Deltagandebrottet handlar därför inte bara om åtgärder som är nödvändiga för att sammanslutningen ska kunna fungera i sig, exempelvis sådana åtgärder som enbart har administrativ eller logistisk karaktär, utan det straffrättsliga ansvaret är bredare och sträcker sig längre än så för att ta hand om handlingar och åtgärder som bör anses vara straffvärda som ett deltagandebrott för att de begås ”inom” en kriminell sammanslutning; därav den öppna utformningen av bestämmelsen.

Att klart och tydligt delta i logistiken genom att exempelvis ordna fram eller i övrigt administrera sådant som behövs för att utföra den allvarliga brottsligheten, såsom att värva personer som får olika roller, ordna bostäder eller möteslokaler, vapen och ammunition eller annan liknande nödvändig utrustning såsom explosiva varor, att hantera pengar eller andra betalningsmedel, att utföra olika nödvändiga tjänster såsom att skaffa information eller utnyttja sina sakkunskaper eller att anordna olika aktiviteter eller ansvara för transporter inför eller efter utförandet av brottsligheten, kan enligt utredningen vara exempel på ett sådant aktivt agerande som skulle kunna ses som ett tydligt deltagande som är ägnat att främja, stärka eller understödja den kriminella sammanslutningens brottslighet.

Rent vardagliga handlingar såsom att laga mat eller att utföra andra liknande sysslor åt sig själv eller andra personer som ingår i den kriminella sammanslutningen, liksom att passa barn för att andra deltagare ska kunna utföra brottslighet, bör enligt utredningen inte omfattas av deltagandebrottet. Sådant faller därför utanför deltagandebrottets tillämpningsområde. Utredningen är av uppfattningen att ett vanligt vardagligt ”leverne” i förhållande till personer som ingår i en kriminell miljö svårligen kan anses innebära ett aktivt främjande, stärkande eller understödjande av den kriminella sammanslutningens allvarliga brottslighet så att det kan innebära ett brottsligt deltagande i sammanslutningen. Det måste beaktas att de personer som ingår i kriminella sammanslutningar är en del av det svenska samhället och att de agerar som anhöriga eller vänner till varandra och andra på

olika sätt i sin vardag. Inte heller att ge av sin lön för att exempelvis maken, makan eller barnen, som ingår i den kriminella sammanslutningen, ska kunna klara sitt normala uppehälle bör därför omfattas av deltagandebrottet. Det angivna innebär att utredningen i denna del gör en annan bedömning av det nödvändiga straffbara området än den som regeringen har straffbelagt i samband med införandet av brottet deltagande i en terroristorganisation. (Se prop. 2022/23:73 s. 31 f.)

Ett deltagandebrott ska anses ha påbörjats på ett tidigt stadium, redan när det finns en konkret anknytning mellan agerandet och den kriminella sammanslutningen. Detta kan inträffa redan i samband med att den enskilde uttryckligen ställer sig under sammanslutningens ledning på ett sådant sätt att ett deltagande har inletts eller att den enskilde genom sitt agerande eller sina tjänster ställer sig till sammanslutningens förfogande och ett deltagande därmed måste anses ha påbörjats. Har detta skett är det fråga om ett deltagande, oavsett vilken åtgärd som vidtas så länge åtgärden faller inom straffstadgandets utformning, omfattning och innebörd.

Deltagandet ska vara ägnat att främja, stärka eller understödja den kriminella sammanslutningen (angående kopplingen till den allvarliga brottsligheten, se rubrik nedan)

Begreppet ”ägnat att” ska förstås på samma sätt som i annan straffrättslig lagstiftning, t.ex. i fråga om deltagande i och samröre med en terroristorganisation, se 4 a och 5 §§ terroristbrottslagen (jfr prop. 2019/20:36 s. 33, prop. 2021/22:133 s. 181 och prop. 2022/23:73 s. 33). Deltagandet i den kriminella sammanslutningen ska därför enligt förslaget vara sådant att det typiskt eller generellt sett främjar, stärker eller understödjer den kriminella sammanslutningen (i fråga om kopplingen till allvarlig brottslighet i definitionen av en kriminell sammanslutning, se nedan). Det ska således göras en bedömning av om det aktuella handlandet kan anses ge möjlighet till och därmed typiskt sett innebär att sammanslutningen enligt definitionen främjas, stärks eller understöds. Att deltagandet ska vara ägnat att främja, stärka eller understödja sammanslutningen (och kopplingen till den allvarliga brottsligheten) innebär vidare att åklagaren inte behöver visa att en viss effekt verkligen har uppstått, dvs. att sammanslutningen och dess allvarliga brottslighet rent faktiskt har främjats, stärkts eller understötts i det enskilda fallet. En annan sak är att åkla-

garen behöver visa ett visst uppsåt i förhållande till sammanslutningen och det egna agerandet (se nedan).

Särskilt om bildande av och medlemskap i en kriminell sammanslutning

Beträffande frågan om själva bildandet av eller ett rent medlemskap i en kriminell sammanslutning ska räcka för ett straffansvar hör det numera, enligt utredningens uppfattning, till undantagen att en kriminell sammanslutning har ett formellt medlemskap eller ett icke-kriminellt förfarande eller annat ”vanligt” tillvägagångssätt för att bilda sammanslutningen eller bli eller uppfattas som en medlem i den. Dagens sammanslutningar (undantag är möjligen mc-klubbarna) är inte utformade med ett sådant tydligt bildande eller medlemskap utan är mer ”flytande” i fråga om dessa företeelser. Berörda personer rör sig också alltmer mellan olika kriminella sammanslutningar och byter därmed lojaliteter. Att bilda en kriminell sammanslutning eller att skaffa sig ett medlemskap genom att medverka i ett ”sedvanligt” förfarande eller tillvägagångssätt för att starta upp eller ansluta sig till en sammanslutning som kan ses som kriminell enligt definitionen bör därför, enligt utredningen, till skillnad från hur deltagandebrottet i en terroristorganisation möjligen ska uppfattas (se prop. 2022/23:73 s. 32), normalt inte innebära att ett deltagandebrott föreligger såvida inte tillvägagångssättet vid bildandet eller ”medlemskapet” innefattar ett visst mått av aktivt agerande så att det kan anses vara ägnat att främja, stärka eller understödja sammanslutningens allvarliga brottslighet enligt definitionen av en kriminell sammanslutning. Att ett passivt medlemskap i sig inte ska vara tillräckligt för ett straffansvar för deltagande i en kriminell sammanslutning har även förts fram av några av företrädarna för de brottsbekämpande myndigheterna som utredningen har haft kontakt med och synes heller inte vara tillräckligt exempelvis enligt finsk lagstiftning (se avsnitt 6.2; jfr där även olika bedömningar i fråga om erläggande av medlemsavgifter). En kriminalisering av enbart ett bildande av eller ett medlemskap i en kriminell sammanslutning skulle enligt utredningens mening dessutom utgöra ett oproportionerligt stort ingrepp i föreningsfriheten och även kunna träffa ageranden som inte bör anses brottsliga. Samma synsätt fördes också fram i SOU 2000:88, del 3 s. 69. I motsatt fall skulle det,

menar utredningen, i det närmaste ”bakvägen” bli fråga om att förbjuda eller i varje fall väsentligt försvåra för en sammanslutnings blivande eller dess fortsatta existens innan den ens hunnit uppfylla kraven i övrigt på en kriminell sammanslutning enligt definitionen. Utredningen har i avsnitt 10.1 uttalat sig i frågan om införandet av en lagstiftning som skulle innebära ett förbud mot en kriminell sammanslutning.

Med anledning av ovanstående bör för tydlighetens skull föras fram att om bildandet eller uppstarten av eller medlemskapet i en kriminell sammanslutning utvecklar sig och således manifesteras genom ett aktivt deltagande på ett sätt som anges i lagtexten är det fråga om ett deltagandebrott. Deltagandebrottet ska alltså inte ses som en kriminalisering av bildandet av eller medlemskapet i sig i den kriminella sammanslutningen, utan vad som straffbeläggs är en persons straffvärda agerande i denna. För denna bedömning har det också betydelse att deltagandehandlingen, enligt utredningens bedömning, behöver kopplas till sammanslutningens allvarliga brottslighet (se nedan).

Särskilt om rekrytering

Den digitala utvecklingen har bl.a. möjliggjort att en kriminell sammanslutning kan leda, organisera och bedriva brottslighet digitalt. Särskilt via digitala plattformar rekryterar de kriminella sammanslutningarna barn och unga för att utföra den allvarliga brottsligheten. Erbjudanden om att utföra grov vålds- eller egendomsbrottslighet, ofta mot betalning, läggs ut på sociala medier. Efter sådana erbjudanden går ofta rekryteringen, och utförandet av brottsligheten, snabbt. Denna samhällsutveckling är mycket skrämmande och allvarlig. För att öka möjligheten att förhindra utförandet av allvarliga brott genom att komma åt dem som rekryterar är det enligt utredningen särskilt angeläget att kunna ingripa mot denna typ av deltagandehandling i en kriminell sammanslutning även i de fall där det inte är tydligt att rekryteringen avser att brott av visst slag förr eller senare ska komma till utförande.

En utfästelse att överlämna pengar som betalning för brott eller för att täcka kostnader för utförandet av ett brott faller i dag inte in under den nuvarande bestämmelsen om förberedelse till brott

i 23 kap. 2 § brottsbalken. (Se prop. 2000/01:85 s. 33.) I vissa fall kan agerandet dock utgöra stämpling till brott. För att säkerställa att samtliga klandervärda handlingar av detta slag omfattas av ett straffansvar har regeringen i prop. 2025/26:49 föreslagit att bestämmelsen om förberedelse till brott ska utvidgas så att den även omfattar personer som utlovar ersättning för ett brott. Rekvisitet ”utlovar” är därför tänkt att läggas till i uppräkningen av befattningsformer i bestämmelsen. Det medför, enligt regeringen, viss överlappning mellan bestämmelserna om förberedelse och stämpling till brott. Eftersom utlovad ersättning, liksom när fråga är om att någon tar emot eller lämnar pengar, ökar risken för att ett fullbordat brott kommer till stånd är kan en sådan förberedelsegärning sägas vara något mer straffvärd, och förberedelse bör därför som regel kunna ges företräde framför stämpling till brott, enligt regeringen. Lösningen på konkurrensfrågor får dock ytterst, menar regeringen, bli en uppgift för rättstillämpningen. (Se prop. 2025/26:49 s. 31.)

Även om den föreslagna förändringen i 23 kap. 2 § brottsbalken nu ligger på riksdagens bord att hantera, anser utredningen att också deltagandebrottet bör omfatta sådana handlingar som innebär att någon rekryterar annan till sammanslutningen utan att det är tydligt att rekryteringen avser att brott av visst slag ska utföras eller i övrigt uppfyller kraven för straffansvar för stämpling respektive förberedelse till brott. Det rör exempelvis fall där rekryteringen saknar tillräcklig konkretion kring vilket brott som den enskilde ska utföra samt vilken fara eller risk som förelegat för att ett brott ska fullbordas. Det kan också vara så att det – såvida det inte är fråga om stämpling, vilket inte kräver ersättning men väl att någon söker förmå annan att utföra en gärning – inte är fråga om en rekrytering mot ersättning, eller mot ersättning som bestäms eller annars utbetalas först i efterhand och som därför inte kan falla under ansvar för förberedelse.

Rekryteringsåtgärden kan rikta sig till en viss person eller en bestämd krets av personer, som kan vara många. En sedvanlig fysisk plats att rekrytera på kan exempelvis vara vid en sammanslutnings interna eller externa möten med några få personer eller vid träffar med flera närvarande. Särskilt rekryteringen av unga utförare har i stor utsträckning flyttat från att ske fysiskt, exempelvis på gator, torg och trapphus, till en digital arena via sociala medier eller chattapplikationer. Den digitala miljön kan avse sådana digitala mötes-

platser som Instagram, Snapchat, TikTok, Signal, WhatsApp och Telegram samt andra liknande digitala forum som Darknet men även exempelvis Facebook Messenger och Google Messages om en funktion används så att det är fråga om någon form av digital plats för meddelanden eller samtal mellan en krets av personer. Rekryteringen kan således vara tämligen öppen och ske i förhållande till en eller flera kriminella sammanslutningar samtidigt, men även till olika sådana vid olika tillfällen. Den som rekryterar kan mer eller mindre arbeta som konsult eller ”arbetsförmedlare” till en eller flera sammanslutningar och ett sådant agerande bör enligt utredningen kunna ses som att denne aktivt jobbar för, och inom, sammanslutningen eller sammanslutningarna på ett sätt som bör uppfattas som ett, eller flera, deltagandebrott.

Rekryteringen kan ske muntligen eller skriftligen eller på annat sätt, exempelvis genom ljud och bild som har lagts ut på ett socialt forum. Meddelandet kan vara riktat till många mottagare, där rekryteraren inte känner den eller dem som blir mottagare av meddelandet, och kanske inte heller själv har en särskilt stark koppling till sammanslutningen i fråga men ändå har åtagit sig att vara rekryterare åt densamma.

Det bör inte räcka med att meddelandet förhärligar eller på annat sätt visar endast ett allmänt gillande av sammanslutningens brottslighet i fråga. Och ett meddelande som inte tydligt innebär eller motsvarar en rekrytering – att uppmana en eller flera att involvera sig i den kriminella sammanslutningens brottslighet – kan sällan anses innefatta en straffbar rekryteringsåtgärd och därmed utgöra ett deltagandebrott.

Ett straffbart deltagande skulle alltså kunna avse att någon rekryterar en annan person till den kriminella sammanslutningens brottslighet. Någon faktisk rekrytering, dvs. ett accepterande eller hörsammande av rekryteringen, från den andres sida bör inte krävas. (Jfr kravet på accepterande i brottet involverande av en underårig i brottslighet i 16 kap. 5 a § brottsbalken, se prop. 2022/23:53 s. 84 f. och s. 145.)

Att denna typ av aktivt handlande kan innebära ett deltagande är enligt utredningen nödvändigt för att tillgodose samhällets intresse av att hindra och beivra rekryteringen till den grova organiserade brottsligheten. Rekryteringen gäller därför såväl i fråga om utförare som i fråga om personer som kan ses som möjliggörare av den orga-

niserade brottsligheten på annat sätt. En rekryteringsåtgärd måste enligt utredningen sammanfattningsvis ses som en gärning som typiskt sett är ägnad att främja, stärka eller understödja den kriminella sammanslutningens allvarliga brottslighet. Ett antal andra länder (Finland, Nederländerna, Tyskland) har också låtit rekrytering omfattas av det straffbara området för deltagandebrott.

Till skillnad från bestämmelsen om involverande av en underårig i brottslighet i 16 kap. 5 a § brottsbalken (den som involveras ska vara under 18 år) avser rekryteringen här inte endast unga personer. I den nämnda bestämmelsen finns det heller inte något krav på koppling till en kriminell sammanslutning. Det brottet är vidare inte kriminaliserat på något förstadium, vilket deltagande i kriminell sammanslutning föreslås bli i fråga om försök. Nu aktuell lagstiftning ligger således vid sidan om den nämnda bestämmelsen, och utgör samtidigt en komplettering till den.

Vilka personer kan delta i den kriminella sammanslutningen?

Utredningen anser att även andra deltagare än de som intar i huvudsak ledande roller i en kriminell sammanslutning kan göra sig skyldiga till straffvärda åtgärder som bör ses som ett deltagandebrott. Som framgår av kapitel 10 har den brottsliga utvecklingen gått från att några få personer sluter sig samman för att begå allvarlig brottslighet i en mindre skala, till dagens grupperingar som kan inbegripa oerhört många individer som på olika sätt agerar inom eller i förhållande till en kriminell sammanslutning så att dessa måste anses främja, stärka eller understödja sammanslutningens allvarliga brottslighet, och uppfattas som deltagare i denna.

Något krav på att den kriminella sammanslutningen bör ha viss form har inte ställts upp i definitionen av en kriminell sammanslutning. Det innebär att till deltagandekretsen kan höra olika formella eller informella roller som innehas i den kriminella sammanslutningen, beroende på vilken slags sammanslutning det är fråga om. Den eller de som intar en styrande eller ledande ställning i sammanslutningen omfattas, men även den eller de som endast formellt är ledamöter eller suppleanter i den association som kan ses som en kriminell sammanslutning enligt definitionen ska omfattas, t.ex. ledamöter i en bolagsstyrelse, enskilda bolagsmän, särskilda firma-

tecknare eller verkställande direktörer. Detsamma gäller för den eller dem som utan att inta någon formell position i associationen ändå utövar ledningen av dess allvarliga brottslighet eller som på annat sätt har ett reellt inflytande i den verksamheten, t.ex. bulvaner. Även s.k. målvakter torde i många fall kunna ses som tillhörande den kriminella sammanslutningen på ett sådant sätt att de kan omfattas av deltagandebrottet; i motsatt fall blir det fråga om ett samröresbrott om förutsättningarna för det föreligger (se avsnitt 13.2.4).

Alla ”skikt” eller nivåer inom den kriminella sammanslutningen kan omfattas av ett deltagandebrott. Enligt utredningen skulle det inte bli en tillräckligt effektiv lagstiftning om brottet skulle begränsas till några få som finns i den absoluta ”toppen” av den kriminella sammanslutningen. De som på olika sätt kan bedömas delta i en kriminell sammanslutning kan dessutom ha olika, mer eller mindre betydelsefulla, funktioner eller roller i förhållande till sammanslutningen.

Utredningen är därmed av uppfattningen att den funktion eller roll som individen intar genom sitt agerande inte har någon direkt betydelse för frågan om vem som kan anses vara deltagare.

Kopplingen till den kriminella sammanslutningens allvarliga brottslighet

De personer som ingår i en kriminell sammanslutning interagerar i sin vardag med ett stort antal människor i samhället; familj, vänner, myndighetspersoner, yrkesutövare m.fl. För att inte samtliga dessa ska riskera att ses som deltagare i en kriminell sammanslutning redan genom sina kontakter med personerna i sammanslutningen bör deltagandehandlingen, enligt utredningens bedömning, anses vara ägnad att främja, stärka eller understödja den kriminella sammanslutningens brottslighet eller brottsliga verksamhet för att det ska bli fråga om ett straffbart deltagande. Att exempelvis medverka till, vara delaktig i, vara tillsammans med, ställa upp eller närvara vid den kriminella sammanslutningens övriga verksamhet och på så sätt ha en koppling till själva sammanslutningen som sådan bör alltså inte ses som ett deltagande. Det gäller t.ex. vid familjemöten, andra träffar eller arrangemang eller på en arbetsplats eller annat forum där sammanslutningen inte sysslar med det som definierar sammanslutningen som kriminell enligt definitionen. Inte heller att mera all-

mänt uttala sig positivt om eller på annat sätt, t.ex. i sociala medier eller i musik, uttrycka sitt gillande över den kriminella sammanslutningen som sådan bör anses innebära ett straffbart deltagande. Det angivna gäller såvida det inte står klart att det är fråga om ett agerande som typiskt sett främjar, stärker eller stödjer den kriminella sammanslutningens brottslighet.

Ett deltagande som typiskt sett främjar, stärker eller stödjer sammanslutningens brottslighet kan ske på många olika sätt och se olika ut beroende på vilken typ av kriminell sammanslutning det rör sig om. I mindre sammanslutningar torde själva handlingen många gånger kunna vara någorlunda närliggande eller ha en tydlig koppling till sammanslutningens planering och utförande av vissa brott, så att det också skulle kunna vara fråga om ett förfältsbrott eller medverkan till brott enligt 23 kap. brottsbalken i konkurrens, medan deltagandet i större kriminella sammanslutningar kan vara av mer skiftande slag i förhållande till brottsligheten. I dessa fall torde det oftare kunna vara fråga om diverse kringliggande åtgärder som mer går ut på att genom agerandet bidra exempelvis till administrationen och logistiken kring det som typiskt sett behövs för att allvarlig brottslighet ska kunna utföras. En förutsättning för att det ska vara fråga om ett deltagande är i båda fallen således att det behöver finnas en slags koppling till sammanslutningens ”ägnande” åt allvarlig brottslighet enligt definitionen. Deltagandet ska alltså kunna sägas ha ett typiserat samband med och vara antingen en någorlunda naturlig och integrerad del av eller bedömas ske, på ett typiserat sätt, i förhållande till sammanslutningens allvarliga brottslighet. En alternativ lagteknisk lösning som också markerar att det endast är ett deltagande som är ägnat att främja, stärka eller stödja den kriminella delen av en sammanslutning som är det straffvärda, hade kunnat vara att i lagtexten – i stället för den kriminella sammanslutningens allvarliga brottslighet – ange exempelvis den kriminella sammanslutningens *brottsliga verksamhet*.

Det angivna är en skillnad jämfört med hur brottet deltagande i en terroristorganisation är utformat. Där räcker det med att främja, stärka eller understödja terroristorganisationen i sig för att det ska vara fråga om ett deltagandebrott (4 a § terroristbrottslagen). Deltagandet behöver således i det sammanhanget inte ha något att göra med den brottsliga verksamhet som begås (se prop. 2022/23:73 s. 72). Straffansvaret är därmed bredare där än det som nu föreslås i fråga

om deltagande i en kriminell sammanslutning. Utredningen har övervägt att utforma förslaget på samma sätt som för deltagande i en terroristorganisation men har stannat för att en ”brygga” mellan deltagandet och den allvarliga brottsligheten bör anges i lagtexten. Utredningen uppfattar dessutom att det i andra länders lagstiftning, som har ingått i utredningens utblick i kapitel 6, finns ett krav på att det ska vara fråga om aktiviteter som främjar de brottsliga gärningarna som den kriminella sammanslutningen planerar eller ägnar sig åt för att det ska bli fråga om ett straffbart deltagande (se exempelvis Finland, Polen, Nederländerna). Utredningen anser att begränsningen – som kopplingen till brottsligheten innebär – dels bör gälla för att deltagandet inte ska bli oproportionerligt brett i sitt omfång, dels att den svenska lagstiftningen i fråga om deltagandebrott bör kunna utformas på olika sätt i vissa avgörande frågor, som denna. Terroristorganisationerna är i huvudsak baserade i andra länder, är ideologiskt och/eller politiskt drivna och har som målsättning att sprida skräck i befolkningen genom omfattande våldshandlingar och att störta samhällsordningen där de verkar. Organisationerna hotar därigenom såväl den internationella som den nationella säkerhetsordningen. Det är uppenbart att dylika organisationer behöver bekämpas bl.a. genom att ha ett deltagandebrott som i stort sett saknar begränsningar. De kriminella sammanslutningarna som utredningens lagstiftning ska träffa finns däremot i det svenska samhället och har inte samma samhällsfarliga motiv för sin brottslighet, även om konsekvenserna för samhället blir allvarliga till följd av den organiserade brottslighet som begås. De som ingår i en kriminell sammanslutning interagerar med varandra och utomstående på många olika sätt i det svenska samhället och samtliga dessa personer kan rimligen inte anses göra sig skyldiga till ett deltagandebrott så fort de typiskt sett kan anses främja, stärka eller understödja sammanslutningen i sig men utan någon som helst koppling mellan deltagandet och den allvarliga brottslighet som utförs, eller förväntas bli utförd av sammanslutningen. Oftast torde dock dessa två saker sammanfalla; främjas, stärks eller understöds sammanslutningen så innebär det i normalfallet ett typiserat främjande, stärkande eller understödjande även av den allvarliga brottslighet som sammanslutningen ägnar sig åt, eller förväntas ägna sig åt. Någon större skillnad mellan brotten deltagande i en kriminell sammanslutning och deltagande i en terroristorganisation till följd av detta torde därmed inte bli fallet i praktiken.

Det angivna innebär att deltagaren genom deltagandehandlingen samtidigt kan agera brottsligt enligt brottsbalken eller specialstraffrätten. Frågan om brottskonkurrens får i det enskilda fallet lösas med tillämpning av sedvanliga konkurrensregler. Utredningen återkommer i författningskommentaren till konkurrensfrågan.

Uppsåt

För straffansvar krävs det i den subjektiva delen ett uppsåt. Det innebär att det ska finnas åtminstone ett likgiltighetsuppsåt till de omständigheter som gör att det är fråga om en kriminell sammanslutning och till de omständigheter som innebär ett deltagande, dvs. till att det egna agerandet rent allmänt är ägnat att främja, stärka eller understödja den kriminella sammanslutningens allvarliga brottslighet enligt definitionen. Straffansvaret kräver således inget uppsåt från den enskildes sida i förhållande till att brottslighet verkligen ska utföras till följd av deltagandet eller att en viss effekt har uppstått, dvs. att sammanslutningens brottslighet verkligen har främjats, stärkts eller understötts. Det räcker med att deltagaren har känt till de faktiska omständigheterna som enligt en objektiv bedömning gör att agerandet är ägnat att främja, stärka eller understödja den kriminella sammanslutningens allvarliga brottslighet. Någon avsikt eller syfte att främja, stärka eller understödja brottsligheten i det enskilda fallet krävs alltså inte.

Utrymmet för att anse att ett deltagande i en kriminell sammanslutning inte faller in under det straffbara området till följd av uppsåtskravet torde enligt utredningens bedömning vara begränsat. I stort sett allt aktivt deltagande i en kriminell sammanslutning får normalt anses vara ägnat att främja, stärka eller understödja den kriminella sammanslutningens allvarliga brottslighet.

Brottsbeteckning, gradindelning, straffskala och påföljdsval

Inledande ställningstaganden

Utredningen föreslår att brottet ska ha beteckningen deltagande i en kriminell sammanslutning. Den brottsbeteckningen anger klart och tydligt vad som är straffbelagt.

Utredningen föreslår att straffet för deltagande i en kriminell sammanslutning ska vara fängelse i högst fyra år. Om brottet är grovt ska straffet vara fängelse i lägst två och högst åtta år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om gärningsmannen har haft en central roll inom den kriminella sammanslutningen, om gärningen har varit ägnad att påtagligt bidra till den kriminella sammanslutningens förmåga att begå den allvarliga brottsligheten eller om gärningen annars har varit av särskilt farlig art. Har gärningsmannen lett den kriminella sammanslutningen ska straffet vara fängelse i lägst två och högst arton år, eller på livstid.

Det angivna innebär att utredningen följer den systematik som finns i brottet deltagande i en terroristorganisation och att den bedömning som lagstiftaren gjort av lämpliga straffskalor och påföljdsval samt gradindelning vid framtagandet av brottet deltagande i en terroristorganisation enligt utredningens mening bör kunna göras gällande även vid brottet deltagande i en kriminell sammanslutning. Att utredningen inte finner skäl att föreslå något annat i dessa delar beror på att omständigheterna vid de båda brotten i många fall kan vara av sammanfallande karaktär och omfattning och även ha motsvarande konsekvenser för enskilda, företag, institutioner och samhället i övrigt. Detta även om syftet med ett deltagande i en kriminell sammanslutning främst inte är att skada Sverige som stat, eller ett annat land eller en mellanstatlig organisation, och inte heller att direkt injaga allvarlig fruktan hos en hel befolkning eller en del av befolkningen.

De angivna straffskalorna innebär också att förslagen i vissa fall går längre än de straff som anges för deltagandebrottet i andra nordiska och europeiska länder enligt kapitel 6. I denna fråga anser utredningen att det mer eller mindre strikt bör fokuseras på det påföljdssystem och straffskalor som gäller för svenskt vidkommande i olika sammanhang och dra slutsatser utifrån det. Påföljdssystemet i de olika länderna ser troligtvis mycket olika ut och de straff som döms ut i de enskilda fallen kan bottna i andra påföljdsrättsliga regler som får betydelse för straffet, exempelvis vid sammanläggning av straff för olika brott (jfr den svenska metoden kring den s.k. asperationsprincipen som gäller för att bestämma straff vid flerfaldig brottslighet).

Den allvarliga brottslighet som ingår i definitionen av en kriminell sammanslutning är brottslighet som kan ge långa fängelsestraff till följd av bl.a. riktmärket om en straffskala på fängelse i fyra år eller mer (se avsnitt 13.2.2). Deltagaren ska straffas för att ha utfört en

deltagandehandling som typiskt sett är ägnad att främja, stärka eller understödja den kriminella sammanslutningens allvarliga brottslighet. Denna koppling till brottsligheten, som enligt utredningen är nödvändig, visar i sig på att det även beträffande brottet deltagande i en kriminell sammanslutning är fråga om en gärning som i förlängningen skulle kunna innebära en samhällsfara. Exempelvis har tillgången till och användningen av skjutvapen samt brandfarliga och explosiva varor inom den kriminella miljön, såsom handgranater, bedömts vara ett växande och mycket allvarligt samhällsproblem. Ett grovt vapenbrott kan i sig bedömas som ett hot mot grundläggande samhällsintressen genom att tillgång till skjutvapen och andra farliga föremål många gånger utgör en förutsättning för andra allvarliga våldsbrott och där uppkomna våldssituationer riskerar att få betydligt svårare följder om skjutvapen förekommer. Redan ett grovt vapenbrott har därför ansetts kunna medföra allvarlig fara för allmän ordning och säkerhet, bl.a. i utvisningssammanhang. (Se Högsta domstolens dom den 29 december 2025 i mål B 1865-25 p. 26 och 31, prop. 2013/14:226 s. 34 och prop. 2017/18:26 s. 11 f.)

Det är mot den bakgrunden som utredningen bedömer att det nu är fråga om att genom deltagandebrottet bestraffa sådan brottslighet som också bör anses vara av samhällshotande natur genom att det demokratiska samhället kan komma att påverkas allvarligt om den organiserade brottsligheten får växa genom att fler stödjer de kriminella sammanslutningarna som utför den. Paralleller vid gradindelningen samt i straff- och påföljdshänseende kan därför, som utgångspunkt, enligt utredningens bedömning mycket väl dras mellan ett deltagande i en terroristorganisation och ett deltagande i en kriminell sammanslutning.

Brott av normalgraden och tillhörande straffskala

Som framgått i betänkandet finns det enligt utredningen anledning att se allvarligt på ett deltagandebrott. Den omständigheten att någon deltar i en kriminell sammanslutning på ett sätt som är ägnat att främja, stärka eller understödja sammanslutningens allvarliga brottslighet innebär att risken ökar för att sådan brottslighet de facto utförs. Vissa kriminella sammanslutningar har en välutvecklad organisation med ett påtagligt våldskapital och avsevärda ekonomiska resurser.

I sådana sammanslutningar, men även i mindre sammanslutningar och t.o.m. beträffande de helt nystartade och tämligen outvecklade sammanslutningarna, kan deltagandet vara av stor betydelse för att sammanslutningen ska kunna utvecklas vidare, upprätthållas och ytterligare stärkas i sin förmåga att utföra allvarlig brottslighet.

Det mesta av den brottslighet som omfattas av definitionen orsakar, både på kortare och längre sikt, såväl mindre som större mänskligt lidande och skadar dessutom sådana värden som enskilda personer, företag, institutioner och staten håller högt, och som ingår i deras skyddsintressen. Det är därmed fråga om brottslighet som direkt eller indirekt utgör ett hot mot människors trygghet och säkerhet eller som utmanar samhällsviktiga funktioner – och som den som gör sig skyldig till ett deltagandebrott är en del av. Sådana handlingar och åtgärder som innebär ett deltagandebrott måste därför ingripas mot på ett kraftfullt sätt och det motiverar, enligt utredningens uppfattning, att en sträng straffskala införs redan för ett deltagandebrott av normalgraden. Samtidigt kan omständigheterna runt ett deltagandebrott variera stort, vilket talar för att straffskalan för ett brott av normalgraden inte kan börja på en alltför hög nivå utan bör utgå från straffminimum för fängelse.

Enligt utredningen är det lämpligt att maximum för normalgradsbrottet uppgår till fängelse i högst fyra år, vilket är straffskalan även för normalgraden av brottet deltagande i en terroristorganisation. Enligt utredningens bedömning kan det inte i alla lägen anses vara avsevärt ”värre” att begå ett deltagandebrott i förhållande till en terroristorganisation än att göra detsamma i förhållande till en kriminell sammanslutning, så att maximistraffet för alla deltagandehandlingar som bör täckas av normalgradsbrottet bör sättas lägre än fängelse i fyra år – det beror helt på omständigheterna i de enskilda fallen. Deltagandebrotten kan inte heller ställas mot varandra i alla givna situationer. Straffskalan för brottet deltagande i en kriminell sammanslutning bör därför enligt utredningens bedömning vara tämligen bred för att möta alla olika omständigheter som behöver beaktas för att komma fram till ett rimligt straffvärde för brottet i det enskilda fallet. Skäl att låta maximum vara lägre än fängelse fyra år finns således inte, enligt utredningen.

Omständigheter som bör beaktas vid bedömningen av straffvärdet för ett brott av normalgraden kan enligt utredningen bl.a. vara vilken kriminell sammanslutning det är fråga om, de förhål-

landen under vilka deltagandet har skett, vilka deltagandehandlingar som har utförts samt deltagarens roll i den kriminella sammanslutningen. Även varaktigheten av deltagandet bör kunna vara av betydelse vid bedömningen av straffvärdet. (Jfr prop. 2022/23:73 s. 42 och s. 74.)

Grovt brott och tillhörande straffskala

Det finns enligt utredningen skäl att i likhet med vad som gäller för flertalet andra allvarliga brott i svensk lagstiftning införa en särskild straffskala för grovt brott. En gärning som bedöms som grov måste anses ha ett mycket högt straffvärde.

De omständigheter som utredningen menar är nödvändiga att särskilt beakta, och som kan medföra att gärningen anses grov är, i likhet med bedömningen av grovt deltagande i en terroristorganisation, om gärningsmannen har haft en central roll inom sammanslutningen, om deltagandegärningen har varit ägnad att påtagligt bidra till sammanslutningens förmåga att begå allvarlig brottslighet eller om gärningen på annat sätt har varit av särskilt farlig art. Det är således fråga om dels den roll som personen har intagit genom sitt deltagande i den kriminella sammanslutningen, dels vilken sammanslutning det är fråga om.

Genom att i lagtexten ange kvalifikationsgrunder för grovt brott skapas dessutom förutsättningar för att försvårande omständigheter får ett tydligare genomslag i rättstillämpningen. Uttryckliga kvalifikationsgrunder ger också ökad förutsägbarhet och bättre vägledning för såväl den som deltar i den kriminella sammanslutningen som för rättstillämparen. I det senare fallet leder det även till en ökad enhetlighet i rättstillämpningen.

Bedömningen av den centrala rollen avser att träffa den eller de personer som har särskilt betydelsefulla roller för den kriminella sammanslutningens förmåga att begå allvarlig brottslighet. Den eller de som har sådana nyckelroller har ofta möjlighet att på ett avgörande sätt påverka vad som händer och planeras i sammanslutningen och därmed att förmågan att utföra brottsligheten också utvecklas, upprätthålls och stärks. Det finns således anledning att se särskilt allvarligt på ett sådant deltagande.

Exempelvis bör den eller de som bildar den kriminella sammanslutningen och därefter deltar aktivt i planeringen och utförandet av brottslighet enligt definitionen samt den eller de som ansvarar för rekrytering, kommunikation eller finansiering inom den kriminella sammanslutningen många gånger kunna anses ha en sådan central roll för brottslighetens utförande att deltagandebrottet redan av den anledningen bör bedömas som grovt.

En annan omständighet som bör få genomslag är om deltagandet annars på ett påtagligt sätt har bidragit till den kriminella sammanslutningens förmåga att begå allvarlig brottslighet. Det kan avse sådana deltagare som har särskilda kunskaper exempelvis när det gäller hanteringen av eller konstruktionen hos olika typer av vapen och explosiva anordningar eller som lämnar viktig rådgivning inför brottslighetens utförande såsom betydelsefulla uppgifter inom de juridiska, ekonomiska eller tekniska sakområdena. Även andra sakområden skulle kunna komma i fråga. Det kan också vara fråga om att på olika sätt hantera sammanslutningens betalningsmedel eller motsvarande egendom samt att utnyttja sin yrkeslegitimation eller andras yrkesfunktioner för att genom sådana nyckelpositioner ytterligare stärka den kriminella sammanslutningen.

I detta sammanhang bör det särskilt beaktas vilket slag av kriminell sammanslutning som personen har deltagit i samt hur länge deltagandet har pågått. En sammanslutning som vid flera tillfällen har begått allvarlig våldsbrottslighet eller annan mycket omfattande allvarlig brottslighet måste anses som särskilt farlig. Att delta i en sådan sammanslutning är enligt utredningen försvårande och därmed av central betydelse vid bedömningen av brottets gradindelning.

Även andra omständigheter än vilken sammanslutning det har varit fråga om bör kunna göra att deltagandebrottet bedöms vara av särskilt farlig art, vilket i lagtexten uttrycks ”på annat sätt”. Det kan exempelvis vara fråga om att gärningen har avsett brottslighet som innefattat fara för flera människors liv eller för egendom av särskilt stor betydelse, om gärningen har ingått som ett led i en brottslighet som har bedrivits i större omfattning eller om gärningen har avsett betydande värde. Uppräkningen är dock inte uttömmande, andra omständigheter i det enskilda fallet kan göra att deltagandebrottet bör bedömas som grovt.

Exemplifieringen innebär också att det inte är nödvändigt att bedöma brottet som grovt även om någon av omständigheterna

föreligger. Genom bestämmelsens utformning framhävs vikten av att det görs en samlad bedömning av samtliga omständigheter i det enskilda fallet.

Särskilt om den som har lett den kriminella sammanslutningen

I likhet med det grova deltagandet i en terroristorganisation anser utredningen att en särskild straffskala bör gälla när det kan konstateras att gärningsmannen har lett den kriminella sammanslutningen, såväl ensam som tillsammans med andra (se även exempelvis den italienska lagstiftningen i kapitel 6). Det är fråga om en form av kvalificerad nyckelroll som bör kunna innehas av endast några få personer i en sammanslutning. Vilka det är kan variera över tid och vara en eller flera beroende på hur sammanslutningen är uppbyggd, såväl hierarkiskt som med ett mer utbrett ledarskap. Det kan därmed vara fråga om ett antal ”mellanledare” som har ett mycket kvalificerat och därmed avgörande inflytande i sammanslutningen.

Det bör även ha viss betydelse hur länge personen eller personerna har lett den kriminella sammanslutningen, även om ett ledarskap bör kunna komma i fråga också vid kortare tids agerande i sammanslutningens ledarskikt. Den eller de som bedöms, formellt eller informellt, leda en kriminell sammanslutning kan oftast redan från början av sitt ledarskap kontrollera hela eller stora delar av sammanslutningen och möjliggöra att den utvecklas, upprätthålls och stärks.

Exempel på ett ledarskap är om individen i kraft av sin formella ställning, men även i praktiken, utövar ledningen över hela eller stora delar av verksamheten och därmed ger avgörande befallningar eller order, anvisningar eller instruktioner till andra – och således ensam eller tillsammans med några andra ”styr” eller på annat sätt utövar makt över hela sammanslutningen samt att maktutövningen har en tydlig bäring på sammanslutningens förmåga att begå allvarlig brottslighet. Bedömningen av om en person har ett bestämmande inflytande så att han eller hon kan ses som en sådan ledare görs dock utifrån omständigheterna i det enskilda fallet.

Lagstiftaren har i fråga om gärningsmän som bedöms ha lett en terroristorganisation låtit straffskalan sträcka sig från fängelse på viss tid, lägst två och högst arton år, upp till livstid. Regeringen förde i

förarbetena fram att det var svårt att finna skäl för att det högsta straffet för att leda en sådan organisation skulle understiga det högsta straffet för terroristbrottet i 4 § terroristbrottslagen. Fängelse på livstid skulle därför enligt regeringen ingå i straffskalan för fall där gärningsmannen hade lett terroristorganisationen. För att undvika tröskeleffekter och för att inte avvika från vad som normalt gällde för brott som har livstids fängelse i straffskalan skulle det längsta tidsbestämda fängelsestraffet vara arton år, ansåg regeringen. (Se prop. 2022/23:73 s. 46.)

I fråga om en särskild straffskala för den som har lett en kriminell sammanslutning gör utredningen motsvarande bedömningar som regeringen gjorde vid införandet av straffskalan för en ledare för en terroristorganisation. Den brottslighet som den kriminella sammanslutningen ska ägna sig åt innefattar bl.a. sådana brott som kan ge livstids fängelse (exempelvis mord, grov mordbrand, grov allmänfarlig ödeläggelse och människorov). Om deltagandet innebär ett ledarskap i en kriminell sammanslutning där den typen av brottslighet förekommer vid flera tillfällen bör det enligt utredningens mening finnas möjlighet att döma ut lagens strängaste straff, dvs. livstids fängelse. Det räcker således inte, anser utredningen, att straffskalan stannar vid det högsta tidsbestämda straffet som finns i svensk lagstiftning, eller att straffskalan skulle sträcka sig lägre än så, t.ex. till fängelse i högst tio år. Dock bör livstidsstraffet vara förbehållet ledarskap i särskilt farlig kriminell verksamhet.

Sammantaget gör utredningen den bedömningen att straffskalan för den som har lett en kriminell sammanslutning inte bör avvika från den som har lett en terroristorganisation.

Påföljdsval och överlappande straffskalor

Att delta i en kriminell sammanslutning måste enligt utredningens mening, på grund av dess samhällsfarliga karaktär, vara ett brott av sådan art att det motiverar att påföljden normalt bestäms till fängelse även om straffvärdet i sig eller frånvaron av tidigare brottslighet inte skulle motivera det. Styrkan i fängelsepresumtionen måste dock bestämmas med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet (men ändå ha sin utgångspunkt i att den allvarliga brottsligheten som

den kriminella sammanslutningen ägnar sig åt är av sådan karaktär att den utgör ett hot mot för samhället skyddsvärda intressen).

De föreslagna straffskalorna för brott av normalgraden och grovt brott överlappar varandra med två år. Flera andra brottstyper har sådana överlappningar i sina straffskalor. De överlappande delarna av straffskalorna bör för deltagandebrottet enligt utredningens uppfattning tillämpas främst när det finns omständigheter som påverkar straffmätningen men inte gradindelningen, exempelvis vid ett återfall som motiverar en straffskärpning eller där den tilltalade har avsett att brottet skulle få allvarligare följder än det faktiskt fått (se 29 kap. 2 § första punkten och 4 § brottsbalken).

Det bör anges att de resonemang som utredningen har fört fram inte har tagit hänsyn till de förslag som regeringen har lagt fram i lagrådsremissen Dubbla straff för brott i kriminella nätverk och skärpta straffskalor, daterad den 15 januari 2026 (som bygger på de förslag som Straffreformutredningen har lämnat i SOU 2025:66).

Undantag för deltagande som är försvarligt eller ringa

Det föreslagna straffansvaret för deltagande i en kriminell sammanslutning är långtgående och träffar en mängd olika handlingar som inte kräver att de utförs med uppsåt att främja, stärka eller understödja den kriminella sammanslutningens allvarliga brottslighet; det räcker med att agerandet ska vara ägnat för detta. Straffansvaret kan alltså inträda på ett tidigt stadium i sammanslutningens verksamhet inför att den ska utföra brott eftersom deltagandet inte behöver vara kopplat till en viss planerad eller utförd brottslighet. Det måste dock kunna konstateras att det rör sig om en kriminell sammanslutning som ägnar sig åt, eller avser att ägna sig åt, allvarlig brottslighet.

För att kriminaliseringen inte ska träffa mer perifera åtgärder och för att undvika mindre rimliga eller för långtgående resultat är det enligt utredningen viktigt att det straffbara området avgränsas på ett ändamålsenligt sätt. En helhetsbedömning av samtliga relevanta omständigheter vid deltagandegärningen ska därför alltid göras.

Ett exempel på ringa gärning, som enligt utredningen inte bör vara straffbar, är att någon utan planering under en mycket kort tid är närvarande hos den kriminella sammanslutningen på ett sätt som kan ses som ett deltagande eller vid något enstaka tillfälle har hjälpt

till med något som har varit av mindre betydelse för sammanslutningens förmåga att begå allvarlig brottslighet. Ett annat exempel kan vara en person som utför en perifer handling inom ramen för den kriminella sammanslutningen, t.ex. lämnar ett ytterst litet ekonomiskt bidrag eller upplåter en lokal vid ett enstaka tillfälle utan närmare överväganden kring vad stödet ska användas till.

Ett annat exempel på deltagande som kan vara försvarligt är att personer som deltar i en kriminell sammanslutning samtidigt har kontakter med de brottsbekämpande myndigheterna (personerna agerar som s.k. ”informatörer” eller ”källor”) och därvid exempelvis lämnar uppgifter om andra inblandade personer och sammanslutningars brottsliga verksamhet. Sådana situationer skulle enligt utredningen kunna tas om hand genom detta undantag, som alltså tar sikte på ett deltagande som kan anses vara försvarligt. Utredningen utgår därför ifrån att någon negativ inverkan på denna del av det brottsbekämpande arbetet därmed inte kommer att inträffa. Det tillvägagångssätt som de brottsbekämpande myndigheterna har i dag i förhållande till sådana personer (”informatörer” och ”källor”) borde således alltjämt kunna gälla till följd av den föreslagna försvarlighetsventilen. (Jfr den belgiska och franska lagstiftningen i denna fråga, se kapitel 6.)

Ett motsvarande exempel kan vara sådana situationer där personal från de brottsbekämpande myndigheterna i sin tur infiltrerar en kriminell sammanslutning. Dessa infiltratörer kan behöva visa lojalitet till sammanslutningen genom att utföra vissa brottsliga deltagandehandlingar för att kunna kvalificera sig som ”medlem” och därigenom få tillgång till exempelvis information. Sådant agerande ska enligt utredningen falla in under denna undantagsbestämmelse.

Vidare kan det uppstå situationer som bör kunna undantas från det straffbara området inom ramen för den verksamhet som bedrivs inom journalistiken eller annan typ av granskande, humanitär, sjuk- och själavårdsliknande eller annan social eller motsvarande verksamhet som sker i förhållande till en kriminell sammanslutning. I sådan samhällsverksamhet, som exempelvis kan avse hälso- och sjukvård på offentliga eller privata vårdcentraler, ingår det ibland vissa handlingar av läkare eller andra anställda som framstår som främjande, stärkande eller understödjande av den kriminella sammanslutningens allvarliga brottslighet. Dessa handlingar måste kunna vara straffria så att sådan verksamhet kan utföras. I denna del gör utredningen således samma överväganden som gjordes i samband

med att brottet deltagande i en terroristorganisation infördes. (Se prop. 2022/23:73 s. 34 f.)

Ett annat exempel på ett försvarligt deltagande skulle kunna vara att en anställd i en verksamhet som ses som en kriminell sammanslutning enligt definitionen under en kort tid utövar sin anställning i denna för att klara sitt uppehälle och som inte med någon annan handling kan bedömas vara deltagare i den kriminella sammanslutningen. Så kan vara fallet om en person exempelvis arbetar på ett företag som delvis utgör ett brottsverktyg för en kriminell sammanslutnings allvarliga brottslighet, t.ex. i samband med välfärdsbrottslighet mot staten.

Sammantaget kan det således vara fråga om sådana situationer där det finns ett berättigat motstående intresse eller där vissa handlingar helt enkelt inte bör ses som så klandervärda att de ska bestraffas. Gemensamt för dessa situationer är att de kan bedömas som tillräckligt försvarliga eller ringa att de därmed ska vara straffria.

Det intresse som ligger bakom deltagandehandlingen ska därmed alltid vägas mot de skyddsintressen som kriminaliseringen vilar på. I detta sammanhang kan de bakomliggande förhållandena till bestämmelserna om ansvarsfrihet i 24 kap. brottsbalken och rättsfiguren social adekvans också tjäna som vägledning vid bedömningen av vad som ska anses undantaget det straffbara området.

De osjälvständiga brottsformerna

Deltagandebrottets placering i 16 kap. brottsbalken innebär per automatik att andra medverkande kommer att kunna straffas för såväl anstiftan av som medhjälp till ett deltagandebrott enligt reglerna i 23 kap. 4 § brottsbalken.

Utredningen behöver särskilt ta ställning till frågan om det finns skäl att kriminalisera något av förstadierna försök, förberedelse eller stämpling till brott i 23 kap. brottsbalken, när det gäller deltagande i en kriminell sammanslutning, såväl normalgradsbrottet som grovt brott.

Inför framtagandet av brottet deltagande i en terroristorganisation konstaterade regeringen att det fanns skäl att kriminalisera försök, däremot inte förberedelse eller stämpling till deltagandebrottet. Regeringen uttalade bl.a. att skälen för en kriminalisering

av förstadierna är starkare ju närmare en kränkning av skyddsintresset som ett visst beteende står. Deltagandet i en terroristorganisation tar sikte på handlingar som är ägnade att främja, stärka eller understödja en terroristorganisation och att motverka sådana brott är angeläget eftersom organisationens verksamhet riktas mot mycket högt värderade skyddsintressen. Enligt regeringen borde kriminalisering av förstadier till brott normalt förbehållas brott av visst allvar. (Se prop. 2022/23:73 s. 37.)

Även när det gäller brottet deltagande i en kriminell sammanslutning kan konstateras att det är fråga om att motverka allvarlig brottslighet i förhållande till högt värderade skyddsintressen i samhället, och således att skydda enskilda och näringslivet, institutioner och staten från sådan brottslighet. Straffet för brottet deltagande i en kriminell sammanslutning av normalgraden föreslås vara fängelse i högst fyra år och för det grova brottet fängelse i lägst två och högst åtta år eller i vissa fall fängelse högst arton år eller på livstid. Det innebär att brottets abstrakta straffvärde, även när det gäller brott av normalgraden, är sådant att en kriminalisering av förstadier till brottet i och för sig framstår som rimlig, om det inte helt saknas ett behov av en sådan kriminalisering.

Vid denna bedömning kan framhållas att regeringen ansåg att försök till deltagande i en terroristorganisation skulle vara straffbelagt eftersom det fanns klart straffvärda försöksgärningar som inte omfattades av det i övrigt straffbara området (a. prop. s. 37). Enligt utredningen är det rimligt att straffansvaret är detsamma om någon påbörjar utförandet av ett agerande som leder till ett fullbordat deltagandebrott oavsett om det är ett deltagande i en terroristorganisation eller i en kriminell sammanslutning. Det kan genom försöket vara fråga om att gärningen är så nära ett fullbordat deltagandebrott som möjligt, men att något ändå fattas, exempelvis att försöket att få tillgång till ett vapen, ammunition, brandfarliga eller explosiva varor eller transportmedel för sammanslutningens räkning förhindras, t.ex. på grund av ingripande från brottsbekämpande myndigheter. Det kan även gälla ett långt kommet försök att upplåta exempelvis en lokal eller mark till sammanslutningen genom att en enskild är i färd med att skriva på ett hyreskontrakt, men att detta av någon anledning senareläggs och sedan aldrig kommer till stånd. Försöket kan också bestå i att arrangemang kring att samla in eller ta emot pengar eller annan egendom har utarbetats men att några

pengar ännu inte har kommit in, eller att en enskild försöker få ihop juridisk, ekonomisk, teknisk eller annan nödvändig information eller sakkunskap till sammanslutningen, men att detta inte har hunnit sammanställas eller skickas iväg till sammanslutningen. Vidare skulle det kunna innebära ett försök att få någon annan att ansluta sig till eller utföra brottslighet för den kriminella sammanslutningen men att rekryteringen inte har kommit så långt att det blivit fråga om ett fullbordat deltagandebrott.

Det kan alltså konstateras att det går att föreställa sig straffvärda situationer av försök som inte träffas av det övriga straffbara området. Detta även om det praktiska tillämpningsområdet för försöksbrott kan bedömas som relativt begränsat. De brottsbekämpande myndigheterna har fört fram att det torde bli svårt att bevisa ett försök till ett deltagandebrott. Det kan dock enligt utredningen finnas sådana klart straffvärda försökshandlingar som kan gå att bevisa. Utredningen föreslår därför att försök till deltagande i en kriminell sammanslutning av normalgraden och grovt brott ska kriminaliseras. Av redogörelsen för andra länders lagstiftning i kapitel 6 framgår att vissa länder (Finland, Tyskland) har kriminaliserat försök, medan andra inte har gjort det (Frankrike).

Utredningen har inte kunnat identifiera några situationer där det finns klart beaktansvärda skäl att kriminalisera förberedelse eller stämpling till deltagandebrottet.

Proportionalitetsbedömning m.m.

Utredningen gör bedömningen att det finns ett behov av att införa ett straffansvar för en enskild som deltar på ett sätt som är ägnat att främja, stärka eller understödja den kriminella sammanslutningens allvarliga brottslighet. Ett sådant straffansvar skulle innebära ett nytt verktyg för att bekämpa den organiserade brottsligheten på ett kraftfullt sätt. Behovet av det är särskilt angeläget i fråga om personer som begår straffvärda deltagandehandlingar i förhållande till de kriminella sammanslutningar som ägnar sig åt allvarlig brottslighet för att uppnå ekonomisk vinning eller annan otillbörlig fördel. Det rör sig således om deltagandehandlingar som begås i en kontext där mycket högt värderade samhälleliga skyddsintressen måste värnas alldeles särskilt.

