



Kommittédirektiv

En skärpt syn på flerfaldig brottslighet

Beslut vid regeringssammanträde den 22 juli 2021

Sammanfattning

En särskild utredare ska överväga och föreslå förändringar av strafflagstiftningen som ger uttryck för en skärpt syn på flerfaldig brottslighet. Inom ramen för uppdraget ska utredaren överväga olika modeller för hur en sådan förändring kan åstadkommas. Utredaren ska även överväga vilken inverkan ett samband mellan brotten bör ges vid straffvärdebedömningen. Utredaren ska lämna fullständiga författningsförslag. Utredningen är en del av regeringens åtgärds paket för att intensifiera arbetet mot mäns våld mot kvinnor.

Uppdraget ska redovisas senast den 20 januari 2023.

Straffvärdebedömningen vid flerfaldig brottslighet enligt gällande rätt

Med flerfaldig brottslighet avses att en person döms till ansvar för fler än ett brott. I Sverige, liksom i övriga nordiska länder, tillämpas vid flerfaldig brottslighet som huvudregel principen om gemensamt straff. Principen, som bl.a. kommer till uttryck i 30 kap. 3 § första stycket brottsbalken, innebär att domstolen bestämmer en gemensam påföljd för brotten med utgångspunkt i den samlade brottslighetens straffvärde. Domstolen ser alltså till brottsligheten som helhet när straffet bestäms.

Enligt 29 kap. 1 § brottsbalken ska straff bestämmas efter brottets eller den samlade brottslighetens straffvärde inom ramen för den tillämpliga straffskalan. Med straffvärde avses brottets eller brottslighetens svårhet.

Utgångspunkten när straffvärdet bedöms är den straffskala som gäller för brottet eller den samlade brottsligheten. Straffskalan för ett brott ger uttryck för hur allvarligt lagstiftaren anser att brottet är. Vid bedömningen av var på straffskalan en viss gärnings straffvärde kan anses ligga ska domstolen beakta den skada, kränkning eller fara som gärningen inneburit, vad den tilltalade insett eller borde ha insett om detta samt de avsikter eller motiv som han eller hon haft. Det ska särskilt beaktas om gärningen inneburit ett allvarligt angrepp på någons liv eller hälsa eller trygghet till person. Vid bedömningen av straffvärdet ska vidare hänsyn tas till försvårande och förmildrande omständigheter i enlighet med 29 kap. 2 och 3 §§ brottsbalken.

Vid flerfaldig brottslighet tillämpas en gemensam straffskala för den samlade brottsligheten. Utgångspunkten för den gemensamma straffskalan är det högsta maximistraff som kan följa på något av brotten. Med ett visst tillägg utgör det straffskalans maximum. Av regleringen i 26 kap. 2 § brottsbalken följer, när det gäller fängelse som gemensamt straff, att tillägget är som minst ett år och som mest fyra år beroende på hur allvarlig brottsligheten är. Är det fråga om återfall kan straffskalan skärpas ytterligare enligt 26 kap. 3 § brottsbalken. Om påföljden bestäms till fängelse på viss tid får straffet aldrig överstiga vare sig de högsta straffen sammanlagda med varandra eller 18 år. Den gemensamma straffskalans minimum utgörs av det högsta minimistraff som kan följa på något av brotten.

Bestämmelsen i 26 kap. 2 § brottsbalken, och det sätt som anges där för hur den gemensamma straffskalan ska konstrueras, ger uttryck för den s.k. aspirationsprincipen. Enligt praxis ska samma princip tillämpas även vid straffvärdebedömningen av den samlade brottsligheten. Det innebär att det brott som har högst straffvärde bildar utgångspunkt för bedömningen och att det till detta läggs en del av straffvärdet för de andra brotten (se bl.a. NJA 2008 s. 359 och NJA 2009 s. 485 I–III). Det medför i praktiken att det straff som döms ut vid flerfaldig brottslighet är lägre än vad som skulle bli följden av en sammanläggning av straffvärdet för varje enskilt brott.

Motsvarande regler avseende böter som gemensamt straff finns i 25 kap. 5 och 6 §§ brottsbalken (se även NJA 2014 s. 859).

