

# Gränsöverskridande organiserad brottslighet i EU



Monika Hjeds Löfmark

**Monika Hjeds Löfmark**

**Gränsöverskridande  
organiserad brottslighet i EU**

– Sieps 2024:3 –

Rapport nr. 3  
Maj 2024

Utgives av Svenska institutet för europapolitiska studier

Rapporten finns tillgänglig på [www.sieps.se](http://www.sieps.se)  
Författaren svarar själv för innehåll och slutsatser i rapporten.

Omslag: LuxLucid  
Tryck: EO Grafiska AB

Stockholm, maj 2024

ISSN 1651-8942  
ISBN 978-91-89498-13-6

# Förord

EU:s medborgare drar varje dag nytta av den fria rörligheten för personer, varor, kapital och tjänster inom EU:s gränser. Men EU:s öppna gränser underlättar också för kriminella att undvika lagföring och att hitta det mest lönsamma landet att begå brott i.

I den här rapporten beskriver Monika Hjeds Löfmark, forskare i nationalekonomi vid Sieps, drivkrafter för och effekter av organiserad brottslighet på samhälls- och ekonomisk nivå, med hjälp av ekonomisk teori och metod.

Samarbetet mellan EU:s medlemsstater på detta område inleddes i blygsam skala på 1970-talet och har utökats efter hand, inte minst i och med Lissabonfördraget, och idag står kampen mot gränsöverskridande organiserad brottslighet högt upp på EU:s agenda. I rapporten beskriver författaren översiktligt de åtgärder som syftar till att underlätta samarbetet mot organiserad brottslighet inom EU. Här diskuteras också den organiserade brottsligheten i de kandidatländer som kan komma att ansluta till EU framöver.

Genom att publicera denna rapport vill Sieps bidra till diskussionen om hur EU:s medlemsstater kan samarbeta i kampen mot organiserad brottslighet.

Göran von Sydow  
Direktör

# Om författaren

Monika Hjeds Löfmark, filosofie doktor i nationalekonomi, är forskare vid Sieps. Hennes forskningsintressen rör samhällsekonomi, sociala frågor och EU:s ekonomiska politik.

# Innehåll

|                                                                                           |    |
|-------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Sammanfattning .....                                                                      | 6  |
| 1 Inledning .....                                                                         | 9  |
| 2 Vad är organiserad brottslighet? Det saknas tydliga definitioner .....                  | 11 |
| 2.1 Drivkraften är materiell vinst .....                                                  | 11 |
| 2.2 En viss grad av organisering krävs .....                                              | 11 |
| 2.3 Organiserad brottslighet infiltrerar lagliga institutioner och företag .....          | 12 |
| 2.4 Definition av organiserad brottslighet enligt FN:s konvention .....                   | 12 |
| 2.5 Vilka brott ingår? .....                                                              | 13 |
| 2.6 Sammanfattning .....                                                                  | 14 |
| 3 Organiserad brottslighet i EU – hur ser det ut i olika länder? .....                    | 16 |
| 3.1 Organiserad brottslighet i EU:s medlemsstater .....                                   | 16 |
| 3.2 Motstånd i EU:s medlemsländer .....                                                   | 17 |
| 3.3 Sammanfattning .....                                                                  | 18 |
| 4 Varför har vissa länder mer organiserad brottslighet än andra? .....                    | 19 |
| 4.1 Empiri och teori – vinst och nätverk .....                                            | 20 |
| 4.2 Studier om åtgärder och effekter .....                                                | 23 |
| 4.3 Sammanfattning .....                                                                  | 24 |
| 5 Gemensamma åtgärder i EU .....                                                          | 25 |
| 5.1 Före Lissabonfördraget (2009) .....                                                   | 27 |
| 5.2 Lissabonfördraget .....                                                               | 30 |
| 5.3 Motverkande av ekonomiska vinster: framväxten av finansunderrättelse i EU (FIU) ..... | 32 |
| 5.4 Ytterligare initiativ efter Lissabon .....                                            | 34 |
| 5.5 EU-organ och byråer .....                                                             | 37 |
| 5.6 Kort diskussion om organ och byråer .....                                             | 42 |
| 5.7 Sammanfattning .....                                                                  | 43 |
| 6 EU:s eventuella utvidgning och organiserad brottslighet ...                             | 45 |
| 6.1 Demokrati .....                                                                       | 46 |
| 6.2 Formella och informella institutioner .....                                           | 47 |
| 6.3 Organiserad brottslighet i kandidatländerna .....                                     | 50 |
| 6.4 Sammanfattning .....                                                                  | 52 |
| 7 Avslutande sammanfattning och diskussion .....                                          | 53 |
| 7.1 Möjliga åtgärder: fokusera mer på kostnader och vinster .....                         | 54 |
| Referenser .....                                                                          | 57 |
| Executive Summary .....                                                                   | 65 |

# Sammanfattning

EU är en marknad, inte bara för lagliga varor, kapital, tjänster och personliga förflyttningar utan även för olagliga sådana. EU erbjuder en god marknad för den organiserade brottsligheten: det är lätt att arbeta över gränserna och söka sig till de länder där verksamheten kan bli mer lukrativ. Dessutom kan den organiserade brottsligheten välja de länder och rutter i EU som maximerar vinsterna och minimerar riskerna. Den fria rörligheten underlättar för gränsöverskridande brottslighet.

Föreliggande rapport avser att ge en kunskapsöversikt kring övergripande samhällsfaktorer som påverkar organiserad brottslighet, främst baserad på internationell forskning inom nationalekonomi. Då ekonomiska och materiella vinster är en viktig del av definitionen av organiserad brottslighet följer att teori och empiri som rör utbud, efterfrågan, vinstmaximering och monopol kan vara särskilt väl lämpade för en analys. Rapporten vänder sig främst till dem som önskar få en överblick över forskningen men också över initiativ och åtgärder i EU som rör organiserad brottslighet i unionen. Rapporten undersöker också hur en framtida utvidgning av EU kan påverka den organiserade brottsligheten inom unionen. Tanken är att den som inte är insatt på området ska få relevanta byggstenar för att övergripande förstå den organiserade brottslighetens drivkrafter och konsekvenser på samhällelig nivå, samt få kunskap om samarbeten och åtgärder i EU. Rapporten avslutas med en diskussion där alla byggstenar i rapporten samlas.

Organiserad brottslighet definieras på olika vis och det har varit och är ett problem att det ibland är oklart vilka grupper och nätverk som inbegrips. Ett gemensamt drag för alla definitioner är dock att den organiserade brottsligheten strävar efter ekonomisk vinst. Våld och hot kan användas för att lösa konflikter, skapa monopol och överta marknader, men är i sig inte huvudmålet.

Brottslighet förklaras på en rad olika nivåer och inom olika vetenskaper. Perspektiven som diskuteras i denna rapport kompletterar andra aspekter men är givetvis bara en del av en helhetsbild. Forskning inom nationalekonomi pekar tydligt på att korruption och organiserad brottslighet är korrelerade. Brottslighet lever av och främjar korruption. De som verkar inom internationell organiserad brottslighet väljer länder, rutter och affärer som maximerar vinster och söker sig till miljöer som minimerar risker och kostnader; korrumpade länder leder till, allt annat lika, högre vinster. Därutöver pekar forskning på att nätverk är viktiga för rekrytering, samarbete och vinstmaximering. Kriminella kan sinsemellan inte träffa formella avtal, skriva formella kontrakt eller rekrytera på lagligt vis varför informella nätverk kan användas för att nå ut och skapa tillit till kollegor och affärspartners, både lokalt och internationellt. Det finns också studier som

lyfter fram hur organiserad brottslighet påverkas av grad av demokrati, hur väl institutionerna fungerar samt ojämlikhet och andra socioekonomiska faktorer.

Målet med organiserad brottslighet är materiell vinst. Avkastningen från kriminella verksamheter kan emellertid också gynna grupper utanför organisationen. Till exempel kan korrupta politiker få mutor för att tilldela upphandlingskontrakt till företag som är kopplade till organisationen. Korrumpierad hamn- eller gränspersonal kan underlätta handeln. På kort sikt förstör våld och kriminalitet en del av det fysiska och mänskliga kapitalet. På lång sikt ökar förekomsten av kriminella organisationer osäkerheten i företagsklimatet, och i värsta fall minskar tilliten till offentliga strukturer. Om tilliten sjunker ökar risken för utbredd korruption, vilken i sin tur medför risker för ännu mer organiserad brottslighet. Forskning pekar på att riskerna i EU är särskilt stora på lokal nivå men också vad gäller privat utförande av offentligt finansierade tjänster.

De allvarliga samhällsrelaterade effekterna medför att kampen mot organiserad brottslighet står högt upp på EU:s agenda. Öppna gränser underlättar för gränsöverskridande organiserad brottslighet och samarbete krävs. Frågan är på vilken nivå samarbeten ska ske, hur dessa ska utformas och vem som ska besluta om dem. Det framstår som oklart vad som fungerar väl på lång sikt. Olika strategier kan krävas för *akuta* brottsbekämpande insatser som leder till fängsligt förvar och för *långsiktig* reducering av organiserad brottslighet som fenomen.

EU har under flera decennier initierat en rad olika åtgärder, lagar, konventioner, byråer och organ just för att förenkla samarbetet över gränserna. Dessa initiativ utvärderas sällan och det är oklart vilka effekter de har på den organiserade brottsligheten. EU har inte heller exklusiva befogenheter på området; rättsväsendet anses vara en viktig nationell angelägenhet. Det sker dock en rad gränsöverskridande samarbeten och det finns också lagstiftning som alla länder har antagit. Stora utmaningar på området är att den organiserade brottsligheten är spänstig och snabb medan EU är byråkratisk, trög och kräver stor samstämmighet. Många medborgare är också skeptiska till att EU ska få fler befogenheter. En viktig fråga är vad som bäst reducerar brottslighet över gränserna: mer gränsöverskridande samarbete eller mer överstatlighet, och vad som är politiskt möjligt. Hursomhelst är det centralt med klara och tydliga syften för samarbeten, och därefter noggranna utvärderingar med fokus på om syften uppfylls. Historiskt tycks initierade samarbeten ofta ha haft oklara effekter.

En annan utmaning för EU:s gemensamma hantering är skydd för den personliga integriteten. All personuppgiftshantering på området leder till samma fråga: avvägning mellan individens integritet och effektiv brottsbekämpning. Europol har sedan 2022 fått utvidgat mandat att behandla stora datamängder, vilket har ifrågasatts av en del aktörer. Det förekommer idag en rad olika samarbeten och gemensam datadelning och även på detta område dryftas i vilken utsträckning och på vilken nivå samarbeten ska ske. Det diskuteras om samarbete kan

vässas med mer överstatlighet. Om det senare inte genomförs kan länder ändå samarbeta och EU kan bidra ekonomiskt till initiativ som har som mål att motverka organiserad brottslighet.

De stora utmaningarna och de många åtgärderna väcker också frågor kring den förestående utvidgningen av EU. Kandidatländerna präglas av relativt hög korruption, stor organiserad brottslighet och ett svagt motstånd mot organiserad brottslighet. Dessutom kommer invasionen av Ukraina så småningom att leda till export av ett stort antal vapen, och riskerna för ytterligare korruption kommer att öka i takt med att landet byggs upp och utländska medel strömmar in. Tillgänglig forskning ger intryck av att vi inte ska förlita oss på att ett medlemskap i EU reducerar den organiserade brottsligheten genom en avtagande korruption. I stället bör samband mellan korruption och vinster särskilt fokuseras, samt andra åtgärder som kan reducera vinsterna – det primära målet för organiserad brottslighet.

# 1 Inledning

En av Europeiska unionens främsta framgångar är den fria rörligheten för personer, varor, kapital och tjänster inom EU:s gränser. EU:s medborgare drar nytta av detta varje dag, men den fria rörligheten har också en avigsida – den underlättar för gränsöverskridande organiserad brottslighet. Utan behov av visum eller tulldeklARATIONER kan smugglare enkelt överföra människor, varor, kapital och tjänster från ett land till ett annat. EU:s öppna gränser underlättar för kriminella att undvika lagföring och att hitta det mest lönsamma landet att begå brott i.

Organiserad brottslighet finns i alla EU-länder; 70 procent av de kriminella grupperna i EU är aktiva i mer än tre medlemsstater. Kostnaderna för den organiserade brottsligheten är svåra att beräkna men uppskattas uppgå till minst 1 procent av EU:s totala BNP. Beräknas de indirekta effekterna är kostnaderna ännu högre (Europol 2017). Det rör sig om stora belopp. En annan aspekt är att de ekonomiska vinster som kriminella gör blandas samman med den legala ekonomin, med effekter för EU:s finansmarknad.

Organiserad brottslighet får inte bara ekonomiska konsekvenser: på kort sikt förstör den både fysiskt och humant kapital och på lång sikt ökar förekomsten av kriminella organisationer riskerna i företagsklimatet (Pinotti 2015). Organiserad brottslighet infiltrerar också företag och politiska institutioner. Det finns flera fall där personer inom den organiserade brottsligheten har fått inflytelserika positioner inom både företagssektorn och politiken (von Lampe 2016). Mosca (2020) skriver att dessa organisationers olagliga verksamhet påverkar i stort sett alla sektorer av den lagliga ekonomin negativt. De har sedan länge utvecklat sofistikerade tekniker för infiltration och penningtvätt.

Den gränsöverskridande dimensionen av brottsligheten medför behov av samarbete mellan EU:s institutioner och medlemsstater, tredjeländer och internationella organisationer. Det finns många gemensamma åtgärder inom EU, samtidigt som en del är uteslutna eftersom vissa befogenheter främst hör medlemsstaterna till. Trots det, eller kanske på grund av det, förekommer en rad initiativ på området. Ämnet är således aktuellt, samhällspåverkande och relevant i en EU-kontext.

Rapporten är uppdelad i sju kapitel och omfattar separata delar. I kapitel 2 och 3 förklaras begrepp och den nuvarande situationen i EU, vilken kan vara av särskild vikt för de läsare som är nya på området. I kapitel 2 diskuteras definitioner rörande organiserad brottslighet och vad som karaktäriserar den. I kapitel 3 belyses kortfattat den aktuella situationen i EU:s medlemsländer (i diagramform). Även om data kring brottslighet är behäftade med stor

osäkerhet är det av intresse att jämföra länder och år – på översiktligt vis. Dessa kapitel utgör en beskrivande bakgrund.

I kapitel 4 lyfts vetenskapliga studier fram översiktligt; dessa är baserade på teori och empiri med fokus på variabler (främst) härledda ur nationalekonomisk forskning. Det här kapitlet inkluderas för att bättre förstå orsaker bakom den organiserade brottsligheten på samhällsnivå (makronivå).

Den vetenskapliga översikten har också betydelse för förståelsen av de tre nästkommande kapitlen (kapitel 5, 6 och 7). I kapitel 5 diskuteras de gemensamma åtgärder mot organiserad brottslighet som har initierats på EU-nivå. Det saknas nationalekonomisk forskning som rör effekter av dessa på brottsligheten i stort, så här lyfts lagtexter och några rättsliga forskningsstudier fram.<sup>1</sup> I kapitel 6 resoneras kring risker vad gäller organiserad brottslighet i samband med en framtida utvidgning av EU. Även detta kapitel baseras på nationalekonomiska teorier, främst institutionella sådana. Kapitlet inkluderas eftersom EU kan komma att innefatta flera av dessa länder framöver, och det kommer att kunna påverka den organiserade brottsligheten i unionen. Rapporten avslutas med en diskussion i kapitel 7, där byggstenarna i rapporten samlas och utgör en bakgrund till policyrekommendationer.

Analysen avser att ge en kunskapsöversikt över övergripande samhällsfaktorer av betydelse för organiserad brottslighet. Rapporten baseras på internationell forskning inom framför allt nationalekonomi. Då ekonomiska/materiella vinster är en viktig del av definitionen av organiserad brottslighet följer att teori och empiri som rör utbud, efterfrågan, vinstmaximering och monopol kan vara särskilt väl lämpade för en analys.<sup>2</sup> Analysen vänder sig främst till dem som önskar få en överblick över forskningen och initiativ som rör organiserad brottslighet i EU, och i samband med en framtida utvidgning. Den som inte är insatt på området ska få relevanta byggstenar för övergripande förståelse av den organiserade brottslighetens drivkrafter och konsekvenser på samhällelig nivå, samt kunskap om samarbeten och åtgärder inom EU.

---

<sup>1</sup> Den juridiska vinkeln bör analyseras vidare av rättsvetare. Kapitlet inkluderas främst för att presentera och visa på det stora antalet initiativ som introducerats på området, och för att den intresserade läsaren ska kunna söka vidare på egen hand.

<sup>2</sup> De svenska kriminella nätverken är inte i fokus, inte heller forskning på individnivå, den transnationella organiserade brottsligheten som förekommer mellan EU och tredje land eller kopplingen mellan terrorism och organiserad brottslighet, men flera studier har generell relevans och den intresserade läsaren kan fördjupa sig med hjälp av de referenser som ges.

## 2 Vad är organiserad brottslighet? Det saknas tydliga definitioner

Det finns ingen enhetlig begreppsbestämning kring organiserad brottslighet. Tvärtom har definitionen av organiserad brottslighet varit föremål för otaliga diskussioner (se exempelvis von Lampe 2016, 2023) och andra relevanta aktörer och institutioner. Som vi kommer att se har avsaknaden av enhetliga definitioner också gett upphov till flera initiativ och diskussioner på EU-nivå.

Det finns emellertid en del karaktäristika som skiljer organiserad brottslighet åt från ”vanlig” brottslighet.

### 2.1 Drivkraften är materiell vinst

Syftet med organiserad brottslighet är enligt forskningen (se exempelvis Schelling 1971, 1967) att göra en materiell vinst med hjälp av olaglig verksamhet. Organiserad brottslighet bygger därmed på ekonomiska incitament men också maktövertagande – inom ett fysiskt område eller ett affärsområde – samt någon form av organisation. Det kan vara allt från ett löst nätverk av individer till en tätt sammanknuten grupp. Den organiserade brottsligheten påminner i viss utsträckning om ett internationellt legalt företag, det är vinstdrivet och (mer eller mindre) organiserat.

Organiserad brottslighet kan därmed förstås som kriminell affärsverksamhet, där de inblandade producerar eller tillhandahåller olagliga varor eller tjänster. Korruption möjliggör och skyddar organiserad brottslighet, men ibland behövs även skrämsel, hot och våld för att upprätthålla verksamheterna (Albanese 2014; Finckenauer 2005). Organiserad brottslighet kan därför medföra korruption, våld och tvång, men *målet* är först och främst ekonomisk vinst (Gundur 2019; South och Wyatt 2011). De som arbetar högre upp i hierarkierna med organiserad brottslighet investerar också ofta i lagliga verksamheter som genererar lagliga intäkter; mer än 80 procent av de aktiva brottsliga nätverken i EU använder både olagliga och lagliga affärsstrukturer för sin kriminella verksamhet (Europol 2023). Detta kan ge inflytande, skapa kontakter, underlätta penningtvätt och därmed medföra högre lönsamhet. För den som arbetar lokalt och på lägre nivåer i hierarkierna är lönsamheten givetvis långt mer blygsam, men den är ändå en avgörande drivkraft.

### 2.2 En viss grad av organisering krävs

Bland andra Hagan (2006) definierar organiserad brottslighet som bestående av de brott som ofta kräver en viss grad av organisation av dem som begår dem.

Den organiserade brottsligheten kräver generellt någon form av planering, förberedelse och därmed en viss kontinuitet där kriminella kan agera som mäklare och tillhandahålla varor och tjänster till kunder över hela världen. De kan därmed liknas vid ett organiserat internationellt företag, men de kan också ta form av ett löst sammanfogat nätverk. En stor del av nätverket kan verka helt lokalt medan andra delar hanterar den gränsöverskridande verksamheten. Nätverken kan vara sammansatta av personer med nödvändiga färdigheter eller tillgång till ekonomiska möjligheter på illegala marknader, men de kan också vara baserade på etnicitet, släktskap eller geografiska platser. Det finns med andra ord stora variationer och överlappningar i hur kriminella grupper organiserar sig, både över gränserna och lokalt.

### **2.3 Organiserad brottslighet infiltrerar lagliga institutioner och företag**

Viss organiserad brottslighet kan liknas vid offentliga institutioner. Den kalabrisk maffiagrupper Ndranghetan är ett exempel på en organiserad brottsgrupp som spelar en semi-statlig roll; gruppen är att likna vid en alternativ skatteindrivare och leverantör av kollektiva nyttigheter som ersätter staten (Alexeev et al. 2004). Dal Bó et al. (2006) presenterar en modell där en kriminell grupp kan påverka offentliga tjänstemän med hjälp av både monetära incitament och självverkande bestraffningar inom ett ramverk, bestående av mutor, hot och våld. I linje med detta analyserar Alesina et al. (2019) hur organiserad brottslighet kan manipulera valresultat och politikerns beteende med hjälp av våld och hot före val. Svenska Dagbladet (2023a) rapporterar att den organiserade brottsligheten i Södertälje har bedrivit vad som kan liknas vid ett sjukhus.<sup>3</sup> Den organiserade brottsligheten infiltrerar det lagliga samhället, vilket kan få allvarliga konsekvenser både direkt och indirekt.