En kriminalisering av deltagande i en kriminell sammanslutning utgör ett viktigt komplement till den befintliga lagstiftningen på området och innebär en mer heltäckande kriminalisering än den som finns i dag av deltagande i en terroristorganisation. Detta gäller särskilt de situationer där deltagare i dag inte samtidigt gör sig skyldiga till brott enligt brottsbalken eller specialstraffrätten. I många fall är ett straffansvar för deltagande därför ett nödvändigt verktyg för att komma åt straffvärda handlingar.

Syftet med kriminaliseringen av deltagandehandlingar är framför allt att försvåra för den organiserade brottsligheten att bedriva sin verksamhet. En sådan reglering kommer därmed i förlängningen – utöver att skydda samhällsordningen och befolkningen – kunna värna demokratin och det fria utövandet av enskildas grundläggande fri- och rättigheter. Ändamålet med den aktuella begränsningen av föreningsfriheten får därmed anses godtagbart i ett demokratiskt samhälle. Mot den bakgrunden finns det också skäl att använda sig av den möjlighet att begränsa föreningsfriheten när det gäller kriminella sammanslutningar som ägnar sig åt allvarlig brottslighet som regeringen föreslår ska införas (se prop. 2025/26:78).

En ny straffbestämmelse bedöms inte utgöra ett hot mot den fria åsiktsbildningen, eftersom kriminaliseringen begränsar sig till deltagande i en organisation vars verksamhet är brottslig och där angrepp på staten och civila är en del av verksamhetens syfte. Vidare handlar det inte om något förbud mot viss åskådning.

För att en kriminalisering av deltagande i en kriminell sammanslutning ska utgöra en tillåten begränsning av föreningsfriheten krävs också att begränsningen inte går utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den.

Den föreslagna regleringen ska vara ändamålsenlig och möjliggöra att deltagandehandlingar av varierande slag omfattas av det straffbara området. Det bedöms därmed inte vara möjligt att begränsa bestämmelsens tillämpningsområde till vissa specifika deltagandehandlingar. En sådan begränsning skulle nämligen medföra att många straffvärda handlingar inte skulle omfattas. Som framgår bör bestämmelsens tillämpningsområde begränsas till att endast avse deltagande i kriminella sammanslutningar som ägnar sig åt allvarlig brottslighet. Med sådan brottslighet avses främst brottslighet som i vidsträckt mening hotar grundlagsskyddade värden eller statens våldsmonopol. Det bör vidare krävas att deltagande-

handlingen ska vara ägnad att främja, stärka eller understödja den allvarliga brottsligheten.

Mot denna bakgrund, och med beaktande av att det även finns undantag från det straffbara området för deltagandehandlingar som kan anses som försvarliga eller ringa, bedömer utredningen att kriminaliseringens omfattning är tillfredsställande avvägd. I detta sammanhang bör även ansvarsfrihetsreglerna i 24 kap. rättegångsbalken och rättsfiguren social adekvans nämnas. Enligt utredningen uppfyller bestämmelsen därmed också de krav som legalitetsprincipen ställer på en straffrättslig lagstiftning i fråga om tydlighet och förutsägbarhet. Den vägledning som ges gällande föreskrivet straff och vilka brottskategorier som ska omfattas bidrar också till att precisera tillämpningsområdet för straffbestämmelserna.

Straffbestämmelsen om deltagande i en kriminell sammanslutning har klara förutsättningar att bli effektiv i den meningen att den kommer att kunna tillämpas ofta och på deltagandehandlingar av varierande slag som har anknytning till organiserad brottslighet (se vidare kapitel 16 angående konsekvensbeskrivningen). Den är därför enligt utredningens mening även ändamålsenlig.

Det finns också skäl att anta att bestämmelsen kommer att ha en preventiv effekt, dels på så sätt att vissa individer kommer att avstå från att begå deltagandebrott (exempelvis sådana yrkesutövare som i dag inte begår brott genom den handling som nu straffbeläggs och som inte önskar göra sig skyldiga till deltagandebrott framöver), dels att de brottsbekämpande myndigheterna kommer att kunna utreda, ingripa och lagföra för tidiga deltagandehandlingar i stället för konkreta brott i samband med utförandet av den allvarliga brottsligheten. På så sätt kan samhället alltså komma att skyddas från att den allvarliga brottsligheten utförs, om den i stället kan stoppas till följd av upptäckta deltagandehandlingar. Utredningar som tar sikte på dessa tidiga skeden i den kriminella verksamheten kan förväntas kunna genomföras snabbare än utredningar som tar sikte på att skaffa bevisning om delaktighet i specifika konkreta brott. Denna slutsats är förenlig med erfarenheter från andra länder som redan har kriminaliserat deltagandebrottet. Något mindre ingripande alternativ än att införa den angivna straffbestämmelsen finns inte enligt utredningen (se vidare utredningens bedömning i denna del, kapitel 16 om konsekvensbeskrivningen).

Sammantaget anser utredningen att möjligheten att ingripa mot deltagande i kriminella sammanslutningar som ägnar sig åt allvarlig brottslighet står i rimlig proportion till de inskränkningar i föreningsfriheten som lagstiftningen innebär för de individer som blir föremål för den. Lagstiftningen är därmed förenlig med såväl regeringsformen som Europakonventionen och EU-stadgan.

Angående utredningens proportionalitetsbedömning av opinionsfriheter, se nedan under avsnitt 13.2.4, rubriken Proportionalitetsbedömning m.m.

13.2.4 Samröresbrottet

Utredningens förslag

För brottet *samröre med en kriminell sammanslutning* ska den dömas som, om gärningen är ägnad att främja, stärka eller understödja en kriminell sammanslutnings allvarliga brottslighet enligt definitionen och gärningen inte utgör brottet deltagande i en kriminell sammanslutning,

1. för den kriminella sammanslutningen tar befattning med vapen, ammunition, brandfarliga eller explosiva varor, narkotika, transportmedel, betalningsmedel eller teknisk utrustning,
2. upplåter bostad, lokal, mark eller förråd med avsikt att detta ska användas av den kriminella sammanslutningen,
3. lämnar juridisk, ekonomisk eller teknisk rådgivning med avsikt att informationen ska användas av den kriminella sammanslutningen, eller
4. lämnar annat liknande stöd till den kriminella sammanslutningen.

Straffet ska vara fängelse i högst fyra år. Om brottet är grovt, ska dömas till fängelse i lägst ett år och sex månader och högst sju år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om gärningen har ingått som ett led i en brottslig verksamhet som har bedrivits i större omfattning eller om brottet på annat sätt har varit av särskilt farlig art.

Gärningen ska inte utgöra brott, om den är ringa eller om den med hänsyn till omständigheterna är försvarlig.

Försök till brottet samröre med en kriminell sammanslutning (såväl normalgradsbrottet som grovt brott) ska kriminaliseras.

Utgångspunkter

Utredningens förslag till utformning av samröresbrottet har i allt väsentligt tagit sin utgångspunkt i vissa brott som finns i terroristbrottslagen. Det gäller särskilt i fråga om brottet samröre med en terroristorganisation (5 §), men även i viss mån brotten finansiering av terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet (6 §) och utbildning för terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet (9 §) även om det ska framhållas att dessa delvis är utformade utifrån internationella åtaganden på terrorismområdet. Utformningen av förslaget till lagtext för brottet samröre med en kriminell sammanslutning är dock inte identisk med regleringen i dessa brott och har även delvis andra underliggande bedömningar, vilka anges nedan. Det bör anges att samröresbrottet behöver analyseras i ljuset av deltagandebrottet eftersom samröresbrottet är subsidiärt i förhållande till deltagandebrottet.

Dessutom bör föras fram att utredningens redogörelse i kapitel 6 kring andra länders lagstiftning har fokuserat på deltagandebrottet, och således inte på ett eventuellt samröresbrott. Likväl kan i flera länders lagstiftning utläsas att det för straffansvar inte görs någon skillnad på om deltagandegärningen utförs av en person som är en del av den kriminella sammanslutningen eller om personen står utanför sammanslutningen. Redogörelsen i kapitel 6 ska därför inte tas till intäkt för att ett samröre med en kriminell sammanslutning inte är kriminaliserat i landets lagstiftning eller att det är uttömmande beskrivet där, för det fall något ens nämns i denna del. En sådan utredning kring andra länders lagstiftning har med hänsyn till utredningens främsta uppdrag – att utforma ett straffansvar för deltagande i kriminella sammanslutningar – inte kunnat ske.

Samröresbrottets utformning och omfattning

Inledning

Enligt utredningen finns det ett behov av att komma åt ett antal straffvärda stödåtgärder som sker från ”utsidan” i förhållande till den kriminella sammanslutningen, om dessa åtgärder är ägnade att främja, stärka eller understödja den kriminella sammanslutningens allvarliga brottslighet (se avsnitt 10.5). Nedan lägger utredningen därför fram förslag till lagstiftning som straffbelägger ett samröre med en kriminell sammanslutning.

Förhållandet till annan strafflagstiftning

Det finns inte någon särskild straffbestämmelse som ensam tar sikte på ett straffansvar för den som utför handlingar och åtgärder som kan betecknas som ett samröre med en kriminell sammanslutning. Detta såvida det inte är fråga om antingen en terroristorganisation, då regleringen om samröre med en terroristorganisation i terroristbrottslagen (5 §) kan vara tillämplig, eller en sådan sammanslutning som omfattas av brottet olovlig kårverksamhet i 18 kap. 4 § brottsbalken.

Olika former av handlingar och åtgärder som kan ses som ett slags stöd till en kriminell sammanslutning kan naturligtvis innebära att den enskilde gör sig skyldig till självständiga brott enligt brottsbalken eller specialstraffrätten och det kan också bli fråga om att agerandet kan straffas enligt de osjälvständiga brottsformerna (försök, förberedelse, stämpling) eller medverkan till brott enligt 23 kap. brottsbalken. Åklagaren behöver emellertid vid sådana brott styrka den brottsliga gärningen, med samtliga objektiva rekvisit, och personens s.k. subjektiva täckning i förhållande till de objektiva omständigheterna i det enskilda fallet.

Det kan emellertid vara oklart på vilket sätt en persons handlingar eller åtgärder har bidragit till utförandet av en viss brottslig gärning eller vilken konkret brottslig gärning som handlingarna eller åtgärderna har syftat till. Då kan de nuvarande självständiga brotten och de osjälvständiga brottsformerna vara svåra att tillämpa. Både nuvarande ”glapp” i strafflagstiftningen, varvid några situationer har beskrivits i avsnitt 10.3.2, och de svårigheter som kan finnas i fråga om bevis-

och uppsåtskrav i förhållande till varje enskilt självständigt och osjälvständigt brott gör att det finns anledning att – vilket har framgått av avsnitt 10.5 – lägga fram en ny ändamålsenlig straffrättslig bestämmelse som anger ett antal straffvärda handlingar och åtgärder, vilka utförs ”utanför” den kriminella sammanslutningen men som har en koppling till sammanslutningens allvarliga brottslighet. Det ska fortfarande gälla ett omfattande bevis och uppsåtskrav, men det ska alltså tillämpas i en annan kontext.

Det är mot den bakgrunden som rättstillämparen ska förstå det föreslagna brottet samröre med en kriminell sammanslutning: som såväl ett självständigt brott som en med annan strafflagstiftning i vissa fall överlappande konstruktion. Det bör också föras fram att samröret inte behöver ske i förhållande till alla som ingår i den kriminella sammanslutningen. Det räcker med att det kan konstateras att det finns en kriminell sammanslutning enligt definitionen och att samröret sker uppsåtligen i förhållande till den även om samröret enbart sker i förhållande till en eller några få inom den kriminella sammanslutningen.

Samröresbrottets innebörd – det ska vara ägnat att främja, stärka eller understödja den kriminella sammanslutningens allvarliga brottslighet

Att ha samröre med en kriminell sammanslutning kan ske på många olika sätt. För att definiera och avgränsa det straffbara området för ett samröresbrott är det angeläget att så långt det är möjligt precisera vilka slags individuella handlingar och åtgärder som avses och som är så straffvärda att de bör omfattas av lagstiftningen.

Ordet samröre, som redan finns i svensk lagstiftning i brottet samröre med en terroristorganisation, bör kunna användas även i utredningens förslag till lagtext eftersom ordet tydligt markerar en persons förbindelse, koppling, kontakt eller annat slags samarbete med någon annan, andra eller med något – i detta fall en kriminell sammanslutning. Enligt utredningen innebär i princip de flesta former av aktivt handlande – såvida det inte blir fråga om ett deltagandebrott – att en enskild på något sätt genom handlingen typiskt sett bidrar till att främja, stärka eller understödja den kriminella sammanslutningen och dess allvarliga brottslighet, dvs. på samma sätt som har förts fram i fråga om deltagandebrottet (se avsnitt 13.2.3; samma synsätt som angetts där har utredningen i fråga om nödvändigheten

av att typiserat kunna koppla samröreshandlingen till den kriminella sammanslutningens allvarliga brottslighet).

De samröreshandlingar som särskilt bör komma i fråga är, enligt utredningens mening, sådana som innebär att personen tar befattning med vissa för brottslighetens utförande viktig utrustning eller annan typ av betydelsefull egendom, tillhandahåller platser och utrymmen för den kriminella sammanslutningen att vistas på eller att förvara egendom i eller att den enskilde lämnar rådgivning inom olika sakområden till sammanslutningen i brottsligt syfte. Alla stödjande handlingar och åtgärder som nu räknats upp kommer inte alltid att kunna bedömas som ett deltagandebrott, eftersom de ofta utförs av individer som befinner sig ”utanför” den kriminella sammanslutningen, bl.a. av dem som kan benämnas som möjliggörare, exempelvis yrkesutövare eller andra som på olika sätt ställer sig utanför den kriminella sammanslutningen, men som blir ”användbara” för sammanslutningen i förhållande till den allvarliga brottsligheten.

Samtliga handlingar och åtgärder som kan bedömas vara straffbara samröresbrott bör, precis som vid brottet deltagande i en kriminell sammanslutning, vara ägnade att typiskt sett främja, stärka eller understödja den kriminella sammanslutningens allvarliga brottslighet. Vad som avses med dessa uttryck och hur de ska kopplas ihop för att det ska vara fråga om ett straffansvar är samma som för brottet deltagande i en kriminell sammanslutning (se avsnitt 13.2.3). Det är med andra ord fråga om att genom samröreshandlingen skapa förutsättningar som leder till att den kriminella sammanslutningen kan växa eller verka, att göra den mer effektiv eller att gynna, stödja eller på annat sätt underlätta för den i dess förmåga att utföra allvarlig brottslighet. Någon effekt i något avseende behöver dock inte ha uppstått i det enskilda fallet.

För straffansvaret har det inte någon betydelse om initiativet kommer från den enskilde eller någon annan, inom eller utanför den kriminella sammanslutningen, eller vem som har förmedlat kontakten med eller uppdraget till den enskilde beträffande de straffbara handlingarna eller åtgärderna. Inte heller har det någon betydelse för straffansvaret om agerandet sker innan, i samband med eller efter det att den kriminella sammanslutningen har utfört brottslighet enligt definitionen (jfr försök, förberedelse, stämpling och medverkan till brott enligt 23 kap. brottsbalken där agerandet måste ha skett innan eller i samband med ett brotts utförande för att vara straffbart)

samt om agerandet har skett mot ersättning, eller annan motprestation, eller om något sådant inte har utlovats eller sedermera har skett, även i efterhand. Slutligen har det inte heller någon betydelse om handlingen eller åtgärden sker fysiskt på plats eller om den sker på distans, exempelvis digitalt. Det finns således inget krav på att gärningspersonen exempelvis ska ha den uppräknade utrustningen eller egendomen i sin besittning.

Vilka handlingar som utredningen anser är straffvärda som ett samröre och som bör omfattas av kriminaliseringen framgår nedan. Handlingarna bedöms därmed som särskilt straffvärda i förhållande till kriminella sammanslutningar i en svensk kontext. Utredningen har dock vid utformningen av lagstiftningen tagit intryck av de handlingar som ingår i brottet samröre med en terroristorganisation (5 § terroristbrottslagen) och några av de handlingar som anges i andra länders lagstiftning i fråga om deltagandebrottet, vilka redogjorts för i kapitel 6 (framför allt Finlands, Frankrikes och Nederländernas lagstiftning).

Utredningen återkommer till frågor om brottskonkurrens i författningskommentaren.

Särskilt om befattning med egendom som räknas upp i punkten 1

Vapen, ammunition, brandfarliga eller explosiva varor eller transportmedel

Befattning med viss slags egendom bör omfattas av straffansvaret för samröre. I likhet med det som i vissa delar gäller för olovlig kårverksamhet enligt 18 kap. 4 § brottsbalken och helt i fråga om samröre med en terroristorganisation enligt 5 § terroristbrottslagen bör straffansvaret till att börja med omfatta den som tar befattning med vapen, ammunition, brandfarliga eller explosiva varor eller transportmedel (se även den finländska lagstiftningen om deltagandebrottet). Att ta befattning med något torde oftast uppfattas som att på allehanda sätt aktivt hantera eller ägna sig åt något, dvs. att ha att göra med eller sysselsätta sig med eller att ha hand om eller åtaga sig något med egendomen. Det kan således bl.a. inbegripa att anskaffa, använda, bearbeta, behandla, bevaka, exportera, förmedla, förpacka, förstöra, förvara, förvärva, hantera, importera, installera, lämna över, omhänderta, reparera, sammanställa, sälja, ta emot, tillverka, transportera, underhålla, överlåta eller överlämna egendomen i fråga. Att

enbart inneha något bör emellertid, enligt utredningen, inte räknas som befattning, såvida inte något aktivt agerande tillkommer, såsom bevakning eller förvaring. (Jfr prop. 2025/26:49 s. 29–30.)

I den nämnda uppräkningen av egendomen anges sådan egendom som i vissa fall, vid olika slags hantering, kan utgöra självständiga brott enligt brottsbalken eller specialstraffrätten, eller där egendomen kan få betydelse på något annat sätt vid utförandet av brott och därmed kan ingå i de osjälvständiga brottsformerna i 23 kap. brottsbalken, om sådan brottslighet kan bevisas i det enskilda fallet. Det bör här föras fram att straffansvaret för befattning med hjälpmedel föreslås utvidgas genom regeringens förslag till ändringar i 23 kap. brottsbalken på så sätt att föremålet framöver inte ska behöva vara särskilt ägnat att användas som hjälpmedel vid ett brott utan det ska räcka med att föremålet med beaktande av dess beskaffenhet och omständigheterna i övrigt ska vara särskilt ägnat att komma till användning som hjälpmedel vid ett brott eller att möjliggöra utförandet av ett brott (se prop. 2025/26:49 s. 5). Här ska dock uppräkningen i utredningens förslag ses mot bakgrund av att det är fråga om att straffbelägga själva samröret med den kriminella sammanslutningen utifrån vissa särskilt angivna omständigheter och där det enligt utredningens mening också är nödvändigt att låta uppsåtskravet och beviskravet se annorlunda ut (se nedan under rubriken Beviskrav och uppsåt). I denna punkt av bestämmelsen är det därför angeläget att ange sådan egendom som är av stor betydelse vid utförandet av den kriminella sammanslutningens allvarliga brottslighet.

Med lokutionen vapen och ammunition ska förstås sådant som i straffrättsliga sammanhang leder till ansvar för självständiga brott eller som innebär brottsverktyg eller hjälpmedel vid utförandet av annan brottslighet, exempelvis sådan egendom som omfattas av vapenlagen (1996:67) eller lagen (1988:254) om förbud beträffande knivar och andra farliga föremål. Det är således fråga om bl.a. skjutvapen, andra föremål som jämställs med skjutvapen, ammunition, ljuddämpare och vapenmagasin samt knivar och andra stick- eller skärvapen eller andra föremål som är ägnade att användas som vapen mot liv eller hälsa.

Med lokutionen brandfarliga och explosiva varor avses exempelvis sådana varor som omfattas av lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor, såsom brandfarliga gaser och vätskor, brandreaktiva varor samt explosiva ämnen och blandningar eller

föremål, även sådant som tillverkas för att framkalla en explosion eller en pyroteknisk effekt. Det är således fråga om bl.a. ingredienser och anordningar som kan komma till användning vid framställning av olika typer av bomber såsom hemmagjorda ”termosbomber”.

I fråga om transportmedel avses allehanda fordon, exempelvis sådana som omfattas av lagen (2001:559) om vägtrafikdefinitioner, fartyg som kan räknas som farkoster enligt sjöfartsrättslig eller luftfartsrättslig lagstiftning eller andra fordon som kan ses som särskilt betydelsefulla transportmedel vid den kriminella sammanslutningens allvarliga brottslighet. Det gäller således även olika typer av cyklar, elscootrar, mopeder eller liknande. Handhavandet av transportmedlet kan exempelvis innebära att vara chaufför eller motsvarande, eller passagerare, eller att ordna fram fordonet men även att skaffa biljetter på t.ex. flyg, tåg eller buss till någon som i anslutning till resan ska delta aktivt på något vis i den kriminella sammanslutningens allvarliga brottslighet.

Betalningsmedel

Eftersom det ska vara fråga om ett samröre med en kriminell sammanslutning om gärningen är ägnad att främja, stärka eller understödja en kriminell sammanslutnings allvarlig brottslighet anser utredningen att även befattning med betalningsmedel bör anges i straffbestämmelsen. (Se exempelvis den franska och nederländska lagstiftningen, kapitel 6.)

Redan i betänkandet Organiserad brottslighet, hets mot folkgrupp, hets mot homosexuella m.m. – straffansvarets räckvidd (SOU 2000:88) diskuterades i fall det skulle bli straffbart att lämna ekonomiska bidrag till kriminella sammanslutningar, förutsatt att det ekonomiska stödet inte var obetydligt. Något sådant förslag, eller något förslag i övrigt, lades emellertid inte fram av kommittén (se avsnitt 5.2 i detta betänkande).

I brottet olovlig kårverksamhet enligt 18 kap. 4 § brottsbalken ingår som en straffbar del att understödja sammanslutningen med pengar eller på annat sätt. Och i fråga om terrorismbrottslighet framgår av 6 § terroristbrottslagen att den som samlar in, tar emot eller tillhandahåller pengar eller annan egendom i avsikt att egendomen ska användas eller med vetskap om att den är avsedd att användas på visst

sätt och av särskilt angivna objekt gör sig skyldig till brottet finansiering av terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet.

Att komma åt ekonomiska bidragsgivare är således ingen nyhet i svensk lagstiftning (och inte heller i andra europeiska länders lagstiftning). Det har tidigare även föreslagits som en del i brottet stöd åt organiserad rasism i SOU 2021:27 (se s. 17). Och regeringen har nyligen i prop. 2025/26:49 föreslagit att fler fall av befattning med betalningsmedel ska utgöra förberedelse till brott.

Det är för utredningen tydligt att den som tar befattning med något som direkt eller i förlängningen ger ett värde – ekonomiskt eller motsvarande – för en kriminell sammanslutning ska, vid fullgod bevisning om omständigheterna, anses ha gjort sig skyldig till ett straffbart samröre med den kriminella sammanslutningen. Det behöver dock vara fråga om en befattning med sådana värdehöjande tillgångar som uppenbart – beroende på storlek – är ägnade att främja, stärka eller understödja den kriminella sammanslutningens förmåga att utföra allvarlig brottslighet. Det kan därför omfatta exempelvis pengar eller annat av ekonomiskt värde som kan användas för att täcka sammanslutningens kostnader inför utförandet av den allvarliga brottsligheten eller pengar eller annan egendom som kan lämnas som betalning i samband med utförandet av brottsligheten. I varje enskilt fall, eller sammantaget vid flera tillfällen, bör det för straffbarhet vara fråga om ett belopp eller sådan egendom som klart når upp till straffvärd nivå (vilken åtminstone bör motsvara nivån för gränsen mellan stöld och ringa stöld vid butikstillgrepp, som numera är 1 500 kronor, se vidare utredningens resonemang nedan under rubriken Undantag för samröre som är försvarligt eller ringa).

Som straffbart stöd till den kriminella sammanslutningen ska inte räknas sådan betalning eller annan typ av ersättning som kommit den kriminella sammanslutningen till del genom ett brottsligt förfarande mot givaren. Det kan därför inte bli fråga om ett samröresbrott från den enskildes sida exempelvis i samband med betalningar för lösensummor, oönskad beskyddarverksamhet eller för påhittade skulder. Betalningen kan i sådana fall bedömas som straffrättsligt försvarlig enligt bestämmelsens tredje stycke eller innebära att reglerna om ansvarsfrihet i 24 kap. brottsbalken träder in.

Den minskade kontanthanteringen i samhället har medfört att bl.a. kontomedel, elektroniska valutor, kryptovalutor och olika typer av värdeföremål har fått ökad betydelse som ersättnings- eller

betalningsmedel. För att säkerställa att alla former av ersättningar eller betalningssituationer, såväl fysiska som digitala, omfattas av uppräkningen av straffbart stöd i punkten 1 finns det skäl att enligt utredningen, i stället för pengar, använda ett annat ord i den straffrättsliga bestämmelsen. Regeringen har i prop. 2025/26:49 i nya lydelsen av 23 kap. 2 § brottsbalken använt ordet betalningsmedel, varför utredningen föreslår detta uttryck i nu aktuell uppräkning (se a. prop. s. 5).

Det förekommer att kriminella sammanslutningar använder sig av alternativa betalningssystem för ekonomiska överföringar, som exempelvis hawala (se innebörden av detta i avsnitt 8.5). Sådana betalningsförmedlingar kan också ske utan att mellanhanden befinner sig på endera sidan av den som betalar eller den som tar emot överföringen, dvs. mellanhanden står så att säga ”utanför” den kriminella sammanslutning som använder sig av betalningstjänsten. Även mellanhandens agerande i samband med förmedlingen till eller från den kriminella sammanslutningen bör, om straffstadgandet i övrigt är uppfyllt, enligt utredningens bedömning kunna ses som ett kriminaliserat stöd enligt punkten 1.

Beroende på hanteringen av sådant som omfattas av begreppet betalningsmedel, skulle befattningen i sig kunna utgöra brott enligt brottsbalken eller specialstraffrätten. Här är det emellertid, precis som för annat som omfattas av punkten 1, fråga om att kriminalisera en gärning som innebär ett samröre med en kriminell sammanslutning. Utredningen anser att det mot den bakgrunden är motiverat att här inbegripa sådan värdemässig egendom som lagstiftaren också har angett i liknande lagstiftning, såsom olovlig kårverksamhet enligt 18 kap. 4 § brottsbalken och finansiering av terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet i 6 § terroristbrottslagen.

Stadgandet om befattning med betalningsmedel innebär att viss överlappning med andra kriminaliserade gärningar kan förekomma. Utredningen återkommer till frågor om brottskonkurrens i författningskommentaren.

Narkotika

Utredningen anser att även befattning (för innebörden härav, se ovan under vapen m.m.) med sådan narkotika, narkotikaprekursorer, injektionssprutor och kanyler eller andra föremål eller hjälpmedel som omfattas av regleringen i narkotikastrafflagen (1968:64)

behöver omfattas av uppräkningen i punkten 1. Som begrepp väljer utredningen att i punkten 1 ange ordet narkotika men genom uttrycket annat liknande stöd i punkten 4 (se nedan) – är det avsett att även preparat, utrustning eller material som används vid framställning, förpackning och distribution av narkotika för att kunna föra ut narkotikan på drogmarknaden ska omfattas av kriminaliseringen. Det är med begreppet narkotika, enligt utredningens bedömning, fråga om sådan typisk egendom som direkt måste anses vara ägnad att främja, stärka eller understödja en kriminell sammanslutnings allvarliga brottslighet, eftersom sådan brottslighet ofta inbegriper narkotikabrottslighet av viss svårhetsgrad.

Enligt utredningens bedömning är det särskilt vid kriminella sammanslutningars narkotikabrottslighet som det kan vara många ”utomstående” personer som bedöms ha koppling till sammanslutningen. Dessa personer utför på olika sätt handlingar som måste anses ha bäring på införskaffandet och den vidare hanteringen av narkotikan innan den konsumeras ute på marknaden. Samtliga inblandade personer kommer inte alltid att, av olika skäl, kunna dömas för konkret narkotikabrottslighet eller vid en objektiv bedömning av situationen kunna betraktas som deltagare i den kriminella sammanslutningen, varför det enligt utredningens mening är viktigt att agerandet kan bedömas som ett straffvärt samröre med en kriminell sammanslutning.

Stadgandet om narkotika innebär på samma sätt som för övrig egendom i punkten 1 att överlappning med annan lagstiftning kan förekomma i det enskilda fallet. Utredningen återkommer till frågor om brottskonkurrens i författningskommentaren.

Teknisk utrustning

I takt med den ökade digitaliseringen ökar också de brott som utförs digitalt, dvs. i IT-miljön, i synnerhet ekonomisk brottslighet såsom nätbedrägerier men även sådan brottslighet som kan innefattas i begreppet cyberbrottslighet (bl.a. nätverksattacker eller andra typer av dataintrång). Denna brottslighet är, om den är allvarlig, också ett samhällsproblem och behöver bekämpas. De kriminella sammanslutningar som ägnar sig åt sådan brottslighet behöver ha tillgång till teknisk utrustning för att kunna utföra den allvarliga brottsligheten. Användningen av teknisk utrustning är även av central betydelse i samband med att de kriminella sammanslutningarna ägnar sig åt, eller förväntas ägna sig åt, annan allvarlig brottslighet.

Mot denna bakgrund är utredningen av uppfattningen att även befattning med teknisk utrustning behöver omfattas av uppräkningen i punkten 1. Den tekniska utrustning som används i olika brottsliga sammanhang är mycket varierad, den kan både vara analog och digital, och kan inkludera allt från enklare sådan – som också kan ha ett vardagligt användningsområde – till tekniskt mycket avancerad utrustning. Den ”straffvärda” egendomen som bör komma ifråga som ett straffbart stöd behöver därför vara bred och innefatta sådan typ av teknisk utrustning som de kriminella sammanslutningarna behöver inför eller vid utförandet av allvarlig brottslighet, såsom datorer med tillbehör (exempelvis hårddiskar och programvaror, USB-minnen, skärmar, tangentbord, skrivare, skannrar, webbkameror), mobiltelefoner, surfplattor, smartklockor, kameror och videokameror, drönare, kodnings- och avkodnings eller raderingsutrustning, larm- eller störningsanordningar samt avlyssnings- och övervakningssystem. Det kan även vara fråga om annan typ av kommunikationsutrustning samt olika typer av reglage eller annan utrustning för exempelvis manipulation av teknisk utrustning, fjärrmanövrerad utrustning och sådan teknisk utrustning som behövs exempelvis för att tillverka sprängämnen som finns i s.k. rörbomber.

Med begreppet teknisk utrustning avses således att inkludera all typ av teknisk utrustning som finns i dag. Som anges nedan i förhållande till annat liknande stöd i punkten 4 kommer den ”straffvärda” egendomen även att kunna inkludera sådan teknisk utrustning som kan komma att anses som liknande den som finns i dag eller som vidareutvecklande av denna i framtiden.

Frågan om kommunikationsutrustning var uppe för diskussion i samband med att straffansvaret för samröre med en terroristorganisation infördes. Efter Lagrådets invändningar bedömde regeringen att kommunikationsutrustning inte borde ingå i uppräkningen av den utrustning som skulle vara otillåtet att ta befattning med för en terroristorganisation. Regeringen beaktade att sådan befattning efter omständigheterna kunde vara straffbar enligt andra bestämmelser. Om det rörde sig om utrustning som var särskilt ägnad att användas som hjälpmedel vid brott och befattningen skedde med uppsåt att utföra eller främja t.ex. terroristbrott kunde det röra sig om förberedelse till brottet i fråga. (Se prop. 2019/20:36 s. 29.)

Enligt utredningen är det vanligt förekommande att mobiltelefoner används som hjälpmedel vid utförandet av den brottslighet

som kriminella sammanslutningar ägnar sig åt. Med hänsyn härtill anser utredningen att även befattning med kommunikationsutrustning, bl.a. mobiltelefoner, skulle kunna vara sådan straffvärd egendom som innefattas i begreppet teknisk utrustning och som bör omfattas av straffansvaret för samröre. Det bör föras fram att regeringen vid den föreslagna nya lydelsen av bestämmelsen om hjälpmedel i 23 kap. 2 § brottsbalken som exempel endast uttryckligen nämner krypterade telefoner som ett hjälpmedel som är särskilt ägnat att möjliggöra genomförandet av ett brott (se a. prop. s. 28). Utredningen vill framhålla att det bör kunna vara fråga om ett straffvärt stöd till den kriminella sammanslutningen även vid befattning med icke-krypterade telefoner, exempelvis mobiltelefoner med installerad mjukvara för krypterad kommunikation eller vid tillhandahållande av flera mobiler utan abonnemang men med laddade utländska kontantkort för att försvåra spårbarheten till innehavaren.

Särskilt om platser eller utrymmen som räknas upp i punkten 2

På snarlika sätt som gäller för brotten olovlig kårverksamhet enligt 18 kap. 4 § brottsbalken och samröre med en terroristorganisation enligt 5 § terroristbrottslagen bör straffansvaret för samröre med en kriminell sammanslutning också, enligt utredningen, omfatta att upplåta vissa platser eller utrymmen till den kriminella sammanslutningen, dock endast om avsikten med upplåtelsen är att platserna eller utrymmena ska användas av den kriminella sammanslutningen. Användningen kan ske av såväl personer, inom eller utanför den kriminella sammanslutningen, som för egendom som ägs eller på annat sätt innehas av den kriminella sammanslutningen.

De platser och utrymmen som bör omfattas är bostad, lokal, mark och förråd. Det är därmed fråga om några tillägg i förhållande till 18 kap. 4 § brottsbalken där lokal och mark särskilt anges (den uppräkningen är dock inte uttömmande) och 5 § 2 terroristbrottslagen där lokal och mark särskilt anges. Uppräkningen av utrymmen i bestämmelsen breddas således i förhållande till nämnd lagstiftning, dels för att fler utrymmen kan anses relevanta i förhållande till straffansvaret för ett samröre med en kriminell sammanslutning, dels för att det ska bli tydligare vad som omfattas. Utredningen vill här också hänvisa

till den finska lagstiftningen som anger ”lokaler eller andra utrymmen” (se kapitel 6).

Genom att ange bostad, lokal, mark och förråd i uppräkningen inkluderas flertalet byggnader och delar av en fastighet. Det kan exempelvis träffa olika typer av boendeformer och andra boendeutrymmen där en eller flera som är involverade i kriminella sammanslutningar vistas, såsom lägenheter (även s.k. tryckarlägenheter, se nedan), airbnb-boenden, stugor och hotellrum. Det kan även handla om utrymmen som kan användas till förvaring av egendom som kan kopplas till den kriminella sammanslutningen såsom garage, vinds- och källarförråd eller andra typer av förråd, exempelvis förrådsanläggningar med möjligheter till magasinering.

Att låta straffansvaret stanna vid upplåtelse av lokal eller mark skulle kunna tolkas på så sätt att endast den som äger eller på annat sätt innehar en lokal eller mark och som låter någon, i detta fall en kriminell sammanslutning, nyttja lokalen eller marken skulle omfattas av straffansvaret. (Jfr prop. 2019/20:36 s. 65 – se dock s. 32 om begreppet att ordna.) Detta skulle enligt utredningens mening bli alltför begränsat i förhållande till vem som kan utföra straffvärda gärningar som det finns behov av att kriminalisera. Enligt utredningens bedömning bör inte endast den som civilrättsligt kan anses äga eller inneha ett relevant utrymme träffas av straffansvaret utan även den som på andra grunder kan sägas ha tillgång till det eller på annat sätt kan husera personer som är inblandade i en kriminell sammanslutning eller sammanslutningens egendom, t.ex. andrahandshyresgäster, inneboende m.fl. (såväl sådana som vistas med lov i bostaden som de som vistas där utan godkännande).

Straffansvaret utformas på detta sätt för att personer med kopplingar till den kriminella sammanslutningen ska hindras från att vistas på platser eller i utrymmen där brottsligheten begås eller planeras eller där sammanslutningens egendom kan förvaras. Det är således inte fråga om att försvåra för enskilda att, ensamma eller tillsammans med familjemedlemmar eller andra som de bor med, ha ett stadigvarande boende i en bostadslägenhet eller annan byggnad för boende. Blir det däremot så att bostadslägenheten, eller motsvarande byggnad, genom den enskildes agerande fungerar som en vistelse- eller brottsplats för den kriminella sammanslutningen, eller som en förvaringsplats för sammanslutningens egendom, kan denna aktiva användning

av bostadslägenheten, byggnaden eller förrådet omfattas av straffansvaret enligt punkten 2.

Till skillnad från bestämmelsen om samröre med en terroristorganisation i 5 § 2 terroristbrottslagen bör det, enligt utredningens mening, för att ett straffansvar ska föreligga, krävas att upplåtelsen sker med avsikt att platsen eller utrymmena ska användas av den kriminella sammanslutningen. Denna avgränsning torde begränsa det straffbara området för när någon kan hållas straffrättsligt ansvarig för denna typ av samröresbrott, och främst rikta in sig på sådana situationer som underlättar för den kriminella sammanslutningen att bedriva sin brottsliga verksamhet genom att t.ex. komma i åtnjutande av s.k. tryckarlägenheter för utförare eller förvaringsutrymmen för narkotika, vapen eller annan utrustning som behövs vid utförandet av brottsligheten.

Med denna reglering kan det bli så att exempelvis föräldrar kommer att kunna ses som antingen samrörespersoner själva eller som medverkande till samröresbrott om deras straffmyndiga barn förvarar skjutvapen, handgranater eller narkotika i den gemensamma lägenheten eller tillhörande utrymmen och detta sker med avsikt att egendomen ska användas av den kriminella sammanslutningen och förvaringen dessutom är ägnad att främja, stärka eller understödja den kriminella sammanslutningens allvarliga brottslighet – förutsatt att föräldrarna bedöms ha erforderligt uppsåt (se mer om det under rubriken Beviskrav och uppsåt).

Möjligheten för den kriminella sammanslutningen att i de angivna utrymmena bedriva annan verksamhet än brottslig kan i någon mån uppfattas som begränsad genom straffbestämmelsen om samröre med en kriminell sammanslutning. Eftersom själva deltagandet i en kriminell sammanslutning straffbeläggs i en annan bestämmelse och det i avsnitt 13.2.2 (under rubriken Betydelsen av sammanslutningens övriga verksamhet) har angetts att det finns möjlighet att anse viss verksamhet som separerad från den som omfattas av definitionen, anser utredningen att regleringen i punkten 2 i praktiken inte riskerar att komma i konflikt med föreningsfriheten på ett sådant sätt att samröresbrottet inte kan innehålla den angivna regleringen.

Lika med hur begreppet upplåtelse har uppfattats i terroristbrottslagen, dvs. att det inte ska omfatta överlåtelser som försäljning eller gåva (se prop. 2019/20:36 s. 30) innebär uttrycket att upplåta i nu aktuellt sammanhang inte något annat. Byte ska således inte heller

omfattas av bestämmelsen. Om regleringen även skulle omfatta överlåtelser av de uppräknade utrymmena skulle det straffbara området bli alltför vidsträckt och omfatta transaktioner som inte nödvändigtvis behöver betraktas som ett samröre i den mening som avses i punkten 2.

En överlåtelse av en bostad, lokal eller mark eller liknande kan dock vara straffbart enligt punkten 1 om överlåtelsen omfattas av begreppet ”betalningsmedel”, vilket kan innebära värdefull egendom och därmed ta hand om även benefika överlåtelser (Jfr brottet finansiering av terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet enligt 6 § terroristbrottslagen som också avser att ta hand om benefika överlåtelser prop. 2019/20:36 s. 30–31.)

Särskilt om juridisk, ekonomisk eller teknisk rådgivning i punkten 3

Eftersom det ska vara fråga om ett samröre med en kriminell sammanslutning om gärningen är ägnad att främja, stärka eller understödja den kriminella sammanslutningens allvarliga brottslighet, anser utredningen att bland uppräkningen av straffvärt handlande bör även anges den som lämnar rådgivning till den kriminella sammanslutningen, såvida det sker med avsikt att den information som lämnas ska användas i samband med den kriminella sammanslutningens brottsliga verksamhet.

Begreppet ”rådgivning” är avsett att inkludera sådant som kan ingå i en yrkesmässig rådgivning eller biträde och bl.a. vara av faktabaserat, analytiskt, subjektivt eller objektivt slag. Det kan exempelvis handla om förmedling av råd, värdering av uppgifter och hjälp med en ansökan om tillstånd av olika slag. Med begreppet ”information” ska förstås bl.a. meddelanden som innehåller exempelvis uppgifter eller kunskap om fakta, data eller instruktioner. Informationen kan förmedlas i vilket medium eller vilken form som helst och behöver inte vara bearbetad, organiserad eller strukturerad på något särskilt sätt för att kunna bli användbar i samband med den kriminella sammanslutningens brottsliga verksamhet.

Det angivna bör enligt utredningen främst komma i fråga för juridisk, ekonomisk och teknisk rådgivning. Dessa sakområden bör anses som särskilt värdefulla för en kriminell sammanslutnings förmåga att utföra sådan allvarlig brottslighet som omfattas av definitionen.

Det gäller exempelvis sådan rådgivning som kan lämnas av professionella yrkesutövare såsom advokater och andra jurister, kreditgivare och andra anställda på banker, andra värdepappersinstitut och försäkringsbolag, fastighetsmäklare, revisorer och sådana yrkeskategorier som har särskilda tekniska yrkeskunskaper. Straffansvaret bör också gälla för sådana icke-professionella aktörer som lämnar motsvarande rådgivning, om de har tillskansat sig sådan inom de angivna sakområdena på annat likvärdigt sätt, exempelvis som bokförare eller konsulter inom relevanta branscher.

Det bör anges att förslaget kompletterar lagen (1985:354) om förbud mot juridiskt eller ekonomiskt biträde i vissa fall. Den lagens 2 § om straffansvar kräver att det är fråga om ett typiskt främjande i förhållande till ett visst konkret brott. Med biträde avses i den lagen all slags yrkesmässig rådgivning men även biträde exempelvis i form av förmedling, värdering och hjälp med ansökan om tillstånd. (Se prop. 1984/85:90 s. 15 och prop. 2000/01:105 s. 17 f.)

För att det ska vara fråga om rådgivning av straffvärd betydelse krävs det enligt utredningen att informationen som lämnas inte är något som är enkelt tillgängligt och begripligt för var och en, t.ex. via en tämligen enkel sökning på internet eller vid en översiktlig genomläsning av en allmänt tillgänglig teknisk instruktion eller motsvarande. Rådgivningen kan vara antingen muntlig eller skriftlig.

Det är företrädare för den kriminella sammanslutningen som är eller ska bli mottagare av informationen, vilket innebär att det räcker med att den enskilde har gjort vad som ankommer på honom eller henne för att förmedla informationen till någon i den kriminella sammanslutningen. Det spelar därför ingen roll om informationen av någon anledning inte når mottagaren. Det straffbara handlandet kräver således endast att avsikten har varit att informationen som lämnas ska användas i samband med den kriminella sammanslutningens brottsliga verksamhet och att den är ägnad att främja, stärka eller understödja den kriminella sammanslutningens allvarliga brottslighet. Det är därmed inte fråga om att straffbelägga sådan rådgivning som enbart sker i förhållande till en icke-kriminell del av en kriminell sammanslutnings verksamhet, om sådan blandad verksamhet finns.

Det är heller inte fråga om att straffbelägga all överföring eller spridning av information eller sakkunskaper rent allmänt, t.ex. till en större skara personer via internet, utan den ska rikta sig till en eller

flera i en kriminell sammanslutning och vara användbar vid sammanslutningens utförande av allvarlig brottslighet. Det ska heller inte vara försvarligt att lämna rådgivningen och informationen (gällande undantaget för gärningar som är försvarliga eller ringa, se tredje stycket i bestämmelsen, som behandlas nedan under rubriken Undantag för samröre som är försvarligt eller ringa), exempelvis beträffande sådan rådgivning och information som behöver utbytas mellan en advokat och dennes klient inom ramen för ett offentligt uppdrag eller vid annat klientförhållande. Enligt utredningen finns det därför ingen risk för att exempelvis grundläggande förutsättningar för rätten till ett fungerande försvar i en rättsstat undergrävs till följd av utredningens förslag till kriminalisering i denna del. (Jfr prop. 1984/85:90 och prop. 2000/01:105 samt bl.a. rättsfallen NJA 1990 s. 537 och NJA 2010 s. 122.)

Den brottsliga rådgivningen kan också rikta sig till flera kriminella sammanslutningar samtidigt, exempelvis vid försäljning eller övrigt tillhandahållande av olika brottsupplägg inom de angivna sakområdena. Regleringen innebär således att det kan vara fråga om sammanställningar av information eller sakkunskaper inom områdena som tas fram eller sätts ihop av en aktör för en eller flera kriminella sammanslutningars räkning samtidigt, ofta mot ekonomisk ersättning eller annan motprestation (ersättning eller motprestation är dock ingen förutsättning för straffansvar).

Bestämmelsen avser att komma åt sådana personer som genom sin rådgivning eller biträde i förhållande till den kriminella sammanslutningen, om det därigenom inte blir fråga om ett eget deltagandebrott, blir en slags möjliggörare till den allvarliga brottslighet som sammanslutningen ägnar sig åt. Det rör sig ofta om sådan information som typiskt sett inte kan förväntas finnas inom den kriminella sammanslutningen – i så fall torde den enskilde kunna ses som deltagare i den kriminella sammanslutningen – utan som behöver utföras av professionella aktörer eller andra personer utanför sammanslutningen.

Den föreslagna regleringen har till sitt innehåll tagit visst intryck av brottet utbildning för terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet, som anges i 9 § terroristbrottslagen. Det brottet stadgar ett straffansvar för den som till någon annan meddelar eller söker meddela, eller själv tar del av, instruktioner om tillverkning eller användning av sådana hjälpmedel eller om sådana metoder eller tekniker som är

särskilt ägnade att användas vid terrorismbrottslighet, om avsikten är att instruktionerna ska användas eller med vetskap om att de är avsedda att användas för att begå eller på annat sätt medverka till sådan brottslighet. Även punkten 3 i 5 § första stycket terroristbrottslagen om ett samröresbrott vid ”liknande stöd” innebär enligt förarbetena att det brottet kan bestå i gärningar som har stark anknytning till den utrustning som omfattas av dess punkt 1. Detta exempelvis genom att bistå en terroristorganisation med teknisk support på avancerade vapen eller att skicka en kod eller en teknisk uppdatering av ett fordon men även att enbart möjliggöra användning av utrustningen genom att förse organisationen med manualer till den. Inte heller i det fallet omfattar det straffbara området att förse terroristorganisationen med information i största allmänhet. (Se prop. 2019/20:36 s. 65.)

Det bör här föras fram att den finländska lagstiftningen i sitt deltagandebrott anger ekonomiska eller juridiska råd (dessa ska vara av synnerligen vikt för sammanslutningens brottsliga verksamhet, se kapitel 6). Den lagstiftningen innehåller samtidigt ett uttryckligt undantag för uppdrag som juridiskt biträde eller ombud vid förundersökning eller domstolsbehandling av brott eller straffverkställighet. I utredningens förslag till lagstiftning avses motsvarande situationer omfattas av försvarlighetsrekvisitet nedan, och därmed omfattas de av undantaget när en gärning inte ska anses utgöra brott.

Särskilt om annat liknande stöd i punkten 4

Uppräkningen av straffvärda handlingar och åtgärder bör enligt utredningen kompletteras med en reglering som innebär att den enskilde till den kriminella sammanslutningen lämnar annat liknande stöd än enligt punkterna 1–3. Så har lagtexten utformats i fråga om samröre med en terroristorganisation (5 § terroristbrottslagen) och även den finska lagstiftningen har en motsvarande reglering (dock är det där fråga om en sista punkt efter uppräkningen av det som utgör ett deltagandebrott, se avsnitt 6.2).

Eftersom ett samröre med en kriminell sammanslutning kan ske på flera sätt och se olika ut beroende på vilken typ av kriminell sammanslutning det är fråga om bör detta beaktas vid bestämmelsens utformning. Det bör även beaktas att de straffvärda handlingarna,

och de kriminella sammanslutningarna, kan förändras över tid. Stödet kan alltså utgöra sådana handlingar och åtgärder som påminner om det agerande som anges i punkterna 1–3 i bestämmelsen såväl i dag som i framtiden.

Med att lämna annat liknande stöd bör till att börja med förstås befattning med sådant som liknar någon av de i punkten 1 särskilt uppräknade typerna av egendom. I fråga om begreppet narkotika bör även preparat, utrustning eller material som används vid framställning, förpackning och distribution av narkotika för att kunna föra ut narkotika på drogmarknaden omfattas av begreppet annat liknande stöd. Det kan vidare t.ex. röra sig om andra för människor eller omgivningen skadliga eller farliga substanser eller ämnen, eller motsvarande material samt anordningar. Det kan också avse sådan utrustning som behövs för att använda den farliga egendom som omfattas av bestämmelsen på ett säkert sätt, såsom skyddskläder och skottsäkra västar. Det kan även handla om framtida teknisk utrustning eller teknik som kan liknas vid eller anses vara vidareutvecklande av den som finns i dag. Genom lokutionen ”annat liknande stöd” framtidssäkras således det straffbara området i viss mån så att det kan anpassas till den tekniska utvecklingen som sker i samhället och som de kriminella sammanslutningarna utnyttjar i sin brottsliga verksamhet.

På motsvarande sätt kan bestämmelsen omfatta ett annat utrymme än dem som räknas upp i punkten 2 och som kan komma den kriminella sammanslutningen till nytta på samma sätt som de som anges i punkten. Det kan således bli fråga om andra typer av fysiska platser där personer eller egendom kan placeras, exempelvis avställda bilar och husvagnar eller uppställda fritidsbåtar eller olika typer av cyklar, mopeder eller liknande med exempelvis flak eller annat utrymme där egendom kan förvaras. Det kan även i fråga om digitala utrymmen omfatta förvaring av sådant som har ett ekonomiskt värde, exempelvis kryptovaluta, eller upplåtande av andra typer av digitala platser såsom ett kontonummer eller kontantkort. Annat liknande stöd skulle också kunna omfatta sådana nuvarande eller framtida nyttjandeformer som rimligen kan anses omfattas av begreppet ”upplåta” såsom det uppfattas nu.

I fråga om sådant som kan likna det i punkten 3 uppräknade stödet kan det röra sig om annan typ av kunskap eller information som den enskilde besitter, exempelvis i sin egenskap av att vara anställd på en myndighet, en bank eller ett företag och där han eller hon har insyn

i arbetsplatsens organisation, arbetssätt i form av interna rutiner och strategier kring sådant som har med besluts-, penga- och informationsflöden att göra eller annat som kan ha betydelse för den kriminella sammanslutningens allvarliga brottslighet, om informationen lämnas ut till den kriminella sammanslutningen. Det kan därmed vara fråga om en ”insider” med kunskap om produkter, tjänster, rutiner, processer eller regelsättning vid t.ex. kreditgivning eller arbetssätt vid transaktionsmonitorering eller andra typer av kontrollmöjligheter som är intressanta för en kriminell sammanslutning att få kunskap och information om. Det brottsliga kan även bestå i sådant som tillhandahållande av kartor, tidtabeller eller motsvarande för att de kriminella sammanslutningarna ska kunna planera genomförandet av brottslighet på olika platser samt flykten därifrån.

Sådant som inte kan liknas vid det som anges i punkterna 1–3 ska inte omfattas av bestämmelsen. Tanken är med andra ord att inkludera liknande handlingar samtidigt som bestämmelsen inte omfattar mer perifera gärningar. Därmed ligger utformningen av bestämmelsen, enligt utredningens uppfattning, i linje med kraven på förutsägbarhet och legalitet, vilket krävs för en straffbestämmelse. Det är alltså inte fråga om en helt öppen bestämmelse. Den närmare gränsdragningen i fråga om vad som kan anses som liknande stöd och således omfattas av punkten 4 får dock lämnas åt rättstillämpningen att hantera i konkreta uppkomna situationer.

Beviskrav och uppsåt

I avsnitt 13.2.2 framgår vad som ska förstås med en kriminell sammanslutning enligt definitionen samt beviskravet i förhållande till definitionen. I förhållande till samtliga gärningar i punkterna 1–4 krävs uppsåt till att det är fråga om en kriminell sammanslutning. Det är tillräckligt med ett likgiltighetsuppsåt i den delen.