Tidigare överväganden

Straffnivåutredningen

Frågan om hur straffvärdet ska bedömas vid flerfaldig brottslighet har diskuterats under lång tid. Det har bl.a. hävdats att regleringen leder till för stora ”mängdrabatter” eller straffreduktioner. Sedan regleringen av det förhöjda maximistraffet vid flerfaldig brottslighet ändrades i slutet av 1980-talet i anslutning till att bestämmelserna i 29 och 30 kap. brottsbalken infördes, har bestämmelserna om straffmätning vid flerfaldig brottslighet dock varit i huvudsak oförändrade.

Med anledning av kritiken fick Straffnivåutredningen i uppdrag att överväga betydelsen av flerfaldig brottslighet och återfall i brott. I slutbetänkandet Straff i proportion till brottets allvar (SOU 2008:85) gjorde utredningen bedömningen att det inte fanns förutsättningar att i det sammanhanget lägga fram förslag till ändrad lagstiftning när det gäller bedömningen av straffvärdet vid flerfaldig brottslighet. Visserligen får det, enligt utredningen, betraktas som ett problem att den som gör sig skyldig till ett stort antal lagöverträdelse innan lagföring sker till sist blir i det närmaste straffimmun. Enligt utredningen fanns det därför anledning att överväga en reglering av storleken på reduktionen. Med hänsyn bl.a. till att en sådan reglering skulle behöva bli relativt detaljerad och riskera att göra systemet mindre flexibelt fann utredningen emellertid att övervägande skäl talade för att den fortsatta utvecklingen på området borde ske i praxis. Problemet borde enligt utredningen i stället mötas genom att så långt det är möjligt åstadkomma snabb lagföring och straffverkställighet.

Påföljdsutredningen

Behovet av förslag som ger flerfaldig brottslighet större genomslag vid påföljdsbestämningen eller som motverkar sådan brottslighet mer effektivt övervägdes även av Påföljdsutredningen. Utredningen redovisade i betänkandet Nya påföljder (SOU 2012:34) flera alternativ till hur ett sådant ökat genomslag skulle kunna åstadkommas lagstiftningsvägen. Dessa alternativ var en höjning av straffmaximum i den gemensamma straffskalan, en höjning av straffminimum i den gemensamma straffskalan, en närmare reglering av straffvärdebedömningen vid flerfaldig brottslighet och en begränsning av tillämpningen av bestämmelserna om flerfaldig brottslighet vid återfall. Utredningen ansåg för sin del att övervägande skäl talade emot en förändring av den lagstiftning som tar sikte på straffvärdebedömningen vid flerfaldig brottslighet och förordade det alternativ som gick ut på att

tillämpningen av bestämmelserna om flerfaldig brottslighet vid återfall begränsades.

Med grund i Påföljdsutredningens betänkande föreslog regeringen i propositionen Ny påföljd efter tidigare dom (prop. 2015/16:151) en reform av regleringen om ny påföljdsbestämning efter tidigare dom. Genom förslagen gjordes bl.a. regleringen mer konsekvent när det gäller hur brott som utgör återfall ska behandlas. Ändringarna innebär bl.a. att gemensam straffmätning endast ska tillämpas vid brott begångna före en tidigare dom (nyupptäckt brottslighet) och ger uttryck för en skärpt syn på återfall i brott. Beträffande ordningen för straffvärdebedömning vid flerfaldig brottslighet anslöt sig regeringen till utredningens bedömning att denna framstår som väl avvägd och några ytterligare förslag till ändringar av den ordningen lämnades därför inte (se samma. prop. s. 54–57).

Snabbare lagföring

Utöver överväganden som tar sikte på regleringen i brottsbalken har en utredare haft i uppdrag att – med fokus på bl.a. personer som återkommande begår brott – utreda och föreslå åtgärder som med bibehållen rättssäkerhet och kvalitet leder till en snabbare lagföring. Utredaren har i promemorian Snabbare lagföring (Ds 2018:9) bedömt att regleringen av straffmätning vid flerfaldig brottslighet bör ses över eftersom den kan påverka förutsättningarna för en snabbare lagföring av brottsaktiva personer (se avsnitt 8.4). Motsvarande bedömning görs – särskilt i förhållande till bötesbrottslighet – av Utredningen om snabbare lagföring, som haft i uppdrag att utreda ett permanent snabbförfarande i brottmål och andra åtgärder för en snabbare lagföring av brott, se särskilt avsnitt 6.5 i betänkandet Snabbare lagföring – ett snabbförfarande i brottmål (SOU 2021:46).