### **2.4 Definition av organiserad brottslighet enligt FN:s konvention**

Det är inte bara forskare som söker definiera organiserad brottslighet. Enligt FN:s konvention mot transnationell organiserad brottslighet<sup>4</sup> (2000) definieras en internationell ”organiserad kriminell grupp” utifrån fyra kriterier:

- En strukturerad grupp på tre eller fler personer.
- Gruppen existerar under en längre period.
- Gruppen agerar i samförstånd i syfte att begå minst ett allvarligt brott.
- Gruppen agerar för att erhålla, direkt eller indirekt, en ekonomisk eller annan materiell förmån.

---

<sup>3</sup> Utan varken tillstånd från IVO eller bygglov från kommunen bedrev ett aktiebolag en avdelning med sex vårdplatser. Vid upptäckten år 2020 hittades operationsmaterial, syrgasutrustning och rester av mänskliga vävnader.

<sup>4</sup> Konventionen representerar den överväldigande majoriteten av världens nationer. För en uppdaterad lista över länder som har ratificerat konventionen: [https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=XVIII-12&chapter=18&clang=\\_en](https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XVIII-12&chapter=18&clang=_en)

Brottet är internationellt om något av följande kriterier är uppfyllt:

- Det begås i mer än ett land.
- Det begås i ett land men en betydande del av dess förberedelse, planering, ledning eller kontroll sker i ett annat land.
- Det begås i ett land men involverar en organiserad kriminell grupp som ägnar sig åt kriminell verksamhet i mer än ett land.
- Det begås i ett land men har betydande effekter i ett annat.

Denna definition antogs senare av Europeiska unionens råd i ett rambeslut (2008a) om kampen mot organiserad brottslighet. Definitionen beskriver dock inte den komplexa karaktären hos moderna nätverk för organiserad brottslighet och det finns inte någon tydlig enighet kring hur organiserad brottslighet ska definieras inom EU eller forskningen på en mer detaljerad nivå. Exempelvis utesluter många forskare gatugång, medan andra inkluderar dem.

Definitioner har betydelse när myndigheter, institutioner och länder ska samverka. Även de svenska rättsvårdande myndigheterna saknar idag en gemensam definition. Detta diskuteras exempelvis av Mondani och Rostami (2023); i den svenska debatten hörs nätverk, gäng, terrorism, klan och organiserad brottslighet om det som kan ses som samma brottsutövare. Denna begreppshärva är bra att ha i åtanke när forskning och åtgärder redovisas, och som redan noterats presenteras främst internationella studier i denna rapport.

## 2.5 Vilka brott ingår?

Vad gäller typ av brott framkommer tre primära kategorier i forskningen om organiserad brottslighet (Albanese 2014):

- Tillhandahållande av olagliga varor
- Tillhandahållande av olagliga tjänster
- Infiltration av lagliga företag och samhälle

Ibland kan samma nätverk hantera alla tre kategorier. Exempelvis kan en förutsättning för att sälja narkotika vara att den smugglas, delvis med hjälp av korrupt hamnpersonal.

Den organiserade brottsligheten är ofta en reaktion på allmänhetens efterfrågan. Narkotika är den *vara* som traditionellt har dominerat den organiserade brottslighet, men det efterfrågas även andra varor som produceras, köps, stjäls och säljs. Exempel är konst, förfälskade livsmedel, vapen, mobiltelefoner eller någon annan produkt som det finns en stor efterfrågan på.

Gränsen mellan en vara och en tjänst är inte alltid glasklar. Inom människohandel sker försäljning av människor som i sin tur tvingas eller utnyttjas för att utöva *tjänster* såsom sexuella tjänster, bärplockning, bygg- eller hushållsarbete. Andra exempel på tjänster som utförs av den organiserade brottsligheten kan vara smuggling av narkotika och migranter, tillhandahållande av olagliga spel och genomförande

av bedrägerier. Vidare har den cyberbaserade ekonomiska brottsligheten ökat kraftigt de senaste åren, särskilt i samband med covid-19-pandemin.<sup>5</sup> Lite mer specifikt har ekonomisk brottslighet (såsom e-handelsbedrägerier, välfärdsbrott och investeringsbedrägerier) eskalerat i flera regioner i EU enligt Interpol (2022). Cyberbrottslighet med potentiella kopplingar till organiserad brottslighet finns exempelvis i länder i Östeuropa och det forna Sovjetunionen (Kshetri 2013; Jones 2010). Till exempel är cyberbrottscentrum i den lilla staden *Râmnicu Vâlcea* i Rumänien ett nav i Östeuropa (Bhattacharjee 2011; ABC News 2019). Det här är exempel på den lokala geografiska koncentration och den yrkesmässiga specialisering som förekommer inom den organiserade brottsligheten.

Avslutningsvis infiltrerar, som redan noterats ovan, den organiserade brottsligheten helt lagliga företag och myndigheter för att öka lönsamheten. Schelling (1971, 1984) beskriver hur en organiserad kriminell grupp (som maffian) kan utöva utpressning mot företag för att de ska få upprätthålla äganderätter. Den organiserade brottsligheten kan bli en alternativ skatteindrivare och leverantör av kollektiva nyttigheter (Alexeev et al. 2004). Dal Bó och Di Tella (2003) analyserar hur kriminella organisationer strategiskt använder våld för att manipulera folkvalda politiker för att på så vis få inflytande och skydda verksamheter. Mosca (2020) pekar på att organisationernas storlek och förmåga att passa in i den ekonomiska och sociala strukturen genom att ta över de politiska och administrativa funktionerna, kräver strategier och verktyg för att försvaga, besegra och slutligen utplåna dem.

Organiserad brottslighet kan därmed påverka den demokratiska styrningen.<sup>6</sup> Det sker genom manipulation av valresultat (Acemoglu et al. 2013; Daniele och Geys 2015; Daniele och Dipoppa 2017). De Feo och De Luca (2017) visade att maffian i Italien fick ekonomiska fördelar i utbyte mot sitt väljarstöd, medan Di Cataldo och Mastrorocco (2020) visade att lokala myndigheter som infiltrerats av kriminella organisationer i Italien spenderade mer på byggsektorn och avfallshantering än på andra allmännyttiga områden. Banden mellan organiserad brottslighet, politik och formell ekonomi är starka i flera länder, och även i Sverige finns flera exempel på korruption och ekobrott (Svenska Dagbladet 2023b).<sup>7</sup>

## 2.6 Sammanfattning

Drivkraften inom organiserad brottslighet är materiell vinst. Rörelsernas verksamheter består av brott som kräver en viss grad av organisation av dem som begår dem. Våld och hot förekommer ofta men är inte huvudmålet. Det saknas

---

<sup>5</sup> I Sverige har det talats särskilt mycket om välfärdsbedrägerier, brott som riktas mot välfärdssystemet. Dessa brott kan också utövas av enskilda gärningspersoner och förutsätter inte nödvändigtvis ett nätverk/organiserad brottslighet.

<sup>6</sup> För ytterligare läsning: Lessing (2021).

<sup>7</sup> Läs Wittberg (2023) för en studie om svenska förhållanden.

en enhetlig definition av organiserad brottslighet och definitionsdiskussioner har återkommit med jämna mellanrum, också på institutionell nivå i EU. Detta eftersom definitioner har betydelse när myndigheter, institutioner och länder ska samverka. Organiserad brottslighet infiltrerar ofta formella institutioner, företag och politiska system i syfte att minimera riskerna och utöka vinsterna. Denna infiltration medför att om den organiserade brottsligheten växer sig stor, riskerar den att skapa sprickor i samhället, vilket kan få stora effekter på tillit och därmed hela samhällets funktion.

### 3 Organiserad brottslighet i EU – hur ser det ut i olika länder?

Europol visar att det finns drygt 5 000 organiserade kriminella grupper, bestående av fler än 180 nationaliteter, som verkar på gränsöverskridande nivå och som för närvarande undersöks i EU (Europol 2017).

År 2021 lanserade organisationen *Global Initiative Against Transnational Organized Crime* (GI-TOC) det första globala indexet för organiserad brottslighet. För alla former av brottslighet finns alltid ett stort mörkertal; det ligger i sakens natur att det är svårt att mäta illegal verksamhet. Att dessutom avgöra om ett brott faller inom definitionen organiserad brottslighet gör det ännu svårare. *GI-TOC* understryker dessa och andra svårigheter vad gäller data. Icke desto mindre används detta index i allt fler sammanhang och är värd en presentation. Ju fler år som byggs på, desto säkrare blir det att använda data, varför vi också ser att användningen kommer att öka framöver.<sup>8</sup>

I *Global Organized Crime Index* definieras ”organiserad brottslighet” som olaglig verksamhet som bedrivs av grupper eller nätverk som agerar i samförstånd, genom att delta i våld, korruption eller relaterade aktiviteter för att direkt eller indirekt erhålla en ekonomisk eller materiell fördel.

#### 3.1 Organiserad brottslighet i EU:s medlemsstater

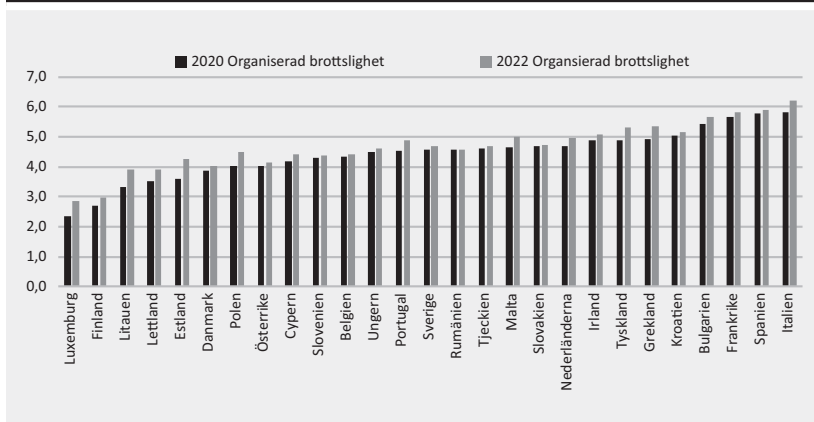
Data finns för år 2020 och 2022. Enskilda variabler slås ihop till flera kategorier, varav de två viktigaste indexen är organiserad brottslighet och motståndskraft mot organiserad brottslighet. Ju högre index, desto mer organiserad brottslighet.

Diagrammet pekar på att den organiserade brottsligheten har ökat i en majoritet av länderna, och att situationen är särskilt allvarlig i Italien, Spanien och Frankrike.

---

<sup>8</sup> På organisationens webbplats (*Global Initiative Against Transnational Organized Crime*) finns mer information om hur informationsinhämtningen har skett och vilka överväganden som har gjorts.

**Diagram 1: Organiserad brottslighet i EU, index för år 2020 och 2022**

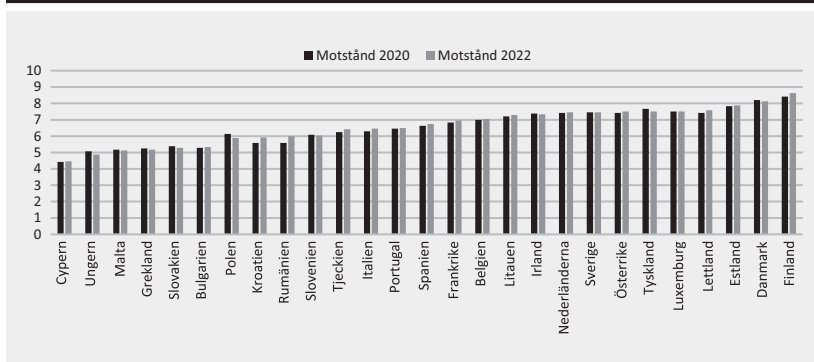


Källa: Författarens bearbetning av data från *Global Initiative Against Transnational Organized Crime*.

### 3.2 Motstånd i EU:s medlemsländer

Nedan visas ett diagram över det motstånd som olika länder uppvisar. Även här har index skapats av flera olika variabler, vilka tillsammans utgör motståndet mot organiserad brottslighet. I indexet ingår graderingar av följande variabler: politiskt ledarskap och styrning, regeringens öppenhet och ansvarighet, internationellt samarbete, nationell politik och nationella lagar, rättsväsende och frihetsberövande, brottsbekämpning, territoriell integritet, bekämpning av penningtvätt, ekonomisk regleringskapacitet, stöd till offer och vittnen, förebyggande åtgärder samt förekomsten av icke-statliga organisationer. Ju högre index, desto bättre motstånd.

**Diagram 2: Motstånd mot organiserad brottslighet i EU, index för år 2020 och 2022**



Källa: Författarens bearbetning av data från *Global Initiative Against Transnational Organized Crime*.

Enligt diagrammet har Malta och Cypern svagt motstånd. Dessutom befinner sig flera länder i Öst- och Centraleuropa i den svagare halvan. Dessa länder har auktoritära arv, vilket påverkar den organiserade brottsligheten men också motståndskraften. Det här belyser vikten av att analysera eventuella nya medlemsländer noga. En framtida EU-utvidgning, exempelvis vad gäller Ukraina, kan komma att ställa nya krav på en rad olika områden i EU, inte minst i fråga om rättsväsendet. Det diskuteras vidare i kapitel 6.

*Global Initiative Against Transnational Organized Crime* (GI-TOC) söker också uppskatta vilken typ av organiserad brottslighet som är vanligast. I EU ligger ekonomisk brottslighet i topp och därefter cyberbrott. Eftersom narkotikabrotten är uppdelade i skilda index är det svårt att få en samlad bild av narkotikabrott i sin helhet, men bland annat kokain- och cannabishandel ligger relativt högt i Europa, enligt index.

### 3.3 Sammanfattning

För alla former av brottslighet finns ett stort mörkertal, men när brottsligheten mäts över tid kan det vara något säkrare att använda måtten i analyser av förändring över åren, om vi inte tror att felmätningarna förändrar sig kraftigt över tid. Det är också viktigt att notera att flera faktorer påverkar den organiserade brottsligheten; den sammanvägda mängden beror på att en rad faktorer som påverkar olika mycket. Ett land kan ha en god ekonomi, och därmed vara mer lönsamt att verka i, men ändå ha låg grad av organiserad brottslighet eftersom rättsstaten fungerar väl.<sup>9</sup> (Det diskuteras vidare i nästa kapitel.) Sammanfattningsvis tyder statistiken på att den organiserade brottsligheten ökar i EU:s medlemsstater. Variationen mellan länderna är stor. Särskilt utbredd organiserad brottslighet finns i Italien och Spanien, medan den är relativt begränsad i Luxemburg och Finland, enligt index. Även ländernas förmåga att motverka den organiserade brottsligheten varierar. Här visar Finland och Danmark det största motståndet år 2022 medan Cypern och Ungern visar på ett relativt svagt motstånd.

---

<sup>9</sup> För att trovärdig beräkna detta i en regressionsanalys krävs dock mått på organiserad brottslighet över fler år.

## 4 Varför har vissa länder mer organiserad brottslighet än andra?

Orsaker bakom deltagande i brott kan beskrivas på olika nivåer: samhällsfaktorer, grupp/nätverksfaktorer och individfaktorer. Dessa kan förklaras av olika teorier inom flera skilda vetenskapliga områden (exempelvis nationalekonomi, socialpsykologi, psykologi, kriminologi, sociologi och biologi). Att påbörja en brottslig karriär kan vara en komplex process där många faktorer är involverade (individnivå är som noterats ej i fokus i rapporten).<sup>10</sup> Syftet här är inte att redogöra för alla *olika* vetenskapliga teorier och deras bidrag till förståelsen, utan enbart att lyfta fram några studier som fokuserar på organiserad brottslighet, särskilt i EU.

Som noterats ovan är ekonomisk/materiell vinst drivkraften bakom organiserad brottslighet, varför nationalekonomisk forskning lämpar sig väl för analys på området. Vanligt förekommande teorier rör:

1. Vinstmaximering (med fokus på utbud och efterfrågan och kostnadsminimering).
2. Institutionella teorier med fokus på både formella (såsom rättsväsendet och den politiska styrningen) och informella (såsom korruption och tillit) institutioner.
3. Nätverksteorier.

Vanligt förekommande makroekonomiska variabler vid studier av brottslighet är bruttonationalprodukt, socioekonomiska faktorer och arbetslöshet.

Nedan redovisas kortfattat olika studier som lyfter fram dessa teorier och variabler. I slutet av kapitlet diskuteras även några få studier vad gäller effekter som olika åtgärder och ingripanden kan ha på organiserad brottslighet.

Som noterat ovan erbjuder EU relativt öppna gränser, vilket underlättar för kriminella att undvika lagföring, att välja länder där rättsstaten är som svagast och att hitta det land som det är mest lönsamt att begå brott i. Föga förvånande visar forskning att de länder som erbjuder stora marknader och högre vinster attraherar organiserad brottslighet (Gundur 2019; South och Wyatt 2011). Dessa länder kan ge större affärsmöjligheter och högre ekonomisk avkastning.<sup>11</sup> Det här ligger

---

<sup>10</sup> För ytterligare läsning: Wisburd et al. (2020).

<sup>11</sup> I Svenska Dagbladet rapporteras exempelvis att den industriella expansionen i norra Sverige nu drar till sig den organiserade brottsligheten (Svenska Dagbladet 2023c).

i linje med Becker (1968) som på teoretisk mikronivå diskuterar hur en karriär i en kriminell miljö är ett rationellt val, bland andra val där man väger risker, vinster och förluster mot varandra. Som noterades ovan spelar dock också länders motstånd – i termer av exempelvis rättsväsende och politisk styrning – stor roll för den organiserade brottslighetens kostnader och därmed för dess utbredning.

#### **4.1 Empiri och teori – vinst och nätverk**

I flera avseenden verkar kriminella grupper bete sig som andra företagare: de är vinstdrivande, riskminimerande och strävar efter att uppnå högre avkastning till lägre kostnader. Även om den produkt som de saluför är olaglig, styrs exempelvis kokainhandelsrutten av utbud och efterfrågan. Eftersom vinsterna blir högre vid en monopolsituation strävar organiserad brottslighet efter en sådan situation, vilket kan förklara en del av det våld som utövas av dessa grupper.

Vad gäller vinster räcker det dock inte med goda marknader, det måste också vara marknader fria från stora kostnader, både materiella och i termer av risk. Enligt vissa forskare är kokainhandeln koncentrerad till ett begränsat antal rutter i Europa eftersom riskminimering prioriteras högt av dem hanterar handeln (se exempelvis Morselli et al. 2007). För att minska kostnaderna är det rationellt att verka i länder där rättsstatsprincipen fungerar mindre väl och där de formella institutionerna är svaga. Flera forskare bekräftar det starka sambandet mellan rättsväsendets oberoende och nivåerna av organiserad brottslighet (exempelvis Buscaglia och Van Dijk 2003; Sung 2004). Acemoglu et al. (2020) lyfter fram institutionella kvaliteter såsom den svaga staten och frånvaron av rättsstatsprinciper som orsaker till den sicilianska maffians framväxt. Länder som kännetecknas av hög korruption riskerar också att lättare bli en del av smugglingsrutten. Att muta tjänstemän medför visserligen en kostnad här och nu, men kan minska risken för att gripas framöver. Korrupta politiker kan få mutor för att tilldela upphandlingskontrakt till företag kopplade till organiserad brottslighet. En välfungerande statsstyrning med hög grad av tillit och brottsbekämpning, det vill säga en stark motståndskraft, kan däremot hindra framväxten av stora och stabila kriminella organisationer, såsom de sicilianska maffiagrupperna. Dessa är nu snarare undantag än regel i västliga demokratier (Bouchard och Morselli 2014; Bouchard 2020). Global Initiative Against Transnational Organized Crime (2023) visar vidare att länder som kategoriseras som fullvärdiga demokratier (av Economist Intelligence Unit) fortsätter att uppvisa högre nivåer av motståndskraft mot organiserad brottslighet än auktoritära regimer. Forskningen visar sammantaget att öppen och transparent förvaltning som följer rättsstatsprinciper lägger grunden för att motverka framväxten av organiserad brottslighet.

Förutom marknader som kan generera vinst kräver organiserad brottslighet individer som formerar sig i nätverk. Den ekonomiska modellen för organiserad brottslighet fokuserar på hur ekonomiska överväganden styr individer och kriminella gruppers bildande och framgång. Teorin utgår från att gärningspersoner

är rationella beslutsfattare som beslutar att tillhandahålla olagliga varor och tjänster helt enkelt för att det är lönsamt att göra det (Levi 2008; Reuter 1984). Organiserad brottslighet förklaras som en ekonomisk verksamhet som råkar vara olaglig (Liddick 1999).

Men det finns också kompletterande teorier; nätverksteorier introducerades i den kriminologiska debatten av van de Bunt och Kleemans (1999) samt Morselli (2005), vilka hävdar att majoriteten av organiserad brottslig verksamhet också är ”inbäddad” i sociala relationer. Detta rimmar också väl med själva definitionen av organiserad brottslighet som ju innebär en verksamhet som baserar sig på flera människor som arbetar tillsammans över tid. Dessa forskare hävdar att om man *enbart* fokuserar på den ekonomiska aspekten försummar man en viktig komponent av dynamiken (Kleemans 2013). Villani et al. (2019) skriver:

However, a complex phenomenon of this sort, characterized by the capacity for economic domination and even for becoming the dominant cultural model, conditioning the economy and civil life (lifestyle, behaviours, values, etc.), requires measures and interventions to break the social bonds that criminal organizations weave.

