



Kommissionens förslag till rambeslut om bekämpande av organiserad brottslighet

Justitiedepartementet

2005-03-31

Dokumentbeteckning

KOM (2005) 6 slutlig

Kommissionens förslag till rambeslut om bekämpande av organiserad
brottslighet

Sammanfattning

Syftet med förslaget är att, i enlighet med artiklarna 29, 31.1 e och 34.2 b i Fördraget om Europeiska unionen, tillnärma medlemsstaternas lagstiftning när det gäller kriminaliseringar och påföljder för brott som rör deltagande i en kriminell organisation. Rambeslutet innehåller minimiregler, vilket innebär att medlemsstaterna kan behålla eller införa regler som är mer ingripande.

Förslaget innehåller i huvudsak texter som till stora delar återfinns i redan antagna instrument; den gemensamma åtgärden 1998/733/RIF av den 21 december 1998 om att göra deltagande i en kriminell organisation i Europeiska unionens medlemsstater till ett brott (den gemensamma åtgärden), rambeslutet 2002/475/RIF av den 13 juni 2002 om bekämpande av terrorism (terroristrambeslutet) och Förenta nationernas konvention av den 15 november 2000 mot gränsöverskridande organiserad brottslighet (Palermokonventionen). Sverige har genomfört samtliga dessa instrument i sin nationella lagstiftning.

Förslaget till rambeslut föreskriver att det skall vara straffbart att *leda* och *aktivt delta* i en kriminell organisation. Det anger också vilka minsta maximistraff som skall kunna dömas ut för dessa gärningar liksom för vissa andra typer av brott begångna inom ramen för en sådan organisation. Förslaget innehåller vidare en fakultativ bestämmelse om under vilka förutsättningar påföljderna skall kunna mildras. Därutöver omfattar förslaget bestämmelser om ansvar och påföljder för juridiska personer, jurisdiktion och sam-

1 Förslaget

1.1 Innehåll

Artikel 1 – Definitioner

Artikeln innehåller en definition av vad som i rambeslutet skall förstås med en *kriminell organisation*. Med en sådan organisation avses en strukturerad grupp, inrättad för en viss 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, om syftet är att direkt eller indirekt erhålla ekonomiska eller materiella fördelar. Vidare definieras en *strukturerad grupp* som en grupp som inte tillkommit slumpartat i det omedelbara syftet att begå ett brott och som inte nödvändigtvis har formellt fastställda roller för medlemmarna, kontinuitet i sammansättningen eller en noggrant utarbetad struktur.

Artikel 2 – Brott som rör deltagande i en kriminell organisation

Artikeln föreskriver att följande skall anses som brott:

- a) att leda en kriminell organisation,
- b) att avsiktligt och med kännedom om antingen organisationens syfte och allmänt kriminella verksamhet eller organisationens avsikt att begå brotten ifråga, aktivt delta i en kriminell organisations verksamhet, vari inbegripes att förse den med information eller ge den materiellt stöd, rekrytera nya medlemmar eller bidra med varje form av finansiering av verksamheten, med vetskap om att deltagandet kommer att bidra till genomförandet av organisationens brottsliga verksamhet.

Artikel 3 – Påföljder

Artikeln innehåller bestämmelser om påföljder för fysiska personer som har begått brott inom ramen för en kriminell organisation.

Punkt 1 innehåller en bestämmelse om lägsta maximipåföljd. Bestämmelsen innebär att det längsta frihetsberövande straff som kan utdömas för att *leda* en kriminell organisation, som ett minimum, skall uppgå till tio år. Minsta maximistraff för *aktivt deltagande* skall uppgå till fem år.

Enligt *punkt 2* skall de brott som avses i artikel 1, dvs. brott som bestraffas med frihetsberövande i upp till fyra år eller mer, – om de begås inom en kriminell organisation – föranleda strängare frihetsstraff än vad som annars är föreskrivet enligt nationell lag för sådana brott. Detta skall inte gälla då de föreskrivna påföljderna redan är de maximistraff som kan dömas ut enligt nationell lag.

Artikel 4 – Förmildrande omständigheter

Enligt artikeln får medlemsstaterna vidta åtgärder som är nödvändiga för att göra det möjligt att under vissa förutsättningar mildra de påföljder som anges i artikel 3. Påföljden skall kunna sättas ned

- a) om gärningsmannen tar avstånd från sin kriminella verksamhet och
- b) förser de administrativa eller rättsliga myndigheterna med uppgifter som hjälper dem att
 - förebygga eller mildra effekterna av brottet,
 - identifiera och lagföra andra gärningsmän,
 - finna bevis,
 - beröva den kriminella organisationen medel som erhållits på olaglig väg eller vinster som härrör från dess kriminella verksamhet, eller
 - förebygga att andra brott som avse i artikel 2 begås.

