

# Lagrådsremiss

## Ett särskilt straffansvar för deltagande i kriminella sammanslutningar

---

Regeringen överlämnar denna remiss till Lagrådet.

Stockholm den 3 september 2026

*Gunnar Strömmer*

*Eva-Lena Wahlin*  
(Justitiedepartementet)

## Lagrådsremissens huvudsakliga innehåll

Det ska vara straffbart att delta i kriminella sammanslutningar. I lagrådsremissen föreslår regeringen därför att det ska införas ett nytt gradindelat brott i brottsbalken, deltagande i en kriminell sammanslutning. Brottet innebär ett särskilt straffansvar för den som utövar styrning eller kontroll över verksamheten i en kriminell sammanslutning eller vidtar vissa andra typer av handlanden som är ägnade att främja, stärka eller understödja sammanslutningens brottsliga verksamhet. Straffet föreslås vara fängelse i högst fyra år. Om brottet är grovt ska det dömas för grovt deltagande i en kriminell sammanslutning till fängelse i lägst två och högst åtta år. Har gärningsmannen lett den kriminella sammanslutningen ska straffet i stället vara fängelse på viss tid, lägst två och högst arton år, eller på livstid.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 april 2027.

# Innehållsförteckning

|       |                                                                                                           |    |
|-------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 1     | Beslut .....                                                                                              | 4  |
| 2     | Lagtext .....                                                                                             | 5  |
| 2.1   | Förslag till lag om ändring i brottsbalken.....                                                           | 5  |
| 2.2   | Förslag till lag om ändring i rättegångsbalken .....                                                      | 7  |
| 2.3   | Förslag till lag om ändring i lagen (1964:167) med<br>särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare ..... | 9  |
| 3     | Ärendet och dess beredning .....                                                                          | 11 |
| 4     | Brottsligheten i kriminella nätverk.....                                                                  | 11 |
| 4.1   | Ett stort antal personer är aktiva i eller kopplade till<br>kriminella nätverk .....                      | 11 |
| 4.2   | Våldsbrottsligheten har ökat i omfattning över<br>längre tid.....                                         | 11 |
| 4.3   | Ekonomisk vinning är en central drivkraft för<br>brottsligheten.....                                      | 12 |
| 4.4   | Att rekrytera barn och unga har blivit en etablerad<br>strategi .....                                     | 14 |
| 4.5   | Möjliggörarna spelar en viktig roll .....                                                                 | 15 |
| 4.6   | De kriminella nätverkens särdrag och struktur.....                                                        | 16 |
| 5     | Ett särskilt straffansvar för deltagande i kriminella<br>sammanslutningar .....                           | 17 |
| 5.1   | Det finns behov av en utvidgad kriminalisering.....                                                       | 17 |
| 5.2   | En bestämmelse om deltagandebrott kan utgöra en<br>tillåten begränsning av föreningsfriheten .....        | 22 |
| 5.3   | Utformningen av straffbestämmelsen om deltagande<br>i en kriminell sammanslutning .....                   | 25 |
| 5.3.1 | Deltagande och samröre kriminaliseras<br>genom samma bestämmelse .....                                    | 25 |
| 5.3.2 | Definitionen av en kriminell<br>sammanslutning.....                                                       | 26 |
| 5.3.3 | Straffansvarets närmare utformning .....                                                                  | 34 |
| 5.3.4 | Straffskalor och grovt deltagande i en<br>kriminell sammanslutning .....                                  | 47 |
| 5.3.5 | Förhållandet till andra straffbestämmelser .....                                                          | 50 |
| 6     | Hemliga tvångsmedel i utredningar om deltagandebrott .....                                                | 53 |
| 6.1   | Allmänt om hemliga tvångsmedel i utredande syfte .....                                                    | 53 |
| 6.2   | Grundläggande fri- och rättigheter .....                                                                  | 56 |
| 6.3   | En avvägning mellan behov och integritetsintrång .....                                                    | 57 |
| 6.4   | Hemliga tvångsmedel får användas i utredningar om<br>deltagandebrott.....                                 | 58 |
| 7     | Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser.....                                                            | 68 |
| 8     | Konsekvenser av förslagen .....                                                                           | 68 |
| 9     | Författningskommentar.....                                                                                | 75 |
| 9.1   | Förslaget till lag om ändring i brottsbalken.....                                                         | 75 |
| 9.2   | Förslaget till lag om ändring i rättegångsbalken .....                                                    | 83 |

|          |                                                                                                                             |     |
|----------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 9.3      | Förslaget till lag om ändring i lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare .....                    | 85  |
| Bilaga 1 | Sammanfattning av betänkandet Straffansvar för deltagande i och samröre med kriminella sammanslutningar (SOU 2026:13) ..... | 87  |
| Bilaga 2 | Betänkandets lagförslag.....                                                                                                | 94  |
| Bilaga 3 | Förteckning över remissinstanserna .....                                                                                    | 101 |

# 1 Beslut

Regeringen har beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om ändring i brottsbalken,
2. lag om ändring i rättegångsbalken,
3. lag om ändring i lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare.

## 2 Lagtext

Regeringen har följande förslag till lagtext.

### 2.1 Förslag till lag om ändring i brottsbalken

Härigenom föreskrivs att det i brottsbalken ska införas två nya paragrafer, 16 kap. 7 och 7 a §§, av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

#### **16 kap.**

*7 §<sup>1</sup>*

*Den som utövar styrning eller kontroll över verksamheten i en kriminell sammanslutning döms för deltagande i en kriminell sammanslutning till fängelse i högst fyra år. Detsamma gäller den som, på ett sätt som är ägnat att främja, stärka eller understödja sammanslutningens brottsliga verksamhet,*

*1. för sammanslutningen vidtar rekryteringsåtgärder,*

*2. för sammanslutningen tar befattning med vapen, ammunition, brandfarliga eller explosiva varor, narkotika, transportmedel, betalningsmedel, teknisk utrustning eller andra hjälpmedel,*

*3. tillhandahåller mark, bostad, lokal eller annat utrymme till sammanslutningen,*

*4. lämnar juridiskt, ekonomiskt eller tekniskt biträde till sammanslutningen,*

*5. tillhandahåller utbildning, träning eller annan liknande vägledning till sammanslutningen,*

*6. för sammanslutningen vidtar kartläggnings- eller rekognosceringsåtgärder, eller*

*7. vidtar annan liknande åtgärd.*

*Med en kriminell sammanslutning avses en sammanslutning av*

<sup>1</sup> Tidigare 7 § upphävd genom 1970:225.

fler än två personer som, inte endast tillfälligt, begår eller medverkar till brott för vilket det är föreskrivet fängelse i fyra år eller mer för att uppnå ekonomisk vinning eller annan otillbörlig fördel, eller straffbart försök eller straffbar förberedelse eller stämpling till sådant brott.

Första stycket 4 gäller inte sådant juridiskt biträde som lämnas inom ramen för yrkesutövning som bedrivs av en advokat eller dennes biträde.

En gärning enligt första stycket utgör inte brott om den är ringa eller med hänsyn till omständigheterna är försvarlig.

#### 7 a §

Om ett brott som avses i 7 § är grovt, döms för grovt deltagande i en kriminell sammanslutning till fängelse i lägst två och högst åtta år. Har gärningsmannen lett den kriminella sammanslutningen döms i stället till fängelse på viss tid, lägst två och högst arton år, eller på livstid. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om

1. gärningsmannen har haft en central roll inom den kriminella sammanslutningen,

2. gärningen har varit ägnad att påtagligt bidra till den kriminella sammanslutningens förmåga att begå brottslighet, eller

3. gärningen annars har varit av särskilt farlig art.

---

Denna lag träder i kraft den 1 april 2027.

## 2.2 Förslag till lag om ändring i rättegångsbalken

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

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### **27 kap.**

#### **18 a §<sup>1</sup>**

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. äktenskapstvång, barnäktenskapsbrott eller grovt dataintrång enligt 4 kap. 4 c § eller 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 enligt 16 kap. 10 a § brottsbalken,

10. *deltagande i en kriminell sammanslutning eller grovt deltagande i en kriminell sammanslutning*, grovt barnpornografibrott eller barnpornografibrott som inte är ringa enligt 16 kap. 7, 7 a eller 10 a § 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,

<sup>1</sup> Senaste lydelse 2026:1319.

12. grovt skyddande av brottsling enligt 17 kap. 11 § tredje stycket brottsbalken,
13. brott mot medborgerlig frihet enligt 18 kap. 5 § brottsbalken,
14. spioneri, utlandsspioneri, obehörig befattningsmed hemlig uppgift, grov obehörig befattningsmed 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. företagsspioneri 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 makt, 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 innehaft 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.



## 2.3 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 ska ha följande lydelse.

### *Nuvarande lydelse*

### *Föreslagen lydelse*

#### 36 f §<sup>1</sup>

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- eller 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 grovt deltagande i en kriminell sammanslutning enligt 16 kap. 7 eller 7 a § 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,

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,

9. deltagande i en terroristorganisation, samröre med en terroristorganisation, finansiering av terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet,

<sup>1</sup> Senaste lydelse 2025:861.

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. 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.

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.

---

Denna lag träder i kraft den 1 april 2027.

### 3 Ärendet och dess beredning

Regeringen beslutade den 13 mars 2025 att ge en särskild utredare i uppdrag att bl.a. överväga och lämna förslag som innebär att det införs ett särskilt straffansvar för deltagande i, och samröre med, en kriminell sammanslutning (dir. 2025:28). Utredningen, som tog namnet Utredningen om straffansvar för deltagande i kriminella sammanslutningar, överlämnade den 13 februari 2026 betänkandet *Straffansvar för deltagande i och samröre med kriminella sammanslutningar* (SOU 2026:13). En sammanfattning av betänkandet finns i *bilaga 1* och dess lagförslag finns i *bilaga 2*. Betänkandet har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. Remissyttrandena finns tillgängliga på regeringens webbplats (regeringen.se) och i Justitiedepartementet (Ju2026/00322). I denna lagrådsremiss behandlas förslagen i betänkandet.

### 4 Brottsligheten i kriminella nätverk

#### 4.1 Ett stort antal personer är aktiva i eller kopplade till kriminella nätverk

Sverige har i ökande omfattning drabbats av allvarlig brottslighet med koppling till kriminella nätverk. Polisen bedömer i sin senaste lägesbild att 17 500 personer är aktiva i kriminella nätverk, varav omkring 5 procent är under 18 år. Därutöver bedöms cirka 50 000 personer ha någon form av koppling till gängkriminella, varav omkring 8 procent är under 18 år. Det totala antalet personer som bedömdes vara aktiva i, eller ha koppling till, kriminella nätverk i Sverige uppgick därmed till omkring 67 500 personer (Lägesbild över aktiva gängkriminella i Sverige, Polismyndigheten, Nationella operativa avdelningen, november 2025).

I 2024 års lägesbild kartlades även rollfördelningen inom de kriminella nätverken. Bland de som var aktiva utgjordes den största rollkategorin av utförande roller i högre och lägre skikt. Dessa rollkategorier utgjorde omkring 40 procent vardera. Den näst största rollkategorin bestod av aktörer med strategisk roll och uppgick till 14 procent. Den minsta rollkategorin bestod av möjliggörare, vilka utgjorde 5 procent av de aktiva gängkriminella.

Den utveckling av brottsligheten, som närmare beskrivs nedan, har lett till att den organiserade brottsligheten och kriminella nätverk anses vara ett av vår tids största samhällsproblem.

#### 4.2 Våldsbrottsligheten har ökat i omfattning över längre tid

Det våld som utövas av de kriminella nätverken har blivit alltmer brutalt och urskillningslöst, även i förhållande till utomstående personer. Våldet riktas också ofta mot objekt som privatbostäder, företagslokaler och

fordon. Skjutningar och sprängningar inom den kriminella miljön utgör därför ett stort problem och är det mest brutala och synliga uttrycket för mer djupgående problem. Sedan början av 2010-talet har skjutningar och sprängningar ökat kraftigt i Sverige och en särskild typ av dödligt våld vid konflikter bland kriminella blivit vanliga. Det rör sig främst om yngre män som skjuter ihjäl varandra utomhus i den offentliga miljön inom ramen för olika konflikter (se Brotsförebyggande rådet [Brå], Dödligt våld i den kriminella miljön, rapport 2020:4).

Det kraftigt ökande skjutvapenvåldet skiljer ut Sverige från övriga Europa, som i stället under 2000-talet uppvisade en minskning av dödligt våld, både som helhet och med skjutvapen (se regeringens skrivelse 2023/24:67, Motståndskraft och handlingskraft – en nationell strategi mot organiserad brottslighet).

Även om det har skett en minskning av det dödliga skjutvapenvåldet de senaste åren, har det dödliga våldet i den kriminella miljön ökat i omfattning över längre tid. Våldet har också förändrats till sin karaktär. Fler dåd är av ren avrättningskaraktär med det uppenbara syftet att döda, inte att skada, offret. Angreppen riktas inte bara mot personer inom de kriminella nätverken utan även mot anhöriga. Allt oftare begås våldsbrotten utomhus och i offentliga miljöer eller riktat mot privatbostäder. Automatvapen har blivit vanligare och såväl offer som gärningspersoner har blivit yngre. I allt fler fall begås våldsbrotten av utförare som inte känner till de tilltänkta måltavlorna. Dessa faktorer ökar även risken för att utomstående drabbas, vilket också inträffat vid åtskilliga tillfällen (se regeringens skrivelse 2023/24:67).

Antalet explosioner och brandattacker i kriminell kontext har ökat över tid, också detta på ett sätt som saknar motstycke i jämförbara länder. Förutom en omfattande materiell förstörelse har sprängdåden lett till att flera människor skadats. Även dödsfall har förekommit. Explosionerna och brandattackerna kan utövas som en del i det konfliktgenererade våldet och av strategiska skäl och ofta som ett redskap för att åstadkomma hot, hämnd eller utpressning. Som redogörs för mer nedan kan attentaten också drivas av ekonomiska motiv, såsom obetalda eller påhittade skulder, eller utpressning mot kriminella aktörer eller resursstarka individer.

### 4.3 Ekonomisk vinning är en central drivkraft för brottsligheten

Brott i kriminella nätverk är inte begränsade till skjutvapenvåld och sprängningar. Vid sidan av våldet pågår den vinstdrivande brottsligheten som kan omfatta alltifrån narkotikahandel, vapenhandel och människohandel till komplex cyberbrottslighet, illegal avfallshantering och olika slags förmögenhetsbrott och ekonomisk brottslighet såsom bedrägerier, penningtvätt och välfärdsbrott. Bland de senare brottstyperna är bl.a. tillgreppsbrott, bedrägerier, bidragsbrott och andra brott som riktar sig mot välfärdssystemen, penningtvätt och undandragande av skatter och avgifter framträdande inslag. Den vinstdrivande brottsligheten har kommit att utvecklas till en betydande beståndsdel av, och en motor för, den organi-

serade brottsligheten och verksamheten inom de kriminella nätverken i stort.

Genom brottsligheten pågår en omfattande omfördelning av medel från skattebetalare och brottsutsatta personer och företag till kriminella individer och nätverk, och den kriminella ekonomin uppskattas nu omsätta cirka 350 miljarder kronor per år (se Svarta siffror – en ESO-rapport om den kriminella ekonomins omfattning, Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, 2026:1).

Ekonomisk vinning är alltså en av de viktigaste drivkrafterna för den organiserade brottsligheten och de kriminella nätverken. Inkomsterna från brottsligheten möjliggör inte bara grundläggande försörjning och statushöjande konsumtion för kriminella individer utan används också för återinvesteringar i brottslig verksamhet, inklusive terrorism. Vidare används brottsvinster exempelvis för att köpa upp företag och ger därigenom en ingång till legala marknader. Utnyttjandet av legala bolagsstrukturer och användandet av korruption är nyckelfaktorer för den organiserade brottsligheten och förekommer i alltifrån småskaliga mutbrott till avancerade ekonomiska brottsupplägg (se regeringens skrivelse 2023/24:67, Motståndskraft och handlingskraft – en nationell strategi mot organiserad brottslighet samt Myndighetsgemensam lägesbild organiserad brottslighet 2023, Polismyndigheten m.fl.).

Under perioden 2020–2023 hade en femtedel av de vuxna nätverkskriminella minst ett formellt företagsengagemang. Genom företagen förses de kriminella med både legitimitet och möjligheter att tillträda nya arenor, skala upp verksamhet eller dölja annan brottslighet. Uppläggen sker i en bred variation av verksamheter, från rena skenföretag helt utan verksamhet till etablerade företag där illegal verksamhet blandas med det legala. Användning av planerade konkurser är utbredd och i många upplägg används företag som en ren förbrukningsvara. Även utnyttjandet av så kallade målvakter är utbrett (se Brå, Företag som brottsverktyg – upplägg, systemsårbarheter och kopplingar till den kriminella miljön, rapport 2025:20).

I flera kartläggningar har uppmärksammats att bedrägerier är en viktig inkomstkälla för många kriminella nätverk. Det har också kunnat noteras en koppling mellan bedrägeribrottsligheten och det grova våldet i kriminella miljöer. De personer som varit skäligen misstänkta för någon form av skjutvapenvåld har nämligen i stor utsträckning också varit skäligen misstänkta för bedrägerier. Vidare har konstaterats att brottsvinster som genereras från t.ex. bedrägeribrotten skapar tillväxt i kriminella miljöer, vilket påverkar maktbalansen inom dessa miljöer och kan leda till konflikter och annan allvarlig påverkan på samhället (se Polismyndighetens nationella bedrägericentrum, De organiserade Bedrägerierna – En rapport om bedrägerier kopplade till organiserade kriminella miljöer [2021] och De dödliga bedrägerierna – En rapport om bedrägeribrottslighet och skjutvapenvåldet [2022]).

Kopplingen mellan våldsbrottsligheten och bedrägerierna illustrerar ett mer övergripande fenomen, nämligen att det finns en tydlig koppling mellan vinstdrivande brottslighet och våldsbrottslighet. Våldet används ofta som ett medel för att begå vinstdriven brottslighet, eller som ett led i konflikter som uppstått på grund av sådan brottslighet. Våld i form av exempelvis skjutningar och sprängningar är alltså inte alltid kopplade till

konflikten, utan kan också begås av strategiska skäl. Det förekommer också samarbeten mellan personer som i huvudsak ägnar sig åt ekonomisk brottslighet och personer i kriminella nätverk som bedriver narkotikahandel och står för skjutvapenvåld. De förstnämnda används för att tvätta pengar åt de sistnämnda. Vinsterna från brottsligheten kan sedan användas för att finansiera annan brottslig verksamhet. När det gäller skjutvapenvåldet har detta dessutom fått allt tydligare ekonomiska förtecken, med kontraktsmord som kräver brottsvinster i anstiftarled och motiverar unga utförare att rekryteras till nätverken. De kriminella nätverkens brottslighet har över tid även genomgått en professionalisering och ökad organiseringsgrad, inte minst inom narkotikamarknaderna samt bedrägeri- och välfärdsbrottsligheten. Narkotikasmuggling bedrivs i en närmast industriell skala och den ökade professionaliseringen innebär att tillvägagångssätten i fråga om penningtvätt präglas av motsvarande ökade organiseringsgrad (se betänkandet En straffreform, SOU 2025:66 volym 3 s. 1527).

Den organiserade brottsligheten är således mer komplex och mångfacetterad än tidigare. Även om avsikten i stort är oförändrad utifrån ett vinstintresse har förmågan och handlingsutrymmet ökat och brottsfältet breddats. Såväl våldet som den vinstdrivande brottsligheten drabbar människor utanför den kriminella miljön, liksom institutioner och näringsliv. Så kallade möjliggörare (se avsnitt 4.5) kan underlätta, effektivisera och diversifiera brottsligheten, vilket gör att fler riskerar att drabbas av brott. De kan också bidra till att risken för upptäckt minskar, vilket innebär att brottsligheten kan fortsätta under längre tid.

#### 4.4 Att rekrytera barn och unga har blivit en etablerad strategi

Den kriminella miljön kännetecknas i allt högre grad av ett systematiskt utnyttjande av barn och unga för att utföra allvarliga brott. Barn och unga används bl.a. för att utföra skjutningar och sprängningar samt för att transportera vapen, pengar eller narkotika. Att på detta sätt rekrytera barn och unga för att utföra brott har blivit en etablerad strategi för de kriminella nätverken, i syfte att minska riskerna och öka förtjänsterna för aktörer högre upp i hierarkin. Såväl den som involverar som den som involveras är emellertid ofta under 18 år och åldersskillnaden dem emellan är också låg (se Brå, Barn och unga i kriminella nätverk – En studie av inträde, brott, villkor och utträde, rapport 2023:13). Barn och unga med funktionsnedsättning kan vara särskilt sårbara för manipulation av kriminella grupper, bl.a. på grund av sämre impulskontroll och brist på sociala kontakter (MFD, Utanförskap, funktionsnedsättning och normbrytande beteende, rapport 2025:8).

Särskilt tydligt har det blivit att rekryteringen av barn och unga utvecklats mot en digitaliserad tjänstemarknad, ofta benämnd *crime-as-a-service* eller *violence-as-a-service*. Det innebär att 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 chatt-alias rekrytera och anstifta en person att utföra våldsdåd både inom och utanför Sveriges gränser. Att rekrytering och uppdragsförmedling sker

digitalt medför att det ofta saknas en koppling mellan utförare, offer och platsen där ett våldsbrott sker. I syfte att motverka onlinerekrytering av inte minst barn och unga har regeringen tagit initiativ till lagen (2026:1235) om avlägsnande av rekryteringsinnehåll online (prop. 2025/26:276). Lagen, som trädde i kraft den 15 juli 2026, gör det möjligt för en behörig myndighet att besluta om förelägganden att rekryteringsinnehåll ska avlägsnas eller göras oåtkomligt. Ett föreläggande om avlägsnande ska riktas mot värdtjänstleverantören, dvs. den som tillhandahåller den plattform där innehållet finns, och innehållet ska avlägsnas eller göras oåtkomligt så snart som möjligt och senast inom en timme från det att värdtjänstleverantören tog emot föreläggandet.

En stor del av brottsligheten beställs och styrs från utlandet. De hundratala svenska kriminella aktörer som på avstånd styr och anstiftar grova brott från utlandet befinner sig i ett stort antal olika länder, med en tonvikt på Mellanöstern och Nordafrika, på Balkan samt i Spanien. Aktörerna tycks medvetet ha etablerat sig på den internationella arenan för att stärka sin kriminella förmåga och för att undgå svensk brottsbekämpning.

## 4.5 Möjliggörarna spelar en viktig roll

Ett växande problem är otillåten påverkan och infiltration från kriminella nätverk. Av en rapport från Brå framgår att svenska institutioner konstaterats vara sårbara för infiltration av kriminella aktörer. I rapporten redogörs för att forskning från Sverige och andra europeiska länder visar att kriminella nätverk använder personer inom legala sektorer för att underlätta brottslighet, genomföra brott, undgå upptäckt, undgå eller påverka straff eller andra åtgärder samt för att omsätta brottsvinster (se Brå Möjliggörare för kriminella nätverk – Om möjliggörare i kommunal, statlig och privat sektor, rapport 2024:2 s. 16). Inom ramen för studien har bl.a. krypterade chatmeddelanden analyserats, och dessa analyser talar enligt Brå inte bara för att möjliggörarna spelar en viktig roll för de kriminella nätverk som de bistår utan indikerar också att inslaget av mutor och betalning till möjliggörarna är större än vad man tidigare trott.

Möjliggörare är personer i kommuner, på myndigheter eller i näringslivet som missbrukar sin ställning till förmån för kriminella nätverk. Fenomenet med möjliggörare har uppmärksamrats alltmer av svenska myndigheter. Som redovisas ovan har t.ex. Polismyndigheten i sina lägesbilder uppskattat att gruppen möjliggörare utgör 5 procent av de aktiva gängkriminella i Sverige.

Möjliggörare är eftertraktade för kriminella nätverk. Tillgången till dem är begränsad, men förekommer inom en mängd olika sektorer, såsom rättsväsendet, kommuner, bank- och finansbranschen, fastighetsförmedlingar, bokförings- och redovisningstjänster, juridiska tjänster och transportsektorn. De uppgifter som möjliggörarna utför varierar. Ett typfall är att förmedla information till någon i det kriminella nätverket. Informationen kan vara av vitt skilda slag och avse allt från känsliga personuppgifter, uppgifter om vad myndigheter vet om det kriminella nätverket och mer strategisk information om möjliga brottsupplägg, till varningar och instruktioner från häktade eller frihetsberövade medlemmar i nätverket.

Informationen behöver inte vara hemlig, utan det är den sammantagna informationen och kunskapen från insidan som gör informationen känslig och användbar för personer i kriminella nätverk. Andra uppgifter som möjliggörarna utför är exempelvis att underlätta logistik genom smuggling, transport eller förvaring av illegala varor. 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 brottsvinster, 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 upphandling eller andra centrala beslut, underlåter att rapportera personer i kriminella nätverk samt underlättar felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen och den privata sektorn (samma rapport s. 7 och 8).

Uppgifter som möjliggörarna utför varierar således i art och komplexitet. Det handlar om allt från 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 (samma rapport s. 8).

## 4.6 De kriminella nätverkens särdrag och struktur

Som konstateras ovan är den organiserade brottsligheten mer mångfacetterad och komplex än tidigare. Tillsammans med det faktum att de kriminella nätverken i stor utsträckning är löst sammansatta innebär detta en utmaning när det gäller att definiera vad som utgör ett kriminellt nätverk på ett sätt som inbegriper alla dessa dimensioner. Internationellt och inom EU har olika definitioner tagits fram som avser såväl s.k. kriminella organisationer som organiserad brottslighet generellt. Några sådana definitioner har dock hittills inte införts i svensk rätt. Begrepp som kriminella nätverk, gängkriminalitet och organiserad brottslighet används ofta mer eller mindre synonymt för att beskriva brottslighet som innebär någon form av samverkan inom en struktur. En annan gemensam nämnare som ofta lyfts fram är att den brottsliga verksamheten bedrivs på ett vinstdrivande sätt. Kriminella nätverk eller sammanslutningar som är aktiva i Sverige ser ut på olika sätt. I lägesbilden över aktiva gängkriminella i Sverige (november 2025) beskriver Polismyndigheten att de flesta kriminella nätverk är löst sammansatta, informella och föränderliga, men det finns också exempel på sammanslutningar som har en högre grad av organisation, struktur och kontinuitet. En individ kan ingå i flera olika konstellationer eller nätverk samtidigt. En sammanslutning kan vara tillfällig och skapas till följd av ett behov kopplat till ett visst brottsupplägg. Ibland lever konstellationen vidare, och gruppen begår fler brott, men ofta är det en tillfällig konstellation (Lägesbild över aktiva gängkriminella, Polismyndigheten 2025).

Att organisationsgraden hos många kriminella nätverk beskrivs som låg innebär inte att de saknar hierarkiska strukturer, etablerade principer för



styrning eller stabila delar med hög kapacitet att begå vinstgivande brott, påverka lokalsamhället och utöva våld. Tvärtom har Brå konstaterat att de kriminella nätverken över lag fördelar makt, delaktighet och arbetsuppgifter genom strukturer där äldre förväntas styra över yngre. Styrningen är uppbyggd genom enskilda hierarkiska relationer mellan personer inom nätverkets olika ålderssegment och fungerar därmed inte i första hand som en organisation. Nätverkens strukturer utgörs i stället av olika hierarkiska förgreningar där lojaliteter uppåt (mot de "egna äldre") och en hård styrning nedåt (av de "egna yngre") är basen för sammanhållningen. Ibland beskrivs dessa mönster som att nätverkens kärna av äldre tongivande individer har "en svans" av unga, och en "svansens svans" bestående av barn. Brås bild är att relationerna till dessa "svansar" på flera sätt utgör grunden för nätverksstrukturerna (se Brå, Barn och unga i kriminella nätverk – En studie av inträde, brott, villkor och utträde, rapport 2023:13).

Myndigheterna beskriver nätverken med högst hotkapacitet som mer hierarkiska än andra och mellan dem finns det en stor variation i antal medlemmar och typ av nätverk, men till skillnad från löst sammansatta nätverk har de mer hierarkiska nätverken en tydlig ledarstruktur. Ett exempel på hierarkiska nätverk är släktbaserade nätverk. Gemensamt för flera av nätverken med högst hotkapacitet är också att de har varit aktiva under längre tid och att de till exempel kontrollerar legala företag som används för att underlätta brottsligheten, exempelvis för penningtvätt. De kriminella nätverken med högst hotkapacitet ägnar sig åt olika typer av brottslighet, såsom narkotikabrott, penningtvätt, vapensmuggling och våld i nätverkens kriminella strategier, som syftar till ekonomisk vinning (Myndighetsgemensam lägesbild organiserad brottslighet 2025, Polismyndigheten m.fl.).

## 5 Ett särskilt straffansvar för deltagande i kriminella sammanslutningar

### 5.1 Det finns behov av en utvidgad kriminalisering

#### **Regeringens bedömning**

Det finns ett behov av en utvidgad kriminalisering som tar sikte på handlanden som bidrar till kriminella sammanslutningars förmåga att utöva brottslig verksamhet.

#### **Utredningens bedömning**

Utredningens bedömning stämmer överens med regeringens.

#### **Remissinstanserna**

Ett flertal remissinstanser, bl.a. *Ekobrottsmyndigheten*, *Fastighetsmäklarinspektionen*, *Finansinspektionen*, *Malmö universitet* (institutionen för

kriminologi), Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällsfrågor (MUCF), Pensionsmyndigheten, Polismyndigheten, Skatteverket, Säkerhetspolisen, Tullverket och Åklagarmyndigheten, tillstyrker eller har inga invändningar mot utredningens bedömning. Även Bolagsverket tillstyrker bedömningen.

Flera remissinstanser, bl.a. *Attunda tingsrätt*, *FAR*, *Riksförbundet för Social och Mental Hälsa (RSMH)*, *Göta hovrätt*, *Göteborgs tingsrätt*, *Institutet för mänskliga rättigheter*, *Landsorganisationen i Sverige (LO)*, *Svensk Försäkring*, *Svenska Journalistförbundet*, *Svenskt Näringsliv*, *Sveriges advokatsamfund* och *Tidningsutgivarna*, ifrågasätter inte att det finns ett behov av lagstiftningsåtgärder för att möta de allvarliga samhällsproblem som den organiserade brottsligheten innebär, men motsätter sig förslagen, uttrycker tveksamheter eller efterfrågar tydligare gränsdragningar. *Stockholms universitet (kriminologiska institutionen)* ifrågasätter det empiriska stödet för att den organiserade brottsligheten är systemhotande och *Civil Rights Defenders* anser att utredningen inte har klarlagt att den organiserade brottsligheten är systemhotande eller vad systemhotande innebär.