Teorier om sociala nätverk betonar att relationer och den sociala miljön också spelar en viktig roll (Kleemans 2014, 2013; van de Bunt et al. 2014). Den organiserade brottsligheten är inbäddad i ömsesidig misstro (Granovetter 1985; Kleiman 1989). Brottslighet är riskfyllt, och utförarna kan inte förlita sig på rättsliga institutioner för att lösa sina tvister eller genomdriva sina avtal (Caulkins och Reuter 1998; Scott och Wright 2011; Robles et al. 2013).<sup>12</sup> De kan inte heller öppet marknadsföra sina produkter och tjänster (Che och Benson 2014; Gambetta 2000, 2009). Att tala samma språk, komma från samma sociokulturella bakgrund eller bo i samma miljö kan öka förtroendet mellan parterna och därmed minska misstron – och *transaktionskostnaderna* (Combes et al. 2005; Kleemans och van De Bunt 1999; Paoli och Reuter; von Lampe och Johansen 2008). Detta förklarar delvis den roll som turkiska, albanska och nigerianska grupper spelar för den internationella handeln med kokain och heroin i Europa (Paoli och Reuter 2008). Dessa grupper har storskalig migration till flera länder och förlitar sig på sociokulturella faktorer (såsom rykte, förtroende baserat på etniska band) för att hitta internationella partners. Att dela samma kulturella bakgrund, språk och kulturarv minskar osäkerheten och sänker därmed kostnaderna.<sup>13</sup> FN:s kontor mot narkotika och brottslighet, UNODC (2010), menar dock att marknader och vinster har större betydelse för organiserad brottslighet än exempelvis etnicitet eller nationellt ursprung. Sammantaget ser vi därmed att

<sup>12</sup> Detta kan också leda till att våldsanvändning blir återkommande problem i olagliga affärer (Costa Storti och De Grauwe 2008; Gambetta 2000; Kleiman 1989; von Lampe och Johansen 2004).

<sup>13</sup> För ytterligare referenser: Weisburd et al. (2020).

vinstmaximering och delad kulturell och geografisk bakgrund kan samverka, eftersom de senare kan minimera kostnaderna.

Det finns också några studier som fokuserar på ekonomisk ojämlikhet som en källa till organiserad brottslighet. Battisti et al (2020) finner att högre ojämlikhet bidrar till organiserad brottslighet i Italien. Deras hypotes är att detta beror på att det kan finnas större vinster av att delta i organiserad brottslighet i närvaro av ojämlikhet, eftersom det senare sannolikt leder till korruption och urholkning av rättsstatsprincipen (Jong-Sung och Khagram 2005). Battisti et al (2020) ger belägg för att organiserad brottslighet är vanligare i italienska regioner där ojämlikheten är hög och den sociala rörligheten är låg. Schwuchow (2023) har konstruerat en teoretisk modell som beskriver de empiriskt belagda sambanden mellan korruption, ojämlikhet och organiserad brottslighet. Författaren visar också att i avsaknad av starka sociala *normer* mot korruption blir organiserad brottslighet svårare att åtgärda.

Cracolici och Uberti (2009) undersöker förhållandet mellan brottslighet och vissa socioekonomiska variabler för italienska provinser och fann att förekomsten av migranter och arbetslöshetsnivån bland unga män är tydligt relaterade till kriminella aktiviteter. Arbetsmarknadens roll i organiserad brottslighet är dock inte entydig; även om italienska maffiagrupper i utsatta områden verkar dra nytta av stor tillgång på arbetslösa och utsatta, kan det för andra typer av ärenden vara bättre att anlita redan anställda inom vissa yrken, exempelvis gränsvakter och hamnpersonal. Många aktiviteter inom organiserad brottslighet kräver också både kriminellt och konventionellt humankapital. Vissa rekryteras på grund av sitt CV, medan andra har mer självinitierande roller. Förmågan att snabbt omorganisera och ständigt rekrytera nya medlemmar utmärker den organiserade brottsligheten (se Weisburd et al. 2020).<sup>14</sup>

Under de senaste åren har det uppmärksamats att även kvinnor deltar i organiserad brottslighet. Kvinnor har visat sig vara ledare i organiserade kriminella grupper och jämställda parter i brott. De har också visat sig ha assisterande och stödjande roller, underordnade manliga brottslingar som ett slags viktiga och stabila stödsystem. Sådana uppgifter har innefattat att ta hand om den organiserade kriminella gruppens ekonomi. I flera fall av människohandel har kvinnor visat sig fungera som mellanhand mellan förövare och offer, ofta genom en ”befordran” från att själv ha varit ett offer till att ha en övervakande position (Arsovska och Allum 2014; Pizzini-Gambetta 2018). I Sverige har det funnits

---

<sup>14</sup> Enligt spaningsledare Lindström (2023) är den svenska situationen och rekryteringen olik den i många andra EU-länder, och är mer att likna vid den brottslighet och glorifiering av mördare som sker i fattiga ghetton i Afrika söder om Sahara, eller till och med vid rekrytering av barnsoldater i krig. Det kräver en separat studie för att analysera rekryteringssituationen i Sverige, vilket faller utanför vår kompetens. Se exempelvis Brå (2023, 2016) och Mandoni och Rostami (2023) för vidare läsning.

en diskussion om att även brottslighet är på väg att bli mer ”jämförbar”, då det har blivit allt fler kvinnliga förövare. Det saknas, såvitt vi erfar, ingen motsvarande forskning vad gäller organiserad brottslighet.

## 4.2 Studier om åtgärder och effekter

Det finns en del forskning om myndigheters inverkan på organiserad brottslighet från Italien och i övrigt främst från länder utanför Europa. Eftersom studierna är få presenteras även utomeuropeisk forskning.

Levi och Maguirex (2004) studerar olika länder och organisationer bland annat i Europa, och pekar på att bristen på systematiska före-och-efter- eller jämförelsebaserade studier vad gäller effekter av samarbeten, lagstiftning och ingripande gör det svårt att dra slutsatser eller ens rimligen förvänta sig att dessa skulle ha någon större inverkan på nivåerna av organiserad brottslighet, oavsett hur de mäts. Samma studie pekar på att när det gäller organiserad brottslighet har man alltför begränsade samordnade, analytiska, problemorienterade och förebyggande metoder för att bekämpa den. Den vanligaste strategin är fortfarande att an hålla och straffa enskilda individer. Notera dock att studien har nästan 20 år på nacken.

Kanadensisk forskning, Castle (2008), pekar på att det finns för lite kvantitativ forskning på området och att det är angeläget att undersöka sambanden mellan organiserad brottslighet och bekämpandet av densamma. Forskning på Mexiko (Aldana et al. 2022) finner att arrestering av brottslingar eller mängden pengar som konfiskeras i samband med brott, har liten inverkan på den långsiktiga brottsincidensen. Resultat tyder i stället på att beslutsfattare, utöver att bekämpa korruption inom brottsbekämpande institutioner, främst bör sträva efter att återställa förtroendet för dessa institutioner och rättssystemet för att ytterligare minska brottsfrekvensen. Det kan också noteras att antal poliser (per invånare) inte påvisats vara effektivt för att motverka organiserad brottslighet. Flera empiriska studier visar dessutom att brottsbekämpande strategier inte kan påverka utbudet av exempelvis olagliga droger på något avgörande vis (MacCoun och Reuter 2001; Pollack och Reuter 2014; Giommoni et al. 2017).

En senare studie av Berritella (2018) studerar med hjälp av en paneldataanalys av EU:s medlemsstater (år 2009–2014) hur offentliga utgifter kan påverka organiserad brottslighet: organiserad brottslighet utnyttjar främst skattemedel på lokal nivå men också den del av offentliga utgifter som involverar privata tjänsteutförare. De finner också att offentliga utgifter som riktas mot utbildning och socialpolitik påpekar den organiserade brottsligheten negativt, förutsatt att hanteringen av skattemedel är effektiv. Studien är ett första försök att mäta hur sammansättningen av offentliga utgifter påverkar den organiserade brottsligheten i EU.

Resultaten kring organiserad brottslighet och utgifter på lokal nivå samt privata utförare med offentliga medel synes vara särskilt relevanta för Sverige, där välfärdsbrottslighet och kommunal korruption ofta uppmärksammas.

### 4.3 Sammanfattning

Sammanfattningsvis finns en samstämmighet inom den nationalekonomiska forskningen att mindre välfungerande formella och informella institutioner, exempelvis korruption, ökar risken för organiserad brottslighet. Men även andra makroekonomiska variabler har betydelse: viss forskning tyder på att ökad jämlikhet kan reducera organiserad brottslighet samt att auktoritär styrning kan gynna den. De som forskar på nätverk finner belägg för att det i frånvaro av formella möjligheter att hantera konflikter, rekrytera personal och lösa avtal krävs nätverk som kan trygga och underlätta sådana göromål. Därmed minskar riskerna och kostnaderna för nätverken.

Vad gäller brottsbekämpande myndigheter och motverkande av organiserad brottslighet, finns det, såvitt vi erfar, brist på effektutvärderande systematiska studier. Det är oklart i vilken utsträckning som brottsbekämpning minskar organiserad brottslighet. Det betyder inte att effekter av sådana åtgärder är obefintliga, men de är svåra att belägga.

## 5 Gemensamma åtgärder i EU

I kapitel 4 noterades att frånvaro av korruption och närvaro av tillit till myndigheter kan motverka organiserad brottslighet. Vidare riskerar länder som erbjuder stora marknader och högre vinster att attrahera organiserad brottslighet om dessa länder kan generera affärsmöjligheter och god ekonomisk avkastning. I det här kapitlet presenteras några av de åtgärder och initiativ som initierats i EU genom åren.

Idag syftar EU:s befogenhet på området i huvudsak till att säkerställa att de inre gränserna kan vara öppna samtidigt som en hög säkerhetsnivå kan upprätthållas. Eftersom EU i första hand är ett regelstyrt samarbete handlar unionens åtgärder för att motverka organiserad brottslighet i första hand om reglerande åtgärder, men också om ökat samarbete mellan medlemsstaternas myndigheter och andra aktörer. Vad som är ett brott och hur illegala aktörer ska upptäckas och bestraffas skiljer sig dock åt över tid och rum. Det som anses vara ett allvarligt brott i ett land kan vara mindre allvarligt i ett annat. Straffrättens område anges också i huvudsak höra till medlemsstaternas kärnområden; att överlåta rätten till överstatlig nivå har, som vi ska se nedan, varit och är fortfarande känsligt.

Känsligheten, liksom de olika värderingarna av brott och straff, har medfört att samarbete mellan myndigheter och över gränserna generellt har prioriterats framför överstatlighet. Öppenheten över gränserna har emellertid också lett till en insikt i att även brottsbekämpning bör verka över gränserna. Hur samarbetet ska gå till är upp till EU:s beslutsfattare att besluta om *inom ramen för de befogenheter som medlemsstaterna har överlåtit till EU i fördragen*. Det nu gällande Lissabonfördraget (2009) stärkte grunden för en straffrättslig gemenskap: samarbete innebär en delad befogenhet mellan EU och medlemsstaterna.<sup>15</sup> Detta innebär att medlemsstaterna kan besluta på egen hand till dess att EU har antagit lagstiftning som faller inom EU:s behörighet. När EU väl har antagit lagstiftning gäller den framför nationell rätt.

---

<sup>15</sup> Avdelning V i det nu gällande fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget, artiklarna 67–89) handlar om området med frihet, säkerhet och rättvisa. Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) är ett av Europeiska unionens två grundfördrag; det andra är fördraget om Europeiska unionen.

Det straffrättsliga samarbetet bygger på principen om *ömsesidigt erkännande* av domar och rättsliga avgöranden,<sup>16</sup> men inbegriper också åtgärder för tillnärmning av medlemsstaternas lagar. Med anledning av straffrättens politiska känslighet finns också sedan Lissabonfördragets införande en så kallad nödbroms som innebär att även om det ordinarie lagstiftningsförfarandet<sup>17</sup> ska tillämpas i beslutsprocessen kan ett medlemsland bromsa den och i sista hand dra sig ur.<sup>18</sup>

För att uppnå en viss säkerhetsnivå i EU som helhet har medlemsstaterna, i och med Lissabonfördraget, också överlåtit vissa befogenheter till EU. Två nyckelord här är minimiregler och EU-brott.<sup>19</sup> Det betyder att en tillnärmning av medlemsstaternas straffrättsliga lagar och andra författningar kan införas om det visar sig nödvändigt för att säkerställa att unionens politik på ett område ska kunna genomföras effektivt. De så kallade *EU-brotten* utgör i dagsläget bland annat människohandel, olaglig narkotikahandel, penningtvätt, it-brottslighet och organiserad brottslighet.<sup>20</sup> Flera av de enskilda brotten utförs av den organiserade brottsligheten och har blivit föremål för en rad olika lagstiftningar och andra åtgärder i EU.

Även om det idag finns både EU-lagstiftning inom många av de listade EU-brotten och därtill operativa EU-organ som bidrar till att samordna medlemsstaternas brottsförebyggande och brottsbekämpande samarbete präglas EU-samarbetet vad gäller organiserad brottslighet fortsatt i stor utsträckning av

<sup>16</sup> Sedan Europeiska rådets möte i Tammerfors (1999) har EU-samarbetet på det straffrättsliga området bedrivits med två målsättningar: dels principen om ömsesidigt erkännande av rättsliga beslut, dels harmonisering av medlemsstaternas strafflagstiftning. Ömsesidigt erkännande tillåter medlemsstaternas skillnader i strafflagstiftningen men låter dem inte påverka samarbetet. Harmonisering däremot syftar till homogenitet genom gemensamma regler. Principen om ömsesidigt erkännande har dock blivit den mest framträdande strategin eftersom intresset för utökad harmonisering har mött motstånd (Gröning 2008).

<sup>17</sup> Vad gäller EU:s lagstiftningsprocess bör det noteras att det ordinarie lagstiftningsförfarandet innebär att medlemsländernas regeringar utgör den ena lagstiftaren (rådet) medan Europaparlamentet utgör den andra. I rådet antas besluten enligt detta förfarande genom kvalificerad majoritet, med effekten att länderna kan behöva följa lagstiftning som de röstat emot. Det är idag endast ett fåtal områden där i stället det särskilda lagstiftningsförfarandet gäller, det vill säga där rådsmedlemsstaterna har vetorätt. De mål som anges i EU-fördragen uppnås genom flera olika typer av rättsakter. Vissa är bindande, andra inte. Vissa gäller för alla EU-länder, andra bara för några få. En "förordning" är en bindande rättsakt. Den måste tillämpas i sin helhet i hela EU. Ett "direktiv" är en rättsakt som anger ett mål som EU-länderna måste uppnå. Det är dock upp till de enskilda länderna att utforma sina egna lagar om hur de ska nå dessa mål. Ett "beslut" är bindande för dem som det riktar sig till och är direkt tillämpligt. En "rekommendation" ger institutionerna möjlighet att framföra sina synpunkter och föreslå en handlingslinje men är inte rättsligt bindande.

<sup>18</sup> Detta kan göras om de upplever att ett lagstiftningsförslag negativt skulle påverka grundläggande aspekter av deras straffrättsliga system. Om minst nio medlemsstater skulle önska kan då ett fördjupat samarbete mellan dessa länder upprättas.

<sup>19</sup> Enligt artikel 83.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt får parlamentet och rådet besluta om minimiregler om fastställande av brottsrekvisit och påföljder inom områden med särskilt allvarlig, gränsöverskridande brottslighet. Detta diskuteras lite längre fram.

<sup>20</sup> De är idag totalt tio, och kan utökas efter beslut av rådet.

en blandning mellan nationella och mellanstatliga lösningar samt av EU-organ som samordnar medlemsstaternas gränsöverskridande samarbete, exempelvis Europol.

Kapitlet är tänkt att ge en översikt över nuvarande lagstiftning och ge en beskrivning över vilka initiativ som har tillkommit genom åren. Genomgången inleds med en översikt över framväxten av åtgärder och initiativ före Lissabonfördraget (2009). Därefter följer ett avsnitt om Lissabonfördraget, som på många sätt ändrade förutsättningarna för EU-samarbetet vad gäller organiserad brottslighet, och de initiativ som införts efter fördraget. I ett särskilt avsnitt lyfts initiativ som rör det finansiella området fram, eftersom drivkraften för organiserad brottslighet rör vinstmaximering. Kapitlet avslutas med en beskrivning av de gemensamma organisationer och byråer som finns på området. Inom varje avsnitt redovisas åtgärderna i kronologisk ordning efter när de inrättades. Kapitlet avslutas med en diskussion.

Vi har valt att fokusera på brottslighet generellt vad gäller de tidiga initiativen. Detta eftersom de tidigare åtgärderna främst benämns som åtgärder mot "brottslighet" i största allmänhet. Med tiden, i takt med att definitioner växer fram, kommer termen "organiserad brottslighet" att användas allt mer. Det förekommer, som redan noterats, en rad åtgärder som rör enskilda brottstyper, exempelvis narkotikahandel och människosmuggling, som utförs av den internationella organiserade brottsligheten – men också av enskilda aktörer. Åtgärder relaterade till enskilda brottstyper lyfts inte fram i denna genomgång, både för överskådlighetens skull och av utrymmesskäl, men de kan givetvis också ha bäring på den organiserade brottsligheten.

## 5.1 Före Lissabonfördraget (2009)

Samarbete mot brottslighet mellan medlemsstaterna inleddes i blygsam skala under 70-talet. Under Europeiska rådets möte formades en informell grupp – Trevi (Terrorism, Radicalism, Extremism and Violence International). Trevi var ett forum för justitie- och inrikesministerierna i de dåvarande medlemsstaterna. Trevi bildades för att motverka terrorism och samordna polisarbetet eftersom flera terroristdåd skett, bland annat i München under OS 1972, och eftersom Interpol inte ansågs kunna bistå Europa i tillräckligt stor utsträckning. År 1985 omdefinierades delar av Trevi till att även omfatta organiserad brottslighet.

I samband med avskaffandet av gränskontroller mellan medlemsstater utökades även samarbetet mellan medlemsstaterna mot brottslighet. Schengenfördraget 1985, som verkställdes genom Schengenkonventionen 1990, kom även att innehålla fokus på stärkt samarbete mot brott.<sup>21</sup>

---

<sup>21</sup> 25 av de 27 EU-länderna ingår idag i Schengensamarbetet, samt alla medlemmar i Europeiska frihandelssammanslutningen (Island, Liechtenstein, Norge och Schweiz).

Genom Maastrichtfördraget (1993) började ett närmare samarbete i rättsliga frågor att utvecklas. Fördraget vilade på tre ”pelare” varav den tredje ägnades åt polissamarbete och straffrättsligt samarbete.<sup>22</sup> Den tredje (och den andra) pelaren baserades på den så kallade mellanstatliga metoden. Den innebar bland annat att EU-domstolens behörighet var begränsad och att beslut i ministerrådet i regel fattades med enhällighet. Under denna period antog EU flera konventioner inom de polisiära och straffrättsliga områdena. Under 1997 antogs en gemensam handlingsplan för att bekämpa organiserad brottslighet (97/C 251/01). Avsikten var bland annat att fastställa en gemensam *definition* av organiserad brottslighet i syfte att stärka förutsättningar för mer samarbete. År 1998 antog EU en ”gemensam åtgärd” (98/733/RIF) där medlemsstaterna uppmanas att föreskriva straffrättsliga påföljder för deltagande i organiserad brottslighet.

I och med Amsterdamfördraget (1999) infördes ett nytt slags rättsakt, rambeslut, inom den tredje pelaren.<sup>23</sup> Rambesluten var begränsade till rättsligt samarbete och polissamarbete i straffrättsliga frågor. Genom införande av rambeslut blev medlemsstaterna skyldiga att närma sig varandra vad gäller definitioner och påföljder rörande brottslighet i stort, det vill säga inte specifikt organiserad brottslighet.

Under 2000-talet fortsatte strävan efter gemensamma *definitioner* av gränsöverskridande organiserad brottslighet. Samtidigt utökades både samarbeten och lagstiftning kring bekämpande av organiserad brottslighet än mer. Genom Förenta nationernas konvention mot gränsöverskridande organiserad brottslighet, vilken också diskuterats ovan, infördes en rättslig definition av organiserad brottslighet. Den är fortfarande en av de viktigaste internationella rättsliga referenserna när det gäller organiserad brottslighet, men anses ofta otillräcklig på grund av sin otydlighet.<sup>24</sup> Under 2000-talet ökade EU också takten genom att anta femåriga handlingsplaner, däribland Haagprogrammet 2005. Genom detta kom man överens om att stärka samarbetet mellan medlemsstaterna. Fokus låg bland annat på att säkerställa grundläggande rättigheter, tillgång till rättslig prövning och att öka samarbetet mot gränsöverskridande organiserad brottslighet. Detta initiativ medförde dock inte några betydande förändringar vad gäller medlemsstaternas samarbete, enligt bland andra Rozmus et al. (2010).

---

<sup>22</sup> De tre pelarna var: Europeiska gemenskaperna, den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (Gusp) och samarbetet i rättsliga och inrikes frågor (RIF).