Artiklarna 5-6 – Ansvar och påföljder för juridiska personer

Artikeln innehåller bestämmelser om ansvar och påföljder för juridiska personer. Bestämmelsen innebär att juridiska personer skall kunna hållas ansvariga och ådömas antingen administrativa avgifter eller straffrättsliga böter för brott som under vissa omständigheter har begåtts till deras förmån av personer som är verksamma i den juridiska personen.

Artikel 7 – Behörighet m.m.

Enligt artikeln skall medlemsstaterna ha domsrätt över brotten *leda* och *aktivt delta* i en kriminell organisation enligt artikel 2 när dessa har begåtts helt eller delvis inom medlemsstatens territorium, oavsett var den kriminella organisationen är baserad eller bedriver sin kriminella verksamhet. Artikeln innehåller också en bestämmelse om att medlemsstater skall samarbeta om de har lika möjligheter att lagföra förövare och om möjligt centralisera lagföringen till en enda stat.

Enligt bestämmelsen skall brotten *leda* och *aktivt delta* i en kriminell organisation ligga under allmänt åtal. Förutom de åtgärder som föreskrivs i rambeslutet 2001/220/RIF av den 15 mars 2001 om brottsoffers rättsliga ställning i straffrättsliga förfaranden, skall medlemsstaterna om det är nödvändigt vidta varje möjlig åtgärd för att säkerställa att brottsoffrets familj får ett lämpligt stöd.

Artikel 9 – Upphävande av befintliga bestämmelser

Artikeln upphäver den tidigare antagna gemensamma åtgärden. Vidare anges att hänvisningar till deltagande i en kriminell organisation enligt det föreslagna rambeslutet ersätter motsvarande hänvisningar till den gemensamma åtgärden i de rättsakter som antas genom tillämpning av avdelning IV i Fördraget om Europeiska unionen och Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen.

Artikel 10-11 – Genomförande m.m. och ikraftträdande

Artiklarna innehåller sedvanliga genomförandebestämmelser.

1.2 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Definitionen av kriminell organisation (artikel 1)

En snarlik definition av vad som avses med en *kriminell organisation* återfinns i såväl Palermokonventionen som den gemensamma åtgärden. I Sverige finns inte någon legaldefinition av begreppet kriminell organisation och det har alltså inte bedömts som nödvändigt att införa en sådan definition med anledning av de nämnda instrumenten. Definitionen i rambeslutet föreskriver dels att personerna i fråga skall handla i samförstånd för att begå brott, dels att de aktuella brotten skall begås i syfte att direkt eller indirekt uppnå ekonomiska eller materiella fördelar. Brotten som avses begränsas till sådana som kan bestraffas med frihetsberövande på upp till fyra år eller mer. Svenska straffskalor är ofta vida och en mängd brott har en straffskala som sträcker sig upp till fyra års fängelse eller högre. För svenskt vidkommande träffar därför den i artikel 1 föreslagna definitionen en stor mängd brott, även inom specialstraffrätten. Förutom särskilt allvarliga brott som *mord*, *människohandel* och *grovt narkotikabrott* träffar definitionen även brott som grova fall av *olovlig kraftavledning*, *märkesförfalskning* och *jaktbrott*. Det kan inte uteslutas att kommissionens förslag kan komma att ställa krav på en utvidgning av straffansvaret för vissa handlingar.

Att leda, främja, stödja eller delta i en sådan kriminell organisation torde, under förutsättning att definitionen i artikel 1 skall tolkas så att ett brott faktiskt har begåtts, redan idag i princip vara straffbart som medverkan, inklusive gängningsmannaskap eller medgängningsmannaskap, för det fall ett brott fullbordas. Även planering av i artikel 1 aktuella brott torde i många fall vara straffbart enligt reglerna om försök, förberedelse eller stämpling till brott enligt bestämmelserna i 23 kap. brottsbalken. Dessutom kan under vissa omständigheter den som underlåter att avslöja vissa typer av grov brottslighet, t.ex. mord, sabotage, mordbrand, kapning, allmänfarlig ödeläggelse eller spridande av gift och smitta, dömas till ansvar enligt 23 kap. 6 § brottsbalken.

Mot bakgrund av att flera av de brott som omfattas av definitionen i artikel 1 inte är straffbelagda på försöks-, förberedelse- eller stämplingsstadiet, kan kommissionens förslag komma att ställa krav på ytterligare kriminalisering av dessa osjälvständiga brottsformer för vissa brottstyper.

