

## Kommittédirektiv

### 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 tillätits 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 hand-

lingar 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 särskild betydelse 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 grund-

lagsändringar 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 fram-

gångsrik 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)