Synen på flerfaldig brottslighet bör skärpas

Kampen mot brottsligheten är ett långsiktigt arbete som är högt prioriterat av regeringen. Strafflagstiftningen ska ge uttryck för en sträng, tydlig och förutsebar syn på flerfaldig brottslighet och tydligt markera samhällets avståndstagande. Den nuvarande ordningen kan ifrågasättas för att straffreduktionen vid flerfaldig brottslighet är alltför stor. Den kritik som har framförts i detta avseende är enligt regeringens mening befogad. Även om den nuvarande ordningen för straffvärdebedömning vid flerfaldig brottslighet inte kan sägas innebära att vissa brott lämnas obestraftade så kan den medföra att den tillkommande reaktionen på ytterligare brott blir alltför begränsad. Det

gäller inte minst i fråga om mäns våld mot kvinnor. Om systemet uppfattas så att det efter ett visst antal brott ser ut att sakna betydelse att gärningsmannen även gör sig skyldig till annan brottslighet, kan det ge intryck av att rättsordningen till sist är likgiltig inför den skada som brottsligheten medför. En sådan ordning riskerar att undergräva systemets trovärdighet och legitimitet.

Även om snabb lagföring och straffverkställighet tillsammans med en skärpt återfallsreglering motverkar respektive markerar samhällets avståndstagande från upprepad brottslighet kan sådana åtgärder inte till fullo möta den kritik som framförts mot den nuvarande ordningen. Påföljdssystemet måste därför ge utrymme för en nyanserad och differentierad straffmätning även vid flerfaldig brottslighet. Enligt regeringen innebär den nuvarande ordningen att ytterligare brott får ett alltför begränsat genomslag vid straffmätningen.

Enligt gällande straffmätningsspraxis ligger de flesta straff som döms ut för enstaka brott relativt nära straffminimum medan den övre delen av straffskalan utnyttjas mer sällan. Det hänger samman med att straffskalan är avsedd att täcka samtliga fall inom brottstypen och att den övre delen av straffskalan normalt inte är avsedd för mer ordinär brottslighet utan för exceptionella fall som inträffar mer sällan (jfr prop. 1987/88:120 s. 78 om ändring i brottsbalken m.m. [straffmätning och påföljdsval m.m.]). En följd av aspirationsprincipen, av att straffskalorna generellt sett är vida och av att det främst är den nedre delen av straffskalan som utnyttjas för enstaka brott är att det även vid flerfaldig brottslighet normalt saknas skäl att gå utöver den straffskala som gäller för det allvarligaste brottet (jfr även samma prop. s. 73). Därtill tillämpas en viss förhöjd straffskala vid flerfaldig brottslighet. Även vid flerfaldig brottslighet ligger dock de straff som döms ut ofta långt ifrån straffmaximum för det allvarligaste brottet. Det kan, särskilt vid mycket omfattande brottslighet, diskuteras om det är en rimlig ordning.

Vid vissa brott, t.ex. narkotikabrott, är emellertid spridningen över straffskalan större. Det var också i syfte att säkerställa att det vid straffmätningen kan återspeglas att det är fråga om flera brott av allvarlig karaktär som nuvarande förhöjda straffmaximum infördes (se prop. 1987/88:120 s. 66). Vid allvarlig brottslighet är visserligen med hänsyn till den gemensamma straffskalans utformning utrymmet att ge upprepad brottslighet tydligt genomslag vid straffvärdebedömningen relativt sett mer begränsat än vid mindre allvarlig brottslighet. Samtidigt är det vid upprepade fall av allvarlig brottslighet som

det kan finnas anledning att döma ut ett straff som motsvarar det förhöjda maximistraffet. Om flerfaldigheten ges ett större genomslag vid straffvärdebedömningen vid mindre allvarlig brottslighet finns det anledning att – i syfte att säkerställa att det även fortsättningsvis finns goda förutsättningar för nyanserade och differentierade straffvärdebedömningar – överväga vilka konsekvenser det bör medföra vid straffvärdebedömningen i fall där någon döms för flera allvarliga brott. Det finns därför anledning att överväga om ramarna för den gemensamma straffskalan vid flerfaldig brottslighet är lämpligt utformade.

