



JURIDISKA FAKULTETEN
vid Lunds universitet

Matilda Schmidinger

Det skall inte löna sig att begå brott

En studie av den nationella och
EU-rättsliga kriminalpolitiken

LAGM02 Examensarbete

Examensarbete på juristprogrammet
30 högskolepoäng

Handledare: Sverker Jönsson

Termin för examen: HT 2014

Innehåll

SUMMARY	5
SAMMANFATTNING	6
FÖRORD	7
FÖRKORTNINGAR	8
1 INLEDNING	9
1.1 Bakgrund	9
1.2 Syfte och frågeställningar	10
1.3 Teoretiskt perspektiv	11
1.4 Metod och material	11
1.5 Terminologi	11
1.6 Forskningsläge	12
1.7 Avgränsningar och disposition	13
2 DEFINITIONERNA	15
2.1 Allmänt om ekonomisk brottslighet och organiserad brottslighet	15
2.2 Organiserad brottslighet	17
3 GRÄNSÖVERSKRIDANDE BROTTSLIGHET	20
3.1 Lägesbild och utveckling	20
3.2 Förutsättning till brottslig aktivitet	21
3.3 Brottstatistiken	23
3.4 Konflikten mellan effektivitet och integritet	23
3.5 Vad gör Sverige	25
4 MYNDIGHETERNAS VERKTYG	26
4.1 Särskilt om förverkande	26
4.2 Historisk bakgrund om förverkande i Sverige	27
4.3 Utvidgat förverkande – från ett rambeslut	28

4.4	Rättssäkerhet och rättskraft	31
4.5	Utvidgat förverkande – resultat och uppföljning	33
4.6	Preventiva åtgärder	35
5	MYNDIGHETSGEMENSAMMA SATSNINGEN	37
5.1	Bakgrund	37
5.2	Historik	38
5.3	Operativa rådet	38
5.4	Myndighetssamverkan växer fram	39
5.5	Resultat av satsningen	40
5.6	Effektivitet och integritet	40
6	DEN NYA STRAFFRÄTTS-MENTALITETEN – ATT GÅ PÅ PENGARNA	42
6.1	Resultatet	43
6.2	Nätverk inom EU	44
6.2.1	ARO	44
6.2.2	CARIN	44
7	ARBETET INOM EU	46
7.1	Allmänt om 1990 och 2005 års förverkandekonventioner	47
7.2	Penningtvätt	47
7.3	Financial Action Task Force on Anti Money Laundering	49
7.4	Penningtvätt – en prioriterad måltavla	50
7.5	Kritik mot tidigare lagstiftning	51
7.6	Penningtvättslagen	52
8	STRAFFRÄTTEN I EU ANGÅENDE GRÄNSÖVERSKRIDANDE BROTTSLIGHET	54
8.1	Bakgrund	54
8.2	Historik	55
8.3	Tillämpningsområdet	55
8.4	Vägledande principer vid EU:s straffrättsliga lagstiftning	57

8.5	EU:s rättssamarbete	58
8.5.1	Tammerforsmötet	58
8.6	Brottsbekämpande EU-organ	59
8.6.1	Europol	59
8.6.2	Eurojust	60
8.7	Skälen för en europeisk kriminalpolitik och ett europeiskt straffsystem	60
9	ANALYS OCH REFLEKTIONER	63
9.1	Sammanfattande tankar	63
9.2	Den tillgångsinriktade brottsbekämpningen	64
9.3	Utvidgat förverkande	66
9.4	Kriminalpolitiken, integritet kontra effektivitet	68
9.5	Utvecklingen inom EU	69
10	AVSLUTNING	71
10.1	Slutsats	71
11	KÄLL- OCH LITTERATURFÖRTECKNING	72
	Offentligt tryck	72
	Myndighetspublikationer och rapporter	73
	Litteratur	74
	Artiklar	76
	Internetrelaterade källor	76
	EU-rättsligt material	77
	Författningar	78
	Rättsfall	79

Summary

The development of organized criminal enforcement is a controversial matter. Partly explained by the compilation of statistics suffers from a definition problem, where organized crime involves a multifaceted category of practitioners. The same does not hold true for organized crime, where the common denominator seems more apparent, being the pursuit of financial gain. Hence, the fight against crime has been focused on the incentive to commit the crime; money and property, rather than the prosecution of individuals per se. In doing so, steps in lawmaking have been taken, which can be demonstrated, inter alia, in the advent of extended forfeiture, which in turn is a legal consequence of the crime. Also, the authorities' quest for efficiency in law enforcement has led to a lowered burden of proof towards organized crime, where the forfeiture triggering offense constitutes a *key* to the property that may be forfeited without having to be tied to a specific crime.

Law enforcement in Sweden has, alongside traditional law enforcement, chosen to tackle serious organized crime through asset-oriented law enforcement measures. The law enforcement was launched in 2008 in conjunction with the Brottsförebyggande rådet's (BRÅ) report, 2008: 10th. The asset-oriented law enforcement has called for a new approach within the authorities, where collaboration is a priority and where law enforcement is to *prosecute property* rather than *prosecuting individuals*. If forfeiture fails, measures to prevent financial means from organized criminal activities to subvert into the legal economy are taken. One such example is battling money laundering.

The ambition of law enforcement is expressed in thoughts on efficiency and general prevention. However, as this thesis concludes, the development of the new law enforcement measures has not achieved the expected impact. Transnational crime has called for cross-border measures. In the EU, we observe an extended legislative competence, where criminal law from the creation of the Treaty of Lisbon no longer represents just a national concern. In order to create an area of freedom, security and justice, legislation has been harmonized to achieve an effective law enforcement, which also builds up a trust relationship between states and citizens.

A State or a Union that calls for an overly aggressive criminal policy is risking to compromise on terms like legal security. Effective legislation in relation to the individual's integrity is a difficult equation. The goals must never be to justify the means; therefore, it is a constant balancing act between efficiency and integrity. What is evident is that criminal law shall be as restrictive as possible.

Sammanfattning

Den organiserade brottslighetens utveckling är en omstridd fråga. Statistikföringen lider av en definitionsproblematik, där den organiserade brottsligheten innefattar en mångfacetterad kategori av utövare. Den gemensamma nämnaren för den organiserade brottsligheten framstår däremot som mer tydlig; en strävan om ekonomisk vinning. Brottbekämpningen har därför riktat in sig på själva incitamentet till att begå brott, pengar och egendom. Lagstiftningsgärder har realiserats, vilket påvisas i bl.a. tillkomsten av utvidgat förverkandet, vilket är en särskild rättsverkan av brott. Myndigheternas strävan efter effektivitet i brottsbekämpningen har föranlett ett sänkt beviskrav där det förverkandeutlösande brottet utgör en *nyckel* åt egendom som kan förverkas utan att den behöver knytas till ett specifikt brott.

Brottsbekämpningen i Sverige har, vid sidan om den traditionella brottsbekämpningen, valt att angripa den grova organiserade brottsligheten bland annat genom den *tillgångsinriktade brottsbekämpningen*. Brottsbekämpningen lanserades år 2008 i samband med Brottsförebyggande rådets (BRÅ) rapport, 2008:10. Den tillgångsinriktade brottsbekämpningen har påkallat ett nytt arbetssätt inom myndigheterna, där samverkan skall prioriteras och där brottsbekämpningen går ut på att *lagföra egendom* istället för *lagföra personer*. Målbilden av den tillgångsinriktade brottsbekämpningen uttrycks i tankar om effektivitet och allmänprevention. Men av de slutsatser jag kommit fram till har brottsbekämpningen inte fått det förväntade genomslaget. En av den tillgångsinriktade brottsbekämpningens viktigaste målbilder är penningtvätt. Undgår en egendom förverkande, skall det i största mån förhindras att det förs in och korrumpierar den legala ekonomin.

Den gränsöverskridande brottsligheten har påkallat gränsöverskridande åtgärder. Inom EU ser vi på en utökad lagstiftningskompetens, där straffrätten sedan Lissabonfördragets tillkomst inte längre utgör enbart en nationell angelägenhet. I syfte att skapa ett område med frihet, rättvisa och säkerhet har lagstiftningen tillnärmats för att uppnå en effektiv brottsbekämpning, som samtidigt bygger upp en förtroenderelation mellan stater sinsemellan samt mellan stat och medborgare.

En stat eller union som påkallar en alltför offensiv kriminalpolitik riskerar att tumma på begrepp som rättssäkerhet. En effektiv lagstiftning i relation till den enskildes integritet innebär en svår ekvation. Målen får aldrig helga medlen, således är det en ständig balansgång mellan effektivitet och integritet. Vad som är påtagligt är att strafflagstiftning skall ske med restriktivitet i den mån det är möjligt.

Förord

Till morfar, för all gedigen kunskap och för det goda föredöme du besitter.

Tack till min kära familj.

Tack till handledare Sverker Jönsson.

Ett litet tack till en fyrbent vän och häst, Quincy - som kanske inte hjälpt mig i mina studier utan snarare stjalpt. Men han har betytt mycket när studierna behövt ett andetag.

Och tack Niclas, för att jag fick låna ”skrubben” och för all motivation du givit.

Mot nya mål,

Matilda Schmidinger
Malmö den 7 januari 2015

Förkortningar

AMOB	Arbetsgruppen för organiserad brottslighet
ARO	Asset Recovery Office
BrB	Brottsbalk (1962:700)
BRÅ	Brottsförebyggande rådet
CARIN	Camden Asset Recovery InterAgency Network
Dir.	Kommittédirektiv
Ds.	Departementsserien
EBM	Ekobrottsmyndigheten
EU	Europeiska unionen
FEUF	Fördraget om Europeiska Unionens funktionssätt
Fipo	Finanspolisen
IPO	Enheten för internationellt polissamarbete
KFM	Kronofogdemyndigheten
NUC	Nationellt underrättelsecenter
OSL	Offentlighet- och sekretesslag
Prop.	Proposition
RB	Rättegångsbalk (1942:740)
RiR	Riksrevisionsverket
RPS	Rikspolisstyrelsen
RUC	Regionalt underrättelsecenter
SOU	Statens offentliga utredningar
SvJT	Svensk juristtidning
SÄPO	Säkerhetspolisen

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Kriminella nätverk har visat på stor framväxt inom EU. Ofta rör det sig om omfattande internationella nätverk som genererar stora vinster. Stora förmögenheter har byggts upp genom den brottsliga verksamheten. Enorma kapital som härrör från brottsligheten tvättas och förs in i den legala ekonomin. Den organiserade brottsligheten blomstrar således. EU har agerat handlingskraftigt mot den organiserade brottsligheten.¹ Lagstiftningsåtgärder som presenteras i det följande behandlar förverkandeinstitutet och penningtvättslagstiftningen, vilket är områden som utvidgats till följd av EU:s arbete mot kriminella pengar.² Arbetet kommer att främst röra sig i termer av ekonomisk brottslighet (ekobrott) och organiserad brottslighet. På senare år har fokus förflyttats från ekobrott till organiserad brottslighet. Utvecklingen inom ekobrotten tyder på en allt grövre brottslighet och inte sällan en koppling till den organiserade brottsligheten. Ett exempel är att kriminella nätverk använder en utåt sett legal näringsverksamhet för att dölja och tvätta pengar från annan brottslig verksamhet.³ Brottsvinster har i allt högre grad förflyttats mellan nationsgränser, i likhet med de kriminella aktörerna som i allt större utsträckning agerar på ett gränsöverskridande plan.⁴

Den organiserade brottslighet är ett problem i Sverige såväl inom EU. Brottsligheten är i huvudsak inriktad på vinst och förekommer inom många olika brottskategorier. Av utvecklingen att döma de senaste åren har den organiserade brottsligheten fått ett allt större intresse för näringsverksamheter och en allt tydligare koppling dit. Sådan brottslighet uttrycks i att brottsyndikat uppstartar och bedriver företag med illegala och legala aktiviteter. Den organiserade brottslighet underminerar samhället, företag och privatpersoner. Det är därför av största samhällsintresse att bekämpa brottsligheten nationellt och inom EU.⁵ Brottsligheten är i högsta grad internationell och för att bekämpa den krävs gränsöverskridande insatser.⁶ En utveckling både inom Sverige och internationellt är att det

¹ Rådets rambeslut, 2005/0003, om bekämpande av organiserad brottslighet, s. 1.

² BRÅ 2007:4, *Vart tog alla pengarna vägen?*, s.4.

³ SOU 2011:47, *En samlad ekobrottsbekämpning*, s. 31.

⁴ Finanspolisens årsrapport 2013, s. 10.

⁵ SOU 2014:30, *En lag om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot grov organiserad brottslighet*, s. 95ff.

⁶ *Den organiserade brottsligheten sargar och utmanar Europa*, Advokaten nummer 9, 2012.

inom brottsbekämpningen vuxit fram en inriktning där myndigheter, förutom att klara upp brott, även arbetar mot att förverka brottsvinster.⁷

Kraftfulla åtgärder behövs för att förhindra de kriminella nätverkens etablering. Inom Sverige påvisas en intensifierad myndighetssamverkan där en mobilisering sker över organisationsgränser och beslutsnivåer. Behovet av internationell samverkan är likväl påtaglig. Under senare år ser vi att internationella polisiära och rättsliga samarbeten har utvecklats, samtidigt som lagstiftningen inom EU varit på frammarsch mot en effektivare brottsbekämpning gällande gränsöverskridande organiserad brottslighet.⁸

Arbetet presenterar den straffrättsliga kompetens som etableras på EU-nivå. Straffrätten inom EU bygger på förutsättningen att medlemsstaternas straffrätt är primär. Den organiserade brottslighetens gränsöverskridande natur har dock påkallat gränsöverskridande samarbete vilket medfört gränsöverskridande lagstiftning. Det krävs gemensamma krafttag då åtgärder som enbart vidtas nationellt får enbart begränsad effekt. Det är därför befogat att föra en diskussion kring under vilka förutsättningar straffrättslig lagstiftningsmakt bör utövas på EU nivå istället för medlemsstatsnivå.⁹ EU:s straffrättsliga utveckling har bidragit till gemensamma EU-organ för brottsbekämpning som Eurojust och Europol. Normgivningsmakten som sker på EU-nivå samt EU-gemensamma brottsbekämpande organ uppenbarar en framväxande och tydlig europeisk kriminalpolitik. Tillvägagångssätten för att kunna bekämpa den organiserade brottsligheten kan iklädas många olika kriminalpolitiska nyanser. Sverige har valt en tydlig prioritering med myndighetssamverkan och en inriktning av en brottsbekämpning som är *tillgångsinriktad*. Samtidigt sker brottsbekämpning inom EU lagstiftningsmässigt, vilket förefaller ske i hög takt. Tyngdpunkten kommer främst inriktas på utvecklingen av förverkanderambeslutet och penningtvättsdirektiven. Följande kommer även att uttryckas i en svensk kontext och hur lagstiftningen gällande dessa områden ser ut idag. Det ställs därmed på sin spets hur dessa två verktyg som finns inom EU och i Sverige har utformats för att bekämpa den organiserade brottsligheten. Rättssäkerhetsaspekter samt motsatsparet effektivitet kontra integritet har förtjänat att uppmärksammas då de ikläder sig en roll av vågmästare i den allt tuffare kriminalpolitiken.

1.2 Syfte och frågeställningar

Syftet med uppsatsen är att besvara följande frågeställningar:

- Vad görs för att bekämpa och förebygga organiserad brottslighet inom Sverige och EU?

⁷ Riksrevisionens utredning, 2010:26, *Statens insatser för att komma åt vinster från brottslig verksamhet – ett bättre samarbete ger högre utbyte*, s. 7.

⁸Ds 2008:38, *Nationell mobilisering mot den grova organiserade brottsligheten*, s. 203.

⁹ Gröning, Linda, *EU, staten och rätten att straffa*, 2008, s. 35.

- Hur ser lagstiftningen ut inom Sverige och EU för att komma åt brottsvinster, särskilt vad gäller utvidgat förverkande och penningtvätt?
- Vilka nackdelar finns det med den kriminalpolitik som förs nationellt och inom EU?
- Hur har EU:s straffrättskompetens utvecklats?

1.3 Teoretiskt perspektiv

Den applicerade teorin har styrts av att förtydliga hur Sverige och EU agerar mot brottsvinster i främsta hand. Av detta följer att redovisa hur straffrätten och kriminalpolitiken utvecklats inom Sverige och EU. Teorin ifrågasätter vilka marginaler som existerar gällande rättssäkerhet och integritet när en mer offensiv kriminalpolitik påkallas nationellt samt inom EU. Dessutom belyser teorin ifall balansen mellan effektivitet kontra individens integritet kan upprätthållas, särskilt när det gäller utvidgat förverkande och den framväxande myndighetsamverkan.

1.4 Metod och material

För att kunna uppfylla mitt syfte med uppsatsen har jag använt mig av traditionell rättsdogmatisk metod då jag systematiskt studerat den EU-rättsliga lagstiftningen och hur den inkorporerats i svensk rätt. Förarbeten, doktrin och artiklar anknutna till ämnet har använts för största förståelse och för en bred synvinkel. Några av Brottsförebyggande rådets (BRÅ) rapporter har varit till stor vägledning samt många av Per Ole Träskmans texter, vilka uttryckt sig i områden som varit av högsta relevans för mitt arbete, särskilt vad gäller definitionsproblematiken, förverkande och EU:s straffrättsliga utveckling. Tillgången har varit generös gällande material, vilket skapade viss ambivalens vad gäller arbetets inriktning. Den rättsdogmatiska metoden har hjälpt mig att finna svar på mina frågeställningar.

1.5 Terminologi

Några begrepp förtjänar att förtydligas. Arbetet rör sig i termer av grov organiserad brottslighet och organiserad brottslighet. I svensk rätt finns det ingen vedertagen definition av begreppet grov organiserad brottslighet och organiserad brottslighet. Den myndighetsgemensamma satsningen som varit

aktuell sedan 2008 har satt adjektivet *grov* framför organiserad brottslighet. BRÅ har inte funnit någon tydlig formulering med som avses med grov organiserad brottslighet. Däremot tolkar BRÅ det Nationella underrättelsecentrets (NUC) lägesbild vid att ”grov organiserad brottslighet” är en brottslighet som klassificeras som ett hot eller påtagligt hot mot samhället. Brottsutövarna förefaller vidare ha hög kapacitet att använda sig av våld, utöva otillåten påverkan eller bedriva företag inom brottslig verksamhet. Därmed har den myndighetsgemensamma satsningen ingen särskild inriktning på brottstyper, problemområden, grupperingar eller individer, utan tar sikte på den grova organiserade brottsligheten i sin helhet.¹⁰

Med *straffrättspolitik* avses den samhällliga idédebatten och beslutsfattande av tre nivåer som utgör straffrättssystemet; kriminalisering(lagstiftningsnivå), påföljdsbestämning(domstolsnivå) och verkställighet av påföljd (administrativ myndighetsnivå).Med begreppet *kriminalpolitik* avses den samhällliga idédebatten och samhälleligt beslutsfattande som rör alla aspekter av brottslighet och brottspåföljder.¹¹

Med *tillgång som härrör från brottslig verksamhet* innefattas både direkt (exempelvis narkotikaförsäljning) och indirekt vinst från den brottsliga verksamheten (exempelvis minskade kostnader till följd av skattebrott).¹²

1.6 Forskningsläge

Den organiserade brottslighetens bekämpade är ett ämne av ständig relevans, vilket har tydliggjorts av det omfattande material som funnits att tillgå på området. Forskningsläget tycks ha enats om en gemensam strategi - det är brottsincitamentet, *pengarna*, fokus skall riktas mot. Om teorin angående hur brottsligheten skall bekämpas varit enig, råder det en oenighet i hur brottsligheten har utvecklats. Detta kan tyckas oförklarligt då satsningar bör stå i relation till brottsutvecklingen. Tidigare material angående det brottsbekämpande arbetet har i hög grad intresserat sig för det utvidgade förverkandet. En förklaring är att verktyget har framhållits som det universella svaret på hur brottsbekämpare skall komma till roten av det onda - bekämpa brottslingarnas incitament. EU:s kriminalpolitiska agenda har varit av största intresse. Jag har kommit till insikt om att den tidigare osäkerhet och skepsis som riktades mot den framväxande EU-straffrätten har mildrats något efter Lissabonfördragets ikraftträdande 2009. Det kan inte ha undgått någon att gränsöverskridande straffrätt blivit lika uppenbar som den gränsöverskridande brottsligheten. Straffrätten och brottslighetens gemensamma nämnare är att de befinner sig under ständig utveckling.

¹⁰ BRÅ 2011:20, *Bekämpning av organiserad brottslighet – en utvärdering av den myndighetsgemensamma satsningen*, s. 43.

¹¹ Victor, Dag (red), *Varning för straff* (1995), s.20ff.

¹² Brå 2014:10, *Gå på pengarna*, s.8.

1.7 Avgränsningar och disposition

Uppsatsen inriktas främst mot grov organiserad brottslighet och organiserad brottslighet. Arbetets röda tråd har tagit sin främsta utgångspunkt i förverkandelagstiftningen och hur utvecklingen inom området skett inom EU. Detta mot bakgrund av att de kriminalpolitiska vindarna blåser åt en brottsbekämpning där pengar och egendom, *brottsutbyte*, skall beslagtas och konfiskeras.

Efter den *Nationella mobiliseringen mot den grova organiserade brottsligheten* år 2008 avsåg kriminalpolitiken att förstärka förverkandeinstitutet, bl.a. utgör den ett viktigt redskap inom den tillgångsinriktade brottsbekämpningen. Således har utvidgat förverkande varit ett uttryck för inriktningen inom kriminalpolitiken, såväl inom EU och nationellt, vilken har omsatts i brottsbekämpningen. Förverkande och penningtvätt riktar in sig på incitamentet till brotten, pengar och egendom. Pengar från illegal verksamhet, som brottsbekämpningen avser att förverka, skall i möjligaste mån hindras från att föras in och korrumpiera den legala ekonomin.¹³

Som en följd av den gränsöverskridande brottsligheten krävs gränsöverskridande insatser. Straffrätten anses numera inte vara enbart en nationell angelägenhet. EU-gemensamma brottsbekämpande organ har vuxit fram för att underlätta gränsöverskridande samarbete. Under arbetets andra hälft presenteras hur lagstiftningen och rättssamarbetet inom EU byggts ut vilken idag skönjas i en gemensam EU-straffrätt. Det är vidare av högsta relevans att presentera motsatsparet effektivitet/integritet, särskilt då en ny offensiv straffrättsmentalitet växer fram.

För begreppet grov organiserad brottslighet och organiserad brottslighet är ett av kraven att det skall finnas ett indirekt eller direkt vinningssyfte. I uppsatsen avses brottslighet av utpräglad ekonomisk natur.¹⁴ Några konkreta brottskategorier belyses inte, utan snarare skall läsaren ta sin utgångspunkt i brottslighet som både är ekonomisk och organiserad. För dess tydliggörande har jag valt att inledningsvis nämna den definitionsproblematik som finns gällande ekonomisk brottslighet och hur utvecklingen idag visar på att ekobrottet och den organiserade brottsligheten alltmer vävts samman. Under kapitel tre belyses den gränsöverskridande brottsligheten och en nulägesbeskrivning görs av hur det ser ut idag och varför utvecklingen förefaller visa på en ökad brottslighet över gränserna.

Ämnesområdet är brett och varje ämnesområde hade kunnat utgöra ett eget uppsatsområde. Åtgärder som jag presenterat är några i mängden mot den kraftsamling som sker mot den organiserade brottsligheten. Av utrymmesskäl håller arbetet en översiktlig inriktning där min avsikt har varit

¹³ BRÅ 2008:10, *Tillgångsinriktad brottsbekämpning*

¹⁴ Ds 2014:30, *Bekämpande av den grova organiserade brottsligheten*, s.25.

att ge läsaren en så bred bild som möjligt av hur den organiserade brottsligheten bekämpas, hur den rättsliga utvecklingen ser ut inom såväl EU som nationellt, och vilka konsekvenser detta givit upphov till.

Det finns en mängd olika områden som kan skänka ljus på mina frågeställningar men som av resursskäl inte tagits med. FN:s arbete (Palermokonventionen omnämns dock) mot den gränsöverskridande brottsligheten har förbigåtts i detta arbete, samt de olika organ som arbetar brottsförebyggande på uppdrag av FN. Den organiserade brottsligheten är mångfacetterad och rör sig inte enbart inom EU:s gränser. Arbetet hade kunnat tas i perspektiv från en hel omvärldsbevakning till att rikta in sig på hur brottbekämpningen ser ut på en nationell, regional eller till och med lokal nivå. Brottsligheten känner inga nationsgränser. Som läsaren sannolikt fått en föraning om, så är ämnesområdena och särskilt EU-rätten i ständig dynamik med omvärldsutvecklingen. Det finns således en mångfald av perspektiv som kan beaktas i detta hänseende.