Som artikel 2 är formulerad kan den dock förstås så, att den ställer krav på att självständiga straffbestämmelser skall införas, genom vilka *ledande* och *aktivt deltagande* skall kriminaliseras på sätt som föreskrivs i artikeln. En sådan tolkning väcker frågor om hur sådana bestämmelser skulle förhålla sig till regeringsformen och Europakonventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) i fråga om föreningsfrihet. Vidare är det oklart hur ett sådant kriminaliseringsåtagande förhåller sig till vad som i Sverige redan idag är straffbelagt genom bestämmelserna om försök, förberedelse och stämpling till och underlåtenhet att avslöja brott. Mot denna bakgrund kan det därför inte uteslutas att kommissionens förslag kan komma att ställa krav på en utvidgning av det straffbelagda området.

Om definitionen av en kriminell organisation i artikel 1 skall tolkas så, att det inte krävs att ett brott (ens på planeringsstadiet) faktiskt har begåtts av organisationen för att den skall bli tillämplig, torde detta innebära en kriminalisering som avviker från svensk rättstradition. En sådan utvidgning accentuerar ytterligare frågan om förslaget förenlighet med regeringsformen och Europakonventionen.

Påföljder (artikel 3)

Enligt artikel 1 räcker det att brott med maximistraff om fyra års fängelse begås för att en grupp skall falla in under definitionen av en kriminell organisation. Enligt artikel 3 krävs dock att *ledande* av en kriminell

organisation skall ha en straffskala på fängelse i upp till minst tio år och *aktivt deltagande* i en sådan grupp, fängelse i minst fem år.

2004/05:FPM53

Den som är att betrakta som gärningsman skall naturligtvis dömas enligt den straffskala som gäller för det aktuella brottet. Enligt 23 kap. 1 och 4 §§ brottsbalken får straff för medverkan och försök bestämmas högst till vad som gäller för fullbordat brott. För förberedelse- och stämplingsbrott gäller enligt 2 § begränsningen att straff skall sättas under den högsta gräns som gäller för fullbordat brott och att högre straff än fängelse två år endast får bestämmas om fängelse i åtta år eller däröver kan följa på det fullbordade brottet. Mot denna bakgrund kan kommissionens förslag komma att ställa krav på lagändringar. Om rambeslutet skulle kräva att särskilda straffbestämmelser skall finnas skulle detta naturligtvis innebära att nya straffskalor behöver införas.

Enligt artikeln skall också brott som begås inom en kriminell organisation föranleda strängare straff än vad som är föreskrivet för samma brott begånget utan koppling till en sådan organisation. Att ett brott har begåtts inom ramen för en kriminell organisation är en omständighet som med stöd av brottsbalkens regler om straffskärpning kan beaktas vid bedömningen av straffvärdet för det aktuella brottet. Enligt 29 kap. 2 § brottsbalken skall nämligen som en försvårande omständighet särskilt beaktas om brottet utgjort ett led i en brottslig verksamhet som varit särskilt noggrant planlagd eller bedrivits i stor omfattning och i vilken den tilltalade spelat en betydande roll. De svenska straffskärpningsgrunderna är generellt utformade och leder till att en gärning bedöms strängare, men fortfarande inom ramen för den straffskala som är föreskriven för brottet. Kommissionens förslag kan därför komma att ställa krav på lagändring.

Förmildrande omständigheter (artikel 4)

En snarlik bestämmelse finns intagen i terroristrambeslutet. Vid genomförandet av det instrumentet gjordes bedömningen att bestämmelsen, som är fakultativ, riktar sig till domstolen på sätt att den vid sin straffmätning får beakta olika åtgärder som den tilltalade har vidtagit för att lindra effekterna av sitt brott eller för att underlätta utredningen, och inte att den innebär ett krav på att medlemsstaterna skall införa ett s.k. kronvitnesssystem. Ett sådant system innebär att en person som är misstänkt eller åtalad för brott skall kunna garanteras ett lägre straff om han eller hon på olika sätt medverkar för att ta fram bevisning eller lämna information om andra misstänkta personer. Några sådana möjligheter till garanterad straffnedsättning finns inte enligt svensk rätt. Några lagändringar torde inte krävas.

Bestämmelserna innebär att påföljder i form av bötesstraff eller administrativa avgifter under vissa förutsättningar skall kunna åläggas juridiska personer när brott har begåtts till deras förmån. Något krav på införande av straffrättsligt ansvar för juridiska personer ställs inte. Reglerna om företagsbot i 36 kap. 7–10 §§ brottsbalken torde motsvara de krav som ställs i rambeslutet. Motsvarande bestämmelser om ansvar och påföljder för juridiska personer finns också i redan antagna rambeslut inom ramen för samarbetet i rättsliga och inrikes frågor, bl.a. i terroristrambeslutet och rambeslutet 2000/383/RIF om förstärkning av skyddet mot förfalskning i samband med införandet av euron. I samband med att riksdagen godkände det senare rambeslutet gjordes bedömningen att reglerna om företagsbot motsvarar de krav som ställs i rambeslutet (prop. 1999/2000:85, bet. 1999/2000:JuU20, rskr. 1999/2000:217).

