Kriminologiska institutionens underlag för Stockholms universitets remissvar på SOU 2014:63, Organiserad brottslighet – förfälts- och underlåtelseansvar, kvalifikationsgrunder m.m.

Sammanfattning

Kriminologiska institutionen avvisar förslaget om skärpningar av det straffrättsliga regelverket rörande organiserad brottslighet. Skadan eller faran av denna brottslighet och dess utveckling har inte visats på ett övertygande sätt, utredningens alarmistiska beskrivning strider mot tidigare utredningar från bl.a. Polisen, den allmänpreventiva effekten av föreslagna lagändringar har inte gjorts trolig, och effekterna av en expansion av strafflagstiftningen har inte problematiserats.

Direktiven

Kommittédirektiven *Skärpta straffrättsliga åtgärder mot organiserad brottslighet* berättigas genom påståendena

- att bilden av den organiserade brottsligheten utvidgats från mc-gäng till även fängelsegäng och grupperingar baserade på släktskap, etnicitet och territorium,
- att det blivit vanligare med s.k. parasitär brottslighet, t.ex. bedrägerier och utpressning,
- att den organiserade brottsligheten blivit systemhotande genom hot och våld och uppbyggnad av ett skrämselkapital,
- att allt fler kriminella ägnar sig åt brottslighet med koppling till företag, och
- att skjutningar har ökat.

Efter en genomgång av regeringens omfattande satsningar mot den organiserade brottsligheten blir slutsatsen av utredningen att den straffrättsliga regleringen måste skärpas för att den organiserade brottsligheten ska kunna bekämpas mer effektivt. Efter konstaterande att det finns goda skäl till återhållsamhet vid kriminalisering, får sedan utredaren uppdraget att överväga utvidgning av straff för försök, förberedelse, stämpling och underlåtenhet m.m. samt utvidgat tillämpningsområde för grovt brott.

Direktiven kan kritiseras. Det görs inga försök att bedöma effekterna av de stora insatser som gjorts under senare år eller att analysera varför den organiserade brottsligheten trots detta tydligen bara blir värre. Det mycket allvarliga påståendet att den organiserade brottsligheten är systemhotande, byggs inte empiriskt under på ett rimligt sätt. Det förefaller i direktiven vara viktigare att visa att viss brottslighet kan räknas som organiserad än att visa vilken skada eller fara brottet innebär som skulle kunna berättiga ett högre straffvärde. Den

påtalade vikten av återhållsamhet vid kriminalisering hindrar inte regeringen från att föreslå ytterligare straffrättsliga åtgärder efter ett regeringsinnehav som präglats av en extrem expansion av strafflagstiftningen (von Hofer och Tham 2013).

Utredningens beskrivning av organiserad brottslighet och kriminella grupperingar i Sverige

Utredningen understryker vikten av att ”bekämpa” den organiserade brottsligheten genom att ange de olika problem som denna typ av brottslighet innebär.

- Gängen bygger upp kunskap som gör att de kan fortsätta och utvidga den brottsliga verksamheten.
- Kriminella gäng bygger genom våld upp ett våldskapital, vilket senare kan användas för att förenkla den fortsatta verksamheten.
- Den organiserade brottsligheten infiltrerar det legala samhället med bl.a. effekterna att gränserna blir otydliga och att illojal konkurrens ökar med risk för försämrad tillväxt, företagande och välfärd.
- De kriminella gängen försöker ta över samhällsfunktioner och att den organiserade brottsligheten därigenom blir systemhotande.
- Den organiserade brottsligheten är ytterst ett hot mot rättsstaten.

Då dessa effekter av den organiserade brottsligheten förs fram som bakgrund till behovet av lagstiftning, måste innebörden även vara att det rör sig om en förändring, d.v.s. om en situation som blivit allvarligare och där riskerna för skada ökat. Denna bild är dock knappast entydig och strider till del mot andra beskrivningar i forskning och utredning. Utan att bagatellisera den organiserade brottslighetens effekter förefaller såväl dess allvar som dess negativa utveckling kunna ifrågasättas.