2 Definitionerna

2.1 Allmänt om ekonomisk brottslighet och organiserad brottslighet

*Crime in business or crime as business*¹⁵.

Definitionen av ekonomisk brottslighet varierar, det är ett kriminologiskt samlingsbegrepp som innefattar olika brottstyper vilka återfinns inom flera områden.¹⁶ I regeringens skrivelse 2003/04:178 omnämns skattebrott, bokförings- och borgenärsbrott, korruption, IT-relaterad brottslighet, brott på kreditmarknaden, marknadsmissbruk, penningtvätt, varumärkesförfalskning och piratkopiering, olaglig alkoholhantering, miljöbrott och bidragsbrott.¹⁷ Av Sveriges samlade bruttonationalprodukt, BNP, uppskattas värdet av den svarta ekonomin utgöra mellan fem och tio procent, vilket motsvarar hundratals miljarder kronor.¹⁸ Skatteverket har gjort en konkret beräkning att skatteundandragande uppgår till 133 miljarder kronor.¹⁹ I förlängningen innebär detta en undergrävd samhällsekonomi, vilket drabbar offentlig sektor, individer och företag.²⁰

Definitionen över ekonomisk brottslighet har förändrats och breddats över tid och påverkan från samhälleliga, ekonomiska och tekniska processer har haft betydelse. De senaste decennierna har det skett avgörande förändringar som återspeglats i lagstiftningen. Förändringar vilka har uttryckts i den globala finansekonomins tillväxt och kriser, finansmarknadens viktiga roll gällande pensionssystemen och människors sparande, teknisk kapprustning och Internet. Idag har vi ett stort gemensamt samarbete inom unionen där produktion, varor, tjänster, information och människor ständigt är i rörelse. Globaliseringen och för medlemsstaterna inom EU, vars målsättning är att erbjuda sina medborgare frihet, säkerhet och rättvisa utan inre gränser har även burit med sig nackdelar.²¹

I doktrin framförs det flera varianter av begreppet, likaså svårigheten att avgränsa den ekonomiska brottsligheten från den organiserade brottsligheten. Ur en internationell utblick myntade Edwin Sutherland begreppet *white-collar crime* på 1930-talet och därefter har begreppet lyfts

¹⁵ Korsell, Lars, Skinnari, Johanna, Vesterhav, Daniel, *Organiserad brottslighet i Sverige*, 2009, s.77.

¹⁶ Flyghed, Janne, *Brottsbekämpning – mellan effektivitet och integritet*, (2012), s. 196.

¹⁷ SOU 2011:47, *En samlad ekobrottsbekämpning*, s. 31.

¹⁸ <http://www.ekobrottsmyndigheten.se/vart-arbete/forskning/Allmant-om-ekobrott>, 2014-11-12.

¹⁹ Ekobrottsmyndighetens lägesbild 2014, EBM A-2014/0435, s. 6.

²⁰ <http://www.ekobrottsmyndigheten.se/vart-arbete/forskning/Allmant-om-ekobrott>, 2014-11-12.

²¹ Alalehto, Tage, Larsson, Paul, Korsell, Lars, *Ekonomisk brottslighet*, (2014), sid 25f.

fram i olika skepnader.²² Den internationellt framstående professorn Klaus Tiedemann lanserade år 1976 definitionen av ekonomisk brottslighet vilket var ”sådan lagstridigt beteende som hotar eller stör ett samhälles skyddade ekonomiska intressen”^{23 24}.

Inom den nordiska kriminalpolitiska sfären gjorde den ekonomiska brottsligheten sitt verkliga intåg på 1970-talet.²⁵ Från det svenska perspektivet lanserades det första initiativet mot ekonomisk brottslighet år 1973 då den dåvarande justitieministern Lennart Geijer vid det europeiska justitieministtermötet år 1973 krävde internationella insatser mot miljöbrott och företagsbrott bland multinationella företag.²⁶ Ur Per-Ole Träskmans forskning år 1977 presenterades en definition om ”ekonomins kriminalitet”.²⁷ Olika initiativ tillsattes för att förbättra brottskontrollen avseende ekonomiska brott i slutet på 1970-talet. Dessa initiativ ledde fram till AMOB, Rikspolisstyrelsens (RPS) Arbetsgrupp mot organiserad och ekonomisk brottslighet. På åklagarsidan tillsattes en arbetsgrupp med uppgift att ordna bättre förutsättningar för att bekämpa kvalificerad ekonomisk kriminalitet. Samtidigt, under rådande mobilisering mot brottsligheten, fördes en debatt och diskussion kring definitionerna ”ekonomisk brottslighet” och ”organiserad brottslighet”. Det tycktes råda en tydlig sammanblandning av begreppen. Genom bl.a. en rapport, författad av en arbetsgrupp ”angående spaning mot ekonomisk brottslighet” *SPANEK-rapporten*, gjordes en tudelning av begreppen.²⁸ Ekonomisk brottslighet skall uppfylla följande förutsättningar:

- ha en kontinuerlig vinningskaraktär och bedrivs på ett systematiskt sätt;
- bedrivs i planerade och organiserade former;
- förövas inom ramen för en näringsverksamhet som i sig inte är kriminaliserad men som i det enskilda fallet utgör själva grunden för de kriminaliserade handlingarna^{29 30}.

Utmärkande för den ekonomiska brottsligheten är att det sker inom en legal verksamhet, det så kallade ”näringslivets lagbrott”.³¹ Den illegala verksamheten utgör en förlängning av den legala verksamheten. Definitionsproblematiken kring ekonomisk brottslighet inverkar både på lagstiftningen samt den politiska debatten kring ämnet, men även hur en beräkning görs för att kunna uppskatta omfattningen av brottsligheten.³² Då

²² Alalehto, Tage, Larsson, Paul, Korsell, Lars, (2014), s.29.

²³ Bergqvist, Martin, (2000) *Ekonomisk brottslighet, en genomgång av begreppet*, s. 14.

²⁴ Bergqvist, (2000), s. 14.

²⁵ Nordisk Tidsskrift for Kriminalvidenskab, (2012) Träskman, Per Ole, *Organiserad brottslighet, ekonomisk brottslighet och terrorism – hänger de samman?*, s.337.

²⁶ Lindgren, Sven-Åke, *Ekonomisk brottslighet. Ett samhällsproblem med förhinder*, s.45.

²⁷ Korsell, Lars, *Ekobrott liksom!*, s.936, SvJT(2000)

²⁸ Nordisk Tidsskrift for Kriminalvidenskab, (2012) Träskman, Per Ole, s.338.

²⁹ Korsell, Lars, s.935, SvJT (2000)

³⁰ Alalehto, Tage, Larsson, Paul, Korsell, Lars, (2014), s. 26.

³¹ Alalehto, Tage, Larsson, Paul, Korsell, Lars, (2014), s.26.

³² Flyghed, Janne, *Brottsbekämpning – mellan effektivitet och integritet*, (2012), s. 193.

det inte finns någon enhetlig definition över vilka brott som omfattas får de olika brottskategorierna statistikföras separat.³³

Professor Per-Ole Träskman är av uppfattningen att det under 1970-talet var förnuftigt att göra en tudelning av de två begreppen; ekonomisk brottslighet och organiserad brottslighet. Detta motiverar Träskman med att det under denna tid fanns en ganska tydlig skiljelinje mellan de två brottsformerna och dess gärningsmän. Typiska organiserade brott var narkotikabrotten, illegal handel med tobak och alkohol, häleriverksamhet, koppleri och organiserad prostitution, lån med ockerräntor etc.³⁴ Ett sätt att avgränsa ekonomisk och organiserad brottslighet från varandra är det förhållandet att den organiserade brottsligheten sker inom en verksamhet som i sig själv redan är kriminaliserad.³⁵ De kriminaliserade gärningarna inom ekonomisk brottslighet begås i en utåt sett legal ekonomisk verksamhet. De brottsliga gärningarna kan begås i samtliga processer inom verksamheten: införskaffande av kapital till ett ekonomiskt företag, anskaffande av produktionsfaktorer, marknadsföring av produkter, återbetalning av kapital och vid erläggande av skatter och avgifter.³⁶ Den ekonomiska brottsligheten är ofta ett steg i bedrivandet av den organiserade brottsligheten. Drivkraften är pengar och egendom vilket sker i en organisatorisk kontext.³⁷

2.2 Organiserad brottslighet

Definitionen organiserad brottslighet är, liksom ekonomisk brottslighet, ett tämligen diffust och varierande begrepp. De svenska myndigheterna har som utgångspunkt den definition som arbetats fram inom EU, främst i syfte för att medlemsländernas rapporteringar skall vara jämförbara och att gemensam data och statistik skall kunna inhämtas. EU:s definition innehåller en lång lista om elva punkter varav minst sex stycken skall vara uppfyllda för att organiserad brottslighet skall föreligga. Av dessa sex skall punkterna 1,3,5 och 11 alltid vara uppfyllda (kursiverade);

1. *Samverkan mellan fler än två personer,*
2. *Egna tilldelade uppgifter till var och en av de samverkande personerna,*
3. *Lång eller obegränsad utsträckning i tiden i fråga om den kriminella verksamheten,*
4. *Någon form av disciplin och kontroll bland de samverkande personerna,*
5. *Misstanke om allvarliga kriminella handlingar,*

³³ Sarnecki, Jerzy, *Introduktion till kriminologi*, (2003), s. 327.

³⁴ Nordisk Tidsskrift for Kriminalvidenskab, (2012) Träskman, Per Ole, *Organiserad brottslighet, ekonomisk brottslighet och terrorism – hänger de samman?*, s.338.

³⁵ S. 561 Per Ole Träskman

³⁶ Lindgren, Sven-Åke, *Ekonomisk brottslighet. Ett samhällsproblem med förhinder*, s. 102 och s. 129.

³⁷ Örnemark, Hansen, Helén, *Festschrift till Nils Jareborg, Får man "tackla en målvakt"?*, 2002, s.757.

6. Verksamhet på internationell (gränsöverskridande) nivå,
7. Användande av våld eller andra metoder för hot i samband med den kriminella verksamheten,
8. Användande av kommersiella eller affärsmässiga strukturer för verksamheten,
9. Deltagande i penningtvätt,
10. Otillåten påverkan på politik, medier, offentlig förvaltning, rättsliga myndigheter eller ekonomin,
11. *Strävan efter vinning/ makt.*³⁸

Ur doktrinen ställs frågan på sin spets huruvida det överhuvudtaget bör särskiljas på ekonomisk och organiserad brottslighet och till vilket syfte. Lars Korsell på Brottsförebyggande rådet (BRÅ) menar att definitionen avseende organiserad brottslighet är krånglig och svårtillämpad. Enligt Korsell är en alternativ definition sådan kriminell verksamhet som förutsätter att det finns flera inblandade och att verksamheten inte är tillfällig.³⁹ Per-Ole Träskman menar att verkligheten inte är statisk och något som forskningen och begrepps bilden också måste förhålla sig till. Utvecklingen har fört samman begreppen och organiserad brottslighet och ekonomisk brottslighet har med tiden överlappats och förts samman allt mer. Den mest tydliga operativa definitionen för organiserad brottslighet är den använda definitionen inom EU, vars huvudsyfte är att insamla data från medlemsländerna vad gäller brottsituation och brottsutvecklingen, men redan av denna definition framgår den rådande sammanblandningen mellan ekonomisk brottslighet och organiserad brottslighet, enligt Träskman. Särskilt tydligt påvisas detta av kriterierna 8 och 9. Det fundamentala inom ekonomisk brottslighet är användandet av kommersiella eller affärsmässiga strukturer inom verksamheten där brottet begås, vilka syftar på att maximera den ekonomiska vinningen. Den ekonomiska vinningen möjliggörs sedan genom olika former av penningtvätt.⁴⁰

Brott som begås inom den organiserade brottsligheten innefattar även brottstyper som kategoriseras under ekonomisk brottslighet, såsom exempelvis skattebrott, karusellhandel, handel med svart arbetskraft, bedrägerier och penningtvätt. Den organiserade brottsligheten kan med andra ord besitta en karaktär av ekonomisk brottslighet. Den är likaså vinstmotiverad och är i många fall integrerad i en utåt sett legal näringsverksamhet. Vidare har den kontinuerlig karaktär och utförs systematiskt. Verksamheten bedrivs organisatoriskt och planerat. Den till synes legala näringsverksamheten utgör ofta grundstommen för att kunna begå brott.⁴¹ Mot bakgrund av detta, kan gränsdragningen mellan ekonomisk och organiserad brottslighet i många avseenden betraktas som illusorisk. Träskman hävdar att det kan ifrågasättas hur pass fruktbart det är

³⁸ Korsell, Lars, Skinnari, Johanna, Vesterhav, Daniel, *Organiserad brottslighet i Sverige*, s. 22-23.

³⁹ Brandberg, Ulrika Knutson, Tom, *Brott som affärsidé*, Advokaten, nr 7 (2010).

⁴⁰ Nordisk Tidsskrift for Kriminalvidenskab, (2012) Träskman, Per Ole, *Organiserad brottslighet, ekonomisk brottslighet och terrorism – hänger de samman?*, s.339f.

⁴¹ Nordisk Tidsskrift for Kriminalvidenskab, (2012) Träskman, Per Ole, s.340.

att upprätthålla dessa skillnader - särskilt då gränsen mellan ekobrott och organiserad brottslighet ofta är transparent. Istället bör fokus riktas mot handlingarna som sådana och hur en brottsbekämpning skall utformas.⁴²

I dess båda ytterligheter är en skillnad däremot mer markant. Bilden av den organiserade brottsligheten befinner sig ofta i samhällets utkant i två olika organisatoriska uppdelningar; dels i brödraskap, dels i ad hoc-grupper. Brödraskap, främst mc-gäng och fängelsegång är en relativt ny företeelse, med sitt inträde i 1980-talets Sverige. Grupptillhörigheten är en stark stomme i brödraskap och denna lojalitet uttrycks med symboler, västar och tatueringar. Ad hoc-grupper har funnits längre och består av dynamiska nätverk, där brotten bedrivs som flexibla projekt där projektledaren bistås med kontakter för olika uppdrag, transportera vapen, ordna attrapper och dylikt.⁴³ I allt större utsträckning har näringsverksamheter börjat utgöra ett brottsverktyg. Typfallet är att ett företag bildas med syfte att hantera och tvätta svarta pengar, inte sällan i restaurangbranschen.⁴⁴ Utvecklingen tyder på att den grova organiserade brottsligheten visar på ett större intresse för företag. Seriösa företagare drabbas och företag med blandade legala och illegala motiv drivs av kriminella.⁴⁵

Vad som sammanfattningsvis kan konstateras är att ekonomisk brottslighet och organiserad brottslighet är två definitioner av variabel karaktär, vilka - i mer eller mindre omfattning, har pengar och egendom som drivkraft. Den tidigare skillnaden av begreppen inte lika tydlig längre. Träskman överger sin tidigare snäva definition om ekonomisk brottslighet som ”ekonomins kriminalitet”. Organiserade brott som begås inom en utåt sett legitim ekonomisk verksamhet skall också beaktas vid bestämmandet av innehållet i definitionen av ekonomisk brottslighet.⁴⁶ Den svenska Rikskriminalpolisen har i sin årsberättelse 2010 poängterat det faktum att en näringsverksamhet ofta är en förutsättning för att kunna bedriva grov organiserad brottslighet.⁴⁷

⁴² Alalehto, Tage, Larsson, Paul, Korsell, Lars, (2014), s.28.

⁴³ Korsell, Skinnari, Vesterhav, (2009), 83f.

⁴⁴ Alalehto, Tage, Larsson, Paul, Korsell, Lars, (2014), s. 29.

⁴⁵ Ds. 2014:30, s.96.

⁴⁶ Nordisk Tidsskrift for Kriminalvidenskab, (2012) Träskman, Per Ole, s.342.

⁴⁷ Rikskriminalpolisens årsberättelse 2010

3 Gränsöverskridande brottslighet

3.1 Lägesbild och utveckling

Gränsöverskridande brottslighet har ökat i takt med upplösandet av EU:s inre gränser. Medaljens baksida av den fria rörlighetens är att brottsligheten inom och mellan nationers gränser beräknas öka i omfattning.⁴⁸ Brottsbekämpande myndigheter bedömer att den organiserade brottsligheten kommer att öka inom näringsverksamheter.⁴⁹ Den organiserade brottsligheten är ofta dynamisk. Den har förmåga att agera affärsmässigt och flexibelt, likt en företagare när marknadskrafter och situationer ändras. Ofta skapas kompanjoner utanför nationella gränser för ett utvidgande av den brottsliga verksamheten.⁵⁰ Det är idag lättare att agera över gränser och välja det mest förmånliga forumet för sin brottslighet. Brottsuppläggen är välsofistikerade och aktörerna utnyttjar de kryphål som finns i lagstiftningen för bedrivandet av sin brottsliga verksamhet. Vidare blir ärendena svårutredda då gärningsmännen och brottsformerna rör sig bland flera länders jurisdiktion. Gränsöverskridande brott är handlingar som äventyrar skyddsintressen i mer än ett land och utgör en handling som är kriminaliserad i minst en stat. Den fria rörligheten har bidragit till utvecklingen. Oron är primärt riktad mot illegal droghandel, terrorism, bedrägeri, korruption och penningtvätt. Den icke-uttömmande uppräknningen presenterar en tydlig och mångårig medvetenhet om ett gränsöverskridande problem inom och staterna emellan.⁵¹

I likhet med multinationella företag som omorganiserar och placerar sig i länder för att maximera avkastning, gör kriminella aktörer på ett likvärdigt sätt. De mest attraktiva marknaderna är sådana som erbjuder hög avkastning och lider av bristfällig lagstiftning, där risken att bli upptäckt eller ställd inför rätta är låg. Gällande penningtvätt tenderar kriminella nätverk att välja den jurisdiktion som erbjuder den mest förmånliga lagstiftningen för deras syfte, vilket har föranlett globalt fokus mot att vidta åtgärder.⁵² Utvecklingen av brottsligheten inom EU de senaste åren visar på att fasta organisationsstrukturer har ersatts av löst sammansatta nätverk med olika varaktighet. Utvecklingen visar även att medlemmarna från kriminella grupper i allt större utsträckning har sitt ursprung i flera olika länder.

⁴⁸ Ekobrottsmyndighetens lägesbild 2013, s. 17.

⁴⁹ Ekobrottsmyndighetens lägesbild 2013, s. 10.

⁵⁰ Rådets rambeslut, 2005/0003, om bekämpande av organiserad brottslighet, s. 2

⁵¹ van Duyne, Petrus, von Lampe, Klaus, Passas, Nikos, *Upperworld and underworld in cross-border crime*, (2002), s. 13.

⁵² van Duyne, Petrus, von Lampe, Klaus, Passas, Nikos, (2002), s.92f.

Således tycks den ökade globaliseringen även innefatta den organiserade brottsligheten.⁵³

Brottslighetens intäkter och ekonomihantering är något som är i kriminalpolitiskt fokus – såväl i Sverige som i andra länder. Trots det finns det tämligen begränsad kunskap om hur den kriminella ekonomin ser ut och verkligen fungerar.⁵⁴ Den organiserade brottsligheten är svår att mäta med precision, eftersom medlemsstaterna inte grundar sin statistikföring på gemensamma definitioner.⁵⁵ Tage Alalehto menar att det är ett problem att det råder stor osäkerhet - snarare gissningar, kring hur många som sysslar med organiserad brottslighet. Detta föranleder till spekulationer inom politiken, samhället och massmedia, vilket kan föranleda en icke-berättigad och onödig kapprustning av myndigheterna.⁵⁶

3.2 Förutsättning till brottslig aktivitet

Ekobrottsmyndigheten (EBM) arbetar årligen fram en strategisk rapport. Rapporten utgör en nulägesbeskrivning och omvärldsbevakning och har som syfte att internt och externt sprida kunskap om kriminella aktörer, brottsupplägg och faktorer som underlättar brott. Vidare tillämpas den som beslutsunderlag för EBM:s inriktningar och åtgärder för nästkommande år. Från 2014 års strategiska rapport framkommer att myndigheten i sitt fortsatta arbete kommer att utreda bland annat näringsidkare med brott som affärsidé och aktörer med koppling till grov organiserad brottslighet.⁵⁷ EBM:s utmaning inför 2015 inom den brottsbekämpande verksamheten är gränsöverskridande brottslighet, tekniska utvecklingar, multikriminella som övergår till ekonomisk brottslighet och en utökad samordning mellan myndigheter.⁵⁸

Genom diverse påverkansfaktorer däribland avskaffande av filialkrav⁵⁹, där oregistrerade bolag kan bedriva tillfällig verksamhet inom Sverige, EU:s fria rörlighet, arbetskraftsinvandring, EU-medborgare i svenska bolagsstyrelser - för att nämna några, medför att kontroller och utredningsmöjligheter försvåras.⁶⁰ Många gånger är ett gränsöverskridande moment en förutsättning för vissa brottsupplägg, t ex momskaruseller där varor köps momsfritt från annat land och säljs vidare i Sverige utan att någon moms betalas till Skatteverket.⁶¹ Den ökade globaliseringen tillgodoser en

⁵³Wollstad, Solveig, *Brottslighet och brottsbekämpning i olika länder – likheter och skillnader i Europa*, SvJT (2007) s.22f.

⁵⁴BRÅ 2007:4, s. 15.

⁵⁵Rådets rambeslut, 2005/0003, om bekämpande av organiserad brottslighet, s. 2

⁵⁶*Organiserad brottslighet: Brott som affärsidé*. Advokaten, nr 7 (2010).

⁵⁷Ekobrottsmyndighetens lägesbild 2014, s. 2.

⁵⁸Ekobrottsmyndighetens lägesbild, 2014, s. 2.

⁵⁹Ändringar i *lagen (1992:160) om utländska filialer m.m.* började gälla den 1 juli 2011.

⁶⁰Ekobrottsmyndighetens lägesbild EBM K-2013/0122, 2013, s. 10.

⁶¹Ekobrottsmyndighetens lägesbild, 2014, s. 14.

jurisdiktionsmässig valbarhet, där kriminella nätverk väljer det land som ofta har en bristfällig lagstiftning och därmed ”bäst lämpad” för brottet. Den tekniska utvecklingen har skapat nya kanaler och tillvägagångssätt för den ekonomiska brottsligheten. Transaktioner mellan konton utomlands är bara ett knapptryck bort. Ökad digitalisering, informationsmängder och fler molnbaserade tjänster där information hålls väl skyddad. Kommunikationsmöjligheter likt Skype och andra virtuella kanaler skapar anonymitet. Tillgångar byter enkelt ägare globalt. Idag finns möjligheten att förvara och flytta tillgångar och genom kryptering föra anonyma transaktioner. Digitaliseringen i samhället är i sin linda, utvecklingen fortsätter och information sprids utanför myndigheternas kontroll.⁶²

Geografiska avstånd utgör således ingen barriär för ett samarbete långt mellan länder och modern teknik underlättar för den kriminella spelplanen. Förutsättningarna för att bedriva näringsverksamhet i andra länder har blivit enklare. Inom Sverige har åtgärder i syfte att öka sysselsättningen där det ska vara enkelt att starta, driva och äga företag lockat in oseriösa aktörer. Förenklingsåtgärder som slopad revisorsplikt, sänkt aktiekapitalgräns och det avskaffade filialkravet, vilket innebär att svenska myndigheter inte får information om vilka företag som är verksamma i landet. Det slopade filialkravet från 2011 innebär att företag etablerade i annan medlemsstat har rätt att upp till ett år tillhandhålla tjänster här, utan genomförd etablering, under förutsättning att verksamheten är tillfällig. Sedan 2000 har antalet utlandsägda företag i Sverige ökat från 5 500 till 13 500.⁶³

Vidare är brotten till sin natur komplexa; de sker ofta i miljöer där myndigheter har begränsad insyn. Brotten döljs ofta av en legitim fasad integrerad i en näringsverksamhet, vilket skiljer sig från den traditionella brottsligheten. Stora kontrollinsatser kan därför behövas för att upptäcka och kartlägga brottsligheten. Brottsutvecklingen är svårutredd då många, särskilt ekobrott, utgör spaningsbrott där insatserna och resultatet speglas av mängden resurser som använts av myndigheterna.⁶⁴ Vårt traditionella straffrättssystem är mindre lämpligt vid bekämpandet av ekonomisk brottslighet.⁶⁵ En attitydundersökning genomförd av EBM visar att det råder en relativt hög tolerans mot ekobrott. Detta kan förklaras med att det ofta är staten som utgör brottsoffer och målsägande. Sympati för staten är vad EMB erfar, troligtvis inte lika hög som om offret varit en enskild individ eller grupp.⁶⁶

⁶² Ekobrottsmyndighetens lägesbild, EBM A-2014/0435 i september, 2014, s. 10f.