Åklagarmyndigheten ser det som särskilt angeläget att en kriminalisering täcker verksamheten hos ledarskiktet i den organiserade brottsligheten och de personer som är centrala s.k. möjliggörare, men anser att det även därutöver finns straffvärda gärningar som bidrar till en kriminell sammanslutnings förmåga utan att kunna kopplas till ett specifikt brott. Åklagarmyndigheten anger som exempel på sådana gärningar att för ett kriminellt nätverks räkning spana mot motståndare eller polis, hyra ut sin bostad för att användas i brottsligheten, rekrytera personer, skaffa fram telefoner och annan utrustning eller utveckla en programvara som är särskilt användbar i den brottsliga verksamheten. Ekobrottsmyndigheten delar utredningens bedömning att det med hänsyn till brottsutvecklingen finns behov av den föreslagna kriminaliseringen samt att nya grepp krävs för en ändamålsenlig brottsbekämpning och för att på ett effektivt sätt täcka alla typer av straffvärda handlingar med anknytning till organiserad brottslighet. Enligt Ekobrottsmyndigheten skulle särskilt brottet samröre med en kriminell sammanslutning ge möjlighet att lagföra de finansiella och juridiska möjliggörare vars gärningar tidigare varit svåra att beivra med hjälp av de osjälvständiga brottsformerna. I det sammanhanget ser även *Revisorsinspektionen* positivt på att auktoriserade och godkända revisorer som deltar i eller aktivt bidrar till kriminella sammanslutningar kan hållas straffrättsligt ansvariga, men har vissa synpunkter på samröresbrottets utformning. Polismyndigheten anser att det finns behov av de föreslagna kriminaliseringarna, även om de osjälvständiga brottsformerna nyligen utvidgats, och lyfter fram den organiserade brottslighetens konsekvenser för samhället. Polismyndigheten ser, liksom Åklagarmyndigheten, klara fördelar med den föreslagna lagstiftningen när det gäller det internationella straffrättsliga samarbetet. Även Ekobrottsmyndigheten framhåller att det är viktigt från ett internationellt perspektiv att svensk lagstiftning är i linje med övriga EU-länders lagstiftning inom brottsbekämpningsområdet. *Tjänstemännens centralorganisation (TCO)* ifrågasätter i och för sig inte vikten av internationellt samarbete i kampen mot den organiserade brottsligheten, men efterfrågar en belysning av hur detta kan motivera en kriminalisering.

*Malmö tingsrätt* ifrågasätter behovet av en kriminalisering med tanke på att det i andra lagstiftningsprocesser lämnas förslag som kommer att skärpa bedömningen och straffen för det agerande som skulle kunna träffas av utredningens förslag. Det gäller bl.a. den nya straffskärpningsregeln för brott med kopplingar till kriminella nätverk. *Stockholms universitet (juridiska fakultetsnämnden)* ifrågasätter behovet av en kriminalisering av gärningar som redan omfattas av de nyligen reformerade reglerna i 23 kap. brottsbalken om osjälvständiga brottsformer samt om gärningar som inte redan träffas av dessa regler verkligen är straffvärda. De gärningar som förväntas träffas av de föreslagna reglerna befinner sig enligt universitetet bortom de gränser för ansvar som ställs upp av reglerna om osjälvständiga brott i 23 kap. brottsbalken. Universitetet anser att det från systematisk utgångspunkt framstår som inkonsekvent att kriminalisera dessa gärningar som självständiga brott. Attunda tingsrätt, *Brottsförebyggande rådet (Brå)* och *Uppsala universitet (juridiska fakultetsnämnden)* framför liknande invändningar. Attunda tingsrätt påpekar att det framför allt verkar vara bevisproblem som motiverar utredningens slutsats om behovet, vilket sällan är skäl nog för straffrättslig lagstiftning. *Lunds universitet (juridiska fakultetsstyrelsen)* är kritiskt till att det i direktiven och sedermera även i utredningen uttalas att ett straffansvar för deltagande i kriminella sammanslutningar skulle få särskild betydelse i de fall då det är oklart på vilket sätt en persons deltagande bidragit till utförandet av en viss brottslig gärning. Enligt universitetet är det som kallas för oklart i rättslig mening beskrivningen av en situation där polis och åklagare misslyckats med att binda en person till en brottslig gärning. Universitetet ger uttryck för att ett straffrättsligt ingripande i sådana situationer skulle innebära att risken för att en förundersökning inte nått sitt mål läggs på den enskilde, i stället för att bäras av staten, och anför att ett oklart utredningsresultat inte ska kompenseras genom svepande, otydliga kriminaliseringar. Brå anser att eventuella förslag om deltagande i och samröre med en kriminell sammanslutning bör föregås av en utvärdering av lagändringarna om de osjälvständiga brottsformerna, eftersom resultaten av en sådan kan ha direkt bäring på behovet av ny lagstiftning. Även Stockholms universitet (juridiska fakultetsnämnden) ser ett behov av en sådan utvärdering.

*Fastighetsägarna* anser att utredningens förslag behöver åtföljas av ändringar i bl.a. hyreslagstiftningen i syfte att ge hyresvärdar och bostadsrättsföreningar reella verktyg för att bli av med hyresgäster som begår brott. *HSB Riksförbund* framför en liknande synpunkt.

## **Skälen för regeringens bedömning**

### *Brottslighet som utövas av kriminella nätverk är samhällshotande*

Som framgår av redogörelsen i avsnitt 4 har brottsligheten med kopplingar till kriminella nätverk successivt utvecklats till ett av vår tids största samhällsproblem. Brottsligheten finns i hela landet och är inte sällan förknippad med konsekvenser som sträcker sig längre än de följder som kan tillskrivas ett visst enskilt brott. Det våldskapital, de finansiella strukturer och parallella samhällsstrukturer som kriminella nätverk byggt upp påverkar människors trygghet och säkerhet, liksom samhällsviktiga funktioner, näringslivet och hela det fria och öppna samhället. Brottsligheten innebär därmed i förlängningen ett hot mot grundläggande värden

såsom demokrati, rättssäkerhet, allmän trygghet och säkerhet samt tillit mellan människor. För regeringen råder det inte något tvivel om att brottsligheten är av samhälls- och systemhotande karaktär. Regeringen delar alltså inte *Stockholms universitets (kriminologiska institutionen)* och *Civil Rights Defenders* tveksamhet i det avseendet. Det krävs därför både motståndskraft och handlingskraft – denna typ av brottslighet måste förebyggas och bekämpas med hela samhällets förmåga. En viktig del av detta är att den straffrättsliga lagstiftningen är utformad så att alla typer av straffvärda handlingar med kopplingar till kriminella nätverk är kriminaliserade och att den på ett trovärdigt och effektivt sätt förmår möta allvaret av den brottsligheten.

### *Det straffbara området är vidsträckt*

Den mångfacetterade brottslighet som de kriminella nätverken ägnar sig åt eller som annars kan kopplas till dessa kan träffas av en mängd olika straffbestämmelser, både i brottsbalken och i den s.k. specialstraffrätten. Det kan till exempel handla om brott mot liv och hälsa, brott mot frihet och frid, förmögenhetsbrott och annan ekonomisk brottslighet, brott mot allmän verksamhet, vapenbrott och narkotikabrott. Utmärkande för den aktuella brottsligheten är att flera personer är delaktiga i den brottsliga verksamheten och att brottsligheten inte sällan föregås av viss planering. I det avseendet är reglerna om de osjälvständiga brottsformerna, särskilt de olika förstadierna till brott, av stor betydelse. Bestämmelser om de osjälvständiga brottsformerna finns i 23 kap. brottsbalken och består av försök till brott (1 §), förberedelse och stämpling till brott (2 §), medverkan till brott (4 §) och underlåtenhet att avslöja eller förhindra brott (6 §). Reglerna gäller generellt och påverkar alla eller i vart fall de flesta övriga brottstyper, både i brottsbalken och i specialstraffrätten. Genom lagändringar som trädde i kraft tidigare i år har straffansvaret för försök, förberedelse och stämpling till brott utvidgats (se propositionen Ett utvidgat straffansvar för försök, förberedelse och stämpling till brott, prop. 2025/26:49).

Sammantaget kan det konstateras att det straffbara området när det gäller brottslighet med kopplingar till kriminella nätverk är vidsträckt. Att ett konkret brott har samband med verksamheten inom ett kriminellt nätverk kan därtill få betydelse även på andra sätt i det straffrättsliga regelverket. Många straffbestämmelser innehåller s.k. kvalifikationsgrunder som ska beaktas särskilt vid bedömningen av om ett brott är grovt eller synnerligen grovt. Vissa av dessa kan ofta bli tillämpliga när brottsligheten har kopplingar till kriminella nätverk. Det finns också kvalifikationsgrunder som införts för att mer direkt ta sikte på hur vissa brott tar sig uttryck inom ramen för organiserad brottslighet eller andra kriminella grupperingar. Att brottsligheten har samband med kriminella nätverk kan också inverka på straffvärdebedömningen. Den 1 augusti 2026 infördes exempelvis en ny straffskärpningsregel i 29 kap. 2 a § brottsbalken som träffar alla brott som har ett visst samband med kriminella nätverk. När bestämmelsen är tillämplig ska straffvärdet som utgångspunkt bedömas som dubbelt så högt som det annars hade varit (se propositionen Dubbla straff för brott i kriminella nätverk och skärpta straffskalor, prop. 2025/26:218 och jfr propositionen Ett nytt straffrättsligt påföljdssystem, prop. 2025/26:297,

vars förslag riksdagen antagit i augusti 2026, där det föreslås att bestämmelsen utan ändringar i sak placeras i 9 § i ett nytt 28 kap. brottsbalken).

### *Alla straffvärda fall är inte täckta*

Ett flertal remissinstanser ger uttryck för att alla straffvärda fall med koppling till kriminella sammanslutningar redan är kriminaliserade. *Stockholms universitet (juridiska fakultetsnämnden)*, *Attunda tingsrätt* och *Göta hovrätt* pekar exempelvis på de utvidgningar som nyligen gjorts av de osjälvständiga brottsformerna i 23 kap. brottsbalken. Regeringen delar inte den bedömningen. Regeringen konstaterar i stället att i situationer där det saknas en tydlig eller tillräcklig koppling mellan en persons agerande och ett mer specifikt brott, omfattas agerandet som utgångspunkt inte av straffansvar. Undantag gäller t.ex. när det är fråga om en terroristorganisation, då regleringen om deltagande i eller samröre med en terroristorganisation i 4 a och 5 §§ terroristbrottslagen (2022:666) kan vara tillämplig, eller en sådan sammanslutning som omfattas av brottet olovlig kårverksamhet i 18 kap. 4 § brottsbalken. Ageranden med lösare koppling till konkreta brott är emellertid inte ovanliga i den kriminella miljön och är enligt regeringens bedömning straffvärda när de på olika sätt bidrar till kriminella sammanslutningars förmåga att utöva brottslig verksamhet. Detta gäller exempelvis i förhållande till personer som, utan att kunna knytas till specifika brott, har mer strategiska och ledande roller i en sammanslutning. Det gäller också i relation till möjliggörare som ofta saknar en direkt aktiv roll i brottsupplägget, annat än att de tillför sådant som yrkeskunskap eller förmedling av kontakter, men vars ageranden i förlängningen kan få stor betydelse för att ett brottsupplägg kan genomföras. Straffvärda ageranden kan exempelvis avse sådan informationsinsamling eller andra planeringsåtgärder som inte omfattas av det utvidgade ansvaret för förberedelse till brott (se prop. 2025/26:49 s. 26). Det kan vidare handla om att exempelvis anskaffa utrustning eller andra hjälpmedel, ordna bostäder, lokaler eller transportmedel, rekrytera eller träna personer eller på olika sätt agera rådgivare, oaktat om den typen av ageranden sker före, under eller efter utförandet av ett specifikt brott.

Enligt regeringen är det inte rimligt att personer straffritt ska kunna vidta denna typ av åtgärder som ett led i att stärka de kriminella nätverkens förmåga att utöva brottslig verksamhet. En utvidgning av straffansvaret på detta område, utöver vad som följer av de generella bestämmelserna om t.ex. förberedelse och stämpling till brott, är därför motiverad. Denna bedömning delas också av flera remissinstanser såsom *Åklagarmyndigheten* och *Ekobrottsmyndigheten*.

*Lunds universitet (juridiska fakultetsstyrelsen)* invänder att problematiken ligger i utredningssvårigheter och att sådana svårigheter inte kan kompenseras genom svepande och otydliga kriminaliseringar. Även *Uppsala universitet* är inne på att skälet till kriminaliseringen är bevis-svårigheter. Regeringen vill med anledning av dessa synpunkter understryka att det inte är eventuella bevis-svårigheter, eller för den delen behovet av att underlätta det internationella straffrättsliga samarbetet, som TCO lyfter fram, som grundar behovet av en utvidgad kriminalisering. Som framgår ovan vilar regeringens bedömning i stället på att den befintliga regleringen inte täcker alla de straffvärda handlanden som förekom-

mer i den aktuella kontexten. Av den anledningen delar regeringen inte heller *Brås* och Stockholms universitets (juridiska fakultetsnämnden) uppfattning att en kriminalisering av det slag som nu är i fråga behöver föregås av en utvärdering av lagändringarna om de osjälvständiga brottsformerna.

Mot denna bakgrund anser regeringen att det finns behov av ett utvidgat straffansvar som avser handlanden som på olika sätt bidrar till kriminella sammanslutningars förmåga att utöva brottslig verksamhet. Samtidigt måste en reglering som är avsedd att träffa sådana ageranden, på motsvarande sätt som gäller för all kriminalisering, uppfylla kraven på tydlighet och förutsebarhet samt övriga krav som följer av den straffrättsliga legalitetsprincipen, vilket regeringen återkommer till i avsnitt 5.3.

Till detta bör läggas att en reglering som på ett mer direkt sätt tar sikte på handlanden som på olika sätt bidrar till kriminella sammanslutningars förmåga att utöva brottslig verksamhet inte skulle vara något unikt, varken från ett svenskt eller ett internationellt perspektiv. Kriminaliseringar av det aktuella slaget förekommer redan i svensk rätt, t.ex. genom straffbestämmelserna om deltagande i respektive samröre med en terroristorganisation. Sett från ett internationellt perspektiv kan det också konstateras att Sverige är ett av få länder i EU som ännu inte har någon form av självständig kriminalisering av deltagande i en kriminell sammanslutning. Som Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten framhåller skulle en konsekvens av ett särskilt straffansvar för deltagande i kriminella nätverk vara att det internationella straffrättsliga samarbetet underlättas.

Något underlag för att överväga frågor kopplade till bl.a. hyreslagstiftningen, som väcks av *Fastighetsägarna* och *HSB Riksförbund*, eller till andra författningar som t.ex. *Skatteverket* och *Arbetsförmedlingen* tar upp finns inte i detta lagstiftningsärende.

## 5.2 En bestämmelse om deltagandebrott kan utgöra en tillåten begränsning av föreningsfriheten

### **Regeringens bedömning**

En straffbestämmelse om deltagande i en kriminell sammanslutning kan utgöra en tillåten begränsning av föreningsfriheten enligt regeringsformen och Europakonventionen.

### **Utredningens bedömning**

Utredningens bedömning stämmer överens med regeringens.

### **Remissinstanserna**

De flesta remissinstanser yttrar sig inte särskilt över bedömningen. Flera remissinstanser, bl.a. *Civil Rights Defenders* och *Institutet för mänskliga rättigheter*, ger dock uttryck för att utredningens förslag innebär en alltför långtgående inskränkning av föreningsfriheten.

## Skälen för regeringens bedömning

### *Föreningsfriheten*

För att en straffbestämmelse om deltagande i en kriminell sammanslutning ska kunna införas krävs att den bedöms vara förenlig med de grundläggande fri- och rättigheterna i såväl regeringsformen som den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen). Vid dessa överväganden är rätten till föreningsfrihet av särskild betydelse.

Enligt 2 kap. 1 § första stycket 5 regeringsformen är var och en gentemot det allmänna tillförsäkrad föreningsfrihet. Denna definieras som en frihet att sammansluta sig med andra för allmänna eller enskilda syften. Den omfattar inte bara frihet att bilda sammanslutningar utan också frihet att verka gemensamt inom ramen för en sammanslutning (se propositionen om ändring i regeringsformen, prop. 1975/76:209 s. 144).

Föreningsfriheten får enligt 2 kap. 20 § första stycket 1 regeringsformen begränsas genom lag. En sådan begränsning får enligt 21 § samma kapitel göras endast för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle och får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den. Den får 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. Vid sidan av dessa allmänna förutsättningar som gäller för begränsningar av de grundläggande fri- och rättigheterna, gäller enligt 2 kap. 24 § andra stycket regeringsformen att föreningsfriheten får 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. Regeringen har genom en proposition som beslutades i december 2025 föreslagit att föreningsfriheten ska få begränsas även när det gäller sammanslutningar som ägnar sig åt allvarlig brottslighet för att uppnå ekonomisk vinning eller annan otillbörlig fördel (se propositionen En grundlagsskyddad aborträtt samt utökade möjligheter att begränsa föreningsfriheten och rätten till medborgarskap, prop. 2025/26:78 och bet. 2025/26:KU34 samt rskr. 2025/26:266). Förslaget om grundlagsändring har av riksdagen antagits som vilande och kräver ytterligare ett riksdagsbeslut efter nästa riksdagsval. Grundlagsändringen föreslås träda i kraft den 1 januari 2027 och är en förutsättning för införandet av en straffbestämmelse om deltagande i en kriminell sammanslutning. Det kan noteras att det i nämnd proposition även föreslås att det ska bli möjligt att meddela föreskrifter om att det svenska medborgarskapet ska fråntas bl.a. den som är medborgare i en annan stat och som har dömts för brott som allvarligt skadar Sveriges vitala intressen. I betänkandet Återkallelse av svenskt medborgarskap (2026:21) lämnas förslag som bl.a. innebär att ett svenskt medborgarskap ska kunna återkallas från den som har flera medborgarskap och som har dömts för brott som allvarligt skadat Sveriges vitala intressen. Om en sådan bestämmelse införs, finns det anledning att överväga om även brottet deltagande i en kriminell sammanslutning bör omfattas av möjligheten till återkallelse av ett svenskt medborgarskap. Regeringen avser att återkomma i frågan.

Rätten till föreningsfrihet skyddas också i Europakonventionen, som är inkorporerad i svensk rätt och gäller som svensk lag (lagen [1994:1219] om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna). Av 2 kap. 19 § regeringsformen följer att en lag eller annan föreskrift inte får meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av konventionen. Enligt artikel 11.1 Europakonventionen har var och en 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. Enligt artikel 11.2 får utövandet av dessa rättigheter 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. Europadomstolen har gett uttryck för att föreningar ska tillåtas att verka så länge de inte förespråkar våldsmetoder eller annan illegal verksamhet (se Danelius m.fl., Mänskliga rättigheter i europeisk praxis – En kommentar till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna, 6 uppl., 2023 s. 638).

#### *Införandet av ett deltagandebrott kan utgöra en tillåten begränsning av föreningsfriheten*

I linje med vad regeringen konstaterar i avsnitt 5.1 finns det ett behov av en utvidgad kriminalisering som avser handlanden som på olika sätt bidrar till kriminella sammanslutningars förmåga att utöva brottslig verksamhet. En sådan kriminalisering skulle kunna bidra till att motverka organiserad brottslighet och innebära en mer heltäckande straffrättslig reglering på området. En grundtanke bakom en särskild kriminalisering för den beskrivna typen av agerande är att försvåra för kriminella sammanslutningar att bedriva sin brottsliga verksamhet och en sådan kriminalisering kan därmed i förlängningen – utöver att skydda samhällsordningen och befolkningen – värna demokratin och det fria utövandet av enskildas grundläggande fri- och rättigheter. Det står därför klart att ändamålet med en sådan begränsning av föreningsfriheten i sig är godtagbart i ett demokratiskt samhälle.

Den organiserade brottsligheten har under de senaste åren tagit sig allt grövre former och utgör i dag ett av våra största samhällsproblem. Som framgår av avsnitt 4 har brottslighet med koppling till kriminella nätverk blivit alltmer komplex och mångfacetterad än tidigare. Såväl våldsbrottsligheten relaterad till sådana nätverk som den vinstdrivande brottsligheten som kriminella nätverk ägnar sig åt drabbar på olika sätt människor utanför den kriminella miljön. Det rör sig om brottslighet vars konsekvenser inte sällan sträcker sig längre än de följder som kan tillskrivas ett visst enskilt brott. Brottsligheten innebär i förlängningen ett hot mot demokratin, den allmänna tryggheten och säkerheten samt tilliten mellan människor. Brottslighetens samhällsfarliga karaktär ställer särskilda krav på ett samhälle som är öppet och demokratiskt, bl.a. när det gäller förmågan att vidta åtgärder i form av straffrättsliga ingripanden.

Regeringen bedömer mot denna bakgrund att det är motiverat att utnyttja den möjlighet som föreslås i prop. 2025/26:78 att begränsa föreningsfriheten när det gäller sammanslutningar som ägnar sig åt allvarlig brottslighet för att uppnå ekonomisk vinning eller annan otillbörlig fördel.



En ny straffbestämmelse bedöms inte utgöra ett hot mot den fria åsiktsbildningen. 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, som redogörs för ovan, därutöver att begränsningen inte går utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den. Som flera remissinstanser framhåller är det viktigt att en ny straffbestämmelse får ett väl avgränsat tillämpningsområde. Regeringen återkommer till detta och till frågan om huruvida begränsningen av föreningsfriheten är proportionerlig i samband med den närmare utformningen av bestämmelsen (se avsnitt 5.3.2 och 5.3.3).

## 5.3 Utformningen av straffbestämmelsen om deltagande i en kriminell sammanslutning

### 5.3.1 Deltagande och samröre kriminaliseras genom samma bestämmelse

#### **Regeringens bedömning**

Straffansvaret för både deltagande i och samröre med en kriminell sammanslutning bör regleras i samma straffbestämmelse.

#### **Utredningens bedömning**

Bedömningen från utredningen stämmer inte överens med regeringens. Utredningen föreslår att kriminaliseringen sker genom två olika straffbestämmelser som avser deltagande i respektive samröre med en kriminell sammanslutning.

#### **Remissinstanserna**

De flesta remissinstanser yttrar sig inte särskilt i denna del. *Fryshuset* ger uttryck för att den åtskillnad som görs mellan straffbestämmelserna om deltagande i respektive samröre med en kriminell sammanslutning är otydlig och svår att upprätthålla i praktiken. Även *Göteborgs tingsrätt* är inne på att likheterna mellan straffbestämmelserna, där båda avser handlingar som är ägnade att främja, stärka eller understödja en kriminell sammanslutnings allvarliga brottslighet, kan leda till svårigheter i rättstillämpningen vid avgränsningen mellan dessa.

#### **Skälen för regeringens bedömning**

Som framgår av avsnitt 5.1 bedömer regeringen, i likhet med utredningen, att det finns ett behov av en utvidgad kriminalisering som avser handlingar som på olika sätt bidrar till kriminella sammanslutningars förmåga att utöva brottslig verksamhet. En sådan kriminalisering kan åstadkommas på olika sätt. Utredningen föreslår att straffansvaret ska regleras genom två olika straffbestämmelser, deltagande i respektive samröre med en kriminell sammanslutning. På en övergripande nivå beskriver utredningen

skillnaden mellan bestämmelserna som att deltagandebrottet avser aktivt deltagande på ”insidan” av en kriminell sammanslutning, medan samröresbrottet avser stödåtgärder från ”utsidan”. Regeringen är inte övertygad om att en sådan uppdelning är ändamålsenlig och motiverad. Regeringen ser i stället en risk för att de överlappningar mellan straffbestämmelserna, som ofrånkomligen uppstår med den av utredningen valda konstruktionen, kan leda till gränsdragningsvårigheter och otydlighet i den praktiska tillämpningen. Även *Göteborgs tingsrätt* och *Fryshuset* ger uttryck för detta.

Visserligen förekommer en motsvarande konstruktion i terrorismlagstiftningen, men där rör det sig inte sällan om tydligare sammanslutningar än de mer löst sammansatta grupper som präglar gängmiljön. Dessutom bör uppdelningen i den lagstiftningen delvis ses som en följd av att regleringen vuxit fram stegvis. Även om regeringen delar utredningens bedömning att såväl deltagande på insidan som stödåtgärder från utsidan bör omfattas av en kriminalisering finns det övervägande skäl för en annan lagteknisk lösning än den utredningen valt. Enligt regeringens bedömning bör de straffvärda handlandena samlas i en straffbestämmelse om deltagande i en kriminell sammanslutning, som i förhållande till utredningens förslag ges en tydligare och mer precis utformning (se vidare avsnitt 5.3.3).

### 5.3.2 Definitionen av en kriminell sammanslutning

#### Regeringens förslag

Det ska i den nya straffbestämmelsen införas en definition av vad som utgör en kriminell sammanslutning. Med en kriminell sammanslutning ska i straffbestämmelsen avses en sammanslutning av fler än två personer som, inte endast tillfälligt, begår eller medverkar till brott för vilket det är föreskrivet fängelse i fyra år eller mer för att uppnå ekonomisk vinning eller annan otillbörlig fördel, eller som gör sig skyldiga till straffbart försök eller straffbar förberedelse eller stämpling till sådant brott.

#### Utredningens förslag

Förslaget från utredningen stämmer delvis överens med regeringens. Utredningen föreslår en delvis annan lagteknisk utformning som bl.a. innebär att även brott med lägre straffskala kan omfattas av definitionen. Utredningen föreslår även att definitionen införs i en separat bestämmelse.

#### Remissinstanserna

Några remissinstanser, bl.a. *Attunda tingsrätt*, *Sveriges advokatsamfund* och *Åklagarmyndigheten*, instämmer i och för sig i bedömningen att det bör införas en definition av en kriminell sammanslutning om den föreslagna lagstiftningen ska genomföras. Ett stort antal remissinstanser, bl.a. *Attunda tingsrätt*, *Brottsförebyggande rådet (Brå)*, *Civil Rights Defenders*, *Institutet för mänskliga rättigheter*, *Lunds universitet (juridiska fakultets-*

styrelsen), *Malmö tingsrätt*, *Stockholms tingsrätt*, *Stockholms universitet (juridiska fakultetsnämnden)*, *Svenskt Näringsliv*, *Advokatsamfundet*, *Sveriges Domareförbund*, *Tidningsutgivarna*, *Tjänstemännens centralorganisation (TCO)* och *Uppsala universitet (juridiska fakultetsnämnden)* avstyrker eller är kritiska mot förslaget till definition i dess nuvarande utformning. Flera av dessa remissinstanser invänder mot den föreslagna utformningen med hänvisning till legalitetsprincipen och ger uttryck för att definitionen är svårtillämpbar, lämnar ett betydande tolkningsutrymme och riskerar att träffa mycket brett. *Malmö tingsrätt* och *Stockholms tingsrätt* ger uttryck för att problematiken blir ännu mer påtaglig när definitionen även tar sikte på en sammanslutning av personer som gör sig skyldiga till försök, förberedelse eller stämpling till brott.

Åklagarmyndigheten, som i och för sig är positiv till förslaget och instämmer i utredningens bedömning att en sammanslutning ska bestå av minst tre personer, efterfrågar en tydligare avgränsning av vad som avses med en kriminell sammanslutning. *Göteborgs tingsrätt*, som också anser att det i och för sig finns goda skäl för en utvidgad kriminalisering, uttrycker att det bör övervägas om lagstiftningen kan bli tydligare för att skapa en tillfredsställande förutsägbarhet, särskilt med hänsyn till att det rör sig om en begränsning av grundläggande fri- och rättigheter.

Advokatsamfundet framhåller att förslaget i väsentliga delar bygger på otydligt avgränsade rekvisit som ”på annat sätt medverkar till”, ”allvarlig brottslighet” och ”annan otillbörlig fördel” samt att dessa medför påtagliga avgränsningsproblem och rättssäkerhetsrisker.

Lunds universitet (juridiska fakultetsstyrelsen) anger att det med den föreslagna definitionen inte är möjligt att på ett rättssäkert sätt förutse vilka sammanslutningar som kommer att falla inom tillämpningsområdet. TCO framför en liknande synpunkt och framhåller också att det i fråga om vilka sammanslutningar som omfattas finns en risk att förslaget över tid blir föremål för andra och mer omfattande tolkningar än de nu avsedda.

*Diskrimineringsombudsmannen*, som avstyrker förslaget, anser att den föreslagna definitionen är bred och oprecis samt lämnar utrymme för tolkning och skönsmässiga bedömningar, vilket ökar risken för diskriminering. *Landsorganisationen i Sverige (LO)*, som också avstyrker förslaget, anser att utredningens förslag är för vagt och riskerar att på sikt urholka demokratiska fri- och rättigheter samt drabba fackföreningars verksamhet och medlemmar.

Uppsala universitet (juridiska fakultetsnämnden) tar upp frågan om vilken grad av konkretion som krävs beträffande den brottslighet som sammanslutningen ska ägna sig åt och efterfrågar klargöranden i detta avseende. Universitetet efterfrågar vidare förtydliganden av vilka omständigheter som närmare behöver bevisas när det gäller sammanslutningen och hur domstolen ska förhålla sig till exempelvis underrättelseinformation.

De flesta remissinstanser som yttrar sig särskilt över utredningens förslag till definition efterfrågar förtydliganden av begreppet allvarlig brottslighet. Attunda tingsrätt förordar att det som menas med uttrycket anges i lagtext. Även *Göta hovrätt* och Åklagarmyndigheten är inne på detta. *Ekobrottsmyndigheten*, som tillstyrker förslaget, efterfrågar att det i förarbetena klargörs vad som avses med uttrycket. *Malmö tingsrätt* anser att vad som enligt utredningen avses med allvarlig brottslighet är för

tänjbart och oprecist för att utgöra del av en straffrättslig bestämmelse. Stockholm tingsrätt är också inne på detta och framhåller att innebörden av allvarlig brottslighet måste framgå med betydligt större precision för att inte innebära en risk för tillämpningssvårigheter. Svenskt Näringsliv påpekar att begreppet lämnar ett betydande tolkningsutrymme som skapar osäkerhet i fråga om vilka situationer som i praktiken kan komma att träffas av regleringen. *Kriminalvården* invänder mot att uttrycket ges en annan innebörd i andra lagstiftningsprodukter och efterfrågar ett förtydligande.

Civil Rights Defenders anser att det i definitionen bör uppställas ett krav på att den kriminella sammanslutningen ska ägna sig åt "särskilt allvarlig brottslighet" eftersom det rör sig om en inskränkning av föreningsfriheten. Enligt Civil Rights Defenders bör vidare uttrycket "eller annan otillbörlig fördel" strykas eller i vart fall ersättas med ett tydligare och mer avgränsat begrepp.