Även om ramarna för den gemensamma straffskalan vid flerfaldig brottslighet är lagfästa anger lagstiftningen inte några generella principer för hur straffvärdet ska bestämmas, och vad som uttalats i förarbetena till lagstiftningen ger endast begränsad ledning. Principerna för den gemensamma straffvärdebedömningen har i stället utvecklats i rättspraxis (se t.ex. NJA 2008 s. 359 och NJA 2009 s. 485 I–III). Såväl Straffnivåutredningen som Påföljdsutredningen förordar att utvecklingen av straffvärdebedömningen vid flerfaldig brottslighet ska ske i praxis i stället för genom förändrad lagstiftning. Enligt regeringens mening skulle en ändring i lagstiftningen emellertid potentiellt innebära ett antal fördelar. Det är genom lagstiftningens utformning som lagstiftarens syn på olika förhållanden kommer till uttryck. En förändring av rättsläget genom lagstiftning kan även bidra till att öka enhetligheten och förutsebarheten i straffrättskipningen och därmed ge legalitetsprincipen ett större inflytande på påföljdsbestämningen (jfr prop. 1987/88:120 s. 39 f. samt NJA 2016 s. 3 p. 13–15). En sådan förändring kan också bidra till att säkerställa att straffvärdebedömningen sker utifrån rimlighetsavvägningar med beaktande av samtliga relevanta omständigheter och inte från tabeller som isolerat utgår från de enskilda brottens straffvärden. Mot denna bakgrund finns det enligt regeringen även skäl att överväga om principerna för straffvärdebedömningen vid flerfaldig brottslighet bör regleras närmare i lag.

En översyn av lagstiftningen ligger också väl i linje med riksdagens syn på frågan. Riksdagen har tillkännagett för regeringen att regeringen ska återkomma till riksdagen med förslag om att regelverket för straffvärdebestämning vid flerfaldig brottslighet ska skärpas och ge uttryck för en strängare syn på flerfaldig brottslighet än vad som är fallet i dag (bet. 2014/15:JuU14 punkt 48, rskr. 2014/15:138). Riksdagen har även tillkännagett att regeringen bör föreslå ändringar i strafflagstiftningen i syfte

att åstadkomma en skärpt straffmätning vid flerfaldig brottslighet (bet. 2018/19:JuU11 punkt 64, rskr. 2018/19:181 och bet. 2020/21:JuU24 punkt 54, rskr. 2020/21:344 samt jfr även bet. 2015/16:JuU18 punkt 30, rskr. 2015/16:196).

Sammanfattningsvis anser regeringen att det finns skäl att låta en utredare överväga och föreslå ändringar av strafflagstiftningen som ger uttryck för en skärpt syn på flerfaldig brottslighet.

Kriminalpolitiska utgångspunkter

Kriminalpolitiken har som främsta syfte att förebygga brott. Straffsystemet, inbegripet påföljdssystemet, har en central roll i det sammanhanget. Straff och andra påföljder syftar till att på olika sätt motverka brottslighet i samhället. Det svenska straffsystemet vilar på bl.a. principerna om proportionalitet och ekvivalens. Principerna innebär att svårare brott ska bestraffas strängare än lindriga brott och att lika allvarliga brott ska bestraffas lika strängt. En konsekvens av principernas tillämpning är att det finns behov av att kunna rangordna och värdera olika brott och brottskombinationer i förhållande till varandra. För att principerna ska kunna upprätthållas i straffsystemet krävs någon form av reduktion av straffvärdet för tillkommande brottslighet. En annan ordning skulle nämligen innebära en risk för att den samlade reaktionen på brotten blir oskäligt sträng. Samtidigt förutsätter påföljdssystemets trovärdighet att det är utformat så att det tydligt ger uttryck för att straffvärdet påverkas av att det är fråga om flera brott.