⁶³ Ekobrottsmyndighetens lägesbild, EBM A-2014/0435 i september, 2014, s. 7f.

⁶⁴ SOU 2011:47, *En samlad ekobrottsbekämpning*, s. 32.

⁶⁵ BRÅ 2003:10, Korsell, s. 236.

⁶⁶ Ekobrottsmyndighetens lägesbild, EBM A-2014/0435 i september, 2014, s. 6.

3.3 Brottstatistiken

Det råder en viss oenighet huruvida den organiserade brottsligheten har ökat eller inte. Vad som dock framstår som mer tydligt är att brottslingarna innehar en högre organisationsgrad vilken riktar sig både mot enskilda och samhälleliga intressen. Brottslingarna är i större utsträckning professionella och multikriminella och Sverige kan inte längre betraktas som ett fredat område i Europa. En av huvudorsakerna till att statistikföringen är bristfällig beror på att de definitioner av organiserad brottslighet som finns att tillgå i flera rättsliga dokument, är så vidomsplännande att de träffar såväl internationella terroristgrupper som MC-gäng, förortsgäng och supporterklubbar. I doktrin tycks det finnas två skilda läger. Dels, där den ena sidan varnar om det ökade hotet och växande brottsligheten. Dels, där den andra sidan menar att mycket är uppförstorat och består av många seglivade myter gällande den organiserade brottsligheten. Det ökade hotet från den organiserade brottsligheten, verkligt eller inte, har tidigare skapat liv i den kriminalpolitiska debatten. Hotbilder om invasioner från bland annat rysk maffia gav upphov till en rad åtgärder. Media blåste i sin tur upp hotet vilket fick allmänheten att sympatisera för förändringar och ytterligare skydd. Hotbilden visade sig sedermera vara felaktig. Myten hade fått liv och användes som en katalysator i kriminalpolitiken.⁶⁷

3.4 Konflikten mellan effektivitet och integritet

Magnus Ulväng menar att det utpekade ”hotet” inte kommer från den internationella gränsöverskridande brottsligheten, utan hoten kommer från staten själv. Den offensivare och strängare kriminalpolitiken, som givit vika för beskrivningar av en ständigt accelererande brottslighet, har gjort avkall på grundläggande etiska och rättsliga krav som en anständig kriminalpolitik bör innehålla. Tidigare har den rådande uppfattningen varit att straffrättsliga kriminaliseringar och sanktioner skall föranleda en realistisk brottskontroll samt att alla åtgärder skall ta hänsyn till rationalitet och human inriktning. Den nya straffrättspolitiken innehåller istället slagord som ”säkerhet”, ”effektivitet” och ”nolltolerans”. Insatserna är mer proaktiva där fokus ligger på att kriminalisera brott i dess förstadier samt användning av tvångsmedel i preventivt syfte. *”När måttstocken vid bestraffning inte längre bygger på att det skall råda en tillbakablickande proportionalitet mellan gärning och sanktion, utan istället en framåtblickande målsättning att skapa (en känsla av) säkerhet, öppnas systemet för en obegränsad repressionsökning”*^{68 69}.

⁶⁷Ulväng, Magnus, *Brottbekämpning, rättsäkerhet och integritet – vad är det som har hänt och vad skall vi göra?* SvJT (2007), s.2ff.

⁶⁸ Ulväng, Magnus (2007), s.6.

⁶⁹ Ulväng, Magnus (2007), s.5f.

Olika straffrättsliga eller straffprocessuella åtgärder inom Sverige och EU kan motiveras med en eftersträvan om ökad effektivitet. Mycket av det straffrättsliga samarbetet går ut på att effektivisera det operativa samarbetet mellan polis och åklagare inom EU. Tillvägagångssättet är att underlätta samarbetet och tillnärma ländernas regelverk. Effektivare metoder om brottsbekämpning realiserar, där nya tvångsmedel anförs som ett argument för framgång. Nya, effektivare tvångsmedel riskerar dock att hamna i konflikt med den enskildes integritet och rättssäkerhetsaspekter. De effektivitetsvinster som kan uppnås måste alltid ställas i proportion mot det personliga lidande som kan uppstå.⁷⁰

I statsskick som definierar sig som rättsstater och demokratier blir en konflikt mellan myndighets effektivitet och medborglig integritet av största intresse. Av vad som följer av grundläggande fri- och rättigheter går det inte att tillgripa vilka medel och metoder som helst. Statsmakten står därför inför dilemmat att varken underreagera eller överreagera. I båda fallen kan det föranleda kontrollskador, vilket är sådana skador där allmänhetens förtroende har påverkats gentemot maktavarna. Det folkliga stödet, vilket är avgörande för att ge styrelseskicket legitimitet, kan då försvagas. En underreaktion kan leda till bristande kontroll av brottsligheten vilket kan föranleda ett undergrävt och korrupt samhälle. Det behöver inte gälla en faktisk fara, det kan räcka med att medborgarna *upplever* att det föreligger ett skyddsunderskott. Den upplevda faran skall tas på allvar, däremot behövs andra åtgärder än när det föreligger en verklig fara. Istället för mer polisresurser och ökad repression kan det vara motiverat att upplysa medborgarna om den faktiska lägesbilden. Repressiva åtgärder riskerar att ge stöd för att oron varit berättigad vilket kan föranleda en självuppfyllande profetia.⁷¹

Ur doktrin återfinns två skilda uppfattningar, där de två ytterligheterna är de som hävdar att myndigheternas effektivitet måste prioriteras och de som prioriterar integritetsaspekten. Det finns förespråkare som hävdar att brottsbekämpningen blir ineffektiv om för stor hänsyn tas till integritetsaspekten. Vid den svenska rikspolisstyrelsens konferens 1995 uttalade ett antal högt uppsatta poliser att fokuseringen på integritet vid brottsbekämpningen ansågs ”hysterisk” och den tidigare rikspolischefen, Björn Eriksson hävdade att ”polisens effektivitet har en prislapp”. Frågan är dock okontroversiell i att brottsligheten skall bekämpas, svårare blir det vid att avgöra i vilken omfattning.⁷²

⁷⁰ Ulväng, Magnus (2007), s.9.

⁷¹ Flyghed, Janne, (2012), s. 20f.

⁷² Flyghed, Janne, (2012), s.15f.

3.5 Vad gör Sverige

Organiserade ekobrottsaktörer är ofta väldigt innovativa. Dras snaran åt i ett land förflyttas verksamheten snabbt till nästa. Tekniska utvecklingar gör det väldigt tacksamt att bedriva en näringsverksamhet med brottsligt uppsåt. Samtidigt har EU:s fria rörlighet medfört att alla gemenskapsländer numera har en större transparens mellan nationsgränser. För bekämpandet mot organiserad och ekonomisk brottslighet krävs åtgärder som dels berövar de kriminella på deras brottsvinster, dels förhindra att dessa brottsvinster återinvesteras och korrumpierar den legala ekonomin. I BRÅ:s rapport från 2003 menar Lars Korsell att lagstiftning i kombination med myndigheter med kontrollfunktioner ikläder sig huvudansvaret när det kommer till att försvåra brottslig aktivitet. Tillstånd och juridiska trösklar är ett sätt att utesluta oseriösa aktörer. Därefter skall en effektiv kontroll utövas över dessa verksamheter, där myndigheter upprätthåller sina krav på att regelverket efterföljs. Korsell lyfter fram att reglering och kontroll också måste fungera för gränsöverskridande verksamheter.⁷³

En stark drivkraft bakom många brott är möjligheten att uppnå ekonomisk vinning. Särskilt inom den grova och organiserade brottsligheten. Av kriminalpolitiska skäl är det därför viktigt - förutom att lagföra, även beröva brottslingarnas incitament till att begå brott – den ekonomiska vinningen.⁷⁴ Begreppet *tillgångsinriktad brottsbekämpning* lanserades som definition första gången i BRÅ:s rapport 2008:10, eftersom det helt enkelt fanns ett behov av ett samlingsnamn för detta nya tankesätt.⁷⁵ Formen för brottsbekämpningen utgör en sidovagn till den traditionella brottsbekämpningen och påkallar ett nytt tankesätt för myndigheterna. Detta mot bakgrund av att vi i Sverige har en traditionell brottsbekämpning, vilken grundas på att utreda misstankar, väcka åtal, pröva ansvarsfrågan och slutligen döma ut påföljd. Målsättningen att arbeta mer tillgångsinriktat har motiverats som ett kraftfullt vapen mot den organiserade brottsligheten. Detta kräver att myndigheterna arbetar mot ett gemensamt mål och i samverkan. De kriminalpolitiska slagorden ”*Follow the money*” eller ”*Gå på pengarna*” är uttrycken som sammanfattar myndigheternas arbetsmetodik vid en *tillgångsinriktad brottsbekämpning*. För att ett tillgångsriktat arbete skall bli framgångsrikt krävs att information om pengar och egendom samlas in och kartläggs redan på underrättelsenivå. Vidare förutsätts att åklagaren är väl insatt och har ett engagemang för den tillgångsinriktade brottsbekämpningen. Tydliga riktlinjer krävs, resultatuppföljning och resurser. En myndighetssamverkan är därför påkallad.⁷⁶

⁷³ BRÅ 2003:10, Korsell, Lars, (red), *Förebyggande metoder mot ekobrott. En antologi*, s.19.

⁷⁴ BRÅ 2008:10, s. 5.

⁷⁵ BRÅ 2008:10, s.17.

⁷⁶ BRÅ 2008:10, s. 5-9

4 Myndigheternas verktyg

Förverkande, kvarstad, betalningssäkring förvar/beslag är centrala verktyg som är etablerade inom myndigheterna sedan många år. Den tillgångsinriktade brottsbekämpningen åsyftar till att betona och förstärka dessa verktyg.⁷⁷ Penningtvättslagstiftningen är inte ett verktyg i egentlig mening men utgör ett hjälpmedel vid en tillgångsinriktad brottsbekämpning.⁷⁸

Förverkande har inträtt i en särställning när det kommer till brottsutbyten, vilket uppenbarar sig i den tydliga utveckling, där förverkande har behandlats och förfinats i lagstiftningen de senaste åren.⁷⁹ Förverkande av brottsvinster har en särskild brottspreventiv effekt. Samtidigt bör andra verktyg användas för att på ett effektivt och kraftfullt sätt återföra brottsvinster, vilket når ännu större preventiv effektiv likväl som en reparativ effekt.⁸⁰ Detta i takt med att brottsligheten ökat både i utveckling samt globalisering, vilket har föranlett ett behov att brottsbekämpande myndigheter vidtagit nya angreppssätt med förbättrade och mer effektiva verktyg.⁸¹

4.1 Särskilt om förverkande

Förverkande av tillgångar som härrör från brott har därmed uppenbarat sig som ett kraftfullt verktyg mot organiserad och allvarlig brottslighet. På EU-nivå har verktyget utvecklats till att bli en strategisk prioritering och dess betydelse har uppmärksammats för brottsbekämpningen.⁸² Förverkande har utvecklats till att bli något av ett guldägg inom kriminalpolitiken, enligt Per Ole Träskman.⁸³

⁷⁷ BRÅ 2014:10, *Gå på pengarna*, s. 10f.

⁷⁸ BRÅ 2014:10, *Gå på pengarna*, s. 166.

⁷⁹ BRÅ 2014:10, s. 162.

⁸⁰ Ds 2008:38 s. 306.

⁸¹ 2007/08:68 s.48.

⁸² Förslag till Europaparlamentets och Rådets direktiv om frysning och förverkande av vinning av brott i Europeiska unionen, COM/2012/085 final - 2012/0036 (COD).

⁸³ Träskman, Per Ole, 2013, Festskrift till Josef Zila, ”Det rätt och skäl ikke är, det kan icke heller vara lag”, *Något om oskäligt förverkande*, s. 181.

4.2 Historisk bakgrund om förverkande i Sverige

Sedan rättsordningens uppkomst i Sverige har förverkande utgjort ett tilläggsstraff. Synen på förverkande har förändrats väsentligt genom historien, liksom straffrättsliga sanktioner överlag. Ursprungligen utgjorde förverkande en mycket ingripande tilläggsstraff, där gärningsmannen framtogs hela eller delar av sin samlade egendom. Upplysningstiden under 1700-talet förde med sig kritik. Sanktionsformen förmögenhetsförverkande avskaffades i 1864 års strafflag och återstoden var förverkande av viss egendom, som innebar att egendom med speciell koppling till brottet förverkades, vilka aktualiserades för enbart få gärningar. 1948 infördes generella bestämmelser om förverkande av muta, vederlag, förlag och vinning samt hjälpmedel vid brott enligt strafflagen. 1948 års strafflagsreform genomförde slutligen det som är till grund för den moderna förverkandelagstiftningen. Tidigare förverkandebestämmelser i strafflagen, (SL), upphävdes och ersattes med två allmänt tillämpliga bestämmelser; 2:16 SL reglerade otillbörlighetsförverkande och 2:17 SL rörde farlighetsförverkande. Bestämmelserna visade sig snart ha en tämligen begränsad räckvidd och komplex struktur. Under 1950-talet tilldrog sig brottsutbyte lagstiftarens intresse återigen vilket så småningom föranledde en utredning. Professor Hans Thornstedts betänkande samt den översyn som skedde över specialstraffrätten under 1960-talet, särskilt vad gäller ekonomiska påföljder för brott och då förverkande, föranledde slutligen det reformarbete som utmynnade i 36 kap. i BrB gällande förverkande. Reformarbetet åsyftade till ett förtydligande av de äldre, komplicerade bestämmelserna samt en uniformitet mellan förverkandebestämmelserna i brottsbalksstraffrätten och i specialstraffrätten. En mycket betydelsefull förändring var även att begreppet vinning ersattes av begreppet utbyte.⁸⁴

Det ambitiösa reformarbete som tagit form under 1960-talet åsidosattes alltjämt under 1970-talet. Oron för ekonomisk brottslighet och den kriminalpolitiska debatten som skanderade att det aldrig skulle få löna sig att begå brott. Lagstiftningsåtgärder vidtogs för att förhindra vad som uppfattades som luckor i 1968 års lagstiftning. 1982 infördes en bestämmelse som möjliggjorde förverkande av indirekt vinning och andra ekonomiska fördelar av brott i näringsverksamhet som inte utgjorde utbyte. 1986 frångicks kravet på att utbyte inte fick motsvaras av skada för enskild för att aktualisera förverkande. Under 1990-talet initierades ett större antal projekt som behandlade straffansvar för juridiska personer. Lagstiftningsmässigt skedde inga förändringar, däremot framlades Förverkandeutredningen, som lade fram sitt betänkande *Effektivare förverkandelagstiftning*. Denna utredning presenterade flera olika förslag till ändringar, mot bakgrund av vad som betraktades som ett ökande hot från

⁸⁴ Almkvist, Gustaf, *Förverkande av egendom*, (2014), s. 30-36.

den organiserade ekonomiska brottsligheten. Förslagen genomfördes 2005 samt 2008.⁸⁵

De grundläggande reglerna om förverkande återfinns i 36 kap Brottsbalken (1962:700) (BRB) 1–1 c § § och reglerar förutsättningarna för att förverka utbyte av brott och brottslig verksamhet. Reglerna om förverkande återfinns även i specialstraffrätten, ett exempel på detta är 7 § i Narkotikastrafflagen (1968:64). Förverkande är en särskild rättsverkan av brott, vilket innebär att det är en författningsreglerad följd av ett brott som inte är en straffrättslig påföljd eller en skyldighet att betala skadestånd. Förverkande delas upp i sakförverkande och värdeförverkande. Sakförverkande innebär att specifik egendom förklaras förverkad, ägaren förlorar därmed äganderätten till egendomen. Vid värdeförverkande förklaras värdet av en viss egendom eller förtjänster förverkande och den enskilde förpliktas att betala ett motsvarande belopp till staten.⁸⁶ Förverkande kan motiveras med att det är den verkliga påföljden, då den frångår brottslingen den förmån som uppkommit genom att begå brottet eller att ägna sig åt brottslig verksamhet. Detta gestaltas genom utvidgat förverkande i 36 kap. 1 § BrB. Ett förverkande kan likaså föranleda en brottspreventiv effekt. Av detta följer av 36 kap. 2 §, vilket behandlar förverkande av hjälpmedel och egendom som frambragts genom brott samt 3 § samma kapitel om förverkande av ett specifikt brottsverktyg.⁸⁷

4.3 Utvidgat förverkande – från ett rambeslut

Det kan enkelt konstateras att förverkandeinstitutet har varit under ett expansivt skede under lång tid, både inom Sverige och internationellt. Den ökade uppmärksamheten mot bland annat ekonomisk brottslighet under 1970-1980-talet och upptakten av gränsöverskridande organiserad brottslighet har föranlett och frammanat en utvidgad lagstiftning. Sveriges inträde i EU har även medfört att lagstiftningen kring förverkande intensifierats. Uppkomsten av utvidgat förverkande i Sverige härrör från den tredje artikeln i rådets rambeslut, det s.k. Förverkanderambeslutet, där åtgärder måste vidtas av respektive land gällande förverkande av egendom som tillhör person som dömts för ett brott. Rambeslutet är av minimikaraktär och hindrar därmed inte medlemsstaterna från att fatta en mer långtgående reglering.⁸⁸ Rambeslutet gör det möjligt att förverka inte enbart utbyte av ett konkret brott, utan även utbyte av en inte närmre preciserad brottslig verksamhet. Vidare sänks beviskravet för sambandet

⁸⁵ Almkvist, (2014), s. 38f.

⁸⁶ Prop. 2013/14:66, s. 10.

⁸⁷ Träskman, Per Ole (2013), s. 182.

⁸⁸ Rådets rambeslut 2005/212/RIF av den 24 februari 2005 om förverkande av vinning, hjälpmedel och egendom som härrör från brott.

mellan det som skall förverkas och den kriminella gärningen mot vad som i allmänhet gäller i brottmålsprocessen.⁸⁹

Syftet med förverkanderambeslutet är att alla medlemsstater i EU har effektiva regler rörande förverkande av vinning av brott, vilket är ett kraftfullt redskap mot den organiserade brottsligheten, vars incitament i första hand är ekonomiska. Av artikel 3 i förverkanderambeslutet framgår att tillämpningen skall begränsas till brott som begåtts inom ramen för en *kriminell organisation*. I den svenska utformningen har rekvisitet *kriminell organisation* frångåtts. I propositionen framhålls att begreppet kriminell organisation anses vara främmande för svensk rätt och bör av detta skäl inte användas för att avgränsa förverkandeformens tillämpning. En reglering som tar sin utgångspunkt i straffskala ger större förutsebarhet. En misstänkt gärningsman kan vid tiden för delgivning om misstanke om brott avgöra om han eller hon har riskerar att ställas inför ett yrkande om förverkande. Att avgränsa det förverkandeutlösande brottet till en föreskriven straffskala har således fördelar, främst ur rättsäkerhetssynpunkt men även ur en handläggningssynpunkt.⁹⁰

Av 36 kap. 1 b § 1 st. framgår således att det ska röra sig om ett *brott för vilket är föreskrivet fängelse i sex år eller mer*, vilket är ett så kallat *förverkandeutlösande brott*. Av andra stycket samma paragraf uppräknas ett antal brott där straffvärdet är lägre, men där förverkande ändå aktualiseras. Därmed kan förverkande tillgripas i fler avseenden än vad som är obligatoriskt enligt rambeslutet. Detta är väl förenligt med målsättningen att den nya förverkandeformen skall vara ett användbart och kraftfullt verktyg i kampen mot brottsligheten.⁹¹ Förverkandeutlösande brott är brott med mer än 6 år i straffskalan, vilket för närvarande är under utredning.⁹² Ur ett pressmeddelande från september 2014 från Justitiedepartementet meddelas att Regeringens särskilda utredare har fått i uppdrag att ta fram lagstiftning som sänker tröskeln till brottslighet som har fyra år i straffskalan (s.k. förverkandeutlösande brott). Av detta följer att utvidgat förverkande får större tillämplighet över ytterligare brott som tidigare inte omfattats. I pressmeddelandet uttrycks att myndigheterna skall få ett utvidgat mandat till att kunna förverka egendom som inte enbart utgör kontanter, exempelvis bankmedel och värdesaker. Det krävs bättre kunskap och en mer handlingskraftig attityd hos myndigheterna. Regeringen vill därför ytterligare driva på och samordna arbetet med brottsutbytesfrågor hos polisen, åklagarna och Ekobrottsmyndigheten.⁹³

Som ett resultat av artikel 3 i förverkanderambeslutet, infördes 1 juli 2008 sedermera utvidgat förverkande. Vid dess genomförande fick medlemsstaterna välja mellan tre olika modeller, enligt vilka förverkande av

⁸⁹ Prop. 2007/08:68, s.1.

⁹⁰ Prop. 2007/08:68 s.54f.

⁹¹ Prop. 2007/08:68, s. 53f.

⁹² Prop. 2013/14:66, s. 11.

⁹³ Justitiedepartementets pressmeddelande 2 september 2014, *Utökade möjligheter att beslagta brottsvinster*, <http://www.government.se/sb/d/119/a/245811>.

utbyte av brottslighet åtminstone skulle aktualiseras men i olika omfattning. Sverige valde den första modellen där det fanns en antydning om att det skulle råda ett *tidsmässigt samband* mellan det som skall förverkas och det brott som utlöser förverkandet. En fast tidsgräns finns inte utan domstolen får i det enskilda fallet göra en bedömning. Den dömdes ekonomiska förhållanden skall alltid beaktas vid bedömningen om egendomen härrör från brottslig verksamhet.⁹⁴ Skillnaden från det ursprungliga förverkandet enligt 36 kap. 1 §, är att ett styrkt samband krävs mellan egendom som skall förverkas och ett visst konkret brott. Ett lägre ställt beviskrav räcker således vid utvidgat förverkande, där åklagaren skall göra det *klart mera sannolikt* att brottsutbytet och den brottsliga verksamheten har ett samband.⁹⁵ Regeringen anförde att det för bestämmelsens genomslag var viktigt att kunna gå utöver vad rambeslutet krävde. Rambeslutet föreskrev att domstolen skall vara *”fullständigt övertygad”* om att egendomen härrör från brottslig verksamhet. Detta är ett beviskrav som får anses vara i paritet med *”ställt utom rimligt tvivel”*. Regeringen konstaterade att det i de flesta fall skulle bli mycket svårt att nå en sådan grad av visshet gällande sambandet av viss egendom och en brottslig verksamhet som inte är eller behöver vara preciserad. Den rådande uppfattningen var att möjligheterna till att säkra ett förverkande var i behov av en underlättad tillämpning, varför ett sänkt beviskrav motiverades.⁹⁶

Regeringen förde således i sin prop. 2007/08:63 diskussioner kring beviskrav. Det lägre ställda beviskravet *”sannolikt”*, ansågs alltjämt av regeringen som ett för lågt ställt beviskrav. Ambitionen var således att finna ett beviskrav som *”representerar en rimligare avvägning mellan kraven på effektivitet i brottsbekämpningen och rättssäkerhet”*⁹⁷. Beviskravet som sådant stipulerar att det inte är tillräckligt att ett visst förhållande framstår som klara mera sannolikt än ett annat, det krävs också att förhållandet är *sannolikt i sig*. Beviskravet *klart mera sannolikt* anfördes som ett välavvägt beviskrav, rangordnat mellan *”sannolikt”* och *”ställt utom rimligt tvivel.”* Det ställda beviskravet ger också möjlighet att ställa rimliga alternativa förklaringar till någons innehav av egendom.⁹⁸ Regeringens åsikt var tydlig, vilken genomsyrade propositionen; vid vissa fall av organiserad och annan allvarlig brottslighet är det påkallat att överge den strikta synen av förverkande av utbyte av brott. Ett lägre ställt beviskrav skall därmed vara för handen.⁹⁹

⁹⁴ Prop. 2007/08:68, s. 50f.

⁹⁵ Prop. 2007/08:68 s. 48.

⁹⁶ Prop. 2007/08:68 s. 66.

⁹⁷ Prop. 2007/08:68 s. 66

⁹⁸ Prop. 2007/08:68 s. 66f.

⁹⁹ Prop. 2007/08:68 s. 48.