Huruvida allvarlig brottslighet enligt definitionen av en kriminell sammanslutning förr eller senare kommer till stånd, med eller utan stöd av samröreshandlingarna i punkterna 1–4, behöver inte bevisas. Åklagaren behöver visa att de har varit ägnade att främja, stärka eller understödja den kriminella sammanslutningens allvarliga brottslighet men inte att en viss effekt har uppstått, dvs. att en kriminell sammanslutnings förmåga att utföra brottslighet enligt

definitionen verkligen har främjats, stärkts eller understötts till följd av samröreshandlingen i punkterna 1–4.

Det bedöms vara lämpligt, och tillräckligt, med ett likgiltighetsuppsåt i förhållande till de faktiska omständigheterna i punkten 1, samt om punkten 4 används i förhållande till punkten 1. Det krävs därmed ett uppsåt till att det rör sig om en befattning med den typ av utrustning eller egendom som anges i punkten 1 och att befattningen med föremålen eller egendomen sker för den kriminella sammanslutningen. Vid tillämpningen av punkterna 2 och 3 är det inte tillräckligt med ett likgiltighetsuppsåt. Detta kommer till uttryck genom angivandet av ett krav på avsikt vad gäller utrymmena och rådgivningen i punkterna 2 och 3, samt för det fall punkten 4 kommer till användning mot bakgrund av regleringen i punkterna 2 och 3. Kravet innebär att det för straffansvar krävs att den enskilde har avsiktsuppsåt till att utrymmena ska användas av den kriminella sammanslutningen respektive att informationen som rådgivningen eller biträdet innebär ska användas i samband med den kriminella sammanslutningens allvarliga brottslighet. Ett uppsåt måste omfatta de faktiska omständigheterna som gör gärningen brottslig som ett samröresbrott, dvs. att det rör sig om en sådan typ av stöd som framgår av bestämmelserna samt att det sker för en kriminell sammanslutning.

I anslutning till punkten 2 behöver lyftas fram att enligt allmänna principer bör relevant tidpunkt för uppsåtsbedömningen vara omständigheterna vid tidpunkten för exempelvis uthyrningen av en lokal till den kriminella sammanslutningen. Skulle den enskilde som hyr ut lokalen senare bli varse att uthyrningen sker för att användas av en kriminell sammanslutning bör detta alltså inte leda till straffansvar. Dock kan det vara så att uthyraren fortsätter att hyra ut lokalen utan att göra något för att få hyresförhållandet att upphöra. Beroende på omständigheterna i det enskilda fallet, kan ett straffansvar då, enligt utredningens uppfattning, inträda efter en tid såvida övriga förutsättningar härför är uppfyllda och någon påverkanssituation i förhållande till uthyraren inte föreligger. Dylika frågor måste dock ytterst lämnas till rättstillämpningen att hantera i konkreta uppkomna situationer.

Brottsbeteckning, subsidiaritet, gradindelning, straffskala och påföljdsval

Brottsbeteckning och subsidiaritet

Utredningen föreslår att brottet ska ha beteckningen samröre med en kriminell sammanslutning. Den brottsbeteckningen anger klart och tydligt vad som är kriminaliserat genom bestämmelsen.

Brottet samröre med en terroristorganisation har utformats subsidiärt i förhållande till brottet deltagande i en terroristorganisation (se 5 § terroristbrottslagen). Enligt utredningen finns det ingen anledning att reglera deltagandebrottet och samröresbrottet annorlunda i förhållande till en kriminell sammanslutning. En gärning som omfattas av samröresbrottet bör därför anses utgöra ett deltagandebrott om gärningen har skett inom den kriminella sammanslutningen, dvs. om gärningen på objektiva grunder kan bedömas ha skett som ett deltagande. Samröresbrottet behöver därför bli subsidiärt i förhållande till deltagandebrottet och endast tillämpas om det inte finns förutsättningar att döma för brottet deltagande i en kriminell sammanslutning. Subsidiariteten uttrycks i förslaget på sedvanligt sätt genom orden ”i annat fall än som avses i”. Den exakta gränsdragningen mellan ett deltagandebrott och ett samröresbrott får i det enskilda fallet göras med beaktande av samtliga omständigheter, varvid det som har förts fram i förhållande till de båda brotten i detta betänkande bör utgöra utgångspunkter för bedömningen av denna gränsdragning.

Det snävare samröresbrottet med de angivna samröreshandlingarna i punkterna 1–4 kommer därmed att bli tillämpligt på gärningar som främst utförs av personer utanför den kriminella sammanslutningen, men som typiskt sett genom samröreshandlingarna bidrar till den kriminella sammanslutningens allvarliga brottslighet.

Inledande ställningstaganden till gradindelning och straffskala

Utredningen föreslår att straffet för samröre med en kriminell sammanslutning ska vara fängelse i högst fyra år. Om brottet är grovt, ska straffet vara fängelse i lägst ett år och sex månader och högst sju år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska särskilt beaktas om gärningen har ingått som ett led i en brottslig verksamhet som

har bedrivits i större omfattning eller om brottet på annat sätt har varit av särskilt farlig art.

Mot bakgrund av de skäl som i avsnitt 13.2.3 (under rubriken Brottsbeteckning, gradindelning, straffskala och påföljdsval – Inledande ställningstaganden) har förts fram om att gradindelning och tillhörande straffskalor vid regleringen av brottet deltagande i en terroristorganisation även kan göras gällande i fråga om brottet deltagande i en kriminell sammanslutning görs motsvarande bedömning i fråga om brottet samröre med en kriminell sammanslutning i förhållande till brottet samröre med en terroristorganisation.

Brottet samröre med en terroristorganisation ska vid normalgradsbrottet beakta bl.a. vilken typ av terroristorganisation personen har haft samröre med och vilken utrustning personen har tagit befattning med samt i vilken omfattning samröret har skett. I fråga om grovt brott ska bedömas om brottet har avsett särskilt allvarlig brottslighet som innefattar fara för flera människoliv eller för egendom av särskild betydelse, om brottet har ingått som ett led i en verksamhet som har bedrivits i större omfattning samt om brottet annars har varit av särskilt farlig art (se prop. 2019/20:36 s. 67 och 69). I samband med att straffet för samröre med en terroristorganisation höjdes den 1 juli 2022 uttalade regeringen att det fanns anledning att se allvarligare på terrorismbrottslighet och att det var befogat att straffskalan för samröresbrottet skulle vara strängare än för motsvarande svårhetsgrader för vissa andra brott i terroristbrottslagen. En situation där det kunde finnas behov av en differentierad straffvärdebedömning även i de allvarligaste fallen var bl.a. om den tilltalade under lång tid hade lämnat avgörande stöd till en särskilt farlig terroristorganisation som begått allvarlig terrorismbrottslighet utan att det går att bevisa att vederbörande deltagit som gärningsman eller annan medverkande till något specifikt terroristbrott. (Se prop. 2019/20:36 s. 37 f. och prop. 2021/22:133 s. 121 och s. 125 f.)

Utredningen är av uppfattningen att omständigheterna vid de båda samröresbrotten, på samma sätt som vid deltagandebrotten, i flera fall kan vara av samma karaktär och omfattning och ha liknande konsekvenser för samhället, även om syftet med den brottslighet som en kriminell sammanslutning ägnar sig åt inte är detsamma som en terroristorganisations brottslighet förväntas ha. Det kan i båda fallen vara fråga om exempelvis mord, människorov, grov mordbrand och grov allmänfarlig ödeläggelse. Det är således beträffande en kriminell

sammanslutning främst fråga om sådan allvarlig brottslighet som i vidsträckt mening hotar grundlagsskyddade värden eller statens våldsmonopol och brottsligheten kan därmed i förlängningen orsaka liknande typ av skada för enskilda personer, företag, institutioner och samhället i stort som terrorismbrottslighet. Ett samröre med en kriminell sammanslutning kan därför enligt utredningens mening i vissa fall anses närma sig det samhällshot som ett samröre med en terroristorganisation kan utgöra. Det kan exempelvis röra sig om införskaffning eller annan typ av befattning med en stor mängd vapen eller annan för människor livsfarlig egendom eller överförande av omfattande information och kunskap till den kriminella sammanslutningen som är av helt avgörande betydelse för sammanslutningens förmåga att utföra allvarlig brottslighet. Samrörespersonen, dvs. möjliggöraren, insidern eller en annan person som inte kan ses som en deltagare, kan därför i vissa fall i det närmaste ses som en utomstående ”motor” till den kriminella sammanslutningens förmåga att utföra brottslighet och bör därför kunna straffas på motsvarande sätt som vid ett samröre med en terroristorganisation.

Utredningen anser således, precis som vid deltagandebrotten, att vissa paralleller vid gradindelningen och tillhörande straffskalor kan dras mellan ett samröre med en kriminell sammanslutning och ett samröre med en terroristorganisation. Det innebär inte att de bakomliggande brotten, dvs. vilken typ av brottslighet dessa organisationer ägnar sig åt, kan jämföras i de enskilda fallen, utan endast att möjligheter bör finnas att vid bedömningen av straffet för samröre med en kriminell sammanslutning kunna beakta alla de särskilda omständigheter som kan föreligga vid straffvärdebedömningen i det enskilda fallet.

Slutligen bör för frågorna om gradindelning och straffskalor, vilka blir överlappande, även här påtalas att den kriminalisering som föreslås i fråga om samröresbrottet avser att värna högt värderade skyddsintressen samt förhindra allvarlig brottslighet och i förlängningen skydda demokratin. Förslaget riktar sig inte direkt mot de brottsliga handlingar som begås inom den kriminella sammanslutningen utan det är fråga om ett straffvärt stöd på visst avstånd från brottsligheten men som kan påverka utförandet av den kriminella sammanslutningens allvarliga brottslighet på ett avgörande sätt.

Brott av normalgraden och tillhörande straffskala

I likhet med att stämpling till ett brott som huvudregel inte ska betraktas som en mindre allvarlig osjälvständig brottsform i jämförelse med förberedelse till samma brott (se bl.a. prop. 2015/16:113 s. 40), bör ett agerande som kan bedömas som ett samröresbrott av normalgraden enligt utredningen inte betraktas som ett mindre allvarligt agerande än ett deltagandebrott av normalgraden, såvida det inte finns klart bärande skäl för det.

Samrörebrott kan ske mycket tidigt i förhållande till den kriminella sammanslutningens utförande av den allvarliga brottsligheten, och ibland också överlappa vissa straffbara stämplings- och förberedelsebrott. Samröresbrottet kan också ligga helt ”vid sidan av” utförandet av den allvarliga brottsligheten eftersom det endast krävs att brottet ska vara ägnat att främja, stärka eller understödja den kriminella sammanslutningens allvarliga brottslighet. Utredningen anser att jämförelsen med de straffvärdemässigt likställda brottsstadierna stämpling och förberedelse kan göras på så sätt att ett samröresbrott av normalgraden bör – mot bakgrund av de båda straffbestämmelsernas omfattning och innebörd – kunna få ungefär samma straffskala som ett deltagandebrott av normalgraden har fått för att som utgångspunkt ligga på samma nivå rent straffvärdemässigt.

Enligt utredningen finns det, som en utgångspunkt, skäl att se allvarligt på ett samröre med en kriminell sammanslutning. I jämförelse med exempelvis ett straffansvar för sådan allvarlig brottslighet som de kriminella sammanslutningarna ägnar sig åt är det dock fråga om att straffbelägga ett stöd till den kriminella sammanslutningen; samröret kan därför normalt, förutom ”vid sidan av” den allvarliga brottsligheten enligt ovan, dessutom sägas kunna ligga ett steg ifrån den brottslighet som sammanslutningen utför, beroende på hur långt ifrån eller nära åtgärden är kopplad till sammanslutningens brottslighet. Det kan emellertid i det enskilda fallet röra sig om ett mycket straffvärt agerande som ligger väldigt nära själva utförandet av den allvarliga brottsligheten eller t.o.m. intill utförandet i sig, men där utförandet eller medverkan till enskilda gärningar av någon anledning inte kan styrkas.

En utgångspunkt bör därför kunna tas i de straffskalor som utredningen har föreslagit för deltagandebrottet. Eftersom samrörebrottet också kan utgöras av sådana åtgärder som kan innebära ett deltagan-

debrott är det ett skäl till att straffskalorna för normalgradsbrotten inte bör skilja sig åt. Detta även om bedömningen i de enskilda fallen mycket väl kan leda till olika slutsatser i fråga om straffvärdena för de enskilda brotten.

Normalgraden av samröresbrottet föreslås därför ha en tämligen bred straffskala som utgår från straffminimum för fängelse och uppgår till högst fyra år. Straffskalan föreslås därmed bli densamma som för brottet samröre med en terroristorganisation (5 § terroristbrottslagen).

Omständigheter som bör få betydelse vid bedömningen av straffvärdet är bl.a. vilken kriminell sammanslutning som personen har haft samröre med och vilken brottslighet som sammanslutningen sysslar med, under vilka förhållanden samröret har skett samt under hur lång tid som samröret har varat. Vidare bör beaktas vilken typ av handling eller åtgärd det har varit fråga om samt omfattningen på samröret och, för det fall det går att bevisa, betydelsen av detta för den kriminella sammanslutningen.

Eftersom omständigheterna kan skilja sig mycket åt, kan således straffvärdet för ett normalgradsbrott variera i avsevärd utsträckning.

Grovt brott och tillhörande straffskala

Enligt utredningen finns det skäl att i likhet med vad som gäller för deltagandebrottet, införa en särskild straffskala för samröresbrott som kan bedömas som grovt. En sådan finns även för brottet samröre med en terroristorganisation.

En gärning som bedöms som grovt brott måste anses ha ett högt straffvärde och gälla sådana omständigheter som det är av alldeles särskild vikt att beakta vid bedömningen av om samröresbrottet är grovt. Utredningen anser att straffminimum bör sättas tämligen högt och kan motsvara den gräns för när exempelvis häktning ska ske, om det inte är uppenbart att skäl till häktning saknas (se 24 kap. 1 § andra stycket rättegångsbalken). Detta motsvarar fängelse i ett år och sex månader, vilket enligt utredningen är ett rimligt minimum för ett grovt samröresbrott. Vidare bör maximistraffet sättas en bra bit över den straffskalenivå som utredningen har föreslagit som riktmärke för den brottslighet som ska anses som allvarlig enligt definitionen av en kriminell sammanslutning. Detta sker för att i de allra grövsta fallen

av samröresbrott kunna hamna i paritet med straffet för den brottslighet som de facto utförs, eller förväntas utföras, av den kriminella sammanslutningen. Utredningen anser det lämpligt att maximistraffet blir fängelse i sju år samt att det som bör beaktas kan beskrivas på så sätt att gärningen ska ha ingått som ett led i en brottslig verksamhet som har bedrivits i större omfattning eller att brottet på annat sätt har varit av särskilt farlig art.

Det angivna innebär att den nya straffbestämmelsen ges samma straffskala och samma bedömningsgrunder som dem som numera, sedan den 1 juli 2022, har angetts för brottet samröre med en terroristorganisation. Nedan görs med hänsyn till utredningens förslag kring utformningen, omfattningen och innebörden av nu aktuellt samröresbrott några kommentarer kring sådana situationer som utredningen menar bör ingå i de angivna kvalifikationsgrunderna för grovt brott.

Eftersom det är fråga om en exemplifiering av omständigheter som bör beaktas anser utredningen att ett samröre med en kriminell sammanslutning som har viljan och förmågan att begå upprepade fall av allvarlig brottslighet eller där samröreshandlingen leder till stor fara för människors liv och hälsa eller egendom av särskilt stor betydelse bör kunna ses som ett grovt brott. Det gäller framför allt sådant stöd som leder till skjutningar, sprängningar och mordbränder, men även annat stöd som typiskt sett har betydelse för kriminella sammanslutningars omfattande ekonomiska brottslighet mot äldre människor eller företag. Vidare bör det gälla för sådant samröre som har koppling till allvarlig påverkansbrottslighet gentemot myndighetspersoner eller andra med motsvarande funktioner på företag, banker eller liknande institutioner och där stödåtgärden har ett klart samhällshotande element i sig.

Ett enskilt samröre med en kriminell sammanslutning avseende finansiering med ett avsevärt belopp vid ett tillfälle eller flera mindre belopp under lång tid kan också göra att samröresbrottet enligt utredningen bör bedömas som grovt. Det torde även kunna ses som ett grovt brott när personer som i kraft av sin specifika yrkeskompetens, exempelvis som revisor, advokat eller annan jurist, försäkringsanställda eller anställda på exempelvis banker, miljöinspektörer anställda i kommunerna eller liknande yrkesbefattningar, har samröre med en eller flera kriminella sammanslutningar samtidigt, särskilt om det sker i en större omfattning och inte endast vid ett enstaka tillfälle. Dock

ska även ett enda tillfälle kunna bedömas som grovt brott beroende på omständigheterna vid den enstaka samröreshandlingen.

Eftersom det är fråga om en exemplifiering av omständigheter bör även sådana omständigheter som hade gjort ett deltagandebrott grovt, om gärningen hade bedömts som ett deltagandebrott, i ett enskilt fall kunna tas med i bedömningen över gradindelningen för samröresbrottet, exempelvis om samrörespersonen bedöms ha haft en central roll inför utförandet av den allvarliga brottsligheten (se avsnitt 13.2.3 under rubriken Brottsbeteckning, gradindelning, straffskala och påföljdsval – Grovt brott och tillhörande straffskala).

Exemplifieringen innebär också att det inte är nödvändigt att bedöma brottet som grovt om någon av omständigheterna föreligger. Genom bestämmelsens tämligen öppna utformning vill utredningen framhålla vikten av att det görs en samlad bedömning av omständigheterna i det enskilda fallet.

Påföljdsval och överlappande straffskalor

Enligt utredningens bedömning är ett samröre med en kriminell sammanslutning, med hänsyn till dess allvarliga och samhällshotande karaktär, ett brott av sådan art att det motiverar att påföljden normalt bestäms till fängelse. Detta gäller även om straffvärdet i sig eller frånvaron av tidigare brottslighet inte skulle motivera det. Styrkan i fängelsepresumtionen måste dock bestämmas med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet.

De föreslagna straffskalorna för brott av normalgraden och grovt brott överlappar varandra. I likhet med deltagandebrottet bör här föras fram att andra brottstyper har sådana överlappningar i sina straffskalor. Den överlappande delen av straffskalan bör för samröresbrottet av normalgraden tillämpas när det finns omständigheter som påverkar straffmätningen men inte gradindelningen, exempelvis vid ett återfall som motiverar en straffskärpning eller när den tilltalade har avsett att brottet skulle få allvarligare följder än det faktiskt fick (se 29 kap. 2 § första punkten och 4 § brottsbalken).

Det bör noteras att de resonemang som utredningen har fört fram när det gäller förslagen till straffskalor för samröresbrottet inte har tagit hänsyn till de förslag som regeringen har lagt fram i lagrådsremissen Dubbla straff för brott i kriminella nätverk och

skärpta straffskalor, daterad den 15 januari 2026 (som bygger på de förslag som Straffreformutredningen har lämnat i SOU 2025:66).

Undantag för samröre som är försvarligt eller ringa

Samröresbrottet innebär en kriminalisering som träffar flera olika slags handlingar och åtgärder. Det krävs inte att de utförs med uppsåt att brott ska utföras av den kriminella sammanslutningen utan det räcker att det är fråga om en gärning som är ägnad att främja, stärka eller understödja en sådan sammanslutnings allvarliga brottslighet.

Med andra ord innebär kriminaliseringen ett visst avstånd mellan samröresgärningen och den skada som den kriminella sammanslutningens allvarliga brottslighet kan leda till. Det är därför viktigt att straffansvaret inte blir alltför omfattande utan att det endast träffar klart straffvärda gärningar.

För att samröresbrottet inte ska träffa mer perifera handlingar och åtgärder, där ett straffansvar således inte är motiverat, och för att undvika orimliga resultat bör det därför, precis som för deltagandebrottet, finnas ett undantag för sådant som skulle kunna bedömas som försvarligt eller ringa. Det är dock inte helt enkelt att förutse vilka handlingar som kan komma att ge undantaget ett utrymme. De omständigheter som utredningen har fört fram vid undantaget för deltagandebrottet (se avsnitt 13.2.3 under rubriken Undantag för deltagande som är försvarligt eller ringa) bör kunna gälla också när de föreligger i en kontext av ett samröresbrott. Undantaget för ringa fall kan därmed också ges en sådan innebörd att det träffar situationer där samröret med den kriminella sammanslutningen har varit obetydligt eller där gärningen med hänsyn till andra omständigheter kan bedömas som ringa. Det finns därför ingen anledning att utforma undantaget på något annat sätt än så som det har utformats för deltagandebrottet.

Undantaget kan exempelvis gälla ett ytterst litet ekonomiskt bidrag eller ett motsvarande stöd som omfattas av begreppet betalningsmedel i punkten 1. Bedömningen av straffbar storlek på ett ekonomiskt stöd eller exempelvis betydelsen av rådgivningen eller biträdet i punkten 3 måste alltid göras utifrån flera aspekter såsom det enskilda stödets innebörd samt syftet med stödet, dvs. vad stödet har avsett att innebära för den kriminella sammanslutningen eller

vad det har varit avsett att användas till. Möjligheten att bedöma en befattning med ett betalningsmedel, som kan vara ett ekonomiskt bidrag eller något som kan värderas på motsvarande sätt, som överstiger värdegränsen mellan stöld och ringa stöld vid butikstillgrepp, som går vid 1 500 kronor (se rättsfallet Ringa stöld-gränsen II, Högsta domstolens dom i mål B 712-25 den 30 oktober 2025) eller sådan typiskt sett farlig egendom som anges i punkten 1 som ringa torde dock vara mycket begränsad. Ett annat exempel då undantagsbestämmelsen kan bli tillämplig kan vara att vid något enstaka tillfälle under mycket kort tid ta befattning med vissa av föremålen i punkten 1 eller upplåta utrymmena i punkten 2. Det kan bl.a. avse att vakta ett enklare transportmedel eller ett garage under en kortare tid för den kriminella sammanslutningen.

Undantaget avser att ta hand om icke-straffvärda situationer som kan förekomma och ligger vidare utformningsmässigt i linje med motsvarande undantag som finns för brottet samröre med en terroristorganisation i 5 § fjärde stycket terroristbrottslagen. Vid tillämpningen av undantaget kan även de bakomliggande syftena med bestämmelserna om ansvarsfrihet i 24 kap. brottsbalken enligt utredningen komma i fråga. Om en samröreshandling inte lever upp till men är snarlika de situationer som kan bedömas som straffria enligt dessa regler, bör de i vissa fall kunna omfattas av undantaget.

Även det bakomliggande syftet med ansvarsfrihetsgrunden social adekvans torde kunna ge viss ledning vid tillämpningen av undantaget. En samröreshandling skulle kunna bedömas som godtagbar och socialt accepterad, och därmed som straffri enligt undantaget utifrån ett samhälleligt perspektiv, även om handlingen skulle bedömas som brottslig i det enskilda fallet. Exempelvis bör det i vissa fall kunna vara fråga om ett försvarligt agerande vid ekonomiska mellanhavanden med en medlem i en kriminell sammanslutning, om den enskilde t.ex. betalar en skuld eller gör ”affärer” med medlemmen och där dennes medlemskap eller motsvarande i den kriminella sammanslutningen inte har en framträdande roll för interaktionen i fråga. Det kan också gälla om den enskilde agerar på ett adekvat, men ändå ”brottsligt”, sätt genom någon enstaka åtgärd, men det måste tolereras att handlingen blir tillåten i det enskilda fallet utifrån ett mänskligt eller samhälleligt perspektiv, t.ex. i fråga om handel med vardagliga varor eller vid annat näringslivsengagemang. En enskild kan vidare till följd av en släktrelation eller annan typ av relation med, eller annan

koppling till, en deltagare i en kriminell sammanslutning eller till andra som i sin tur har ett samröre med den kriminella sammanslutningen behöva utföra en handling, såsom att skjutsa någon i sin bil till träffar som skulle kunna ha med den kriminella sammanslutningens förmåga att utföra allvarlig brottslighet att göra men där annat måste anses stå i förgrunden, t.ex. olika typer av näringslivs-, förenings- eller samfundsmöten, släktmiddagar eller liknande.

Enligt utredningen är det fråga om sådana situationer där lagstiftningen visserligen täcker det föreliggande agerandet men det ändå måste anses godtagbart så länge det inte strider mot grundtankarna bakom de straffrättsliga reglerna. Det får dock inte bli fråga om en situation där samröreshandlingen har varit ägnad att främja, stärka eller understödja den kriminella sammanslutningens allvarliga brottslighet i en större omfattning och där det brottsliga samröret klart och tydligt ”står över” något annat syfte och avsikten därmed har varit att straffbelägga samröreshandlingen i fråga.

Möjligheten att använda undantagsregeln i olika sammanhang måste användas med återhållsamhet och får självfallet inte bli godtycklig. Den närmare omfattningen och bedömningen av om ett samröre ska kunna bedömas som försvarligt eller ringa får bestämmas i praxis. Enligt utredningens mening torde dock sådana handlingar som enskilda utför inom ramen för s.k. parallellsamhällen som har egna lösningar för exempelvis juridiska eller ekonomiska tjänster som annars skulle tillhandahållas av banker, försäkringsbolag eller bostadsförmedlingar m.fl. och där tjänsterna utförs för kriminella sammanslutningar som ägnar sig åt allvarlig brottslighet enligt definitionen inte kunna vara straffria enligt undantaget om de ryms inom samrörebrottets bestämmelser och inte kan anses straffria mot bakgrund av annan ansvarsfrihetsreglering. Det torde dock kunna förhålla sig på annat sätt om exempelvis folkvalda politiker, myndighetspersoner, andra lokala arbetsgivare och företrädare för företag m.fl. behöver agera i förhållande till en kriminell sammanslutning i ett parallellsamhälle på ett sätt som skulle kunna innebära en brottslig samröreshandling, men där samhällsintresset av den utförda handlingen behöver gå före det straffrättsliga ansvaret.

Tidigare har utredningen omnämnt bl.a. sådana situationer kring informatörers uppgifter till de brottsbekämpande myndigheterna eller dessa myndigheters infiltration i kriminella sammanslutningar samt motsvarande journalistisk och annan social verksamhet som bör

omfattas av undantaget för gärningar som är försvarliga eller ringa, se ovan under avsnitt 13.2.3 (rubriken Undantag för deltagande som är försvarligt eller ringa). Det ska också vara försvarligt att lämna exempelvis rådgivning och information som behöver utbytas mellan en advokat och dennes klient inom ramen för ett offentligt uppdrag eller vid annat klientförhållande. Det kan inte uteslutas att även andra situationer än dessa, exempelvis för en revisor eller andra yrkesutövare som har en omsorgsplikt eller uppgiftsskyldighet av något slag, kan komma att omfattas av bestämmelsens tredje stycke.

Utredningen återkommer i författningskommentaren till bl.a. åklagarens bevisbörda för att omständigheterna inte är sådana att undantaget blir tillämpligt.

De osjälvständiga brottsformerna

I det brottsbekämpande arbetet mot de kriminella sammanslutningarna är det viktigt att kunna ingripa mot den allvarliga brottsligheten som de utför på ett tidigt stadium.

För att kriminalisering av förstadier till brott ska vara befogad gäller som en allmän utgångspunkt att det beteende som ska kriminaliseras behöver vara straffvärt. Det bör också i realiteten finnas fall av brottet som är så allvarliga att ett ingripande på förstadiet framstår som motiverat. Det måste slutligen krävas att införandet av ett straffansvar kommer att få praktisk betydelse och att det är möjligt att i verkligheten upprätthålla kriminaliseringen. (Se prop. 2019/20:36 s. 35.)

Det som utredningen har fört fram för att kriminalisera försök till brottet deltagande i en kriminell sammanslutning (se avsnitt 13.2.3 under rubriken De osjälvständiga brottsformerna) gör sig gällande även i fråga om brottet samröre med en kriminell sammanslutning. Att någon försöker ta befattning med sådan egendom som omfattas av punkten 1 eller försöker lämna rådgivning inom de sakområden som omfattas av punkten 3 i samröresbestämmelsen, men inte lyckas med det, bör kunna vara exempel på gärningar som måste anses som straffvärda. Utredningen bedömer således att det finns skäl och ett praktiskt behov av kriminalisering även vid försök till samröresbrottet. Försök har även kriminaliserats för brottet samröre med en terroristorganisation, se 11 § terroristbrottslagen.

Att utsträcka det kriminaliserade området för samröresbrottet till förberedelse- och stämplingsstadierna enligt 23 kap. brottsbalken är, som utredningen bedömer det, varken nödvändigt eller motiverat.

Proportionalitetsbedömning m.m.

Det är centralt i ett rättssamhälle att även ett nytt brott såsom samröresbrottet, som kan beskrivas som att det ligger ”vid sidan av” eller ett steg ifrån den befintliga straffrättsliga lagstiftningen och som blir subsidiärt i förhållande till deltagandebrottet, måste övervägas noggrant och läggas fram endast om det finns ett verkligt behov av kriminaliseringen. Vid detta ställningstagande väger det enligt utredningens mening tungt att den brottslighet som de kriminella sammanslutningarna ägnar sig åt, eller förväntas ägna sig åt – och som omfattas av definitionen av en kriminell sammanslutning – är av samhällshotande natur, att den hela tiden tar nya former och uttryck, och flyttar fram sina positioner, samt att den involverar många människor – såväl barn och unga som personer med särskild yrkeskompetens – som möjliggörare till brottsligheten. (Polismyndighetens lägesbild i november 2025 talar om 17 500 aktiva gängkriminella i Sverige och ytterligare omkring 50 000 personer som bedöms ha koppling till gängkriminella.) Att en enskild individ, eller flera, utför handlingar som är ägnade att främja, stärka eller understödja en eller flera kriminella sammanslutningars allvarliga brottslighet måste anses innebära att risken för utförandet av den allvarliga brottsligheten ökar jämfört med om individen eller individerna inte agerar alls.

Den grundläggande målsättningen med den nya straffrättsliga regleringen kring samröresbrottet är att samhället så effektivt som möjligt ska kunna försvåra för de kriminella sammanslutningarna att ta andra villiga personer till hjälp för att öka förmågan att utföra den allvarliga brottsligheten. Förslaget till brottet samröre med en kriminell sammanslutning är därför, enligt utredningens mening, utformat så att det på ett trovärdigt och effektivt sätt kriminaliserar vissa typiska och klart straffvärda handlingar som kan ha stor betydelse för den kriminella sammanslutningens förmåga att utföra brottslighet.

För att en straffbestämmelse om samröre med en kriminell sammanslutning ska kunna införas krävs att den bedöms vara före-

lig med de grundläggande fri- och rättigheterna i såväl regeringsformen som i Europakonventionen och EU:s rättighetsstadga. Innebörden av grundlagsskyddet för föreningsfriheten i dessa tre rättskällor framgår av kapitel 3.

Som utgångspunkt bedömer utredningen att det i princip är möjligt att straffbelägga samröre med en kriminell sammanslutning utan att föreningsfriheten inskränks och att detta inte behöver beröras närmare. Det samröre som utredningen föreslår bli straffbart syftar i första hand inte till att bedriva verksamhet i föreningsform – varken uttryckligen eller underförstått – utan att på vissa sätt utifrån och enskilt stödja den allvarliga brottslighet som förekommer inom den kriminella sammanslutningen. Regleringen om samröresbrottet skulle därmed i princip falla utanför det förslag till begränsningsändamål som regeringen har fört fram i prop. 2025/26:78.

Det är fråga om ett samröre som omfattar endast vissa specifika former av handlingar, eller handlingar som till sin karaktär är jämförbara med dessa, förutsatt att de är ägnade att främja, stärka eller understödja en kriminell sammanslutnings allvarliga brottslighet. Det straffbara området är därigenom tydligt avgränsat och omfattar därmed inte varje handling som vidtas i förhållande till en sådan sammanslutning. Exempelvis faller journalistiskt eller annat samhälleligt arbete utanför, även om handlingarna framstår som att de främjar, stärker eller understödjer den kriminella sammanslutningens allvarliga brottslighet. Straffansvaret begränsas dessutom ytterligare genom att det även i andra situationer föreslås att försvarliga eller ringa fall inte ska vara straffbara.

Som framgår är syftet med kriminaliseringen framför allt att försvåra för den organiserade brottsligheten att bedriva sin verksamhet. En sådan reglering kommer därmed i förlängningen – utöver att skydda samhällsordningen och befolkningen – kunna värna demokratin och det fria utövandet av enskildas grundläggande fri och rättigheter. Ändamålet med den eventuella begränsning av föreningsfriheten som samröresbrottet kan innebära får därmed anses godtagbart i ett demokratiskt samhälle. I likhet med vad som anges i fråga om deltagandebrottet bedöms en ny straffbestämmelse inte utgöra ett hot mot den fria åsiktsbildningen. Vidare handlar det inte om något förbud mot viss åskådning.

Enligt utredningen uppfyller bestämmelsen också de krav som legalitetsprincipen ställer på en straffrättslig lagstiftning i fråga om

tydlighet och förutsägbarhet. Den bedöms ha goda förutsättningar att bli effektiv i den meningen att den kommer att kunna tillämpas på samröreshandlingar av varierande slag som har anknytning till organiserad brottslighet. Den är därför enligt utredningens mening även ändamålsenlig. Något mindre ingripande alternativ än att införa den angivna straffbestämmelsen bedöms inte finnas.

Utredningen anser sammantaget att möjligheten att ingripa mot samröreshandlingar i förhållande till kriminella sammanslutningar som ägnar sig åt allvarlig brottslighet står i rimlig proportion till de eventuella inskränkningar i föreningsfriheten som lagstiftningen kan innebära för de personer som blir föremål för den. Lagstiftningen är därmed förenlig med såväl regeringsformen som Europakonventionen och EU-stadgan.

Proportionalitetsbedömning av opinionsfriheter

I förarbetena till terroristbrottslagen har regeringen ansett att införandet av en straffbestämmelse om att offentligt uppmana och rekrytera till deltagande i en terroristorganisation utgör en inskränkning av den grundlagsskyddade yttrandefriheten och informationsfriheten enligt 2 kap. 1 § första stycket 1 och 2 regeringsformen (se prop. 2022/23:73 s. 56 f.). Även vid införandet av straffansvar för utbildning för terrorism ansåg regeringen att de gärningar som omfattades av straffansvaret innefattade olika slags yttranden och att detta kunde innebära en risk att bl.a. yttrandefriheten inskränks på ett oönskat sätt (se prop. 2009/10:78 s. 42).

Det kan mot denna bakgrund inte uteslutas att även den föreslagna regleringen kommer att innebära sådana inskränkningar. Yttrande- och informationsfriheten får begränsas genom lag med hänsyn till bl.a. rikets säkerhet och allmän ordning och säkerhet under de förutsättningar som anges i 2 kap. regeringsformen. En begränsning får göras bara för att tillgodose ett ändamål som är godtagbart i ett demokratiskt samhälle och får inte gå längre än vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som föranlett den. Inskränkningen får aldrig heller gå så långt att den t.ex. innebär ett hot mot den fria åsiktsbildningen som en av grundvalarna för statsskicket. Vid bedömningen av vilka begränsningar som får göras ska dessutom vikten av vidaste möjliga yttrandefrihet och informations-

frihet särskilt beaktas (se 2 kap. 20, 21 och 23 §§ regeringsformen). Även artikel 10 i Europakonventionen innebär en rätt till yttrandefrihet. Denna frihet får dock underkastas inskränkningar som är föreskrivna i lag under förutsättning att de är nödvändiga i ett demokratiskt samhälle med hänsyn till bl.a. den allmänna säkerheten och förebyggande av oordning eller brott.

Mot bakgrund av att syftet med inskränkningen är att försvåra för sammanslutningar att bedriva allvarlig brottslighet och att lagstiftningen i förlängningen dessutom har till ändamål att värna demokratin och det fria utövandet av enskildas grundläggande fri- och rättigheter, bedöms det röra sig om ett ändamål som är godtagbart i ett demokratiskt samhälle. Deltagande- och samröresbrottet är vidare tydligt avgränsade och, som framgår ovan, anser utredningen att mindre åtgärder inte är tillräckliga för att uppfylla syftet med bestämmelserna. De eventuella begränsningar av yttrandefriheten och informationsfriheten, som regleringen kan innebära, är således nödvändiga. Vid en sammantagen bedömning anser utredningen att förslagen är förenliga med såväl regeringsformen som Europakonventionen.

13.2.5 Bestämmelsernas placering i lagstiftningen

Eftersom det är fråga om att införa endast några få paragrafer i lagstiftningen bedömer utredningen att det inte är lämpligt att skapa en ny lag enbart för dessa. I stället bör bestämmelserna tas in i befintlig lagstiftning, om möjligt i brottsbalken.

I 16 kap. brottsbalken upptas brott mot allmän ordning. I kapitlet finns straffbestämmelser om bl.a. upplopp, ohörsamhet mot ordningsmakten, uppvigling, involverande av en underårig i brottslighet, myteri, hets mot folkgrupp, olaga diskriminering, barnpornografibrott, djurplågeri, falskt larm och förargelseväckande beteende. I betänkandet SOU 2021:27, Ett förbud mot rasistiska organisationer, föreslogs att straffbestämmelserna om organiserad rasism, grov organiserad rasism och stöd åt organiserad rasism samt ansvarsfrihet för ringa brott skulle placeras i kapitlets 7–7 b §§. Detta eftersom 7 § var upphävd och således hade ett utrymme samt att det primära skyddsintresset för de nya straffbestämmelserna var att skydda allmän ordning, även om andra skyddsintressen också gjorde sig gällande. Genom att den allmänna ordningen kunde upprätthållas blev det även ett skydd för

utsatta grupper mot rasistisk förföljelsebrottslighet. Förslagen i betänkandet har dock, som nämnts tidigare, inte lett till lagstiftning.

Bestämmelserna i 16 kap. brottsbalken innehåller många olika typer av brott. Dessa har det gemensamt att de på ett eller annat sätt kan sägas vara ordningsstörande eller i varierande grad riktar sig mot icke önskvärda beteenden och ageranden i samhället. I några av brotten är det dessutom fråga om att särskilt straffbelägga deltagandet. Det gäller t.ex. vid våldsamt upplopp (2 §) där en deltagare som inte medverkar i folksamlingens förenade våldsutövning ändå kan dömas till ansvar såvida vederbörande på något sätt ger uttryck för sympati med våldsutövningen. Även för brottet ohörsamhet mot ordningsmakten (3 §) och myteri (6 §) är det fråga om att straffbelägga en deltagandehandling.

De av utredningen föreslagna brotten deltagande i och samröre med en kriminell sammanslutning kan också uppfattas som att de avser att upprätthålla den allmänna ordningen i samhället genom att de straffbelägger ett aktivt oönskat agerande. Sammanslutningarnas allvarliga brottslighet, som ingår i definitionen av en kriminell sammanslutning, är – som framkommit i betänkandet – av samhällshotande natur, enligt utredningen. Deltagandebrottet och samröresbrottet bidrar genom de straffbara handlingarna i stor omfattning till upprätthållandet av den allvarliga brottsutveckling som Sverige befinner sig i. Utredningen anser därför att den framtagna lagstiftningen väl kan inrymmas under rubriken Om brott mot allmän ordning i 16 kap. brottsbalken.

Mot denna bakgrund föreslår utredningen att de nya straffbestämmelserna placeras i 16 kap. brottsbalken. Såväl 14 § som 14 a § i detta kapitel är upphävda. Det finns därmed enligt utredningen ett utrymme att placera definitionsbestämmelsen om vad som avses med en kriminell sammanslutning i 14 §, brottet deltagande i en kriminell sammanslutning i 14 a § och brottet samröre med en kriminell sammanslutning i en ny bestämmelse, 14 b §. Straffansvaret för försök till de två brotten tas in i samma kapitel genom ett tillägg om detta i 17 § andra stycket.

Skulle lagstiftaren anse att de nya bestämmelserna i stället bör tas in i de upphävda bestämmelserna i 16 kap. brottsbalken som kommittén om förbud mot rasistiska organisationer tog i anspråk i sitt betänkande SOU 2021:27, är den förändringen lätt att åtgärda under den fortsatta beredningen av utredningens förslag inom Regeringskansliet.

14 Användning av tvångsmedel

14.1 Inledning

Enligt utredningsdirektiven ska de brottsbekämpande myndigheterna ha kraftfulla verktyg för att möta den organiserade brottsligheten, eftersom denna utgör ett allvarligt hot mot vårt samhälle.

Den lagstiftning som utredningen har lagt fram i kapitel 13 kommer enligt utredningens bedömning att bli en viktig åtgärd och utgöra ett led i brottsbekämpningen. Lagstiftningen kommer även, vilket har framgått av avsnitt 10.8, att underlätta för de brottsbekämpande myndigheterna i fråga om det internationella samarbetet mot organiserad brottslighet. För att kunna utreda de föreslagna brotten krävs emellertid att de brottsbekämpande myndigheterna kan använda de tvångsmedel, även de hemliga, som finns och som bedöms vara nödvändiga.

Flera tvångsmedel kommer att kunna användas som en direkt följd av att straffskalan för de nya brotten innehåller fängelse. Det gäller reseförbud, anmälningsskyldighet, husrannsakan, genomsökning på distans, kroppsvisitation, kroppsbesiktning samt upptagning av fingeravtryck, fotografi och andra underlag (se 25 kap. och 28 kap. rättegångsbalken). Även anhållande och häktning kommer att kunna användas, eftersom straffskalan för de nya brotten innehåller fängelse i ett år eller mer (se 24 kap. rättegångsbalken). Att dessa tvångsmedel kan komma att användas i förundersökningar rörande de föreslagna brotten innebär naturligt att fler personer kommer att kunna bli föremål för tvångsmedel, och med detta följer ett ökat intrång i den personliga integriteten. Utredningen konstaterar att detta är en naturlig konsekvens av kriminaliseringen och att de nämnda tvångsmedlen tillhör de normala åtgärder som de brottsbekämpande myndigheterna kan använda vid utredningar om brott vars straffskala föreskriver fängelse respektive fängelse i ett år eller mer. Att dessa tvångsmedel

kommer att kunna användas vid utredningar av brotten deltagande i en kriminell sammanslutning och samröre med en kriminell sammanslutning behandlas nedan.

De hemliga tvångsmedlen är enligt de brottsbekämpande myndigheterna ofta helt avgörande för att förebygga, utreda och lagföra allvarlig brottslighet. Det gäller särskilt i fråga om den organiserade brottsligheten. För att hemliga tvångsmedel ska fortsätta att vara effektiva verktyg för de brottsbekämpande myndigheterna krävs det enligt utredningen att även sådana kan tillämpas på de nya brotten i den utsträckning som bedöms nödvändig. Lagstiftningen ställer dock högre krav på när hemliga tvångsmedel kan användas än vad som gäller för de andra tvångsmedlen. Bestämmelserna om hemliga tvångsmedel blir därför inte, med undantag för postkontroll, generellt tillämpliga på de föreslagna brotten utan lagändringar.

14.2 Hemliga tvångsmedel

Hemliga tvångsmedel kan användas i olika skeden av det brottsbekämpande arbetet, dels som s.k. preventiva tvångsmedel för att förebygga, förhindra och upptäcka allvarlig brottslig verksamhet inom ramen för underrättelseverksamheten (se lagen [2007:979] om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott, den s.k. preventivlagen, och lagen [2012:278] om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet, den s.k. inhämtningslagen), dels för att utreda brott i en förundersökning. Sedan den 1 juli 2024 är det även möjligt att använda vissa hemliga tvångsmedel för att lokalisera personer som är anhållna eller häktade i sin frånvaro eller som håller sig undan eller har avvikit från verkställighet av ett straff (se lagen [2024:326] om hemliga tvångsmedel i syfte att verkställa frihetsberövande påföljder).

Med hemliga tvångsmedel avses traditionellt de tvångsmedel som benämns som hemliga i 27 kap. 18–20 e §§ rättegångsbalken, dvs. hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation, hemlig kameraövervakning och hemlig rumsavlyssning. Till de hemliga tvångsmedlen räknas också hemlig dataavläsning, vilket regleras i lagen (2020:62) om hemlig dataavläsning, och postkontroll (eller kvarhållande av försändelse), vilket regleras i 27 kap. 9 och 9 a §§ rättegångsbalken.

Hemliga tvångsmedel intar en särskild ställning bland de straffprocessuella tvångsmedlen eftersom den som tvångsmedlet riktas mot inte ska vara medveten om tvångsmedelsanvändningen. Verkställigheten av tvångsmedlet äger därför rum i hemlighet, liksom prövningen av om tvångsmedlet ska få användas. Att tvångsmedelsanvändningen sker i hemlighet är en förutsättning för att tvångsmedlet ska få avsedd effekt. Den som har utsatts för ett hemligt tvångsmedel ska emellertid som huvudregel underrättas om det i efterhand. Det finns dock undantag från denna underrättelseskyldighet.

Hemliga tvångsmedel under en förundersökning

Hemlig övervakning av elektronisk kommunikation innebär enligt 27 kap. 19 § rättegångsbalken att uppgifter i hemlighet hämtas in, exempelvis från en telefonoperatör, om 1) meddelanden som i ett elektroniskt kommunikationsnät överförs eller har överförts till eller från ett telefonnummer eller en annan adress (dvs. vilka andra telefonnummer som har varit i kontakt med det aktuella telefonnumret och när dessa kontakter har ägt rum, s.k. trafikuppgifter), 2) vilka elektroniska kommunikationsutrustningar som har funnits inom ett visst geografiskt område eller 3) i vilket geografiskt område en viss elektronisk kommunikationsutrustning finns eller har funnits (2–3 avser s.k. lokaliseringsuppgifter). Med meddelanden avses t.ex. telefonsamtal, sms och mms. Tvångsmedlet ger inte möjlighet att ta del av innehållet i de elektroniska meddelandena.

För att de brottsbekämpande myndigheterna ska få tillgång till innehållet i uppgifterna krävs ett beslut om *hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation*. Hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation innebär att meddelanden kan avlyssnas i hemlighet eller tas upp med ett tekniskt hjälpmedel för återgivning av innehållet i meddelandet (se 27 kap. 18 § rättegångsbalken). Det innebär enkelt uttryckt att de brottsbekämpande myndigheterna i hemlighet avlyssnar telefonsamtal eller tar del av innehåll i t.ex. sms eller e-postmeddelanden.

Hemlig kameraövervakning innebär att fjärrstyrda tv-kameror, andra optisk-elektroniska instrument eller därmed jämförbara utrustningar används för optisk personövervakning, utan att upplysning om övervakningen lämnas (se 27 kap. 20 a § rättegångsbalken). Det

är således i första hand fråga om att en viss plats övervakas i hemlighet med en dold utrustning som fångar upp rörliga bilder för att fastställa vem som skäligen kan misstänkas för ett visst brott. Kameraövervakningen kan också, och i stället för en viss plats, avse en viss misstänkt person och då mot sådana platser där den misstänkte kan antas komma att uppehålla sig.

Postkontroll, eller kvarhållande av en försändelse, innebär att ett befordringsföretag åläggs att stoppa postbefordran av vissa angivna typer av försändelser, exempelvis till en viss person, för att bereda brottsbekämpande myndigheter att ta dessa i beslag för att på så sätt närmare kunna undersöka, öppna och granska försändelserna. För att detta tvångsmedel ska kunna användas krävs att den aktuella försändelsen får tas i beslag, vilket innebär att det för det aktuella brottet ska vara föreskrivet ett år eller mer i straffskalan. (Se 27 kap. 9 § rättegångsbalken.)

Med *hemlig rumsavlyssning* avses avlyssning eller upptagning som görs i hemlighet och med ett tekniskt hjälpmedel som är avsett att återge ljud. Avlyssningen eller upptagningen ska avse tal i enrum, samtal mellan andra eller förhandlingar vid sammanträden eller andra sammankomster som allmänheten inte har tillträde till (se 27 kap. 20 d § rättegångsbalken). Det kan t.ex. handla om att installera avlyssningsutrustning i en lägenhet eller i ett fordon där personer ska träffas för att prata om brottslig verksamhet. Det kan även röra sig om att rikta avlyssningsutrustning mot personer som träffas på exempelvis ett café eller i en park för att diskutera brottsplaner.

Hemlig dataavläsning är en åtgärd för de brottsbekämpande myndigheterna att med någon form av tekniskt hjälpmedel i hemlighet bereda sig tillgång till en dator eller annan teknisk utrustning som kan användas för kommunikation och på så sätt få besked om hur utrustningen används eller har använts och vilken information som finns i den. Den hemliga dataavläsningen kan avse flera olika uppgifter: kommunikationsavlyssningsuppgifter, kommunikationsövervakningsuppgifter, platsuppgifter, kameraövervakningsuppgifter och rumsavlyssningsuppgifter eller andra uppgifter som är åtkomliga i ett avläsningsbart informationssystem. Sådana uppgifter kan tas upp exempelvis genom att mikrofonen i en mobiltelefon eller en dator aktiveras i samband med ett möte mellan personer som träffas för att prata om brottslig verksamhet. Det kan även innebära att de brottsbekämpande myndigheterna tar sig in i användarkonton till lagrings-

eller kommunikationstjänster för att hämta in uppgifter som finns där. (Se 1–2 §§ lagen [2020:62] om hemlig dataavläsning.)

För att hemliga tvångsmedel ska kunna användas ställs krav på att det brott som är aktuellt har en viss kvalificerad straffskala eller att det förväntade straffvärdet av brottet överstiger en viss längd (dvs. en straffvärdeventil). Därutöver förekommer i lagstiftningen vissa angivna brottskataloger med brott som, utan att de uppnår kraven på straffskala eller förväntat straffvärde, gör att de hemliga tvångsmedlen kan användas. Vissa av de hemliga tvångsmedlen är tillämpliga om flera brott sammantaget överstiger ett visst straffvärde under förutsättning bl.a. att det kan antas att vart och ett av brotten har utgjort ett led i en brottslighet som har utövats i organiserad form eller där brottsligheten kan sägas vara systematisk. Ett gemensamt krav för tillstånd till alla hemliga tvångsmedel (utom postkontroll) är att åtgärden är av synnerlig vikt för utredningen. För samtliga hemliga tvångsmedel gäller att det för tillstånd krävs att skälen för åtgärden uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den misstänkte eller för något annat motstående intresse (den s.k. proportionalitetsprincipen).

Under en förundersökning där tvångsmedlet riktas mot en *skäligen misstänkt person* ser kravet på föreskrivet straffminimum ut på följande sätt. För hemlig övervakning av elektronisk kommunikation krävs som regel att det för brottet inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse sex månader. För hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig kameraövervakning och hemlig dataavläsning (med undantag för rumsavlyssningsuppgifter) är kravet fängelse två år och för hemlig rumsavlyssning och hemlig dataavläsning avseende rumsavlyssningsuppgifter är det fängelse fyra år. Hemlig övervakning av elektronisk kommunikation kan dessutom användas på alla brott som hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation är tillämplig för.

Alla hemliga tvångsmedel (utom rumsavlyssning och motsvarande form av hemlig dataavläsning) kan också användas i syfte att *utreda vem som skäligen kan misstänkas*, dvs. utan att det riktas mot en skäligen misstänkt person. För detta syfte ställs i en del fall högre krav på det brott som utreds än när det riktas mot en skäligen misstänkt person. För hemlig övervakning av elektronisk kommunikation krävs då ett minimistraff på fängelse två år. För hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation och hemlig dataavläsning krävs fängelse fyra

år. Även i dessa fall förekommer en särskilda brottskatalog och en straffvärdeventil.

Förundersökningsverksamheten regleras i rättegångsbalken och i förundersökningskungörelsen (1947:948). Enligt 23 kap. 1 § rättegångsbalken ska en förundersökning inledas så snart det finns anledning anta att ett brott som hör under allmänt åtal har begåtts. Det krävs således en misstanke om ett visst konkret brott för att en förundersökning ska kunna inledas. Enbart lösa antaganden om att en person är inblandad i en viss typ av brottslighet är således inte en tillräcklig grund för att inleda en förundersökning.

Användning av hemliga tvångsmedel mot brottsmisstänkta som inte har fyllt 15 år

Regleringen om förundersökning och de straffprocessuella tvångsmedlen i rättegångsbalken är inte tillämpliga på barn under 15 år som misstänks för brott. Enligt 31 § lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare, ofta förkortad LUL, ska det ändå i vissa fall inledas en utredning om någon kan misstänkas för att före 15 års ålder ha begått ett brott. När det är fråga om ett brott där fängelse i fem år är minimistraffet, eller det är fråga om ett straffbelagt försök, en straffbelagd förberedelse eller en straffbelagd stämpling till ett sådant brott ska åklagaren under närmare angivna förutsättningar begära prövning i domstol av om den unge har begått brottet, s.k. bevistalan (se 38 § LUL).