Behörighet m.m. (artikel 7)

Tillämpligheten av svensk lag regleras i huvudsak i 2 kap. brottsbalken. En snarlik bestämmelse finns med i terroristrambeslutet och torde inte medföra någon lagändring.

Skydd för och stöd till brottsoffer (artikel 8)

En motsvarande bestämmelse finns intagen i terroristrambeslutet. Något behov av lagstiftning torde inte föreligga.

Upphävande av befintliga bestämmelser (artikel 9)

Det är oklart vilka rättsakter som berörs av bestämmelsen om att hänvisningar till deltagande i en kriminell organisation enligt vad som avses i den gemensamma åtgärden ersätts av hänvisningar till deltagande i en kriminell organisation enligt vad som sägs i det nu föreslagna rambeslutet. Vilka konsekvenser bestämmelsen kan få är därför inte säkert.

Övriga bestämmelser i rambeslutet (artiklarna 10-11) innehåller inte några bestämmelser som föranleder någon närmare redogörelse för innehållet i svensk rätt.

1.3 Budgetära konsekvenser

Det är i dagsläget inte möjligt att bedöma vilka budgetära konsekvenser förslaget kan få. Eventuella budgetära konsekvenser, såväl nationellt som inom EU, skall dock finansieras genom omprioritering inom befintlig budgetram.

2.1 Svensk ståndpunkt

Organiserad brottslighet är ett allvarligt problem som i hög grad berör Sverige. Att motarbeta gränsöverskridande brottslighet är dessutom en kärnverksamhet för samarbetet inom den tredje pelaren inom Europeiska unionen. Sverige har också arbetat aktivt för att bekämpa sådan kriminalitet, såväl inom unionen som i andra internationella sammanhang, inte minst när det gäller människohandel, penningtvätt och narkotikahandel. En förutsättning för att kampen mot den organiserade brottsligheten skall bli effektiv är att kraftfulla verktyg tillskapas, ytterst för att underlätta staternas samarbete inom området. Här har tillnärmning av den straffrättsliga lagstiftningen särskild betydelse.

Sverige kommer att verka för att rambeslutet får en utformning som på ett proportionerligt sätt bidrar till att förstärka insatserna mot organiserad brottslighet samtidigt som regleringen uppfyller kraven på legalitet och förutsägbarhet. Särskilt viktigt är att reglerna inte kommer i konflikt med den grundlagsfästa föreningsfriheten. Sverige kommer också att verka för att det förutsätts att ett brott har begåtts, i vart fall på planeringsstadiet, för att en organisation skall falla in under definitionen. Vidare bör de brott som omfattas av definitionen i artikel 1 begränsas på ett lämpligt sätt.

Avgörande för EU-samarbetet mot organiserad brottslighet är att de effekter som kommissionen eftersträvar i sitt förslag uppnås. Hur medlemsstaterna genomför bestämmelserna, genom självständiga brottsbestämmelser eller genom osjälvständiga brottsformer, är av underordnad betydelse.

Gemensamma maximistraff bör utformas på ett sådant sätt att de förebygger att en medlemsstat kan användas som frizon för kriminella aktiviteter samt att de underlättar internationell rättslig hjälp, utlämning och andra former av rättsligt och polisiärt samarbete i brottmål. Regler om gemensamma straff får däremot inte användas för att driva igenom sådana höjningar av straffnivåerna som bara har en symbolisk och ingen praktisk innebörd eller leda till en situation med konstanta höjningar av straffnivåerna.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

En första läsning av artiklarna 1-3 genomfördes vid möte den 14 mars 2005 i rådets sektorsövergripande grupp mot organiserad brottslighet. Flera medlemsstater ville då få närmare utrett vilket mervärde det föreslagna rambeslutet skulle få i förhållande till den gemensamma åtgärden och Palermo-konventionen. En rad synpunkter på definitionen av en kriminell organisa-

tion, på vilka gärningar som skall vara straffbelagda samt på de påföljder som förskrivs framfördes också.

2004/05:FPM53

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Förslaget har sänts till Europaparlamentet för yttrande.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Kommissionens förslag har inte remissbehandlats.

3 Övrigt

3.1 Fortsatt behandling av ärendet

Kommissionens förslag till rambeslut kommer att fortsätta förhandlas vid nästa möte i rådets sektorsövergripande grupp mot organiserad brottslighet den 27 april 2005.

3.2 Rättslig grund och beslutsförfarande

Artiklarna 29, 31.e och 34.2 b i Fördraget om Europeiska unionen. Rådet fattar beslut med enhällighet efter att ha hört Europaparlamentet.

3.3 Fackuttryck/termer