4.4 Rättssäkerhet och rättskraft

Ett beslut om utvidgat förverkande kan överklagas på samma sätt som andra förverkandebeslut. Det kan likaså angripas med extraordinära rättsmedel.¹⁰⁰ Ingreppet i den enskildes äganderätt ställer krav på förutsebarhet och rättssäkerhet. Det är ett grundläggande rättsstatligt krav att proportionalitetsövertväganden tas i beaktande.¹⁰¹

Huvudregeln i brottmålsprocessen är att åklagaren skall kunna styrka åtalet bortom varje rimligt tvivel. En lagstiftning som sänker tröskeln för åklagarens beviskrav leder osökt mot frågor rörande rättssäkerhetsaspekter. Att tilläggas är att det finns andra exempel i brottmål där åklagarens bevisbörda inte är lika tung, vilket kan vara principer som fått sitt ursprung i lagtext eller i rättspraxis. Ett exempel är på det senare är åklagarens bevisbörda vid en invändning om nödvärn (se bl.a NJA 1990 s.210). Det lägre ställda beviskravet för det utvidgade förverkande fick utstå en del kritik vid förarbetena. Remisskritiken riktade sig mot att det utvidgade förverkandet innebar ett alltför kraftigt avsteg från gällande beviskrav. Några remissinstanser menade att detta skulle föranleda en omvänd bevisbörda.¹⁰²

Domens rättskraft kan också få en central betydelse vid ett utvidgat förverkande. Person som lagförts för ett brott skall få vetskap om och när en rättslig fråga är slutligt avgjord. Rättskraftsreglerna avser att skydda mot dubbelbestraffning och att den tilltalade inte drabbas av förverkande två gånger för samma sak (principen *ne bis in idem*). Ett illustrativt exempel är följande situation: En gärningsman döms för grov stöld (vilken kan utlösa utvidgat förverkande). Samma gärningsman har tidigare stått under åtal för och sedan frikänts för ett annat grovt brott, exempelvis grov narkotikasmuggling. Frågan ställs då på sin spets huruvida det är möjligt att förverka dennes tillgångar, även fast det inte går att utesluta att de härrör från det brott som tidigare lett till frikännande dom. Det som vidare försvårar är att en förverkandetalan kan vara av mycket skiftande karaktär, varför det i doktrinen har ansetts svårt att skapa generella regler för rättskraftens påvekan. Förverkandet har tre olika syften; reparativa, brottsförebyggande och repressiva. Av detta följer att förverkandetalan kan se olika ut i fråga om grunderna, mot vem den riktas och vad syftet är med talan. Mot bakgrund av detta går det inte att uppställa generella regler för när rättskraften förhindrar ny talan, respektive tillåter den. Däremot har förverkande av repressiv karaktär jämförts med straff och omfattas därigenom av domens rättskraft.¹⁰³

För att bemästra rättskraftsproblematiken, ansågs det i förarbetena som en viktig utgångspunkt att åklagaren inom ramen för sin åtalsplikt, utreder och

¹⁰⁰ Prop. 2007/08:68, s. 126.

¹⁰¹ Prop. 2007/08:68, s. 50.

¹⁰² Ds 2006:17, s.102f.

¹⁰³ Ds 2006:17, s.137-140.

yrkar förverkande av utbyte av brott. Domstolen skall därefter ta ställning till förverkandefrågan. Härigenom skall rätten i en senare rättegång kunna utgå från att tillgångar åtkommit på laglig väg eller härrör från annan brottslighets än den som behandlades i första målet. En avsaknad av förverkandeyrkande i föregående dom får ta sin utgångspunkt i att det då inte funnits lagliga förutsättningar att föra talan om förverkande av utbyte, varför risken för dubbelförverkande även i denna situation kan undvikas.¹⁰⁴ Principen *ne bis in idem* är en grundläggande rättsstatlig princip som återfinns i reglerna om rättskraft i 30 kap. 9 § rättegångsbalken (1942:740) (RB), samt i de grundläggande mänskliga fri- och rättigheterna. Den återfinns även i Europakonventionen, fjärde artikeln i det sjunde tilläggsprotokollet.¹⁰⁵ Uttalandena i förarbetena visar att risken för dubbelbestraffning är i det närmaste utesluten. Mot detta påstående anfördes att utvidgat förverkande inte koncentreras till enskilda gärningar, utan är en samlad reaktion på den kriminellas livsföring och hur dennes möjliggörande till tillgångar inte tidigare upptäckts eller lagförts. Enligt promemorian kan den samlade reaktionen inte aktualisera samma gärning, varför risken för dubbelbestraffning resoneras fram som utesluten. Promemorian ger dock ett varningens finger ifall beslut om utvidgat förverkande blir vanligt förekommande, vilket kan leda till att frågan om rättskraftens omfattning kan aktualiseras i högre grad. Angående rättskraftsproblematiken sammanfattas den med: ”så länge det nya yrkandet om förverkande grundas på brottslig verksamhet som skiljer sig från den tidigare antingen i fråga om brottslighetens art eller i fråga om tidpunkten för brottsligheten uppstår knappast några problem”.^{106, 107}

Av förverkanderambeslutet följer att medlemsstaterna är skyldiga att införa en ordning som berövar en person rätten till den förverkade egendomen. Detta är ett ingrepp från det allmänna i den enskildes äganderätt vilket ställer krav om förutsebarhet och rätts säkerhet. Vidare följer det av grundläggande rättsstatliga principer att ett utrymme för proportionalitetsövertagande alltid måste finnas.¹⁰⁸ Egendomen som skall förverkas behöver inte knytas till ett konkret brott¹⁰⁹. Åklagaren behöver inte ange eller bevisa från vilket eller vilka brott egendomen härrör från eller på annat sätt precisera egendomens ursprung i brottslighetens verksamhet. Till skillnad från en ”vanlig” förundersökning, syftar denna till att utreda huruvida det föreligger förutsättningar för ett utvidgat förverkande.¹¹⁰ Således riktas utredningsåtgärderna mot att undersöka den misstänktes ekonomiska förhållanden. Undersökningen riktas likaså mot att utreda huruvida en diskrepans mellan den enskildes förvärvsförmåga och dennes innehav av förmögenhetstillgångar föreligger, samt om egendomen kan ha åtkommit på laglig väg.¹¹¹ Fokus på den misstänktes egendomar och en

¹⁰⁴ Ds 2006:17, s.140f.

¹⁰⁵ Ds 2006:17, s.61.

¹⁰⁶ Ds 2006:17, s.142.

¹⁰⁷ Ds 2006:17, s.140ff.

¹⁰⁸ Prop. 2007/08:68 s. 50.

¹⁰⁹ Prop. 2007/08:68 s. 95.

¹¹⁰ NJA 2010 s.374, p.7.

¹¹¹ Prop. 2007/08:68 s. 71f.

eventuell avsaknad av förvärvsinkomster kan ge upphov till en presumtion att egendomen har sitt ursprung i brottslig verksamhet. Således kan en omvänd bevisbörda uppstå, när innehavaren förväntas förklara sig. Den omvända bevisbördan är ur rättssäkerhetssynpunkt tvivelaktig då den ruckar på den straffrättsligt fundamentala oskuldspresumtionen. Av artikel 5 i förverkanderambeslutet betonas att rambeslutet inte får ha effekt på och inte ändra de grundläggande rättigheterna, särskilt vad gäller presumtion och den anklagades oskuld.¹¹² Mot bakgrund av detta förtjänar oskyldighetspresumtionen att presenteras utifrån Europakonventionen. Artikel 6 i Europakonventionen uppställer rättssäkerhetsgarantier tillämpliga för brott- och tvistemål vilka alla hänför sig till en rättvis rättegång. Av artikel 6.2 följer att: *”var och en som blivit anklagad för brott skall betraktas som oskyldig till dess hans skuld lagligen fastställts”*¹¹³.

Syftet med den tredje artikeln i förverkanderambeslutet var att komma åt sådana ekonomiska vinster som görs inom ramen för organiserad brottslighet. Detta tar sin utgångspunkt i att det föreligger ett allvarligt brott, vilket gör att den utvidgade förverkandeformen aktualiseras efter ett redan begånget brott. Regleringen tar dessutom fokus på att ett tidigare begånget brott även kan läggas till grund för ytterligare vinstbringande brottslighet. Således kan detta indikera på att det finns fler brottsvinster att förverka.¹¹⁴ Det förverkandeutlösande brottet utgör därmed en dörröppnare till att komma åt andra brottsvinster, då det uppställda beviskravet inte behöver knytas till ett specifikt brott. Under förutsättning att giltighet av antagandet utreds och prövas av domstol, ansåg Regeringen det rimligt och från rättsäkerhetssynpunkt godtagbart att antagande kunde göras mot den som i vinningssyfte gjort sig skyldig till allvarlig brottslighet.¹¹⁵

Sedan den 1 juli 2014 har KFM lagstöd för ansökan om verkställighet av svenska beslut angående utvidgat förverkande i medlemsstater i EU där den dömde har tillgångar, utan att egendomen kan knytas till ett specifikt brott. Möjligheterna att tillgripa förverkande och dess funktioner har sedermera utvidgats under tid och utgör ett mycket viktigt verktyg för brottsbekämpande myndigheter till att kunna konfiskera brottsutbyte.¹¹⁶

4.5 Utvidgat förverkande – resultat och uppföljning

Polisens planeringsförutsättningar för 2012 till 2014 och i Åklagarmyndighetens verksamhetsplan för 2011 betonas vikten av att vidta åtgärder för brottsutbyte. Den granskning som gjordes av Riksrevisionen

¹¹² Rådets rambeslut 2005/212/RIF.

¹¹³ Europakonventionen art.6.2

¹¹⁴ Prop. 2007/08:68 s. 50.

¹¹⁵ Prop. 2007/08:68 s. 50.

¹¹⁶ Prop. 2013/14:66 s.1.

2010 påvisade en del brister gällande statens insatser mot utbyte av brottslighet. Av rapporten följde att myndigheterna inte fullt ut använde den befintliga lagstiftningen. Riksrevisionens granskning föranledde att RPS beslutade om en översyn av handläggningen gällande förverkande av brottsutbyte. Från följande översyn genomförd år 2012, kunde RPS konstatera att reglerna om förverkande av utbyte av brott tillämpades i ringa omfattning. En rådande osäkerhet och kunskapsbrist bland medarbetare kring lagstiftningen och denna uppfattning tycks vara vanligt förekommande bland övriga inspekterade myndigheter. Ur rapporten framgår att kompetensbristen är ett resultat av att någon erforderlig satsning inte gjorts på utbildning och information inom ämnet och att reglerna om utvidgat förverkande hamnat i skymundan i den dagliga verksamheten. Detta kan förklaras med att vid lagens ikraftträdande var denna i mängden av många andra, varför den inte fick det genomslag som hade förväntats.¹¹⁷

Den uppföljning som år 2014 skedde på området, visar i likhet med den föregående rapporten, att det utvidgade förverkande fortfarande inte tillämpas i den dagliga verksamheten. Satsningar har dock gjorts på området i form av utbildning och information. För att detta skall få effekt betonar RPS att stor vikt måste läggas på att riktlinjer och rutiner tas fram, så att kunskapen inte glöms bort och initiativet rinner ut i sanden.¹¹⁸ För närvarande pågår en utredning om utvidgat förverkande (Ju 2013:07). Uppdraget som nu har förlängts, är ett led i att följa upp det pågående arbetet som bedrivs mot den grova organiserade brottsligheten samt att skapa ett effektivare rättsväsende.¹¹⁹

Enligt 23 kap. 1 § BrB skall en förundersökning i huvudsak bedrivas med syfte att försöka fastställa vem som kan misstänkas för ett visst brott och mot att få fram bevisning vilket leder till att den misstänkte kan dömas till en adekvat påföljd. Inriktningen mot lagföring och påföljd har placerat rättegångsbalkens regler om förverkande i bakgrunden.

Underrättelseprocessen och förundersökningsledningen har i enbart bristande omfattning utrett förutsättningar för förverkande och använt sig av de straffprocessuella åtgärder som finns att tillgå för att verkställa ett förverkande. Med anledning av att förverkande av brottsvinster har positionerat sig om en god brottspreventiv metod, bör underrättelseinhämtningen och förundersökningen vidgas för att ge regler om förverkande och utvidgat förverkande bättre genomslag. Vid förverkande av tillgångar som placerats utomlands är myndigheterna i stort behov av en kompetensutveckling och ökad förmåga att använda de tillgängliga instrument som finns för det internationella samarbetet. Ett snabbt utbyte av underrättelseinformation och information om utredningar

¹¹⁷ Rikspolisstyrelsen, inspektionsrapport 2012:7, *Inspektion av polismyndigheternas handläggning av förverkande av utbyte av brott och brottslig verksamhet*, (2012), under avsnitt "sammanfattning".

¹¹⁸ Rikspolisstyrelsen, inspektionsrapport 2014:8, *Polismyndigheternas handläggning av förverkande av utbyte av brott och brottslig verksamhet, en uppföljande inspektion*, (2014), under avsnitt "sammanfattning".

¹¹⁹ Dir 2013:14, *Tillämpningen av reglerna om förverkande av utbyte av brottslig verksamhet, s.1.*

rörande brottsvinster är en förutsättning för ett framgångsrikt samarbete mellan stater. Ett betydelsefullt moment är existensen av en samordnad uppföljning och kontroll. Genom en tydlig statistikföring skapas en bättre helhetsbild av brottsligheten samtidigt som underlaget för Sveriges åtaganden med Financial Action Task Force (FATF) och andra organ förbättras.¹²⁰

4.6 Preventiva åtgärder

Att förebygga problem är att motverka deras uppkomst. Det finns också en sidobetydelse av att främja något positivt. Alltför ofta inriktas förebyggande arbete ofta på redan existerande problem. Förebyggande arbete vilka sker i en tydlig projektform, där uppvisade resultat anslås för respektive myndighet, leder ofta till en större inriktning på att förbättra brottsstatistiken än på att minska brottsligheten. Det mätbara och synbara resultatet för projektet hamnar istället i fokus snarare än det ursprungliga problemet.¹²¹ Det brottsförebyggande arbetet inom den tillgångsinriktade brottsbekämpningen strävar efter att ta bort incitamentet och själva grundtanken till att begå brott, pengar och egendom.¹²²

De preventiva effekterna kan indelas i allmänpreventiva och individualpreventiva. I konkret form syftar allmänprevention till att förebygga de kriminaliserade handlingarna vid hot om straff, vilket riktas till hela samhället. Strafflagstiftningen har också norm- och moralbildande effekter, vilket kan förklaras som indirekt allmänprevention. Individualpreventiva effekter syftar till att förändra beteendet hos den enskilde individen, lagöverträdaren. Generellt kan sägas att en god allmänpreventiv effekt uppnås då det finns en normkunskap i samhället, att den rådande uppfattningen är att upptäcktsrisken är hög (sanktions sannolikhet) samt att straffet för handlingen är tillräckligt strängt, (sanktionsstränghet). Det är i första hand förekomsten av en hög upptäcktsrisk som har bäst avhållande effekt på brottslingen. Upptäcktsrisken är dock personligt relaterad. Personer med hög kriminell belastning upplever att upptäcktsrisken är lägre, särskilt då dessa personer bygger sina uppskattningar av riskerna på sina egna och bekantas erfarenheter. Ytterligare en faktor som nämnts som preventiv är påföljdens omedelbarhet, vilket gäller både allmänpreventivt och för den individuella avskräckningen. Med detta avses att det obehag som straffet för en brottslig gärning innebär skall vara omedelbart förknippat till den positiva upplevelse som brottet kan ge gärningsmannen.¹²³

¹²⁰ Ds 2008:38, s. 329-331.

¹²¹ Sahlén, Ingrid (2000), *Brottsprevention som begrepp och samhällsfenomen*, s. 24ff.

¹²² <http://www.ekobrottsmyndigheten.se/vart-arbete/brottsutbytesenheten--aro/> 16 okt.

¹²³ Sarnecki, (2003), s. 361-364.

Både ur ett svenskt och internationellt perspektiv har utvecklingen gått mot att myndigheterna arbetar mot vinning av brottslighet och agerar proaktivt.¹²⁴ Ett exempel på detta är den moderna polisen gått mot direkta åtgärder vid brott, till en mer proaktiv verksamhet då brottslighet skall förebyggas på längre sikt.¹²⁵ Kriminalpolitiska lösningar har inriktats mot en mer offensiv straffrätt, samtidigt som det svenska straffrättssystemet av tradition bygger på en defensiv straffrätt. Straffrättens uppgift är då inte att lösa brottsligheten, utan att bestraffa personer som har begått brott och därigenom bidra till allmänpreventiva effekter och skydda människor mot maktmissbruk. Rättssäkerhet och rättvisa är ledorden inom defensiv straffrätt. Med en offensiv straffrätt riktas tydligare fokus mot brottsbekämpningen och dess effekter. Begreppet tillgångsinriktad brottsbekämpning är således ett resultat av en ny offensiv straffrättsmentalitet. Med en tillgångsinriktad brottsbekämpning riktas snarare fokus mot pengar och egendom. I jämförelse med den traditionella brottsbekämpningen där huvudsyftet är att lagföra personer, inriktar sig en tillgångsinriktad brottsbekämpning på att utreda den misstänktes ekonomiska förhållanden samt spåra och konfiskera dennes pengar och egendom innan dom. Den tillgångsinriktade brottsbekämpningen arbetar i större utsträckning proaktivt.¹²⁶

¹²⁴ Riksrevision, RiR 2010:26, *Statens insatser för att komma åt vinster från brottslig verksamhet*, s. 7.

¹²⁵ Sarnecki, (2003), s.425.

¹²⁶ BRÅ:s rapport 20013:10, *Förebyggande metoder mot ekobrott – en antologi*, s. 11.

5 Myndighetsgemensamma satsningen

5.1 Bakgrund

Under 2007 inträffade en rad spektakulära händelser som kunde kopplas till organiserad brottslighet. I november samma år gick Justitiedepartementet ut med ett pressmeddelande om inledandet av mobiliseringen mot grov organiserad brottslighet. Natten innan pressmeddelandet publicerades, beskjöts tre polishelikoptrar i en hangar i Göteborg och en sprängladdning detonerade utanför åklagaren Barbro Jönssons ytterdörr. Det var därmed tydligt att insatser behövde vidtas. Ett möte sammankallades av dåvarande justitieminister Beatrice Ask, tillsammans med generaldirektörer för en rad olika myndigheter samt företrädare från rättsväsendet, kommuner och landsting. Mötet resulterade i en styrgrupp¹²⁷ för att garantera att mobiliseringen mot den grova organiserade brottsligheten skulle få ett brett och varaktigt genomslag. Kort därefter utredde sex tillsatta experter förbättringar på områden som behövde utvecklas. En rad av områden identifierades, däribland hur Polisens resurser kunde utnyttjas effektivare i bekämpandet mot den grova organiserade brottsligheten och hur samverkan mellan de brottsbekämpande myndigheterna kunde förbättras. Förslagen mynnade ut i departementspromemorian ”*Nationell mobilisering mot den grova organiserade brottsligheten*” och strax därefter fattade regeringen beslut om förstärkta insatser mot den grova organiserade brottsligheten.¹²⁸

Satsningen är den mest utvecklade och formaliserade samverkan som skett för att begränsa den organiserade brottsligheten.¹²⁹ Promemorian innehåller en mängd åtgärdsförslag. Idag innefattar mobilisering elva myndigheter inom och utom rättsväsendet.¹³⁰ Med promemorian som underlag var det första projektet att Åklagarmyndigheten, EBM, KFM, Kriminalvården, Kustbevakning samt Tullverket fick i uppdrag att vidta åtgärder för att säkerställa en effektiv och uthållig bekämpning av den grova organiserade brottsligheten. Den nya formen för myndighetssamverkan initierades formellt den 1 juli 2009.¹³¹

¹²⁷ Styrgruppen består av: Rikspolisstyrelsen, Rikskriminalpolisen, Polismyndigheten i Västerbottens län, Tullverket, Ekobrottsmyndigheten.

¹²⁸ BRÅ:s rapport 2011:20, s. 16f.

¹²⁹ Ds 2014:30, *Informationsutbyte vid samverkan mot grov organiserad brottslighet*, s. 96.

¹³⁰ <http://www.regeringen.se/sb/d/18732/a/241626>.

¹³¹ SOU 2011:80, s.91.

5.2 Historik

En mobilisering mot den organiserade brottsligheten är ingen ny företeelse. Snarare kan nya åtgärder snarare beskrivas som en ytterligare fas i dess bekämpande. I maj 1977 lanserar den av RPS tillsatta Arbetsgruppen mot organiserad brottslighet, AMOB, en rapport med titeln *Organiserad och ekonomisk brottslighet i Sverige – Ett åtgärdsförslag*.¹³² Arbetsgruppens rapport var en reaktion mot de problem som Polisen mötte i spanings- och utredningsarbetet. Det fördes också en allmän debatt där kritik riktades mot samordningen av polisens och andra myndigheters åtgärder mot kriminaliteten.¹³³ Kritiken som framfördes i AMOB:s rapport har många liknelser med de synpunkter som framförts 30 år senare. Rapporten pekade på att där fanns behov av kompetens utanför polisens egna led, att brottsligheten ofta berörde flera olika rotlar, vilket påkallade samverkan och att brottsligheten ofta sträcker sig utanför respektive distrikt. 20 år senare, år 2000 framfördes ett betänkande av regeringens tillsatta SÄPO/Rikskrimkommitté, vilken behandlade polisens organisation för att bekämpa den grova organiserade brottsligheten. Det som uppmärksammats som brister i AMOB-rapporten från 1977 uppenbarades likaså i betänkandet vid millennieskiftet.¹³⁴ Kommittén uppmärksammade det revirtänk som fortfarande existerade inom polisen vilket hade en negativ påverkan för polisarbetet. Att införa aktionsgrupper med gem samma mål föreslogs därmed, vilket skulle få betydelse för en bättre samarbetskultur. På så sätt kunde också kraftfulla arbetsformer skapas för att bekämpa brottsligheten.¹³⁵ Betänkandet resulterade så småningom i en arbetsgrupp vilken föreslog att ett särskilt råd borde inrättas för att bättre samordna och kraftsamla polisens resurser. I juni 2002 bildas således det Operativa rådet.¹³⁶

5.3 Operativa rådet

Utgångspunkten för de olika samverkansformerna är att brottsbekämpningen inte är en angelägenhet enbart för polis och åklagare. Andra icke-brottsbekämpande myndigheter har värdefulla kompetenser, särskilt när inkomster, bidrag och tillgångar skall utredas. Myndigheternas samverkan har förändrat brottsbekämpningen mot bakgrund av en ökad kompetens.¹³⁷ Operativa rådet hade från början en grundstomme som utgjordes av Rikskriminalpolisen, SÄPO samt länspolismästarna från de tre största polismyndigheterna. Rådets sammansättning kom dock i efterhand att utvidgats med representanter från andra myndigheter. Operativa rådets

¹³² BRÅ 2011:20, s. 17.

¹³³ AMOB 1977, s. 1.

¹³⁴ BRÅ 2011:20, s. 18.

¹³⁵ SOU 2000:25, s. 13.

¹³⁶ BRÅ 2011:20, s. 18.

¹³⁷ BRÅ 2014:10, s.12.

främsta uppgifter var att bilda aktionsgrupper för att bekämpa organiserad brottslighet. År 2005 gav dåvarande Rikspolischefen i uppdrag att skapa en nationell handlingsplan mot den organiserade brottsligheten. Det Operativa rådets utgjorde ett beslutsforum för insatser utifrån nationella mål. En nationell polisiär strategi och behovet av uppföljning och insatser mot organiserad brottslighet framhölls. Detta resulterade i *120-miljonerssatsningen*, där RPS under en treårsperiod avsatte ett öronmärkt belopp för bekämpandet mot organiserad och systemhotande brottslighet. Det Operativa rådets roll kom att förstärkas i samband med 120-miljonerssatsningen¹³⁸. Det Operativa rådets arbetsfält rör sig inom en operativ och strategisk nivå. De grundläggande strategierna inriktas på att minska vinsterna av brott, bekämpa brottsorganisationer och inflytelserika personer och då angripa brett. 120-miljonerssatsningen resulterade också i en polisiär ökning av aktionsgrupper och en högre resurssatsning på kartläggning av brottslighet. Kritik framfördes hur resurser användes och ett motargument var att bekämpning av organiserad brottslighet är ryckig och svår att förutsäga.¹³⁹ Den nationella samordningen och samverkan mellan myndigheterna kvarstår likaså, även om polisens revirtänkande i hög grad aktualiseras, då ett visst behov av lokal förankring av både beslut och sättet att bedriva arbete behövs.¹⁴⁰ Operativa rådet är således ett myndighetsgemensamt beslutsorgan i operativa frågor. Sammansättningen i Operativa rådet skall baseras på en myndighetsgemensam representation på lika villkor.¹⁴¹

5.4 Myndighetssamverkan växer fram

Ett samverkansråd skapades vid sida om det Operativa rådet, för att säkerställa nödvändig effektivitet och uthållighet gällande den gemensamma verksamhetens strategiska inriktning. Samverkansrådet ger det nationella underrättelsecentret (NUC) i uppdrag att presentera fram en årlig myndighetsgemensam lägesbild av den grova organiserade brottsligheten. NUC finns placerat hos Rikskriminalpolisen och står för den strategiska funktionen för underrättelseanalys samt den operativa underrättelsesamordningen. Arbetet sker med personal från EBM, Försäkringskassan, Migrationsverket, Kriminalvården, KFM, Kustbevakningen, polisen, Skatteverket, Säkerhetspolisen (SÄPO) och Tullverket. Utifrån lägesbilden fattas strategiska beslut för vilken inriktning mobiliseringen mot den grova organiserade brottsligheten skall innehålla. Den gemensamma satsningen består vidare av åtta aktionsgrupper, bestående av totalt 200 poliser placerade runt om i Sverige, ett kansli som samordnar Samverkansrådet och Operativa rådet, samt åtta regionala underrättelsecenter (RUC) vilka innefattas av RPS, Åklagarmyndigheten,

¹³⁸ DS 2008:38 s. 90.