<sup>23</sup> Rambeslut var bindande för unionens medlemsstater med avseende på det resultat som skulle uppnås, men överlät åt de nationella myndigheterna att bestämma form och tillvägagångssätt för genomförandet. 2002 infördes ett rambeslut om en europeisk arresteringsorder och överlämnande mellan medlemsstaterna (2002/584/RIF). Syftet var att öka och förenkla utlämningen mellan unionens medlemsstater. Rambeslutet var första gången som principen om ömsesidigt erkännande tillämpades på straffrättsliga frågor. Arresteringsordern är, till skillnad från flera andra initiativ, välstuderad, men främst inom den juridiska litteraturen.

<sup>24</sup> EU deltog i förhandlingarna och är part till konventionen.

En viktig utveckling under denna tid är den europeiska arresteringsordern som antogs 2003, inte minst i kölvattnet av terrorattentaten mot USA 2001. Arresteringsordern underlättar utlämnande av misstänkta och dömda brottslingar från en medlemsstat till en annan. Den europeiska arresteringsordern infördes genom *rambeslut* (2002/584/RIF) och i beslutet anges att den utgör en första konkret åtgärd på det straffrättsliga området rörande principen om ömsesidigt erkännande, vilken Europeiska rådet har kallat en hörnsten i det rättsliga samarbetet. I beslutet delges också en lista över brott där bland annat ”deltagande i en kriminell organisation” ska medföra överlämnande på grundval av en europeisk arresteringsorder.

Nästa steg i lagstiftningen togs 2008 då EU antog *rambeslut* (2008/841/RIF) ”om kampen mot organiserad brottslighet”, vilket ersatte den tidigare gemensamma åtgärden från 1998 (som nämndes ovan). I en komparativ rättslig analys (Di Nicola et al. 2015) noteras dock att rambeslutet från 2008 inte innehåller så mycket nytt. Utvärderingen understryker det självklara, det vill säga att rambeslut inte heller kan garantera att medlemsstater genomför den europeiska lagstiftningen som tänkt. Calderoni (2012) menar att nya åtgärder mot organiserad brottslighet infördes för att visa att *något gjordes*, snarare än att det gjordes ordentliga utvärderingar och genomtänkta insatser:

/.../ to show that “the EU is doing something about this”, rather than by a sound decision-making process selecting the priorities to improve mutual cooperation in criminal matters /.../ EU measures were drafted without any previous study. The EU did not conduct any gap analysis to identify loopholes and inconsistencies among national laws, no comparative studies to recognize existing legal traditions and trends.

Sammanfattningsvis skedde inte några stora harmoniseringar av medlemsstaternas rättssystem under perioden innan Lissabonfördraget antogs år 2009, med undantag från arresteringsordern. Innan dess kunde rådet anta gemensamma ståndpunkter, rambeslut, beslut för att uppnå andra mål och konventioner som medlemsstaterna rekommenderades att skriva under. EU kunde dock inte tvinga medlemsstaterna att genomföra den tredje pelarens lagstiftning med de instrument som inrättats för polissamarbete inom rättsliga och inrikes frågor, eftersom rambeslutens och de övriga instrumentens genomförande i medlemsstaterna inte kunde säkerställas på EU-nivån. Enligt exempelvis Block (2011) fick EU:s åtgärder under denna tid endast begränsat inflytande på nationell nivå, och Cloud (2000) skriver:

The lack of a European system of criminal justice has forced policy makers to search for mechanisms consistent with national control /.../ most of the measures enacted to combat international crime have relied upon cooperation and information sharing by the member nations’ law enforcement and judicial institutions.

De politiska behoven följde vidare sällan de behov som fanns i praktiken, vilket också bidrog till det bristande genomförandet på nationell nivå. Forskare har därutöver lyft fram att de vaga definitionerna ledde till att de betydande skillnaderna mellan medlemsstaternas definitioner inom området bestod, vilket minskade mervärdet av samarbetet.

## 5.2 Lissabonfördraget

Lissabonfördraget trädde i kraft år 2009 och bland de många reformer som föreskrivs i fördraget är reformen av det rättsliga samarbetet en av de mer centrala. Genom Lissabonfördraget upphörde området med frihet, säkerhet och rättvisa att vara ett mellanstatligt politikområde. Detta innebär att de rättsakter som antas på området numera omfattas av det ordinarie lagstiftningsförfarandet (kvalificerad majoritet i rådet och medbeslutande mellan rådet och Europaparlamentet). Unionens rättsliga instrument (förordningar, direktiv och beslut) ska användas, men inom det straff- och processrättsliga området är det uteslutande direktiv som kan användas (se artikel 82 respektive 83 i EUF-fördraget). Denna förändring manifesteras genom att det tidigare mellanstatliga samarbetet på området för rättsliga och inrikes frågor infördes i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt som ”Ett område med frihet, säkerhet och rättvisa”.<sup>25</sup>

När Lissabonfördraget trädde i kraft åtog sig EU också att uppnå en hög säkerhetsnivå, bland annat genom förebyggande och bekämpande av brottslighet men också genom samordning mellan polis och rättsliga myndigheter, ömsesidigt erkännande i straffrättsliga frågor och, om nödvändigt, genom harmonisering av strafflagstiftningen, även vad gäller organiserad brottslighet. Öberg och Harding (2021) skriver att EU för första gången fick uttryckliga befogenheter att harmonisera straffrätten. De menar att utvidgningen av omröstning med kvalificerad majoritet i rådet, utökade befogenheter för de överstatliga EU-institutionerna (kommissionen, Europaparlamentet och domstolen), liksom utvidgningen av EU:s straffrättsliga åtgärder alla utgör bevis på utökad gemenskap (communitarization) på området.

Därutöver blev EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna (som introducerats redan år 2000) rättsligt bindande genom Lissabonfördraget. Stadgan utgör ett skydd för enskilda genom att bland annat kräva att nationella myndigheter och domstolar inte ska kunna verkställa en europeisk arresteringsorder om den som ska överlämnas hotas av förnedrande behandling i den utfärdande medlemsstaten, eller om det finns risk för att domstolarna skulle kränka rätten till en rättvis rättegång (2000/C 364/01).

---

<sup>25</sup> Stadgan om de grundläggande rättigheterna upphöjdes till primärrätt, unionen fick vidare full status som juridisk person och pelarstrukturen avskaffades.

Det processrättsliga samarbetet regleras av artikel 82.1 i EUF-fördraget, vilken fastställer principen om ömsesidigt erkännande av rättsliga avgöranden. Här ska sägas att processuella förutsättningar är avgörande för myndigheternas möjlighet att lagföra brott och inte minst är bevisvärderingen central i detta arbete. Om medlemsstaterna tillämpar olika regler för bevisupptagningen kan det således innebära svårigheter för samarbetet mellan medlemsstaterna. Att EU fick befogenhet att anta bestämmelser inom processrättens område har exempelvis gjort det möjligt att anta verktyg för gränsöverskridande bevisinhämtning samt frysning och förverkande av tillgångar (som härrör från brott).

Artikel 82.2 i EUF-fördraget utgör den rättsliga grunden för att fastställa minimiregler för definitionen av brott och påföljder när det gäller *särskilt allvarlig brottslighet med en gränsöverskridande dimension*, vilket nämndes i inledningen. Häri inbegrips organiserad brottslighet.

Artikel 83.2 i EUF-fördraget ger en ny möjlighet till harmonisering av strafflagstiftningen när det anses nödvändigt för ett effektivt genomförande. Genom EU:s möjligheter att lagstifta om miniminivåer för den lägsta straffsatsen i medlemsstaterna åläggs medlemsstaterna en skyldighet att hantera dessa brott på ett visst sätt. Detta är viktigt eftersom medlemsstaterna värderar och prioriterar brott på olika sätt. Således kan en brottslig gärning, som exempelvis länge har utgjort ett problem i en medlemsstat, annars bemötas med helt andra åtgärder i en annan medlemsstat.

Eftersom straffrättslagstiftning innebär inskränkningar i enskildas friheter och således hör till staters kärnfrågor har också varje medlemsstat en i EU-kontext unik möjlighet att dra i en "nödbroms", för att på så sätt stoppa en pågående beslutsprocess i rådet. Nödbromsen kan användas om den planerade EU-åtgärden skulle påverka grundläggande aspekter av medlemsstaternas straffrättsliga system.<sup>26</sup>

Sammanfattningsvis innebar Lissabonfördraget en reform av det rättsliga samarbetet. Men det finns fortfarande en bred palett av politiska preferenser, prioriteringar och önskvärda åtgärder på området. Det framstår som oklart om fördraget har bidragit till förbättrad kapacitet vad gäller att bekämpa gränsöverskridande brottslighet. Fortfarande anses brist på gemensamma definitioner av organiserad brottslighet begränsa samarbetet; istället för en gemensam överenskommelse har medlemsländerna och EU:s politiska

---

<sup>26</sup> Medlemsstaterna kan dra i den så kallade nödbromsen, om de anser att den föreslagna lagstiftningen berör grundläggande aspekter av deras nationella straffrättsliga system, i sådana fall ska förslaget hänskjutas till Europeiska rådet. Det ordinarie lagstiftningsförfarandet upphävs tillfälligt. En genomgång av all straffrättslig EU-lagstiftning som antagits sedan Lissabon enligt artiklarna 82.2 och 83 i EUF-fördraget tyder dock på att konsensus är det vanliga (fem undantag) beslutsfattandet på detta område (Öberg 2021a).

institutioner delvis olika politiska strategier och definitioner (Den Boer 2001; von Lampe 2008; Vander Beken 2012; Allum och Den Boer 2013).<sup>27</sup>

### 5.3 Motverkande av ekonomiska vinster: framväxten av finansunderrättelse i EU (FIU)

Att störa brottslighetens ekonomiska vinster är en högt prioriterad fråga. Eftersom organiserad brottslighet har som främsta motiv att erhålla materiella vinster blir det särskilt relevant att stoppa pengaflöden. Brottslingar måste dölja intäkternas ursprung, annars kommer de att dra till sig brottsbekämpande myndigheters uppmärksamhet. Organiserade brottslingar högre upp i hierarkin kan relativt enkelt föra in sina olagliga intäkter i de finansiella systemen; pengar färdas särskilt lätt inom EU men också globalt. Därför är syftet med att bekämpa penningtvätt (AML, anti-money laundering) att göra penningrörelser synliga och därmed möjliggöra för brottsbekämpande myndigheter att spåra dem.<sup>28</sup>

EU har antagit fem direktiv som alla rör lagstiftning för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt: 1991, 2001, 2005, 2015, 2018.<sup>29</sup> Ibland talas det om ”penningtvättsdirektiv”, vilket avser direktivet från 2015 (som har ändrats via direktivet från 2018). Ändringarna från 2018 innebär bland annat att förutsättningarna för att samarbeta och utbyta information med andra tillsynsmyndigheter förbättras.

<sup>27</sup> Det kan noteras att Csonka och Landwehr (2020) skriver att medlemsstaternas aptit på nya gemensamma initiativ inom området – generellt sett – verkar vara ganska begränsad. I en debatt om framtiden för EU:s materiella straffrätt som inleddes av det rumänska ordförandeskapet 2019, uppgav medlemsstaterna att ytterligare ”Lissabonisering” verkar onödig. Därutöver pekar Satzger (2019) på att användningen av minimistraff för att harmonisera straffrättsliga påföljder enligt artikel 83 i EUF-fördraget hittills har visat sig vara föga effektivt (i juridisk bemärkelse).

<sup>28</sup> En annan viktig fråga är intäktsbedrägerier och momsbedrägerier. År 2019 uppskattades nivån på momsgapet till 134 miljarder euro. Momsbedrägerier som ”karusellbedrägerier” har en direkt inverkan på medlemsstaternas budget, liksom på de mombaserade egna medlen och därmed sammansättningen av Europeiska unionens intäkter.

<sup>29</sup> Rådets direktiv 91/308/EEG av den 10 juni 1991 om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt, [1991] EGT L 166/77 (första AML-direktivet). Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/97/EG av den 4 december 2001 om ändring av rådets direktiv 91/308/EEG om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för tvättning av pengar, [2001] EGT L 344/76 (andra AML-direktivet); Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/60/EG av den 26 oktober 2005 om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt och finansiering av terrorism, [2005] EUT L 309/15 (tredje AML-direktivet). Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/849 av den 20 maj 2015 om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism, om ändring av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 648/2012 och om upphävande av Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/60/EG och kommissionens direktiv 2006/70/EG [2015] EUT L 141/73 (fjärde penningtvättsdirektivet); Direktiv 2018/843 av den 30 maj 2018 av Europaparlamentet och rådet om ändring av direktiv (EU) 2015/849 om att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism och om ändring av direktiven 2009/138/EG och 2013/36/EU, [2018] EUT L 156/43 (femte penningtvättsdirektivet).

Finansunderrättelseenheten (FIU) i EU har nu en central ställning i en kedja av aktörer, nationella finansunderrättelseenheter, som ansvarar för *övervakning av penningrörelser* i Europeiska unionen. Till stöd för sin roll, som är att ta emot, analysera och sprida rapporter om misstänkta transaktioner, har de betydande befogenheter att behandla information. FIU tillhandahåller idag ett *nätverk av data*, FIU.net, som samlar in data från enskilda länder. Alla finansunderrättelseenheter i EU har egna databaser där de lagrar rapporter om misstänkta transaktioner. För att bli medlem i FIU.net är var och en av dessa enheter tvungna att ansluta sin interna databas till FIU.net. Denna anslutning sker via en intern server. Denna struktur garanterar att enskilda FIU-länder behåller kontrollen över sina data (med ett decentraliserat nätverk av dataservrar kan information om misstänkta transaktioner delas mellan länder utan att integritetskänsliga uppgifter exponeras i onödan).<sup>30</sup>

Samarbete kring persondata reser dock alltid frågan om hur personuppgifter ska skyddas. Mouzaktiti (2020) pekar på att EU:s FIU befinner sig i gråzon:

Since FIUs were established, there has been a prevailing uncertainty over the data protection framework that governs their cross-border activities. Unfortunately, the recent data protection reform did not bring about any clarity on that front; if anything, it has complicated matters /.../ As FIUs in the EU are so diverse, it is not clear whether their domestic data processing activities are governed by the GDPR or by the Police Data Protection Directive.

Varken medlemsstaterna eller EU:s lagstiftare verkar kunna enas om hur data ska skyddas lagstiftningsmässigt. Wiberg (2021) pekar också på att enskilda länder generellt har olika syn på integritetsskydd, vilket påverkar företags och myndigheters möjligheter att använda exempelvis plattforms-, moln- och applikationstjänster som tillhandahålls över gränserna av olika leverantörer i olika länder.

Det bör också nämnas att även Europol har stärkt sin kapacitet vad gäller ekonomisk brottslighet genom att initiera ett europeiskt centrum för bekämpande av finansiell och ekonomisk brottslighet (EFECC). Centrumet syftar till att förbättra det operativa stödet till EU:s medlemsstater och EU-organ när det gäller finansiell och ekonomisk brottslighet och främja systematisk användning

---

<sup>30</sup> Om 27 FIU deltar i nätverket medför detta 27 olika FIU.net-servrar. Denna struktur garanterar att enskilda FIU behåller kontrollen över sina data (det betyder att ingen annan FIU kan komma åt dem utan samtycke). Men FIU.net erbjuder också en teknik, "Ma3tch", ett analysverktyg som marknadsförs som ett sätt för "FIU att identifiera information som tidigare skulle ha förblivit oupptäckt och det finns inget behov av att exponera några integritetskänsliga uppgifter". Ma3tch gör det möjligt för FIU att matcha sina uppgifter med sina EU-motsvarigheters uppgifter för att avgöra om de har information som är av intresse. Om det finns en positiv träff kommer de berörda FIU att informeras, och på så vis kan de följa upp träffen genom att dela med sig av de faktiska personuppgifterna från enskilda nationella databaser.

av finansiella utredningar. Det stöder och hjälper myndigheter att förebygga och utreda gränsöverskridande kriminella organisationer som är inblandade i ekonomiska och finansiella brott.

Avslutningsvis har kommissionen initierat ett nytt lagstiftningspaket 2021, vilket bland annat omfattar förslag till en ny förordning om bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism och ett sjätte direktiv rörande penningtvätt (de fem tidigare nämndes ovan) samt inrättandet av en ny myndighet för bekämpning av penningtvätt. Nu inväntas parlamentets ståndpunkt i första behandlingen.<sup>31</sup>

Sammanfattningsvis är det här ett område där det rör på sig, exempelvis har en ny myndighet föreslagits. Eftersom organiserad brottslighet har som främsta motiv att erhålla vinster är det här ett område att följa noga, också på nationell nivå.

#### Större initiativ efter Lissabon

- 2010 fastställde EU en flerårig policycykel för prioriteringar i kampen mot organiserad och grov internationell brottslighet.
- 2020 presenterade kommissionen Strategin för EU:s säkerhetsunion 2020–2025. Strategin gäller perioden 2020–2025 och är inriktad på prioriterade områden där EU kan hjälpa medlemsländerna att främja säkerheten för alla som bor i EU. Bland de viktigaste åtgärderna finns en agenda för bekämpning av organiserad brottslighet.
- 2021 lanserade kommissionen Kampen mot organiserad brottslighet, som är en ny femårig strategi för att öka samarbetet i EU.
- 2021 lades förslaget om Prüm II fram. Förslaget innebär en modernisering och breddning av det existerande automatiserade informationsutbytet enligt Prümrådsbesluten från 2008.
- 2023 publicerades ett meddelande om EU:s färdplan mot narkotikahandel och organiserad brottslighet.
- 2023 initierades ett direktiv som omfattar mer konkreta möjligheter att samarbeta kring register och ansiktsbiometri.

#### 5.4 Ytterligare initiativ efter Lissabon

Även efter Lissabonfördraget har flera nya initiativ som syftar till ökat samarbete rörande gränsöverskridande brottslighet introducerats. Orsaken tycks ha varit att den gränsöverskridande organiserade brottsligheten både ökar och tar en annan

<sup>31</sup> Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism, COM(2021) 420. Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om de mekanismer som medlemsstaterna ska inrätta för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism och om upphävande av direktiv (EU) 2015/849, COM(2021) 423. Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande av en myndighet för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism och om ändring av förordningarna (EU) nr 1093/2010, (EU) nr 1094/2010, (EU) nr 1095/2010, COM(2021) 421.

form: digital utveckling, bedrägerier och it-brott kräver nya samarbeten. Nu får också ordet "säkerhet" större betydelse, och "osäkerhet" får konsekvenser för hela samhället och stora delar av politiken. Frågan om tillgång till och överföring av persondata blir en än mer central fråga. Inledningsvis initierades breda cykler och program: år 2010 fastställde EU exempelvis en flerårig policycykel för prioriteringar i kampen mot grov internationell och organiserad brottslighet.<sup>32</sup>

EU:s diskussion om en säkerhetsunion initierades på grund av de ökade säkerhetshoten och kommissionen lade fram en europeisk agenda för säkerhet 2015–2020.<sup>33</sup> Säkerhetsinitiativen, som kom att inbegripa organiserad brottslighet, föranleddes av terrorism: de utarbetades i kölvattnet av attacken mot satirtidningen Charlie Hebdo i Paris i januari 2015. I ett pressmeddelande år 2016 introducerade kommissionen begreppet "Säkerhetsunionen"<sup>34</sup> och sedan dess har fler initiativ lanserats på samma tema. År 2020 presterade kommissionen "Strategin för EU:s säkerhetsunion 2020–2025", vilken syftar till att skapa en "sektorsövergripande, samordnad och integrerad strategi för säkerhet". Huvudprioriteringarna är bland annat kampen mot organiserad brottslighet och radikaliserings, samt digitala brott. 2021 lanserade kommissionen, i meddelandet "Kampen mot organiserad brottslighet", en ny femårig strategi för att öka samarbetet i hela EU och för bättre användning av digitala verktyg för utredningar.<sup>35</sup> Strategierna verkar, åtminstone översiktligt betraktat, överlappa varandra.

Flera senare förslag är mer detaljerade i frågor som rör konkret brottsbekämpning. År 2021 lades förslaget om Prüm II.<sup>36</sup> Den baseras på det så kallade Prümbeslutet från 2008, vilken gett EU:s brottsbekämpande myndigheter möjlighet att säkerställa att alla relevanta uppgifter som finns tillgängliga för de brottsbekämpande myndigheterna i en medlemsstat kan användas av de brottsbekämpande myndigheterna i andra medlemsstater. Den 20 november 2023 nådde rådet och parlamentet en preliminär överenskommelse om förslaget. Utöver DNA-, fingeravtrycks- och fordonsregisteruppgifter föreslås att medlemsstaterna ges tillgång till att söka i varandras register med ansiktsbilder och viss polisregisterinformation. Förslaget omfattar även ett harmoniserat

<sup>32</sup> RIF-rådets slutsatser av den 8 och 9 november 2010.

<sup>33</sup> COM(2015) 185 final.

<sup>34</sup> Detta koncept byggde på den europeiska säkerhetsagendan från 2015. I meddelandet föreslogs en ny strategi som bygger på delat ansvar mellan EU och EU-länderna. För att leda processen inrättades i september 2016 en särskild kommissionärsportfölj för säkerhetsunionen, med stöd av en arbetsgrupp som drog nytta av expertis från hela Europeiska kommissionen. Se exempelvis för ytterligare läsning: [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/european-security-union\\_en](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/european-security-union_en)

<sup>35</sup> EU:s strategi för att bekämpa organiserad brottslighet 2021–2025 (meddelande), COM(2021)170 slutlig.