*Pensionsmyndigheten* ser positivt på att definitionen omfattar sammanslutningar som ägnar sig åt väldfärdsbrottslighet.

Flera remissinstanser, bl.a. Attunda tingsrätt, Civil Rights Defenders, Göta hovrätt, Stockholms universitet (juridiska fakultetsnämnden), Svenskt Näringsliv, Advokatsamfundet, Sveriges Domareförbund och Åklagarmyndigheten, ifrågasätter att det inte uppställs något krav på varaktighet för att en kriminell sammanslutning ska anses föreligga. Attunda tingsrätt framhåller i detta sammanhang att lagstiftningen bör ta sikte på en samverkan som har någon form av varaktighet för att kunna tillämpas och fylla sitt syfte. Även Göteborgs tingsrätt lyfter avsaknaden av kravet på varaktighet och efterfrågar klargöranden i denna del. Fryshuset påpekar bl.a. att även tillfälliga eller informella grupper kan komma att omfattas och att det blir svårt för enskilda att veta när en grupp räknas som en kriminell sammanslutning. Svenskt Näringsliv anser att avsaknaden av krav på organisation och varaktighet riskerar att göra gränsen mellan tillfälliga samarbeten och straffbara sammanslutningar otydlig. Enligt Sveriges Domareförbund har definitionen likheter med de krav som uppställs för att någon ska anses begå brott tillsammans och i samförstånd med andra. Att alla personer som begår brott tillsammans med två andra personer potentiellt skulle utgöra en kriminell sammanslutning förefaller enligt förbundet att gå långt utöver syftet med kriminaliseringen. Eftersom det inte heller ställs något krav på varaktighet blir gränsdragningen mellan en kriminell sammanslutning och brottslighet som begås tillsammans och i samförstånd med andra enligt förbundet alltför otydlig. Advokatsamfundet påtar att när definitionen inte förutsätter vare sig varaktighet eller struktur blir det i praktiken svårt för såväl brottsutredande myndigheter som enskilda att på förhand bedöma om kontakter, rådgivning eller annan yrkesutövning riskerar att omfattas av straffansvar. Åklagarmyndigheten anser att det är naturligt att kräva åtminstone viss varaktighet.

Åklagarmyndigheten och Stockholms universitet (juridiska fakultetsnämnden) påpekar att utredningens förslag på lagteknisk lösning i systematiskt hänseende avviker från regleringen i brottsbalken i övrigt och att det bör övervägas om definitionen kan tas in i straffbestämmelsen i stället för i en separat bestämmelse.

## Skälen för regeringens förslag

### *Några utgångspunkter*

Som regeringen konstaterar i avsnitt 5.1 och 5.3.1 bör det införas ett särskilt straffansvar för ageranden som på olika sätt bidrar till kriminella sammanslutningars förmåga att utöva brottslig verksamhet. Med hänsyn till att begreppet kriminell sammanslutning är centralt för avgränsningen av det straffbara handlandet talar såväl rättssäkerhets- som förutsebarhets-skäl för att begreppet bör definieras i lag. Flera remissinstanser instämmer i den bedömningen. I likhet med utredningen anser regeringen alltså att begreppet kriminell sammanslutning, som även i sig bedöms som ett ändamålsenligt uttryck att använda i detta sammanhang, bör definieras vid införandet av det särskilda straffansvaret.

Vid utformningen av definitionen gör sig flera olika aspekter gällande. För att lagstiftningen ska uppfylla de krav som legalitetsprincipen ställer i fråga om tydlighet och förutsebarhet krävs att definitionen är utformad på ett sådant sätt att det går att förutse vilka sammanslutningar som kommer att omfattas av tillämpningsområdet. Av definitionen bör därför framgå dels vilken typ av organisation eller gruppering som avses, dels vilken slags kriminell verksamhet som avses. Tillämpningsområdet måste också avgränsas så att lagstiftningen inte kommer i konflikt med regeringsformens eller Europakonventionens reglering av föreningsfriheten. De yttre ramarna för utformningen av definitionen sätts därmed av förslaget till nytt begränsningsändamål i 2 kap. 24 § andra stycket regeringsformen (se prop. 2025/26:78).

Utredningen föreslår en definition som till sin ordalydelse utformas i enlighet med det föreslagna begränsningsändamålet i regeringsformen och som ges ett brett tillämpningsområde för att omfatta alla straffvärda fall. Med en kriminell sammanslutning avses enligt utredningens förslag 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. Även för regeringen är det angeläget att en definition utformas så att kriminaliseringen omfattar de straffvärda fallen. Ett flertal remissinstanser invänder emellertid mot utredningens förslag i denna del och efterfrågar en tydligare avgränsning. Regeringen har viss förståelse för dessa invändningar. Som några remissinstanser är inne på, bl.a. *Stockholms universitet (juridiska fakultetsnämnden)*, behöver en mer avgränsad definition än den utredningen föreslår inte nödvändigtvis medföra att straffvärda fall hamnar utanför det straffbara området. Några remissinstanser, såsom *Sveriges advokatsamfund*, framhåller vidare att definitionen innehåller vissa uttryck som även finns i begränsningsändamålet i regeringsformen och som kan skapa en osäkerhet vid tillämpningen av dessa i en straffrättslig kontext. I syfte att begränsa sådana risker och säkerställa att lagstiftningen blir effektiv och får genomslag i praktiken anser regeringen att den av utredningen föreslagna definitionen av en kriminell sammanslutning bör förtydligas och i viss mån avgränsas.

### *Kraven på gruppen av personer som ska ingå i sammanslutningen*

En sammanslutning får enligt gängse språkbruk anses omfatta såväl olika former av juridiska personer som mer eller mindre varaktiga grupperingar

och nätverk (jfr propositionen Bättre straffrättsliga verktyg mot organiserad brottslighet, prop. 2015/16:113 s. 54). När det gäller kravet på antalet personer som konstituerar en sammanslutning anser regeringen inledningsvis, i likhet med utredningen och bl.a. *Åklagarmyndigheten*, att det bör röra sig om fler än två personer och att detta krav bör anges i lagtext. Regeringen konstaterar att sammanslutning i denna kontext inte är att likställa med uttrycket grupp av personer som förekommer i den nya straffskärpningsregeln i 29 kap. 2 a § brottsbalken, vilket bl.a. *Kriminalvården* har efterfrågat förtydliganden kring.

Definitionen är emellertid inte avsedd att träffa varje konstellation om fler än två personer som begår brott i samverkan. Den främsta begränsningen ligger i de krav som ställs på den brottslighet som sammanslutningen ska ägna sig åt. De kraven behandlas närmare nedan. När det gäller kraven på sammanslutningen i sig föreslår utredningen inte något uttryckligt krav på sammanslutningens varaktighet. Enligt utredningen får det dock 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 brottslighet tillsammans.

Som redogörs för i avsnitt 4.6 är kriminella nätverk ofta löst sammansatta, informella och föränderliga, även om det också finns exempel på sammanslutningar som har en högre grad av organisation, struktur och kontinuitet. Enligt regeringen bör det därför i definitionen, som även bl.a. *Åklagarmyndigheten* framhåller, inte ställas för höga krav på formerna inom gruppen eller graden av organisering i sig. Det bör därmed inte krävas att det inom gruppen finns en fast eller varaktig struktur eller en uttalad rollfördelning. Såväl hierarkiska grupper med en tydlig ledare som lösare strukturer utan fast ledning bör omfattas. Flera remissinstanser, t.ex. *Sveriges Domareförbund*, påtalar emellertid att det bör ställas krav på att samverkan mellan personerna har någon form av varaktighet, inte minst för att gränsen mellan ett deltagande i en kriminell sammanslutning och brottslighet som begås tillsammans och i samförstånd med andra ska bli något tydligare.

Regeringen instämmer i att det bör krävas att den samverkan kring brott som sker inom sammanslutningen inte endast är helt kortvarig. Redan begreppet sammanslutning har, i andra sammanhang, ansetts innefatta ett krav på samverkan under en inte helt obetydlig tidsperiod (jfr prop. 2015/16:113 s. 97 och propositionen En samlad straffrättslig terrorismlagstiftning, prop. 2021/22:133 s. 174). Ett sådant element behövs även i nu aktuell definition, men bör enligt regeringen uttryckas genom ett särskilt rekvisit för att tydliggöra definitionens träffyta och klargöra att det är samverkan kring brottsligheten som inte får vara helt kortvarig, snarare än sammanslutningen av personer som sådan. Regeringen anser att rekvisitet lämpligen kan utformas så att personerna som konstituerar sammanslutningen ”inte endast tillfälligt” samverkar om brott. Med ett sådant krav tydliggörs att grupper som helt slumpartat eller spontant begår brott tillsammans inte omfattas, vilket flera remissinstanser, däribland *Fryshuset*, har betänkligheter kring. Genom att på detta sätt knyta kravet till den brottslighet som sammanslutningen samverkar kring, och inte till sammanslutningens varaktighet som sådan, kan allt ifrån löst sammansatta förorts- och stadsdelsbaserade nätverk och tillfälliga projektkonstellationer till väletablerade kriminella

organisationer och släktbaserade nätverk falla in under tillämpningsområdet. Detsamma gäller t.ex. våldsamma rasistiska organisationer eller våldsamma extremistiska grupper. Beroende på omständigheterna i det enskilda fallet skulle det t.ex. kunna handla om en aktivklubb eller annan våldsbejakande rörelse. Också grupper som samverkar om brott inom ramen för en ideell eller ekonomisk förening, ett bolag eller annan juridisk person kan komma att omfattas. Det gäller även om verksamheten till viss eller huvudsaklig del bedrivs i laglig form.

#### *Kraven på brottsligheten som sammanslutningen ska ägna sig åt*

Som regeringen redan varit inne på sätts ramarna för utformningen av den straffrättsliga lagstiftningen av det föreslagna begränsningsändamålet i regeringsformen, åtminstone när det gäller en kriminalisering av själva deltagandet i en sammanslutning. Det krävs bl.a. att sammanslutningen ägnar sig åt allvarlig brottslighet. Syftet med att kvalificera begränsningsändamålet till att endast avse allvarlig brottslighet är att det inte ska vara möjligt att genom begränsningar av föreningsfriheten ingripa mot varje form av brottslig verksamhet, då uttrycket allvarlig brottslighet markerar att det är en tröskel som lagstiftaren måste ta sig över innan begränsningsändamålet blir tillämpligt (prop. 2025/26:78 s. 49). Utredningen föreslår att detta uttryck anges i definitionen av en kriminell sammanslutning. Som flera remissinstanser påpekar, t.ex. *Attunda tingsrätt*, *Malmö tingsrätt* och Åklagarmyndigheten, kan det ifrågasättas om allvarlig brottslighet i detta sammanhang är ett tillräckligt tydligt rekvisit för att konkretisera nivån på den brottslighet som den kriminella sammanslutningen ska ägna sig åt. Samma invändning gör sig enligt regeringen gällande beträffande begreppet särskilt allvarlig brottslighet, som Civil Rights Defenders föreslår. Uttrycket allvarlig brottslighet förekommer visserligen redan på flera ställen i bl.a. brottsbalken, med olika innebörd som utvecklas i tillhörande författningskommentarer. Uttrycket bör emellertid i detta sammanhang ses tillsammans med övriga krav i definitionen och de ytterligare krav för straffansvar som följer av den nya straffbestämmelsen. Med hänsyn till det framstår det enligt regeringen som nödvändigt att i straffbestämmelsen närmare ange vilken brottslighet det är som avses. Det innebär även att uttrycket allvarlig brottslighet inte ges ytterligare en innebörd i denna kontext, vilket bl.a. *Kriminalvården* framhåller som problematiskt.

Ett tydliggörande av vilken slags brottslighet som avses kan ske på olika sätt. Några lösningar som utredningen överväger, men inte föreslår, är att i lagtexten uppställa krav på att det för brottsligheten ska vara föreskriven en viss straffskala, att brottsligheten ska ha ett visst straffvärde eller att avgränsa definitionen till vissa särskilda brottstyper eller brottskategorier. Utredningen överväger även en kombination av de beskrivna kraven.

Ett krav på viss föreskriven straffskala är enligt utredningen förenat med flera nackdelar. Dels skulle en sådan lösning inte ge den flexibilitet som är nödvändig, dels skulle den riskera att utesluta brottslighet som enligt utredningen bör omfattas av definitionen. Regeringen konstaterar att straffskalan utgör ett mått på hur allvarlig en brottstyp är i förhållande till andra brott och ger uttryck för lagstiftarens syn på allvaret i brottet. Genom att i definitionen införa ett krav på att sammanslutningen ska ägna sig åt brottslighet med viss föreskriven straffskala blir det allvaret i brottet, utan

hänsyn till omständigheter kopplade till gärningen eller gärningspersonen i det enskilda fallet, som avgränsar tillämpningsområdet. Enligt regeringen är detta en väsentlig fördel i tydlighets- och förutsebarhetshänseende, som inte finns på samma sätt med ett krav på allvarlig brottslighet eller ett rekvisit som tar sikte på att brottsligheten ska ha ett visst straffvärde. Detta inte minst när det som nu är fråga om en kriminalisering med ett relativt brett tillämpningsområde och en i viss mening tidig fullbordanspunkt.

Visserligen kan straffskalor för olika brott förändras över tid, vilket i någon mån talar emot ett krav på föreskriven straffskala i definitionen. Samtidigt är sådana krav inte något nytt i lagstiftningssammanhang och förekommer även i de internationella instrument som rör kriminalisering av deltagande i en kriminell organisation (se närmare nedan). Huruvida ett sådant krav är ändamålsenligt och godtagbart handlar också ytterst om vilken straffskalenivå som väljs. Till skillnad från utredningen är därmed regeringens sammantagna bedömning att fördelarna med ett straffskalekrav överväger nackdelarna, varför en sådan lösning bör väljas framför andra alternativ där nackdelarna är större. Exempelvis skulle en lösning som går ut på att i definitionen peka ut eller lista vissa särskilda brottstyper eller brottskategorier svårligen låta sig göras på ett sätt som blir tillräckligt heltäckande utifrån problembilden men samtidigt inte alltför omfattande.

När det gäller vilken straffskalenivå som bör vara föreskriven kan inledningsvis konstateras att utredningen, som ett riktmärke för när det kan vara fråga om allvarlig brottslighet enligt definitionen, anger att det för brottet ska vara föreskrivet fängelse i fyra år eller mer. Enligt utredningen kan dock även andra brott, som inte når upp till denna nivå i straffskalehänseende, anses utgöra allvarlig brottslighet. Det handlar då om brottslighet som innefattar otillbörlig påverkan, såsom korruptionsbrott och övergrepp i rättsak, och upprepad brottslighet eller seriebrottslighet av främst ekonomiskt och finansiellt slag.

Enligt regeringen är en naturlig utgångspunkt i övervägandena kring en lämplig straffskalenivå i definitionen vad som framgår om detta i internationella instrument på området, se artikel 1.1 i rådets rambeslut (2008/841/RIF) om kampen mot organiserad brottslighet och artikel 2 a) och 2 b) i Förenta nationernas konvention mot gränsöverskridande organiserad brottslighet. Där framgår att det ska röra sig om brott med en föreskriven straffskala om fängelse i fyra år eller mer, vilket är i linje med det uttalade riktmärket i utredningens förslag. Vid en genomgång av vilka brott som ett sådant krav skulle träffa och en analys utifrån den problembild som ligger till grund för kriminaliseringen samt de ramar som begränsningsändamålet i regeringsformen medger är regeringens slutsats att en straffskalenivå om fängelse i fyra år eller mer framstår som väl avvägd. Visserligen innebär detta att brott med en lägre straffskala, som i vissa fall kan träffas av utredningens förslag, inte omfattas av definitionen och därmed inte heller av kriminaliseringen. En sådan avgränsning är emellertid enligt regeringen nödvändig av förutsebarhetsskäl och bör i praktiken inte innebära att straffvärda handlingar faller utanför. Exempelvis torde den typ av ekonomisk brottslighet som utredningen beskriver som ett exempel på brottslighet med lägre straffskala inte sällan kunna anses som grov och därmed ändå omfattas av det nu föreslagna straffskalekravet.



Utöver allvaret i sammanslutningens brottslighet, uttryckt genom straffskalekravet, behövs enligt regeringen ytterligare moment i definitionen för att avgränsa den avsedda brottsligheten på ett ändamålsenligt sätt inom begränsningsändamålets ramar. Att vid överväganden av den avgränsningen rikta fokus på det övergripande syftet med brottsligheten, som utredningen gjort och då med utgångspunkt i begränsningsändamålet, framstår som rimligt. Liknande avgränsningar finns även i nyss nämnda internationella instrument på området.

Sett till de olika typer av brottslighet som kriminella sammanslutningar ägnar sig åt och drivkrafterna bakom denna framstår det enligt regeringen som ändamålsenligt att utforma lagtexten så att den tar sikte på brottslighet som begås för att uppnå ekonomisk vinning eller annan otillbörlig fördel. Genom kravet på ekonomisk vinning omfattas en väsentlig del av de kriminella sammanslutningarnas brottslighet. Det kan röra sig om allt från narkotika- och vapenbrottslighet till olika former av ekonomisk brottslighet, välfärdsbrottslighet, miljöbrottslighet och annan brottslighet som syftar till att ekonomiskt berika sammanslutningen eller de som verkar i den. Tillägget om annan otillbörlig fördel, såsom olika former av maktsträvanden, säkerställer i sin tur att även sådan brottslighet som inte präglas av ekonomiska incitament kan omfattas av definitionen. Det kan exempelvis handla om våldsbrott, korruptionsbrottslighet eller annan brottslighet som innefattar otillbörlig påverkan, såsom övergrepp i rätts-sak. Rekvisitet annan otillbörlig fördel är alltså nödvändigt för att definitionen ska vara heltäckande. Uttrycket är enligt regeringen, till skillnad från vad t.ex. Sveriges advokatsamfund anför, tillräckligt tydligt för att ange vad som avses.

Med anledning av synpunkter från t.ex. Civil Rights Defenders kan det framhållas att kravet om ekonomisk vinning eller annan otillbörlig fördel också innebär en viktig avgränsning mot brottslighet som visserligen kan uppfylla straffskalekravet, men som likväl inte är avsedd att träffas av nu aktuell kriminalisering. Det kan exempelvis handla om brottsliga ageranden som syftar till att bilda opinion eller som begås i samband med civil olydnad. Det kan i sammanhanget också understrykas, med anledning av synpunkter från *Landsorganisationen i Sverige (LO)*, att kriminaliseringen inte på något sätt är avsedd att inverka negativt på fackföreningars eller politiska organisationers verksamhet, vilket säkerställs bl.a. genom kravet i definitionen om att sammanslutningen ska ägna sig åt viss brottslig verksamhet.

Sammantaget föreslår regeringen att det i definitionen bör uppställas krav på att personerna i sammanslutningen begår eller medverkar till brott för vilket det är föreskrivet fängelse i fyra år eller mer för att uppnå ekonomisk vinning eller annan otillbörlig fördel. Med medverkar till brott avses anstiftan och medhjälp enligt den generella medverkansbestämmelsen i 23 kap. 4 § brottsbalken. Förutom fullbordade brott som uppfyller de ovan angivna kraven anser vidare regeringen, i likhet med utredningen men till skillnad från t.ex. *Malmö tingsrätt* och *Stockholms tingsrätt*, att även straffbelagda förstadier till sådana brott bör omfattas av definitionen.

Frågor om vilken grad av konkretion som bör krävas i det enskilda fallet för att kraven på brottsligheten i definitionen ska anses vara uppfyllda, där

t.ex. *Uppsala universitet (juridiska fakultetsnämnden)* efterfrågar förtydliganden, berörs i författningskommentaren.

En utformning av definitionen enligt vad som nu föreslås ryms enligt regeringens bedömning inom regeringsformens reglering när det gäller det föreslagna begränsningsändamålet (prop. 2025/26:78). Regeringen återkommer till frågan om proportionalitet i samband med de ytterligare övervägandena avseende utformningen av straffbestämmelsen (se avsnitt 5.3.3).

#### *Definitionen bör anges i straffbestämmelsen*

Som t.ex. *Åklagarmyndigheten* och *Stockholms universitet (juridiska fakultetsnämnden)* påpekar avviker utredningens förslag om att definitionen ska införas i en separat bestämmelse i systematiskt hänseende från regleringen i brottsbalken i övrigt. Regeringen anser därför att definitionen av en kriminell sammanslutning bör tas in i straffbestämmelsen, vilket också gör regleringen tydligare och mer sammanhållen.

### **5.3.3 Straffansvarets närmare utformning**

#### **Regeringens förslag**

Det ska införas en ny straffbestämmelse i brottsbalken. Brottet ska betecknas deltagande i en kriminell sammanslutning. Straffbestämmelsen ska omfatta den som utövar styrning eller kontroll över verksamheten i en kriminell sammanslutning. Detsamma gäller den som, på ett sätt som är ägnat att främja, stärka eller understödja sammanslutningens brottsliga verksamhet,

1. för sammanslutningen vidtar rekryteringsåtgärder,
2. för sammanslutningen tar befattning med vapen, ammunition, brandfarliga eller explosiva varor, narkotika, transportmedel, betalningsmedel, teknisk utrustning eller andra hjälpmedel,
3. tillhandahåller mark, bostad, lokal eller annat utrymme till sammanslutningen,
4. lämnar juridiskt, ekonomiskt eller tekniskt biträde till sammanslutningen,
5. tillhandahåller utbildning, träning eller annan liknande vägledning till sammanslutningen,
6. för sammanslutningen vidtar kartläggnings- eller rekognosceringsåtgärder, eller
7. vidtar annan liknande åtgärd.

Juridiskt biträde som lämnas inom ramen för yrkesutövning som bedrivs av en advokat eller dennes biträde ska inte omfattas av straffbestämmelsen.

En gärning som är ringa eller som med hänsyn till omständigheterna är försvarlig ska inte utgöra brott.

## Regeringens bedömning

Försök till deltagande i en kriminell sammanslutning eller grovt deltagande i en kriminell sammanslutning bör inte kriminaliseras.

## Utredningens förslag

Förslaget från utredningen stämmer delvis överens med regeringens. Utredningen föreslår inte något uttryckligt undantag i lagtext för visst juridiskt biträde och inte heller att det i lagtexten preciseras på vilket sätt deltagandet i en kriminell sammanslutning kan ske. Utredningen föreslår också att försök till deltagande i en kriminell sammanslutning och till grovt sådant brott kriminaliseras. Utredningens förslag har även en annan språklig och redaktionell utformning.

## Remissinstanserna

Flera remissinstanser, bl.a. *Göta hovrätt*, *Stockholms tingsrätt* och *Sveriges advokatsamfund*, invänder mot utformningen av de två brotten som utredningen föreslår av skäl som närmast kan kopplas till legalitetsprincipen och dess krav på förutsebarhet och förbud mot obestämdhet.

Av de remissinstanser som särskilt yttrat sig över förslaget till en straffbestämmelse om deltagande i en kriminell sammanslutning är remissutfallet blandat. Några remissinstanser, däribland *Lunds universitet (juridiska fakultetsstyrelsen)* och *Fryshuset*, lyfter fram svårigheterna med att förstå den närmare avgränsningen av deltagandebrottet och att deltagandebegreppet inte ger någon närmare vägledning. *Attunda tingsrätt* framhåller att brottsbeskrivningen är mycket vid och att det därför framstår som utomordentligt svårt att förutse vilka handlingar som kommer att träffas. *Ekobrottsmyndigheten*, som tillstyrker förslaget, efterfrågar ytterligare exempel på vad som kan utgöra ett deltagande.

Av de remissinstanser som yttrat sig särskilt över utredningens förslag till en straffbestämmelse om samröre med en kriminell sammanslutning och utformningen av en sådan är remissutfallet blandat. Sveriges advokatsamfund, som avstyrker förslaget till ett samröresbrott, anför bl.a. att kriminaliseringen är betydligt vidare än det föreslagna deltagandebrottet och lyfter fram att gränsdragningen mellan straffbart samröre och legitim juridisk rådgivning inte är tillräckligt tydlig. Enligt samfundet innebär samröresbrottets utformning att bedömningen av uppsåt och straffbarhet riskerar att bli retrospektiv och spekulativ. Samfundet anser vidare att försvarlighetsrekvisitet inte utgör en tillräcklig säkerhetsventil eftersom prövningen av om en gärning är ringa eller försvarlig sker först i efterhand. *Åklagarmyndigheten* framhåller att de viktiga möjliggörarna inte sällan finns i kretsen av olika former av rådgivare. Dessa behöver därför som utgångspunkt omfattas av samröresbrottet, men enligt *Åklagarmyndigheten* är det svårt att se att det går att låta straffansvaret omfatta advokater. *FAR* är kritiskt till förslaget som tar sikte på rådgivning och framför att det finns risk för att straffansvar skulle kunna aktualiseras i situationer där rådgivning lämnas till en kund som, enligt vad som är känt, bedriver legitim verksamhet men där viss verksamhet i efterhand visar sig vara icke-legitim. *Stockholms tingsrätt* framför en liknande synpunkt och anser därtill att punkterna 1 och 2 i utredningens förslag kan ifrågasättas efter-

som handlandena redan är kriminaliserade genom andra bestämmelser samt att punkten 4 kan ifrågasättas från legalitetssynpunkt. *Revisorsinspektionen* ser positivt på förslaget men påpekar att revision inte utgör rådgivning utan i stället ett fristående uppdrag av särskilt slag och att en revisor som lämnar en revisionsberättelse därför inte kommer omfattas av samröresbrottet. Om revision ändå ska omfattas av kriminaliseringen som tar sikte på rådgivning efterlyser inspektionen vissa förtydliganden. *Fastighetsmäklarinspektionen*, som också är positiv till förslaget, efterlyser förtydliganden avseende gränsdragningen mot tillåten rådgivning. *Göteborgs tingsrätt*, som också ser goda skäl för en kriminalisering av samröre med en kriminell sammanslutning, förordar att ett uttryckligt undantag för rådgivning eller information som behöver utbytas mellan en advokat och dennes klient inom ramen för ett offentligt uppdrag eller vid annat klientförhållande förs in i lagtexten eller att det i vart fall förtydligas att situationen faller inom försvarlighetsrekvisitet. På motsvarande sätt efterlyser *Svensk Försäkring* ett förtydligande om bestämmelsens tillämpning i förhållande till den kundkontakt samt avtals- och lagenliga skadereglering som bedrivs i försäkringsbranschen. Branschorganisationen ser annars en betydande risk för att försäkringsföretag och dess medarbetare kan komma att avstå från att utreda nya kunder eller de försäkrade med oro för att sådana åtgärder skulle kunna omfattas av samröresbrottet. *Civil Rights Defenders* anser att förslaget om att samröresbrottet ska omfatta juridisk rådgivning strider mot grundläggande rättsstatliga principer.

Därutöver efterlyser *Kriminalvården* ett förtydligande av begreppet samröre i syfte att undvika sammanblandning med den bedömning som myndigheten ska göra enligt 26 kap. 16 § sista stycket brottsbalken om vilken koppling den dömda har till en grupp av personer som utövar allvarlig brottslighet. *Svenskt Näringsliv* anser att förslaget är för vagt utformat och framför att redan risken att bli föremål för brottsutredning kan leda till att företag, anställda och professionella yrkesutövare avstår från fullt legitima uppdrag eller affärstransaktioner i situationer där det finns osäkerhet om kundens verksamhet.

När det kommer till den föreslagna undantagsregeln för ringa och försvarliga fall framhäver bl.a. *Svenska Journalistförbundet* och *Tidningsutgivarna* vikten av att verksamhet som bedrivs med journalistiskt syfte träffas av regeln. Åklagarmyndigheten anser att det vore värdefullt att gränsdragningen mot ringa och försvarliga gärningar gjordes mer tydlig. På liknande sätt efterlyser *Ekobrottsmyndigheten* fler exempel på vad som kan rymmas inom undantagsregeln. *Polismyndigheten* efterfrågar i detta sammanhang förtydliganden som tar sikte på den s.k. informatörsverksamheten.

Slutligen invänder bl.a. Stockholms universitet (kriminologiska institutionen) mot förslaget om att kriminalisera brotten på försöksstadiet och lyfter fram svårigheten med att avgränsa detta på ett rättssäkert sätt.

## **Skälen för regeringens förslag och bedömning**

### *Vilka typer av handlanden bör ingå i straffbestämmelsen?*

Avsikten med kriminaliseringen är att fånga handlanden som i dag kan falla utanför det straffbara området och som på olika sätt bidrar till

kriminella sammanslutningars förmåga att utöva brottslig verksamhet. Som framgår av avsnitt 5.1 rör det sig bl.a. om mer strategiska och ledande åtgärder men också om handlanden som går ut på att tillföra yrkeskunskap, förmedla kontakter, samla in information eller vidta andra planeringsåtgärder. Det kan därutöver handla om att ta befattning med utrustning eller andra hjälpmedel, ordna bostäder, lokaler eller transportmedel, träna personer eller på annat sätt fungera som rådgivare. Straffansvaret bör därför konstrueras på ett sätt som tar sikte på sådana gärningar. I utredningens förslag till deltagandebrott uttrycks detta med rekvisitet "deltar", medan förslaget om samröresbrott innehåller en lista på olika former av stödåtgärder som konstituerar det straffbara handlandet. Som framgår av utredningens förslag kan åtgärder som bidrar till en kriminell sammanslutnings förmåga att utöva brottslig verksamhet vara av vitt skilda slag, vilket måste återspeglas i den konstruktion som väljs. Som även utredningen är inne på bör mer vardagliga sysslor, såsom att passa barn eller laga mat åt personer som ingår i den kriminella sammanslutningen, inte omfattas av straffansvaret.

Regeringen har förståelse för synpunkterna från flera remissinstanser, bl.a. *Lunds universitet (juridiska fakultetsstyrelsen)* och *Attunda tingsrätt*, om att rekvisitet "deltar" innehåller oklarheter som gör att det blir otidligt hur långt det straffbara området sträcker sig men även, som *Göteborgs tingsrätt* är inne på, hur detta förhåller sig till utredningens förslag om samröresbrott. Visserligen förekommer motsvarande rekvisit i straffbestämmelsen om deltagande i en terroristorganisation men, som påpekas i avsnitt 5.3.1, finns vissa skillnader mellan regleringarna som enligt regeringen motiverar ett annat vägval i detta sammanhang. Det handlar bl.a. om att straffansvaret på terrorismområdet tar sikte på organisationer som inte sällan har en tydligare struktur än de mer löst sammansatta grupper som präglar gängmiljön och om att straffansvaret där endast avser organisationer som ägnar sig åt terroristbrott. För att åstadkomma en tydlig och mer förutsebar reglering är regeringens bedömning att det i detta sammanhang i straffbestämmelsen närmare bör anges vilka slags åtgärder som utgör det straffbara handlandet, på ett liknande sätt som utredningen gör i fråga om samröresbrottet men med en bredare träffyta som fångar alla straffvärda fall. Även med en sådan reglering kan de handlanden som utredningen bedömer bör omfattas av straffansvar ingå, samtidigt som nödvändiga krav på förutsebarhet och tydlighet upprätthålls. Regeringen går nu över till att överväga hur straffbestämmelsen mot denna bakgrund bör utformas.