¹³⁹ BRÅ:s rapport 2011:20, s. 18-21.

¹⁴⁰ Ds 2008:38, s. 115.

¹⁴¹ SOU 2011:80, s.91.

EBM, Skatteverket, Kriminalvården, KFM, Kustbevakningen, Tullverket samt Försäkringskassan.¹⁴²

5.5 Resultat av satsningen

En faktor i den myndighetsgemensamma satsningen har varit en utökad samverkan mellan myndigheter och ett utvecklat informationsutbyte. Ett gemensam strävan där det finns en enhällig problem- och målbild skapar samstämmighet mellan myndigheterna och visar samtidigt en tydlig markering mot samhället. Samverkan skall ske i ett tidigt skede för att agera preventionsriktat, förhindra och lösa brottslighet. Till följd av mobiliseringen har nya arbetsformer vuxit fram vilka har bidragit till snabbare kommunikationsvägar samt bättre informationsutbyte mellan myndigheterna. Det kan konstateras att samtliga myndigheter som deltar i mobiliseringen varit mycket positiva till den samverkan som vuxit fram sedan 2007. Som en konsekvens av den nya arbetsmetodiken har behovet av reformerade arbetssätt, utbildningsinsatser och ny lagstiftning för att underlätta samverkan vuxit fram. Bland annat har en ny polisdatalag trätt i kraft (2010:361).¹⁴³ Det förbättrade möjligheterna till informationsutbyte mellan myndigheterna leder till ett antal frågor som rör enskildas integritet. Bitvis har lagstiftningen inom berörda områden reviderats.¹⁴⁴

5.6 Effektivitet och integritet

Det ökade informationsutbytet mellan myndigheterna har påkallat sekretessbrytande regler för informationsutbyte mellan myndigheter som samverkar mot grov organiserad brottslighet.¹⁴⁵ En särskildt uppgiftsskyldighet skall införas vid myndighetsöverskridande samverkan mot grov organiserad brottslighet. Det skall även tilläggas att det är en grundläggande princip att alla myndigheter är skyldiga att samarbeta och bistå varandra i den utsträckning det kan ske, vilket uttrycks bl.a. i 6 § förvaltningslagen (1986:223)¹⁴⁶. Behovet av en sekretesslättning för utbyte av information skall vägas mot den enskildes integritet. Fördelarna med ett förbättrat informationssystem skall ställas i proportion till de risker för intrång i den personliga integriteten. Bestämmelser till skydd för den personliga integriteten är grundlagsskyddande enligt 1 kap. 2 § 1 st. i regeringsformen (RF) (1974:152). En samlad bild av uppgifter som var och en uppfattas som harmlösa, kan även göra intrång på den personliga integriteten. Av sakens natur är uppgifter, särskilt de som behandlas inom

¹⁴² SOU 2011:80, s.91-96.

¹⁴³ DS 2014:30, *Informationsutbyte vid samverkan mot grov organiserad brottslighet*, s. 96f.

¹⁴⁴ SOU 2011:80, s. 286.

¹⁴⁵ DS 2014:30, s. 22.

¹⁴⁶ DS 2014:30, s. 28.

polisen, omfattade av sekretess. Nackdelar kan uppstå vid ökat informationsflöde, men av förarbeten att döma väger fördelarna över. Integritetsrisker bör dock alltid vägas in när bestämmelserna utformas och myndigheterna ansvar för tillämpningen av sekretesslagstiftningen, vilken utgör den yttersta gränsen för samarbete och informationsutbyte^{147 148}.

Uppgiftsskyldigheten skall begränsas i den mån då det av integritetsskäl inte skall vara möjligt att låta informationsutbytet vara helt fritt.¹⁴⁹ Lagens tillämpningsområde är en balans mellan effektivitet och integritet. En större mängd uppgifter mellan myndigheter riskerar den enskildes integritet. Mot detta skall sedan effektiviteten vägas, där myndigheter förväntas samarbeta och för att möjliggöra detta krävs informationsutbyte. För att möjliggöra en av mobiliseringens huvudmål var ett utökat informationsutbyte en förutsättning. Informationsutbytet är i led med EU:s principer. I Haagprogrammet fastslogs den s.k. tillgänglighetsprincipen vilken innebär att en brottsbekämpande myndighet i en medlemsstat skall tillgängliggöra sin information för motsvarande myndighet i annan medlemsstat som behöver informationen för att kunna fullgöra sina uppgifter. Utan ett fullgott informationsflöde riskeras ett tungrovt utredningsarbete som riskerar att avstanna mellan myndigheterna, samtidigt skall detta ställas i relation till individens personliga integritet. Ett eventuellt intrång skall stå i proportion till nyttan. Bekämpandet av den grova organiserade brottsligheten bör väga tungt, då den drabbar både enskilda och samhälleliga funktioner. ”*Den eventuella risk för ökat integritetsintrång som därmed uppstår får anses godtagbar i förhållande till intresset av att bekämpa grov organiserad brottslighet*¹⁵⁰”¹⁵¹.

För att kunna agera med framgång mot kriminella verksamheter förutsätts att samhällets resurser används effektivt och av hänsyn till den enskildes integritet. Ett informationsflöde mellan myndigheterna är en nyckel till framgång såväl för internationell som nationell brottsbekämpning vilket motiverar att underrättelseinformation kan komma att delas utan hinder av sekretess. Ytterst är generalklausulen i 10 kap. 27 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) (OSL) tillämplig för avgörandet om intresset av att uppgiften lämnas skall ha företräde framför det intresse som sekretessen avser att skydda. Ett informationsutbyte mellan myndigheter är en förutsättning för att en kartläggning av den misstänkte och dennes ekonomiska förehavanden skall kunna ske.¹⁵²

¹⁴⁷ *En nationell specialistfunktion för brottsutbytesfrågor vid Ekobrottsmyndigheten*, EB; A-2009/0420, (2010), s.14.

¹⁴⁸ Prop. 2009/10:85, s.167f.

¹⁴⁹ DS 2014:30, s. 99ff.

¹⁵⁰ Ds 2014:30, s.104.

¹⁵¹ Ds 2014:30, s.101-104.

¹⁵² BRÅ 2014:10, s.83f.

6 Den nya straffrätts- mentaliteten – att gå på pengarna

Inom ramen för mobiliseringen mot grov organiserad brottslighet vidtog Regeringen en mängd prioriterade åtgärder, varav konfiskering av brottsvinster, ”gå på pengarna” var en av dessa åtgärder.¹⁵³ Men redan tidigare hade myndigheter, främst inom ekobrottsbekämpningen intresserat sig för detta tillvägagångssätt och sett över grundstommen; förverkandereglerna.¹⁵⁴

Det ekonomiska incitamentet till att begå brott är en stark drivkraft för den organiserade brottsligheten. Om vinstmöjligheterna är stora och chansen finns att behålla brottsvinsterna, förfaller ett fängelsestraff inte tillräckligt avskräckande. Vidare kan det vara värt ett fängelsestraff om eventuella brottsutbyten kvarstår då påföljden är avtjänad, ett fängelsestraff kan således vara en välkalkylerad risk. Både inom Sverige och internationellt inriktas bekämpningen av den organiserade brottsligheten i allt större utsträckning på att förverka och återföra brottsutbyten. Detta ställer givetvis krav på hög kompetens inom myndigheterna, att regelsystem används fullt ut, effektiva arbetsmetoder och att en rådande samordning och samverkan finns. Brottsvinster placeras ofta utomlands varför detta påkallar en ökad uppmärksamhet inom den internationella brottsbekämpningen.¹⁵⁵

Tillgångsinriktad brottsbekämpning är samlingsnamnet för sådana insatser som riktar sig mot alla former av ingrepp mot pengar samt egendom, vars ursprung härrör från brottslig verksamhet.¹⁵⁶ Den tillgångsinriktade brottsbekämpningen har även en huvudroll i bekämpandet av penningtvätt, då den hindrar att illegal egendom återförs och korrumpierar den legala ekonomin.¹⁵⁷ Begreppet har modifierats i den uppföljande BRÅ-rapporten i vilken den tillgångsinriktade brottsbekämpningen första gången lanserades. Begreppet har vidgats till att innefatta ”*tidigare, aktuella och framtida tillgångar som härrör från brottslig verksamhet*”¹⁵⁸. Syftet vilar på flera olika grundantaganden. Dels är det av moralisk art. Samhället kan inte tillåta att någon gör vinst på kriminella aktiviteter, vilket i slutändan stärker det allmänna rättsmedvetandet. Det andra grundantagandet handlar om effektivitet, då strategin slår mot själva brottsincitamentet, pengarna. Blir det svårare att tjäna pengar på brott minskar motivationen till att begå nya brott. Det tredje grundantagandet berör även effektivitet. Återförda brottsutbyten förhindrar finansiering av ny kriminalitet.

¹⁵³ Ds 2008:38, s.1.

¹⁵⁴ Brå 2014:10, s.10.

¹⁵⁵ Ds 2008:38, s. 23 f.

¹⁵⁶ Brå 2014:10, s.8.

¹⁵⁷ Brå 2014:10, s.25.

¹⁵⁸ Brå 2014:10, s.8.

Det fjärde, mindre uttalade grundantagandet, som inte lyfts fram i de svenska förarbetena, är att utbyte av brott de facto genererar inkomster till staten.¹⁵⁹

6.1 Resultatet

Det förefaller som en svårighet att dra någon slutsats utifrån myndigheternas resultatredovisningar. Myndigheterna har sin respektive roll i en kronologisk ordning varför det är svårt att få en resultatuppföljning. Det är förenat med en svårighet att årligen få kvantitativa resultat från den myndighetsgemensamma satsningen. Det råder vidare en ambivalens till hur resultatet skall mätas, men dess avsikt är tydlig; avsikterna med att mäta den tillgångsinriktade brottsbekämpningen är för att följa upp hur pass effektivt myndigheterna tillämpar brottsbekämpningen i praktiken, samt om de åtgärder som vidtas har önskad effekt. Effekterna av den tillgångsinriktade brottsbekämpningen är för närvarande outredda. Detta föranleder att det tillgångsinriktade arbetet bedrivs på enbart *antaganden* om att den har effekt på brottsincitamenten. Vidare är det svårt att upprätthålla en effektiv strategi när det saknas empirisk forskning kring vilka former av åtgärder som slår hårdast mot olika former av brottskonstellationer. Således tycks den tillgångsinriktade brottsbekämpningen lida stor brist i att mätning och uppföljning av arbete och resultat inte sker i den omfattning som kan krävas för att agera morot åt myndigheterna.¹⁶⁰

Av BRÅ-rapporten följer att det inte är uppförd statistik och siffror som ger vägledning till huruvida brottsbekämpningen varit lyckad. Istället skall effekten ses i ljuset av de negativa konsekvenser brottsbekämpningen påfört de kriminella. En sådan effektutvärdering är svår att genomföra, men det framhålls att den tillgångsinriktade brottsbekämpningen inte kan grundas på enbart varför bättre framtida underlag bör presenteras. En tillgångsinriktad brottsbekämpning avser att störa de kriminellas verksamhet. Avsaknad av statistik på belopp och förverkade tillgångar behöver inte betyda att strategin varit ett nederlag. En ökad kartläggning och samverkan mellan myndigheterna bör sannolikt, (vilket återigen antas), ha försvårat för de kriminella. De kriminella måste ta till ”säkerhetsrisker” såsom exempelvis penningtvätt vilket medför extra kostnader. Vidare ser vi ett strängare regelverk för penningtvätt, som bl.a. kriminaliserar självtvätt, vilket sannolikt ytterligare försvårar för brottslingens skyddande av pengarna.¹⁶¹

¹⁵⁹ Brå 2014:10, s.142f.

¹⁶⁰ Brå 2014:10, s.142-147.

¹⁶¹ Brå 2014:10, s.149f.

6.2 Nätverk inom EU

Det finns ett flertal internationella nätverk som brottsbekämpande myndigheter har att tillgå inom sitt arbete att spåra och återföra brottsvinster. På uppdrag av EU-kommissionen finns det sedan år 2008 nationella enheter inom respektive medlemsland som har till syfte att skapa bättre förutsättningar för det operativa internationella samarbetet gällande återförande av brottsvinster och bekämpandet av penningtvätt.

6.2.1 ARO

Asset Recovery Office är inom Sverige representerade av EBM (Brottsutbytesenheten) för rättsliga frågor och av Rikskriminalpolisen (genom Finanspolisen) för polisiära frågor av underrättelsekaraktär.¹⁶² ARO:s huvudsyfte är att spåra brottsutbyte som kan ha spridits och investerats runt om i världen. Tillgångsutredarna på finanspolisen fungerar som en internationell kontaktpunkt och arbetar med att ta fram information kring personens ekonomiska leverne, bl.a. egendom som ägs och uthämtning av bankinformation. Detta kan tjäna som underlag till en pågående brottsutredning och sedermera ett förverkande av tillgångar.¹⁶³

6.2.2 CARIN

Nätverket CARIN - *Camden Asset Recovery InterAgency Network* är representerat på Rikskriminalpolisen samt på Ekobrottsmyndigheten (Brottsutbytesfunktionen). CARIN är ett informellt nätverk mellan polis och åklagare som arbetar operativt i ärenden kring kriminellas tillgångar i annat land. CARIN existerar mellan ett flertal länder, främst inom EU men även bland ett antal icke-medlemsländer däribland Schweiz, Ryssland och Australien. CARIN fokuserar på ett antal åtgärder som medlemsländerna bör beakta för hur ett framgångsrikt brottsutbytesarbete ska bedrivas. Ett uppmanat fokus ska riktas mot bl.a. en strävan att arbeta effektivare med att konfiskera brottsutbyte. Utredningar och kartläggningar ska även ske internationellt, särskilt för att utreda huruvida det föreligger bulvanförhållanden eller inte.¹⁶⁴ Tillgångar som spårats efter nätverk som ARO och CARIN kan säkras genom frysningsbeslut. Ett frysningsbeslut är varje åtgärd som vidtas av en behörig rättslig myndighet i den utfärdande staten i syfte att *tillfälligt hindra förstöring, omvandling, flyttning,*

¹⁶² Asset Recovery Office (ARO) – internationellt samarbete för att återföra brottsvinster, www.ekobrottsmyndigheten.se/Documents/Foldrar/ARO-folder.pdf

¹⁶³¹⁶³ BRÅ 2014:10, *Gå på pengarna*, s. 122-123.

¹⁶⁴ BRÅ 2014:10, *Gå på pengarna*, s. 123.

överföring eller överlåtelse av sådan egendom som kan omfattas av förverkande eller utgöra bevismaterial^{165 166}.

Inom Norden råder av tradition ett väl fungerade polisiärt samarbetsavtal. Detta innebär att både polis och åklagare kan begära biträde med att hålla förhör i annat nordiskt land utan rättslig hjälp. Enheten för internationellt polissamarbete - *IPO*, på Rikskriminalpolisen är samordnad till Interpol, Europol och Schengensamarbetet samt det nordiska polis- och tullsamarbetet kring sambandsmän. *IPO* är en slags sambandscentral dit polisen vänder sig och därefter väljer *IPO* vilken kanal de ska utnyttja.¹⁶⁷

Ett behov av att arbeta mot brottsutbytesfrågor anses vara befogat. Enligt BRÅ:s rapport från 2014 beräknas vinster som härrör från brottslig verksamhet till enorma belopp. Siffror som omnämns är Skatteverkets beräkning av det så kallade skattefelet år 2008 - att tilläggas inte enbart genom brott, översteg summan 100 miljarder. Av FN-organet UNODC statistik, UN Office for Drugs and Crime, följer att den organiserade brottsligheten globalt omsätter 870 miljarder dollar om året, vilket motsvarar 1,5 procent av världens samlade bruttonationalprodukt. Penningtvätt står för liknande belopp.¹⁶⁸

¹⁶⁵ Rådets beslut 2003/577/RIF.

¹⁶⁶ BRÅ 2014:10, *Gå på pengarna*, s. 126.

¹⁶⁷ BRÅ 2014:10, *Gå på pengarna*, s. 124.

¹⁶⁸ BRÅ 2014:10, *Gå på pengarna*, s. 13.

7 Arbetet inom EU

EU:s roll i arbetet med att skydda unionens inre säkerhet är att skapa grunden för en gemensam politik, utforma lagstiftning och skapa förutsättningar för samarbete inom områdena polissamarbete och rättsligt samarbete, gränsförvaltning och krishantering. Således motsvarar denna strategi något som skall finnas på agendan för medlemsstaterna, Europaparlamentet, kommissionen, rådet samt byråer och andra organ, inkluderat samhället i stort och lokala myndigheter. Inom EU är den rådande uppfattningen samstämmig med den kriminalpolitik som förts i Sverige, att arbeta mot vinning av brott. Detta framgår av bl.a. de informella expertmöten som hållits av kommissionen och i samband med kontakter med myndigheter i medlemsstaterna och på slutsatser från konferenser med ARO. Nationella organ som arbetar effektivt med att spåra tillgångar är en grundläggande förutsättning för såväl internationellt samarbete som för att tillgångar som härrör från brottslig verksamhet ska kunna förverkas. Likaså är effektivitet i de nationella systemen samt vid internationella samarbeten av största vikt för bekämpandet av penningtvätt.¹⁶⁹

I ett meddelande från kommissionen år 2010 identifieras allvarlig och organiserad brottslighet som en av de viktigaste utmaningarna för EU:s säkerhetspolitik de kommande åren. Högst upp på dagordningen är att störa den verksamhet som bedrivs av kriminella på en internationell nivå. De kriminella fortsätter att i högsta grad vara aktiva och deras brottslighet genererar enorma vinster. Förutom att vinsterna används till korruption och utpressning mot det civila samhället och myndigheter, används vinsterna ofta för att infiltrera ekonomin. I slutändan undergrävs allmänhetens förtroende. Därmed är det av största vikt att störa de kriminella nätverken och hindra deras ekonomiska incitament. Kommissionen betonar att det är av vikt att stärka det praktiska brottsbekämpande samarbetet. Ekonomin skall skyddas genom ett gemensamt arbete av myndigheter inom alla sektorer samtidigt som vinning av brott spåras och tas i beslag. Skilda strategier inom medlemsstaterna verkar hämmande mot brottsbekämpningen. Kommissionen menar att detta kan övervinnas ”*genom lagstiftning om rättsligt samarbete för att stärka ömsesidigt erkännande samt införa gemensamma definitioner av brott och miniminivåer för påföljder för brott*”¹⁷⁰.¹⁷¹

¹⁶⁹ Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet och rådet, 2008, *Vinning av organiserad brottslighet – det gäller att se till att ”brott inte lönar sig”*, KOM(2008) 766, s.3.

¹⁷⁰ Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet och rådet, 2010, *EU:s strategi för den inre säkerheten i praktiken: Fem steg mot ett säkrare Europa*, KOM(2010) 673, s. 5.

¹⁷¹ Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet och rådet, 2010, s. 4f.

7.1 Allmänt om 1990 och 2005 års förverkandekonventioner

År 1990 tillträdde Sverige Europarådets konvention *om penningtvätt, efterforskning, beslag och förverkande av vinning av brott* (1990 års förverkandekonvention) år 1990. Syftet med konventionens tillkomst var att underlätta och förstärka det internationella samarbetet och den inbördes rättshjälp vid brottsutredningar för att spåra, konfiskera och förverka brottsvinster. Parter till konventionen åtog sig att särskilt kriminalisera penningtvätt samt att förverka sådana föremål som används som hjälpmedel vid brott och vinning av brott, eller egendom som utgör vinning av brott. Konventionen innehåller regler som skall gälla nationellt såväl som för det internationella samarbetet.¹⁷² Förverkandekonventionen har utarbetats i ljuset av FN:s narkotikabrottskonvention. Narkotikabrottskonventionen syftar till att förstärka det internationella samarbetet och effektivisera insatserna mot den internationella narkotikabrottsligheten. Narkotikabrottskonventionen stipulerar bland annat krav om att kriminalisera sådana förfaranden som syftar till att dölja eller omsätta vinster från narkotikahandeln - penningtvätt. Till skillnad från narkotikabrottskonventionen är förverkandekonventionen inte begränsad till ett särskilt förbrott. Syftet är att den skall omfatta alla slags brott och särskilt sådana som kan inbringa stora ekonomiska vinster.¹⁷³

En uppdatering och komplettering av 1990 års förverkandekonvention antogs år 2005. Den senare konventionen, som trädde i kraft den 1 maj 2008, är en reviderad version som på ett mer ingående sätt reglerar förverkandefrågorna samt även omfattar penningtvätt och terroristbrott. 1990 års förverkandekonvention är fortfarande tillämplig gentemot de stater som inte valt att tillämpa 2005 års förverkandekonvention.¹⁷⁴

7.2 Penningtvätt

Penningtvätt är något av den tillgångsinriktade brottsbekämpningens viktigaste måltavlor. Gärningen åsyftar till att ge pengar och egendom som härrör från brott en legitim fasad.¹⁷⁵ Internationella valutafonden uppskattar att det samlade värdet av tvättade pengar internationellt sett uppgår till mellan två och fem procent av världens totala BNP. FN-organet UNODC uppskattade i oktober 2011 det totala värdet som är disponibelt för penningtvätt till 2,7 procent av världens sammanlagda BNP, vilket kan summeras till 1600 miljarder USD.¹⁷⁶ Inom Sverige finns ingen rådande

¹⁷² Bet. 1995/96:juU10, *Europarådets förverkandekonvention*.

¹⁷³ Prop. 1995/96:49, *Sveriges tillträde till Europarådets förverkandekonvention*, s. 4-5.

¹⁷⁴ Ds 2007:18, *Verkställighet inom Europeiska unionen av bötesstraff och beslut om förverkande*, s. 105.

¹⁷⁵ BRÅ 2014:10, s. 25.

¹⁷⁶ Lagrådsremiss, *En effektivare kriminalisering av penningtvätt*, 9 jan 2014, s. 27.

uppskattning av värdet men under 2013 rapporterades 11 185 misstänkta transaktioner till Finanspolisen, vilket är en viss ökning sedan föregående år.¹⁷⁷ Som ett resultat av detta har penningtvättslagstiftningen utvidgats inom EU mot kriminella pengar.¹⁷⁸ Penningtvätt är karaktäriserad som särskilt allvarlig brottslighet, vilket är prioriterat inom EU och dess bekämpande har en uttryckt rättslig grund i FEUF 83.1:

”Europaparlamentet och rådet får genom direktiv i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet fastställa minimiregler om fastställande av brottsrekvisit och påföljder inom områden med särskilt allvarlig brottslighet med ett gränsöverskridande inslag till följd av brottens karaktär eller effekter eller av ett särskilt behov av att bekämpa dem på gemensamma grunder”¹⁷⁹ .¹⁸⁰

Det finns ingen generell definition av penningtvätt, men begreppet åsyftar åtgärder för att dölja eller omsätta vinning av brottslig verksamhet.¹⁸¹ Ur BRÅ:s rapport, *Penningtvätt. Rapportering och hantering av misstänkta transaktioner*, framkommer att innebörden av begreppet får ses i ljuset av i vilket sammanhang och syfte begreppet används. Tre syften lyfts fram inom forskningen;

- brottsutbytet skall omvandlas till en mindre misstänkt form av tillgång,
- pengarnas illegala karaktär och dess ägarskap ska döljas,
- legitim förklaring eller källa till pengarna ska skapas.¹⁸²

De tidigare bestämmelserna angående penninghäleri eller penninghäleriförseelse har i år upphört att gälla. Bestämmelserna återfanns tidigare i brottsbalkens nionde kapitel, paragraferna 6 a respektive 7 a § BrB.¹⁸³ Ur lagrådsremissen föreslås en effektivare kriminalisering av penningtvätt. Detta skall uppnås genom att bestämmelserna om straff placeras i en särskild lag tillsammans med bestämmelser om penningbeslag och förverkande av egendom som varit föremål för penningtvätt.¹⁸⁴

Den första juli i år trädde således en ny lag om penningtvätt ikraft. Bakgrunden till bestämmelserna är en strävan mot en effektiviserad kamp mot den organiserade brottsligheten samt ett förebyggande att vinning av brott återinvesteras i den legala ekonomin, vilket skapar instabilitet och osäkerhet inom den finansiella sektorn. Ur BRÅ:s rapport förväntas de nya

¹⁷⁷ Finanspolisens årsrapport 2013, s. 12.