<sup>36</sup> Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om automatiserat informationsutbyte för brottsbekämpande samarbete ("Prüm II"), ändring av rådsbeslut 2008/615/RIF och 2008/616/RIF och Europaparlamentets och rådets förordningar (EU) 2018/1726, 2019/817 och 2019/818, COM(2021) 784.

förfarande och minimikrav på utbytet av kompletterande information efter en verifierad sökräff. Kommissionen menar att Prüm II blir ett viktigt instrument i kampen mot just organiserad brottslighet och att unionens samarbete förbättras avsevärt genom tillägg av nya data och genom att centralisera dataflöden samt möjliggöra sökningar över landsgränser efter brottslingar och misstänkta.

Avslutningsvis antogs år 2023 ett direktiv (2023/977) som omfattar mer konkreta möjligheter att samarbeta kring register och ansiktsbiometri i syfte att bland annat motverka organiserad brottslighet.<sup>37</sup> Direktivet omfattar utbyte av information i syfte att förebygga, upptäcka eller utreda brott mellan de behöriga brottsbekämpande myndigheterna i olika EU-medlemsstater. Det är tänkt att harmonisera befintliga bestämmelser, och inkluderar bland annat Prüm II. Det blir särskilt intressant att följa detta direktiv framöver vad gäller både implementering och eventuella effekter för praktiska samarbeten över gränserna.

Sammanfattningsvis vad gäller lagstiftning (före, i samband med och efter Lissabonfördraget) tycks prioriteringarna ha handlat om viss harmonisering samt försök till gemensamma definitioner och ökat fokus på säkerhet. Ofta har det uttalade målet varit utökat gränsöverskridande samarbete, vilket i sin tur ska minska den organiserade brottsligheten. En utvärdering (Di Nicola et al. 2015) pekar dock på flera problem som utgör hinder mot samarbete: länderna har olika undersökningsmetoder, olika tillståndsförfaranden, skillnader i tillätlighet av bevismaterial, olika administrativa krav, olika straffrättsliga processer och regelverk samt begränsade resurser. Di Nicola et al. (2015) konstaterar också att EU:s harmonisering är begränsad på området.

Utökat samarbete kräver dock inte nödvändigtvis EU-lagstiftning. Medlemsstater kan samarbeta med varandra när de finner det lämpligt – och det gör de. EU kan också bidra ekonomiskt, exempelvis till utveckling av nödvändig utrustning, skapa tillit mellan länder, utbyte av erfarenheter etcetera. Detta sker. Flera länder rapporterar dock också svårigheter vad gäller samarbete mellan rättsinstanser *inom* landet, vilket avslöjar att det är långt kvar till goda och effektiva samarbeten över gränserna, och i synnerhet överstatliga sådana. Känsligheten kring harmonisering av straffrätten har medfört att samarbete mellan myndigheter och över gränserna generellt har prioriterats (framför överstatlighet) men gemensamma initiativ saknas inte: några hörnstenar i det gemensamma arbetet mot organiserad brottslighet är ömsesidigt erkännande av domar, arresteringsordern, fastställandet av minimireglar för definitionen av brott och påföljder när det gäller särskilt allvarlig brottslighet med en gränsöverskridande dimension, möjligen den nya överenskommelsen kring Prüm II samt det nya

---

<sup>37</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2023/977 av den 10 maj 2023 om informationsutbyte mellan medlemsstaternas brottsbekämpande myndigheter och om upphävande av rådets rambeslut 2006/960/RIF, EUT L 134/1.

direktivet om informationsutbyte.<sup>38</sup> Hanteringen av persondata är omgärdad av skydd och restriktioner,<sup>39</sup> och här sker för närvarande en förflyttning som blir intressant att följa.

## 5.5 EU-organ och byråer

Parallellt med lagstiftning och konventioner har också organ och byråer inrättats, även dessa i hög utsträckning för att stärka samarbetet inom EU mot organiserad brottslighet. Vad gäller tidigare forskning på övergripande nivå lyfts det fram att organisationernas och byråernas roll fortfarande är begränsad; de saknar en självständig initiativrätt på det straffrättsliga området. Det finns en ovilja hos flera medlemsstater att minska sin suveränitet på området. Även här ser vi att ordet samarbete är ett nyckelord. Men även förebyggande verksamhet, problem med korruption och bedrägerier rörande budgeten och EU:s gemensamma ansvar för de yttre gränserna kommer att fokuseras över åren. De mer kända byråerna vad gäller kampen mot (bland annat) organiserad brottslighet är Europol och Eurojust samt under senare år även Eppo och Empact.<sup>40</sup>

Vi inleder med ett samarbetsprojekt: 1998 inrättades Europeiska rättsliga nätverket i brottmål (EJN). EJN är ett nätverk av nationella kontaktpunkter som ska förbättra samarbetet mellan EU:s medlemsstater i straffrättsliga frågor för att bekämpa bland annat organiserad brottslighet. Nätverket erbjuder möjligheter att upprätta direkta kontakter mellan behöriga myndigheter och tillhandahåller rättslig och praktisk information för att utarbeta en effektiv begäran om rättsligt samarbete eller för att förbättra det rättsliga samarbetet i EU i allmänhet.

Samma år inrättades också Europol, som nu anses vara en av de viktigare byråerna mot organiserad brottslighet i EU.<sup>41</sup> Europol stöder medlemsstaterna i att förebygga och bekämpa gränsöverskridande och organiserad brottslighet, it-brottslighet samt terrorism genom att samarbeta, vara ett informationsnav samt tillhandahålla operativt stöd och europeiska politiska lösningar. Europaparlamentet antog en ny förordning (2016/794) för att göra det möjligt för Europol att intensifiera insatserna. Europol stöder nationella brottsbekämpande myndigheter i medlemsländerna främst genom insamling av data, utbyte och analys av brottsinformation. Dessutom samarbetar Europol med partners i tredjeländer och internationella organisationer. Europol har ett tydligt fokus på ingripanden mot organiserad internationell kriminalitet. En av Europolis grundläggande databaser är informationssystemet EIS. Genom detta

<sup>38</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2023/977 av den 10 maj 2023 om informationsutbyte mellan medlemsstaternas brottsbekämpande myndigheter och om upphävande av rådets rambeslut 2006/960/RIF, EUT L 134/1.

<sup>39</sup> Vad gäller lagstiftning kring dataskydd för individen finns en allmän förordning om dataskydd (679/2016 – GDPR), ett särskilt direktiv (680/2016) och förordning (EU) 2018/1725 om behandling av personuppgifter som utförs av unionens organ och byråer.

<sup>40</sup> Eppos mandat gäller enbart där EU finansiella intressen berörs.

<sup>41</sup> Europol byggde på sin föregångare, Europol's narkotikaenhet som inrättades 1993.

system kan medlemsstaterna dela och ta emot uppgifter om personer, händelser och brottmål. En av Europols viktigaste årliga rapporter är Socta, som rör hotbedömningen avseende grov och organiserad brottslighet.<sup>42</sup> För den som vill följa praktiska åtgärder på europeisk nivå är detta en återkommande och informativ skrift.

### EU-organ och byråer

- 1998 inrättades det europeiska rättsliga nätverket i brottmål (EJN), vilket är ett nätverk av nationella kontaktpunkter som ska förbättra samarbetet mellan EU:s medlemsstater i straffrättsliga frågor för att bekämpa bland annat organiserad brottslighet.
- 1988 inrättades Europeiska unionens byrå för samarbete inom brottsbekämpning (Europol). Europol stöder medlemsstaterna i att förebygga och bekämpa gränsöverskridande och organiserad brottslighet, it-brottslighet och terrorism. Sedan år 2022 får Europol i särskilda fall behandla stora datamängder.
- 1999 inrättades Europeiska byrån för bedrägeribekämpning (Olaf) 1999. Olaf utreder bedrägerier mot EU:s gemensamma budget, korruption och allvarliga tjänstefel inom EU:s institutioner.
- 2001 inrättades det europeiska nätverket för förebyggande av brottslighet (EUCPN). EUCPN syftar till att stödja och sammanföra lokal, nationell och europeisk nivå samt att främja kunskap om brottsförebyggande arbete.
- 2004 inrättades Europeiska gräns- och kustbevakningsbyrån (Frontex) med syfte att hjälpa europeisk gräns- och kustbevakning, EU:s medlemsstater (och Schengenländer) att förvalta sina yttre gränser.
- 2005 inrättades EU:s byrå för utbildning av tjänstemän inom brottsbekämpning (Cepol) i syfte att utveckla utbildningskapaciteten och samarbeten inom brottsbekämpning.
- 2008 inrättades EU:s byrå för straffrättsligt samarbete (Eurojust). Eurojust ger praktiskt stöd till åklagare i kampen mot grov gränsöverskridande brottslighet (och terrorism).
- 2012–2013 infördes temporärt Europeiska sektorsövergripande plattformen mot brottshot (Empact). 2021 inrättades Empact som ett permanent instrument i kampen mot grov och organiserad brottslighet i EU.
- 2012 inrättades Europeiska unionens byrå för den operativa förvaltningen av stora it-system inom området frihet, säkerhet och rättvisa (EU-LISA).
- 2013 inrättades Europeiska it-brottscentrumet (EC3) vid Europol för att ge operativt, tekniskt och analytiskt stöd till medlemsstaternas utredningar.
- 2017 inrättades Europeiska åklagarmyndigheten (Eppo). Eppo är ett samarbete som hanterar brott mot EU:s ekonomiska intressen.

<sup>42</sup> SOCTA är ett samarbete mellan Europol, medlemsstaternas brottsbekämpande myndigheter samt internationella gränsöverskridande organisationer och länder utanför EU som har arbetsavtal med Europol.

Under år 2022 utvidgades Europol's mandat ytterligare<sup>43</sup> genom att byrån i särskilda fall får behandla stora datamängder, vilket leder till en betydande ökning av mängden enskilda personuppgifter som behandlas och lagras av Europol. Ändringar av Europolförordningen har förskjutit balansen mellan dataskydd och byråns operativa behov, vilket har utvidgat Europol's möjligheter att lagra personuppgifter.

Även efter inrättandet av Europol riktades intresse mot *gemensamma* problem och ansvarsområden: den gemensamma ekonomin och de gemensamma yttre gränserna. Nu utökades också samarbeten kring förebyggande arbete. Ett exempel på detta är inrättandet av Europeiska byrån för bedrägeribekämpning (Olaf) 1999. Olaf utreder bedrägerier mot EU:s gemensamma budget, korruption och allvarliga tjänstefel inom EU:s institutioner. Byrån utvecklar också bedrägeribekämpningspolitik för EU. Olaf samarbetar även med Eurojust, och de har nyligen (2023) skrivit på nya samarbetsavtal, bland annat för att motverka gränsöverskridande organiserad brottslighet.

Vad gäller förebyggande insatser inrättades 2001 Europeiska nätverket för förebyggande av brottslighet (EUCPN). EUCPN syftar till att stödja och sammanföra lokal, nationell och europeisk nivå samt att främja kunskap och praxis om brottsförebyggande arbete bland EU:s medlemsstater, också vad gäller organiserad brottslighet. Logiken med gemensamt och effektivt förebyggande arbete är att det kostar långt mindre, både pekuniärt och i termer av mänskligt lidande. Beträffande gemensamma åtaganden kring de yttre gränserna inrättades Europeiska gräns- och kustbevakningsbyrån Frontex 2004, då det framstod som allt tydligare att de öppna inre gränsfriheterna krävde gemensamt skydd av de yttre gränserna för att inte riskera att EU:s fria rörlighet vidgas *informellt*, bland annat genom organiserad brottslighet. Syftet med Frontex är att genom tekniskt stöd och expertis hjälpa europeisk gräns- och kustbevakning, EU:s medlemsstater (och Schengenländer) att förvalta sina yttre gränser, harmonisera gränskontrollen i och underlätta samarbete mellan gränsmyndigheterna. Frontex samarbetar också med bland andra Europol och Eurojust för att bekämpa organiserad brottslighet.

Ytterligare gemensamma lösningar initierades, bland annat med de praktiska brottsbekämparna, polisen. Det framstod som tydligt att olikheterna mellan länderna var stora och att samarbetet skulle kunna stärkas av bättre förståelse för varandras praxis, men också genom att skapa mer gemensamma sätt att arbeta på. 2005 inrättades EU:s byrå för utbildning av tjänstemän inom brottsbekämpning

---

<sup>43</sup> Förordning 2022/991 om ändring av förordning (EU) 2016/794 vad gäller Europol's samarbete med privata parter, Europol's behandling av personuppgifter till stöd för brottsutredning och Europol's roll inom forskning och innovation, EUT L 169/1. Det här har diskuterats och kritiserats av exempelvis EDPS (2023). EDPS pekar på att Europol's datahantering gör att uppgifter om personer som inte har någon fastställd koppling till en brottslig verksamhet att behandlas på samma sätt som personuppgifter om personer som har en koppling till en brottslig verksamhet.

(Cepol) för att utveckla utbildningskapaciteten och samarbeten inom brottsbekämpning, delvis eftersom standarder och praxis för polisutbildning i EU-länderna är olika (Aden 2015). Cepol utvecklar, genomför och organiserar utbildning för poliser och andra tjänstemän inom brottsbekämpande myndigheter. Cepol syftar till att underlätta samarbete och kunskapsutbyte, särskilt vad gäller EU:s policycykel om organiserad brottslighet.<sup>44</sup>

Efter dessa mer sak- och områdesorienterade initiativ inrättades Eurojust 2008 med ett brett uppdrag att utveckla och förbättra det rättsliga samarbetet, samordningen och det ömsesidiga förtroendet i EU:s kamp mot organiserad brottslighet. Eurojust ger praktiskt stöd till åklagare i kampen mot grov gränsöverskridande brottslighet (och terrorism). Eurojust sammanför rättsliga institutioner, stöder rättslig samordning och samarbete mellan nationella myndigheter för att bekämpa (terrorism och) organiserad brottslighet som påverkar mer än en medlemsstat.<sup>45</sup> Men även under Eurojust identifierades ett specifikt sakområde som krävde särskild uppmärksamhet: cyberbrott. Ett av resultaten av Eurojustmötena var grundandet 2016 av det europeiska rättsliga nätverket mot it-brottslighet (EJCN), ett nätverk som syftar till att främja kontakter mellan yrkesverksamma och specialister för att motverka de utmaningar som cyberbrottslighet och organiserad brottslighet innebär.

Även under 2010-talet fortsatte inrättandet av byråer och organisationer. Fokus tycks inledningsvis ha varit att söka föra samman olika områden och arbeta bredare, kanske som ett resultat av de många fragmenterade samarbeten och initiativ som införts på området. För en utomstående tycks det allt svårare att reda ut vem som gör vad på området. Bland annat pekar en rapport från Eurojust och EJN (2019) på att det inte är helt enkelt att förstå var skiljelinjerna går. Syftet med den rapporten är också just att hjälpa rättstillämpare att avgöra om ett visst ärende bör hänskjutas till Eurojust eller EJN.

Vad gäller det bredare perspektivet genomfördes 2012–2013 en temporär insats mot organiserad och grov internationell brottslighet, Empact (Europeiska sektorövergripande plattformen mot brottshot). Syftet var att föra en *integrerad* strategi för EU:s inre säkerhet, som omfattar åtgärder som sträcker sig från yttre gränskontroller, polis-, tull- och rättsligt samarbete till informationshantering, innovation, utbildning, förebyggande och den yttre dimensionen av inre säkerhet, samt offentlig-privata partnerskap där så är lämpligt. Den temporära insatsen tycks ha fallit ut väl; 2021 inrättades Empact som ett permanent instrument i kampen mot grov och organiserad brottslighet i EU. Inom ramen för Empact arbetar EU:s medlemsländer, byråer och andra partners tillsammans i gemensamma operativa åtgärder.

<sup>44</sup> Danmark omfattas inte av Cepol-förordningen.

<sup>45</sup> Eurojust agerar på begäran av de behöriga myndigheterna, i medlemsstaterna eller på eget initiativ. I vissa fall kan den agera på begäran av Europeiska kommissionen eller Europeiska åklagarmyndigheten (Eppo, se nedan).

Det breda perspektivet betydde dock inte att sakfrågor var glömda. Vad gäller it och cyberbrott initierades flera åtgärder: 2012 blev Europeiska unionens byrå för den operativa förvaltningen av stora it-system inom området frihet, säkerhet och rättvisa (EU-LISA) operativ. EU-LISA ansvarar för att stödja genomförandet av EU:s politik för rättsliga och inrikes frågor genom att förvalta storskaliga it-system. Byråns mandat förstärktes genom en ny förordning 2018. Under 2013 inrättades Europeiska it-brottscentrumet (EC3) som en del av Europol, ett organ som arbetar mot it-brottslighet och ger operativt, tekniskt och analytiskt stöd till medlemsstaternas utredningar. Centrumet har till uppgift att bekämpa cyberbrott som begås av organiserade grupper, särskilt sådana som genererar stora vinster, såsom bedrägerier på nätet, sexuell utnyttjande av minderåriga på nätet, cyberattacker som riktar sig mot kritiska europeiska infrastruktursystem och penningtvätt på nätet. Gruppen utarbetar årligen en strategisk rapport om cyberbrottslighet kallad "Internet Organised Crime Threat Assessment" ("Internet-organiserad brottslighets- och hotbilda-bedömning", Iocta). Dokumentet innehåller rekommendationer för brottsbekämpande myndigheter och beslutsfattare.

Ovan nämndes Olaf, som inrättats bland annat för att *utreda* bedrägerier mot EU:s gemensamma budget. Det torde inte ha varit nog eftersom ytterligare fokus på budgeten kom med inrättandet av Europeiska åklagarmyndigheten (Eppo) 2017. Eppo är ett samarbete som hanterar brott mot EU:s ekonomiska intressen.<sup>46</sup> Myndighetens framväxt var omdiskuterad och flera länder valde att stå utanför, bland andra Sverige, Ungern och Polen.<sup>47</sup> Regeringen anser dock att Sverige bör delta och har därför föreslagit ny lagstiftning där åklagarnas ställning och befogenheter regleras för att Eppos åklagare ska passa in i det svenska systemet. Eppo har befogenhet att utreda, lagföra och väcka talan mot förövare av brott som riktar sig mot EU:s budget. Eppo har också befogenhet rörande deltagande i kriminella organisationer – om den kriminella verksamheten är inriktad på att begå brott som skadar EU:s finansiella intressen. Eppo övertog också några av delar av de uppgifter och de funktioner som tillhörde Olaf. Åklagarmyndigheten påbörjade sitt operativa arbete den 1 juni 2021. Enligt exempelvis Öberg (2021b) kan Eppo ses som en omvandling av EU:s straffrätt från ett mellanstatligt paradigm till en federal och överstatlig politik. Öbergs bedömning är att Eppos operativa och strategiska inriktning (där den operativa verksamheten leds och övervakas av centraliserade åklagare) och befogenheter (direkt straffrättslig verkställighet) gör att den utmärker sig som den mest överstatliga EU-byrån på området. Det här pekar på att EU:s kamp mot organiserad brottslighet vad gäller EU:s ekonomiska intressen medför initiativ som för frågorna i en överstatlig riktning.

<sup>46</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2017/1371 av den 5 juli 2017 om bekämpande genom straffrättsliga bestämmelser av bedrägeri som riktar sig mot unionens finansiella intressen, EUT L 198/29.

<sup>47</sup> Även Irland, Danmark och Ungern står utanför.

De andra byråerna är främst begränsade till analys av polisunderrättelser (Europol) och samordning (Eurojust). Dessutom anges de ofta ha svag förankring i de nationella rättsordningarna. Även om dessa organ är fördragsbaserade och väl utarbetade i EU:s sekundärlagstiftning, påverkar de i många länder inte det nationella straffrättsliga förfarandet (Vervaele 2019). Som noterats ovan har emellertid Europol fått utökat mandat vad gäller hantering av personuppgifter, effekten av dessa bör följas framöver.

## 5.6 Kort diskussion om organ och byråer

Kanske är de många initiativen ett uttryck för att brottsbekämpningen har svårt att hinna med kriminalitetens utveckling. Brottsbekämpare måste vara mer systematiska, innovativa och snabbfotade än den organiserade brottsligheten för att minska problemen på sikt. Det är ännu oklart i vilken utsträckning initiativen på EU-nivå bidrar till detta. Vervaele (2019) menar att ett av de största problemen med området med frihet, säkerhet och rättvisa är att dess transnationella dimension fortfarande är mycket svag. Vid bevisinsamling över gränserna dominerar nationella agendor och inhemska system. När det gäller systemet för ömsesidig rättslig hjälp och ömsesidigt erkännande har det visserligen gjorts en hel del, men Vervaele (2019) menar att många av dessa instrument, med få undantag, inte tillämpas i praktiken.<sup>48</sup> Kaiafa-Gbandi (2020, s. 210) skriver:

The existing institutional framework shows that the Union practically accepts its Member States' sovereignty as a priority when deciding on forum selection and on possible jurisdictional conflicts. The wider the discretion afforded to states to resolve jurisdictional matters in criminal cases in a nonbinding manner, the stronger the threat against citizens' rights.