### *Styrning eller kontroll över verksamheten*

För det första bör den nya straffbestämmelsen omfatta att utöva styrning eller kontroll över den kriminella sammanslutningens verksamhet. Den typen av agerande tas upp även av utredningen när den beskriver det straffbara området för deltagandebrottet.

Att utöva styrning eller kontroll över verksamheten bör främst innebära att ge order och anvisningar till andra personer. Det kan handla om att koordinera den brottsliga verksamheten som sammanslutningen ägnar sig åt, att vidta mer strategiska åtgärder för verksamheten eller att på olika sätt instruera andra personer inom ramen för denna. Som bl.a. *Åklagar-*

*myndigheten* framhåller är det angeläget att kriminaliseringen täcker verksamheten hos ledarskikten. Styrning och kontroll kan emellertid utövas även av andra än ledare som befinner sig högst upp i hierarkin. Samtliga personer som utövar någon form av styrning eller kontroll över hela eller delar av den brottsliga verksamheten bör alltså omfattas, oavsett vilken nivå eller position inom sammanslutningen som personen i fråga har.

Att utöva styrning eller kontroll över verksamheten i en kriminell sammanslutning innebär i sig en så nära koppling till sammanslutningen och dess brottsliga verksamhet att det för detta handlande inte behöver uppställas några ytterligare krav för straffansvar på samma sätt som föreslås beträffande övriga handlanden i bestämmelsen (jfr kraven under nästa rubrik). De krav för straffansvar som berörs närmare nedan bör således inte gälla i förhållande till denna typ av handlande.

#### *Generella krav på viss koppling till den kriminella sammanslutningen och dess brottsliga verksamhet*

I punkten om befattning med viss egendom i utredningens förslag om samröresbrott uppställs ett krav på att befattningen ska ske ”för den kriminella sammanslutningen”. *Åklagarmyndigheten* framhåller att detta krav bör innebära att befattningen helt eller till övervägande del sker för den kriminella sammanslutningens räkning, och inte för egen räkning. Regeringen, som delar Åklagarmyndighetens uppfattning om hur rekvisitet bör förstås, ser ett behov av ett sådant typ av krav i förhållande till i princip alla de handlanden som är avsedda att omfattas av straffbestämmelsen och därmed inte endast, såsom i utredningens förslag, i relation till handlanden som innebär befattning med viss egendom. Ett sådant krav, som mer konkret knyter det straffbara handlandet till den kriminella sammanslutningen, bidrar enligt regeringen till en ändamålsenlig reglering som inte riskerar att bli alltför långtgående. Den typen av krav finns också i andra liknande regleringar (jfr 18 kap. 4 § brottsbalken och 5 § terroristbrottslagen).

Således bör det, i förhållande till alla handlanden som omfattas av straffbestämmelsen med undantag för åtgärder som innebär styrning och kontroll (se ovan), uppställas ett krav på att handlandet sker för eller till den kriminella sammanslutningen. Ett sådant krav tydliggör att det behöver finnas en koppling, dvs. någon slags relation, mellan den som utför handlingen och den kriminella sammanslutningen eller företrädare för den. För straffansvar saknar det dock betydelse om det är den som utför handlingen eller en annan person som har tagit initiativ till handlandet i fråga. Handlandet behöver alltså inte bygga på något särskilt uppdrag från sammanslutningen. Det är vidare utan betydelse om handlandet sker mot ersättning eller inte. Det avgörande är att handlandet utförs helt eller till övervägande del för att på något sätt komma den kriminella sammanslutningen tillgodo.

Det bör vidare beträffande samtliga handlanden, som preciseras i en efterföljande punktlista i bestämmelsen, för straffansvar krävas att de är ägnade att främja, stärka eller understödja sammanslutningens brottsliga verksamhet. Rekvisitet ”ägnat att” är ett s.k. abstrakt farerekvisit och bör förstås på samma sätt som när det förekommer i annan straffrättslig lag-

stiftning. Deltagandet ska därmed vara sådant att det typiskt eller generellt sett främjar, stärker eller understödjer sammanslutningens brottsliga verksamhet. Det handlar alltså om att göra en slags genomsnittlig bedömning av om handlandet kan anses innebära en sådan risk för att sammanslutningens brottsliga verksamhet främjas, stärks eller understöds (jfr 4 a och 5 §§ terroristbrottslagen samt propositionen Ett särskilt straffansvar för samröre med en terroristorganisation, prop. 2019/20:36 s. 33, prop. 2021/22:133 s. 181 och propositionen En särskild straffbestämmelse för deltagande i en terroristorganisation, prop. 2022/23:73 s. 32 och 33).

Handlandet som konstituerar deltagandet behöver inte ske i förhållande till alla som ingår i den kriminella sammanslutningen. Det räcker med att det kan konstateras att det finns en kriminell sammanslutning, som uppfyller den föreslagna definitionens krav på en sådan, och att deltagandet sker uppsåtligen i förhållande till sammanslutningen. Åklagaren behöver inte visa något visst syfte med handlandet. Inte heller behöver åklagaren visa att en viss effekt har uppstått, dvs. att sammanslutningens förmåga att utföra brottslighet verkligen har främjats, stärkts eller understötts.

Att deltagandegärningen är ägnad att främja, stärka eller understödja den kriminella sammanslutningen brottsliga verksamhet innebär även ett krav på viss koppling mellan deltagandet och brottslig verksamhet, något som utredningen också är inne på. Att enbart ha kontakt med personer i en kriminell sammanslutning eller mera allmänt uttala sig positivt om denna i t.ex. sociala medier uppfyller således inte kriminaliseringskravet på deltagande.

### *Rekryteringsåtgärder (punkt 1)*

Regeringen anser att en särskild punkt i den nya straffbestämmelsen bör omfatta rekryteringsåtgärder, dvs. handlanden som går ut på att värva andra personer till den kriminella sammanslutningens verksamhet. Den typen av agerande omfattas också av utredningens förslag till deltagandebrott.

Rekryteringsåtgärden bör många gånger ta sig uttryck i att försöka förmå någon att begå brott för sammanslutningen eller på annat sätt ställa sina tjänster till förfogande för sammanslutningen och dess verksamhet. En rekryteringsåtgärd bör således innefatta någon slags uppmaning till en eller flera personer att involvera sig i den kriminella sammanslutningens verksamhet. Rekryteringsåtgärden kan vidtas muntligen eller skriftligen och kan även ske genom exempelvis kanaler på sociala medier och i chattapplikationer. Det bör, som även utredningen är inne på, för straffansvar inte krävas att det faktiskt sker någon rekrytering. Även i de fall det inte sker någon rekrytering, t.ex. för att den andra personen inte vill rekryteras, bör handlandet kunna anses vara ägnat att främja, stärka eller understödja sammanslutningens brottsliga verksamhet (se om det kravet ovan).

Åklagarmyndigheten lyfter behovet av ytterligare vägledning kring gränsen mellan straffbar rekrytering och straffri reklam och hur det ska ses på propaganda för en kriminell sammanslutning. Enligt regeringen bör det för straffansvar krävas att det är fråga om en åtgärd som mer konkret syftar till att värva personer till sammanslutningens verksamhet. Att enbart uttrycka en åsikt eller sympatier till förmån för en kriminell sammanslutning eller göra uttalanden som innebär, eller på andra sätt ger uttryck

för, en glorifiering av kriminalitet bör enligt regeringen, som även utredningen är inne på, inte falla inom det straffbara området. Det bör inte heller räcka för straffansvar att göra uttalanden som enbart kan ses som propaganda, dvs. som syftar till att påverka andra människors åsikter och värderingar i en bestämd riktning.

#### *Befattning med vissa föremål (punkt 2)*

Enligt regeringen bör ytterligare en särskild punkt i den nya straffbestämmelsen vara att ta befattning med vissa föremål som generellt sett är av betydelse för brottslig verksamhet i kriminella sammanslutningar. Den typen av agerande omfattas också av utredningens förslag. Regeringen anser att rekvisitet ”ta befattning med”, som också utredningen föreslår i samröresbrottet, på ett ändamålsenligt sätt fångar det som åsyftas. Rekvisitetet bör i nu aktuell straffbestämmelse förstås som såväl fysiska åtgärder som andra åtgärder som inte innebär någon fysisk befattning. Det kan t.ex. handla om att tillhandahålla, transportera, förvara, reparera eller installera något, liksom att anskaffa eller ordna med transport eller förvaring av något. Att ”ta befattning med” transportmedel (se nedan) kan t.ex. innebära att agera som chaufför eller att tillhandahålla eller ta hand om fordon (jfr prop. 2019/20:36 s. 64). När det gäller betalningsmedel (se nedan) kan ”ta befattning med” t.ex. även avse att förmedla pengar genom mellanhänder. Det innebär att alternativa betalningssystem för ekonomiska överföringar som är vanligt förekommande i kriminella sammanhang, exempelvis hawala, kan träffas av punkten.

I fråga om vilka typer av föremål som befattningen bör avse gör regeringen följande överväganden. Regeringen konstaterar att vapen, ammunition, brandfarliga eller explosiva varor, narkotika, transportmedel, betalningsmedel och teknisk utrustning, som upptas i befattningspunkten i utredningens förslag till samröresbrott, är så centrala för kriminella sammanslutningars brottsliga verksamhet att befattning med dessa bör omfattas av straffbestämmelsen, även om sådan befattning i varierande utsträckning redan är kriminaliserad enligt andra straffbestämmelser.

Enligt regeringen bör bestämmelsen också omfatta befattning med olika materiella och immateriella hjälpmedel som inte ryms inom de särskilt nämnda, genom att uttrycket ”andra hjälpmedel” läggs till i punkten. Hjälpmedelsbegreppet i sig bör inte ha några formella begränsningar annat än att det klargör att det är fråga om något materiellt eller immateriellt. Vad som utgör hjälpmedel i bestämmelsens mening avgränsas i stället genom kravet på att befattningen ska vara ägnad att främja, stärka eller understödja den kriminella sammanslutningens brottsliga verksamhet (se ovan). Att t.ex. transportmedel och vapen också kan rymmas inom begreppet hjälpmedel utgör enligt regeringen inte något hinder mot att ange dessa föremål särskilt. Tvärtom bidrar detta till en tydligare inramning av den aktuella punkten.

#### *Tillhandahållande av mark, bostad, lokal eller annat utrymme (punkt 3)*

På liknande sätt som utredningen föreslår bör det i straffbestämmelsen även ingå åtgärder som innebär att någon upplåter eller på annat sätt tillhandahåller bostad, lokal eller annat utrymme för en kriminell sammanslutning (jfr 18 kap. 4 § brottsbalken och 5 § terroristbrottslagen). För att



punkten, som även utredningen är inne på, inte ska vara begränsad till det som civilrättsligt innefattas i begreppet ”upplåtelse” bör dock rekvisitet ”upplåter” enligt utredningens förslag till samröresbrott ersättas med ordet ”tillhandahåller”. Därigenom omfattas inte endast att ägaren till något låter annan nyttja det, utan även att den som på andra grunder kan sägas ha tillgång till t.ex. en bostad ger annan tillgång till den.

Att, som utredningen gjort i förslaget till samröresbrottet, låta bestämmelsen i denna del innefatta mark, bostad och lokal framstår som ändamålsenligt. Regeringen anser dock att ”förråd” i utredningens förslag kan utgå och ersättas med ”annat utrymme”. Till skillnad från utredningen ser vidare regeringen inte något behov av att uppställa något krav på avsiktsuppsåt i nu aktuell punkt. Regeringen anser i stället att det straffbara handlandet kan avgränsas på ett tillräckligt sätt bl.a. genom kravet på att tillhandahållandet sker till den kriminella sammanslutningen och rekvisitet att handlandet är ägnat att främja, stärka eller understödja den kriminella sammanslutningens brottsliga verksamhet (se ovan). Dessa omständigheter måste också vara täckta av uppsåt (se nedan under rubriken Brottetsbeteckning och uppsåtskrav).

#### *Juridiskt, ekonomiskt eller tekniskt biträde (punkt 4)*

Regeringen delar vidare utredningens bedömning att juridisk, ekonomisk och teknisk rådgivning bör ingå i det straffbara området. Som bl.a. *Stockholms tingsrätt*, *Sveriges advokatsamfund*, *Svenskt Näringsliv*, *FAR* och *Göteborgs tingsrätt* lyfter fram är det dock angeläget att rådgivning som faller inom det straffbara området avgränsas mot legitim yrkesutövning.

Regeringen konstaterar inledningsvis att det framstår som ändamålsenligt att beskriva det straffbara handlandet i aktuell punkt på ett liknande sätt som utredningen är inne på när det gäller förslaget till samröresbrott, men med den skillnaden att begreppet ”biträde” i stället används i lagtexten. Det överensstämmer även med utredningens beskrivning av det straffbara området, nämligen att detta ska innefatta yrkesmässig rådgivning eller biträde som bl.a. kan 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 (jfr 1 § lagen [1985:354] om förbud mot juridiskt eller ekonomiskt biträde i vissa fall). Biträdet behöver dock inte nödvändigtvis komma från någon som bedriver en yrkesmässig verksamhet. Som *Stockholms tingsrätt* noterar innebär den föreslagna kriminaliseringen att det straffbara området i vissa avseenden är vidare än vad som följer av lagen om förbud mot juridiskt eller ekonomiskt biträde i vissa fall, som bl.a. innehåller en straffbestämmelse om vårdslöst biträde och förutsätter att en straffbelagd gärning främjats. Den nyss nämnda lagstiftningen syftar emellertid framför allt till att försvåra för oseriösa rådgivare, som ofta är en förutsättning för ekonomisk brottslighet, från att bedriva verksamhet. Den nu aktuella straffbestämmelsen har huvudsakligen ett annat skyddsintresse och tar sikte på uppsåtligt biträde till en kriminell sammanslutning eller företrädare för den. Den överlappning som eventuellt kan uppstå mellan regleringarna utgör enligt regeringen under alla förhållanden inte något hinder mot en kriminalisering.

Vad gäller kriminaliseringens närmare avgränsning mot straffri legitim rådgivning eller annat biträde gör regeringen följande överväganden. I att till en kriminell sammanslutning lämna rådgivning av aktuellt slag ligger bl.a. att rådgivningen riktas mot en eller flera personer i sammanslutningen som, enligt definitionen av en sådan, ägnar sig åt viss brottslig verksamhet. Därtill kommer den allmänna ansvarsförutsättningen att åtgärden ska vara ägnad att främja, stärka eller understödja den kriminella sammanslutningens brottsliga verksamhet (se ovan). Samtliga ansvarsförutsättningar måste därtill vara täckta av uppsåt (se nedan). Att rådgivningen kommit till viss användning eller att sammanslutningens förmåga att utföra brottslighet verkligen har främjats är däremot inget krav för straffansvar. Till skillnad från utredningen bedömer regeringen att det inte är nödvändigt att därutöver tillföra bestämmelsen ett krav på avsiktssuppsåt. Enligt regeringens bedömning innebär den nu valda konstruktionen, som även innehåller en försvarlighetsregel (se närmare nedan), att kriminaliseringen avgränsas på ett tillräckligt sätt mot rådgivning som bedrivs inom ramen för legitim yrkesutövning, vilket bl.a. Svenskt Näringsliv, *Svensk Försäkring* och FAR uttrycker farhågor kring.

Som *Revisorsinspektionen* framhåller har revisorer en särskild granskande roll i förhållande till exempelvis ett aktiebolag när de utövar revision, något som skiljer sig från rådgivning (se 9 kap. aktiebolagslagen [2005:551], 2 § revisorslagen [2001:883] och propositionen Oberoende, ägande och tillsyn i revisionsverksamhet, prop. 2000/01:146 s. 38–42). Genom det av regeringen valda begreppet ”biträde” omfattas även revision av det straffbara området, med de ansvarsförutsättningar som nyss redovisats. Syftet med kriminaliseringen är dock inte att kriminalisera sådant agerande som enbart innebär att en revisor eller annan yrkesutövare iakttar sina lagstadgade skyldigheter. Som utredningen är inne på kan sådana fall ytterst komma att omfattas av försvarlighetsregeln (se nedan).

När det kommer till advokater kan det däremot, oftare än vid annan yrkesutövning, ligga i uppdragets natur att de har en klientrelation med personer som har kopplingar till kriminella sammanslutningar. Som även utredningen framhåller är inte syftet med kriminaliseringen att påverka rätten till ett fungerande försvar som är en grundläggande förutsättning i en rättsstat. Utredningen pekar bl.a. på försvarlighetsundantaget när det gäller sådan rådgivning och information som behöver utbytas mellan en advokat och dennes klient inom ramen för ett offentligt uppdrag eller vid annat klientförhållande. *Sveriges advokatsamfund* är särskilt kritiskt till att förslaget i denna del ändå innebär att hemliga tvångsmedel kan komma till användning i ett tidigt utredningsskede och att försvarlighetsregeln därvid är en otillräcklig säkerhetsventil eftersom den försvarlighetsbedömningen i praktiken kan göras först i efterhand. Även *Åklagarmyndigheten* lyfter denna svårighet som särskilt utmanande när det kommer till tvångsmedel som kan riktas mot advokater. Enligt Åklagarmyndigheten är det svårt att se att det går att låta straffansvaret omfatta advokater.

Regeringen har viss förståelse för synpunkterna och för att det finns en risk för att försvarlighetsregeln (se närmare nedan) inte är tillräcklig. I syfte att åstadkomma en mer ändamålsenlig reglering framstår det som en lämplig lagteknisk lösning att, med viss förebild i den finska regleringen på området, införa en uttrycklig undantagsregel i straffbestämmelsen. Även Göteborgs tingsrätt är inne på detta. Av regeln bör framgå att

juridiskt biträde som lämnas inom ramen för yrkesutövning som bedrivs av en advokat eller dennes biträde inte omfattas av straffbestämmelsen. Regeringen vill samtidigt understryka, med anledning av det förtydligande som nu görs i förhållande utredningens förslag, att missbruk av advokaters ställning – med det särskilda förtroendet och privilegier som det medför – är synnerligen klandervärt. Detta är också ett av skälen till att regeringen gett en särskild utredare i uppdrag att se över bl.a. straffansvaret för den, t.ex. advokater eller andra, som vidtar åtgärder som påverkar bevisläget inom ramen för en brottsutredning (se dir. 2025:82). De straffbestämmelser som gäller gentemot var och en gäller vidare givetvis även gentemot advokater. Det är alltså inte straffritt att som advokat begå eller medverka till brott.

#### *Tillhandahålla utbildning, träning eller annan liknande vägledning (punkt 5)*

Som även utredningen är inne på bör straffansvaret även omfatta ageranden som går ut på att tillhandahålla utbildning, träning eller annan liknande vägledning till en kriminell sammanslutning. Utöver de möjliggörare som bistår de kriminella sammanslutningarna med professionsbaserad rådgivning (punkten 4) är det angeläget att kriminaliseringen även träffar personer som har en annan typ av specialistkunskap som är viktig för den brottsliga verksamheten och som bistår med sådan kunskap eller information. Det kan exempelvis handla om s.k. insiders på finansiella företag eller andra verksamheter som förmedlar upplysningar för kriminella sammanslutningar. Handlandet kan även särskiljas från sådana åtgärder som tar sikte på kartläggning och rekognoscering (se nedan), eftersom personen enligt den nu aktuella punkten redan besitter kunskapen. Vidare bör även andra former av informationsförmedling omfattas. Det kan exempelvis handla om träning med skjutvapen eller annat som typiskt sett är av betydelse för att upprätthålla eller förstärka kriminella sammanslutningars våldskapital eller utveckla deras brottsliga verksamhet. Straffbestämmelsen bör också omfatta den som tillhandahåller annan liknande vägledning till en kriminell sammanslutning.

#### *Kartläggnings- eller rekognosceringsåtgärder (punkt 6)*

Som regeringen konstaterade i samband med översynen av de osjälvständiga brottsformerna, är det utmärkande för den organiserade brottsligheten att den ofta är välplanerad och involverar flera personer (prop. 2025/26:49 s. 11 och 25). I det sammanhanget anförde regeringen att regleringen om förberedelse till brott visserligen även bör träffa t.ex. informationsinsamling och planeringsåtgärder, men att regleringen samtidigt bör behålla de grundrekvisit för avgränsningen av straffansvaret som den enligt tidigare gällande ordningen är uppbyggd kring, nämligen befatning med pengar eller hjälpmedel (se samma prop. s. 26). Den nu aktuella straffbestämmelsen tar, till skillnad från den generella regleringen kring förberedelse till brott, direkt sikte på den organiserade brottsligheten och kriminella sammanslutningars brottsliga verksamhet. Det framstår därmed som både önskvärt och ändamålsenligt att nu aktuell reglering också träffar den som bistår kriminella sammanslutningar med kartläggning och rekognoscering oavsett om det, som vid förberedelse till brott, tas

befattning med något hjälpmedel. Med kraven på att åtgärden ska vara vidtagen för den kriminella sammanslutningen och ägnad att främja, stärka eller understödja den kriminella sammanslutningens brottsliga verksamhet (se ovan) står det klart att mer abstrakt kartläggning och rekognosering som endast sker i någons tankevärld eller som endast består av rena iakttagelser faller utanför kriminaliseringen.

#### *Andra liknande åtgärder (punkt 7)*

Uppräkningen av straffvärda handlingar och åtgärder bör enligt regeringen kompletteras med en punkt som även träffar handlande som är att jämställa med sådant som framgår av uppräkningspunkterna i straffbestämmelsen. Även om syftet med uppräkningspunkterna är att tillgodose de legalitetshänsyn som bör ställas på denna typ av relativt breda kriminalisering måste samtidigt beaktas att de kriminella sammanslutningarnas struktur, brottsliga verksamhet och de understödjande åtgärderna för denna är föränderliga över tid. Det är inte heller möjligt att åstadkomma en fullständig uppräkning av allt straffvärt agerande kopplat till detta. En kompletterande punkt, som finns även i utredningens förslag till samröresbrott, är därmed nödvändig. Eftersom straffbestämmelsen kan innebära en begränsning av den grundlagsskyddade föreningsfriheten bör punkten dock inte tolkas extensivt.

#### *Brottsbeteckning och uppsåtskrav*

Brottet bör enligt regeringen betecknas deltagande i en kriminell sammanslutning. Regeringen anser att en lämplig placering för straffbestämmelsen är i 16 kap. 7 § brottsbalken.

För straffansvar bör det i subjektivt hänseende krävas uppsåt. Det innebär att det ska finnas åtminstone ett likgiltighetsuppsåt till de omständigheter som gör att det är fråga om en kriminell sammanslutning och i förhållande till övriga rekvisit i straffbestämmelsen. När det gäller kravet på att handlandet ska vara ägnat att främja, stärka eller understödja den kriminella sammanslutningens brottsliga verksamhet krävs 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 brottsliga verksamhet faktiskt har främjats, stärkts eller understötts. Det räcker med att den som vidtagit handlandet har känt till de faktiska omständigheterna som enligt en objektiv bedömning gör att agerandet är ägnat att främja, stärka eller understödja den kriminella sammanslutningens brottsliga verksamhet. Däremot bör det inte krävas att det har funnits något syfte att främja, stärka eller understödja den brottsliga verksamheten i det enskilda fallet.

#### *Det ska inte dömas till ansvar i fall som är ringa eller som med hänsyn till omständigheterna är försvarliga*

Även med de preciseringar och avgränsningar som gjorts i förhållande till utredningens förslag är det nu fråga om en relativt bred kriminalisering som träffar flera olika typer av handlanden. Straffansvar kan inträda på ett tidigt stadium i förhållande till den brottsliga verksamhet som sammanslutningen ägnar sig åt och deltagandegärningen behöver inte vara kopplad till en viss planerad eller utförd brottslighet. Mot den bakgrunden är det viktigt att säkerställa att det straffbara området inte blir alltför långtgående.

De avgränsningar som görs måste även vara tillräckligt klara för att tillgodose rättssäkerhetsintresset. Regeringen delar således utredningens bedömning att straffbestämmelsen bör förenas med en regel som innebär att ringa fall eller handlanden som utifrån omständigheterna kan anses som försvarliga undantas från straffansvar. En helhetsbedömning av samtliga relevanta omständigheter ska därmed alltid göras.

Som även utredningen lyfter fram, är ett exempel på situationer som kan vara försvarliga sådana där det finns ett annat berättigat motstående intresse. Det kan vara situationer där personer genom de brottsbekämpande myndigheternas informatörsverksamhet lämnar uppgifter om andra personers och sammanslutningars brottsliga verksamhet. Regeringen anser, i likhet med *Polismyndigheten*, att användningen av sådana legitima metoder inte bör träffas av kriminaliseringen. Detsamma gäller de brottsbekämpande myndigheternas användning av särskilda spaningsmetoder. I sammanhanget finns det också skäl att upplysa om bestämmelserna i 10 kap. 3 och 3 a §§ offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), jfr även propositionen Missäntkas rätt till insyn i förundersökningar, prop. 2016/17:68 s. 72, 73, 117 och 118.

Regeringen har, samma dag som denna lagrådsremiss, beslutat lagrådsremissen Stärkt brottsbekämpning genom särskilda provokativa åtgärder. Förslagen i lagrådsremissen innebär att åtgärder som genomförs enligt regleringen om särskilda provokativa åtgärder är rättsenliga och att de därför inte medför straffrättsligt ansvar.

Till skillnad från vad utredningen anför bedöms det av regeringen som osannolikt, med hänsyn till kravet på att åtgärden ska ha varit ägnad att främja, stärka eller understödja den kriminella sammanslutningens brottsliga verksamhet, att kontakter mellan allmänna samhällsfunktioner, som exempelvis hälso- och sjukvård, och kriminella sammanslutningar aktualiserar den typ av överväganden som fördes fram i samband med införandet av brottet deltagande i en terroristorganisation (jfr 4 a § terroristbrottslagen och prop. 2022/23:73 s. 34–36). Skulle sådana situationer ändå aktualiseras kan försvarlighetsundantaget tillämpas även då. Som bl.a. *Svenska Journalistförbundet* och *Tidningsutgivarna* lyfter fram kan en deltagandegärning vidare vara försvarlig om den skett i ett journalistiskt syfte.

Regeringen vill i sammanhanget framhålla att undantagsregeln bör användas med viss återhållsamhet och att tillämpningen av regeln inte får bli godtycklig. Brottets konstruktion förutsätter t.ex. inte att en viss effekt har uppnåtts med gärningen eller att åtgärden har varit avgörande för den kriminella sammanslutningens brottsliga verksamhet. I det sammanhanget måste kriminaliseringens skyddsintresse beaktas, varför även åtgärder som spontant skulle kunna framstå som mindre betydelsefulla, såsom att hålla vakt eller ta befattning med mindre värdefull egendom, som utgångspunkt är att betrakta som straffvärda.

När det kommer till juridisk rådgivning föreslår regeringen, som framgår ovan, en särskild undantagsregel som avser juridiskt biträde som lämnas av advokater och deras biträden. Det kan dock, som även utredningen är inne på, inte uteslutas att biträde som lämnas även av andra yrkeskategorier kan komma att omfattas av försvarlighetsregeln. Detsamma gäller

andra situationer där kriminaliseringen leder till mindre rimliga eller för långtgående resultat utifrån skyddsintresset.

### *Försök till deltagandebrott bör inte kriminaliseras*

Kriminalisering av försök bör normalt förbehållas brott av visst allvar, där man kan se framför sig att även en inte fullbordad gärning utgör ett reellt hot mot det intresse som kriminaliseringen syftar till att skydda. De straffskalor som nu föreslås är visserligen ett uttryck för att kriminaliseringen innefattar brottslighet av allvarligt slag. Straffbestämmelsen är dock brett utformad med en i viss mening tidig fullbordanspunkt när det kommer till flera av de deltagandegärningar som där utpekas. Dessa gärningar har även vissa likheter med de osjälvtändiga brottsformerna. Det bör i sammanhanget också beaktas att det är fråga om nykriminalisering vilket medför att viss försiktighet är nödvändig. Mot den bakgrunden bedömer regeringen, till skillnad från utredningen, att försök till deltagandebrott inte bör kriminaliseras.

### *Avslutande prövning i förhållande till föreningsfriheten och andra opinionsfriheter*

Regeringen gör i avsnitt 5.2 bedömningen att det är möjligt att införa en straffbestämmelse om deltagande i en kriminell sammanslutning utan att föreningsfriheten enligt regeringsformen eller Europakonvention begränsas på ett otillåtet sätt. En förutsättning för detta är dock att begränsningen inte går utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den. Ett särskilt straffansvar för deltagande i en kriminell sammanslutning innebär ett nytt verktyg för att bekämpa den organiserade brottsligheten och kan bidra till upprätthållandet av mycket högt värderade samhälleliga skyddsintressen. Den straffbestämmelse som regeringen nu föreslår har ett väl avgränsat tillämpningsområde och kriminaliseringens omfattning är noggrant avvägd. Kriminaliseringen kan förväntas utgöra en effektiv åtgärd för att förebygga, förhindra och upptäcka allvarlig brottslighet. Något mindre ingripande alternativ än att införa straffbestämmelsen finns inte. Regeringen bedömer, till skillnad från bl.a. *Civil Rights Defenders*, att den begränsning av föreningsfriheten som kriminaliseringen innebär är proportionerlig. Enligt regeringen rymmer vidare den föreslagna definitionen av en kriminell sammanslutning inom regeringsformens reglering.

Med hänsyn till detta och mot bakgrund av de bedömningar som regeringen redogör för i avsnitt 5.2 anser regeringen sammanfattningsvis att den föreslagna straffbestämmelsen för deltagande i en kriminell sammanslutning är förenlig med såväl den grundlagsskyddade föreningsfriheten som föreningsfriheten enligt Europakonventionen.

