

Kommittémotion

Motion till riksdagen 2017/18:893

av Adam Marttinen och Patrick Reslow (SD, -)

Införande av DIKO-lag

Förslag till riksdagsbeslut

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om införande av DIKO-lag och tillkännager detta för regeringen.

Motivering

Med anledning av händelser i Malmö specifikt och utvecklingen i Sverige generellt hölls våren 2012 en debatt i riksdagen om organiserad brottslighet. Aktualiteten i denna fråga understryks även av Rikspolisstyrelsen som tog beslut om att situationen var av ”särskild nationell angelägenhet”.

I den nämnda debatten presenterade vi ett program för att bekämpa den organiserade brottsligheten, Särskilda metoder mot organiserad kriminalitet. Syftet med programmet är att kraftfullt slå ned mot den organiserade brottsligheten nu, innan den fått sådan utbredning att den blivit ett landsomfattande hot snarare än främst koncentrerad till vissa städer och områden. Det är också vår förhoppning att detta program inte bara ska förhindra framtida samhällsutbredning utan även eliminera flertalet av de kriminella nätverk och organisationer som redan är verksamma idag.

Vi föreslår med detta förslag att en ny lag införs som kriminaliserar delaktighet i organiserad brottslighet, kriminellt nätverk eller organisation: Deltagande i kriminell organisation (DIKO).

Inledning

Rättsprocessen kan tematiskt delas upp i tre faser: den förberedande fasen, rättegången och den efterföljande fasen.

Den förberedande fasen utgörs i princip av brottsutredningen som inkluderar förhör, gripande/anhållande, häktning och bevissäkring.

Rättegångsfasen kan sägas innehålla åtalet samt själva rättegången med tillhörande dom.

Den sista fasen är vad som händer efter dom, det vill säga avtjänande av det utdömda straffet för brottslingen, skydd och stöd för brottsoffer och vittne, eventuella förverkanden av pengar och egendom samt frågan om skadestånd eller brottskadeersättning.

För att komma tillrätta med en eskalerande organiserad brottslighet föreslår vi nytänkande och långtgående åtgärder som utökar rättsväsendets befogenheter att komma åt denna typ av brottslighet med kännbara straff som följd.

1. Den förberedande fasen – utökade befogenheter för rättsväsendet

För att DIKO-befogenheterna ska träda in måste det först avgöras om det är ett DIKO-ärende:

Avgörande om det är DIKO-relaterad brottslighet

Åklagaren ska till domstol lämna in begäran om att klassa en viss utredning som DIKO-relaterad. Domstolen ska då höra åklagarens framställning för att avgöra om det är rimligt att betrakta detta som DIKO-brottslighet. Finner domstolen att så är fallet träder DIKO-befogenheterna in för utredningen. I brådskande fall kan åklagaren fatta interimistiskt beslut som då snarast ska prövas i domstol.

Utökade befogenheter vid DIKO-fall

Hemliga tvångsmedel är ett nödvändigt och effektivt verktyg för brottsbekämpande myndigheter att komma åt grov brottslighet i allmänhet och organiserad brottslighet i synnerhet.¹ Av olika skäl, inte minst integritetsaspekten, är användningen starkt reglerad. Även användning av information som tillkommer genom hemliga tvångsmedel regleras, bl.a. med avseende på överskottsinformation om andra brott än det tvångsmedlet beviljats för.

Tyvärr är dessa brottsbekämpande verktyg alldeles för snävt reglerade för att kunna användas effektivt mot just organiserad brottslighet. Detta kommer till uttryck genom att effektiva tvångsmedel huvudsakligen beviljas för att utreda narkotikabrott eftersom det inte krävs en särskilt omfattande narkotikahandling för att uppfylla domstolens krav för användning.² Högsta domstolen sänkte dock praxis för straffen vid narkotikabrott vilket medför att det även här blir svårt att använda tvångsmedlen.

Vid misstanke om DIKO-brott behöver lagstiftningen modifieras så att tvångsmedlen kan användas mer effektivt genom en angreppsytta som slår mot hela den organiserade brottslighetens verksamheter.