Vad gäller *gränsöverskridande* samarbeten mellan nationella myndigheter, såsom polismyndigheter, tyder rapporter från yrkesverksamma på att de samarbeten som har bedrivits sedan 1990-talet inte har förändrats i grunden av EU:s lagstiftning. Samordning och samarbete mellan polismyndigheterna sträcker sig från enskilda utredningsfall och rättshjälp via gemensamma utredningsgrupper till utbytesprogram och gemensamma utbildningsinitiativ. Centrala polisenheter samarbetar i sin dagliga verksamhet och det förekommer direkt och nära samarbete i de polis- och tullsamarbeten som har inrättats i EU:s många gränsregioner. Informationsutbyte har länge motiverat polissamarbete i Europa. Detta har blivit allt viktigare på grund av utvecklingen av modern informationsteknik.<sup>49</sup> Även om poliser fortfarande tenderar att tycka att gränsöverskridande informationsutbyte är för ineffektivt, växer mängden information som polismyndigheter delar, och

<sup>48</sup> Den europeiska arresteringsordern anges av författaren vara ett undantag.

<sup>49</sup> Även här har Lissabonfördraget ändrat den institutionella ramen snarare än reglerna för samarbete. I praktiken har det gränsöverskridande informationsutbytet snarare utlösts av terroristattacker i New York, Washington D.C., Madrid och London än av rättsliga regler (Aden 2015).

dataskydd har därmed blivit en allt viktigare fråga (jfr Boehm 2012; Bigo et al. 2011). Återstående svårigheter i det dagliga samarbetet beror bland annat på skillnader mellan polissystem och på att regler och förfaranden ibland uppfattas som komplexa och svåra att tillämpa (Aden 2015).

## 5.7 Sammanfattning

Sammantaget är det svårt att få en överblick över alla gränsöverskridande samarbeten och åtgärder på EU-nivå. För att klargöra syftet med och effekter av enskilda åtgärder krävs en mer grundläggande studie än denna. På området pågår en ständig balansakt mellan staters självbestämmande, överlåtelse av makt till EU och bästa möjliga skydd för medborgarna och samhället. Öberg (2022) sammanfattar denna balansgång väl:

The exercise of EU public powers in the fields of criminal law and law enforcement have tangible and adverse consequences for the liberties and well-being of individuals. Furthermore, EU cooperation in the area of criminal law touches upon core functions of statehood including 'core state powers' such as the safeguarding of internal security and law enforcement. This raises several questions regarding the rationale underpinning EU criminal policy and its legitimacy within the context of a multi-level polity /.../ The article claims that there is a compelling justification for EU action in criminal law to protect European public goods and other key transnational interests.

Det straffrättsliga samarbetet bygger på principen om ömsesidigt erkännande av domar och rättsliga avgöranden, men det inbegriper också åtgärder för tillnärmning av medlemsstaternas lagar. I kapitlet har några särskilt viktiga åtgärder och initiativ lyfts fram. En aktuell fråga rör hanteringen av persondata som är omgärdad av skydd och restriktioner, men här sker för närvarande en förflyttning. Desamma gäller kameraövervakning, vilket blir allt vanligare i stora delar av EU, bland annat i Sverige.<sup>50</sup> Därutöver fordrar nya utmaningar, såsom it-brott och nya bedrägeriformer, en ny typ av åtgärder.

I det tidigare kapitlet noterades att förekomsten av dåligt fungerande formella och informella institutioner (exempelvis korruption) kan öka risken för organiserad brottslighet. Detsamma gäller auktoritär styrning. Därutöver finns det studier som tyder på att ökad jämlikhet kan reducera organiserad brottslighet. Det här är långsiktiga faktorer som inte specifikt lyfts fram i de åtgärder och initiativ som diskuterats ovan, även om de diskuterats i andra sammanhang inom EU. Denna översiktliga genomgång tyder på att det är angeläget att undersöka i vilken utsträckning nya åtgärder och initiativ utgår från evidensbaserade metoder och medför fokus också på längre perspektiv. Flera forskare pekar på att den breda paletten av politiska preferenser, prioriteringar och önskvärda åtgärder gör området till en svår uppgift att arbeta med på europeisk nivå. Denna brist på

---

<sup>50</sup> Insight EU (2023).

enhetlighet är sannolikt också ett skäl till den stora mängd initiativ och organ som rör organiserad brottslighet. Möjligen kan bristen på utvärderingar av tidigare införda insatser också bidra till att nya ständigt skapas; att utvärdera effekter av tidigare åtgärder och noggrant ange precisa syften framstår som angeläget inför varje ny åtgärd. Ett annat skäl till de många initiativen kan vara att de som utför brotten ligger steget före dem som bekämpar dem. I sådana fall är risken stor för att åtgärder införs snabbt, och utan tillräcklig reflektion.

Det krävs en djupare analys för att avgöra på vilken nivå lagstiftning mest effektivt stör den organiserade brottsligheten och på så vis skyddar samhälle och medborgare. En annan fråga för framtida analys är om avsaknaden av gemensam lagstiftning leder till fler ”mjukare” initiativ såsom handlingsplaner och strategier, som inte nödvändigtvis innehåller tvingande lagstiftning utan främst syftar till att lyfta frågorna och öka samarbetet.

Frågor om beslut på olika nivåer, liksom beslutens mål och effektivitet vad gäller att skydda medborgare och samhällen, kan komma att bli särskilt aktuella vid en framtida utvidgning till länder där den organiserade brottsligheten är relativt stor och där riskfaktorerna är många. Detta diskuteras i nästa kapitel.

## 6 EU:s eventuella utvidgning och organiserad brottslighet

Sedan Rysslands fullskaliga invasion i Ukraina har frågan om utvidgning av EU fått förnyad aktualitet. Inte minst sedan Europeiska kommissionens ordförande Ursula von der Leyen underströk i sitt linjetal 2023 att EU måste förbereda sig för att ta emot Ukraina och andra kandidatländer som nya medlemmar i unionen. I ett senare tal återkom von der Leyen och välkomnade särskilt Ukraina och Moldavien och kommissionen föreslog att de ska inleda förhandlingar tillsammans.<sup>51</sup> Nästa steg är att Europeiska rådet ska överväga kommissionens rekommendationer och ståndpunkter presenterade i ett meddelande,<sup>52</sup> och fatta beslut om de fortsatta stegen i utvidgningsprocessen.

EU har utvidgats kontinuerligt, alltifrån kol- och stålgemenskapen med sex medlemsländer till dagens union med 27 medlemsstater. Frågan om en utvidgad union har dock inte varit särskilt högt upp på agendan under de senare åren; brexit, utvidgningströtthet och de stora skillnaderna mellan kandidatländer och nuvarande EU-länder har minskat aptiten på utvidgning från EU:s sida.

Utvidgningarna år 2004 respektive år 2007 (och år 2013) innebar att nya länder, främst från Öst- och Centraleuropa, kom att inkluderas i EU. Säkerhetspolitiska skäl angavs ofta vara en huvudorsak vid de tidigare utvidgningarna österut, och från kandidatländernas sida lockade även den inre marknaden och dess tillväxtpotentialer. Samma skäl anges även nu. Kommissionens bedömning tycks nu vara att de yttre säkerhetsriskerna med att inte arbeta vidare med utvidgningsprocessen överstiger de inre säkerhetsrisker som kan genereras av bland annat den organiserade brottsligheten.

För att länderna ska kunna bli medlemsländer i EU krävs först en lång integrationsprocess. De viktigaste kriterierna för utvidgning rör krav om att vara stabila demokratier och följa rättsstatens principer. Liksom vid tidigare utvidgningar österut diskuteras nu också samband mellan organiserad brottslighet och en framtida utvidgning (se exempelvis Politico 1997; Gachevska 2009), varför det är angeläget att kartlägga organiserad brottslighet i de nuvarande kandidatländerna.

<sup>51</sup> Då (8 november 2023) föreslog kommissionen att även Georgien skulle bli ett kandidatland, dock under förutsättning att landet vidtar åtgärder som anges i kommissionen rekommendationer.

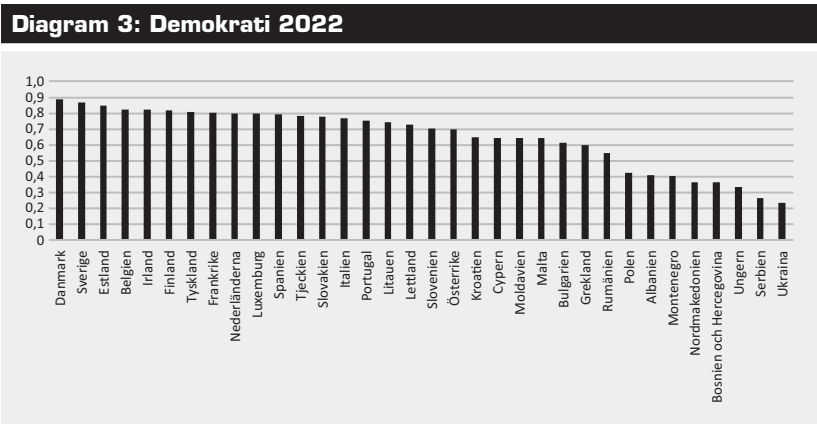
Turkiet är ett kandidatland men exkluderas från diagrammen eftersom processen tycks ha gått i stå sedan några år tillbaka.

<sup>52</sup> COM(2023) 690 final.

Ovan visades att samhällsfaktorer spelar stor roll för förekomsten av organiserad brottslighet. Det rör faktorer som demokrati, institutionell kvalitet och i hög grad korruption. Vi kunde också se att det är oklart i vilken utsträckning åtgärder, både nationellt och på EU-nivå, påverkar den organiserade brottsligheten i stort. Även om det är möjligt att räkna antal tillslag och arresterade är det inte säkert att dessa åtgärder har några avgörande effekter på brottsligheten över tid. Det är med andra ord svårt att avgöra om en tillgång till EU:s regelverk och organisationer kan bidra till att reducera den organiserade brottsligheten i de enskilda kandidatländerna framöver. Däremot kan vi lyfta fram karaktären på några av de samhällsfaktorer som kan spela stor roll för brottsutvecklingen. Därför presenteras nedan övergripande diagram kring viktiga troliga riskfaktorer i kandidatländerna. De baseras framför allt på den teoretiska genomgången ovan med fokus på institutioner (vilka sammanfaller med det fokus som EU lägger på ländernas institutionella och demokratiska utveckling) för ett framtida medlemskap. För en genomgång av ytterligare makroekonomiska variabler, se exempelvis Europeiska kommissionen (2023).

### 6.1 Demokrati

Vad gäller demokrati pekar data på stora problem i de nuvarande kandidatländerna.



Data hämtade från forskningsinstitutet V-Dem, som drivs av den statsvetenskapliga institutionen vid Göteborgs universitet. Det samlar över 4 000 landsexperten för att mäta graden av demokrati utifrån en rad olika aspekter i världens länder så långt tillbaka som 1789.

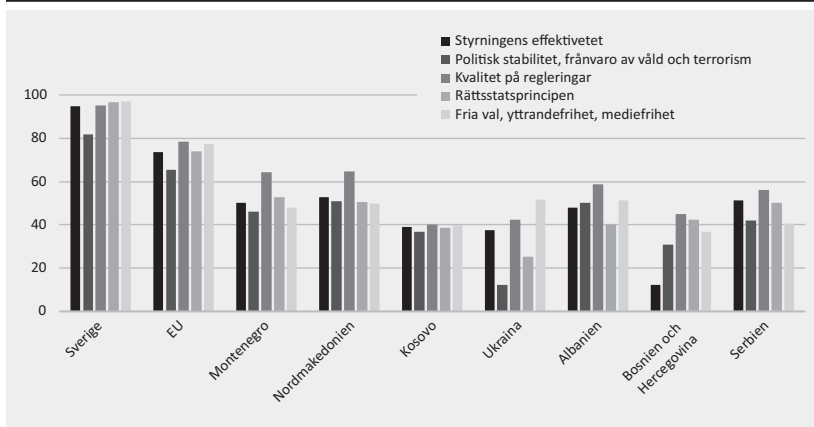
Det är dock inte bara kandidatländerna som har arbete framför sig vad gäller att uppfylla EU:s regelverk; flera medlemsstater från den tidigare utvidgningen österut, såsom Ungern, Polen och Rumänien, ligger också relativt lågt vad gäller demokrati. Diagrammen pekar dock också på att en av de relativt nya medlemsstaterna, Estland, ligger på tredje plats efter Danmark och Sverige. Estland betraktas generellt som det mest framgångsrika landet vad gäller övergången från kommunism till att bli en demokrati baserad på marknadsekonomi.

## 6.2 Formella och informella institutioner

Som noterats i kapitel 4 har institutioner stor betydelse för den organiserade brottsligheten. Institutioner kan vara både formella och informella. Formella institutioner omfattar författningar, avtal och regeringsformer medan informella institutioner omfattar normer, seder, moraliska värderingar och alla andra beteendenormer som verkar vara relativt bestående över tid (se exempelvis North 1990 och litteraturen som inspirerats av denna).

Vad gäller mer formella institutionella kvaliteter kan det konstateras att alla kandidatländer ligger under EU:s genomsnitt. Ju högre poäng, desto högre kvalitet. Vad gäller rättsstatsprincipen fungerar den särskilt svagt i Ukraina. Detsamma gäller (föga överraskande) den politiska stabiliteten och frånvaron av våld.

**Diagram 4: Institutionell kvalitet 2021**

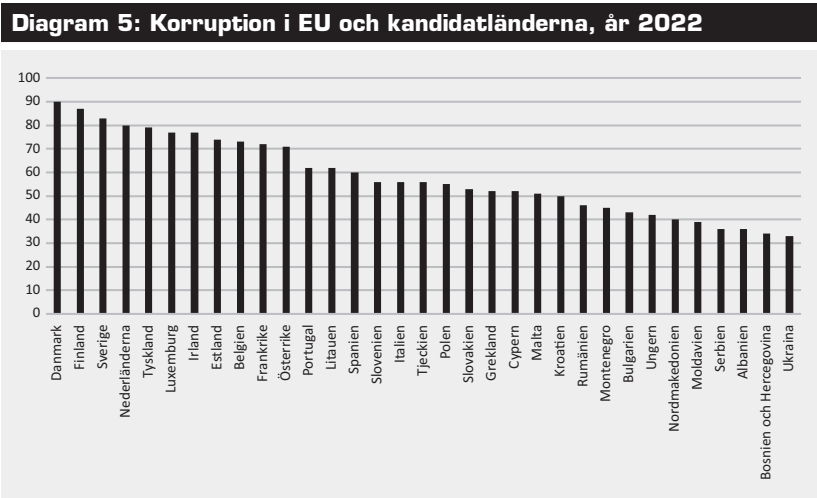


Källa: Författarens bearbetning av Data Bank Worldwide Governance Indicators (The Worldbank 2023).

Över lag får kvaliteten vad gäller regleringar högre betyg än det praktiska genomförandet, såsom fria val, stabilitet och styrningens effektivitet, i kandidatländerna. Teoretiska regleringar och faktiskt utövande skiljer sig åt. Det bör uppmärksammas att i Ukraina och Albanien fungerar de fria valen, yttrandefriheten och mediefriheten bättre än i övriga kandidatländer (men fortfarande långt sämre än genomsnittet i EU).

Tillit till formella institutioner, varav de viktigaste presenterades ovan, men också *tillit per se* är viktiga faktorer för politisk stabilitet i moderna demokratier (Fukuyama 1995). Frånvaro av korruption och höga nivåer av tillit är två av de viktigaste exemplen på informella institutioner med stor betydelse för samhällsfunktionen. Föga förvånande korrelerar också de båda variablerna med varandra; låga nivåer av tillit kan både orsaka och vara en konsekvens av korruption (Uslaner 2004).

Figuren nedan visar graden av korruption i EU och kandidatländerna enligt Corruption perception index, CPI. Ett högt index visar på låg korruption. Danmark har alltså lägst korruption i Europa och Ukraina högst. Detta trots att Ukraina har infört flera åtgärder för att bekämpa korruption, också efter krigets utbrott.



Källa: Corruption perception index (CPI), Transparency International (2023).

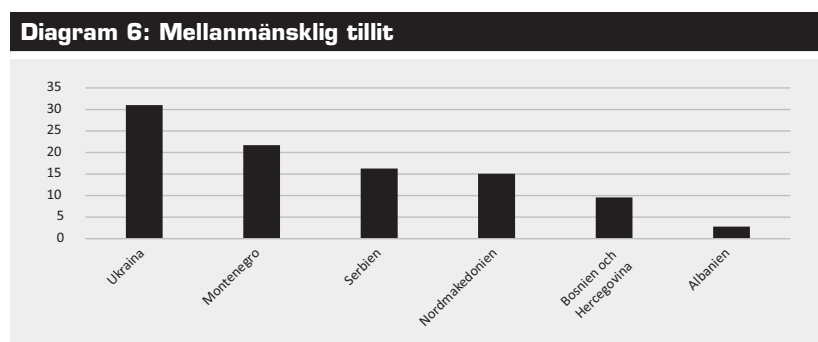
Det är tydligt att flera av de andra nya kandidatländerna har en allvarlig situation. Den organiserade brottsligheten frodas där korruptionen är hög, eftersom korruptionen ökar lönsamheten, vilket är något som bör beaktas av brottsbekämpande myndigheter och byråer i EU vid en framtida utvidgning (se exempelvis Transparency International 2023b). Dessvärre finns det många studier som pekar på att korruptionen är svår att reducera när den väl har fått fäste (se exempelvis Uberti 2015; Fisman och Golding 2017; Gans-Morse et al. 2018). Korruptionen tränger sig in i mellanmänniskt beteende och vardagligt liv för att förenkla och skynda på tillgång till varor och tjänster för individer, familjer och företag.

Den andra informella institutionen med stor vikt för både mellanmänniskt beteende och samhällelig funktion är tillit. En fungerande demokrati kräver också en betydande nivå av mellanmännisklig tillit i samhället (se exempelvis Lyon et al. 2015).<sup>53</sup> Tilliten sänker alla transaktionskostnader i samhället, gör samverkan smidigare och ger effektivitet och förståelse både vad gäller beslutsfattande och vardagliga mänskliga relationer (se exempelvis Holmberg och Rothstein 2022). Det finns också en rad olika sätt att mäta tilliten: det kan vara mellanmänniskt

<sup>53</sup> Det finns en lång rad studier med fokus på tillits betydelse för ett välfungerande samhälle, i exempelvis Lyon et al. diskuteras forskning kring tillit och här lämnas i sin tur flera referenser.

förtroende (förtroende för människor), institutionellt förtroende (exempelvis förtroende för rättvis rättsskipning eller skydd av äganderätt) och politiskt förtroende (exempelvis förtroende för regeringen eller politiska partier). Här fokuseras på mellanmänsklig tillit. Samhällen som är rika på mellanmänsklig tillit gör det möjligt för människor att engagera sig i relationer, politik och företag (Knack och Keefer 1997).

Nedanstående diagram mäter generell mellanmänsklig tillit i flera av kandidatländerna med data från WVS. Kandidatländerna kan tveklöst betecknas som länder med låg tillit:



World Value Survey (2020).

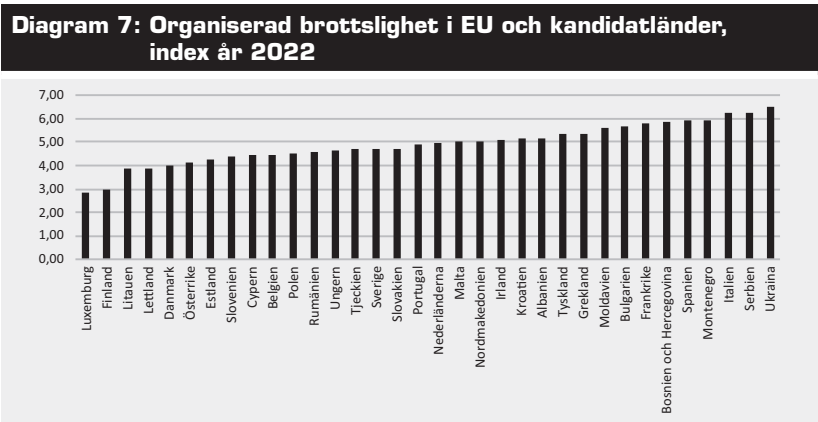
Siffrorna kan kontrasteras mot respondenter i de nordiska länderna, vilka enligt samma undersökning är de inom EU som är mest benägna att hålla med om att de flesta människor går att lita på (över 60 procent). Den mellanmänskliga tilliten i kandidatländerna är låg, och Ukraina ligger högst (cirka 30 procent).<sup>54</sup> Hur, om eller i vilken utsträckning tilliten är direkt korrelerad med organiserad brottslighet i EU saknas det forskning kring, men som noterats ovan, ökar möjligheterna att göra estimat med fler uppskattningar kring organiserad brottslighet över åren. Däremot korrelerar tilliten indirekt genom korruption och grad av demokrati.<sup>55</sup>

<sup>54</sup> Det bör upprepas att det finns fler former av tillit att mäta, se exempelvis Wold Value Survey för fler exempel.

<sup>55</sup> Det återstår dock för framtidens studier att analysera detta vidare.