¹⁷⁸ BRÅ 2007:4, *Vart tog alla pengarna vägen?*, s.4.

¹⁷⁹ FEUF 83.1

¹⁸⁰ Bergström, Maria, SvJt, (2011) s. 367.

¹⁸¹ Prop. 2013/14:121, s. 20.

¹⁸² BRÅ:s rapport, 2011:4, *Penningtvätt. Rapportering och hantering av misstänkta transaktioner*, s. 23.

¹⁸³ Lag om ändring av brottsbalken, SFS 2014:308.

¹⁸⁴ Lagrådsremiss, *En effektivare kriminalisering av penningtvätt, 9 jan 2014*, s. 1.

reglerna få stor betydelse för möjligheterna att ”gå på pengarna”¹⁸⁵. Tillkomsten av de nya bestämmelserna ställs också i relation till de uppställda kraven om att anpassa lagstiftningen efter Sveriges tillträde till Europarådets konvention *om förverkande m.m. av vinning av brott*.¹⁸⁶ Penningtvätt är av en högst internationell förekomst och tidigare var företeelsen huvudsakligen förknippad med droghandel och narkotikabrott. Numera är bekämpandet av penningtvätt inriktat mot en betydligt vidare krets av förbrott, däribland organiserad brottslighet och terrorismfinansiering. Detta ställningstagande uttrycks i flera olika organ, däribland FN, Europarådet, Financial Action Task Force on Anti Money Laundering (FATF) och EU.¹⁸⁷

7.3 Financial Action Task Force on Anti Money Laundering

FATF är ett mellanstatligt organ som uppkom i samband med G-7 toppmötet i Paris 1989. Organet fastställer standarder och utvärderar de 34 medlemsländerna, i syfte att utveckla och förbättra arbetet nationellt och globalt. Medlemsländer som inte uppfyller krav svartlistas vilket skulle kunna förklara varför de ickebindande reglerna har ett sådant tydligt genomslag. EU:s regler gällande penningtvätt är i stort hämtade ur FATF:s modellregler. De ickebindande rekommendationerna får dock indirekta rättsverkningar då även EU:s direktiv på området ses i ljuset av modellreglerna. FATF:s rekommendationer är erkända för att utgöra den internationella standarden rörande bekämpandet av penningtvätt,¹⁸⁸ vilka berör medlemsländers lagstiftning, såväl straffrättsligt som administrativt.¹⁸⁹ I FATF:s rekommendationer fastställs bl.a. de grundläggande åtgärder som länderna bör ha för att kunna identifiera risker, utveckla strategier, samordna och förebygga. Rekommendationerna innehåller likaså åtgärder för att underlätta det internationella samarbetet.¹⁹⁰

¹⁸⁵ Brå 2014:10, s.167.

¹⁸⁶ Finanspolisens årsrapport 2013, s. 8.

¹⁸⁷ Bergström, Maria, *EU som lagstiftare inom straffrätten och reglerna mot penningtvätt*, SvJt, (2011), s. 366.

¹⁸⁸ The FATF recommendations, *International standards on combating money laundering and the financing of terrorism & proliferation*, (2012), s. 7, se, http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF_Recommendations.pdf h 2014-11-26.

¹⁸⁹ Bergström, Maria, SvJt, (2011) s. 367.

¹⁹⁰ FATF:s rekommendationer, http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF_Recommendations.pdf, 2014-11-26

7.4 Penningtvätt – en prioriterad måltavla

Bekämpandet av penningtvätt har uttryckts genom Lissabonfördraget, dock tillkom det första direktivet 1991, 91/308/EG och utgör de första av tre direktiv som antagits¹⁹¹.¹⁹² De svenska straffbestämmelserna är utformade för att uppfylla de kriminaliseringsåtaganden som följer av det tredje penningtvättsdirektivet samt FATF:s rekommendationer. Detta gäller främst införandet av penningtvättsbrott, en särskild förverkandebestämmelse till följd av penningtvätt samt införande av ett dispositionsförbud. Ett fjärde penningtvättsdirektiv är under utveckling. Då penningtvätt och finansiering av terrorism utsätter samhället för stora sårbarhetsrisker är EU-kommissionen av uppfattning att det krävs en förstärkning av det rättsliga ramverket. Detta skall ske genom en mer uniform tillämpning inom samtliga medlemsstater.¹⁹³

Sverige införde straffansvar för penningtvättsåtgärder 1 juli 1991 genom tillägg i häleriparagrafen. Genomförandet var ett steg i ledet mot Sveriges uppfyllande av sina åtaganden i FN:s narkotikabrottskonvention från 1988¹⁹⁴.¹⁹⁵ Bestämmelserna fick vid dess första tillkomst en generell lydelse då inte enbart narkotikabrott omfattades utan varje förbrott där förvärv från någon innefattades. 1 juli 1999 överfördes bestämmelserna till en ny straffbestämmelse, penninghäleri. Bestämmelsen hade en oförändrad lydelse, dock utvidgades straffansvaret till att omfatta ansvar för den som bistår med att dölja att någon annan berikar genom brottslig gärning, t.ex. vissa former av skatte- och tullbrott.¹⁹⁶ Brotsrubriceringen penninghäleri valdes för att markera att straffbestämmelsen skilde sig från begreppet penningtvätt, såsom den definierades i penningtvättslagen, dels för att gestalta brottets anknytning till häleri.¹⁹⁷ De svenska straffbestämmelserna är utformade för att uppfylla de kriminaliseringsåtaganden som förutom narkotikabrottskonventionen, följer av FN:s Palermokonvention samt 1990 års förverkandekonvention.¹⁹⁸

År 2010 sågs lagstiftningen över och en utredning med namnet *2010 års Penningtvättsutredning* framlade i mars 2012 betänkandet *Penningtvätt – kriminalisering, förverkande och dispositionsförbud*, (SOU 2012:12).¹⁹⁹ Genom propositionen 2013/14:121, *En effektivare kriminalisering av penningtvätt*, påvisas de krafttag som gjorts mot penningtvätt.

¹⁹¹ Dir. 91/308/EEG, dir. 2001/97/EG samt dir. 2005/60/EG.

¹⁹² Bergström, Maria, SvJt, (2011) s. 367.

¹⁹³ Finanspolisens årsrapport 2012, s. 25f.

¹⁹⁴ Förenta nationernas konvention av den 19 december 1988 mot olaglig hantering av narkotika och psykotropa ämnen.

¹⁹⁵ SOU 2012:12, *Penningtvätt – kriminalisering, förverkande och dispositionsförbud*, s. 60f

¹⁹⁶ Prop. 1998/99:19, *Ändringar i lagen (1993:768) om åtgärder mot penningtvätt m.m.*, s. 1.

¹⁹⁷ Prop. 1998/99:19, s. 29.

¹⁹⁸ SOU 2012:12, *Penningtvätt – kriminalisering, förverkande och dispositionsförbud*, s. 177.

¹⁹⁹ Lagrådsremiss, *En effektivare kriminalisering av penningtvätt*, s. 25.

Straffbestämmelsens nya lydelse gör den enklare att tillämpa med en brottsrubricering - penningtvättsbrott.²⁰⁰ Straff för penningtvätt placeras i en särskild lag, tillsammans med bestämmelser om penningbeslag och förverkande av egendom som varit föremål för penningtvätt. Vidare får bestämmelsen utökad omfattning där den som tvättar vinster från egen brottslighet (så kallad självtvätt), samt den som i näringsverksamhet eller liknande medverkar till åtgärder som kan vidtas i penningtvätts syfte står under straffansvar (näringspenningtvätt). Straffansvar föreslås i försök, förberedelse och stämpling till brott som inte är ringa.²⁰¹ Dessutom föreslås ökade möjligheter att förverka egendom som varit föremål för penningtvätt. Enligt tidigare reglering kunde egendomen enbart förverkas hos den som begått det brott som gett en brottsvinst, enbart ersättning för att utföra penninghäleriet kunde förverkas.²⁰²

7.5 Kritik mot tidigare lagstiftning

Av vad som framgår av lagrådsremissen 2014, rimmar det dåligt att egendomen enbart kunde förverkas hos den som begått brottet. Särskilt då den ökade medvetenheten om att en framgångsrik kamp mot organiserad och ekonomisk brottslighet förutsätter åtgärder i form av att beröva kriminella deras brottsvinster. Vidare förutsätter 2005 års förverkandekonvention att egendom som varit föremål för penningtvätt kan förverkas. Övervägande skäl talar därför mot införandet av en reglering som gör det möjligt att förverka egendom som varit föremål för penningtvätt.²⁰³ Den nya lagstiftningen gör det numera möjligt att förverka tvättad egendom hos penningtvättaren trots att egendom tillhör den som utfört förbrottet.²⁰⁴

Kopplingen till förbrottet utvidgas med formuleringen att det ska ”häröra från brott eller brottslig verksamhet”. Förbrottet behöver således inte vara styrkt. I den dåvarande penninghäleribestämmelsen framkom kritik mot rekvisitet ”härör från brottsligt förvärv”. Detta gav uppfattning om att det därigenom ställdes ett krav på åklagaren om att denne skulle kunna bevisa vilket konkret förbrott som begåtts.²⁰⁵ Av vad som framgår ur Rikskriminalpolisens rapport från 2010 var det enskilt största problemet ur en brottsbekämpande synvinkel att den dåvarande straffrättsliga regleringen av penningtvätt krävde att förbrottet var styrkt:

”Rättsvårdande myndigheter får dagligen kännedom om vad som sannolikt är pågående penningtvätt men då det endast i undantagsfall går att styrka förbrottet tvingas

²⁰⁰ Prop. 2013/14:121, s.1.

²⁰¹ Prop. 2013/14:121, s.1.

²⁰² Prop. 1990/91:127 s. 56.

²⁰³ Lagrådsremiss, 2014, *En effektivare kriminalisering av penningtvätt*, s. 72.

²⁰⁴ Advokaten nr 1, 2014, årgång 80, *Ny lag föreslås om penningtvätt*.

²⁰⁵ Lagrådsremiss, 2014, s. 52f.

myndigheter lägga ner ärendena. En straffrättslig reglering av penningtvätt, där brottet är förverkandeutlösande utan krav på styrkt förbrott, skulle sannolikt försvåra för den grova organiserade brottsligheten att utnyttja det finansiella systemet²⁰⁶”.

Slutligen föreslogs också nya möjligheter att säkra pengar, i syfte att förhindra att brottsvinster hinner undanskaffas. Detta i form av ett dispositionsförbud vilket förbjuder en person att under en kortare tid disponera över exempelvis bankmedel. Vidare införs en möjlighet att ta egendomen i beslag, penningbeslag. Egendomen säkras därmed och kan sedermera aktualisera föreverkande.²⁰⁷

7.6 Penningtvättslagen

Förutom straffprocessuella tvångsmedel finns bestämmelser om administrativa åtgärder för att motverka penningtvätt och finansiering av terrorism. Lagen (2009:62) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism (penningtvättslagen) är utformad i enlighet med direktiv 2005/60/EG, det s.k. tredje penningtvättsdirektivet.²⁰⁸ Penningtvättslagen innehåller bestämmelser som syftar till att förhindra att finansiell verksamhet eller annan näringsverksamhet används för ändamålet att tvätta pengar eller finansiera terrorism. De straffrättsliga aspekterna av penningtvätt omfattas inte av direktivet.²⁰⁹

Rapporteringskyldiga verksamhetsutövare som banker, växlingskontor, advokater och mäklare innebär att det blivit mer riskabelt och omständligt för gärningspersonen att tvätta pengar.²¹⁰ Lagstiftningen innehåller regler om kundkännedom, registerfrågor, rapporteringsplikt och tillsyn. Verksamhetsutövarna måste även avstå från att utföra transaktioner som misstänks utgöra penningtvätt. Rapportering skall även ske till RPS, genom Finanspolisen (Fipo). Den effektiviserade kriminaliseringen av penningtvätt har även bidragit med tillägg till penningtvättslagen; ytterligare informationskrav har tillkommit vid rapportering samt RPSs befogenhet att fatta dispositionsförbud gällande egendom som finns hos verksamhetsutövaren.²¹¹ Myndigheters utvidgade kartläggning har gjort det svårare att inneha egendom samtidigt som man förknippas med brott.²¹²

²⁰⁶ Ur Rikskriminalpolisens rapport 2010:2, s. 23f.

²⁰⁷ Justitiedepartementets pressmeddelande, 10 januari 2014, *Ny lag om penningtvätt*.

²⁰⁸ Lagrådsremiss, 2014, *En effektivare kriminalisering av penningtvätt*, s.45.

²⁰⁹ Faktapromemoria 2012/13:FPM72, *Revidering av tredje penningtvättsdirektivet*.

²¹⁰ 3 kap. 1 § lagen (2009:62) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism.

²¹¹ FAR, Branschorganisation för redovisningskonsulter, revisorer & rådgivare:

<http://www.far.se/Ditt-medlemskap/Nyheter/Ny-lag-om-penningtvättsbrott/> hämtad, 2014-12-01.

²¹² BRÅ 2008:10.

8 Straffrätten i EU angående gränsöverskridande brottslighet

8.1 Bakgrund

Vid upprättandet av den Europeiska ekonomiska gemenskapen på slutet av 1950-talet var straffrätten ett rättsområde som var exkluderat från EG-rättsligt inflytande. I takt med utvecklingen av EU-samarbetet var det dock ofrånkomligt att utesluta straffrätten från samarbetsområdet vilket annars skulle hämma EG-rättens genomslag.²¹³ Intresset för en EU-rättslig kompetens inom straffrätten har tilltagit i takt med den europeiska integrationen.²¹⁴

Brottsligheten är ett problem som engagerar EU-medborgarna, där brottsligheten rankas bland de fyra främsta av de åtgärder som medborgarna vill att den europeiska institutionerna bör prioritera. EU har det senaste decenniet i allt högre utsträckning vidtagit straffrättsliga åtgärder i syfte att på ett effektivt sätt kunna bekämpa brottslighet som blivit alltmer avancerad och internationell. Åtgärderna har realiserats i form av en viss tillnärmning gällande brottsrekvisit och påföljder vad gäller särskilt allvarlig brottslighet. Gemensamma minimikrav för viss typ av brottslighet har också funktionen av att stärka det ömsesidiga förtroendet mellan medlemsstaterna och dess myndigheter. Ett samarbete mellan medlemsstaterna kräver förtroende för att kunna fungera. Fundamentet för det straffrättsliga samarbetet utgörs av *Principen om ömsesidigt erkännande av rättsliga avgörande*, vilket ställer krav på ett förtroende mellan medlemsstaterna för att få genomslag. EU-lagstiftning kan således skapa ett mervärde i att komplettera länders lagstiftning, försvåra för brottslingarna att missbruka jurisdiktionsskillnader mellan medlemsstaterna lagstiftning, samt förstärka förtroendet inbördes medlemsstaterna. Den straffrättsliga lagstiftningen bidrar också till att unionsmedborgare blir mer benägna att använda sin rätt till fri rörlighet, eller köpa varor och tjänster, då de vet att det finns vissa miniminormer.²¹⁵

²¹³ Asp, Petter, EU & Straffrätten, (2002), s. 26.

²¹⁴ Gröning, Linda, EU, staten och rätten att straffa, 2008, s. 29.

²¹⁵ Meddelande från Kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén: *Straffrätt i EU: garantier för ett effektivt genomförande av EU:s politik genom straffrättsliga åtgärder*, KOM(2011)573, s.2-5.

8.2 Historik

Det straffprocessuella samarbetet inom EU etablerades 1993 i samband med Maastrichtfördraget. Detta fördrag ersattes av Lissabonfördraget 1 december 2009. Indelningen av samarbetet i tre pelare upphörde därmed och den Europeiska gemenskapen ersattes i sin helhet av Europeiska unionen. Bestämmelserna i den dåvarande tredje pelaren var av mellanstatlig karaktär vilka utgjorde bestämmelser inom rättsliga och inrikes frågor, där beslutskompetensen var suverän staterna. Trots att unionen tilldelades viss kompetens, förblev utövandet begränsad och oklar av EU:s organ.²¹⁶

Efter Amsterdamfördragets undertecknande 1999 tillkom förändringar och omstruktureringar gällande det straffrättsliga samarbetet. Inom den tredje pelaren ingick numera polisärt och straffrättsligt samarbete, dock bibehöll den formen av mellanstatlig karaktär. Frågor rörande asyl, yttre gränser, immigration och civilrättsligt samarbete placerades i den första pelaren. Interna gränskontroller avlägsnades i samband med ett utvidgande av Schengensamarbetet. Amsterdamfördraget uttryckte målet att skapa ett område med frihet, säkerhet och rättvisa, i syfte att föra unionen närmare medborgarna. Målet skulle uppfyllas genom förebyggande och bekämpande av brottslighet i form av bl.a. terrorism, människohandel och narkotikahandel. Verktyg för detta skulle ske genom ett utökat samarbete mellan nationella myndigheter och Europol samt Eurojust. EU:s institutioner i sin tur, utvecklades till att bli mer inflytelserika i samband med Amsterdamfördraget.²¹⁷ Av fördragen att döma har det uttryckts en inriktning mot ett utökat straffrättsligt samarbete inom EU. Det är dock först vid Lissabonfördragets ikraftträdande som nya beslutsformer och straffrättsliga verktyg verkligen uppenbarar sig.²¹⁸

8.3 Tillämpningsområdet

Det straffrättsliga samarbetet inom EU har visat på en omfattande utveckling de senaste åren. Idag sker ett samarbete oaktat av nationsgränser. EU-straffrätten, som tidigare inte ansågs existera, anses idag utgöra ett komplement till den nationella straffrätten.²¹⁹ Begreppet EU-straffrätt kan i sin vida definition ses som ett helhetsbegrepp för all EU-rätt som har inverkan på den nationella straff- och straffprocessrätten.²²⁰ Lissabonfördraget har därmed bidragit med förändringen att det ordinarie lagstiftningsförfarande nu även innefattar EU-straffrätt. Som huvudregel röstar rådet med kvalificerad majoritet rörande området för frihet, säkerhet och rättvisa, vilket berör det straffrättsliga samarbetet och polissamarbetet. EU har befogenhet att införa direktiv av minimikaraktär om

²¹⁶ Helenius, (2011), s. 6-8.

²¹⁷ Helenius, (2011), s. 9-11.

²¹⁸ Prop. 2007/08:168, s. 21, *Lissabonfördraget*.

²¹⁹ Helenius, Dan, *Straffrättsligt samarbete inom EU – en introduktion*, (2011), s. 1f.

²²⁰ Helenius, (2011), s. 17.

strafflagstiftning enligt artikel 83 i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF-fördraget). Gällande EU-straffrätt i dess tydligaste form utan någon kompletterande kompetens till staterna, får EU införa direktiv med minimiregler om brottsrekvisit och påföljder vad beträffar särskilt allvarlig gränsöverskridande brottslighet²²¹; de så kallade ”eurobrotten”, vilket följer av art. 83.1 FEUF, detta rör områden som bl.a. penningtvätt, terrorism och människohandel.²²²

Art. 83.2 FEUF innebär att Europaparlamentet och rådet, på förslag från kommissionen, kan meddela minimiregler för fastställande av brottsrekvisit och påföljder, om en tillnärmning anses nödvändig för att kunna säkerställa unionens politik på ett effektivt sätt avseende områden som omfattas av harmoniseringsåtgärder:

”Om en tillnärmning av medlemsstaterna straffrättsliga lagar och andra författningar visar sig nödvändig för att säkerställa att unionens politik på ett område som omfattas av harmoniseringsåtgärder ska kunna genomföras effektivt, får minimiregler för fastställande av brottsrekvisit och påföljder på det berörda området meddelas i direktiv²²³”.

Artikeln ger således ingen uppräkningslista av brott, utan ett uppfyllande av vissa rättsliga kriterier förutsätter om straffrättsliga åtgärder kan vidtas på EU-nivå.²²⁴ Det straffrättsliga samarbetet utgör numera ett unionsrättsligt samarbete.²²⁵ I fördragstexten betonas att unionen skall arbeta för en hög säkerhetsnivå genom ömsesidigt erkännande av domar och beslut i brottmål samt om detta krävs, genom tillnärmning av straffrättslig lagstiftning och det straffprocessuella området.²²⁶ Tillkomsten av Lissabonfördraget innebar att EU har två grundläggande fördrag, vilka utgörs av *Unionsfördraget* samt *Funktionsfördraget*. Namnen och strukturen har omarbetats till följd av Lissabonfördragets ikraftträdande. Bestämmelserna om det straffrättsliga samarbetet är numera av unionsrättslig karaktär och ingår i Funktionsfördraget. EU:s institutioner har således fått ökad kompetens. Initiativrätten vid det straffrättsliga samarbetet delas mellan Kommissionen och medlemsstaterna.²²⁷

²²¹ SvJT 2011, Bergström, Maria, s. 363f.

²²² Meddelande från Kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén: *Straffrätt i EU: garantier för ett effektivt genomförande av EU:s politik genom straffrättsliga åtgärder*, KOM(2011)573

²²³ Art. 83.2 FEUF

²²⁴ KOM(2011)573, s.5.

²²⁵ Helenius, (2011), s. 14.

²²⁶ Helenius, (2011), s. 2f.

²²⁷ Helenius, (2011), s. 13f.

8.4 Vägledande principer vid EU:s straffrättsliga lagstiftning

I likhet med den nationella lagstiftningen är den straffrättsliga lagstiftningen på EU-nivå föremål för noggranna överväganden. Grundläggande principer skall beaktas. Av artikel 5 i EU-fördraget framkommer att principerna om subsidiaritet och proportionalitet ska styra utövandet av unionens befogenheter. Enligt subsidiaritetsprincipen ska unionen på de områden där den inte har exklusiv befogenhet vidta en åtgärd endast om och i den mån som målen för den planerade åtgärden inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna, vare sig på central nivå eller på regional och lokal nivå, och därför, på grund av den planerade åtgärdens omfattning eller verkningar, bättre kan uppnås på unionsnivå. Enligt proportionalitetsprincipen, skall de konsekvenser det enskilde tvingas lida till följd av ett rättighetsintrång, stå i proportion till det syfte eller mål som staten vill uppnå med intrånget²²⁸. Unionens åtgärder till innehåll och form skall inte gå utöver vad som är nödvändigt för att nå målen i fördragen.²²⁹ En proportionalitetsbedömning ger utrymme för visst form av godtycke i rättsskipningen. Staterna har ett visst ”*margin of appreciation*”, för att bereda plats åt en viss bedömningsmarginal, vilket kan föranleda olika resultat utan att innebära konventionsbrott. Avsikten med bedömningsmarginalen är därmed att den nationella lagstiftningen inte skall påverkas i alltför stor omfattning.²³⁰

Därutöver skall de grundläggande fri- och rättigheterna beaktas. Den straffrättsliga lagstiftningen är inte alltid enkel att förena med de grundläggande rättigheterna. EU-lagstiftaren skall således hålla nödvändighet och proportionalitet i åtanke. Syftet får inte helga medlen, och det kommer till uttryck i 5.4 i EUF att en prövning krävs huruvida de straffrättsliga åtgärderna är nödvändiga för att uppnå effektivitet i kriminalpolitiken. Straffrättslig lagstiftning bör, vilket omnämns flitigt i doktrin, alltid vara den sista utvägen.²³¹

Av vad som tidigare meddelats från kommissionen gällande straffrättsliga åtgärder, ska straffrättslig lagstiftning alltid ske med restriktivitet. Särskilt då sådan lagstiftning har stor inverkan på enskilda, oavsett om lagstiftningen sker på medlemsstatsnivå eller EU-nivå. Kommissionen betonade de grundläggande rättigheterna som garanteras i EU:s stadga samt Europakonventionen angående skyddet av de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.²³²

²²⁸ Ehrenkrona, Carl Henrik, *Rättsäkerhetsbegreppet och Europakonventionen*, Svjt (2007) s.39.