Möjligheten att använda straffprocessuella tvångsmedel mot barn under 15 år anges i 35 a § LUL, tidigare benämnd 36 f §. Av bestämmelsen framgår att mot den som är under 15 år får endast de tvångsmedel användas som är angivna i LUL, 23 kap. 7–9 a §§ och 28 kap. 10 f § rättegångsbalken, eller en annan författning där det uttryckligen föreskrivs att tvångsmedlet får användas mot den som är under 15 år.

Enligt 36 § LUL gäller bl.a. följande. Om någon är misstänkt för att före 15 års ålder ha begått ett brott får, om det finns särskilda skäl, bl.a. beslag, husrannsakan, genomsökning på distans och kroppsvisitation företas mot den unge, samt fotografi och fingeravtryck tas av den unge enligt bestämmelserna i 23 kap. 9 a §, 27 och 28 kap. rättegångsbalken. Vid kroppsvisitation som görs enligt 28 kap. rättegångsbalken ska 28 kap. 13 a § rättegångsbalken gälla med den skillnaden

att den unge får hållas kvar för ändamålet i högst tre timmar. Särskilda bestämmelser om kroppsbesiktning finns i 36 a–e §§.

Genom lagändringar som trädde i kraft den 1 oktober 2025 infördes en möjlighet att i vissa fall använda hemliga tvångsmedel mot barn som är skäligen misstänkta för att före 15 års ålder ha begått ett mycket allvarligt brott. De nya bestämmelserna innebär att hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation, hemlig kameraövervakning, hemlig dataavläsning som inte gäller rumsavlyssningsuppgifter och postkontroll får användas i en utredning mot någon som är skäligen misstänkt för att före 15 års ålder ha begått ett brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i fyra år, ett brott som särskilt har räknats upp i en brottskatalog (exempelvis vissa brott enligt terroristbrottslagen, däribland deltagande i en terroristorganisation och samröre med en terroristorganisation), eller ett annat brott om det kan antas att brottets straffvärde överstiger fängelse fyra år (36 f § och 36 i § LUL och 4 a § lagen [2020:62] om hemlig dataavläsning). I fråga om terroristbrotten är det samma brott som kan föranleda motsvarande hemliga tvångsmedel i en förundersökning mot en vuxen person.

Enligt de nya bestämmelserna kan även hemlig rumsavlyssning och hemlig dataavläsning som gäller rumsavlyssningsuppgifter användas i en utredning mot någon som är skäligen misstänkt för att före 15 års ålder ha begått vissa brott. Möjligheten är mer begränsad än möjligheten att använda övriga hemliga tvångsmedel. Tvångsmedlen får användas i en utredning mot någon som är skäligen misstänkt för att före 15 års ålder ha begått ett brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse fem år, ett antal brott som särskilt har räknats upp i en brottskatalog (bl.a. terroristbrott enligt 4 § terroristbrottslagen) eller ett annat brott, om det kan antas att brottets straffvärde överstiger fängelse fem år (36 g § LUL och 6 a § lagen [2020:62] om hemlig dataavläsning).

När de hemliga tvångsmedlen används mot den som är under 15 år gäller de kvalifikationskrav och övriga krav som gäller när motsvarande tvångsmedel används i en förundersökning mot en person som uppnått straffbar ålder. Vid bedömningen av om hemliga tvångsmedel ska få användas ska det också prövas om åtgärden är förenlig med de rättigheter som tillförsäkras ett barn enligt barnkonventionen (se prop. 2024/25:175 s. 122).

Bestämmelserna om hemliga tvångsmedel mot brottsmisstänkta barn under 15 år är tidsbegränsade att gälla i fem år.

Hemliga tvångsmedel i underrättelseverksamheten

Det grundläggande syftet med de straffprocessuella tvångsmedlen är att de brottsbekämpande myndigheterna ska ha adekvata verktyg för att utreda brott och säkerställa lagföring. De straffprocessuella tvångsmedlen förutsätter därför att det finns en konkret brottsmisstanke som är föremål för förundersökning. Dock finns det även bestämmelser om användning av tvångsmedel i ett tidigare skede, inom ramen för de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet, s.k. preventiva tvångsmedel.

Den brottsbekämpande underrättelseverksamheten är inriktad på att avslöja om en viss, inte närmare specificerad brottslig verksamhet har förekommit, pågår eller kan förväntas inträffa. I dessa sammanhang talas det om ”underrättelsemisstankar” om pågående brottslig verksamhet som inte kan konkretiseras eller om allmänna misstankar om framtida brott. Underrättelsemisstankarna om brottslig verksamhet kan avse fragmenterad, opreciserad och osäker information om aktiviteter som kan antas komma att leda till konkreta brott. De personer som är föremål för underrättelseutredningar kallas ibland för underrättelsemisstänkta eller riskpersoner. (Se SOU 2025:49 s. 141.) I underrättelseverksamheten ges en möjlighet att samla in, bearbeta och analysera viss information som kan ha betydelse för att förhindra brott, men denna kan också i ett senare skede överlämnas till en förundersökning i syfte att utreda brott.

Den tvångsmedelsanvändning som tillåts i underrättelseverksamheten regleras i flera lagar, bl.a. i lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott (den s.k. preventivlagen), lagen (2012:278) om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet (den s.k. inhämtningslagen) och i lagen (2020:62) om hemlig dataavläsning. Det finns även regler som får användas för att upptäcka eller förebygga brott i vissa andra lagar, exempelvis polislagen (1984:387), lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utlänningar och lagen (2023:474) om polisiära befogenheter i gränsnära områden.

Preventivlagen

I preventivlagen regleras användningen av vissa tvångsmedel i syfte att förhindra mycket allvarlig brottslighet. I lagen finns inte några självständiga tvångsmedel, utan den anger under vilka förutsättningar de tvångsmedel som finns får förekomma utanför en förundersökning. De tvångsmedel som kan användas enligt preventivlagen är hemlig avlyssning och hemlig övervakning av elektronisk kommunikation, hemlig kameraövervakning och postkontroll. Genom lagändringar som trädde i kraft den 1 september 2024 får även hemlig rumsavlyssning, husrannsakan, undersökning på annat ställe och genomsökning på distans tillgripas. Regleringen om det utökade tillämpningsområdet är tidsbegränsat till utgången av september 2028. (Se 1–1 c §§ preventivlagen.)

En grundläggande förutsättning för att tvångsmedel ska få användas med stöd av preventivlagen är att det med hänsyn till omständigheterna finns en påtaglig risk för att det kommer att utövas brottslighet av allvarligt slag. Vilka brott som avses räknas upp i särskilda brottskataloger. Vidare krävs att åtgärden är av synnerlig vikt för att förhindra den brottsliga verksamheten och att skälen för åtgärden uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den person som åtgärden riktas mot eller för något annat motstående intresse. Genom begreppet brottslig verksamhet framgår att regleringen inte ställer upp något krav på att det ska finnas en misstanke om ett specifikt brott. Däremot måste den befarade brottsliga verksamheten innefatta något av de brott som anges i respektive brottskatalog. Katalogerna omfattar bl.a. vissa brott enligt terroristbrottslagen, däribland deltagande i en terroristorganisation, grovt brott, och samröre med en terroristorganisation, grovt brott.

Inhämtningslagen

Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Tullverket får, under de förutsättningar som anges i inhämtningslagen, i underrättelseverksamhet i hemlighet hämta in uppgifter om meddelanden som i ett elektroniskt kommunikationsnät överförs eller har överförts till eller från ett telefonnummer eller annan adress, vilka elektroniska kommunikationsutrustningar som har funnits inom ett visst geografiskt område, eller i vilket geografiskt område en viss elektronisk

kommunikationsutrustning finns eller har funnits. Det rör sig om sådana uppgifter som kan inhämtas med stöd av ett beslut om hemlig övervakning av elektronisk kommunikation enligt rättegångsbalkens regler. Uppgifter får hämtas in om omständigheterna är sådana att åtgärden är av särskild vikt för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet som innefattar brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse två år, eller som räknas upp i en brottskatalog, däribland samröre med en terroristorganisation, grovt brott (se 2 §). I en bestämmelse, som är tidsbegränsad till utgången av september 2028, finns också särskilda regler som tar sikte på grov ekonomisk brottslighet av organiserat och systematiskt slag (se 2 a §). Enligt paragrafen får uppgifter också hämtas in om omständigheterna är sådana att åtgärden är av särskild vikt för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet som kan antas utövas i organiserad form eller systematiskt och som innefattar viss, i paragrafen uppräknad, ekonomisk brottslighet.

Användning av hemliga tvångsmedel mot barn under 15 år i underrättelseverksamheten

Den 1 oktober 2025 infördes också bestämmelser om användning av preventiva tvångsmedel mot någon som inte har fyllt 15 år.

Bestämmelserna innebär att preventiva tvångsmedel i form av hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation, hemlig kameraövervakning, hemlig rumsavlyssning, hemlig dataavläsning, husrannsakan, undersökning på annat ställe, genomsökning på distans och postkontroll får användas om det finns en påtaglig risk för att någon som inte har fyllt 15 år kommer att utöva brottslig verksamhet som innefattar viss uppräknad brottslighet. När de preventiva tvångsmedlen används mot den som är under 15 år gäller de kvalifikationskrav och övriga krav som finns när motsvarande tvångsmedel används mot en person som har uppnått straffbar ålder.

För en närmare redogörelse för den nya lagstiftningen om användning av preventiva tvångsmedel mot någon som inte har fyllt 15 år hänvisas till prop. 2024/25:175 och SOU 2025:114 s. 357 f.

Användning av hemliga tvångsmedel för att lokalisera personer som är anhållna, häktade eller dömda till frihetsberövande påföljder

Vissa hemliga tvångsmedel (hemlig övervakning av elektronisk kommunikation och hemlig dataavläsning som gäller kommunikationsövervaknings- eller platsuppgifter) får sedan den 1 juli 2024 användas för att lokalisera personer som håller sig undan eller har avvikit från verkställighet av en utdömd frihetsberövande påföljd (fängelse, rättspsykiatrisk vård eller sluten ungdomsvård). Reglerna finns i lagen (2024:326) om hemliga tvångsmedel i syfte att verkställa frihetsberövande påföljder, den s.k. lokaliseringslagen.

De angivna tvångsmedlen kan på motsvarande sätt användas för att lokalisera personer som är anhållna eller häktade (se 27 kap. 19 c § rättegångsbalken och 6 c § lagen [2020:62] om hemlig dataavläsning).

Beslut om hemliga tvångsmedel fattas av domstol eller åklagare

Samtliga tillstånd till hemliga tvångsmedel ska beslutas av domstol, enda undantaget är beslut enligt inhämtningslagen, där tillstånd beslutas av åklagare.

Om det kan befaras att det skulle medföra en fördröjning av väsentlig betydelse för utredningen att hämta in rättens beslut i fråga om hemliga tvångsmedel under förundersökning får dock ett sådant beslut fattas av åklagare i avvaktan på rättens beslut (se 27 kap. 9 a § och 21 a § rättegångsbalken samt 17 § lagen [2020:62] om hemlig dataavläsning). Motsvarande möjligheter finns bl.a. i preventivlagen och lagen (2024:326) om hemliga tvångsmedel i syfte att verkställa frihetsberövande påföljder.

14.3 Hemliga tvångsmedel under förundersökning och utredning enligt 31 § LUL vid misstanke om de nya brotten

Utredningens bedömning

Det finns behov av att använda hemliga tvångsmedel i form av hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation, hemlig kameraövervakning, postkontroll och hemlig dataavläsning (förutom gällande rumsavlyssningsuppgifter) i en förundersökning vid misstanke om brotten deltagande i en kriminell sammanslutning och samröre med en kriminell sammanslutning, oavsett gradering av brottet och för både försöksbrott och fullbordade brott.

Det finns även behov av att kunna använda de uppräknade hemliga tvångsmedlen vid utredningar av misstänkta barn under 15 år enligt 31 § lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare, LUL.

Dessa hemliga tvångsmedel bedöms vara nödvändiga och effektiva utredningsverktyg i de brottsbekämpande myndigheternas arbete med att förebygga, förhindra och utreda allvarlig brottslighet och förväntas ge stor nytta.

Införandet av dessa möjligheter till hemliga tvångsmedel vid de nya brotten innebär en rimlig avvägning mellan behovet av en effektiv brottsbekämpning och den enskildes rätt till skydd för sin personliga integritet.

14.3.1 Hemliga tvångsmedel under förundersökning

Inledning

Som har framgått i avsnitt 14.2 blir inte bestämmelserna om hemliga tvångsmedel (utom postkontroll) per automatik tillämpliga på de nya brotten deltagande i, och samröre med, en kriminell sammanslutning. För att åstadkomma detta krävs att användningsområdet för de hemliga tvångsmedlen utökas till att också omfatta de nya brotten. Regleringen om hemliga tvångsmedel har utformats efter en avvägning mellan samhällets behov av en effektiv brottsbekämpning till skydd för medborgarna och grundläggande fri- och rättigheter

såsom den enskildes rätt till integritet och rättssäkerhet i förhållande till staten. Vid överväganden om att utöka de brottsbekämpande myndigheternas möjligheter att använda hemliga tvångsmedel krävs noggranna avvägningar mellan behovet av åtgärden samt åtgärdens förväntade effektivitet och nytta, och vilka integritetsintrång som åtgärden kan förväntas medföra. En utökad möjlighet att använda hemliga tvångsmedel måste motsvaras av ett faktiskt behov, vilket ska vägas mot vikten av att värna rättssäkerhet och personlig integritet (se t.ex. SOU 2007:22 del 1 s. 176–177, SOU 2022:19 s. 121, prop. 2022/23:126 s. 65 och prop. 2024/25:175 s. 43).

Behovet av hemliga tvångsmedel för att utreda allvarlig brottslighet

För att kunna utreda den typ av allvarlig brottslighet som de kriminella sammanslutningarna ägnar sig åt är det enligt de brottsbekämpande myndigheterna närmast en grundläggande förutsättning att de kan använda hemliga tvångsmedel som främst tar sikte på hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation, hemlig kameraövervakning och hemlig dataavläsning. Behovet, nyttan och effektiviteten samt proportionaliteten av dessa hemliga tvångsmedel har redan prövats av lagstiftaren i förhållande till de flesta av de brott som utredningen exemplifierat tidigare såsom allvarlig brottslighet enligt den föreslagna definitionen av en kriminell sammanslutning i 14 §. Hit hör både brott som har en straffskala som föreskriver ett minimistraff på som lägst två års fängelse (t.ex. grovt narkotikabrott, grov narkotikasmuggling, grovt vapenbrott, brott mot lagen om brandfarliga och explosiva varor, grovt brott, grovt rån och mord) och en brottskatalog med andra brott som också ger möjlighet till dessa hemliga tvångsmedel (t.ex. grovt bedrägeri som har begåtts med hjälp av elektronisk kommunikation, utpressning, mened, övergrepp i rättssak och grovt penningtvättsbrott eller näringspenningtvätt, grovt brott, se 27 kap. 18 a § rättegångsbalken). Genom möjligheten att använda straffvärdeventilen och även dess tillämpning på flerfaldig brottslighet kan exempelvis också grov stöld, grov misshandel, grovt skattebrott, grovt bokföringsbrott, grovt bidragsbrott och grovt miljöbrott bli aktuella för ovannämnda hemliga tvångsmedel. Dessa brottstyper är sådana som kan begås av enskilda personer utan kopplingar till kriminella sam-

manslutningar och som då sällan motiverar användning av hemliga tvångsmedel. När dessa brott emellertid är föremål för en kriminell sammanslutnings allvarliga brottslighet kan det enligt de brottsbekämpande myndigheternas erfarenhet förutsättas att behovet av de hemliga tvångsmedlen gör sig lika starkt gällande som när det handlar om någon annan typ av allvarlig brottslighet enligt den föreslagna definitionen.

Anledningen till att dessa hemliga tvångsmedel är så viktiga verktyg i utredningarna om dessa brott är att bevisningen om brotten, dess planering och utförande ofta kan hämtas ur elektronisk kommunikation mellan de inblandade personerna och genom dold kameraövervakning på brottsplatser, främst sådan kameraövervakning som kan riktas mot de misstänkta personerna där de rör sig i allmänt tillgängliga miljöer vid möten med andra inblandade och vid genomförandet av brottsplanerna. Eftersom en övervägande del av all elektronisk kommunikation i dag är krypterad och, inte minst mellan kriminella individer inom den organiserade brottsligheten, genomförs med krypterade applikationer av olika slag, behöver de traditionella tvångsmedlen hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation respektive hemlig övervakning av elektronisk kommunikation också kunna genomföras som hemlig dataavläsning. Därutöver är även de andra uppgifter som är åtkomliga genom tillämpning av hemlig dataavläsning av stor betydelse för den brottsutredande verksamheten. Den hemliga kameraövervakningen är särskilt motiverad vid utredningar mot den organiserade brottsligheten, eftersom de personer som deltar i den brottsligheten ofta har ett högt säkerhetsmedvetande och använder olika strategier för att undvika fysisk spaning från brottsbekämpande myndigheter (se SOU 2022:19 s. 321–334).

Hemliga tvångsmedel går som regel ut på att hämta in bevisning om kommunikation mellan personer (hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation och hemlig dataavläsning) och om personers möten eller rörelser (hemlig kameraövervakning). De får därmed störst effekt i utredningar där flera personer samarbetar i en brottslig verksamhet.

Postkontroll skiljer sig från övriga hemliga tvångsmedel genom att det inte krävs någon skäligen misstänkt person, att det inte krävs att brottet har en viss föreskriven straffskala och inte heller att det är av synnerlig vikt för utredningen. Det krav som ställs är att den postförsändelse som ska kvarhållas också är sådan att den får tas i

beslag, vilket bl.a. innebär att det för brottet ska vara föreskrivet fängelse i ett år eller däröver (se 27 kap. 3 och 9 §§ rättegångsbalken). Postkontroll förefaller, enligt de brottsbekämpande myndigheternas erfarenheter, användas i mycket begränsad utsträckning men kan likväl vara av utomordentlig betydelse för att identifiera och kunna ingripa mot försändelser av bl.a. narkotika, vapen och sprängämnen eller liknande i förundersökningar som gäller sådant.

Behovet av hemliga tvångsmedel i förhållande till de nya brotten

De föreslagna brotten deltagande i en kriminell sammanslutning och samröre med en kriminell sammanslutning har en direkt koppling till de kriminella sammanslutningarnas allvarliga brottslighet och äger rum i samma miljö som denna. Den nya kriminaliseringen avser ageranden som har någon form av anknytning till den allvarliga brottsligheten men som inte behöver vara i tids- eller platsmässig anslutning till brottsligheten eller ens ha beröring med de personer som utför den allvarliga brottsligheten. Bevisning om deltagandebrottet och samröresbrottet kommer därför att behöva sökas även på andra ställen och hos andra personer än på brottsplatser för den allvarliga brottsligheten och hos gärningspersonerna som utför denna. För att kunna utreda de nya brotten blir det därför än viktigare att de brottsbekämpande myndigheterna kan komma åt de misstänktas kommunikation med andra och att kunna övervaka deras rörelsemönster och möten. Därmed föreligger ett reellt behov av hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation, hemlig kameraövervakning och hemlig dataavläsning (som inte gäller rumsavlyssningsuppgifter) för utredning av brotten deltagande i och samröre med en kriminell sammanslutning.

Både deltagandebrottet och samröresbrottet är perdurerande brott. Det innebär att de omständigheter som initialt grundar en misstanke om deltagande- eller samröresbrott inte behöver utgöra hela vidden av den brottsliga gärningen utan denna kan komma att växa till omfattning och allvar i takt med att utredningen fortskrider. Den fortsatta utredningen kan vidare ge underlag för nya misstankar om konkret allvarlig brottslighet. På så vis kan utredningsåtgärder mot en ursprunglig misstanke om deltagande i eller samröre med en krimi-

nell sammanslutning öppna upp hela ärendet mot allvarligare och mer omfattande deltagande och samröre och även mot konkret allvarlig brottslighet, som genom tidiga utredningsåtgärder i bästa fall kan förhindras. Detta utgör, enligt utredningen, starka och övertygande skäl för att hemliga tvångsmedel bör vara tillämpliga på både försöksbrott och fullbordade brott liksom på både brott av normalgraden och de grova formerna av deltagande- och samröresbrotten.

De brottsbekämpande myndigheterna har betonat att hemliga tvångsmedel behöver kunna riktas såväl mot redan skäligen misstänkta personer som mot andra personer i syfte att kunna utreda om dessa kan skäligen misstänkas, och på de sätt som regleras enligt gällande lagstiftning. Detta bedöms vara särskilt viktigt i utredningar om brotten deltagande i och samröre med en kriminell sammanslutning, eftersom dessa brott kommer att begås såväl före som efter de särskilda brott som de kriminella sammanslutningarna ägnar sig åt. Det brottsliga agerandet som tvångsmedlen syftar till att inhämta bevisning om behöver därför inte ha något direkt samband med de brott som avses med den kriminella sammanslutningens allvarliga brottslighet. Deltagandepersoner och samrörespersoner kan alltså i många fall förväntas agera i periferin och bli än svårare att inhämta bevisning om på andra sätt än genom hemliga tvångsmedel. Utredningen bedömer att det sammantaget föreligger ett starkt behov av att kunna använda hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation, hemlig kameraövervakning och hemlig dataavläsning (som inte gäller rumsavlyssningsuppgifter) även i syfte att utreda vem som skäligen kan misstänkas vid utredning av de nya brotten, oavsett om det rör sig om brott av normalgraden eller grova brott.

Som tidigare nämnts kan postkontroll vara ett effektivt sätt att identifiera och ingripa mot försändelser av bl.a. narkotika, vapen och sprängämnen eller liknande. Det skulle också kunna användas för att identifiera även legala produkter eller information som kan användas i den brottsliga verksamhet som kriminella sammanslutningar ägnar sig åt. Därför, menar utredningen, har postkontroll en given plats bland de utredningsverktyg som brottsbekämpande myndigheter behöver kunna använda i utredningar om såväl deltagande i, som samröre, med en kriminell sammanslutning.

Utredningens bedömning

Med hänsyn till det som har framkommit ovan finner utredningen att det föreligger ett påtagligt och konkret behov av att kunna använda hemliga tvångsmedel för att utreda brotten deltagande i och samröre med en kriminell sammanslutning. De hemliga tvångsmedel som främst behöver kunna användas är hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation, hemlig kameraövervakning, postkontroll och hemlig dataavläsning som inte gäller rumsavlyssningsuppgifter. Genom dessa hemliga tvångsmedel kan brottsbekämpande myndigheter bl.a. få del av de inblandades kommunikation om och dokumentation av brottslig verksamhet, kartlägga de inblandades kontakter med andra, dokumentera deras rörelser och med bildupptagning övervaka deras möten med andra på sätt som inte är möjligt med mindre ingripande metoder. Dessa tvångsmedel kan förväntas bli effektiva verktyg för utredning och lagföring av brotten men även för att förhindra och förebygga annan allvarlig brottslighet och därvid också medföra beaktansvärd nytta i flera olika avseenden, precis som de visar sig vara för utredning av sådana brott som bestämmelserna om dessa hemliga tvångsmedel redan kan tillämpas på. (Se exempelvis regeringens skrivelse Redovisningen av användningen av hemliga tvångsmedel under 2024, skr. 2025/26:82.)

Hemlig rumsavlyssning och hemlig dataavläsning som gäller rumsavlyssningsuppgifter är de hemliga tvångsmedel som anses innebära störst intrång i den personliga integriteten. Därför ställs det högre krav för att dessa ska kunna användas än för de andra hemliga tvångsmedlen; normalt att det för det aktuella brottet inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse fyra år eller att det aktuella brottets straffvärde överstiger fyra års fängelse. Hemlig rumsavlyssning kan därför inte användas vid utredningar om flertalet av de brott som avses med allvarlig brottslighet enligt den föreslagna definitionen av en kriminell sammanslutning i 14 §. Att utvidga tillämpningsområdet för hemlig rumsavlyssning till deltagande- och samröresbrotten skulle därmed innebära att tvångsmedlet i flera fall skulle kunna användas mot deltagande- och samrörespersoner i kriminella sammanslutningar som ägnar sig åt brott som i sig inte omfattas av tvångsmedlets tillämpningsområde. En sådan utökning av tvångsmedlets användningsområde skulle bli obalanserad. Straffvärdeventilen gör emellertid att

hemlig rumsavlyssning och hemlig dataavläsning som gäller rumsavlyssningsuppgifter kan användas på de grova formerna av deltagande- och samröresbrotten. Detta är i linje med hur lagstiftaren redan tidigare förutsett att straffvärdeventilen ska tillämpas.

14.3.2 Hemliga tvångsmedel i utredningar enligt 31 § LUL

Inledning

Som framgått i beskrivningen av vilka aktörer som ingår i den kriminella miljön i Sverige i kapitel 8 förekommer det i en oroande utsträckning att barn under 15 år deltar som rekryterare till och utförare av de kriminella sammanslutningarnas allvarliga brottslighet. Barn som misstänks för att före 15 års ålder ha begått brott utreds inte inom ramen för en förundersökning utan blir föremål för utredning enligt 31 § LUL (s.k. § 31-utredning). Om straffmyndiga personer misstänks för samma brott som barn under 15 år pågår således förundersökning och § 31-utredning parallellt. Länge var hemliga tvångsmedel inte tillåtna vid § 31-utredningar. Detta ändrades genom lagändringar som trädde i kraft den 1 oktober 2025 och som har redogjorts för ovan i avsnitt 14.2.

Behovet av tvångsmedel för att utreda de nya brotten mot barn som inte har fyllt 15 år

Behovet av hemliga tvångsmedel för att kunna utreda allvarlig brottslighet inom kriminella sammanslutningar är, enligt utredningens mening, inte svagare för att brottsligheten involverar barn under 15 år. Tvärtom förefaller det snarare kunna vara ett incitament för kriminella sammanslutningar att använda sig av barn under 15 år som utförare och liknande om de därmed kan räkna med att brottsbekämpande myndigheters utredningsverktyg då blir begränsade. Att säkerställa samma utredningsmöjligheter när allvarlig brottslighet inom kriminella sammanslutningar involverar barn under 15 år som när så inte är fallet skulle därför kunna motverka de kriminella sammanslutningarnas benägenhet att använda sig av barn som utförare. Beträffande postkontroll skulle således avsaknaden av detta utredningsverktyg kunna utnyttjas av kriminella sammanslutningar för

att utnyttja barn under 15 år som mottagare av postförsändelser innehållande exempelvis narkotika eller vapen. Därför finns ett givet behov av att även kunna använda postkontroll i dessa utredningar. En positiv effekt av att kunna använda hemliga tvångsmedel mot deltagandebrottet och samröresbrottet är att brottsbekämpande myndigheter kan ingripa mot en kriminell sammanslutning och lagföra de straffmyndiga i denna i ett tidigare skede, vilket innebär att allvarlig brottslighet i bästa fall kan förhindras och därmed dess konsekvenser för tilltänkta utförare, som kan vara yngre än 15 år, och brottsoffer.

Utredningens bedömning

Det som framförts ovan leder utredningen till slutsatsen att det finns ett starkt behov av att kunna använda de hemliga tvångsmedel som blir tillämpliga mot vuxna lagöverträdare i förhållande till de nya brotten även mot misstänkta barn under 15 år. Det innebär att hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation, hemlig kameraövervakning, postkontroll och hemlig dataavläsning som inte avser rumsavlyssningsuppgifter ska kunna tillämpas i utredningar enligt 31 § LUL. Det ska gälla när de unga misstänks såväl för normalgradsbrotten som för de grova brotten och både för försök till och för fullbordat brott.

Hemlig rumsavlyssning är enligt bestämmelsen i 36 g § LUL endast tillämpligt i en § 31-utredning vid brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse fem år samt för ett fåtal andra listade brott. Även här finns en straffvärdeventil för brott vars straffvärde överstiger fängelse fem år. Det innebär att det inte är tillämpligt för merparten av de brott som avses med allvarlig brottslighet enligt den föreslagna definitionen av en kriminell sammanslutning i 14 §.

14.3.3 Hemliga tvångsmedel i förhållande till det internationella rättsliga samarbetet

Många kriminella personer som deltar aktivt i de kriminella sammanslutningar som den föreslagna lagstiftningen riktar in sig på bedriver den allvarliga brottsligheten från andra länder. Det gäller inte minst ledarskikten inom de kriminella sammanslutningarna. Brottsligheten

kan således begås både i Sverige och utomlands. Att få hjälp med rättsliga utredningsåtgärder från andra länder där dessa kriminella personer befinner sig – eller att kunna ge motsvarande hjälp vid begäran om det från andra länder – är därför en allt viktigare del i de brottsbekämpande myndigheternas arbete med att bekämpa organiserad brottslighet. Författningsstöd för att använda hemliga tvångsmedel i det internationella straffrättsliga samarbetet finns i lagen (2017:1000) om en europeisk utredningsorder och i lagen (2000:562) om internationell rättslig hjälp i brottmål.

Utredningen har inhämtat uppgifter från några andra länder om i vilken utsträckning hemliga tvångsmedel är tillåtna vid utredningar om de brott som närmast motsvarar deltagande i och samröre med en kriminell sammanslutning. Av uppgifterna framgår att flera länder, däribland Estland, Frankrike, Italien, Nederländerna, Polen, Spanien och Tyskland, har en lagstiftning som i praktiken tillåter samtliga förekommande hemliga tvångsmedel i sina utredningar. Enligt finsk rätt är straffskalan för brottet deltagande i en kriminell sammanslutnings verksamhet för låg för att hemliga tvångsmedel ska vara tillämpliga, och brottet förekommer inte heller i någon brottskatalog. Norge, som har två typer av deltagandebrott, föreskriver olika möjligheter för hemliga tvångsmedel beroende på vilket brott som är aktuellt. För utredning av *deltakelse i voldelige sammenslutninger med politiske mål* är motsvarande former av hemlig avlyssning och övervakning av elektronisk kommunikation, hemlig kameraövervakning och hemlig dataavläsning tillåtna, men inte hemlig rumsavlyssning. För misstanke om brott mot bestämmelsen om deltagande i en redan förbjuden kriminell sammanslutning tillåts hemlig kameraövervakning i offentlig miljö, men däremot inte hemlig avlyssning, hemlig kameraövervakning i privat miljö, hemlig dataavläsning eller hemlig rumsavlyssning. Det norska justitiedepartementet har dock öppnat upp för möjligheten att återkomma i denna fråga. (Se den norska prop. 190 L [2020–2021] p 8.2.2.)

Det straffrättsliga samarbetet inom EU bygger på principen om ömsesidigt erkännande av domar och rättsliga avgöranden. När det gäller användningen av tvångsmedel krävs dock att motsvarande tvångsmedel är tillämpligt i den tillfrågade staten under samma förhållanden, dvs. för samma brott. För en inkommande europeisk utredningsorder regleras detta i 3 kap. 4 § lagen (2017:1000) om en europeisk utredningsorder. Motsvarande krav på hemliga tvångsmedels

tillämplighet på det aktuella brottet finns också beträffande inkommande rättshjälpsansökningar i 4 kap. 25, 27, 28 a och 28 c §§ lagen (2000:562) om internationell rättslig hjälp i brottmål.

För att svenska brottsbekämpande myndigheter ska kunna samarbeta med andra länder i utredningar om brott på ett sätt som dessa länder med fog kan förvänta sig, behöver Sverige ha möjlighet att använda hemliga tvångsmedel i ungefär samma omfattning som andra länder. Det sagda leder till bedömningen att det finns ett reellt behov av att kunna använda hemliga tvångsmedel för brotten deltagande i och samröre med en kriminell sammanslutning för att nå full effekt även i det internationella straffrättsliga samarbetet.

14.3.4 Den personliga integriteten, proportionaliteten m.m.

Allmänt

Som noterats i avsnitt 14.1 kommer flera tvångsmedel, bl.a. husrannsakan och kroppsvisitation, att kunna användas direkt till följd av att straffskalan för de nya brotten innehåller fängelse. De brottsbekämpande myndigheternas möjligheter att kunna använda såväl tvångsmedel som hemliga tvångsmedel innebär en inskränkning av enskildas grundläggande fri- och rättigheter. Föreskrifter om skydd för grundläggande fri- och rättigheter finns, som framkommit i kapitel 3, bl.a. i regeringsformen, Europakonventionen och EU:s rättighetsstadga. Därutöver innehåller FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) särskilda bestämmelser om barns rättigheter. Sverige har även förbundit sig att följa flera andra internationella åtaganden som gäller mänskliga rättigheter, bl.a. Internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter.

Samtliga grundläggande fri- och rättigheter får bara begränsas på vissa angivna sätt. När det gäller t.ex. skyddet i 2 kap. 6 § regeringsformen mot olika typer av integritetsintrång måste begränsningen ske genom lag och endast för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Begränsningarna får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som motiverar dem och inte heller utgöra ett hot mot den fria åsiktsbildningen. Av 2 kap. 20 § första stycket 2 regeringsformen följer att skyddet mot bl.a. kroppsvisitation, husrannsakan samt i övrigt mot intrång som innebär övervakning och kartläggning av den enskildes personliga

förhållanden får begränsas genom lag i den utsträckning som medges i 21–24 §§. Av 21 § framgår att begränsningar enligt 20 § endast får göras för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Begränsningen får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den och inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar. Slutligen får, enligt 21 §, begränsningen inte göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning. Vid ett införande av utökade möjligheter att använda såväl tvångsmedel som hemliga tvångsmedel är det alltså nödvändigt att, utifrån det specifika ändamål som ska uppnås med åtgärden, analysera behovet och den förväntade nyttan av åtgärden och se till att regleringen utformas på ett sådant sätt att såväl den enskilda åtgärden som den samlade inverkan av tvångsmedel innebär en proportionerlig inskränkning av grundläggande fri- och rättigheter. Förslagen måste också vara förenliga med högt ställda krav på rättssäkerhet.

Enligt artikel 8 i Europakonventionen har staten en positiv förpliktelse att se till att enskilda tillförsäkras skydd för bl.a. sitt privat- och familjeliv gentemot andra enskilda. Det innebär att staten i vissa fall kan vara skyldig att införa straffrättsliga regler för att skydda enskilda mot ingrepp i deras rättigheter från andra enskilda. Det innebär också att staten behöver kunna säkerställa att brott kan utredas effektivt. Den analys av proportionaliteten och effekter för integriteten som ska göras behöver därför omfatta även en avvägning mellan å ena sidan det integritetsintrång som hemliga tvångsmedel innebär för den enskilde och å andra sidan det integritetsintrång som brottsligheten innebär för brottsoffer. En bestämmelse om rätt till respekt för bl.a. privatliv finns också i artikel 7 i EU:s rättighetsstadga. (Se prop. 2023/24:108 s. 27 f., se även dir. 2025:12, Hemliga och preventiva tvångsmedel – en effektiv och tydlig reglering s. 4 f.)

Vissa beräkningar kring hur många personer som kommer att bli föremål för hemliga tvångsmedel i relation till de nya brotten

Förslagen till ny lagstiftning som utredningen lägger fram innebär att personer som genom sitt agerande inte tidigare har begått något brottsligt kan komma att misstänktas för deltagandebrott och samröresbrott med detta agerande och kan därmed bli utsätta för hemliga

tvångsmedel i form av hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation, hemlig kameraövervakning och hemlig dataavläsning som inte avser rumsavlyssningsuppgifter samt postkontroll. Dessa hemliga tvångsmedel kommer också att kunna användas i syfte att utreda vem som skäligen kan misstänkas för brott, vilket innebär en risk för att personer som aldrig blir misstänkta för brott blir föremål för hemliga tvångsmedel.

Det är svårt att uppskatta hur många fler personer som kommer att utsättas för hemliga tvångsmedel med den föreslagna lagstiftningen. Det beror slutligen på hur vanligt förekommande det blir att utreda dessa brott, vilket till stor del också blir avhängigt av de brottsbekämpande myndigheternas prioriteringar (se vidare kapitel 16 om konsekvensbeskrivningen). Som framhålls i avsnitt 14.6 bedömer utredningen att ett införande av det föreslagna deltagandebrottet och samröresbrottet och möjligheterna att använda hemliga tvångsmedel för utredning av dessa brott kommer att i det närmaste ”ersätta” motsvarande användning av preventiva tvångsmedel enligt 1 a § preventivlagen.

Tillstånd till hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation och hemlig övervakning av elektronisk kommunikation samt hemlig kameraövervakning kan beslutas enligt 1 a § preventivlagen i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet om det finns en påtaglig risk för att det inom en organisation eller grupp kommer att utövas brottslig verksamhet som innefattar vissa särskilt angivna brott och det kan befaras att en person som tillhör eller verkar för organisationen eller gruppen medvetet kommer att främja denna verksamhet. De angivna brotten omfattar de flesta av de allvarliga brottstyper som kommer att vara aktuella enligt utredningens förslag till definition av en kriminell sammanslutning i 14 §. Motsvarande förutsättningar för hemlig dataavläsning (som inte gäller rumsavlyssningsuppgifter) anges i 7 § lagen (2020:62) om hemlig dataavläsning. Utredningen antar därför att denna användning av preventiva tvångsmedel enligt preventivlagen och motsvarande bestämmelser i lagen om hemlig dataavläsning ganska väl, men inte fullt ut, kommer att motsvaras av den användning av hemliga tvångsmedel för deltagandebrottet och samröresbrottet som utredningen har angett ovan. I den utsträckning som hemliga tvångsmedel tidigare använts enligt dessa bestämmelser i preventivlagen och lagen (2020:62) om hemlig dataavläsning kommer alltså, enligt utred-

ningens antagande, användningen i stället att ske inom ramen för förundersökning angående deltagande- och samröresbrotten.

Den senast tillgängliga statistiken om användningen av hemliga tvångsmedel enligt preventivlagen finns publicerad i regeringens skrivelse, daterad den 11 december 2025, skr. 2025/26:82 s. 45 f. Av denna framgår att totalt 472 personer var föremål för preventiva tvångsmedel under 2024. Av dem avsåg 232 hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, 72 hemlig övervakning av elektronisk kommunikation, 112 hemlig kameraövervakning, två hemlig rumsavlyssning och 54 hemlig dataavläsning. Antalet personer ska här inte tolkas som olika individer, utan samma person kan teoretiskt och förmodligen även i praktiken ha drabbats av flera tillstånd och flera olika tvångsmedelstyper. De allra flesta tillstånden har grundat sig på brottslig verksamhet rörande våldsbrott och narkotikabrott. Utredningen utgår från att alla dessa beslut grundar sig på just 1 a § preventivlagen, dvs. att det med hänsyn till omständigheterna finns en påtaglig risk för att det inom en organisation eller grupp kommer att utövas brottslig verksamhet som innefattar de tillståndsgivande brotten. Därutöver kan man räkna med att det generellt blir aktuellt att utreda fler personer för misstankar om de nya brotten under förundersökning än vad som varit aktuellt att utreda genom preventivlagen i underrättelsefas. Siffrorna från användningen av hemliga tvångsmedel enligt preventivlagen bör därför räknas upp med nästan häften, eller cirka 200 personer. Därutöver måste beaktas att preventivlagens omfattning av brottslig verksamhet skiljer sig mot begreppet allvarlig brottslighet enligt den föreslagna definitionen av en kriminell sammanslutning i 14 § främst på så sätt att exempelvis allvarlig ekonomisk brottslighet, miljöbrottslighet och påverkansbrottslighet, såsom korruptionsbrottslighet, inte omfattas av preventivlagen. Den tillkommande tvångsmedelsanvändningen beträffande allvarlig brottslighet enligt definitionen av en kriminell sammanslutning enligt 14 § utgör ytterligare ökade integritetsrisker i förhållande till nuläget. I denna del bedömer utredningen att ökningen blir omkring 100 personer per år.

Misstänkta barn under 15 år är en annan kategori som också i något ökande utsträckning kommer att bli föremål för den föreslagna tvångsmedelsanvändningen gällande utredningar enligt 31 § LUL. Preventivlagen ger sedan den 1 oktober 2025 möjlighet att använda hemliga tvångsmedel även mot brottsmisstänkta barn som inte har

fyllt 15 år under motsvarande förhållanden som för vuxna, men för de aktuella hemliga tvångsmedlen förutsätts då att den brottsliga verksamheten avser ett mer begränsat antal brottstyper av särskilt allvarligt slag (se 1 e § preventivlagen). Det saknas ännu officiell statistik för hur utbredd denna användning av hemliga tvångsmedel är. Det saknas också uppgifter om i vilken omfattning hemliga tvångsmedel överhuvudtaget används i utredningar enligt 31 § LUL. I avsaknad av annat underlag har utredningen stannat vid att en försiktig uppskattning av antalet misstänkta barn under 15 år som årligen kan antas bli föremål för hemliga tvångsmedel för de föreslagna brotten är cirka 50 barn.

Sammanfattningsvis kan antalet tillkommande personer som riskerar att bli föremål för hemliga tvångsmedel med den föreslagna lagstiftningen uppgå till grova uppskattade 350, varav 50 barn under 15 år. Detta kan jämföras med det totala antalet personer (inte individer) som har varit föremål för hemliga tvångsmedel under 2024, vilket enligt regeringens skrivelse uppgick till drygt 8 000. Antalet personer tenderar dock att öka i alla kategorier år för år.

Utredningens bedömning av integritetsintrång och proportionalitet i fråga om tvångsmedel och hemliga tvångsmedel gällande de nya brotten

Att införa nya straffbud och möjligheter att använda tvångsmedel och hemliga tvångsmedel vid utredning av sådana brott innebär alltid vissa ökade integritetsrisker.

Utredningens förslag innebär inte att några nya tvångsmedel eller hemliga tvångsmedel införs. Däremot utökas tillämpningsområdet för de befintliga tvångsmedlen. Något fler personer än i dag förväntas bli föremål för tvångsmedel. Förslagen innebär sammantaget en ökad risk för intrång i den personliga integriteten. Denna risk är mest påtaglig beträffande de hemliga tvångsmedlen hemlig övervakning av elektronisk kommunikation, hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig kameraövervakning och hemlig dataavläsning. Det integritetsintrång som postkontroll innebär för en enskild avsändare eller mottagare av en försändelse är emellertid tämligen begränsat, eftersom tvångsmedlet i sig inte innebär annat än att brottsbekämpande myndigheter bereds möjlighet att under en postbeford-

ran genomföra en okulär besiktning av en viss försändelse som underlag för bedömningen om denna ska tas i beslag.

En stor del av den tvångsmedelsanvändning som sker i preventivt syfte i dag kommer med förslagen i stället att ske under förundersökning. Förslagen innebär också möjligheter att använda hemliga tvångsmedel för att utreda vem som skäligen kan misstänkas för ett visst brott. Därmed kommer risken för att tredje man blir föremål för tvångsmedelsanvändningen att öka.

Av artikel 8 i Europakonventionen följer inte bara ett förbud mot godtyckliga ingrepp i privatlivet, utan även en positiv förpliktelse för staten att skydda enskilda mot ingrepp i t.ex. privatlivet från andra (se exempelvis Europadomstolens dom den 12 november 2013 i målet Söderman mot Sverige, nr 5786/08). Ett sådant skydd kan tillgodoses genom både lagstiftning och andra åtgärder, t.ex. genom att kriminalisera vissa gärningar eller genom att säkerställa att brottsbekämpningen fungerar på ett tillfredsställande sätt. De nu aktuella förslagen bedöms ge de brottsbekämpande myndigheterna bättre förutsättningar att utreda allvarlig brottslighet men också att ingripa mot sådan innan denna får allvarliga konsekvenser för andra. Det kan alltså antas att förslagen kommer att leda till att fler brott mot enskilda kommer att klaras upp. En sådan utveckling kan också leda till att fler brottsoffer får upprättelse. Förslagen förväntas även kunna bidra till att utredningar kan inledas i ett tidigt skede mot kriminella sammanslutningar, vilket också ger förutsättningar för att allvarliga brott kan förhindras. Detta framstår som särskilt viktigt i fråga om systematisk brottslighet. Förslagen förväntas alltså leda till en ökad rättstrygghet för enskilda och ett förstärkt skydd för den personliga integriteten i det avseendet.

Sammanfattningsvis innebär förslagen ökade integritetsrisker för enskilda. Det bör dock betonas att det finns ett väl utbyggt system med rättssäkerhetsgarantier som syftar till att begränsa integritetsintrånget för enskilda och att möjliggöra en effektiv tillsyn. Till detta hör att all användning av hemliga tvångsmedel föregås av domstolsprövning och att ett offentligt ombud som har att bevaka enskilda integritetsintressen är närvarande vid prövningar av ärenden om hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation, hemlig kameraövervakning, hemlig rumsavlyssning och hemlig dataavläsning. Det finns vidare krav på att åtgärden ska vara av synnerlig vikt för utredningen och krav på

att – för såväl beslut om åtgärden som för dess verkställighet – skälen för åtgärden uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den misstänkte eller för något motstående intresse (den s.k. proportionalitetsprincipen). Vidare utövar bl.a. Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden (som den 1 mars 2026 byter namn till Myndigheten för säkerhet och integritetsskydd) tillsyn över de brottsbekämpande myndigheternas användning av hemliga tvångsmedel.

Utredningen föreslår att hemliga tvångsmedel ska vara tillämpliga i samma utsträckning för såväl förundersökning som för brottsmisstänkta barn under 15 år i utredningar enligt 31 § LUL. Regeringen har i tidigare lagstiftningsärenden uttalat att det finns skäl att vara återhållsam vid utformningen av regler för när hemliga och preventiva tvångsmedel ska få användas mot barn som inte uppnått straffbar ålder och att sådana regler som utgångspunkt bör vara mer begränsade än när motsvarande tvångsmedel används mot personer i straffbar ålder (se prop. 2024/25:175 s. 42). Utredningens förslag går således emot denna föresats. Utmärkande för de föreslagna brotten deltagande i och samröre med en kriminell sammanslutning är att dessa gärningar begås i en kontext av allvarlig brottslighet som omfattar flera personer i en kriminell sammanslutning. Deltagande- och samröresbrotten kan sällan betraktas som enskilda företeelser utan ingår i ett större sammanhang där det begås allvarlig brottslighet. Därför är det, som anförts i avsnitt 14.3.2, utredningens uppfattning att behovet av att kunna använda hemliga tvångsmedel för utredning av de föreslagna brotten inte är svagare för att brottsligheten involverar barn under 15 år. Det är kännetecknande för de senaste årens grova organiserade brottslighet i Sverige att de kriminella sammanslutningarna i hög grad använder ungdomar, även barn under 15 år, som utförare och rekryterare för sin brottslighet. En stor fördel med att använda barn under 15 år har länge varit att dessa personer varit oåtkomliga med hemliga tvångsmedel. Därmed har de brottsbekämpande myndigheternas arbete med att komma åt dessa barns uppdragsgivare och anstiftare försvårats, vilket har lett till att personer högre upp i de kriminella sammanslutningarna inte har kunnat identifieras och lagföras. Samtidigt har avsaknaden av möjligheter till hemliga tvångsmedel mot barn under 15 år försvårat brottsbekämpande myndigheters möjligheter att lokalisera och ingripa mot barn som varit på väg att utföra allvarlig brottslighet på andras uppdrag. I sådana fall hade användandet av hemliga tvångs-

medel kunnat innebära att allvarliga våldsdåd förhindras och unga barns liv därmed i någon mån räddas. Det är synnerligen viktigt att bryta trenden med barn som utförare av allvarlig brottslighet och undanröja alla incitament som kriminella sammanslutningar har för att använda sig av barn under 15 år. Ett sådant incitament är att brottsutredningar mot straffmyndiga deltagare i kriminella sammanslutningar försvåras om brottsbekämpande myndigheter inte tillåts använda hemliga tvångsmedel mot de utförare under 15 år som ofta exponeras vid utförandet av den allvarliga brottsligheten. Att säkerställa samma utredningsmöjligheter när allvarlig brottslighet inom kriminella sammanslutningar involverar barn under 15 år som när så inte är fallet skulle därför kunna motverka de kriminella sammanslutningarnas benägenhet att använda sig av barn som utförare. Utredningen anser att det angivna utgör sakliga och övertygande skäl för att inte begränsa tillämpligheten av hemliga tvångsmedel för barn under 15 år som misstänks för deltagande i eller samröre med en kriminell sammanslutning.

Förslagens ändamål – att tillgodose behovet av att utreda och förhindra allvarlig brottslighet som hotar högt värderade samhälleliga skyddsintressen – bedöms vara godtagbart i ett demokratiskt samhälle. Vid avvägningen av vilka hemliga tvångsmedel som särskilt ska kunna tillämpas vid utredning av de föreslagna brotten har utredningen stannat vid de tvångsmedel som direkt tar sikte på telekommunikation och liknande (hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation och hemlig dataavläsning) samt rörelse och fysisk närvaro på platser (hemlig kameraövervakning). För att ge möjlighet till brottsbekämpande myndigheter att i hemlighet också kunna kontrollera försändelser, t.ex. efter vapen och narkotika men även viktig information som kan användas i kriminella sammanslutningars brottsliga verksamhet, har utredningen föreslagit att även postkontroll ska kunna användas såväl vid förundersökning som i § 31-utredning. Utredningen har valt att inte föreslå mer långtgående möjligheter till hemlig rumsavlyssning än vad som följer av en tillämpning av straffvärdeventilen. De föreslagna möjligheterna till hemliga tvångsmedel bedöms kunna bidra med viktig och nödvändig information till förundersökningar och § 31-utredningar som svårligen kan åtkommas på andra mindre ingripande sätt. De bedöms inte heller utgöra något hot mot den fria åsiktsbildningen. Utredningen bedömer att förslagen, som

innebär att befintliga tvångsmedels tillämpningsområden – såväl hemliga som andra – utvidgas, sammantaget innebär en rimlig avvägning mellan behovet av en effektiv brottsbekämpning och den enskildes rätt till skydd för sin personliga integritet.

14.4 Utredningens förslag till lag om ändring i rättegångsbalken

Utredningens förslag

Hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation, hemlig kameraövervakning, postkontroll och hemlig dataavläsning som inte gäller rumsavlyssningsuppgifter ska få användas vid förundersökning om deltagande i och samröre med en kriminell sammanslutning, såväl vid normalgradsbrott som vid grovt brott och även vid försök till brott, både om någon är skäligen misstänkt för brott och i syfte att utreda vem som skäligen kan misstänkas.

Utredningens bedömning

Lagtekniskt bör förslaget genomföras genom ett tillägg i brottskatalogen i 27 kap. 18 a § andra stycket 10 rättegångsbalken. Genom hänvisningar till paragrafen från andra lagrum behövs inga ytterligare lagändringar.

Det krävs ingen lagändring för att postkontroll ska vara tillämplig på de föreslagna brotten under förundersökning.

I fråga om hemliga tvångsmedel mot någon som är misstänkt för att före 15 års ålder ha begått de nya brotten, se avsnitt 14.5.

Skälen för utredningens förslag och bedömning

Inledning

För att hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation, hemlig kameraövervakning och hemlig dataavläsning som inte avser rumsavlyssnings-

uppgifter ska kunna användas mot en skäligen misstänkt person gäller, som huvudregel, att det för det aktuella brottet inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse två år (se 27 kap. 18 a § andra stycket 1 rättegångsbalken). Således skulle denna allmänna bestämmelse med utredningens förslag till straffskalor endast kunna tillämpas på utredningar om deltagande i en kriminell sammanslutning, grovt brott. För att göra dessa hemliga tvångsmedel möjliga att använda i utredningar om alla deltagandebrott och samröresbrott, såväl normalgradsbrott som grova brott, behöver dessa brott tas in i den brottskatalog över andra brott där dessa tvångsmedelbestämmelser är tillämpliga (dvs. under punkterna 2–18 i samma bestämmelse).

För att kunna använda hemlig övervakning av elektronisk kommunikation, hemlig dataavläsning motsvarande kommunikationsövervakningsuppgifter och platsuppgifter samt hemlig kameraövervakning i syfte att utreda vem som skäligen kan misstänkas för brott krävs i praktiken att hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation skulle kunna användas mot en skäligen misstänkt för det brott som utreds (se 27 kap. 19 b § rättegångsbalken, 5 a § första stycket lagen [2020:62] om hemlig dataavläsning respektive 27 kap. 20 c § rättegångsbalken).

Däremot ställs högre krav på brottet för att tillåta hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation och hemlig dataavläsning avseende kommunikationsavlyssningsuppgifter, kameraövervakningsuppgifter och andra uppgifter som är åtkomliga i ett avläsningsbart informationssystem i syfte att utreda vem som skäligen kan misstänkas för brott. Då krävs att det för brottet inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse fyra år eller att det rör sig om något av de listade brotten enligt 27 kap. 18 b § andra stycket rättegångsbalken. För att göra det möjligt att använda dessa hemliga tvångsmedel i utredningar om brotten deltagande i och samröre med en kriminell sammanslutning fordras således att brotten förs in i brottskatalogen i detta lagrum eller i annat lagrum som detta hänvisar till för sin tillämpning.