### 6.3 Organiserad brottslighet i kandidatländerna

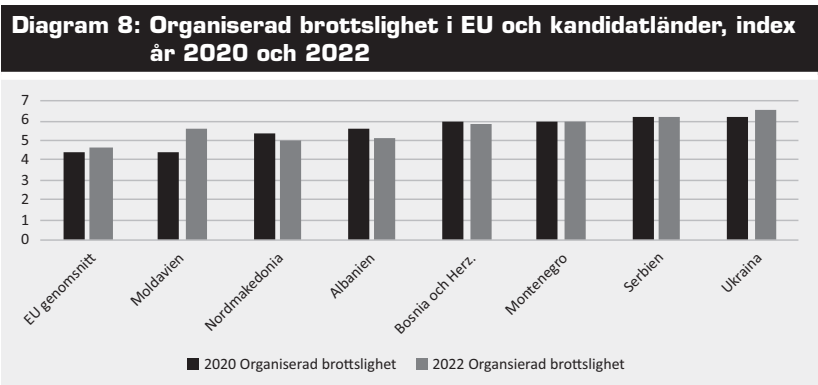
Diagrammen ovan visar på problem i de nya kandidatländerna vad gäller faktorer som korrelerar med organiserad brottslighet. Men hur ser då nivåerna av organiserad brottslighet ut jämfört med EU-länderna? Diagrammet nedan visar att Ukraina är det land som har högst nivåer av organiserad brottslighet, tätt följt av Serbien och Italien.



Källa: Författarens bearbetning av data från Global Initiative Against Transnational Organized Crime.

Diagrammet visar emellertid också att Nordmakedonien ligger bättre till än flera av de nuvarande medlemsstaterna. Den organiserade brottsligheten är som synes inte bara ett problem i kandidatländerna.

Avslutningsvis kan det vara av intresse att se hur den organiserade brottsligheten har utvecklats mellan åren 2020 och 2022 i kandidatländerna, jämfört med EU i genomsnitt.



Källa: Författarens bearbetning av data från Global Initiative Against Transnational Organized Crime.

Diagrammet visar att både Ukraina och Moldavien tycks ha haft stigande korruptionsgrader under perioden 2020–2022, just de två länder som kommissionen föreslås särskilt ska välkomnas som medlemmar i EU.

Det råder därutöver stora risker för att situationen försämrats i och omkring Ukraina under krigets gång, vilket det dessvärre redan finns graverande exempel på i den ukrainska inrikespolitiken (Politico 2023). Efter krigets slut kommer sannolikt en återuppbyggnad att ske med hjälp av stora externa bidrag och lån. Kombinationen av stora medel och ett korrumperat krigshärjat samhälle kommer att generera goda affärsmöjligheter, också för den organiserade brottsligheten (se exempelvis Lindberg och Orjuela 2016). En annan effekt av ett framtida krigsslut är att mängden vapen från Ukraina till länder runtomkring kommer att öka. En utvidgning kommer därför att kräva stor beredskap av brottsbekämpande myndigheter i EU och i kandidatländerna (se exempelvis Andresen 2011). Det ska dock också noteras att både Albanien och Nordmakedonien enligt diagrammet har lägre nivåer av organiserad brottslighet under 2022 jämfört med 2020.

Det bör understrykas att siffrorna som ligger bakom dessa index inte är variabler som förändras till det bättre med lätthet. De formella institutionerna är lättare att ändra på än de informella. De senare har en tendens att leva kvar under långa perioder eftersom exempelvis korruptionen fortsätter att vara en del av den dagliga kontakten på alla nivåer i ett samhälle. Enligt en empirisk analys som fokuserar på de tre senaste omgångarna av inträde i EU har effekten på korruptionsnivåerna (uppskattade med tre olika index) i de 13 länder som senast gick med i unionen blivit sämre; att vara en del av EU har lett till ökad korruption i dessa länder (Vincenzo et al. 2020).<sup>56</sup> Även den mellanmänniska tilliten är en informell institution som anses vara svår att bygga upp (Lyon et al. 2015).

Ett inledande av en utvidgningsprocess innebär att kandidatländerna förväntas meritera sig för ett medlemskap. Men på sikt ska också kandidatländerna i allt högre utsträckning ta del av de brottsbekämpande åtgärderna och den lagstiftning som presenterades ovan. Det är viktigt att notera att medlemsstaternas ömsesidiga tillit till varandra anses vara EU:s viktigaste valuta. Schroeder (2020) skriver:

Om det finns allvarliga tvivel om huruvida rättsstatsprincipen och de grundläggande rättigheterna respekteras i EU:s medlemsstater, är den grundläggande premiss som det straffrättsliga samarbetet bygger på – medlemsstaternas ömsesidiga tillit till att deras partners rättsliga och judiciella system följer EU:s värderingar (artikel 2 i EU-fördraget) – inte längre giltig.

<sup>56</sup> Eurobarometern från 2023 visar att bara en minoritet anser att korruptionsbekämpningen i landet är effektiv. De svarande är i allmänhet pessimistiska när det gäller nationella insatser mot korruption, och få tror att åtgärder mot korruption vidtas utan baktankar (35 procent). Ännu färre är de som anser att det finns tillräckligt många åtal för att avskräcka från korrupta metoder (32 procent) eller att det finns lämplig övervakning av finansieringen av politiska partier i deras land (29 procent).

## 6.4 Sammanfattning

Kandidatländer har problem med organiserad brottslighet såväl som med faktorer som är korrelerade med organiserad brottslighet, såsom en lägre grad av demokrati och hög korruption. Kommissionens bedömning tycks vara att de *yttre* säkerhetsriskerna med att inte arbeta vidare med utvidgningsprocessen överstiger de *inre* säkerhetsrisker som kan genereras av den organiserade brottsligheten. Vi kan dock förvänta oss betydande förändringar vad gäller både organiserad brottslighet och brottsbekämpande myndigheter om en utvidgning sker. Detta bör det finnas genomtänkt beredskap för. Ett nytt utökat program för mer samarbete i unionen kommer med största sannolikhet inte att räcka, eftersom särskilt de informella institutionerna är långlivade och svåra att förändra.

## 7 Avslutande sammanfattning och diskussion

EU är en marknad, inte bara för lagliga varor, kapital, tjänster och personliga förflyttningar utan även för olagliga sådana. EU erbjuder en god marknad för den organiserade brottsligheten: det är lätt att arbeta över gränserna och söka sig till de länder där lagstiftning innebär en mer lukrativ marknad. Dessutom kan den organiserade brottsligheten välja de länder och ruttor som maximerar vinsterna och minimerar riskerna. Den fria rörligheten underlättar för gränsöverskridande brottslighet.

Organiserad brottslighet definieras på olika sätt och det har varit och är ett problem, också i EU, att det ibland är oklart vilka grupper som involveras. Den ekonomiska teorins grunder med utbud, efterfrågan, monopol och vinstmaximering kan dock användas för att förstå drivkrafterna både lokalt och högre upp i hierarkierna. Ett gemensamt drag för alla definitioner är också att den organiserade brottsligheten strävar efter ekonomisk vinst. Våld och hot kan användas för att lösa konflikter, skapa monopol och överta marknader, men är i sig inte huvudmålet.

Då organiserad brottslighet har materiella vinster som mål föredrar utövarna länder, ruttor och affärer som maximerar vinster liksom miljöer som minimerar risker och kostnader; såväl en god ekonomi som korruption och en urholkad rättsstat kan generera ökad lönsamhet. Därutöver pekar forskning på att nätverk är viktiga för rekrytering, samarbete och vinstmaximering. Det finns flera studier som lyfter fram institutionell kvalitet, demokrati, ojämlikhet och andra socioekonomiska faktorer. Den organiserade brottsligheten lever av och främjar korruption, vilket är en orsak till att den kan påverka och i värsta fall urholka hela samhällsfunktionen.

De allvarliga effekterna för samhället medför att kampen mot organiserad brottslighet står högt upp på EU:s agenda. Öppna gränser underlättar för gränsöverskridande brottslighet och det krävs samarbete. Frågan är på vilken nivå samarbeten ska ske, hur dessa ska utformas och vem som ska besluta om dem. Det framstår som oklart vad som fungerar väl på lång sikt. Olika strategier kan krävas för *akuta* brottsbekämpande insatser som leder till fängsligt förvar, och *långsiktig* reduktion av organiserad brottslighet som fenomen. En viktig fråga för framtiden är vad som bäst reducerar brottslighet över gränserna: mer gränsöverskridande samarbete eller mer överstatlighet, och vad som är politiskt möjligt. Hursomhelst är det viktigt att ha klara och tydliga syften med samarbeten

och därefter noggranna utvärderingar med fokus på om syften uppfylls. Historiskt tycks samarbeten ofta ha initierats med oklara effekter som resultat.

En annan utmaning för EU:s gemensamma hantering är skydd för den personliga integriteten. All individdatahantering på området leder till samma fråga: avvägning mellan individers personliga integritet och effektiv brottsbekämpning. Europol har sedan 2022 fått utvidgat mandat att behandla stora datamängder. Det förekommer idag en rad olika samarbeten och gemensam datadelning och även på detta område dryftas i vilken utsträckning och på vilken nivå samarbeten ska ske.

De stora utmaningarna och de många åtgärderna väcker också frågor kring den förestående utvidgningen. Institutionella nationalekonomiska teorier och empiriska studier baserade på dessa lyfter fram att både *informella* institutioner (såsom korruption och brist på tillit) och svaga *formella* institutioner kan gynna organiserad brottslighet. Kandidatländerna präglas av relativt hög korruption, hög organiserad brottslighet och ett svagt motstånd mot organiserad brottslighet. Dessutom kommer kriget i Ukraina så småningom att leda till export av ett stort antal vapen, och riskerna för ytterligare korruption kommer att öka i takt med att landet byggs upp och utländska medel strömmar in. Tillgänglig forskning ger intryck av att vi inte ska förlita oss på att ett medlemskap i EU reducerar den organiserade brottsligheten genom en avtagande korruption.

### **7.1 Möjliga åtgärder: fokusera mer på kostnader och vinster**

Som brottsbekämpande aktör är det viktigt att fokusera på huvudmotivet – ekonomisk vinst – och att belysa och bekämpa de yttringar som kan förstärka vinsterna av brott, såsom korruption, nyrekrytering, våld och hot. Att ägna mycket tid åt våld och konflikt torde inte vara ekonomiskt lönsamt på lång sikt, men möjligen på kort sikt vid ett maktövertagande för att utöka eller försvara affärsverksamheten. Det betyder i förlängningen att det blir för dyrt att ägna mycket tid åt våld. Även om rekryteringen sker med lätthet i Sverige nu kan detta förändras och då kan våldshanteringen helt enkelt bli för resurskrävande. Samtidigt är det dessvärre så att förmågan att snabbt omorganisera sig och ständigt rekrytera nya medlemmar till nätverket är utmärkande för den organiserade brottsligheten. Vad gäller nätverk krävs både lokal och internationell kunskap om hur nätverken är sammansatta och hur trådarna kan brytas för att minska nyrekrytering – vad gäller åtgärd är det därför också av vikt att verka för att varje individ har/kan skapa alternativa nätverk.

Vidare är det viktigt att inte glömma de stora samhälleliga frågorna och inte bara fokusera på fängsligt förvar av enskilda individer, men det förstnämnda glöms lätt bort i debatten. Långsiktiga samhällsstrukturer är svåra att bygga och se effekterna av. Det är enklare att mäta enskilda brott och förvar av enskilda personer. Men det finns forskning som pekar på att endast bekämpande av enskilda individers brottslighet inte har så stor effekt på den organiserade

brottsligheten *i stort*. Det är därför viktigt att olika forskningstraditioner och praktiska erfarenheter kompletterar varandra i syfte att stärka motståndet mot organiserad brottslighet. Olika strategier kan krävas för dels *akuta* brottsbekämpande insatser som leder till fängsligt förvar, dels *långsiktig* reducering av organiserad brottslighet som fenomen.

Avkastningen från kriminella verksamheter kan också gynna grupper utanför organisationen. Till exempel kan korrupta politiker få mutor för att tilldela upphandlingskontrakt till företag som är kopplade till organisationen. Korrumperad hamn- eller gränspersonal kan underlätta handeln. Som noterats ovan tycks särskilt stora risker förekomma lokalt och vad gäller privat utförande av offentligt finansierade tjänster. Att korruptionen nu ökar i Sverige är allvarligt. Att belysa korruptionens utsträckning och att bekämpa den brett är av oerhörd vikt för att motverka organiserad brottslighet.

Baserat på genomgången ovan kan följande punkter inkluderas i policydiskussioner och analyser framöver:

- Utgå från den grundläggande drivkraften enligt alla definitioner av organiserad brottsligt: **ekonomiska vinster**. Fokusera på att reducera vinster samt öka risker och kostnader för den organiserade brottsligheten.
- Forskningen pekar med kraft på att organiserad brottslighet göds av och föder **korruption**. Fokusera på kopplingarna mellan organiserad brottslighet och korruption.
- Forskningen lyfter också fram banden mellan organiserad brottslighet, **företag, offentlig sektor och beslutsfattare**. Dessa bör särskilt uppmärksammas som en del av den organiserade brottsligheten. Fokusera också på samband mellan organiserad brottslighet, korruption och offentlig sektor på lokal nivå och vad gäller privata utförare av offentliga tjänster i medlemsstaterna.
- Forskningen lyfter fram att organiserad brottslighet kräver någon form av **organisation och nätverk**. Försvåra all form av organisering och rekrytering, nationellt och gränsöverskridande. Stärk motståndskraften i utsatta samhällen, fokusera på att tillgängliggöra alternativa nätverk.
- Studien visar också att vissa medlemsländer i EU har ett särskilt väl utvecklat **motstånd** mot organiserad brottslighet, såsom Danmark och Finland. Hur gör de och vad utmärker dessa länder?
- Vi har också konstaterat att EU:s åtgärder är fragmenterade och att effekterna är sparsamt belysta i tidigare forskning. Genomlys och **utvärdera** EU:s många åtgärder och studera deras effekter, gärna i team där det finns kunskap om både kvantitativa metoder och juridik. En annan fråga som förtydligats i rapporten är att olika fält och erfarenheter bör komplettera varandra mer, annars riskerar viktiga perspektiv att negligeras.

- Diskutera på vilken nivå samarbeten sker mest effektivt både på kort och på lång sikt. Kan mer **överstatlighet** leda till högre takt och ökad effektivitet, eller fungerar **gränsöverskridande** brottsbekämpning bättre?
- En utvidgning österut tycks vara aktuell. Vid en framtida **EU-utvidgning**: Ägna stor uppmärksamhet åt sambanden mellan organiserad brottslighet och korruption och andra (även informella) institutionella kvaliteter. Fokusera också på samband mellan konflikt och organiserad brottslighet, och på sambanden mellan grad av demokrati och organiserad brottslighet.
- Kartlägg och analysera hur lagstiftning ser ut kring att dela **persondata** i EU. Särskilt fokus bör också läggas på de avvägningar som sker nu mellan dataskydd och operativa behov. Detsamma gäller den alltmer utbredda **kameraövervakningen** i syfte att minska brottsligheten på vissa platser. Vilka är de praktiska implikationerna av lagstiftningen på kort och lång sikt? Hur påverkar det våra fri- och rättigheter på sikt? Hur påverkar det den organiserade brottsligheten i stort?
- Studera **effekter** av insatser i allmänhet, i den bemärkelsen att insatserna får positiva konsekvenser för samhället.

Avslutningsvis kan det vara värt att fästa uppmärksamhet på samband mellan organiserad brottslighet och tillit. För brottsliga samarbeten krävs tillit för att verksamheterna ska fungera väl; med nätverk kan tilliten mellan individer stärkas. Kan rättsväsendet använda sig av den kunskapen för att öka kostnader och risker för dem som utför brotten? Som noteras i forskningen kan den organiserade brottsligheten inte lösa konflikter och "kontraktsbrott" på laglig väg, utan får förlita sig på nätverk och tilliten till dem.

Men tillit är också grundbulten för ett välfungerande samhälle. För rättsväsendet krävs det samarbete och förtroende mellan länder och myndigheter, så hur kan detta stärkas? Forskningen pekar vidare på att det finns stora risker för att tilliten till viktiga samhällsfunktioner eroderas om den organiserade brottsligheten får för stor genomslagskraft i ett samhälle. Därför bör brottsbekämpande myndigheter hålla ögonen på grader av tillit såväl lokalt och nationellt som inom EU. Graden av tillit i Sverige är fortsatt hög, men i flera grupper sjunker den. I flera av kandidatländerna är tilliten alarmerande låg. Det är något som bör tas på stort allvar.

# Referenser

- ABC News* (2019) A journey through 'Hackerville,' Romanian city with a reputation as a criminal hacker breeding ground [TV-program]. ABC News. 3 januari. <https://abcnews.go.com/International/journey-hackerville-romanian-city-reputation-criminal-hacker-breeding-story?id=60123285>
- Acemoglu D., Robinson J. A. och Santos R. J. (2013) The monopoly of violence: Evidence from Colombia. *Journal of the European Economic Association*. 1. 5–44.
- Acemoglu D., De Feo G. och De Luca G. D. (2020) Weak States: Causes and Consequences of the Sicilian Mafia. *Review of Economic Studies*. 87. 537–581.
- Aden H. (2015) Police cooperation in the EU before and after the Treaty of Lisbon – continuity and innovation. I: Aden H. (red) *Police Cooperation in the European Union under the Treaty of Lisbon. Opportunities and Limitations*. Baden-Baden: Nomos.
- Albanese J. (2014) *Organized Crime: From the Mob to Transnational Organized Crime*. 7th Edition. Kindle Edition. London: Routledge.
- Alesina A., Piccolo S. och Pinotti P. (2019) Organized Crime, Violence, and Politics. *The Review of Economic Studies*. 86(2). 457–499.
- Aldana A., Larralde H. och Aldana M. (2022) Modeling the role of police corruption in the reduction of organized crime: Mexico as a case study. *Scientific Reports* 12(1).
- Alexeev M., Janeba E. och Osborne S. (2004) Taxation and evasion in the presence of extortion by organized crime. *Journal of Comparative Economics*. 32. 375–387.
- Allum F. och Den Boer M. (2013) United we stand? Conceptual diversity in the EU strategy against organized crime. *Journal of European Integration*. 35(2). 135–150.
- Andresen M. A. (2011) The Impact of Accession to the European Union on Violent Crime in Lithuania. *European Sociological Review*. 27(6). 759–771.
- Arsovska J. och Allum F. (2014) Introduction: women and transnational organized crime. *Trends in Organized Crime*. 1–2(17). 1–15.
- Battisti M., Bernardo G., Konstantinidi A., Kourtellos A. och Lavezzi A. M. (2020) Socio-Economic Inequalities and Organized Crime: An Empirical Analysis. I: Weisburd D., Savona E. U., Hasisi B. och Calderoni F. (red) *Understanding Recruitment to Organized Crime and Terrorism*. Springer.
- Becker G. S. (1968) Crime and punishment: An economic approach. *Journal of Political Economy*. 76(2). 169–217.

- Berrittella M. (2018) Organized crime and public spending: a panel data analysis. *Economics of Governance*. 19(2). 119–140.
- Bhattacharjee Y. (2011) How a Remote Town in Romania Has Become Cybercrime Central. *Wired*. 19(2).
- Bigo D., Carrera S., González F. G., Guild E., De Hert P., Jeandesboz J. och Papakonstantinou V. (2011) Towards a New EU Legal Framework for Data Protection and Privacy. Brussels. European Parliament.
- Block L. (2011) *From Politics to Policing. The Rationality Gap in EU Council Policy Making*. Den Haag. Eleven International Publishing.
- Boehm F. (2012) *Information Sharing and Data Protection in the Area of Freedom, Security and Justice. Towards Harmonised Data Protection Principles for Information Exchange at EU-Level*. Springer.
- Bouchard M. och Morselli C. (2014) Opportunity structures of organized crime. I: Paoli L. (red) *Handbook of Organized Crime*. Oxford: Oxford University Press.
- Bouchard M. (2020) Collaboration and Boundaries in Organized Crime: A Network Perspective. *Crime and Justice: An Annual Review of Research*. 49. 425–469.
- Brå (2023) *Barn och unga i kriminella nätverk. En studie av inträde, brott, villkor och utträde*. Rapport 2023:1. Brottsförebyggande rådet.
- Brå (2016) *Kriminella nätverk och grupperingar. Polisens bild av maktstrukturer och marknader*. Rapport 2016:12. Brottsförebyggande rådet.
- Buscaglia E. och van Dijk J. (2003) Controlling Organized Crime and Corruption in the Public Sector. *Forum on Crime and Society*. 3(1, 2). 3–34.
- Calderoni F. (2012) A definition that does not work: The impact of the EU Framework Decision on the fight against organized crime. *Common Market Law Review*. 49(4).
- Castle A. (2008) Measuring the impact of law enforcement on organized crime. *Trends in Organized Crime*. 11. 135–156.
- Caulkins J. P. och Reuter P. H. (1998) What Price Data Tell Us about Drug Markets. *Journal of Drug Issues*. 28(3). 593–612.
- Cloud M. (2000) Organized Crime, RICO, and the European Union. *Syracuse Journal of International Law and Commerce*. 27(243).
- Che Y. och Benson B. L. (2014) Drug Trafficking Wars Enforcement Versus Smugglers and Smugglers Versus Smugglers. *Journal of Drug Issues*. 44(2). 150–179.
- Combes P., Lafourcade M. och Mayer T. (2005) The Trade-Creating Effects of Business and Social Networks: Evidence from France. *Journal of International Economics*. 66(1). 1–29.
- Costa Storti C. och De Grauwe P. (2008) Modelling Disorganized Crime: The Cannabis Market. *Bulletin on Narcotics*. 60(1). 79–100.
- Cracolici M. F. och Uberti T. E. (2008) Geographical distribution of crime in Italian provinces: A spatial econometric analysis. *Review of Regional Research*. 29(1). 1–28.