En utgångspunkt för övervägandena ska vara de ovan beskrivna principerna om proportionalitet och ekvivalens. Kraven på proportionalitet och likabehandling utesluter inte att personliga omständigheter hos lagöverträdaren, t.ex. hans eller hennes ålder, ska ha betydelse för påföljdsbestämningen så att den samlade reaktionen på brottet blir välavvägd och proportionerlig. Vid övervägandena ska utredaren vidare utgå från att det ska bestämmas ett gemensamt straff för den samlade brottsligheten. Påföljdssystemet kännetecknas också av krav på legalitet, förutsebarhet och enhetlig rättstillämpning. En annan utgångspunkt är därför att de regler som styr påföljdsbestämningen ska vara tydliga, väl avgränsade och lätta att tillämpa.

Uppdragets närmare innehåll

Utredaren ska överväga och föreslå förändringar av strafflagstiftningen som ger uttryck för en skärpt syn på flerfaldig brottslighet. Inom ramen för uppdraget ska utredaren överväga olika modeller för hur en sådan förändring kan åstadkommas. Som Påföljdsutredningen konstaterar kan det ske på olika sätt (se SOU 2012:34 band 3 s. 287–297).

En möjlig förändring vore en höjning av straffmaximum i den gemensamma straffskalan. En sådan förändring skulle medge längre fängelsestraff vid flerfaldig brottslighet och också signalera att nuvarande straffmättningspraxis bör skärpas. En annan möjlig förändring vore en höjning av minimistraffet i den gemensamma straffskalan. En sådan förändring skulle därutöver medföra att varje brott, oavsett svårhet, tillmäts en större betydelse vid bedömningen av det samlade straffvärdet. Ett tredje alternativ vore en närmare reglering av straffvärdebedömningen vid flerfaldig brottslighet. En förändring enligt detta alternativ, som innebär att grunderna för bedömningen av den samlade brottslighetens straffvärde anges på ett mer utförligt sätt, skulle kunna öka tydligheten i systemet och eventuellt leda till en mer enhetlig rättstillämpning (jfr bet. 2018/19:JuU11 s. 129, rskr. 2018/19:181 och bet. 2020/21:JuU24 punkt 54, rskr. 2020/21:344).

Utredaren ska även överväga om det finns andra förändringar som kan åstadkomma en skärpt syn på flerfaldig brottslighet, vilka för- och nackdelar de olika alternativen är förenade med samt om det är möjligt och lämpligt att kombinera olika modeller för att uppnå en sådan effekt.

En särskild fråga är vilken betydelse sambandet mellan brotten bör tillmätas vid straffvärdebedömningen. Högsta domstolen har i rättsfallet NJA 2008 s. 359 uttalat att faktorer som – utöver antalet brott och hur allvarliga de är – kan vara av betydelse vid den bedömningen är vilken eller vilka typer av brott som är aktuella samt vilket tidsmässigt och annat samband som kan finnas mellan brotten. I NJA 2009 s. 485 I–III konstaterar domstolen att skälen för att vid straffvärdebedömningen avvika från vad som skulle följa av en ren kumulation varierar beroende på sambandet mellan brotten och att skälen för avvikelser minskar ju svagare det är. På senare tid har emellertid ett tydligt samband mellan brotten snarare anförts som ett skäl att se allvarigare på brottsligheten än annars. Vid systematisk och planerad seriebrottslighet kan förekomsten av ett tydligt samband mellan brotten nämligen leda till att den reduktion av den samlade brottslighetens straffvärde som följer av