Utredningens förslag till reglering

För att kunna använda de nämnda hemliga tvångsmedlen vid förundersökning om deltagande i en kriminell sammanslutning och samröre med en kriminell sammanslutning kan lämpligen en hänvisning till dessa brott införas i 27 kap. 18 a § andra stycket rättegångsbalken, förslagsvis genom ett tillägg i punkt 10, som räknar upp andra brott i 16 kap. brottsbalken. Detta tillägg innebär också att hemlig övervakning av elektronisk kommunikation i 27 kap. 19 a § andra stycket 7, 19 b § andra stycket 1 och 19 c § rättegångsbalken, dvs. i syfte att utreda en skäligen misstänkt, utreda vem som skäligen kan misstänkas och att möjliggöra verkställighet av ett frihetsberövande kan användas rörande de nya brotten. Även hemlig kameraövervakning enligt 27 kap. 20 b § och 20 c § andra stycket 1 rättegångsbalken, dvs. både i syfte att utreda en skäligen misstänkt och att fastställa vem som skäligen kan misstänkas kommer att kunna användas vid utredning av de nya brotten. Slutligen kommer hemlig dataavläsning under en förundersökning, som får gälla vissa angivna uppgifter (dock inte rumsavlyssningsuppgifter) enligt 4, 5, 5 a, och 6 c §§ lagen (2020:62) om hemlig dataavläsning att kunna användas gällande de nya brotten.

Samma tvångsmedel kommer även att kunna användas på försök till de nya brotten genom den hänvisning till punkten 10 som finns i punkten 19 i 27 kap. 18 a § rättegångsbalken.

Hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation och hemlig dataavläsning avseende kommunikationsavlyssningsuppgifter och kameraövervakningsuppgifter blir med tillägget per automatik också möjliga att använda i syftet att utreda vem som skäligen kan misstänkas i enlighet med hänvisningarna till dessa lagrum från bestämmelsen i 27 kap. 18 b § andra stycket punkterna 15 och 16. Hänvisning till det stycket finns i 5 § lagen (2020:62) om hemlig dataavläsning.

Tillägget av de nya brotten bör göras i 27 kap. 18 a § andra stycket 10 rättegångsbalken i stället för att skapa en ny egen punkt med angivande av de nya brotten för att undvika risker för felaktiga hänvisningar och andra följder i sådan lagstiftning som i dag hänvisar till bestämmelsens olika punkter. Vid ett tillägg av en ny punkt skulle samtliga hänvisningar till punkterna därefter behöva ändras eftersom antalet punkter sålunda skulle utökas med en. Det senare anser utredningen vara en onödigt komplicerad lösning.

Det föreslagna tillägget berör inte tillämpligheten av hemlig rumsavlyssning, utan den kan endast blir möjlig att använda genom straffvärdeventilen enligt 27 kap. 20 d § andra stycket 5 eller 6 (dvs. om brottets eller flerfaldig brottslighets straffvärde överstiger angiven fängelsenivå) och 20 e § rättegångsbalken. Ändringen berör inte heller hemlig dataavläsning avseende rumsavlyssningsuppgifter, vilket endast kan aktualiseras under samma förutsättningar som hemlig rumsavlyssning enligt 6 och 6 a §§ lagen (2020:62) om hemlig dataavläsning.

Hemlig rumsavlyssning

Hemlig rumsavlyssning och hemlig dataavläsning som gäller rumsavlyssningsuppgifter är de hemliga tvångsmedel som bedöms ha störst påverkan på den personliga integriteten hos dem som utsätts för det, och därför är kravet på det brott som dessa tvångsmedel ska kunna användas mot högre än för övriga hemliga tvångsmedel. Som huvudregel krävs därför att det för det aktuella brottet inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse fyra år eller att det aktuella brottets straffvärde överstiger fängelse fyra år.

Hemlig rumsavlyssning kan, utöver vissa särskilt angivna brott som närmast utreds av Säkerhetspolisen, även användas mot flerfaldig brottslighet: a) om en och samma person är skäligen misstänkt för samtliga brott, b) det kan antas att den samlade brottslighetens straffvärde överstiger fängelse fyra år, c) det kan antas att vart och ett av brotten har utgjort ett led i en brottslighet som har utövats i organiserad form eller systematiskt, och d) det för vart och ett av brotten inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse sex månader eller det är fråga om försök, förberedelse eller stämpling till ett sådant brott, om en sådan gärning är belagd med straff (se 27 kap. 20 d § andra stycket 6 rättegångsbalken).

Hemlig rumsavlyssning skulle under dessa förhållanden således kunna användas i en utredning av de grova formerna av brotten deltagande i och samröre med en kriminell sammanslutning. Det föreslås därför ingen ändring av bestämmelserna om hemlig rumsavlyssning eller hemlig dataavläsning avseende rumsavlyssningsuppgifter.

14.5 Utredningens förslag till lag om ändring i lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare

Utredningens förslag

Hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation, hemlig kameraövervakning, postkontroll och hemlig dataavläsning (som inte avser rumsavlyssningsuppgifter) ska få användas vid utredning enligt 31 § lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare, LUL, som avser brotten deltagande i och samröre med en kriminell sammanslutning, såväl vid normalgradsbrott som vid grovt brott och även vid försök till brott.

Utredningens bedömning

För att åstadkomma detta ändras bestämmelsen i 36 f § andra stycket LUL på så sätt att brotten deltagande i en kriminell sammanslutning och samröre med en kriminell sammanslutning införs i en ny punkt 5 i bestämmelsen, vars följande punkter därmed får nya beteckningar. Nuvarande punkt 9 blir därmed punkt 10 och får då ändras till att hänvisa till punkterna 1–9. Genom tillägget kommer även postkontroll att kunna användas i motsvarande grad genom en hänvisning i 36 i § LUL liksom även hemlig dataavläsning som inte gäller rumsavlyssningsuppgifter genom en hänvisning i 4 a § lagen (2020:62) om hemlig dataavläsning till det ändrade lagrummet. Eftersom 36 f § LUL är en tidsbegränsad bestämmelse kommer det föreslagna tillägget endast att gälla fram till den 1 oktober 2030.

Rumsavlyssning kommer endast att kunna användas om den s.k. straffvärdeventilen, dvs. om brott vars straffvärde överstiger fängelse i fem år som anges i 36 g § andra stycket 8 LUL blir tillämplig.

Skälen för utredningens förslag och bedömning

För att hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation, hemlig kameraövervakning, postkontroll och hemlig dataavläsning som inte avser rumsavlyssningsuppgifter ska kunna användas i utredningar enligt 31 § LUL angående deltagande i och samröre med en kriminell sammanslutning krävs en motsvarande ny reglering som den som utredningen har föreslagit i avsnitt 14.4 i fråga om ändringen i 27 kap. 18 a § andra stycket 10 rättegångsbalken.

Det lämpligaste sättet att åstadkomma det angivna är enligt utredningen att i 36 f § andra stycket LUL lägga till brotten deltagande i en kriminell sammanslutning och samröre med en kriminell sammanslutning i bestämmelsens punkt 5. Genom tillägget blir även postkontroll och hemlig dataavläsning som inte gäller rumsavlyssningsuppgifter möjliga att använda i motsvarande grad genom hänvisningar till det ändrade lagrummet i 36 i § LUL och i 4 a § lagen (2020:62) om hemlig dataavläsning.

Eftersom utredningen inte föreslår någon ändring av bestämmelserna om hemlig rumsavlyssning eller hemlig dataavläsning avseende rumsavlyssningsuppgifter kommer dessa tvångsmedel endast att kunna användas i § 31-utredningar i förhållande till de grova formerna av de nya brotten genom en tillämpning av straffvärdeventilen för brott vars straffvärde överstiger fängelse fem år som anges i 36 g § andra stycket 8 LUL.

14.6 Inga ändringar föreslås i preventivlagen och inhämtningslagen

Utredningens bedömning

Det saknas skäl att införa en möjlighet till hemliga tvångsmedel enligt lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott (den s.k. preventivlagen) avseende brottslig verksamhet som innefattar deltagande i en kriminell sammanslutning och samröre med en kriminell sammanslutning.

Utredningen konstaterar att lagen (2012:278) om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet (inhämtnings-

lagen) blir möjlig att använda på deltagande i en kriminell sammanslutning, grovt brott, på grund av det föreslagna minimistraffet och anser inte att det finns skäl att föreslå en utökning av lagens tillämpningsområde för de andra föreslagna brotten deltagande i och samröre med en kriminell sammanslutning.

Skälen för utredningens bedömning

Preventivlagen

Lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott (preventivlagen) ger brottsbekämpande myndigheter möjlighet att använda hemliga tvångsmedel i underrättelseverksamheten i syfte att förhindra viss särskilt allvarlig brottslighet. Genom lagändringar som trädde i kraft i oktober 2023 har tillämpningsområdet för preventivlagen utökats från att i huvudsak omfatta brottslighet inom Säkerhetspolisens område till att även omfatta allvarlig brottslighet som förekommer inom ramen för kriminella nätverk, vilket ligger inom både Polismyndighetens och Tullverkets områden. För det senare syftet är hemliga tvångsmedel möjliga att använda om det finns en påtaglig risk för att det inom en organisation eller grupp kommer att utövas brottslig verksamhet som innefattar vissa särskilt angivna brott och det kan befaras att en person som tillhör eller verkar för organisationen eller gruppen medvetet kommer att främja denna verksamhet. Möjligheten till hemliga tvångsmedel för detta senare syfte föreskrivs främst i 1 a § preventivlagen.

För hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation och hemlig kameraövervakning är de brott som särskilt anges mord, människorov, allmänfarlig ödeläggelse, grovt narkotikabrott, grov narkotikasmuggling, grovt vapenbrott, grov vapensmuggling, grov smuggling av explosiv vara och grovt brott enligt 29 a § lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor samt i förekommande fall grövre rubriceringar av dessa (1 a § preventivlagen). Även hemlig dataavläsning som inte gäller rumsavlyssningsuppgifter kan användas under motsvarande förutsättningar som ovan enligt en hänvisning till 1 a § (se 7 § lagen [2020:62] om hemlig dataavläsning).

Sedan den 1 oktober 2025 finns även möjlighet att använda preventiva tvångsmedel mot barn under 15 år för motsvarande syfte,

dvs. om det med hänsyn till omständigheterna finns en påtaglig risk för att det inom en organisation eller grupp kommer att utövas brottslig verksamhet som innefattar vissa listade brott. Dessa är, för samma typer av hemliga tvångsmedel, i stort sett samma brott som räknas upp i 1 a § preventivlagen, dock med undantag för allmänfarlig ödeläggelse, grovt narkotikabrott och grov narkotikasmuggling utan endast de grövre formerna av dessa brott (1 e § preventivlagen). Även hemlig dataavläsning som inte gäller rumsavlyssningsuppgifter kan användas under motsvarande förutsättningar som ovan enligt en hänvisning till 1 e § preventivlagen (se 7 a § lagen [2020:62] om hemlig dataavläsning).

För hemlig rumsavlyssning och hemlig dataavläsning som avser rumsavlyssningsuppgifter gäller andra krav i preventivlagen och lagen (2020:62) om hemlig dataavläsning, vilka förbigås här.

Rekvisiten för preventivlagens tillämpning ligger enligt utredningens bedömning mycket nära gränsen för att inleda förundersökning för deltagande i eller samröre med en kriminell sammanslutning. Detta leder utredningen till slutsatsen att preventivlagens tillämplighet beträffande bestämmelserna i 1 a § respektive 1 e § blir tämligen marginaliserad om utredningens förslag om ett straffansvar för deltagande i och samröre med en kriminell sammanslutning blir lag. Detta talar med styrka mot ett behov av att införliva deltagande- och samröresbrotten i preventivlagen.

Som brottskatalogen i 1 a § preventivlagen är utformad står det klart att ett flertal av de brott som avses med kriminella sammanslutningars allvarliga brottslighet enligt utredningens förslag inte omfattas av preventivlagens tillämpningsområde. Att införliva deltagande- och samröresbrotten i preventivlagens brottskatalog skulle därför i ett slag innebära en stor och svåröverskådlig utbredning av dess användningsområde. Denna omständighet inger, inte minst med hänsyn till de integritetsrisker som det innebär, betänkligheter mot att föreslå att deltagande- och samröresbrotten ska ingå i brottskatalogen i nämnda bestämmelse.

Sammantaget anser utredningen att det inte är befogat att föreslå någon ändring i preventivlagen.

Inhämtningslagen

Lagen (2012:278) om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet (inhämtningslagen) reglerar förutsättningarna för Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Tullverket att hämta in övervakningsuppgifter om elektronisk kommunikation i sin underrättelseverksamhet. Sådana uppgifter får hämtas in enligt 2 § inhämtningslagen om omständigheterna är sådana att åtgärden är av särskild vikt för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet som innefattar brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse två år. Därigenom skulle det komma att omfatta det föreslagna grova brottet av deltagande i en kriminell sammanslutning, men inte de övriga formerna av de föreslagna deltagande- och samröresbrotten.

Samma uppgifter får även inhämtas om omständigheterna är sådana att åtgärden är av särskild vikt för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet som kan antas utövas i organiserad form eller systematiskt och som innefattar grov stöld, inbrottsstöld, grovt bedrägeri, grovt häleri, grovt svindleri eller grovt bokföringsbrott, grovt skattebrott, olovlig förflyttning av punktskattepliktiga varor, grovt brott, eller grov olovlig befattning med punktskattepliktiga varor, grov smuggling, grovt tullbrott eller grov olovlig befattning med smuggelgods, grovt bidragsbrott, grovt penningtvättsbrott eller näringspenningtvätt, grovt brott, och grov marknadsmanipulation. Inhämtningslagen kan således bedömas vara tillämplig på en stor del av den allvarliga brottslighet som kriminella sammanslutningar ägnar sig åt enligt definitionen i 14 § i utredningens förslag. Enligt utredningen finns det inte skäl att föreslå att brott av normalgraden av deltagandebrottet eller vare sig normalgradsbrottet eller det grova brottet av samröre med en kriminell sammanslutning ska införlivas i denna brottskatalog i inhämtningslagen. Det grova brottet av deltagande i en kriminell sammanslutning kommer på grund av sitt föreskrivna minimistraff att omfattas.

14.7 Angående lagen (2024:326) om hemliga tvångsmedel i syfte att verkställa frihetsberövande påföljder

Utredningens bedömning

De ändringar som föreslås i avsnitt 14.4 i fråga om 27 kap. 18 a § andra stycket 10 rättegångsbalken innebär att hemlig övervakning av elektronisk kommunikation enligt 27 kap. 19 § första stycket rättegångsbalken och hemlig dataavläsning som gäller kommunikationsövervaknings- och platsuppgifter enligt 2 § första stycket 2 eller 3 lagen (2020:62) om hemlig dataavläsning gäller för de nya brotten enligt lagen (2024:326) om hemliga tvångsmedel i syfte att verkställa frihetsberövande påföljder. Några ändringar i den sistnämnda lagen krävs därför inte för att denna lag ska omfattas av de nya brotten.

De angivna tvångsmedlen kan på motsvarande sätt användas för att lokalisera personer som är anhållna eller häktade (se 27 kap. 19 c § rättegångsbalken och 6 c § lagen [2020:62] om hemlig dataavläsning).

Skälen för utredningens bedömning

Vissa hemliga tvångsmedel (hemlig övervakning av elektronisk kommunikation och hemlig dataavläsning som gäller kommunikationsövervaknings- eller platsuppgifter) får sedan den 1 juli 2024 användas för att lokalisera personer som håller sig undan eller har avvikit från verkställighet av en utdömd frihetsberövande påföljd (fängelse, rättspsykiatrisk vård eller sluten ungdomsvård). Reglerna finns i lagen (2024:326) om hemliga tvångsmedel i syfte att verkställa frihetsberövande påföljder, den s.k. lokaliseringslagen.

De angivna tvångsmedlen kan på motsvarande sätt användas för att lokalisera personer som är anhållna eller häktade (se 27 kap. 19 c § rättegångsbalken och 6 c § lagen [2020:62] om hemlig dataavläsning).

De ändringar som föreslås i avsnitt 14.4 i fråga om 27 kap. 18 a § andra stycket 10 rättegångsbalken innebär att hemlig övervakning av elektronisk kommunikation enligt 27 kap. 19 § första stycket rättegångsbalken och hemlig dataavläsning som gäller kommunikations-

övervaknings- och platsuppgifter enligt 2 § första stycket 2 eller 3 lagen (2020:62) om hemlig dataavläsning gäller för de nya brotten enligt lagen (2024:326) om hemliga tvångsmedel i syfte att verkställa frihetsberövande påföljder. Några ändringar i den sistnämnda lagen krävs därför inte för att denna lag ska omfattas av de nya brotten.

Med hänvisning till vad utredningen har fört fram tidigare angående behovet av dessa hemliga tvångsmedel för utredning av brotten deltagande i och samröre med en kriminell sammanslutning i avsnitt 14.3.1 anser utredningen att samma skäl gör sig lika starkt gällande för att det ska vara möjligt att lokalisera personer som dömts till frihetsberövande påföljder för dessa brott och som undandrar sig verkställigheten av påföljderna. Användningen av tvångsmedlen för detta syfte kan förväntas effektivt bidra till att kunna tillse att utdömda frihetsberövande påföljder verkställs. Utredningen bedömer att införandet av denna möjlighet till lokalisering av dömda personer beträffande deltagande- och samröresbrotten innebär en rimlig avvägning mellan behovet av en effektiv brottsbekämpning och den enskildes rätt till skydd för sin personliga integritet.

15 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

15.1 Ikraftträdande

Utredningens förslag

Lagändringarna ska träda i kraft den 1 april 2027.

Regeringen har i prop. 2025/26:78 föreslagit att begränsningsändamålet i 2 kap. 24 § andra stycket 1 regeringsformen ska träda i kraft den 1 januari 2027.

Det är enligt utredningen angeläget att de brottsbekämpande och rättsvårdande myndigheterna får tillgång till den lagstiftning som utredningen föreslår så snart som möjligt, helst i samband med att begränsningsändamålet träder i kraft eller snarast därefter. Med hänsyn till den tid som kan beräknas gå åt för remissförfarandet, den fortsatta beredningen inom Regeringskansliet och därefter riksdagen samt den tid som kan behövas för information, utbildning och andra liknande förberedande insatser inom olika delar av rättssamhället är det rimligt att samtliga nya bestämmelser träder i kraft den 1 april 2027. Utredningen föreslår därför detta datum för ikraftträdande.

15.2 Övergångsbestämmelser

Utredningens bedömning

Några särskilda övergångsbestämmelser krävs inte.

Av 2 kap. 10 § regeringsformen följer att ingen får dömas till straff eller annan brottspåföljd för en gärning som inte var belagd med brottspåföljd när den begicks och att det inte heller får dömas till svårare brottspåföljd för gärningen än den som var föreskriven då gärningen begicks. Vad som föreskrivs om brottspåföljd gäller även förverkande och annan särskild rättsverkan av brott, såsom utvisning enligt 8 a kap. utlänningslagen (2005:716). En liknande bestämmelse finns i artikel 7.1 i Europakonventionen. Principen har också kommit till uttryck i 5 § lagen (1964:163) om införande av brottsbalken där det anges att ingen får dömas för en gärning för vilken det inte var stadgat straff när den begicks.

Av 5 § i den nämnda lagen följer således att de nya straffbestämmelserna inte får tillämpas så att de ges retroaktiv verkan till den tilltalades nackdel. Därmed behövs inte några särskilda övergångsbestämmelser beträffande straffbestämmelserna i brottsbalken.

När det gäller de föreslagna lagändringarna om tvångsmedel är utgångspunkten att nya processrättsliga regler ska tillämpas genast efter ikraftträdandet. Det innebär att reglerna ska tillämpas på sådana tvångsmedel som begärs och beslutas efter det att regleringen har trätt i kraft. Det finns därmed inte heller något behov av särskilda övergångsbestämmelser beträffande de ändringar som utredningen föreslår i rättegångsbalken och lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare.

16 Konsekvensbeskrivning

16.1 Utredningens uppdrag i denna del

Inledning

En utredning ska redovisa en konsekvensutredning när den lämnar in förslag till regeringen om att den till riksdagen ska föreslå nya eller ändrade lagar eller förordningar. Den relevanta regleringen kring vilka konsekvenser som ska utredas och bedömas av en utredning anges i kommittéförordningen (1998:1474) och i förordningen (2024:183) om konsekvensutredningar.

Förordningen om konsekvensutredningar

Enligt 6 § förordningen om konsekvensutredningar ska konsekvensutredningen innehålla en redogörelse för 1) det aktuella problemet och vilken förändring som eftersträvas, 2) vilka konsekvenser som bedöms uppstå om ingen åtgärd vidtas, 3) de olika alternativ som finns för att uppnå förändringen och de fördelar respektive nackdelar som bedöms finnas med dessa, samt 4) det eller de alternativ som bedöms lämpligast och av vilka skäl. Konsekvensutredningen ska också, enligt 7 §, innehålla en analys av de förslag som lämnas, och bestå av 1) en beskrivning och beräkning av förslagets kostnader och intäkter för staten, kommuner, regioner, företag och andra enskilda, 2) en beskrivning och, om möjligt, en beräkning av andra relevanta konsekvenser än sådana som anges i 1, 3) en redogörelse för vilka åtgärder som har vidtagits för att förslaget inte ska medföra mer långtgående kostnader eller begränsningar än vad som bedöms vara nödvändigt för att uppnå dess syfte, 4) en bedömning av om särskild hänsyn behöver tas när det gäller tidpunkten för ikraftträdandet och om det finns behov av speciella informations-

insatser, och 5) en beskrivning av hur och när konsekvenserna av förslaget eller beslutet kan utvärderas. Om någon del av analysen inte kan göras ska detta motiveras. Om förslaget rör kommuner eller regioner ska konsekvensutredningen, enligt 8 §, innehålla en bedömning av om förslaget inskränker den kommunala självstyrelsen. I 9 § anges också att konsekvensutredningen ska innehålla en bedömning av om förslaget överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till EU.

Kommittéförordningen

Bestämmelsen i 15 § kommittéförordningen anger att om förslagen i ett betänkande medför kostnadsökningar eller intäktsminskningar för staten, kommuner eller regioner, ska utredningen föreslå en finansiering som i första hand har anknytning till utredningens område och ange skäl för den föreslagna finansieringen.

Utredningsdirektiven

I utredningsdirektiven (se betänkandets bilaga 1 s. 6) anges att utredningen särskilt ska redovisa vilka konsekvenser som de förslag som lämnas har för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, Sveriges internationella åtaganden om mänskliga rättigheter, för barnets rättigheter, för personer med funktionsnedsättning och för jämställdhet. Därtill ska utredningen analysera de förslag som lämnas i förhållande till Sveriges förpliktelser enligt FN:s konvention om avskaffande av rasdiskriminering, som uppställer krav på att medlemsstaterna ska förbjuda deltagande i rasistiska organisationer. Utredningen ska också analysera om förslagen innebär behov av anpassningar av berörda myndigheters IT-system och, om så är fallet, beskriva konsekvenserna av detta för övrig IT-utveckling på myndigheterna inklusive myndighetsgemensamma överenskomna aktiviteter inom rättsväsendets digitalisering.

16.2 Ekonomiska konsekvenser

Utredningens bedömning

Om förslagen genomförs bedöms de leda till en årlig kostnadsökning för Polismyndigheten med mellan 130 miljoner kronor och 310 miljoner kronor, för Åklagarmyndigheten med 50 miljoner kronor, för Sveriges Domstolar med 20 miljoner kronor och för Kriminalvården med 336 miljoner kronor; för samtliga myndigheter med start den 1 januari 2028, dvs. en tid efter att lagstiftningen trätt i kraft. Kostnaderna för dessa myndigheter bedöms inte kunna hanteras inom ramen för befintliga anslag utan behöver finansieras genom tillskott till myndigheternas anslag.

Förslagen bedöms leda till en ökad kostnad för rättsliga biträden med omkring 26 miljoner kronor per år, också från den 1 januari 2028, vilket bör finansieras genom tillskott till anslaget Rättsliga biträden m.m.

Förslagen bedöms inte medföra sådana kostnadsökningar för andra berörda myndigheter såsom Ekobrottsmyndigheten, Skatteverket och Tullverket eller andra samhällsorgan och aktörer än att dessa bedöms kunna rymmas inom respektive myndighets eller organisations befintliga budgetramar.

16.2.1 Några utgångspunkter

Betänkandets innehåll

Utredningens uppdrag har beskrivits i kapitel 2 och i våra utredningsdirektiv (se betänkandets bilaga 1). De lagförslag som utredningen har kommit fram till har redovisats i kapitel 1 och närmare i kapitel 13 och 14.

Mot bakgrund av hur utredningsdirektiven har utformats saknas i betänkandet i stor utsträckning överväganden och jämförelser med andra möjliga alternativ till de samhällsproblem som lagförslagen tar sikte på, annat än rent lagtekniska lösningar. Nedan anges dock några sådana alternativ för att visa på andra sätt att angripa problematiken med kriminella sammanslutningar och den allvarliga brottslighet som dessa ägnar sig åt. Eftersom utredningen utifrån uppdra-

gets utformning inte har funnit skäl att överväga någon annan lösning än det förslag till kriminalisering som förs fram i betänkandet görs emellertid inte någon djupare bedömning av dessa alternativ eller några överväganden kring konsekvenserna av alternativen för exempelvis annan lagstiftning.

Lägesbild av gängkriminella och gängkriminalitetens kostnad

I fråga om konsekvenserna är det behövligt att som den första hållpunkten för de bedömningar som ska göras i förhållande till utredningens lagförslag redovisa de brottsbekämpande myndigheternas beräkningar av antalet gängkriminella i Sverige och vad dessa kostar samhället.

Regeringen gav i regleringsbrevet för 2025 Polismyndigheten i uppdrag att uppdatera lägesbilden över antalet aktiva gängkriminella i Sverige. Den lägesbild som Polismyndigheten lämnade i november 2025 visar att det numera finns omkring 17 500 aktiva gängkriminella i landet, varav cirka fem procent är under 18 år, och ytterligare omkring 50 000 personer som bedöms ha kopplingar till de gängkriminella. Bedömningen är ungefär i samma nivå som den som gjordes 2024. Då var antalet 14 000 respektive 48 000. Det påtalas i lägesrapporten för 2025 att det finns en viss osäkerhet kring hur antalet har utvecklats över tid eftersom antalet till stor del beror på myndighetens arbetsmetoder och prioriteringar. Ambitionen har dock varit att identifiera personer som är involverade i allvarlig brottslig verksamhet tillsammans med andra, att detta har pågått under en inte helt obetydlig tid samt att det finns aktuella underrättelser gällande individerna. I fråga om individer som bedöms vara kopplade till aktiva gängkriminella har en eller båda av följande kriterier varit uppfyllda: 1) de har enligt underrättelser koppling till minst två personer som bedöms som aktiva gängkriminella vid minst två olika tillfällen, eller 2) de förekommer som medmisstänkta för brott under de senaste tre åren med någon av de personer som bedöms som aktiva gängkriminella. Det handlar därmed inte om personer som har en annan sorts koppling till de gängkriminella, exempelvis som familjemedlem, partner eller liknande. Det finns dock säkerligen, enligt Polismyndigheten, ett antal personer som är helt okända för polisen och som därför inte ingår i något av krite-

rierna. De med kopplingar till de gängkriminella är personer som befinner sig i den kriminella miljön nära de aktiva och som kan komma att bli mer involverade i kriminella aktiviteter i framtiden. De angivna siffrorna innebär att det både teoretiskt och i praktiken kan bli fråga om många personer som skulle kunna träffas av utredningens förslag till kriminalisering, om den brottslighet som dessa gängkriminella ägnar sig åt omfattas av den föreslagna definitionen till en kriminell sammanslutning. Polismyndighetens lägesrapporter har dock fått kritik eftersom de kriminella sammanslutningarnas gränser ofta är diffusa, vilket medför att det är svårt att skilja mellan kärnan och de individer som har mer tillfälliga kontakter med dem.

I en socioekonomisk analys benämnd Utanförskap och unga, och som relateras till värdet av en främjande och öppen fritidsverksamhet för unga, gjord 2022 av Eva Nilsson Lundmark och Ingvar Nilsson för Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor, anges att en person som fastnar i kriminalitet beräknas kosta cirka 23 miljoner kronor under sin kriminella ”bana” (se s. 10). I analysen anges diverse uträkningar av kostnader för ett antal olika samhällsaktörer samt de totala samhällskostnaderna för ett enda kriminellt gäng, och per person, under högstadietiden (12–15 år), gymnasietiden (16–19 år) och under det tidiga vuxenlivet (20–24 år). Numera synes den genomsnittliga kostnaden för en gängkriminell under en period på 10–15 år ligga på 30 miljoner, enligt ett uttalande av samma Ingvar Nilsson (som är nationalekonom) i en artikel publicerad den 28 januari 2025 på webbplatsen TV4 Nyheterna. Bakom ökningen finns bl.a. dyrare fängelseplatser och advokatkostnader (rättegångskostnader). Där anges även att de mest kostsamma brotten är de som leder till att en person i samband med brottsligheten skadar sig på ett sätt som gör att personen behöver specialvård resten av livet. Utredningen kan mot denna bakgrund konstatera att samhällskostnaden för en enda gängkriminell per år och över tid är mycket hög.

Regeringens budgetproposition 2026 och preliminära utgiftsramar för 2027 och 2028

Utredningen ska göra en bedömning av om de förslag som utredningen för fram kommer att medföra ökade utgifter i regeringens budget för de kommande åren eller om samhällskostnaderna t.o.m.

skulle kunna minskas något, eller i betydande omfattning, om utredningens förslag genomförs.

Regeringens proposition 2025/26:1, Budgetpropositionen för 2026, behöver därför nämnas. I propositionen anges att utgifterna inom utgiftsområde 4 Rättsväsendet beräknas öka under perioden 2026–2028. Det beror bl.a. på tidigare beslut om tillskott med anledning av Polismyndighetens och Kriminalvårdens tillväxt och förstärkningar av andra delar av rättsväsendet, exempelvis Sveriges Domstolar och Åklagarmyndigheten. Ytterligare tillskott under samtliga år föreslås också och beräknas i propositionen avsättas till bl.a. Polismyndigheten och Kriminalvården.

I propositionen ägnas ett helt avsnitt till den organiserade brottsligheten (avsnitt 3.5.2). Där förekommer en hel del statistik med bäring på den allvarliga brottsligheten inom gängmiljön. Även otillåten påverkan från systemhotande aktörer nämns och att detta kan få stora konsekvenser för samhället. Dessutom påtalas betydelsen av komplexa gränsöverskridande brottsupplägg som ställer krav på samverkan mellan de brottsbekämpande myndigheterna. I fråga om antalet utdömda fängelseår som kan kopplas till arbetet i den myndighetsgemensamma satsningen mot organiserad brottslighet noteras att det under 2024 har legat kvar på ungefär samma nivå som föregående år. Även flödet i brottmålsprocessen ges utrymme i ett särskilt avsnitt (avsnitt 3.5.3). Där anges att komplexa ärenden naturligtvis är tidskrävande att utreda och lagföra samt att de ligger på en fortsatt hög nivå. En omfattande statistik över antalet ärenden hos de brottsbekämpande myndigheterna och domstolarna presenteras, bl.a. med inriktning på att antalet lagföringsbeslut och domslut har ökat. En ökning av utdömda fängelseår och fortsatt ökad beläggning hos Kriminalvården har därmed blivit följden. Dessutom anges att andelen som återfaller i brott är oförändrad enligt presenterad statistik. Vidare framkommer att genomströmningstiderna i brottmålsprocessen är kortare och att nya informationsutbyten inom ramen för Rättsväsendets digitalisering sker.

I fråga om utvecklingen av rättsväsendets kostnader (avsnitt 3.5.8) anges i propositionen att de totala kostnaderna för rättsväsendet uppgick till drygt 75 miljarder kronor 2024 och att det var en ökning med cirka 8 miljarder kronor (12,3 procent) jämfört med 2023. Kostnaderna för den dömande verksamheten, anslaget Sveriges Domstolar och statens kostnader för rättsliga biträden, uppgick till

nästan 12 miljarder kronor under 2024. Ökningen motsvarade 590 miljoner kronor (5,3 procent) sedan 2023 och förklarades främst av fler anställda inom domstolarna och utvecklingen av antal förordnanden som offentlig försvarare i brottmål.

Av propositionen (avsnitt 3.8.1) framgår att regeringen fortsätter att förstärka rättsväsendet, bl.a. genom fortsatt satsning på åklagarväsendet och en fortsatt utbyggnad av Kriminalvården. Under rubriken Skärpta straff och effektivare verktyg för det brottsbekämpande arbetet (avsnitt 3.8.4) anges att en mer effektiv brottsbekämpning är en nödvändighet för att långsiktigt säkra förutsättningarna för ett fritt och öppet samhälle och att regeringen därför arbetar för att ge de brottsbekämpande myndigheterna kraftigt förbättrade möjligheter att förebygga, förhindra och utreda brott. Nu aktuell utredning nämns i samband med skälen för regeringens förslag till förändringar av anslagsnivån 2027–2028 för Kriminalvården (22 miljoner kronor för 2027 och 44 miljoner kronor för 2028) och Rättsliga biträden m.m. (1,1 miljoner kronor för 2027 och 1,7 miljoner kronor för 2028). Utredningen nämns inte under anslagsutvecklingen för exempelvis Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Sveriges Domstolar, Brottsförebyggande rådet, Rättsmedicinalverket eller Brottsoffermyndigheten eller under specifika utgiftsområden som Ersättning för skador på grund av brott, Avgifter till vissa internationella sammanslutningar (innefattar t.ex. internationellt samarbete med anknytning till Justitiedepartementets områden) och Bidrag till brottsförebyggande arbete.

16.2.2 Kort om samhällsproblemet och den förändring som eftersträvas med utredningens förslag till lagstiftning

Som har framgått i betänkandet står Sverige inför allvarliga utmaningar med en omfattande organiserad brottslighet där kriminella sammanslutningars våldsanvändning och otillåten påverkan utgör ett allvarligt och växande hot mot samhället. I betänkandet har påpekats att nuvarande lagstiftning har begränsningar när det gäller att lagföra personer som deltar i kriminella sammanslutningar utan att direkt kunna kopplas till specifika brottsliga handlingar eller när personer har samröre med kriminella sammanslutningar genom att stödja, främja eller underlätta den brottsliga verksamheten utan att själva delta i den. Detta skapar en situation där kriminella samman-

slutningar kan bygga upp och upprätthålla sin brottsliga verksamhet med hjälp av personer som befinner sig på olika nivåer av ”närhet” till sammanslutningens kriminalitet, och som är svåra att lagföra med nuvarande lagstiftning.

Utredningens förslag till lagstiftning innebär att ett särskilt straffansvar för deltagande i, och samröre med, en kriminell sammanslutning införs. Det är fråga om ett straffansvar för antingen ett aktivt deltagande i en kriminell sammanslutning, eller i lagen angivna handlingar som främjar, stärker eller understödjer den kriminella sammanslutningens brottsliga verksamhet utan att utgöra ett deltagande. Målet med framför allt deltagandebrottet är att ge de brottsbekämpande myndigheterna ytterligare ett effektivt verktyg för att bekämpa allvarlig brottslighet, att försvåra för de kriminella sammanslutningarna att rekrytera personer till att begå brottsligheten, att minska de kriminella sammanslutningarnas förmåga att utöva makt i sina närområden och att stärka samhällets förmåga att skydda medborgare från den allvarliga brottsligheten.

Särskilt i fråga om samröresbrottet bör lyftas fram att lagstiftningen avser att försvåra kriminella sammanslutningars möjligheter att verka genom att begränsa deras stödstrukturer, att minska risken för att personer dras in i kriminella miljöer genom ett inledande samröre, att ge de brottsbekämpande myndigheterna verktyg att ingripa mot personer som stödjer kriminella sammanslutningar och att försvaga de kriminella sammanslutningarnas inflytande på sin omgivning i olika delar av samhället.

16.2.3 Utredningens uppfattning av konsekvenserna om ingen åtgärd mot samhällsproblemet vidtas

Om utredningens förslag till lagstiftning, eller annan lagstiftning eller åtgärder med motsvarande innehåll, inte införs bedömer utredningen att ett antal negativa konsekvenser för samhället fortsätter samt att ytterligare sådana kan uppstå. De kriminella sammanslutningarna kommer fortsätta att ”äta sig in” i samhällskroppen och få bredare och djupare tillgång till s.k. möjliggörare som verkar inom den lagliga sfären. Många av dessa möjliggörare åtnjuter samhälleligt förtroende och har kritiska funktioner för att säkerställa både rättsväsendets och det finansiella systemets integritet. Genom centralt placerade möjliggörare som rättsväsendet saknar adekvata verktyg att

agera mot försvåras lagföring av de involverade ytterligare. Utvecklingen kommer att leda till en ökad närvaro av allvarlig brottslighet.

Det kommer också i fortsättningen att vara svårt att lagföra personer som deltar i eller stödjer kriminella sammanslutningar utan att deras direkta inblandning i specifika brott kan bevisas bortom rimligt tvivel. Rekryteringen till de kriminella sammanslutningarna, särskilt i fråga om barn och unga vuxna i utsatta områden, kommer att fortsätta enligt utredningens bedömning. Den otrygghet som människor upplever i stora delar av närområdena – och i samhället i övrigt – till följd av de kriminella sammanslutningarnas allvarliga brottslighet kommer att finnas kvar, eller t.o.m. öka, om statsmakterna inte lyckas vända den bekymmersamma utvecklingen som har varit under de senaste åren. Det kommer i sin tur att innebära ett försvagat förtroende för de brottsbekämpande myndigheterna och samhällets förmåga att hantera allvarlig brottslighet samt följderna av den. Slutligen kommer samhällskostnaderna för brottsligheten och dess konsekvenser att vara fortsatt mycket höga och t.o.m. ökande om de kriminella sammanslutningarna tillåts växa i fråga om antalet deltagare och personer med koppling till de kriminella sammanslutningarna.

Till detta ska enligt utredningens mening läggas en ökad risk för ytterligare ”samhällsnormalisering” av brottsutvecklingen, både i förhållande till ett deltagande i och ett samröre med en kriminell sammanslutning. Detta gäller kanske främst bland barn och unga vuxna men även beträffande professionella yrkespersoner inom olika samhällssektorer som i dag inte uppfattar sig begå något brott när de jobbar i utkanten av brottsligheten eller på annat sätt hjälper de kriminella sammanslutningarna, exempelvis med rådgivning eller annat betydelsefullt stöd med avsikt att det ska kunna användas i en kriminell kontext.

16.2.4 Några alternativ för att uppnå förändringen

Utredningen har nedan tagit fram ett antal kortfattade alternativ som bör kunna ställas upp mot varandra i denna konsekvensbeskrivning för att leda till ett ställningstagande om det uppdrag som utredningen haft om att ta fram lagförslag om straffansvar för deltagande i, och samröre med, en kriminell sammanslutning är det

bästa och mest lämpliga alternativet i förhållande till det samhällsproblem som behöver åtgärdas.

Alternativ 1 – Ett straffansvar för deltagande i, och samröre med, en kriminell sammanslutning

Utredningen har haft i uppdrag att föreslå ett straffansvar för deltagande i och samröre med en kriminell sammanslutning, vilket således har gjorts i detta betänkande. Fördelarna med en sådan lagstiftning kan enligt utredningen kortfattat sägas vara att ge de brottsbekämpande myndigheterna ett nytt kraftfullt verktyg för att lagföra personer på olika nivåer i och kring de kriminella sammanslutningarna. Den otrygghet som människor upplever i sina närområden, och i samhället i stort, till följd av de kriminella sammanslutningarnas allvarliga brottslighet kan genom kriminaliseringen, som en konsekvens av den, komma att minska. Lagstiftningen bör också kunna ha en avskräckande effekt på rekryteringen av såväl barn och unga vuxna som beträffande sådana personer som på olika sätt redan är inne i den kriminella miljön eller kan sägas ligga i riskzonen för att bli möjliggörare till den allvarliga brottslighet som de kriminella sammanslutningarna ägnar sig åt.

Införandet av det föreslagna straffansvaret torde också ha ett tämligen starkt signalvärde i fråga om samhällets syn på allvarlig brottslighet och dem som deltar i eller har samröre med de kriminella sammanslutningarna. Lagstiftningen skapar en gräns för ett, ur ett samhällsperspektiv, acceptabelt beteende i förhållande till de kriminella sammanslutningarna och den allvarliga brottslighet som dessa ägnar sig åt.

Som en nackdel med detta alternativ kan funderas på om det kommer att behöva läggas mer resurser i utredningsarbetet av allvarlig brottslighet på att utreda om aktuella gärningar sker inom ramen för definitionen av en kriminell sammanslutning än annars. Det behöver även beaktas att utredningen i huvudsak har utformat deltagandebrottet och samröresbrottet utifrån dagens allvarliga brottslighet och vad detta innebär utifrån att lagförslagen även ska hålla i framtiden (se utredningens överväganden i dessa delar kapitel 13). Vidare kan lagstiftningen, bl.a. genom möjligheterna till användning av hemliga tvångsmedel, komma att inkludera personer som under utredningens gång visar sig ha enbart legitima kontakter med

individer inom den kriminella miljön, exempelvis genom att ha familjerelationer eller andra sociala band, och som inte har med den utredda kriminaliteten att göra. Lagstiftningen skulle också kunna innebära att tämligen omfattande utredningsresurser behöver läggas ner i förhållande till antalet lagförda och dömda personer för de nya brotten.

Alternativ 2 – Straffansvar för enbart deltagande i eller samröre med en kriminell sammanslutning

Att enbart införa ett straffansvar för ett deltagande i en kriminell sammanslutning skulle fokusera på problemet med det stora antalet aktiva gängkriminella som finns i Sverige enligt Polismyndighetens lägesbild för 2025. Därtill skulle ett straffansvar begränsat till enbart ett deltagandebrott minska risken för att lagstiftningen främst kommer att träffa personer i periferin. Nackdelen skulle emellertid, enligt utredningen, vara att lagstiftningen i så fall inte skulle adressera stödstrukturerna kring de kriminella sammanslutningarna eftersom lagstiftningen skulle sakna effekt på sådana personer som stödjer den brottsliga verksamheten utan att det är fråga om ett deltagande. Vidare skulle det finnas risk för en anpassning inom de kriminella sammanslutningarna till en sådan lagstiftning, i det att rollerna säkerligen skulle omdefinieras för att undgå lagföring.

Att enbart införa ett straffansvar för samröre med en kriminell sammanslutning skulle ha de fördelarna att det skulle fokusera på att försvaga stödstrukturerna och kunna nå personer som inte deltar aktivt men som är viktiga för den brottsliga verksamheten på annat sätt. Det skulle säkerligen också ha en preventiv effekt på rekryteringen till de kriminella sammanslutningarna. Nackdelarna skulle dock vara att detta inte skulle adressera kärnproblemet med aktiva deltagare. Samröret skulle dessutom, tror utredningen, bli svårare att definiera och avgränsa i förhållande till ett straffritt deltagande. Det skulle dessutom, möjligen, i än större utsträckning uppstå risker för att lagstiftningen skulle träffa personer med övervägande legitima kontakter med aktiva inom den kriminella miljön.

Alternativ 3 – Ett utvidgat medverkansansvar och/eller skärpta straff för brott som bedöms utgöra allvarlig brottslighet

Ett alternativ skulle kunna vara att utvidga det straffrättsliga medverkansansvaret till att omfatta fler former av direkt deltagande eller indirekt stöd till brottslig verksamhet. Fördelarna skulle vara att en sådan lagstiftning bygger på befintliga rättsliga principer samt att det skulle bli en tydligare koppling till konkreta brott och därmed en mindre risk för rättssäkerhetsproblem. Nackdelarna skulle dock alltjämt vara svårigheter att bevisa kopplingen till specifika brott och att det inte adresserar stödstrukturerna. Det skulle vidare krävas en omfattande förändring av grundläggande straffrättsliga principer på medverkansområdet och få konsekvenser också för all brottslighet som begås utanför de kriminella sammanslutningarna.

Flera utredningar har under de senaste åren haft i uppdrag att föreslå skärpta straff för befintliga brott, framför allt när de begås inom ramen för organiserad brottslighet. En sådan utredning är Straffreformutredningen som lämnade sitt betänkande i maj 2025 (SOU 2025:66). Regeringen har gått vidare med utredningens förslag genom att i lagrådsremissen Dubbla straff för brott i kriminella nätverk och skärpta straffskalor föreslå bl.a. att närmare femtio straffskalor skärps. Vid straffskärpningar finns en koppling till redan brottsliga handlingar och det minskar risken för rättssäkerhetsproblem genom att gränsdragningsproblem som en helt ny straffbestämmelse innebär inte uppstår. Nackdelen med att enbart skärpa straffen för befintliga brott är att flera handlingar med koppling till den organiserade brottsligheten faller utanför det straffbara området. Straffskärpningar får därför anses ha en begränsad effekt på personer som håller sig mer i bakgrunden och inte kan knytas till utförandet av viss brottslig gärning men som genom sitt handlande ändå bidrar till sammanslutningens förmåga att planera och begå allvarlig brottslighet.

Alternativ 4 – En förstärkt lagstiftning i fråga om exempelvis penningtvätt och annan ekonomisk brottslighet

Ett ”lindrigare” alternativ skulle kunna vara att enbart skärpa och/eller utvidga den befintliga lagstiftningen om exempelvis penningtvätt och annan ekonomisk brottslighet för att särskilt fånga upp allt ekonomiskt stöd som sker i förhållande till de kriminella sammanslutningarna. Fördelarna med detta skulle vara att helt fokusera på de ekonomiska aspekterna, som är centrala för de kriminella sammanslutningarna, och att bygga vidare på befintlig lagstiftning samt att agera enligt den brottsbekämpande metoden att följa pengarna (”follow the money”) eller t.o.m. arbeta utifrån ett strukturellt förepengarna-perspektiv (”go before the money”, vilket föreslås av författarna till ESO-rapporten 2026:1, Svarta siffror – en ESO-rapport om den kriminella ekonomins omfattning, se s. 12 och s. 86). Nackdelarna skulle vara att ett sådant alternativ endast täcker de ekonomiska aspekterna och att det inte adresserar andra former av stöd och främjande. Dessutom kräver detta i sig omfattande brottsbekämpande åtgärder som inte bara skulle kunna få betydelse i utredningar om ekonomisk brottslighet, utan även i utredningar om annan allvarlig brottslighet.

Alternativ 5 – Enbart förebyggande sociala åtgärder och återfallsförebyggande arbete, exempelvis utökade möjligheter till avhopparverksamhet m.m.

Det sista alternativet skulle kunna gå ut på att enbart satsa på förebyggande åtgärder och att stärka de sociala insatserna, vilket skulle adressera en del av grundorsakerna till de kriminella sammanslutningarnas framväxt. Ett annat exempel skulle kunna vara att satsa på det återfallsförebyggande arbetet genom exempelvis ett omfattande ”exitprogram” eller annan avhopparverksamhet, vilket regeringen också adresserar i budgetpropositionen som nämnts ovan (se prop. 2025/26:1 s. 45 f.). Fördelarna med sådana åtgärder är – om de får effekt – att det skulle minska rekryteringen till de kriminella sammanslutningarna och innebära en långsiktigt hållbar strategi samt en minskad risk för straffrättsliga rättssäkerhetsproblem. Men samtidigt skulle effekten troligen bli långsam och det skulle därmed inte tillräckligt snabbt minska problemet med de växande

kriminella sammanslutningarna och den allvarliga brottslighet som dessa begår. De angivna åtgärderna kräver också mycket omfattande resurser och en tydlig samverkan mellan många myndigheter under mycket lång tid.

16.2.5 Utredningens bedömning av lämpliga alternativ

Utredningens bedömning är att alternativ 1 – dvs. ett straffansvar för deltagande i, och samröre med, en kriminell sammanslutning – är det lämpligaste alternativet för att uppnå det som regeringen eftersträvar med utredningens uppdrag. Skälen för denna slutsats är att alternativ 1 ger de brottsbekämpande myndigheterna ett nytt verktyg som direkt adresserar svårigheterna med att lagföra personer som deltar i eller har koppling till de kriminella sammanslutningarna. Därtill kan kriminaliseringen ha en avskräckande effekt på framtida deltagar- och samrörespersoner som ligger i riskzonen, särskilt de barn och unga vuxna samt yrkeskunniga personer som riskerar att rekryteras som möjliggörare eller utförare till de kriminella sammanslutningarna. Utredningen bedömer också att den föreslagna lagstiftningen sänder en tydlig signal om samhällets syn på kriminella sammanslutningar och den allvarliga situation som Sverige befinner sig i. Slutligen torde en kombination av strafflagstiftning och befintliga brotts- och återfallsförebyggande åtgärder medföra såväl kort- som långsiktiga effekter och kombinationen adresserar dessutom både grundorsakerna till och följderna av den allvarliga brottsutvecklingen i samhället.

För att hantera nackdelarna med alternativ 1, och för att tillgodose rättssäkerhetsgarantier, har utredningen utformat strafflagstiftningen med en tydlig definition av vad som ska ses som en kriminell sammanslutning samt utförliga bestämmelser om vad som ska medföra ett straffansvar för deltagande i och samröre med en kriminell sammanslutning. De olika straffskalorna och gradindelningen vid deltagandebrottet respektive samröresbrottet ska spegla den avvägning som har gjorts i fråga om allvarlighetsgraden beträffande de två brotten. Utredningen har vid utformningen också beaktat sådana undantag som bör falla utanför det straffbara området, exempelvis vissa typer av kontakter i form av familjerelationer eller andra situationer under vissa förutsättningar. Mot bakgrund av de rätts-

säkerhetsgarantier som krävs för en strafflagstiftning, såsom nödvändiga krav på bestämdhet och precision i straffbestämmelserna, har det medfört att lagförslagen har utformats på det sätt som skett i betänkandet.

16.2.6 Analys av utredningens förslag till lagstiftning

Kostnader och besparingar

Inledning

Mot bakgrund av det som framkommit i avsnitt 16.2.1 om de beräkningar som finns kring vad en gängkriminell kostar samhället årligen och på längre sikt, skulle varje utredning, åtal och dom i fråga om ett deltagandebrott respektive ett samröresbrott kunna innebära besparingar för samhället. På ett generellt plan innebär den nya kriminaliseringen att de kriminella sammanslutningarnas möjlighet att verka kraftigt begränsas.

I samband med att den s.k. LSU-utredningen har bedömt kostnaderna i fråga om förslaget till den nya särskilda ärendekategorin i utlänningslagen som ska benämnas polisiära utlänningsärenden har uttalats att det inte går att göra en uppskattning av kostnaderna hänförliga till det förslaget. Den ärendemängden kommer att hänga samman med hur många personer med enbart utländskt medborgarskap som från tid till annan deltar i eller främjar verksamheten i kriminella nätverk. Det är enligt den utredningen inte heller möjligt att göra någon säker prognos av brottslighetens utveckling framöver och hur stor del av denna som kan komma att utövas av personer med enbart utländskt medborgarskap (se SOU 2025:114 s. 726).

Motsvarande svårigheter gäller i fråga om att uppskatta hur många som kommer att beröras av utredningens förslag till kriminalisering av ett deltagandebrott och ett samröresbrott. I Vetenskapsrådets rapport Kriminella nätverk i Sverige förr och nu, författad av Jerzy Sarnecki (utgiven 2025), framkommer att det är synnerligen komplicerat att beräkna hur många individer som ingår i de kriminella nätverken, bl.a. eftersom nätverkens storlek är starkt beroende av observationstiden. Ju längre observationstid, desto fler individer hinner ansluta sig till nätverket, samtidigt som flera kommer att lämna nät-

verket permanent eller tillfälligt. Ännu mera problematiskt är att bedöma antalet individer med kopplingar till nätverken, men som själva inte är en del i dessa. Där bygger olika beräkningar som har gjorts av de brottsbekämpande myndigheterna i större uträckning på kriterier som är svåra att bedöma. Den rimliga slutsatsen är enligt författaren att medlemmarna i de kriminella nätverken har omfattande kontakter med individer som står utanför dessa nätverk.