- Csonka P. och Landwehr O. (2019) 10 Years after Lisbon – How ”Lisbonised” is the Substantive Criminal Law in the EU? *Eurocrim*. 4. 261–267.
- Dal Bó E., Dal Bó P. och Di Tella R. (2006) ”Plata O Plomo?”: Bribe and Punishment in a Theory of Political Influence. *The American Political Science Review*. 100(1). 41–53.
- Dal Bó E. och Di Tella R. (2003) Capture by Threat. *Journal of Political Economy*. 111(5). 1123–1154.
- Daniele G. och Geys B. (2015) Organised crime, institutions and political quality: Empirical evidence from Italian municipalities. *Economic Journal*. 125. 233–255.
- Daniele G. och Dipoppa G. (2017) Mafia, elections and violence against politicians. *Journal of Public Economics*. 154. 10–33.
- De Feo G. och De Luca G. D. (2017) Mafia in the ballot box. *American Economic Journal: Economic Policy*. 9(3). 134–167.
- Den Boer M. (2001) The fight against organised crime in Europe: a comparative perspective. *European journal on criminal policy and research*. 9(3). 259–272.
- Di Cataldo M. och Mastroiocco N. (2020) *Organised crime, captured politicians, and the allocation of public resources*. University Ca’ Foscari of Venice, Dept. of Economics Research Paper Series. 4.
- Di Nicola A., Gounev P., Levi M., Rubin J., Vettori B., Baratto G., Betgens M., Bezlov T., Bressan S. och Constantino F. (2015) *Study on paving the way for future policy initiatives in the field of fight against organised crime: the effectiveness of specific criminal law measures targeting organised crime*. European Commission.
- EDPS (2023). *Annual Report 2022*. European Data Protection Supervisor.
- Eurojust och EJM (2019) *Assessment of allocation of cases to Eurojust and to the European Judicial Network Joint report*. Eurojust och EJM.
- Europeiska kommissionen (2023) *EU Candidate Countries’ & Potential Candidates Economic Quarterly (CCEQ). 1st Quarter 2023*. Technical Paper 064. Europeiska kommissionen.
- Europeiska unionens råd (2008) Rambeslut 2008/841/RIF av den 24 oktober 2008.
- Europeiska unionens råd (2021) Rådets slutsatser om fastställande av EU:s prioriteringar i kampen mot grov och organiserad brottslighet för Empact 2022–2025 (8665/21).
- Europol (2023) *The Other Side of the Coin: An Analysis of Financial and Economic Crime*. European Financial and Economic Crime Threat Assessment 2023.
- Europol (2017) *The European Union (EU) Serious and Organised Crime Threat Assessment (SOCTA)*.
- Fukuyama F. (1995) *Trust: The social virtues and the creation of prosperity*. New York: The Free Press.
- Gambetta D. (2009) *Codes of the Underworld: How Criminals Communicate*. Princeton: Princeton University Press.

- Gilbert L. (2008) Analyzing the dark side of social capital: Organized crime in Russia. I: Cox M. (red) *Social Capital and Peace-Building*. London: Routledge.
- Giommoni L., Aziani A. och Berlusconi G. (2017) How Do Illicit Drugs Move Across Countries? A Network Analysis of the Heroin Supply to Europe. *Journal of Drug Issues*. 47(2). 217–240.
- Granovetter M. S. (1985) Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness. *American Journal of Sociology*. 91(3). 481–510.
- Gröning L. (2008) *EU, staten och rätten att straffa: Problem och principer för EU:s straffrättsliga lagstiftning*. Stockholm: Santérus förlag.
- Jones J. (2010) Profile of A Global Cybercrime Business – Innovative Marketing. *Microsoft Security. Blog* [Blogg]. 25 mars. <https://www.microsoft.com/en-us/security/blog/2010/03/25/profile-of-a-global-cybercrime-business-innovative-marketing/>.
- Finckenauer J. O. (2005) Problems of Definition: What is Organized Crime? *Trends in Organized Crime*. 8. 63–83.
- Fisman R. och Golding M. (2017) How to fight corruption. Anticorruption efforts must minimize unintended effects. *Science*. 356(6340).
- FN (2000) FN:s konvention mot gränsöverskridande organiserad brottslighet (The United Nations Convention against Transnational Organized Crime).
- Gachevska K. (2009) Building the new Europe: soft security and organised crime in EU enlargement. University of Wolverhampton.
- Gambetta D. (2000) Mafia: The Price of Distrust. I: Gambetta D. (red) *Trust: Making and Breaking Cooperative Relations*. 158–175. Oxford: University of Oxford.
- Gans-Morse G. J., Borges M., Makarin A., Mannah-Blankson T., Nickow A. och Zhang D. (2018) Reducing bureaucratic corruption: Interdisciplinary perspectives on what works. *World Development*. 105. 171–188.
- Global Initiative Against Transnational Organized Crime (2023) The Organized Crime Index.
- Gundur R. V. (2019) Finding the Sweet Spot: Optimizing Criminal Careers within the Context of Illicit Enterprise. *Deviant Behavior*. 41(3).
- Hagan F. E. (2006) “Organized Crime” and “organized crime”: Indeterminate Problems of Definition. *Trends in Organized Crime*. 9(4). 127–37.
- Holmberg S. och Rothstein B. (2022). Den svenska tilliten fortsatt hög – men sjunker i utsatta grupper. I: Andersson U., Oscarsson H., Rönnerstrand B. och Theorin N. (red) *Du sköra nya värld*. Göteborg: SOM-institutet, Göteborgs universitet.
- Insight EU Monitoring (2023). Swedish Police enhance video surveillance against criminal networks. 231019.
- Interpol (2022) *2022 INTERPOL Global Crime Trend Summary Report*. Interpol.
- Jong-Sung Y. och Khagram S. (2005) A Comparative Study of Inequality and Corruption. *American Sociological Review*. 70(1). 136–157.

- Kaiafa-Gbandi M. (2020) Addressing the Problems of Jurisdictional Conflicts in Criminal Matters within the EU. *Eurocrim*. 3.
- Kleemans E. R. (2013) Organized Crime and the Visible Hand: A Theoretical Critique on the Economic Analysis of Organized Crime. *Criminology and Criminal Justice*. 13(5). 615–629.
- Kleemans E. R. (2014) Theoretical Perspectives on Organized Crime. I: Paoli L. (red) *The Oxford Handbook of Organized Crime*. Oxford: Oxford University Press.
- Kleemans E. R. och Van de Bunt H. G. (1999) The Social Embeddedness of Organized Crime. *Transnational Organized Crime*. 5(1). 19–36.
- Kleiman M. A. R. (1989) *Marijuana: Costs of Abuse, Costs of Control*. New York: Praeger.
- Knack S. och Keefer P. (1997) Does Social Capital Have an Economic Payoff? A Cross-Country Investigation. *Quarterly Journal of Economics*. 112(4).
- Kshetri N. (2013) Global Cybersecurity: Issues and Concerns. Guest Editorial. *Journal of Global Information Technology Management*. 16(4). 1–5.
- von Lampe K. (2008) Organized crime in Europe: conceptions and realities. *Policing*. 2(1). 7–17.
- von Lampe K. (2016) *Organized Crime: Analyzing Illegal Activities, Criminal Structures, and Extra-Legal Governance*. Los Angeles CA: SAGE Publications.
- von Lampe K. (2023) Definitions of organized crime: <http://www.organized-crime.de/OCDEF1.htm>
- von Lampe K. och Johansen P. J. (2004) Organized Crime and Trust: On the Conceptualization and Empirical Relevance of Trust in the Context of Criminal Networks. *Global Crime*. 6(2). 159–184.
- Lessing B. (2021) Conceptualizing Criminal Governance. *Perspectives on Politics*. 19(3). 854–873.
- Levi M. (2008) Organized Fraud and Organizing Frauds: Unpacking Research on Networks and Organization. *Criminology & Criminal Justice*. 8(4). 389–419.
- Levi M. och Maguire M. (2004) Reducing and preventing organised crime: An evidence-based critique. *Crime, Law and Social Change*. 41. 397–469.
- Liddick D. (1999) The Enterprise “Model” of Organized Crime: Assessing Theoretical Propositions. *Justice Quarterly*. 16(2). 403–430.
- Lindström M. (2023) Våldsvågen: Så går beställningsmorden till. P1 morgon (230920).
- Lyon F., Möllering G. och Saunders M. N. K. (red) (2015) *Handbook of Research Methods on Trust*. Second Edition. Edward Elgar Publishing.
- MacCoun R. och Reuter P. H. (2001) *Drug War Heresies: Learning from Other, Vices, Times, & Places*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mondani H. och Rostami A. (2023) *Kriminella på kartan – en ESO-rapport om den organiserade brottslighetens geografi*. Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2023:3. Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi.

- Morselli C., Giguère C. och Petit K. (2007) The efficiency/security trade-off in criminal networks. *Social Networks*. 29. 143–153.
- Morselli C. (2005) *Contacts, Opportunities, and Criminal Enterprise*. Toronto: University of Toronto Press.
- Mosca M. (2020) Policies to combat organized crime in Europe: The Italian experience. *The Journal of European Economic History*. 49(3). 167–185.
- Mouzakiti F. (2020) Cooperation between Financial Intelligence Units in the European Union: Stuck in the middle between the General Data Protection Regulation and the Police Data Protection Directive. *New Journal of European Criminal Law*. 11(3). 351–374.
- Paoli L. (2014) How to Tackle (Organized) Crime in Europe? The EU Policy Cycle on Serious and Organized Crime and the New Emphasis on Harm. *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*. 1–12 (22).
- Paoli L. och Reuter P. (2008) Drug Trafficking and Ethnic Minorities in Western Europe. *European Journal of Criminology*. 5(1). 13–37.
- Petričušić A. (2013). Democracy without citizens: Inadequate consolidation in two decades of the Western Balkans democracy. *European Quarterly of Political Attitudes and Mentalities*. 2(4). 34.
- Pinotti P. (2015) The Economic Costs of Organised Crime: Evidence from Southern Italy. *The Economic Journal*. 125(586).
- Pizzini-Gambetta V. (2018) Organized Crime: The Gender Constraints of Illegal Markets. I: *The Oxford Handbook of Sex, Gender and Crime*. Oxford University Press.
- Pollack H. A. och Reuter P. (2014) Does Tougher Enforcement Make Drugs More Expensive? *Addiction*. 109(12). 1959–1966.
- Politico (2023) Ukraine uncovers corruption scheme implicating top officials. 20230825
- Politico (1997) Crime high on enlargement hit list. 971210.
- Robles G., Calderón G. och Magaloni B. (2013) *The Economic Consequences of Drug Trafficking Violence in Mexico*. Working Paper. Stanford, CA: Stanford University, Center on Democracy, Development and the Rule of Law.
- Rozmus M., Topa I. och Walczak M. (2010) *Harmonization of criminal law in the EU legislation – the current status and the impact of the Treaty of Lisbon*. European Judicial Training Network.
- Reuter P. H. (1984) Disorganized Crime: The Economics of the Visible Hand. *Michigan Law Review*. 82(4).
- Satzger H. (2019) The Harmonisation of Criminal Sanctions in the European Union – A New Approach. *Eurocrim*. 2. 115–120.
- Schelling T. C. (1967) Economics and Criminal Enterprise. *Public Interest*. 7. 61–78.
- Schelling T. C. (1971) What Is the Business of Organized Crime? *The American Scholar*. 40(4). 643–652.
- Schelling T. C. (1984) *Choice and Consequence*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

- Scott J. och Wright R. (2011) Informal Control and Illicit Drug Trade. *Criminology*. 49(3). 729–765.
- Schroeder W. (2020) Limits to European Harmonisation of Criminal Law. *Eurocrim*. 2.
- Schwuchow S. (2023) Organized Crime as a Link between Inequality and Corruption. *European Journal of Law and Economics*. 55. 469–509.
- South N. och Wyatt T. (2011) Comparing Illicit Trades in Wildlife and Drugs: An Exploratory Study. *Deviant Behavior*. 32(6). 538–561.
- Sung H. E. (2004) State failure, economic failure, and predatory organized crime: a comparative analysis. *Journal of Research in Crime and Delinquency*. 41. 111–129.
- Svenska Dagbladet (2023a) ”Hittade ju ett illegalt sjukhus under marken”. 20231108.
- Svenska Dagbladet (2023b) Fyra åtalas för korruption i Södertälje. 20230113.
- Svenska Dagbladet (2023c) Ny industri drar till sig gäng: ”De är redan här”. 20230909.
- Terziev V., Petkov M. och Krastev D. (2018) The process of forming a criminal policy of the European Union. Proceedings of SOCIOINT 2018 – 5th International Conference on Education, Social Sciences and Humanities. Dubai, U.A.E.
- The World Bank (2023) *Governance Indicators*. The World Bank.
- Transparency International (2023a) *CPI Index*. Transparency International.
- Transparency International (2023b) CPI 2022 For Eastern Europe & Central Asia: growing security risk and authoritarianism threaten progress against corruption.
- Uberti L. J. (2015) Can Institutional Reforms Reduce Corruption? Economic Theory and Patron–Client Politics in Developing Countries. *Development and change*. 47(2).
- UNODC (2010) The globalization of crime A transnational organized crime threat assessment [https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/tocta/TOCTA\\_Report\\_2010\\_low\\_res.pdf](https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/tocta/TOCTA_Report_2010_low_res.pdf)
- Uslaner. E. M. (2004). Trust and corruption. I: Lambsdorff J. G., Taube M. och Schramm M. (red) *The New Institutional Economics of Corruption*. London: Routledge.
- Van de Bunt H. och Kleemans E. (1999) The Social Embeddedness of Organized Crime. *Transnational Organized Crime*. 5(1). 19–36.
- Vander Beken T. (2012) Organised crime in Europe, and its assessment. I: Allum F. och Gilmour S. (red) *The Routledge Handbook on Transnational Organized Crime*. London: Routledge.
- Vervaele J. A. E. (2019) European criminal justice in the European and global context. *New Journal of European Criminal Law*. 10(1). 7–16.
- Villani S., Mosca M. och Castiello M. (2019) A Virtuous Combination of Structural and Skill Analysis to Defeat Organized Crime. *Socio-Economic Planning Sciences*. 65. 51–65.

- Vincenzo A., Capasso S. och Goel R. K. (2020) *EU Accession: A Boon or Bane for Corruption?* CESifo Working Paper No. 8207. CESifo.
- V-dem (2023). The V-Dem Dataset. V-Dem Institute. Göteborgs universitet.
- Weisburd D., Savona E. U., Hasisi B. och Calderoni F. (2020) *Understanding Recruitment to Organized Crime and Terrorism*. Cham: Springer.
- Wiberg M. (2020) *Fria dataflöden, EU:s integritetsskydd och nationell säkerhet*. 2021:4epa. Stockholm: Sieps.
- Wittberg E. (2023) *Corruption risks in a mature democracy: Mechanisms of social advantage and danger zones for corruption*. Linköpings universitet, Institutionen för ekonomisk och industriell utveckling, Institutet för analytisk sociologi, IAS. Linköpings universitet, Filosofiska fakulteten.
- Öberg J. (2021a) Exit, voice and consensus – A legal and political analysis of the emergency brake in EU criminal policy. *European Law Blog* [Blogg]. 11 oktober. <https://europeanlawblog.eu/2021/10/11/exit-voice-and-consensus-a-legal-and-political-analysis-of-the-emergency-brake-in-eu-criminal-policy/>
- Öberg J. (2021b) The European Public Prosecutor: Quintessential supranational criminal law? *Maastricht Journal of European and Comparative Law*. 28(2). 164–181.
- Öberg J. (2022) Normative justifications of EU criminal law: European public goods and transnational interests. *European Law Journal*. 27(4–6). 408–425.

# Executive Summary

The European Union is a single market not only for legal goods, capital, and services but also for illegal ones. The Union thus offers many benefits for organised crime groups, making it easy to operate across borders and run their businesses from those countries where the legislative situation makes operations easier or more lucrative: organised crime groups can choose the countries and routes in the EU that maximise profits and minimise risks. Free movement facilitates cross-border crime.

This report aims to provide an overview of knowledge on the societal factors affecting organised crime in the EU, mainly based on international research in economics. The pursuit of economic and material gain is an important element in the definition of organised crime, and it follows that theoretical and empirical work on supply, demand, profit maximisation and monopoly may be particularly well suited for analysing the phenomenon. The report is primarily aimed at those who wish to gain an overview of this research, as it relates to organised crime, but also of the EU initiatives and measures which seek to combat organised crime in the Union. The report goes on to examine how the future enlargement of the Union might affect organised crime in the EU. The intention is to provide those who are not familiar with the area with relevant building blocks for a comprehensive understanding of the driving forces and consequences of organised crime at the societal level, as well as knowledge of cooperation and measures in the EU. The report concludes with a discussion that brings together all of these elements.

Organised crime is defined in different ways. However, a common feature of all definitions is that those involved in organised crime seek financial gain. Violence and threats can be used to resolve conflicts, establish monopolies and take over markets, but they are not in themselves the main objective.

Crime is also explained at different levels, and in different disciplines. The international economic and institutional perspectives discussed in this report complement other approaches and are only part of a bigger overall picture. Research in economics clearly indicates that corruption and organised crime are correlated. Crime feeds on and promotes corruption. Those involved in international organised crime choose countries, routes and deals that maximise profits and seek out environments that minimise risks and costs; corrupt countries lead to – all else being equal – higher profits. In addition, research suggests that networks are important for recruitment, cooperation and profit maximisation. Because criminals cannot make formal agreements, sign formal contracts or recruit legally, informal networks are used to reach out and build trust with colleagues and business partners, both locally and internationally.

There are also studies which highlight how organised crime is affected by the quality of democracy, the functioning of institutions, the level of inequality and other socio-economic factors.

And though the goal of organised crime is material gain for those in the organisation, the proceeds of criminal activities can also benefit those outside. For example, corrupt politicians may receive bribes to award contracts to companies linked to the organised crime group. Corrupt port staff and border officials may be bribed to facilitate trade. In the short term, violence and crime destroy physical and human capital.

What are the societal and economic consequences of all this? Alongside the human suffering caused by criminals' violent methods, the presence of criminal organisations increases uncertainty in business environments and, in the worst case, reduces trust in public structures. A loss of trust increases the risk of widespread corruption, which in turn creates the risk of even more organised crime. Research indicates that the risks in the EU are particularly high at the local level, but also in the private provision of publicly funded services.

The serious societal impact means that the fight against organised crime is high on the EU's agenda. Open borders facilitate cross-border organised crime, and therefore cross border cooperation is required to combat it. The question is at what level cooperation should take place, how it should be designed and who should decide on it. It seems unclear what works well in the long term. And different strategies may be required for acute law enforcement efforts that lead to imprisonment, and for long-term reduction of organised crime as a phenomenon.

The EU has been active in this domain for several decades now, initiating a variety of measures, laws, conventions, agencies and bodies precisely to facilitate cross-border co-operation in criminal justice. These initiatives are rarely evaluated, and it is unclear what impact they have on organised crime. Moreover, the EU does not have exclusive competences in this area; justice is considered an important national concern. However, there is much cross-border cooperation and there is also legislation in this field that all member states have adopted. Major challenges in this area are that organised crime is resilient and fast, while the EU is bureaucratic, slow and requires a high degree of consensus. Many citizens are also sceptical about giving the EU any further powers that may be needed to increase efficacy. An important question is what best reduces cross-border crime: more cross-border cooperation or more supranationality, and what is politically possible. In any case, it is essential to have clear and distinct objectives for cooperation, and then careful evaluations focused on whether the objectives are being met. Historically, forms of cooperation have often been initiated but their effects remained unclear.

Another challenge for attempts to address this challenge through the EU is the protection of personal privacy. All transfers of personal data in this domain leads to the same issue: balancing individual privacy with effective law enforcement. Since 2022, Europol has had an extended mandate to process large amounts of data, which has been questioned by some stakeholders. There are currently a number of different forms of cooperation and joint data sharing, and the increasing the extent and level of cooperation is also being discussed in this area. There is likewise an ongoing discussion on whether such co-operation can be enhanced by greater supranationalism. Nevertheless, in the absence of the latter, countries may still co-operate and the EU can contribute financially to initiatives aimed at combating organised crime.

The scale of the challenge and the number of actual and possible measures also raises questions about the forthcoming enlargement of the EU. The candidate countries are characterised by relatively high levels of corruption, high levels of organised criminal activity and (relatedly) weak resistance to organised crime groups. Moreover, the ongoing war following the invasion of Ukraine will eventually lead to the export of a large number of weapons into the EU, and the risk of further corruption will increase as the country is rebuilt and foreign funds flow in. Existing research suggests that we should not rely on EU membership to reduce organised crime by reducing corruption. Instead, special attention should be paid to the link between corruption and profits, and to other measures that can reduce profits – the primary target of organised crime.

”Den gränsöverskridande dimensionen av brottsligheten medför behov av samarbete mellan EU:s institutioner och medlemsstater, tredjeländer och internationella organisationer.”

Monika Hjeds Löfmark



**Sieps** är en statlig myndighet som tar fram forskningsbaserade analyser i europapolitiska frågor. Målgruppen är i första hand svenska beslutsfattare på olika nivåer. Arbetet sker i samarbete med svenska och internationella forskare.