Införandet av straffbestämmelsen kan, med hänsyn till de handlanden som omfattas av straffansvaret, även innebära en risk för att bl.a. yttrandefriheten och informationsfriheten inskränks. Yttrande- och informationsfriheten enligt regeringsformen är emellertid inte absolut utan kan begränsas genom lag, under förutsättning att det rör sig om en proportionerlig inskränkning som sker i ett godtagbart syfte, t.ex. med hänsyn till allmän ordning och säkerhet eller förebyggandet och beivrandet av brott (2 kap. 21 och 23 §§ regeringsformen och artikel 10.2 Europakonven-

tionen). Syftet med straffbestämmelsen och inskränkningen är att försvåra för kriminella sammanslutningar att bedriva brottslighet. Dessutom har lagstiftningen i förlängningen till ändamål att värna demokratin och det fria utövandet av enskildas grundläggande fri- och rättigheter, eftersom ett särskilt straffansvar för deltagande i en kriminell sammanslutning bidrar till upprätthållandet av mycket högt värderade samhälleliga skyddsintressen. Mot denna bakgrund bedömer regeringen att ändamålet är godtagbart i ett demokratiskt samhälle. Straffbestämmelsen är endast avsedd att träffa vissa yttranden. Kriminaliseringen kan förväntas utgöra en effektiv åtgärd för att förebygga, förhindra och upptäcka allvarlig brottslighet. Straffansvaret är dessutom tydligt avgränsat och mindre ingripande åtgärder kan inte anses tillräckliga. De eventuella inskränkningar av yttrande- och informationsfriheten som regleringen kan innebära bedöms därmed nödvändiga och förenliga med såväl regeringsformen som Europakonventionen.

### 5.3.4 Straffskalor och grovt deltagande i en kriminell sammanslutning

#### **Regeringens förslag**

Straffet för deltagande i en kriminell sammanslutning ska vara fängelse i högst fyra år.

Det ska införas en grov svårhetsgrad av brottet som ges beteckningen grovt deltagande i en kriminell sammanslutning. Straffet för grovt deltagande i en kriminell sammanslutning ska vara fängelse i lägst två och högst åtta år.

Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om

1. gärningsmannen har haft en central roll inom den kriminella sammanslutningen,
2. gärningen har varit ägnad att påtagligt bidra till den kriminella sammanslutningens förmåga att begå brottslighet, eller
3. gärningen annars har varit av särskilt farlig art.

Har gärningsmannen lett den kriminella sammanslutningen ska straffet i stället vara fängelse på viss tid, lägst två och högst arton år, eller på livstid.

#### **Utredningens förslag**

Utredningens förslag stämmer i huvudsak överens med regeringens, men utgår från att kriminaliseringen regleras i två olika straffbestämmelser (deltagande i respektive samröre med en kriminell sammanslutning). När det gäller samröre med en kriminell sammanslutning föreslår utredningen att det vid bedömningen av om ett brott är grovt också särskilt ska beaktas om gärningen ingått som ett led i en verksamhet som har bedrivits i större omfattning och att straffet för grovt brott ska vara fängelse i lägst ett år och högst sju år. Utredningen föreslår inte att det ska införas en särskild brottsbeteckning för grovt deltagande i en kriminell sammanslutning eller att det grova brottet ska regleras i en separat straffbestämmelse.

## Remissinstanserna

De flesta remissinstanser yttrar sig inte särskilt i denna del. *Åklagarmyndigheten* framför att straffskalorna i terroristbrottslagen för motsvarande brott inte går att jämföra med de nu aktuella brotten och efterlyser därför en viss anpassning i det hänseendet. *Göteborgs tingsrätt* framför som ett alternativ till utredningens förslag att gradindela med ytterligare ett allvarligare steg utöver det grova brottet eller att låta straffet för grovt brott vara fängelse i lägst två och högst arton år eller på livstid, men särskilt ange i lagtexten att ledande av en kriminell sammanslutning är särskilt försvårande.

## Skälen för regeringens förslag

### *Straffet för deltagande i en kriminell sammanslutning av normalgraden*

Vid utformningen av straffskalan för ett visst brott måste det göras en jämförelse med straffskalan för andra brottstyper med liknande skyddsintressen, för att säkerställa att proportionalitet och ekvivalens upprätthålls i straffsystemet. När det gäller straffet för deltagande i en kriminell sammanslutning instämmer regeringen, till skillnad från *Åklagarmyndigheten*, i utredningens bedömning att det ligger nära till hands att jämföra med straffbestämmelsen om deltagande i en terroristorganisation eftersom det, trots vissa skillnader mellan regleringarna (se t.ex. avsnitt 5.3.3), finns likheter mellan brotten i fråga om dess karaktär och konsekvenser för enskilda, företag, institutioner och samhället i övrigt. Straffskalan för deltagande i en kriminell sammanslutning av normalgraden bör därför vara fängelse i högst fyra år.

### *Särskilda straffskalor och kvalifikationsgrunder för grova brott*

Straffbestämmelsen om deltagande i en kriminell sammanslutning kan träffa ägeranden av vitt skilda slag. Det är viktigt att det vid straffvärdebedömningen finns möjlighet att göra en nyanserad bedömning som tar hänsyn till omständigheterna vid brottet. Regeringen instämmer därför i utredningens förslag att det bör införas en grov form av deltagande i en kriminell sammanslutning för att fånga upp de allvarligare fallen. Den grova graden av brottet bör ges en särskild brottsbeteckning, grovt deltagande i en kriminell sammanslutning, och placeras i en ny 7 a § i 16 kap. brottsbalken. En gärning som bedöms som grov måste anses ha ett mycket högt straffvärde och det finns även här anledning att jämföra med grovt deltagande i en terroristorganisation. I enlighet med vad utredningen föreslår för deltagandebrottet bör straffskalan för grovt deltagande i en kriminell sammanslutning vara fängelse i lägst två och högst åtta år.

Genom att ange kvalifikationsgrunder för grovt brott skapas förutsättningar för att försvårande omständigheter ska få ett tydligt genomslag i rättstillämpningen. Som utredningen framhåller ger uttryckliga kvalifikationsgrunder också ökad förutsebarhet och bättre vägledning för den som ska tillämpa bestämmelsen, vilket leder till en ökad enhetlighet i rättstillämpningen. Det finns därför skäl att, som utredningen föreslår, ange omständigheter som särskilt ska beaktas vid bedömningen av om brottet är grovt. Regeringen bedömer att de kvalifikationsgrunder som gäller för grovt deltagande i en terroristorganisation i huvudsak även är



relevanta för deltagande i en kriminell sammanslutning. Till att börja med bör det vara av betydelse på vilket sätt en person har deltagit och det bör därför vid bedömningen av om ett brott ska anses vara grovt särskilt beaktas om någon har haft en central roll inom sammanslutningen. Det innebär en sådan roll där det finns möjlighet att påverka vad som händer och planeras inom sammanslutningen och därmed att sammanslutningens förmåga att utföra brottslighet också utvecklas, upprätthålls och stärks.

Det är därutöver naturligt att, som utredningen föreslår, särskilt beakta om deltagandet har varit ägnat att påtagligt bidra till den kriminella sammanslutningens förmåga att begå brottslighet. Det kan exempelvis handla om personer som har särskilda kunskaper, t.ex. när det gäller användning av modern informationsteknologi, konstruktionen av olika vapen och explosiva anordningar, eller som lämnat för brottsligheten betydande rådgivning. Slutligen bör det finnas en kvalifikationsgrund som kan fånga upp omständigheter som annars gör brottet särskilt farligt men som inte faller in under någon av de övriga grunderna. Vid bedömningen av om brottet är grovt bör det därför också särskilt beaktas om gärningen annars varit av särskilt farlig art.

Utredningen föreslår, som en kvalifikationsgrund i samröresbrottet och som en del av bedömningen av när en gärning som utgör deltagande i en kriminell sammanslutning ska anses vara av särskilt farlig art, att det ska beaktas om gärningen har ingått som ett led i en brottslig verksamhet som har bedrivits i en större omfattning. Liknande kvalifikationsgrunder finns i andra straffbestämmelser och tar sikte på gärningar som sker i en verksamhet som har bedrivits organiserat eller inom ramen för ett organiserat nätverk (prop. 2019/20:36 s. 69 och propositionen Det straffrättsliga skyddet mot människohandel och människoexploatering, prop. 2017/18:123 s. 61). Regeringen konstaterar att gärningar som utgör deltagande i en kriminell sammanslutning inte sällan sker i en sådan typ av kontext. Det är därför inte helt ändamålsenligt att inkludera den av utredningen föreslagna kvalifikationsgrunden i bestämmelsen om grovt brott. Enligt regeringen ger övriga kvalifikationsgrunder tillräcklig vägledning för att gärningar som utförts mer systematiskt ska kunna medföra att brottet bedöms som grovt.

Vidare instämmer regeringen i utredningens bedömning att det, som i straffbestämmelsen om deltagande i en terroristorganisation, finns anledning att införa en särskild straffskala för det grova brottet när det kan konstateras att gärningsmannen inte bara har tagit en central roll utan har lett organisationen. Det är fråga om en slags kvalificerad nyckelroll som endast kan innehas av ett fåtal personer inom en sammanslutning. Den som har lett sammanslutningen bör ha haft ett bestämmande inflytande och kunnat kontrollera sammanslutningen samt genom order och anvisningar sett till att brott utförs och att sammanslutningen kan bibehålla och utveckla sin brottsliga verksamhet. Det framstår som mindre lämpligt att gradindela med ytterligare ett steg utöver det grova brottet, som *Göteborgs tingsrätt* är inne på, eftersom det endast är fråga om en utpekad omständighet för vilken det bör gälla en strängare straffskala. Det är inte heller motiverat med en högre straffskala för övriga fall av grovt deltagande i en kriminell sammanslutning. Den särskilda straffskalan för den som har lett den kriminella sammanslutningen bör enligt regeringen, i likhet med den

särskilda straffskalan för den som har lett en terroristorganisation, uppgå till fängelse på viss tid, lägst två och högst arton år, eller på livstid.

Sammanfattningsvis innebär detta att straffskalan för grovt brott bör vara fängelse i lägst två och högst åtta år och att det vid bedömningen av om ett brott är grovt särskilt bör 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 brottslighet, eller om gärningen annars har varit av särskilt farlig art. Uppräkningen är inte uttömmande och bedömningen ska alltid göras utifrån en samlad helhetsbedömning. Hur kvalifikationsgrunderna ska tillämpas behandlas närmare i författningskommentaren. Dessutom bör det införas en särskild straffskala för den som har lett den kriminella sammanslutningen, enligt vilken straffet ska vara fängelse på viss tid, lägst två och högst arton år, eller på livstid.

### 5.3.5 Förhållandet till andra straffbestämmelser

#### **Regeringens bedömning**

Det behövs inte någon reglering av frågor om konkurrens i den föreslagna straffbestämmelsen. Deltagande i en kriminell sammanslutning består av avgränsade straffbara handlingar och inte av en fortlöpande gärning varför det inte bör ses som ett s.k. perdurerande brott.

#### **Utredningens bedömning**

Bedömningen från utredningen stämmer delvis överens med regeringens. Utredningen bedömer att deltagande i en kriminell sammanslutning bör ses som ett perdurerande brott.

#### **Remissinstanserna**

*Malmö tingsrätt* anser att det är en märklig ordning att, som utredningen föreslår, döma för de föreslagna brotten i konkurrens med annan brottslighet, särskilt när gärningsomständigheterna nog ofta kan komma att vara identiska. *Stockholms tingsrätt* och *Attunda tingsrätt* framför liknande invändningar. *Uppsala universitet (juridiska fakultetsnämnden)* är också inne på ett liknande spår och framför att ansvar enligt den föreslagna straffbestämmelsen i stället bör vara subsidiärt i förhållande till ansvar för mer konkreta gärningar, oavsett om dessa utförs i gärningsmannaskap eller som osjälvständiga brottsformer. Den nya lagstiftningen bör enligt universitetet utgöra ett komplement när ansvar för mer konkreta gärningar inte kan komma i fråga. Även *Åklagarmyndigheten* förordar att deltagande- och samröresbrotten bör vara subsidiära i förhållande till de konkreta brott som handlandet utgör ett led i, eftersom ett överlappande straffansvar inte framstår som nödvändigt utan snarare kan komma att utgöra en effektivitetshämmande svårighet i bekämpningen av allvarlig brottslighet. Myndigheten pekar därvid särskilt på andra lagändringar som innebär att det nu aktuella skyddsintresset kommer kunna beaktas. Vidare

pekar myndigheten på vissa praktiska svårigheter såsom användningen av underrättelseinformation för att bevisa vissa ansvarsförutsättningar samt att anmälnings- och förundersökningsskyldigheten kan innebära att åklagare, i ett mycket tidigt skede och beträffande en bred krets av misstänkta, tvingas inleda förundersökning trots att detta kan störa och tynga framdriften av grundärendet om annan brottslighet.

*Ekobrottsmyndigheten* efterfrågar klargöranden om hur straffvärdet för det nya brottet ska förhålla sig till den nya straffskärpningsbestämmelsen i brottsbalken som innebär att straffvärdet som utgångspunkt ska bedömas som dubbelt så högt vid brott som har samband med kriminella nätverk.

Uppsala universitet ifrågasätter lämpligheten av att, som utredningen gör, beskriva deltagande i en kriminell sammanslutning som ett perdurerande brott. Universitetet anför därvid att det framstår som en klart systemfrämmande tanke att beteckna deltagande som ”upprätthållande av ett visst tillstånd” och lyfter fram att detta kan förväntas få avgörande betydelse för frågan om rättskraft. Enligt Åklagarmyndigheten innebär åtalsplikten i kombination med att utredningen beskriver brottet som perdurerande en risk för att avgjorda ”dubbeldomar” skapar rättskraftshinder mot att lagföra först därefter klarlagda gärningar som har vidtagits inom ramen för den tidsperiod som den tidigare domen avser.

Kriminalvården lyfter frågan om betydelsen av en frikännande dom gällande det nya brottet vid tillämpning av verkställighetslagstiftningen.

## **Skälen för regeringens bedömning**

### *Förhållandet till andra straffbestämmelser*

Den nya straffbestämmelsen om deltagande i en kriminell sammanslutning är utformad på ett sådant sätt att straffansvaret många gånger kan träffa gärningar som redan är kriminaliserade genom andra bestämmelser. Den som gör sig skyldig till deltagandebrott kan samtidigt begå en rad olika andra brott, både enligt brottsbalken och enligt specialstraffrättsliga bestämmelser. Näraliggande exempel är olika förstadier till brott mot person, narkotikabrott, vapenbrott och penningtvättsbrott samt involverande av en underårig i brottslighet. När ett handlande innefattar mer än en straffbelagd gärning uppkommer frågor om brottskonkurrens och om ansvar ska dömas ut för ett eller flera brott.

Utredningen bedömer att det inte behövs någon särskild reglering av dessa frågor i förhållande till deltagandebrottet, utan att de bör lösas genom tillämpning av de allmänna konkurrensreglerna. Utredningen anför bl.a. att en person, som inom ramen för sitt deltagande i den kriminella sammanslutningen gör sig skyldig till sådan allvarlig brottslighet som omfattas av definitionen av en kriminell sammanslutning, normalt bör dömas i konkurrens för deltagandebrottet och det andra brottet.

Som *Uppsala universitet (juridiska fakultetsnämnden)* framhåller kan konkurrenssituationerna avse mycket skilda kombinationer av gärningar, med varierande samband i tid och allvar. Att som utgångspunkt döma i konkurrens har också ifrågasatts av ett flertal remissinstanser, däribland *Attunda tingsrätt*, *Malmö tingsrätt* och *Stockholms tingsrätt*. Enligt *Malmö tingsrätt* är det märkligt att döma för brott i konkurrens, särskilt i fall där gärningsomständigheterna i praktiken sammanfaller. Uppsala universitet är inne på samma spår och anser att det kan leda till en

svårförklarlig dubbelbestraffning. Enligt universitetet bör den föreslagna straffbestämmelsen därför vara subsidiär i förhållande till ansvar för mer konkreta gärningar. Även *Åklagarmyndigheten* förordar en sådan lösning och anser att det är omotiverat att döma i konkurrens, bl.a. eftersom ett överlappande straffansvar inte framstår som nödvändigt och dessutom kan hämma effektiviteten i bekämpningen av allvarlig brottslighet. Myndigheten pekar också bl.a. på att föreslagna lagändringar innebär att brott med koppling till kriminella nätverk som utgångspunkt ska tillmätas ett högre straffvärde, vilket ger utrymme att beakta det tillkommande skyddsintresset.

Regeringen har viss förståelse för dessa synpunkter. Även om det, som Attunda tingsrätt pekar på, ofta torde röra sig om straffbestämmelser med olika skyddsintressen kan det förekomma situationer där gärningsomständigheterna är desamma. Därtill kan det skyddsintresse som ligger i förgrunden för nu aktuell kriminalisering ibland komma att kunna beaktas i tillräcklig utsträckning vid tillämpning av andra straffbestämmelser eller genom tillämpning av den nya straffskärpningsregeln i 29 kap. 2 a § brottsbalken, som tar sikte på alla brott som har ett samband med kriminella nätverk. När regeln är tillämplig ska straffvärdet som utgångspunkt bedömas som dubbelt så högt som det annars hade varit (prop. 2025/26:218). Att döma i konkurrens i sådana situationer skulle i vissa fall kunna innebära en slags dubbelräkning av omständigheter. Det anförda skulle kunna tala för att deltagande i en kriminell sammanslutning bör ses som subsidiärt i förhållande till andra brott och låta detta komma till uttryck på något sätt, t.ex. genom en subsidiaritetsreglering.

Samtidigt finns det flera skäl som talar emot att generellt låta deltagandebrottet vara subsidiärt till andra straffbestämmelser. Ett skäl är att en sådan reglering svårigen kan utformas så att den på ändamålsenligt sätt kan fånga in och lösa alla tänkbara konkurrenssituationer. Ett annat är att fullständig subsidiaritet skulle kunna få oönskade konsekvenser särskilt i fall där de konkurrerande brotten har en lägre straffskala än deltagandebrottet. Den problematiken riskerar inte minst att göra sig gällande i förhållande till den särskilda straffskalan för den som lett den kriminella sammanslutningen. Enligt regeringens bedömning är det därför inte lämpligt att avgöra samtliga konkurrenssituationer genom att låta straffbestämmelsen om deltagande i en kriminell sammanslutning vara subsidiär till andra straffbestämmelser. Detta innebär att konkurrensfrågorna i stället får avgöras enligt de allmänna principer som gäller i svensk rätt. Allt efter omständigheterna får den lösning väljas som framstår som mest följdriktig och rimlig. Det får därmed i varje enskilt fall göras en bedömning av om det ska dömas för två eller flera brott eller om ett eller flera mindre allvarliga brott ska konsumeras. Vid denna bedömning bör det, särskilt i situationer där ett brott framstår som underordnat eller kan beaktas i tillräcklig utsträckning vid straffmätningen för ett allvarligare brott, vara möjligt att låta det brottet konsumeras av det allvarligare brottet.

När det sedan gäller frågan om hur bestämmelsen i 29 kap. 2 a § brottsbalken ska tillämpas när straffvärdet för själva deltagandebrottet bestäms, som bl.a. *Ekobrottsmyndigheten* lyfter, konstaterar regeringen följande. Det föreslagna straffansvaret för deltagande i en kriminell sammanslutning torde inte sällan, i vart fall delvis, kunna sammanfalla med straffskärpningsgrunden i 29 kap. 2 a § brottsbalken. I ett sådant fall kommer,

liksom vid tillämpningen av andra straffskärpningsgrunder i samma kapitel, principen om att dubbelräkning av omständigheter ska undvikas att gälla (prop. 2025/26:218 s. 157). Det utesluter emellertid inte att straffskärpningsgrunden i vissa fall kan få genomslag även vid straffmätningen av ett deltagandebrott.

### *Deltagande i en kriminell sammanslutning utgör inte ett perdurerande brott*

De flesta brott avslutas samtidigt som, eller i nära anslutning till, den tidpunkt då brottet fullbordas. Vissa brott fortsätter dock att begås så länge det genom handlingen uppkomna tillståndet varar, dvs. även i tiden efter brottets fullbordan. Dessa karakteriseras ofta av att gärningsmannen har full kontroll över det fortsatta händelseförloppet och därför möjlighet att avbryta det. Sådana brott brukar benämnas som perdurerande brott (NJA 2020 s. 917). Utredningen bedömer, med utgångspunkt i den föreslagna lagtexten med ”deltar” som aktivt verb, att deltagande i en kriminell sammanslutning ska ses som ett perdurerande brott. Något närmare resonemang till stöd för bedömningen redovisas inte, men bedömningen kan möjligen ses mot bakgrund av att deltagande i en terroristorganisation bedöms utgöra ett perdurerande brott (prop. 2022/23:73 s. 74).

Med hänsyn till de tydliggöranden som nu görs av vad som ska anses utgöra ett deltagande i en kriminell sammanslutning framstår det som klart att brottet består av avgränsade straffbara handlingar och inte av en fortlöpande gärning, även om ett sådant handlande givetvis också kan begås under en kortare eller längre tid. Regeringen anser därför att brottsbeskrivningen ger uttryck för att det är fråga om en handling som endast pågår till dess den är genomförd, och att det därmed inte är fråga om ett perdurerande brott. *Uppsala universitet* är, även mot bakgrund av utredningens förslag till utformning av straffbestämmelsen, inne på samma spår och framhåller att det framstår som klart systemfrämmande att beteckna deltagande som ”upprätthållande av ett visst tillstånd”.

Med en sådan konstruktion av brottet minskar de svårigheter som *Åklagarmyndigheten* och *Uppsala universitet* befarar när det gäller frågor om vad som omfattas av en doms rättskraft.

Med anledning av det Kriminalvården lyfter om betydelsen av frikännande domar vid tillämpning av verkställighetslagstiftning konstaterar regeringen att frågan om straffansvar för en deltagandegärning skiljer sig från den bedömning som ska göras enligt den nyss nämnda lagstiftningen.

## 6 Hemliga tvångsmedel i utredningar om deltagandebrott

### 6.1 Allmänt om hemliga tvångsmedel i utredande syfte

De straffprocessuella tvångsmedlen syftar bl.a. till att brottsbekämpande myndigheter ska ha adekvata verktyg för att utreda brott och säkerställa

lagföring. Bland de straffprocessuella tvångsmedlen intar de hemliga tvångsmedlen en särställning eftersom den som är föremål för tvångsmedlet inte är medveten om att det används mot honom eller henne. Med hemliga tvångsmedel avses de tvångsmedel som kategoriseras som hemliga i 27 kap. rättegångsbalken, dvs. hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation, hemlig kameraövervakning, hemlig rumsavlyssning och postkontroll. Till de hemliga tvångsmedlen räknas också hemlig dataavläsning, som regleras i lagen (2020:62) om hemlig dataavläsning.

Hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation innebär att meddelanden, som i ett elektroniskt kommunikationsnät överförs eller har överförts till eller från ett telefonnummer eller en annan adress, i hemlighet avlyssnas eller tas upp genom ett tekniskt hjälpmedel för återgivning av innehållet i meddelandet (27 kap. 18 § första stycket rättegångsbalken). Det handlar alltså om att de brottsbekämpande myndigheterna i hemlighet avlyssnar telefonsamtal eller tar del av innehållet i t.ex. sms eller mejl.

Med hemlig övervakning av elektronisk kommunikation avses att uppgifter i hemlighet hämtas in om meddelanden som i ett elektroniskt kommunikationsnät överförs eller har överförts till eller från ett telefonnummer eller en 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 (27 kap. 19 § första stycket rättegångsbalken). Det handlar alltså om att de brottsbekämpande myndigheterna i hemlighet tar del av t.ex. uppgifter om vem som har kontaktat vem och vid vilken tidpunkt som kontakterna har skett eller uppgifter om vilka telefoner som kopplat upp mot en viss basstation, dvs. den fasta enhet som en mobil radiosändare ansluter till.

Hemlig kameraövervakning innebär att de brottsbekämpande myndigheterna med t.ex. fjärrstyrda tv-kameror utför optisk personövervakning utan att upplysning om övervakningen lämnas (27 kap. 20 a § rättegångsbalken). Det är inte tillåtet att ta upp ljud vid hemlig kameraövervakning.

Med hemlig rumsavlyssning avses avlyssning eller upptagning av ett samtal 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 personer eller förhandlingar vid sammanträden eller andra sammankomster som allmänheten inte har tillträde till (27 kap. 20 d § första stycket rättegångsbalken). Det kan t.ex. handla om att installera avlyssningsutrustning i en lägenhet eller ett fordon där personer kommer att träffas för att prata om brottslig verksamhet.

Hemlig dataavläsning är en metod 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 därmed få besked om hur utrustningen används eller har använts och vilken information som finns i den. Uppgiftstyperna motsvarar i huvudsak, men inte uteslutande, den information som kan inhämtas med övriga hemliga tvångsmedel.

Kvarhållande av försändelse, s.k. postkontroll, innebär att de brottsbekämpande myndigheterna i hemlighet tar enskilda försändelser under befordran till eller från en person i beslag (27 kap. 9 § första stycket rättegångsbalken). För att en försändelse, t.ex. ett brev, ska få hållas kvar

krävs att försändelsen får tas i beslag, dvs. att förutsättningarna i 27 kap. 1–3 §§ rättegångsbalken föreligger.

Sedan den 1 juli 2024 är det med stöd av lagen (2024:326) om hemliga tvångsmedel i syfte att verkställa frihetsberövande påföljder möjligt att använda vissa hemliga tvångsmedel för att lokalisera personer som håller sig undan eller har avvikit från ett beslut om anhållande eller häktning eller från verkställighet av ett straff.

I 35 a § lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare, förkortad LUL, finns en uppräkningslista av de straffprocessuella tvångsmedel som får användas i en s.k. § 31-utredning mot någon som före 15 års ålder misstänks ha begått brott. De tillåtna tvångsmedlen är de som regleras i LUL, vissa tvångsmedel som regleras i rättegångsbalken och tvångsmedel som enligt uttrycklig reglering i en annan författning får användas mot den som är under 15 år. När det gäller hemliga tvångsmedel trädde nya regler i kraft den 1 oktober 2025 som innebär att hemliga tvångsmedel får användas i § 31-utredningar som avser viss allvarlig brottslighet (se propositionen Hemliga och preventiva tvångsmedel när barn under 15 år begår brott, prop. 2024/25:175). Hemlig avlyssning och hemlig övervakning av elektronisk kommunikation, hemlig kameraövervakning, hemlig dataavläsning som inte gäller rumsavlyssningsuppgifter och postkontroll får då användas 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, vissa allvarliga brott som räknas upp i en brottskatalog, försök, förberedelse eller stämpling till sådana brott, eller ett annat brott, om det kan antas att brottets straffvärde överstiger fängelse i fyra år (36 f och 36 i §§ LUL och 4 a § lagen om hemlig dataavläsning). Hemlig rumsavlyssning och hemlig dataavläsning som gäller rumsavlyssningsuppgifter får vidare användas 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 fem år, vissa allvarliga brott som räknas upp i en brottskatalog, försök, förberedelse eller stämpling till sådana brott, eller ett annat brott, om det kan antas att brottets straffvärde överstiger fängelse i fem år (36 g § LUL och 6 a § lagen om hemlig dataavläsning). Reglerna är tidsbegränsade och gäller till utgången av september 2030.

För all användning av tvångsmedel gäller tre allmänna principer: ändamålsprincipen, behovsprincipen och proportionalitetsprincipen. Enligt ändamålsprincipen får ett tvångsmedel användas endast för det ändamål som framgår av lagstiftningen. Behovsprincipen innebär att en myndighet får använda ett tvångsmedel bara när det finns ett påtagligt behov av det och en mindre ingripande åtgärd inte är tillräcklig. Proportionalitetsprincipen innebär att ett tvångsmedel får tillgripas endast om skälen för åtgärden uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den misstänkte eller något annat motstående intresse.

För att hemliga tvångsmedel ska få användas ställs det upp vissa kvalifikationskrav som tar sikte på behovet av åtgärden i det enskilda fallet. I de fall en förundersökning pågår krävs att åtgärden är av synnerlig vikt för utredningen. Det innebär att det uppställs ett kvalitetskrav på de upplysningar som åtgärden kan ge. Brottskataloger avgränsar användningen av tvångsmedlen till vissa typer av brott.

## 6.2 Grundläggande fri- och rättigheter

I 2 kap. regeringsformen finns föreskrifter om grundläggande fri- och rättigheter. Föreskrifterna innebär bl.a. att var och en gentemot det allmänna är skyddad mot kroppsvisitation, husrannsakan och liknande intrång, mot undersökning av brev eller annan förtrolig försändelse och mot hemlig avlyssning eller upptagning av telefonsamtal eller annat förtroligt meddelande (6 § första stycket). Var och en är också skyddad gentemot det allmänna mot betydande intrång i den personliga integriteten, om det sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden (6 § andra stycket). Dessa grundläggande fri- och rättigheter får begränsas bara genom lag och 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 (20 och 21 §§).

Enligt artikel 8 i Europakonventionen har var och en rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens. Rätten till skydd för privat- och familjeliv omfattar bl.a. skydd mot övervakning i olika former. Offentliga myndigheter får inte inskränka dessa rättigheter annat än med stöd av lag och om det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt bl.a. med hänsyn till statens säkerhet och den allmänna säkerheten, till förebyggande av oordning och brott eller till skydd för andra personers fri- och rättigheter. Konventionen gäller som svensk lag (lagen [1994:1219] om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna). Lag eller annan föreskrift får inte meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av Europakonventionen (2 kap. 19 § regeringsformen).

Artikel 8 i Europakonventionen ger inte bara upphov till negativa förpliktelser för det allmänna att avhålla sig från omotiverade inskränkningar i enskildas rättigheter, utan även positiva skyldigheter att se till att enskilda tillförsäkras skydd för sina rättigheter gentemot andra enskilda. Det innebär t.ex. att staten i vissa fall kan vara skyldig att införa straffrättslig reglering för att skydda enskilda mot intrång i deras rättigheter från andra enskilda. Det innebär även att staten i sådana fall behöver säkerställa att brott kan utredas effektivt.

En bestämmelse om rätt till respekt för bl.a. privatliv finns också i artikel 7 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (EU:s rättighetsstadga). Varje begränsning i utövandet av de fri- och rättigheter som erkänns i EU:s rättighetsstadga måste vara föreskriven i lag och förenlig med innehållet i dessa fri- och rättigheter. Begränsningar får, med beaktande av proportionalitetsprincipen, göras endast om de är nödvändiga och faktiskt svarar mot mål av allmänt samhällsintresse som erkänns av unionen eller behovet av skydd för andra människors fri- och rättigheter (artikel 52.1). I den mån stadgan omfattar rättigheter som motsvarar sådana som garanteras av Europakonventionen, ska de ha samma innebörd och räckvidd som enligt konventionen, eller ett mer långtgående skydd (artikel 52.3). Rättighetsstadgan riktar sig till medlemsstaterna när de tillämpar unionsrätten (artikel 51.1). Det innebär



att rättigheterna i stadgan måste iakttas vid tillämpningen av nationell lagstiftning som genomför EU-rätt och nationell lagstiftning som omfattas av unionens tillämpningsområde (dom Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105, punkt 21).