Det är i dagsläget mycket svårt att göra någon prognos om hur många mål, ärenden eller misstankar det kan bli fråga om ifall utredningens förslag till lagstiftning genomförs. Det rör sig om en kriminalisering som inte är helt jämförbar med annan befintlig lagstiftning. Utredningen bedömer att antalet lagföringar kan förväntas vara betydligt högre än t.ex. för brotten deltagande i en terroristorganisation eller samröre med en terroristorganisation eftersom kriminaliseringen av deltagande i och samröre med en kriminell sammanslutning är tänkt att träffa betydligt många fler personers straffbara ageranden. Sedan lagstiftningen om deltagande i en terroristorganisation trädde i kraft den 1 juni 2023 har endast ett fåtal personer dömts för detta brott (se avsnitt 4.6). Det torde enligt utredningens uppfattning ha sin naturliga förklaring i att den typen av brottslighet har minskat sedan lagstiftningen kom på plats. Dock bör beaktas att motsvarande kriminalisering av deltagande i och samröre med en kriminell sammanslutning i flera EU-länder inte tycks ha fått ett större genomslag i praktiken. I avsnitt 5.3 framgår att EU-kommissionen har inlett ett arbete för att utvärdera bl.a. rådets rambeslut (2008/841/RIF) om kampen mot organiserad brottslighet och att det arbetet ska slutföras hösten 2026. Utredningen är emellertid av uppfattningen att den svenska lagstiftningen kommer att användas mot betydligt fler personer än som tycks vara fallet i många av de andra EU-länderna.

Att göra deltagande i, och samröre med, en kriminell sammanslutning till brott som ska utredas, lagföras och verkställas kostar naturligtvis pengar för staten. Utredningen har i beräkningarna av kostnaderna (se nedan) kunnat använda viss statistik för prognosen av antalet misstankar, mål och ärenden genom brottmålsprocessen genom den ökade användningen av hemliga tvångsmedel (se kapitel 14), men den sammantagna bedömningen av kostnaderna hos de brottsbekämpande myndigheterna, Sveriges Domstolar och Kriminalvården baseras till stor del på osäkra antaganden. Det beror inte

minst på svårigheten att förutspå hur de brottsbekämpande myndigheterna kommer att prioritera och använda de nya föreslagna brotten i sin verksamhet, som i vissa fall är händelsestyrd och i andra fall är prioriterad genom planerade riktade insatser. I rapporten Framtida verksamhetsvolymer i brottmålsprocessen – Bedömning avseende perioden 2025–2028 (en rapport från Brottsförebyggande rådet, Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten, Sveriges Domstolar och Kriminalvården), anges att för brottskategorin särskilt resurskrävande brott, där de grövsta brotten ingår, ses historiskt ökande volymer vilka också förväntas fortsätta öka kommande år. Även inom ordinärt resurskrävande brott har volymerna ökat. Under perioden 2025–2028 prognostiseras en utveckling av verksamhetsvolymerna som stämmer väl överens med den senaste historiska trenden. Det betyder att försiktiga ökningar eller stabil utveckling avseende särskilt resurskrävande brott prognostiseras för Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten. Däremot prognostiseras tydliga ökningar av verksamhetsvolymerna vid tingsrätterna och Kriminalvården under den angivna fyraårsperioden. De totala prognoserna visar enligt rapporten sammantaget på mindre förändringar tidigt i brottmålsprocessen och större förändringar i senare delar. Ökningen av särskilt resurskrävande brott påverkar dock samtliga myndigheters arbetsbelastning och resursbehov. (Se rapporten s. 6 f.) En ny rapport om framtida verksamhetsvolymer i brottmålsprocessen avseende perioden 2026–2029 förväntas, enligt uppgifter från företrädare för Polismyndigheten, bli publicerad i månadsskiftet februari/mars 2026.

De brottsbekämpande myndigheternas arbetssätt och val av eller uppifrån riktade krav på prioriteringar kommer alltså att få en avgörande betydelse för kriminaliseringens följder i fråga om de ekonomiska konsekvenserna och vilket behov av ekonomiska tillskott som är nödvändiga i regeringens budgetanslag till de myndigheter och aktörer som kommer att hantera den nya lagstiftningen. Det är dock troligt att förslagen kan förväntas få en tämligen kännbar ekonomisk påverkan på berörda myndigheters och övriga organs och aktörers verksamhet om de används fullt ut. Det blir ju fråga om nya brott som ska hanteras inom rättskedjan och därmed är det naturligt att kostnaden totalt sett hamnar i mångmiljonklassen. En utgångspunkt i utredningens beräkningar av kostnaderna är också att kriminaliseringen inte ska vara underfinansierad hos någon av de berörda

myndigheterna eller aktörerna. En underfinansiering skulle undergräva förtroendet för det som förväntas uppnås med kriminaliseringen; att de brottsbekämpande myndigheterna genom de nya brotten får ytterligare kraftfulla verktyg att möta den organiserade brottsligheten.

Utredningen gör, mot den bakgrunden, nedan några grovt uppskattade kostnadsberäkningar för de myndigheter som ingår i brottmålsprocessen samt övriga organ och aktörer som berörs av den nya lagstiftningen. Det bör dock här föras fram att även efter det att de nya brotten har införts i lagstiftningen kommer de brottsbekämpande myndigheternas huvudsakliga fokus, enligt utredningens bedömning, troligtvis alltjämt ligga på att förhindra den allvarliga brottsligheten från att fullbordas och att utreda sådan brottslighet som redan har fullbordats, såvida inte brottsutvecklingen leder till annan brottsbekämpning eller regeringen i regleringsbreven anger annan inriktning på verksamheten. Enligt utredningen blir det således även framöver fråga om en i stor utsträckning händelsestyrd utredningsverksamhet hos de brottsbekämpande myndigheterna, vilket medför sedvanligt rättsligt arbete för andra aktörer såsom försvarare, tolkar och domstolar. I samband med dessa förundersökningar kommer emellertid de nya brotten att kunna aktualiseras och utredas, dvs. inom de redan pågående förundersökningarna. Förundersökningarna kommer i dessa fall således att ”svälla” i omfattning både i fråga om antalet personer som ingår i dem och vilka utredningsåtgärder som behöver vidtas. I sådana situationer är det fråga om ett mer omfattande utredningsarbete än i dag för de brottsbekämpande myndigheterna och för exempelvis försvarare och tolkar. Går åklagarens ärende vidare till åtal och dom innebär det även mer omfattande mål i domstolarna, ofta i två instanser, och sammantaget fler ”fängelseår” som ska verkställas hos Kriminalvården.

Men förundersökningar kan även komma att inledas till följd av ”enbart” misstankar om de nya brotten mot en eller flera personer inom samma kriminella sammanslutning eller mot personer som har samröre med denna, och där vissa eller alla misstänkta sedermera lagförs och döms för brotten. Från företrädare för Polismyndigheten, som utredningen varit i kontakt med, har uppskattats att man redan nu har underlag som med den föreslagna lagstiftningen skulle kunna användas för att inleda ett stort antal sådana förunder-

sökningar för både deltagande- och samröresbrottet, inte minst för det senare. Volymerna på dessa brottmål kommer för samtliga berörda myndigheter och aktörer att variera i hög grad men generellt bör de nya brotten innebära att dessa förundersökningar sväller i bredd men inte nödvändigtvis i djup.

Det bör också föras fram att tidiga tvångsmedelsåtgärder från de brottsbekämpande myndigheternas sida med inriktning på de nya brotten kan innebära att utförandet av allvarligare brottslighet förhindras. Erfarenheter av internationellt samarbete med andra länder har dessutom visat att utländska utredningar om deltagandebrott tillsammans med svenska utredningar om anknytande konkreta brott kan hamna i otakt i dag eftersom kraven på bevisning skiljer sig åt mellan de olika brotten, dvs. det tar mer resurser och längre tid att utreda och skaffa bevisning om konkreta brott än om delaktighet i en brottslig verksamhet. Genom den nya kriminaliseringen kan detta ändras.

I de nämnda situationerna, som blir utgångspunkten för nedanstående bedömningar av ekonomiska och andra konsekvenser av kriminaliseringen, anser utredningen att de nya brotten kommer att innebära antingen ännu större ärenden i jämförelse med i dag eller ytterligare ett antal ärenden hos de brottsbekämpande myndigheterna och domstolarna, vilket i båda fallen leder till ytterligare ett antal fängelseår för Kriminalvården att hantera. Därtill kommer det att, oavsett situation, kunna innebära mer arbete under hela rättsprocessen för andra aktörer, exempelvis försvarare och tolkar.

Kostnader för staten

Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Tullverket och Skatteverket

De flesta förundersökningar och åtal kommer att hanteras av Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten. Utredningen bedömer att även ett antal förundersökningar och åtal per år kommer att avse sådan brottslighet som utreds av Ekobrottsmyndigheten, Skatteverket och Tullverket.

Utredningen är av uppfattningen att lagförslagen, om de båda brotten införs i lagstiftningen och det övriga brottsbekämpande arbetet som de brottsbekämpande myndigheterna utför kvarstår på

ungefär samma nivåer som tidigare, kommer att kräva ökade resurser för dessa myndigheter för i första hand personalkostnader för ytterligare utrednings- och analysarbete vid förundersökningar och/eller åtal. Bedömningen är att det blir fråga om dels enskilda förundersökningar och lagföringar om deltagandebrott och samröresbrott, dels ett ungefär lika stort antal lagföringar där misstankar mot flera personer i förhållande till en och samma kriminella sammanslutning eller tillsammans med misstankar om annan utförd allvarlig brottslighet sammanförs i en och samma förundersökning och åtal. Från företrädare för Polismyndigheten har framhållits att kännedomen om både ”deltagande- och samrörespersoner” är relativt god och att utredningsarbetet för de nya brotten bedöms kräva analyser av redan tillgängligt material, t.ex. innehåll i telefontömningar eller upparbetad information i förundersökningar eller underrättelsearbete. Sådana förundersökningar kommer då att inledas på grund av uppgifter som den brottsutredande myndigheten redan har tillgängliga, och i de fall detta underlag är tillräckligt behöver inte tillgripas mer kostsamma utredningsåtgärder. Utan tillräckligt sådant underlag kan behövas spaning och användning av hemliga tvångsmedel, och då förväntas kostnaderna per ärende bli högre.

Polismyndigheten har ett mått med fyra grader för att dela in ärenden efter komplexitet (resursinsats): enkla, kvalificerade, komplicerade och komplexa ärenden. Vid bedömning av komplexiteten tas hänsyn till hur mycket resurser en utredning tar i anspråk, men även antalet involverade aktörer och hur mycket dokumentation som krävs. Företrädare för Polismyndigheten har bedömt att de föreslagna brotten kommer att involvera flera aktörer och kräva en mer omfattande dokumentation. Komplexitetsgraden bör då ligga på graden för komplicerade ärenden. De båda övre komplexitetsgraderna utgör sex procent av alla redovisade ärenden men står tillsammans för hälften av kostnaderna. I genomsnitt är utredningskostnaderna hos polisen för ett komplicerat ärende cirka 290 000 kronor. (Se Polismyndighetens årsredovisning för 2024 s. 44 f.)

Som utgångspunkt för att beräkna kostnaderna har bl.a. tagits uppgifter om antalet aktiva gängkriminella i Sverige (ca 17 500) och ur denna grupp antalet aktiva gängkriminella utan aktiva brottsmisstankar (1 200) adderat med antalet sådana som har brottsmisstankar motsvarande under tre års fängelse de senaste tre åren (9 000). Om en av tio av dessa cirka 10 000 skulle vara aktuell för förundersök-

ning om deltagande- eller samröresbrott skulle detta motsvara 1 000 ytterligare ärenden/misstänkta. Företrädare för Polismyndigheten har för utredningen uppgett att detta är ett rimligt antal att utgå från. För 1 000 misstänkta för de föreslagna brotten motsvarar den förväntade utredningskostnaden mellan 180 miljoner och 360 miljoner kronor (utifrån antagandet att ett sådant ärende kostar mellan 180 000 och 360 000 kronor, beräknat utifrån en uppskattning av nedlagd utredningstid på omkring 200–400 timmar för poliser och åklagare, se nedan, inklusive sociala avgifter och eventuella behov av specialistkompetens). Denna uppskattning av antalet ärenden/misstänkta per år kommer troligtvis inte att bli en realitet från start. Erfarenheter från införandet av nya brott visar att användningen av dem börjar på låga nivåer men ökar över tid. Som exempel på detta kan tas brottet involverande av en underårig i brottslig verksamhet, som infördes den 1 juli 2023. Antalet anmälda brott var 177 år 2023, 556 år 2024 och 811 fram till den 22 december 2025, enligt statistik från Polismyndigheten.

Företrädare för Åklagarmyndigheten har i sin information till utredningen utgått ifrån den av Polismyndigheten angivna, dvs. att den nya lagstiftningen kommer att generera 1 000 nya ärenden eller misstänkta personer per år. Den av Polismyndigheten uppskattade utredningstiden om cirka 200–400 timmar per ärende kommer enligt Åklagarmyndigheten att omfatta även åklagarens arbete och har angett att en genomsnittlig tidsåtgång för en åklagare torde bli minst 75 timmar per ärende. Ärendenas komplexitet innebär att ärendena i huvudsak behöver handläggas av seniora åklagare (vilka har en genomsnittlig lön om cirka 65 000 kr/månad). Företrädare för myndigheten har mot denna bakgrund uppskattat myndighetens årliga kostnad för kriminaliseringen till cirka 50 miljoner kronor, vilket motsvarar cirka 40–50 årsarbetskrafter. Till detta kommer kostnader för utbildning och rättslig vägledning; även kostnaderna för det internationella samarbetet förväntas öka. Den angivna årskostnaden ryms enligt företrädarna inte inom Åklagarmyndighetens befintliga budget.

Det bör här föras fram att utredningen utgår ifrån att Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten i sina beräkningar även har räknat in sådana kostnader som uppstår till följd av diverse utredningsåtgärder som behöver vidtas inom ramen för en polisutredning respektive förundersökning, exempelvis användning av hemliga tvångsmedel.

I fråga om Skatteverket har information lämnats till utredningen som visar att omkring 3 500 ärenden under 2025 avsett brottsmisstankar om grov brottslighet såsom grovt bokföringsbrott, grovt penningtvättsbrott, grovt skattebrott och näringspenningtvätt, grovt brott. Denna brottslighet utgör cirka 37 procent av samtliga antalet brottsmisstankar som hanteras av myndigheten. Av dessa har omkring 75 ärenden tydliga kopplingar till gängbrottslighet och det uppskattas att cirka 20 av de ärendena är särskilt krävande för myndigheten att utreda och lagföra. Ärendena tar således både tid och resurser och skulle kategorin särskilt krävande ärenden öka med fler ”gängkriminella” skulle tiden och resurserna som går åt till dem öka i motsvarande mån.

Någon motsvarande information från Ekobrottsmyndigheten eller Tullverket har inte kommit in till utredningen.

Av budgetpropositionen för 2026 framgår att regeringen har fortsatt att stärka rättsväsendet på senare år och bl.a. har satsat på Polismyndigheten och åklagarväsendet. De brottsbekämpande myndigheterna har alltså tillförts ytterligare ekonomiska medel i statsbudgeten för att den brottsbekämpande verksamheten ska kunna fungera. I utredningens kontakter med de brottsbekämpande myndigheterna har emellertid framkommit att de kostnader som kan tillkomma i fråga om den nya kriminaliseringen troligtvis kommer att bli mycket omfattande för de angivna myndigheterna, men kanske inte direkt vid lagstiftningens ikraftträdande.

Utredningen anser sammanfattningsvis att kostnaderna för Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten inte kan bedömas möjliga att ingå i myndigheternas befintliga ramar utan att dessa måste tillföras ytterligare resurser; för Polismyndighetens del mellan 130 miljoner kronor och 310 miljoner kronor, beroende på ärendevolymens utveckling efter ikraftträdandet, och för Åklagarmyndigheten med omkring 50 miljoner kronor.

I fråga om Ekobrottsmyndigheten, Skatteverket och Tullverket bör de tillkommande kostnaderna enligt utredningens bedömning kunna rymmas, initialt och troligen upp till ett år efter ikraftträdandet av lagstiftningen, inom dessa myndigheters befintliga budgetramar. Denna prognos kan dock behöva följas upp när lagstiftningen har varit i kraft en tid.

Sveriges Domstolar

Utredningen uppskattar att kriminaliseringen kommer att innebära ökade kostnader för Sveriges Domstolar. Denna bedömning baseras på en förväntad målvolym på mycket grovt uppskattade cirka 600 mål/år i tingsrätterna så småningom, där åklagaren har åtalat omkring 800 personer för de nya brotten. Beräkningen av antalet mål per år baseras på dels att det kan bli fråga om cirka 300 enskilda rättegångar om deltagandebrott och samröresbrott per år, dels kan bli aktuellt med ungefär lika många rättegångar som även behandlar andra brott och brottsmisstänkta personer. Den senare måltypen kommer att ge vissa ekonomiska synergieffekter för Sveriges Domstolar. Kostnaden per mål för de nya brotten kommer således, enligt utredningens bedömning, att i viss utsträckning ligga som en integrerad del av ett åtal om annan brottslighet. Kriminaliseringen kommer dock att innebära merkostnader utifrån exempelvis genomsnittlig häktnings- och huvudförhandlingstid per mål samt kostnad per förhandlingsdag för domare, nämndemän, administrativ personal och tolkar. En stor andel av målen kommer med största sannolikhet att överklagas till hovrätt och även tas upp av Högsta domstolen, i vart fall till en början.

Tillströmningen av mål med de nya brotten kommer troligtvis att börja på en hanterbar nivå våren 2027 och därefter öka successivt till de beräknade antalen ovan. Utredningen bedömer därför att kriminaliseringen kommer att innebära sådana påtagliga kostnader för Sveriges Domstolar att dessa inte kan täckas genom befintliga budgetanslag efter en tid. Detta kan dock behöva följas upp när lagstiftningen har varit i kraft ett tag. Sammantaget gör utredningen bedömningen att Sveriges Domstolar behöver tillföras resurser, med start den 1 januari 2028, med omkring 20 miljoner kronor, beräknat på cirka 15 miljoner kronor för cirka 300 enskilda rättegångar i tingsrätt och cirka 200 enskilda rättegångar i hovrätt, med en genomsnittlig styckkostnad för ett brottmål på omkring 15 500 kronor i tingsrätt och 55 300 kronor i hovrätt (se Sveriges Domstolars Årsredovisning 2024, s. 158) och åtminstone 5 miljoner kronor totalt för sådana rättegångar där de nya brotten är föremål för lagföring tillsammans med annan påstådd brottslighet.

Anslaget Rättsliga biträden m.m.

Med anledning av kriminaliseringen beräknar regeringen i budgetpropositionen 2026 att anslagsnivån för Rättsliga biträden m.m. behöver ökas med 1,1 miljoner kronor för 2027 och 1,7 miljoner kronor för 2028.

Till följd av de nya brotten bedömer utredningen att försvarare kommer att behöva förordnas i fler fall än tidigare. Mot bakgrund av de uppgifter som företrädare för Polismyndigheten har lämnat till utredningen görs bedömningen att det torde bli fråga om ungefär 800 uppdrag per år där de nya brotten ingår och i genomsnitt 20 timmars arbete per ärende genom hela rättskedjan (cirka 15 timmars arbete t.o.m. rättegången i tingsrätten och cirka 5 timmar för rättegången i hovrätten). I denna prognos ligger att antal ärenden, enligt utredningens bedömning, kommer att vara betydligt färre från början men öka successivt i takt med att den nya lagstiftningen får ett bredare genomslag.

Timkostnadsnormen för 2026 är 1 626 kronor. Normen brukar räknas upp med några få procent årligen. Med de antaganden som utredningen gör ovan om 800 klienter och 20 timmars arbete för varje klient innebär det att behovet av ekonomiskt tillskott till anslaget Rättsliga biträden m.m. blir mycket högre än vad regeringen har angett i budgetpropositionen för 2026 avseende anslagsperioden 2027–2028. Enligt utredningens beräkning blir det fråga om cirka 26 miljoner kronor årligen (med en successiv uppgång till denna kostnad från den 1 januari 2028). Även detta är emellertid en osäker prognos som kan behöva följas upp en tid efter att lagstiftningen har varit i kraft.

Kriminalvården

Utredningens förslag till kriminalisering nämns i regeringens budgetproposition för 2026 genom att regeringen i samband med skälen för sina förslag till förändringar av anslagsnivån 2027–2028 för Kriminalvården anger den kommande kriminaliseringen och därtill ett påslag om 22 miljoner kronor för 2027 och 44 miljoner kronor för 2028.

Eftersom det finns förslag om att sluten ungdomsvård ska utmönstras ur påföljdssystemet efter den 1 juli 2026 (se lagrådsremissen Frihetsberövande påföljder för barn och unga) kommer

fängelse att bli den enda frihetsberövande påföljden som kan väljas även för personer som är under 18 år.

I fråga om de ökade kostnaderna för Kriminalvården enbart till följd av antalet fängelsedomar och fängelseår uppskattar utredningen detta till omkring 336 miljoner kronor årligen, dvs. avsevärt över det av regeringen beräknade tillkommande anslaget om 44 miljoner kronor för 2028. Den angivna uppskattningen baseras på dels kostnaderna utifrån antalet förväntade fängelsestraff per år för omkring 700 dömda personer med en genomsnittlig strafflängd för de nya brotten (flertalet fall blir normalgradsbrott enligt utredningens bedömning) om sex månader vardera för såväl deltagandebrottet som för samröresbrottet, och med en kostnad per fängelsedag på omkring 4 000 kronor (enligt Kriminalvårdens statistik) under verkställighetstiden, som med dagens regler kring villkorlig frigivning uppgår till fyra månader. De beräknade kostnaderna omfattar således inte de kommande nya reglerna om skärpt villkorlig frigivning som kommer att införas successivt och endast för vissa brott. Inte heller omfattas beräkningen av häkteskostnader eller frivårdskostnader efter villkorlig frigivning, eftersom dessa enligt utredningen torde kunna ”kvittas” mot att ett antal personer kommer att ådömas ett fängelsestraff som är lägre än sex månader för de nya brotten i fall där annan brottslighet döms för samtidigt (enligt den s.k. asperationsprincipen). I fråga om fängelsestraff för grova brott torde dessa endast komma i fråga i några fall per år och de bör kunna ligga inom kostnadsramen för den variation för Kriminalvårdens del som alltid förekommer i fråga om utdömda fängelsepåföljder. De nämnda kostnaderna för normalgradsbrotten inbegriper samtliga som döms till fängelsestraff, således även dem som är under 18 år framöver (men över 15 år). Utredningens beräkningar påverkas inte av lagförslagen om ändringar i fråga om bevistalan och sänkt straffbarhetsålder till 13 år (för vissa allvarliga brott under en period om fem år) som regeringen har lämnat i lagrådsremissen Skärpta regler för unga lagöverträdare, daterad den 26 januari 2026. Inte heller torde beräkningarna påverkas i någon större utsträckning av de däri föreslagna ändringarna i fråga om s.k. ungdomsreduktion, om dessa införs, eftersom utredningen har utgått ifrån ett genomsnittligt fängelsestraff om sex månader för alla som döms för de nya brotten, trots att påföljderna naturligtvis kommer att variera.

Skulle det bli fråga om att lagföra för ett deltagandebrott eller samröresbrott tillsammans med annan allvarlig brottslighet i större omfattning än utredningen har utgått ifrån, torde de nya brotten inte påverka fängelsestraffets längd i så stor utsträckning. Kostnaderna för Kriminalvården till följd av den nya kriminaliseringen skulle i sådana fall inte bli så omfattande. En nettokostnadsökning för Kriminalvården i överensstämmelse med det ovan anförda är därför möjligtvis inte att vänta i praktiken. Även om den nya lagstiftningen skulle resultera i antalet dömda personer och fängelseår som estimeras ovan förväntas den också ge preventiva effekter, dels genom att avhålla personer från att begå de gärningar som med den nya lagstiftningen blir kriminaliserade och därmed försvåra tillvaron för de kriminella sammanslutningarna, dels genom att brottsbekämpande myndigheter kan ingripa mot kriminella sammanslutningar i ett tidigare skede än innan och därigenom i större utsträckning förhindra och avvärja att allvarlig brottslighet kommer till fullbordan. Hur stor denna effekt blir kan utredningen inte bedöma. Lagstiftningen bör därför utvärderas löpande också med hänsyn till dess konsekvenser för Kriminalvården.

Övriga myndigheter som kan påverkas av den föreslagna kriminaliseringen

I den mån sådana myndigheter som Brottsförebyggande rådet, Barnombudsmannen, Brottsoffermyndigheten och Domstolsverket påverkas av den föreslagna kriminaliseringen gör utredningen den bedömningen att den kostnad som kriminaliseringen eventuellt för med sig för dessa myndigheter bör kunna rymmas inom respektive myndighets befintliga budgetramar.

I fråga om Statens institutionsstyrelse görs bedömningen att eftersom påföljden sluten ungdomsvård föreslås bli utmönstrad ur påföljdssystemet efter den 1 juli 2026 (se lagrådsremissen Frihetsberövande påföljder för barn och unga) och endast fängelse därefter kan väljas som frihetsberövande påföljd även för en person som inte har fyllt 18 år, kommer budgeten för den myndigheten inte att påverkas av utredningens förslag.

Kostnader för utbildning inom rättsväsendet

I fråga om kostnader för utbildning av personal inom främst Polismyndigheten, Tullverket, Skatteverket, Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Sveriges Domstolar och Kriminalvården uppskattas det till en engångskostnad om cirka 10 miljoner kronor (totalt för alla inblandade myndigheter). Denna uppskattning baseras på dels behovet av att genomföra utbildningar för olika personalkategorier inom rättsväsendet (det är ett antal grupper som behöver utbildas såsom domare på de allmänna domstolarna – det finns omkring 1 500 domare i dessa domstolar – samt utredare, poliser, tullinspektörer, åklagare och i viss mån kriminalvårdare/frivårdare, kostnad per utbildningsdag och beroende på omfattning på utbildningen), dels framtagande av utbildningsmaterial (kostnader för att ta fram eller komplettera exempelvis handböcker, riktlinjer och digitalt material samt eventuella kostnader för sådan eller annan sorts hjälp från experter och konsulter) och dels informationsspridning (kostnader för informationsspridning inom samtliga myndigheter och till andra organisationer, samhällsinstitutioner m.fl.). Den beräknade engångskostnaden torde dock kunna rymmas inom myndigheternas befintliga budgetar.

Besparingar för staten

Kriminaliseringen, om förslagen i detta betänkande genomförs, kan förväntas medföra minskade kostnader för staten i förhållande till kostnaden för den organiserade brottsligheten, både på kortare och längre sikt. Detta är dock ytterst svårberäknat men kan röra sig om potentiellt betydande summor beroende på om kriminaliseringen ger avsedd effekt, dvs. en tydlig minskning av antalet gängkriminella och personer med kopplingar till de gängkriminella så att den allvarliga brottsligheten går ner i omfattning. Kriminaliseringen skulle exempelvis kunna innebära att utförandet av ett eller flera mord eller andra allvarliga våldsbrott i gängmiljö förhindras.

Kriminaliseringen kan vidare innebära minskade kostnader för exempelvis brottsofferstöd och sjukvård relaterad till våldsbrott, minskade kostnader för skydd av vittnen och brottsoffer eller andra slag av samhällsinsatser relaterade till den allvarliga brottsligheten. Enligt utredningens mening är det dock omöjligt att uppskatta om-

fattningen av sådana besparingar som kan uppstå för staten om den föreslagna kriminaliseringen ger sådana effekter.

Det bör också föras fram att skatteintäkterna skulle kunna öka om gängkriminella och de personer som har kopplingar till gängkriminella lämnar den kriminella miljön, eller inte ansluter sig till denna till följd av den avskräckande effekten av den föreslagna lagstiftningen, och ägnar sig åt laglig verksamhet i arbetslivet. Lagstiftningen skulle alltså kunna innebära ytterligare skatteintäkter såvida inte en fortsatt kostnadsmässig belastning för samhället inträder på annat sätt.

Kostnader och besparingar för kommuner och regioner

Utredningen bedömer att kriminaliseringen i viss mån kan komma att påverka socialtjänsten i kommunerna inom ramen för utdömda ungdomspåföljder och i fråga om familjestöd där någon närstående dömts till ett längre fängelsestraff. Även kostnader för förebyggande insatser kan förekomma. Samtidigt skulle potentiella besparingar kunna ske genom minskad brottslighet och ökad trygghet i kommunerna. Lagförslagen förväntas därför inte medföra några ökade kostnader för kommunerna. Det rör sig inte om några direkt nya uppgifter för kommunerna och det lär inte bli fråga om särskilt många fler ärenden för kommunernas del per år.

Genom lagstiftningen skulle regionerna kunna komma att göra vissa besparingar i fråga om kostnader för hälso- och sjukvården i de fall tidiga insatser leder till att allvarliga våldsbrott kan förhindras. Regionernas uppgift att stödja bl.a. företag och näringslivet genom regional utveckling skulle också kunna påverkas i positiv riktning i fall företagens och näringslivets betydelse för den kriminella miljön minskar.

Kostnader och besparingar för företag

Utredningen har inte identifierat några kostnader för företagen med anledning av kriminaliseringen. Potentiellt kan det finnas besparingar att hämta genom en minskning av den organiserade brottsligheten, exempelvis utpressning och annan otillbörlig påverkansbrottslighet, mot olika kategorier av företag. Lagstift-

ningen kan därför medföra positiva effekter på konkurrensförhållandena på den marknad där dessa företag verkar i dag.

16.3 Andra konsekvenser

Utredningens bedömning

Utredningens förslag till lagstiftning kan antas få positiva effekter för det brottsförebyggande arbetet, bl.a. på så sätt att rekryteringen av barn och unga till de kriminella sammanslutningarna kan förväntas minska och därmed att sådan brottslighet där barn och unga är inblandade på olika sätt, även som brottsoffer, minskar. Kriminaliseringen kan också förväntas få positiva effekter för integrationen och utsatta områden genom att de kriminella sammanslutningarnas makt i närområdena minskar, vilket stärker förtroendet för samhällsinstitutionerna. Det är troligt att de berörda myndigheterna, i första hand Polismyndigheten, Tullverket, Skatteverket, Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Sveriges Domstolar och Kriminalvården behöver göra vissa anpassningar i sina IT-system samt rikta utbildningsinsatser till olika personalgrupper inom sina organisationer. Även informationsinsatser till kommunernas socialtjänst och andra berörda myndigheter, men också till allmänheten, behöver tas fram.

Konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet

Den föreslagna lagstiftningen förväntas minska den organiserade brottsligheten och försvåra rekryteringen till och stödkulturen kring de kriminella sammanslutningarna. Dock kan lagstiftningen föra med sig en möjlig ”överflyttningseffekt” på så sätt att de kriminella sammanslutningarna anpassar sina metoder och ”arbetssätt” genom en omorganisering och ändrad struktur för att försöka undgå att personer i eller med kopplingar till sammanslutningarna utreds, lagförs och döms för de nya brotten. För att bl.a. förebygga detta bör det brottsförebyggande arbetet anpassas i förhållande till de föreslagna brotten så att de kriminella sammanslutningarnas nya arbetssätt förhindras och försvåras. Det gäller främst i förhållande

till barn och unga vuxna men även i förhållande till sådana professionella möjliggörare som kan finnas på såväl myndigheter som inom näringslivet.

Andra positiva konsekvenser för samhället

Lagstiftningen skulle kunna medföra att samhället får ett verktyg som ökar motståndskraften mot de kriminella sammanslutningarna, exempelvis genom att risken för påverkan och infiltration av samhällsviktiga funktioner minskar.

Konsekvenser för enskildas föreningsfrihet och integritetsskydd

Utredningens lagförslag kommer att få konsekvenser för enskildas föreningsfrihet, såvida de agerar på ett sätt som träffas av den föreslagna kriminaliseringen. Det har bedömts vara nödvändigt för att ge de brottsbekämpande myndigheterna ett verktyg i kampen mot den organiserade brottsligheten. Detta i sin tur hör samman med att det finns ett tämligen stort antal sammanslutningar av enskilda i Sverige som har som verksamhet och syfte att begå allvarlig brottslighet, vilket inte är förenligt med demokratiska grundvärderingar. För att straffbelägga ett deltagande som främjar, stärker eller understödjer sådana kriminella sammanslutningar krävs dock stöd i grundlag.

Begränsningsändamålet som regeringen har föreslagit i prop. 2025/26:78 innebär utökade möjligheter för staten att rättsligt ingripa mot sammanslutningar som begår allvarlig brottslighet. Det får i sin tur till följd att lagstiftaren kan införa en straffrättslig bestämmelse som riktar in sig på de enskilda som deltar i dessa sammanslutningar, dock endast – enligt det föreslagna begränsningsändamålet – om sammanslutningarna ägnar sig åt allvarlig brottslighet för att uppnå ekonomisk vinning eller annan otillbörlig fördel. Utredningen har bedömt att ett riktmärke bör vara att det i brottsligheten ska finnas brott för vilket det är föreskrivet fängelse i fyra år eller mer som ska träffas av den föreslagna definitionen av en kriminell sammanslutning, men att definitionen även ska träffa upprepad brottslighet eller seriebrottslighet främst i fråga om ekonomisk och finansiell brottslighet, samt brottslighet som innefattar otillbörlig påverkan, exempelvis övergrepp i rättssak eller korrup-

tionsbrottslighet. Detta leder till samma begränsningar av det nämnda straffansvaret för enskilda som deltar i en kriminell sammanslutning. Kriminaliseringen omfattar därför exempelvis inte sådana sammanslutningar där medlemmarna ägnar sig åt civil olydnad eller där deltagandet bedöms som ringa eller försvarligt.

Förslagen innebär också ökade möjligheter för de brottsbekämpande myndigheterna att använda hemliga tvångsmedel gentemot enskilda som misstänks för brott. Enskilda tillförsäkras skydd mot godtyckliga ingrepp i privat- och familjelivet från statens sida genom bl.a. artikel 8 i Europakonventionen och artikel 7 i EU:s rättighetsstadga. En inskränkning av rätten till skydd för privat- och familjelivet får bara ske i lag och om det är nödvändigt för att uppnå vissa särskilt angivna ändamål (se artikel 8.2 i Europakonventionen och artikel 5.2.1 i EU:s rättighetsstadga, se även kapitel 14). Användningen av hemliga tvångsmedel innebär betydande inskränkningar i den enskildes rätt till skydd för privat- och familjelivet och därmed den personliga integriteten. Europadomstolen har vid flera tillfällen uttalat att det måste vara förutsebart för den enskilde när hemliga tvångsmedel får användas. Det krävs att det finns klara och detaljerade regler som beskriver när myndigheterna får använda hemliga tvångsmedel mot en person (se t.ex. Europadomstolens dom den 2 augusti 1984 i målet Malone mot Förenade kungariket, nr 8691/79). Europadomstolen har också genom åren utvecklat vissa minimigarantier som bör finnas i nationell rätt för att undvika att enskilda utsätts för godtycklig maktutövning (se Europadomstolens dom den 4 december 2015 i målet Roman Zakharov mot Ryssland, nr 47143/06 punkten 231). I den delen diskuterar Europadomstolen proportionalitetsprincipen och behovet av effektiva garantier mot missbruk vid hemlig övervakning. Domstolen betonar att system för hemlig övervakning måste innehålla tillräckliga rättssäkerhetsmekanismer i lag för att skydda individens rättigheter enligt artikel 8 i Europakonventionen. Det framhålls att bristen på sådana garantier kan leda till att övervakningen blir godtycklig och oproportionerlig.

Den svenska regleringen om hemliga tvångsmedel finns i lag. De förslag som utredningen lämnar i fråga om tvångsmedel är utformade på ett sätt som gör att det även i fortsättningen kommer att vara förutsebart för den enskilde när och hur hemliga tvångsmedel

får användas. Regleringen uppfyller även i övrigt de minimigarantier som har utvecklats i Europadomstolens praxis på detta område.

Konsekvenser för jämställdhet

I avsnitt 8.4 förekommer en del statistik kring flickor och kvinnors involvering i de kriminella sammanslutningarna.

Förslaget till lagstiftning förväntas påverka män i högre utsträckning än kvinnor då männen är överrepresenterade i de kriminella sammanslutningarna. Lagstiftningen kommer dock att i tämligen stor utsträckning påverka kvinnor som antingen själva omfattas av straffstadgandena eller har relationer med männen i de kriminella miljöerna. Förslaget kan samtidigt förväntas minska rekryteringen av såväl unga män som unga kvinnor till de kriminella sammanslutningarna.

Lagförslagen förväntas också minska våldsbrottsligheten i samhället vilket gynnar såväl män som kvinnor i populationen.

Konsekvenser för barns rättigheter

Barns delaktighet och utsatthet inom de kriminella sammanslutningarna är ett betydande samhällsproblem. Det är av yttersta vikt att alla samhällsaktörer – dvs. myndigheter, skola, socialtjänst, hälso- och sjukvård, civilsamhälle och näringsliv – tar ett gemensamt ansvar för att motverka att barn och unga rekryteras till den allvarliga brottsligheten. Myndigheterna behöver utveckla effektiva och kunskapsbaserade verktyg för brottsbekämpning, lagföring och återfallsförebyggande insatser. Det gäller även det brottsförebyggande arbetet där väsentliga delar är en fungerande skolgång, meningsfull fritid och tillgång till stödjande vuxna.

Ett antal myndigheter fick 2023 regeringens uppdrag att lämna förslag på en struktur för systematisk och långsiktig samverkan mellan myndigheter och aktörer på nationell, regional och lokal nivå i fråga om ett sammanhållet arbete med barn och unga som riskerar att begå, eller begår, grova brott. Detta har resulterat i en samverkansstruktur benämnd Barn och unga i brottslighet (förkortas Bob), som i slutet av 2024 lämnade en slutredovisning av resultatet av etableringen av samverkansstrukturen. Utredningen har

tagit del av slutrapporten. Utredningen har även tagit del av det regeringsbeslut, daterat den 10 april 2025 (Ju2025/00846), om att ge myndigheterna i denna struktur i uppdrag att fortsätta utveckla stödet till arbetet med barn och unga som riskerar att begå eller begår brott med koppling till organiserad brottslighet (en redovisning av uppdraget ska lämnas till Regeringskansliet senast den 29 april 2026).

Av Polismyndighetens lägesbild 2025 över aktiva gängkriminella i Sverige framgår att cirka fem procent är under 18 år. Det innebär att omkring 875 barn eller ungdomar räknas som aktivt gängkriminella av de brottsbekämpande myndigheterna i dag. Andelen är lägre än i Polismyndighetens lägesrapport för 2024, då andelen uppgick till 13 procent. Det innebar 2024 ungefär 1 700 barn eller ungdomar under 18 år; 240 var under 15 år och 1 500 var 15–17 år. Ytterligare 3 700 barn eller ungdomar under 18 år bedömdes det året ha kopplingar till gängmiljö. Den minskning av aktiva barn eller ungdomar återspeglar dock inte, enligt expertis knutet till utredningen, en faktisk förändring utan beror på att metodiken inom Polismyndigheten för att få fram hur många som är aktiva har omarbetats 2025. Antalet barn och unga som kan komma att beröras av utredningens lagförslag ligger enligt dem närmare numerären i lägesbilden för 2025 än för 2024.

Utredningen konstaterar att de lagförslag som lämnas i detta betänkande kommer att få en tämligen stor betydelse för barn på olika sätt. Lagförslagen kan påverka dels barn vars föräldrar eller andra närstående döms för deltagande i, och samröre med, en kriminell sammanslutning, dels barn som rekryterar eller rekryteras av andra barn eller vuxna till den kriminella miljön och således själva kan dömas för brotten i fråga om de är över straffbarhetsåldern som nu ligger på 15 år. Det torde knappast enligt utredningens uppfattning, annat än i några få fall och enbart vid synnerliga skäl, bli fråga om att åklagaren för en s.k. bevistalan i fråga om de nya brotten mot barn under 15 år enligt reglerna i 38 § lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare. Lagstiftningen träffar alltså såväl barn som gärningspersoner som barn som närstående till dem som döms för brotten. Men lagstiftningen rör också exempelvis barn som är brottsoffer, och i förlängningen barn i samhället i stort.

Utredningen har inte haft möjlighet att göra en egen bredare och djupare analys av hur utredningens förslag till ny lagstiftning förhåller sig till olika tänkbara konsekvenser för barn. I stället har utredningen samtalat med företrädare för Barnombudsmannen och har tagit del av såväl forskning som andra rapporter där bl.a. de negativa följderna av att finnas i gängmiljö framgår med all önskvärd tydlighet. (Se Brå:s rapport 2023:13, Barn och unga i kriminella nätverk – En studie av inträde, brott, villkor och utträde och rapporten 2025:11, Barn under 15 år som begår allvarliga brott, Acta Publicas rapport 2025:03, De omhändertagna – En granskning av barn och unga i samhällets vård som utför våldsdåd i gängens tjänst samt Barnombudsmannens egna rapporter, däribland i) ”För varje minut som går och ingen gör något för att hjälpa barn, så blir det bara värre” – En återrapportering av uppdraget Brottsförebyggande arbete – hur barn kan skyddas från att utnyttjas i kriminella aktiviteter, ii) ”Det har alltid funnits våld, alltså när det har funnits problem” – En återrapportering av regeringsuppdraget om barn och ungas uppväxt- och levnadsförhållanden och risk för att involveras och utnyttjas i kriminalitet, samt iii) ”Ni måste hinna före” – Barns och ungas berättelser om att vara frihetsberövad.) Utredningen har även tagit del av ESO-rapporten 2025:7, Innan det är för sent – en ESO-antologi om brottsförebyggande arbete för barn och unga. I antologin markerar författarna behovet av ett perspektivskifte i det brottsförebyggande arbetet: från ett ensidigt fokus på reaktiva insatser till ett mer balanserat och systematiskt arbete där proaktiv prevention ges större tyngd. Det innebär också, enligt författarna, ett skifte till att förstå och påverka brottslighetens orsaker – i barns vardag, i deras relationer och i de miljöer där deras värderingar formas (se rapporten s. 17). Utredningen har genom att ta del av detta omfattande material fått ett, enligt utredningens uppfattning, fullgott underlag att beakta i fråga om barns erfarenheter och åsikter kring sådant som har betydelse för utredningens arbete och lagförslag.

De långsiktiga konsekvenserna av utredningens förslag framstår, även enligt utredningen, som ovissa särskilt i förhållande till barn, eftersom förslagen inte kan betraktas isolerade. På straffrättens område har en rad lagändringar med stor påverkan på barn genomförts eller är på väg att genomföras, och den sammanlagda repressiva betydelsen av dessa och utredningens förslag är svåra att överblicka. Utredningens förslag har tydliga kopplingar till Barnkonventio-

nen och dess artiklar, däribland artikel 3 om barnets bästa och artikel 37 om skydd mot tortyr, förnedrande behandling och olagligt eller godtyckligt frihetsberövande. Mot bakgrund av utredningens förslag till straffansvar för deltagande i, och samröre med, en kriminell sammanslutning kommer det att bli ytterligare förundersökningar och förhandlingar där barn under 18 år häktas och/eller döms och till fler antal fängelsepåföljder än tidigare (eftersom påföljden sluten ungdomsvård föreslås bli utmönstrad ur påföljdssystemet efter den 1 juli 2026 enligt lagrådsremissen Frihetsberövande påföljder för barn och unga). Utdömda fängelsestraff innebär dessutom alltid att barn hålls åtskilda från sina föräldrar en kortare eller längre tid (såväl när barnen döms som när deras närstående döms).

I den allmänna debatten förs fram att frihetsberövanden är skadliga för barn och har negativa konsekvenser för barns möjligheter till återanpassning. Utredningen vill därför framhålla att rehabilitering och stöd till barn, och deras familjer, såväl under tiden som en frihetsberövande påföljd verkställs som i tiden därefter behöver prioriteras av samhället.

Brottsofferperspektivet är mycket viktigt. Många barn utsätts för och drabbas hårt av den allvarliga brottslighet som de kriminella sammanslutningarna ägnar sig åt. Det är angeläget att brott klaras upp. På den positiva sidan bör därför föras fram att de föreslagna lagändringarna kan få brottsförebyggande effekter i det att såväl rekryteringen av barn och unga till de kriminella sammanslutningarna som att dessa blir brottsoffer kan förväntas minska, vilket också kan innebära att sådan allvarlig brottslighet där barn och unga är inblandade på olika sätt minskar. Lagförslagen kan därmed också skapa tryggare uppväxtmiljöer där risken att dras in i eller utsättas för de kriminella sammanslutningarna förväntas minska.

Det kommer säkerligen att finnas behov av särskilda stödinsatser för barn som på olika sätt påverkas av lagstiftningen. Vilka åtgärder som bör vidtas och i fråga om vilka grupper av barn som kan påverkas – som gärningspersoner, anhöriga, brottsoffer och som barn i samhället – bör analyseras och bedömas av de myndigheter som har särskilda samhällsfunktioner med bäring på barns rättigheter och de myndigheter som ingår i den s.k. Bob-strukturen som har redogjorts för ovan.

Konsekvenser för personer med funktionsnedsättning

Lagförslagen kommer också att påverka personer med funktionsnedsättning, antingen när de själva bedöms vara gärningspersoner eller exempelvis närstående till personer som döms för deltagande i, och samröre med, en kriminell sammanslutning. Även rekryteringen av dem till de kriminella sammanslutningarna, vilket är en realitet, kan förväntas minska. Lagförslagen kan därmed skapa tryggare levnadsvillkor där risken att dras in i eller bli brottsoffer i den kriminella miljön påverkas positivt. Det kommer troligtvis att finnas behov även av särskilda stödinsatser i förhållande till personer med funktionsnedsättning som på olika sätt påverkas av lagstiftningen.

Konsekvenser för integration och utsatta områden

Som framgått i betänkandet kan lagstiftningen förväntas minska kriminella sammanslutningars makt i närområdena samt stärka förtroendet för samhällsinstitutionerna och rättsväsendet där. Lagstiftningen kan också förväntas förbättra förutsättningarna för integrationen och sociala relationer i utsatta områden, om förekomsten av kriminella sammanslutningars makt i sådana områden minskar och människors möjligheter att leva på ett betryggande avstånd från kriminella miljöer ökar.

Kommunal självstyrelse

Lagförslagen bedöms inte inskränka den kommunala självstyrelsen.

Överensstämmelse med Sveriges internationella åtaganden om mänskliga rättigheter, Sveriges förpliktelser enligt FN:s konvention om avskaffande av rasdiskriminering samt EU-rätten

I fråga om lagstiftningens förhållande till Sveriges förpliktelser enligt FN:s konvention om avskaffande av rasdiskriminering hänvisas till avsnitt 13.1.

I fråga om skyldigheten att införa den föreslagna strafflagstiftningen för att leva upp till de kriminaliseringskrav på området som

följer av internationella åtaganden hänvisas till regeringens tidigare ställningstaganden i denna fråga (se bl.a. prop. 2002/03:146 s. 32 och prop. 2020/11:76 s. 20 f.). Liknande lagstiftning finns i de flesta av de andra EU-länderna. Lagförslagen bedöms vara i överenstämmelse med EU-rätten, däribland rådets rambeslut (2008/841/RIF) av den 24 oktober 2008 om kampen mot organiserad brottslighet.

Förslagen är vidare, enligt utredningens bedömning, förenliga med Sveriges internationella åtaganden om mänskliga rättigheter, inbegripet Europakonventionen och EU:s rättighetsstadga (se avsnitt 13.2.3 och 13.2.4).

Anpassningar av myndigheternas IT-system m.m.

Betänkandet innehåller förslag på lagändringar som kommer att påverka de brottsbekämpande myndigheternas, domstolarnas och Kriminalvårdens verksamhetsstöd. Det är inte uteslutet att lagförslagen kan komma att innebära behov av en översyn av de gamla, eller införandet av nya, överenskommelser mellan de myndigheter som ingår i samarbetet om digitaliseringen inom rättsväsendet.

För att de brottsbekämpande myndigheterna ska kunna identifiera gärningspersonerna för de nya brotten behöver en effektiv informationsinhämtning kunna ske från olika myndigheter och andra samhällsorgan. Genom en effektiv informationsförsörjning och ett nära samarbete mellan de brottsbekämpande myndigheterna skulle deras uppdrag kunna bindas ihop och samhället således agera som en helhet mot det samhällsproblem som den allvarliga brottsligheten innebär. Exempelvis skulle en informationsinhämtning från tidigare förundersökningar och domar behöva bli tillgänglig på ett strukturerat sätt för att utifrån en samlad bild kunna konstatera vilken roll en person har, eller har haft, i förhållande till en viss eller vissa kriminella sammanslutningar. Det torde därför vara en effektivitetsbrist att de brottsbekämpande myndigheterna inte har direkt tillgång till samtliga domar i elektronisk format från Domstolsverket för att kunna använda dessa på ett ändamålsenligt sätt. Utredningen vill därför uppmärksamma att ett nytt behov av att ha sammanlänkade system med delbar information därmed kan ha uppstått. Utredningen lämnar emellertid inget förslag i denna fråga.

Det sagda gäller särskilt i fråga om att uppmärksamma mönster och beteenden hos personer som kan misstänkas för samröresbrott. I dag använder de flesta myndigheter och aktörer olika system som kanske inte ens kommunicerar med varandra inom den egna organisationen. Genom en ny sekretessbrytande bestämmelse i 10 kap. 15 a § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) har möjligheterna till informationsutbyte mellan myndigheter ökat i fråga om uppgifter om enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden, om det behövs för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet samt utreda brott. Får de brottsbekämpande myndigheterna därigenom ytterligare möjligheter att sammanföra information från olika håll på ett strukturerat sätt kommer en tydligare bild att framträda i fråga om de handlingar som en person kan misstänkas för när det gäller samröresbrottet, men även i fråga om deltagandebrottet. Det kan exempelvis vara fråga om en redovisningskonsult eller en revisor som har varit verksam för en lång rad företag under flera års tid. Företagen misstänks användas som brottsverktyg för en eller flera kriminella sammanslutningar och förekommer konsekvent i utredningar där förundersökningar läggs ner eller går till åtal, och såväl friande som fällande domar förekommer. Bevissituationen kan ändå vara sådan att redovisningskonsultens eller revisorns agerande och roll inte är tillräckligt belyst och central i de olika systemen för att han eller hon ska kunna åtalas i de enskilda fallen. Någon samlad bild av agerandet finns inte, trots att han eller hon förekommer återkommande och många gånger har blivit hörd i de olika förundersökningarna. Ett annat exempel är ägar-, transaktions- och tillgångsinformation som är av vikt för att kunna påvisa bl.a. bulvanförhållanden. Möjligheten att vid brottsmisstanke, med koppling till en persons identitetsuppgifter, kunna söka i de olika myndigheternas system är således många gånger central för utredning, åtal och fällande dom redan i dag, men kommer enligt utredningens bedömning att bli än mer framträdande framöver i fråga om de nya brotten för att kriminaliseringen ska bli effektiv.

För att kunna konstatera om nödvändiga möjligheter att integrera och analysera information från egna eller andra myndigheters verksamhetsstöd finns, eller om ytterligare ny lagstiftning behövs för att detta ska kunna ske, samt om andra nödvändiga anpassningar behövs, är det av vikt att samtliga myndigheter som berörs av

lagstiftningen ges tid för sådana överväganden, anpassningar och utvecklingsinsatser innan lagförslagen träder i kraft.

Eventuella anpassningar av myndigheternas IT-system i förhållande till nya arbetssätt m.m. skulle således kunna medföra något ökade initiala kostnader. Utredningen bedömer dock inte att dessa kommer att bli så stora att de inte ryms inom myndigheternas befintliga budgetanslag.

Åtgärder för att begränsa lagstiftningen och minimera kostnader

Utredningen har vinnlagt sig om att ha en tydlig definition av en kriminell sammanslutning samt en lagstiftning med ett tämligen brett tillämpningsområde i fråga om deltagande i en kriminell sammanslutning, men däremot ett snävare tillämpningsområde för brottet samröre med en kriminell sammanslutning. Detta bl.a. för att säkerställa rättssäkerhetsgarantier i fråga om lagstiftningens tillämpningsområde. Lagstiftningen innehåller också välavvägda och proportionerliga straffskalor som ger utrymme för att bedöma olika grader av allvar i deltagandebrottet respektive samröresbrottet. Undantag finns vidare i båda brotten för vissa typer av kontakter, t.ex. familjekontakter under rimliga förutsättningar eller där agerandet av andra orsaker kan bedömas som försvarligt eller ringa.

Utredningen bedömer att riktade utbildningsinsatser till olika personalgrupper som kan komma i kontakt med lagstiftningen och dess konsekvenser skulle kunna ske samlat för vissa av de berörda myndigheterna och även vid övriga aktörers verksamheter. Förebyggande åtgärder bör också kunna samordnas mellan myndigheter och andra organisationer. Exempelvis borde avhopparverksamheten kunna intensifieras samlat och särskilt i förhållande till dem som till följd av den nya lagstiftningen vill lämna den kriminella miljön.

Regelbunden uppföljning av lagstiftningens effekter på olika nivåer inom samhället (kommun, region, stat) och dess påverkan på de brottsbekämpande myndigheternas och domstolarnas arbete behöver ske. Samma behov av en utvärdering av lagstiftningens effekter finns, enligt utredningens bedömning, i förhållande till exempelvis Kriminalvårdens ansvarsområden eller för olika berörda samhällsinstitutioner, såsom banker och andra kreditinstitut, försäkringsbolag, revisionsfirmor, advokatbyråer eller företag inom fastighets-

mäklarbranschen eller andra branscher som är brottsutsatta, såsom byggbranschen, och såväl på kort som på lång sikt.