aspirationsprincipen blir något mindre än annars, se NJA 2018 s. 378 särskilt p. 31–33. Särskilda överväganden kan också behöva göras när det är fråga om ett mycket stort antal brott med ett någorlunda likartat straffvärde (se NJA 2019 s. 238 punkt 10). I förhållande till flerfaldiga grova sexualbrott har Högsta domstolen särskilt uttalat att det när gärningsmannen under en längre tid har begått sådana brott mot en skyddslös eller närstående person, finns särskild anledning att beakta brottslighetens samlade innebörd och verkningar. Det kan då ofta vara så att allvaret i de enskilda brotten ökar med tiden genom att de tillkommande brotten förstärker och förlänger offrets utsatta situation, vilket bör få genomslag när det samlade straffvärdet för brottsligheten ska bestämmas (se punkterna 14 och 15 samt jämför även punkt 17 i samma dom). Det förhållandet att en viss gärning upprepas mot en och samma målsägande kan ha betydelse inte bara vid bestämmandet av straffvärdet för de enskilda brotten, utan också vid bestämmandet av straffvärdet för den samlade brottsligheten, även vid annan brottslighet än sexualbrott, vilket framgår av NJA 2019 s. 747. Ett skäl att beakta det tilltagande allvaret i gärningarna på detta sätt enligt Högsta domstolen är att man då får en bättre överblick över de samlade konsekvenserna och undviker risken att straffvärdebedömningen blir mekanisk, vilket kan leda både till för stränga och för milda resultat (se särskilt punkt 43). En annan omständighet som kan ha betydelse för straffmätningen vid flerfaldig brottslighet är när det har dömts för flera brott i brottskonkurrens trots att det ena brottet ingår som ett led i genomförandet av det senare brottet (se t.ex. NJA 2020 s. 703 punkt 26).

Hur och i vilka situationer ett samband mellan brotten bör tillmätas betydelse vid straffvärdebedömningen är också en fråga som varit föremål för diskussion i olika sammanhang (jfr SOU 2012:34 band 3 s. 293 f. och Borgeke/Heidenborg, Att bestämma påföljd för brott, tredje upplagan, s. 174 f.). Det finns mot denna bakgrund anledning att överväga vilken inverkan ett samband mellan brotten bör ges vid straffvärdebedömningen.

Uppdraget omfattar såväl de fall där fängelse kan följa på något av brotten som bötesbrottslighet. Utredaren får också identifiera och ta upp andra frågor som knyter an till uppdraget.

Sammanfattningsvis ska utredaren

- överväga och föreslå förändringar av strafflagstiftningen som ger uttryck för en skärpt syn på flerfaldig brottslighet,

- inom ramen för uppdraget överväga olika modeller för hur en sådan förändring kan åstadkommas, analysera för- och nackdelar med de olika alternativen och överväga om det är lämpligt att kombinera olika modeller,
- överväga vilken inverkan ett samband mellan brotten bör ges vid straffvärdebedömningen, och
- lämna fullständiga författningsförslag.

Konsekvensbeskrivningar

Konsekvensanalysen ska påbörjas tidigt och bedrivs parallellt med övrigt utredningsarbete samt genomförs av eller med stöd av personer med dokumenterad kompetens inom området samhällsekonomisk analys. Utredaren ska beskriva och om möjligt kvantifiera samhällsekonomiska konsekvenser i utformningen av förslagen och redovisa dessa för de förslag som läggs. De alternativa åtgärder som har övervägts ska beskrivas, och för de åtgärdsalternativ som inte analyseras vidare ska skälen till detta anges. Utredaren ska också beräkna påverkan på statens inkomster och utgifter. Om utredarens förslag innebär offentligfinansiella kostnader ska förslag till finansiering lämnas. Förslagen ska även i övrigt redovisas enligt vad som anges i kommittéförordningen (1998:1474), i synnerhet förslagens betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet.

Konsekvensbeskrivningen avseende jämställdhet ska omfatta en analys av eventuella skillnader mellan vilka konsekvenser förslagen får för kvinnor respektive män och hur förslagen kan bidra till att de jämställdhetspolitiska delmålen uppnås.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska ta del av och beakta relevant kunskap och forskning på området. Utredaren ska göra de internationella jämförelser som bedöms relevanta. Under genomförandet av uppdraget ska utredaren samråda med myndigheter och organisationer i den utsträckning som utredaren finner lämpligt.

Utredaren ska hålla sig informerad om arbete som bedrivs inom Regeringskansliet och utredningsväsendet på det område som uppdraget avser.

Uppdraget ska redovisas senast den 20 januari 2023.

(Justitiedepartementet)