Vidare innehåller Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) bestämmelser om barns rätt till privatliv. Av artikel 16 följer att inget barn får utsättas för godtyckliga eller olagliga ingripanden i sitt privat- och familjeliv. Vidare framgår av artikel 3 att vid alla åtgärder som rör barn ska i första hand beaktas vad som bedöms vara barnets bästa. Enligt artikel 3.2 är det även statens uppgift att tillförsäkra barn det skydd och den omvårdnad som behövs för deras välfärd samt, för det ändamålet, vidta alla lämpliga lagstiftningsåtgärder och administrativa åtgärder. Staten har enligt artikel 36 en skyldighet att skydda barn mot alla former av utnyttjande som kan skada dem i något avseende. Det innebär alltså att staten kan vara skyldig att införa lagstiftning för att skydda barn mot intrång i deras rättigheter från andra enskilda och skydda barn från att dras in i allvarlig brottslighet.

Sedan den 1 januari 2020 gäller barnkonventionen som svensk lag (lagen [2018:1197] om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter). All lagstiftning som rör barn ska utformas i överensstämmelse med barnkonventionens bestämmelser (se propositionen Inkorporering av FN:s konvention om barnets rättigheter, prop. 2017/18:186 s. 94). Sverige har även förbundit sig att följa flera andra internationella åtaganden om mänskliga rättigheter, bl.a. Internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter.

### 6.3 En avvägning mellan behov och integritetsintrång

Användning av hemliga och preventiva tvångsmedel innebär en risk för intrång i enskildas personliga integritet. Uppgifter från hemliga tvångsmedel kan ofta innehålla integritetskänslig information. Vidare är det inte bara den som hemliga tvångsmedel används mot som utsätts för integritetsrisker, utan även den som t.ex. har kontakt med personen i fråga eller finns i personens närhet. När hemliga tvångsmedel används mot barn under 15 år är risken också större för att andra barn drabbas av tvångsmedelsanvändningen. Hur stora integritetsriskerna är i det enskilda fallet beror dock på flera omständigheter, bl.a. vilket tvångsmedel som används, hur det verkställs och hur omfattande avlyssningen eller övervakningen är i tid och rum.

Hemlig övervakning av elektronisk kommunikation anses innebära ett mindre integritetsintrång än övriga hemliga tvångsmedel, medan hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig kameraövervakning och hemlig dataavläsning som inte gäller rumsavlyssningsuppgifter anses medföra integritetsintrång på likvärdiga nivåer. Hemlig rumsavlyssning och hemlig dataavläsning som gäller rumsavlyssningsuppgifter anses däremot vara av särskilt ingripande karaktär. Denna gradering av integritetsintrånget återspeglas i hur tillämpningsområdena för de olika tvångsmedlen har avgränsats.

När det gäller barn under 15 år är möjligheterna att använda hemliga tvångsmedel betydligt snävare än för barn över 15 år och för vuxna misstänkta. I samband med att reglerna om hemliga tvångsmedel mot barn under 15 år infördes i oktober 2025 uttalade regeringen att det fanns skäl att vara återhållsam vid utformningen av sådana regler i förhållande till barn som inte uppnått straffbar ålder. Då var straffbarhetsåldern 15 år (jfr propositionen Skärpta regler för unga lagöverträdare, prop. 2025/26:293, om att straffbarhetsåldern under en femårsperiod föreslås sänkas till 14 år för allvarliga brott). En utgångspunkt var därför att sådana regler borde vara mer begränsade än när motsvarande tvångsmedel används mot personer som uppnått straffbar ålder (se prop. 2024/25:175 s. 42).

Regleringen om hemliga tvångsmedel har utformats efter en avvägning mellan å ena sidan samhällets behov av en effektiv brottsbekämpning till skydd för medborgarna och å andra sidan 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 å ena sidan behovet av åtgärden samt åtgärdens förväntade effektivitet och nytta och å andra sidan 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. betänkandet Skyddet för den personliga integriteten, SOU 2007:22 del 1 s. 176 och 177). Därtill finns ett väl utbyggt system med rättssäkerhetsgarantier som omger den hemliga tvångsmedelsanvändningen. Reglerna innefattar bl.a. krav på domstolsprövning i närvaro av offentligt ombud. Myndigheten för säkerhet och integritetsskydd har, som en av sina uppgifter, att utöva tillsyn över de brottsbekämpande myndigheternas användning av hemliga tvångsmedel.

## 6.4 Hemliga tvångsmedel får användas i utredningar om deltagandebrott

### **Regeringens förslag**

Hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation, hemlig kameraövervakning och hemlig dataavläsning som inte gäller rumsavlyssningsuppgifter ska få användas vid förundersökning om deltagande i en kriminell sammanslutning eller grovt deltagande i en kriminell sammanslutning, både om någon är skäligen misstänkt för brott och i syfte att utreda vem som skäligen kan misstänkas för brott.

Hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation, hemlig kameraövervakning och hemlig dataavläsning som inte gäller rumsavlyssningsuppgifter ska få användas vid en § 31-utredning mot ett barn som före 15 års ålder misstänks för deltagande i en kriminell sammanslutning eller grovt deltagande i en kriminell sammanslutning.

## Regeringens bedömning

Preventiva tvångsmedel bör inte få användas när det gäller deltagande i en kriminell sammanslutning.

## Utredningens förslag och bedömning

Förslaget och bedömningen från utredningen stämmer överens med regeringens, med den skillnaden att utredningens förslag förhåller sig till två gradindelade brott som kriminaliseras även på försöksstadiet.

## Remissinstanserna

Majoriteten av remissinstanserna yttrar sig inte särskilt över utredningens förslag i denna del. Bland dem som yttrar sig är remissutfallet blandat. Några remissinstanser, såsom *Polismyndigheten* och *Ekobrottsmyndigheten*, ställer sig positiva till förslagen medan andra, t.ex. *Riksförbundet för social & mental hälsa (RSMH)*, *Sveriges advokatsamfund*, *Fryshuset* och *Myndigheten för säkerhet och integritetsskydd* är helt eller delvis negativa till dem. *Brottsoffermyndigheten* ställer sig positiv till att de brottsbekämpande myndigheterna får bättre förutsättningar att utreda allvarlig brottslighet eftersom det kan leda till att fler brott mot enskilda klaras upp och att allt fler brottsoffer får upprättelse. *Ekobrottsmyndigheten* bedömer att möjligheten att använda hemliga tvångsmedel kommer att vara en förutsättning för att kunna utreda de aktuella brotten. Enligt myndigheten innebär förslagen en rimlig avvägning mellan behovet av en effektiv brottsbekämpning och den enskildes rätt till skydd för sin personliga integritet. *Åklagarmyndigheten*, som resonerar på liknande sätt, framhåller att hemliga tvångsmedel ofta är helt avgörande för att utreda och lagföra organiserad brottslighet. *Åklagarmyndigheten* anför vidare att behovet att kunna använda hemliga tvångsmedel i förhållande till de föreslagna brotten gör sig gällande såväl avseende vuxna personer som personer under 15 år.

Myndigheten för säkerhet och integritetsskydd invänder inte mot förslaget om hemliga tvångsmedel mot personer över 15 år. När det gäller förslaget om hemliga tvångsmedel mot barn under 15 år anser dock Myndigheten för säkerhet och integritetsskydd att det, mot bakgrund av de ökade risker för integritetsintrång för barn som det innebär, måste präglas av försiktighet. Myndigheten för säkerhet och integritetsskydd anför i det sammanhanget att den föreslagna regleringens tillämpningsområde är bredare än enligt lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott (preventivlagen) och att förslaget därför bör begränsas. Ett sätt att uppnå en rimligare avvägning mellan behovet av effektiv brottsbekämpning och barns rätt till skydd för den personliga integriteten kan enligt Myndigheten för säkerhet och integritetsskydd vara att begränsa förslaget i aktuell del till utredningar om deltagande i eller samröre med kriminella sammanslutningar som ägnar sig åt särskilt allvarlig brottslighet. Ett annat sätt kan vara att införa en golvregel som innebär att det alltid krävs att straffvärdet för deltagande i eller samröre med kriminell sammanslutning kan antas överstiga ett visst straffvärde för att hemliga tvångsmedel ska få användas mot barn under 15 år. Myndigheten för säkerhet och integritetsskydd anser vidare att det i det

fortsatta lagstiftningsarbetet bör övervägas om det finns fortsatt behov av tvångsmedelsanvändning enligt 1 a och 1 e §§ preventivlagen. Myndigheten för säkerhet och integritetsskydd konstaterar i det sammanhanget att användning av tvångsmedel enligt dessa bestämmelser i princip motsvaras av den föreslagna regleringen om användning av hemliga tvångsmedel i syfte att utreda misstanke om deltagande i eller samröre med kriminell sammanslutning. En stor del av den hemliga tvångsmedelsanvändningen som i dag sker i preventivt syfte kommer alltså med förslagen i stället att ske under förundersökning eller utredning enligt LUL. Polismyndigheten anser att det sannolikt kommer att finnas ett behov av de, för närvarande tidsbegränsade, bestämmelserna om preventiva tvångsmedel i preventivlagen och lagen om hemlig dataavläsning, även om de aktuella brotten införs.

Fryshuset anser att när själva misstanken om ett deltagandebrott, som i sig inte kräver någon koppling till ett konkret brott, räcker för att använda hemliga tvångsmedel, finns det en risk att ingripande övervakning används mot personer som senare kanske inte döms för något brott alls. Detta förstärker enligt Fryshuset rättssäkerhetsproblemen som följer av det låga beviskravet. RSMH anser att förslagen innebär att mycket ingripande tvångsmedel kopplas till otydligt avgränsade brott, vilket medför en påtaglig risk för att proportionalitetskravet inte uppfylls i praktiken. Förslagen ökar vidare risken för övervakning baserad på sociala relationer och riskerar också att särskilt drabba personer i psykisk och social utsatthet. *Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF)* framhåller att förslagen kan få konsekvenser för barn och unga, särskilt i situationer där deras involvering i kriminella sammanhang är otydlig eller präglad av påverkan från andra. Enligt MUCF är det därför angeläget att tillämpningen sker med stor noggrannhet och med beaktande av proportionalitet, rättssäkerhet och barnets bästa. MUCF anser vidare att det är viktigt att förändringarna följs upp, särskilt i fråga om hur de påverkar unga personer och deras möjligheter till återanpassning. Även *Statens beredning för medicinsk och social utvärdering (SBU)* vill se en sådan typ av utvärdering, men ifrågasätter samtidigt hur en sådan ska kunna genomföras i förhållande till minderåriga, där det i dag saknas tillförlitlig statistik. SBU anser att nyttan med förslagen inte är tillräckligt vetenskapligt underbyggd och överväger därför inte de risker som förslagen innebär. SBU betonar att det särskilt i relation till barn finns en risk för att förtroendet för socialtjänsten och andra myndigheter skadas ytterligare, vilket i sin tur riskerar motverka brottsförebyggande insatser. SBU efterlyser förtydliganden om i vilka syften tvångsmedlen och den information som därigenom insamlas får användas samt hur länge.

*Stockholms tingsrätt* konstaterar att rådgivningspunkten i det föreslagna samröresbrottet och den därtill kopplade möjligheten att använda hemliga tvångsmedel påverkar den skyddade relationen mellan advokat och klient. När rådgivningen utgör den brottsliga handlingen blir kommunikationen enligt tingsrätten målet för tvångsmedlen. Stockholms tingsrätt saknar i det sammanhanget en analys av hur kollisionen med enrumsprivilegiet ska hanteras, särskilt mot bakgrund av Europakonventionens krav på rätten till ett effektivt försvar (artikel 6) och respekten för korrespondens (artikel 8). När det gäller förslaget om hemliga tvångsmedel i förhållande till misstänkta under 15 år saknar tingsrätten en analys av hur en sådan

reglering överensstämmer med barns särskilda integritetsintresse, barnkonventionens ställning som svensk lag och Sveriges internationella åtaganden. Sveriges advokatsamfund saknar en närmare analys av vilka konkreta omständigheter som i praktiken ska krävas för att det ska anses föreligga skäligen misstanke om samröre med en kriminell sammanslutning. Avsaknaden av sådan vägledning medför enligt Advokatsamfundet en betydande risk för att tröskeln för att inleda användning av hemliga tvångsmedel sätts mycket lågt. Mot bakgrund av att samröresbrottet inte förutsätter någon konkret eller individualiserad brottslig gärning, finns det vidare enligt Advokatsamfundet en risk för att tvångsmedelsanvändningen får en i praktiken undersökande eller kartläggande funktion, snarare än att vara knuten till utredning av specifik brottslighet. Enligt Advokatsamfundet innebär samröresbrottet i synnerhet en risk för att advokatverksamhet och andra skyddsvärda professioner blir särskilt utsatta av sådana utredningsåtgärder, enbart till följd av yrkesrollens rådgivande karaktär. Den ökade möjligheten till intrång i exempelvis konfidentiella kommunikationskanaler riskerar att allvarligt skada advokatverksamhet och även förtroendet för rättssystemets grundläggande funktioner. Det skulle enligt Advokatsamfundet kunna få långtgående och i praktiken förödande konsekvenser för såväl förtroendeförhållandet mellan advokat och klient som för möjligheten att bedriva en oberoende och effektiv advokatverksamhet. Advokatsamfundet anser vidare att den av utredningen föreslagna säkerhetsventilen i samröresbrottet inte är ett effektivt skydd mot oproportionerliga integritetsintrång eftersom prövningen av om en gärning är ringa eller försvarlig sker först i efterhand. Ventilen innebär således inte att en handling är trygg och tillåten redan vid tidpunkten för dess utförande, utan endast att den i ett senare skede eventuellt kan bedömas som straffri. Enligt Advokatsamfundets måste en i sammanhanget vid och oförutsägbar kriminalisering, som förenas med möjlighet att använda hemliga tvångsmedel, innehålla tydliga och framåtblickande rättssäkerhetsgarantier som begränsar tvångsmedelsanvändningen redan vid beslutstillfället. Förslagen innebär därmed en risk för långtgående och i praktiken preventiv användning av hemliga tvångsmedel under förut sättningar som i dag inte är överblickbara.

### **Skälen för regeringens förslag och bedömning**

*Det finns ett klart och påtagligt behov av att använda hemliga tvångsmedel i utredningar om deltagandebrott*

Som följer av avsnitt 5.1 är brottslighet med kopplingar till kriminella nätverk av samhälls- och systemhotande karaktär. I detta sammanhang bör tilläggas att särskilt den allvarliga brottsligheten bland barn och unga har ökat markant och att brottsligheten kryper allt längre ner i åldrarna. En rapport från Brå visar t.ex. att misstankar om vapenbrott, narkotikaöverlåtelse, utpressning och bedrägerier har ökat avsevärt under senare år bland barn som inte uppnått 15 år och barn under 18 år. Den senaste utvecklingen visar också att fler barn har koppling till gängkriminalitet och att de barnen blir allt yngre. Rekryteringen till kriminella nätverk går också fortare i dag än tidigare och barn och unga begår ofta grövre brott direkt efter inträdet i ett kriminellt nätverk (Brå 2023:13, Barn och unga i kriminella nätverk – En studie av inträde, brott, villkor och utträde). Polismyn-

digheten vittnar vidare om att fenomenet som kallas crime-as-a-service eller violence-as-a-service har blivit vanligare. Det innebär att våldsdåd annonseras, koordineras och förmedlas som utförande av tjänster via digitala plattformar. De som rekryteras till dessa brottsuppdrag är ofta unga, oerfarna och utan koppling till den miljö som brottet ska utföras i. Utförarna är enligt polisen allt yngre och det finns indikationer på att påtryckningarna mot dessa från andra kriminella inom nätverken blir alltmer brutala. Av Åklagarmyndighetens statistik framgår att 173 personer under 15 år var misstänkta för inblandning i mord eller planering av mord under 2025. Motsvarande siffra för 2019 var 12 personer. År 2022 och 2023 var 21 respektive 46 personer under 15 år misstänkta för inblandning i mord eller planering av mord. För år 2024 var motsvarande siffra 120. Av Åklagarmyndighetens statistik framgår vidare att bevistalan väckts mot 88 barn under 2025, vilket kan jämföras med att det väcktes bevistalan mot 38 barn under hela 2024 och att det väcktes bevistalan mot sju barn under 2023. Av de 88 barn som det väcktes en bevistalan mot under 2025 avsåg 64 misstankar om inblandning i mord.

Som regeringen konstaterar i avsnitt 5.1 är det angeläget att ingripa med krafttag mot brottslighet med kopplingar till kriminella nätverk. Ett sätt att förebygga bl.a. våldsbrottsligheten relaterad till kriminella nätverk är att ingripa tidigt mot dem som på olika sätt deltar i en kriminell sammanslutning. Enligt utredningen är det för de brottsbekämpande myndigheterna närmast en grundläggande förutsättning att hemliga tvångsmedel kan användas, för att den typ av allvarlig brottslighet som kriminella sammanslutningar ägnar sig åt ska kunna utredas. Detta bekräftas också av remissvaren från *Åklagarmyndigheten* och *Ekobrottsmyndigheten*.

Brottslighet i kriminella nätverk kännetecknas av samarbete mellan flera personer, där den elektroniska kommunikation som förekommer till övervägande del är krypterad. De involverade har ofta ett högt säkerhetsmedvetande och använder olika strategier för att undvika fysisk spaning från brottsbekämpande myndigheter. Tystnadskulturen i den kriminella miljön är därtill omfattande. Eftersom deltagandebrottet även kommer att träffa ageranden som inte behöver ligga i tids- eller platsmässig anslutning till den brottslighet som kan tillskrivas en kriminell sammanslutning, kommer vidare bevisning om deltagandebrott att behöva sökas även på andra ställen och hos andra personer än på brottsplatser för sammanslutningens brottslighet och hos gärningspersoner som utför denna. Sammantaget står det för regeringen klart att det kommer bli synnerligen svårt att utreda ett deltagandebrott endast med konventionella utredningsmetoder såsom spaning, husrannsakan, beslag och förhör.

Hemlig avlyssning och hemlig övervakning av elektronisk kommunikation kan ge information om t.ex. telefontrafik mellan misstänkta personer både inom Sverige och från Sverige till utlandet. Sådana uppgifter kan vara väldigt viktiga för att klargöra rollfördelningen mellan de inblandade och knyta personer till varandra. Uppgifter från hemlig avlyssning och övervakning av elektronisk kommunikation kan hämtas in i realtid vilket framstår som särskilt värdefullt i relation till deltagandebrottet, där tidiga utredningsåtgärder i vissa fall skulle kunna medföra att eventuell efterföljande allvarlig brottslighet kan förhindras. Hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation kan även användas för att få information om exempelvis var tänkt brottslighet ska äga rum och andra

närliggande frågor kring planering och utförande. Hemlig kameraövervakning utgör ett viktigt komplement till andra tvångsmedel eftersom det genom kameraövervakningen kan gå att knyta en person till användning av viss kommunikationsutrustning eller att knyta personer till varandra. Sådan information kan antas vara av stor betydelse för att visa på inblandning i ett deltagandebrott eller visa att det är fråga om en kriminell sammanslutning som deltagandet sker i. Även hemlig dataavläsning behöver kunna användas, t.ex. för att få del av uppgifter när de misstänkta kommunicerar via krypterade appar. Hemlig dataavläsning ger vidare mer exakta platsuppgifter än andra tvångsmedel. Även annan information som kan inhämtas via hemlig dataavläsning kan vara av betydelse för att exempelvis upptäcka eller kartlägga bokningar av resor och hyrbilar eller för att visa på att vissa typer av sökningar har gjorts. Sådana uppgifter kan komma att vara av relevans som bevisning och som underlag vid förhör, samt ge uppslag för andra utredningsåtgärder.

Regeringen bedömer därmed sammantaget, till skillnad från t.ex. *Statens beredning för medicinsk och social utvärdering (SBU)*, att det finns ett klart och påtagligt behov av att kunna använda hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation, hemlig kameraövervakning och hemlig dataavläsning som inte gäller rumsavlyssningsuppgifter i utredningar om deltagande i en kriminell sammanslutning och grovt deltagande i en kriminell sammanslutning. Det gäller såväl mot den som skäligen är misstänkt som i syfte att utreda vem som skäligen kan misstänkas. Med hänsyn till hur och i vilken omfattning barn numera är involverade och deltar i allvarlig brottslighet i den kriminella miljön är det för regeringen också uppenbart att det konstaterade behovet av hemliga tvångsmedel är detsamma oaktat den misstänktes ålder. Behovet av att kunna använda hemliga tvångsmedel är alltså lika påtagligt vid utredningar enligt 31 § LUL som vid förundersökningar om de nya brotten. Med stöd av det anförda bedömer regeringen vidare att ovan angivna hemliga tvångsmedel kan antas vara effektiva för att utreda och lagföra de nya brotten. Regeringens bedömning av behovet och den förväntade nyttan av de aktuella verktygen delas också av flera remissinstanser, t.ex. *Åklagarmyndigheten* och *Polismyndigheten*.

Utredningens förslag omfattar inte hemlig rumsavlyssning och hemlig dataavläsning som gäller rumsavlyssningsuppgifter. Regeringen instämmer i utredningens bedömning att det inte framkommit tillräckliga skäl att möjliggöra användning av de aktuella tvångsmedlen även för det syftet i utredningar om deltagande i en kriminell sammanslutning eller grovt sådant brott.

*Det är proportionerligt att utvidga tillämpningsområdet för hemliga tvångsmedel till att omfatta utredningar om deltagandebrott*

Vid bedömningen av om nya brott bör läggas till i brottskatalogerna för de hemliga tvångsmedlen måste de grundläggande fri- och rättigheter som framgår av regeringsformen, Europakonventionen och EU:s rättighetsstadga samt de krav som följer av barnkonventionen beaktas. Utvidgade brottskataloger medför begränsningar av rätten till skydd för förtrolig kommunikation, rätten till privatliv och rätten till skydd mot betyldande

intrång i den personliga integriteten. En sådan begränsning får göras endast under vissa förutsättningar, se avsnitt 6.2.

Vid överväganden om att utvidga tillämpningsområdet för de hemliga tvångsmedlen måste det göras en närmare bedömning av å ena sidan behovet av tvångsmedlen och deras förväntade effektivitet och nytta i det syftet som tvångsmedlen ska användas, och å andra sidan vilka integritetsintrång som en sådan utvidgning kan medföra. När det gäller tvångsmedel mot barn bör återhållsamhet iakttas, vilket framhålls även av *Myndigheten för säkerhet och integritetsskydd* (se prop. 2024/25:175 s. 42). Genomgående gäller att endast åtgärder som bedöms vara proportionerliga kan tillåtas.

Som utvecklas ovan bedömer regeringen dels att det finns ett tydligt behov av att använda hemliga tvångsmedel vid utredningar om deltagande i en kriminell sammanslutning och grovt sådant brott, dels att hemliga tvångsmedel kan antas vara en effektiv åtgärd för att utreda brotten. Genom tidiga utredningsåtgärder kopplade till brotten skulle därtill fortsatt involvering i den kriminella miljön och eventuell även efterföljande allvarlig brottslighet i vissa fall kunna förebyggas. När det gäller barn kan också framhållas att det ligger i barns intresse att hindras från att utnyttjas till att begå allvarliga brott. Barn som begår allvarliga brott med koppling till kriminella nätverk riskerar exempelvis att själva utsättas för våld. Det är svårt för barn som har trätt in i kriminella nätverk att ta sig ur dem.

En utvidgning av de hemliga tvångsmedlen till att omfatta deltagandebrott innebär samtidigt en ökad risk för intrång i den personliga integriteten. Det gäller både i förhållande till misstänkta, såväl barn under 15 år som äldre barn och vuxna, men även i relation till tredje man, t.ex. familjemedlemmar, som kan drabbas av tvångsmedelsanvändningen.

Som följer av avsnitt 5.1 är emellertid deltagande i en kriminell sammanslutning brottslighet som är särskilt angelägen att bekämpa. Brottsligheten kan i många fall vara av kvalificerat slag och kan, likt mycket annan brottslighet med kopplingar till den kriminella miljön, vara särskilt svårutredd. Därtill finns det i olika avseenden likheter mellan det nya gradindelade brottet och brott som redan är upptagna i regleringarna om de hemliga tvångsmedlen, även i LUL.

Flera remissinstanser, såsom *Sveriges advokatsamfund*, *Riksförbundet för social & mental hälsa (RSMH)* och *Statens beredning för medicinsk och social utvärdering (SBU)*, ser rättssäkerhetsrisker och andra risker med att möjliggöra hemliga tvångsmedel i förhållande till de nya brotten. *Fryshuset* anser att när själva misstanken om ett deltagandebrott, som i sig inte kräver någon koppling till ett konkret brott, räcker för att använda hemliga tvångsmedel, finns det en risk att ingripande övervakning används mot personer som senare kanske inte döms för något brott. Eftersom samröresbrottet, som utredningen föreslår, inte förutsätter någon konkret eller individualiserad brottslig gärning ser Advokatsamfundet en risk för att tvångsmedelsanvändningen får en i praktiken undersökande eller kartläggande funktion, snarare än att vara knuten till utredning av specifik brottslighet. Enligt Advokatsamfundet, som saknar en närmare analys av vilka konkreta omständigheter som i praktiken ska krävas för att det ska anses föreligga skälig misstanke om ett samröresbrott, riskerar den ökade möjligheten till intrång i exempelvis konfidentiella kommunikationskanaler att allvarligt skada advokatverksamhet och även förtroendet för



rättssystemets grundläggande funktioner. Advokatsamfundet anser vidare att den av utredningen föreslagna säkerhetsventilen i samröresbrottet inte är ett effektivt skydd mot oproportionerliga integritetsintrång i aktuell avseende eftersom prövningen av om en gärning är ringa eller försvarlig sker först i efterhand. *Stockholms tingsrätt* saknar en analys av hur den kollision med enrumsprivilegiet som föreslagna utvidgningar innebär ska hanteras, särskilt mot bakgrund av Europakonventionens krav på rätten till ett effektivt försvar (artikel 6) och respekten för korrespondens (artikel 8). Tingsrätten efterlyser också en analys av hur en reglering om hemliga tvångsmedel i förhållande till misstänkta under 15 år överensstämmer med barns särskilda integritetsintresse, Barnkonventionens ställning som svensk lag och Sveriges internationella åtaganden. Enligt RSMH innebär förslagen en ökad risk för övervakning baserad på sociala relationer och riskerar också att särskilt drabba personer i psykisk och social utsatthet. *Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF)* framhåller att förslagen kan få konsekvenser för barn och unga, särskilt i situationer där deras involvering i kriminella sammanhang är otydlig eller präglad av påverkan från andra. Enligt MUCF är det därför angeläget att tillämpningen sker med stor noggrannhet och med beaktande av proportionalitet, rättssäkerhet och barnets bästa. SBU efterlyser förtydliganden om i vilka syften tvångsmedlen och den information som därigenom insamlas får användas samt hur länge. SBU betonar att det särskilt i relation till barn finns en risk för att förtroendet för socialtjänsten och andra myndigheter skadas ytterligare, vilket i sin tur riskerar att motverka brottsförebyggande insatser.

Regeringen vill med anledning av remissynpunkterna framhålla att reglerna om hemliga tvångsmedel omges av ett väl utbyggt system med rättssäkerhetsgarantier som syftar till att begränsa integritetsintrånget för enskilda och att möjliggöra en effektiv tillsyn. Det handlar bl.a. om bestämmelser om domstolsprövning, offentliga ombud, dokumentation samt bevarande och förstöring av material. Exempelvis ska upptagningar och uppteckningar från hemliga tvångsmedel granskas snarast möjligt och bevaras till dess de utredningar där de använts lagts ned eller avslutats eller målen har avgjorts slutligt (jfr 27 kap. 24 § rättegångsbalken). För att få använda hemliga tvångsmedel i utredande syfte krävs också som huvudregel skälig misstanke om brott. Det kravet anses innebära att misstanken ska vara av viss styrka, låt vara att det inte går att ge någon generell vägledning om vad som ska krävas för att i ett enskilt fall uppnå nivån skälig misstanke. En bedömning måste i stället göras från fall till fall. För att hemliga tvångsmedel ska få användas ställs det vidare upp vissa kvalifikationskrav som tar sikte på behovet av åtgärden i det enskilda fallet. I de fall en förundersökning pågår krävs att åtgärden är av synnerlig vikt för utredningen. I förhållande till barn bör också framhållas att barnets bästa ska beaktas vid varje beslut om hemliga tvångsmedel som rör ett barn. Det följer av artikel 3 i barnkonventionen. Inom ramen för den proportionalitetsbedömning som ska göras vid varje enskilt beslut om hemliga tvångsmedel bör dessutom t.ex. barnets ålder, mognad och utveckling beaktas (se propositionen Hemliga tvångsmedel – effektiva verktyg för att förhindra och utreda allvarliga brott, prop. 2022/23:126 s. 196 och 197). Därutöver är det av betydelse för regeringens prövning av om det är proportionerligt att utvidga regleringen om de hemliga tvångs-

medlen i förevarande fall att utredningens förslag i olika avseenden avgränsas och förtydligas med beaktande av remissynpunkter (se avsnitt 5.3.1–5.3.3). Regeringen bedömer att dessa avgränsningar och förtydliganden undanröjer eller under alla förhållanden avsevärt minskar de risker som t.ex. Advokatsamfundet, Stockholms tingsrätt och RSMH för fram kopplat till förslagen om hemliga tvångsmedel. De förslag som nu läggs fram omfattar vidare inte hemlig rumsavlyssning och hemlig dataavläsning som gäller rumsavlyssningsuppgifter, vilka anses vara de hemliga tvångsmedel som innebär störst risk för allvarliga integritetsintrång, eller preventiva tvångsmedel.

Det starka intresset av att kunna utreda den aktuella typen av brottslighet väger mycket tungt. Sammantaget bedömer regeringen, i likhet med t.ex. *Ekobrottsmyndigheten* och även efter beaktande av den återhållsamhet som bör iakttas när det gäller tvångsmedel mot barn under 15 år, att det är proportionerligt och väl avvägt med hänsyn till motstående intressen att utvidga användningsområdet för hemliga tvångsmedel till att omfatta utredningar om deltagande i en kriminell sammanslutning och grovt sådant brott. En sådan utvidgning bedöms vara förenlig med regeringsformen, EU:s rättighetsstadga, Europakonventionen och barnkonventionen. Tillämpningsområdet för hemliga tvångsmedel bör därför utvidgas på så sätt att hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation, hemlig kameraövervakning och hemlig dataavläsning som inte gäller rumsavlyssningsuppgifter får användas vid förundersökning om deltagande i en kriminell sammanslutning och grovt deltagande i en kriminell sammanslutning, både om någon är skäligen misstänkt och i syfte att utreda vem som skäligen kan misstänkas. Motsvarande tvångsmedel bör få användas även vid § 31-utredningar mot barn som är under 15 år som gäller deltagande i en kriminell sammanslutning och grovt sådant brott. Av denna slutsats följer att regeringen inte ser det som ändamålsenligt att avgränsa förslaget i förhållande till misstänkta under 15 år på något av de sätt som Myndigheten för säkerhet och integritetsskydd föreslår. Ställningstagandet grundar sig dels på regeringens bedömning att behovet och den förväntade nyttan av de aktuella verktygen är desamma oavsett den misstänktes ålder, dels på utfallet av regeringens proportionalitetsprövning som skett med beaktande av den försiktighet som är nödvändig i förhållande till misstänkta under 15 år.