Nya alternativa rekvisit bör tilläggas i de lagrum som reglerar samtliga hemliga tvångsmedel när det gäller att utreda DIKO-brott. Dessa rekvisit bör ha innebörden att hemliga tvångsmedel får användas utan villkor rörande straff, straffvärde, misstankegrad och vikt för utredningen för att utreda DIKO-brott. Vidare bör alternativa

¹ Se ex. Brå, Rapport 2011:20, s. 9 och 51 och skr. 2011/12:39.

² Se ex. Brå, Rapport 2011:20, s. 9 och 51 och skr. 2011/12:39.

rekvisit tilläggas i de lagrum som reglerar användning av överskottsinformation. Dessa bör ha innebörden att all överskottsinformation om samtliga brott som kan kopplas till DIKO får användas för utredning och bevisning.

Genom att underlätta användningen av dessa tvångsmedel ges rättsväsendet större möjligheter att komma åt organiserad brottslighet.

Nationellt ansvar

Organiserad brottslighet som dels är internationell, dels är landsomfattande inom Sverige bekämpas bäst av en del inom polisen som har ett övergripande nationellt ansvar för bekämpande av organiserad brottslighet. Det får ankomma på den nya polismyndigheten att avgöra detta, men exempelvis kan huvudansvaret ligga under den nya nationella operativa avdelningen.

För att underlätta och effektivisera ska den sekretess som ibland finns mellan myndigheter ej gälla när Noa efterfrågar information i fall kopplade till organiserad brottslighet.

Tillsynsmyndighet

För att säkerställa att de utökade befogenheterna inte missbrukas ska en tillsynsmyndighet följa upp användningen av hemliga tvångsmedel i relation till DIKO-brottslighet. Tillsynsmyndigheten kan vara en som redan existerar eller om behov finns kan en ny tillsättas.

2. Rättegångsfasen – deltagande i kriminell organisation (DIKO)

Ny brottskategori

En ny lagstiftning mot deltagande i kriminell organisation (DIKO) bör införas. Denna ska innefatta deltagande i kriminell organisation eller nätverk samt uppvisande av kriminellt mönster. Miniminivån på straffvärdet ska vara hög och maxstraffet för grovt DIKO ska kunna ge riktigt livstidsstraff. Vidare ska inte villkorlig frigivning tillämpas. Utvisning efter avtjänat straff ska göras obligatoriskt om den dömde är utländsk medborgare.

Inför möjlighet att åtala och fälla för organiserad brottslighet utan att binda vid specifikt brott

Det centrala i vårt förslag handlar om att införa möjligheten att åtala och fälla en person utan att denna behöver bindas vid ett specifikt brott. Istället ska det, i fall av organiserad brottslighet, kunna räcka med att personen i fråga uppvisar ett kriminellt mönster av deltagande i en kriminell organisation eller nätverk (DIKO-brott).

Idag är det ofta det så kallade fotfolket som fälls i domstol medan de drivande bakom ett kriminellt nätverk ofta slipper undan eftersom domstolen inte kan binda

personerna vid något specifikt brott. För att ta krafttag mot den organiserade brottsligheten behöver vi införa nya möjligheter att komma åt ledande personer och nyckelpersoner i den kriminella världen, och ovanstående åtgärd är ett led i detta.

Med vårt förslag blir det således olagligt att vara medlem i en kriminell organisation såväl som att vara en del av dess verksamhet eller aktiv i ett kriminellt nätverk. Denna typ av lagstiftning finns sedan 70-talet i bland annat USA och går där under beteckningen Racketeer Influenced and Corrupt Organizations (RICO). RICO-lagar har bland annat använts effektivt för att bekämpa de kriminella nätverk som tidigare härjade i New York. Enligt uppgifter som framkommit från den amerikanska kongressens utredningstjänst utgör RICO den enskilt viktigaste lagen i USA rörande bekämpande av organiserad brottslighet.

Förslaget måste utredas, och på vilket sätt mönstret av deltagande i organiserad kriminalitet ska definieras måste nogra framgå av lagstiftningen.