²²⁹ Fördraget om Europeiska unionen och fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, 2010/C 83/01 art. 5

²³⁰ Ehrenkrona, Carl Henrik, Svjt (2007) s.40.

²³¹ KOM(2011)573,s.7.

²³² Straffrätt i EU: *garantier för ett effektivt genomförande av EU:s politik genom straffrättsliga åtgärder* KOM(2011) 573.

8.5 EU:s rättssamarbete

8.5.1 Tammerforsmötet

Milstolpen för utvecklingen av det straffrättsliga samarbetet och polissamarbetet inom EU är, enligt justitierådet Agneta Bäcklund, det möte som ägde rum vid Europeiska rådets möte i finska Tammerfors år 1999. Vid de s.k. Tammerforsslutsatserna gjordes en tydlig markering att brottsbekämpning skulle vara en gemensam och prioriterad fråga för medlemsstaterna.²³³ Det straffrättsliga samarbetet har drivits mot två målsättningar; dels målsättningen att uppnå en *tillnärmning* av strafflagstiftningen mellan medlemsstaterna, dels införliva *principen om ömsesidigt erkännande* av rättsliga avgöranden och beslut medlemsstaterna emellan.²³⁴

Flera rambeslut har antagits och överenskommelser som bygger på principen om ömsesidigt erkännande har förhandlats fram. Rambesluten syftar till att underlätta det straffrättsliga förfarandet genom ömsesidigt erkännande och verkställighet av utländska beslut gällande åtgärder vid ett brottmålsförfarande. Överenskommelserna skapar ett tämligen komplett system för tillämpningen av ömsesidigt erkännande i brottmålsprocesser, påföljder och särskilda rättsverkningar av brott.²³⁵

Tammerforsprogrammet efterföljdes av Haagprogrammet år 2004 vilket i stort kom att präglas av rädslan för terrorism, särskilt efter terroristattentaten i USA 2001. Strax efter Lissabonfördragets ikraftträdande antogs Stockholmsprogrammet, då Sverige var ordförandeland under det andra halvåret av 2009. Stockholmsprogrammet satte ramarna på den gemensamma agendan för det rättsliga samarbetet de kommande åren. Dåvarande justitieminister Beatrice Ask uttryckte att den grova brottsligheten skulle få det tuffare. De övergripande prioriteringarna var bl.a. en gemensam säkerhetsstrategi för att förebygga och bekämpa terrorism och brottslighet. Detta skulle ske genom fortsatt informationsutbyte och myndighetssamarbete.²³⁶

Av propositionen till Lissabonfördraget följer att ett ökat fokus bör riktas mot bekämpandet av grov gränsöverskridande brottslighet. Mot bakgrund av detta framhölls samarbetsområdet som angeläget inom unionen. Det brottsbekämpande arbetet behövde därmed förbättras och anpassas för att klara en ökad påfrestning. En av de betydelsefulla reformerna i fördraget var således att ge unionen nya och starkare verktyg i kampen mot grov

²³³ Festskrift till Per Ole Träskman, (2011), Bäcklund, Agneta, *Straffrättsligt samarbete i rasande fart*, s. 114f.

²³⁴ Gröning, Linda, (2005), s.47.

²³⁵ Festskrift till Per Ole Träskman, (2011), Bäcklund, Agneta, *Straffrättsligt samarbete i rasande fart*, s. 114f.

²³⁶ Advokaten nr 1, Advokaten nr 1, Brandberg, Ulrika, Knutson, Tom 2010, *Stockholmsprogrammet*.

brottslighet.²³⁷ Förutsättningar för detta skulle skapas genom fastställda minimiregler om brottsrekvisit och påföljder, samtidigt som de rättsliga traditionerna i respektive medlemsstat skulle beaktas. En strävan att uppnå harmonisering av medlemsstaternas strafflagstiftning ses som en nödvändig förutsättning för ett EU med frihet, säkerhet och rättvisa. En harmonisering åsyftar till att gradvis utjämna diskrepansen mellan medlemsstaternas strafflagstiftning och att gemensamma bestämmelser som berör medlemsstaternas straffrätt beslutas på EU-nivå.²³⁸

8.6 Brottsbekämpande EU-organ

EU:s straffrättsliga utveckling skapat gemensamma organ för brottsbekämpning. Etablerandet av dessa organ står i linje med målsättningen att skapa ett EU med frihet, säkerhet och rättvisa. För en effektiv bekämpning på EU:s territorium har det ansetts motiverat att ha ett gemensamt samarbete, såväl lagstiftande som operativt.²³⁹

8.6.1 Europol

Europol kan förklaras som den europeiska polisbyrån, vilken upprättades år 1995 genom artikel K.3 i Fördraget om Europeiska unionen om upprättande av europeisk polisbyrå (Europolkonventionen). Europol arbetar för det mellanstatliga brottsbekämpande samarbetet inom EU. I varje medlemsstat finns det en nationell länk som förser Europol med uppgifter, vilken i Sverige är inrättad på Rikskriminalpolisen. Europols kompetens aktualiseras när de faktiska omständigheterna ger vid handen att det förekommer en brottslig organisation som har påverkan på två eller flera medlemsstater och där brottslighetens karaktär, omfattning och svårighetsgrad påkallar ett gemensamt handlande från medlemsstaternas sida. Europol har haft tydligt fokus mot ingripanden mot organiserad internationell kriminalitet, främst narkotikahandel men även andra former av grov brottslighet, exempelvis penningtvätt.²⁴⁰ Inom ramarna för Lissabonfördraget framgår att Europols uppgift skall vara att stödja och stärka medlemsstaternas polismyndigheter och brottsbekämpande organs insatser. Europol skall även arbeta för att stärka deras ömsesidiga samarbete för att förebygga och bekämpa allvarlig brottslighet rörande två eller flera medlemsstater, terrorism och andra former av brottslighet som skadar ett EU-gemensamt intresse.²⁴¹

²³⁷ Prop. 2007/08:168, s. 39, Lissabonfördraget.

²³⁸ Gröning, Linda, EU, staten och rätten att straffa, 2008, s. 47-48.

²³⁹ Gröning, Linda, EU, staten och rätten att straffa, 2008, s. 56.

²⁴⁰ DS 2008:72, *Enklare informationsutbyte i brottsbekämpningen inom EU*, s. 24f.

²⁴¹ DS 2007:48, *Lissabonfördraget*, del 1, s. 325.

Verksamhetens fundamentala syfte är att bistå medlemsstaterna i olika utredningar.²⁴²

8.6.2 Eurojust

I början av 2002 beslutade rådet att inrätta Eurojust, vilket var en välkommen förstärkning för det europeiska åklagarsamarbetet. Organet syftar till att förbättra åklagarsamarbetet vid gränsöverskridande brottsutredningar, genom att stödja och stärka samordning och samarbete mellan medlemsstaternas brottsbekämpande myndigheter som berör gränsöverskridande allvarlig brottslighet. Eurojust bidrar med hjälp när det gäller utredning av och åtal för grov, ofta organiserad, brottslighet.²⁴³ Den nationella medlemmen inom Eurojust bistår den svenska åklagaren då denne behöver hjälp med samordning och samarbete vid gränsöverskridande brottsutredningar. Åklagare från respektive medlemsstat finns på plats vid sätet i Haag.²⁴⁴ Eurojust fungerar därmed som en länk mellan olika myndigheter och respektive rättssystem.²⁴⁵ Lissabonfördraget talar för ett tillskapande av en europeisk åklagarmyndighet i framtiden. Dock har frågan varit föremål för en omfattande diskussion. Kritik har riktats mot att det skulle kräva ett omfattande lagstiftningsarbete, främst på det processrättsliga området, vilket inte behöver resultera i en effektivare brottsbekämpning. Andra hävdar att inrättandet av en europeisk åklagarmyndighet är en naturlig och nödvändig utveckling inom det europeiska straffrättssamarbetet.²⁴⁶

Vad som framstår som tydligt är att Eurojusts befogenheter gradvis har utökats samtidigt som det finns ett tydligt stöd för detta i funktionsfördraget.²⁴⁷ Ett framväxande fokus mot en gemensam brottsbekämpning i form av EU-gemensamma organ, etablerande av databaser samt den normgivning som sker på EU-nivå etablerar ståndpunkten av att där finns ett EU-gemensamt straffrättssystem.²⁴⁸

8.7 Skälen för en europeisk kriminalpolitik och ett europeiskt straffsystem

Av Tammerforsdokumentet följer att EU:s medborgare kan förvänta sig att unionen tar itu med brottslighet som kan äventyra medborgarnas frihet och

²⁴² Gröning, Linda, (2008), s. 56.

²⁴³ DS 2007:48 s. 322.

²⁴⁴ Helenius, (2011), s. 58.

²⁴⁵ BRÅ 2014:10, s. 126.

²⁴⁶ DS 2007:48, s. 324

²⁴⁷ Helenius, (2011), s. 59.

²⁴⁸ Gröning, Linda, EU, staten och rätten att straffa, 2008, s. 57.

lagliga rättigheter. Gemensamma insatser inom unionen är därför nödvändiga för att förebygga och bekämpa brottslighet. För uppfyllande av frihet, säkerhet och rättvisa skall brottsligheten inom unionen bekämpas lika effektivt och på lika villkor mellan medlemsstaterna. Per Ole Träskman menar att en fullständig homogen brottsbekämpning aldrig kan uppnås omedelbart, men skall ses som ett mål i det långa loppet, även om det primära ansvaret finns hos medlemsstaterna. Är medlemsstaternas insatser inte tillräckliga för att skapa trygghet och säkerhet inom unionen skall åtgärder vidtas inte enbart på nationell nivå, utan även på en europeisk nivå. Den europeiska kriminalpolitiken saknar en konkret agenda enligt Träskman. En konkret och ett motiverat besked till varför kriminalpolitiken och brottsbekämpningen skall vara en europeisk angelägenhet tycks inte finnas. Vidare finns det inte något välformulerat och tydligt program för vad den europeiska kriminalpolitiken skall innehålla och hur den skall införlivas. Skälen till ett europeiskt straffsystem har omnämnts flitigt i uppsatsen: Behovet av en effektivare brottskontroll. Den förvärrade och ökade brottsligheten i Europa är ofta ett tydligt argument för dess bekämpande. Kritik framförs mot att en gemensam brottsbekämpning inom EU tycks automatiskt leda till ett bättre resultat, utan att egentligen göra en ordentlig analys vad som kan göras på en nationell nivå först.²⁴⁹

Den fria rörligheten, de öppna gränserna och den tekniska utvecklingen har låtit brottsligheten ta nya former, vilket påkallat gemensamma satsningar. I brottsutvecklingen råder också en allmän uppfattning kring att brottsligheten har blivit rårare, mer hämningslös och kriminella har visat på ökad målmedvetenhet. Uppfattningen är att karaktären av brottslingen har blivit mer elakartad, samtidigt som benägenheten att röra sig över gränser har ökat. I allmänhet ligger påföljden för brott i allmänhet något lägre i Norden i jämförelse med många andra europeiska länder. En harmonisering av påföljdssystemet inom EU skulle medföra ett tryck på straffskärpning i Norden. Den europeiska kriminalpolitikens fokus är effektivitet, vilket skulle bidra till straffskärpning. Att harmonisera strafflagstiftningen för flera länder är förenat med svårighet, särskilt då synen för brottshantering och kriminalpolitik skiljer sig markant åt mellan länderna. Ur ett europeiskt perspektiv finns det inget gemensamt allmänt rättsmedvetande, förutom fundamentala rättsfrågor. Ett beslutsfattande ter sig därmed lättare om effektiviteten framhålls än vid intagandet av en restriktiv hållning. Det kollektiva intresset riskerar att prioriteras framför individens autonomi.²⁵⁰ Trots att brottsbekämpningen på ett internationellt plan inte är en ny företeelse finns det negativa konsekvenser av den straffrättsliga utvecklingen. Gemensamma gränsöverskridande insatser är befogade, däremot får det hållas i åtanke att i takt med att samarbetet ökar minskar likaså utrymmet för den nationella kriminalpolitiken och nationella överväganden. Kriminalpolitiska åtgärder kan leda till minskad frihet, särskilt i ett land som Sverige, där vi av tradition har omfattande medborgliga fri- och rättigheter och där den personliga integriteten är av

²⁴⁹ SvJT, Träskman, Per Ole, SvJT (2005), *Vad gör vi med den europeiska kriminalpolitiken?*, s. 859-867.

²⁵⁰ Träskman, Per Ole, SvJT, (2005), s. 867-874.

högt skyddsintresse. Frågan ställs på sin spets huruvida det går att ”öka frihet” när friheten måste begränsas för att uppnå detta. Några åtgärder som belyser detta är Schengensamarbetet och Europolsamarbetet. Registrering och övervakning har lett till ett överstatligt avkall på individens integritet, vilket är ett resultat uppkommet från bl.a. den fria rörligheten inom EU.²⁵¹

²⁵¹ SvJT, Träskman, Per Ole, (2005), s. 870f.

9 Analys och reflektioner

9.1 Sammanfattande tankar

Arbetets röda tråd har tagit sin utgångspunkt i den brottsbekämpning som inriktas på pengar och egendom, vilket har aktualiserat det kriminalpolitiska slagordet att *gå på pengarna*. Som ett resultat av det, är den tillgångsinriktade brottsbekämpningens viktigaste verktyg just det utvidgade förverkandet. Den tillgångsinriktade brottsbekämpningen har vid en balansgång av rättssäkerhet och effektivitet valt att i många hänseenden prioriterat det senare. Effektiviteten har en prislapp, där ett ökat och ett mer öppet arbetsfält mellan samverkande myndigheter riskerar den personliga integriteten. Brottsbekämpningen förefaller bli fartblind i sitt proaktiva synsätt då den vill rikta in sig på tidigare, aktuella och framtida tillgångar som härrör från brottslighet, i syfte att bli mer effektiv. Tidssambandet skall således utsträckas till framtid och dåtid, vilket inte är förenligt med rättsäkerhetsprinciper som aktualiserar frågor som retroaktivitet och proportionalitet.

Av min analys av ämnet är både brottsbekämpningen som sådan och dess främsta verktyg, det utvidgade förverkandet, i behov av att förtydligas för att få verkan. För att det utvidgade förverkandets genomslagskraft, i likhet med den tillgångsinriktade brottsbekämpningen, skall få det förväntade gensvaret krävs organisatoriska förändringar. En fördel hade varit att i högre grad bilda specialist- eller samverkansgrupper med personal från varje representerad myndighet, istället för att engagera en hel myndighetsorganisation i samarbetet. Konsekvensen blir att arbetet faller mellan stolarna, uppfattas som tungrott och ingen vet vem som gör vad. Vad som dock skall påpekas är att någon tidsram inte definierats för den kriminalpolitiska agendan. Kanske behöver det nya tankesättet smälta in, innan vi kräver resultat och bevis på effektivitet.

Den myndighetsgemensamma mobilisering som skett mot den grova organiserade brottsligheten påvisar tydligt i vilken riktning den kriminalpolitiska agendan skall ha sitt fokus. Arbetet som sattes 2008 har föranlett ett antal åtgärder i brottsbekämpande syfte med uthållighet och effektivitet som ledord. Det kan inte förefalla okontroversiellt att den grova organiserade brottslighet måste bekämpas. Frågan jag ställer mig är till vilket pris? Vad som dock förefaller som troligt är att den myndighetsgemensamma mobiliseringen har mycket att vinna på att uttrycka och befästa sitt samarbete. En samordnad, enig och målmedveten myndighetsstruktur stärker det allmännas förtroende gentemot myndigheterna.

Som ett nästa led i processen ses den utökade penningtvättslagstiftningen, vilken utgör den tillgångsinriktade brottsbekämpningens viktigaste måltavlor, i den mån att brottsutbyten skall, i de bästa av världar, förverkas innan de

blir föremål för penningtvätt. Penningtvätt kategoriseras som en allvarlig brottslighet, med hög prioritet inom EU, av den anledningen att samhället utsätts för stora sårbarhetsrisker. En förstärkning av lagstiftningen har påkallats både nationellt och inom EU vilket har resulterat i en markant förbättring.

Arbetet gav en liten inblick i den straffrättsliga regleringen på EU-nivå. Jag ansåg det vara av relevans då den gränsöverskridande brottsligheten framtvingat gränsöverskridande lösningar, där länders strafflagstiftning tillnärmats i syfte att brottslingarna inte kan välja den mest ”fördelaktiga” jurisdiktionen för sin brottslighet. Ett bekämpande av brottslighet av särskilt allvarlig art är något som ligger i medlemsstaternas gemensamma intresse. En tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning uppställer vissa miniminivåer vilket bidrar med förutsebarhet som föranleder att medborgarna känner sig mer trygga med att använda sin fria rörlighet. Den framväxande EU-straffrätten är i sitt inledningskede, där jag förutspår att dess komplimenterade effekt kommer bli ännu mer tydlig för den nationella straffrätten.

9.2 Den tillgångsinriktade brottsbekämpningen

Förverkandeinstitutets utveckling nationellt och inom EU påkallade en undersökning i mitt presenterade arbete av den brottsbekämpning som avser att betona och förstärka detta verktyg. Den tillgångsinriktade brottsbekämpningen fick även liv efter den omtalade mobiliseringen mot den grova organiserade brottsligheten.

En brottslig aktör, ofta med en hög kriminell belastning, hyser ingen rädsla för de klassiska påföljderna. Troligen är det med en kalkylerad risk, där brottsvinsten mäts mot ett eventuellt fängelsestraff. Att gå mot brottsvinsterna är en radikal satsning. Risken att de kriminella väljer att gå ”hårt mot hårt”, skall dock tas i beaktande. Myndighetspersoner riskerar att hamna under hot när de intar en mer offensiv och handlingskraftig attityd, då de agerar där det troligen gör mest ont för de kriminella. Att beslagta brottsvinster kan vara ett mer radikalt, kännbart och konkret straff än de klassiska påföljderna. Den allmänpreventiva effekten ses som den tillgångsinriktade brottsbekämpningens bästa triumfkort. Kriminella förutspås bli mindre benägna att skylta med en fasad av lyxkonsumtion och den ”glamorösa” sidan av brottsligheten blir inte lika uppenbar. Detta med en förhoppning om att unga och potentiella nyförvärvs benägenhet att ansluta sig till den kriminella världen minskar. Att få den undre världen att framstå som mindre lukrativ är att minska dess attraktionskraft.

Däremot väcker det frågor kring vad brottsbekämpningen primärt skall syssla med? Skall den lagföra personer eller lagföra egendom?

Jag är av uppfattningen att den tillgångsinriktade brottsbekämpningen har mycket att vinna på att integreras i den traditionella brottsbekämpningen. Idag befinner den sig som en sidovagn till den traditionella brottsbekämpningen vilket gör myndigheterna kan fortsätta i samma hjulspår. Det skall inte stickas under stolen med att det krävs nya arbetsätt och ett starkare kollektivt ansvar för att den tillgångsinriktade brottsbekämpningen skall kunna omsättas i praktiken. Syftet och arbetsmetoderna skiljer sig åt mellan den traditionella brottsbekämpningen och den tillgångsinriktade, varför det rimligtvis borde vara komplext att integrera de båda. För att brottsbekämpningen skall få effekt krävs en tydligare myndighetssamverkan. Myndighetssamverkan är till viss del en knäckfråga för den tillgångsinriktade brottsbekämpningen. För att det överhuvudtaget skall bli en framgångsrik metod krävs det en gemensam strävan och utökat samarbete. Därför behöver myndigheterna i större uträkning gå utanför sina revirzoner, arbetsmodeller och mer följa en devis där ”alla gör allt”. Men frågan är hur pass benägna och beredda vi egentligen är av en kriminalpolitik som kräver en en radikal kompetensförflyttning och omstrukturering vid myndigheterna.

Det hade varit intressant att se om den tillgångsinriktade brottsbekämpningen verkligen kan leva upp till och leverera alla de goda effekter som omtalats i rapporterna. Vad som är extra slående är att den gemensamma debatten tycks vara överens om att den tillgångsinriktade brottsbekämpningen har mycket att hämta i brottsbekämpningen. Men arbetet framfart tycks fortfarande lida av ineffektivitet och passivitet. Någonstans och någon gång måste arbetet börja sätta fart. Det är i dagsläget sju år sedan den första BRÅ-rapporten lanserade den tillgångsinriktade brottsbekämpningen och inte mycket har hänt. Fortfarande är definitionen svag i kriminalpolitiken; istället är ett begrepp som vunnit mark den tillgångsinriktade brottsbekämpningens främsta verktyg - det utvidgade förverkandet. Definitionen tillgångsinriktad brottsbekämpning används i viss mån inom ramen mot den grova organiserade brottsligheten, men snävare begrepp som ”brottsutbytesfrågor” och ”vinningsfrågor” omnämns i större utsträckning för att definiera brottsbekämpningen.

Den tillgångsinriktade brottsbekämpningen kan uppfattas som en alltför generell definition och av rapporter att döma har det inte visats på benägenhet att använda sig av begreppet. För effektivitetens skull spelar det mindre roll vad brottsbekämpningen tituleras med, men vad som framstår som tydligt är att den tillgångsinriktade brottsbekämpningen har mycket att vinna på att föra en enhetlig statistikföring. I dagsläget spretar statistiken åt olika håll, främst av den anledningen att myndigheterna statistikför sin respektive del av uppdraget vilket förlorar helhetsbilden av utfallet. Framgången blir därför enbart en uppskattning och effektiviteten enbart ett antagande. Den tillgångsinriktade brottsbekämpningen är givetvis inte det enda svaret för en effektiv kriminalpolitik. Men där tycks finnas en

ambition, i alla fall på pappret, att införliva den i praktiken, vilket bör ske en gång för alla.

Myndigheterna tycks ställa sig främmande mot en ny form av brottsbekämpning. Snarare kan detta uppfattas som ett rimligt agerande då den traditionella brottsbekämpningen är djupt rotad i straffrättspolitik. Ur en brottspreventiv hänsyn ter sig den tillgångsinriktade brottsligheten, *i teorin*, som ett framgångsrikt tillvägagångssätt. I det praktiska arbetet kan teorin, omförlivad i verkligheten framstå som ineffektiv och rättsosäker.

Detta kan rimligtvis förklaras vid att en brottsutredning primärt bör rikta in sig på det som brottet avser. Vid en husrannsakan kan det exempelvis te sig rimligt att det i främsta hand är narkotikan som eftersöks och inte de pengar som är ett resultat av narkotikabrottsligheten. Det primära skall alltid vara att lagföra personer, innan fokus riktas mot att lagföra egendom.

Det bör även anmärkas att en tillgångsinriktad brottsbekämpning kan föranleda att fler brott begås. Detta mot den omständligheten att ytterligare kapital behövs efter att tidigare brottsvinster konfiskerats. En kriminell verksamhet är ofta en komplex organisationsstruktur. Pengar flyttas snabbt mellan personer och kriminella aktörer visar ofta prov på stor uppfinningsrikedom. Brottslingarna lär sannolikt anpassa sig snabbt efter förändringar i lagstiftning och kan hitta nya sätt att tillgodogöra sig brottsvinsterna.

Penningtvätten utgör den tillgångsinriktade brottsbekämpningens måltavla. Penningtvättlagstiftningens utveckling till att numera även innefatta självtvätt, uppfattar jag som ett välkomnat inslag i brottsbekämpningen. Den tidigare lagstiftningen fick utstå en del kritik då kravet på styrkt förbrott tvingade rättsskipande myndigheterna att lägga ner ärendena. Detta är ett led i den effektivitetstanke, där processen för att få tillgripa åtgärder mot penningtvätt har underlättats betydligt. Den utvidgning av lagstiftningen får också ses i ljuset av det riktade fokus mot penningtvätt som prioriteras som en särskild fråga för medlemsstaterna.