Med hänsyn till de föreslagna straffskalorna kommer postkontroll, som kan vara av betydelse för att kunna identifiera och ingripa mot försändelser av t.ex. vapen eller narkotika, och konventionella utredningsmetoder att kunna användas i utredningar om deltagandebrott. Enligt regeringen är detta väl avvägt med beaktande av motstående intressen. Några lagändringar krävs inte i dessa delar.

Både MUCF och SBU framhåller ett behov av uppföljning och utvärdering när det gäller användningen av hemliga tvångsmedel, särskilt i förhållande till barn. I den frågan kan konstateras att regeringen årligen redovisar till riksdagen hur hemliga tvångsmedel har använts vid förundersökning i brottmål och i underrättelseverksamhet. Redovisningen bygger på de brottsbekämpande myndigheternas årliga redovisning till regeringen. Regeringen har i april 2026 också gett de brottsbekämpande myndigheterna ett kompletterande uppdrag att årligen redovisa hur

hemliga och preventiva tvångsmedel används mot barn under 15 år. Vidare har Myndigheten för säkerhet och integritetsskydd som en av sina uppgifter att utöva tillsyn över de brottsbekämpande myndigheternas användning av hemliga tvångsmedel.

#### *Det saknas behov av att använda preventiva tvångsmedel*

Hemliga tvångsmedel kan i vissa fall även användas för att förebygga, förhindra eller upptäcka allvarlig brottslig verksamhet i underrättelseverksamhet (s.k. preventiva tvångsmedel). Preventiva tvångsmedel regleras framför allt i preventivlagen och lagen (2012:278) om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet (inhämtningslagen). Hemlig dataavläsning i de s.k. preventivlagsfallen regleras särskilt i lagen om hemlig dataavläsning. Utredningens förslag omfattar inte preventiva tvångsmedel. Regeringen instämmer, liksom *Åklagarmyndigheten*, i utredningens bedömning att det inte framkommit ett tillräckligt behov av att möjliggöra användning av preventiva tvångsmedel i förhållande till deltagandebrottet. Preventiva tvångsmedel bör därför inte få användas.

Både *Myndigheten för säkerhet och integritetsskydd* och *Polismyndigheten* uppmärksammar frågan om relationen mellan förevarande förslag om hemliga tvångsmedel och hemlig tvångsmedelsanvändning som sker i preventivt syfte. Myndigheten för säkerhet och integritetsskydd konstaterar i det sammanhanget att användning av tvångsmedel enligt 1 a och 1 e §§ preventivlagen i princip motsvaras av den nu föreslagna regleringen. Enligt Myndigheten för säkerhet och integritetsskydd innebär förslagen att en stor del av den hemliga tvångsmedelsanvändningen som i dag sker i preventivt syfte i stället kommer att ske under förundersökning eller utredning enligt LUL. Myndigheten för säkerhet och integritetsskydd anser därför att det bör övervägas om det finns fortsatt behov av tvångsmedelsanvändning enligt de ovan angivna bestämmelserna i preventivlagen. Polismyndigheten anser däremot att det sannolikt kommer att finnas ett behov av de, för närvarande tidsbegränsade, bestämmelserna om preventiva tvångsmedel i preventivlagen och lagen om hemlig dataavläsning, även om de aktuella brotten införs. Regeringen konstaterar att de föreslagna brotten i många fall kan innebära att det blir möjligt att inleda en förundersökning eller en § 31-utredning på ett tidigare stadium och därmed använda hemliga tvångsmedel. Även med hänsyn till detta är regeringens bedömning, i likhet med Polismyndighetens, att det fortfarande kommer att finnas situationer där det föreligger behov av att använda bestämmelserna i preventivlagen. Det kan även nämnas att en pågående utredning gör en samlad översyn av reglerna om hemliga och preventiva tvångsmedel där tillämpningen av reglerna utvärderas (Ju 2025:04).

## 7 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

### **Regeringens förslag**

Lagändringarna ska träda i kraft den 1 april 2027.

### **Regeringens bedömning**

Det finns inte behov av några övergångsbestämmelser.

### **Utredningens förslag och bedömning**

Utredningens förslag och bedömning stämmer överens med regeringens.

### **Remissinstanserna**

Ingen remissinstans yttrar sig särskilt över förslaget eller bedömningen.

### **Skälen för regeringens förslag och bedömning**

Den grundlagsändring som möjliggör för lagstiftaren att införa en bredare kriminalisering av deltagande i kriminella sammanslutningar föreslås träda i kraft den 1 januari 2027 (se prop. 2025/26:78). De nu föreslagna lagändringarna bör träda i kraft så snart som möjligt därefter. Lagändringarna bör därför träda i kraft den 1 april 2027.

Enligt 5 § lagen (1964:163) om införande av brottsbalken får ingen dömas för en gärning för vilken det inte var stadgat straff när den begicks. Några särskilda övergångsbestämmelser beträffande straffbestämmelserna i brottsbalken behövs därför inte. När det gäller de föreslagna lagändringarna om hemliga tvångsmedel är utgångspunkten att nya processrättsliga regler ska tillämpas genast efter ikraftträdandet. Det finns därmed inte heller något behov av särskilda övergångsbestämmelser beträffande de ändringar som föreslås i rättegångsbalken och lagen med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare.

## 8 Konsekvenser av förslagen

### **Regeringens bedömning**

Till följd av ändringar i förhållande till utredningens förslag bör kostnaderna för förslagen vara lägre än vad utredningen uppskattat. Kriminalvården och anslaget Rättsliga biträden m.m. har genom budgetpropositionen för 2026 tillförts medel med anledning av förslagen. Förslagen bör ha endast marginell påverkan på kommunernas kostnader.

Kriminaliseringen av deltagande i en kriminell sammanslutning bör enligt regeringen få viss avhållande effekt på sådant handlande. Det kan i sin tur gynna såväl samhället i stort som kvinnor, män, barn och unga.

Förslagen kan i övrigt få både negativa och positiva konsekvenser för barn och unga.

Kriminaliseringen tydliggör att Sverige lever upp till sina internationella förpliktelser.

## Utredningens bedömning

Utredningens bedömning stämmer delvis överens med regeringens. Utredningen uppskattar högre kostnader för berörda myndigheter.

## Remissinstanserna

*Polismyndigheten* och *Åklagarmyndigheten* delar utredningens bedömning när det gäller de ekonomiska konsekvenserna av förslagen. *Domstolsverket* och *Attunda tingsrätt* delar utredningens bedömning att förslagen kommer att innebära kostnader för Sveriges domstolar som inte rymms inom befintliga anslag. *Attunda tingsrätt* och *Göteborgs tingsrätt* bedömer dock att kostnaderna för domstolarna kommer att vara högre än vad utredningen uppskattat och framhåller även att medelstildelningen bör ske före den 1 januari 2028. Även *Göta hovrätt* är inne på att utredningen har underskattat behovet av tillskjutna medel till domstolarna. *Ekobrottsmyndigheten* anser, till skillnad från utredningen, att förslagen innebär ökade kostnader för myndigheten som kräver särskild finansiering. Även *Tullverket* menar att förslagen innebär ökade kostnader som kräver att myndigheten tillskjuts medel. Enligt *Migrationsverket* kan det inte uteslutas att de indirekta effekterna av förslagen kan innebära kostnadsökningar för myndigheten. Även *Statens institutionsstyrelse (SiS)* bedömer att förslagen kan innebära ekonomiska konsekvenser för myndigheten genom en ökning av antalet placerade på SiS särskilda ungdomshem. Enligt *Uppsala universitet (juridiska fakultetsnämnden)* framstår utredningens uppskattning att kan bli aktuellt med 1 000 brottsmisstankar per år som väl optimistisk. *Kriminalvården*, som delar utredningens bedömning att kostnaderna inte kan hanteras inom befintliga anslag, framhåller att konsekvenserna av förslagen inte enbart är ekonomiska. En ökad andel intagna med koppling till organiserad brottslighet ställer höga krav på differentiering, säkra placeringar, bemanning, informationsunderlag, skydd mot otillåten påverkan och ett fungerande verksamhetsinnehåll. Särskilt i ett redan ansträngt platsläge finns det enligt *Kriminalvården* risk att behovet av säkerhetsmässiga åtgärder, sysselsättning och återfallsförebyggande insatser inte fullt ut kan mötas. *Kriminalvården* vill också understryka att ett effektivt genomslag för lagstiftningen förutsätter fungerande informationsförsörjning och systemstöd. *Kriminalvården* anser vidare att utredningen i alltför begränsad utsträckning behandlar behovet av att bygga upp ett ändamålsenligt verksamhetsinnehåll för den grupp som kan komma att dömas enligt de föreslagna bestämmelserna.

*Svenskt Näringsliv* efterlyser en mer ingående analys av förslagets konsekvenser för seriösa företag och professionella aktörer. Om förslagen inte preciseras kan de enligt *Svenskt Näringsliv* medföra negativa konsekvenser för näringslivet i form av bl.a. rättsosäkerhet och ökade compliance-kostnader.

*Diskrimineringsombudsmannen (DO)* framhåller att det är viktigt att de sammantagna konsekvenserna för barn och unga analyseras. Även *UNICEF Sverige*, *Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF)* och *Barnombudsmannen* efterlyser en närmare belysning av barnrättsperspektivet. *Fryshuset*, som befarar att barn och unga kommer att bli de som i praktiken träffas hårdast av den föreslagna lagstiftningen, ser betydande risker från ett rättssäkerhets-, barnrätts- och brottsförebyggande perspektiv. Förslagen riskerar enligt Fryshuset att allvarligt försvåra organisationens och övriga civilsamhällets uppsökande och relationsbaserade arbete med unga i eller nära grov kriminalitet, slå mot det förebyggande arbetet riktat till unga i eller nära kriminella miljöer och polarisera målgruppen ännu mer samt försvåra utträde. *Riksorganisationen för kvinnojourer och tjejjourer i Sverige (Roks)* efterlyser en fördjupad jämställdhetsanalys av förslagen. *DO* ser en risk för att förslagen leder till ökad diskriminering, särskilt i vissa områden. Även *Riksförbundet för social & mental hälsa (RSMH)* ser en påtaglig risk för indirekt diskriminerande effekter, särskilt för personer med psykisk ohälsa och psykosociala funktionsnedsättningar, och framhåller att förslagen aktualiserar betydande frågor i förhållande till Sveriges åtaganden enligt FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. *Myndigheten för delaktighet (MFD)* framför att utredningens förslag ställer krav dels på att personer har förmåga att kunna förstå och säga ifrån om de blir involverade i kriminella sammanhang, dels på att en person ska kunna se var gränsen går mellan vad som är normala sociala kontakter och vad som är brottsligt. Enligt MFD kan sådana gränser vara komplicerade att uppfatta för personer med vissa typer av funktionsnedsättningar, t.ex. intellektuella eller neuropsykiatriska. Enligt MFD kan rättssäkerheten och tillgängligheten i rättsprocessen göras bättre genom att tillgodose behov av information i olika format och erbjuda individuellt stöd. RSMH anser att förslagen är inriktade på att kriminalisera symtom snarare än att adressera orsaker. Behovet och vikten av brottsförebyggande instanser framhålls av flera remissinstanser (bl.a. *Jämställdhetsmyndigheten*, MUCF och Socialstyrelsen). *Statens beredning för medicinsk och social utvärdering (SBU)* understryker att det finns en omfattande forskningslitteratur som talar för att förebyggande insatser ofta är mer kostnadseffektiva och leder till bättre utfall för både individ och samhälle.

*Polismyndigheten* anför att förslagen kommer att innebära ökade möjligheter att bekämpa kriminella sammanslutningars allvarliga brottslighet och ge bättre förutsättningar att lagföra personer i såväl lägre som högre skikt inom dessa sammanslutningar. Regleringen kommer vidare att innebära klara fördelar när det gäller deltagande i det internationella straffrättsliga samarbetet mot organiserad brottslighet. *Fastighetsmäklarinspektionen (FMI)* anför att förslagen kan bidra till att motverka att legala strukturer och verksamheter utnyttjas i brottsliga sammanhang, vilket även är relevant för fastighetsmarknaden. *Malmö universitet (institutionen för kriminologi)* bedömer att förslagen kan bidra till minskad kriminalitet. Universitetet framhåller därvid att kriminaliseringen kan ha en avskräckande effekt, möjliggöra en mer effektiv lagföring och ett ökat antal åtal samt leda till att personer som medverkar till allvarlig brottslighet frihetsberövas i ett tidigare skede. Denna inkapacitering kan enligt universitetet antas generera direkta brotts-

förebyggande effekter. *Socialstyrelsen* framhåller att det inte finns något vetenskapligt stöd för att kriminalisering av vissa handlingar skulle minska incitamenten för att rekrytera och utnyttja barn. *Uppsala universitet (juridiska fakultetsnämnden)* resonerar på liknande sätt och anser att det, i brist på redovisad forskning, framstår som osannolikt att förslagen skulle ha en avskräckande effekt på den som är beredd att delta i organiserad brottslighet. Att t.ex. unga skulle påverkas av ett hot om kriminalisering av det aktuella slaget samtidigt som de många gånger omväxlande är föremål för såväl ekonomiska lockelser som hot mot sig själva eller familjemedlemmar framstår enligt universitetet som något verklighetsfrämmande. *Lunds universitet (juridiska fakultetsstyrelsen)* framhåller att förslagen inte motsvarar rekommendationerna i rapporten Svarta siffror – en ESO-rapport om den kriminella ekonomins omfattning, där det i första hand rekommenderas andra åtgärder än nykriminaliseringar och att lagstiftning för att motverka brottsligheten ska baseras på vetenskapligt utvärderad och bekräftad effektivitet.

## **Skälen för regeringens bedömning**

### *Ekonomiska konsekvenser*

Enligt utredningens bedömning innebär förslagen ökade årliga kostnader för Polismyndigheten om 130–310 miljoner kronor, Åklagarmyndigheten om 50 miljoner kronor, Sveriges Domstolar om 20 miljoner kronor, Kriminalvården om 336 miljoner kronor och för anslaget Rättsliga biträden m.m. om 26 miljoner kronor. Utredningen beräknar att kostnaderna kommer att uppstå från och med den 1 januari 2028. I förhållande till andra myndigheter och till kommunerna bedömer utredningen att det inte kommer att uppstå några kostnader som kräver särskild finansiering.

När det gäller kostnadsökningarna för Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten utgår utredningens beräkningar från antagandet att de av utredningen föreslagna brotten kommer föranleda 1 000 nya ärenden/miss-tänkta per år. I förhållande till Sveriges Domstolar baseras kostnadsberäkningen på en förväntad målvolym på 600 mål per år i tingsrätterna, där åklagaren åtalat 800 personer för de nya brotten. Det handlar om dels 300 enskilda rättegångar, dels lika många rättegångar som även behandlar andra brott och personer. En stor andel av målen förväntas överklagas till överrätt. Utifrån antagandet om 1 000 nya ärenden/miss-tänkta per år uppskattar vidare utredningen att kan det bli fråga om 800 uppdrag per år för rättsliga biträden. När det gäller Kriminalvården baseras kostnadsberäkningen på antagandet att förslagen kommer att leda till att 700 personer per år döms till fängelse med en genomsnittlig strafflängd om sex månader. Grovt brott torde enligt utredningen aktualiseras i några enstaka fall per år. Skulle det bli fråga om att lagföra de av utredningen föreslagna brotten tillsammans med annan allvarlig brottslighet i större omfattning bör de nya brotten enligt utredningen inte påverka fängelsestraffets längd i så stor utsträckning.

*Tullverket* bedömer, till skillnad från utredningen, att förslagen kommer att föranleda ökade årliga kostnader för myndigheten om 30 miljoner kronor som kräver särskild finansiering. *Tullverket* anser att de på ett effektivt sätt kommer att kunna ingripa mot och utreda de nya brotten. Enligt *Ekobrottsmyndigheten* kommer förslagen att innebära en ökad

kostnad för myndigheten med i vart fall omkring 14 miljoner kronor per år som kräver särskild finansiering.

Till skillnad från utredningens förslag innebär regeringens förslag att kriminaliseringen sker genom ett gradindelad brott, i stället för två, och att det straffbara området avgränsas och förtydligas. Vidare kriminaliseras inte brotten på försöksstadiet. Regeringen bedömer att dessa omständigheter, tillsammans med vad som uttalas i fråga om brottskonkurrens i avsnitt 5.3.5, bör föranleda att antalet ärenden, mål, uppdrag och lagföringar blir lägre än vad utredningen antagit.

Genom budgetpropositionen för 2026 har Kriminalvården och anslaget Rättsliga biträden m.m. tillförts medel till följd av förslagen (se prop. 2025/26:1 utg.omr. 4 avsnitt 3.9.6 och 3.9.11).

Som Kriminalvården framhåller i sitt remissvar är konsekvenserna av förslagen inte enbart ekonomiska. Regeringen konstaterar att Kriminalvården står inför stora utmaningar med en kraftig expansion och många nya lagändringar som påverkar myndigheten. Mot bakgrund av den ansträngda beläggningen ska Kriminalvården i årsredovisningen för 2026 redovisa vidtagna och planerade åtgärder som syftar till att upprätthålla ett kvalitativt återfallsförebyggande arbete samt bibehålla en god säkerhet.

*Migrationsverket* och *Statens institutionsstyrelse (SiS)* har uttryckt tvivel kring utredningens bedömning av de ekonomiska konsekvenserna. Regeringen bedömer att eventuella kostnadsökningar för dessa myndigheter inte kan förväntas bli större än att de kan hanteras inom befintliga ekonomiska ramar. Förslagen bedöms vidare ha endast marginell påverkan på kommunernas kostnader. Den kommunala finansieringsprincipen aktualiseras därför inte.

#### *Konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet*

En grundtanke bakom att kriminalisera ett visst beteende är att kriminaliseringen ska påverka människor på ett sådant sätt att de inte begår brott, dvs. att kriminaliseringen ska ha en allmänpreventiv verkan. Även om det är svårt att härleda effekter av detta slag till en specifik lagändring och även efter beaktande av vad *Socialstyrelsen* och *Uppsala universitet (juridiska fakultetsnämnden)* anført i denna del, gör regeringen bedömningen att den nu föreslagna kriminaliseringen om deltagande i en kriminell sammanslutning bör få viss avhållande effekt på sådant handlande. Detta framhålls även av *Malmö universitet (institutionen för kriminologi)*.

Flera remissinstanser, såsom *Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF)*, *Jämställdhetsmyndigheten* och *Socialstyrelsen*, påtalar vikten och behovet av brottsförebyggande instanser. Även *Lunds universitet (juridiska fakultetsstyrelsen)* pekar på andra åtgärder än nykriminaliseringar för att motverka brottsligheten. Enligt regeringen råder det dock inte något motsatsförhållande mellan straffrättsliga åtgärder och satsningar på andra områden som kan förebygga brott. Tvärtom är det av vikt att arbetet mot brottsligheten bedrivs från flera fronter samtidigt och regeringen har också vidtagit andra åtgärder, vid sidan av de straffrättsliga, i det samlade arbetet mot brottsligheten.

Enligt flera remissinstanser (bl.a. *Fryshuset* och *Svenskt Näringsliv*) riskerar förslagen att ha hämmande effekter i olika avseenden. Fryshuset förutser en sådan effekt bl.a. på det brottsförebyggande arbetet, medan



Svenskt Näringsliv framhåller risker kopplade till näringslivet. Särskilt med hänsyn till de förtydliganden och avgränsningar som görs i förhållande till utredningens förslag ser regeringen inte några betydande risker i de aktuella avseendena.

### *Konsekvenser för enskilda*

Flera remissinstanser, såsom *Diskrimineringsombudsmannen (DO)*, *UNICEF Sverige*, *Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF)* och *Barnombudsmannen*, ger uttryck för att de sammantagna konsekvenserna för barn och unga behöver analyseras närmare. Artiklarna 1–42 i barnkonventionen gäller som svensk lag. Vid alla åtgärder som rör barn ska i första hand beaktas vad som bedöms vara barnets bästa (artikel 3). Barnkonventionen ska ses som en helhet och rättigheterna är ömsesidigt förstärkande och ska tolkas i relation till varandra. Vidare ska konsekvenserna för barnets rättigheter redovisas i alla åtgärder som påverkar dem (jfr prop. 2017/18:186 s. 77 och 92–96 och även NJA 2024 s. 642). Regeringen konstaterar att förslagen i denna lagrådsremiss kommer att påverka barn som misstänks och döms för brott. Även barn vars föräldrar begår brott kan komma att påverkas av förslagen eftersom det kan leda till att ett barn har sin förälder i anstalt under viss tid. Förslagen kan samtidigt innebära ökade möjligheter att tidigt identifiera barn som har kontakt med kriminella nätverk och sätta in stöd för att förebygga fortsatt involvering i brottslighet. Därigenom aktualiseras flera av artiklarna i barnkonventionen.

För lagöverträdare under 18 år finns särskilda regler i det straffrättsliga systemet. Barnets ålder ska beaktas vid straffmätningen av ett brott och barn ska som utgångspunkt dömas till någon av de särskilda ungdomspåföljderna som är särskilt anpassade för lagöverträdare under 18 år. I de fall fängelse väljs som påföljd, vilket i förevarande fall främst torde kunna bli aktuellt om barnet döms för grovt deltagande i en kriminell sammanslutning, ska barnet placeras på särskilda barn- och ungdomsavdelningar på Kriminalvårdens anstalter. Inom ramen för verkställigheten av en straffrättslig påföljd kan ett barn erbjudas behandling och stöd som kan motverka att barnet återfaller i brott och hjälpa barnet att bryta en kriminell livsstil, vilket kan medföra positiva konsekvenser för barnet sett utifrån principen om barnets bästa. Att förslagen kan medföra att ett barn har sin förälder i anstalt kan vidare innebära att barnets hemmiljö uppmärksammas och att stöd och insatser kan sättas in för att bryta en negativ utveckling, vilket också kan påverka barnet positivt. Med hänsyn till föreslagna straffskalor kommer den tillfälliga sänkningen av straffbarhetsåldern till 14 år för allvarliga brott, som föreslås träda i kraft den 10 september 2026, inte att gälla för deltagande i en kriminell sammanslutning eller grovt deltagande i en kriminell sammanslutning (jfr prop. 2025/26:293). Även när det gäller häktning finns en särskild reglering för unga misstänkta. Om det med hänsyn till den misstänktes ålder kan befaras att häktning skulle komma att medföra allvarligt men för den misstänkte får häktning ske endast om det är uppenbart att betryggande övervakning inte kan ordnas (24 kap. 4 § rättegångsbalken). Enligt 23 § lagen med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare gäller dessutom att den som inte har fyllt 18 år får häktas endast om det finns synnerliga skäl för det. Det innebär att

häktning av ungdomar får ske endast i undantagsfall. Genom den möjlighet till tidiga utredningsåtgärder som förslagen om hemliga tvångsmedel innebär (se avsnitt 6.4) skulle fortsatt involvering i den kriminella miljön och eventuell även efterföljande allvarlig brottslighet i vissa fall kunna förebyggas. Mot bakgrund av det ovanstående är regeringens sammantagna bedömning att förslagen i denna lagrådsremiss är förenliga med barnkonventionen.

Enligt kriminalstatistiken lagförs fler män än kvinnor för brott, vilket innebär att fler män och pojkar än kvinnor och flickor kommer att beröras av förslagen. Kriminaliseringen av deltagande i en kriminell samman slutning bör i viss mån kunna bidra till att minska de kriminella nätverkens inflytande och leda till tryggare offentliga miljöer. Det kan i sin tur gynna både kvinnor och män, flickor och pojkar.

DO ser en risk för att förslagen leder till ökad diskriminering, särskilt i vissa områden. Med hänsyn till de förtydliganden och avgränsningar som görs i förhållande till utredningens förslag ser regeringen inte några betydande risker i det aktuella avseendet.

Enligt *Riksförbundet för social & mental hälsa (RSMH)* finns en påtaglig risk för indirekt diskriminerande effekter, särskilt för personer med psykisk ohälsa och psykosociala funktionsnedsättningar. Regeringen bedömer att förslagen inte är oförenliga med dessa gruppers intressen. Som bl.a. RSMH och MFD påtalar kan t.ex. personer med en funktionsnedsättning vara en målgrupp som i större utsträckning än andra kan ha svårare att förstå konsekvenserna av sitt handlande och riskera att utnyttjas av kriminella sammanslutningar och komma att omfattas av förslagen. Som MFD anger påverkar en funktionsnedsättning inte själva straffansvaret. Regeringens funktionshinderspolitik utgår från Sveriges internationella åtaganden om mänskliga rättigheter. Det riksdagsbundna nationella målet för funktionshinderspolitiken är att med FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning som utgångspunkt, uppnå jämlikhet i levnadsvillkor och full delaktighet för personer med funktionsnedsättning i ett samhälle med mångfald som grund. Målet ska bidra till ökad jämställdhet och till att barnrättsperspektivet ska beaktas (propositionen Nationellt mål och inriktning för funktionshinderspolitiken, prop. 2016/17:188 s. 24–26, bet. 2017/18:SoU5, rskr. 2017/18:86). Genomförandet av det nationella målet för funktionshinderspolitiken är inriktat på fyra strategiska områden: principen om universell utformning, befintliga brister i tillgängligheten, individuella stöd och lösningar för individens självständighet och att förebygga och motverka diskriminering. I sammanhanget kan även framhållas att t.ex. Polismyndigheten och Kriminalvården omfattas av regeringens Strategi för systematisk uppföljning av funktionshinderspolitiken under 2021–2031 (S2021/06595).

När det gäller förslagets konsekvenser för enskildas föreningsfrihet hänvisas till avsnitt 5.2.

#### *Förhållandet mellan förslagen och vissa kriminaliseringsåtaganden i internationella instrument*

Sverige har genomfört rådets rambeslut (2008/841/RIF) om kampen mot organiserad brottslighet, som bl.a. innehåller ett åtagande att kriminalisera brott som rör deltagande i en kriminell organisation (se propositionen

Genomförande av rådets rambeslut om kampen mot organiserad brottslighet, prop. 2010/11:76). Ett sådant åtagande finns även i Förenta nationernas konvention mot gränsöverskridande organiserad brottslighet som Sverige tillträdde 2004 (se propositionen Sveriges tillträde till Förenta nationernas konvention mot gränsöverskridande organiserad brottslighet, prop. 2002/03:146). Vidare ratificerade Sverige 1971 Förenta nationernas internationella konvention om avskaffandet av alla former av rasdiskriminering (SÖ 1971:40), se Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen angående godkännande av konvention om avskaffande av rasdiskriminering, m.m., prop. 1970:87. Sverige lever redan i dag upp till ovan nämnda internationella åtaganden. Enligt regeringens bedömning tydliggör den nu föreslagna kriminaliseringen av deltagande i en kriminell sammanslutning, som beroende på omständigheterna i det enskilda fallet även kan träffa deltagande i organisationer eller verksamheter som främjar och uppmunar till rasdiskriminering, att Sverige lever upp till detta.

## 9 Författningskommentar

### 9.1 Förslaget till lag om ändring i brottsbalken

#### 16 kap.

*7 § Den som utövar styrning eller kontroll över verksamheten i en kriminell sammanslutning döms för deltagande i en kriminell sammanslutning till fängelse i högst fyra år. Detsamma gäller den som, på ett sätt som är ägnat att främja, stärka eller understödja sammanslutningens brottsliga verksamhet,*

- 1. för sammanslutningen vidtar rekryteringsåtgärder,*
- 2. för sammanslutningen tar befattning med vapen, ammunition, brandfarliga eller explosiva varor, narkotika, transportmedel, betalningsmedel, teknisk utrustning eller andra hjälpmedel,*
- 3. tillhandahåller mark, bostad, lokal eller annat utrymme till sammanslutningen,*
- 4. lämnar juridiskt, ekonomiskt eller tekniskt biträde till sammanslutningen,*
- 5. tillhandahåller utbildning, träning eller annan liknande vägledning till sammanslutningen,*
- 6. för sammanslutningen vidtar kartläggnings- eller rekognosceringsåtgärder, eller*
- 7. vidtar annan liknande åtgärd.*

*Med en kriminell sammanslutning avses en sammanslutning av fler än två personer som, inte endast tillfälligt, begår eller medverkar till brott för vilket det är föreskrivet fängelse i fyra år eller mer för att uppnå ekonomisk vinning eller annan otillbörlig fördel, eller straffbart försök eller straffbar förberedelse eller stämpling till sådant brott.*

*Första stycket 4 gäller inte sådant juridiskt biträde som lämnas inom ramen för yrkesutövning som bedrivs av en advokat eller dennes biträde.*

*En gärning enligt första stycket utgör inte brott om den är ringa eller med hänsyn till omständigheterna är försvarlig.*

Paragrafen, som är ny, reglerar straffansvar för deltagande i en kriminell sammanslutning. Övervägandena finns i avsnitt 5.

Av *första stycket första meningen* framgår att det straffbara handlandet till en början kan bestå i att utöva styrning eller kontroll över verksamheten i en kriminell sammanslutning. Uttrycket kriminell sammanslutning definieras i andra stycket (se nedan). Med ”utövar styrning eller kontroll över verksamheten” avses främst att ge order och anvisningar till andra personer. Det kan t.ex. bestå i att koordinera den brottsliga verksamheten, vidta strategiska åtgärder för verksamheten eller på olika sätt instruera andra inom ramen för denna. Det saknar betydelse vilken nivå eller position inom sammanslutningen som personen i fråga har. Samtliga personer som utövar någon form av styrning eller kontroll beträffande hela eller delar av sammanslutningens brottsliga verksamhet omfattas.