Tidpunkt för ikraftträdandet, bl.a. med hänsyn till behovet av informationsinsatser

Utredningen har i kapitel 15 föreslagit att ikraftträdandet bör sättas till den 1 april 2027. Detta för att ge myndigheter och andra berörda tid för bl.a. utbildning och övriga förberedelser inför tillämpningen av lagstiftningen.

Särskilda informationsinsatser kan behöva ske för rättsväsendets aktörer (utredare, polis, tullinspektörer, åklagare, domstol och kriminalvård) samt i förhållande till socialtjänsten och andra berörda myndigheter men även gentemot allmänheten, särskilt i områden med hög förekomst av kriminella sammanslutningar och i sådana sammanhang där främst barn och ungdomar är i riskzonen att rekryteras till de kriminella sammanslutningarna, exempelvis via nätet.

Även i fråga om ideella organisationer eller andra som särskilt arbetar med barn och ungdomar i riskzonen liksom i förhållande till exempelvis banker, försäkringsbolag, revisorer och mäklarföretag eller liknande bör information om den nya lagstiftningen tas fram.

Utvärdering

En konsekvensutredning ska innehålla en beskrivning av hur och när konsekvenserna av förslagen kan utvärderas. Enligt utredningen bör lagstiftningen utvärderas efter ikraftträdandet i fråga om dess tillämpning, exempelvis genom statistik om brotten från Brottsförebyggande rådet och information från Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden (från den 1 mars 2026 benämnd Myndigheten för säkerhet och integritetsskydd) i fråga om tvångsmedelsanvändningen. En utvärdering av regleringen från de 14 myndigheter som ingår i Myndigheter i samverkan mot den organiserade brottsligheten bör kunna ske, eventuellt i samråd med Brottsförebyggande rådet, efter omkring två år, exempelvis med fokus på tillämpningen och tillhörande rättssäkerhetsfrågor. En fullständig utvärdering av den nya lagstiftningen bör därefter kunna ske efter ytterligare några år,

då exempelvis med fokus på effekterna i förhållande till den organiserade brottsligheten. Även inhämtning av uppgifter från andra tillsynsorgan, såsom Riksdagens ombudsmän (JO) och Riksrevisionen bör eventuellt ske i samband med den fullständiga utvärderingen.

Samråd och expertis

Vid framtagandet av denna konsekvensutredning har utredningen samrått med företrädare för Ekobrottsmyndigheten, Skatteverket, Tullverket, Brottsförebyggande rådet och Barnombudsmannen. De experter från brottsbekämpande myndigheter som har knutits till utredningen har också tillfrågats om myndigheterna har relevant information att lämna, exempelvis statistikuppgifter eller andra beräkningar kring hur deras verksamheter kommer att påverkas av den föreslagna lagstiftningen. Experterna har lämnat viss information men har samtidigt meddelat utredningen att någon träffsäker statistik eller en mer djuplodad informationsinhämtning inte har funnits att tillgå. Företrädare för Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten har emellertid, som framgått ovan beträffande beräknade kostnader för dessa myndigheter, lämnat uppskattningar av antalet ärenden och kostnader i förhållande till de nya brotten. De antaganden och beräkningar som utredningen gör i denna konsekvensbeskrivning är därför baserade på dels utredningens egna uppskattningar, dels lämnade uppgifter från företrädare för framför allt Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten. Uppskattningarna baseras således inte på någon närmare statistik eller fördjupad information som har kommit från de brottsbekämpande myndigheterna.

16.4 Avslutande kommentarer

Som framgått är utredningen av uppfattningen att det inte går att enbart förlita sig på det straffrättsliga reaktionssystemet för att uppnå ett gott och effektivt skydd mot allvarlig brottslighet. Straffsystemet har en central roll i det sammanhanget, men även andra samhällsinstitutioner och aktörer behöver involveras och en bredd av åtgärder vidtas. Förutom de stödåtgärder som har förts fram i denna konsekvensbeskrivning i fråga om alternativ till kriminaliseringen kan det även handla om olika insatser för att direkt minska

incitamenten att begå brott, t.ex. genom att intensifiera arbetet med att förverka brottsvinster samt ta fram tekniska och andra åtgärder för att minska tillfällena att begå brott eller på andra sätt försvåra utförandet av dem. Det kan också handla om förbättrade möjligheter att upptäcka och utreda brott genom bl.a. en ökad samverkan mellan myndigheter och ytterligare förbättrade förutsättningar för informationsutbyte.

Vidare uppfattar utredningen att socialt riktade insatser inom t.ex. skola och socialtjänst är betydelsefulla. I synnerhet situationen i de utsatta områdena måste mötas med insatser från flera olika sektorer i samhället för att bryta utanförskap och stärka tilltron till rättsvårdande och andra myndigheter. Det är därför viktigt att framhålla att den straffrättsliga lagstiftningen som utredningen har tagit fram enbart utgör ett verktyg bland flera för att minska de kriminella sammanslutningarnas inflytande och på så sätt öka tryggheten i samhället.

Avslutningsvis noterar utredningen de slutsatser och rekommendationer som författarna till rapporten 2026:1, Svarta siffror – en ESO-rapport om den kriminella ekonomins omfattning för fram. Arbetet mot den kriminella ekonomin behöver i större utsträckning utgå från ett perspektivskifte från individ- och händelsebaserade angreppssätt till åtgärder som adresserar hur aktörer systematiskt utnyttjar den legala ekonomins strukturer, särskilt genom infiltration av företag och branscher som är både regleringstunga och kontantintensiva. Författarna pekar på behovet av ett skifte mot en mer kunskapsbaserad och systemorienterad kriminalpolitik som syftar till att minska strategiska sårbarheter i samhället. Den kriminella ekonomin är omfattande, lönsam och strukturellt sammanvävd med Sveriges legala ekonomi och institutioner. För att minska dess omfattning krävs ett långsiktigt, tvärsektoriellt och systemorienterat angreppssätt där akademi, myndigheter och arbetsmarknadens parter tillsammans bygger gemensamma lägesbilder, utvecklar kompetens och utformar policy utifrån hur brottsligheten faktiskt organiseras och möjliggörs, enligt författarna. Genom detta kan den kriminella ekonomins möjlighetsstruktur minskas och dess samhällsekonomiska skadeverkningar begränsas (se s. 12 f. och s. 83 f.). Det angivna torde enligt utredningen gälla för bekämpandet av all organiserad brottslighet, vari utredningens lagförslag utgör en del i helheten.

17 Författningskommentar

17.1 Förslaget till lag om ändring i brottsbalken

16 kap.

14 §

Med en kriminell sammanslutning i 14 a och 14 b §§ avses en sammanslutning av fler än två personer som begår eller på annat sätt medverkar till allvarlig brottslighet för att uppnå ekonomisk vinning eller annan otillbörlig fördel eller som gör sig skyldiga till försök, förberedelse eller stämpling till sådan brottslighet.

Paragrafen, som är ny, innehåller en definition av vad som i 14 a och 14 b §§ avses med en kriminell sammanslutning. Övervägandena finns i avsnitt 13.2.2.

En kriminell sammanslutning definieras som en sammanslutning av fler än två personer som begår eller på annat sätt medverkar till allvarlig brottslighet för att uppnå ekonomisk vinning eller annan otillbörlig fördel eller som gör sig skyldiga till försök, förberedelse eller stämpling till sådan brottslighet.

Kriminell sammanslutning

Uttrycket *kriminell sammanslutning* är avsett att träffa den kriminella miljöns olika grupperingar, allt från löst sammansatta grupper till välorganiserade kriminella strukturer. Begreppet omfattar ideella och ekonomiska föreningar, bolag och andra associationsrättsliga subjekt samt grupperingar som exempelvis benämns som ”projektbaserade” konstellationer, mc-klubbar, stadsdels- och förortsbaserade grupper, grupper med gemensamt ursprung eller gemensamma erfarenheter samt olika s.k. kriminella nätverk och familje- eller släkt-

baserade nätverk, s.k. klaner. Det kan också vara fråga om rasistiska eller våldsbejakande organisationer samt sammanslutningar som enbart ”träffas” digitalt.

Viss struktur behöver finnas i sammanslutningen men den kan vara tämligen löst uppbyggd kring roller och hierarkier samt ad-hoc-betonad i sina arrangemang kring exempelvis ordergivning eller vem som gör vad för att utföra brottslighet eller specifika brott. Varken sammanslutningen i sig eller den brottslighet som utförs behöver vara välplanerad eller samordnad eller ske i en på förhand bestämd ordning. Det kan t.o.m. råda osämja inom sammanslutningen, exempelvis i fråga om uppbyggnad och struktur eller vid utförandet av brottsliga upplägg.

Något krav på sammanslutningens varaktighet uppställs inte. Dock får det inte endast röra sig om tre personer som mer tillfälligt, slumpmässigt och spontant vid ett enda tillfälle har planer på att utföra, utför eller har utfört, allvarlig brottslighet tillsammans. Någon gemensam inriktning kring ett fortsatt samarbete mellan åtminstone tre personer är nödvändigt för att det ska ses som en kriminell sammanslutning.

Det kan ibland behöva bedömas om den kriminella sammanslutningen alltjämt existerar vid tiden för den aktuella deltagande- eller samröresgärningen. Bedömningen av om den har upphört får göras med beaktande av samtliga omständigheter i det enskilda fallet. En omständighet som kan vara av betydelse är om flertalet personer i den, eller om sammanslutningen som sådan, har tagit ett tydligt och trovärdigt avstånd från tidigare brottsliga handlingar och slutat med brottslig verksamhet eller har övergått till endast mindre allvarlig sådan. Men återstår fler än två personer som fortfarande begår eller på annat sätt medverkar till allvarlig brottslighet enligt definitionen är det alltjämt fråga om en kriminell sammanslutning. Tidsaspekten i förhållande till den senaste konstaterade allvarliga brottsligheten kan i sammanhanget få betydelse för bedömningen av om sammanslutningen har upphört eller om den endast är vilande och alltjämt existerar. Utrymmet för att bedöma att en sammanslutning inte längre är en kriminell sammanslutning enligt definitionen enbart utifrån tidsaspekten bakåt i tiden är emellertid begränsat.

Det kan finnas kriminella sammanslutningar där endast en del av verksamheten utgörs av allvarlig brottslighet. Denna del behöver

inte utgöra den huvudsakliga eller mest framträdande delen av sammanslutningens samlade verksamhet. Är det fråga om klart avskiljbara verksamheter kan det vara naturligt att betrakta enbart den delen av verksamheten inom vilken den allvarliga brottsligheten äger rum som den kriminella sammanslutningen enligt definitionen. Om verksamheterna emellertid är integrerade med varandra kan det vara svårt att betrakta dem som separata verksamheter.

Allvarlig brottslighet

För att det ska vara fråga om en kriminell sammanslutning enligt definitionen krävs att det är fler än två personer som begår eller på annat sätt medverkar till *allvarlig brottslighet* för att uppnå ekonomisk vinning eller annan otillbörlig fördel eller som gör sig skyldiga till försök, förberedelse eller stämpling till sådan allvarlig brottslighet, om brottsligheten är straffbelagd på dessa stadier. Alla stadier omfattas således, såväl fullbordade brott i brottsbalken och inom specialstraffrätten som de osjälvständiga brottsformerna försök, förberedelse och stämpling, om brottsligheten är straffbelagd på dessa stadier, samt medverkan till brott i 23 kap. brottsbalken. Det krävs inte att brottsligheten är pågående; den kan antingen ligga i framtiden eller redan ha inträffat.

Kravet på att den kriminella sammanslutningen ska utöva allvarlig brottslighet markerar att det är en tröskel som måste passeras för att bestämmelsen ska bli tillämplig. Frågan om sammanslutningen ägnar sig åt allvarlig brottslighet ska avgöras genom en sammanvägning av samtliga omständigheter utifrån vad som har framkommit om den brottslighet som kan knytas till sammanslutningen. Den föreskrivna straffskalan för brottsligheten kan tjäna som ett riktmärke vid bedömningen. Som utgångspunkt bör det vara fråga om allvarlig brottslighet om fyra års fängelse eller mer är föreskrivet i straffskalan. Utöver det kan brottslighetens karaktär vägas in vid bedömningen. Brottslighet som innefattar otillbörlig påverkan, exempelvis korruptionsbrott och övergrepp i rättssak, kan anses som allvarlig brottslighet även om brottet inte når upp till angiven straffskala. Därtill kan upprepad brottslighet eller seriebrottslighet i fråga om främst ekonomisk och finansiell brottslighet ses som allvarlig brottslighet, även om de enskilda brotten inte når upp till straff-

skalenivån. Den angivna straffskalan ska ses som ett mått på vad som kan tillmätas betydelse vid bedömningen av om det är fråga om allvarlig brottslighet.

Ekonomisk vinning eller annan otillbörlig fördel

Ytterligare en kvalificering av vilken typ av brottslighet det ska vara fråga om är kravet på att brottsligheten begås för att uppnå ekonomisk vinning eller annan otillbörlig fördel.

Med *ekonomisk vinning* avses all form av brottslighet som har till syfte att ekonomiskt berika den kriminella sammanslutningen. Det kan handla om bl.a. narkotikabrottslighet, vapenbrott, människohandel, tillgreppsbrott, bedrägerier, välfärdsbrott, ekonomisk och finansiell brottslighet samt miljöbrott. Även grova våldsbrott kan utföras i vinningssyfte, t.ex. kontraktsmord eller människorov, men skulle även kunna utföras med syfte att uppnå annan otillbörlig fördel.

Med *annan otillbörlig fördel* avses främst maktsträvanden. Det kan handla om en strävan att uppnå eller bibehålla en maktposition i förhållande till exempelvis en annan kriminell sammanslutning eller en strävan att ta makten över eller på annat sätt kontrollera enskilda personer, företag eller institutioner i ett bostadsområde, en stadsdel eller ett lokalsamhälle. Agerandet kan innefatta exempelvis våldsbrott, korruptionsbrott eller övergrepp i rättssak.

Brottsligheten kan sammanfattningsvis beskrivas som att det ska vara fråga om antingen allvarlig vinningsbrottslighet av olika slag eller allvarligare former av brottslighet som innebär en otillbörlig påverkan på omgivningen och som begås i en strävan att uppnå eller behålla olika slag av ”maktpositioner”, antingen inom eller utanför den kriminella miljön.

Om verksamheten inte går ut på att ägna sig åt angiven brottslighet är grupperingen ingen kriminell sammanslutning i definitionens mening. Det innebär att intresseorganisationer och andra sammanslutningar, exempelvis fackföreningar eller politiska organisationer, vars verksamhet syftar till att bilda opinion i en viss fråga eller som på annat sätt utgör ett led i samhällsdebatten inte omfattas av bestämmelsen, även om viss brottslighet begås inom denna verksamhet. Ett exempel på brottslighet som inte omfattas är brott som begås i

samband med civil olydnad, t.ex. vid allmänna aktioner mot utvinning av naturtillgångar eller andra omdiskuterade projekt.

Bevisbördan

Åklagaren har bevisbördan för de faktiska förhållanden som ligger till grund för bedömningen att det är fråga om allvarlig brottslighet för att uppnå ekonomisk vinning eller annan otillbörlig fördel samt att dessa förhållanden täcks av gärningspersonens uppsåt. För att åklagaren ska anses ha uppfyllt sin bevisbörda i fråga om definitionen av en kriminell sammanslutning krävs att åklagaren presenterar en utredning som uppfyller det krav på bevisningens styrka som i allmänhet gäller i brottmål. Det ska alltså vara ställt utom rimligt tvivel att omständigheterna, både i objektivt och subjektivt hänseende, är sådana att bestämmelsen är tillämplig.

Eftersom det inte krävs att åklagaren kan precisera vilka konkreta brott som har begåtts inom ramen för den kriminella sammanslutningen, bara att den nämnda slutsatsen kan dras, behöver det inte finnas en person som kan dömas, eller har dömts för den allvarliga brottslighet som blir föremål för prövningen enligt definitionen. Antalet, samt vilka personer, som ingår i sammanslutningen kan dessutom variera över tid. Kravet på att det måste vara fråga om fler än två personer ska förstås så att antalet ska kunna kopplas till den tidpunkt som bedömningen av om det är en kriminell sammanslutning ska hänföra sig till.

14 a §

För deltagande i en kriminell sammanslutning döms den som deltar i en kriminell sammanslutning på ett sätt som är ägnat att främja, stärka eller understödja den kriminella sammanslutningens allvarliga brottslighet enligt 14 §.

Straffet är fängelse i högst fyra år.

Om brottet är grovt, döms till fängelse i lägst två och högst åtta år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om gärningsmannen har haft en central roll inom den kriminella sammanslutningen, om gärningen har varit ägnad att påtagligt bidra till den kriminella sammanslutningens förmåga att begå allvarlig brottslighet eller om gärningen på annat sätt har varit av särskilt farlig art. Har gärningsmannen lett den kriminella

sammanslutningen döms i stället till fängelse på viss tid, lägst två och högst arton år, eller på livstid.

Gärningen utgör inte brott om den är ringa eller om den med hänsyn till omständigheterna är försvarlig.

Paragrafen, som är ny, innehåller en bestämmelse om straff för den som deltar i en kriminell sammanslutning. Övervägandena finns i avsnitt 13.2.3.

Deltagandebrottet

Av *första stycket* framgår att den som deltar i en kriminell sammanslutning på ett sätt som är ägnat att främja, stärka eller understödja den kriminella sammanslutningens allvarliga brottslighet enligt 14 § ska dömas för deltagande i en kriminell sammanslutning. Den straffbara handlingen består i att delta i den kriminella sammanslutningen såsom en sådan definieras i 14 §.

Med *deltar i en kriminell sammanslutning* avses någon form av aktivt deltagande, i det närmaste på ”insidan” av den kriminella sammanslutningen, dvs. att på något sätt ”jobba” för den och inte endast stödja den helt ”utifrån”. Det senare är i stället straffbart under vissa förutsättningar som ett samröre med en kriminell sammanslutning enligt 14 b §. Ett deltagande behöver inte innebära att personen i fråga ”tillhör” den kriminella sammanslutningen. Brottet innefattar i stället en typiserad bedömning av om åtgärden kan anses vara ägnad att ”främja, stärka eller understödja” den kriminella sammanslutningens allvarliga brottslighet. Att främja innebär att genom deltagandet skapa förutsättningar för sammanslutningen att växa eller verka i förhållande till den allvarliga brottsligheten. Att stärka sammanslutningen innebär att genom deltagandet göra den mer effektiv eller slagkraftig med inriktning på den allvarliga brottsligheten. Att understödja sammanslutningen innebär att genom deltagandet gynna, stödja eller på något sätt underlätta för den i fråga om den allvarliga brottsligheten. Lagtextens utformning innebär att åklagaren inte behöver visa att en viss effekt verkligen har inträtt, dvs. att sammanslutningen och dess allvarliga brottslighet rent faktiskt har främjats, stärkts eller understötts i det enskilda fallet. Det krävs därför inte något tidsmässigt samband mellan deltagandeåtgärden och den allvarliga brottsligheten.

Att uttrycka en åsikt eller sympatier till förmån för en kriminell sammanslutning är inte straffbart enligt bestämmelsen. Inte heller att endast befinna sig inom ett område som ”kontrolleras” av en kriminell sammanslutning är straffbart. Att enbart närvara hos en kriminell sammanslutning eller vid ett evenemang anordnat av sammanslutningen utgör inte heller ett sådant aktivt deltagande som krävs för straffansvar. Att bilda en kriminell sammanslutning, att skaffa sig ett medlemskap i den eller att delta i ett förfarande för att starta upp eller ansluta sig till den kriminella sammanslutningen är normalt inte heller ett deltagandebrott. Det behöver finnas ett ytterligare element som bedöms vara ägnat att främja, stärka eller understödja sammanslutningens allvarliga brottslighet.

Deltagandebrottet omfattar handlingar och åtgärder som bedöms som straffvärda på angivet sätt enligt bestämmelsen. Dessa kan se olika ut beroende på vilken typ av kriminell sammanslutning det rör sig om. I mindre sammanslutningar kan deltagandet vara mer inriktat på den allvarliga brottsligheten medan deltagandet i större sammanslutningar kan vara av mer skiftande slag. Straffbestämmelsen tar i båda de nämnda fallen sikte på sådant deltagande som kan bedömas ingå som en naturlig och integrerad del av eller ske i förhållande till den allvarliga brottsligheten. Det kan exempelvis vara fråga om att ha agerat inom den kriminella sammanslutningen, att ha ställt sig under dess ledning, att ha ställt sina tjänster till förfogande, att ha skaffat fram information, vägledning, material eller utrustning till den kriminella sammanslutningen eller att ha deltagit i aktiviteter såsom diskussioner kring kriminella upplägg, utbildning eller träning anordnad av den; allt under förutsättning att det bedöms finnas ett typiserat samband med sammanslutningens allvarliga brottslighet, som ska gå ut på att uppnå ekonomisk vinning eller annan otillbörlig fördel. Straffansvaret träffar alltså inte alla former av aktivt deltagande i sammanslutningen. För straffansvar måste det vara fråga om den del av verksamheten, om flera finns, som naturligt hör till den allvarliga brottsligheten.

Att på olika sätt delta i logistiken eller i administrationen av sådant som behövs för att utföra den allvarliga brottsligheten omfattas, exempelvis att rekrytera personer, att ordna bostäder och möteslokaler eller vapen, ammunition eller annan nödvändig utrustning såsom explosiva varor, narkotika och tillhörande utrustning eller transportmedel eller att den enskilde på annat sätt tar befattning med

den. Vidare omfattas att hantera pengar eller andra betalningsmedel eller att utföra andra nödvändiga tjänster som har betydelse för utförandet av den allvarliga brottsligheten. Mer begränsade och tillfälliga eller närmast slumpartade handlingar, eller på annat sätt tydligt ”utifrån” stödjande åtgärder i förhållande till en kriminell sammanslutning, kan normalt inte betraktas som ett deltagandebrott. Sådana åtgärder ska i stället bedömas utifrån förutsättningarna för ett samröresbrott enligt 14 b §.

Rent vardagliga sysslor och aktiviteter, som att umgås och laga mat eller att utföra andra liknande och normala göromål åt sig själv eller andra som ingår i den kriminella sammanslutningen, omfattas inte av bestämmelsen, alldeles oavsett om det utförs i syfte att den allvarliga brottsligheten ska kunna utföras eller inte. Inte heller omfattas åtgärder som vidtas för att främja, stärka eller stödja någon form av social verksamhet eller annan liknande verksamhet, inbegripet journalistisk verksamhet, som vidtas inom ramen för den kriminella sammanslutningen såvida det inte är fråga om att exempelvis värva personer till den kriminella delen av verksamheten eller det i övrigt är fråga om arbetsmetoder eller annat som går klart utöver vad som kan inbegripas i ett sådant ordinärt arbete (se närmare under kommentaren till tredje stycket).

Ett deltagandebrott påbörjas redan när agerandet har en konkret anknytning till den kriminella sammanslutningen. Brottet inleds därför så snart personen kan bedömas ha agerat på i bestämmelsen angivet sätt och behöver inte vara kopplat till en viss planerad eller utförd brottslighet. Deltagandebrottet ligger således vid sidan av den kriminella sammanslutningens genomförande av allvarlig brottslighet. Samtliga gränsdragningssituationer som kan uppkomma är upp till domstolen att bedöma i det enskilda fallet.

Deltagandekretsen är inte begränsad till några särskilda roller eller funktioner i sammanslutningen. Det kan därför vara fråga om personer med ett formellt ledarskap eller andra nyckelpositioner, eller personer som har en annan typ av inflytande eller andra som bedöms ”jobba” för sammanslutningens räkning. Alla kategorier inom alla ”skikt” eller nivåer i sammanslutningen kan därmed omfattas av bestämmelsen. Utrymmet för att anse att ett deltagande i en kriminell sammanslutning inte faller in under det straffbara området är begränsat. I stort sett allt aktivt deltagande inom en kriminell sammanslutning, såvida den inte till övervägande delen

ägnar sig åt även annat än allvarlig brottslighet enligt definitionen, får anses vara ägnat att främja, stärka eller understödja den kriminella sammanslutningens allvarliga brottslighet.

I subjektivt hänseende krävs *uppsåt*, åtminstone likgiltighetsuppsåt, till de omständigheter som gör att det är fråga om en kriminell sammanslutning och till de omständigheter som innebär att deltagandet är brottsligt, dvs. att agerandet enligt en objektiv bedömning har varit ägnat att främja, stärka eller understödja sammanslutningens allvarliga brottslighet. Det krävs inte att gärningspersonen har haft en avsikt att i det enskilda fallet främja, stärka eller understödja den kriminella sammanslutningens allvarliga brottslighet.

Deltagandebrottet är ett s.k. *perdurerande brott* som fullbordas i och med att deltagandet inleds och pågår till dess att deltagaren upphör med det agerande som formar deltagandet i den kriminella sammanslutningen. Preskriptionstiden för en hel brottsperiod börjar löpa först när deltagandebrottet har upphört.

Brott av normalgraden och tillhörande straffskala

Av *andra stycket* framgår att straffet för deltagande i en kriminell sammanslutning är fängelse i högst fyra år. Omständigheter som är av betydelse vid bedömningen av straffvärdet är bl.a. vilken typ av kriminell sammanslutning det är fråga om, de förhållanden under vilka ett deltagande har ägt rum, gärningspersonens åtgärder och roll samt hur länge deltagandet har pågått.

Straffvärdet kan variera i avsevärd utsträckning. Det finns därför ett utrymme att utnyttja den del av straffskalan som även omfattas av straffskalan för det grova brottet, dvs. fängelse i intervallet två till fyra år. Arten och omfattningen av deltagandet kan, i den utsträckning dessa omständigheter inte gör att gärningen ska bedömas som grovt brott, medföra att straffvärdet är sådant att den övre delen av straffskalan ska användas.

När det gäller val av påföljd är det, på grund av brottslighetens art, ofta motiverat att döma till fängelse även om straffvärdet i sig eller tidigare brottslighet inte skulle motivera det. Styrkan i fängelsepresumtionen måste dock bestämmas med beaktande av omständigheterna i det enskilda fallet.

Grovt brott och tillhörande straffskala

I *tredje stycket* föreskrivs en särskild straffskala för brott som är att anse som grovt. Där anges även vilka omständigheter som särskilt ska beaktas vid bedömningen av om ett brott är grovt. De omständigheter som räknas upp tar sikte på i vilken omfattning som deltagandet har främjat, stärkt eller understött den kriminella sammanslutningen och dess förmåga att begå allvarlig brottslighet. De uppräknade omständigheterna har det gemensamt att de kan sägas utgöra exempel på när brottet har varit av särskilt farlig art.

Som en *första kvalifikationsgrund* anges att gärningspersonen har haft en central roll inom den kriminella sammanslutningen. Den som har en nyckelroll som innebär möjlighet att påverka planering och utveckling i den kriminella sammanslutningen har typiskt sett en sådan central roll och bidrar till sammanslutningen på ett sådant sätt att ansvar för grovt brott kan komma i fråga. Exempelvis torde den som ansvarar för rekrytering, kommunikation, finansiering eller motsvarande åtgärder för att den allvarliga brottsligheten ska kunna utföras, många gånger kunna anses ha en sådan central roll att brottet bör bedömas som grovt.

Som en *andra kvalifikationsgrund* anges att deltagandet har varit ägnat att påtagligt bidra till den kriminella sammanslutningens förmåga att begå allvarlig brottslighet. Det kan avse sådana deltagare som har särskilda kunskaper exempelvis när det gäller hanteringen av, eller konstruktionen av, olika typer av vapen och explosiva anordningar eller andra typer av modern informationsteknologi eller som lämnar rådgivning inför brottslighetens utförande inom de juridiska, ekonomiska eller tekniska sakområdena. Det kan även vara fråga om att på olika sätt hantera sammanslutningens betalningsmedel eller motsvarande egendom samt att utnyttja sin yrkeslegitimation eller andras yrkesfunktioner för att genom deras nyckelpositioner ytterligare stärka den kriminella sammanslutningens förmåga att begå allvarlig brottslighet.

Den *tredje kvalifikationsgrunden* tar sikte på gärningar som på annat sätt har varit av särskilt farlig art. En omständighet som typiskt sett måste anses göra ett deltagandebrott grovt är om deltagandet har skett inom ramen för en särskilt farlig kriminell sammanslutning inom vilken det finns en vilja och förmåga att begå upprepade fall av allvarlig brottslighet som innefattar fara för flera människoliv

eller för egendom av särskild betydelse, exempelvis för samhället viktiga byggnader eller utrustning.

Uppräkningen är inte uttömmande. Andra omständigheter, ensamma eller sammantagna, kan i det enskilda fallet göra att deltagandebrottet bedöms som grovt. Exemplifieringen innebär också att det inte är nödvändigt att bedöma brottet som grovt om någon av omständigheterna föreligger. Genom bestämmelsens utformning framhävs vikten av att det görs en samlad bedömning av samtliga omständigheter i det enskilda fallet.

I *tredje styckets sista mening* finns en särskild straffskala om fängelse på viss tid, lägst två och högst arton år, eller på livstid om gärningspersonen har lett den kriminella sammanslutningen. Att leda har i detta sammanhang en snävare innebörd i jämförelse med begreppet central roll. Det är fråga om en kvalificerad nyckelroll som endast kan innehas av några få personer i en kriminell sammanslutning. Ledarskapet kan framgå av sammanslutningens hierarki men behöver inte vara bundet till någon formell maktställning utan bedöms snarare utifrån styrandet av den faktiska verksamheten. Ett exempel på en tydlig ledare är om denne kan ge avgörande order eller anvisningar. Ledarskapet kan variera över tid och innehas av en eller flera personer beroende på hur sammanslutningen är uppbyggd, med ”toppstyrning”/hierarki eller ett mer utbrett och i huvudsak delat och likställt ledarskap. Det kan vara fråga om ett antal parallella ledare som var och en eller tillsammans har ett mycket kvalificerat och avgörande inflytande på den kriminella sammanslutningens allvarliga brottslighet. Bedömningen av om en person ska ses som ledare för en kriminell sammanslutning görs utifrån omständigheterna i det enskilda fallet.

Den brottslighet som den kriminella sammanslutningen ska ägna sig åt för att omfattas av definitionen i 14 § innefattar sådana brott som kan ge livstids fängelse (exempelvis mord, grov mordbrand, grov allmänfarlig ödeläggelse och människorov). Om deltagandet i den kriminella sammanslutningen innebär ett ledarskap där den typen av brottslighet förekommer vid flera tillfällen är det möjligt att döma ut lagens strängaste straff, dvs. livstids fängelse.

Deltagande som är ringa eller försvarligt

Enligt *fjärde stycket* ska en gärning inte utgöra brott om den är ringa eller om den med hänsyn till omständigheterna är försvarlig.

Undantaget för ringa fall innebär att mer perifera gärningar, där straffansvar inte är motiverat, undantas från det straffbara området. Undantaget ger alltså en möjlighet att undvika orimliga resultat. En helhetsbedömning av samtliga relevanta omständigheter ska alltid göras. Den omständigheten att deltagandet har varit av obetydligt slag kan göra att gärningen bedöms som ringa. Ett exempel på detta kan vara att någon utan planering under en mycket kort tid har varit närvarande hos den kriminella sammanslutningen på ett sätt som skulle kunna ses som ett deltagande eller vid något enstaka tillfälle har hjälpt till med något som uppenbart har varit av obetydligt slag för sammanslutningens förmåga att begå allvarlig brottslighet. Ett annat exempel kan vara en person som utför en perifer deltagandeåtgärd inom ramen för den kriminella sammanslutningens förmåga att utföra allvarlig brottslighet, t.ex. lämnar ett ytterst litet ekonomiskt bidrag eller upplåter en lokal vid ett enstaka tillfälle utan närmare överväganden kring vad stödet ska användas till.

Undantaget för gärningar som med hänsyn till omständigheterna är försvarliga ger ytterligare möjligheter att undvika orimliga resultat. Det avser vissa deltagandegärningar som visserligen är ägnade att främja, stärka eller understödja den kriminella sammanslutningens allvarliga brottslighet och inte kan anses som ringa men som ändå inte bör föranleda straffansvar eftersom den som deltar kan anses ha haft ett berättigat intresse av att utföra deltagandehandlingen. Bedömningen av om gärningen är försvarlig ska göras utifrån en helhetsbedömning av samtliga relevanta omständigheter i det enskilda fallet. Vid denna bedömning ska intresset som ligger bakom gärningen vägas mot de skyddsintressen som kriminaliseringen vilar på. Det ska dock inte prövas om det på något sätt är försvarligt för den kriminella sammanslutningen att ägna sig åt den allvarliga brottsligheten och utifrån det avgöra om deltagandegärningen är försvarlig.

Lagstiftningens syfte är inte att inverka negativt på det brottsbekämpande arbetet. När de brottsbekämpande myndigheterna använder sig av infiltratörer i en kriminell sammanslutning kan dessa behöva visa lojalitet mot sammanslutningen genom att utföra vissa

brottsliga deltagandeåtgärder för att exempelvis få tillgång till information. Sådant agerande faller också in under undantagsbestämmelsen.

Vid tillämpningen av undantaget kan de bakomliggande förhållandena till bestämmelserna om ansvarsfrihet enligt 24 kap. brottsbalken och rättsfiguren social adekvans också tjäna som vägledning i fråga om det straffria området. Ett deltagande under omständigheter som inte lever upp till men som är snarlika dem som anges i dessa bestämmelser ska kunna omfattas av undantaget.

Om en misstänkt eller tilltalad invänder att agerandet har varit försvarligt och invändningen inte kan lämnas utan avseende behöver åklagaren i domstolen föra motbevisning av sådan styrka att invändningen framstår som obefogad. Åklagaren har därför alltid bevisbördan för att omständigheterna inte är sådana att gärningen är försvarlig.

Brottskonkurrens

En person kan inom ramen för sitt deltagande i den kriminella sammanslutningen ha begått även andra straffbara gärningar enligt brottsbalken eller specialstraffrätten, inbegripet de osjälvständiga brottsformerna i 23 kap. brottsbalken. Frågan om personen i så fall ska dömas för ett eller flera brott får avgöras med tillämpning av reglerna om brottskonkurrens.

En person som inom ramen för sitt deltagande i den kriminella sammanslutningen har gjort sig skyldig till sådan allvarlig brottslighet som omfattas av definitionen av en kriminell sammanslutning enligt 14 § bör normalt dömas i konkurrens för deltagandebrottet och det andra allvarliga brottet. Att deltagandet har innefattat annan allvarlig brottslighet kan påverka straffvärdet av deltagandet, men samma omständigheter ska normalt inte beaktas flera gånger vid bedömningen av straffvärdet för något av brotten. Det borde dock bli annorlunda när det gäller någon som inom ramen för sitt deltagande har gjort sig skyldig även till brottslighet som inte når upp till nivån för att omfattas av definitionen av en kriminell sammanslutning enligt 14 §. Om det exempelvis rör sig om flera fall av misshandel, stöld eller bedrägeri kan detta vara en omständighet som gör att deltagandebrottet blir mer straffvärt än den andra brottsligheten. Det kan t.o.m. bli fråga om att deltagandebrottet bedöms

som grovt. Ett exempel på en sådan situation kan vara att någon under mycket lång tid har deltagit i en kriminell sammanslutning och inom ramen för detta brott i en begränsad utsträckning har gjort sig skyldig till annan brottslighet. Det torde samtidigt sällan bli fråga om att konsumera den andra brottsligheten eftersom straffbuden normalt har olika skyddsintressen. Om t.ex. upprepade fall av misshandel leder till att deltagandebrottet bedöms som grovt bör det ändå dömas i konkurrens för grovt deltagandebrott och upprepade fall av misshandel.

14 b §

För samröre med en kriminell sammanslutning döms, om gärningen är ägnad att främja, stärka eller understödja en kriminell sammanslutnings allvarliga brottslighet enligt 14 §, den som, i annat fall än som avses i 14 a §,

1. för den kriminella sammanslutningen tar befattning med vapen, ammunition, brandfarliga eller explosiva varor, narkotika, transportmedel, betalningsmedel eller teknisk utrustning,

2. upplåter bostad, lokal, mark eller förråd med avsikt att detta ska användas av den kriminella sammanslutningen,

3. lämnar juridisk, ekonomisk eller teknisk rådgivning med avsikt att informationen ska användas i samband med den kriminella sammanslutningens brottsliga verksamhet, eller

4. lämnar annat liknande stöd till den kriminella sammanslutningen.

Straffet är fängelse i högst fyra år.

Om brottet är grovt, döms till fängelse i lägst ett år och sex månader och högst sju år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om gärningen har ingått som ett led i en brottslig verksamhet som har bedrivits i större omfattning eller om brottet på annat sätt har varit av särskilt farlig art.

Gärningen utgör inte brott om den är ringa eller om den med hänsyn till omständigheterna är försvarlig.

Paragrafen, som är ny, innehåller en bestämmelse om straff för den som har samröre med en kriminell sammanslutning. Övervägandena finns i avsnitt 13.2.4.

Samröresbrottet

Av *första stycket* framgår att den straffbara gärningen består i att gärningspersonen har ett samröre med en sådan kriminell sammanslutning som definieras i 14 § genom att 1) för den kriminella sammanslutningen ta befattning med viss typ av egendom, 2) upplåta vissa platser och utrymmen med avsikt att det ska användas av den kriminella sammanslutningen, 3) lämna viss rådgivning med avsikt att informationen ska användas i samband med den kriminella sammanslutningens brottsliga verksamhet eller 4) lämna annat liknande stöd till den kriminella sammanslutningen. För straffansvar krävs att gärningen är ägnad att stärka, främja eller understödja den kriminella sammanslutningens allvarliga brottslighet. Det krävs vidare att det inte är fråga om brottet deltagande i en kriminell sammanslutning; då ska gärningen i stället bestraffas enligt 14 a §.

Samröret behöver inte ske i förhållande till alla som ingår i den kriminella sammanslutningen. För straffansvar räcker det att domstolen kan konstatera att det är fråga om en kriminell sammanslutning enligt 14 § och att samröret sker uppsåtligen i förhållande till den, även om gärningspersonen endast har samröre med en eller några personer som har koppling till den kriminella sammanslutningen.

För att det ska vara fråga om ett straffbart samröre krävs att samröret är ägnat att främja, stärka eller understödja den kriminella sammanslutningens allvarliga brottslighet. Vad som avses med dessa uttryck och hur de förhåller sig till varandra framgår av författningskommentaren till brottet deltagande i en kriminell sammanslutning under 14 a §, men följande kan anges även här. Det är fråga om att genom samröreshandlingen skapa förutsättningar för den kriminella sammanslutningen att växa eller verka, att göra den mer effektiv eller att gynna, stödja eller på annat sätt underlätta för den i dess förmåga att utföra allvarlig brottslighet. Någon påvisbar effekt i något avseende behöver inte ha uppstått i det enskilda fallet. Samröret med den kriminella sammanslutningen ska däremot vara sådant att det typiskt sett bidrar till den kriminella sammanslutningens allvarliga brottslighet på angivet sätt.

Domstolen ska göra en bedömning av om ett handlande typiskt sett innebär att en kriminell sammanslutning främjas, stärks eller understödjs. Det krävs att samröreshandlingen tar sikte på allvarlig brottslighet för att den ska omfattas av straffbestämmelsen. För ett

straffansvar har det inte någon betydelse om initiativet till handlingen eller åtgärden kommer från gärningspersonen själv eller någon annan, inom eller utanför den kriminella sammanslutningen, eller vem som har förmedlat kontakten med, eller uppdraget till, gärningspersonen i fråga om den straffbara samröreåtgärden. Inte heller har det någon betydelse om samröret sker innan, i samband med eller efter det att den kriminella sammanslutningen har utfört allvarlig brottslighet. Det spelar vidare ingen roll om agerandet har skett mot ersättning eller annan motprestation, varken i förskott eller i efterhand, eller om något sådant inte har utlovats. Det har heller ingen betydelse om den straffbara handlingen eller åtgärden har skett fysiskt på plats eller om den har skett digitalt, exempelvis på distans. Det finns med andra ord inget krav på att gärningspersonen exempelvis ska ha haft egen rådighet över den i bestämmelsen uppräknade egendomen, platserna eller utrymmena.

Befattning med egendom som räknas upp i punkten 1

I *punkten 1* straffbeläggs att ta befattning med sådan egendom som kan komma till användning vid den allvarliga brottsligheten som den kriminella sammanslutningen ägnar, eller förväntas ägna, sig åt. Straffansvaret enligt punkten omfattar att för den kriminella sammanslutningen ta befattning med vapen, ammunition, brandfarliga eller explosiva varor, narkotika, transportmedel, betalningsmedel eller teknisk utrustning.

Att *ta befattning med* innebär att på allehanda sätt aktivt hantera eller ägna sig åt egendomen, exempelvis att anskaffa, använda, bearbeta, behandla, bevaka, exportera, förmedla, förpacka, förstöra, förvara, förvärva, hantera, importera, installera, lämna över, omhänderta, reparera, sammanställa, sälja, ta emot, tillverka, transportera, underhålla, överlåta eller överlämna egendomen i fråga.

Med *vapen och ammunition* ska förstås sådant som i straffrättsligt sammanhang leder till ansvar för självständiga brott eller som innebär hjälpmedel vid utförandet av annan brottslighet, exempelvis sådan egendom som omfattas av vapenlagen (1996:67) eller lagen (1988:254) om förbud beträffande knivar och andra farliga föremål. Det är fråga om bl.a. skjutvapen, andra föremål som jämställs med skjutvapen, ammunition, ljuddämpare och vapenmagasin

samt knivar och andra stick- och skärvapen eller sådana föremål som är ägnade att användas som vapen mot liv eller hälsa.

Med *brandfarliga och explosiva varor* avses sådana varor som omfattas av lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor, såsom brandfarliga gaser och vätskor, brandreaktiva varor samt explosiva ämnen och blandningar eller föremål, även sådant som tillverkas för att framkalla en explosion eller en pyroteknisk effekt. Det är fråga om bl.a. ingredienser och anordningar som kan komma till användning vid framställning av olika typer av bomber såsom hemmagjorda ”termosbomber” eller liknande.

I fråga om begreppet *narkotika* avses sådant som omfattas av regleringen i narkotikastrafflagen (1968:64).

När det gäller begreppet *transportmedel* avses allehanda fordon, exempelvis sådana som omfattas av lagen (2001:559) om vägtrafikdefinitioner, fartyg som räknas som farkoster enligt sjörättslig eller luftfartsrättslig lagstiftning eller andra fordon som ses som särskilt betydelsefulla transportmedel vid den kriminella sammanslutningens allvarliga brottslighet. Det kan därför även gälla cyklar, elscootrar, mopeder och liknande. Handhavandet kan exempelvis innebära att vara förare eller passagerare, eller att ordna fram fordonet, men även att skaffa biljetter på t.ex. flyg, tåg eller buss till någon som i anslutning till resan ska delta aktivt i den kriminella sammanslutningens allvarliga brottslighet.

Med begreppet *betalningsmedel* avses något som har ett ekonomiskt värde för mottagaren, exempelvis pengar i form av kontanter i olika valutor, kryptovalutor och andra elektroniska valutor men även värdeföremål som smycken och klockor (angående tillgångens ekonomiska värde, se nedan under undantaget för ringa brott). Begreppet betalningsmedel omfattar därför pengar eller annan egendom som lämnas bl.a. för att täcka sammanslutningens kostnader inför utförandet av den allvarliga brottsligheten samt kostnader i samband med eller efter utförandet av brottsligheten. Bestämmelsen gäller också för olika typer av ekonomiska överföringar, såsom hawala-verksamhet, om förutsättningarna i övrigt för ett straffansvar är uppfyllda. Sådan betalning eller annan typ av ersättning som har kommit den kriminella sammanslutningen till del genom ett brottsligt förfarande mot givaren, exempelvis till följd av otillbörlig påverkan mot denne, såsom betalningar av lösensummor,

oönskad beskyddarverksamhet eller för påhittade skulder, omfattas inte av bestämmelsen.

Även *teknisk utrustning* omfattas av bestämmelsen. Det är fråga om sådan typ av teknisk utrustning som typiskt sett kan användas i samband med utförandet av allvarlig brottslighet som ingår i definitionen i 14 §, såsom datorer med tillbehör (exempelvis hårddiskar och programvaror, USB-minnen, skärmar, tangentbord, skrivare, skannrar och webbkameror), mobiltelefoner (krypterade och icke-krypterade sådana, som exempelvis innehåller laddade utländska kontantkort eller svenska sim-kort utställda på samrörespersonen i egenskap av målvakt för att försvåra spårbarheten till innehavaren), surfplattor, smartklockor, kameror och videokameror, drönare, kodnings- och avkodnings- eller raderingsutrustning, larm- och störningsanordningar samt avlyssnings- och övervakningssystem. Det kan även vara fråga om annan typ av kommunikationsutrustning samt olika typer av reglage eller annan utrustning för exempelvis manipulation av teknisk utrustning, fjärrmanövrerad utrustning och sådan teknisk utrustning som behövs för att tillverka sprängämnen som finns i s.k. rörbomber. Begreppet teknisk utrustning avses inkludera all typ av sådan teknisk utrustning som typiskt sett kan användas med dagens teknik i samband med utförandet av allvarlig brottslighet.

Upplåtelse av platser eller utrymmen som räknas upp i punkten 2

I *punkten 2* straffbeläggs att upplåta *bostad, lokal, mark eller förråd* med avsikt att detta ska användas av den kriminella sammanslutningen. Med begreppet *upplåtelse* avses att låta den kriminella sammanslutningen nyttja det som räknas upp. Användningen ska avse personer som är kopplade till den kriminella sammanslutningen, eller gälla egendom som ägs, innehas eller på annat sätt förfogas av personer med koppling till sammanslutningen. Begreppet upplåtelse omfattar inte sådan överlåtelse som innebär försäljning, byte eller gåva. En sådan överlåtelse kan emellertid omfattas av begreppet betalningsmedel i punkten 1 om det är fråga om benefika överlåtelser av värdefull egendom. För straffansvar krävs inte att nyttjandet eller användandet sker mot ersättning eller att någon annan form av kompensation från sammanslutningens sida lämnas. Om

upplåtelsen inte sker mot ersättning kan det vara en indikation på att det är fråga om ett betalningsmedel i punkten 1.

Avsikten med uppräkningen är att inkludera flertalet byggnader och delar av en fastighet. Det avser exempelvis olika typer av boendeformer och boendeutrymmen där en eller flera personer som är kopplade till en kriminell sammanslutning kan vistas, såsom lägenheter, airbnb-boenden, stugor och hotellrum samt sådana förrådsutrymmen som kan användas till förvaring av egendom som kan kopplas till den kriminella sammanslutningen, såsom garage, vinds- och källarförråd eller andra typer av förråd, exempelvis förrådsanläggningar med möjligheter till magasinering.

Det är inte endast den som civilrättsligt kan anses äga eller inneha det relevanta utrymmet som träffas av straffbestämmelsen utan även den som på andra grunder kan sägas ha tillgång till eller på annat sätt kan husera personer som är kopplade till en kriminell sammanslutning eller till dess egendom och som upplåter utrymmet, t.ex. andrahandshyresgäster och inneboende m.fl. och såväl de som innehar det relevanta utrymmet med lov som de som har tillgång till det utan ett godkännande.

Vidare krävs det att upplåtelsen sker med avsikt att platsen eller utrymmena ska användas av personer med koppling till den kriminella sammanslutningen samt att upplåtelsen dessutom ska vara ägnad att främja, stärka eller understödja den kriminella sammanslutningens allvarliga brottslighet. Det krävs inte att upplåtelsen sker för den kriminella sammanslutningens brottsliga verksamhet, dvs. det behöver inte faktiskt bedrivas någon brottslig verksamhet på platserna eller i utrymmena för att en straffbar upplåtelse ska anses ha skett. Det kan i stället exempelvis vara fråga om s.k. ”tryckarlägenheter” eller andra mötes- eller träningsplatser för den kriminella sammanslutningen.

Lämnande av juridisk, ekonomisk eller teknisk rådgivning i punkten 3

I *punkten 3* straffbeläggs att *lämna juridisk, ekonomisk eller teknisk rådgivning* om avsikten är att informationen ska användas i samband med den kriminella sammanslutningens brottsliga verksamhet. Det är fråga om muntlig eller skriftlig rådgivning eller andra typer av biträde såsom exempelvis förmedling eller värdering av

uppgifter och hjälp med ansökningar om tillstånd av olika slag. Det kan lämnas av professionella yrkesutövare såsom advokater och andra jurister, kreditgivare eller andra anställda på exempelvis banker, värdepappersinstitut eller försäkringsbolag, fastighetsmäklare, revisorer eller sådana yrkeskategorier som har särskilda tekniska sakkunskaper, men även andra icke-professionella aktörer som lämnar motsvarande rådgivning och biträde, om dessa har tillskansat sig informationen eller kunskapen inom de angivna sakområdena på annat sätt, exempelvis som bokförare eller konsulter inom relevanta branscher. Det kan vara fråga om att ge teknisk support med anknytning till den utrustning som omfattas av punkten 1, bl.a. kring vapen och brandfarliga eller explosiva varor, att tillhandahålla en nödvändig kod till utrustningen eller att förmedla en teknisk uppdatering av den. Det kan även röra sig om att möjliggöra användningen av utrustningen genom att förse sammanslutningen med manualer om den.

Det är en eller flera företrädare för den kriminella sammanslutningen som är eller ska bli mottagare av rådgivningen. Det innebär att det räcker med att gärningspersonen har gjort vad som ankommer på honom eller henne för att förmedla informationen till någon i den kriminella sammanslutningen. Det har ingen betydelse om informationen av någon anledning inte når mottagaren. Det straffbara handlandet kräver endast att avsikten har varit att den information som lämnas ska användas i samband med den kriminella sammanslutningens brottsliga verksamhet och att den är ägnad att främja, stärka eller understödja den kriminella sammanslutningens allvarliga brottslighet. Bestämmelsen omfattar inte sådan överföring eller bredare spridning av information eller sakkunskaper som sker rent allmänt till en större skara potentiellt kriminella som uppfattas tillhöra kriminella sammanslutningar, exempelvis via internet.

Den straffbara rådgivningen omfattar enskilda uppgifter eller sammanställningar av information eller sakkunskaper inom de angivna sakområdena som har tagits fram eller satts ihop, för att lämnas över till en eller flera kriminella sammanslutningar, ofta mot ekonomisk ersättning eller annan motprestation; någon motprestation är dock inte något krav för straffansvaret. Det ska emellertid röra sig om information inom de angivna sakområdena som inte kan förväntas finnas inom den kriminella sammanslutningen utan som behöver tillföras av professionella aktörer eller andra personer

utanför den kriminella sammanslutningen. Den rådgivning som lämnas ska alltså inte vara enkelt tillgänglig och begriplig för var och en inom den kriminella sammanslutningen, exempelvis genom en snabb och översiktlig sökning på internet eller vid en översiktlig genomläsning av en teknisk instruktion eller motsvarande.

Lämnande av annat liknande stöd i punkten 4

Slutligen straffbeläggs i *punkten 4* att lämna *annat liknande stöd* till en kriminell sammanslutning. Det stöd som avses ska till sin art vara jämförbart med sådant stöd som anges i punkterna 1–3. Gärningar som inte till sin art kan anses likna det stöd som framgår där omfattas inte av det straffbara området för samröresbrottet. Precis som för de övriga punkterna förutsätts för straffansvar i punkten 4 att stödet har varit ägnat att främja, stärka eller understödja den kriminella sammanslutningens allvarliga brottslighet.

Med att lämna annat liknande stöd förstås till att börja med att ta befattning med sådant som liknar någon av de i *punkten 1* särskilt uppräknade typerna av egendom. I fråga om begreppet narkotika i punkten 1 avses narkotikaprekursorer, injektionssprutor och kanyler eller andra föremål eller hjälpmedel som omfattas av regleringen i narkotikastrafflagen (1968:64). Även preparat, utrustning eller material som används vid framställning, förpackning och distribution av narkotika för att kunna föra ut narkotikan på drogmarknaden kan omfattas av begreppet till följd av punkten 4. Det liknande stödet kan vidare inbegripa andra för människor eller omgivningen, även för naturen, skadliga eller farliga substanser eller ämnen, eller motsvarande material samt anordningar. Det kan också avse sådan utrustning som behövs för att kunna använda sådan farlig egendom som omfattas av punkten 1 på ett säkert sätt, såsom skyddskläder och skottsäkra västar. Vidare kan annat liknande stöd bestå i gärningar som har stark anknytning till den utrustning som omfattas av punkten 1 utan att det handlar om att ta befattning med den.