9.3 Utvidgat förverkande

Att brottsbekämpningen inom EU skall inriktas på att agera mot brottsvinster är tydligt, särskilt då lagstiftningen vad gäller förverkandet har visat på en omfattande utveckling. Den EU-gemensamma kriminalpolitiken tycks stå enhälliga inför Per Ole Tråskmans uppfattning angående förverkandets roll; verktyget har verkligen inträtt som ett guldägg inom kriminalpolitiken. Detta gestaltas bl.a. av den utvecklade lagstiftning, där tillkomsten av det utvidgat förverkandet skedde år 2008. I förarbetena till lagstiftningen uttrycks en tydlig benägenhet om att verkligen försäkra sig om att den förutspådda effekten uppnås. Den svenska lagstiftaren gick således utöver rambeslutets beviskrav om att det skulle råda *fullständig*

övertygelse att egendomen härrör från brottslig verksamhet. Den underlättade tillämpningen för svensk del, gjorde att beviskravet sänktes till *klart mera sannolikt*. Det sänkta beviskravet kan givetvis motiveras ur flera olika hänseenden.

Det försprång ett sänkt beviskrav har skall vägas mot rättssäkerhetsaspekter. När åklagaren har bevisat att det är *klart mer sannolikt* att egendomen härrör från brottslighet, ställs den dömde på ett relativt enkelt sätt i en ofördelaktig position då domstolen skall låta sig övertygas om att den dömde på laglig väg fått åtkomst till egendomen. Den omvända bevisbördan sänder en varningens flagg vad beträffar Europakonventionens sjätte kapitel om en rättvis rättegång och särskilt då den för straffrätten fundamentala oskuldspresumtionen. Dock är jag av åsikten att den omvända bevisbördan som sådan inte är särskilt betungande. Har den dömde berikats på egendom genom legala tillvägagångssätt, borde det rimligtvis vara relativt enkelt att förklara sin rätt. *Det är lättare att bevisa ett faktum som existerar än att bevisa ett faktum som inte existerar.*

Av förarbetena framgår det vidare att det inte är en fråga om omvänd bevisbörda i själva skuldfrågan. Anses det misstänkte skyldig till det förverkandeutlösande brottet, med ett beviskrav *ställt utom rimlig tvivel*, är skuldfrågan således avgjord. Det utvidgade förverkande är en *särskild rättsverkan utav brott*, varför ett sänkt beviskrav i högre grad ter sig rimligt. Det utvidgade förverkande överordnade mål är således inte att utreda skuldfrågan utan att fokusera på brottsvinster från en inte närmre preciserad illegal verksamhet.

Jag är av den uppfattningen att beviskravet får ses som proportionerligt mot ovanstående resonemang, särskilt då skuldfrågan till det förverkandeutlösande brottet är ställt utom rimligt tvivel i brottmålsprocessen. Åklagaren hade haft en orimligt stor uppförbacke, särskilt då det av sakens natur ofta är väldigt svårt att förebringa fullständig övertygelse (jfr *ställt utom rimlig tvivel*) om en egendoms härkomst, som inte behöver ha skett i direkt anslutning eller specifikt anknuten till det förverkandeutlösande brottet. Av förarbetena att döma har jag fått uppfattningen att tillämpningen riskerar att bli oförutsägbar. Detta grundar jag på de många olika aspekter som skall vägas in för att aktualisera förverkande. *Dels* skall det göras en bedömning och avvägning mot den enskildes ekonomiska förhållanden, huruvida denne på laglig väg kan ha fått åtkomst till egendomen, *dels* är tidssambandet mellan det förverkandeutlösande brottet och påträffad egendom en bedömning som sker i det enskilda fallet.

Det skall bli intressant att se hur domens rättskraft kommer att få någon inverkan, vilket får invänta praxis. Men av förarbetena att döma så framstår det som tämligen osannolikt att det kommer uppstå en rättskraftproblematik rörande principen *ne bis in idem*. Detta påstående kan förklaras bl.a av det förhållandet att det utvidgade förverkande utgör en samlad bedömning av flera olika omständigheter, vilket i sig inte kan utgöra samma gärning.

Åklagaren har även ett ansvar inom sin åtalsplikt att utreda och yrka förverkande i samband med det förverkandeutlösande brottet. Därigenom kan rätten i en senare rättegång kunna utgå från att tillgångarna åtkommits på laglig väg? eller härrör från annan brottslighet än den som behandlades i första målet. Däremot skall det bli intressant om det utvidgade förverkandet, ifall det blir mer vanligt förekommande i framtiden, i högre grad kommer att aktualisera frågan om rättskraftens omfattning.

I Sverige ter sig utvidgat förverkande, trots att det nu är några år sedan dess ikraftträdande, fortfarande som främmande för de svenska myndigheterna. Jag är av uppfattningen att det utvidgade förverkandet är kvar i sitt dunkel som en konsekvens av ett vagt och osäkert tillämpningsområde. Den utvärdering av det utvidgade förverkandet som skulle ha presenterats i februari 2014, har fått förlängd utredningstid och är i dagsläget ännu inte presenterad. Jag antar dock att utredningen i viss mån omarbetat verktyget. Till följande slutsats har jag kommit då det utvidgade förverkande inte givit det förväntade genomslaget som förutspåddes inom brottsbekämpningen. Av den andra uppföljningen som skedde efter den första utvärderingsprocessen tycktes lägesbilden visa på, likt vilket den presenterade i den första, att myndigheterna visade en obenägenhet att använda verktyget i praktiken. Således har satsningar inom utbildning och informations spridning inom myndighetsarbetet betonats återigen. Jag uttrycker ett visst tvivel inför verktyget, inte för dess egenskaper som sådana, jag tror på fördelarna som den förutspådde brottsbekämpningen. Mitt tvivel som sådant grundar sig på att där finns en *stor orkester men där är ingen som spelar*.

Det är för närvarande under utredning att sänka det förverkandeutlösande brottet till sådan brottslighet med fyra år i straffskalan. Detta kommer ytterligare effektivisera det utvidgade förverkandet, genom att bredda tillämpligheten för fler typer av brott.

9.4 Kriminalpolitiken, integritet kontra effektivitet

Den organiserade brottsligheten lider av en definitionsproblematik vilket uppenbarar sig en bristande statistikföring. Det råder två skilda läger; dels där den ena sidan varnar för den ökade brottsligheten, medan den andra betraktar det ökade brottsligheten som närmast illusoriskt. Vad som dock tyckas vara av enhällig uppfattning är att den organiserade brottsligheten i allt högre grad visar på en utveckling där brottsuppläggen i högre grad är avancerade. Näringsverksamheter är ett populärt verktyg. Att föra en kriminalpolitik i strängare riktning i syfte att bevara frihet, säkerhet och rättvisa, är motsägelsefullt nog då det leder till inskränkt frihet. Rättsstaten biter sig själv i svansen.

Kriminalpolitiken accelererar mot att på nya sätt agera mot den organiserade brottsligheten. Det är en rationell åtgärd att skydda sig vid ökat hot om brottslighet. Men det väcker frågor kring om åtgärderna verkligen är motiverade, är det en kapprustning som behövs? Risken är att friheten offras och begrepp som rättssäkerhet och integritet får till sidan om övertygelsen att brottsligheten, till nästan varje pris, skall bekämpas. En brist på realism av hotbilder från brottsligheten, vilken riskerar att konstruera en lagstiftning vars syfte inte komponerar dess verkliga behov. Den offensiva kriminalpolitiken kan snarare utgöra ett verkligt hot, där konsekvensen blir ett urholkad integritetsskydd och avsaknad av rättssäkerhet. Ord som ”säkerhet”, ”effektivitet” och ”nolltolerans” har utvecklat proaktiva åtgärder i form av bl.a. utökad kriminalisering. Samtidigt lär resultatet bli nedslående om en brottslighet bemöts med en strängare strafflagstiftning. Det behöver fokuseras på varför brott begås istället för hur de skall straffas.

Att tilläggas är att de brottsbekämpande myndigheternas främsta uppgift är brottsbekämpning och brottsprevention, men när åtgärderna i allt högre grad blir proaktiva föranleder detta ökade repressionsnivå och en förbisedd proportionalitetsprincip. Rättssäkerhetens grundstommar är att medborgarna skall skyddas mot statens maktutövning. Detta rättsstatsideal har ändrat till en inriktning där medborgare istället skall skyddas mot brottsligheten. Repressiva åtgärder riskerar att ge stöd för att oron varit berättigad vilket kan föranleda en självuppfyllande profetia, där en lagstiftning grundas på behov som egentligen inte existerar.

9.5 Utvecklingen inom EU

Den gränsöverskridande brottsligheten kräver ett gränsöverskridande samarbete. Samtidigt är en harmonisering av straffrätten mycket svårt att uppnå. Att uppnå en tillnärmning kan uttryckas som en mildare form av harmonisering, särskilt mot bakgrunden av att straffrätten är något som av tradition alltid tillhört staternas suveränitet. EU-straffrätten bär med sig flera mervärden, där gemensamma minimikrav bär med sig funktionen att det stärker det ömsesida förtroendet mellan medlemsstaterna. Och ett samarbete bygger på just det – förtroende. Den gemensamma EU-lagstiftningen får vidare en form av brottspreventiv effekt då den försvårar för brottsligheten att missbruka jurisdiktionsskillnader. En gemensam strafflagstiftning betyder också att förtroendet inbördes medlemsstaterna och relationen medborgare – stat stärks. Benägenheten att nyttja den fria rörligheten förstärks med vetskapen om att det finns uppställda minimikrav.

Gemensamma europeiska åtgärder mot brottslighetens bekämpande är en förutsättning. Ett internationellt samarbete är avgörande vid gränsöverskridande brottsutredningar. Efter Tammerforsmötet växte den europeiska brottsbekämpningen fram allt tydligare. Etablering av gemensamma brottsbekämpande organ, samordning av resurser, kunskapsbaser som exempelvis Schengendatasystemet, regelverk som innebär ömsesidigt erkännande av medlemsstaters domar och beslut och

genom harmonisering av särskilda brottsbeskrivningar är några av de områden som utvecklats markant.

Det kan inte undgåts att en gränsöverskridande brottslighet kräver ett gränsöverskridande samarbete för att samarbetet skall få effekt. Samtidigt är en harmonisering av straffrätten mycket svårt att uppnå, särskilt då det råder nationella skillnader mellan strafflagstiftning, brottsbekämpning och brottsnivåer. Det europeiska straffsystemet har motiverats eftersom det finns ett behov av en effektivare brottskontroll. Den förvärrade och ökade gränsöverskridande brottsligheten är kriminalpolitikens främsta motivering. Jag ställer mig inte främmande till att ytterligare utveckla de EU-gemensamma nätverk och organ som finns på området. Spännvidden av de brottsbekämpande organ inom EU tyder på en god uppbackning i samordning och samarbete mellan medlemsstaternas brottsbekämpande myndigheter som berör gränsöverskridande allvarlig brottslighet.

Av EU-fördraget följer att en strafflagstiftning skall ske på en miniminivå avseende vissa typer av allvarlig brottslighet, de s.k. "eurobrotten". Jag är av den uppfattningen att det är viktigt att uppnå en hög lägsta nivå inom EU för sådana brott som bär med sig stora konsekvenser för samhället och den enskilda individen.

Frågan har ställts på sin spets huruvida en utveckling som sådan går för fort fram och jag kan förstå Per Ole Träskmans tankar om att det behövs göra erforderliga analyser av den inhemska rätten innan beslutskompetensen flyttas över till EU nivå. Det är svårt att samordna en politik för flera länder, och det blir inte enklare av att medlemsstaterna inte själv inventerat sina egna åtgärder och resurser först. I takt med att kriminalpolitiken överförs på EU-nivå minskar utrymmet för den nationella kriminalpolitiken och nationella överväganden. De framarbetade EU-gemensamma organ och nätverk som finns idag är vad jag tror uppstarten på ett ytterligare framväxande samarbete.

10 Avslutning

10.1 Slutsats

Det skall inte löna sig att begå brott. Det är den rådande uppfattningen inom EU och inom den svenska kriminalpolitiken.

Det finns många olika angreppspunkter när samhället väljer att agera mot brottsligheten. Att agera mot brottsincitamentet tycks vara en rimlig väg att gå, särskilt då ett straff i dess traditionella mening, inte tycks vara tillräckligt avskräckande. Ledord som effektivitet, nödvändighet och nolltolerans är ord som tycks beskriva den brottsbekämpning som nu existerar inom Sverige och EU.

När myndigheterna skärper sin lagstiftning, förändras ofta uppfattningen om att det finns ett faktiskt hot. En skärpt lagstiftning kan ”trigga” igång samhället om att det finns ett verkligt behov av att skydda medborgarna. Således, priset för frihet betalas med samma valuta, frihet.

Effektivitet i brottsbekämpningen är det främsta huvudargumentet för att berättiga lagstiftningsåtgärder och finns ständigt på agendan när kriminalpolitiska initiativ skrider till verket.

Den enskilde individen får i allt större utsträckning gå åt sidan och rättsäkerhetsaspekter nämns översiktligt förbi i förarbetena när begrepp som omfattning, tillämpning och beviskrav skall behandlas. Förespråkare menar att det är ett pris som får betalas, när samhället kapprustar mot brottsligheten.

EU:s medlemsstater, som av tradition betraktat sin straffrätt som en enbart nationell angelägenhet, visar på en tendens att i allt högre mån låta unionsbeslut färga och komplettera den nationella straffrätten. En EU-straffrätt som vuxit fram i syfte att tillnärma, erkänna och verkställa, för att samarbetet skall, ja, just det; effektiviseras.

11 Käll- och litteraturförteckning

Offentligt tryck

SOU 2000:25

SOU 2011:47 En samlad ekobrottsbekämpning

SOU 2011:80 Informationsutbyte vid samarbete mot grov organiserad brottslighet

SOU 2012:12 Penningtvätt – kriminalisering, förverkande och dispositionsförbud

SOU 2011:80 Informationsutbyte vid samarbete mot grov organiserad brottslighet

SOU 2014:30, En lag om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot grov organiserad brottslighet

Prop. 1990/91:127 Om Sveriges tillträde till FN:s narkotikabrottskonvention m.m.

Prop. 1995/96:49, *Sveriges tillträde till Europarådets förverkandekonvention*

Prop. 1998/99:19, *Ändringar i lagen (1993:768) om åtgärder mot penningtvätt m.m*

Prop. 2007/08:68 Förverkande av utbyte av brottslig verksamhet

Prop. 2007/08:168, Lissabonfördraget

Prop. 2009/10:85 Integritet och effektivitet i polisens brottsbekämpande verksamhet

Prop. 2013/14:66 Erkännande och verkställighet av beslut om utvidgat förverkande inom Europeiska unionen.

Prop. 2013/14:121 En effektivare kriminalisering av penningtvätt

Ds 2008:72, Enklare informationsutbyte i brottsbekämpningen inom EU

Ds 2006:17 Utvidgat förverkande m.m.

Ds 2007:18, Verkställighet inom Europeiska unionen av bötesstraff och beslut om förverkande

Ds 2007:48, Lissabonfördraget, del 1

Ds 2008:38 Nationell mobilisering mot den grova organiserade brottsligheten

Ds 2008:72, Enklare informationsutbyte i brottsbekämpningen inom EU

Ds 2014:30, Informationsutbyte vid samverkan mot grov organiserad brottslighet

Kommittédirektiv 2014:22, Tilläggsdirektiv till Utredningen om utvidgat förverkande, (Ju 2013:07)

Dir. 2013:14, Tillämpningen av reglerna om förverkande av utbyte av brottslig verksamhet

Bet. 1995/96:juU10, Europarådets förverkandekonvention.

Lagrådsremiss, 2014, *En effektivare kriminalisering av penningtvätt*

Myndighetspublikationer och rapporter

Arbetsgruppen mot organiserad brottslighet, AMOB, Ekonomisk och organiserad brottslighet. Ett åtgärdsförslag, 1977

BRÅ 2003:10, Förebyggande metoder mot ekobrott – en antologi

BRÅ 2007:4, Vart tog alla pengarna vägen

BRÅ 2008:10 Tillgångsinriktad brottsbekämpning

BRÅ 2011:4, Penningtvätt. Rapportering och hantering av misstänkta transaktioner

BRÅ 2011:20, Bekämpning av organiserad brottslighet – en utvärdering av den myndighetsgemensamma satsningen

BRÅ 2014:10 Gå på pengarna

Ekobrottsmyndighetens lägesbild, EBM A-2014/0435, 2014

Ekobrottsmyndighetens lägesbild, EBM K-2013/0122, 2013

Faktapromemoria 2012/13:FPM72, Revidering av tredje penningtvättsdirektivet.

Finanspolisens årsrapport 2012

Finanspolisens årsrapport 2013

Meddelande från Justitiedepartementet 10 januari 2014, Ny lag om penningtvätt.

Meddelande från Justitiedepartementet, 2 september 2014, Utökade möjligheter att beslagta brottsvinster

Ekobrottsmyndigheten, En nationell specialistfunktion för brottsutbytesfrågor vid Ekobrottsmyndigheten, EB: A-2009/0420

Rikskriminalpolisens rapport, 2010:2

Rikspolisstyrelsen, inspektionsrapport 2012:7, Inspektion av polismyndigheternas handläggning av förverkande av utbyte av brott och brottslig verksamhet, 2012

Rikspolisstyrelsen, inspektionsrapport 2014:8, Polismyndigheternas handläggning av förverkande av utbyte av brott och brottslig verksamhet, en uppföljande inspektion, 2014

Riksrevisionens utredning, 2010:26, Statens insatser för att komma åt vinster från brottslig verksamhet – ett bättre samarbete ger högre utbyte

Litteratur

Alalehto, Tage, Larsson, Paul, Korsell, Lars, *Ekonomisk brottslighet*, 2014, Lund, Studentlitteratur AB, Tryckort Danmark, ISBN 978-91-44-10224-5

Almkvist, Gustaf, *Förverkande av egendom*, 2014, Uppsala, Iustus Förlag AB, Tryckort Falun, ISBN 978-91-7678-870-7

Asp, Petter, *EU & Straffrätten – studier rörande den europeiska integrationens betydelse för den svenska straffrätten*, 2002, Uppsala, Iustus Förlag, Tryckort Göteborg ISBN 91-7678-519-X

Bäcklund, Agneta, Festskrift till Per Ole Träskman, 2011, *Straffrättsligt samarbete i rasande fart*, Stockholm, Norstedts Juridik AB, Elanders Sverige AB, tryckort Vällingby, ISBN 978-91-39-01554-3

Flyghed, Janne, *Brottsbekämpning – mellan effektivitet och integritet*, 2012, Lund, Studentlitteratur AB. Tryckort Malmö. ISBN 978-91-44-00789-2

Gröning, Linda, *EU, staten och rätten att straffa. Problem och principer för EU:s straffrättsliga lagstiftning*, 2008, Stockholm, Santérus Förlag, tryckort Tallinn, ISBN 978-91-7359-025-9

Helenius, Dan, *Straffrättsligt samarbete inom EU – en introduktion*, 2011, Unigrafia Oy Yliopistopaino, Helsingfors, ISBN 978-952-10-5556-0

Korsell, Lars, Skinnari, Johanna, Vesterhav, Daniel, *Organiserad brottslighet i Sverige*, 2009, Malmö, Liber AB, Tryckort Sahara Printing, Egypten, ISBN 978-91-47-09048-8

Lindgren, Sven-Åke, *Ekonomisk brottslighet. Ett samhällsproblem med förhinder*

Sahlin, Ingrid, *Brottsprevention som begrepp och samhällsfenomen*, 2000, Lund, Arkiv Förlag, Tryckort Bjärnum, ISBN 91-7924-132-8

Sarnecki, Jerzy, *Introduktion till kriminologi*, 2003, Stockholm, Studentlitteratur, tryckort Polen, ISBN 978-91-44-01746-4

Träskman, Per Ole, Festskrift till Josef Zila, 2013, *”Det rätt och skäl ikke är, det kan icke heller vara lag”*, Något om oskäligt förverkande, Iustus Förlag AB, Uppsala 2013, Edita, Västerås, ISBN 978-91-7678-857-8

van Duyne, Petrus, von Lampe, Klaus, Passas, Nikos, *Upperworld and underworld in cross-border crime*, 2002, Wolf Legal Publishers, Nederländerna, Nijmegen, ISBN 90-5850-030-6

Victor, Dag (red), *Varning för straff – om vådan av den nyttiga straffrätten*, 1995 Norstedts Juridik. ISBN 91-38-50529-0, Tryck Gotab, Stockholm

Artiklar

Advokaten nr 1, 2014, årgång 80, *Ny lag föreslås om penningtvätt*

Brandberg, Knutson, *Brott som affärsidé* Advokaten, nr 7 2010, Årgång 76

Brandberg, Ulrika, Knutson, Tom, 2010, *Stockholmsprogrammet*, Årgång 76

Bergström, Maria, *EU som lagstiftare inom straffrätten och reglerna mot penningtvätt* SvJT, 2011

Bergqvist, Martin, *Ekonomisk brottslighet, en genomgång av begreppet*, 2000, Stockholms Universitet, Kriminologiska institutionen

Ehrenkrona, Carl Henrik, *Rättsäkerhetsbegreppet och Europakonventionen*, SvJT, 2007

Korsell, Lars, *Ekobrott, liksom!*, s.935, SvJT (2000)

Träskman, Per Ole, 2012, årgång 3, *Organiserad brottslighet, ekonomisk brottslighet och terrorism – hänger de samman?*, Nordisk Tidsskrift for Kriminalvidenskab

Träskman, Per Ole, SvJT, 2005, *Vad gör vi med den europeiska kriminalpolitiken?*

Wollstad, Solveig, *Brottslighet och brottsbekämpning i olika länder – likheter och skillnader i Europa*, SvJT, 2007

Ulväng, Magnus, *Brottsbekämpning, rättssäkerhet och integritet – vad är det som har hänt och vad skall vi göra?*, SvJT (2007), sid.2.

Internetrelaterade källor

Asset Recovery Office (ARO) – internationellt samarbete för att återföra brottsvinster, återfinns på EBM:s hemsida. www.ekobrottsmyndigheten.se/Documents/Foldrar/ARO-folder.pdf
Hämtad 2014-11-07

<http://www.eu-upplysningen.se/Om-EU/Vad-EU-gor/Brott-och-straff-inom-EU/Organiserad-brottslighet/> -
Hämtad 2014-11-06

FAR, Branschorganisation för redovisningskonsulter, revisorer & rådgivare: återfinns på FAR:s hemsida. <http://www.far.se/Ditt-medlemskap/Nyheter/Ny-lag-om-penningtvattsbrott/>
Hämtad 2014-12-01.

<http://www.ekobrottsmyndigheten.se/vartarbete/brottsutbytesenheten--aro/>
Hämtad 2014-11-15

The FATF recommendations, *International standards on combating money laundering and the financing of terrorism & proliferation*, 2012, http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF_Recommendations.pdf
Hämtad 2014-11-26.

EU-rättsligt material

Förenta nationernas konvention av den 19 december 1988 mot olaglig hantering av narkotika och psykotropa ämnen.

Förslag till Europaparlamentets och Rådets direktiv om frysning och förverkande av vinning av brott i Europeiska unionen, COM/2012/085 final - 2012/0036 (COD)

Meddelande från Kommissionen till Europaparlamentet och rådet, Vinning av organiserad brottslighet – det gäller att se till att ”brott inte lönar sig”, Kom(2008)766

Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet och rådet, 2010, EU:s strategi för den inre säkerheten i praktiken: Fem steg mot ett säkrare Europa, KOM(2010) 673

Meddelande från Kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén och

Regionkommittén: Straffrätt i EU: garantier för ett effektivt genomförande av EU:s politik genom straffrättsliga åtgärder, KOM(2011)573

Rådets rambeslut, 2005/0003, om bekämpande av organiserad brottslighet

Rådets beslut 2003/577/RIF m samarbete mellan medlemsstaternas kontor för återvinning av tillgångar när det gäller att spåra och identifiera vinning eller annan egendom som härrör från brott

Rådets rambeslut 2005/212/RIF, om förverkande av vinning, hjälpmedel och egendom som härrör från brott

Europaparlamentets och rådets direktiv 1991/308/EEG, första penningtvättsdirektivet

Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/97/EG, andra penningtvättsdirektivet

Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/60/EG, tredje penningtvättsdirektivet

Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen)

Fördraget om Europeiska Unionens funktionssätt (FEUF)

Fördraget om Europeiska unionen (Unionsfördraget)

Lissabonfördraget om ändring av fördraget om Europeiska unionen och fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen, undertecknat i Lissabon 13 december 2007

Författningar

1864 års strafflag

Brottbalk (1962:700)

Förvaltningslag (1986:223)

Lag (2009:62) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism

Lag om ändring av brottsbalken, (2014:308)

Lagen (2009:62) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism (penningtvättslagen)

Narkotikastrafflagen (1968:64)

Offentlighets- och sekretesslag (2009:400)

Regeringsformen (RF) (1974:152)

Polisdatalag (2010:361)

Rättsfall

NJA 1990 s.210

NJA 2010 s.374