Av *första stycket andra meningen* framgår att det straffbara handlandet också kan bestå i sådana ageranden som räknas upp i punkterna 1–7. För dessa uppställs ett krav på att handlandet är ägnat att främja, stärka eller understödja sammanslutningens brottsliga verksamhet. Rekviritet ”ägnat att” innebär att det inte behöver visas något visst syfte med handlandet eller att en viss effekt har uppstått, dvs. att sammanslutningens brottsliga verksamhet genom handlandet faktiskt har främjats, stärkts eller understötts. Handlandet ska däremot vara sådant att det typiskt eller generellt sett bidrar till den kriminella sammanslutningens brottsliga verksamhet. Det kan exempelvis handla om att åtgärden skapar förutsättningar för den kriminella sammanslutningen att växa eller verka, gör den mer effektiv eller gynnar, stödjer eller på annat sätt underlättar för sammanslutningen i dess förmåga att utföra brottslighet. Av uttrycket ”sammanslutningens brottsliga verksamhet” följer att det är den brottsliga delen av sammanslutningens verksamhet som avses, för det fall det även förekommer legal verksamhet. Det behöver däremot inte finnas någon koppling mellan handlandet och den bakomliggande brottslighet som den kriminella sammanslutningen ägnar sig åt. Deltagandet behöver alltså inte bidra till just de brott som sammanslutningen utför.

För alla de handlanden som listas i de sju punkterna gäller vidare ett krav på att handlandet i fråga sker ”för” eller ”till” sammanslutningen. Rekviritet, som uppställs i anslutning till respektive punkt, innebär att det behöver finnas en koppling, dvs. någon slags relation, mellan den som utför handlingen och den kriminella sammanslutningen eller företrädare för den. För straffansvar saknar det dock betydelse om det är den som utför handlingen eller en annan person som har tagit initiativ till handlandet i fråga. Handlandet behöver alltså inte bygga på något särskilt uppdrag från sammanslutningen. Det är vidare utan betydelse om handlandet sker mot ersättning eller inte. Det avgörande är att handlandet utförs helt eller till övervägande del för att på något sätt komma den kriminella sammanslutningen tillgodo.

*Första punkten* behandlar rekryteringsåtgärder. Med detta menas åtgärder som går ut på att förmå eller försöka förmå andra att utföra något åt den kriminella sammanslutningen. Det krävs inte att någon faktiskt rekryteras. Att enbart uttrycka en åsikt eller sympatier till förmån för en kriminell sammanslutning, t.ex. att glorifiera sammanslutningens verksamhet, utgör däremot inte någon rekryteringsåtgärd.

*Andra punkten* behandlar att ta befattning med viss egendom för den kriminella sammanslutningen. Att ”ta befattning med” innefattar såväl fysiska åtgärder som andra åtgärder som inte innebär någon fysisk

hantering. Det kan t.ex. handla om att tillhandahålla, transportera, förvara, reparera eller installera något, liksom att anskaffa eller ordna med transport eller förvaring av något.

Med ”vapen” och ”ammunition” avses sådant som omfattas av vapenlagen (2026:408) och lagen (1988:254) om förbud beträffande knivar och andra farliga föremål. Det kan alltså vara fråga om bl.a. skjutvapen, ammunition, ljuddämpare, vapenmagasin, knivar och andra skärvapen eller andra föremål som kan användas som vapen mot liv eller hälsa. Med ”brandfarliga eller explosiva varor” avses sådana varor som omfattas av lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor. Det kan vara fråga om brandfarliga gaser och vätskor, brandreaktiva varor samt explosiva ämnen, blandningar eller föremål. Även sådant som tillverkas för att framkalla en explosion eller en pyroteknisk effekt kan omfattas, som ingredienser och anordningar för att framställa olika former av bomber.

I fråga om begreppet ”narkotika” avses sådant som omfattas av narkotikastrafflagen (1968:64).

Med ”transportmedel” avses olika typer av fordon och andra transportmedel som exempelvis omfattas av lagen (2001:559) om vägtrafikdefinitioner eller annan transporträttslig lagstiftning. I förhållande till transportmedel kan befattning enligt den aktuella punkten exempelvis innebära att agera som chaufför eller att tillhandahålla eller ta hand om fordon. Med ”betalningsmedel” avses något som har ett ekonomiskt värde, som bl.a. pengar i form av kontanter i olika valutor, kryptovalutor och elektroniska valutor. Även värdeföremål som smycken och klockor kan omfattas. I förhållande till betalningsmedel kan befattning även gälla t.ex. förmedling av sådana medel genom alternativa betalningssystem för ekonomiska överföringar såsom hawala. Med ”teknisk utrustning” avses sådan utrustning som typiskt sett kan användas i samband med utförandet av brott. Det kan exempelvis röra sig om elektronisk kommunikationsutrustning, kodnings-, avkodnings- och raderingsutrustning, larm- och störningsanordningar samt avlyssnings- och övervakningssystem. Det kan även vara fråga om fjärmanövrerad utrustning och utrustning för manipulation av teknisk utrustning. Med ”andra hjälpmedel” avses alla former av materiella och immateriella föremål som kan vara av betydelse för brottslig verksamhet. Det kan exempelvis innefatta skyddsvästar, falska handlingar eller en attrapp som gärningsmannen tror är äkta. Vad som utgör ett hjälpmedel avgränsas ytterst genom kravet på att befattningen ska vara ägnad att främja, stärka eller understödja den kriminella sammanslutningens brottsliga verksamhet (se ovan).

*Tredje punkten* avser handlanden som innefattar att tillhandahålla mark, bostad, lokal eller annat utrymme. Med uttrycket ”tillhandahåller” avses inte bara den som upplåter ett sådant utrymme i egenskap av innehavare av det utan även annan som inte nödvändigtvis har rätt att fritt disponera det, såsom andrahandshyresgäster eller inneboende. Det omfattar även den som på annat sätt har tillgång till utrymmet och tillhandahåller detta utan den rättmätige innehavarens godkännande. För straffansvar krävs inte att nyttjandet eller användandet sker mot ersättning eller att någon annan form av kompensation från sammanslutningens sida lämnas. Uppräknningen inkluderar olika typer av utrymmen, bostäder, fastigheter eller delar därav. Det kan handla om t.ex. stugor, förråd eller friggebodar. Det krävs inte att

det bedrivs någon brottslig verksamhet i utrymmet. Det kan exempelvis vara fråga om s.k. tryckarlägenheter för utförare eller andra mötes- eller träningsplatser som tillhandahålls till den kriminella sammanslutningen.

*Fjärde punkten* behandlar åtgärder som innefattar juridiskt, ekonomiskt eller tekniskt biträde. Begreppet ”biträde” är avsett att tolkas brett och omfattar till att börja med olika former av rådgivning vari även ingår konkreta åtgärder för att omsätta ett råd i praktiken, som exempelvis biträde med bokföring, självdeklaration och bolagsbildning. Därutöver ingår i begreppet även juridiskt, ekonomiskt och tekniskt biträde som i praktiken ofta inte kan betecknas som rådgivning i strikt mening, som exempelvis förmedling, värdering, revision, bistånd med ansökningar om tillstånd och teknisk support med viss utrustning. Viss ledning om begreppet kan sökas i lagen (1985:354) om förbud mot juridiskt eller ekonomiskt biträde i vissa fall. Nu aktuell bestämmelse omfattar dock även sådant biträde som inte sker yrkesmässigt.

För att biträdet ska vara ägnat att främja, stärka eller understödja sammanslutningens brottsliga verksamhet bör det som utgångspunkt krävas att det är en eller flera företrädare för den kriminella sammanslutningen som är mottagare av biträdet eller rådgivningen. Det innebär att det räcker med att gärningspersonen har gjort vad som ankommer på honom eller henne för att förmedla rådet eller biträdet till någon i den kriminella sammanslutningen. Det har ingen betydelse om rådet eller biträdet av någon anledning inte når mottagaren eller om det faktiskt kommer sammanslutningen tillgodo.

Att biträde som lämnas inom ramen för yrkesutövning som bedrivs av en advokat eller dennes biträde faller utanför straffbestämmelsen framgår av tredje stycket. Det kan inte heller uteslutas att handlande av andra yrkesutövare i vissa situationer är att bedöma som försvarligt enligt fjärde stycket (se närmare nedan).

*Femte punkten* behandlar åtgärder som går ut på att tillhandahålla utbildning, träning eller annan liknande vägledning. Det kan exempelvis handla om s.k. insiders 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 kan även handla om träning med t.ex. skjutvapen eller annat som typiskt sett är av betydelse för att upprätthålla eller förstärka kriminella sammanslutningars våldskapital eller utveckla deras brottsliga verksamhet.

*Sjätte punkten* avser kartläggnings- och rekognosceringsåtgärder. Det kan till att börja med innefatta att, på annat sätt än genom vägledning eller rådgivning, ta fram kunskap om brottsupplägg som exempelvis innefattar lämpliga transportvägar, uppgifter som kan användas för att påverka tjänstemän eller framtagande av olika former av brottsupplägg. Det kan även bestå i sådant som att tillhandahålla kartor, tidtabeller eller motsvarande för att en kriminell sammanslutning ska kunna planera genomförandet av brottslighet på olika platser samt flykten därifrån. Det tar även sikte på liknande konkreta åtgärder som är ägnade att stärka en kriminell sammanslutnings förmåga att undgå upptäckt, exempelvis genom att spana, hålla utkik eller kartlägga de brottsbekämpande myndigheternas spaningsverksamhet som riktas mot sammanslutningens

verksamhet. Av kraven på att åtgärden ska vara vidtagen för den kriminella sammanslutningen och ägnad att främja, stärka eller understödja den kriminella sammanslutningens brottsliga verksamhet (se ovan) följer att mer abstrakt kartläggning och rekognosering som endast sker i någons tankevärld eller som endast består av rena iakttagelser faller utanför det straffbara området.

*Sjunde punkten* föreskriver straffansvar för andra handlanden som till sin karaktär liknar de handlanden som anges i övriga punkter. Det kan exempelvis handla om att tillhandahålla något som kan jämföras med den typen av utrymmen som anges i tredje punkten, t.ex. containrar, avställda husvagnar och bilar eller uppställda båtar. Det kan också handla om befattning med något som liknar det som anges i andra punkten men som inte utgör ett hjälpmedel, t.ex. olagliga substanser såsom dopningsmedel. Vidare kan sjunde punkten aktualiseras när handlandet har tydlig anknytning till exempelvis ett föremål i andra punkten, utan att det tas befattning med det. Det kan exempelvis handla om att driva in pengar för den kriminella sammanslutningen, att ordna med eller förse sammanslutningen med finansiering eller, i förhållande till tredje och femte punkterna, att ordna ett sådant utrymme eller utbildning eller träning. Precis som för övriga punkter förutsätts för straffansvar att handlandet är ägnat att främja, stärka eller understödja sammanslutningens brottsliga verksamhet. Den närmare gränsdragningen i fråga om vad som omfattas av punkten får avgöras i rättstillämpningen.

I *andra stycket* finns en definition av vad som i straffbestämmelsen avses med en "kriminell sammanslutning". Definitionen är avsedd att träffa den kriminella miljöns olika grupper, allt från löst sammansatta grupperingar, såsom förorts- och stadsdelsbaserade nätverk eller tillfälliga projekt-konstellationer, till mer väletablerade kriminella organisationer och nätverk, mc-klubbar och släktbaserade nätverk. Den kan också träffa t.ex. våldsamma rasistiska organisationer. Även ideella eller ekonomiska föreningar, bolag eller andra juridiska personer kan omfattas. Det ställs inte några krav på formerna inom gruppen eller graden av organisering. Det behöver inte heller finnas någon särskild struktur utan sammanslutningen kan vara löst uppbyggd kring roller och hierarkier.

Kravet på att sammanslutningen ska bestå av "fler än två personer" innebär att det måste visas att gruppen har bestått av minst tre personer. Däremot behöver åklagaren inte visa vilka dessa personer är med riktiga namn eller annan korrekt identitetsuppgift. Antalet personer som ingår i en sammanslutning är något som kan variera över tid. Kravet på att det ska vara fråga om fler än två ska förstås så att antalet personer i sammanslutningen ska vara fler än två vid den tidpunkt som deltagandeåtgärden vidtas.

Samverkan kring den brottslighet som sammanslutningen ägnar sig åt enligt definitionen ska inte vara helt kortvarig. Detta kommer till uttryck genom rekvisitet "inte endast tillfälligt". Genom det kravet utesluts grupper som endast slumpartat begår brott tillsammans, t.ex. tre drogpåverkade personer som tillsammans begår diverse spontana brott eller en grupp ungdomar som slumpartat under en kväll begår brott tillsammans. Eftersom rekvisitet främst är knutet till samverkan kring brottsligheten träffas dock även mer löst sammansatta grupper eller tillfälliga projekt-konstellationer av tillämpningsområdet.

En central avgränsning i definitionen ligger i de krav som ställs på den brottslighet som sammanslutningen ägnar sig åt. För att det ska vara fråga om en kriminell sammanslutning krävs att personerna inom sammanslutningen begår eller medverkar till brott för vilket det är föreskrivet fängelse i fyra år eller mer för att uppnå ekonomisk vinning eller annan otillbörlig fördel. Kravet är också uppfyllt när det gäller straffbart försök eller straffbar förberedelse eller stämpling till sådant brott. Rekvisitetet ”brott för vilket det är föreskrivet fängelse i fyra år eller mer” innebär att fyra års fängelse eller mer ska ingå i straffskalan för brottet. Utöver detta ställs krav på att brottsligheten begås för att uppnå ekonomisk vinning eller annan otillbörlig fördel. Det krävs emellertid inte att sådan vinning eller fördel är en förutsättning för ansvar enligt straffbestämmelsen för den brottslighet som den kriminella sammanslutningen i fråga ägnar sig åt, eller att det ska föreligga ett avsiktssuppsåt i något avseende.

Med brott som begås för att uppnå ”ekonomisk vinning” avses brottslighet som syftar till att ekonomiskt berika sammanslutningen eller de som verkar i den, såsom bl.a. narkotika- och vapenbrottslighet, bedrägerier samt annan ekonomisk och finansiell brottslighet. Med ”annan otillbörlig fördel” avses bl.a. olika former av maktsträvanden. Det kan exempelvis handla om en strävan att uppnå eller bibehålla en maktposition i förhållande till en annan kriminell sammanslutning. Det kan även handla om en strävan efter att utöva makt i förhållande till enskilda personer, företag eller institutioner i ett bostadsområde, en stadsdel eller ett lokalsamhälle. Brott som begås för att uppnå annan otillbörlig fördel kan därmed avse t.ex. våldsbrott, korruptionsbrottslighet och övergrepp i rättssak. Avgränsningen i fråga om det övergripande syftet med brottsligheten innebär att intresseorganisationer och andra sammanslutningar, exempelvis fackföreningar, politiska organisationer eller liknande, vars verksamhet syftar till att bilda opinion i en viss fråga eller som på annat sätt utgör ett led i samhällsdebatten inte omfattas av definitionen, även om det begås brott genom denna verksamhet. Det kan exempelvis handla om brott som begås i samband med civil olydnad, t.ex. vid allmänna aktioner mot utvinning av naturtillgångar eller andra omdiskuterade projekt.

Utifrån kraven på brottsligheten, dvs. såväl straffskalekravet som syfteskrevet, kan de brott som sammanslutningen ägnar sig åt således avse t.ex. brott mot liv, hälsa, frihet eller frid, tillgreppsbrott, bedrägerier, utpressning, korruptionsbrott, allmänfarliga brott och övergrepp i rättssak, narkotika- och vapenbrottslighet, miljöbrott, välfärdsbrott såsom bidragsbrott och andra brott som riktar sig mot välfärdssystemen samt annan ekonomisk och finansiell brottslighet, för vilka det är föreskrivet fängelse i fyra år eller mer.

Brottsligheten ska ingå som en del i sammanslutningens verksamhet men behöver inte utgöra den enda delen. Det krävs inte heller att brottsligheten utgör den huvudsakliga eller ens mest framträdande delen av sammanslutningens samlade verksamhet. Sammanslutningar som ägnar sig åt den aktuella typen av brottslighet integrerat med annan, legitim verksamhet, t.ex. opinionsbildande verksamhet, kan alltså omfattas av definitionen.

Frågan om sammanslutningen ägnar sig åt sådan brottslighet som anges i definitionen får avgöras genom en sammanvägning av samtliga omständigheter i det enskilda fallet. Det behöver inte bevisas exakt vilket



eller vilka konkreta brott det rör sig om, när eller var i tiden brottsligheten begicks eller av vem eller vilka, men åklagarens påståenden om den brottslighet som kan tillskrivas sammanslutningen måste vara så pass konkreta att försvaret har en möjlighet att föra motbevisning. Det krävs således inte att någon har dömts för brott eller att det går att knyta en specifik person till den brottslighet som sammanslutningen ägnar sig åt. I praktiken kan dock fällande domar bli ett viktigt bevismedel i detta sammanhang.

För straffansvar krävs i subjektivt hänseende uppsåt. Det är tillräckligt med likgiltighetsuppsåt. Gärningspersonen behöver ha uppsåt till att det är fråga om en kriminell sammanslutning och att deltagandeåtgärden sker för alternativt till den. Beträffande de handlanden som anges i punktlistan ska gärningspersonen även ha uppsåt till de omständigheter som, enligt en objektiv bedömning, gör att handlandet är ägnat att främja, stärka eller understödja sammanslutningens brottsliga verksamhet. Det krävs dock inte att gärningspersonen genom handlandet har haft en avsikt att främja, stärka eller understödja den kriminella sammanslutningens brottsliga verksamhet i det enskilda fallet.

Straffet för deltagande i en kriminell sammanslutning är fängelse i högst fyra år. Vid bedömningen av straffvärdet kan hänsyn tas till vilken typ av kriminell sammanslutning det är fråga om, de förhållanden under vilka ett deltagande har ägt rum, gärningspersonens roll och deltagandeåtgärdens omfattning samt karaktär. Vid påföljdsbestämningen bör det många gånger vara motiverat att, med hänsyn till brottslighetens art, bestämma påföljden till fängelse även om inte straffvärdet eller den tilltalades tidigare brottslighet skulle tala för det.

Av *tredje stycket* framgår att juridiskt biträde som lämnas inom ramen för yrkesutövning som bedrivs av en advokat eller dennes biträde inte omfattas av det straffansvar som följer av fjärde punkten i första stycket.

Enligt *fjärde stycket* ska gärningen inte utgöra brott om den är ringa eller med hänsyn till omständigheterna är försvarlig. Undantaget ger 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. Samtidigt måste dock kriminaliseringens skyddsintresse beaktas. Det innebär att även åtgärder som spontant kan framstå som mindre betydelsefulla, såsom att hålla vakt eller ta befattning med mindre värdefull egendom, som utgångspunkt inte bör ses som ringa och därmed straffria. Därutöver kan deltagandegärningar som visserligen objektivt sett är ägnade att främja, stärka eller understödja en sammanslutnings brottsliga verksamhet och som inte är ringa bedömas som försvarliga med hänsyn till ett annat motstående intresse. Det kan exempelvis avse handlingar som utgör ett led i vissa journalistiska metoder. Andra exempel utgörs av de brottsbekämpande myndigheternas legitima användning av informatörsverksamhet och särskilda spaningsmetoder. Vidare kan yrkesutövningen inom vissa professioner på grund av omsorgsplikt, uppgiftsskyldighet eller motsvarande kräva att biträde lämnas åt t.ex. ett bolag. Ett exempel på en situation som kan bedömas som försvarlig är att en revisor lämnar in en revisionsberättelse i enlighet med sina skyldigheter och därigenom bidrar till att upprätthålla ett bolag som har vissa indirekta kopplingar till en kriminell sammanslutning, t.ex. genom en styrelseleda-

mot. En revisor har dock under alla förhållanden lagstadgade skyldigheter att rapportera misstankar om vissa brott enligt annan lagstiftning. Tillämpning av undantagsregeln om ringa eller försvarliga fall bör präglas av viss återhållsamhet och får inte bli godtycklig.

Frågor om konkurrens får avgöras enligt de allmänna principerna. Även om det rör sig om skyddsintressen som inte helt sammanfaller kan konsumtion av deltagande i en kriminell sammanslutning komma i fråga t.ex. när detta framstår som det lindrigare brottet, det finns ett nära samband mellan gärningsomständigheterna och skyddsintresset i tillräcklig utsträckning kan beaktas genom tillämpningen av straffskärpningsregeln i 29 kap. 2 a § brottsbalken.

***7 a §** Om ett brott som avses i 7 § är grovt, döms för grovt deltagande i en kriminell sammanslutning till fängelse i lägst två och högst åtta år. Har gärningsmannen lett den kriminella sammanslutningen döms i stället till fängelse på viss tid, lägst två och högst arton år, eller på livstid. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om*

- 1. gärningsmannen har haft en central roll inom den kriminella sammanslutningen,*
- 2. gärningen har varit ägnad att påtagligt bidra till den kriminella sammanslutningens förmåga att begå brottslighet, eller*
- 3. gärningen annars har varit av särskilt farlig art.*

Paragrafen, som är ny, reglerar straffansvar för grovt deltagande i en kriminell sammanslutning. Övervägandena finns i avsnitt 5.3.4.

Om ett brott som avses i 7 § är grovt ska det dömas för grovt deltagande i en kriminell sammanslutning till fängelse i lägst två och högst åtta år. Det finns också 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 avseende en snäv innebörd i jämförelse med begreppet central roll, som anges i en av kvalifikationsgrunderna för det grova brottet. När det gäller ledare är det fråga om en kvalificerad nyckelroll som endast kan innehas av ett fåtal personer inom en kriminell sammanslutning. Ledarskapet kan framgå av gruppens hierarki men behöver inte vara bundet till någon formell ställning utan bedöms snarare utifrån styrandet av den faktiska verksamheten. Ett exempel på en tydlig ledare är om han eller hon kan ge avgörande order eller anvisningar. Ledarskapet kan variera över tid och innehas av en eller flera personer beroende på hur sammanslutningen är uppbyggd. 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 brottsliga verksamhet. Att den kriminella sammanslutningen ägnat sig åt brottslighet som kan ge livstids fängelse, såsom mord, grov mordbrand, grov allmänfarlig ödeläggelse och människorov, kan utgöra omständigheter som talar för att straffvärdet är så högt att straffet för den som har lett sammanslutningen bör bestämmas till livstids fängelse.

Bedömningen av om en gärning är att betrakta som deltagande i en kriminell sammanslutning eller grovt deltagande i en kriminell sammanslutning ska göras utifrån alla omständigheter vid brottet. Det anges emellertid kvalifikationsgrunder som särskilt ska beaktas vid bedömningen av om brottet är grovt. Kvalifikationsgrunderna listas i tre punkter.

*Första punkten* behandlar det fallet 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 kan den som ansvarar för mer omfattande rekrytering, kommunikation, finansiering eller motsvarande åtgärder för att brottsligheten inom sammanslutningen ska kunna utföras, många gånger kunna anses ha en sådan central roll att brottet bör bedömas som grovt. Det kan också gälla den som mer omfattande och systematiskt utövar styrning eller kontroll över verksamheten i en kriminell sammanslutning.

*Andra punkten* tar sikte på det fallet att deltagandet har varit ägnat att påtagligt bidra till den kriminella sammanslutningens förmåga att begå 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 betydande rådgivning inför brottslighetens utförande inom de juridiska, ekonomiska eller tekniska sakområdena. Det kan även vara fråga om deltagare som genom att använda sin yrkesposition påtagligt bidrar till den kriminella sammanslutningens förmåga att begå brott.

Genom *tredje punkten*, som handlar om fall där en gärning annars har varit av särskilt farlig art, betonas att även andra omständigheter än de som anges tidigare kan vara av betydelse vid bedömningen av om brottet är grovt. Det kan bl.a. handla om att deltagandet skett inom ramen för en större eller annars särskilt farlig kriminell sammanslutning, t.ex. en sammanslutning som i större skala utför brottslighet med betydande samhällspåverkan och med våld, hot eller otillåten påverkan som centrala verktyg.

## 9.2 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. äktenskapstvång, barnäktenskapsbrott eller grovt dataintrång enligt 4 kap. 4 c § eller 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. *deltagande i en kriminell sammanslutning eller grovt deltagande i en kriminell sammanslutning*, grovt barnpornografibrott eller barnpornografibrott som inte är ringa enligt 16 kap. 7, 7 a eller 10 a § brottsbalken,

11. övergrepp i rättsak 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. spioneri, utlandsspioneri, 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. företagsspioneri 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 makt räknad,

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 innehås eller har innehaft 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. Övervägandena finns i avsnitt 6.4.

*Andra stycket* ändras på så sätt att brotten deltagande i en kriminell sammanslutning och grovt deltagande i en kriminell sammanslutning (16 kap. 7 och 7 a §§ brottsbalken) läggs till i *tionde punkten*, vilket innebär att hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation får användas vid en förundersökning om dessa brott. Ändringen innebär också – på grund av hänvisningar till förevarande paragraf i 18 b § andra stycket 14, 19 a § andra stycket 7 och 19 b § andra stycket 1, 20 b § första stycket och 20 c § andra stycket 1 – att hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation får användas även i syfte att utreda vem som skäligen kan misstänkas för brotten och att hemlig övervakning av elektronisk kommunikation och hemlig kameraövervakning får användas både mot den som är skäligen misstänkt för brotten och i syfte att utreda vem som skäligen kan misstänkas för brotten. Ändringen medför även – på grund av hänvisningar i 4, 5 a och 6 c §§ lagen (2020:62) om hemlig dataavläsning och 4 § lagen (2024:326) om hemliga tvångsmedel i syfte att verkställa frihetsberövande påföljder – att viss hemlig dataavläsning kan användas.

### 9.3 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- eller 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 grovt deltagande i en kriminell sammanslutning enligt 16 kap. 7 eller 7 a § brottsbalken,
6. grovt övergrepp i rättsak 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 är under 15 år. Övervägandena finns i avsnitt 6.4.

*Andra stycket* ändras på så sätt att brotten deltagande i en kriminell sammanslutning och grovt deltagande i en kriminell sammanslutning (16 kap. 7 och 7 a §§ brottsbalken) läggs till i en ny *femte punkt*, vilket innebär att hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation och hemlig kameraövervakning får användas i en utredning enligt 31 §, en s.k. § 31-utredning, om brotten. Ändringen innebär också – på grund av hänvisningar till förevarande paragraf i 36 i § första stycket – att s.k. postkontroll får användas i en § 31-utredning om brotten. Ändringen medför även – på grund av en hänvisning till förevarande paragraf i 4 a § lagen (2020:62) om hemlig dataavläsning – att viss hemlig dataavläsning kan användas. Eftersom en punkt tillkommer görs vissa justeringar i punktnumreringen.

# Sammanfattning av betänkandet Straffansvar för deltagande i och samröre med kriminella sammanslutningar (SOU 2026:13)

Bilaga 1

## 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 straffbeläggs: 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 uppräknningar 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 rättsak, 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.

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 omfattas 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 deltagandegärden 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. Bilaga 1

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

# Betänkandets lagförslag

## 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 §<sup>1</sup>

*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 §<sup>2</sup>

*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*

<sup>1</sup> Tidigare 14 § upphävd genom 2018:1140.

<sup>2</sup> Tidigare 14 a § upphävd genom 2018:1140.

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 §<sup>3</sup>

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.



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

*Lydelse enligt lagrådsremissen*

*Föreslagen lydelse*

*Dubbla straff för brott i kriminella  
nätverk och skärpta straffskalor*

## **27 kap.**

### **18 a §<sup>1</sup>**

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,

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,

<sup>1</sup> Senaste lydelse 2025:1282.

12. grovt skyddande av brottsling enligt 17 kap. 11 § tredje stycket brottsbalken,
  13. brott mot medborgerlig frihet enligt 18 kap. 5 § brottsbalken,
  14. spioneri, utlandsspioneri, obehörig befattningsmed hemlig uppgift, grov obehörig befattningsmed 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 penningtvåtsbrott eller näringspenningtvätt, grovt brott, enligt 5 § eller 7 § andra stycket lagen (2014:307) om straff för penningtvåtsbrott,
  16. grovt insiderbrott enligt 2 kap. 1 § tredje stycket lagen (2016:1307) om straff för marknadsmissbruk på värdepappersmarknaden,
  17. företagsspioneri 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 makt, 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 innehaft 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.

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

Bilaga 2

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 §<sup>1</sup>

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 narkotikabrott enligt 3 § första stycket narkotikastrafflagen (1968:64),

7. 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

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

<sup>1</sup> Senaste lydelse 2025:861.

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. 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.

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.

---

Denna lag träder i kraft den 1 april 2027.

Efter remiss har yttranden över betänkandet lämnats av Arbetsförmedlingen, Arbetsgivarverket, Attunda tingsrätt, Barnombudsmannen, Brottsförebyggande rådet (Brå), Brottsoffermyndigheten, Civil Rights Defenders, Diskrimineringsombudsmannen, Domstolsverket, Ekobrottsmyndigheten, FAR, Fastighetsmäklarinspektionen, Fastighetsägarna, Finansinspektionen, Forum för levande historia, Fryshuset, Försäkringskassan, Gävle tingsrätt, Göta hovrätt, Göteborgs tingsrätt, HSB Riksförbund, Inspektionen för vård och omsorg (IVO), Institutet för mänskliga rättigheter, Integritetsskyddsmyndigheten (IMY), Justitiekanslern, Jämställdhetsmyndigheten, Kriminalvården, Kustbevakningen, Landsorganisationen i Sverige (LO), Lunds universitet (juridiska fakultetsstyrelsen), Malmö tingsrätt, Malmö universitet (institutionen för kriminologi), Migrationsverket, Myndigheten för delaktighet (MFD), Myndigheten för säkerhet och integritetsskydd, Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF), Pensionsmyndigheten, Polismyndigheten, Revisorsinspektionen, Riksförbundet för Social och Mental Hälsa (RSMH), Skatteverket, Socialstyrelsen, Statens beredning för medicinsk och social utvärdering, Statens institutionsstyrelse (SiS), Stockholms tingsrätt, Stockholms universitet (juridiska fakultetsnämnden och kriminologiska institutionen), Svensk Försäkring, Svenska Journalistförbundet, Svenskt Näringsliv, Sveriges advokatsamfund, Sveriges Domareförbund, Säkerhetspolisen, Tidningsutgivarna, Tjänstemännens centralorganisation (TCO), Tullverket, UNICEF Sverige, Uppsala universitet (juridiska fakultetsnämnden), Utgivarna och Åklagarmyndigheten.

Yttranden har också inkommit från Bolagsverket, Riksorganisationen för kvinno- och tjejjourer i Sverige (Roks), Rädda Barnen och Svenska Avdelningen av Internationella Juristkommissionen.

Riksdagens ombudsmän (JO), Svenska Bankföreningen, Sveriges akademikers centralorganisation (Saco) och Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) har avstått från att yttra sig.

Centrum för rättvisa, Föreningen Sveriges socialchefer, Landsrådet för Sveriges barn- och ungdomsorganisationer, Mäklarsamfundet, Publicistklubben och Sveriges Kvinnoorganisationer har inte inkommit med något yttrande.