Nolltolerans mot övergrepp i rättssak

Antalet anmälda övergrepp i rättssak har ökat markant under 2000-talet.³ Samtidigt, så som Åklagarmyndigheten framhållit⁴, är det en grundläggande förutsättning för en effektiv brottsbekämpning och lagföring att målsägande och vittnen inte drar sig för att infinna sig till förhandling.

Övergrepp i rättssak bör när det handlar om organiserad brottslighet i ännu högre utsträckning klassas som allvarligt än vad som nu är fallet. Detta eftersom kriminella nätverk och organisationer har, eller kan uppfattas ha, större möjligheter att sätta sina hot i verket och därmed också större möjlighet att påverka viljan att polisanmäla brott, avlägga vittnesmål och liknande.

I nuläget har varken ringa eller normalgraden av övergrepp i rättssak något minimistraff. För att öka tryggheten för brottsoffer och vittnen, samt för att markera skarpt mot dem som överväger att begå övergrepp i rättssak, bör lagstiftningen modifieras angående straffpåföljden. Lagändringens betydelse bör göra gällande att för övergrepp i rättssak vid DIKO-rättegång bör ringa brott alltid leda till fängelsestraff, d.v.s. minst ett års fängelse. Normalgraden bör därmed ha ett ännu högre minimi- och maxstraff och så bör även grovt övergrepp i rättssak justeras.

Inför kronvitnessystem

Sverige bör införa ett system med så kallade kronvittnen, d.v.s. där strafflindring även kan ges när en tilltalad medverkar till utredningen av andras brott, inte bara sina egna.

Som proposition 2014/15:37 konstaterar (s. 13) har Danmark en sådan ordning där ”det ska även beaktas om gärningsmannen lämnat upplysningar som är avgörande för utredningen av andras brott”. Även Norge har antagit en liknande lag som beaktar om ”den tilltalade i väsentlig grad bidragit till uppkarandet av andra brott”.

Frågan om kronvittnen har behandlats tidigare i Sverige. Fängelsestraffkommittén (SOU 1986:14) angav främst tre skäl emot ett sådant system: För det första skulle genom kronvitnessystemet ett beteende som annars ses som mindre tilltalande, att skvallra på andra, direkt uppmuntras. Detta skäl betecknades dock av kommittén inte

³ SOU 2009:78, s. 97–98.

⁴ Regeringens proposition 2011/12:63 s. 12.

som tungt vägande. För det andra pekade kommittén på risken att de dominerande brottslingarna, genom lögn om andra svagare individer som de inte har så mycket att frukta från eller genom dimridåer om svårutredda händelser, försöker skaffa sig fördelar. För det tredje menade kommittén att ett system med kronvittnen, för att ge positiv effekt, måste innebära att polisen förespeglar den misstänkte vissa fördelar. Det kan då finnas en risk att polisen eller åklagaren skulle kunna frestas att ge sken av större fördelar än domstolen kan förväntas ge.

Även Beredningen för rättsväsendets utveckling behandlade frågan om kronvittnen i sitt slutbetänkande Ett effektivare brottmålsförfarande – några ytterligare åtgärder (SOU 2005:117). Bedömningen gjordes att det inte nu bör införas en särskild bestämmelse för kronvittnen. Vad gäller skälen mot att införa ett sådant system hänvisade utredningen till Fängelsestraffkommitténs uttalanden. Ett ytterligare skäl som anfördes av utredningen var att bevisvärdet av de uppgifter ett kronvittne lämnar kan ifrågasättas.

Vi instämmer inte med de bedömningar som gjorts tidigare utan vill se någon form av kronvitnesssystem i Sverige i likhet med våra grannländer Norge och Danmark. Även Storbritannien har ett sådant system.

Att ett kronvitnesssystem uppmuntrar ”ett beteende som annars ses som mindre tilltalande, att skvallra på andra” får anses som ett mycket svagt argument, vilket kommittén själv erkände. Att uppmuntra till att ange brottslingar är knappast ”mindre tilltalande” utifrån ett samhällsperspektiv.