En alternativ bild av den organiserade brottsligheten

Den bild av den organiserade brottsligheten som utredningen ger kan ställas mot en i en tidigare statlig utredning om hemliga tvångsmedel mot allvarliga brott: ”Det förekommer att hotbilderna kring organiserad brottslighet kännetecknas av vissa överdrifter. Trots att organiserad brottslighet till skillnad från terrorism sedan länge är fast förankrad i svenska samhället har hotbilderna ibland saknat empiriskt underlag. I vissa fall kan det upplevas som att organiserad brottslighet har fogats till en lista över diffusa hot som ingått i politikers och myndigheters retorik. Särskilt de namngivna gängen har vid vissa tillfällen tilldelats egenskaper som de knappast lever upp till” (SOU 2012:44, s. 223). Utredaren är en tidigare rikspolischef.

Utredningen tar också upp kritik som förekomit mot att införa brottsbekämpande åtgärder utifrån en diffus hotbild och utan kunskaper om effekter(s. 49 ff.). Kritik riktas även mot att

rättssäkerheten i arbetet mot den organiserade brottsligheten tonats ned som en följd av att effektiv kontroll ges allt större vikt. Utredningen drar dock ingen slutsats av kritiken för sitt eget arbete, där avsaknaden av en legaldefinition av den organiserade brottsligheten rimligen bidrar till rättsosäkerhet.

Utredningen lyfter fram olika typer av hot riktade mot politiker, myndighetspersoner, brottsoffer, vittnen och andra som stöd för att den organiserade brottsligheten är systemhotande och en ”ständigt pågående process” (s. 48) som riskerar att ”´infiltrera´ det lagliga samhället” (s. 66). Skulle brottsligheten få så dramatiska konsekvenser är det självfallet allvarligt. Beskrivningarna kan dock behöva nyanseras. Enligt en undersökning av Brå sätts hoten sällan i verket och gärningspersonerna inser att påverkansförsöken är lönlösa (Brå 2008, s. 118). De fall av otillåten påverkan som kommer till rättsväsendets kännedom förknippas mer sällan med den organiserade brottsligheten utan rör oftast hot mellan unga och i nära relationer. Påtryckningar från den organiserade brottsligheten riktas också särskilt mot andra inom kriminella nätverk (Brå 2008). Även Säkerhetspolisen har redovisat en från utredningen avvikande uppfattning. Polisen har påtalat att den grova organiserade brottsligheten saknar såväl avsikt som förmåga att omkullkasta det demokratiska statsskicket. Vidare framhålls att ”trots ett relativt stort antal misstänkta fall finns inga exempel på att aktörer inom den grova organiserade brottsligheten tillskansat sig långvarigt inflytande eller betydande ekonomiska vinster genom otillåten påverkan” (SÄPO 2012, s.4). Utifrån dessa invändningar måste de mycket starka påståenden som utredningen utan närmare belägg för fram betraktas som överdrivna.

I utredningen redovisas tabeller som visar brottsutvecklingen under en 15 årsperiod för de brottstyper som diskuteras (s. 109 ff.). Tabellerna pekar i huvudsak på ökningar och kan på så sätt sägas understryka situationens allvar. Samtidigt säger dessa redovisningar, som även inkluderar ringa brott, inget om utvecklingen av just organiserad brottslighet, då det inte är en legaldefinition som redovisas separat i kriminalstatistiken. Utredningen reflekterar inte heller över om statistiken visar en faktisk utveckling av gärningar eller en förändring i anmälningsbenägenhet.

Att avsaknaden av en definition är ett problem i sig lyfts också fram i utredningen. ”Ett problem med insatser mot organiserad brottslighet kan alltså vara att det är svårt att klart se vilka insatser som lämpligen bör vidtas eller vad dessa ska leda till utan att samtidigt veta vad som avses med organiserad brottslighet eller vilket problem det är man vill komma tillrätta med från samhällets sida” (s. 43 f.). De föreslagna åtgärderna vidtas således delvis mot en fantombild. Definitionsproblematiken försöker utredarna sedan glida undan med en logisk kullerbytta. De menar nämligen att det inte finns något ”omedelbart behov av att närmare definiera vad som avses med organiserad brottslighet” då deras förslag ”i huvudsak (är) generella på det sättet att de inte specifikt är knutna till den organiserade brottsligheten”. Sitt förslag om ytterligare kriminalisering lägger utredningen således ”oavsett om brottsligheten utförs i organiserad form eller inte”. (s. 71 f.). Har med andra ord

”organiserad brottslighet” endast använts som en förevändning för en generell kriminalisering och en utvidgning av tillämpningsområdet?