På motsvarande sätt omfattar bestämmelsen i förhållande till *punkten 2* andra utrymmen som kan komma en kriminell sammanslutning till nytta. Det måste dock röra sig om antingen fysiska platser där personer eller egendom kan placeras, såsom avställda bilar och husvagnar eller uppställda fritidsbåtar eller olika typer av cyklar,

mopeder eller liknande med exempelvis flak eller annat utrymme där egendom kan förvaras, eller digitala utrymmen som bl.a. kan förvara sådant som har ett ekonomiskt värde, såsom kryptovaluta samt kontonummer, kreditkort eller andra sorters kontantkort.

I fråga om sådant som kan likna det i *punkten 3* uppräknade stödet kan det avse liknande typ av kunskap eller information som den enskilde besitter, exempelvis i sin egenskap av att vara anställd vid en myndighet, en bank eller ett företag och där han eller hon har insyn i arbetsplatsens organisation, arbetssätt i form av interna rutiner och strategier kring sådant som har med besluts-, penga- och informationsflöden att göra eller annat som kan ha betydelse för den kriminella sammanslutningens allvarliga brottslighet om informationen lämnas ut. Det kan röra sig om kunskaper om produkter, tjänster, rutiner, processer eller regelsättning vid t.ex. kreditgivning eller arbetssätt vid transaktionsmonitorering eller andra typer av kontrollmöjligheter som är intressanta för en kriminell sammanslutning att få kunskap och information om.

Gränsdragningen i fråga om vad som omfattas av punkten 4 får avgöras av rättstillämparen i konkreta uppkomna situationer.

Beviskrav och uppsåt

Åklagaren behöver inte bevisa att allvarlig brottslighet förr eller senare kommer till stånd med stöd av samröreshandlingarna i punkterna 1–4. Åklagaren behöver endast visa att handlingarna vid en objektiv bedömning kan anses ha varit ägnade att främja, stärka eller understödja en kriminell sammanslutnings allvarliga brottslighet, men inte att en viss effekt har uppstått eller med andra ord att dess förmåga att utföra brottslighet enligt definitionen verkligen har främjats, stärkts eller understötts.

I subjektivt hänseende krävs att den enskilde har *uppsåt*, dvs. åtminstone likgiltighetsuppsåt, till de faktiska omständigheterna i punkten 1 och i punkten 4 (om punkten 4 tillämpas med anledning av lokutionen ett annat liknande stöd än det som anges i punkten 1). Det krävs uppsåt till att det rör sig om den uppräknade typen av föremål eller egendom i punkten 1 eller liknande stöd som omfattas av punkten 4, att agerandet sker för den kriminella sammanslutningen och att det är fråga om en kriminell sammanslutning enligt

definitionen. Det krävs vidare ett sådant uppsåt till de omständigheter som enligt en objektiv bedömning gör att samröreshandlingen är ägnad att främja, stärka eller understödja den kriminella sammanslutningens allvarliga brottslighet.

Kravet på avsikt vad gäller platserna och utrymmena samt rådgivningen i punkterna 2 och 3, och för det fall punkten 4 tillämpas till följd av lokutionen ett annat liknande stöd, innebär att det för straffansvar krävs att den enskilde har avsiktsuppsåt till att stödet ska användas av den kriminella sammanslutningen, och i förhållande till punkten 3 dessutom att användningen ska ske i samband med den allvarliga brottsligheten, samt till att stödet är ägnat att främja, stärka eller understödja den kriminella sammanslutningens allvarliga brottslighet. Likgiltighetsuppsåt i förhållande till omständigheterna i punkterna 2 och 3 är alltså inte tillräckligt. Uppsåtet måste vidare omfatta de faktiska omständigheterna som gör gärningen brottslig som ett samröresbrott, dvs. att det rör sig om en sådan typ av stöd som framgår av bestämmelserna samt att det sker för en kriminell sammanslutning.

Beträffande punkten 2 är relevant tidpunkt för uppsåtsbedömningen omständigheterna vid tidpunkten för exempelvis uthyrningen av en lokal till den kriminella sammanslutningen. Om den enskilde som hyr ut lokalen först senare blir varse att uthyrningen sker för att användas av en kriminell sammanslutning ska detta ses som senare inträffade förhållanden som inte leder till straffansvar. Men om uthyraren fortsätter att hyra ut lokalen utan att göra något för att hyresförhållandet ska upphöra kan ett straffansvar inträda efter en tid såvida övriga förutsättningar är uppfyllda och någon påverkanssituation inte föreligger i förhållande till uthyraren. Har uthyraren dock gjort vad som skäligen kan begäras för att få hyresförhållandet att upphöra, får ett straffrättsligt ansvar anses som uteslutet. Dylika frågor lämnas till rättstillämpningen att hantera i konkreta uppkomna situationer.

Subsidiariteten

Samröresbrottet är enligt *första stycket* subsidiärt till deltagandebrottet. Samröresbrottet ska därför inte tillämpas om det finns förutsättningar att bedöma en gärning som ett deltagandebrott. En

gärning som omfattas av samröresbrottet kan ofta anses utgöra ett deltagandebrott om gärningen har skett ”inom” den kriminella sammanslutningens ”sfär” eller ”ram”, dvs. om gärningen på objektiva grunder bedöms ha skett i form av ett deltagande. Det snävare samröresbrottet med de angivna samröreshandlingarna i punkterna 1–4 ska därför tillämpas på gärningar som främst utförs av personer ”utanför” den kriminella sammanslutningen och som typiskt sett utifrån, genom samröreshandlingen, bidrar till den kriminella sammanslutningens allvarliga brottslighet.

Gradindelningen och tillhörande straffskalor

Av *andra stycket första meningen* framgår att straffet för samröre med en kriminell sammanslutning av normalgraden är fängelse i högst fyra år. Omständigheter som är av betydelse vid bedömningen av straffvärdet är bl.a. vilken typ av kriminell sammanslutning gärningspersonen har haft samröre med och vilken sorts allvarlig brottslighet som sammanslutningen ägnar sig åt, under vilka förhållanden samröret har skett samt under hur lång tid som samröret har varat. Vidare ska beaktas vilket slag av samröreshandling eller åtgärd det handlar om samt omfattningen av samröret och betydelsen av detta för den kriminella sammanslutningens allvarliga brottslighet. Att för en kriminell sammanslutning exempelvis ta befattning med ett vapen får normalt anses ha ett högre straffvärde än att för en sammanslutning ta befattning med sådan utrustning som inte behöver vara farlig i sig, t.ex. transportmedel. Eftersom samröret kan se olika ut bl.a. beroende på vilken kriminell sammanslutning det är fråga om kan straffvärdet för ett brott av normalgraden variera i avsevärd utsträckning.

Av *andra stycket andra och tredje meningen* framgår att straffet för ett samröresbrott som bedöms som grovt är fängelse i lägst ett år och sex månader och högst sju år. Det som särskilt ska beaktas är om samröresgärningen har ingått som ett led i en brottslig verksamhet som har bedrivits i större omfattning eller om samröresbrottet på annat sätt har varit av särskilt farlig art. Att ha samröre med en kriminell sammanslutning där samröreshandlingen leder till stor fara för människors liv och hälsa eller egendom av särskilt stor betydelse ska kunna bedömas som grovt brott. Det gäller framför

allt sådant stöd som leder till skjutningar, sprängningar och mordbränder men även sådant som har stor betydelse för en sammanslutnings ekonomiska brottslighet särskilt mot äldre eller andra typiskt sett mer sårbara grupper i samhället, eller företag. Det ska även kunna avse sådant samröre som har koppling till allvarlig påverkansbrottslighet gentemot myndighetspersoner eller andra med motsvarande funktioner på företag, banker och andra liknande institutioner, även samhällsinstitutioner.

Ett samröre med en kriminell sammanslutning avseende finansiering med ett avsevärt belopp vid ett tillfälle eller flera mindre belopp under lång tid kan göra att samröresbrottet bedöms som grovt. Brottet kan även ses som grovt om gärningspersonen i kraft av sin yrkesroll och kompetens, exempelvis som revisor, advokat, kreditgivare, miljöinspektör eller liknande, har samröre med flera kriminella sammanslutningar samtidigt eller samröret sker i en större omfattning och inte endast vid ett enstaka tillfälle gentemot en sammanslutning. Beroende på omständigheterna kan även ett enda samröres-tillfälle också bedömas som grovt brott, liksom om gärningspersonens samröreshandling bedöms ha haft en central betydelse inför utförandet av den allvarliga brottsligheten.

Det angivna är endast en exemplifiering av omständigheter som ska beaktas. Det är därför heller inte nödvändigt att bedöma brottet som grovt om någon av omständigheterna föreligger. Genom bestämmelsen framhålls vikten av att det görs en samlad bedömning av omständigheterna i det enskilda fallet.

När det gäller val av påföljd är det, till följd av brottslighetens art, ofta motiverat att döma till fängelse även om varken straffvärdet eller tidigare brottslighet i sig skulle motivera det. Styrkan i fängelsepresumtionen måste dock bestämmas med beaktande av omständigheterna i det enskilda fallet.

Samröre som är ringa eller försvarligt

Enligt *tredje stycket* ska en samröresgärning inte utgöra brott om den är ringa eller om den med hänsyn till omständigheterna är försvarlig.

Det som ska bedömas vid tillämpningen av undantaget för en deltagandegärning enligt 14 a §, ska gälla också när det föreligger i

en kontext av en samröresgärning. Ringa fall träffar alltså sådana situationer där samröret med den kriminella sammanslutningen har varit obetydligt eller där gärningen med hänsyn till andra omständigheter bedöms som ringa. Undantaget kan exempelvis gälla ett ytterst litet ekonomiskt bidrag eller motsvarande stöd som omfattas av begreppet betalningsmedel i punkten 1. Bedömningen av om ett ekonomiskt stöd i punkten 1 eller en rådgivning i punkten 3 är ringa ska göras utifrån flera aspekter såsom det enskilda stödets innebörd, dvs. vad stödet har inneburit för den kriminella sammanslutningen och vad det har varit avsett att användas till. I fråga om nivån på det ekonomiska stödet kan den i praxis bestämda gränsen mellan stöld och ringa stöld vid butikstillgrepp vara till ledning för bedömningen.

Ett annat exempel då undantagsbestämmelsen kan bli tillämplig är om den enskilde endast vid något enstaka tillfälle under mycket kort tid har tagit befattning med föremål i punkten 1 eller har upplåtit platser och utrymmen i punkten 2. Det kan bl.a. avse att vakta ett enklare transportmedel eller ett garage under en kortare tid för den kriminella sammanslutningen. Att bedöma befattning med sådan typiskt sett farlig egendom som anges i punkten 1 som ringa är ytterst begränsad.

Vid tillämpningen av undantaget kan de bakomliggande förhållandena till bestämmelserna om ansvarsfrihet enligt 24 kap. brottsbalken och rättsfiguren social adekvans också tjäna som vägledning i fråga om det straffbara området. Ett samröre under omständigheter som inte lever upp till men som är snarlika dem som omfattas av dessa regler kan falla under undantaget.

En helhetsbedömning av samtliga omständigheter ska alltid göras. Om en gärningsperson invänder att agerandet har varit försvarligt och invändningen inte kan lämnas utan avseende behöver åklagaren föra motbevisning av sådan styrka att invändningen framstår som obefogad. Åklagaren har därför alltid bevisbördan för att omständigheterna är sådana att gärningen inte är försvarlig.

Brottskonkurrens

En person kan inom ramen för sitt samröre med den kriminella sammanslutningen ha begått även andra straffbara gärningar enligt brottsbalken eller specialstraffrätten, inbegripet de osjälvständiga brottsformerna i 23 kap. brottsbalken. Frågan om personen i så fall ska dömas för ett eller flera brott får avgöras med tillämpning av reglerna om brottskonkurrens. Det innebär att den lösning får väljas som efter omständigheterna framstår som mest följdriktig och rimlig och i förhållande till de uttalanden om konkurrens som har gjorts i praxis. I fråga om de allmänna principerna för brottskonkurrens hänvisas exempelvis till Högsta domstolens uttalanden i rättsfallet NJA 2025 s. 326.

En person som inom ramen för sitt samröre med den kriminella sammanslutningen har gjort sig skyldig till sådan allvarlig brottslighet som omfattas av definitionen av en kriminell sammanslutning enligt 14 § bör normalt, precis som vid deltagandebrottet i 14 a §, dömas i konkurrens för samröresbrottet och det andra allvarliga brottet, ofta på grund av de olika skyddsintressena. Detsamma ska i regel gälla även vid de osjälvständiga brottsformerna av den allvarliga brottsligheten.

Att samröret har innefattat annan allvarlig brottslighet kan påverka straffvärdet av samröret, men samma omständigheter ska normalt inte beaktas flera gånger vid bedömningen av straffvärdet för något av brotten. Det borde bli annorlunda när det gäller någon som inom ramen för sitt samröre har gjort sig skyldig även till brottslighet som inte når upp till nivån för att omfattas av allvarlig brottslighet enligt definitionen av en kriminell sammanslutning i 14 §. Om det exempelvis rör sig om flera fall av stölder eller bedrägerier, kan detta vara en omständighet som gör att samröresbrottet blir mer straffvärt än den andra brottsligheten. Det kan t.o.m. bli fråga om att samröresbrottet bedöms som grovt. Ett exempel på en sådan situation kan vara att någon under mycket lång tid har haft samröre med en kriminell sammanslutning och inom ramen för detta brott i en begränsad utsträckning har gjort sig skyldig till annan brottslighet. Det torde samtidigt sällan bli fråga om att konsumera den andra brottsligheten eftersom straffbuden normalt har olika skyddsintressen. Om t.ex. upprepade fall av påverkansbrottslighet leder till att samröresbrottet bedöms som grovt bör det ändå

dömas i konkurrens för grovt samröresbrott och upprepade fall av den andra brottsligheten.

17 §

För förberedelse eller stämpling till eller underlåtenhet att avslöja eller förhindra myteri döms det till ansvar enligt 23 kap. Detsamma gäller för försök till gravfridsbrott och försök, förberedelse eller stämpling till grovt gravfridsbrott samt för försök till sådant barnpornografibrott som avses i 10 a § första stycket och försök eller förberedelse till grovt barnpornografibrott.

För försök till deltagande i en kriminell sammanslutning eller samröre med en kriminell sammanslutning döms det också till ansvar enligt 23 kap.

Paragrafen innehåller bestämmelser om straffansvar för försök, förberedelse, stämpling samt underlåtenhet att avslöja eller förhindra vissa av de brott som anges i kapitlet.

Ett *andra stycke* läggs till så att försök till brotten deltagande i en kriminell sammanslutning och samröre med en kriminell sammanslutning kriminaliseras, såväl för brott av normalgraden som grova brott. Övervägandena finns i avsnitt 13.2.3 och 13.2.4.

Ett exempel på straffbart försök till båda brotten kan vara att gärningen är så nära ett fullbordat brott som möjligt, men att något ändå fattas, exempelvis att försöket att få tillgång till vapen, ammunition, brandfarliga eller explosiva varor eller transportmedel för den kriminella sammanslutningens räkning avbryts till följd av att de brottsbekämpande myndigheterna ingriper. Det kan även avse ett långt kommet försök att upplåta exempelvis en lokal eller mark till sammanslutningen genom att gärningspersonen är i färd med att skriva på ett hyreskontrakt, men att detta av någon anledning senareläggs och därefter inte kommer till fullbordan. Försöket kan också bestå i att arrangemang kring att samla in eller ta emot pengar eller annan egendom har utarbetats men att några pengar ännu inte har kommit in, eller att gärningspersonen försöker få ihop juridisk, ekonomisk eller teknisk information eller sakkunskap till sammanslutningen men att detta inte har hunnit sammanställas eller lämnas över till sammanslutningen.

17.2 Förslaget till lag om ändring i rättegångsbalken

27 kap.

18 a §

Hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation får användas om någon är skäligen misstänkt för brott som avses i andra stycket och åtgärden är av synnerlig vikt för utredningen.

Hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation enligt denna paragraf får användas vid en förundersökning om

1. ett brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år,
2. grovt dataintrång enligt 4 kap. 9 c § andra stycket brottsbalken,
3. grovt sexuellt övergrepp, sexuellt utnyttjande av barn, sexuellt övergrepp mot barn, grovt sexuellt övergrepp mot barn, utnyttjande av barn för sexuell posering, grovt utnyttjande av barn för sexuell posering, utnyttjande av barn genom köp av sexuell handling, sexuellt ofredande mot barn eller grovt sexuellt ofredande mot barn enligt 6 kap. 2 § tredje stycket, 5 §, 6 §, 8 §, 9 § eller 10 § första eller tredje stycket brottsbalken,
4. kontakt för att träffa ett barn i sexuellt syfte enligt 6 kap. 10 a § brottsbalken,
5. grovt bedrägeri enligt 9 kap. 3 § brottsbalken, om gärningen har begåtts med hjälp av elektronisk kommunikation,
6. utpressning enligt 9 kap. 4 § första stycket brottsbalken, om det kan antas att brottets straffvärde överstiger fängelse i tre månader,
7. sabotage enligt 13 kap. 4 § brottsbalken,
8. mordbrand, allmänfarlig ödeläggelse, kapning, sjö- eller luftfartssabotage eller flygplatssabotage enligt 13 kap. 1 §, 3 § första eller andra stycket, 5 a § eller 5 b § brottsbalken, om brottet innefattar sabotage enligt 4 § samma kapitel,
9. mened som inte är mindre allvarlig enligt 15 kap. 1 § första stycket brottsbalken,
10. grovt barnpornografibrott eller barnpornografibrott som inte är ringa, *deltagande i en kriminell sammanslutning eller samröre med en kriminell sammanslutning* enligt 16 kap. 10 a, *14 a eller 14 b §* brottsbalken,
11. övergrepp i rättssak eller skyddande av brottsling enligt 17 kap. 10 § första eller fjärde stycket eller 11 § första eller andra stycket brottsbalken, om det kan antas att brottets straffvärde överstiger fängelse i tre månader,
12. grovt skyddande av brottsling enligt 17 kap. 11 § tredje stycket brottsbalken,
13. brott mot medborgerlig frihet enligt 18 kap. 5 § brottsbalken,
14. spionerі, utlandsspionerі, obehörig befattning med hemlig uppgift, grov obehörig befattning med hemlig uppgift eller olovlig underrättelseverksamhet mot Sverige, mot främmande makt eller mot person enligt 19 kap. 5, 6 a, 7, 8, 10, 10 a eller 10 b § brottsbalken,

15. grovt penningtvättsbrott eller näringspenningtvätt, grovt brott, enligt 5 § eller 7 § andra stycket lagen (2014:307) om straff för penningtvättsbrott,

16. grovt insiderbrott enligt 2 kap. 1 § tredje stycket lagen (2016:1307) om straff för marknadsmissbruk på värdepappersmarknaden,

17. företagsspionerі eller olovligt röjande av teknisk företagshemlighet enligt 26 eller 26 a § lagen (2018:558) om företagshemligheter, om det finns anledning att anta att gärningen har begåtts på uppdrag av eller har understötts av en främmande makt eller av någon som har agerat för en främmande makts räkning,

18. deltagande i en terroristorganisation, samröre med en terroristorganisation, finansiering av terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet, offentlig uppmaning till terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet, rekrytering till terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet, utbildning för terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet eller resa för terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet enligt 4 a, 5, 6, 7, 8, 9 eller 10 § terroristbrottslagen (2022:666),

19. försök, förberedelse eller stämpling till ett brott som avses i 1–5, 7, 8, 10 eller 12–18, om en sådan gärning är belagd med straff,

20. försök, förberedelse eller stämpling till ett brott som avses i 6, 9 eller 11, om en sådan gärning är belagd med straff och det kan antas att gärningens straffvärde överstiger fängelse i tre månader,

21. ett annat brott, om det kan antas att brottets straffvärde överstiger fängelse i två år, eller

22. flera brott, om

a) en och samma person är skäligen misstänkt för samtliga brott,

b) det kan antas att den samlade brottslighetens straffvärde överstiger fängelse i två år,

c) det kan antas att vart och ett av brotten har utgjort ett led i en brottslighet som har utövats i organiserad form eller systematiskt, och

d) det för vart och ett av brotten är föreskrivet fängelse i ett år eller mer.

Hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation enligt denna paragraf får endast avse ett telefonnummer eller en annan adress eller en viss elektronisk kommunikationsutrustning som

1. under den tid som tillståndet avser innehas eller har innehafts av den misstänkte eller annars kan antas ha använts eller komma att användas av den misstänkte, eller

2. det finns synnerlig anledning att anta att den misstänkte under den tid som tillståndet avser har kontaktat eller kommer att kontakta.

Paragrafen innehåller bestämmelser om användning av hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation när någon är skäligen misstänkt för brott.

I *andra stycket 10* införs en möjlighet att meddela tillstånd till hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation vid utredning om de nya brotten deltagande i en kriminell sammanslutning och

samröre med en kriminell sammanslutning, såväl för normalgradsbrotten som de grova brotten. Övervägandena finns i avsnitt 14.3 och 14.4.

I och med tillägget i 27 kap. 18 a § andra stycket 10 rättegångsbalken omfattas de nya brotten av regleringen i punkten 19 i samma bestämmelse i fråga om försök till brotten. Detsamma gäller, på grund av hänvisning, 27 kap. 18 b § andra stycket 15 och 16 rättegångsbalken i fråga om hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation i syfte att utreda vem som skäligen kan misstänkas för brotten.

Ändringen innebär också – på grund av hänvisningar till förevarande paragraf – att hemlig övervakning av elektronisk kommunikation enligt 27 kap. 19 a § andra stycket 7, 19 b § andra stycket 1 och 19 c § samt hemlig kameraövervakning enligt 27 kap. 20 b § och 20 c § andra stycket 1 rättegångsbalken får användas vid en förundersökning om de nya brotten samt för att lokalisera någon som är anhållen eller häktad för dessa brott. Vidare innebär ändringen att hemlig övervakning av elektronisk kommunikation med stöd av 3 § lagen (2024:326) om hemliga tvångsmedel i syfte att verkställa frihetsberövande påföljder får användas för att lokalisera en person som är dömd till fängelse, rättspsykiatrisk vård eller sluten ungdomsvård. Ändringen innebär också att viss hemlig dataavläsning får användas, se 4, 5, 5 a, och 6 c §§ lagen (2020:62) om hemlig dataavläsning.

17.3 Förslaget till lag om ändring i lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare

36 f §

Om någon är skäligen misstänkt för att före femton års ålder ha begått ett brott som anges i andra stycket och åtgärden är av synnerlig vikt för utredningen, får hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation och hemlig kameraövervakning enligt 27 kap. 18, 19 och 20 a §§ rättegångsbalken användas för att utreda brottet.

Hemliga tvångsmedel enligt denna paragraf får användas vid en utredning om

1. ett brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i fyra år,
2. grov utpressning enligt 9 kap. 4 § andra stycket brottsbalken,

3. mordbrand, allmänfarlig ödeläggelse, sabotage eller grovt sabotage enligt 13 kap. 1 § första stycket, 3 § första stycket, 4 § eller 5 § brottsbalken,

4. mordbrand, allmänfarlig ödeläggelse, kapning, sjö- och luftfartssabotage eller flygplatssabotage enligt 13 kap. 1 § andra stycket, 3 § andra stycket, 5 a § eller 5 b § brottsbalken, om brottet innefattar sabotage enligt 4 § samma kapitel,

5. *deltagande i en kriminell sammanslutning eller samröre med en kriminell sammanslutning enligt 16 kap. 14 a eller 14 b § brottsbalken,*

6. grovt övergrepp i rättssak enligt 17 kap. 10 § tredje stycket brottsbalken,

7. grovt narkotikabrott enligt 3 § första stycket narkotikastrafflagen (1968:64),

8. grov narkotikasmuggling enligt 6 § tredje stycket lagen (2000:1225) om straff för smuggling,

9. deltagande i en terroristorganisation, samröre med en terroristorganisation, finansiering av terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet, offentlig uppmaning till terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet, rekrytering till terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet, utbildning för terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet eller resa för terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet enligt 4 a, 5, 6, 7, 8, 9 eller 10 § terroristbrottslagen (2022:666),

10. försök, förberedelse eller stämpling till ett brott som avses i 1–*9*, om en sådan gärning är belagd med straff, eller

11. ett annat brott, om det kan antas att brottets straffvärde överstiger fängelse i fyra år.

Vid tillämpningen av denna paragraf gäller följande bestämmelser i rättegångsbalken:

– 27 kap. 18 a § tredje stycket och 19 a § tredje stycket om vilket telefonnummer eller annan adress eller viss elektronisk kommunikationsutrustning som ett tillstånd till hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation eller hemlig övervakning av elektronisk kommunikation får avse, och

– 27 kap. 20 b § andra och tredje styckena om vilken plats ett tillstånd till hemlig kameraövervakning får avse och när ett sådant tillstånd får avse den skäligen misstänkte i stället för en viss plats.

Paragrafen anger förutsättningarna för när hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation och hemlig kameraövervakning får användas i en utredning om ett brott där den skäligen misstänkte inte har uppnått straffbar ålder.

I *andra stycket* införs i en *ny punkt 5* en möjlighet att meddela tillstånd till hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation och hemlig kameraövervakning vid en utredning om brotten deltagande i en

kriminell sammanslutning och samröre med en kriminell sammanslutning såväl för brott av normalgraden som för de grova brotten. Övervägandena finns i avsnitt 14.3 och 14.5.

I och med den nya punkten 5 i 36 f § andra stycket omfattas de nya brotten av punkten 10 som gäller bl.a. straffbelagda försöksbrott.

Genom tillägget blir postkontroll tillämpligt i motsvarande grad genom en hänvisning i 36 i §.

Ändringen innebär också – på grund av en hänvisning i 4 a § lagen (2020:62) om hemlig dataavläsning – att hemlig dataavläsning som inte gäller rumsavlyssningsuppgifter får användas vid en utredning om de nya brotten. Hemlig rumsavlyssning kan aktualiseras i fråga om de grova brotten om den s.k. straffvärdeventilen, dvs. om brott vars straffvärde överstiger fängelse fem år som anges i 36 g § andra stycket 8, blir tillämplig.

Särskilt yttrande

Särskilt yttrande av experten Thomas Olsson

Sammanfattning

Jag ställer mig inte bakom utredningens lagförslag avseende deltagar- och samröresbrott.

Enligt min uppfattning är det oklart hur definitionen av en kriminell sammanslutning och den därmed sammanhängande definitionen av allvarlig brottslighet ska tolkas och tillämpas. Mot den bakgrunden finns det en påtaglig risk för att det kriminaliserade området kommer att utvidgas i alltför stor omfattning och innefatta ett stort antal gärningar som inte kan anses straffvärda.

Jag är även av uppfattningen att det är problematiskt att med terroristbrottslagen som förebild straffbelägga deltagande i och samröre med en kriminell sammanslutning som antas verka i en svensk kontext. Det rör sig om två helt väsensskilda företeelser även om det i vissa sammanhang kan finnas skäl att likställa vissa kriminella sammanslutningars verksamhet med en form av terrorism.

Vidare menar jag att kriminaliseringen av samröre genom rådgivning riskerar att tillämpas på ett sätt som framstår som främmande för en demokratisk rättsstat genom att bl.a. undergräva förtroendet mellan advokaten och advokatens klient.

Skälen för mitt ställningstagande kan utvecklas enligt följande.

Skäl

Enligt direktiven ska regleringen av ett straffansvar för deltagande i en kriminell sammanslutning inrymmas i den begränsning av föreningsfriheten (begränsningsändamålet) som 2023 års fri- och rättighetskommitté (SOU 2025:2) har föreslagit (Dir. 2025:28). Under

utredningens gång har det lagts fram ett skarpt lagförslag till ändring av 2 kap. 24 § andra stycket 1 regeringsformen genom prop. 2025/26:78, En grundlagsskyddad aborträtt samt utökade möjligheter att begränsa föreningsfriheten och rätten till medborgarskap.

Förslagen till begränsningsändamål är, i princip, likalydande med den skillnaden att ”annan otillbörlig vinning” i kommitténs förslag ersatts med ”annan otillbörlig fördel”, utan att någon ändring i sak är avsedd (prop. 2025/26:78 s. 51).

Den föreslagna ändringen i 2 kap. 24 § andra stycket 1 regeringsformen har följande lydelse:

> Föreningsfriheten får begränsas endast när det gäller sammanslutningar
>
> 1. som ägnar sig åt allvarlig brottslighet för att uppnå ekonomisk vinning eller annan otillbörlig fördel,

Det är mot bakgrund av det föreslagna begränsningsändamålet som utredningens förslag till definition av en kriminell sammanslutning i 16 kap. 14 § brottsbalken ska uppfattas. Förslaget lyder:

> Med en kriminell sammanslutning i 14 a och14 b §§ avses en sammanslutning av fler än två personer som begår eller på annat sätt medverkar till allvarlig brottslighet för att uppnå ekonomisk vinning eller annan otillbörlig fördel eller som gör sig skyldiga till försök, förberedelse eller stämpling till sådan brottslighet.

Enligt min uppfattning finns det två mer grundläggande problem med hur definitionen ska tolkas och tillämpas i ljuset av vilka sammanslutningar som ska anses omfattas av begränsningsändamålet.

Såväl kommittén som regeringen hänvisar till definitionerna av organiserad brottslighet som tagits fram av den myndighetsgemensamma samverkan mot organiserad brottslighet och även till de elva kriterier som ställs upp av EU när det beskrivs vad som avses med begränsningsändamålet. Kriterierna sammanfattas som att det ska vara frågan om någon form av samverkan mellan flera personer över viss tid (SOU 2025:2 s. 265 och prop. 2025/26:78 s. 49).

Som framgår av utredningens förslag saknas ett krav på samverkan över tid (varaktighetskrav) i definitionen av en kriminell sammanslutning.

Möjligtvis skulle det kunna tolkas som att varaktighetskravet ingår i definitionen av allvarlig brottslighet, d.v.s. att en brottslighet

måste innebära någon form av organiserad samverkan över tid för att anses allvarlig, men det är inte så begreppet allvarlig brottslighet definierats i vare sig förarbetena till begränsningsändamålet eller i utredningens förslag.

Därtill kommer att beskrivningen av vad som avses med allvarlig brottslighet enligt begränsningsändamålet förändrats över tid.

Kommittén pekade ut sammanslutningar som ägnar sig åt främst sådan allvarlig brottslighet som utmanar grundlagsskyddade värden och statens våldsmonopol och därför kan sägas vara systemhotande (SOU 2025:2 s. 265 f.). I prop. 2025/26:78 beskrivs det i stället som brottslighet som direkt eller indirekt utgör ett hot mot människors trygghet eller säkerhet eller utmanar samhällsviktiga funktioner på lokal, regional eller nationell nivå (s. 49). Som exempel på vad som omfattas av allvarlig brottslighet nämns våldsbrott, vapenbrott, människohandel, korruptionsbrott, tillgreppsbrott, bedrägerier samt annan ekonomisk och finansiell brottslighet (s. 59 f.).

Om man avlägsnar varaktighetskravet och accepterar regeringens definition av vad som avses med allvarlig brottslighet, och till det lägger att utredningens förslag omfattar de osjälvständiga brottsformerna, så står det klart att den föreslagna definitionen av en kriminell sammanslutning blir mycket vid och kan tillämpas på allt från tre personer som vid ett tillfälle i samråd beslutar sig för att begå ett grovt vapenbrott till en internationell terroristorganisation som utför ett fullskaligt attentat.

Om man även betänker att deltagandebrottet inte avser att kriminalisera de gärningar som begås inom ramen för en kriminell sammanslutnings brottsliga verksamhet, utan utvidga det straffbara området till att omfatta individer, som inte främjat de konkreta brotten, utan främjat, stärkt eller understött den kriminella sammanslutningens allvarliga brottslighet enligt 14 § (förslagets 16 kap. 14 a § brottsbalken), står det klart att förslaget medför en synnerligen omfattande utvidgning av det straffbara området.

Det kan även tilläggas att de svenska straffbestämmelserna om osjälvständiga brottsformer vid flera tidigare tillfällen bedömts medföra att den svenska straffrätten uppfyller kraven som följer av EU-rätten och internationella konventioner vad avser kriminalisering av kriminella organisationer (se t.ex. skr. 1998/99:60 s. 265, prop. 2002/03:146 s. 32 och prop. 2010/11:76 s. 20 f.). Den föreslagna lagens tillämpningsområde sträcker sig således långt utöver

vad som gäller i jämförbara länder och enligt internationella förhållanden.

Sammanfattningsvis kan sägas att oklarheterna kring hur begränsningsändamålet ska tolkas, den urvattnade beskrivningen av vad som anses utgöra allvarlig brottslighet och avsaknaden av ett varaktighetskrav, enligt min uppfattning, medför att förslagets tillämpningsområde blir svårt att förutse och riskerar att tillämpas på ett sätt som medför en synnerligen omfattande utvidgning av det kriminaliserade området.

Vad gäller samröresbrottet måste det, enligt min uppfattning, beaktas att de personer som anses ingå i ett kriminellt nätverk är en del av det svenska samhället. De har kanske anhöriga, vänner och bekanta som bor i samma område, de handlar i den lokala matbutiken, de hyr lägenhet av det lokala bostadsbolaget, söker vård på vårdcentralen osv. Utgångspunkten är att individerna i en kriminell sammanslutning kommer att interagera med ett stort antal personer i sin vardag, inklusive myndighetspersoner och andra professioner som t.ex. advokater, revisorer och läkare.

Dessa förhållanden medför en avsevärd skillnad i förhållande till vad som gäller deltagande i och samröre med terroristorganisationer. Då handlar det, primärt, om internationella organisationer som ISIS och Al-Qaida, vilka är baserade i andra delar av världen. Den här typen av terroristorganisation har en avsevärd militär förmåga som gör det möjligt att kontrollera territorier och därmed även bedriva civil verksamhet som normalt tillkommer en stat, t.ex. sjukvård och rättsväsende.

Eftersom det krävs ett stort mått av målmedvetna ansträngningar, såsom att resa till den plats där organisationen har sin bas, och en stark ideologisk samhörighet för att kunna delta i eller ha samröre med terroristorganisationens verksamhet, medan när det kommer till en (svensk) kriminell sammanslutning ett stort antal människor med nödvändighet kommer att interagera med dess medlemmar, vilket, enligt min uppfattning, är ett avgörande argument mot att hänvisa till terroristbrottslagstiftningens deltagande- och samröresbrott som motiv för utredningens förslag.

Särskilt ska framhållas den föreslagna bestämmelsen i 16 kap. 14 b § första stycket 3 brottsbalken avseende samröre genom att lämna juridisk, ekonomisk eller teknisk rådgivning.

Den föreslagna kriminaliseringen sträcker sig väsentligt längre än vad som gäller rådgivning som främjar brott enligt 23 kap. 4 § brottsbalken eller lagen (1985:354) om förbud mot juridiskt eller ekonomiskt biträde i vissa fall, eftersom rådgivningen inte behöver kopplas till något konkret brott och det räcker med att rådgivningen anses ha understött den kriminella sammanslutningens allvarliga brottslighet.

Allmänt kan sägas att den föreslagna bestämmelsen omfattar all form av rådgivning om informationen anses stärka eller understödja en kriminell sammanslutnings allvarliga brottslighet och lämnas med avsikt att informationen ska användas i samband med den kriminella sammanslutningens brottsliga verksamhet. Det ställs således inga krav på informationen som sådan, utan även helt neutral information om t.ex. gällande rätt omfattas.

Det ska även framhållas att när det kommer till vad som avses med allvarlig brottslighet och kriminell verksamhet anses det inte förutsätta att det går att styrka att det inom ramen för den kriminella sammanslutningen begåtts några konkreta brott. Vad som krävs, enligt förslaget, är att det är möjligt att med tillräcklig grad av säkerhet dra slutsatsen att sammanslutningen ägnar sig åt allvarlig brottslighet. Rimligtvis är det i förhållande till dessa omständigheter som avsiktsuppsåtet ska prövas.

Det är svårt att se var gränserna går för det straffbara beteendet, eftersom rådgivningen kan rikta sig till en person som inte själv begår några brott och som används av andra personer som inte heller behöver ha begått något brott, men där de som tar emot informationen anses alla ingå i en kriminell sammanslutning, och det inte heller krävs att informationen använts för att begå brott eller att avsikten är att information ska användas för att begå något brott.

Särskilt problematiskt blir det i fall av så kallad blandad verksamhet där vissa delar av verksamheten är legal och andra delar kriminell, t.ex. ett åkeri som, förutom flyttransporter, även ägnar sig åt narkotikasmuggling eller en restaurangägare som betalar vissa av de anställda svarta löner. Varje råd som lämnas i avsikt att användas i verksamheten kan då komma att anses utgöra ett understöd av den kriminella verksamheten. Som exempel kan pekas på att information om vilka krav lagen ställer på bokföringen kan komma att anses understödja den kriminella verksamheten, eftersom informationen

anses bidra till att åkeri- eller restaurangföretaget kan fortsätta sin verksamhet, inkluderande den kriminella delen av verksamheten.

Till det ska läggas att hemliga tvångsmedel, enligt förslaget, i stor utsträckning kan användas vid misstanke om samrörebrott. I rådgivningsfallen finns således en påtaglig risk för att användningen av hemliga tvångsmedel kommer att rikta sig mot information eller kommunikation som tidigare ansetts skyddad, eftersom brottsmisstanken grundar sig på att rådgivning lämnats till en viss person, inte för att främja brott.

Min uppfattning är att det inte finns några godtagbara skäl till att utvidga ansvaret för rådgivning på det här sättet, särskilt inte mot bakgrund av att det är svårt att förutse hur bestämmelsen ska tolkas och tillämpas och det finns en påtaglig risk att tillämpningen kan komma att undergräva vissa grundläggande förutsättningar för en demokratisk rättsstat, däribland den skyddade relationen mellan en advokat och advokatens klient.

Kommittédirektiv 2025:28

Kriminalisering av deltagande i kriminella sammanslutningar

Beslut vid regeringssammanträde den 13 mars 2025

Sammanfattning

En särskild utredare ska utreda och föreslå ett särskilt straffansvar för deltagande i en kriminell sammanslutning.

Utredaren ska

- analysera den grundlagsändring som 2023 års fri- och rättighetskommitté föreslagit,
- överväga och, oavsett ställningstagande i sak, lämna förslag som innebär att det införs ett särskilt straffansvar för deltagande i, och samröre med, en kriminell sammanslutning, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget ska redovisas senast den 13 februari 2026.

Bakgrund och behovet av en utredning

Den grova kriminaliteten är ett allvarligt hot mot enskilda men också mot hela vårt samhälle. De kriminella nätverken ägnar sig åt mycket allvarlig brottslighet av systemhotande natur. För att bryta de senaste årens utveckling där den organiserade brottsligheten tillåtits breda ut sig och tagit sig allt grövre former, krävs att den straffrättsliga lagstiftningen är utformad så att den på ett trovärdigt och effektivt sätt

täcker alla typer av straffvärda handlingar som har anknytning till organiserad brottslighet. De brottsbekämpande myndigheterna behöver kraftfulla verktyg för att möta samhällsutvecklingen.

När det gäller att komma åt kriminella nätverk är arbetet mot den organiserade brottsligheten i USA, som bland annat sker genom den så kallade RICO-lagstiftningen, av intresse. Regeringen har – med utgångspunkt i Tidöavtalet – arbetat fram lagstiftning och har pågående processer som tillsammans syftar till att uppnå de effekter som RICO-lagstiftningen ger, nämligen att personer med koppling till kriminella nätverk kan dömas till hårdare straff, att även ledarskikten i kriminella nätverk kan lagföras, att alla som på något vis deltar i organiserad brottslighet ska kunna straffas och att det blir lättare att förverka brottsvinster. Att kriminalisera deltagande i en kriminell sammanslutning blir ett viktigt steg för att åstadkomma en svensk motsvarighet till RICO-lagstiftningen. Det ska dock framhållas att viss försiktighet bör iakttas vid jämförelser mellan RICO-lagstiftningen och svensk lagstiftning, eftersom den amerikanska rättsordningen skiljer sig väsentligt från den svenska rättsordningen.

Regeringen gav i juni 2023 en utredare i uppdrag att se över de s.k. osjälvständiga brottsformerna, bland annat försök och förberedelse till brott. Ett syfte med översynen är att skapa ett regelverk som ger utrymme för att döma till ansvar för osjälvständiga brott i fler fall än i dag, inte minst när sådana brott begås inom ramen för organiserad brottslighet. Utredaren redovisade sitt uppdrag genom betänkandet En översyn av 23 kap. brottsbalken (SOU 2024:55) och förslagen bereds nu i Regeringskansliet. Även om denna översyn leder till bättre möjligheter att straffa handlingar som begås inom ramen för en kriminell organisation eller av ett kriminellt gäng, finns det ett behov av att straffrättsligt kunna ingripa mot deltagandet i en kriminell sammanslutning som sådant.

Ett införande av ett särskilt straffansvar för den som deltar i en kriminell sammanslutning skulle kunna utgöra ytterligare en del i regeringens arbete mot den organiserade brottsligheten och kan enligt regeringen få särskildbetydelse i fall då det är oklart på vilket sätt en persons deltagande bidragit till utförandet av en viss brottslig gärning. Det kan finnas gärningar som är straffvärda på den grunden att de bidrar till sammanslutningens förmåga att planera och begå allvarlig brottslighet eller genom att de legitimerar eller upprätthåller den kriminella sammanslutningen men som likväl inte träffas av nuvarande

eller föreslaget regelverk. En utvidgad kriminalisering kan således möjliggöra att fler personer med koppling till organiserad brottslighet åtalas och lagförs för brott. Regleringen kan fungera som ett nytt verktyg för att komma åt de personer som bidrar till den brottslighet som utgör ett allvarligt hot mot hela vårt samhälle. Den kan därmed bli en viktig åtgärd och utgöra ett led i brottsbekämpningen.

Särskilda straffbestämmelser om deltagande i eller annat samröre med en kriminell organisation finns i Finland och Norge, liksom i de flesta andra länder i Europa. Även om det inte krävs att Sverige inför ett deltagandebrott för att leva upp till det krav på kriminalisering som följer av EU-rätten och internationella konventioner (se till exempel skr. 1998/99:60 s. 265, prop. 2002/03:146 s. 32 och prop. 2010/11:76 s. 20 f.), kan ett införande av en straffbestämmelse som uttryckligen tar sikte på deltagandet i en kriminell organisation komma att underlätta det internationella samarbetet mot organiserad brottslighet. Det kan till exempel öka förutsättningarna för de brottsbekämpande myndigheterna att delta i det internationella samarbetet och få tillgång till information och verktyg under utredning av brott samt underlätta samarbetet vid lagföring av brott och vid verkställighet.

I 2 kap. 1 § första stycket 5 regeringsformen (RF) skyddas föreningsfriheten genom att var och en gentemot det allmänna tillförsäkras frihet att sammansluta sig med andra för allmänna eller enskilda syften. Enligt 2 kap. 24 § andra stycket RF får föreningsfriheten begränsas endast när det gäller sammanslutningar som ägnar sig åt eller understöder terrorism eller vilkas verksamhet är av militär eller liknande natur eller innebär förföljelse av en folkgrupp på grund av etniskt ursprung, hudfärg eller annat liknande förhållande. Möjligheten att inskränka föreningsfriheten i förhållande till sammanslutningar som ägnar sig åt terrorism har använts vid införandet av ett särskilt straffansvar för deltagande i en terroristorganisation (prop. 2022/23:73). En parlamentariskt sammansatt kommitté har vidare övervägt om det bör införas ett förbud mot rasistiska organisationer och föreslagit att det ska vara straffbart att under vissa förutsättningar delta i eller stödja en rasistisk organisations verksamhet (SOU 2021:27).

Regeringen beslutade i juni 2023 att en parlamentariskt sammansatt kommitté skulle ges i uppdrag att bland annat bedöma om det bör införas utökade möjligheter att begränsa den grundlagsskyddade föreningsfriheten i förhållande till kriminella sammanslutningar och lämna de förslag till grundlagsändringar som bedöms motiverade.

Kommittén, som antog namnet 2023 års fri- och rättighetskommitté, redovisade uppdraget i januari 2025 genom betänkandet Några frågor om grundläggande fri- och rättigheter (SOU 2025:2). Kommittén föreslår att begränsningsändamålen i 2 kap. 24 § andra stycket RF ska utvidgas när det gäller föreningsfriheten i förhållande till sammanslutningar som ägnar sig åt allvarlig brottslighet för att uppnå ekonomisk eller annan otillbörlig vinning. Lagändringen föreslås träda i kraft den 1 januari 2027. Betänkandet har remitterats.

För att skapa förutsättningar för att regeringen utan onödig fördröjning ska kunna lämna förslag till lagstiftning som innebär att deltagande i kriminella sammanslutningar kriminaliseras finns det skäl att redan nu utreda hur en kriminalisering lämpligen skulle kunna utformas. Uppdraget att lämna lagförslag ska dock inte uppfattas som ett ställningstagande i förtid av det förslag som 2023 års fri- och rättighetskommitté har lämnat eller ett föregripande av den riksdagsbehandling som ett sådant förslag förutsätter.

Uppdraget att utreda och föreslå en kriminalisering

En kriminalisering av deltagande i kriminella sammanslutningar behöver utformas så att den utgör ett effektivt verktyg i arbetet mot organiserad brottslighet. De brottsbekämpande myndigheternas behov och erfarenheter bör därför vara centrala vid utformandet av en ny lagstiftning. Det är viktigt för både tillämparen och enskilda att en kriminalisering är tydlig och förutsebar. I analysen bör ingå att överväga såväl behovet som effekterna av en kriminalisering av deltagande. Utrymmet för en sådan kriminalisering vid sidan av bestämmelserna om de osjälvständiga brottsformerna behöver belysas särskilt, liksom de övriga straffrättsliga konkurrens- och gränsdragningsproblem som kan bli aktuella.

Såväl omfattningen som effekten av en kriminalisering behöver analyseras, särskilt i syfte att säkerställa att en utvidgad kriminalisering kan utgöra ett nytt verktyg som är ändamålsenligt i brottsbekämpningen. Kriminella sammanslutningar som begår brott i Sverige skiljer sig åt, till exempel när det gäller antalet personer i sammanslutningen och graden av organisering. Detta behöver beaktas i analysen och vid utformningen av den nya lagstiftningen så att flera olika typer av sådana sammanslutningar kan omfattas. I analysen bör jämförelser

med andra jämförbara länders regleringar göras. Särskild vikt bör fästas vid länder där lagstiftningen har varit särskilt effektiv och framgångsrik för att komma åt kriminella nätverk och personer med koppling till dessa.

En utvidgning av det straffbara området måste vara förenlig med de krav som regeringsformen ställer upp när det gäller rättighetsbegränsande lagstiftning och de krav som följer av den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, FN:s konvention om barnets rättigheter, FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter och andra internationella åtaganden. Regleringen av ett straffansvar för deltagande behöver vidare rymmas inom den begränsning av föreningsfriheten som 2023 års fri- och rättighetskommitté har föreslagit. För att åstadkomma en så ändamålsenlig reglering som möjligt bör det övervägas om en kriminalisering även bör omfatta den som inte deltar i men som på annat sätt har samröre med en kriminell sammanslutning. En kriminalisering av samröre med en kriminell sammanslutning torde kunna utformas så att den inte innebär en begränsning av rätten till föreningsfrihet enligt regeringsformen och alltså faller utanför det förslag som 2023 års fri- och rättighetskommitté behandlar (jfr prop. 2019/20:36 s. 19 f.).

För att ge regeringen ett brett beredningsunderlag bör utredaren ges i uppdrag att lämna förslag som innebär att det införs ett särskilt straffansvar för deltagande i, och samröre med, en kriminell sammanslutning – inklusive förslag till eventuella följdändringar – oavsett utredarens ställningstagande i sak. Utredaren är oförhindrad att lämna flera olika alternativa förslag om det bedöms lämpligt.

Utredaren ska därför

- analysera den grundlagsändring som kommittén föreslagit,
- överväga och, oavsett ställningstagande i sak, lämna förslag som innebär att det införs ett särskilt straffansvar för deltagande i, och samröre med, en kriminell sammanslutning, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Utredaren får också ta upp andra frågor som har samband med de frågeställningar som ska utredas.

Konsekvensbeskrivningar

I enlighet med förordningen (2024:183) om konsekvensutredningar ingår i uppdraget att redogöra för konsekvenserna av förslagen, såväl ekonomiska som andra konsekvenser ska belysas. Utredaren ska även redogöra för hur eventuellt ökade kostnader bör finansieras i enlighet med 15 § kommittéförordningen (1998:1474). Utöver detta ska utredaren även särskilt redovisa vilka konsekvenser som de förslag som lämnas har för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, Sveriges internationella åtaganden om mänskliga rättigheter, för barnets rättigheter, för personer med funktionsnedsättning och för jämställdhet. Därtill ska utredaren analysera de förslag som lämnas i förhållande till Sveriges förpliktelser enligt FN:s konvention om avskaffande av rasdiskriminering, som uppställer krav på att medlemsstaterna ska förbjuda deltagande i rasistiska organisationer. Utredaren ska också analysera om förslagen innebär behov av anpassningar av berörda myndigheters it-system och, om så är fallet, beskriva konsekvenserna av detta för övrig it-utveckling på myndigheterna inklusive myndighetsgemensamt överenskomna aktiviteter inom rättsväsendets digitalisering.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska samråda med Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten, Säkerhetspolisen, Brottsförebyggande rådet och Barnombudsmannen samt med andra myndigheter och organisationer i den utsträckning som utredaren anser lämpligt.

Utredaren ska hålla sig informerad om och bevaka beredningen av förslaget till ändring i 2 kap. 24 § andra stycket RF samt annat relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet, utredningsväsendet och EU. Det gäller bland annat beredningen av de förslag som har lämnats i betänkandet En översyn av 23 kap. brottsbalken (SOU 2024:55) och kommande förslag av Straffreformutredningen (dir. 2023:115 och dir. 2023:181).

Uppdraget ska redovisas senast den 13 februari 2026.

(Justitiedepartementet)

Statens offentliga utredningar 2026

Kronologisk förteckning

1. Skatteincitament för forskning och utveckling – ett nytt incitament baserat på utgifter för FoU-personal. Fi.
2. 710 miljoner skäl till reformer. Ju.
3. Genomförande av plattformsdirektivet. A.
4. Rektor i fokus – förutsättningar för ett pedagogiskt ledarskap. U.
5. Utvidgad avdragsrätt för sponsring m.m. Fi.
6. En nationell digital infrastruktur i hälso- och sjukvården. Styrning med tydliga roller och ansvar för aktörerna. S.
7. Förstärkt uppföljning och utvärdering av folkhälsopolitiken.
   Del I: Effektivare folkhälsoinsatser genom hälsoekonomiska analyser.
   Del II: Utvärdering av alkoholpolitikens styrmedel. S.
8. Rättssäker samhällsvård för barn och unga. S.
9. Registrering av EES-medborgare. Ju.
10. Ökade möjligheter till tillgångsinriktad brottsbekämpning. Del 1 och 2. Ju.
11. Om överföring av Första AP-fondens verksamhet och tillgångar till Tredje och Fjärde AP-fonderna. Fi.
12. Om överföring av Sjätte AP-fondens verksamhet och tillgångar till Andra AP-fonden. Fi.
13. Straffansvar för deltagande i och samröre med kriminella sammanslutningar. Ju.

Statens offentliga utredningar 2026

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

Genomförande av plattformsdirektivet. [3]

Finansdepartementet

Skatteincitament för forskning och utveckling – ett nytt incitament baserat på utgifter för FoU-personal. [1]

Utvidgad avdragsrätt för sponsring m.m. [5]

Om överföring av Första AP-fondens verksamhet och tillgångar till Tredje och Fjärde AP-fonderna. [11]

Om överföring av Sjätte AP-fondens verksamhet och tillgångar till Andra AP-fonden. [12]

Justitiedepartementet

710 miljoner skäl till reformer. [2]

Registrering av EES-medborgare. [9]

Ökade möjligheter till tillgångsinriktad brottsbekämpning. Del 1 och 2. [10]

Straffansvar för deltagande i och samröre med kriminella sammanslutningar. [13]

Socialdepartementet

En nationell digital infrastruktur i hälso- och sjukvården. Styrning med tydliga roller och ansvar för aktörerna. [6]

Förstärkt uppföljning och utvärdering av folkhälsopolitiken.
Del I: Effektivare folkhälsoinsatser genom hälsoekonomiska analyser.
Del II: Utvärdering av alkoholpolitikens styrmedel. [7]

Rättssäker samhällsvård för barn och unga. [8]

Utbildningsdepartementet

Rektor i fokus – förutsättningar för ett pedagogiskt ledarskap. [4]