Kommitténs andra argument om att ”dominerande brottslingar, genom lögn om andra svagare individer som de inte har så mycket att frukta från eller genom dimridåer om svårutredda händelser, försöker skaffa sig fördelar” anser vi också är rätt svagt utifrån hur vi vill se ett sådant system. Tanken bör självfallet vara att använda brottslingar på lägre nivå i hierarkin för att lagföra brottslingar högre upp i en brottskedja eller organisation. På samma sätt som propositionen utvecklar tillämpningsområdet för strafflindring vid egen brottslighet bör även ett tillämpningsområde definieras för medverkan till utredning om andras brottslighet. Propositionen anger exempelvis (s. 22): ”Strafflindring kan emellertid inte komma i fråga i alla situationer där den misstänkte i och för sig är villig att medverka.” Detta bör även vara fallet vid ett kronvitnesssystem. Ur ett samhällsperspektiv är det ju av större intresse att kunna lagföra ledarna inom den brottsliga världen. Skrivningarna rörande kronvitnesssystem bör därför innefatta att strafflindring inte bör aktualiseras om den samlade bedömningen av den position som den eller de individer som anges har samt de brott de anges för är av ringa grad. Skrivningarna omkring detta får givetvis regleras noggrant men det går att göra det tydligt att det handlar om att komma upp i hierarkin i första hand.

För det tredje menade kommittén att ett system med kronvittnen, för att ge positiv effekt, måste innebära att polisen förespeglar den misstänkte vissa fördelar. Det kan då finnas en risk att polisen eller åklagaren skulle kunna frestas att ge sken av större fördelar än domstolen kan förväntas ge. Detta kan självfallet regleras enkelt genom att polis och åklagare får krav på sig att tydligt redogöra att det är domstolen som avgör påföljd och straffmätning men att medverkan till utredningen tas i beaktande enligt lag.

Slutligen har det även anförts att bevisvärdet av de uppgifter ett kronvittne lämnar kan ifrågasättas. Samma farhåga har dock diskuterats i frågan om medverkan till utredning av egen brottslighet. På sidan 18 i propositionen står det: ”Det är naturligtvis en given utgångspunkt att beviskraven upprätthålls även i de fall där den tilltalades egna uppgifter ligger till grund för utredningen. Behövliga utredningsåtgärder ska alltså

vidtas för att kontrollera riktigheten av den misstänktes uppgifter, precis som enligt den nuvarande ordningen.” Detsamma ska givetvis gälla för ett kronvitnesssystem.

Uppgifter som ett kronvittne lämnar måste vara verifierbara, konkreta och av väsentlig betydelse för utredningen. Exempelvis kan det handla om uppgifter om var stöldgods, vapen som använts vid brott, möten, telefonnummer eller personer befinner sig eller andra uppgifter som på olika sätt kan verifieras. Precis som regeringen anser att det bör ”finnas goda förutsättningar att upptäcka eventuella felaktigheter” för medverkan till utredning av egen brottslighet anser vi att det även finns goda förutsättningar att upptäcka eventuella felaktigheter med ett kronvittnes uppgifter.

Efter samtal med flera personer inom rättsväsendet och brottsbekämpningen framgår det att det finns en efterfrågan på att införa ett kronvitnesssystem i Sverige. Hur stor straffflinring någon ska kunna få får utredas närmare. Med beaktande av att argumenten emot kronvitnesssystem enligt oss är rätt svaga menar vi att fördelarna överväger:

- snabbare handläggningstider, speciellt i mindre komplicerade ärenden
- kortare häktningstider, mindre häktningar med restriktioner, vilket är bra ekonomiskt och mer humant
- incitament för misstänkta att berätta om sin egen brottslighet och andras, vilket ökar chanserna att lagföra personer högre upp i hierarkin och andra inblandade.

Det finns med andra ord flera fördelar. Inte minst ekonomiskt men även resursmässigt kan det hjälpa brottsbekämpande myndigheter. Man kan också se det ur moraliskt/rättsvårdande perspektiv att det ger oss större möjligheter att lagföra de människor som tjänar mycket pengar på brottslighet, som utnyttjar och skadar andra människor och staten.