Utredningen tar också upp flera exempel på att den organiserade brottsligheten inte är särskilt omfattande och t.o.m. kan förväntas minska. I själva utredningen påpekas att den synliga våldsbrottsligheten minskat och att andelen unga som säger sig tillhöra brottsliga gäng halverats (s. 53 resp. s. 55). Andra exempel kan läggas till. Förekomsten av gängbildning under fängelsetiden för fortsatt brottslighet efter frigivningen förefaller enligt en avhandling vara tydlig överdriven (Roxell 2007). Brå har i en utredning om trafficking kommit fram till att antalet avdömda fall rör sig om högst ett tiotal per år och att nivån tycks stabil under en treårsperiod (Brå 2011). Riskerna med att gränserna mellan den organiserade och den ekonomiska brottsligheten blir allt otydligare motverkas av den ökande kontrollen av såväl den informella som den formella ekonomin (Korsell 2012). De allt mer reglerade ekonomiska kretsloppen skulle därmed också kunna tänkas försvåra verksamheten för den organiserade brottsligheten.

Redan för tio år sedan, i budgetpropositionen 2004/05, hävdades att den organiserade brottsligheten var systemhotande. Sedan dess har regeringen gjort stora satsningar mot den denna typ av brottslighet. Utredningen noterar att det införts möjligheter att ta hänsyn till om brott sker i organiserad form. Bland annat gäller det brottet organiserande av människosmuggling från 2005 (s. 64), men framför allt den utvidgning som 2010 gjordes i brottsbalken och som möjliggjorde för domstolen att ”se det som försvårande om brottet är ett led i en organiserad eller systematiserad brottslighet eller om brottet har planerats särskilt” (s. 47). Vilken betydelse dessa redan befintliga möjligheter till straffskärpning vid brott som skett i organiserad form har haft och vilka slutsatser som i så fall kan dras av detta diskuteras inte i utredningen.

Föreslagna åtgärders brottsförebyggande effekt

Utredningen för nyanserade resonemang om behovet av att utvidga straffrättens användning för sådana gärningar som kan sägas tillhöra den organiserade brottsligheten. Utredningen föreslår också avkriminaliseringar av vissa ringa förfältsbrott och tar avstånd från att införa underlåtenhetsansvar.

Utredningens förslag innebär dock huvudsakligen en utvidgning av straffrätten. Förberedelse och stämpling kriminaliseras vid flera fall av allvarlig brottslighet. Fängelse mer än två år för förberedelse och stämpling föreslås kunna ges i fler fall än för närvarande. Möjligheten att definiera ett brott som grovt utvidgas genom att vissa gärningar, som kan antas vara förknippade med organiserad brottslighet, hänförs till den allvarligare arten. Detta sker genom bl.a. kvalifikationsgrunderna ”anspelat på ett våldskapital” och ”gärningen annars har varit av särskilt allvarlig art”. Dessa vaga formuleringar riskerar – givet den hotbild

utredningen målar upp – öppna för en betydande utvidgning av vad som ska bedömas som ett grovt brott.

Utredningens uppdrag var enligt direktiven att skärpa det straffrättsliga regelverket ”för att på ett mer effektivt sätt motverka organiserad brottslighet”. Den skärpning av det straffrättsliga regelverket som utredningen föreslagit måste då bedömas mot den förväntade brottspreventiva effekten. Dessa effekter behandlas av utredningen på 15 rader (s. 274). Den allmänpreventiva effekten genom avskräckning, moralbildning eller moralförstärkning och genom vanebildning tas för given. Det konstateras att det är svårt att härleda effekter av detta slag till specifika lagändringar men antas ändå att förslagen kan bidra till att minska antalet brott. Utredningen menar att det ”finns anledning att anta att de förslag vi lämnar till skärpta straffrättsliga åtgärder i någon utsträckning kan bidra till att minska antalet brott”. Dock redovisas inga belägg vad detta antagande grundar sig på. Istället avslutar de med att ”det är emellertid omöjligt att ha någon mer välgrundad uppfattning om i vilken utsträckning så kommer att bli fallet” (s. 274). Den eventuella effekten av de föreslagna åtgärderna stannar således vid en from förhoppning.