Med ett införande av kronvitnesssystem kommer det också ställas högre krav på vittnesskydd. Vi anser därmed att det bör tillsättas en utredning över hur vittnens skydd kan förbättras samt en tydlig budgetering för att hantera de extrakostnader ett utbyggt vittnesskydd medför. Det bör finnas en grupp inom den del av polisen som är inriktad mot grov organiserad brottslighet som är specialutbildad för just vittnesskydd och får ett helhetsansvar i en sådan process.

Med ett kronvitnesssystem ökar möjligheterna att åtala och fälla ledande personer inom den organiserade brottsligheten, och regeringen ska återkomma med en utredning av hur ett sådant system kan se ut.

Utred användning av anonyma vittnen

Målsägande och vittnen har alltid haft en utsatt position i rättsprocessen. De uppgifter de lämnar är inte sällan förenade med obehag och rädsla över den egna säkerheten. Vittnesmål utgör också ett av de viktigaste bevismedlen för domstolarna. Anonyma vittnen syftar till att skydda vittnet från negativa konsekvenser av vittnesmålet, t.ex. hämndaktioner från den tilltalade eller personer knutna till denne. Möjligheten att avge ett vittnesmål anonymt antas påverka ett potentiellt vittne positivt och kan innebära att en person som annars inte vågat vittna lämnar viktig information i målet. Samtidigt kan användningen av anonyma vittnen innebära att försvarets möjlighet att granska de bevis som läggs fram emot den tilltalade blir kringskuren.

Europakonventionen ställer inte upp något absolut förbud mot användningen av uppgifter från anonyma vittnen. Sådana vittnen kan tillåtas undantagsvis. Det förutsätter ett konstaterat behov av skydd. Uppgifterna från ett anonymt vittne får inte heller läggas

till grund för en fällande dom om det är den enda/avgörande bevisningen i målet. Om försvaret inte har möjlighet att höra ett anonymt vittne någon gång under processen skulle detta förfarande strida mot Europakonventionen. I fall där uppgifter från anonyma vittnen används krävs därför stöd för uppgifterna i övrig bevisning.

Av fyra länder som till RUT inkom med svar, närmare bestämt Finland, Storbritannien, Danmark och Nederländerna, var det endast Finland som svarade att de inte tillåter anonyma vittnen. I övriga länder som inkommit med svar tillåts anonyma vittnesmål under vissa förutsättningar.

Som ett led i kampen mot organiserad brottslighet vill vi att regeringen utreder om och i så fall hur anonyma vittnen i vissa fall kan användas i Sverige.

3. Efter domen

Utvidgat förverkande vid DIKO

Vi har under flera års tid lagt förslag på att utvidga möjligheterna till förverkande. Våren 2016 kom så till slut ett lagförslag som förbättrade detta (prop. 2015/16:155). Gränsen för utvidgat förverkande sänktes från 6 till 4 år och ännu mer för organiserad brottslighet, 2 år.

Då lagförslaget trädde i kraft 1 juli 2016 är det ännu för tidigt att utvärdera om förändringarna är tillräckliga men det är viktigt att följa upp och vid behov införa ytterligare förbättringar.

Utökat vittnes- och brottsofferskydd

Det finns en utbredd vilja inom rättsväsendet att kraftigt förbättra omhändertagandet av vittnen och offer. Detta är av särskild vikt i fall där man ska bekämpa organiserad brottslighet, eftersom vittnen i sådana fall är ännu mer utsatta.

För att bättre komma tillrätta med de brister som bland annat Advokatsamfundet gett uttryck för bör Nationella operativa avdelningen få ansvar för uppgiften att hantera hela processen för vittnen rörande DIKO-fall. Detta ska innefatta personskydd, transport till och från rättegång, vittnesskyddsprogram och bemötande i allmänhet. Det blir då Nationella operativa avdelningens uppgift att ta hand om vittnet under hela processen och också, i de fall det behövs, efter avslutad rättegång.

Adam Marttinen (SD)

Patrick Reslow (-)