Antagandet om en allmänpreventiv effekt av den skärpta straffrättsliga regleringen har knappast stöd i forskningen. Utredningen hänvisar även till forskning som ifrågasätter allmänpreventiva effekter av straffskräpningar (s. 274). I en nyligen avgiven statlig utredning hänvisas också till ett flertal arbeten som i frågasätter allmänpreventiva effekter, och utredningen uttrycker att ”det inte finns några generella belägg för att skärpta straff eller en hög repressionsnivå avskräcker människor i allmänhet eller den som tidigare har begått brott från att fortsätta att begå brott” (SOU 2014:43, s. 217 f.). Allmänpreventiva effekter är en fråga om vad som kan åstadkommas på marginalen när beteenden redan är kriminaliserade och dessutom medför inte obetydliga fängelsestraff. Att uppnå allmänpreventiva effekter är också en fråga om kommunikation – hur ska kunskapen om en straffskärpning eller justering av gränserna mellan brott av normalgraden och grova brott förmedlas till det potentiella auditoriet? Att kriminalisering av förfältsbrott och förändringar av kvalifikationsregler för grovt brott skulle kunna få effekter i form av minskad organiserad brottslighet förefaller helt enkelt inte troligt.

Effekten av förslagen om skärpning av strafflagstiftningen bidrar däremot till normaliseringen av straff som medel för att förebygga brott och andra icke önskvärda beteenden. Den traditionella principen om straff som *ultima ratio*, om straff som ett medel i sista hand, bleknar alltmer bort i lagstiftningen. Utredningens förslag måste här ses i ett sammanhang. Under senaste årtionden har strafflagstiftningen expanderat mycket kraftigt. Utvecklingen står i kontrast mot tidigare, då även ned- och avkriminalisering präglade lagstiftningen (von Hofer och Tham 2013). Ett enskilt förslag till skärpning av strafflagstiftningen blir då allvarligare genom att ingå i en utvecklingstendens som kan betraktas som systemhotande i meningen hota traditionella rättsprinciper.

Slutsats

Kriminologiska institutionen avvisar förslaget om skärpningar av det straffrättsliga regelverket rörande organiserad brottslighet. Skadan eller faran av denna brottslighet och dess utveckling har inte visats på ett övertygande sätt, utredningens alarmistiska beskrivning strider mot tidigare utredningar från bl.a. Polisen, den allmänpreventiva effekten av föreslagna lagändringar har inte gjorts trolig, och effekterna av en expansion av strafflagstiftningen har inte problematiserats.

Referenser

Brå 2008, *Otillåten påverkan mot brottsoffer och vittnen*. Rapport 2008:8. Stockholm: Brottsförebyggande rådet

Brå 2011, *Prostitution och människohandle för sexuella ändamål.* Rapport 2011:18. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

von Hofer, H. och Tham, H. 2013, Punishment in Sweden: A changing penal landscape. I Ruggerio, V. och Ryan, M. (red.), *Punishment in Europe. A Critical Anatomy of Penal Systems.* Houndsmill, UK: Palgrave/Macmillan.

Korsell, L. 2012, Formell kontroll av informell ekonomi, i Pettersson, t. och Pettersson, L. (red.), *Kontrollense variationer.* Lund: studentlitteratur.

Roxell, L. 2007, Fångar i ett nätverk? Fängelse, interaktioner och medbrottslingsskap. Ak. avh. Stockholm: Stockholms universitet, Kriminologiska institutionen.

SÄPO 2012, *Nationell hotbild Gob – Den organiserade brottslighetens otillåtna påverka på viktiga samhällsfunktioner*, 15 nov. 2012.

SOU 2012:44, *Hemliga tvångsmedel mot allvarliga brott*. Betänkande av utredningen om vissa hemliga tvångsmedel. Stockholm: Fritzes.

SOU 2014:43, *Synnerligen grova narkotikabrott*. Betänkande av narkoitkastraffutredningen. Stockholm: Fritzes.

Underlaget för remissvaret har sammanställts av Janne Flyghed och Henrik Tham

Beslut om underlag för detta remissvar från Stockholms universitet har fattats av styrelsen för Kriminologiska institutionen, Stockholms universitet den 12 november 2014.